

Od 2005 roku gminy zostały zobowiązane przepisami Ustawy z 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu narkomanii do opracowywania gminnych programów przeciwdziałania narkomanii.

PRZECIWDZIAŁANIE NARKOMANII NA POZIOMIE LOKALNYM

Artur Malczewski

Centrum Informacji o Narkotykach i Narkomanii
Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii

Ponad 10 lat temu został wprowadzony nowy obowiązek wspierania działań dotyczący przeciwdziałania narkomanii. Gminy co roku są jednym z największych płatników działań z zakresu profilaktyki uzależnień w ramach lokalnych strategii. W 2016 roku wydały one ponad 37 mln złotych na lokalne programy przeciwdziałania narkomanii. Średnio gmina w Polsce przeznaczyła na ten cel około 2000 złotych (mediana wyniosła 4400 zł). Do mocnych stron polskiego systemu należy oparcie działań jednostek samorządu terytorialnego (JST) na lokalnej strategii przeciwdziałania narkomanii lub strategii przeciwdziałania uzależnieniom. Jest to wskazanie zapisane w ustawie narkotykowej z 2005 roku. Do 2005 roku JST były zobowiązane do opracowania tylko strategii rozwiązywania problemów alkoholowych. Najnowsze dane z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii (KPPN) pokazują, że zdecydowana większość gmin w Polsce posiada strategię w obszarze uzależnień. Zgodnie z danymi z 2016 roku, pochodzącymi z 2113 JST, Gminny Program Przeciwdziałania Narkomanii został opracowany w 965 gminach (w 2015 roku wskaźnik ten wynosił 939), 1148 gmin opracowało wspólny program dla alkoholu i narkotyków – Gminny Program Przeciwdziałania Uzależnieniom (w 2015 roku 1190 gmin). Nałożenie na gminy w 2005 roku nowego obowiązku wiązało się również ze wskazaniem źródła finansowania

działań z zakresu przeciwdziałania narkomanii. Środki pochodzą z tzw. korkowego, czyli z wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

Ponadto w Krajowym Programie Przeciwdziałania Narkomanii znajdowały się zadania dla JST dotyczące monitorowania, czyli powtarzalnej diagnozy problemu narkotyków i narkomanii. Wyznaczenie takich działań miało na celu skłonienie gminy do opracowywania lokalnych strategii w oparciu o lokalną analizę sytuacji zarówno w obszarze problemu, jak i działań zapobiegawczych. W efekcie JST miały możliwość prowadzenia swojej polityki w oparciu o zdefiniowane potrzeby oraz ocenę posiadanych zasobów. Wsparciem dla tego procesu były szkolenia i publikacje dotyczące monitorowania wydawane przez Krajowe Biuro i Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej¹ w Warszawie. Według najnowszych danych z realizacji KPPN w 2016 roku

W 2016 roku wiele gmin wspierało działania z zakresu profilaktyki wskazującej i selektywnej: 518 gmin finansowało działalność profilaktyczno-wychowawczą świetlic socjoterapeutycznych i ognisk wychowawczych, 378 gmin obozy profilaktyczne, 135 gmin programy wczesnej interwencji adresowane do młodzieży używającej eksperymentalnie lub okazjonalnie środków odurzających, np. „Fred goes net” i Szkolna Interwencja Profilaktyczna, a 449 gmin realizowało inne programy skierowane do dzieci i młodzieży z grupy ryzyka.

opracowanych zostało 205 raportów z monitorowania zjawiska narkotyków i narkomanii na poziomie lokalnym (w 2015 roku 221), 86 gmin zadeklarowało zlecenie lub prowadzenie badań w populacji generalnej, a 85 gmin wśród młodzieży. Badania te są wykorzystywane jako element lokalnej diagnozy. Do prowadzenia przez JST skutecznych działań potrzebni są partnerzy. W Polsce istnieje szeroka baza organizacyjna do przeciwdziałania narkomanii, oprócz JST

działają: organizacje pozarządowe, placówki lecznicze, placówki oświatowe, ośrodki pomocy społecznej itd. Jest to niewątpliwie mocna strona polskiego systemu przeciwdziałania narkomanii. Różnorodność partnerów pozwala na tworzenie szerokiej koalicji i korzystanie z zasobów, które są potrzebne do pro-

wadzenia skutecznych działań. Warto podkreślić, iż polskie rozwiązania dla samorządu lokalnego oparte są na decentralizacji działań. Przekazanie w 1999 roku kompetencji władzom samorządowym miało na celu m.in. dostosowanie ich działań do lokalnego kontekstu i korzystanie z lokalnych zasobów. W efekcie JST

Tabela 1. Finansowanie przez gminy programów profilaktyki uniwersalnej w 2015 i 2016 roku.

