

Evaluation of the 2005–2009 Czech Drug Policy Strategy: Research Design and the Summary of the Main Results



KIŠŠOVÁ, L.¹, MRAVČÍK, V.²

¹ Secretariat of the Government Council for Drug Policy Coordination, Office of the Government of the Czech Republic, Prague

² National Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, Office of the Government of the Czech Republic, Prague

Citation: Kiššová, L., Mravčík, V. (2011). Evaluace Národní strategie protidrogové politiky na období 2005–2009. Výzkumný design a souhrn hlavních výsledků. *Adiktologie*, (11)2, 72–80.

BACKGROUND: The recognition of the need to evaluate the efficacy and efficiency of national drug policies has become an integrated part of approved drug policy documents. Countries face the issue of adequate evaluations of their national drug strategies/programmes and/or action plans; the issue of appropriate design and methodology is a topic for discussion among researchers and policy analysts. The Czech Republic was also confronted with this issue when evaluating its National Drug Policy Strategy for the Period 2005–2009 at the turn of 2010. **AIMS:** This article describes the research design, methods, and main findings of the evaluation of the Czech drug policy in the last five years. **METHODOLOGY:** The Czech drug policy evaluation was based on a (simplified) policy cycle model. It focused on the phase of the formulation of drug policy documents, their implementation and subsequently on the outcomes of the drug policy. Different methods of data collection and analysis were used with respect to the focus (of the individual segments) of evaluation: document analysis, semi-structured interviews, questionnaire surveys, SWOT analy-

sis in working groups and analysis of epidemiological data sets. **FINDINGS:** The evaluation succeeded in describing the level and status of the accomplishment of the strategic goals in broader terms: the evaluation identified factors which may have had an influence on the achievement of the strategic goals during both the formulation and implementation of the drug policy. The results indicate that the nature and potential of the activities incorporated in the action plan and their successful implementation correspond with the level of fulfilment of the strategic goals, the achievement of which they were intended to contribute to. **CONCLUSIONS:** The lessons learned during the evaluation process, together with the evaluation findings, contribute to the debate on research into the drug policy and its evaluation. The evaluation provided qualitative feedback on the formulation phase of the drug policy and its implementation, development and outcomes in the period 2005–2009. It also provided input facilitating reflection on the drug policy and the development of drug policy documents in the future.

KEY WORDS: DRUG POLICY – POLICY EVALUATION – NATIONAL DRUG POLICY STRATEGY AND ACTION PLAN – DRUG POLICY STAKEHOLDERS – EVALUATION DESIGN – EVALUATION METHODS

Submitted: 22 / NOVEMBER / 2010

Accepted: 13 / JUNE / 2011

Address for correspondence: Lucia Kiššová / kissova.lucia@vlada.cz / Secretariat of the Government Council for Drug Policy Coordination, Office of the Government of the Czech Republic, nábřeží E. Beneše 4, 118 01 Prague 1, Czech Republic

Evaluace Národní strategie protidrogové politiky na období 2005–2009. Výzkumný design a souhrn hlavních výsledků



KIŠŠOVÁ, L.¹, MRAVČÍK, V.²

¹ Sekretariát Rady vlády pro koordinaci protidrogové politiky, Úřad vlády ČR, Praha

² Národní monitorovací středisko pro drogy a drogové závislosti, Úřad vlády ČR

Citace: Kiššová, L., Mravčík, V. (2011). Evaluace Národní strategie protidrogové politiky na období 2005–2009. Výzkumný design a souhrn hlavních výsledků. *Adiktologie*, (11)2, 72–80.

VÝCHODISKA: Požadavek hodnotit účinnost a úspěšnost realizovaných drogových politik se stává běžnou součástí schvalovaných protidrogových strategií v EU. Jednotlivé země stojí před otázkou vhodného způsobu evaluace svých národních strategií a/nebo akčních plánů a otázka evaluační metodiky se tak stává diskutovaným tématem v odborných kruzích. Také Česká republika evaluovala na přelomu let 2009 a 2010 Národní strategii protidrogové politiky na období 2005–2009. **CÍLE:** Článek popisuje výzkumný design, metody a shrnuje hlavní výsledky projektu, jehož cílem bylo vyhodnotit českou protidrogovou politiku v uplynulém období pěti let. **METODIKA:** Evaluace české protidrogové politiky vycházela z teoretického modelu zjednodušeného politického cyklu. Zaměřila se na fáze formulování, implementování a pak hodnotila výsledky protidrogové politiky. Při hodnocení byla použita kombinace různých kvalitativních a kvantitativních metod sběru a analýzy dat od analýzy dokumentů a semistrukturovaného rozhovoru přes dotazníkové šetření po SWOT

analýzu v pracovních skupinách a analýzu epidemiologických dat. **VÝSLEDKY:** Podařilo se popsat úroveň a stav dosažení jednotlivých strategických cílů v širších souvislostech – evaluace identifikovala možné faktory, které mohly dosažení strategických cílů ovlivnit, a to ve fázi formulování i ve fázi implementace protidrogové politiky. Ukázalo se, že charakter a potenciál aktivit, které byly obsaženy v akčním plánu, a rovněž úspěšnost implementace těchto aktivit koresponduje s úrovní dosažení strategických cílů, k jejichž dosažení dané aktivity přispívaly. **ZÁVĚRY:** Získané zkušenosti a výsledky evaluace jsou příspěvkem k odborné diskusi na téma zkoumání a hodnocení protidrogové politiky. Evaluace poskytla zpětnou vazbu k jednotlivým fázím tvorby a realizace protidrogové politiky, k vývoji a výsledkům české protidrogové politiky v letech 2005–2009. Přinesla také nové podněty k uvažování o protidrogové politice a k přípravě strategických dokumentů v budoucnu.

