UNIA METROPOLII POLSKICH
IM. PAWŁA ADAMOWICZA

Warszawa, 8 października 2026 r.

Stanowisko Komisji ds. polityki społecznej i ochrony zdrowia oraz Komisji Skarbników Unii Metropolii Polskich w sprawie potrzeby zmian przepisów dotyczących finansowania zadań z zakresu przeciwdziałania uzależnieniom

Komisja ds. polityki społecznej i ochrony zdrowia oraz Komisja Skarbników Unii Metropolii Polskich zwracają uwagę na problem związany z obowiązującymi zasadami finansowania zadań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów uzależnień. Analiza doświadczeń jednostek samorządu terytorialnego wskazuje, że obecny model klasyfikowania środków nie odpowiada w pełni współczesnemu podejściu do problematyki uzależnień ani charakterowi działań profilaktycznych, pomocowych i terapeutycznych realizowanych na poziomie lokalnym.

Problem ten ma charakter systemowy i dotyczy wszystkich jednostek samorządu terytorialnego realizujących zadania z zakresu przeciwdziałania uzależnieniom. W ocenie Komisji wymaga on analizy oraz rozważenia zmian na poziomie przepisów powszechnie obowiązujących.

Komisje postulują rozpoczęcie prac nad wypracowaniem rozwiązań, które zwiększą elastyczność finansowania działań z zakresu przeciwdziałania uzależnieniom, przy jednoczesnym zachowaniu przejrzystości i kontroli nad wykorzystaniem środków publicznych. **Celem jest również uproszczenie sprawozdawczości i ograniczenie nadmiernych obciążeń administracyjnych związanych z dzieleniem wydatków między rozdziały.**

Obowiązujące rozwiązania, w szczególności podział środków pomiędzy rozdziały 85153 „Zwalczanie narkomanii" oraz 85154 „Przeciwdziałanie alkoholizmowi", nie odpowiadają już w pełni współczesnemu sposobowi postrzegania problematyki uzależnień ani charakterowi działań realizowanych przez samorządy. **Podział ten coraz częściej nie odzwierciedla rzeczywistego zakresu programów, które mają charakter zintegrowany.** Celem proponowanych zmian nie jest wyłącznie techniczne uproszczenie klasyfikacji budżetowej, lecz dostosowanie obowiązujących rozwiązań prawnych i finansowych do aktualnego stanu wiedzy oraz praktyki prowadzenia działań profilaktycznych i pomocowych.

1. Potrzeba zmiany podejścia do finansowania działań z zakresu uzależnień

Tradycyjny podział problematyki uzależnień na problemy związane z alkoholem oraz narkomanią w coraz mniejszym stopniu odzwierciedla rzeczywisty charakter wyzwań społecznych, z którymi mierzą się samorządy.

Współczesne programy profilaktyczne koncentrują się przede wszystkim na ograniczaniu zachowań ryzykownych, wzmacnianiu kompetencji społecznych i emocjonalnych, rozwijaniu czynników chroniących oraz wczesnym rozpoznawaniu problemów. Działania te mają często charakter uniwersalny i nie odnoszą się wyłącznie do jednego rodzaju substancji psychoaktywnej.

Aktualne podejście do profilaktyki obejmuje również uzależnienia behawioralne, które od 2022 r. zostały włączone do zakresu działań realizowanych w ramach gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. Obowiązujące rozwiązania klasyfikacyjne nie odnoszą się jednak wprost do finansowania działań dotyczących uzależnień behawioralnych, co w praktyce rodzi wątpliwości interpretacyjne i utrudnia klasyfikowanie wydatków związanych z realizacją programów o charakterze interdyscyplinarnym.

W konsekwencji wiele działań nie daje się racjonalnie przyporządkować wyłącznie do kategorii alkoholu albo narkotyków. Sztywne przypisanie środków do dwóch odrębnych rozdziałów budżetowych powoduje, że sposób finansowania nie zawsze odpowiada rzeczywistemu charakterowi realizowanych programów **Powoduje to trudności zarówno w planowaniu, jak i w sprawozdawczości budżetowej.**

2. Współwystępowanie problemów i potrzeba działań kompleksowych

Problemy związane z używaniem alkoholu oraz innych substancji psychoaktywnych często współwystępują. W praktyce działania profilaktyczne i pomocowe są kierowane do osób oraz grup, u których różne rodzaje zachowań ryzykownych występują jednocześnie.

Z perspektywy skuteczności interwencji kluczowe znaczenie ma rozpoznanie potrzeb odbiorców i źródeł problemów, a nie przypisanie działania do konkretnej substancji. **Obecny system finansowania może prowadzić do dzielenia programów, które merytorycznie stanowią jedną całość.**

3. Przykład działań dotyczących nikotyny i innych zachowań ryzykownych

Potrzeba bardziej zintegrowanego podejścia widoczna jest również w przypadku działań profilaktycznych dotyczących nikotyny, w tym papierosów elektronicznych. Nie kwestionując odrębności regulacji dotyczących wyrobów tytoniowych, należy zauważyć, że zwłaszcza w odniesieniu do dzieci i młodzieży działania dotyczące alkoholu, narkotyków i nikotyny często opierają się na tych samych mechanizmach profilaktycznych oraz są kierowane do tych samych grup odbiorców.

Podobne problemy dotyczą działań odnoszących się do uzależnień behawioralnych, które często są realizowane łącznie z profilaktyką używania substancji psychoaktywnych i wykorzystują te same mechanizmy profilaktyczne oraz grupy odbiorców.