	2015	2016
Liczba szkół realizujących programy profilaktyki uniwersalnej	10 182	10 171
Liczba placówek systemu oświaty innych niż szkoły realizujących programy profilaktyki uniwersalnej	1765	1653
Liczba osób objętych programami profilaktyki uniwersalnej w systemie oświaty	1 624 897	1 567 511

Zródło: Sprawozdania Krajowego Biura z realizacji KPPN w 2015 i 2016 roku na podstawie danych pochodzących z gmin.

Tabela 2. Działania gmin dotyczące finansowania rekomendowanych programów profilaktyki uniwersalnej w 2015 i 2016 roku.

Nazwa programu	Koordynator programu	Liczba gmin finansujących dany program		Liczba szkół i placówek systemu oświaty		Liczba odbiorców	
		2015	2016	2015	2016	2015	2016
„Archipelag Skarbów”	Fundacja Homo Homini	135	131	542	352	46 773	48 029
„Fantastyczne Możliwości”	IPiN	17	26	58	95	5097	5096
„Program Domowych Detektywów”	IPiN	64	88	167	243	12 591	13 374
„Program Profilaktyczno-Wychowawczy Epsilon”	Stowarzyszenie „Epsilon”	22	28	139	157	88 945	28 817
„Program Wzmacniania Rodziny 10–14”	Fundacja „Maraton”	16	22	47	55	1568	2529
„Przyjaciele Zippiego”	Centrum Pozytywnej Edukacji	62	100	151	286	7731	12 914
„Szkoła dla Rodziców i Wychowawców”	ORE	106	101	243	244	6788	10 564
„Laboratorium Wiedzy Pozytywnej”	Stowarzyszenie Monar	6	7	8	4	339	846
„Spójrz Inaczej dla klas 1-3”	Stowarzyszenie Psychoprofilaktyki „Spójrz Inaczej”		114		340		27 106
„Spójrz Inaczej dla klas 4-6”	Stowarzyszenie Psychoprofilaktyki „Spójrz Inaczej”		122		409		34 572
„Trzy Koła”	Fundacja Wychowawców i Młodzieży PROM		15		30		1579
„Debata”	Krzysztof Wojcieszek przy udziale Stowarzyszenia Profilaktycznego Noe		70		217		14 662

Zródło: Sprawozdania Krajowego Biura z realizacji KPPN w 2015 i 2016 roku na podstawie danych pochodzących z gmin (2015 rok N=2 129 i 2016 rok N=2113).

w dużym stopniu angażują się w działania z zakresu profilaktyki uniwersalnej i mogą podejmować decyzje oparte na analizie własnych potrzeb.

Wspieranie profilaktyki uniwersalnej

Zgodnie z danymi z Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii w 2016 roku 1808 gmin wspierało programy profilaktyki uniwersalnej (85%) (w 2015 roku było ich 1804). Realizując działania z tego zakresu, 1213 gmin (w 2015 roku 1250) wspierało realizację programów profilaktycznych na wszystkich poziomach edukacji (przedszkola, szkoły podstawowe, gimnazja, szkoły ponadgimnazjalne), 1064 gminy (w 2015 roku 1034) wspierało oferty pozaszkolnych zajęć dla dzieci i młodzieży, 711 gmin (w 2015 roku 756 gmin) programy profilaktyki narkomanii adresowane do rodziców, zaś 632 gminy (w 2015 roku 585) – inne niż ww. działania, zgodne z zadaniami określonymi w art. 2 ust. 1 pkt 1-3 oraz w art. 10 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii.

