

Dr Katarzyna Okulicz-Kozaryn

Instytut Psychiatrii i Neurologii, PARPA

Danuta Wiech

Naczelnik Wydziału Spraw Społecznych Urzędu Miejskiego w Przemyśle,
członkini Zespołu Ekspertów ds. Lokalnych i Regionalnych Programów Profilaktyki
i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych PARPA

Przygotowanie do pisania gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych

W dziedzinie pisania gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych jedna z autorek jest teoretykiem (K.O.-K.). Nigdy takiego programu nie pisała, a jedynie recenzowała. Opracowała natomiast kilka innych programów – badawczych i profilaktycznych. Z jej perspektywy przygotowania do pisania wszelkiego rodzaju programów powinny przebiegać w podobny sposób. Czy gminny program profilaktyki rzeczywiście pisze się tak jak inne programy? Wyobrażenia teoretyka na temat przygotowań do pisania gminnego programu profilaktyki zostały poddane weryfikacji przez praktyka (D.W.).

Pierwsze pytania

Pisanie każdego programu zaczyna się od odpowiedzi na kilka podstawowych pytań:

1. Co chcę zrobić? Albo inaczej: jaki program chcę wprowadzić w życie?
2. Po co piszę ten program?
3. Kto będzie czytał i oceniał (przyjmował/odrzucił) ten program?
4. Czy chcę pisać samodzielnie, czy z kimś jeszcze (a jeśli tak, to z kim)?

Po tych pytaniach natychmiast nasuwają się następujące:

- Dla kogo piszę ten program (grupa odbiorców, adresat)?
- Jakie posiadam zasoby do jego realizacji?
- Jakie wskaźniki pozwolą nam ocenić program?

Odpowiedź na pierwsze pytanie wynika z wiedzy na dany temat. W przypadku programów badawczych kluczowa jest oczywiście znajomość teorii wyjaśniających interesujące nas zagadnienie, badań, jakie już zostały na dany temat przeprowadzone (co już zostało udowodnione, a co jest ciągle niewiadomą) oraz świadomość praktycz-

nego i/lub naukowego znaczenia dalszych badań w tej dziedzinie (czy warto się tym zajmować?). Przystępując do pisania programu badawczego, mamy więc już jakiś ogólny pomysł na program. A przeglądając literaturę przedmiotu (tak to się określa w żargonie naukowym), dopracowujemy pomysł w szczegółach.

Podobnie, ale nie identycznie

Czy podobny jest sposób podejścia do pisania gminnego programu? Tak. Oczywiście, pod warunkiem, że chcemy napisać DOBRY program, czyli taki, który będzie dawał szansę ograniczenia problemów alkoholowych w gminie, a nie JAKIKOLWIEK program, który będzie służył wyłącznie jako dowód realizacji ustawowych zadań gminy. Dobry gminny program, tak jak każdy program badawczy, musi być oparty na konkretnej wiedzy i znajomości przedmiotu. Podstawowe znaczenie ma znajomość własnej gminy i występujących w niej problemów alkoholowych. Jakie informacje na te tematy warto zebrać, wiadomo już z innych publikacji (ich lista jest zamieszczona na końcu



cu artykułu). Pozostała literatura przedmiotu, którą należy sobie przyswoić, przystępując do pisania gminnego programu, obejmuje różnego rodzaju akty prawne wyznaczające zadania i ramy działania w gminie.

Obok aktów prawa materialnego¹, ustrojowego², warto przejrzeć m.in. strategię gminy (na pewno taki dokument jest w większości gmin), a także strategię rozwiązywania problemów społecznych, której gminny program jest częścią. Należy zajrzeć do programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, aby działania, które chcemy zapisać w naszym gminnym programie, były spójne. Nie zapominajmy o uregulowaniach wewnętrznych każdej gminy (statut, regulaminy), które określają m.in. tryb przygotowywania uchwał rady. Na pewno każdy urzędnik zna je doskonale.

