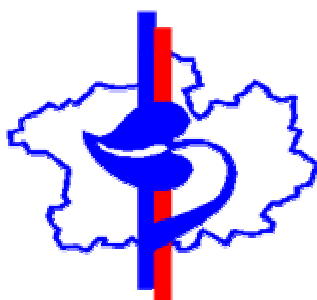


# **Evaluace protidrogových opatření a programů realizovaných ve Středočeském kraji**



## **ZÁVĚREČNÁ ZPRÁVA Č. 1**

**Název:**

**ANALÝZA SYSTÉMU KOORDINACE A ŘÍZENÍ  
KRAJSKÉ PROTIDROGOVÉ POLITIKY**

**Liberec, 2003**

**Název projektu:** Evaluace protidrogových opatření a programů realizovaných ve Středočeském kraji

**Zadavatel studie:** Krajský úřad Středočeského kraje

**Realizátor:** NTI – consulting, s.r.o.  
Škroupova 636/9, 460 01 Liberec 1

**Název zprávy:** Analýza systému koordinace a řízení krajské protidrogové politiky

**Číslo zprávy:** Závěrečná zpráva č.1 Liberec, srpen 2003

**Autoři zprávy:** Michal Miovský, Jiří Broža, Lenka Šťastná

**Počet stran:** 50 **Počet příloh:** 5

**Vedoucí projektu:** PhDr. Jiří Broža  
**Vedoucí výzkumných studií:** PhDr. Michal Miovský, Ph.D.  
**Konzultace a metodická podpora:** Mgr. Lenka Šťastná

**Výzkumný tým:** Mgr. Roman Gabrhelík  
Mgr. Mirek Charvát  
MUDr. Pavel Kubů  
Mgr. Jaroslav Vacek

**Seznam závěrečných zpráv:** Zpráva č.1 Analýza systému koordinace a řízení krajské protidrogové politiky  
Zpráva č.2 Evaluace strategie krajské protidrogové politiky  
Zpráva č.3 Zhodnocení implementace analýz potřeb

**Pro bibliografické citace:**

Mioviský, M., Broža, J., Šťastná, L. (2003). Analýza systému koordinace a řízení krajské protidrogové politiky. Závěrečná zpráva č.1 projektu Evaluace protidrogových opatření a programů realizovaných ve Středočeském kraji. NTI – consulting s.r.o., Liberec.

© Michal Mioviský, Jiří Broža, Lenka Šťastná 2003  
Cover design © NTI – consulting, s.r.o., 2003

## Obsah

Obsah .....	3
Úvod.....	4
1. Historie regionální koordinace a řízení v ČR .....	5
2. Vznik funkce krajského protidrogového koordinátora .....	10
2.1. Umístění krajského koordinátora do struktury úřadu .....	10
2.2. Náplň práce a úkoly krajského koordinátora .....	12
3. Vertikální a horizontální systém koordinace krajské protidrogové politiky .....	16
3.1. Vertikální systém koordinace krajské protidrogové politiky .....	16
3.1.1. Metodické vedení krajského protidrogového koordinátora .....	16
3.1.2. Metodické vedení sítě místních protidrogových koordinátorů .....	18
3.1.3. Organizační subordinace krajského koordinátora.....	20
3.2. Horizontální systém koordinace krajské protidrogové politiky.....	22
3.2.1. Krajská protidrogová komise .....	23
3.2.2. Pracovní skupiny .....	23
3.2.3. Minimální rozsah formalizované spolupráce.....	25
4. Analýza systému koordinace ve středočeském kraji .....	26
4.1. Analýzy pracovní náplně krajského koordinátora.....	28
4.2. Cíle v oblasti koordinace krajské protidrogové politiky.....	31
4.3. Umístění a kompetence koordinátora ve struktuře krajského úřadu .....	33
4.4. Krajská protidrogová komise .....	35
4.5. Pracovní skupiny .....	36
4.6. Regionální protidrogoví koordinátoři .....	37
5. Závěry analýzy koordinace protidrogové politiky .....	38
5.1. Doporučená opatření pro centrální úroveň koordinace protidrogové politiky .....	38
5.2. Doporučená opatření pro krajskou a regionální úroveň koordinace protidrogové politiky .....	39
Přílohy závěrečné zprávy č.1 .....	42

## Úvod

První ze série závěrečných zpráv za jednotlivé oblasti evaluace protidrogových opatření a programů realizovaných ve Středočeském kraji obsahuje analýzu systému koordinace. Tato analýza je z hlediska celého projektu krucióální, neboť vytváří základní strukturu, v níž se pohybují všechny následující analýzy. Analýza systému koordinace protidrogové politiky integruje v nejširším smyslu slova různé perspektivy, z nichž lze v rámci evaluace nahlížet na přístup Středočeského kraje k návykovým látkám. Současně se jedná o poměrně velmi podrobnou analýzu různých dokumentů vztahujících se k oblasti řízení a koordinace protidrogové politiky. Značně rozdílná úroveň kvality a pojetí těchto dokumentů byla při práci částečně limitujícím faktorem.

Dokument začíná popisem a krátkou analýzou stavu regionální koordinace protidrogové politiky v České republice před zánikem okresů a vznikem vyšších územněsprávních celků - krajů. Mnoho z problémů spojených s krajskou úrovní koordinace protidrogové politiky má kořeny právě v tomto období a často se jedná o problémy, které nebyly řešeny a vyřešeny již od vzniku funkce okresního protidrogového koordinátora a které je třeba v současnosti vyřešit. V opačném případě hrozí pokračování neuspokojivého stavu, ve kterém je obsaženo množství nesystémových prvků a nestandardně, nedostatečně nebo vůbec neřešených metodických subordinací.

Zvláštní pozornost je ve zprávě věnována obecnému popisu náplně práce krajského protidrogového koordinátora. Výchozím materiálem je popis náplně práce obsažený v příloze č. V Národní strategie protidrogové politiky ČR 2001 - 2004. Pokusili jsme se o zpřesnění některých bodů náplně práce a jejich vzájemného vztahu. Z popisu náplně práce také jasně vyplývají obecné kvalifikační požadavky na krajského koordinátora s poměrně zřetelnými konsekvencemi pro oblast mzdového zařazení. S náplní práce nejužěji souvisí také zařazení krajského protidrogového koordinátora do organizační struktury krajského úřadu, při kterém jsme navázali na zkušenosti s umístěním okresních koordinátorů na zaniklých okresních úřadech a navrhli dva možné modely umístění. U obou modelů jsou krátce zpracovány výhody a nevýhody spolu s vyznačením základních požadavků, jejichž splnění se pro funkčnost daného modelu jeví jako zásadní.

Ve třetí kapitole zprávy se věnujeme vysvětlení a popisu systému koordinace krajské protidrogové politiky na vertikální a horizontální úrovni. Obě tyto úrovně představují konkretizaci obecné pracovní náplně krajského koordinátora (tj., tato kapitola úzce navazuje na kapitola věnující se pracovní náplni). Právě tato kapitola nejlépe zobrazuje bohatost, hloubku a časovou i odbornou náročnost práce krajského koordinátora. Na třetí část navazuje samotná analýza koordinace protidrogové politiky ve Středočeském kraji. Jde o srovnání reálného způsobu koordinace protidrogové politiky Středočeského kraje s obecnými požadavky. Výsledkem této analýzy jsou konkrétní doporučení (včetně jejich zdůvodnění) pro změny vedoucí k zefektivnění krajského systému koordinace protidrogové politiky Středočeského kraje.

# 1. Historie regionální koordinace a řízení v ČR

Historie koordinace programů a opatření protidrogové politiky na regionální úrovni nemá v České republice příliš dlouhou dobu trvání. Po ustálení centrálního koordinačního článku, tehdejší Meziresortní protidrogové komise (dále též MPK), na úrovni meziresortního poradního orgánu (po několikaletém období působení na Ministerstvu vnitra ČR byla zřízena při Úřadu vlády) byla 14. 7. 1997 metodicky ustanovena funkce okresního protidrogového koordinátora (dále též okresního koordinátora).

První zmínka, včetně doporučení zřídit koordinační funkci na okresní úrovni byla obsažena v usnesení vlády č. 446 ze dne 18. 8. 1993 jako součást koncepce a programu protidrogové politiky, která v této době náležela do resortu vnitra (Ministerstvo vnitra bylo současně předkladatelem koncepce). Doporučení se týkalo zajištění koordinace protidrogové politiky na magistrátních a okresních úřadech alespoň na částečný úvazek. Další posun pro koordinaci protidrogové politiky na okresní úrovni přineslo až vládní usnesení č. 208 ze dne 9. dubna 1997. Jeho součástí byly dva důležité body. První se týkal pravidel čerpání finančních prostředků ze státního rozpočtu a druhý pak obsahoval schválení nového statutu MPK. Součástí schválení statutu bylo též přijetí úkolů týkajících se systému koordinace protidrogové politiky. Především se to týkalo úkolů **zpracovat analýzu řízení okresních protidrogových koordinátorů** (v té době již několik okresních koordinátorů pracovalo), **zohlednit meziresortní povahu celé oblasti** a využít ji při **vypracování návrhu modelu řízení** protidrogové politiky na místní úrovni. Dlužno dodat - **splnění těchto dvou klíčových úkolů nelze ani zpětně považovat za dostačující**.

Zařazení okresního protidrogového koordinátora do struktury okresního úřadu nebo magistrátu bylo v návrhu pokynu (návrh metodického pokynu MPK ze dne 14. 7. 1997, příloha č. 1 a 2) doporučeno do referátu sociálních věcí, nebo referátu zdravotnictví, event. kanceláře přednosta. Jedním z hlavních cílů pokynu bylo zřídit a rozvíjet funkční systém koordinace státem podporované a rozvíjené protidrogové politiky na regionální úrovni. V tomto duchu lze okresní koordinátory chápat doslova jako koordinačně-realizační článek zodpovídající za přenos strategie a rozhodnutí z centrální na regionální úroveň. Tomu odpovídala metodická subordinace, kdy síť koordinátorů měla metodicky podléhat sekretariátu MPK. Na citovaný metodický návrh pokynu z roku 1997 (MPK, 1997) navázalo v jednom ze svých bodů usnesení vlády č. 111 z roku 1998, v němž bylo zřízení funkce již uloženo a nikoli pouze doporučeno (spolu s vypracováním plánu regionální protidrogové politiky).

Všechny okresní, magistrátní úřady i obvodní úřady městských částí Prahy funkci koordinátora zřídily. Složitější byla situace u statutárních měst, která s výjimkou Havířova tuto funkci buďto nezřídila, nebo ji zřídila výrazně později. Zástupci některých statutárních měst metodický pokyn obešli kumulací funkcí (např. s funkcí manažera prevence kriminality) apod. Zřízení funkce protidrogového koordinátora a efektivní využití této funkce bylo **podmíněno dobrovolností jednotlivých institucí**. To spolu s nedostatky v uvedeném metodickém pokynu způsobovalo množství problémů od samého začátku. **Mnohé z těchto problémů zůstaly nedořešeny až do zrušení okresních úřadů k 31. 12. 2002 a přímo se promítly i do vznikající funkce krajského protidrogového koordinátora**. Pro poznání nedostatků a úskalí současné krajské koordinace protidrogové politiky je tak pochopení problémů spojených s existencí okresních koordinátorů klíčové.

Vedení sekretariátu MPK si bylo některých problémů okresní (regionální) koordinace protidrogové politiky vědomo a za účelem zlepšení si nechalo zpracovat krátkou analýzu (MPK, 1998). Na anketní dotazník odpovědělo celkem 95 úřadů ze 102 oslovených. První sledovanou oblastí byla výše úvazku. 10 z 95 došlých odpovědí nespécifikovalo výši úvazku koordinátora. Hodnoceno tak bylo pouze 85

odpovědí. Z nich 47 uvedlo plný úvazek koordinátora, 28 částečný úvazek (rozmezí 0,2-0,9). 3 pracovníci prováděli koordinaci v rámci svého jiného úvazku a funkci koordinátora vykonávali nad jeho rámec (tj. výše úvazku 0,0). Další sledovanou oblastí bylo umístění koordinátora. Jak ukazuje tabulka č. 1, odpovídalo tehdejší umístění koordinátorů nejasnostem a nevyřešeným koncepčním otázkám.

Úřad	Referát, odbor sociálních věcí	Referát, odbor zdravotnictví	Kancelář přednosty	Jiné	Neuvedeno
Okresní úřad	44	13	9	4	-
Magistrátní úřad	1	2	1	-	-
Úřad statutárního města	3	-	-	1	2
Obv.úřad MČ Praha	7	4	1	3	-
<b>CELKEM</b>	55 (58 %)	19 (20 %)	11 (11,6 %)	8 (8,4 %)	2 (2,1 %)

**Tab. 1:** Přehled umístění okresních koordinátorů (volně dle MPK, 1998)

Převážná část koordinátorů (58%) byla umístěna na referátech či odborech sociálních věcí, čemuž odpovídá snaha některých úřadů řešit drogovou oblast jako sociální problém. Pouze 20% koordinátorů bylo umístěno na referátech či odborech zdravotnictví a 11,6% jich bylo umístěno přímo v rámci kanceláře přednosty. Nesystémovost umístění koordinátorů odrážela **nesystémově připravené zavedení této funkce do praxe**. Přestože je koordinace protidrogové politiky přísně mezioborová (spadá do ní jak oblast sociální, zdravotní, tak také školská, právní atd.), nebylo žádným z dokumentů (citovaný návrh Metodického pokynu z roku 1997 a usnesení vlády č.111/1998) vhodně vyřešeno, kam má být koordinátor umístěn tak, aby na jedné straně toto umístění odpovídalo struktuře okresních úřadů a současně byl respektován základní požadavek na mezioborový charakter této práce (viz dále). Od samého vzniku této funkce **existoval zásadní rozpor** (na který již na str. 2 upozorňuje také citovaná analýza z roku 1998) **mezi vnímáním role a postavením protidrogového koordinátora ze strany MPK a jednotlivých úřadů**, které do jisté míry oprávněně upozorňovaly na nesystémové řešení, jakým byla tato funkce zřízena.

Zmíněný **mezioborový charakter oboru adiktologie**<sup>1</sup> vnáší do systému koordinace prvky, s nimiž se obtížně vyrovnává jakákoli centrální i regionální instituce. Problémy v **aplikaci komplexního přístupu** jsou zřetelné a nejvíce viditelné především na politické úrovni. Širokému rozsahu drogové problematiky odpovídají také značné **nároky na teoretickou průpravu i praktické dovednosti**. Přesto se mnohdy setkáváme s různými projevy neznalosti od matení pojmů primární prevence užívání návykových látek s prevencí terciární či léčbou nebo vzájemné zaměňování opatření na straně potlačování nabídky a omezování poptávky. Příkladem mohou být také opakované pokusy zúžit celý obor na nespecifickou prevenci, která tvoří marginální oblast a patří spíše do oblasti volného času a nikoli do oboru adiktologie. Jak v místním tisku, tak v médiích širšího záběru je možné zpětně nalézt množství různých matoucích až nesmyslných sdělení pocházejících nejen od novinářů, ale mnohdy i od samotných tehdejších koordinátorů.

Popisované problémy jsou z velké části odrazem toho, že pro funkci koordinátora nebylo vytvořeno tabulkové místo, jasné zařazení v rámci úřadu a funkce nebyla ani zařazena do platových tříd ani do Katalogu prací. Vínou toho se mnohé z klíčových oblastí nepodařilo dodnes systémově vyřešit a síť koordinátorů tak od počátku její existence doprovázejí problémy, které shrnuje analýza MPK na str. 4-5

<sup>1</sup> Nově vzniklý termín pro vědní obor zabývající se komplexně problematikou návykových látek, jejich účinků na společnost i jednotlivce.

a částečně jsou obsaženy též ve Výroční zprávě o stavu ve věcech drog za ČR za rok 1999 (MPK, 2000) :

- a) neexistence tabulkového místa a neuvedení funkce v Katalogu prací vedly k rozdílné aplikaci jak v oblasti umístění protidrogového koordinátora, tak ve výši jeho úvazku a s tím související nevyřešené krytí mezd koordinátorů,
- b) není legislativně vymezen způsob a organizace metodického vedení koordinátorů<sup>2</sup> a nastavení sítě koordinátorů neodpovídá organizační struktuře jednotlivých úřadů,
- c) bod „b“ implikuje potíže s realizací úkolů, které spadají do působnosti jak resortu (resp. referátu či odboru) sociálních věcí, tak zdravotnictví, spravedlnosti, školství atd.,
- d) nebylo vymezeno, jaké podmínky budou pro úřady vytvořeny, aby mohly realizovat regionální plány protidrogové politiky, a dále, jaké podmínky by měly být vytvořeny ze strany těchto úřadů,
- e) koordinátor nemá potřebnou pravomoc a formalizované vztahy se všemi komisemi a úřady, s nimiž musí pro efektivní výkon své funkce mít přímý kontakt nebo mít možnost s nimi samostatně spolupracovat,
- f) opakující se konflikty zájmu mezi resorty a rozdílnost přístupů na různých úrovních.

Na problémy způsobené nezařazením funkce do Katalogu prací bylo poukazováno jak neformálně, tak také při různých kontrolách práce okresních koordinátorů. Např. v okrese Třebíč byla v rámci kontroly práce koordinátora vypracována velmi kvalitní a překvapivě detailní zpráva (OkÚ Třebíč, 1999), která na zde konstatované nedostatky poukazovala a neexistenci funkce koordinátora v Katalogu prací označila za zásadní nedostatek. Poukázala také na rozpor mezi tvrzením v Koncepti protidrogové politiky vlády na období 1998-2000 (MPK, 1998), kde je uvedeno, že funkce do Katalogu prací zavedena byla (OkÚ Třebíč, 1999, str.6), a realitou.

Jedním z vůbec **největších nedostatků** celého tehdejšího systému koordinace protidrogové politiky bylo **nevhodné rozdělení drog podle jejich zákonného statutu**, tj. na drogy legální a nelegální. Umělost tohoto dělení na tzv. legální a nelegální drogy se následně promítla právě do oblastí koordinace, kdy tehdejší MPK byla afilována pouze k nelegálním látkám a pro oblast zákonem povolených drog (alkohol a tabák) podobný koordinační orgán nevznikl. To postupně vedlo k vytvoření bariéry v prevenci a léčbě mezi legálními a nelegálními drogami. Jedním z projevů byly též problémy související s aplikací nesystémového přístupu jak ke koordinaci, tak k financování a práci s médii. Mnozí koordinátoři poukazovali na negativní dopady tohoto stavu, zejména např. pro oblast primární prevence nebo pro oblast síťování služeb, ale povětšinou se tyto připomínky promítly pouze do písemných materiálů a nikoli do praktických rozhodnutí a jejich aplikace (např. Národní strategie 2001-2004, str. 8). Nedořešené problémy vedly na mnoha místech k **vysoké fluktuaci** pracovníků ve funkci koordinátora. To znemožňovalo jak kvalitní kontinuální vzdělávání, tak budování konzistentního koordinačního systému vnitřně provázaného na centrální úroveň.

V kontextu výše uvedených nedostatků v řízení a koordinaci regionální protidrogové politiky se přesto během cca 5 let, kdy funkce okresního koordinátora v ČR existovala, podařilo dosáhnout mnoha úspěchů. **Existovaly regiony, které lze zpětně označit jako dobře fungující.** V nich se podařilo vybudovat základní síť služeb, udržet jejich financování atd. Těchto úspěchů však bylo dosaženo **díky** nadstandardnímu **nasazení jednotlivců**, s nimiž tyto úspěchy stály a padaly. Pozitivním prvkem byl také víceletý systém vzdělávání koordinátorů. Do něho byly investovány nemalé finanční prostředky a vzdělávání mělo vysokou úroveň. Hodnoceno prostřednictvím výsledků, pak vzdělávání a práce částí koordinátorů byly na velmi vysoké úrovni. Často se jednalo o regiony (okresy), kde současně prokazoval funkčnost také jeden z významných nástrojů koordinátora, **protidrogová komise**. Přestože

<sup>2</sup> Např. umístění koordinátora na daném referátu či odboru znamená automaticky resortní příslušnost. To, že metodicky byli koordinátoři řízeni sekretariátem MPK a současně patřili na referát zdravotní nebo sociální, bylo nesystémové řešení vyvolávající množství organizačních a technických obtíží spojených s výkonem funkce, která je mezioborová a tedy meziresortní.

ani pro zřízení tohoto významného orgánu neexistovala dostatečná legislativní opora ani příliš jasná metodická doporučení, dokázali někteří jednotlivci sestavit (či prosadit sestavení) těchto komisí tak, aby byly funkční a sloužily svému účelu. Existovalo několik modelů, z nichž některé např. využívaly komise jako odborný a politický nástroj k prosazení potřebných změn na úrovni místní politické scény nebo sloužily ke svolávání pravidelného odborného fóra pro místní poskytovatele různých typů služeb. Záleželo na osobní invenci a schopnostech koordinátora, jak dokázal předpoklady pro funkční podobu komise převést do praxe a realizovat. Na mnoha místech se naopak stala komise zdrojem napětí a střetu zájmů osobních i ekonomických. Vedení tehdejšího MPK si bylo dobře vědomo rizik, která s sebou přinesla transformace veřejné správy. Ta v oblasti koordinace protidrogové politiky znamenala zánik sítě okresních koordinátorů a potřebu nahradit ji adekvátním způsobem. Za tímto účelem byla pro potřeby Národní strategie protidrogové politiky 2001-2004 (dále též Národní strategie) zpracována SWOT analýza koordinace protidrogové politiky (Národní strategie, 2001. Str. 8-9). Tato analýza je složena ze dvou částí, první se věnuje koordinaci protidrogové politiky jako takové (příloha 5.1.) a druhá pak koordinaci protidrogové politiky z pohledu pracovní skupiny tehdejších okresních protidrogových koordinátorů (příloha 5.8.). Výsledky SWOT analýzy se na obou úrovních v mnoha ohledech spíše opakují, či jen málo doplňují nebo rozvíjejí výsledky citované analýzy koordinace z roku 1998. Krátce můžeme shrnout:

#### **a) Kvadrant „slabé stránky“**

Nevyjasnění kompetencí a působnosti jednotlivých resortů a jeho vztah s nezralostí a nepružností stávajícího systému koordinace. Nevyjasnění vztahu protidrogových koordinátorů a školních metodiků prevence, okresních metodiků prevence a manažerů prevence kriminality. Malá koordinovanost informačních toků. Absence Ministerstva financí v MPK a celkové finanční podhodnocení financování protidrogové politiky. Legislativní a legislativněaplikační nedostatky. Nevhodné a matoucí dělení na legální a nelegální drogy a neadekvátní rozdílnost přístupu k nim (podpora užívání legálních látek a malý akcent na prevenci jejich užívání a léčby jimi způsobených poruch). Nevyřešené postavení koordinátorů. Malá schopnost využívat místní finanční zdroje.

#### **b) Kvadrant „hrozby“**

Za hlavní hrozbu byla označena reforma veřejné správy (tj. riziko zániku celé sítě koordinátorů atd.). Dále nedostatečný způsob financování protidrogové politiky. Znovu se zde objevuje poznámka o legislativních nedostatecích a nedostatecích v oblasti legislativněaplikační a lobbismus, který narušuje snahu vytvářet systémová opatření. V neposlední řadě se kritizuje vstupování neodborníků (rozuměj neprofesionálů bez adekvátního vzdělání a praxe) do oblasti vytváření a realizace protidrogové politiky jak na centrální, tak místní úrovni a s tím také spojené riziko vstupování různých sekt a dalších zájmových skupin (příkladem může být v posledních letech stále vzrůstající aktivita scientologické církve či poměrně destruktivní aktivity organizací jako „Rodiče proti drogám“, zneužívajících neznalosti některých úředníků a především pak širší veřejnosti pro šíření různých manipulačních a nepravdivých informací za účelem využití tématu drog pro svůj prospěch).

#### **c) Kvadrant „silné stránky“**

Mezi hlavní silné stránky řadí tento materiál především existenci jednotné strategie protidrogové politiky ČR, existenci sítě koordinátorů a jednotného systému jejich metodického vedení. Dále postupně se rodící systém spolupráce mezi resorty a institucemi na místní úrovni, úspěchy v oblasti jednotného přístupu k financování a především také rychlý a kvalitní rozvoj neziskového sektoru v oblasti poskytování služeb. Objevuje se též připomínka, že dosavadní průběh tvorby a aplikace protidrogové politiky je i přes drobná zakolísání a nedostatky spíše v režii odborníků nežli politiků či různých zájmových skupin a že převažuje spíše pragmatický přístup.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Je zajímavé, že průnik neodborníků do protidrogové politiky se objevil jak v kvadrantu „Hrozby“, tak „Silné stránky“. Tento fakt lze s jistou opatrností interpretovat také tak, že si protidrogoví koordinátoři uvědomovali reálné riziko spojené s transformací veřejné správy a s ní spojené možné oslabení reálného vlivu funkce koordinátora, kterého mohou různí jednotlivci či seskupení zneužít pro prosazení svých osobních zájmů.

#### d) Kvadrant „příležitosti“

Mezi hlavními definovanými příležitostmi se objevují možnosti vzdělávání a praxí v zahraničí, využívání zahraničních zkušeností a zavedení standardního systému hodnocení kvality a efektivity služeb (akreditace či certifikace protidrogových služeb od prevence po léčbu a nízkoprahové služby). Dále zavedení alternativních trestů a propojení se systémem rekvalifikací a programů podpory zaměstnanosti. Co je důležité, mezi příležitostmi se objevuje také možnost vyřešit postavení koordinátorů v rámci transformace veřejné správy.

Některé z položek uvedených ve SWOT analýze nejsou v textu vysvětleny. Je proto obtížné některé z nich zhodnotit a interpretovat, neboť není zcela zřejmé, jaký obsah je s nimi spojován.

#### **Souhrn:**

Před transformací veřejné správy a vznikem funkce krajských protidrogových koordinátorů bylo identifikováno několik oblastí nedostatků, které se během transformace doposud nepodařilo vyřešit a které negativně ovlivňují regionální protidrogovou politiku. Nedostatky při zřízení funkce koordinátora jsou:

- a) Nevyřešení tabulkového místa a neuvedení funkce v Katalogu prací včetně nedostatečného legislativního vymezení způsobu a organizace metodického vedení koordinátorů a nerespektování možností daných organizační strukturou krajských úřadů. To je pak promítnuto do umístění, kompetencí, hodnocení atd. krajského protidrogového koordinátora.
- b) Systémově nevyřešená otázka koordinace jednotlivých opatření ve vztahu ke všem typům drog bez ohledu na jejich zákonný status (tj. propojení koordinace opatření a programů zaměřených jak na legální, tak nelegální drogy).
- c) Systémově nevyřešená kompetence koordinátora a jeho umístění ve struktuře krajského úřadu ohrožuje realizaci úkolů spadajících do působnosti více než jednoho odboru. Koordinátor nemá potřebnou pravomoc a formalizované vztahy se všemi odbory, komisemi a úřady, s nimiž musí mít pro efektivní výkon své funkce přímý kontakt nebo mít možnost s nimi samostatně spolupracovat. S tím souvisí také nedostatečná doporučení pro zřizování krajských protidrogových komisí a jejich využití.
- d) Ze strany centrálních institucí veřejné správy nebyly dostatečně vymezeny legislativní, organizační, technické a personální podmínky, jejichž splnění by měl garantovat krajský úřad, a které jsou pro zabezpečení koordinace nezbytné. Totéž pak platí obráceně, tj., nebyly vydefinovány podmínky, jejichž splnění je ze strany centrálních institucí veřejné správy nezbytné pro zabezpečení a realizaci regionální protidrogové politiky.

## 2. Vznik funkce krajského protidrogového koordinátora

Ustavením funkce krajského protidrogového koordinátora měla být částečně řešena transformace sítě okresních protidrogových koordinátorů. Rychlost a celkově relativně malá připravenost transformace veřejné správy však přinesla několik těžko řešitelných problémů, týkajících se počtu osob a kapacity (celkové výše úvazku) sítě koordinátorů. Vznikem 14 krajů (včetně hl. města Prahy) se vytvořila do té doby neexistující úroveň koordinace protidrogové politiky.<sup>4</sup> Vedle toho pak vznikl prakticky trojnásobný počet územněsprávních celků v podobě tzv. pověřených obcí (resp. obcí III. stupně). Mezičlánek mezi státní (centrální) a obecní (místní) úrovní nahradil místo okresu (okresního protidrogového koordinátora) kraj (krajský protidrogový koordinátor). Ten má ve své působnosti 4x – 12x větší územní celek než původní okresy. Např. ve Středočeském kraji má v současnosti na starost protidrogovou politiku jedna krajská protidrogová koordinátorka oproti původním dvanácti okresním protidrogovým koordinátorům.<sup>5</sup> Původní představa,<sup>6</sup> že se může bez náležitého legislativního ošetření podařit transformovat síť koordinátorů z původní podoby do této nové struktury, se ukázala být chybná. Celá transformace tak vlastně proběhla a doposud probíhá ve třech fázích:

- I. **fáze:** Definitivní zánik funkce okresního koordinátora se zánikem okresních úřadů k 31. 12. 2002. Tento proces nebylo možné nijak ovlivnit ve smyslu zachování funkce koordinátora.
- II. **fáze:** Vznik funkce krajského protidrogového koordinátora (tato fáze byla díky iniciativě vedení sekretariátu MPK započata dříve, než ukončily existenci okresní úřady) na každém krajském úřadě a formální schválení této funkce hejtmany. Tím byla alespoň formálně zajištěna existence sítě krajských koordinátorů. Jejich celkový počet však byl proti původní síti menší než pětina.
- III. **fáze:** Vyjednávání s pověřenými obcemi (dále též obce III. stupně) o zřízení funkce regionálního protidrogového koordinátora<sup>7</sup> a vytvoření sítě těchto koordinátorů v každém kraji tak, aby jejich kapacita dokázala nahradit původní síť okresních koordinátorů a odpovídala potřebám a požadavkům obcí, krajů a institucí na centrální úrovni v oblasti protidrogové politiky.

Základní oblasti hodnocení funkce krajského koordinátora můžeme rozdělit do 4 skupin: pracovní náplň a základní úkoly spojené s výkonem funkce včetně požadavků na vzdělání a celkovou kvalifikaci (kapitola 2.1.), zařazení koordinátora do struktury krajského úřadu (kapitola 2.2.) a dále hodnocení systému horizontální (kapitola 3.1.) a vertikální (kapitola 3.2.) koordinace protidrogové politiky.

### 2.1. Umístění krajského koordinátora do struktury úřadu

Návrh na umístění krajského protidrogového koordinátora do struktury krajského úřadu vychází ze dvou základních předpokladů. Prvním je možnost aplikovat mezioborový přístup, který je v oblasti koordinace protidrogové politiky na jakékoli úrovni bezpodmínečně nutný a nelze jej nahradit oborovým či jiným přístupem. Druhým předpokladem jsou dostatečné kompetence a pravomoci umožňující výkon funkce protidrogového koordinátora v dostatečném rozsahu a kvalitě s respektováním existující organizační struktury krajského úřadu.

Jak již bylo popsáno v první kapitole, nebyla otázka umístění vyřešena za celou dobu existence okresních koordinátorů a převažoval spíše oborový přístup (upřednostňován byl sociální model,

<sup>4</sup> Funkce krajského koordinátora do této doby neexistovala.

<sup>5</sup> V rámci republiky se pohybuje v zástupnosti od 4 po 12 původních okresů.

<sup>6</sup> Národní strategie 2001-2004. Příloha č.8, str.2.

<sup>7</sup> Ve slovníku sekretariátu RVKPP „kontaktní pracovník“.

následován zdravotnickým). Stejně tak jsme při návrhu řešení na umístění koordinátora limitováni vágními podmínkami a požadavky na realizaci protidrogové politiky: co by mělo být zajištěno z centrální úrovně, co by měl zajišťovat krajský úřad a co pověřené obce<sup>8</sup>. Vzhledem k tomu, že organizační struktura krajských úřadů de facto není, v pro nás významných oblastech, příliš zásadně odlišná od okresních úřadů, nabízí se dvě základní varianty umístění protidrogového koordinátora. Každá z nich však vyžaduje splnění základních požadavků, bez nichž není navrhovaný model funkční. Vycházíme přitom z následujících požadavků:

- respektování existující organizační struktury krajských úřadů,
- uplatnitelnost mezioborového přístupu,
- jasné vymezení pravomocí a kompetence koordinátora na vertikální úrovni (metodická podřízenost RVKPP),<sup>9</sup> metodická nadřízenost protidrogovým koordinátorům pověřených obcí, možnost vydávat doporučení obcím atd.),
- jasné vymezení pravomocí a kompetence koordinátora na horizontální úrovni (vymezení pravomocí a kompetencí s krajskou protidrogovou komisí a vedoucími jednotlivých odborů, které se podílejí na realizaci protidrogové politiky kraje atd.),
- splnitelnost požadavků a úkolů kladených na krajské koordinátory ze strany RVKPP, ostatních centrálních institucí, krajského úřadu a obcí,
- propojení koordinace protidrogové politiky jako celku, tj. bez žádného členění na partikulární oblasti - ať již dle zákonného statutu látek nebo dle resortní příslušnosti poskytovatelů služeb, případně jiného dělení.

#### a) Model A: umístění krajského protidrogového koordinátora v kanceláři hejtmána:

**Výhody:** Tímto opatřením je zdůrazněn mezioborový charakter koordinace a určitá exkluzivita tohoto řešení může být současně velmi významným nástrojem pro spolupráci mezi jednotlivými zainteresovanými odbory. Současně tím, že hejtmán je v mnoha krajích předsedou krajské protidrogové komise, je udržena i logika subordinace. Výhodou je také to, že při zadávání úkolů jednotlivým odborům nenastává situace, kdy by jeden odbor úkoloval druhý a narušoval logiku oborově orientované struktury úřadu, ale naopak by odbory byly úkolovány z pozice, která může různým potenciálním střetům zamezit, či je alespoň zmírnit.

**Nevýhody:** Systémově toto řešení prakticky žádné nevýhody nemá. Jistým nedostatkem může být fakt, že tomuto řešení není část krajských úřadů příliš nakloněna. Nejčastějším argumentem je to, že umístění v kanceláři hejtmána vytváří novou strukturu řízení a že je toto zařazení mimo odbory nesystémovým krokem.

Zdrojem argumentů proti této variantě je nejčastěji nepochopení principu mezioborového přístupu, který stojí v určitém rozporu se starším, oborovým pojetím, a často také nedocenení problémů, které vyplývají ze zařazení koordinátora na některý z odborů.

V zásadě lze říci, že toto řešení se jeví jako nejlepší z možných a nesporně nabízí nejčistší způsob vyrovnání se se všemi existujícími požadavky.

**Podmínky pro realizaci modelu:** Pro funkčnost tohoto modelu musí být vypracováno organizační schéma odpovídající organizační struktuře kanceláře přednosty a součástí tohoto schématu musí být zapracování způsobu a podmínek spolupráce s jednotlivými zainteresovanými odbory krajského úřadu.

<sup>8</sup> 37/1989 Sb., ZÁKON České národní rady ze dne 28. března 1989 o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomaniemi, § 15. Kraje a obce. (1) Ochrana před alkoholismem a jinými toxikomaniemi včetně kouření řídí ve svých územních obvodech kraje a obce v samostatné působnosti.

<sup>9</sup> Meziresortní protidrogová komise byla v roce 2002 přejmenována na Radu vlády pro koordinaci protidrogové politiky a v textu užíváme její zkratku RVKPP.

**b) Model B: umístění krajského protidrogového koordinátora na některý z odborů úřadu:**

**Výhody:** Umístění na některém z odborů krajského úřadu více odpovídá představě většiny krajských úřadů a respektuje logiku jejich vnitřního členění. Ta odpovídá oborovému přístupu a vychází z logiky uspořádání, jaké měly také okresní úřady. Toto řešení je současně nejjednodušším, co se týká provedení začlenění a umístění koordinátora. Výhodou je také určité zázemí a hierarchie uvnitř odborů. V rámci odboru, kde je koordinátor umístěn, má nesporné výhody v realizaci a koordinaci těch opatření, která spadají do působnosti daného odboru (např. programy postavené spíše na sociální bázi je výhodnější koordinovat ze sociálního, nežli zdravotnického nebo jiného odboru a naopak).

**Nevýhody:** Mnohé z uvedených výhod mají současně také odvrácenou stranu. Tou je především výrazné omezení v aplikaci mezioborového přístupu. Užívání drog a jeho dopady nemají žádný dominantní obor a bez zohlednění jiných oborů je koordinace neefektivní. To souvisí také se základním, potřebným respektováním koordinátora. Běžná každodenní praxe ukazuje, že, je-li koordinátor umístěn např. na sociálním odboru, pak pracovníci např. zdravotnického odboru jej nepovažují za kompetentního k řešení zdravotnických hledisek a opačně. Stejně tak možnost úkolovat pracovníky jiných odborů je zde minimální, stejně jako možnost ovlivnění jejich rozpočtu a jednotného systému kontroly a hodnocení efektivity vynaložených prostředků na protidrogovou politiku.

V zásadě tento model možný je, avšak za předpokladu splnění a funkčnosti všech nástrojů, které by měl krajský protidrogový koordinátor mít k dispozici (viz kapitoly 3.1. a 3.2.). To současně znamená jasnou podporu ze strany vedení kraje a zájem na funkčnosti celého modelu.

**Podmínky pro realizaci modelu:** Dvěma hlavními podmínkami funkčnosti této varianty je legislativní určení kompetencí krajského koordinátora uvnitř daného odboru a formální vymezení vztahů s jinými odbory, které by v oblasti koordinace protidrogové politiky metodicky podléhaly právě koordinátorovi, tj. úředníkovi jiného odboru. Splnění obou těchto podmínek není v běžných podmínkách fungování krajských úřadů snadné. První naráží na to, že pravomoci a míra samostatnosti koordinátora neodpovídají postavení běžného referenta. Bez těchto pravomocí (viz kapitoly 2.2. a 3.1. a 3.2.) je však výkon funkce prakticky nemožný a omezuje se na prostého administrátora, který nemůže nést zodpovědnost za řízení většiny oblastí, jež do protidrogové politiky patří. Druhá podmínka naráží na určitou menší „průchodnost“ rozhodnutí, jdoucích napříč mezi odbory, kdy jeden odbor je v určité oblasti metodicky veden a úkolován odborem jiným. I zde je však možné teoreticky dosáhnout kompromisu, který by byl přijatelný pro jednotlivé odbory a současně neznemožňoval koordinátorovi výkon jeho funkce. Bez oficiálního vymezení je efektivita mezioborové spolupráce závislá na autoritě koordinátora, jeho osobní angažovanosti a schopnosti vyjednávání.

## 2.2. Náplň práce a úkoly krajského koordinátora

První verze návrhu obecné (vzorové) náplně práce krajského protidrogového koordinátora byla jako příloha č. 5 obsažena v Národní strategii ČR 2001-2004. Obecně rozlišuje čtyři základní oblasti náplně práce:

- koncepční a koordinační činnost,
- metodická činnost,
- práce s daty (převážně epidemiologickými),
- ostatní nezařazená činnost.

Tohoto členění se v textu přidržíme, přičemž původní náplň práce doplníme o další oblasti, které v původním návrhu chybějí nebo jsou zpracovány bez jasného vymezení.

**a) Koncepční a koordinační činnost:**

- Koordinátor zpracovává protidrogovou koncepci příslušného krajského úřadu v souladu s požadavky a doporučeními sekretariátu RVKPP a v souladu s Národní strategií.
- Jako místopředseda<sup>10</sup> protidrogové komise iniciuje, navrhuje a předkládá protidrogové komisi návrhy k posouzení. V případě potřeby může za souhlasu předsedy protidrogové komise, nechat komisi hlasovat a rozhodnout o problému, u kterého je buďto žádoucí konsensus členů komise, nebo kde je rozhodnutí natolik sporné, že případné hlasování může danému rozhodnutí přinést větší váhu.
- Metodicky vede síť místních (regionálních) koordinátorů a dohlíží na tvorbu a naplňování regionálních koncepcí protidrogové politiky.
- Spolupracuje s ústředními orgány státní správy (včetně sekretariátu RVKPP) při vyhlášení, přípravě a vyhodnocování dotačních programů na protidrogovou politiku.
- Přímou spolupracuje se všemi relevantními institucemi v kraji i mimo něj v těch oblastech, které jsou nezbytně nutné pro realizaci protidrogové politiky kraje.
- Samostatně vyvíjí aktivitu směrem k udržení (případně rozvoji) kvality a efektivity sítě protidrogových služeb a její kontrole, průběžně vyhodnocuje potřebnost a vytíženost jednotlivých článků této sítě.
- Vyhodnocuje údaje o situaci v oblasti prevence, léčby a nízkoprahových služeb a v případě potřeby iniciuje provedení výzkumných studií tam, kde chybí potřebné údaje, a přijímá (resp. předkládá návrhy) opatření vyplývající z dostupných výzkumných dat.
- Kontroluje plnění úkolů vyplývajících z krajské strategie a úkolů zadaných v rámci realizace protidrogové politiky kraje včetně průběžného dohledu. V případě neplnění těchto úkolů navrhuje a předkládá nápravná opatření příslušným zodpovědným pracovníkům a institucím.
- Ročně vyhodnocuje realizaci protidrogové politiky na krajské úrovni formou výroční zprávy obsahující zhodnocení všech relevantních oblastí, tj. opatření jak na straně potlačování nabídky, tak omezování poptávky (včetně zdravotnických zařízení realizujících programy protidrogové politiky jako např. specializovaná oddělení AT léčeben, záchytné stanice atd.) s výjimkou nespécifické primární prevence spadající do kompetence krajského školského koordinátora primární prevence (odbor školství).
- Aktivně spolupracuje na koordinaci aktivit spolu se zástupci Společnosti pro návykové nemoci ČLS JEP a Asociací nestátních organizací.
- Spolupracuje s ostatními krajskými protidrogovými koordinátory na jednotném naplňování Národní strategie, podávání návrhů na zlepšení koordinační činnosti apod.

**b) Metodická činnost:**

- Jednou z hlavních funkcí protidrogového koordinátora je přenos metodických podkladů z centrální úrovně na úroveň regionální, místní (pověřené obce) a obráceně (je tak v roli jakéhosi metodického prostředníka, který obě zmíněné úrovně propojuje a pomáhá harmonizovat jejich činnost v oblasti protidrogové politiky).
- Koordinátor zpracovává metodické podklady pro zajištění realizace protidrogové politiky ze strany krajského úřadu.

<sup>10</sup> Vycházíme z předpokladu dále doporučeného modelu horizontální koordinace (viz kapitola 3.2.), kde by role krajské protidrogové komise v jednom ze dvou navržených modelů byla rolí poradního orgánu krajského koordinátora. Tj., mohla by doporučovat, předkládat návrhy a koordinátor by jí mohl využívat také ve sporných případech, aby hlasováním rozhodla o nějakém obtížném problému. Předsedou a současně nadřazeným koordinátora by v tomto případě byl hejtman. V případě uplatnění druhého modelu je pak protidrogová komise orgánem nadřazeným koordinátorovi a schvaluje a zadává úkoly. Tento model se však pro praxi jeví jako příliš rizikový vzhledem k realizaci drogové politiky. Současně se domníváme, že první model skýtá dostatek opravných prostředků, zamezujících event. dlouhodobému, málo kontrolovatelnému selhávání jednotlivce.

- Koordinátor zpracovává metodické podklady pro potřeby institucí a organizací spolupracujících s krajským úřadem na realizaci protidrogové politiky. Zejména se to týká metodických podkladů pro regionální (místní) koordinátory a pro poskytovatele služeb v kraji.
- Metodicky koordinátor spolupracuje se všemi subjekty, které se jakýmkoli způsobem podílejí na realizaci protidrogové politiky v kraji.
- Jako člen rady krajských koordinátorů se podílí na tvorbě a připomínkovém řízení metodických a koncepčních materiálů na národní úrovni (týká se všech typů metodických materiálů).
- Aktivně spolupracuje v metodických otázkách se zástupci Společnosti pro návykové nemoci ČLS JEP a Asociací nestátních organizací.

**c) Získávání a analýza základních údajů potřebných pro realizaci protidrogové politiky:**

- Vede přehled o dotační politice na všech úrovních. Tj., eviduje všechna základní dotační řízení v ČR a informace o nich adekvátně zpřístupňuje poskytovatelům služeb v kraji (doporučenou formou jsou internetové stránky nebo časopis Adiktologie, event. předávání informací po vlastní linii). Vede přehled o základních přidělených dotacích poskytovatelům služeb a aktivně podporuje získávání finančních prostředků na realizaci protidrogové politiky ze všech dostupných zdrojů. Tyto zdroje sleduje, vyhodnocuje a údaje zpracovává do dlouhodobé koncepce financování protidrogových služeb.
- Zpracovává základní údaje potřebné pro hodnocení efektivity vynaložených finančních prostředků na protidrogovou politiku kraje. Zde úzce spolupracuje s poskytovateli služeb na systému hodnocení kvality protidrogových služeb a aktivně se podílí na rozvoji tohoto systému a jeho zavádění do praxe v podobě systému certifikací (resp. akreditací) protidrogových služeb. Vyhodnocuje a vzájemně srovnává údaje o financování protidrogových služeb a efektivitě takto vynaložených finančních prostředků.
- Průběžně monitoruje a shromažďuje údaje o užívání drog a jeví s tím souvisejících na území kraje. Zde aktivně spolupracuje s Národním monitorovacím střediskem pro drogy a drogové závislosti (dále též NMS) a s poskytovateli (resp. zpracovateli) těchto údajů v kraji. Dohlíží na kvalitu získávaných údajů. Zprostředkovává základní údaje poskytovatelům služeb v kraji a všem relevantním institucím podílejícím se na realizaci protidrogové politiky kraje (doporučenou formou jsou opět internetové stránky kombinované s výroční hodnotící zprávou za kraj).
- Je schopen (ve spolupráci se sekretariátem RVKPP a NMS) dostupné údaje o užívání vyhodnocovat a navrhnout příslušná opatření pro realizaci adekvátních opatření (např. zvýšení nebo snížení kapacity některého z typů služeb, vzniku nebo zrušení některého z typů služeb) tak, aby realizovaná opatření odpovídala skutečným potřebám v kraji a bylo hospodárně a efektivně využíváno finančních prostředků. Tj., koordinátor je zodpovědný za průběžné zajištění analýz potřeb u jednotlivých typů služeb (předpokládá se zde úzká spolupráce s poskytovateli služeb a NMS).
- Průběžně aktualizuje a zodpovídá za monitorování tzv. institucionálního kontextu v kraji. Tj., vede evidenci o všech typech služeb a aktivit v kraji (včetně kapacity a dalších údajů) v oblasti protidrogové politiky. Přehled těchto údajů poskytuje všem institucím uvnitř i vně kraje (doporučená je internetová forma kombinovaná s aktualizovaným katalogem služeb vydávaným sekretariátem RVKPP). Je schopen vyhodnocovat dimenzování všech základních typů služeb vůči výsledkům v oblasti analýzy potřeb.

**d) Ostatní činnosti koordinátora:**

- Koordinátor zajišťuje odbornou agendu týkající se realizace protidrogové politiky na úrovni kraje.
- Vykonává funkci tajemníka/místopředsedy/jednatele krajské protidrogové komise.
- Koordinátor se průběžně vzdělává tak, aby jeho znalosti a dovednosti odpovídaly všem základním požadavkům.

- Aktivně napomáhá procesu síťování služeb, snaží se jej facilitovat a kontroluje přístup jednotlivých poskytovatelů k tomuto fenoménu prostřednictvím jejich zapojení do systému komplexních služeb (nástrojem k tomu jsou statistické přehledy o poskytovaných službách).
- Aktivně se podílí na činnosti rady krajských koordinátorů a spolupracuje se sekretariátem RVKPP a NMS, případně dalšími institucemi centrální správy.
- Organizuje systém vzdělávání místních (regionálních) protidrogových koordinátorů a podílí se na jeho zajišťování.
- Iniciuje, spolupracuje a účastní se dalších odborných setkání na krajské i celostátní úrovni.

Přehled obecné náplně práce krajského protidrogového koordinátora jasně ukazuje, že tuto funkci by měl zastávat špičkově vzdělaný odborník s poměrně velmi širokými znalostmi v oblasti protidrogové politiky, zkušenostmi s prací s lidmi a organizačními schopnostmi. Styl a typ práce odpovídá profilu manažera zdravotních nebo sociálních služeb, avšak právě se schopností překročit hranice oborového přístupu a aplikovat přístup mezioborový. Náročnost požadavků na tuto funkci je velmi vysoká, proto je také zcela zřejmé, že zařazení na úroveň referenta některého z odborů vylučuje možnost získat a zaplatit takto vysoce kvalifikovaného odborníka. To je mj. další argument pro variantu A umístění koordinátora spíše při kanceláři hejtmána, a to minimálně jako vedoucího oddělení s rozšířenými (posílenými) pravomocemi.<sup>11</sup> Je také zřejmé, že požadavky na tuto funkci uvedené v příloze č. 5 Národní strategie 2001-2004 neodpovídají tomuto přehledu náplně práce. Doporučujeme zde následující revizi:

- **Kvalifikační předpoklady:** minimálně bakalářský stupeň VŠ studia (nejlépe sociálního, speciálně pedagogického, pedagogického či zdravotního zaměření), minimálně 5 let praxe v oboru či příbuzném oboru, vhodná je zkušenost s organizační, koncepční a manažerskou prací a základní znalosti z oblasti ekonomie a plánování. Doporučená je znalost alespoň jednoho cizího jazyka.
- **Platové zařazení:** minimálně 10., spíše však 11. platová třída ve starším 12stupňovém tabulkovém systému a tomu přiměřené zařazení do nového 16třídního systému. Důvodem k takto vysokému zařazení je požadavek velmi vysokého stupně samostatné a koncepční práce a schopnosti jednat a řídit činnost také mimo samotný krajský úřad. Požadavky na krajského koordinátora víceméně odpovídají požadavkům kladeným na vedoucího odboru. Při takto vysokých nárocích na kvalifikaci, odborné schopnosti a manažerské dovednosti není možné zařadit koordinátora do nižší platové třídy. Tato skutečnost implikuje nutnost provést zhodnocení platných mzdových předpisů a do návrhu začlenit vytvoření příslušného tabulkového místa a jeho zařazení do Katalogu prací.<sup>12</sup>

**Oba tyto body reflektuje schválená verze Nařízení vlády č. 469 ze dne 5. srpna 2002, která vstoupí v platnost 1. 1. 2004.** Od tohoto nařízení lze očekávat zásadní zlepšení (podrobněji viz strana 8858, 8868-8870 citovaného nařízení vlády).

<sup>11</sup> Popisem pravomocí se budeme konkrétně zabývat v analýze stavu ve Středočeském kraji.

<sup>12</sup> Významné je také zohlednění procentuálního rozložení činnosti v samosprávné a v přenesené působnosti, což má vliv na finanční ohodnocení nad rámec tarifu.

### 3. Vertikální a horizontální systém koordinace krajské protidrogové politiky

Popis horizontálního a vertikálního systému koordinace krajské protidrogové politiky úzce navazuje na kapitolu 2.2., v níž jsme se zabývali obecným popisem náplně práce krajského protidrogového koordinátora. De facto se jedná o konkretizaci této náplně práce, neboť podrobný popis obou rovin koordinace není ničím jiným než výčtem základních aktivit a způsobu jejich realizace. Nejedná se však o prostý výčet, který by staticky zachycoval pouze jednotlivé typy činností. Naším cílem bylo zachytit v rámci možností vzájemné vazby mezi jednotlivými činnostmi a naznačit jejich dynamiku.

Dominantním nástrojem koordinace krajské protidrogové politiky jak na vertikální, tak horizontální úrovni je krajská strategie. Tento dokument je klíčový zejména v tom, že určuje základní rámec a hlavní úkoly (včetně způsobu kontroly jejich plnění) pro realizaci protidrogové politiky. Tento dokument by měl splňovat pět základních požadavků:

- a) musí vycházet z Národní strategie protidrogové politiky ČR,
- b) měl by být co nejpřesnější a obsahovat všechny potřebné části,
- c) měl by být realistický a vycházet ze skutečné situace v kraji,
- d) měl by být konsensuálně schválen a stát se politicky a organizačně závazným pro dané období,
- e) měl by být hodnotitelný (tj. obsahovat úkoly a cíle, u nichž lze provést kontrolu a vyhodnocení míry a způsobu jejich splnění).

Podrobněji se budeme rozborem krajské koncepce zabývat ve 4. kapitole zprávy.<sup>13</sup>

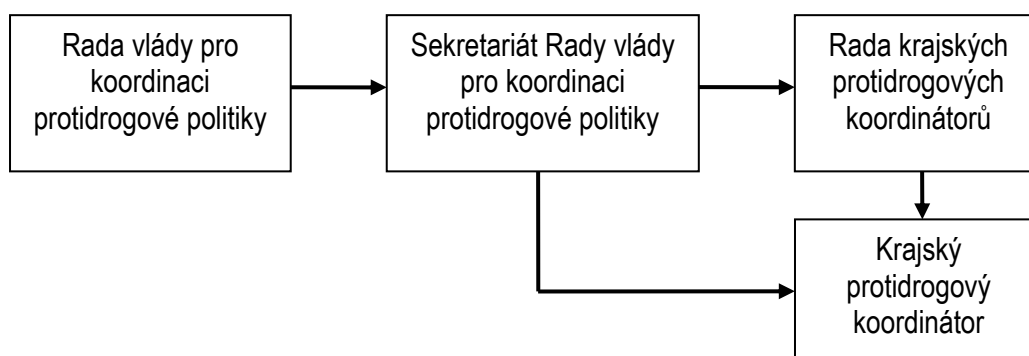
#### 3.1. Vertikální systém koordinace krajské protidrogové politiky

Termínem vertikální systém koordinace rozumíme v rámci textu vztahy, v nichž je koordinátor v roli osoby, která je někým metodicky či organizačně řízena, i opačně, tedy osoby, která metodicky či organizačně někoho řídí. Zjednodušeně lze také říci, že se jedná o takové typy vztahů, v nichž je koordinátor začleněn do nějakého systému subordinace. V zásadě zde rozlišujeme dvě základní oblasti subordinace, a to oblast metodickou a oblast organizační.

##### 3.1.1. Metodické vedení krajského protidrogového koordinátora

Krajský protidrogový koordinátor je metodicky podřízen Radě vlády pro koordinaci protidrogové politiky Úřadu vlády ČR a jejímu sekretariátu. Oficiálně však není tento vztah formalizován, resp. mu chybí potřebná legislativní opora. V současnosti tento vztah tedy funguje pouze na bázi dobrovolnosti. Od této skutečnosti se odvíjí také řada problémů, které jsme již zmínili v souvislosti s resortní příslušností odborů či referátů bývalých okresních úřadů a nejenak tomu je také na krajských úřadech. RVKPP je orgánem meziresortním právě proto, že adiktologie jako obor zabývající se užíváním a uživateli návykových látek vyžaduje aplikaci mezioborového přístupu.

<sup>13</sup> Obecné doporučení osnovy krajského plánu a koncepce RVKPP viz příloha č.3.



**Obr. 2:** Schéma metodické subordinační krajských koordinátorů

Kromě bilaterálního vztahu krajský koordinátor – sekretariát RVKPP však ještě začala v roce 2003 existovat **pracovní skupina krajských protidrogových koordinátorů**<sup>14</sup> (ve schématu na obr. 2 označena jako „rada krajských protidrogových koordinátorů“), tj. odborné fórum složené z krajských protidrogových koordinátorů. Tato rada má výhradně poradní funkci a je především pracovní skupinou, v níž se navrhuje, tvoří a připravuje různé koncepční a metodické materiály předkládané sekretariátu RVKPP a krajům. Současně je zde prostor pro řešení akutních i dlouhodobých problémů spojených s krajskou a regionální koordinací protidrogové politiky. Výsledkem práce této skupiny mohou být různá doporučení ve formě pracovních textů. Pro oficiální cestu však veškeré materiály musí projít schválením ze strany sekretariátu RVKPP a poté přímo RVKPP, aby mohly být následně adresovány krajům ve formě metodických podkladů pro splnění určitého úkolu, nebo ve formě přímo metodického pokynu event. u významných a velkých úkolů přímo až ve formě usnesení vlády.

**Chybějící legislativní opora** pro vymezení vztahu mezi sekretariátem RVKPP a krajským koordinátorem se promítá prakticky do všech základních oblastí, včetně financování protidrogových služeb a dalších typů projektů souvisejících s realizací protidrogové politiky v kraji.

Po vypracování návrhu, který by formalizoval metodickou subordinační mezi krajským protidrogovým koordinátorem a sekretariátem RVKPP, by materiál měl projít připomínkami zástupců Asociace krajů a vhodné je také vyjádření zástupců parlamentního podvýboru pro drogy. Výsledný materiál může mít např. podobu smlouvy o spolupráci či jakoukoli jinou právní formu, která by neodporovala zákonu o krajích. Tento dokument by následně mohl být předložen hejtmanům a předsedům krajské protidrogové komise. Jednotlivé kraje by každý sám za sebe mohly tento dokument ratifikovat a formálně se tak k vzájemnému vztahu zavázat. Samozřejmě je žádoucí, aby tento dokument byl součástí komplexního řešení formalizace vztahů v oblasti koordinace protidrogové politiky mezi sekretariátem RVKPP a kraji (neboť problém se týká též tématu financování atd.). Záměr úzce koresponduje se zněním vládního usnesení č. 549 ze dne 4. června 2003 v bodu 2.3., kde je uložen úkol místopředsedovi RVKPP: „Vytvořit koncepci vertikální koordinace protidrogové politiky v novém správním uspořádání.“

<sup>14</sup> Oficiální název pracovní skupiny je „Vertikální koordinace protidrogové politiky“.

#### Doporučení:

Doporučujeme v co nejkratším čase vypracovat návrh dokumentu formalizujícího metodickou subordonaci krajských protidrogových koordinátorů v souladu s vládním usnesením č. 549/2003 jako součást celkového materiálu řešícího zřízení tabulkového místa těchto pracovníků, včetně zařazení do Katalogu prací (v souladu s nařízením vlády č. 469/2002). Materiál by měl mj. obsahovat přesné vymezení vzájemného vztahu mezi sekretariátem RVKPP, krajským úřadem a krajským koordinátorem a obecními úřady a regionálními (místními) koordinátory. Doporučujeme do něj promítnout také funkci Rady krajských protidrogových koordinátorů.

Iniciátorem tohoto procesu by měl být sekretariát RVKPP ve spolupráci s krajskými koordinátory a celý záměr by měl být projednán se zástupci Asociace krajů a parlamentním podvýborem pro drogy.

### 3.1.2. Metodické vedení sítě místních protidrogových koordinátorů

Po rozpadu sítě okresních protidrogových koordinátorů (se zánikem okresních úřadů k 31.12. 2002) **se nepodařilo provést plošnou transformaci této funkce do dvou nových úrovní** - do úrovně krajské koordinace protidrogové politiky (kterou se s přetrvávajícími nedostatky podařilo zřídít včas) a do úrovně **místní** koordinace protidrogové politiky. Původní představa, že se podaří jednoduše převést větší část okresních koordinátorů na místní úroveň (tj. na úroveň obcí III. typu) narazila jak na naprosté legislativní vakuum v této oblasti, tak na nevyřešený způsob, jakým by bylo možné tuto operaci provést. Jak jsme již uvedli v kapitole 1., jednalo by se o velmi složitou transformaci znamenající vyřešení jak toho, že obce III. typu jsou součástí samosprávy a nikoli státní správy, tak problému transformace kapacity (celkového objemu úvazků) a počtu (fyzických osob) sítě koordinátorů. Pověřených obcí je více než trojnásobný počet oproti původním okresním úřadům a neexistuje žádný relevantní návrh, který by systémově řešil např. klíč pro převedení fyzické osoby koordinátora z okresního úřadu na území 2-4 pověřených obcí, pro které by dále pracoval. Stejně tak neexistuje návrh, který by řešil tabulkové místo těchto pracovníků včetně zařazení do Katalogu prací (stejně jako tomu je u krajských koordinátorů). To znamená, že nebylo vyřešeno ani umístění těchto pracovníků, ani jejich kompetence, ani financování.

To vše ve svém důsledku znamená, že **sít' místních (regionálních) koordinátorů si v současnosti musí začít budovat každý krajský koordinátor po své linii** prostřednictvím nesnadného vyjednávání s jednotlivými pověřenými obcemi, a to bez legislativního a finančního zajištění a především využitím své osobní angažovanosti. **To se sice odehrává za podpory sekretariátu RVKPP, ale již ne vždy za oficiální podpory krajského úřadu.** Tento velmi nesnadný úkol navíc staví krajské koordinátory před velmi obtížná úskalí spojená jednak se závažnými legislativními nedostatky a jednak také s tím, že doposud nebyl vypracován konkrétní návrh řešení kapacity (celkového objemu úvazků) a počtu (fyzických osob) potřebných pro místní úroveň koordinace protidrogové politiky. O to obtížnější je pak prosadit celý záměr jak na krajském úřadě samotném, tak především na úrovni pověřených obcí, které si takového pracovníka musí zaplatit v rámci svých rozpočtů, event. v rámci sdružených finančních prostředků v případě více pověřených obcí platících si jednoho koordinátora (viz dále).

Při vypracování našeho návrhu vycházíme z praktických zkušeností vybraných bývalých okresních koordinátorů a ze současných zkušeností v některých krajích, dále z materiálů RVKPP, která se tomuto problému začala v roce 2003 věnovat. Návrh jeho řešení má uloženo bodem 2.3. výše citovaného usnesení vlády č. 549/2003. Dalším základním předpokladem našeho návrhu je, že při plném úvazku okresního protidrogového koordinátora byl objem práce (který zůstal až na drobné odchylky zachován na přenesené úrovni) zvládnutelný. **Předpokládáme, že pro počet obyvatel odpovídající průměrné velikosti bývalého okresu je v současnosti dostačující výše jednoho plného úvazku** místního protidrogového koordinátora. Materiály sekretariátu RVKPP (např. Vertikální koordinace protidrogové politiky, 2003) prozatím nazývají funkci místního protidrogového koordinátora termínem „kontaktní

pracovník“, který se nám nejeví jako vhodný zejména s ohledem na připravovaný záměr formalizovat tuto funkci a začlenit ji do krajské protidrogové politiky. Doporučujeme zvolit jiný název, např. místní (event. regionální) protidrogový koordinátor (užívaný v tomto dokumentu).

Nejvhodnějším postupem krajského koordinátora (příp. rady krajských protidrogových koordinátorů) je tedy připravit **písemný návrh systému krajské koordinace, jehož součástí je síť místních protidrogových koordinátorů**. Provést přepočítání obyvatel obcí v přenesené působnosti a přilehlých obcí tak, aby byly sloučeny do větších celků odpovídajících počtem obyvatel průměrné velikosti starších okresů. Důrazně přitom však **doporučujeme dbát geografického** (např. dopravní obslužnost, spádovost atd.) a **kulturně-historického hlediska** (např. tradičně spolupracující či rivalizující obce atd.). Návrh by měl obsahovat **výpočet nákladů** na provoz a výkon funkce místního protidrogového koordinátora a **klíč k podílu hrazení nákladů** ze stran jednotlivých obcí III. stupně. Tento klíč by měl opět vycházet nejlépe z počtu obyvatel (toto hledisko se jeví jako nejvíce „spravedlivé“ vzhledem k charakteru oblastí užívání a uživatelů drog). Doporučujeme v návrhu zdůvodnit nevhodnost a kontraproduktivní působení kumulace funkcí u místního protidrogového koordinátora. Má-li jeho práce být skutečně efektivní a smysluplná, pak je **pro daný počet pověřených obcí nutné, aby tuto práci místní protidrogový koordinátor vykonával na plný úvazek** a nikoli na úvazek částečný. Tato všechna doporučení by měla být pro podporu práce krajských koordinátorů zapracována do návrhu vertikální koordinace, připravovaného sekretariátem RVKPP, aby výsledný materiál měl váhu vládního usnesení (splnění úkolu 2.3. usnesení č. 549/2003). Jeho **přílohou** by pak měl být **vzorový (obecný) doporučený postup krajského koordinátora** (a krajského úřadu) při **implementaci celého systému** na krajské a místní úrovni a současně také **jasné vymezení toho, co konkrétně pro implementaci provede (jak a kdy) sekretariát RVKPP**, případně jednotlivé zainteresované resorty.

Prozatím jedinou legislativní oporou pro navrhovaný postup je příloha materiálu sekretariátu RVKPP „Protidrogový koordinátor může pracovat pro více obcí“ (2003), v níž Ministerstvo vnitra schvaluje návrh veřejnoprávní smlouvy umožňující sdružení prostředků pro výkon funkce místního (regionálního) protidrogového koordinátora, metodicky vedeného krajským protidrogovým koordinátorem. Díky § 66a odstavec 1 zákona o obcích, ve znění zákona 313/2002 Sb., mohou obce III. stupně (jejichž obecní úřady vykonávají přenesenou působnost ve správním obvodu jednoho krajského úřadu) uzavřít veřejnoprávní smlouvu pro zajištění činnosti protidrogového koordinátora s působností pro více obcí tohoto typu. Je třeba současně říci, že toto legislativní ošetření není v žádném případě pro celý navrhovaný proces dostačující a že se jako bezpodmínečně nutné jeví koncepční zpracování celé oblasti vertikální koordinace, jak bylo uvedeno v odstavci výše.

#### **Doporučení:**

V souladu s doporučením kapitoly 3.1.1. navrhujeme jako součást návrhu formalizujícího metodickou subordinaci krajských protidrogových koordinátorů (řešící metodické vedení krajských koordinátorů ze strany sekretariátu RVKPP) vypracovat návrh formalizující metodickou subordinaci místních (regionálních) protidrogových koordinátorů (podléhajících metodicky krajským protidrogovým koordinátorům).

Jako přílohu celého materiálu doporučujeme vypracovat návrh organizačně-technické stránky zabezpečení celého vertikálního systému koordinace protidrogové politiky a vypracování vzorového obecného postupu implementace celého systému do praxe.

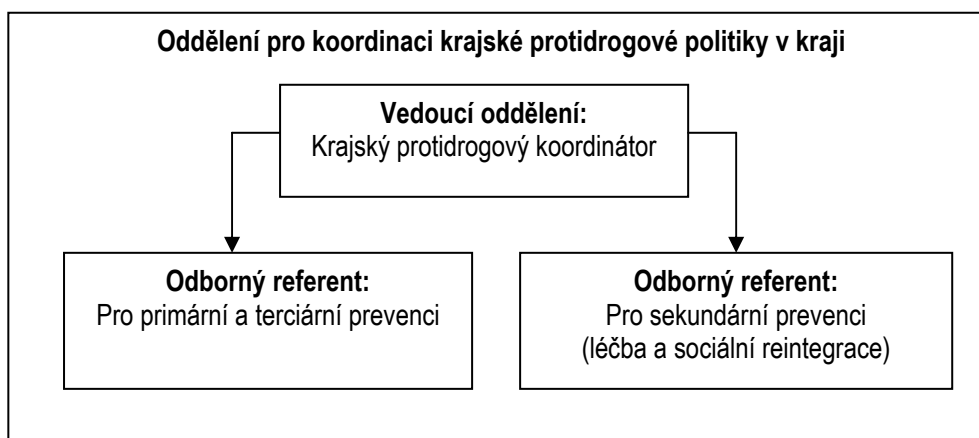
### 3.1.3. Organizační zajištění subordínace krajského koordinátora

Otázce umístění krajského protidrogového koordinátora jsme se podrobně věnovali v kapitole č. 2.1. Pro „umístění krajského koordinátora do struktury úřadu“ jsme navrhli dvě možné varianty. V případě realizace varianty A, tj. umístění krajského protidrogového koordinátora při kanceláři hejtmána, by byl přímým nadřízeným ředitel kanceláře a hejtmán jako předseda krajské protidrogové komise. V případě realizace varianty B, tj. umístění na některém z odborů krajského úřadu, by přímým nadřízeným krajského koordinátora byl ředitel příslušného odboru a opět hejtmán jako předseda protidrogové komise.

Pro zvládnutí všech úkolů a požadavků vyplývajících z náplně práce (podrobněji konkretizované v popisu vertikální a horizontální koordinace v kapitolách 3.1.1. a 3.1.2.) se **z kapacitních důvodů jeví jako nutné zřídit samostatné oddělení** krajského úřadu, které by mělo za **úkol koordinovat veškeré aktivity<sup>15</sup> zaměřené na oblast legálních i nelegálních návykových látek a jejich dopad na jednotlivce i společnost.** Toto oddělení by měl vést právě krajský protidrogový koordinátor, který by měl mít pro výkon své funkce k dispozici **minimálně dva odborné referenty**, každého v rozsahu plného úvazku. Umístění celého oddělení odpovídá možnostem obou navržených variant zmíněných v odstavci výše (a popsaných v kapitole č. 2.1.). **Celková výše úvazků oddělení by tak včetně koordinátora činila 3,0 (1. varianta) respektive 2,0 (2. varianta) úvazku.**

#### 1. varianta (doporučená jako optimální):

Jako optimální se jeví rozdělení úkolů mezi tyto tři pracovníky vycházející z náplně práce krajského protidrogového koordinátora, pouze s různým akcentem na jednotlivé oblasti. Pokud budeme vycházet z didaktického členění na primární prevenci užívání návykových látek, sekundární prevenci (léčbu) a terciární prevenci, pak by optimální rozvržení práce odpovídalo schématu na obr. 3.



**Obr. 3:** Schéma oddělení pro koordinaci krajské protidrogové politiky (varianta 1)

Hlavní akcent v náplni práce vedoucího oddělení (ve funkci krajského protidrogového koordinátora) by měl být položen především na koncepční a věcně kontrolní činnost. Naopak u obou referentů by měl být kladen hlavní akcent na oblast získávání a vyhodnocování dat, organizační a technické zabezpečení koordinace, vzdělávání, přímý kontakt s jednotlivými poskytovateli služeb atd. Přitom by mezi oba

<sup>15</sup> S výjimkou represe, která spadá do působnosti především policejních složek, státních zastupitelstev, soudů, věznic atd. Se zástupci této oblasti by měl koordinátor však velmi intenzivně spolupracovat, a to jak po stránce výměny informací a sdílení výzkumných údajů, tak po stránce vzájemného harmonizování strategie a realizace jednotlivých opatření. Není v žádném případě žádoucí prohlubovat či jinak upevňovat současný málo kooperativní stav mezi oblastí potlačování nabídky a omezování poptávky.

referenty byly rozděleny oblasti primární a terciární prevence a oblasti sekundární prevence. Vzhledem ke značnému záběru obou oblastí je objem práce referentů poměrně velký. **Oblast užívání alkoholu a tabáku představuje natolik velký nárůst objemu aktivit (vysoký počet poskytovatelů, vysoký počet osob v cílových skupinách, objem finančních prostředků, objem koordinační a kontrolní činnosti) při koordinaci, že celé oddělení o rozsahu tří úvazků se jeví jako naprosté minimum.** Navíc některé aktivity, které tvoří nedílnou součást protidrogové politiky, nebyly doposud vůbec prováděny. Jsou to především činnosti zaměřené na problematiku spojenou s užíváním legálních návykových látek (např. analýzy potřeb v oblasti užívání alkoholu a tabáku, prevalenční odhady užívání legálních drog, koncepce a plánování léčby poruch způsobených užíváním legálních drog atd.). Krátká specifikace oblastí náplně práce obou referentů navazuje na obecnou náplň práce koordinátora:

**Odborný referent pro primární a terciární prevenci** (vhodné je speciální pedagogické, pedagogické či sociální vzdělání): hlavní oblastí zájmu je specifická primární prevence užívání alkoholu, tabáku a jiných drog (nespecifická prevence spadá do působnosti školského odboru a nikoli tohoto oddělení). Přehled údajů o prováděných specifických preventivních programech a monitorování hodnocení jejich kvality a efektivity. Přehled o realizovaných programech harm reduction a jiných nízkoprahových programech v oblasti užívání legálních<sup>16</sup> i nelegálních drog, hodnocení jejich kvality a efektivity.

**Odborný referent pro sekundární prevenci** (vhodné je zdravotnické vzdělání či praxe): hlavní oblastí zájmu jsou všechny základní typy léčby poruch způsobených užíváním alkoholu, tabáku a jiných drog v souladu s certifikačními standardy RVKPP (Kalina a kol, 2002; Kalina, 2002). To zahrnuje spolupráci se všemi typy státních i nestátních zdravotnických i nezdravotnických zařízení zabývajících se těmito službami. Přehled údajů o prováděných léčebných programech a monitorování hodnocení jejich kvality a efektivity.

## 2. varianta:

Role referenta primární prevence je v oblasti protidrogové politiky neocenitelná a je nutné, aby s tímto referentem byl protidrogový koordinátor v úzké spolupráci. V současnosti však není situace v oblasti koordinace primární prevence zcela transparentní. Koordinaci primární prevence se jako celku věnuje tzv. krajský koordinátor primární prevence spadající pod odbor školství. Bohužel, koncept primární prevence, tak jak byl ze strany MŠMT rozvíjen v období mezi lety 1998-2001, se zpětně ukazuje jako chybný a nevhodně zvolený (Miovský, 2002). Vůbec není rozlišováno mezi tzv. specifickým a nespecifickým přístupem, mezi nimiž došlo prakticky k úplnému setření hranice. To způsobilo jednak naprosto nesystémový přístup v oblasti financování prevence na centrální úrovni, ale především vedlo ke stírání rozdílů mezi specifickými preventivními programy a programy zaměřenými na volný čas dětí a mládeže. Nebylo např. rozlišováno mezi prevencí užívání návykových látek, prevencí násilí a šikany, prevencí rasismu a xenofobie atd., tj. programy zaměřenými na určitou rizikovou oblast a v jejím kontextu pak na jasně identifikovanou rizikovou skupinu a naproti tomu např. podporou výstavby veřejně přístupných sportovišť či podpory rozvoje základních uměleckých škol atd.

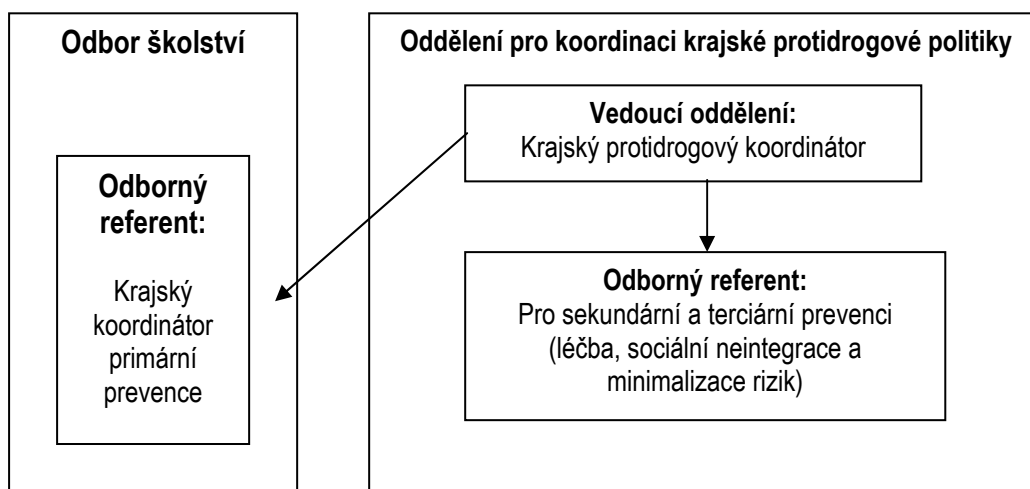
Za předpokladu, že dojde ke radikálnímu zlepšení koordinace primární prevence po linii koordinátorů spadajících pod odbor školství,<sup>17</sup> tj. současně zlepšení a zprůhlednění členění různých typů preventivních opatření s následným transparentním systémem financování, je možné uvažovat také o variantě začlenění krajského koordinátora prevence do oddělení protidrogového koordinátora. Základní

<sup>16</sup> Programy mírnění škod způsobených užíváním legálních drog nejsou doposud v ČR systematicky rozvíjeny a jejich podpora a rozvoj jsou nutné pro snížení a regulaci škod, které tyto drogy (alkohol a tabák) způsobují.

<sup>17</sup> Tyto změny lze anticipovat zejména ve vztahu ke vzniku mezioborovní pracovní skupiny pro specifickou primární protidrogovou prevenci vedenou MŠMT a sekretariátem RVKPP, která zahájila svoji činnost v polovině roku 2003 a od její existence se očekává zlepšení stavu prevence užívání návykových látek v souladu s nedostatky zjištěnými v průběhu Phare Twinning projektu (Miovský, 2002).

a hlavní změna spočívá v rozlišování různých typů preventivních přístupů, vybudování jednotného přístupu v prevenci užívání návykových látek a následné promítnutí těchto změn do dotační politiky. Pokud by tedy bylo možné dosáhnout stavu, kdy bude jasně odlišena prevence specifická a nespecifická a v rámci specifické prevence od sebe budou odlišeny programy zaměřené na různé oblasti (užívání návykových látek, násilí, šikana atd.) a na různé rizikové skupiny (sociálně slabší spoluobčané, segregované sociální skupiny, věkově rizikové skupiny atd.), pak varianta 2 může být variantou funkční.

Varianta 2 naráží z organizačního hlediska na jeden zásadní problém. Tím je současná příslušnost krajského koordinátora primární prevence k odboru školství. Na jedné straně by tedy byl organizačně začleněn ve struktuře tohoto odboru a na straně druhé by metodicky byl v jedné z oblastí (prevence užívání návykových látek) veden krajským protidrogovým koordinátorem.



**Obr. 4:** Schéma oddělení pro koordinaci krajské protidrogové politiky (varianta 2)

Podobně jako u 1. varianty zůstávají funkce a činnosti jednotlivých pracovníků stejné. Komplikovanější je pouze spolupráce krajského protidrogového koordinátora s referentem primární prevence, který by spadal pod jiný odbor a navíc by se jednalo pouze o spolupráci na úrovni specifické prevence užívání návykových látek, která je z hlediska krajského koordinátora primární prevence pouze jednou částí jeho práce.

### 3.2. Horizontální systém koordinace krajské protidrogové politiky

Termínem horizontální systém koordinace krajské protidrogové politiky rozumíme v rámci textu vztahy, v nichž je koordinátor v roli osoby, která vzájemně propojuje jednotlivé oblasti protidrogové politiky existující paralelně, a jejichž součinnost je pro realizaci programů a opatření bezpodmínečně nutná. Jedná se o organizační složky a instituce, které koordinátorovi přímo nepodléhají metodicky, ale bez nichž není možné udržet jednotný systém krajské protidrogové politiky. První skupinu tvoří jednotlivé složky samotného krajského úřadu (jednotlivé odbory či jejich oddělení), které na realizaci protidrogové politiky participují - např. jednotlivé odbory krajského úřadu apod. Druhou skupinu pak tvoří instituce a subjekty mimo krajský úřad, které se na řízení a koordinaci protidrogové politiky podílejí (ať již kontrolní, monitorovací či jinou podobnou rolí). Sem patří např. instituce poskytující údaje o rozsahu užívání drog, statistiky o počtu léčených osob a především zástupci zastřešujících profesních organizací (SNN při ČLS JEP a ANO).

### 3.2.1. Krajská protidrogová komise

Jedním z nejvýznamnějších nástrojů horizontální koordinace je krajská protidrogová komise. Ta by měla být pro koordinátora především pomocí a prostředkem k realizaci náročnějších úkolů vyžadujících konsensus více stran, či konsensus institucí, jejichž zájmy mohou být v dílčích aspektech protidrogové politiky nejednotné. Předsedou protidrogové komise je obvykle hejtman. Koordinátor by měl být v roli tajemníka či místopředsedy. Přestože je hejtman nadřazeným koordinátora a je tomu tak i v rámci rozhodování protidrogové komise, nepovažujeme za vhodné, aby komise měla jiný nežli poradní statut (a to jak pro hejtmána, tak pro koordinátora). Dle potřeby může být komisi svěřeno rozhodnutí formou hlasování (v souladu s přijatým jednacím řádem a statutem komise), ale v zásadě musí být možné provádět všechna základní rozhodnutí i bez ní. V opačném případě hrozí příliš výrazná politizace komise a její disfunkčnost.

Její hlavní rolí má být především:

- a) Vytvoření pravidelné komunikační platformy pro klíčové participující subjekty.
- b) Možnost vytvořit jednací prostor pro zástupce subjektů, které jsou jinak koordinátorovi organizačně nadřazeny nebo jsou na stejné úrovni v rámci organizační struktury krajského úřadu (např. vedoucí odboru nebo jím pověřená osoba).
- c) Doporučení (resp. nedoporučení) finanční podpory žadatelům o dotaci.
- d) Odborná stanoviska ke koncepčním otázkám, podíl na tvorbě koncepčních materiálů atd.

Návrh statutu krajské protidrogové komise je obsažen v příloze č. 6 Národní strategie (Národní strategie, 2000). Mantinely vytvářející základní rámec a směr práce komise vycházejí ze schválené krajské protidrogové strategie. Není vhodné, aby počet členů komise byl příliš vysoký, neboť v takovém případě se komise obvykle stává obtížně usnášení schopná a neproduktivní. Není přitom nutné a ani žádoucí, aby v ní byli zastoupeni např. všichni větší poskytovatelé služeb nebo všechny instituce a orgány. Důležité je, aby byly především zastoupeny skutečně klíčové osoby a instituce, které jsou schopny v okruhu své působnosti informace a případné podněty přenést (např. zástupci zdravotní a sociální komise krajského zastupitelstva atd.). Dále je vhodné, aby zastoupení komise bylo rovnoměrně rozloženo mezi odborníky, úředníky, případně politiky.

### 3.2.2. Pracovní skupiny

Dalším významným nástrojem horizontální protidrogové koordinace jsou pracovní skupiny. Ty nemají přímý politický dopad v pravém slova smyslu jako např. protidrogová komise. Mají však často kromě jiného dopad v rovině „vnitřní“ politiky. Účast v pracovní skupině by v žádném případě neměla být formální a její členové by tedy neměli být do skupiny delegováni. Měli by se stát jejími členy dobrovolně a s chutí aktivně se podílet na společné činnosti. Podobně by vedoucí jednotlivých pracovních skupin měli tuto roli přijímat dobrovolně a měli by být přirozenými autoritami ve své oblasti.<sup>18</sup> Obecně lze říci že jejich poslání jsou především tři:

- a) Vytvářet konkrétní materiály a další produkty související se zajištěním koordinace protidrogové politiky a jejím prostřednictvím přispívat ke kvalitnímu a efektivnímu chodu služeb. Pracovní skupiny by tedy měly být především jakými „dílnami“, kde by spolu s koordinátorem měli být zastoupeni nejvýznamnější zástupci poskytovatelů služeb dané oblasti, a to prostřednictvím těch, kteří jsou schopni podílet se na chodu pracovní skupiny aktivně a dávat k dispozici své znalosti a dovednosti.