Spośród programów profilaktyki uniwersalnej, które uzyskały rekomendację Krajowego Biura, IPiN, ORE i PARPA, samorządy gmin najczęściej finansowały realizację programu „Archipelag Skarbów” (131 gmin) oraz „Spójrz Inaczej” dla klas 4-6 (122 gminy). Informacje na temat programów rekomendowanych są dostępne na stronie www.programyrekomendowane.pl. Gminy finansowały również program „Unplugged”,

koordynowany przez Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii. Był on realizowany przez 69 jednostek samorządu terytorialnego i łącznie objął 6406 osób.

W sumie programami rekomendowanymi objęto 202 104 osoby. Warto porównać, jak zmieniło się zaangażowanie samorządu lokalnego we wspieranie programów rekomendowanych. Rok 2012 był pierwszym pełnym rokiem realizacji KPPN na lata 2011–2016, a 2016 ostatnim. W 2012 roku programy rekomendowane były finansowane przez

258 gmin: 46 gmin realizowało „Archipelag Skarbów” (w 2016 roku 131), 17 gmin – program „Fantastyczne Możliwości” (w 2016 roku 26 gmin), 45 gmin – „Program Domowych Detektywów” (w 2016 roku 88), 32 gminy – „Program Wzmacniania Rodziny” (w 2016 roku 22), 34 gminy – program „Unplugged”, „Szkolę dla Rodziców i Wychowawców” wsparły 84 gminy. Łącznie programami rekomendowanymi z obszaru profilaktyki uniwersalnej objęto w 2012 roku 40 345 osób, w 2016 roku liczba ta wzrosła pięciokrotnie, co jest m.in. efektem większej liczby programów w bazie

programów rekomendowanych.

Profilaktyka selektywna i wskazująca

W 2016 roku 1148 gmin wspierało działania z zakresu profilaktyki wskazującej i selektywnej: 518 gmin finan-

Dane z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii wskazują na duże zaangażowanie jednostek samorządu terytorialnego w przeciwdziałanie narkomanii. Wzrasta liczba gmin oraz liczba odbiorców programów rekomendowanych. Najwięcej samorządów finansowało realizację programu „Fred goes net”. Niestety, niewiele mamy takich miast, jak np. Płock, które realizują kilka programów rekomendowanych (osiem w 2016 roku) i wspierają powstanie programów redukcji szkód.

Tabela 3. Działania gmin dotyczące finansowania programów profilaktyki selektywnej i wskazującej w 2015 i w 2016 roku.

	2015	2016
Liczba osób objętych programami profilaktyki selektywnej i wskazującej	107 393	134 170
Liczba osób, które korzystały z pomocy psychologicznej w związku z występowaniem w rodzinie problemu narkotykowego	43 711	33 547
Liczba osób, które korzystały z pomocy prawnej w związku z występowaniem w rodzinie problemu narkotykowego	11 758	3351

Źródło: Sprawozdania Krajowego Biura z realizacji KPPN w 2015 i 2016 roku na podstawie danych pochodzących z gmin (2015 rok N=2 129 i 2016 rok N=2113).

sowało działalność profilaktyczno-wychowawczą świetlic socjoterapeutycznych i ognisk wychowawczych (w 2015 roku 558), 378 gmin obozy profilaktyczne (w 2015 roku 403), 135 gmin programy wczesnej interwencji (w 2015 roku 129) adresowane do młodzieży używającej eksperymentalnie lub okazjonalnie środków odurzających, takie jak m.in. „Fred goes net” i Szkolna Interwencja Profilaktyczna, natomiast 449 gmin realizowało inne programy skierowane do dzieci i młodzieży z grup ryzyka (w 2015 roku 489), tj. ze środowisk zmarginalizowanych, zagrożonych demoralizacją i wykluczeniem społecznym oraz dzieci i młodzieży ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi. Dodatkowo 449 gmin (w 2015 roku 240) wspierało inne niż wymienione działania, zgodne z zadaniami określonymi w art. 2 ust. 1 pkt 1-3 oraz w art. 10 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, wśród których najczęściej wskazywano działania edukacyjno-informacyjne.