KLÍČOVÁ SLOVA: PROTIDROGOVÁ POLITIKA – HODNOCENÍ POLITIKY – NÁRODNÍ STRATEGIE A AKČNÍ PLÁN
PROTIDROGOVÉ POLITIKY – AKTÉŘI PROTIDROGOVÉ POLITIKY – DESIGN EVALUACE – METODY HODNOCENÍ POLITIK

Došlo do redakce: 22 / LISTOPAD / 2010

Přijato k tisku: 13 / ČERVEN / 2011

Korespondenční adresa: Ing. Lucia Kiššová / kissova.lucia@vlada.cz / Sekretariát Rady vlády pro koordinaci protidrogové politiky, Úřad vlády ČR, nábřeží E. Beneše 4, 118 01 Praha 1

● 1 ÚVOD

V uplynulé dekádě bylo možno pozorovat trend formalizace společenské a politické reakce na problém užívání drog, a to v podobě politických dokumentů, jako jsou národní strategie, akční plány, národní programy apod. Pokud v r. 1995 mělo strategické dokumenty 10 zemí EU, v r. 2008 to bylo již 29 členských a kandidátských zemí EU a Norsko (Evropské monitorovací středisko pro drogy a drogovou závislost, 2010). Uvedená formalizace však na druhou stranu otevírá možnost vyšší společenské kontroly nad přijatým způsobem řešení. Společnost a politici si kladou otázky, jak je jejich protidrogová politika účinná, jak se daří dosahovat její cíle a záměry nebo jakou přidanou hodnotu strategie společnosti přináší.

Hodnocení strategií a/nebo akčních plánů se tak stává běžnou součástí protidrogových politik. Účel hodnocení je zřejmý: kontinuální přizpůsobování politik aktuálnímu vývoji, modifikování stávajícího přístupu společnosti na základě lepšího pochopení drogové situace, účinnější a účelnější alokace omezených zdrojů, adresnější zaměření intervencí na cílovou populaci apod.

Otázkou však zůstává, jak politiku a strategické dokumenty hodnotit. Zatím neexistuje žádný univerzální návod, který by mohl být jednotně využíván napříč různými zeměmi. Hodnocení protidrogových politik se proto v jednotlivých zemích vyznačuje různorodostí přístupů a použitých nástrojů.

Dosud provedené evaluace měly většinou interní charakter – evaluace byla koordinovaná exekutivními, poradními a koordinačními orgány v dané zemi zodpovědnými za protidrogovou politiku. Běžná je i spolupráce s externími subjekty (konzultanti, univerzity). Některé země svěřily část (Portugalsko) nebo dokonce celou evaluaci (Maďarsko) do rukou externího subjektu (Portuguese Institute for Drugs and Drugs Addiction, 2010; Trimbo Institute, 2006).

Předmětem evaluace nemusí být vždy celá strategie protidrogové politiky nebo celý akční plán; evaluace se může zaměřit jen na některé klíčové aspekty, některé cíle, priority či teze, případně lze celý proces hodnocení rozdělit do několika kroků v několika úrovních. Tyto úrovně mohou být v evaluaci obsaženy všechny nebo jen některé (Evropské monitorovací středisko pro drogy a drogovou závislost, 2004; Evropské monitorovací středisko pro drogy a drogovou závislost, 2008; Pike, B., 2009). **Evaluace vnitřní soudržnosti** (koherence) strategických dokumentů může být první z nich. Jde o analýzu logické návaznosti a vztahů mezi aktivitami a cíli, mezi cíli a intervenčními oblastmi apod. Další úroveň je **monitorování** (monitoring) a **hodnocení výstupů** (output evaluation). Jde o zkoumání míry, do jaké se aktivity podařilo, či nepodařilo zrealizovat a o hodnocení úrovně dosažení výstupů realizované aktivity. V další fázi je možno se zaměřit na **hodnocení implementačního procesu** (**process evaluation**), jehož cílem je porozumět cel-

kovému procesu realizace jednotlivých aktivit a akčního plánu jako celku, identifikovat příležitosti nebo problémy, které se při implementaci strategií vyskytly a které mohly ovlivnit míru jejich realizace.

Snad nejdůležitější, ale zároveň i nejcitlivější a vědecky nejobtížnější otázkou je zhodnocení výsledků a dopadů protidrogové politiky. Jde o zhodnocení vzájemného propojení strategie s drogovou situací a jejími trendy. Teorie v odborné literatuře vzájemně odlišuje hodnocení výsledků (outcome) a dopadů (impact). **Evaluace výsledků (outcome evaluation)** zkoumá efekt politiky na cílovou skupinu, zatímco **evaluace dopadů (impact evaluation)** je hodnocením výsledků v širším pojetí posuzujícím celkový efekt politiky, ať už zamýšlený, nebo nezamýšlený (Veselý A. & Nekola M. /Eds./, 2007). Nicméně se v praxi v dosud provedených evaluacích drogových politik tyto dva pojmy používají jako synonyma, resp. jsou uváděny zaměnitelně a nedá se mezi nimi rozlišit.

Při evaluaci drogových politik a v jednotlivých krocích/dimenzích evaluace se využívají různé výzkumné metody a nástroje a jejich kombinace: metoda logického rámce (log-frame analysis) pro zjištění vnitřní konzistence (např. Francie nebo Maďarsko; OFDT, 2003; Trimbo Institute, 2006), dotazníkové studie jsou nejvíce využívaným nástrojem pro monitoring a hodnocení výsledků, v dalších fázích hodnocení se pak různě využívají (hloubkové) kvalitativní rozhovory nebo fokusní skupiny s klíčovými aktéry, SWOT analýzy, kvantitativní analýza epidemiologických indikátorů, analýza strategických a jiných dokumentů, Rapid Assessment, analýza stromu problémů apod. V evaluaci výsledků/dopadů je nevyhnutelné využití klíčových epidemiologických indikátorů a dalších setů dat z monitoringu drogové situace, vyvíjených a využívaných v Evropě Evropským monitorovacím centrem pro drogy a drogovou závislost (EMCDDA). Relativně jednoduché srovnání těchto indikátorů v čase využilo pro hodnocení výsledků např. Portugalsko (IDT, 2005). Využívají se ale i komplexnější přístupy hodnocení pomocí modelování situace a faktorů, které ovlivňují v konečném důsledku užívání drog (Sobiech, A., 2008) nebo pomocí specifických ukazatelů jako např. tzv. Drug Harm Index, který se pokouší v jednom jednoduchém ukazateli soustředit různé dimenze problémového užívání drog a jeho dopadů ve společnosti (MacDonald Z. et al., 2005).

● 2 POSTUP A METODIKA HODNOCENÍ NÁRODNÍ STRATEGIE PROTIDROGOVÉ POLITIKY NA OBDOBÍ 2005–2009

Provést hodnocení národní strategie ČR ukládal Akční plán 2007–2009, úkol č. 26.3. Předmětem evaluace byly strategické dokumenty, a to: Národní strategie 2005–2009 a dva akční plány – Akční plán na období 2005–2006 a na období 2007–2009.

Národní strategie protidrogové politiky na období 2005–2009 obsahovala 6 specifických cílů protidrogové politiky, které byly zaměřeny na změnu drogové situace – stabilizovat/snížit počet problémových uživatelů drog; zastavit nárůst experimentálního užívání; stabilizovat/snížit spotřebu drog; snížit rizika užívání drog; zajistit dostupnost služeb léčby a resocializace a snížit dostupnost drog. Strategie se zaměřovala také na vytvoření podmínek, které je třeba zkvalitnit pro dosažení stanovených cílů, tyto podmínky byly definovány v pěti technicko-organizačních cílech zaměřených na zlepšení situace v oblasti koordinace; financování; informování veřejnosti; mezinárodní spolupráce a evaluace opatření protidrogové politiky.

Akční plány byly konstruovány jako nástroje pro praktickou implementaci Národní strategie 2005–2009. Stanovovaly aktivity, termíny jejich plnění, rozdělení odpovědností za realizaci aktivit i ukazatele/indikátory sloužící k monitorování implementace aktivit a dosažení výsledku. Tyto aktivity byly rozděleny do sedmi oblastí: primární prevence; léčba a následná péče; snižování rizik; snižování nabídky a prosazování práva; koordinace a financování; informace, výzkum a hodnocení a mezinárodní spolupráce. Akční plán na období 2005–2006 obsahoval 144 aktivit a akční plán na období 2007–2009 170 aktivit.

Evaluace české národní strategie probíhala od května 2009 do března 2010. Způsob evaluace a využití metod pro hodnocení byl do značné míry ovlivněn nedostatkem finančních a personálních zdrojů. Z toho důvodu byla upřednostněna kompletní interní evaluace před externí – evaluace byla zajištěna sekretariátem Rady vlády pro koordinaci protidrogové politiky (RVKPP) a podíleli se na ní odborníci a subjekty odpovědné za implementaci aktivit protidrogové politiky. Nicméně pro objektivizaci procesu hodnocení a odbornou oponenturu zjištěných výsledků byla zřízena ad hoc Rada pro evaluaci národní strategie při RVKPP, která byla složena z pěti odborníků věnujících se vědecko-výzkumné činnosti v problematice drog.

Cílem provedené evaluace bylo zjistit, do jaké míry se podařilo realizovat Národní strategii 2005–2009 a její akční plány a zda či do jaké míry se podařilo dosáhnout cílů stanovených ve strategii. Co se týče akčních plánů, byl zkoumán zejména akční plán na období 2007–2009.

Evaluace české protidrogové politiky vycházela ze (zjednodušeného) modelu politického cyklu (Howlet, M. & Ramesh, M., 1995), který se skládá z následujících fází: *definování veřejně společenského problému – (re)formulace politiky – implementace politiky – evaluace politiky* (obr. 1). Evaluace tedy obsahovala tři stěžejní části, a to (1) evaluaci formulování protidrogové politiky, (2) evaluaci implementace a (3) hodnocení výsledků a účinků protidrogové politiky. V jednotlivých částech evaluační studie byly podle jejich povahy a zaměření použity různé metody sběru a analýzy dat.

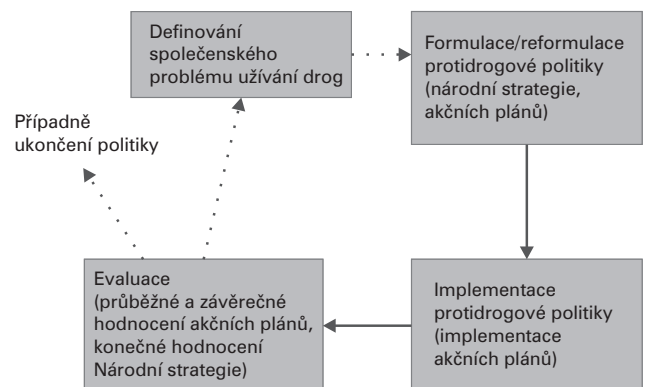
● 2 / 1 / 1 Evaluace fáze formulování protidrogové politiky

V této fázi evaluace byly zkoumány otázky: (1) zda došlo ke změnám ve formální stránce strategických dokumentů v průběhu jejich přípravy a schvalování (zda došlo ke změně oproti jejich původně plánované struktuře), (2) do jaké míry je akční plán 2007–2009 se strategií provázán/koherentní (jak jednotlivé aktivity akčního plánu souvisí s jednotlivými strategickými cíli) a dále (3) jaký je charakter aktivit definovaných v akčním plánu (z hlediska jejich formulace, potenciálu přispět ke změně drogové situace a významnosti v kontextu celé protidrogové politiky).

Pro zhodnocení, zda došlo ke změně struktury a/nebo obsahu strategických dokumentů, byla použita analýza a komparace oficiálních a interních dokumentů protidrogové politiky – jednoduše řečeno, srovnání toho, co bylo plánováno v r. 2004, s tím, co bylo schváleno v r. 2005. Pro ověření získaných informací a doplnění dalších informací byl proveden rozhovor s bývalým ředitelem sekretariátu RVKPP, který původní strukturu a obsah strategických dokumentů navrhoval, nicméně z důvodu odvolání z funkce nebyl přítomen celému procesu jejich schvalování a přijetí.

Zodpovězení dalších dvou otázek týkajících se vzájemné provázanosti akčního plánu 2007–2009 s národní strategií a zjištění charakteru aktivit bylo založeno na filozofii LogFrame analysis (analýza logického rámce) (NORAD, 1999; Trimbo Institute, 2006). Tato metoda umožňuje uspořádat jednotlivé charakteristiky projektu do vzájemných souvislostí a tím napomáhá k upřesnění vzájemných vztahů mezi cíli, výstupy a konkrétními aktivitami projektu (NORAD, 1999).

Každá aktivita v akčním plánu 2007–2009 byla 5člennou interní pracovní skupinou posuzována z hlediska (1) způsobu formulace (srozumitelnosti a konkrétnosti vyjádření/popisu aktivity), (2) jejího charakteru (zda aktivita



Obr. 1 / Fig. 1

Zjednodušený model politického procesu v protidrogové politice (upraveno z publikace Fiala, P. & Schubert, K., 2000, p. 76)

Simplified model of drug policy process – adapted from Fiala P. & Schubert K., 2000, p. 76

přímo řeší konkrétní problémy – tzv. specifická, nebo zda vytváří podmínky a předpoklady pro jejich řešení – tzv. rámcová), (3) významnosti (váhy a potenciálu změnit drogovou situaci) a (4) vztahu k jednotlivým šesti specifickým a pěti technicko-organizačním strategickým cílům (bylo určeno, k jakým cílům daná konkrétní aktivita přispívá). Hodnocení se také zaměřilo na povahu a vypovídací schopnost indikátorů, které byly stanoveny ke sledování plnění jednotlivých aktivit.

Výsledkem této části evaluace pak kromě jiného byla incidenční matice cílů a aktivit, která umožňovala přehledně znázornit hustotu rozložení plánovaných aktivit Akčního plánu 2007–2009 mezi strategickými cíli. Prostřednictvím incidenční matice bylo možno zhodnotit vyváženost realizovaných aktivit, identifikovat bílá místa nedostatečného pokrytí nebo jejich vzájemný překryv.

● 2 / 1 / 2 Průběh implementace akčních plánů protidrogové politiky

Otázky, které byly zkoumány v rámci této části evaluace, zněly: (1) Jak úspěšná či neúspěšná byla implementace druhého akčního plánu na období 2007–2009, (2) jaké faktory ovlivnily proces implementace, a to pozitivním i negativním směrem; zvláštní důraz byl kladen na implementaci protidrogové politiky v krajích.

Hodnocení implementace Akčního plánu 2007–2009 bylo založeno na přístupu, který je v odborné literatuře znám jako přístup *shora-dolů*. Při tomto přístupu se vychází z toho, že politika má na centrální úrovni stanoveny cíle a výzkum je zaměřen na to, jak byly tyto cíle dosahovány, co dosažení cílů bránilo a v jaké míře byly výstupy a výsledky programu konzistentní se stanovenými cíli (In Veselý, A. & Nekola, M. /Eds./, 2007).

Informace byly sbírány pomocí dotazníku obsahujícího 14 položek zaměřených na zhodnocení stavu splnění aktivity, způsob realizace aktivity, potíže nebo důvody, proč se aktivita nezrealizovala, stav, který se aktivitou dosáhl, vyčíslení finanční zdrojů na realizaci aktivity; součástí dotazníku byl také požadavek na data podle stanovených indikátorů splnění aktivity a na předložení konkrétních výstupů z její realizace (jako metodiky, standardy, zprávy apod.). Bylo dotazováno celkem 36 subjektů, pět z nich nepodal informace. K osloveným subjektům patřili realizátoři aktivit, ale také spolupracující instituce včetně odborných společností, A.N.O. a krajů.

Poté byla sestavena sedmičlenná interní pracovní skupina sekretariátu RVKPP, která poskytnuté podklady a informace třídila a hodnotila. Skupina srovnávala znění aktivity a plánované ukazatele/výstupy s podanými informacemi. Za stěžejní bylo považováno předložení relevantních ukazatelů nebo výstupů z dané aktivity. Pokud se výstupy aktivity nepodařilo identifikovat (nebyly předloženy realizátorem nebo nebyly nalezeny v jiných zdrojích) nebo pokud

nebylo možné ověřit splnění aktivity jiným způsobem, aktivita byla vyhodnocena jako nesplněná. Při této revizi došlo ke snížení počtu aktivit původně hlášených formálně jako splněné. Například v jedné oblasti akčního plánu se tímto způsobem snížil podíl splněných aktivit z původních 45 % na 35 %.

Pro analýzu příčin, které ovlivnily proces realizace aktivit pozitivním i negativním směrem, a faktorů, které mohly bránit dosažení žádaných výsledků protidrogové politiky za zkoumané období, byly využity další tři zdroje dat.

Jedním byl anonymní dotazníkový průzkum mezi realizátory aktivit akčních plánů. První okruh otázek byl zaměřen na zhodnocení strategických dokumentů – zda jsou tyto dokumenty pro realizaci aktivit protidrogové politiky užitečné, zda realizátorům vyhovuje jejich struktura, jak hodnotí způsob formulace cílů apod. Další okruh otázek byl zaměřen na odhalení typu, vlivu a intenzity různých faktorů, které mohly implementaci protidrogové politiky ovlivnit. Celkový počet oslovených tvořilo 55 e-mailových adres aktérů: 33 ministerských úředníků, 14 krajských protidrogových koordinátorů a osm členů odborných společností. Záměrem bylo, aby se průzkumu účastnily osoby, které se skutečně podílely na implementaci strategických dokumentů, resp. realizaci aktivit v nich obsažených. V rámci průzkumu se vrátilo celkem 35 platných dotazníků; 15 dotazníků nebylo kompletních, nemohly tedy být do analýzy výsledků zahrnuty.

Dalším zdrojem informací o externích vlivech působících na úroveň dosažení žádaných výsledků protidrogové politiky byly výsledky srovnávací SWOT analýzy realizované v expertních pracovních skupinách, kterých se účastnilo přibližně 60 expertů. Šlo o zhodnocení naplnění *hrozeb* identifikovaných v r. 2004 v rámci SWOT analýzy, jež byla provedena v sedmi expertních pracovních skupinách na přípravu Národní strategie 2005–2009, kterých se účastnilo celkem také přibližně 60 osob (viz také Evaluace výsledků protidrogové politiky níže).

Posledním zdrojem informací pro zhodnocení průběhu a faktorů implementace protidrogové politiky byl online (neanonymní) dotazníkový průzkum mezi krajskými protidrogovými koordinátory s cílem zmapovat podmínky pro realizaci protidrogové politiky v krajích a zmapovat provázanost krajských strategických dokumentů s Národní strategií 2005–2009. Dotazník zjišťoval míru, s jakou se cíle národní strategie promítly do strategií krajských, jaká je spolupráce státních institucí s kraji, jaká je pozice krajského protidrogového koordinátora (do jaké míry může ovlivňovat implementaci protidrogové politiky) a jaký byl vývoj podmínek pro implementaci protidrogové politiky na krajské úrovni (personálních, finančních, institucionálních a politické podpory za poslední 4 roky).

● 2 / 1 / 3 **Evaluace výsledků protidrogové politiky**

Poslední fáze evaluace byla zaměřena na úroveň dosažení šesti specifických strategických cílů a pěti technicko-organizačních cílů národní strategie a zhodnocení vývoje situace v sedmi intervenčních oblastech protidrogové politiky obsažených v akčních plánech.

Míra dosažení prvních šesti specifických cílů strategie, které se vztahují ke změně drogové situace, byla založena na hodnocení a interpretaci vývoje vybraných kvantitativních indikátorů drogové situace. Prvním rokem časové řady byl (pokud to dostupnost dat umožnila) rok 2004 a posledním r. 2008. Každý hodnocený specifický cíl byl hodnocen zvlášť za pomoci celé řady ukazatelů. Například hodnocení dosažení cíle IV – *Snížit potenciální rizika užívání všech typů drog a ekonomické, zdravotní a sociální dopady jejich užívání na jedince a společnost* bylo založeno na hodnocení vývoje následujících ukazatelů: smrtelných předávkování nelegálními drogami a úmrtí za přítomnosti drog; výskytů infekčních nemocí mezi uživateli drog; počtu distribuovaných injekčních stříkaček, počtu provedených testů na infekční choroby a dalších intervencí v (nizkoprahových) programech pro uživatele drog.

Druhá část evaluace výsledků se zabývala hodnocením celkového vývoje v sedmi oblastech akčních plánů Národní strategie 2005–2009: primární prevence; léčba a sociální začleňování; snižování rizik; snižování nabídky drog; koordinace a financování; monitoring, výzkum, hodnocení; mezinárodní spolupráce. Hodnocení bylo založeno na názorech celkem přibližně 60 odborníků v sedmi expertních pracovních skupinách podle jednotlivých oblastí akčního plánu; počet expertů v každé skupině byl 15–20. Byla využita SWOT analýza provedená při přípravě Národní strategie 2005–2009 v roce 2004. Pracovní skupiny posuzovaly, zda se v průběhu 5 let podařilo, či naopak nepodařilo odstranit tehdejší slabé stránky, zda se podařilo, či nepodařilo využít tehdy identifikované příležitosti, zda se podařilo udržet či posílit silné stránky, nebo zda došlo k jejich oslabení. Následně byly identifikovány i nové položky SWOT analýzy platné pro rok 2009 pro účely přípravy strategie a akčních plánů na další období.

Pro zhodnocení celkové míry dosažení technicko-organizačních cílů strategie, byla využita kombinace výsledků z jednotlivých fází hodnocení, zejména však z provedeného srovnávání obou SWOT analýz (aktuálních a z r. 2004) v pracovních skupinách.

● 2 / 1 / 4 **Souhrnné hodnocení a interpretace výsledků**

Souhrnné hodnocení výsledků protidrogové politiky za posledních pět let bralo v úvahu zjištění ze všech fází hodnocení a dalo je do vzájemné souvislosti. Nešlo tedy jen o konstatování stavu, ale hledaly se také možné vzájemné vztahy

a korelace mezi výsledky hodnocení jednotlivých stadií politického cyklu v jednotlivých intervenčních oblastech protidrogové politiky a dosaženými výsledky protidrogové politiky. Míra naplnění jednotlivých strategických cílů (čili vývoj drogové situace) tedy byla dána do souvislosti se způsobem formulace strategických dokumentů a s mírou implementace aktivit akčních plánů vztahujících se k danému cíli.

● 3 **SOUHRN HLAVNÍCH VÝSLEDKŮ**

Podrobné výsledky evaluace Národní strategie 2005–2009 a hodnocení míry implementace Akčního plánu 2007–2009 jsou uvedeny ve zvláštních zprávách (Sekretariát Rady vlády pro koordinaci protidrogové politiky, 2010a; Sekretariát Rady vlády pro koordinaci protidrogové politiky, 2010b). Detailními výsledky hodnocení se také budou zabývat další články věnované jednotlivým fázím a substudiím evaluace. V tomto prvním článku z celé série je uveden pouze souhrn těch hlavních výsledků a zjištění.

Bylo zjištěno, že ve fázi formulování protidrogové politiky ČR na léta 2005–2009 došlo ke změnám, které do jisté míry narušily původní záměr vnitřní konzistence strategických dokumentů, tj. vzájemnou bezprostřední návaznost národní strategie a akčních plánů. Při tvorbě akčních plánů byla vyřazena původně plánovaná oblast *Užívání legálních drog* a došlo ke změně plánované oblasti *Vztahy s veřejností* na oblast *Informace, výzkum, hodnocení*. Cíl týkající se informování veřejnosti (cíl IX) nebyl dostatečně provázán s aktivitami v akčním plánu a k jeho naplnění (vytvoření flexibilního modelu komunikace) nevedla prakticky žádná aktivita. Dále cíl týkající se snížení spotřeby drog (cíl III) se z hlediska charakteru aktivit ukázal být nadbytečný, neboť všechny aktivity směřující k jeho naplnění přispívaly primárně ke splnění jiných strategických cílů, a to buď cíle I, a/nebo cíle II.

V části hodnocení implementace drogové politiky bylo zjištěno, že prvním akčnímu plánu na roky 2005–2006 se podařilo splnit 73 % aktivit a druhému na roky 2007–2009 52 % aktivit. Nesplněných nebo nehodnotitelných aktivit bylo v prvním plánu 22 % a v druhém 29 %. Pokud se jedná o faktory podmiňující úspěšnost implementace akčního plánu, byly jako pozitivně působící faktory identifikovány zejména odborný potenciál profesionálů pracujících v této oblasti, dostupnost relevantních informací a institucionální zabezpečení protidrogové politiky (síť služeb, funkčnost institucí, které mají realizaci protidrogové politiky koordinovat a zajišťovat na národní i krajské úrovni). Naopak implementaci negativním způsobem ovlivnily rozdílné výchozí přístupy rezortů k protidrogové politice, formálnost ve stanovení i plnění aktivit a nedostatek finančních a personálních zdrojů. Byly zjištěny značné rezervy ve vzájemné koordinaci a spolupráci subjektů, zejména u aktivit, které mají mezirezortní, mezioborový nebo mezisektorový charakter.

Hodnocení také ukázalo na nedostatečné využití nebo pochopení významu ukazatelů (indikátorů) realizace aktivit pro objektivní zhodnocení stavu jejich naplnění.

Závěry z hodnocení výsledků protidrogové politiky konstatovaly, že bylo dosaženo třech specifických cílů strategie: udržení stabilní situace v počtu problémových uživatelů nelegálních drog (cíl I); udržení výskytu infekčních onemocnění mezi injekčními uživateli drog a dalších zdravotních rizik na nízké úrovni (cíl IV) a také udržení sítě služeb s relativně širokou nabídkou programů pro uživatele zejména nelegálních drog (cíl V) s výjimkou dostupnosti AT péče. Nepodařilo se naopak dosáhnout ostatních tří specifických cílů: Zastavit nárůst experimentálního užívání drog (cíl II), stabilizovat/snížit spotřebu drog (cíl III) a snížit dostupnost drog (cíl VI).

Jedno z hlavních zjištění celé evaluace spočívá ve zhodnocení vzájemné souvislosti mezi způsobem formulace protidrogové politiky, mírou její implementace a úspěšností v dosažení stanovených strategických cílů. Provedené hodnocení totiž naznačuje, že míra dosažení strategických cílů koresponduje s charakterem, zaměřením a potenciálem aktivit, které byly v dané oblasti naplánovány, a také s úspěšností jejich implementace. Například neúspěch ve snižování experimentálního užívání drog korespondoval s nejasnou definicí aktivit v oblasti primární prevence Akčního plánu 2007–2009, s jejich nízkým potenciálem přispět ke změně situace a konečně také s nedostatečnou úrovní jejich implementace. Naopak relativní úspěch v oblasti snižování rizik korespondoval se srozumitelnějším způsobem formulace aktivit, stanovením většiny takových aktivit, které měly potenciál přispět ke změně situace v dané oblasti, a také s vyšší úspěšností v jejich implementaci.

Z technicko-organizačních cílů se příznivou situací podařilo udržet v oblasti mezinárodní spolupráce (cíl X). Jen částečných úspěchů bylo dosaženo v oblastech financování (cíl VII) a koordinace (cíl VIII), nedošlo však k plnému dosažení těchto cílů. Dva technicko-organizační cíle se nepodařilo vyhodnotit: k vyhodnocení cíle týkajícího se evaluace aktivit (cíl XI) nebyla uskutečněna žádná specifická studie a nebyly k dispozici jiné dostatečné informace a cíl týkající se informování veřejnosti (cíl IX) nebylo také možno vyhodnotit, neboť jeho hlavní komponenta – vytvoření flexibilního modelu komunikace – nebyla nijak blíže specifikována a nebyla ani provázána s žádnou aktivitou v akčním plánu.

Dále se v průběhu posledních 5 let nepodařilo dosáhnout jednoho z hlavních deklarovaných principů Národní strategie 2005–2009, kterým měla být integrace problematiky legálních drog do systému protidrogové politiky. Hodnocení konstatovalo, že oblast legálních drog je stále charakterizována nepřehlednou situací v koordinačních mechanismech, nízkou dostupností dat týkajících se užívání alkoholu a tabáku a nedostatečností sítě a spektra služeb pro uživatele legálních drog a její nízkou podporou a koordinací.

● 4 DISKUZE A ZÁVĚRY

Evaluace české protidrogové politiky se zaměřila na zhodnocení úrovně dosažení šesti specifických a pěti technicko-organizačních cílů definovaných v Národní strategii na období 2005–2009. Teoretická východiska uvádí, že interpretace získaných výsledků, tj. hodnocení, zda se podařilo, nebo nepodařilo dosáhnout žádaných výsledků a záměrů veřejné politiky, by měla vzít v úvahu faktory, jež působily v jednotlivých fázích tvorby a realizace hodnocené politiky. Proto byl pro hodnocení české protidrogové strategie použit model politického cyklu, který konceptuálně integruje všechny fáze drogové politiky.

Prvním krokem je formulace protidrogové politiky, tedy vyjádření cílů a výsledků, kterých chce protidrogová politika za určené časové období dosáhnout. To, jak jsou cíle definovány, do značné míry ovlivňuje jak samotný proces hodnocení, což se ukázalo i v případě evaluace české drogové politiky, tak i konečné vyhodnocení výsledků realizované politiky (Estievenart, G., 2000). Také je nutné vzít v úvahu, že správná formulace cílů je i jedním z uváděných faktorů ovlivňujících faktickou implementaci politiky. V procesu tvorby české strategie protidrogové politiky na období 2005–2009 a jejich navazujících akčních plánů došlo ke změnám, které mohly mít vliv na konečné dosažení nebo nedosažení strategických cílů a výstupů protidrogové politiky a bylo nutné je vzít v úvahu při stanovování hypotéz o možných příčinách úspěchu či neúspěchu protidrogové politiky v dané oblasti.

Po fázi formulování strategických dokumentů dochází k implementaci protidrogové politiky. Znat proces implementace je také důležité při interpretaci výsledků, proč se žádaných výsledků politiky (ne)dosažlo. Obecně se má za to, že někdy je neúspěch určitého záměru (opatření) výsledkem spíše jeho chybné implementace než neexistence relevantních efektivních programů (Rossi, P. et al., 2004). Proces implementace může tedy ovlivnit konečné výstupy, dosažení předpokládaného výsledku, může mít vliv i na změnu původního obsahu politiky, na druhou stranu implementace samotná je ovlivněna různými vnějšími i vnitřními faktory prostředí, v němž je politika realizována (Hill, J. M. & Hupe, L. P., 2002).

Závěrečné hodnocení a interpretace výsledků protidrogové politiky, tj. (ne)úspěchů protidrogové politiky a (ne)dosažení jejích strategických cílů, je klíčovým a obtížným momentem celého hodnocení. Přestože se hodnocením fáze formulování a implementace protidrogové politiky podařilo získat širší pohled na vlivy (potenciálně) působící na dosažení cílů, a interpretaci výsledků se tak podařilo vsadit do širšího kontextu, je zřejmé, že se zdaleka nejedná o jediné vlivy působící na úroveň dosažení strategických cílů. Protidrogová politika je ovlivněna vnějším i vnitřním prostředím, v němž je realizována, a existencí řady dalších faktorů, které lze obtížně komplexně popsat. Protidrogová politika

nefunguje izolovaně, ale probíhá v kontextu dalších politik (sociálních, zdravotních, vzdělávacích), na drogovou situaci mají vliv faktory demografické, sociální, kulturní, ekonomické, bezpečnostní, a to na úrovni lokální, národní, evropské i globální. Nelze ani opomenout riziko neplánovaných důsledků realizace přijatých opatření (Merton, K. R., 1936; Roots, I. R., 2004). Mnohé výzkumné zprávy navíc zmiňují omezenou schopnost protidrogové politiky drogovou situaci ovlivnit (Reuband, K. H., 1998; Reuter, P. & Stevens, A., 2007; Reuter, P., 2009; Reuter, P. & Trautmann, F. /Eds./, 2009), což pro tvůrce politiky představuje výzvu jak definovat v akčních plánech opatření, která potenciál změny mají, nebo jak cíle národní protidrogové politiky realisticky formulovat.

