



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Zdrowia

KZD.410.005.03.2016

P/16/098

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/098 – Przeciwdziałanie sprzedaży dopalaczy.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Departament Zdrowia
Kontroler	Rafał Zyzik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KZD/27/2016 z dnia 17 października 2017 r.
	(dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Krajowe Biuro do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Jabłoński, Dyrektor Krajowego Biura do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii
	(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Krajowe Biuro do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii inicjowało i prawidłowo wykonywało działania zmierzające do ograniczania używania środków zastępczych i nowych substancji psychoaktywnych¹.

Uzasadnienie oceny

Ocenę uzasadnia realizacja przez Biuro wszystkich zadań wskazanych w Krajowym Programie Przeciwdziałania Narkomanii na Lata 2011-2016 oraz rzetelne przygotowywanie projektów sprawozdań z realizacji Programu, zawierających ewaluację prowadzonych działań, za lata 2011-2014.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja Biura.

Opis stanu faktycznego

1.1 Krajowe Biuro do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii, zwane dalej "Biurem", jest jednostką budżetową podległą ministrowi właściwemu do spraw zdrowia. Zadania Biura zostały określone w art. 6 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii². Podstawę prawną do działań w zakresie przeciwdziałania narkomanii stanowił Krajowy Program Przeciwdziałania Narkomanii na Lata 2011-2016, zamieszczony w załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r.³. Szczegółowa organizacja Biura została określona w zarządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 17 października 2013 r.⁴. Zgodnie z zarządzeniem, w skład Biura wchodzi siedem komórek organizacyjnych z których Centrum Informacji o Narkotykach i Narkomanii, Dział Profilaktyki i Edukacji Publicznej oraz Dział Lecznictwa i Certyfikacji realizują zadania obejmujące swoim zakresem tzw. środki zastępcze. Do zadań Centrum Informacji o Narkotykach i Narkomanii należy m.in. prowadzenie krajowego systemu informacji o narkotykach i narkomanii oraz monitorowanie działań podejmowanych na rzecz przeciwdziałania narkomanii na poziomie krajowym i międzynarodowym, m.in. poprzez zbieranie, gromadzenie i wymianę informacji z tego

¹Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeśli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali nie dawałoby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową bądź uzupełnienie o dodatkowe objaśnienie.

²T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 224.

³Dz.U. z 2011 r., poz. 428.

⁴Dz.Urz.MZ z 2013 r., poz. 38.

zakresu, prowadzenie i inicjowanie badań dotyczących problemu narkomanii oraz opracowywanie i udostępnianie ich wyników. Ponadto do zadań Centrum należy bieżąca ocena realizacji zadań Krajowego Programu do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii oraz współpraca z Radą do Spraw Badań Naukowych.

Do zadań Działu Profilaktyki i Edukacji Publicznej należy m.in. udział w opracowywaniu Narodowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii, planowanie i koordynacja działań z zakresu profilaktyki i edukacji publicznej, określonych w tym Programie oraz przygotowywanie sprawozdań merytorycznych z realizacji Programu. Ponadto do zadań Działu należy przygotowywanie i przeprowadzanie otwartych konkursów ofert na realizację zadań publicznych w zakresie ochrony zdrowia, dotyczących profilaktyki narkomanii i edukacji publicznej oraz prowadzenie szkoleń, a także koordynacja całości działań związanych z kampaniami edukacyjnymi w tym zakresie.

Do zadań Działu Lecznictwa i Certyfikacji należy m.in. koordynacja działań z zakresu leczenia, rehabilitacji i ograniczenia szkód zdrowotnych i reintegracji społecznej oraz systemów szkoleń określonych w Krajowym Programie Przeciwdziałania Narkomanii, a także przeprowadzanie otwartych konkursów ofert na realizację zadań publicznych w zakresie ochrony zdrowia i przeciwdziałania patologiom społecznym w części dotyczącej leczenia, rehabilitacji i ograniczenia szkód zdrowotnych i reintegracji społecznej oraz systemów szkoleń.

(Dowód: akta kontroli, str. 4-40)

Realizacja zadań ograniczających spożycie nowych substancji psychoaktywnych (NSP) została umieszczona w zakresach obowiązków dziewięciu pracowników zatrudnionych w wyżej wymienionych działach (spośród 31 zatrudnionych w Biurze).

Trzech pracowników posiada wykształcenie z zakresu socjologii, dwóch - politologii, dwóch - pedagogiki (w tym uprawnienia do prowadzenia terapii uzależnień) i dwóch – psychologii (w tym specjalizację z zakresu psychologii klinicznej dorosłych). Jedna osoba posiada wykształcenie zakresu stosunków międzynarodowych. Ponadto pracownicy biorą udział w corocznych spotkaniach ekspertów Europejskiego Systemu Wczesnego Ostrzegania o Nowych Substancjach Psychoaktywnych Europejskiego Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (EMCDDA) oraz od 2015 r. biorą także udział w spotkaniach Korespondentów Prawnych organizowanych corocznie przez EMCDDA, gdzie między innymi zdobywają wiedzę na temat uregulowań prawnych dotyczących nowych substancji psychoaktywnych w poszczególnych krajach UE. Pracownicy ci podnoszą swoje kwalifikacje poprzez samokształcenie, które jest przydatne przy realizacji zadań oraz szkolenia zewnętrzne.

(Dowód: akta kontroli, str. 44 - 58)

W latach 2010 – 2016 pracownicy uczestniczyli jako prelegenci łącznie w 28 krajowych i 11 międzynarodowych seminariach, szkoleniach i konferencjach poświęconych problematyce nowych substancji psychoaktywnych i środków zastępczych, traktując te spotkania jako miejsce wymiany informacji oraz podniesienia własnych kwalifikacji.

(Dowód: akta kontroli, str.4 -40)

Biuro zapewnia obsługę administracyjną Rady do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii. Ponadto Dyrektor Biura pełni funkcje zastępcy przewodniczącego Zespołu ds. oceny ryzyka zagrożeń dla zdrowia lub życia ludzi związanych z używaniem nowych substancji psychotropowych.

(Dowód: akta kontroli, str.4- 40, 369 - 640)

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli liczba zatrudnionych pracowników oraz ich przygotowanie merytoryczne są wystarczające do realizacji zadań dotyczących środków zastępczych i nowych substancji psychoaktywnych.

2. Podejmowane działania w celu ograniczania dostępności środków zastępczych

Opis stanu faktycznego

2.1. Pierwsze badania i analizy dotyczące tzw. dopalaczy Biuro rozpoczęło w 2008 r. Jak pisał jego Dyrektor: „Biuro, jako pierwsze w Europie, zleciło do realizacji badanie młodzieży, w ramach którego uwzględniono tematykę „dopalaczy” (Fundacja CBOS badanie młodzież 2008). Powtórzenie tego badania w 2010 roku potwierdziło, że używanie „dopalaczy” wzrosło trzykrotnie w badanej grupie w stosunku do roku 2008”.

W Krajowym Programie Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2011 – 2016 wprowadzono między innymi wspieranie programów profilaktyki selektywnej w miejscach o zwiększonym narażeniu na kontakt ze środkami odurzającymi, substancjami psychotropowymi i środkami zastępczymi (np. kluby, dyskoteki, imprezy masowe)⁵.

Biuro corocznie przygotowywało projekt sprawozdania z realizacji Programu, który po zatwierdzeniu przez Radę Ministrów był przedkładany Sejmowi RP. W styczniu 2016 r. wpłynęło do Sejmu RP sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii w roku 2014. Dyrektor Biura wyjaśnił, że: „zgodnie z zaleceniami kontroli P/12/096 *Przeciwdziałanie narkomanii w szkołach*, przeprowadzonej przez NIK w 2012 r., Krajowe Biuro wprowadziło zmiany w strukturze Informacji o realizacji działań wynikających z KPPN”.

NIK potwierdza, że przygotowując sprawozdanie Biuro zrealizowało wniosek NIK zalecający zamieszczenie w Informacjach z realizacji KPPN danych na temat wszystkich działań określonych w Krajowym Programie, z uwzględnieniem działań, które nie zostały zrealizowane.

