

# OD GRADA SLUČAJA DO GRADA MODELA: ODREDNICE POLITIKE SUZBIJANJA OVISNOSTI O DROGI I ZLOUPORABE DROGE GRADA SPLITA (1994-2007)

**Ivana Andrijašević, Dražen Lalić**

*Središnji državni ured za e-Hrvatsku /  
Fakultet političkih znanosti, Sveučilište  
u Zagrebu*

Pregledni rad

Primljeno: listopad 2008.

**Sažetak** U članku se analiziraju ključne odrednice javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge Grada Splita od 1994. do 2007. godine. U njemu su prezentirani osnovni rezultati istraživanja koje je provedeno metodom studije slučaja, u sklopu kojega su uporabljeni polustrukturirani intervju, analiza različitih dokumenata i drugi metodski postupci. Interpretacija rezultata istraživanja, zasnovana na različitim teorijskim pristupima, pokazuje kako je javna politika suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge Grada Splita rijedak primjer moderne, kvalitetno osmišljene i uspješne javne politike u suvremenoj Hrvatskoj. Provedba te javne politike, uz ostale čimbenike, znatno je utjecala na zaustavljanje trenda širenja ovisnosti o heroinu u drugom najvećem gradu u Hrvatskoj krajem prošloga desetljeća i na osjetno smanjenje broja novoregistriranih ovisnika o heroinu u analiziranom razdoblju u cijelosti. Slijedom tih promjena Split je od "grada slučaja" u stručnoj i široj javnosti postao prepoznatljiv kao "grad model" suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge.

**Ključne riječi** javne politike, lokalne javne politike, prevencijska politika, politika suzbijanja ovisnosti o drogi, politika suzbijanja zlouporabe droge, urbana politika

## I. Uvod

Problemi grada Splita su u posljednja dva desetljeća izazvali veliku pozornost javnosti: bili su tema mnogih televizijskih i radijskih emisija, u tisku je o tome objavljen velik broj članaka, o nji-

ma su često govorili političari i intelektualci... Drugom su najvećem gradu u Hrvatskoj u drugoj polovini osamdesetih i tokom prošloga desetljeća zbog njegovih različitih teškoća često pridavane oznake kao što su "grad-slučaj", "vražji

otok”,<sup>1</sup> “narko-grad”, “metropola droge” i slične. Te su teškoće u nacionalnim medijima uglavnom opisivane kao egzotične, velike i teško rješive, čemu su, prema mišljenju nekih promatrača, dodatno pridonijeli sami Splićani svojim kampanilizmom (Vrcan, 1996) i ekstrovertiranošću te “mazohističkom potrebom iskazivanja razmjera nevolja i desperatnim duhom mirenja s usudom” (Pavičić, 2004). Zbog tih i drugih razloga problemi Splita u javnoj su se percepciji činili znatno težima nego problemi drugih gradova u Hrvatskoj. Takva se percepcija djelomice zadržala i posljednjih godina, pa i među mnogim žiteljima toga grada (Lalić, 2003).

Problem koji je još u drugoj polovici osamdesetih godina prošloga stoljeća Splitu donio posebno velik publicitet bila je ovisnost o drogi i zlouporaba droge. Uslijed raširenosti toga fenomena u Splitu, ali često i površnog te senzacionalističkog pristupa u njegovu medijskom praćenju, taj je grad već tada postao svojevrsan sinonim za narkomaniju<sup>2</sup> u Hrvatskoj. Uvid u podatke iz

različitih izvora upućuje na opravdanost ocjene prema kojoj su ovisnost o drogi i zlouporaba droge u Splitu od početka osamdesetih do druge polovice devedesetih godina prošloga stoljeća bili prisutniji nego u ostalim velikim gradovima u nas.<sup>3</sup> Na tu su raširenost znatno utjecala neka obilježja urbanoga i društvenoga konteksta, ponajprije negativni učinci svekolike društvene krize, koji su posebno bili izraženi u Splitu, posljedice Domovinskoga rata i onoga u Bosni i Hercegovini, izrazita vezanost za trendove (direve) i druge specifičnosti kulture mladih Splita itd. (Grubišić, Lalić, Nazor, Mardešić, 1997; Lalić, Nazor, 1997).

Posebno treba istaći tadašnju tegobu raširenost ovisnosti o uglavnom jeftinom i dostupnom heroinu, koji je ponajviše zbog dugotrajne prisutnosti te droge, neučinkovitosti policije i drugih dijelova represivnoga aparata, ukupne neuspješnosti društvenih aktivnosti u suzbijanju toga problema te uslijed različitih urbanih i socijalnih nevolja (osobito među mladima raširene nezaposlenosti i besperspektivnosti, nekvalitetnoga slobodnog vremena pripadnika mladoga naraštaja i sl.) postao najčešće konzumirana teška droga u Splitu (Lalić, Nazor, 1997). Slijedom toga heroin je funkcionirao kao poveznica niza devijacija u društvenom životu toga grada: raširenoga sekundarnoga krimina-

<sup>1</sup> Sintagma “vražji otok” pojavila se 1924. godine u naslovu novele Miroslava Krležje (Krležja, 2001). Puno vremena nakon toga, 1988. godine, tu sintagmu rabi novinar Darko Hudelist u svom glasovitom članku “Split – vražji otok” (Hudelist, 1988), objavljenom u magazinu *Start*. U tom je članku Hudelist posebno upozorio na eskalaciju problema zlouporabe droge i ovisnosti o drogi u Splitu osamdesetih godina prošloga stoljeća.

<sup>2</sup> Pojam narkomanija označava ovisnost o narkoticima, i to ponajprije o heroinu kao teškoj drogi koja se najviše rabi u Splitu i cijeloj Hrvatskoj, pa je slijedom toga velika većina ovisnika o drogi u nas tjelesno i psihički ovisna upravo o toj drogi – depresoru (sredstvu koje smiruje, potiskuje...) središnjega živčanog sustava.

<sup>3</sup> Ljubomir Hotujac, ugledni psihijatar, početkom je prošloga desetljeća analizirao podatke o novoregistriranim ovisnicima o heroinu u različitim urbanim sredinama i ustvrdio kako “od novoregistriranih ovisnika na 10.000 stanovnika niz je općina koje imaju veću stopu od republičke, a koja iznosi 6,5. Najveću stopu ima Trogir (45,3), a zatim Split, Kaštela i Solin (29,2), bivša općina Centar u Zagrebu (23,2), Zadar (16,4) i Pula (15,1)” (Hotujac, 1992: 31).

la kao prvorazredne osnove ekonomske reprodukcije ovisnosti o toj drogi (Lalić, 1995), eskaliranja različitih oblika nasilja i delinkventnoga ponašanja (Lalić, Pilić, 2001), znatnih teškoća u funkcioniranju brojnih obitelji (Vujević, 1995; Tomić-Koludrović, Kunac, 2000) itd.

Međutim od kraja prošloga stoljeća do danas u gradu pod Marjanom su se s obzirom na problem ovisnosti o drogi i zlouporabe droge zbile znatne promjene: zaustavljena je heroinska epidemija, dokinuto je dugotrajno širenje trenda ovisnosti o heroinu te je smanjeno regrutiranje novih ovisnika. Naime dok je, prema procjenama zasnovanim na rezultatima istraživanja (Grubišić, Lalić, Nazor, Mardešić, 1997), sredinom prošloga desetljeća u Splitu oko 1500 aktivnih ovisnika, koji većinom nisu bili uključeni u neki tretman terapije, njihov se broj 2000. godine smanjio na oko 1300, od kojih je nešto manje od polovice na liječenju, a sredinom ovoga desetljeća najvjerojatnije iznosi oko 1000 ovisnika.<sup>4</sup> Ocjenjujemo kako je Split, ponajprije zbog valjano osmišljene i kvalitetno provedene javne politike gradske vlasti te entuzijazma brojnih stručnjaka i građana okupljenih u više udruga i institucija, od "grada slučaja" postao (potencijalni) "grad model" suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge.

Naš je cilj da u ovom članku,<sup>5</sup> polazeći od rezultata istraživanja provede-

noga metodom studije slučaja i služeći se korisnim teorijskim uvidima, sažeto prikazemo i analiziramo ključne idejne odrednice javne politike<sup>6</sup> suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge Grada Splita od 1994. do 2007. godine. Nažalost, zbog ograničenog prostora nismo u mogućnosti prezentirati mnoge važne statističke podatke, izjave aktera i slične informacije iz bogate povijesti te javne politike.

Taj predmet istraživačkoga interesa smatramo društveno vrlo važnim jer se, prema našoj ocjeni, radi o jednom od rijetkih primjera kvalitetno osmišljene i uspješno provedene javne politike u Hrvatskoj, i to ne samo na lokalnoj razini nego i na razini društva u cijelosti, koja nije dovoljno istaknuta u stručnoj i široj javnosti.

Posebno ističemo znanstvenu važnost istraživanja te javne politike. S jedne strane, ta se važnost izražava u aspektu koji se odnosi na javne politike općenito kao nedvojbeno vrijednu temu koja tek posljednjih godina izaziva veći interes hrvatskih politologa i drugih znan-

---

Grada Splita u razdoblju od 1994. do 2007. godine", koji je Ivana Andrijašević obranila 13. lipnja 2008. godine na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu. Mentor u izradi toga magistarskog rada bio je Dražen Lalić, suautor ovoga teksta, koji je od 1995. do 2000. godine bio savjetnik u Službi za ovisnosti Grada Splita i voditelj Informacijskoga centra za mlade Grada Splita.

<sup>4</sup> Posljednje dvije procjene dobivene su na temelju rezultata velikih istraživanja provedenih na reprezentativnom uzorku mladih Splita koja je 1995, 2000. i 2003. godine provela Služba za ovisnosti Upravnoga odjela za socijalnu skrb i zdravstvenu zaštitu Grada Splita.

<sup>5</sup> Ovaj je tekst nastao na temelju magistarskoga rada "Javna politika suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge. Studija slučaja

<sup>6</sup> *Policy* je prema Colebatchu "središnji pojam u razumijevanju načina na koji se provodi vladavina", ali on ističe kako taj pojam ima šire značenje od "onoga što želi učiniti vlada" (Colebatch, 2004: 10). Turner (2002) pojašnjava kako se u suštini politika kao *policy* odnosi na tri procesa: "namjere političkih i drugih ključnih aktera; način na koji se donose odluke i ne-odluke; posljedice tih odluka".

stvenika (Grdešić, 2006; Petak, 2007). S druge strane, znanstvena je važnost prisutna i u aspektu koji je izravno povezan s potrebom za unapređenjem znanstvenih spoznaja o pojavnosti i uvjetovanosti problema ovisnosti o drogi i zlouporabe droge u našem društvu te posebice o javnoj politici i drugim oblicima suzbijanja toga problema. O posljednjem je u nas posljednjih godina objavljeno tek nekoliko relevantnih tekstova (npr. Sakoman, 2001), što je u suprotnosti s velikom raširenošću i ozbiljnošću ovisnosti o drogi i zlouporabe droge u suvremenoj Hrvatskoj.

## II. Teorijski okvir

Teorijski okvir istraživanja i ovoga teksta čini šest raznovrsnih pristupa, odnosno modela. Rabimo ih kao svojevrsan teorijski *puzzle* koji treba omogućiti višeslojnu i multidisciplinarnu smislenu osnovu znanstvene analize javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge Grada Splita. U ovom se poglavlju prezentiraju osnovna obilježja tih pristupa/modela.

### 1. Ciklički model *policy-procesa*

U znanstvenoj i stručnoj literaturi *policy-proces* često se objašnjava kao kronološko nizanje aktivnosti koje se odvija u određenom broju faza. Ono započinje prepoznavanjem i definiranjem nekoga problema u društvu, nastavlja se djelovanjem u smjeru rješavanja toga problema, a završava njegovim rješavanjem. Pritom gotovo svi zagovaratelji toga modela polaze od Lasswellova modela faza odlučivanja,<sup>7</sup> dodajući mu ili

oduzimajući neku od etapa. S tim u vezi potrebno je naglasiti da se ciklički model *policy-procesa* odnosi na podjelu analitičke, a ne kronološke prirode, jer se u stvarnom kreiranju politika *policy-proces* ne odvija na način da su pojedinačne faze lako uočljive. Iako na neki način nerealan, fazni ili ciklički model *policy-procesa* upravo je zbog svoje preglednosti koristan za pregled tijeka, aktera i aktivnosti neke javne politike.

Upravo je zbog toga javna politika suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge Grada Splita analitički prikazana razlaganjem na niz faza. Slijedom s tim povezane klasifikacije, koju je iznio Grdešić (1995), prezentirana je u pet faza: inicijacija: odluka da se određeni problem definira i postavi na dnevni red političkog odlučivanja; izbor *policy*-rješenja: predlaganje i izbor mogućih rješenja definiranog problema; odlučivanje: donošenje odluke o najprihvatljivijem (ne nužno i najkvalitetnijem) rješenju problema koji su prethodno definirala odlučivačka tijela, koja im daju legalitet i legitimitet; implementacija: provođenje odluke odlučivačkih tijela u djelo; vrednovanje: ocjena učinaka i uspjeha politike koja uključuje odluku je li predmetnu politiku potrebno nastaviti, doraditi ili ukinuti.

### 2. Pristup društvenog problema

Fenomen ovisnosti o drogi i zlouporabe droge u sociologiji, politologiji i drugim društvenim znanostima u svijetu često se analizirao temeljem pristupa

<sup>7</sup> *Policy-proces*, na temelju Lasswellova modela nastalog početkom šezdesetih godina prošlog stoljeća, analitički je moguće razložiti na faze koje se razlikuju prema vrsti subjekata

koji u njima sudjeluju, vremenskom slijedu, rezultatima itd. Prema Lasswellu (1971), postoji sedam faza *policy-procesa*: objavještavanje, promocija, preskripcija, invokacija, aplikacija, završetak aktivnosti te evaluacija.

društvenog problema.<sup>8</sup> Korisnost toga teorijskog pristupa za analiziranje javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge ponajprije se očituje u uočavanju postojanja problema ovisnosti o drogi i zlouporabe droge, primjerice heroina u Splitu, čime započinje prva faza razvoja javne politike – identifikiranje problema i donošenje odluke da se organiziranom društvenom akcijom djeluje u cilju njegova rješavanja. U sklopu teorijskoga pristupa društvenog problema eksplicira se mogućnost prevladavanja, ili barem ublažavanja određene zabrinjavajuće pojave – dakle suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge širokom društvenom akcijom, ponajprije javnom politikom. Naime sve dok ovisnost o drogi i zlouporaba droge u javnosti Splita, Dalmacije i Hrvatske u cijelosti nije bila prepoznata kao društveni problem, nije bilo moguće osmisliti i provesti društvenu akciju njezina suzbijanja. Tek kada je gradska vlast pristupila tom fenomenu kao društvenom problemu, što se dogodilo 1994. godine, počinje se osmišljavati javna politika suzbija-

<sup>8</sup> U nedavno objavljenom tekstu na temu istraživanja društvenih problema u suvremenoj hrvatskoj sociologiji suautor je ovoga teksta zajedno sa sociologom Markom Mustapićem predložio sintetičku (u kojoj se kombinira objektivističko i subjektivističko određenje) definiciju društvenih problema, prema kojoj su društveni problemi dezintegrativne pojave koje dolaze do izražaja u ponašanju velikoga broja ljudi i koje u (znatnom dijelu) javnosti izazivaju zabrinutost, a mogu se spriječiti ili ublažiti organiziranom društvenom akcijom. Nadalje, društveni problemi mogu biti prepoznati u javnosti ne samo uslijed (promjena) objektivne društvene stvarnosti nego i zbog subjektivnoga određivanja, odnosno konstruiranja neke pojave kao društvenoga problema (Lalić, Mustapić, 2008).

nja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge Grada Splita.

Pritom je posebno važno istaknuti kako ovisnost o drogi i zlouporabu droge treba analizirati ne samo kao društveni već i kao urbani problem, odnosno još preciznije – kao problem grada. Devijacija u socijalnom ponašanju mnogih ljudi izazvala je zabrinutost velikog broja stanovnika Splita i drugih gradova, pa je istaknuta potreba za provođenjem organizirane društvene akcije u cilju njezina suzbijanja. Riječ je o problemu koji je u najvećoj mjeri karakterističan za ponašanje stanovnika gradova (iako ga, nažalost, nisu pošteđene ni ruralne sredine), i to uglavnom pripadnika mladoga naraštaja. S obzirom na to ovisnost o drogi i zlouporabu droge posebno je korisno motriti kao problem grada, dakle kao problem koji je uvjetovan i širim društvenim i užim urbanim kontekstom, a koji je posebno prisutan i vidljiv u gradu (Lalić, 2003).

### 3. Teorijski pristup urbanog režima

Predstavnici teorijskog pristupa urbanog režima u fokus svojih istraživanja stavljaju načine osiguranja kapaciteta potrebnih za rješavanje problema lokalne zajednice i poticanje njezina razvoja. Američki politolog Clarence Stone objašnjava da "... u izuzetno kompleksnim urbanim prilikama nijedna skupina ne može imati sveobuhvatnu kontrolu, pa treba stvarati režime sastavljene od različitih aktera koji imaju resurse za realiziranje politike; sama se politika u tom smislu shvaća kao sposobnost nalaženja aktera koji je sposoban učiniti ono što drugi akter ne može učiniti, odnosno riješiti neki problem koji drugi ne zna riješiti" (1989: 229). Kako bi odgovorili na društvene probleme, vladini i nevladini akteri zajedno stvaraju režime koji olak-

šavaju njihove djelatnosti i istodobno povećavaju njihovu snagu. Režim se definira kao neformalna, ali ipak relativno stabilna skupina s pristupom institucionalnim resursima koji joj omogućavaju trajnu ulogu u procesu donošenja odluka, koja funkcionira kao mreža unutar koje se suradnja ostvaruje uspostavom odnosa temeljenih na solidarnosti, privrženosti, povjerenju i uzajamnoj podršci.

Primjena teorijskoga pristupa urbanog režima u ovom istraživanju ponajprije može pomoći u objašnjavanju uloge lokalne vlasti u Splitu da pri osmišljavanju i realiziranju javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge organizira široku društvenu akciju u koju su uključeni različiti akteri, odnosno da surađuje sa stručnjacima, različitim udrugama i institucijama.

#### 4. Grassroots-pristup

Do pojave *grassroots*<sup>9</sup>-inicijativa, odnosno nezavisnih inicijativa izvaninstitucionalne i neprofitne scene, obično dolazi u trenucima kada članovi zajednice, ocjenjujući postojeću politiku državne ili lokalne vlasti nedovoljno kvalitetnom i uspješnom za rješavanje određenog društvenog problema, poduzimaju djelovanje u smjeru njegova suzbijanja pokretanjem uz to vezanih inicijativa u osnovi društva. Radi se o svojevrsnom odgovoru zajednice na postojanje problema i o pokušaju njegova rješavanja uporabom resursa koji su joj na raspolaganju. Takve inicijative ne pokreću lokalne vlasti uobičajenim hijerarhijskim linijama zapovijedanja, već stanovnici neke lokalne zajednice akumuliranjem i

usmjeravanjem vlastite energije na rješavanje određenog problema.

*Grassroots*-djelovanje zasnovano je na više ili manje blagom pritisku na lokalnu zajednicu "odozdo" kako bi se ostvarile promjene prijeko potrebne za njezin razvoj. U konačnici promoviranje takvoga pristupa pridonosi produktivnijem povezivanju vlade, odnosno lokalne vlasti, i građana s ciljem poticanja građana na neposredniju komunikaciju i aktivniju suradnju na lokalnoj razini. Ukoliko je pritisak *grassroots*-organizacija dovoljno snažan da postigne redistribuciju dobara u društvu bez dodatnog djelovanja vlasti, država će prepoznati taj novi izvor moći i modificirati politiku (Castells, 1983: 171). Rezultat će biti novi oblici interakcije između vlasti, posebno lokalne, i *grassroots*-organizacija, utemeljeni na međusobnom povjerenju i unaprijed usuglašenim pravilima postupanja svih sudionika.

U identificiranju problema i provedbi kvalitetne javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge *grassroots*-pristup ukazuje na važnost mobilizacije članova zajednice. Pritom je promoviranje toga pristupa u Splitu pridonijelo razvoju partnerskog odnosa između predstavnika lokalne vlasti i građana, ponajviše u smislu izravnije komunikacije i aktivnije suradnje na rješavanju problema ovisnosti. Zahvaljujući transparentnosti Programa za unapređenje zdravlja i sprečavanje ovisnosti, kao temeljnog *policy*-dokumenta analizirane javne politike, uz Grad Split i postojeće institucije zdravstvenog i socijalnog sustava u borbi protiv ovisnosti o drogi i zlouporabe droge u Splitu angažirali su se mnogi članovi zajednice: udruge građana, apstinirajući ovisnici, članovi obitelji ovisnika, stručnjaci i drugi građani Splita.

<sup>9</sup> Pojam *grassroots* skovao je i prvi put upotrijebio američki senator Albert J. Beveridge 1912. godine opisujući nastanak Progresivne stranke.

### 5. Pluralistički pristup

Umjesto shvaćanja lokalne vlasti kao dominacije malog broja ekonomski i društveno povlaštenih ljudi, teoretičari koji rabe pluralistički pristup ističu važnost brojnih i raznovrsnih interesnih i drugih skupina te građana kao pojedinaca za funkcioniranje lokalne zajednice (Judge, 1955; Dahl, 1986). Predstavници toga pristupa ističu uvjerenje da disperzivna vlast, koja omogućava uključenje što većeg broja društvenih aktera u procese odlučivanja, stvara povoljniji okvir za demokratski razvoj lokalne zajednice. Pluralistički pristup zagovara ostvarenje izravne i intenzivne komunikacije između lokalnih dužnosnika i građana, čime se mogu preciznije detektirati lokalni problemi i ostvariti uvid u različitost odgovora na ključna pitanja razvoja lokalne zajednice; lokalna vlast treba biti i inovativna i poticajna za pluralizam i participaciju građana (Lalić, 2004). Na taj način hijerarhija vlasti pri oblikovanju odgovora na potrebe lokalnih zajednica ustupa mjesto partnerskom odnosu, odnosno mrežama, između lokalne vlasti i građana, što pridonosi kvaliteti i uspješnosti tog procesa.

Korisnost pluralističkog pristupa za istraživanje javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge Grada Splita izvire iz nužnosti intersektorskog i multidisciplinarnog pristupa tom društvenom problemu. Naime sukladno preporukama Svjetske zdravstvene organizacije iz 1978. godine, ostvarivanju ciljeva te javne politike pristupilo se multidisciplinarno i uz međusobnu suradnju različitih društvenih aktera angažiranih na suzbijanju ovisnosti o drogi i zlouporabe droge. Pritom je koordinacija aktivnosti i njihovo financiranje tijekom oblikovanja i implementacije javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe

droge povjerena predstavnicima lokalne vlasti Grada Splita, dok je njezina provedba povjerena ostalim ključnim akterima, ponajprije udrugama građana i institucijama socijalnog i zdravstvenog sustava.

Osim toga pluralistički je pristup osobito koristan zato što ističe važnost kontinuirane i dinamične komunikacije lokalne vlasti s građanima i društvenim organizacijama, što može utjecati na pravovremeno detektiranje ovisnosti o drogi i drugih društvenih problema te na poduzimanje društvene akcije u vezi s time.

### 6. Pristup prevencije ovisnosti o drogi i zlouporabe droge

Budući da je prevencija temelj uspješnog provođenja programa suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge, u ovom je radu uporabljen i pristup primarne prevencije ovisnosti o drogi i zlouporabe droge. Prevenciju čini niz aktivnosti, programa i mjera usmjerenih na promociju zdravih stilova života i mijenjanje nezdravih navika mladih. "Konačni je cilj na području prevencije problema izazvanih drogom osigurati da članovi određene populacije ne uzimaju drogu i da se ne izlažu riziku različitih oštećenja, istodobno nanoseći štetu zajednici u kojoj žive" (Gossop, Grant, 1992: 50).

S obzirom na populaciju na koju je usmjerena te na metode i ciljeve provedbe, u stručnoj se literaturi razlikuju tri vrste prevencije ovisnosti o drogi i zlouporabe droge: **primarna prevencija** – usmjerena na zaštitu zdrave populacije od započinjanja konzumiranja droge – krajnji joj je cilj osposobiti mlade za preuzimanje odgovornosti za vlastito zdravlje i donošenje pravilnih odluka; **sekundarna prevencija** – usmjerena

na populaciju koja je već imala prvi kontakt sa sredstvima ovisnosti – pokušava spriječiti daljnji razvoj ovisnosti pojedinaца koji konzumiraju drogu, odnosno izliječiti oboljelog ovisnika; **tercijarna prevencija** – usmjerena na populaciju ovisnika – pomaže u odluci o liječenju, zaštiti od bolesti te resocijalizaciji. Razlikovanje preventivnih strategija korisno je zato što može, prema Gossopu i Grantu (1992), olakšati izbor preventivnih aktivnosti i njihovih nositelja te s tim povezano određivanje ciljne populacije.

Za javnu politiku suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge Grada Splita poglavito je važna primarna prevencija, koja se smatra najučinkovitijom zaštitom populacije od toga problema. Važnost toga pristupa osobito dolazi do izražaja zato što se formalne ovlasti lokalne vlasti u vezi sa zlouporabom droge u nas odnose isključivo na primarnu prevenciju.<sup>10</sup> Pritom su aktivnosti djelatnika Službe za borbu protiv bolesti ovisnosti Grada Splita tijekom analizirane trinaestogodišnje provedbe javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zloupora-

be droge bile brojne i raznovrsne: sudjelovali su u pripremi i praćenju okruglih stolova, tribina, radionica i seminara o temama koje se odnose na život mladih, osobito na zlouporabu droge i ovisnost o njoj; podržavali su kulturno-umjetnički angažman mladih (kazališne predstave, gitarijade, karneval, različiti umjetnički projekti, promicanje filmske i čitalačke kulture mladih itd.); pružali su potporu organizaciji sportskih događaja (malonogometnih turnira, različitih sportskih manifestacija) na kojima su se isticale poruke prevencije; intenzivno su osmišljavali, producirali i dijelili letke, brošure i drugi preventivni materijal s ciljem informiranja mladih, njihovih roditelja i općenito građanstva o ovisnosti o drogi i zlouporabi droge itd.

Iako se usvajanjem Programa za unapređenje zdravlja i sprečavanje ovisnosti Grad Split, koji kao ni drugi gradovi u nas nema formalne nadležnosti u području javnog zdravstva, opredijelio za provođenje primarne prevencije zlouporabe droge, istodobno je pomagao niz programa i projekata usmjerenih na tretman i rehabilitaciju ovisnika (ponajprije djelovanje terapijskih zajednica). Grad Split omogućio je realizaciju projekata pomoći rizičnim članovima zajednice iz domene sekundarne i tercijarne prevencije, među kojima se posebice izdvajaju projekti savjetovališta za razvojne i obiteljske probleme, projekti pomoći rizičnim članovima zajednice (branitelji i članovi njihovih obitelji, žrtve obiteljskog nasilja) te projekti brojnih telefonskih savjetovališta. Programom za unapređenje zdravlja i sprečavanje ovisnosti osigurao je potporu za rad nekoliko savjetovališta za bolesti ovisnosti, terapijskim zajednicama te udrugama roditelja čija su djeca i članovi obitelji na rehabilitaciji u terapijskim zajednicama.

<sup>10</sup> Prema članku 18. i 19. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, općina, grad i županija samostalni su u odlučivanju u poslovima iz svoga samoupravnog djelokruga, u skladu s Ustavom Republike Hrvatske i tim Zakonom. Jedinice lokalne samouprave u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalne važnosti kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima, i to posebno poslove koji se odnose na: uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i šport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša te protupožarnu i civilnu zaštitu.



### III. Metoda istraživanja

Javna politika suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge Grada Splita po svojoj je vremenskoj, prostornoj i problemskoj dimenziji tipičan predmet studije slučaja. Kasapović ističe kako tipični predmeti studije slučaja, uz ostalo, trebaju biti smješteni u točno određene vremenske i prostorne okvire, te ih je moguće analitički “izolirati” kao poseban problem (Kasapović, 1998: 95). Naime navedena se javna politika odvijala u točno određenom vremenskom okviru: od njezina usvajanja 1994. godine do danas, odnosno do razdoblja evaluacije (učinaka) te javne politike. S obzirom na prostornu dimenziju smještena je u točno određen prostor – grad Split. Precizno smještanje toga predmeta u vremenski i prostorni kontekst omogućilo je ustanovljavanje važnih obilježja političkoga i društvenoga konteksta za ovisnost o drogi i zlouporabu droge u Splitu te pripadajuću javnu politiku i dovode nje u vezu predmeta s tim obilježjima.

Imajući u vidu kako odabir metode istraživanja ovisi o fenomenu koji se proučava, moguće je ustanoviti ove osnovne razloge za odabir studije slučaja kao metode istraživanja javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge Grada Splita:

a) riječ je o **posebnom i jedinstvenom slučaju** – naime svi hrvatski gradovi već se dulje vrijeme susreću s problemom ovisnosti o drogi i zlouporabom droge, na koji su neki od njih reagirali različitim programima njezova suzbijanja. Međutim može se ustanoviti da takvi programi ni u jednom gradu u Hrvatskoj nisu bili uspješni, da se ni u jednom gradu nije ostvarila tako učinkovita i plodna suradnja gradske vlasti i nevla-

dinih udruga građana te snažan angažman zajednice na rješavanju tog društvenog problema kao u Splitu u posljednjih četrnaest godina.

b) to je **ogledni slučaj** – s obzirom na uspjeh koji je ostvaren na području suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge u Splitu, već se dugo govori o postojanju splitskog “modela”, odnosno jedinstvene splitske strategije borbe protiv droge, koja može biti korisna i drugim sredinama. Time se ističe važnost i oglednost splitske javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge, i to ne samo za Hrvatsku nego i za druge zemlje. Iako je preuzimanje iskustava u jednu iz neke druge sredine, s obzirom na njihove međusobne razlike, težak zadatak, moguće je pretpostaviti kako bi se neka splitska iskustva, ponajprije elementi povezivanja lokalnih vlasti i organizacija civilnog društva, mogla primijeniti i u drugim gradovima te mjestima Hrvatske, pa i šire.

c) radi se o **razotkrivajućem slučaju**, s obzirom na to da je riječ o prvom pokušaju da se sustavno istraži i analizira javna politika suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge Grada Splita.