<sup>18</sup> Za tuto práci by mj. také měli být finančně ohodnoceni. V jejich případě se jedná o relativně velký objem pravidelné práce a i přes obvykle větší motivovanost těchto pracovníků nelze spoléhat pouze na ni. Navíc v případě by i symbolické částky vstupují do pracovněprávního vztahu a teprve v tomto momentě lze důsledně uplatnit systém jejich řízení a kontroly za účelem zvýšení efektivity práce pracovních skupin.

- b) Druhým cílem existence pracovních skupin je sekundární zisk v podobě včasných připomínek a námětů ke vznikajícím materiálům, a to od zástupců „první linie“. Jedná se tedy jednak o úsporu drahocenného času, kdy může být nevhodný metodický pokyn či chybně formulovaný úkol zastaven či upraven hned na samotném začátku a nedojde tak ke zbytečným chybám či nedopatřením, jež mohou stát mnoho zbytečné práce a tím i peněz. Vedle toho bývá u kontroverzních materiálů užitečné sbírat připomínky od samého začátku a připravovat si tak kvalitní argumentaci na jejich obhajobu.
- c) Pravidelné setkávání a diskusní fórum zástupců z určité užší oblasti služeb. Oproti protidrogové komisi je pracovní skupina složená z odborníků s podobným vzděláním, zaměřením a praxí, což umožňuje mnohem hlubší vhled do projednávané problematiky.

Statut a náplň práce pracovních skupin by měly vycházet z potřeby krajského koordinátora, neboť právě pro potřeby krajské koordinace by tyto skupiny měly být zřízeny. Minimální počet pracovních skupin by měl být pět - toto rozdělení přísně sleduje ekonomičnost a vhodnost co do skladby participujících zástupců (typů služeb):

- a) **Primární specifická protidrogová prevence:** doporučujeme zastoupení např. krajského manažera prevence kriminality, krajského koordinátora primární prevence (odbor školství), zástupce školních metodiků prevence a okresních metodiků prevence (funkce na mnoha místech zůstala zachována), zástupce nestátních organizací a zástupce státních poskytovatelů preventivních služeb, vhodný je zástupce za oblast volného času mládeže (aby byl udržen kontakt s touto oblastí nepatřící přímo do specifické primární prevence) atd.
- b) **Léčba a sociální reintegrace:** zástupci odboru zdravotního a sociálního, zástupce státních a nestátních organizací (vhodné je zastoupení dle léčebných modalit v souladu se standardy), zvláštní pozornost doporučujeme věnovat zastoupení zdravotnických zařízení a jejich aktivnímu zapojení se do práce. Doporučujeme rovněž participaci probační a mediační služby, sociálních kurátorů a kurátorů pro mládež.
- c) **Terciární prevence:** zástupci odboru zdravotního a sociálního, zástupce státních a nestátních organizací (vhodné je zastoupení modalit služeb v souladu se standardy). Zvláštní pozornost doporučujeme opět věnovat zastoupení zdravotnických zařízení a jejich aktivnímu zapojení se do práce. Chybět zde nemohou opět zástupci probační a mediační služby, sociálních kurátorů a kurátorů pro mládež. Vhodné je do této pracovní skupiny zvat také zástupce prevence kriminality a pravidelně zvat zástupce policie, neboť se tím dá předejít mnoha nedorozuměním pramenícím ze vzájemného nepochopení služeb v této oblasti.
- d) **Trestněprávní oblast:** zástupci odboru zdravotního a sociálního, zástupci probační a mediační služby, sociálních kurátorů a kurátorů pro mládež. Dále zástupci prevence kriminality, zástupci pořádkové policie a zástupci speciálních složek policie. Zvláštní pozornost je třeba věnovat tomu, aby byla zastoupena městská policie, která často ze systému vypadává. Zastoupena by měla být také vězeňská služba ČR.
- e) **Ziskávání a vyhodnocování dat:** zastoupeny by měly být všechny klíčové instituce poskytující data na krajské úrovni, tj. minimálně krajská hygienická stanice, krajské toxikologické pracoviště, zástupce policie mající na starost statistické údaje, zástupce univerzity či jiné instituce vyvíjející výzkumnou činnost v této oblasti, zástupce odborných společností, jsou-li v kraji zastoupeny atd. Výhodná a žádoucí je úzká spolupráce této skupiny s NMS při sekretariátu RVKPP.

### 3.2.3. Minimální rozsah formalizované spolupráce

Přestože velká část úspěchu krajského koordinátora spočívá především na jeho organizačních a manažerských schopnostech, neobejde se bez částečně formalizované podpory některých pracovních vztahů. Díky tomu se může vyhnout mnoha zbytečným konfliktům. Praxe bohužel také ukazuje, že je to jeden z mála efektivních nástrojů pro běžné standardní fungování koordinační práce. Nelze očekávat, že všichni zástupci různých institucí budou osobně natolik motivováni, aby svoji práci odevzdávali včas a v pořádku. Neexistují-li minimální základní pravidla spolupráce, je za běžného provozu často velmi obtížné řešit různé úkoly. Např. vyvodit důsledky z nekvalitně provedené práce, či někoho přesvědčovat, že jeho účast na realizaci protidrogové politiky má z jasných a transparentních důvodů vypadat tak a tak. Za tímto účelem navrhuje formalizovat minimálně níže uvedené úrovně spolupráce formou dohod nebo smluv o spolupráci či alespoň v podobě písemně vypracovaných základních pravidel spolupráce a komunikace. Tyto dokumenty by měly projít všemi potřebnými schvalovacími procedurami, aby jejich platnost byla stvrzena oprávněnými zástupci obou stran. Přestože se tento postup může jevit až obsedantně konzervativní a úřednický, vychází ze zkušeností s dosavadní realizací protidrogové politiky a naopak se zdá být únosným kompromisem mezi možnostmi a potřebami krajského protidrogového koordinátora. **Doporučujeme formalizovat způsob spolupráce (kdo, jak, s kým a proč), vzájemné vymezení kompetencí, rolí, působnosti a přesahů, dále způsob komunikace, předávání informací, minimální objem společných konkrétních aktivit (popis), způsob řešení problémů apod.** V zásadě by měla být formalizovaná spolupráce minimálně s těmito úrovněmi, institucemi a organizacemi (resp. jejich zástupci):

- a) **Krajský úřad:** manažer prevence kriminality, krajský koordinátor primární prevence, odborný zástupce odboru zdravotního, odborný zástupce odboru sociálního atd.
- b) **Mimo krajský úřad:** zástupci odborných společností (ANO a SNN při ČLS JEP), zástupci institucí poskytujících data, zástupce preventivně-informační skupiny policie ČR, odborní zástupci zdravotní a sociální komise krajského zastupitelstva atd.

## 4. Analýza systému koordinace ve Středočeském kraji

Krajská strategie protidrogové politiky (Doležalová, 2001) je základním dokumentem, který obsahuje popis koncepčního rámce koordinace protidrogové politiky na této úrovni. V úvodu analýzy se tedy zaměříme přímo na tuto její část. Evaluaci celé strategie se budeme podrobněji zabývat ve zprávě č. 2. Vzhledem k náročnosti celého procesu transformace protidrogové politiky z okresní na krajskou (regionální) úroveň je pojetí kapitoly Krajská strategie protidrogové politiky (dále též Krajská strategie) zpracováno na velmi dobré úrovni (Doležalová, 2001, str.12-16). Koordinátorka dokázala při přípravě Krajské strategie využít zpracovanou SWOT analýzu krajské protidrogové politiky, která je dílem koordinátorů v té době ještě existujících okresních úřadů. Tato SWOT analýza (Doležalová, 2001, str.16) popisuje základní koncepční problémy, částečně nastiňuje jejich řešení a stala se základem pro tvorbu Krajské strategie.

Silné stránky	Ohrožení
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Síť kvalifikovaných okresních protidrogových koordinátorů kraje</li> <li>2. Systém péče o drogově závislé osoby: provázaná síť institucí</li> <li>3. Vytvořená Národní strategie v souladu s mezinárodními úmluvami</li> <li>4. Dobrá komunikace institucí (školy, pedagogicko-psychologické poradny, mediační a probační služba, úřady práce, lékaři aj.)</li> <li>5. Síť středisek pro volný čas dětí a mládeže</li> <li>6. Realizace Minimálního preventivního programu ve školách a školských zařízeních</li> <li>7. Dostatek vzdělaných odborníků</li> <li>8. Dobrá komunikace v obcích</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Rozbití systému - sítě koordinátorů, zpřetrhání navázaných kontaktů</li> <li>2. Odliv kvalifikovaných odborníků, zánik funkčních zařízení</li> <li>3. Nevyváženost prevence a represe</li> <li>4. Nedostatečná prezentace výsledků programů - úspěšnost systematické a ucelené péče</li> <li>5. Neexistence strategie kraje</li> <li>6. Růst preference konzumního životního stylu</li> <li>7. Tolerance společnosti k substancím (tabákové výroby, alkohol, nealkoholové drogy)</li> <li>8. Poloha kraje: propojená drogová scéna s Prahou</li> <li>9. Kriminalizace a stigmatizace uživatelů drog</li> <li>10. Neodborně prováděná substituce</li> </ol>
Slabé stránky	Příležitosti
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nesjednocená a nestanovená legislativa</li> <li>2. Stávající systém financování a operativnost přidělování finančních prostředků</li> <li>3. Nedefinovatelnost funkčního zařazení protidrogových koordinátorů</li> <li>4. Neexistence platných kritérií efektivity programů</li> <li>5. Neprovozané a duplicitní informační toky</li> <li>6. Pracnost a složitost zpracovávání projektů, nesjednocené formuláře</li> <li>7. Nedostatečné a pomalé financování programů</li> <li>8. Vysoký podíl drogové kriminality v kraji</li> <li>9. Podceňování závažnosti drogové problematiky</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Udržení systému odborných institucí</li> <li>2. Funkční přetransformování sítě protidrogových koordinátorů na detašovaná pracoviště kraje</li> <li>3. Přijetí zodpovědnosti státu a samosprávy za protidrogovou politiku</li> <li>4. Začlenění protidrogové problematiky do sítě sociálních a zdravotních služeb</li> <li>5. Vytváření komunitních programů v obcích</li> <li>6. Vytvoření protidrogové strategie kraje a krajského plánu prevence a léčby</li> <li>7. Sdružování finančních prostředků v regionech</li> <li>8. Akreditační systém</li> <li>9. Racionální mediální politika</li> <li>10. Monitoring, výzkumné studie, zkušenosti ze zahraničí</li> <li>11. Spolupráce institucí a odborníků v ČR, provázanost Středočeského kraje s Prahou</li> </ol>

Obr. 5: Výsledky SWOT analýzy shrnuté do jednotlivých kvadrantů

Za **silné stránky** pro kraj považují autoři existenci sítě protidrogových koordinátorů, kteří přenášejí informace z centrální úrovně a zajišťují jejich realizaci na místní úrovni, k čemuž jim pomáhá dobrá znalost místního systému a dobrá spolupráce s ostatními institucemi jejich okresů. V rámci celého kraje pak existuje síť služeb pro klienty ve všech fázích problémů způsobených užíváním drog. K 31.12.2002 však došlo k zásadní změně a zánikem okresní úřadů zanikla formálně také síť okresních protidrogových koordinátorů. Tuto složitou situaci si pravděpodobně koordinátorka uvědomovala a je pravděpodobné, že se jí díky včasnému zahájení jednání a řešení celé situace podařilo tuto silnou stránku v rámci stávajících možností udržet (viz dále).

Za **slabé stránky** bylo v dokumentu označeno nerovnoměrné pokrytí (resp. dostupnost) specifických programů sítě služeb v jednotlivých regionech kraje. Tomuto problému bude podrobněji věnován prostor při analýze potřeb (zpráva č. 3 tohoto projektu). Nejednotné posuzování efektivity a kvality jednotlivých poskytovaných služeb je systémovým nedostatkem. Autoři sice tento nedostatek (slabou stránku) označili za nedostatek Krajské strategie, ovšem na úrovni kraje se tento problém pouze projevuje. Tj., není problémem Krajské strategie, ale jedná se o dlouhodobě nevyřešený systémový nedostatek protidrogové politiky na národní úrovni.<sup>19</sup> Podobně je tomu s problémem málo efektivního systému financování. Ten vinou pomalého uvolňování finančních prostředků vytváří nestabilní prostředí a je celkově nevhodně nastaven pro financování drogových služeb. Také zde se jedná o problém náležející na národní úroveň a problém, jenž je třeba řešit systémově. Je však zřetelné, že přihlášením se k této oblasti si autoři uvědomují podíl krajského úřadu na systému financování a tedy i své možnosti zlepšit tento systém v prvním kroku právě na úrovni kraje.<sup>20</sup>

**Příležitosti** vnímali autoři SWOT analýzy především v dobře provedené transformaci sítě okresních protidrogových koordinátorů do koordinace na místní úrovni. Za velmi zásadní příležitost pak byla označena možnost zavedení jednotného systému vykazování údajů v zařízeních v návaznosti na zavedení systému akreditačních standardů. Celá tato oblast však opět výrazně přesahuje krajskou úroveň a je třeba ji řešit na národní úrovni. Významným činitelem je však reflexe této potřeby a její pojmenování. To samo o sobě je velmi pozitivním prvkem, který indikuje vzájemnou komplementaritu mezi národní, krajskou a místní úrovní koordinace protidrogové politiky.

Za **hrozby** autoři označili možnost rozpadu sítě okresních protidrogových koordinátorů (v případě nezvládnutí její transformace). Tím by došlo k přerušení kontaktů na místní úroveň a odlivu vyškolených odborníků z této oblasti. Toto riziko v sobě implicitně obsahuje také scénář, kdy by bylo ohroženo vzájemné provázání národní koncepce s místní úrovní a riziko malé či vůbec žádné spolupráce mezi samosprávou kraje a obcí. To implikuje nejen obtíže v oblasti financování, ale především v jednotném přístupu a naplňování úkolů Národní strategie (MPK, 2000).

Jak jsme již uvedli výše, provedená SWOT analýza naznačuje mnohé z problémových oblastí. Bohužel **není v jejím vyhodnocení a interpretaci rozlišena úroveň**, na níž by měly být popsány problémy řešeny. Tj., není dostatečně popsáno, **kdo je konkrétním adresátem konkrétních úkolů** vyplývajících z této analýzy a **jakým způsobem je vhodné tyto úkoly řešit**. Tím došlo k jistému rozostření hranic mezi úkoly, které by měl jednoznačně řešit sekretariát RVKPP, a úkoly kraje a obcí.

<sup>19</sup> V průběhu roku 2003 začala existovat při sekretariátu RVKPP pracovní skupina Evaluační a kvalita drogových služeb. Tato pracovní skupina má za úkol zpracovat a přinést návrhy zlepšení hodnocení kvality a efektivity drogových služeb. Následně by pak měly výsledky této práce být přeneseny také na krajskou úroveň.

<sup>20</sup> Systémem financování se budeme podrobně zabývat ve zprávě č. 2 věnované analýze krajské strategie a jejího naplňování.

#### Doporučení:

Doporučujeme aktualizovat provedenou SWOT analýzu k 31. 12. 2003 tak, aby výsledky analýzy obsahovaly rozlišení jednotlivých úrovní (národní, krajská, místní) a konkrétně zakotvovaly nejen obsah úkolu (co a jak má být provedeno, aby byly maximalizovány příležitosti a eliminována rizika), ale také konkrétní funkci či úřad, který by měl za splnění úkolu nést zodpovědnost. Samozřejmě, že popis a interpretace výsledků musí s takovýmito závěry korespondovat (tj. obsahovat zdůvodnění úkolů). Jednou z možných variant je, aby tato SWOT analýza byla vytvořena radou krajských koordinátorů z iniciativy sekretariátu RVKPP nebo koordinátorů samotných a byla provedena v každém kraji zvlášť a posléze jednotně vyhodnocena a interpretována.

### 4.1. Analýza pracovní náplně krajského koordinátora

Pro analýzu byla použita aktuálně platná náplň práce krajské protidrogové koordinátorky, platná od 9. 6. 2003. Krajský úřad se v tomto případě řídil doporučenou pracovní náplní (náplň zpracovaná a doporučená RVKPP Úřadu vlády, MPK, 2000, příloha č. 5), o níž jsme obecně pojednali v kapitole 2.2. Obsahuje tedy tyto čtyři hlavní oblasti náplně práce: koncepční a koordinační činnost, metodickou činnost, práci s daty (převážně epidemiologickými), ostatní nezařazenou činnost.

V oblasti **koncepční a koordinační činnosti** jsou zakotveny všechny podstatné části. Oproti doporučené náplni, popsané v kapitole 2.2., neobsahuje několik bodů, které se jeví jako významné. Některé body jsou pro změnu velmi nepřesně definovány a umožňují příliš volný výklad.

- a) **Spolupráce se samosprávnými obcemi a městy** je v náplni zakotvena pouze obecně. Není uvedeno s kým a ani jak. Lze se tak domnívat, že byla buďto opomenuta síť regionálních (místních) koordinátorů, nebo se řešení této otázky chtěl krajský úřad vyhnout. Bohužel se však díky tomu stává uvedený bod náplně práce prázdným (bezobsažným). Můžeme jej vnímat jako velice intenzivní kontakt s odpovědnými pracovníky pověřených obcí nebo také jako pouhý formální písemný kontakt.

**Doporučujeme** tento bod rozšířit o metodické vedení sítě regionálních (místních) koordinátorů a dohlížení na tvorbu a naplňování regionálních úkolů v rámci krajské koncepce protidrogové politiky.<sup>21</sup> Tím by byla nejen zdůrazněna nutnost existence této funkce, ale také jasně a transparentně podpořena provázanost koordinačních funkcí na místní a krajské úrovni. Současně je tím také definována pozice krajského koordinátora vůči koordinátorům regionálním. Obojí je velmi důležité jako signál a postoj pro obce třetího typu a pro budoucí dobudování a udržitelnost této sítě, bez níž si je možné efektivitu krajské protidrogové politiky představit jen velmi těžko.

- b) Bodem, který byl zcela vypuštěn, je úkol „**přímo spolupracovat** se všemi relevantními institucemi v kraji i mimo něj v těch oblastech, které jsou nezbytně nutné pro realizaci protidrogové politiky kraje“. Vypuštění, resp. nenaplnění tohoto bodu by mohlo narušit úroveň subordinace v jednání s institucemi v rámci kraje i mimo krajský úřad. Tím se opět dotýkáme problému přesahu koordinace protidrogové politiky na krajské úrovni do působnosti několika referátů (především zdravotního a sociálního) a potřebnosti jasných kompetencí k jednání mimo krajský úřad. Bez možnosti přímo jednat s relevantními institucemi mimo krajský úřad

<sup>21</sup> Současné právní normy bohužel neumožňují tento krok v potřebné podobě realizovat, proto je spolupráce či metodické vedení přímo závislé na osobní angažovanosti a schopnostech koordinátora a ochotě místní samosprávy ke spolupráci. To se ve Středočeském kraji mimo jiné projevilo i v zájmu účastnit se na vzdělávání „kontaktních osob“ místní samosprávy, které kraj realizuje. **Metodická podřízenost regionálních koordinátorů je prozatím nevyřešená, tj., nemá jakoukoli relevantní legislativní oporu.** Jedná se o úkol, jenž je možné realizovat výhradně z pozice sekretariátu RVKPP.

ztrácí koordinátor kontakt s terénem a výrazně se snižuje jeho možnost řešit problémy protidrogové politiky efektivně (neúměrné prodloužení schopnosti rychle a účelně reagovat, možnost vzniku nepřesností ve zprostředkované komunikaci atd.).

**Doporučujeme** tento bod zařadit do náplně práce a ošetřit jej upřesňující větou (např.) „v rozsahu oprávněním koordinátora pro jednání mimo krajský úřad v souladu s výkonem jeho funkce“. To implikuje nutnost jasně vymezit možnosti a způsob přímé komunikace mimo krajský úřad, kterými by koordinátor měl pro výkon své funkce disponovat (tj. formou přílohy k náplni práce nebo formou vnitřní směrnice upravující pravomoci koordinátora).<sup>22</sup>

- c) Dalším významným vypuštěným bodem jsou aktivity směřující k udržení (případně rozvoji) poskytovaných služeb, ke **kontrole kvality a efektivity sítě protidrogových služeb** a průběžnému vyhodnocování potřebnosti a vytiženosti jednotlivých článků sítě drogových služeb.

Tento bod je naprosto zásadní zejména pro oblast plánování a financování a jeho **vypuštění je výrazným nedostatkem pracovní náplně**.

**Doporučujeme** zařazení tohoto bodu do pracovní náplně a dále doporučujeme upřesnit tento bod větou „v souladu s doporučeními a metodickými pokyny sekretariátu RVKPP“. Jedná se totiž o velmi náročnou část úkolu, jehož plnění by mělo být jednotné pro všechny kraje a podklady pro jeho plnění by měla připravovat a kraji dávat k dispozici RVKPP, resp. její sekretariát. Je nutné uvést, že nástroje kontroly kvality a efektivity drogových služeb jsou pro koordinátora klíčovým nástrojem pro oblast financování a plánování služeb.

- d) Bod ukládající koordinátorovi **povinnost kontrolovat plnění úkolů** vyplývajících z krajské strategie není dostatečně přesně formulován.

**Doporučujeme** doplnění o úkoly vyplývající z Národní strategie ČR a doporučujeme také doplnit větu: „v případě neplnění těchto úkolů navrhuje a předkládá nápravná opatření příslušným zodpovědným pracovníkům a institucím.“ Bez ní je uvedený úkol spíše obecným konstatováním, neboť bez možnosti řešit zjištěné nedostatky postrádá kontrola praktického významu.

- e) V náplni práce **chybí** bod „aktivně spolupracuje na koordinaci aktivit spolu se zástupci Společnosti pro návykové nemoci ČLS JEP a Asociací nestátních organizací“ a bod „spolupracuje s ostatními krajskými protidrogovými koordinátory na jednotném naplňování Národní strategie, podávání návrhů na zlepšení koordinační činnosti apod“.

**Doporučujeme** oba tyto body do náplně vložit. První z nich je důležitý pro zakotvení nutnosti spolupracovat s odbornými společnostmi, bez nichž je výkon funkce koordinátora vzhledem k vysoké odbornosti jeho funkce velmi omezen, a druhý bod ukládající povinnost spolupracovat s ostatními koordinátory je důležitý zejména pro jednotné naplňování Národní strategie a provázanost služeb přesahujících krajskou úroveň.

Pracovní náplň pochopitelně neřeší způsob práce koordinátora a jeho umístění, pouze je reflektuje. Považujeme za nutné zpracovat interní materiál zakotvující umístění koordinátora a způsob jeho práce a organizační subordinaci, neboť plnění všech částí bodu č.1 pracovní náplně je na tom přímo závislé (viz dále).

V druhé oblasti, **získávání základních údajů potřebných pro realizaci protidrogové politiky a jejich analýza**, je náplň práce poměrně výrazně redukována a z jejího znění je zřejmý důraz na přehled o financování drogových služeb. Tzn., že koordinátor vede přehled o dotační politice na všech úrovních

<sup>22</sup> Naplnění tohoto bodu by mělo probíhat v úzké spolupráci se zástupci RVKPP, neboť se jedná o precizaci doporučení, které není na národní úrovni uspokojivě specifikováno, a je nutné, aby se tato specifikace prováděla systémovým způsobem.

(např. eviduje všechna základní dotační řízení v ČR) a informace o nich adekvátně zpřístupňuje poskytovatelům služeb v kraji; vede přehled o základních přidělených dotacích poskytovatelům služeb; aktivně podporuje získávání finančních prostředků na realizaci protidrogové politiky ze všech dostupných zdrojů; zdroje sleduje, vyhodnocuje a údaje zpracovává do dlouhodobé koncepce financování protidrogových služeb; zpracovává základní údaje potřebné pro hodnocení efektivity vynaložených finančních prostředků na protidrogovou politiku kraje. To je však pouze jeden z aspektů práce s daty. **Není zde zahrnuto provádění analýz potřeb ani monitorování rozsahu a kvality poskytovaných služeb, které jsou naprosto nezbytnými předpoklady pro vyhodnocení stavu a zpracování efektivního plánu.**

Třetí bod náplně je velmi obecný, avšak relativně dostačující. Úkol průběžně monitorovat a shromažďovat údaje o užívání drog a jevů s tím souvisejících na území kraje v sobě zahrnuje všechny podstatné části. Doporučit by bylo možné doplnění o větu „dohlíží na kvalitu získávaných údajů“. Ta by měla být podkladem pro pravomoc koordinátora aktivně dohlížet a kontrolovat data, která jsou institucemi a jednotlivými poskytovateli služeb v kraji získávána, vyhodnocována a odevzdávána dalším institucím.<sup>23</sup> **Poslední bod** této druhé části náplně práce je **nedostatečný**. Vést pouze databázi zařízení v kraji není adekvátním úkolem. Je nutné, aby koordinátor prováděl tzv. **analýzy institucionálního kontextu v kraji v oblasti protidrogové politiky**. Tj., aby byl schopen (ve spolupráci se sekretariátem RVKPP a NMS) dostupné údaje o užívání drog vyhodnocovat a navrhnout příslušná opatření pro realizaci adekvátních opatření (např. zvýšení, snížení, vznik nebo zrušení některého z typů služeb) tak, aby realizovaná opatření odpovídala skutečným potřebám v kraji a tím bylo zabezpečeno hospodárné a efektivní využívání finančních prostředků. Koordinátor by měl být zodpovědný za průběžné zajištění analýz potřeb u jednotlivých typů služeb (předpokládá se zde úzká spolupráce s poskytovateli služeb a NMS) a měl by být schopen vyhodnocovat dimenzování všech základních typů služeb vůči výsledkům v oblasti analýzy potřeb a předkládat doporučená opatření příslušným nadřízeným a orgánům kraje. Tento bod **doporučujeme** v pracovní náplni přepracovat.

Třetí velkou oblastí náplně práce je **metodická činnost** koordinátora. Tento bod je zpracován velmi obecně a jeví se jako nedostatečný. Vracíme se tak k obecné části analýzy pracovní náplně, kde jsme shrnuli základní požadavky na metodickou činnost, která je v případě protidrogového koordinátora jednou z hlavních funkcí. Jedním z řešení může být samostatná příloha pracovní náplně, domníváme se však, že těchto několik bodů může být obsaženo přímo v ní:

- a) Přenáší metodické podklady z centrální úrovně na úroveň regionální, místní (pověřené obce) a obráceně (je tak v roli jakéhosi metodického prostředníka, který obě zmíněné úrovně propojuje a pomáhá harmonizovat jejich činnost v oblasti protidrogové politiky).
- b) Koordinátor zpracovává metodické podklady pro zajištění realizace protidrogové politiky ze strany krajského úřadu. Zpracovává metodické podklady pro potřeby institucí a organizací spolupracujících s krajským úřadem na realizaci protidrogové politiky. Zejména se to týká metodických podkladů pro regionální (místní) koordinátory a pro poskytovatele služeb v kraji.
- c) Jako člen rady krajských koordinátorů se podílí na tvorbě a připomínkovém řízení metodických a koncepčních materiálů na národní úrovni (týká se všech typů metodických materiálů).
- d) Aktivně spolupracuje v metodických otázkách se zástupci Společnosti pro návykové nemoci ČLS JEP, Asociací nestátních organizací, Národním monitorovacím střediskem, Radou vlády pro koordinaci protidrogové politiky, radou krajských koordinátorů, případně dalšími relevantními orgány, institucemi, odborníky a konkrétními poskytovateli služeb.

<sup>23</sup> Viz citovaná SWOT analýza „slabé stránky“, kde je reflektována nejednotnost posuzování efektivity a kvality jednotlivých poskytovatelů služeb.

Tyto body **doporučujeme** promítnout do pracovní náplně. V oblasti metodické činnosti považujeme jejich zajištění za významné pro udržení odborné úrovně a profesionálního přístupu k realizaci protidrogové strategie na úrovni kraje. Jedná se současně také o jedno z významných preventivních opatření proti politizaci drogové strategie a jejího naplňování (v reakci na SWOT analýzu provedenou sekretariátem MPK při tvorbě koncepce na období 2001-2004).

Poslední část pracovní náplně zahrnuje tzv. **další činnosti koordinátora**. Ve většině oblastí se tento bod kryje s obecnými doporučeními ze strany RVKPP. Zcela však z této části vypadl prvek vzdělávání. Ten je pro práci koordinátora nepostradatelný. Nejedná se přitom pouze o průběžné vlastní vzdělávání. Chybí zde formulace povinnosti „průběžně se vzdělává tak, aby znalosti a dovednosti odpovídaly všem základním požadavkům“ a povinnosti „iniciovat, spolupracovat a účastnit se dalších odborných setkání na krajské i celostátní úrovni“. Jedná se však také o povinnost zajistit kvalitní kontinuální vzdělávání regionálních koordinátorů, tj., v náplni chybí povinnost „organizovat a podílet se na zajištění systému vzdělávání místních (regionálních) protidrogových koordinátorů“. Přestože se mohou tyto tři body jevit jako přehnaný požadavek, je třeba si uvědomit, že práce koordinátora vyžaduje schopnost pracovat neustále s novými a novými informacemi, vzdělávat se v oblasti, která je svojí povahou mezioborová a získané informace přenášet na místní úroveň. Zvládnutí tak náročných práce<sup>24</sup> není prakticky bez kvalitního kontinuálního vzdělávání možné a bez něho může vést opět k neprofesionálnímu přístupu a vnášení osobních, či politických intruzí do věcných problémů.

Při analýze pracovní náplně protidrogového koordinátora jsme opětovně narazili na nutnost personálního poddimenzování koordinace krajské protidrogové politiky (objem činnosti odpovídá celkem 3 úvazkům, včetně vedoucího pracovníka). Je pravděpodobné, že vypuštění některých doporučených bodů pracovní náplně protidrogového koordinátora má svůj důvod ve vyhodnocení a respektování reálných možností jednoho pracovníka, který tuto funkci zastává. V takovém případě se nám však nejeví jako dlouhodobě udržitelné rezignovat na chybějící části nebo je naplňovat pouze formálně.

**Základním problémem zůstává úkol sekretariátu RVKPP prosadit zařazení funkce krajského a regionálního protidrogového koordinátora do Katalogu prací.<sup>25</sup> Doporučujeme aktivní přístup kraje a v adekvátním promítnutí nařízení vlády č. 469/2002 dříve, než vstoupí v platnost. Až do termínu platnosti citovaného nařízení vlády v podstatě nemají platové zařazení a do jisté míry ani náplň práce protidrogového koordinátora dobrou legislativní oporu. Tento problém pak úzce souvisí s umístěním koordinátora a vyřešením jeho pravomocí a kompetencí (viz dále).**

## 4.2. Cíle v oblasti koordinace krajské protidrogové politiky

Přehled cílů v oblasti koordinace krajské protidrogové politiky je zpracován v krajské strategii (Doležalová, 2001). Obecným cílem je „zkvalitnit systém koordinace protidrogové politiky na horizontální a vertikální úrovni, zapojit do prevence užívání drog celou společnost se zvláštním důrazem na místní komunitu tak, aby přijaly svoji odpovědnost a roli v protidrogové politice vlády ČR vytvářením podmínek a podporou programů zaměřených na snižování negativních dopadů spjatých s užíváním drog“ (Doležalová, 2001, str.15).

Pokud tyto cíle roztřídíme z časové perspektivy (tak jak to bylo učiněno v analyzovaném materiálu), pak je můžeme definovat jako krátkodobé, střednědobé a dlouhodobé (přehled obsahuje pouze cíle vztahující se ke koordinaci krajské protidrogové politiky, nikoli všechny cíle krajské protidrogové politiky, jež byly stanoveny):

<sup>24</sup> Analýza aktivit koordinátora je součástí zprávy č. 2 „Evaluace plnění Strategie protidrogové politiky Středočeského kraje“.

<sup>25</sup> Realizováno prostřednictvím nařízení vlády č. 469/2002 z platností od 1.1. 2004.

**a) Dlouhodobé cíle:**

- Zajistit vyhovující způsob koordinace na regionální úrovni.
- Prohlubovat mezisektorovou, mezioborovou spolupráci.
- Zapojit obce do protidrogové politiky, zvláště v bývalých okresních městech.
- Zabezpečit dostatek lidských zdrojů.

**b) Střednědobé cíle:**

- Uplatňovat provázaný systém protidrogové koordinace.
- Zajistit financování programů z kraje.
- Propojit horizontálně i vertikálně informační toky.

**c) Krátkodobé cíle:**

- Začlenit protidrogovou politiku do priorit samosprávy.
- Trvale zajišťovat koordinovaný přístup v regionu.
- Podporovat objektivní mediální protidrogovou politiku kraje.

Z materiálu je zřejmé, že autorka měla uvedené třídění dobře promyšlené a pokusila se v něm reflektovat nejen požadavky Národní strategie (MPK, 2000), ale také další vývoj v posledních 2 letech v oblasti koordinace protidrogové politiky. Největší slabinou definovaných cílů je jejich nedostatečný popis. V materiálu zcela chybí vysvětlení, proč, jak a co by mělo být provedeno. Popis by navíc měl být proveden tak, aby byl srozumitelný i pro profesionály z jiných oborů a pro referenty jiných odborů krajského úřadu. Stávající úroveň popisu umožňuje příliš volný výklad a není vždy srozumitelný obsahem daného cíle. Současně s tím je třeba zpracovat podrobnější časový plán plnění cílů a funkčně je vzájemně provázat (některé nelze realizovat bez předchozího realizování jiných). Koncepce by tedy měla jasně zakotvit kdo, co, jak, proč a do kdy (eventuálně v návaznosti na co) provede. Na to pak navazuje definovaný způsob ověření plnění těchto úkolů. Ten je v krajské koncepci popsán velmi obecně: „průzkumy informovanosti, průzkumy veřejného mínění, analýza médií, výroční zprávy, kontrola, posouzení a analýza kvality služeb, výzkumy a školní studie, epidemiologické studie incidence a prevalence, statistiky, katalog poskytovaných služeb, seznamy služeb, hodnocení místních protidrogových strategií, hodnocení místních plánů péče, finanční zabezpečení realizace služeb“ (Doležalová, 2001, str.16). Jedná se o příliš široký záběr aktivit nutných pro kontrolu úkolů. Na této úrovni je důležité odlišit od sebe vyhodnocení (kontrolu) plnění úkolů a dopadů jejich splnění. Koncepce se zde soustředila pouze na oblast vyhodnocení výsledků splnění zadaných úkolů. Ekonomicky nejvýhodnější a úředně nejdosažitelnější je provedení kontroly procesu plnění úkolu samotného, tj., zda adresát úkolu úkol procedurálně provedl správně a v termínu. **Doporučit tak lze zásadní změnu kritérií hodnocení. Na místo původních kritérií odvozených od kontroly dosahování stanovených výsledků<sup>26</sup> na kontrolu plnění procesu. Tj. zaměřit se na hodnocení provádění úkolu (způsob, čas, náklady, dodržení procedurálních požadavků atd.) a tedy vydefinovat jiné indikátory založené na evaluaci procesu.** Tento způsob kontroly považujeme za daných podmínek za úsporné a dostačující opatření, které dává koordinátorovi do rukou dostatečný kontrolní nástroj za současně únosných ekonomických, časových a personálních požadavků.<sup>27</sup> V rámci lepší přehlednosti navíc doporučujeme nejdůležitější cíle vztahující se ke koordinaci krajské protidrogové politiky zopakovat a provést pouze jejich výčet. Pro běžného čtenáře nemusí být zcela v kontextu zřejmý rozdíl mezi plněním konkrétních cílů krajské protidrogové politiky a cílů vztahujících se k prostředkům, jimiž má být plnění těchto cílů zajištěno. Systém koordinace je tímto prostředkem (či nástrojem). Bez jeho dobré funkce

<sup>26</sup> Která je vzhledem ke své náročnosti a rozsahu téměř na hranici realizovatelnosti a představuje na této úrovni neadekvátní, zdání přesahující ekonomické a časové možnosti.

<sup>27</sup> Žádná kontrola či evaluace nemá nulové náklady, tj., vždy něco stojí a je nutné, aby náklady na realizaci strategie byly v adekvátním poměru s náklady na kontrolu této realizace.

nemohou být jakékoli cíle v oblasti poskytování služeb a prevence kvalitně plněny. Koordinace je současně prostředkem, který má zajistit profesionální přístup při realizaci a kontrole cílů a úkolů, a je proto nutné, aby podléhala co nejlepší kontrole sama.

#### **Doporučení:**

Doporučujeme doplnit všechny cíle krajské protidrogové politiky, které se týkají oblasti koordinace, o podrobnější popis procedurální stránky způsobu plnění. Současně s tímto popisem doporučujeme zpracovat podrobnější časový plán plnění cílů a funkčně je vzájemně provázat (některé cíle nelze naplnit bez předchozího realizování jiných). Koncepce by pak měla pro oblast kontroly jasně zakotvit kdo, co, jak, proč a do kdy (eventuálně v návaznosti na co) provede. Doporučujeme současně zakotvit zodpovědnost koordinátora ze tuto kontrolu a způsob, jakým budou informováni členové protidrogové komise a nadřízení pracovníci, event. způsob přijetí možných opatření vyplývajících z výsledků.

### **4.3. Umístění a kompetence koordinátora ve struktuře krajského úřadu**

Umístění krajské protidrogové koordinátorky procházelo ve Středočeském kraji vývojem. Krajský protidrogový koordinátor byl zařazen od 17. června 2002 do 9. 6. 2003 do sekretariátu hejtmána na odd. pro řízení krizových situací. Toto původní umístění se z našeho pohledu jeví jako velmi dobré řešení obtížné situace způsobené mezioborovým charakterem protidrogové politiky (viz obecná část). V průběhu roku 2003 došlo k velmi zásadní změně, spočívající v převedení koordinátorky na odbor sociálních věcí krajského úřadu.<sup>28</sup> Tím by mohlo dojít k určitému zkomplikování koordinace v jiných oblastech než sociálních. Jak již bylo uvedeno dříve, je toto řešení systémové z hlediska respektování logiky členění krajského úřadu. Tato logika však odpovídá oborovému přístupu a zachovává logiku, jakou měly také okresní úřady a mají například také ministerstva. Výhodou je zázemí a jasná hierarchie uvnitř daného odboru. V jeho rámci je koordinace opatření spadajících do působnosti sociálního odboru výhodná. Řešení však naopak vytváří zásadní problém pro aplikaci mezioborového přístupu<sup>29</sup> a tím komplexní aplikaci strategie protidrogové politiky. Jedná se tedy o kruciólní problém, jenž je třeba vyřešit pro zdárné fungování koordináční funkce. **Vznikl tak problém jak např. úkolovat pracovníky zdravotního či jiného odboru, nemluvě o možnosti ovlivnění jejich rozpočtů a jednotného systému kontroly a hodnocení efektivity vynaložených prostředků na protidrogovou politiku.** V zásadě tento model samozřejmě možný je. Pro jeho funkčnost je však nutné bezpodmínečné zajištění všech nástrojů, které by měl krajský protidrogový koordinátor mít k dispozici (viz kapitoly 4.4. a 4.5.).<sup>30</sup> To současně znamená jasnou podporu ze strany vedení kraje a zájem na funkčnosti celého modelu.

V případě, že Krajský úřad Středočeského kraje bude tento model preferovat, připravili jsme následující soubor doporučení, týkajících se zajištění minimálních podmínek pro to, aby model mohl skutečně efektivně fungovat.

Při plnění následujícího doporučení je žádoucí úzká spolupráce jak se sekretariátem RVKPP, tak především se zástupci (nejlépe vedoucími pracovníky) příslušných odborů. Bez dosažení konsenzu a schválení materiálu specifikujícího pravomoci koordinátora směrem dovnitř a vně sociálního odboru nelze očekávat možnost naplnění současné protidrogové strategie ani event. žádné jiné kvalitní strategie. **Dále doporučujeme v materiálu specifikovat kompetence dle následujících kritérií (týká se samotného odboru sociálních věcí i ostatních odborů participujících na protidrogové politice):**

<sup>28</sup> Od června r. 2003 je koordinátor zařazen v sociálním odboru jako vedoucí odd. prevence a humanitárních činností.

<sup>29</sup> Užívání drog a jeho dopady nemají žádný dominantní obor a bez zohlednění jiných oborů ztrácí koordinace na efektivitě.

<sup>30</sup> Obecně jsme o této oblasti pojednali v kapitolách 3.1. a 3.2.

- a) vyjmenovat všechny základní funkce (pracovníky), kteří na krajském úřadu mají vztah (participují) k realizaci protidrogové politiky a popsat jejich kompetence,
- b) definovat způsob (podmínky) spolupráce všech participujících funkcí s protidrogovým koordinátorem (tj. přesný procedurální popis způsobu komunikace, zadávání úkolů, odevzdávání úkolů, kontrola úkolů a vyvozování důsledků kontroly),
- c) definovat způsob řešení nestandardních situací (neplnění úkolů, odvolání, řešení konfliktů atd.),
- d) zpracovat popis kompetencí koordinátora pro jednání vně krajského úřadu (viz dále) a zahrnout jej do tohoto materiálu.

**Doporučené minimální podmínky potřebné pro funkčnost zvoleného modelu:**

- a) Písemné vymezení kompetencí krajského koordinátora uvnitř odboru sociálních věcí. Zvolit lze podobu vnitřní směrnice či samostatného dokumentu, který bude schválen radou a zastupitelstvem kraje po předchozím schválení všemi vedoucími referátů, jichž se protidrogová politika dotýká.
- b) Formální vymezení vztahů s jinými odbory nebo jejich odděleními, které by v oblasti koordinace protidrogové politiky metodicky podléhaly právě krajskému protidrogovému koordinátorovi v pozici úředníka odboru sociálních věcí. Je nutné dosáhnout možnosti, aby v rámci protidrogové politiky mohli být příslušní pracovníci jakéhokoli odboru, jichž se protidrogová politika týká, úkolování a kontrolování v rozsahu nezbytně nutném pro zajištění realizace krajské protidrogové politiky. Tento rozsah je třeba co nejlépe písemně definovat.

Celý dokument by měl být součástí krajské strategie protidrogové politiky a jak již bylo uvedeno výše, měl by projít schválením jak radou, tak zastupitelstvem kraje. Jeho existence a schválení jsou klíčové pro další vývoj protidrogové politiky na krajské úrovni a jsou současně preventivním opatřením potenciálních konfliktů zájmů a problémů plnění krajské strategie. Důležité je vzájemné vyladění s kompetencemi koordinátora mimo krajský úřad (viz dále). **Celý materiál by pak měl být souborem opatření definujících kompetence krajského protidrogového koordinátora v souladu s jeho pracovní náplní a krajskou protidrogovou strategií. Jde tedy o formalizaci spolupráce (kdo a s kým, jak, proč), vzájemné vymezení kompetencí, rolí, působnosti a přesahů. Dále také způsobu komunikace, předávání informací, minimální objem společných konkrétních aktivit (popis), způsob řešení problémů apod.:**

**V rámci krajského úřadu:**

- a) manažer prevence kriminality,
- b) krajský koordinátor primární prevence,
- c) zástupce odboru zdravotního, zástupce školského odboru atd.

**Mimo krajský úřad:**

- a) zástupci odborných společností (ANO a SNN při ČLS JEP),
- b) zástupce institucí poskytujících data,
- c) zástupce preventivně-informační skupiny policie ČR,
- d) zástupce specializovaných složek policie ČR,
- e) zástupce městské policie,
- f) zástupce zdravotní a sociální komise krajského zastupitelstva atd.

Přestože se jedná o poměrně velmi choulostivý proces vyjednávání, neměl by tento proces být narušován politickými či jinými aspekty, které do odborného hlediska vnášejí nepřiměřené požadavky a kritéria. Důraz by měl být kladen na věcnou a odbornou stránku věci.

Co se týká modelu řízení a koordinace protidrogové politiky, pak pro Středočeský kraj doporučujeme za současných podmínek rozhodně variantu č.1 (optimální) popsanou podrobně na straně 20 této zprávy. Tj. model samostatného oddělení v rámci odboru sociálních věcí krajského úřadu, vedeného krajským protidrogovým koordinátorem a obsazeným dvěma odbornými referenty (tj. celkem 3,0 úvazku).

#### 4.4. Krajská protidrogová komise

Krajská protidrogová komise vznikla ve Středočeském kraji v září roku 2002. Funkce krajské protidrogové koordinátorky byla na základě výběrového řízení obsazena v červnu 2002. Statut a jednací řád byl schválen na prvním jednání komise a dán na vědomí výborům kraje (Doležalová, 2002). Členové krajské protidrogové komise (dále též KPK) jsou především odborní zástupci odborů kraje - sociálního, školského, ekonomického odboru. Externí odborníci a členové KPK jsou z oblasti policie, zdravotnictví a 4 politických klubů. V čele komise stojí hejtman, zástupcem je radní, tajemníkem protidrogová koordinátorka.<sup>31</sup> Komise se schází minimálně 4x do roka, dle potřeb i více. Jako podpora KPK byly zřízeny 4 pracovní skupiny - pro oblast harm reduction, léčbu a resocializaci, primární prevenci, represi a prevenci kriminality.

Jak proces vzniku, jmenování, tak vytyčení role krajské protidrogové komise jsou v souladu s doporučeními a Národní strategií (MPK, 2000). Jako podnět ke zvážení pro zadavatele studie předkládáme seznam následujících podnětů, jež se nám jeví jako relevantní pro budoucí fungování krajské komise a minimalizaci rizik spojených s realizací protidrogové politiky kraje:

- a) **Doporučujeme snížit roli politického prvku obsazení protidrogové komise**, tj. zastoupení 4 politických klubů. Protidrogová komise je pracovní orgán bez výkonných pravomocí (či s minimem pravomocí). Její prioritou a principem je odborná práce, s níž politický prvek na této úrovni není zcela slučitelný (respektive je redundantní). Doporučujeme tedy tato 4 místa spíše obsadit 2 dalšími zástupci z oblasti poskytovatelů služeb a zbývající dvě místa pak obsadit nezávislými odborníky, nebo odbornými zástupci KPK z jiného (nejlépe sousedního) kraje, případně odbornými zástupci dalších komisí majících vztah k oblasti protidrogové politiky (školská atd.).
- b) Doporučujeme **lépe vyjasnit vztah komise a krajského protidrogového koordinátora**. Role tajemníka je v souladu s doporučeními, ovšem není zcela kvalitně vyřešen vztah k procedurám předkládání a schvalování materiálů ze strany koordinátora z hlediska priorit jeho práce a toho, že komise je především nástrojem pomáhajícím zajišťovat koordinaci a nikoli opačně. V tomto ohledu by měla být lépe ošetřena role a kompetence koordinátora vůči komisi.
- c) Doporučujeme, aby **úkoly rozsáhlejšího charakteru (komplexní dlouhodobé úkoly) pro pracovníky jiných odborů směrem od koordinátora byly ukládány<sup>32</sup> prostřednictvím protidrogové komise**. Ta by také měla řešit případné nedostatky v plnění těchto úkolů atd. Jde tedy o podporu koordinační role koordinátora, kdy se komise stává mediátorem rozsáhlých a dlouhodobých úkolů mezi ním a pracovníky jiných odborů, vůči nimž není koordinátor v pozici odpovídající běžné subordinaci úřadu. **Úkoly či rozhodnutí rozsáhlejšího či zásadnějšího charakteru, směřující k Radě nebo zastupitelstvu kraje, by měly mít formu doporučení.**

<sup>31</sup> Přesné složení komise viz příloha č. 5 této zprávy.

<sup>32</sup> Při výkonu koordinační funkce není trvale udržitelný stav, kdy jsou úkoly pouze doporučovány. Protidrogová komise musí disponovat pravomocí uložit (předložený a schválený) úkol přímo zodpovědným pracovníkům daného odboru a mít k tomu souhlas vedoucího odboru a případně přímého nadřízeného daného pracovníka, jimž by tyto úkoly měly být dávány na vědomí a kteří by tento postup měli odsouhlasit. Systém pouhého doporučení úkolů se z dlouhodobého hlediska jeví jako neadekvátní a systémově chybný.

Přestože se současná krajská strategie protidrogové politiky Středočeského kraje (Doležalová, 2001, příloha č. 5, str. 40) pokouší vyrovnat se systémem koordinace na vertikální úrovni, není popis propracován do potřebné hloubky. **Doporučujeme tento popis rozpracovat a doplnit slovním popisem vzájemných vztahů mezi jednotlivými úrovněmi. Roli KPK je pak v rámci tohoto systému třeba definovat jako pomocný orgán, jehož prostřednictvím je řešena především nestandardnost metodické i jiné subordinace v oblasti koordinace protidrogové politiky. Tj., jejím prostřednictvím mají být řešeny řízení a kontrola těch složek, oddělení či pracovníků krajského úřadu, které nepodléhají přímým pravomocím koordinátora, ale jsou jím metodicky řízeny pouze v oblasti protidrogové politiky. Komise tak sehrává roli mediátora přenášejícího úkoly na tyto složky či pracovníky a řešícího případné nedostatky či neshody.**

#### 4.5. Pracovní skupiny

Nepostradatelným nástrojem horizontální protidrogové koordinace jsou pracovní skupiny. Ty nemají, jak již jsme uvedli dříve, přímý politický dopad v pravém slova smyslu jako např. protidrogová komise. V polovině roku 2003 existovaly celkem 4 pracovní skupiny s již jasně definovanými cíli (viz tabulka č. 6). Ve složení ani ve statutu těchto skupin nenacházíme zásadnější nedostatky.

Primární prevence	Léčba a resocializace	Harm reduction	Represe, prevence kriminality
Vedoucí Mgr. Danuše Netolická, odbor školství KÚ	Vedoucí MUDr. Vladimír Mirka, vedoucí sociálně- zdravotního výboru KÚ	Vedoucí Dis. Pavel Plaček, vedoucí KC Nymburk	Vedoucí Por. Pavel Truxa, PČR Zbraslav (PIS)
Vytvoření konceptu sociálněpatologických jevů včetně drog (plán - specifická prevence, nespecifická prevence, finanční rozvaha - náklady na školství a náklady na NNO z kraje)	Podpora léčby a resocializace. Finanční zabezpečení zdravotnických programů – ambulancí - státní zdrav. zařízení a privátních. Podpora substitučních programů.	Systematické zmapování drogové scény v kraji, sjednocení údajů, terminologie v K -centrech, vzájemná spolupráce, provázanost s KHC.	Kvantitativní a kvalitativní vyhodnocení drogové kriminality v kraji podle lokalit a vývoj trendů. Podpora prevence kriminality na kraji v dalším roce.

Tab. 6: Základní cíle pracovních skupin pro rok 2003

**Pro celou tuto oblast pak doporučujeme dvě základní opatření:**

- a) V oblasti prevence jasně odlišit primární specifickou protidrogovou prevenci a jasně ji zakotvit. Jak ve složení, tak cílech nacházíme příliš výrazné přesahy nenáležející do oblasti protidrogové politiky, ale do oblasti volného času mládeže či jiných oblastí (šikana atd.). Měl by být jasný rámec pro protidrogovou prevenci a od něj odvíjet teprve cíle a proces jejich naplňování.
- b) Doporučujeme zřídit pátou pracovní skupinu pro **získávání a vyhodnocování dat**. Zastoupeny by v ní měly být všechny klíčové instituce poskytující data na krajské úrovni, tj. minimálně krajská hygienická stanice, krajské toxikologické pracoviště, zástupce policie mající na starost statistické údaje, zástupce univerzity či jiné instituce vyvíjející výzkumnou činnost v této oblasti, zástupce odborných společností, jsou-li v kraji zastoupeny atd.

## 4.6. Regionální protidrogoví koordinátoři

Dalším článkem sítě programů a opatření tvořících protidrogovou politiku kraje jsou kontaktní osoby (regionální protidrogoví koordinátoři) na obcích 3. stupně. Tyto osoby absolvují v roce 2003 80hodinové vzdělávací minimum v oblasti prevence a léčby užívání drog. Podrobně jsme se touto funkcí v obecné rovině zabývali na straně 18-19 této zprávy.

Jak uvádí zpráva o plnění strategie kraje (Doležalová, 2001), stále existuje zásadní problém v zařazení regionálních koordinátorů v rámci úřadů do různých odborů. Převážně se jedná o sociální odbory. Vůbec největším problémem však je častá kumulace několika funkcí. Dále existují nejasnosti v rolích těchto koordinátorů, vztahu obce a kraje, nejasné kompetence vlivem neexistující legislativní opory. Spolupráce je v současnosti založena především na zájmu, či nezájmu obcí řešit tuto problematiku, tj. na neformálních vztazích s krajským koordinátorem a dalšími odborníky. Problémem většiny obcí však je především jejich nepřijetí zodpovědnosti za řešení protidrogové problematiky jako součásti komunitního plánování a přijetí minimálních opatření s možností finanční podpory programů. Díky zájmu a podpoře se však již nyní objevují první obce, kde se spolupráce daří navázat dobře a je zájem o její další systematické rozvíjení. Jedná se např. o Benešov, Mladou Boleslav, Hořovice, Brandýs n.L., Beroun, Lysou n.L., Rakovník aj.

Jak již bylo uvedeno na straně 18, vycházíme z předpokladu, že **pro počet obyvatel odpovídající průměrné velikosti bývalého okresu je v současnosti dostačující (resp. adekvátní) výše jednoho plného úvazku** místního protidrogového koordinátora. Současný návrh sítě koordinátorů je třeba doplnit o **výpočet nákladů** na provoz a výkon funkce místního protidrogového koordinátora a **klíč k podílu hrazení nákladů** ze stran jednotlivých obcí III. stupně. Tento klíč by měl opět vycházet nejlépe z počtu obyvatel (toto hledisko se jeví jako nejvíce „spravedlivé“ vzhledem k charakteru oblasti užívání a uživatelů drog). Doporučujeme v návrhu kvalitně zdůvodnit nevhodnost a kontraproduktivní působení kumulace funkcí u místního protidrogového koordinátora. Má-li jeho práce být skutečně efektivní a smysluplná, pak je **pro daný počet pověřených obcí nutné, aby tuto práci místní protidrogový koordinátor vykonával na plný úvazek** a nikoli na úvazek částečný. V souladu s doporučeními na straně 19 Zprávy však doporučujeme postup zkoordinovat s postupem sekretariátu RVKPP a materiál s jeho pracovníky konzultovat. Bohužel jedinou (a nedostatečnou) legislativní oporou pro navrhovaný postup je příloha materiálu sekretariátu RVKPP „Protidrogový koordinátor může pracovat pro více obcí“ (RVKPP, 2003), v níž Ministerstvo vnitra schvaluje návrh veřejnoprávní smlouvy umožňující sdružení prostředků pro výkon funkce místního (regionálního) protidrogového koordinátora, metodicky vedeného krajským protidrogovým koordinátorem. Díky § 66a odstavec 1 zákona o obcích, ve znění zákona 313/2002 Sb., mohou obce III. stupně (jejichž obecní úřady vykonávají přenesenou působnost ve správním obvodu jednoho krajského úřadu) uzavřít veřejnoprávní smlouvu pro zajištění činnosti protidrogového koordinátora s působností pro více obcí tohoto typu. Je třeba současně říci, že toto legislativní ošetření není v žádném případě pro celý navrhovaný proces dostačující a že se jako bezpodmínečně nutné jeví koncepční zpracování celé oblasti vertikální koordinace, jak bylo uvedeno v odstavci výše.

### Doporučení:

Ve spolupráci se zástupci sekretariátu RVKPP připravit návrh systému koordinace a řízení sítě koordinátorů na obcích III. typu (podklady a obecný návrh by měl připravit a řešit sekretariát RVKPP po své linii). Návrh musí v rámci existující legislativy řešit formalizaci metodické subordinace místních (regionálních) protidrogových koordinátorů. Jako přílohu celého materiálu doporučujeme vypracovat návrh organizačně-technické stránky zabezpečení celého vertikálního systému koordinace protidrogové politiky a vypracování vzorového obecného postupu implementace celého systému do praxe.

## 5. Závěry analýzy koordinace protidrogové politiky

Závěry analýzy koordinace protidrogové politiky jsou rozděleny na dvě skupiny. První (kapitola 5.1.) se týká doporučení pro sekretariát RVKPP, neboť některé z identifikovaných problémů nejsou řešitelné na krajské úrovni koordinace a jedná se o systémové nedostatky. Druhá část doporučení se týká přímo krajské úrovně. V případě některých doporučení nelze obě roviny od sebe zcela oddělit a doporučujeme společný postup a spolupráci zástupců kraje a sekretariátu RVKPP.

### 5.1. Doporučená opatření pro centrální úroveň koordinace protidrogové politiky

Před transformací veřejné správy a vznikem funkce krajských protidrogových koordinátorů bylo identifikováno několik oblastí nedostatků, které se během transformace doposud nepodařilo vyřešit a které negativně ovlivňují regionální protidrogovou politiku:

- a) Nevyřešené tabulkové místo protidrogového koordinátora a absence této funkce v katalogu prací včetně nedostatečného legislativního vymezení způsobu a organizace metodického vedení koordinátorů a nerespektování možností daných organizační strukturou krajských úřadů. To je pak negativně promítnuto do umístění, kompetencí, hodnocení atd. krajského protidrogového koordinátora.
- b) Systémově nevyřešená otázka koordinace opatření ve vztahu ke všem typům drog bez ohledu na jejich zákonný status (tj. vzájemné propojení koordinace opatření a programů zaměřených na užívání legálních i nelegálních drog).
- c) Systémově nevyřešená kompetence koordinátora a jeho umístění ve struktuře krajského úřadu ohrožuje realizaci úkolů spadajících do působnosti více než jednoho odboru. Koordinátor nemá potřebnou pravomoc a formalizované vztahy se všemi odbory, komisemi a úřady, s nimiž musí pro efektivní výkon své funkce mít přímý kontakt nebo mít možnost s nimi samostatně spolupracovat. S tím souvisí také nedostatečná doporučení pro zřizování krajských protidrogových komisí a jejich využití.
- d) Ze strany centrálních institucí veřejné správy nebyly dostatečně vymezeny podmínky, jejichž splnění by měl garantovat krajský úřad a které jsou pro zabezpečení koordinace nezbytné. Totéž pak platí obráceně, tj., nebyly vydefinovány podmínky, jejichž splnění je ze strany centrálních institucí veřejné správy nezbytné pro zabezpečení a realizaci regionální protidrogové politiky.

Doporučujeme vypracovat v co nejkratším čase návrh formalizující metodickou subordinaci krajských protidrogových koordinátorů v souladu s vládním usnesením č. 549/2003 jako součást celkového materiálu řešícího zřízení tabulkového místa těchto pracovníků, včetně zařazení do Katalogu prací. Materiál by měl mj. obsahovat přesné vymezení vzájemného vztahu mezi RVKPP, krajským úřadem a krajským koordinátorem a obecními úřady a regionálními (místními) koordinátory. Doporučujeme do něj promítnout také funkci rady krajských protidrogových koordinátorů. Iniciátorem tohoto procesu by měl být sekretariát RVKPP ve spolupráci s krajskými koordinátory a celý záměr by měl být projednán se zástupci Asociace krajů a parlamentního podvýboru pro drogy.

V souladu s doporučením kapitoly 3.1.1. pak dále navrhujeme jako součást návrhu formalizujícího metodickou subordinaci krajských protidrogových koordinátorů (řešící metodické vedení krajských koordinátorů ze strany sekretariátu RVKPP) vypracovat návrh formalizující metodickou subordinaci místních (regionálních) protidrogových koordinátorů tak, aby metodicky podléhali krajskému

protidrogovému koordinátorovi (což v současnosti není ničím adekvátně legislativně zakotveno). Přílohou celého materiálu by měl být zpracovaný návrh organizačně-technické stránky zabezpečení celého vertikálního systému koordinace protidrogové politiky a vypracování vzorového obecného postupu implementace celého systému do praxe.

Sekretariát RVKPP by měl ve spolupráci s kraji připravit podklady pro legislativní a metodické ošetření vedení regionálních koordinátorů, tj. vertikální koordinaci protidrogových koordinátorů uvnitř krajů. Návrh by měl mít formu minimálně usnesení vlády a měl by obsahovat vzorové dokumenty a příklady usnadňující implementaci úkolu.

## **5.2. Doporučená opatření pro krajskou a regionální úroveň koordinace protidrogové politiky**

Jak vyplynulo ze závěrů čtvrté kapitoly, doporučujeme jako první krok aktualizovat již provedenou SWOT analýzu k 31.12. 2003 tak, aby výsledky analýzy obsahovaly rozlišení jednotlivých úrovní (národní, krajská, místní) a konkrétně zakotvovaly nejen obsah úkolu (co a jak má být provedeno, aby byly maximalizovány příležitosti a eliminována rizika), ale i konkrétní funkci či úřad, který by měl za splnění úkolu nést zodpovědnost. Popis a interpretace výsledků musí s těmito závěry korespondovat (tj. obsahovat zdůvodnění úkolů).

Za velmi významné považujeme doporučení týkající se přehodnocení současné pracovní náplně koordinátorky, která v některých bodech nekoresponduje se základními požadavky na tuto funkci a některé zásadní body v náplni práci chybí úplně. V současné podobě nelze pracovní náplň označit za dostačující a v souladu s požadavky na tuto funkci (viz kapitola 4.1.). S tímto doporučením koresponduje navýšení kapacity (osob) určené pro koordinaci protidrogové politiky Středočeského kraje.