Biuro, w ramach prac nad Narodowym Programem Zdrowia, opracowało wstępny projekt Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii, który został przekazany Ministerstwu Zdrowia⁶. Narodowy Program Zdrowia na Lata 2016-2020 stanowi załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r.⁷. Program ten jest praktycznie tożsamy z celem operacyjnym NPZ nr 2 Profilaktyka i rozwiązywanie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych, uzależnieniami behawioralnymi i innymi zachowaniami ryzykownymi.

W ramach KPPN zaproponowane zostały 34 zadania, które dotyczą nowych substancji psychoaktywnych oraz środków zastępczych⁸. W uzasadnieniu do projektu wskazano m.in., że pożądanym kierunkiem działań polskiej polityki narkotykowej jest utrzymanie wśród młodzieży trendu spadkowego używania środków odurzających innych niż przetwory konopi indyjskich oraz zahamowanie wzrostu sięgania przez młodzież po te ostatnie. Mimo, iż wyniki ostatnich badań wskazują na spadek używania nowych substancji psychoaktywnych i środków zastępczych, zdarzenia z lipca 2015 r. (ponad 400 zatruc w samym województwie śląskim) jednoznacznie wskazują na powagę problemu związaną z konsumpcją tzw. dopalaczy.

(Dowód: akta kontroli, str.4 -40 224 -249)

2.2. W kontrolowanym okresie Biuro realizowało szereg działań profilaktycznych prowadzących do ograniczenia spożycia środków zastępczych i nowych substancji psychoaktywnych. Na działania te składały się kampanie informacyjne, publikacje, programy

⁵ W ramach kierunku Nr 3: Zmniejszenie rozpowszechnienia używania substancji psychotropowych i środków zastępczych wśród młodych Polaków.

⁶ 22 lipca 2015 r.

⁷ Dz.U. z 2016 r., poz. 1492.

⁸ Między innymi:

- prowadzenie kampanii społecznych adresowanych do młodzieży i rodziców na temat zagrożeń wynikających z nowych substancji psychoaktywnych;
- prowadzenie rozpoznania i likwidacja grup przestępczych zajmujących się wprowadzeniem do obrotu środków zastępczych i Nowych substancji psychotropowych;
- rozpoznanie nowych metod i dróg przemytu.

profilaktyczne realizowane głównie za pośrednictwem organizacji pozarządowych⁹ oraz prowadzenie telefonu zaufania, dedykowanej strony internetowej¹⁰ i internetowej poradni¹¹. Część działań ukierunkowana była tylko na tzw. dopalacze, a część była realizowana w ramach ogólnych działań ograniczających spożycie narkotyków.

Przeprowadzone kampanie informacyjne oraz wydane publikacje i broszury to:

- „Dopalacze mogą Cię wypalić. Poznaj fakty”, realizacja w latach 2009 – 2011, łączny koszt to 67,6 tys. zł.
- Ogólnopolska kampania społeczna „Narkotyki? Na co mi to”, realizacja w latach 2011 – 2012, łączny koszt to 509,0 tys. zł.
- Kampania „Przyjmuje leki czy bierze? Leki bez recepty do leczenia, nie do brania”, realizacja w latach 2013 – 2015, łączny koszt 140,4 tys. zł.
- Kampania „Po narkotykach rozum wysiada”. Realizowana w 2015 r., koszt 43,1 tys. zł.
- Ulotka „Nasze dzieci i zagrożenia. Dopapacze - wypapacze”. Wydana w 2010, koszt 50,0 tys. zł.
- Broszura „Szukaj porozumienia ze swoim dzieckiem. Bliżej siebie – dalej od narkotyków. Poradnik dla rodziców”, wydana w 2010 r., koszt 30,2 tys. zł.
- Ulotka informacyjna wydana podczas mistrzostw EURO 2012, koszt 9,7 tys. zł.
- Publikacja „Dopalacze. Informator dla rodziców, nauczycieli i pedagogów”, wydana w 2014 - 2016 r., łączny koszt 23,9 tys. zł.
- Ulotka „Nowe narkotyki. Czy znasz prawdę o dopapaczach”, wydana w 2015 r., koszt 18,7 tys. zł.
- Publikacja „Narkotyki – ryzykowna droga”, wydana w latach 2015 – 2016, łączny koszt 59,2 tys. zł.