Posebna je vrijednost studije slučaja, kao metode istraživanja, mogućnost da se neke pojave u društvu, posebice one suvremene, izravno i detaljno istražuju rabeći pritom kombinaciju kvantitativnih i kvalitativnih analitičkih postupaka. Stoga su pri istraživanju javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge Grada Splita, osim studije slučaja, uporabljene druge kvalitativne i kvantitativne metode istraživanja. Od kvalitativnih metoda primijenjene su: metoda analize sadržaja dokumenata, analiza sa-

držaja tekstova objavljenih u dnevnom i tjednom tisku, životne povijesti te polustrukturirani intervjui s glavnim akterima toga procesa. Osim navedenih izvora podataka uporabljeni su rezultati različitih istraživanja dobiveni uporabom ankete kao kvantitativne metode. Uz to je ostvaren temeljit uvid u različite *policy* i druge dokumente vezane uz predmet istraživanja. Zbog nedostatka prostora i usmjerenosti ovoga teksta na analizu idejnih odrednica te javne politike ovdje izlažemo samo neke posebno zanimljive, "vršne" rezultate toga istraživanja.

#### IV. Prikaz i analiza odrednica javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge Grada Splita

Iako su još od sredine osamdesetih godina relevantne ustanove, institucije i organizacije (Hrvatski zavod za javno zdravstvo, Zavod za javno zdravstvo Splitsko-dalmatinske županije, Policijska uprava Splitsko-dalmatinske županije, nevladine udruge i druge), znanstvenici i novinari te mnogi građani upozoravali na znatnu izloženost Splita ovisnosti o drogi i zlouporabi droge, u dugom je razdoblju (sve do sredine prošloga desetljeća) izostala učinkovita reakcija vlasti. Slično državnoj lokalna je vlast u tom razdoblju bila zaokupljena ekonomskom krizom, a potom ratom i obranom zemlje te procesom tranzicije, pa su ovisnost o drogi i zlouporaba droge, slično nekim drugim problemima Splita, bili na marginama političkog odlučivanja. S druge strane, ni odgovorne službe nisu pravodobno ni primjereno odgovorile na sve veću rasprostranjenost konzumiranja droge u Splitu.

Tako je razvoj javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge Grada Splita započeo 1994. godine pravnim identificiranjem postojećeg dru-

štvenog problema i razmjera njegove pojavnosti, definiranjem ovisnosti o drogi i zlouporabe droge kao društvenog problema čije rješavanje zahtijeva osmišljenu društvenu akciju, nakon čega je uslijedila čvrsta odluka gradske vlasti da on dospije na dnevni red političkog odlučivanja (prva faza *policy*-proces: inicijacija). Uslijedilo je razdoblje okupljanja svojevrsnog *think-tank*a stručnjaka iz niza relevantnih institucija te upoznavanja sa stranim iskustvima i primjerima dobre prakse. Međutim umjesto klasičnog konfrontiranja brojnih rješenja u toj je fazi *policy*-proces, s obzirom na ozbiljnost problema i spremnost zainteresiranih aktera za međusobnu suradnju, imao znatno mirniji tijek te je rezultirao zajednički usvojenim rješenjem (druga faza *policy*-proces: izbor *policy*-rješenja). Navedeno je rješenje postalo stvarnost 3. listopada 1994. godine, kad je Gradsko vijeće Grada Splita usvojilo Program za unapređenje zdravlja i sprečavanje ovisnosti kao temeljni *policy*-dokument javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge Grada Splita (treća faza *policy* procesa: odlučivanje).

Potom je uslijedila provedba javne politike zasnovana na spomenutom Programu, koja je sukladno načelima pluralističkog i interdisciplinarnog pristupa uključivala širok spektar aktera: lokalnu vlast, službe zdravstvene i socijalne skrbi, nevladine organizacije, članove obitelji ovisnika i druge građane, stručnjake i znanstvenike, vodstvo i članove jezgre navijačke skupine Torcida, apstinirajuće ovisnike koji su se vratili iz terapijskih zajednica te druge (četvrta faza *policy*-proces: provedba).

Posljednja je faza toga analitičkog prikaza *policy*-proces vrednovanje ostvarenih rezultata, temeljem čega se

procjenjuje učinkovitost analizirane javne politike u odnosu na njezine željene učinke (peta faza *policy-procesa*: evaluacija).

Može se ocijeniti kako je od 1994. do 2007. godine Grad Split u cilju rješavanja problema ovisnosti o drogi i zlouporabe droge provodio suvremenu i liberalnu javnu politiku koja se uglavnom pokazala učinkovitom. Danas, četrnaest godina nakon početka njezine implementacije, opravdano je tvrditi da je ostvarila ključne ciljeve – zaustavljanje i opadanje heroinske epidemije, smanjenje broja novo-evidentiranih heroinskih ovisnika te opadanje trenda uzimanja heroina.

Nacionalna politika suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge u Hrvatskoj već je godinama, usprkos naporima Ureda za suzbijanje zlouporabe opojnih droga Vlade Republike Hrvatske i drugih čimbenika, neuspješna i ne uspijeva utjecati na preokretanje trenda povećanja broja ovisnika.<sup>11</sup> Na neuspješnost nacionalne politike, uz ostalo, upućuje i uvid u percepciju javnosti, izraženu u odgovorima ispitanika u anketama. Primjerice, prema odgovorima ispitanika iz reprezentativnih uzoraka građana Hrvatske koji su sudjelovali u istraživanjima Fakulteta političkih znanosti u studenome 2003. i istom mjesecu 2007. godine (u prvome je sudjelovao 1201, a u drugome 1081 ispitanik), problem

<sup>11</sup> Moguće je procijeniti kako se broj ovisnika o heroinu u posljednjih 14 godina u Hrvatskoj povećao za oko čak tri i pol puta, s obzirom na to da je prema Prijedlogu nacionalne strategije suzbijanja zlouporabe droga u Republici Hrvatskoj u nas bilo 4.500 ovisnika (Sakoman, 1995), a tijekom ovoga desetljeća u stručnoj i široj javnosti uglavnom se procjenjuje kako ih ima između 15.000 i 20.000 (Sakoman, 2001).

ovisnosti o drogi održao se na poziciji šestoga najvećega društvenog problema u Hrvatskoj (nakon nezaposlenosti, korupcije, kriminala, siromaštva i propadanja privrede), s time da je broj ispitanika koji su 2007. uvrstili ovisnost o drogi među tri najveća društvena problema bio značajno veći (18,90 posto) nego u istovrsnoj anketi 2003. godine, kada je iznosio 14,90 posto (Lalić, Muštapić, 2008). Također, treba upozoriti kako na razinama lokalne vlasti javna politika suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge uopće ne postoji ili je pak neuspješna, dok su tek rijetki gradovi i mjesta koji imaju nekoga uspjeha u suzbijanju toga problema. S obzirom na sve to nameće se pitanje: koje su to ključne odrednice splitske javne politike koje su osigurale njezinu učinkovitost?

#### • **Politička volja i potpora**

Javna politika suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge Grada Splita počela je 1994. godine usvajanjem Programa za unapređenje zdravlja i sprečavanje ovisnosti kao ključnog *policy*-dokumenta. Jedan od osnovnih razloga usvajanja suvremenoga i liberalnoga modela borbe protiv droge povezan je s političkim kontekstom: od 1994. godine na vlasti u Splitu bila je koalicija centra predvođena Hrvatskom socijalno-liberalnom strankom, a od 1997. godine koalicija lijevoga centra u kojoj su dominirale Hrvatska socijalno-liberalna stranka i Socijaldemokratska partija. Naime upravo se u tom razdoblju drastično mijenja odnos lokalne vlasti prema ovisnosti o drogi i zlouporabi droge te se taj fenomen konačno prepoznaje kao društveni problem čije suzbijanje zahtijeva osmišljenu i sveobuhvatnu društvenu akciju. Zahvaljujući svjetonazoru gradske vlasti započinje provedba liberalne javne politike borbe protiv droge, koja uključuje aktiv-

nosti poput: vanjskoga rada (*out-reach*) s ovisnicima i konzumentima droge na mjestima njihova okupljanja i življenja, provedbe programa zamjene pribora za intravenozne ovisnike (*needle exchange*) i nekih drugih oblika pristupa ublažavanja štete (*harm reduction*) itd.

S obzirom na promjenjivost i nepredvidljivost kao obilježja splitskog političkog i drugoga konteksta sasvim je izgledno bilo očekivati da će gradski programi i projekti, neovisno o svojoj kvaliteti ili učinkovitosti, često biti žrtvovani zbog različitih prioriteta nove vlasti. Srećom, to nije bio slučaj s Programom za unapređenje zdravlja i sprečavanje ovisnosti, odnosno s javnom politikom suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge. Bez obzira na njezin politički i drugi predznak tu su javnu politiku, ponajprije zbog okolnosti da je bila izrazito potrebna te kao takva prepoznata u zajednici, podržale sve političke opcije koje su od 1995. do danas činile gradsku vlast u Splitu. Stoga je sasvim opravdano tvrditi kako je politički konsenzus oko rješavanja tog uistinu važnog pitanja bio jedno od ključnih obilježja javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge Grada Splita.