Warto też znaleźć „przykłady dobrej praktyki”, czyli gminne programy, na których można by się chociaż do pewnego stopnia wzorować. Nie można też zapominać o wcześniejszych dokonaniach własnej gminy. Nawet jeżeli programy z ubiegłych lat nie były najlepsze, ich lektura może wyraźnie pokazać, co należy w nowym programie zmienić!

Gdy wiemy już, jakie jest nasilenie, rozpowszechnienie, specyfika i przyczyny problemów alkoholowych w naszej gminie oraz to, jakie granice działania wyznacza nam obowiązujące prawo, możemy odpowiedzieć na pierwsze pytanie o to, co chcielibyśmy zmienić, czyli, jaki gminny program chcielibyśmy napisać. Innymi słowy, możemy już sformułować nie tylko wstępny pomysł na program, ale całkiem konkretny plan działania, który musimy teraz przelać na papier.

Potem trzeba się zmierzyć z pytaniem dotyczącym sensu opisywania naszego planu w postaci gminnego programu. W przypadku programów naukowo-badawczych lub profilaktycznych odpowiedź na pytanie, po co go opisujemy, zwykle brzmi: ponieważ chcemy zdobyć pieniądze na jego realizację. Chcemy zrobić coś konkretnego (wiemy dokładnie, co to ma być, mamy jakiś plan) i potrzebujemy na to pieniędzy, które możemy uzyskać składając projekt tego programu w odpowiednim czasie i miejscu (przedstawić radzie naukowej Instytutu, wysłać do Krajowego Biura ds. Przeciwdziałania Narkomanii itp.).

W przypadku gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych

sytuacja jest podobna, ale nie identyczna. Prawdopodobnie wiele osób, które przystępują do pisania takich programów, odpowiedziałoby na to pytanie w sposób następujący: piszę, bo muszę, gmina musi mieć taki program i akurat mnie do tego wyznaczono. Cóż, osoby przystępujące do pracy bez wystarczającej wewnętrznej motywacji są w dużo trudniejszej sytuacji. Pozytywne nastawienie do zadania, jakim jest pisanie programu, jest, obok zgromadzenia niezbędnej wiedzy, jednym z warunków powodzenia. Jaki więc, poza formalnym, sens może mieć pisanie gminnego programu? Przede wszystkim taki, że wyznacza on kierunki i sposoby działania gminy w interesującym nas obszarze. Przesądza o sposobie wydatkowania publicznych pieniędzy w zakresie problemów alkoholowych. Wydaje się więc, że znaczenie praktyczne gminnego programu jest ogromne. Tylko czy osoba pisząca gminny program jest równie suwerenna w swoich wyborach co do jego kształtu i zawartości jak badacz planujący nowy projekt naukowy?

I tu przechodzimy do trzeciego pytania, o tryb przyjmowania projektu. Należy się zastanowić nie tyle nad tym, kto personalnie będzie czytał ten projekt, ile raczej nad tym, jakimi kryteriami będzie się dana osoba (osoby) kierować przy jego ocenie. Czyli, jakie ta osoba (te osoby) ma oczekiwania wobec przedkładanych jej projektów. W przypadku programów badawczych kryteria oceny projektów są dość jednoznaczne i dotyczą (przynajmniej oficjalnie) wyłącznie ich wartości merytorycznej. Osobiste poglądy i przekonania recenzentów, względy polityczne lub społeczne nie powinny mieć znaczenia. I w tym punkcie widać najpoważniejszą różnicę między projektem naukowym a gminnym programem profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Osoby piszące gminne programy muszą się liczyć z masą zewnętrznych (społecznych i politycznych) uwarunkowań. Do najważniejszych z nich należą:

- Jest z góry (na mocy ustawy) ustalony czas, na jaki pisze się gminny program – jeden rok kalendarzowy. To stanowczo za krótko, by można było sensownie zaplanować wprowadzenie widocznej zmiany w życiu mieszkańców gminy, np. doprowadzić do ograniczenia częstości picia alkoholu przez młodzież. Ze względów merytorycznych gminny program powinien być planowany na kilka (najlepiej od trzech do pięciu) lat. Konkretnie plany

działania na każdy kolejny rok mogłyby być przyjmowane jako doroczne (obowiązkowe) uchwały rady gminy. Jednak w gminach nie ma takiej tradycji. Czy można liczyć na jej zmianę? Argumentem w dyskusji jest Narodowy Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, który jest zawsze opracowany na okres pięciu lat.

- W ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi są wymienione zadania własne gminy, które obowiązkowo należy uwzględnić w gminnym programie. Rezultatem tego zapisu jest często mechaniczne przepisywanie tych punktów do gminnych programów. Jest to zabieg ułatwiający „rozliczenie się” z realizacji zadań ustawowych, jednak rzadko bywa to uzasadnione merytorycznie realnymi i aktualnymi potrzebami gminy. Pisząc gminny program, trzeba pamiętać, że ma on przede wszystkim służyć poprawie sytuacji w gminie i rozwiązaniu bieżących problemów wynikających z picia alkoholu. Sprawozdawczość jest zadaniem wtórnym wobec podstawowego zadania władz samorządowych, jakim jest czuwanie nad sensownym wydatkowaniem środków publicznych.
- Gminny program jest „recenzowany” przez radnych. Zapewne w wielu gminach są wśród nich osoby bez wystarczającej wiedzy na temat problemów alkoholowych i skutecznych metod ich rozwiązywania. Mogą też być osoby bezpośrednio zainteresowane forsowaniem pewnych rozwiązań (zapisów) nieuzasadnionych merytorycznie. A mogą być też i takie, które po prostu przyzwyczyły się do formy i treści gminnych programów z poprzednich lat i nie widzą potrzeby wprowadzania zmian. Jak sobie radzić z tymi wewnątrzgminnymi układami i interesami? Można się tylko domyślać, że potrzeba w tej sprawie dużej delikatności połączonej z determinacją i całego szeregu zakulisowych zabiegów.
- Przed radnymi projekt musi być skonsultowany z organizacjami pozarządowymi⁹. Istnieje jednak niebezpieczeństwo, że niektóre z organizacji będą chciały do gminnego programu dołożyć własne treści, niekoniecznie zgodne z założeniami profilaktyki. Za gminnym programem stoją ogromne pieniądze, więc nacisk środowisk, które chcą je wykorzystać, jest bardzo mocny. Warto wstępne opinie i pomysły do gminnego programu zebrać wcześniej,



jeszcze na etapie zbierania informacji. Może się to odbywać za pomocą strony internetowej czy poczty elektronicznej, w której informujemy jednostki organizacyjne gminy, organizacje pozarządowe i wszystkich zainteresowanych o przystąpieniu do opracowywania programu na nowy rok i zbieramy informacje o potrzebach, problemach i zasobach. Drugi raz program trafia do organizacji pozarządowych w formie projektu uchwały i konsultowany jest zgodnie z wymogami prawa. Gdy program trafia pod obrady rady gminy, dobrze zapisać w uzasadnieniu do projektu informację o konsultacji z organizacjami pozarządowymi. Wpływa to pozytywnie na ocenę gminnego programu przez radnych.

Z kim pisać?

Ostatnie z postawionych na wstępie pytań dotyczy współuczestników procesu pisania programu. Praktyka Zespołu z Pracowni Profilaktyki Młodzieżowej „Pro-M” Instytutu Psychiatrii i Neurologii wskazuje, że bardzo dobrym rozwiązaniem jest zbiorowe pisanie projektów. Oczywiście, zawsze jest jakaś osoba, która wyznacza ogólny kierunek i cele programu oraz bierze na siebie odpowiedzialność za całość, natomiast współpracują przy tym wszyscy, którzy mają w przyszłości program ten realizować. Ich współpraca zawsze polega na krytyce (oby konstruktywnej!) tego, co proponuje główny autor, a czasami również na opracowywaniu konkretnych fragmentów projektu. W każdym przypadku efekt końcowy jest zdecydowanie lepszy, gdy jest wynikiem twórczej współpracy i dyskusji przynajmniej z jedną osobą, niż gdy jest dziełem jednoosobowym. Można przypusz-

Lista publikacji, do których warto zajrzeć w ramach przygotowań do pisania gminnego programu:

1. *Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Praktyczne wskazówki dla samorządów*, Zdziarski M. (red.), Fundacja ETOH, Warszawa 2009.
2. *Podręcznik do monitorowania problemu narkotyków i narkomanii na poziomie lokalnym*, Bukowska B., Jabłoński P., Sierosławski J. (red.), KBPN, Warszawa 2008.
3. *Rekomendacje do realizowania i finansowania gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w 2009 roku*, PARPA, PAMPEDIA, Warszawa 2008.
4. *Zapobieganie narkomanii w gminie. Zasady tworzenia gminnych programów przeciwdziałania narkomanii*, Hejda A., Okulicz-Kozaryn K. (red.), KBPN, Warszawa 2007.

czać, że w przypadku gminnych programów jest podobnie. Bardziej problematyczna może być tylko decyzja, kogo zaprosić do współpracy (zespół w IPiN składa się z 6 osób, a potencjalnych realizatorów gminnego programu jest dużo więcej). Takim zespołem może być gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych lub jej część. Praktyka pokazuje, że gminna komisja, nie zawsze interesuje się gminnym programem. Wówczas można powołać zespół ds. realizacji, konsultacji i monitorowania gminnego programu, złożony z profesjonalistów. Zespół ten nie tylko opracuje program, ale również spotka się kilka razy do roku, monitorując jego realizację. Proponujemy, by w zespole znajdowały się osoby z organizacji pozarządowych, gdyż znaczną jego część one właśnie realizują, a dodatkowo ułatwia to konsultację, o której mowa wyżej.

Kluczem do poszukiwania partnerów, z którymi można by przedyskutować i dopracować gminny program, są ich kompetencje, ale także ich gotowość do negocjowania różnych rozwiązań i nastawienie na poszukiwanie najlepszych metod działania. Cenne może być też znalezienie współpracowników posiadających umiejętności, wiedzę lub doświadczenia, których nam samym brakuje (np. gdy nie czujemy się najlepiej w przelewaniu na papier różnych pomysłów, warto znaleźć kogoś, kto potrafi dobrze pisać).

Coś na koniec

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że pisanie gminnego programu pro-

filaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w ogólnych zarysach jest bardzo podobne do pisania innych programów, np. naukowo-badawczych. Chcąc sformułować podstawowe wytyczne przygotowujące do tego zadania, należy wskazać na:

- A. Zebranie niezbędnych informacji (na temat sytuacji w gminie) i wiedzy (na temat skutecznych metod działania, zasad konstruowania programu, uwarunkowań prawnych, zasobów, potrzeb i oczekiwań).
- B. Sformułowanie ogólnego pomysłu na program.
- C. Dopracowanie pomysłu na podstawie zgromadzonej wiedzy i we współpracy z zespołem wybranym spośród przyszłych realizatorów programu.
- D. Zestawienie projektu gminnego programu z wymogami formalnymi rady gminy i poszukanie sposobów na połączenie jednego z drugim (żeby program był dobry pod względem merytorycznym, a jednocześnie możliwy do przyjęcia przez radnych).
- E. Zapewnienie programowi poparcia w radzie gminy.

Na podstawie powyższego zestawienia można powiedzieć, że samo napisanie dobrego gminnego programu (punkty A, B i C) nie jest bardzo trudne, a na pewno nie jest trudniejsze od pisania projektów badawczych. Natomiast, dużo bardziej skomplikowane wydaje się doprowadzenie do przyjęcia tego programu do realizacji (punkty D i E). Część trudności wynika przy tym z obowiązujących przepisów, a część z przyzwyczajenia do złych jakościowo, a tradycyjnie od lat przyjmowanych w gminach programów. Prawdopodobnie i jedno, i drugie w końcu się zmieni, chociaż nie natychmiast. Ale trzeba dążyć skalę i starać się zmieniać świat na lepsze!

¹ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473 z późn. zm.), ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2005 r. Nr 179, poz. 1485 z późn. zm.), ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2005 r. Nr 180, poz. 1493 z późn. zm.).

² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

³ Art. 5 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 z późn. zm.).