Jednocześnie poszczególne obszary pozostają ujmowane w odrębnych ramach finansowych i klasyfikacyjnych. Pokazuje to, że obowiązujący system nie zawsze odzwierciedla faktyczny charakter realizowanych działań i może utrudniać budowanie spójnej polityki profilaktycznej.

4. Konsekwencje obecnych rozwiązań dla jednostek samorządu terytorialnego

Obowiązujący podział środków wpływa nie tylko na sposób ewidencjonowania wydatków, lecz również na planowanie lokalnej polityki społecznej i zdrowotnej. W praktyce przekłada się on między innymi na:

- ograniczenie możliwości elastycznego reagowania na zmieniające się potrzeby mieszkańców;
- konieczność przypisywania kompleksowych działań do jednej kategorii problemowej;
- utrudnienia w konstruowaniu zadań obejmujących kilka wzajemnie powiązanych obszarów;
- konieczność dzielenia lub szczegółowego kwalifikowania wydatków w przypadku działań interdyscyplinarnych;
- ryzyko, że konstrukcja programów będzie wynikała przede wszystkim z zasad finansowania, a nie z rzeczywistych potrzeb odbiorców;

- dodatkowe obciążenia związane z planowaniem, rozliczaniem i sprawozdawczością.

W praktyce obecny model może także prowadzić do sytuacji, w której rzeczywista skala działań związanych z przeciwdziałaniem narkomanii nie jest w pełni widoczna w klasyfikacji budżetowej, ponieważ część odbiorców korzysta z programów finansowanych w ramach innych rozdziałów.

Należy również zwrócić uwagę na aspekt gospodarności i efektywności wydatkowania środków publicznych. System wymagający dzielenia kosztów pomiędzy odrębne klasyfikacje zwiększa nakłady administracyjne związane z planowaniem, rozliczaniem i kontrolą wydatków. Utrudnia również realizację kompleksowych programów oraz ocenę ich rzeczywistej skuteczności.

W ocenie Komisji rozwiązania finansowe powinny wspierać prowadzenie skutecznej polityki profilaktycznej oraz umożliwiać racjonalne wykorzystanie środków publicznych.

5. Proponowany kierunek zmian

Postulujemy **rozpoczęcie prac nad modelem, który zwiększy elastyczność finansowania** i wykorzystywania środków przeznaczonych na przeciwdziałanie uzależnieniom**, a jednocześnie zachowa przejrzystość i kontrolę.**

Zmiana powinna umożliwiać finansowanie kompleksowych działań odpowiadających na współwystępujące problemy uzależnień, przy jednoczesnym zachowaniu przejrzystości, kontroli oraz możliwości monitorowania kierunków wydatkowania środków publicznych.

Nie przesądzamy, że jedynym właściwym rozwiązaniem jest połączenie obecnych rozdziałów 85153 i 85154. Zasadne wydaje się jednak wypracowanie takiego modelu, który pozwoli zachować odpowiednią kontrolę nad środkami, a jednocześnie nie będzie wymuszał sztucznego przypisywania zadań do jednej kategorii uzależnienia.

W ramach ewentualnych prac nad zmianami klasyfikacji budżetowej warto również rozważyć dostosowanie nazewnictwa rozdziałów do współczesnego charakteru działań realizowanych przez samorządy. W szczególności określenie „Zwalczanie narkomanii" nie odzwierciedla w pełni profilaktycznego, edukacyjnego, pomocowego i terapeutycznego charakteru współczesnych działań podejmowanych w obszarze uzależnień.

Szczególnie istotne jest, aby finansowanie działań było powiązane z ich celem, zakresem i potrzebami odbiorców, a nie wyłącznie z rodzajem substancji, której dotyczy problem.

Postulowane zmiany pozostawałyby również spójne z kierunkiem reform realizowanych w ostatnich latach. Ustawodawca odszedł od funkcjonowania odrębnych gminnych programów dotyczących alkoholu i narkotyków, zastępując je jednym gminnym programem profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. Równocześnie połączono Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Krajowe Biuro do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii w Krajowe Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom.

Zmiany te pokazują, że już wcześniej uznano potrzebę bardziej zintegrowanego podejścia do problematyki uzależnień. W tej sytuacji utrzymywanie sztywnego podziału środków na poziomie klasyfikacji budżetowej staje się coraz mniej spójne z kierunkiem przyjętych reform organizacyjnych i programowych.

6. Rozpoczęcie prac nad zmianami

Mając na uwadze powyższe, proponujemy rozpoczęcie prac nad zmianą obowiązujących przepisów dotyczących finansowania i klasyfikowania środków przeznaczonych na realizację zadań z zakresu przeciwdziałania uzależnieniom. **Celem jest także ograniczenie nadmiernych obciążeń sprawozdawczych wynikających z obecnego podziału klasyfikacyjnego.**

W ocenie Komisji konieczne jest dostosowanie rozwiązań finansowych do współczesnego, konieczne jest dostosowanie rozwiązań finansowych do współczesnego, kompleksowego podejścia do problematyki uzależnień, obejmującego zarówno uzależnienia od substancji psychoaktywnych, jak i uzależnienia behawioralne.

Przedstawiona propozycja stanowi punkt wyjścia do dalszych prac nad określeniem zakresu i kierunku niezbędnych zmian legislacyjnych. Jej celem jest stworzenie jednostkom samorządu terytorialnego warunków do bardziej racjonalnego, elastycznego i efektywnego wykorzystania środków przeznaczonych na przeciwdziałanie uzależnieniom oraz lepszego dostosowania działań do rzeczywistych potrzeb mieszkańców.

UNIA METROPOLII POLSKICH
Dyrektor Zarządzający
r.pr. Dorota Bąbiak-Kowalska

Otrzymują:

Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego

Krajowe Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom