



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.003.07.2019

Piotr Jabłoński
Dyrektor Krajowego Biura
do spraw Przeciwdziałania Narkomanii
ul. Dereniowa 52/54
02-776 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.109.2019 Komisji Rozstrzygającej
z dnia 11 lipca 2019 r.

P/19/094

Profilaktyka uzależnień od alkoholu i narkotyków

I.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Krajowe Biuro do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii ul. Dereniowa 52/54 02-776 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Jabłoński - Dyrektor Biura, od 10 marca 1999 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania na rzecz rozwijania systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego oraz upowszechniania i wdrażania programów profilaktyki o naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności, w tym w szczególności zalecanych w ramach systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do zakończenia kontroli ¹ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, oraz dla porównania dane statystyczne z lat poprzednich (2013 - 2015).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	1. Agnieszka Hofman, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/36/2019 z 12 lutego 2019 r., 2. Renata Robińska, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LPO/21/2019 z 28 stycznia 2019 r., 3. Joanna Kozak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LPO/23/2019 z 28 stycznia 2019 r.

(akta kontroli: str.1-3)

¹ Do 16 kwietnia 2019 r.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Krajowe Biuro do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii⁴ prawidłowo i rzetelnie wykonywało zadania na rzecz poszerzenia i udoskonalania oferty, upowszechniania oraz wdrażania programów profilaktycznych o naukowych podstawach lub o potwierdzonej naukowo skuteczności. Biuro nie wywiązało się jednak z obowiązku przeprowadzenia ewaluacji funkcjonowania systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą, przy współpracy pozostałych instytucji działających w ramach zespołu do spraw rekomendacji programów profilaktycznych, Biuro podejmowało skuteczne działania na rzecz poszerzenia oferty programów profilaktycznych rekomendowanych w ramach systemu rekomendacji, realizowało również działania służące upowszechnieniu i wdrażaniu tych programów. Nadto prowadziło ich ewaluację i udostępniło bazę programów rekomendowanych. Było to możliwe dzięki monitorowaniu zjawiska narkomanii, analizie sytuacji w kraju, skutkującej opracowaniem programów profilaktycznych dla grup społecznych nieobjętych profilaktyką oraz aktualizacją programu nierekomendowanego, dotyczącego nowych substancji psychoaktywnych.

Biuro nie przeprowadziło natomiast okresowej ewaluacji systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego, która pozwoliłaby na ocenę jego trafności, skuteczności i efektywności.

Biuro nie wywiązało się rzetelnie z funkcji koordynacyjno-administracyjnej w zakresie zadań zespołu do spraw rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego, na co składały się nie tylko braki w procedurze dotyczącej poszczególnych etapów oceny wniosków o rekomendację, ale również nieprzestrzeganie zapisów obowiązującego regulaminu pracy zespołu do spraw oceny i rekomendacji programów w ramach systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego oraz niedokładanie należytej staranności przy dokumentowaniu czynności podejmowanych przez członków zespołu w przebiegu procedury rekomendacji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

1.1. Biuro, wraz Państwową Agencją Rozwiązywania Problemów Alkoholowych⁵, Ośrodkiem Rozwoju Edukacji⁶ i Instytutem Psychiatrii i Neurologii⁷, na mocy porozumienia z 3 grudnia 2010 r., utworzyło system rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego (dalej: system rekomendacji). W porozumieniu określono zasady i obszary współpracy w zakresie wdrażania systemu rekomendacji oraz zasady funkcjonowania zespół ds. rekomendacji i oceny programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego⁸. Do głównych zadań zespołu należała ocena programów profilaktycznych ubiegających się o uzyskanie rekomendacji oraz formułowanie zaleceń dotyczących procesu upowszechniania systemu rekomendacji. Każdej instytucji współtworzącej system przypisano zadania

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej: Biuro

⁵ Dalej: Agencja.

⁶ Dalej: Ośrodek.

⁷ Dalej: Instytut.

⁸ Dalej: zespół.

związane z jego promocją oraz upowszechnianiem informacji na temat programów rekomendowanych. Biuro dodatkowo powierzono pełnienie funkcji koordynacyjno-organizacyjnej systemu⁹.

(akta kontroli: str. 28-54, 55-62)

Efektom pracy zespołu był m.in. wzrost liczby programów rekomendowanych z 11 w 2013 r. do 22 w 2018 r. (od 2013 r. do końca 2015 r. przybyły cztery programy, a w okresie od 2016 do 2018 r. przybyło siedem programów). Na dzień zakończenia kontroli w bazie programów rekomendowanych znajdowało się pięć programów promocji zdrowia psychicznego, 14 programów profilaktyki uniwersalnej, dziewięć programów profilaktyki selektywnej.

(akta kontroli: str. 176-180)

W latach 2010-2011, efektem współpracy ww. instytucji w ramach systemu rekomendacji było opracowanie założeń systemu. Założenia te Biuro opublikowało w formie broszury „System rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego”. Bieżąca współpraca instytucji współtworzących system rekomendacji polegała na opracowaniu zasad i kryteriów udzielania rekomendacji programom profilaktycznym, a posiedzenia zespołu służyły głównie opiniowaniu wpływających do Biura wniosków o rekomendacje dla programów profilaktycznych. W pismach do wnioskodawców, których programom nie udzielono rekomendacji, zespół formułował opinie zawierające opis przyczyn nieudzielenia rekomendacji oraz zalecenia, które obszary wymagają korekty. Wskazywano też na działania sanacyjne, których podjęcie może skutkować zasadnością ponownego złożenia wniosku.

(akta kontroli: str. 112-175, 181-211)

Spośród sześciu wniosków o przedłużenie rekomendacji, zespół wszystkie rozpatrzył pozytywnie. Porozumienie z 2010 r. nie określało zasad postępowania z wnioskami o przedłużenie okresu rekomendacji, kwestie te uregulowano w załączniku do porozumienia z 12 lutego 2019 r. Według wyjaśnień dyrektora, w związku z upływem w 2017 r. pięcioletniego okresu ważności pierwszych opinii sporządzonych w ramach systemu rekomendacji, zespół opracował wzór wniosku o przedłużenie rekomendacji, a w przypadku programów nadal realizowanych lub upowszechnianych gdzie zapewniony jest nadzór nad jakością realizacji oraz nie wprowadzono zmian w programie, które wskazywałyby na konieczność ponownego aplikowania programu do systemu rekomendacji, zespół wnioskował o przedłużenie terminu rekomendacji do dyrektorów instytucji, będących stronami ww. porozumienia.

(akta kontroli: str. 28-32, 55-62, 114, 913-999)

Jeden z programów, który uzyskał rekomendację podczas posiedzenia zespołu 5 lutego 2019 r., do 3 kwietnia 2019 r. nie został uwidoczniiony w bazie programów rekomendowanych, na stronie internetowej Biura. Dyrektor wyjaśnił, że opisy programów, które uzyskały pozytywną opinię są zamieszczane w serwisie internetowym po podpisaniu opinii przez dyrektorów wszystkich instytucji, a w tym przypadku opinia z podpisami wszystkich dyrektorów została dostarczona do Biura 1 kwietnia 2019 r.

(akta kontroli: str. 28-219, 230-236, 996-999)

1.2. W październiku 2018 r. Biuro powzięło informację o nieprawidłowościach w realizacji jednego z programów rekomendowanych, co skutkowało zwróceniem przez zespół uwagi autorowi programu i wezwaniu do poinformowania o podjętych

⁹ Prace zespołu zostały szerzej opisane w pkt 5 wystąpienia pokontrolnego.

działaniach w celu ich usunięcia; spotkanie zespołu z autorem programu wyznaczono na 8 maja 2019 r.

(akta kontroli: str. 913-928)

1.3. Zgodnie z przepisem art. 6 ust. 3 pkt 9 i 10 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii¹⁰, Biuro inicjowało, organizowało i zlecało prowadzenie szkoleń dla osób realizujących zadania w zakresie przeciwdziałania narkomanii, jak też oferowało i udzielało pomocy fachowej podmiotom realizującym zadania w zakresie przeciwdziałania narkomanii, w tym jednostkom samorządu terytorialnego, oraz podmiotom prowadzącym działalność oświatowo-informacyjną, badawczą, profilaktyczną, leczniczą, rehabilitacyjną i reintegracyjną. W 2016 r. Biuro zorganizowało dwa szkolenia i jedno spotkanie superwizyjne dotyczące wdrażania i realizacji programów rekomendowanych, wszystkie dla terapeutów uzależnień, przedstawicieli NGO i realizatorów programów¹¹. Nadto Biuro przeprowadziło trzy szkolenia dla specjalistów terapii uzależnień w zakresie programów nieuwjętych w bazie programów rekomendowanych. W 2017 i 2018 r. Biuro zorganizowało po sześć szkoleń i seminariów z zakresu programów rekomendowanych, dla specjalistów terapii uzależnień, przedstawicieli organizacji pozarządowych i realizatorów programów, nauczycieli, wychowawców, pedagogów i psychologów szkolnych, trenerów sportowych oraz osób pracujących z młodzieżą i rodzicami, a także po dwa szkolenia dla specjalistów terapii uzależnień, dotyczące programu spoza bazy programów rekomendowanych. W 2018 r. Biuro zorganizowało szkolenie na temat strategii rozwiązywania problemu uzależnienia od substancji psychoaktywnych dla przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych, zajmujących się problematyką uzależnień. Oferta szkoleń publikowana była na stronie internetowej Biura. W zaproszeniach wskazywano do kogo adresowane było szkolenie, jego zakres i tematykę oraz warunki uczestnictwa.