W ramach realizacji programów profilaktycznych zrealizowano pięć programów:

- Program profilaktyczny „Smak życia czyli debata o dopapaczach”, prowadzony 2010 r. koszt 12,6 tys. zł.
- Program „Unplugged”, realizowany w latach 2010 – 2016, łączny koszt 131,4 tys. zł.
- Upowszechnianie programu „FreD goes net” (szkolenia) lata 2010 – 2016 r., łączny koszt 336,3 tys. zł.
- Program wczesnej interwencji FreD realizowany w latach 2011 – 2016 r., łączny koszt 1 840,9 tys. zł.
- Programy profilaktyki selektywnej i wskazującej realizowane w latach 2010 – 2016 (I połowa), na łączną kwotę 16 401,1 tys. zł.

Na funkcjonowanie telefonu zaufania i stron internetowych Biuro wydatkowało łącznie 1 133,6 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą Biuro wydatkowało na działalność edukacyjną i profilaktyczną, obejmującą swoim zakresem środki zastępcze, 20 811 408,88 zł.

(Dowód: akta kontroli str. 4 – 40)

2.3. Biuro dokonywało oceny realizowanych programów i innych działań, które finansowało. Oceniając kampanie informacyjne jako wskaźnik ewaluacji przyjmowano liczbę odbiorców, do których ona trafia. W ten sposób oceniono kampanie „Dopalacze mogą Cię wypalić. Poznaj fakty” oraz „Narkotyki? Na co mi to”. Efektywności kampanii informacyjnych oceniano porównując poniesione nakłady do liczby odbiorców.

Przy ocenie poradni Internetowej jako wskaźnika ewaluacji użyto porównywania liczby porad z poziomem zadowolenia uczestników.

Natomiast dla programów profilaktycznych oraz programów leczniczych, rehabilitacyjnych i readaptacyjnych nie opracowano odrębnego miernika dla tzw. „dopalaczy”, gdyż mechanizmy uzależnienia są bardzo podobne jak w przypadku „klasycznych” narkotyków.

⁹ Na podstawie Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873.

¹⁰ <http://dopalaczeinfo.pl/>

¹¹ <http://www.narkomania.org.pl/>

Programy te opierają się na indywidualnym i grupowym oddziaływaniu psychospołecznym, a substancja, od której uzależniony jest pacjent, odgrywa drugorzędną rolę. Dlatego Biuro upowszechnia programy o udokumentowanej skuteczności leczniczej¹².

Odnosząc się do skuteczności prowadzonej profilaktyki Dyrektor wyjaśnił, że dorobek naukowy w dziedzinie profilaktyki jest bogaty, a jednocześnie wiedza z tego obszaru nie jest dostatecznie wykorzystywana. Z tego powodu kluczową rolę odgrywa właściwe przygotowanie realizatorów programów profilaktycznych, systematyczna ewaluacja oraz upowszechnianie programów o zweryfikowanej w badaniach jakości. Dlatego w obszarze szkolenie kadr oraz profilaktyka chorób zaplanowano zadania służące podniesieniu jakości oddziaływań profilaktycznych. Niska skuteczność programów profilaktycznych często związana jest, poza niedostatecznym poziomem finansowania, z deficytami w konstrukcji programów, niedostateczną jakością ich realizacji i niedostatecznym przygotowaniem realizatorów. Z tego względu niezbędne jest upowszechnianie profesjonalnych programów profilaktycznych o udowodnionej skuteczności, propagowanie wiedzy na temat konstruowania i ewaluacji programów profilaktycznych, zgodnie z obowiązującymi standardami oraz wspieranie rozwoju zawodowego realizatorów działań profilaktycznych.

(Dowód: akta kontroli, str. 4 - 40)

2.4. Dane dotyczące problematyki środków zastępczych Biuro pozyskiwało z badań zrealizowanych przez Fundację CBOS, Instytut Psychiatrii i Neurologii SMG/kRC, ESPAD, General Projekt oraz PARPA¹³ finansowanych ze środków Biura, na które w badanym okresie wydatkowano 1 139,2 tys. zł. Jakość i rzetelność badań gwarantowana jest m.in. przez zastosowanie metodologii poddanej ocenie przez międzynarodowy zespół badaczy oraz Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii, a także analizę wyników badań przez badaczy pochodzących z wielu krajów (badania ESPAD). Dodatkowo badania populacyjne przeprowadzane są zgodnie z wytycznymi Europejskiego Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii dotyczącymi standardów prowadzenia badań populacyjnych. W zakresie danych zbieranych w ramach Sytemu Wczesnego Ostrzegania pracownicy KBPN weryfikują poprawność nazewnictwa i sprawdzają, czy substancje pojawiły się już w Europie.

Biuro zbiera również dane o identyfikacjach laboratoryjnych nowych substancji psychoaktywnych w Polsce i przekazuje je do EMCDDA w roku 2010 dokonano 134 takich zgłoszeń, w 2011 r. – 213 zgłoszeń, w 2012 r. – 285 zgłoszeń, w 2013 r. – 346 zgłoszeń, w 2014 r. – 550 zgłoszeń, w 2015 r. – 940 zgłoszeń, w 2016 r. I półrocze – 479 zgłoszeń.

(Dowód: akta kontroli, str. 740 - 745)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK Biuro dokładało należytej staranności przy pozyskiwaniu danych w zakresie przeciwdziałania narkomanii. Biuro podejmowało również pozostałe zadania wskazane w art. 6 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii.

3. Współpraca z innymi podmiotami

Opis stanu faktycznego

W ramach realizacji krajowych programów przeciwdziałania narkomanii Biuro współpracowało zarówno z instytucjami publicznymi, jak i podmiotami spoza sektora finansów publicznych. W ramach systemu wczesnego ostrzegania prowadzono bieżącą współpracę z Centralnym Laboratorium Kryminalistycznym Policji, Instytutem Ekspertyz Sądowych w Krakowie, Narodowym Instytutem Leków w Warszawie, Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Głównym Inspektoratem Sanitarnym. Biuro współpracuje także z krajowym konsultantem w dziedzinie toksykologii klinicznej, od którego otrzymuje dane dotyczące podejrzeń zatrucia nowymi substancjami psychoaktywnymi. Współpraca polega na wymianie informacji o identyfikacji nowych substancji psychoaktywnych. Ponadto

¹² Zamieszczając szczegółowe informacje w tym zakresie na stronie internetowej <http://programyrekommendowane.pl/>

¹³ Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

podejmowane są wspólne działania tematyczne. W ramach kampanii pod hasłem „Dopalacze – kradną życie”, adresowanej w szczególności do młodzieży, współpracowano z MSW, MZ, MEN, Biurem Rzecznika Praw Dziecka i Policją.

(Dowód: akta kontroli, str. 4 - 40)

Ponadto współpraca była realizowana poprzez organizację bądź udział w szkoleniach i konferencjach organizowanych przez inne instytucje. Biuro nie odmówiło współpracy żadnemu podmiotowi i nie spotkało się także z taką odmową.

W ramach monitorowania i przeciwdziałania używaniu nowych substancji psychoaktywnych i środków zastępczych Krajowe Biuro podejmowało także współpracę z wieloma innymi podmiotami z kraju i zagranicy.

(dowód: akta kontroli, str. 774 - 778)

**Ocena
częstkowa**

Biuro w sposób aktywny współpracowało z podmiotami, które są realizatorami Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii, a także innymi podmiotami zainteresowanymi taką współpracą.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Zdrowia Najwyższej Izby Kontroli.

Warszawa, dnia 10 stycznia 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli

Departament Zdrowia

Dyrektor

Piotr Wasilewski

Kontroler

Rafał Zyzik

specjalista k.p.

Podpis

podpis