Jak je hodnocení dosažení cílů ošidné, ukázalo i to, že několik měsíců po uzavření evaluační zprávy bylo zjištěno, že v r. 2009 došlo k významnému nárůstu počtu problémových uživatelů drog v ČR a že u problémových uživatelů pervitinu a injekčních uživatelů drog se jedná dokonce o statisticky významný nárůst, protože meziročně se nepřekrývají ani 95 % intervaly spolehlivosti provedených odhadů (Mravčík V. et al., 2010). To se v posledních deseti letech, kdy se odhady problémových uživatelů drog provádějí ze stejných zdrojů a stejnou metodou, stalo vůbec poprvé. Přitom je velmi těžké dát tento nárůst do souvislosti s nějakou změnou v implementaci protidrogové politiky v posledních dvou letech. Jediný faktor, který se (poněkud prvoplánově) nabízí, je pokles finančních prostředků směřujících do sítě služeb pro uživatele drog v posledních několika letech. Popis příčinného řetězce směřujícího případně od poklesu finančních prostředků k nárůstu počtu problémových uživatelů drog by však byl poněkud spekulativní a plný různých dalších potenciálních vlivů. I tento příklad ve vývoji jednoho ukazatele naznačuje, že jakékoliv soudy o souvislosti politiky s trendy v drogové situaci je nutno hodnotit velmi opatrně.

Zjištěné výsledky protidrogové politiky je dále možné interpretovat různým způsobem nebo interpretace nemusí

být jednoznačná. Například situaci v oblasti rozvoje substituční léčby lze hodnotit pozitivně, neboť dochází ke zvyšování její dostupnosti, ale také negativně, neboť substituční preparáty obsahující buprenorfin unikají na černý trh. Jiným příkladem může být hodnocení změn ve fázi formulování protidrogové politiky – je možné je interpretovat jako výsledek politického tlaku nebo jako přirozený výsledek mezirezortního připomínkovacího procesu. Tyto a další podobné příklady rozdílných interpretací faktů a evaluačních nálezů se také objevily v průběhu mezirezortního projednávání evaluace Národní strategie 2005–2009 před jejím předložením vládě.

Proces a provedení evaluace české protidrogové politiky a zejména zvolení evaluačních metod podléhalo organizačním limitům. Bylo limitováno jak nedostatkem finančních prostředků (evaluace tedy nemohla být provedena externě), tak i nedostatkem personálních zdrojů. Výsledná interpretace, ale i zpracování výsledků hodnocení, může tak být do jisté míry ovlivněna subjektivním vnímáním zpracovatele závěrečné evaluační zprávy, a to i přesto, že hodnocení je založeno na oficiálních dokumentech, veřejně dostupných publikovaných datech a legitimně získaných názorech expertů. V průběhu procesu evaluace se také nepodařilo zprovoznit mechanismy průběžné zpětné kontroly a oponentury výsledků evaluace. Nicméně podařilo se zřídit ad hoc Radu pro evaluaci národní strategie jako odborný orgán pro počáteční posouzení metodologických otázek evaluace a evaluačních nástrojů a pro odbornou oponenturu výsledků evaluace v její konečné fázi a pro připomínkování závěrečné evaluační zprávy.

Přes výše uvedené potíže a omezení lze konstatovat, že evaluace poskytla užitečnou zpětnou vazbu k vývoji a výsledkům české protidrogové politiky v letech 2005–2009 a byla jedním z podkladů k tvorbě strategických dokumentů české protidrogové politiky od r. 2010. Zbývá doufat, že v budoucnu přispěje také k její efektivnější a úspěšnější realizaci.

LITERATURA / REFERENCES

- Estievenart, G. (2000). In: *Evaluation: A key tool for improving drug prevention*. Lisbon: Evropské monitorovací středisko pro drogy a drogovou závislost.
- Evropské monitorovací středisko pro drogy a drogovou závislost. (2004). *Přístupy k měření národních strategií pro drogy*. Notes: <http://ar2004.emcdda.europa.eu/page106sk.html>.
- Evropské monitorovací středisko pro drogy a drogovou závislost. (2008). *Guidelines for the evaluation of national drug strategies and action plans in Europe*. Notes: nepublikováno, prezentace.
- Evropské monitorovací středisko pro drogy a drogovou závislost. (2010). *Evaluation of national drug strategies and action plans in Europe*. Zobel, F. (Ed.). Notes: nepublikováno, prezentace.
- Fiala, P. & Schubert, K. (2000). *Moderní analýza politiky. Uvedení do teorií a metod policy analysis*. 1. edn., Brno: Barrister & Principal. 80-85947-50-1.
- Hill, J. M. & Hupe, L. P. (2002). *Implementing public policy: governance in theory and practice*. London: SAGE Publication. Ltd. 0-7619-6629-3.
- Howlet, M. & Ramesh, M. (1995). *Studying public policy. Policy cycles and policy subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- MacDonald, Z., Tinsley, L., Collingwood, J., Jamieson, P., & Pudney, S. (2005). *Home Office Online Report 24/05: Measuring the harm from illegal drugs using the Drug Harm Index*. London: Home Office. Notes: <http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs05/rdsolr2405.pdf>.
- Merton, K. R. (1936). The Unanticipated consequences of purposive social action. *American Sociological Review*, 1(6), 894–904.