Wśród programów profilaktyki selektywnej i wskazującej finansowanych w 2016 roku przez gminy znalazły się także programy rekomendowane. Najwięcej samorządów (74) finansowało realizację programu „Fred goes net”. Dodatkowe informacje na temat ww. programów znajdują się w tabeli 4.

Wyzwania w profilaktyce lokalnej

Do słabych stron polskiego systemu należy zaliczyć fluktuację wśród osób zajmujących się tematyką uzależnień w urzędach gmin i miast, co powoduje brak ciągłości prowadzonych działań i potrzebę ciągłych szkoleń. Zmiany w kadrach powodują, że nie zawsze nowe osoby mają wystarczające kompetencje, aby podejmować działania na swoim terenie. Ponadto pracownicy JST zajmujący się przeciwdziałaniem narkomanii mają w swoich zadaniach nie tylko uzależnienia, ale również inne zagadnienia społeczne. Duże zaangażowanie w finansowanie działań z zakresu profilaktyki uniwersalnej nie oznacza, że są finansowane skuteczne programy. Nadal wspierane są działania o niskiej efektywności: festyny, pikniki, biegi przeciw narkotykom i występuje akcyjność działań.

Do obszarów, gdzie nastąpiła poprawa, należą programy profilaktyki selektywnej i wskazującej. W niewielkim jednak stopniu JST wspierają programy redukcji szkód oraz postrehabilitacyjne. W 2015 roku programy ograniczania szkód zdrowotnych związanych z używaniem narkotyków były finansowane zaledwie przez 99 gmin (tj. 5% spośród 2129 gmin, które opracowały gminny pro-

Tabela 4. Działania gmin dotyczące finansowania rekomendowanych programów profilaktyki selektywnej i wskazującej w 2015 i 2016 roku.

Nazwa programu	Koordynator programu	Liczba gmin finansujących dany program		Liczba odbiorców	
		2015	2016	2015	2016
„Fred goes net”	Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii	57	74	2512	2558
„Program Przeciwdziałania Młodzieżowej Patologii Społecznej”	Fundacja Praesterno	7	7	1890	388
„Szkolna Interwencja Profilaktyczna”	IPiN i ORE	24	49	7328	8271
„Środowiskowa Profilaktyka Uzależnień”	Towarzystwo „Nowa Kuźnia”	6	7	713	2315
„Program wspomaganie rozwoju psychospołecznego dzieci nieśmiałych”	Uniwersytet Kazimierza Wielkiego	6	6	54	67
„Program wspomaganie rozwoju psychospołecznego dzieci nieulubianych przez rówieśników z powodu zachowań antyspołecznych”	Uniwersytet Kazimierza Wielkiego	7	4	22	15
„Program Nauki Zachowania”	Niepubliczny Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli SOPHIA		7		189

Zródło: Sprawozdania Krajowego Biura z realizacji KPPN w 2015 i 2016 roku na podstawie danych pochodzących z gmin (2015 rok N=2 129 i 2016 rok N=2113).

gram). W przypadku programów postrehabilitacyjnych realizację tego typu działań wsparło 366 gmin (17%).

Inne słabe punkty polskiego systemu to brak platformy współpracy pomiędzy różnymi instytucjami. Poprawy wymaga również integracja działań szkół i samorządów na poziomie lokalnym. Na szkoły nałożono nowe zadania, na które nie ma dodatkowych środków. Zadania te mogłyby być finansowane przez JST. W samym samorządzie wydziały zajmujące się oświatą i uzależnieniami nie zawsze ze sobą współpracują. Na poziomie lokalnym mamy również czasami sytuację różnych perspektyw władz lokalnych i organizacji pozarządowych.

Z drugiej jednak strony JST mają coraz więcej narzędzi, z których mogą korzystać. Rozwija się baza programów rekomendowanych, w której obecnie znajduje się 19 programów. W połowie 2016 roku powstała specjalna strona poświęcona programom: www.programyrekomendowane.pl. Od stycznia 2016 roku weszła w życie ustawa o zdrowiu publicznym, która ma integrować różne działania z obszaru zdrowia. Ustawa uzupełniona jest o Narodowy Program Zdrowia (NPZ). KPPN jest obecnie częścią NPZ. Nowa struktura działań z zakresu przeciwdziałania narkomanii pozwala gminom na większą elastyczność w wydatkowaniu środków finansowych. Z drugiej strony zwiększyły się środki w instytucjach centralnych, które mogą korzystać z tzw. korkowego.