Dále doporučujeme doplnit všechny definované cíle krajské protidrogové politiky, které se týkají oblasti koordinace o podrobnější popis procedurální stránky způsobu plnění. Současně s tímto popisem doporučujeme zpracovat podrobnější časový plán plnění cílů a funkčně je vzájemně provázat (některé cíle nelze naplnit bez předchozího realizování jiných). Koncepce by pak měla pro oblast kontroly jasně zakotvit kdo, co, jak, proč a do kdy (eventuálně v návaznosti na co) provede. Doporučujeme současně zakotvit zodpovědnost koordinátora za tuto věcnou kontrolu a způsob, jakým budou informováni členové protidrogové komise a nadřízení pracovníci, odpovědní politici event. včetně způsobu přijetí možných opatření vyplývajících z výsledků.

Pro řízení a koordinaci krajské protidrogové politiky byl zvolen méně výhodný model umístění do struktury krajského úřadu. Tento model může být funkční pouze za splnění základních předpokladů, bez nichž jej označujeme za rizikový z hlediska vysokého potenciálu vzniku konfliktů a nestandardních situací. Pro úspěšnou aplikaci modelu umístění krajského protidrogového koordinátora na odboru sociálních věcí je nutné kvalitní zakotvení (definice) kompetencí krajského koordinátora uvnitř daného odboru a formální vymezení vztahů s jinými odbory, které by v oblasti koordinace protidrogové politiky metodicky podléhaly právě koordinátorovi, tj. úředníkovi jiného odboru. Tyto kompetence navrhujeme zpracovat jako ucelený materiál, jenž by určoval kompetence krajského protidrogového koordinátora v souladu s jeho pracovní náplní a krajskou protidrogovou strategií. Jde tedy o formalizaci spolupráce (kdo a s kým, jak, proč), vzájemné vymezení kompetencí, rolí, působnosti a přesahů. Dále také způsobu komunikace, předávání informací, minimálního objemu společných konkrétních aktivit (popis), způsobu řešení problémů apod. Co se týká modelu řízení a koordinace protidrogové politiky, pak pro Středočeský kraj za současných podmínek rozhodně doporučujeme variantu č.1 (optimální) popsanou podrobně na straně 20 této zprávy. Tj. model samostatného oddělení v rámci odboru sociálních věcí

krajského úřadu, vedeného krajským protidrogovým koordinátorem a obsazeným dvěma odbornými referenty (tj. celkem 3,0 úvazku), vzhledem k rozsahu a náročnosti úkolů a činností.

Ve spolupráci se zástupci sekretariátu RVKPP doporučujeme připravit návrh systému koordinace a řízení sítě koordinátorů na obcích III. typu (podklady a obecný návrh by měl připravit a řešit sekretariát RVKPP po své linii). Návrh musí v rámci existující legislativy řešit formalizaci metodické subordinační místních (regionálních) protidrogových koordinátorů. Jako přílohu celého materiálu doporučujeme vypracovat návrh organizačně-technické stránky zabezpečení celého vertikálního systému koordinace protidrogové politiky a vypracování vzorového obecného postupu implementace celého systému do praxe.

V rámci zřízených pracovních skupin doporučujeme v oblasti prevence jasně odlišit primární specifickou protidrogovou prevenci a jasně ji zakotvit. Jak ve složení, tak cílech nacházíme příliš výrazné přesahy nenáležící do oblasti protidrogové politiky, ale do oblasti volného času mládeže či jiných oblastí (šikana atd.). Měl by být jasný rámec pro protidrogovou prevenci a od něj odvíjet teprve cíle a proces jejich naplňování.

Dále doporučujeme zřídit pátou pracovní skupinu pro získávání a vyhodnocování dat. Zastoupeny by v ní měly být všechny klíčové instituce poskytující data na krajské úrovni, tj. minimálně krajská hygienická stanice, krajské toxikologické pracoviště, zástupce policie mající na starost statistické údaje, zástupce univerzity či jiné instituce vyvíjející výzkumnou činnost v této oblasti, zástupce odborných společností, jsou-li v kraji zastoupeny atd.

## Odkazy:

- Analýza postavení protidrogových koordinátorů na okresních, obvodních a magistrátních úřadech a úřadech statutárních měst ČR (1998). Analýza zpracovaná na zadání sekretariátu MPK, Praha.
- Doležalová, P. (2001). Strategie protidrogové politiky: Středočeský kraj 2002-2004. Krajský úřad Středočeského kraje. Praha.
- Doležalová, P. (2002). Závěrečná zpráva o stavu plnění koncepce protidrogové politiky ve Středočeském kraji. Krajský úřad Středočeského kraje. Praha.
- Kalina, K. (2002). Standardy a akreditace služeb pro problémové uživatele drog a drogově závislé v České republice. Příloha č. 3/4/1 Závěrečné zprávy č. 3/4 Phare Twinning Project „Drug policy“, pracovní skupina Akreditace. RVKPP, Praha.
- Kalina, K. a kol. (2002). Standardy odborné způsobilosti pro zařízení a programy poskytující odborné služby problémovým uživatelům a závislým na návykových látkách, verze 6, revize 2002. Příloha č. 3/4/2 Závěrečné zprávy č. 3/4 Phare Twinning Project „Drug policy“, pracovní skupina Akreditace. RVKPP, Praha.
- Koncepce protidrogové politiky vlády ČR na období 1998-2000 (1998). Materiál vypracovaný Meziresortní protidrogovou komisí a schválený vládou ČR usnesením č. 111/1998. Úřad vlády, Praha.
- Miovský, M. et al. (2002). Závěrečná zpráva analýzy potřeb v oblasti primární prevence. Materiál projektu Twinning Project „Drug policy“, pracovní skupina Primární prevence. Rukopis materiálu.
- Národní strategie protidrogové politiky na období 2001-2004 (2000). Materiál vypracovaný Meziresortní protidrogovou komisí a schválený vládou ČR usnesením č. 1045/2000. Úřad vlády, Praha.
- Návrh metodického pokynu MPK (1997). Pracovní verze návrhu pokynu MPK vzniklá na jednání MPK dne 14. července 1997. Úřad vlády, Praha.
- Nařízení vlády č. 469 ze dne 5. srpna 2002 (2002). Sbírka zákonů ČR. Úřad vlády ČR, Praha.
- Protidrogový koordinátor může pracovat pro více obcí (2003). Materiál RVKPP zveřejněný na internetových stránkách Národního monitorovacího střediska pro drogy a drogové závislosti Úřadu vlády ČR: <http://www.drogy-info.cz/article/articleview/864/1/83>. Praha, 14. 8. 2003, 10:25.
- Vertikální koordinace protidrogové politiky (2003). Materiál RVKPP zveřejněný na internetových stránkách Národního monitorovacího střediska pro drogy a drogové závislosti Úřadu vlády ČR: <http://www.drogy-info.cz/article/articleview/617/1/83>. Praha, 14. 8. 2003, 10:00.
- Výroční zpráva o stavu ve věcech drog za Českou republiku za rok 1999 (2000). Meziresortní protidrogová komise Úřadu vlády ČR. Praha, březen 2000.
- Výroční zpráva o stavu ve věcech drog za Českou republiku za rok 2000 (2001). Meziresortní protidrogová komise Úřadu vlády ČR. Praha, duben 2001.
- Usnesení vlády č. 446 ze dne 18. srpna 1993 (1993). Úřad vlády ČR, Praha.
- Usnesení vlády č. 208 ze dne 9. dubna 1997 (1997). Úřad vlády ČR, Praha.
- Usnesení vlády č. 111 ze dne 23. února 1998 (1998). Úřad vlády ČR, Praha.
- Usnesení vlády č. 549 ze dne 4. července 2003 k závěrům Projektu PHARE Twinning 2000 Posílení národní protidrogové politiky (2003). Úřad vlády ČR, Praha.
- Zápis z kontroly výkonu činností na úseku protidrogové prevence u OkÚ Třebíč (1999). Zápis z kontroly provedené kontrolním a právní oddělením OkÚ Třebíč, 10. června 1999. Třebíč.

## **Přílohy závěrečné zprávy č.1**

## **Příloha č.1: Seznam základních pojmů užívaných v textu**

Kontaktní pracovník  
Krajský protidrogový koordinátor  
Krajská protidrogová komise  
Meziresortní protidrogová komise  
Místní protidrogový koordinátor (regionální )  
Místní protidrogová politika (regionální )  
Rada vlády pro koordinaci protidrogové politiky  
Rada krajských protidrogových koordinátorů  
Regionální protidrogová politika

## Příloha č.2: Rozhodnutí Ministerstva vnitra s návrhem veřejnoprávní smlouvy

MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY  
odbor pro místní správu  
U Obecního domu 3, 112 20 Praha 1

Č. j.: MS-486/1-2003  
Počet listů: 1  
Příloha: 1/2

Praha 1. dubna 2003

### ROZHODNUTÍ

Podle ustanovení § 66a odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona č. 313/2002 Sb., Ministerstvo vnitra

#### souhlasí

s veřejnoprávní smlouvou uzavřenou mezi městem \_\_\_\_\_ a městem \_\_\_\_\_ která je součástí tohoto rozhodnutí a tvoří jeho přílohu.

#### Odůvodnění

Ministerstvo vnitra obdrželo dne 26. února 2003 veřejnoprávní smlouvu uzavřenou dne 12. února 2003 mezi městem \_\_\_\_\_ zastoupeným starostou města panem \_\_\_\_\_ a městem \_\_\_\_\_ zastoupeným starostou města panem \_\_\_\_\_

Podle veřejnoprávní smlouvy bude Městský úřad města \_\_\_\_\_ vykonávat přenesenou působnost namísto Městského úřadu města \_\_\_\_\_ v jeho správním obvodu ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí do 31. 12. 2003 v oblasti činnosti protidrogového koordinátora podle usnesení vlády ČR č. 446/1993 ve smyslu čl. CXIX odst. 2 zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, ve znění pozdějších předpisů, v rozsahu stanoveném touto smlouvou.

Protože návrhu bylo v plném rozsahu vyhověno, podle § 47 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), se od dalšího odůvodnění upouští.

#### Poučení o rozkladu

Proti tomuto rozhodnutí lze podat rozklad k ministru vnitra ve lhůtě 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí prostřednictvím odboru pro místní správu Ministerstva vnitra (§ 61 zák. č. 71/1967 Sb.).

(část 1)

**Veřejnoprávní smlouva**  
**mezi obcemi s rozšířenou působností**

kteřou na základě usnesení rady města ze dne 13.1. 2002 a usnesení rady města  
č. 49/4/2003 ze dne 10.2. 2003, uzavírají níže uvedené smluvní strany:

**Smluvní strany**

1. Město (obec s rozšířenou působností)  
zastoupeno starostou  
adresa:  
kraj: \_\_\_\_\_

2. Město (obec s rozšířenou působností)  
zastoupeno starostou  
adresa:  
kraj: \_\_\_\_\_

**Čl. I**  
**Smluvní rozsah výkonu přenesené působnosti**

Podle § 66a odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, v platném znění, bude městský  
úřad vykonávat namísto městského úřadu jeho správním obvodu  
přenesenou působnost v oblasti činnosti protidrogového koordinátora dle usnesení vlády č. 447/1993.

**Čl. II**  
**Úřada nákladů**

Za výkon předmětu smlouvy v určeném rozsahu  
poskytne město ze svého rozpočtu města za účet č. \_\_\_\_\_  
příspěvek ve výši 35 % částky příspěvku státu na výkon přenesené působnosti připadající na jedno  
tabulkové místo; příspěvek bude poskytován průběžně v pravidelných měsíčních splátkách vždy do  
konce příslušného kalendářního měsíce;

**Čl. III**  
**Doba trvání smlouvy**

Tato smlouva se uzavírá na dobu určitou od 1.3.2003 do 31.12.2003. Tato smlouva je  
uzavřena dnem, kdy rozhodnutí Ministerstva vnitra o udělení souhlasu s uzavřením této smlouvy  
nabude právní moci.

(část 2)

#### Čl. IV

##### Společná ustanovení

(1) Město předá do 5 dnů ode dne uzavření smlouvy městu veškerou spisovou agendu související s výkonem činnosti podle čl. II této smlouvy. Město vede po dobu platnosti této smlouvy veškerou spisovou službu související s výkonem činnosti podle čl. II této smlouvy.

(2) Smluvní strany zveřejní veřejnoprávní smlouvu bezodkladně po jejím uzavření na úředních deskách svých obecních úřadů nejméně po dobu 15 dnů a zašlou ji krajskému úřadu k zveřejnění ve Věstníku právních předpisů kraje.

(3) Po dobu platnosti této smlouvy vyvěsí smluvní strany na úředních deskách svých obecních úřadů informaci o uzavření této smlouvy a jejím předmětu. Město současně vyzve všechny obce spadající do jeho správního obvodu k vyvěšení této informace na úředních deskách obecních úřadů.

(4) Tato smlouva se vyhotovuje ve čtyřech stejnopisech, přičemž jeden stejnopis obdrží město, dva stejnopisy obdrží město, a jeden stejnopis veřejnoprávní smlouvy s přílohou obdrží Ministerstvo vnitra spolu se žádostí o souhlas s uzavřením veřejnoprávní smlouvy.

(5) Přílohu k této smlouvě tvoří usnesení městských rad o souhlasu s uzavřením této smlouvy a pravomocné rozhodnutí Ministerstva vnitra o udělení souhlasu k uzavření smlouvy.

(část 3)

## **Příloha č. 3: Doporučená osnova krajského plánu a koncepce pro prevenci a léčbu (materiál RVKPP)**

1. Vstupní informace:
  - a) Základní charakteristika kraje
  - b) Základní sociodemografická data
  - c) Indikátory sociálního vývoje
  - d) Policejní statistiky
2. Cíle realizace plánu v daném kalendářním roce:
  - a) Obecný cíl a specifické cíle v primární prevenci
  - b) Obecný cíl a specifické cíle v sekundární prevenci
  - c) Obecný cíl a specifické cíle v terciární prevenci
  - d) Obecný cíl a specifické cíle v koordinaci aktivit a partnerské spolupráci na území kraje
3. Odůvodnění:
  - a) Identifikace významných sociálních rizikových faktorů podle lokalit/regionů
  - b) Identifikace potřeb
  - c) Cílové skupiny plánu včetně expertního odhadu jejich početnosti
  - d) Odůvodnění zaměření plánu na vybrané cílové skupiny
4. Institucionální mapa kraje:
  - a) Síť sociálních služeb
  - b) Síť specifických protidrogových programů
5. Plánované intervence/aktivity v oblastech, způsob a míra zapojení jednotlivých organizací
  - a) Primární prevence
  - b) Sekundární prevence
  - c) Terciární prevence
  - d) Koordinace aktivit a partnerské spolupráce
  - e) Odůvodnění úlohy jednotlivých organizací
6. Zdůvodnění plánovaných intervencí/aktivit:
  - a) Jak plánované intervence/aktivity navazují na předcházející činnosti
  - b) Postupy pro vyhodnocování kvality a efektivity realizovaných opatření
  - c) Tým zajišťující realizaci a koordinaci plánovaných opatření
7. Očekávané výsledky:
  - a) Význam realizace aktivit pro cíle kraje v protidrogové politice
  - b) Publikace a jiné výstupy
  - c) Očekávané dopady realizace plánu v národním kontextu
  - d) Udržitelnost realizovaných aktivit
    - Finanční
    - Institucionální
    - Politická
8. Rozpočet:
9. Předpokládané finanční zdroje:
10. Údaje o bankovním spojení:
11. Prohlášení žadatele:

### **Přílohy:**

Příloha 1 - síť programů sociálních služeb

Příloha 2 - síť protidrogových programů podle typů prevence a statistická data za sledované období

Příloha 3 - plánované intervence a aktivity v daném kalendářním roce

Příloha 4 - rozpočet

4a) rozpočet krajského plánu

4b) rozpočet na realizaci konkrétního programu

Příloha 5 - základní identifikační údaje organizací zapojených do realizace aktivit

Kontrolní seznam

## **Příloha č. 4: Statut krajské protidrogové komise**

### **I.**

#### **Postavení protidrogové komise**

Protidrogová komise ( dále jen „komise“) je poradním orgánem hejtmána kraje. Zřizuje se jako kolektivní koordináční, poradní a iniciativní orgán smluvních stran ve věci praktického uplatňování protidrogové politiky na místní úrovni. Ve své činnosti se řídí zákony a ostatními právními předpisy a v jejich mezích i usneseními vlády a směrnicemi ústředních orgánů.

### **II.**

#### **Úkoly protidrogové komise**

##### **Protidrogová komise zejména:**

- a) připravuje podklady pro vytváření protidrogové koncepce daného kraje,
- b) poskytuje informace a podklady pro vyhodnocování rozsahu problémů působených drogami v kraji,
- c) zabezpečuje provázanost a součinnost při uplatňování protidrogové politiky na místní úrovni,
- d) spolupodílí se na rozhodování o přidělování finančních prostředků na protidrogové aktivity na místní úrovni,
- e) podílí se v rámci své působnosti na kontrolní činnosti využití přidělených finančních prostředků na projekty protidrogové politiky na místní úrovni,
- f) plní další úkoly stanovené hejtmanem.

### **III.**

#### **Vnější vztahy práce komise**

##### **Při plnění úkolů je komise oprávněna zejména:**

- a) vyžadovat od smluvních stran a jimi řízených organizací součinnost nezbytnou k zabezpečení uložených úkolů,
- b) požadovat od příslušných orgánů smluvních stran podklady, informace a materiály nezbytné k zabezpečení uložených úkolů.

### **IV.**

#### **Složení komise**

1. Komisi tvoří: předseda, tajemník (jednatel) a členové. Člen komise je pracovníkem smluvních stran odpovědným za oblast náležející do působnosti komise.
2. Člen komise je jmenován a odvoláván hejtmanem kraje na návrh protidrogového koordinátora.
3. Členem komise je zejména:
  - zástupce odborů zdravotnictví, sociálních věcí, školství a financí
  - zástupce policie
  - zástupce odborné veřejnosti, nestátních neziskových organizací
  - zástupce orgánů samosprávy
  - zástupce zdravotnických institucí
4. Člen komise zejména:
  - a) se účastní jednání a hlasování komise,
  - b) předkládá návrhy jménem příslušné smluvní strany, kterou v komisi zastupuje,

- c) plní úkoly uložené komisí, a to v rozsahu věcné působnosti smluvní strany, kterou v komisi zastupuje,
- d) v souladu a v mezích zmocnění zastupuje komisi navenek.
- 5. Předsedou komise je hejtman kraje, který jmenuje tajemníka (jednatele) komise.
- 6. Předseda komise zejména:
  - a) řídí komisi a odpovídá za její činnost,
  - b) řídí její jednání,
  - c) určuje čas a místo jejího jednání,
  - d) zastupuje ji navenek,
  - e) rozhoduje o přizvání odborných poradců a dalších osob na jednání komise,
  - f) přenáší sporné otázky v komisi na úroveň statutárních zástupců smluvních stran,
  - g) jmenuje vedoucí a členy pracovních skupin k řešení úkolů uložených komisí,
  - h) plní další úkoly ve věcech drog, na nichž se usnesou statutární zástupci smluvních stran.
- 7. Tajemníkem (jednatelem) komise je protidrogový koordinátor.
- 8. Tajemník (jednatel) zejména:
  - a) plní úkoly předsedy komise na základě pověření,
  - b) zajišťuje administrativní agendu komise,
  - c) zajišťuje organizační přípravu a průběh jednání komise,
  - d) eviduje komisí uložené úkoly a vede přehled o jejich plnění,
  - e) vykonává další úkoly, kterými ho pověřila komise nebo její předseda.

## Příloha č.5: Složení krajské protidrogové komise

Členové KPK	Pracoviště
Ing. Petr Bendl Hejtman Předseda komise	Středočeský kraj Zborovská 11, Praha 5, 150 21
Mgr. Josef Vacek Radní SK Zástupce předsedy komise	Středočeský kraj Zborovská 11, Praha 5, 150 21
Bc. Pavla Doležalová Protidrogová koordinátorka Sekretariát hejtmána Tajemník komise	Středočeský kraj Zborovská 11, Praha 5, 150 21
Mgr. Danuše Netolická Odbor školství	Středočeský kraj Zborovská 11, Praha 5, 150 21
Mgr. Radim Gabriel Odbor sociálních věcí	Středočeský kraj Zborovská 11, Praha 5, 150 21
Ing. Radmila Čekalová Ekonomický odbor	Středočeský kraj Zborovská 11, Praha 5, 150 21
Mjr. Jiří Neumann Policejní rada Policie ČR	Správa Středočeského kraje PČR, Na Baních 1304, Zbraslav, 156 00 Praha Bartolomějská 4, SKPV OOK Praha 1
Dagmar Nohýnková ODS Předsedkyně výboru pro výchovu, vzdělání a zaměstnanost	Středočeský kraj Zborovská 11, Praha 5, 150 21
Mgr. Lenka Vrchlavská ČSSD	Vašíčkova 506, 272 04 Kladno
Ing. Tomáš Suchý KSČM	Zálužanská 1269, 293 01 Ml. Boleslav
MUDr. Vladimír Mirka 4K	Tolstého 665, 272 04 Kladno