(akta kontroli: str. 471-477, 486-525)

W 2016 r. odbyły się dwie współorganizowane przez Biuro konferencje, a w 2017 r. i 2018 r. po trzy konferencje o przeciwdziałaniu narkomanii, których zakres obejmował między innymi zagadnienia profilaktyki i programów rekomendowanych. Adresatami byli przedstawiciele samorządu terytorialnego różnego szczebla, terapeuci uzależnień, reprezentanci organizacji pozarządowych. Zaproszenia do udziału w konferencjach i szkoleniach publikowane były na stronie internetowej Biura.

(akta kontroli: str. 602-619, 486-525)

Biuro publikowało i udostępniało podmiotom realizującym zadania w zakresie przeciwdziałania narkomanii opracowania, analizy i materiały edukacyjne na temat programów o potwierdzonej skuteczności oddziaływania. Poza wydaniem i udostępnieniem on-line publikacji „System rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego”, Biuro opublikowało „Europejskie standardy jakości w profilaktyce uzależnień od narkotyków. Podręcznik dla specjalistów profilaktyki uzależnień”, „Informator gdzie szukać pomocy. Informator na temat placówek udzielających pomocy osobom z problemem narkotykowym”, „Standardy Profilaktyki”, podręcznik „Zapobieganie narkomanii w gminie” oraz ulotki promujące program „FreD goes net”. Do 2017 r. wydawało kwartalnik „Serwis Informacyjny. Narkomania”, a następnie kwartalnik „Serwis informacyjny. Uzależnienia” (od 2018 r.). Na stronie internetowej Biura przedstawiono zasady

¹⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 1030 ze zm.

¹¹ W 2013 r. i w 2014 r. Biuro zorganizowało po trzy szkolenia z zakresu realizacji programów rekomendowanych, a w 2015 r. cztery.

bezpłatnej dystrybucji wydawnictw, zarówno w wersji papierowej, jak i elektronicznej lub w wersji pdf, na stronie internetowej www.siu.praesterno.pl oraz w formie plików drukarskich, udostępnianych zainteresowanym wydrukiem. Biuro wykorzystywało również konferencje, szkolenia i warsztaty, jako okazję do wręczania publikacji i zachęcania do ich zamówienia. Na stronie internetowej Biura zamieszczona była baza programów rekomendowanych, w podziale na programy: promocji zdrowia psychicznego, profilaktyki uniwersalnej, selektywnej i wskazującej; dla każdego programu widocznego w bazie podano opis między innymi poziomu rekomendacji, grupy docelowej, celów, założeń i opisu programu. Informacje na temat profilaktyki opartej na naukowych podstawach i rekomendowanych programach profilaktycznych (w wersjach do pobrania) Biuro zamieszczało także na portalu www.programyrekomendowane.pl, z informacjami o procedurze uzyskania rekomendacji, z opcją złożenia wniosku o rekomendację i wniosku o przedłużenie rekomendacji na dalszy okres.

(akta kontroli: str. 191-197, 220-229, 237-350, 471-477, 901-911)

Poza własną stroną internetową i portalem www.programyrekomendowane.pl, Biuro prowadziło serwis internetowy www.programfred.pl dla programu rekomendowanego FreD goes net oraz serwis www.narkomania.org.pl, adresowany do osób używających narkotyków i ich bliskich, do osób profesjonalnie zajmujących się przeciwdziałaniem narkomanii; udostępniono także informacje o programach profilaktycznych. Na platformie edukacyjnej www.narkomania.edu.pl Biuro publikowało między innymi wykłady ekspertów na temat profilaktyki używania substancji psychoaktywnych. Platforma umożliwiała lekarzom, nauczycielom, pedagogom, psychologom, specjalistom terapii uzależnień samodzielną naukę i zdobywanie umiejętności związanych między innymi z profilaktyką uzależnień. Portale te oraz szkolenia i konferencje, umożliwiały podmiotom realizującym zadania w zakresie przeciwdziałania narkomanii, w tym jednostkom samorządu terytorialnego oraz podmiotom prowadzącym działalność oświatowo-informacyjną i badawczą, zapoznanie z ofertą programów rekomendowanych, a także służyły jako pomoc fachowa w realizacji ich zadań.