#### • Interdisciplinarnost

Od prvih pokušaja osmišljavanja kvalitetnog programa suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge koji bi odgovorio na potrebe zajednice naglašavan je interdisciplinarni pristup rješavanju i suzbijanju javnozdravstvenih problema, koji je Svjetska zdravstvena organizacija predložila na Prvoj međunarodnoj konferenciji o primarnoj zdravstvenoj zaštiti, održanoj u Alma-Ati 1978. godine. "Primijeni li se navedena poruka na suzbijanje zlouporabe psihoaktivne droge i drugih bolesti ovisnosti, u programu

sustavnog suzbijanja trebaju sudjelovati uz zdravstvo i drugi društveni sektori, kao što su obitelj, socijalna zaštita, školstvo, pravosuđe i unutarnji poslovi, gospodarstvo, vjerske zajednice, športske udruge, sredstva javnog priopćavanja i drugi" (Šimunić, 1995: 242).

Iako su akteri koji su djelovali na suzbijanju ovisnosti o drogi i zlouporabe droge u Splitu podržavali navedeni pristup i zajednički cilj – zaustavljanje nekontroliranog porasta pojavnosti i zlouporabe heroína te daljnje opadanje uz to vezanoga negativnog trenda – poteškoća je bila u ostvarenju njihova zajedničkog djelovanja. Uvjete za prve korake u tom smjeru stvorio je program Svjetske zdravstvene organizacije *Hedip Global*, koncipiran na modelu primarne prevencije. Njegova je osnovna značajka bila stvaranje osnove za sudjelovanje velikog broja relevantnih aktera u zajedničkoj akciji smanjenja trenda uzimanja droge, ponajprije heroína, te smanjenja broja novevidentiranih ovisnika. Pritom je poseban naglasak stavljen na potrebu uključivanja što većeg broja mladih u procese osmišljavanja i realiziranja aktivnosti usmjerenih na zdravo življenje i osmišljavanje njihova slobodnog vremena, koje za cilj imaju prevladati osjećaj dosade kao svojevrsne osnove za uzimanje droge.

Interdisciplinarni pristup, koji je ponudio program *Hedip Global*, rezultirao je profiliranjem i afirmacijom uloge nevladinih organizacija na zadacima očuvanja i zaštite zdravlja u zajednici, okupljanjem niza stručnjaka u radu na zajedničkom cilju suzbijanja zlouporabe droge i ovisnosti o drogi, a posebice suradnjom društvenih institucija i mladih, kao posebno ugrožene društvene skupine, te je u konačnici pridonio stvaranju uvjeta za dugoročni razvoj zajednice.

- **Stručnost**

S obzirom na to da se *policy* odnosi na rješavanje nekog problema, u procesu njegova oblikovanja sudjeluju i akteri koji raspolažu potrebnim specifičnim znanjima i stručnošću. Imajući u vidu da je ovisnost o drogi i zlouporaba droge složen problem, njegovo rješavanje zahtijeva intervenciju širokog spektra stručnjaka iz različitih područja (zdravstva, školstva, socijalne skrbi, policije, pravosuđa i niza drugih). Stoga je prvi preduvjet njegova uspješnog rješavanja mobilizacija i okupljanje stručnjaka razasutih po brojnim institucijama.

U slučaju javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge Grada Splita upravo se u tom segmentu važnim pokazao navedeni program Svjetske zdravstvene organizacije *Hedip Global*, koji je stvorio osnovu za sudjelovanje velikog broja stručnjaka u rješavanju sve veće pojavnosti i učestalosti konzumiranja droge, posebice heroina. Interinstitucionalni odbor koji je djelovao u provedbi tog programa sastojao se od niza stručnjaka – liječnika, sociologa, psihologa, psihijatara i drugih.

Osim na programskoj, odnosno strateškoj, osnovi stručnost je bila temeljno obilježje same provedbe splitske javne politike borbe protiv droge. Naime u Službi za borbu protiv bolesti ovisnosti tijekom analiziranih trinaest godina njezine provedbe djelovao je tim stručnjaka (liječnica, psiholog, sociolog), koji je svojom stručnošću i marljivošću te suradnjom s drugim stručnjacima (ponajviše specijalisticom školske medicine, sveučilišnom profesoricom psihologije, profesoricom psihologije, specijalistom psihijatrije...) dao važan doprinos kvalitetnom osmišljavanju i provođenju aktivnosti u okviru splitske javne politike

borbe protiv droge. Osim toga u svim su udrugama zaduženim za implementaciju te javne politike djelovale osobe koje su se kontinuirao educirale za obavljanje toga zahtjevnog posla.

- **Utemeljenost na ekspertizi i istraživanjima**

Prema Colebatchu (2004), osnove za nastanak neke javne politike su preduvjet, vlast i ekspertiza. Slijedom toga opravdano je tvrditi kako su ključni pristupi i aktivnosti u okviru javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge bili utemeljeni na rezultatima niza istraživanja koja je inicirao, provodio, podržavao i/ili (su)financirao Grad Split ili pak znanstvenici koji su na tom planu surađivali s lokalnom vlašću. O važnosti koju je Grad davao znanstvenoj utemeljenosti mjera i aktivnosti te javne politike govori i podatak da je jedan od ciljeva Programa za unapređenje zdravlja i sprečavanje ovisnosti upravo istraživanje i praćenje događanja i promjena u načinu življenja mladih evaluacijom poduzetih aktivnosti s bližim i daljim efektom.

Nadalje, 1995. godine Grad Split osniva Informacijski centar za mlade koji je za cilj, između ostalog, imao istraživačku i analitičku djelatnost koja se sastojala u pripremi i realizaciji različitih istraživanja<sup>12</sup> te objavljivanju njihovih rezultata ne samo u znanstvenim i stručnim publikacijama nego i u novinama i drugim medijima te brošurama, lecima i sličnim publikacijama dostupnim mladima i onima koji se brinu za njih.

<sup>12</sup> Velika su istraživanja koja je proveo Informacijski centar za mlade ankete "Ponašanje i stavovi mladih u vezi sa zlouporabom droga i drugim problemima mladih" (1995. i 2000. godine) te analiza životnih povijesti ovisnika o heroinu (Lalić, Nazor, 1997).

Rezultati provedenih istraživanja koja je Grad sustavno provodio imali su dvojaku ulogu: s jedne strane bili su izvori informacija u vezi sa zlouporabom droge roditeljima i javnosti u cijelosti, a s druge strane pomoć Službi za borbu protiv bolesti ovisnosti pri otkrivanju novih trendova među populacijom mladih te smjernice za nastavak, izmjenu ili ukidanje pojedinih aktivnosti u okviru javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabi droge Grada Splita. Kontinuiranom provedbom tog cilja Služba za borbu protiv bolesti ovisnosti osigurala je uvjete za sustavno praćenje pojavnosti zlouporabe sredstava ovisnosti među mladima u Splitu.

Međutim nakon zamiranja aktivnosti Informacijskog centra za mlade (do čega je došlo 2000. godine) naglo je smanjen broj provedenih istraživanja tematski vezanih za ovisnost o drogi i druge probleme i aspekte življenja mladih u Splitu. Stoga treba skrenuti pozornost na nužnost ponovnog intenziviranja istraživanja, prije svega zbog potrebe za kvalitetnim praćenjem pojavnosti zlouporabe sredstava ovisnosti među mladima u Splitu i stručnim pripremanjem valjanih odgovora relevantnih službi na nove izazove suvremenoga urbanog i društvenog života.

- **Pluralistički pristup**

Gradska je vlast tijekom provedbe javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge uočila veliku važnost civilnog društva za funkcioniranje lokalne zajednice. Decentralizacijom ovlasti i disperzijom moći na civilno društvo Grad Split omogućio je brzo reagiranje na postojeći društveni problem te uključuje širokog spektra društvenih organizacija i građana u njegovo rješavanje. U provedbu te politike uključeni su različiti društveni čimbeni-

ci (lokalna vlast, nevladine organizacije, policija i ostali) i građani (stručnjaci, pripadnici jezgre navijačke skupine Torcida, apstinirajući ovisnici koji su se vratili iz terapijskih zajednica, članovi obitelji ovisnika i drugi). Osim s njima, u osmišljavanju i provedbi javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge Služba za borbu protiv bolesti ovisnosti ostvarila je suradnju s nizom aktera na nacionalnoj razini, poput Ureda za suzbijanje zlouporabe opojnih droga, medijima te nekim međunarodnim organizacijama.

Odabirom pluralističkog pristupa problemu ovisnosti o drogi i zlouporabe droge gradska je vlast pokazala da ima kapaciteta za okupljanje nevladinih organizacija i njihovih resursa za aktivno sudjelovanje u rješavanju problema zajednice, te da je spremna na suradnju ne samo s nizom društvenih aktera koji na suzbijanju ovisnosti o drogi i zlouporabe droge djeluju u relevantnoj lokalnoj zajednici nego i aktera koji djeluju na nacionalnoj i međunarodnoj razini. Poticanjem pluralizma i participacije brojnih građana<sup>13</sup> na raznovrsno sudjelovanje u rješavanju društvenog problema ovisnosti o drogi i zlouporabe droge hijerarhija vlasti ustupila je mjesto mrežama udruga i organizacija usmjerenima na provedbu javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge, dok je Grad Split preuzeo dužnosti koordinacije, (su)financiranja i praćenja aktivnosti te ulogu mehanizma koji može "prisiliti"

<sup>13</sup> Tako je u projekt unapređenja vještina roditeljstva, koji je proveden krajem prošloga i početkom ovoga desetljeća, svake školske godine bilo uključeno u prosjeku gotovo 2000 roditelja učenika sedmoga i osmoga razreda osnovnih škola u Splitu (Lalić, Mardešić, Nazor, Šandrović-Mucalo, 1999).

preuzimatelje politike da postižu njezine unaprijed definirane ciljeve, zadržavajući pritom konačnu odgovornost za javnu politiku.

Na taj je način Grad Split, u cilju pronalazjenja učinkovitog odgovora na problem ovisnosti o drogi i zlouporabe droge, stvorio svojevrsan režim sastavljen od različitih aktera koji na raspolaganju imaju resurse potrebne za realizaciju politike, a koji funkcionira kao mreža unutar koje se suradnja među akterima ostvaruje uspostavom odnosa temeljenih na solidarnosti, privrženosti, povjerenju i uzajamnoj podršci. Slijedom navedenog problemu ovisnosti o drogi i zlouporabe droge pristupilo se organiziranom društvenom akcijom niza aktera, odnosno partnera unutar režima, čime se povećala vjerojatnost njegova uspješnog rješavanja.

- **Primjena stranih iskustava i međunarodna suradnja**

Gljučni *policy*-dokument splitske javne politike borbe protiv droge (Program za unapređenje zdravlja i sprečavanje ovisnosti) nastao je ponajprije na temelju iskustva neposredne autorice (specijalistice školske medicine dr. Vane Šandrović-Mucalo) i njezinih kolega stečenih u radu Jedinice za bolesti ovisnosti, proučavanjem stranih iskustava, odnosno znanstvene i stručne literature te primjenom primjera dobre prakse naučenih tijekom dvaju studijskih boravaka grupe splitskih stručnjaka u Modeni u Italiji sredinom devedesetih godina u okviru programa *Hedip Global*. Važno je naglasiti kako je tijekom provedbe javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge Grada Splita Služba za borbu protiv bolesti ovisnosti ostvarila suradnju s nizom međunarodnih organizacija: Svjetskom zdravstvenom orga-

nizacijom, UNDCP-om, UNICEF-om, Institutom Otvoreno društvo Hrvatska, centrom Lindesmith iz New Yorka i Medicinskim fakultetom te Školom javnog zdravlja iz New Jersey, SAD. Jednako tako tijekom prvih mjeseci provedbe programa zamjene igala za intravenske ovisnike u Splitu djelatnici Udruženja za pomoć djeci i mladima HELP potrebna su znanja i vještine za rad stjecali sudjelovanjem u edukacijskim projektima, koji su obuhvaćali različite seminare, te iskustvima stečenima na studijskom putovanju u Edinburgh.

- **Transparentnost**

Budući da je oblikovanje i provedba javnih politika “posao za mnogo ruku” (Colebatch, 2004: 102), ostvariti situaciju uzajamnog povjerenja između kreatora i velikoga broja provoditelja te politike nije bio jednostavan zadatak. Međutim razmjeri ovisnosti o drogi i zlouporabe droge u Splitu, s jedne strane, te spremnost i želja za djelovanjem, s druge strane, motivirali su sve aktere javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge da u procesu njezine implementacije djeluju transparentno.

Radi stvaranja odnosa uzajamnog povjerenja između aktera Služba za borbu protiv bolesti ovisnosti sustavno je organizirala okrugle stolove, radionice, predavanja i tribine na koje su pozivani svi akteri aktivno uključeni u proces borbe protiv ovisnosti. Na njima se raspravljalo o problematici bolesti ovisnosti te o tijeku provedbe javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge. Nadalje, ostvarena je intenzivna suradnja djelatnika Službe s lokalnim i nacionalnim medijima, koji su pratili gotovo svaku aktivnost poduzetu u okviru javne politike i o njoj obavještavali širu javnost, što je pridonijelo senzibilizaci-

ji javnosti za taj problem te utjecalo na povećanje broja pojedinaca i društvenih subjekata spremnih poduprijeti aktivnosti usmjerene na provedbu javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge.

- **Pristup odozdo**

Javna politika suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge Grada Splita tipičan je primjer djelovanja "odozdo", izraženoga uz ostalo i u svojevrsnom pritisku na lokalnu vlast iz samih temelja društva, a u cilju ostvarenja promjena nabolje, nužnih za razvoj zajednice i unapređenje životnih uvjeta njezinih pripadnika. Iako *grassroots*-inicijative po definiciji ne pokreće lokalna vlast uobičajenim hijerarhijskim linijama, nego do njih dolazi akumuliranjem i usmjerenjem energije stanovništva, uglavnom "običnih" ljudi, na rješavanje nekoga problema, splitsku je inicijativu "odozdo", uz same građane, poticala lokalna vlast koja je prepoznala potencijal članova zajednice (građana, roditelja ovisnika, apstinirajućih ovisnika, stručnjaka, aktivista civilnog društva i drugih) te ga mobilizirala i usmjerila prema rješavanju problema ovisnosti o drogi i zlouporabe droge koji je bio izrazit u toj sredini.

Upravo je postojanje snažnog socijalnog kapitala u području zdravstvene zaštite u Splitu bio jedan od ključnih razloga uspjeha javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge, posebice u smislu mobiliziranja širokog spektra društvenih aktera na njezinoj provedbi. Naime na širem području Dalmacije, pa tako i u Splitu, stanovništvo je stoljećima bilo tradicionalno sklono udruživanju. Međutim procesi koji su se počeli odvijati krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina, poput društvene krize, propadanja gospodarstva,

a posebice rata, imali su za posljedicu rast nepovjerenja među stanovništvom, koje je u konačnici dovelo do međusobnog udaljavanja. Zajedničko djelovanje građana na suzbijanju ovisnosti o drogi i zlouporabe droge prvo je udruživanje većih razmjera na tom području nakon gotovo desetljeća alijenacije.

Nevladine udruge vrlo su brzo prihvale dio odgovornosti za očuvanje i zaštitu zdravlja u zajednici. Kao posljedica toga u Splitu se, osobito od sredine devedesetih godina, s eskaliranjem problema ovisnosti o drogi i zlouporabe droge pojavljuju brojne udruge za pomoć građanima u suzbijanju tih problema. U konačnici je promoviranje *grassroots*-pristupa pridonijelo razvoju partnerskog odnosa između predstavnika gradske vlasti i građana Splita, poglavito u smislu neposrednije komunikacije i aktivnije suradnje na rješavanju toga problema. Čak je i susjedstvo – ono, prema Castellsu (1983), svojom šutnjom i ignoriranjem problema pridonosi njegovu širenju – steklo senzibilitet za ovisnost o drogi i zlouporabu droge, te je od sredine devedesetih godina prošlog stoljeća u Splitu postalo mehanizam ranog upozoravanja na postojanje problema ovisnosti te u konačnici mehanizam za njegovo rješavanje.

- **Originalnost i inovativnost**

Program za unapređenje zdravlja i sprečavanje ovisnosti Grada Splita nastao je u skladu s Nacionalnom strategijom suzbijanja zlouporabe droga Republike Hrvatske i Županijskim programom suzbijanja zlouporabe droge, a temeljem primjera dobre prakse i stranih iskustava sa studijskih putovanja (Modena, Edinburgh) te praćenjem stručne literature prilagođene situaciji u Splitu. Međutim unatoč postoje-



ćim smjernicama ta je politika ponudila brojna originalna rješenja, i to na ovim osnovama:

- **programskoj** – stvaranjem osnove za sudjelovanje niza aktera u provedbi javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge, posebno organizacija civilnog društva, stavljanjem posebnog naglaska na promoviranje zdravih stilova života (“*đireva*”) mladih putem aktivnosti usmjerenih na unapređenje kvalitete života i osmišljavanja slobodnog vremena uporabom žargona i kulture mladih u cjelini;
- **organizacijskoj** – pokretanjem dvaju gradskih projekata. Prvi je “Liga za borbu protiv narkomanije” kao specifična udruga građana zainteresiranih za rad na unapređenju kvalitete zdravlja i borbe protiv ovisnosti u Splitu, osnovane radi razvijanja povezanosti predstavnika lokalne vlasti i građana u djelovanju na podizanju razine svijesti o tjelesnom, psihičkom, duhovnom i socijalnom aspektu zdravlja te na smanjenju pojavnosti svih bolesti ovisnosti, posebice ovisnosti o drogi u Splitu. Drugi je projekt bio Informacijski centar za mlade, koji je osnovan radi prikupljanja, obrade i pružanja mladima informacija od njihova interesa te osmišljavanja i provedbe istraživanja i njihova publiciranja;
- **provedbenoj** – program zamjene pri-bora u Splitu provodi udruga HELP od 1. srpnja 1996. godine, što je Split učinilo prvim gradom u jugoistočnoj Europi koji je započeo provedbu takvog programa. Također, Split je bio prvi grad u Hrvatskoj i široj regiji koji je započeo provedbu programa *outreach*, koji provodi udruga Novi život. U sklopu takvih programa

obučeni aktivisti pripadnicima inače “skriveni” populacije ovisnika o heroinu pružaju informacije o tome gdje da potraže pomoć i zaštitu te im daju potporu u složenom donošenju odluke o uključivanju u neki od terapijskih programa, čime se ostvaruju važne pretpostavke za zaustavljanje porasta broja ovisnika u nekoj sredini, pa i za smanjenje njihova broja.

Osim spomenutog splitske su udruge pokrenule ideju stvaranja Mreže udruga i terapijskih zajednica za suzbijanje ovisnosti, koja ujedinjuje 14 udruga te je kao takva jedina u Hrvatskoj koja djeluje kao organizirani sustav, gotovo kao institucija, u cijelosti prilagođena korisniku i različitosti njegovih potreba, a cilj joj je stvaranje nacionalne mreže na razini Hrvatske.

#### • Održivost

U svome dizajniranju i provođenju javna politika suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge Grada Splita osigurala je održivost upravo time što je jasno odredila realni cilj smanjenja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge u Splitu, a ne potpunog prevladavanja toga problema. Osim toga provedba te javne politike pokazala je kako je grad Split u iznimno teškim uvjetima rata, pretvorbe vlasništva i društvene krize otkrio vlastitu snagu i kapacitete spremne za suočavanje s heroinskom epidemijom. Tijekom provedbe javne politike, koja traje i danas, njezini su akteri poboljšavali kvalitetu postojećih te kreirali i realizirali nove programe i projekte, dodatno ulagali u edukaciju kadrova, osiguravali dodatne izvore financiranja projekata i pronalazili nove načine mobiliziranja građana na zajednički rad u cilju suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge.

Najbolji pokazatelj održivosti te javne politike jest činjenica da se ona aktivno provodi i četrnaest godina nakon što je inaugurirana. Na održivost te javne politike u sljedećem razdoblju, procjenjujemo, najviše će utjecati sposobnost prilagodbe njezinih aktera promjenama okolnosti vezanih za zlouporabu droge (ponajprije mislimo na sve prisutnije konzumiranje kokaina među nekim dijelovima mlade populacije u Splitu i drugim gradovima, na što vlasti valjano ne reagiraju), dinamici kulture mladih u Splitu i cijeloj Hrvatskoj (uz ostalo, povezanost različitih sredstava ovisnosti s nekim novim glazbenim i supkulturnim stilovima, pa i s, posljednjih godina među mnogim mladima popularnom, turbo-folk glazbom), promjenama u prihvaćanju društvenih vrijednosti i socijalnom položaju mladih u tom gradu i Hrvatskoj, te reagiranju različitih vlasti na te promjene (što bi trebalo uključivati osmišljavanje i primjenjivanje nacionalne politike vezane za mlade te takve politike u gradovima i županijama) i slično.

#### • Primjenjivost

Iako je primjena iskustava jednih sredina u vezi s rješavanjem složenih problema u drugim sredinama, s obzirom na njihove specifičnosti i međusobne razlike, težak zadatak, izvjesna se iskustva borbe protiv ovisnosti o drogi i zlouporabe droge Grada Splita mogu primijeniti i u drugim gradovima Hrvatske, pa i u cijeloj zemlji. Primjena splitskih iskustava posebno se može odnositi na: organizacijske elemente povezivanja lokalnih vlasti i organizacija civilnog društva; angažiranje široke mreže aktera na načelima pluralizma i interdisciplinarnosti; osmišljavanje i poboljšavanje postojećih te uvođenje novih programa temeljem re-

zultata istraživanja; kreiranje i distribuiranje poruka primarne prevencije, osobito onih koje se odnose na osmišljavanje slobodnog vremena mladih i poticanje njihova kreativnog stvaralaštva itd.

Potrebno je istaknuti važnost prilagodavanja iskustava Splita na tom planu posebnostima druge sredine, odnosno njezinu urbanom i drugom kontekstu. Nažalost, "naučene lekcije" splitske javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge posljednjih su se deset godina uglavnom sporadično primjenjivale u nekim drugim sredinama (Dubrovniku, Hvaru, Makarskoj...), a u javnoj politici državne vlasti i manje od toga. Posebno zabrinjava uočena okolnost da se u nekim drugim sredinama (npr. Zadru, Imotskom, Trogiru) u Dalmaciji, za razliku od Splita, u ovom desetljeću povećava ovisnost o drogi i zlouporaba droge, što uz ostalo treba dovesti u izravnu vezu s neprimjenjivanjem potencijalno blagotvornih iskustava splitske javne politike u suzbijanju toga problema.

#### • Liberalni pristup problemu ovisnosti o drogi i zlouporabe droge

Liberalni pristup suzbijanju ovisnosti o drogi i zlouporabe droge naglasak stavlja na pristupe smanjenja štete (*harm reduction*) nastale zbog konzumiranja droge te na razlikovanje teške (tvari koje se smatraju iznimno štetnima) i lake droge (tvari koje se smatraju manje štetnima). Zagovaratelji liberalne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge smatraju da je restriktivna politika važan razlog rastuće štete koju uzrokuju proizvodnja, promet i konzumiranje droge. Frankfurtsku rezoluciju, kao jedan od ključnih dokumenata liberalne politike vezan za konzumiranje droge, potpisali su 1990. godine

predstavnicima četiriju europskih gradova: Amsterdama, Züricha, Hamburga i Frankfurta.<sup>14</sup> Tim su dokumentom odredili ovisnost kao “društveni fenomen koji se javnom politikom ne može iskorijeniti, već jedino regulirati ili, u najboljem slučaju, ograničiti”. Pritom su upozorili kako “problemi vezani za drogu nisu uzrokovani jedino njezinim konzumiranjem, već su prvenstveno rezultat ilegalnosti konzumiranja droge” (*The Frankfurt Resolution*, 1990).

Takav pristup priznaje nerealnost shvaćanja da je konzumiranje droge moguće sasvim ukloniti iz suvremenih društava te ističe da je potrebno uložiti mnogo vremena i truda u provedbu mjera i aktivnosti usmjerenih na smanjenje šteta nastalih zbog konzumiranja droge. Riječ je o humanoj, realnoj politici, koja ovisnicima pristupa kao bolesnim ljudima koji trebaju pomoć društva, a njezine razmjerno dobre učinke potvrđuju mnogi podaci, ponajprije onaj koji kazuje da se broj ovisnika o opijatima ne povećava u mnogim zemljama koje podržavaju

liberalnu politiku suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge.

U osnovi je splitske politike prihvaćanje postojanja droge kao civilizacijske činjenice koja se ne može iskorijeniti, već interdisciplinarnim pristupom staviti u okvire podnošljive društvu. Temeljem stranih iskustava i primjera dobre prakse gradova zastupnika liberalne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge te vlastitog iskustva u Splitu se oblikovala suvremena i uglavnom liberalna javna politika, koja je prilično uspješno odgovorila na potrebe zajednice.

## V. Zaključak

Provedbom javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge, čije su idejne i teorijske osnove izložene u ovom tekstu, lokalna je splitska vlast pokazala da se može uspješno nositi i s najtežim problemima grada. Krajem prošloga i u prvoj polovini ovoga desetljeća neki su pomaci nabolje učinjeni i u vezi s drugim problemima, kao što su siromaštvo (npr. već niz godina uspješno djeluje prihvatilište za beskućnike) ili alkoholizam (uz ostalo, u 12 splitskih osnovnih škola provodi se od 2004. godine *Northland*, američki trogodišnji program prevencije alkoholizma). Nažalost, takva sposobnost, utemeljena ponajprije na političkoj volji i iskorištavanju potencijala stručnjaka te civilnoga društva, nije dovoljno došla do izražaja u vezi s nekim drugim ozbiljnim teškoćama u Splitu, a to se ponajviše odnosi na raširenu nezaposlenost, propadanje privrede i urbanističke devastacije (Lalić, 2003). Takva se sposobnost uglavnom nije izrazila ni u suzbijanju ostalih velikih teškoća s kojima se već godinama suočavaju mladi u Splitu, kao što su visoka nezaposlenost,

<sup>14</sup> Prihvaćajući ovisnost kao sastavni dio života suvremenog društva te nastojeći ovisnicima pružiti dostojanstven život, potpisnici Frankfurtske rezolucije podržavaju pristup smanjenja štete, distribuciju sterilnih injekcija HIV-ovisnicima, otvaranje prostorija za konzumiranje droge (*good health rooms*), gdje je uz nadzor moguća konzumacija, te slične aktivnosti. Osim navedenih gradova Frankfurtsku su rezoluciju potpisali predstavnici 16 europskih gradova: Dortmund, Hannover, Rotterdam, Venlo, Arnhem, Province of Rome, Province of Terramo, Province of Forli, Catania, Basel, Bern, Luzern, Charleroi, Zagreb, Kallithea i Ljubljana (podaci zaključno s 23. siječnja 2000. godine).

Izvor: [<http://www.ukcia.org/politicsandlaw/frank.html>, stranica posjećena 23. kolovoza 2006]

raznovrsno nasilje, nekvalitetni i pasivni te tržištu gotovo sasvim prepušteni načini provođenja slobodnoga vremena i dr.

Rezultati vrednovanja javne politike suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge Grada Splita pokazuju kako je ta javna politika bila razmjerno uspješna. Naime zahvaljujući dobro osmišljenoj i kvalitetno provedenoj javnoj politici, u Splitu se od sredine prošloga do druge polovine ovoga desetljeća razvio potencijal zajednice na suzbijanju zlouporabe droge. Pritom se problemu ovisnosti pristupilo interdisciplinarno – koordinacijom svih institucija i razina, od općinskih preko županijskih do nacionalnih. Koordinirane aktivnosti velikoga broja raznovrsnih aktera na području grada Splita dovele su do intenzivnih međusobnih odnosa između ovisnika i brojnih institucija koje se bave problemom ovisnosti o drogi. Ti su kontakti i pripadajući programi utjecali na smanjenje zdravstvenih (primjerice, u Splitu, ali i u cijeloj Hrvatskoj, još je uvijek, u usporedbi s Italijom i nekim drugim europskim zemljama, vrlo nizak postotak intravenskih ovisnika koji su zaraženi virusom HIV-a) i drugih posljedica uzimanja heroina te broja narkomana.

Provedene su aktivnosti rezultirale zaustavljanjem heroinske epidemije, smanjenjem daljnjeg regrutiranja novih ovisnika o heroinu te dokidanjem širenja trenda ovisnosti o heroinu u Splitu. Nažalost, Grad Split nije se dostatno angažirao na suzbijanju toga problema u nekim drugim gradovima i mjestima Splitsko-dalmatinske županije i drugih okolnih županija, pa velik broj ovisnika i kriminalaca koji trguju drogom u području oko Splita ima negativan utjecaj na ovisnost o drogi i zlouporabu droge u središtu te županije. Također, može se uočiti kako je Grad Split posljednjih go-

dina propustio razviti programe resocijalizacije razmjerno velikoga broja apstinirajućih ovisnika koji su se vratili ili se tek trebaju vratiti u svoj grad s terapijskih programa (terapijskih zajednica) u inozemstvu (najviše iz Italije i Španjolske) i Hrvatskoj, što je vrlo važan aspekt suzbijanja problema ovisnosti o drogi i zlouporabe droge, koji je dosad izazvao pozornost tek nekih stručnjaka (Vujević, Pilić, 2005).

Iako je problem ovisnosti o heroinu u drugom najvećem hrvatskom gradu još uvijek uočljivo prisutan (što je, primjerice, vidljivo u razmjerno čestim obračunima dilera te droge, uspjesima policije izraženima u zapljenama većih količina droge te uhićenjima nekih istaknutih dilera), njegovi su razmjeri i negativni učinci sada puno manje izraženi nego prije desetak i više godina. Danas u tom gradu, moguće je procijeniti, živi oko 1000 ovisnika o heroinu, od kojih je više od polovice na različite načine zahvaćeno sustavom liječenja. Velike i blagotvorne promjene na tom planu moguće je razmjerno jasno, na temelju rezultata istraživanja i podataka iz različitih izvora predočiti ovom usporedbom: dok je 1995. godine u jednome završnom razredu srednje škole u Splitu u prosjeku već bio jedan ovisnik o heroinu ili je bilo izvjesno da će jedan od 35 učenika postati ovisnikom, dotle je tijekom ovoga desetljeća jedan (izgledni) ovisnik distribuiran na oko tri završna razreda. Na takve je promjene, prema našoj ocjeni, jako utjecala javna politika suzbijanja ovisnosti o drogi i zlouporabe droge Grada Splita.

Na to su poboljšanje, odnosno na stavljanje pod kontrolu ovisnosti o heroinu u toj urbanoj sredini, utjecali i neki drugi čimbenici, ponajprije okolnost da je taj problem razmjerno dugo bio izra-

žen u Splitu kao prvom gradu u nas koji je pogodila epidemija ovisnosti o heroinu, pa je tamošnja zajednica stvorila stanovita "antitijela" (znatno veća briga roditelja i drugih građana za djecu i mlade, promjena trenda konzumiranja heroina u kulturi mladih, do koje je došlo u drugoj polovini prošloga desetljeća, smanjivanje mogućnosti uličnih i drugih krađa uslijed unapređenja mjera sigurnosti itd.) kojim mu se suprotstavila. Međutim moguće je osnovano ustvrditi kako do znatnoga smanjenja i "stavljanja pod

kontrolu" ovisnosti o drogi, ponajprije o heroinu, u Splitu ne bi došlo da nije dizajnirana i provedena uspješna javna politika gradske vlasti, koja je uzimala u obzir kontekstualne i druge čimbenike. Riječ je o iznimnom učinku jedne javne politike koja zaslužuje veću pozornost stručne i šire javnosti, kao i priliku da neki njezini elementi budu prepoznati i primijenjeni u javnim politikama vezanim uz to područje u drugim hrvatskim gradovima i mjestima, ali i na nacionalnoj razini.

## LITERATURA

### Knjige i članci

- Castells, Manuel (1983) *The City and the Grassroots: A Cross-Cultural Theory of Urban Social Movements*. Berkeley: University of California Press.
- Colebatch, Hal K. (2004) *Policy*. Zagreb: Biblioteka Politička misao.
- Dahl, Robert (1986) "Rethinking Who Governs? New Haven Revisited". U: Waste R. J., *Community Power Directions for Future Research*. Newbury Park, CA: Sage.
- Gossop, M., Grant, M. (1992) *Zloupotreba sredstava ovisnosti: prevencija i nadzor*. Zagreb: Školska knjiga.
- Grdešić, Ivan (1995) *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea.
- Grdešić, Ivan (2006) *Osnove analize javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Grubišić, Ivan, Lalić, Dražen, Nazor, Mirjana, Mardešić, Vedran (ur.) (1997) *Pojavnost i uvjetovanost zlouporabe droge u Splitu. Nalazi istraživanja i rasprava s okrugloga stola*. Split: Grad Split, Informacijski centar za mlade.
- Hotujac, Ljubomir (1992) "Komentar". U: Gossop, M., Grant, M., *Zloupotreba sredstava ovisnosti: prevencija i nadzor*. Zagreb: Školska knjiga.
- Hudelist, Darko (1988) "Split-vražji otok". *Start*, Zagreb, 5. svibnja.
- Judge, David (1995) "Pluralism". U: Judge, D., Stoker, G., Wolman, H., *Theories of Urban Politics*. London: Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
- Kasapović, Mirjana (1998) "Zagrebačka politička kriza 1995-1997.: Sukob demokratskih i autoritarnih vrijednosti (studija slučaja)". U: Mirjana Kasapović, Ivan Šiber i Nenad Zakošek, *Birači i demokracija: utjecaj ideoloških rascjepa na politički život*. Zagreb: Alinea.
- Kasapović, Mirjana, Petak, Zdravko, Lalić, Dražen (2004) *Lokalna politika u*

- Hrvatskoj. Tri studije.* Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Krleža, Miroslav (2001) *Vražji otok.* Zagreb: Naklada Ljevak.
- Kuzman, Marina (2003) "Ovisnička ponašanja u učenika u Hrvatskoj i Europi". *Hrvatska pedijatrijska škola*, Zagreb, br. 1.
- Lalić, Dražen (1995) "Ekonomska reprodukcija ovisnosti o heroinu – Split devedesetih". *Revija za sociologiju*, Zagreb, br. 3/4.
- Lalić, Dražen (2003) *Split kontra Splita. Pogled sociologa na probleme jednog grada.* Zagreb: Naklada Jesenski i Turk.
- Lalić, Dražen (2004) "Križa gradske vlasti u Splitu 2001-2002: viđenje aktera". U: Kasapović, Mirjana, Petak, Zdravko, Lalić, Dražen, *Lokalna politika u Hrvatskoj. Tri studije.* Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Lalić, Dražen, Nazor, Mirjana (1997) *Narkomani: Smrtopisi.* Zagreb: Alinea.
- Lalić, Dražen, Mardešić, Vedran, Nazor, Mirjana, Šandrović-Mucalo, Vanja (1999) *Avanturizam roditeljstva. Adolescencija, prevencija.* Split: Liga za borbu protiv narkomanije.
- Lalić, Dražen, Pilić, Damir (2001) *Na mladima svijet zastaje. Grupni intervju s mladim splitskim delinkventima.* Zagreb: Naklada Jesenski i Turk.
- Lalić, Dražen, Mustapić, Marko (2008) "Istraživanja društvenih problema: bijele mrlje na sociološkoj mapi Hrvatske. *Revija za sociologiju*, Zagreb, br. 3-4.
- Pavičić, Jurica (2004) *Split by Night. Eseji i kronike.* Zagreb: Ex libris.
- Petak, Zdravko (2007) "Javne politike: razvoj discipline u Hrvatskoj i svijetu". U: Kasapović, Mirjana (ur.) *Izlazak iz množine? Stanje hrvatske političke znanosti.* Zagreb: Biblioteka Politička misao.
- Pilić, Damir (2002) "Droga i Split – kratka povijest jedne ljubavi: Prvi na dopu – prvi s dopa". *Slobodna Dalmacija, Magazin*, Split, 28. rujna.
- Sakoman, Slavko (1995) *Prijedlog Nacionalne strategije suzbijanja zlouporabe droga u Republici Hrvatskoj.* Zagreb: Komisija Vlade Republike Hrvatske za suzbijanje zlouporabe droga.
- Sakoman, Slavko (2001) *Društvo bez droge?* Zagreb: Institut društvenih znanosti Ivo Pilar.
- Stone, Clarence N. (1989) *Regime Politics: Governing Atlanta.* Kansas: University of Kansas Press.
- Šimunić, Mijo (1995) Prijedlog intersektorskog programa suzbijanja zlouporabe droge na području Republike Hrvatske. *Zbornik radova Zajednički protiv ovisnosti.* Zagreb: Ministarstvo rada i socijalne skrbi.
- Yin, Robert K. (2003) *Case Study Research: Design and Methods.* London: Sage Publications.
- Tomić-Koludrović, Inge, Kunac, Suzana (2000) *Rizici modernizacije. Žene u Hrvatskoj devedesetih.* Split: Udruga građana Stope nade.
- Turner, John (2002) "Policy proces". U: Axford, Barrie, Browning, Gary K., Huggins, Richard, Rosamond, Ben, Turner, John, *Uvod u politologiju.* Zagreb: Politička kultura, Nakladno-istraživački zavod.
- Vrcan, Srđan (1996) "Za dužnu mjeru trezvenosti". Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split, br. 3-4.
- Vujević, Eda (1995) *Droga – opća opasnost.* Split: Lukana.
- Vujević, Eda, Pilić, Damir (2005) *Dedal na iglama.* Split: Naklada Bošković.

## Dokumenti

Program za unapređenje zdravlja i sprečavanje ovisnosti u gradu Splitu (1994). *Službeni glasnik Grada Splita*, br. 10, Split.

Izvješće o radu Odsjeka za unapređenje zdravlja i sprečavanje ovisnosti u 1995. godini. Split: Grad Split.

Izvješće o radu Zavoda za bolesti ovisnosti Splitsko-dalmatinske županije u 2000. godini (novoevidentirani ovisnici). Split: Zavod za bolesti ovisnosti Sv. Kajo.

Izvješće o radu Zavoda za bolesti ovisnosti Splitsko-dalmatinske županije u 2003. godini (novoevidentirani ovisnici). Split: Zavod za bolesti ovisnosti Sv. Kajo.

Rezultati istraživanja "Ponašanje i stavovi mladi u vezi sa zlorabom droga i drugim problemima mladih" (2000). Split: Grad Split, Upravni odjel za socijalnu skrb i zdravstvenu zaštitu.

The Frankfurt Resolution. The Manifesto of the European Cities Movement Against Prohibition (1990).

### **From a Lost-Cause City to a Model City: Determinants of the Policy of Drug Addiction and Abuse Control in the City of Split (1994-2007)**

**SUMMARY** The paper analyses the key determinants of the policy of drug addiction and abuse control in the City of Split in the period between 1994 and 2007. It presents the essential results of the research conducted using the case study method, within which semi-structured interviews, analysis of various documents and other methodological techniques were used. The interpretation of the research results, based on diverse theoretical approaches, shows that the policy of drug addiction and abuse control in the City of Split is a rare example of modern, adequately designed and successful policy in contemporary Croatia. The implementation of this policy, among other factors, significantly affected the halting of the trend of expansion of heroin addiction in the second largest city in Croatia at the end of the last decade, and a considerable decrease in the number of newly registered heroin addicts in the analysed period as a whole. As a result of these changes, from a "lost-cause city" Split has turned into a "model city" of drug addiction and abuse control in the eyes of the professional and general public.

**KEYWORDS** public policy, local public policy, prevention policy, policy of drug addiction control, policy of drug abuse control, urban policy