Standardy w profilaktyce

W Polsce od kilku lat promowane są Europejskie Standardy Profilaktyki Uzależnień od Narkotyków (EDPQS). Służą temu szkolenia adresowane m.in. do przedstawicieli gmin, publikacje poradników w języku polskim tzw. toolkits czy międzynarodowe konferencje². Pierwsze trzy poradniki EDPQS zostały wydane w języku polskim przez Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej w 2016 (toolkits 1,2 i 4)³, a ostatni został wydany we wrześniu 2017 roku (toolkit 3). Ponadto Polska aktywnie wspiera promowanie Europejskich Standardów w innych krajach. W 2016 roku ekspert Centrum Informacji KBPN przeprowadził szkolenia z Europejskich Standardów na Litwie i Łotwie. We wrześniu jeden z dni corocznego REITOX Akademii w Tallinnie dla krajów bałtyckich i Polski był poświęcony podsumowaniu sukcesów i wyzwań we wdrażaniu standardów w krajach naszego

regionu. Warto wspomnieć, że Rada Europejska wydała w 2015 roku konkluzje dotyczące minimalnych standardów w redukcji popytu na narkotyki, które zostały przedstawione JST na konferencji KBPN w 2015 roku. W tym roku w październiku na konferencji KBPN oraz Res Humanae odbyła się sesja poświęcona standardom z udziałem ekspertów z Grecji, Chorwacji oraz krajów bałtyckich. Do szerokiej gamy różnych działań mających na celu wspieranie jakości w profilaktyce, warto zaliczyć Projekt PROFNET Fundacji Praesterno. Na stronie projektu można znaleźć publikacje dotyczące profilaktyki: <http://www.profnet.org.pl>.

Na zakończenie

Dane z realizacji KPPN wskazują na duże zaangażowanie JST w przeciwdziałanie narkomanii. Warto podkreślić, że wzrasta liczba gmin oraz liczba odbiorców programów rekomendowanych. Niestety, niewiele mamy takich miast, jak np. Płock, które realizują wiele różnych programów rekomendowanych (osiem w 2016 roku), jak również wspierają powstanie programów redukcji szkód. W ubiegłym roku Płock uruchomił program partyworkingowy. Ważnym elementem jest monitoring (diagnoza), który z jednej strony pomaga w podejmowaniu decyzji, na co przeznaczyć nasze środki, a z drugiej strony pozwala na próbę oceny prowadzonych działań. Pozostając przy Płocku, należy wspomnieć, że raport z monitorowania był jednym z bodźców do uruchomienia programu partyworkingowego, a lokalne badania ESPAD pokazały, że wdrażanie programów rekomendowanych przynosi efekty, ponieważ zmniejszyły się wskaźniki dotyczące użytkowników narkotyków w tym mieście. Przykład Płocka pokazuje, że warto na swoim terenie monitorować prowadzone działania, ponieważ pozwala to ocenić ich skuteczność i podjąć nowe działania, które stanowiłyby odpowiedź na ujawnione nowe problemy.

Przypisy

- ¹ Najnowsza publikacja MCPS dotycząca monitorowania dostępna jest na stronie Centrum Informacji w PDF: <http://www.cinn.gov.pl/portal?id=104971>.
- ² W 2016 roku odbyła się międzynarodowa konferencja KBPN i MCPS pt. „Jakość w profilaktyce” (informacje o konferencji: <http://www.cinn.gov.pl/portal?id=1063692>) w 2015 roku dotycząca minimalnych standardów (informacje o konferencji: <http://www.cinn.gov.pl/portal?id=836883>).
- ³ Poradniki EDPQS (Europejskich Standardów) dostępne są na stronie CINN KBPN: <http://www.cinn.gov.pl/portal?id=1165849>. Pod koniec roku dostępny będzie on-line również podręcznik numer 3.