(akta kontroli: str. 191-197, 220-229, 237- 349, 465-477, 486-585, 626-630, 718-720, 746 -748, 901-911)

1.4. Realizując obowiązek wynikający z przepisu art. 6 ust. 3 pkt 8 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, Biuro opracowało standardy w zakresie profilaktyki uzależnień i promocji zdrowia psychicznego, we współpracy z Agencją, Instytutem i Ośrodkiem (ujęto je w publikacji „System rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego”). Publikację „Europejskie standardy jakości w profilaktyce uzależnień od narkotyków” Biuro wydało w formie drukowanej, podobnie jak „Standardy profilaktyki”. Biuro było też współorganizatorem konferencji „Europejskie standardy jakości w profilaktyce uzależnień”. W kwartalnikach „Serwis Informacyjny. Narkomania”, a od 2017 r. „Serwis informacyjny. Uzależnienia”, Biuro publikowało między innymi artykuły dotyczące standardów w zakresie profilaktyki uzależnień. Od 2016 r. na zlecenie Biura działał poświęcony wyłącznie systemowi rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego oraz zagadnieniu jakości profilaktyki, serwis internetowy www.programyrekomendowane.pl. Były w nim dostępne informacje na temat systemu rekomendacji programów i standardów obowiązujących w profilaktyce uzależnień, dotyczące m.in. roli systemu rekomendacji, standardów profilaktyki, które opisują pożądane cechy programów profilaktycznych, z uwzględnieniem prawidłowości rozwojowych grupy obiorców działań. Na stronach Biura www.kbpn.gov.pl i www.cinn.gov.pl zamieszczane były publikacje z zakresu standardów profilaktyki i informacje o planowanych szkoleniach.

(akta kontroli: str. 541-556, 572-585)

1.5. Biuro realizowało wynikający z NPZ obowiązek prowadzenia ewaluacji programów rekomendowanych, i tak: w okresie 2013-2014 przeprowadziło dwa badania skuteczności programów profilaktyki, w latach 2017-2018 przeprowadziło ewaluacje programów rekomendowanych: „Szkolna interwencja profilaktyczna”, „Program Nauki Zachowania”, „FreD goes net”. Raporty z ewaluacji tych programów wykazały ich wysoki poziom użyteczności i skuteczności. Do dnia zakończenia kontroli nie sfinalizowano ewaluacji programu „FreD goes net”. Biuro prowadziło aktualizację programu „Smak życia, czyli debata o dopalaczach” (spoza bazy rekomendowanych). Według dyrektora Biura, realizacja tego programu była odpowiedzią na nowe zjawisko, jakim było wprowadzenie do obrotu tzw. dopalaczy, które zidentyfikowano jako poważne zagrożenie dla zdrowia i życia, a za najbardziej zagrożoną uznano młodzież.

(akta kontroli: str. 198-207, 237-256)

W ramach realizacji zadania 2.3.1 pkt 1 Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020¹², Biuro zleciło w 2017 r. opracowanie, wdrożenie i ewaluację programu profilaktyki uniwersalnej dla młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną, a w 2018 r. opracowanie i upowszechnienie programu profilaktycznego dla młodzieży głuchej i słabosłyszącej. W ramach realizacji zadania 2.5 pkt 15 NPZ, w 2018 r. zlecono opracowanie diagnozy problemu narkotykowego i nowych substancji psychoaktywnych na poziomie lokalnym (o zasięgu wojewódzkim). W latach 2015-2016 Biuro nie przeprowadziło ewaluacji programów rekomendowanych - na ogłoszone konkursy na to zadanie nie wpłynęła żadna oferta. Według dyrektora Biura, nowelizacja ustawy o grach hazardowych, skutkująca zwiększeniem środków na wydatki z Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych, spowodowała, iż mogą być one przeznaczane również na realizację działań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów, związanych z używaniem substancji psychoaktywnych i tym samym na prowadzenie ewaluacji programów profilaktycznych, co pozwoliło na poszerzenie działalności Biura. Według dyrektora, częstość oraz liczba programów profilaktycznych objętych badaniami ewaluacyjnymi zależała od liczby ofert spełniających warunki konkursu, a z uwagi na szczególną złożoność zadania oraz wymagania, jakie muszą spełniać oferenci, na zadania konkursowe dotyczące ewaluacji programów profilaktycznych wpływało niewiele ofert. Przyczyną małej liczby ofert, według dyrektora Biura, były: wysoki poziom trudności zadania, które jest złożone metodologicznie i czasochłonne, wysokie wymagania dotyczące kompetencji kadry realizującej ewaluację oraz obawy przed uzyskaniem negatywnych wyników.

(akta kontroli: str. 237-357, 622-623, 746-897)

Biuro podejmowało działania w celu zwiększenia liczby podmiotów zgłaszających się do konkursów poprzez organizowanie szkoleń podnoszących kompetencje kadr w zakresie ewaluacji. W latach 2014-2016 Biuro brało udział w realizacji projektu „Profnet. Wsparcie organizacji pozarządowych realizujących profilaktykę uzależnień”, ukierunkowanego na wzmocnienie sektora organizacji pozarządowych realizujących profilaktykę uzależnień, w tym głównie na doskonalenie realizowanych przez te organizacje programów profilaktycznych oraz zwiększenie kompetencji zawodowych realizatorów programów. Biuro uczestniczyło też w tworzeniu serwisu internetowego www.profnet.org.pl, przeprowadzało szkolenia z zakresu ewaluacji, udzieliło wsparcia w postaci konsultacji w zakresie ewaluacji, udostępniło na stronie

¹² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 (Dz. U. poz. 1492, dalej: NPZ).

www.kbpn.gov.pl i www.programyrekomendowane.pl podręcznik „Ewaluacja krok po kroku”, realizowało do 2016 r. szkolenia on-line dla lekarzy.

(akta kontroli: str. 112-114, 198- 211, 220-229, 230- 481, 622-623, 746-897)

1.6. Dyrektor Biura ustalił szczegółowe warunki udziału w konkursach na realizację zadań Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii, określonych w Narodowym Programie Zdrowia na lata 2016-2020. Dla części zadań, m.in. takich jak: ewaluacja programów profilaktycznych, opracowanie programu profilaktyki uniwersalnej, szkolenia przygotowujące nowych realizatorów programów profilaktycznych adresowanych do rodziców i wychowawców, opracowania i pilotażowej realizacji z ewaluacją programu wzmacniania kompetencji wychowawczych rodziców i osób pracujących z dziećmi i młodzieżą, opracowania i upowszechnienia programu profilaktycznego dla młodzieży głuchej i słabosłyszącej, każdorazowo jako cel wskazano poszerzenie lub udoskonalenie oferty programów rekomendowanych. Jak wyjaśnił dyrektor Biura, szczegółowe kryteria merytoryczne w konkursach odnoszą się do standardów jakości programów profilaktycznych i wywodzą z założeń profilaktyki o naukowych podstawach. Według wyjaśnień dyrektora Biura, uwzględnianie w procedurze konkursowej poszczególnych standardów, zawartych w opisie zadań konkursowych, znajduje swoje odzwierciedlenie również w trakcie oceny merytorycznej przedłożonych wniosków lub ofert, zgodnie z którą oceniane są m.in. zasadność teoretyczna i empiryczna wybranego sposobu realizacji projektu, szczegółowość i poprawność planu ewaluacji projektu oraz odniesienie do uzyskanych wyników przeprowadzonej ewaluacji.

(akta kontroli: str. 237-356, 478-481)

2. Dyrektor Biura inicjował prace nad nowymi rozwiązaniami legislacyjnymi służącymi przeciwdziałaniu narkomanii w zakresie profilaktyki oraz uczestniczył w pracach nad projektami aktów prawnych, w tym związanych z profilaktyką w zakresie narkomanii oraz zmianą ustawy w sprawie przeciwdziałania narkomanii oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

(akta kontroli: str. 212-213, 220-229, 357-361)

3.1. Zgodnie z przepisem art. 6 ust. 5 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, w strukturze Biura działało Centrum Informacji o Narkotykach i Narkomanii¹³, które realizowało obowiązki w zakresie monitorowania działań podejmowanych na rzecz przeciwdziałania narkomanii na poziomie krajowym¹⁴. Efektem prac Centrum, było m.in. przygotowanie pakietu materiałów edukacyjno-informacyjnych, w tym: programu profilaktyki uniwersalnej z 2011 r. „Smak życia czyli debata o dopalaczach”, adresowanego do młodzieży szkolnej w wieku 15-18 lat,

¹³ Dalej: Centrum.

¹⁴ Centrum w okresie 2013-2018 zrealizowało i zleciło szereg badań m.in. na temat rozpowszechnienia używania narkotyków w populacji generalnej i w wybranych grupach, zgłaszalności do leczenia z powodu narkotyków, chorobach zakaźnych związanych z narkotykami, zgonach związanych z narkotykami i śmiertelnością wśród użytkowników narkotyków, problemowym używaniu narkotyków, w tym opioidów. Wyniki badań i raporty publikowano na stronie internetowej Biura. Przy współpracy z innymi instytucjami przeprowadzono ogólnopolskie reprezentatywne badanie na młodzieży, a samodzielnie Biuro przeprowadziło ogólnopolskie reprezentatywne badanie na populacji generalnej. Gromadzono corocznie i analizowano dane z placówek leczniczych, celem śledzenia trendów w zakresie epidemiologii, jak też skuteczności wdrażanego programu CANDS. Dane o rozpowszechnianiu zakażeń wirusem HIV, HCV i innych chorób zakaźnych, wśród iniekcyjnych użytkowników narkotyków Biuro czerpało z badań własnych oraz danych państwowego Zakładu Higieny Narodowego instytutu Zdrowia Publicznego. Wskaźnik umieralności z powodu narkotyków ustalono na podstawie min. Danych z GUS, oraz z danych Warszawskiego Uniwersytetu Medycznego. Biuro zleciło przeprowadzenie projektów badawczych „Zgony wśród problemowych użytkowników narkotyków. Badania kohortowe.” Z danych IPIn pozyskiwano szacunkową liczbę użytkowników, a współpraca z Policją, prokuraturą i Strażą Graniczną dostarczała wiedzy o karalności i liczbie wszczętych postępowań i zatrzymań.

dotyczących "dopalaczy", poradnika dla rodziców w formie broszury „Blżej siebie, dalej od narkotyków” na temat substancji psychoaktywnych, poradnika dla rodziców „O lekach, marihuanie, dopalaczach bez histerii”, edukacyjnej broszury dla rodziców i nauczycieli, zawierającej informacje na temat nowych substancji psychoaktywnych „Nowe narkotyki – dopalacze. Informator dla rodziców i nauczycieli”, ulotki „Nowe narkotyki. Czy znasz prawdę o dopalaczach?”. Według dyrektora Biura, trend spadkowy umiarności w latach 2000-2016, potwierdzony m.in. badaniami Centrum, może wskazywać na postępy w osiaganiu celów kolejnych edycji KPPN¹⁵.

(akta kontroli: str. 220- 229, 482-484, 633-647, 679-718, 901-912, 996)

3.2. Coroczne sprawozdania przesyłane przez gminy były dla Biura źródłem wiedzy na temat realizacji programów rekomendowanych na poziomie gmin. Realizując obowiązek sprawozdawczy w latach 2016 - 2018 gminy przesyłały do Biura odpowiednio 2129, 2113 i 2133 sprawozdania (czyli odpowiednio 86%, 85% i 86% spośród wszystkich gmin w kraju). Ze złożonych sprawozdań wynika, że na przestrzeni lat 2013-2017 liczba gmin, w których realizowano programy profilaktyki o potwierdzonej skuteczności wzrosła z 202 do 540, co oznacza wzrost odsetka tych gmin z 8% do 22%. Systematycznie od 2013 r. rosła też liczba realizowanych przez gminy programów rekomendowanych z 11 programów w 2013 r., do 22 programów w 2017 r.

(akta kontroli: str. 586-597, 598-599, 925-945)

Biuro zmierzało do zwiększenia świadomości zarządów gmin o ofercie programów rekomendowanych poprzez: opracowanie i wdrożenie w 2016 r. portalu edukacyjnego www.programyrekomendowane.pl, podejmowanie tej tematyki podczas współfinansowanych przez Biuro konferencji ogólnopolskich i międzynarodowych, realizację konferencji wojewódzkich, opracowanie i udostępnienie publikacji adresowanej do jednostek samorządu terytorialnego „Lokalne strategie rozwiązywania problemu narkomanii”, organizację szkoleń przygotowujących do wdrażania i realizacji programów rekomendowanych. Biuro zorganizowało osiem debat regionalnych poświęconych problematyce profilaktyki uzależnień, w których wzięli udział przedstawiciele samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych, opracowało publikację „Rekomendowane programy profilaktyki uzależnień”. W trakcie konferencji „Rekomendacje KPPN dla Gminnych Programów Przeciwdziałania Narkomanii” zaprezentowano uczestnikom możliwości wsparcia ze strony Biura w realizacji programów rekomendowanych.