- Mravčík, V., Pešek, R., Horáková, M., Nečas, V., Škatulová, K., Štastná, L., Škrdlantová, E., Kiššová, L., Běláčková, V., Fidesová, H., Nechanská, B., Vopravil, J., Kalina K., Gabrhelík, R., & Záborský, T. (2010). *Výroční zpráva o stavu ve věcech drog v České republice v roce 2009*. Praha: Úřad vlády České republiky. Notes: v tisku.
- NORAD (1999). *The Logical Framework Approach (LFA). Handbook for objectives-oriented planning*. Fourth edn., Oslo: Norwegian Agency for Development Cooperation. 82-7548-160-0.
- OFDT (2003). *Évaluation du plan triennal de lutte contre la drogue et de prévention des dépendances (1999–2002)*. Rapport général. Paris: Observatoire français des drogues et des toxicomanies. Notes: http://www.ofdt.fr/ofdtdev/live/publi/rapports/rap03/epfxmsj9_fr.html.
- Pike, B. (2009). EU Drugs action plan evaluated. *Drugnet Ireland. Newsletter of the Alcohol and Drug Research Unit* 24–25.
- Portuguese Institute for Drugs and Drugs Addiction (2010). Evaluation of Portuguese strategy. Trigueiros F., (Ed.). Notes: nepublikováno, prezentace.
- Reuband, K. H. (1998). Drug policies and drug prevalence: The Role of demand and supply. *European Journal on Criminal Policy and Research* 6, 321–336.
- Reuter, P. (2009). Ten years after the United Nations General Assembly Special Session (UNGASS): assessing drug problems, policies and reform proposals. *Addiction.*, 510–517.
- Reuter, P. & Stevens, A. (2007). *An Analysis of UK drug policy*. A Monograph prepared for the UK Drug Policy Commission. London: UK Drug Policy Commission. 978-1-906246-00-6.
- Reuter, P. & Trautmann, F. (Eds.). (2009). *A report on Global Illicit Drugs Markets 1998–2007*. European Communities. Netherlands: 978-92-79-11318-5.
- Roots, I. R. (2004). When laws backfire: Unintended consequences of public policy. *American Behavioral Scientist*, 47, 1376–1394. Notes: <http://abs.sagepub.com/content/47/11/1376.abstract>.
- Rossi, P., Lipsey, M., & Freeman, H. (2004). *Evaluation. a systematic approach*. Seventh edn., Sage Publications, Inc. 0-7619-0894-3.
- Sekretariát Rady vlády pro koordinaci protidrogové politiky. (2010a). *Evaluace Národní strategie protidrogové politiky na období 2005–2009 – souhrnná zpráva*. Kiššová, L. and Mravčík, V., (Eds.). Praha: Úřad vlády ČR. Notes: v tisku.
- Sekretariát Rady vlády pro koordinaci protidrogové politiky (2010b). *Hodnocení implementace Akčního plánu realizace Národní strategie protidrogové politiky na období 2007–2009*. Praha: Úřad vlády České republiky. Notes: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/protidrogova-politika/dokumenty/akcni-plan/hodnoceni-implementace-akcniho-planu-2007-2009-74816/>.
- Sobech, A. (2008). *Matryca logiczna – Krajowy program przeciwdziałania narkomanii*. Warszawa: Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii.
- Trimbos Institute (2006). *Evaluation of the implementation of the national strategy to combat drugs. A Hungarian - Dutch cooperation. Report of the external mid-term Evaluation*. The Netherlands: Trimbos Institute.
- Veselý, A. & Nekola, M. (Eds.). (2007). *Analýza a tvorba veřejných politik. Přístupy, metody a praxe*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON). 978-80-86429-75-5.

ZPRÁVY

CENA ADIKTOLOGIE 2011

Využijte možnost nominovat svého kandidáta na Cenu adiktologie 2011. Obor adiktologie, jež se zabývá nejrůznějšími formami užívání návykových látek a jinými podobami potenciálně závislostního chování, vyhledává své výroční ceny již od roku 2006. Laureáty Ceny adiktologie byli v minulých letech doc. MUDr. Jaroslav Skála, CSc., PhDr. Luděk Kubička, CSc., MUDr. Karel Hampl, CSc., MUDr. Pavel Bém a PhDr. Josef Radimecký, Ph.D., který obdržel Cenu adiktologie v roce 2010.

Nominační kategorie pro tento rok jsou uvedeny níže, popřípadě na webu www.adiktologie.cz/cena:

Cena adiktologie za významný přínos v oboru adiktologie určená osobě, jež je nebo byla aktivně činná na území dnešní ČR a jejíž práce měla pro obor adiktologie v ČR mimořádný význam.

Cena „Kiron“ za nejlepší adiktologický počin roku pro jednotlivce nebo organizaci určená osobě nebo organizaci, jež je nebo byla aktivně činná na území dnešní ČR v roce 2010 a přišla

s nějakou novinkou využitelnou pro ostatní služby v oboru nebo se zasloužila o šíření dobrého jména oboru adiktologie.

Anticena Badtrip za nejhorší adiktologický počin roku pro jednotlivce nebo organizaci určená osobě nebo organizaci, jež je nebo byla aktivně činná na území dnešní ČR v roce 2010 a dopustila se nějaké aktivity, jež je v rozporu s uznávanou dobrou praxí a/nebo ohrozila dobré jméno oboru adiktologie.

O udělení cen v jednotlivých kategoriích hlasuje Rada Ceny adiktologie složená ze zástupců oboru adiktologie z akademické obce, z oblasti koordinace drogové politiky a ze systému péče o uživatele drog. Složení Rady Ceny adiktologie bylo v roce 2010 rozšířeno, aby rada reprezentovala celé spektrum služeb a institucí zastoupených v oboru adiktologie. Cenu adiktologie organizačně zajišťuje Centrum adiktologie PK 1. LF UK v Praze a VFN v Praze. Slavnostní předání Cen adiktologie se uskuteční na konci roku 2011, termín bude včas upřesněn. Předání cen bude v roce 2011 spojeno

s diskusním panelem na aktuální téma v oboru adiktologie, které by mělo reflektovat události v praktické implementaci prevence a služeb pro uživatele drog. **Návrhy témat pro diskusní panel můžete v průběhu celého roku zasílat** na níže uvedenou adresu.

V případě dotazů nás prosím kontaktujte na e-mailové adrese cena@adiktologie.cz. Budeme se těšit na vaše návrhy, které prosím zasílejte **nejpozději do 30. září 2011**. Nominace jsou neanonymní.

Za organizační výbor Ceny adiktologie
Ing. Mgr. Vendula Běláčková
Centrum adiktologie
Psychiatrická klinika 1. LF UK v Praze
a Všeobecné fakultní nemocnice v Praze
Ke Karlovu 11, 120 00 Praha 2
e-mail: belackova@adiktologie.cz
tel.: +420 224 965 097
mob.: +420 721 818 692