(akta kontroli: str. 357- 375, 486- 540, 586-600, 925-946)

4. Biuro nie przeprowadziło okresowej ewaluacji funkcjonowania systemu rekomendacji programów profilaktycznych, co było niezgodne z dyspozycją pkt 16 cel XI NPZ. W planie zadań do realizacji na 2017 r. przewidziano wprawdzie ewaluację funkcjonowania systemu rekomendacji, jednak jej nie przeprowadzono. Według wyjaśnień dyrektora, Biuro uzyskało z Ministerstwa Zdrowia informację (9 sierpnia 2016 r.), że zadania koordynacyjne, ewaluacyjne i badawcze należą do kompetencji Ministra Zdrowia i mogą być finansowane w drodze konkursu ogłoszonego przez Ministra Zdrowia. To, według wyjaśnień dyrektora, było przyczyną nieogłoszenia konkursu na przeprowadzenie ewaluacji systemu rekomendacji. Według wyjaśnień dyrektora, Biuro podjęło działania, które w inny sposób miały umożliwić pozyskanie informacji na temat funkcjonowania systemu rekomendacji. Ogłoszono konkurs na zadanie „Standardy jakości w profilaktyce – ogólnopolska konferencja”, jednak oferta, która wpłynęła została oddalona z powodów merytorycznych. Zadanie to zostanie zrealizowane w 2019 r. w formie

seminarium eksperckiego, poświęconego zagadnieniu utrzymania jakości programów rekomendowanych i funkcjonowania systemu rekomendacji programów profilaktycznych. Ponadto na bieżąco dokumentowano przebieg prac zespołu do spraw rekomendacji oraz sporządzano informacje o zrealizowanych w poszczególnych latach działaniach w ramach systemu rekomendacji, co uznano za ewaluację wewnętrzną. Biuro dokonywało też oceny opisowej, która odnosiła się do uzyskanych w danym roku rezultatów, mierzonych liczbą: nadesłanych wniosków o ocenę programu, ocenionych wniosków, programów, które uzyskały pozytywną opinię i programów, które nie uzyskały pozytywnej opinii. W ocenie NIK, Biuro monitorowało¹⁶ realizację zadań w ramach systemu rekomendacji, co można uznać za jeden z elementów ewaluacji, jednakże nie przeprowadziło okresowej ewaluacji tego systemu. NIK wskazuje, że w piśmiennictwie¹⁷ rozróżnia się, w zależności od terminu przeprowadzenia, trzy rodzaje ewaluacji: ewaluację ex ante (przeprowadza się ją przed rozpoczęciem realizacji projektu lub programu); ewaluację on-going (przeprowadzaną w trakcie realizacji projektu programu) oraz ewaluację ex post (przeprowadzaną po zakończeniu projektu lub programu). Ewaluację przeprowadzaną w trakcie realizacji projektu lub programu oceniać się winno pod względem takich kryteriów jak: trafność, skuteczność i efektywność (a tego w działaniach Biura zabrakło). Jednym z głównych celów ewaluacji jest bowiem ocena rzeczywistych efektów realizacji danej interwencji publicznej.

(akta kontroli: str. 198-207, 357-359, 898-911)

5. Funkcjonujące do kwietnia 2019 r. procedury regulujące zasady prac działającego przy Biurze zespołu do spraw rekomendacji, w ocenie NIK, nie były precyzyjne. Z porozumienia w sprawie określenia zasad i obszarów współpracy instytucji w zakresie wdrażania systemu rekomendacji programów profilaktycznych i z regulaminu pracy zespołu do spraw oceny i rekomendacji wynika, że celem powołania zespołu było m.in.: dokonywanie ocen wniosków o rekomendację, która miała się odbywać poprzez wypełnienie arkusza oceny programu, co członkowie zespołu mieli potwierdzać podpisem na arkuszu; zawiadamianie wnioskodawcy o wyniku oceny oraz dokumentowanie posiedzeń zespołu w protokołach. Regulamin (podpisany wyłącznie przez kierownika Działu Profilaktyki i Edukacji Publicznej¹⁸) nie określał, w jaki sposób arkusze oceny sporządzane przez członków zespołu (pochodzących z czterech różnych instytucji uczestniczących w procesie rekomendacji) miały być dostarczane do Biura (jako koordynatora) przed lub na posiedzenie zespołu, nie wskazano również obowiązku umieszczania na arkuszach danych identyfikujących instytucję, w imieniu której został on sporządzony (w trakcie kontroli stwierdzone zostały natomiast braki stosownych oznaczeń, o czym w dalszej części wystąpienia). Zawarto w nim również zapis, że jednym z zadań zespołu będzie „przedstawianie wniosku o udzielenie rekomendacji do dyrekcji instytucji” oraz „sporządzanie wniosków do dyrekcji instytucji będących stronami porozumienia o udzielenie rekomendacji ocenionym programom”. Zapisy te nie określały zadań dyrektorów jednostek uczestniczących w procesie opiniowania programów w ramach procedury rekomendacji, w tym ich decydującej roli w akceptacji opinii o umieszczeniu programu w bazie programów rekomendowanych. Według wyjaśnień kierownik Działu Profilaktyki, w treści porozumienia regulującego prace zespołu skupiono się

¹⁶ Monitoring to bieżące sprawdzenie postępów w realizacji przedsięwzięcia, monitorowanie ryzyka, zaproponowanie działań zaradczych, aktualizacja planów (Studium wykonalności. Poradnik, Dariusz Bogucki, Biblioteka Administracja Publiczna, Wrocław 2016, str. 76).

¹⁷ Ewaluacja. Poradnik dla pracowników administracji publicznej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012, str. 31-32. Zobacz też: Zarządzanie projektami, redakcja naukowa Michał Trocki, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2015, str. 280-300.

¹⁸ Dalej: Kierownik Działu Profilaktyki.

na jego zadaniach merytorycznych, opracowano wzory dokumentów i arkuszy służących ocenie programu, a w treści NPZ, ani w innych aktach prawnych nie było wskazówek czy, i w jaki sposób sformułować zadania członków zespołu i ich ewentualne obowiązki formalne, dotyczące podpisów i oznaczania arkuszy ocen. Dyrektor Biura dodał, że brak ww. regulacji nie spowodował trudności w realizacji celu, dla którego zespół został powołany.

Jak wynikało z dokumentów zgromadzonych przy 24 wnioskach o udzielenie rekomendacji programom profilaktycznym i sześciu wnioskach o przedłużenie rekomendacji na kolejny okres, w celu oceny tych wniosków, od stycznia 2016 r. do 20 lutego 2019 r., zespół odbył posiedzenia udokumentowane 35 protokołami. Treść protokołów wskazywała, że decyzje o przyznaniu rekomendacji zapadały po uzgodnieniu kwestii ocen dla każdego wniosku. W aktach zgromadzonych przy wnioskach znajdowały się arkusze ocen instytucji wchodzących w skład zespołu. Żaden w protokołów posiedzeń Zespołu nie był podpisany przez osobę sporządzającą, w trzech przypadkach nie wskazano również kto sporządził protokół. Na dwóch (spośród 29) posiedzeniach zespołu nie był obecny przedstawiciel Ośrodka, na pozostałych posiedzeniach byli obecni wszyscy członkowie zespołu. W aktach jednego wniosku nie było arkusza oceny dokonanej przez Biuro, w innym przypadku nie było arkuszy Biura i Ośrodka. W 13 przypadkach na arkuszu ocen nie było oznaczenia pozwalającego na ustalenie instytucji, która go wypełniła, w 16 przypadkach brak było podpisu osoby wypełniającej arkusz oceny lub podpis nie umożliwiał identyfikacji osoby, która go złożyła. Według kierownik Działu Profilaktyki, brak podpisów na arkuszach oceny Biura był niedopatrzeniem. Kierownik nie wskazała natomiast przyczyny niepodpisywania protokołów przez osobę sporządzającą.

W ocenie NIK, udzielenie rekomendacji programowi profilaktycznemu, a tym samym uwzględnienie go w systemie rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego, do którego odwołują się m.in. przepisy rozporządzenia w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020, winno mieć oparcie w rzetelnie udokumentowanym postępowaniu, czego w skontrolowanych sprawach zabrakło.

(akta kontroli: str. 220-229, 357, 721-745, 898-911, 999-1001)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) nieprzeprowadzenie okresowej ewaluacji systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego,
- 2) brak precyzyjnych procedur regulujących zasady prac zespołu do spraw rekomendacji.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Wnioski

- 1) przeprowadzenie okresowej ewaluacji funkcjonowania systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego,
- 2) doprecyzowanie zapisów w procedurach stanowiących element systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego, tak aby uregulować proces dostarczania arkuszy oceny wniosków i sposobu procedowania w sprawie wniosków przez poszczególnych członków zespołu, oraz wskazać, jaki jest udział w jego funkcjonowaniu dyrektorów instytucji wchodzących w jego skład.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Delegatury NIK w Poznaniu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Poznań, 19 kwietnia 2019 r.

Kontroler
Agnieszka Hofman
Inspektor kontroli państwowej

/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu
p.o. dyrektor
Andrzej Aleksandrowicz

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał p.o. Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Poznaniu Andrzej Aleksandrowicz.