

**Ignacy Wald**, Aleksander Markiewicz,  
Jacek Morawski, Jacek Moskalewicz, Janusz Sierosławski,  
Grażyna Świątkiewicz

## **POLITYKA WOBEC ALKOHOLU W ŚWIETLE ZMIAN SPOŁECZNYCH**

Polski projekt badań "Reakcje społeczności na problemy alkoholowe" został podjęty w 1987 roku w ramach europejskiego badania na ten temat prowadzonego we współpracy z Biurem Europejskim Światowej Organizacji Zdrowia. Wstępne wyniki badania były przedstawione w 1989 r. na posiedzeniu w Scarborough w Kanadzie w dniach 11-16 marca 1989 r. (Wald i wsp., 1990).

Badaniami objęto 2 społeczności: Mokotów - dzielnicę Warszawy liczącą 400 tys. mieszkańców oraz wiejską gminę Sianów liczącą 12tys. mieszkańców w woj. koszalińskim w północno-zachodniej Polsce. W obu miejscowościach przeprowadzono badania ankietowe oraz wywiady z przedstawicielami instytucji zajmujących się problemami związanymi z alkoholem. W badaniach potwierdzono wyraźną rozbieżność w postrzeganiu rangi problemu alkoholowego na poziomie kraju i na poziomie społeczności. Mieszkańcy obu społeczności widzieli alkoholizm jako problem numer 1 w kraju; znacznie rzadziej dostrzegali go w swoim sąsiedztwie, pracy itp. Na poziomie instytucji problemy alkoholowe widziane były w wąskiej perspektywie alkoholizmu. Ekspertsi lokalni zdawali się dostrzegać problem dopiero w ekstremalnych, wymagających natychmiastowego działania przypadkach.

Wśród różnych instytucji problemy alkoholowe w największym stopniu obciążały działalność pogotowia ratunkowego. Około 50% czasu i energii poświęconych tam było na interwencje związane z alkoholem. W szpitalach ogólnych interwencje alkoholowe po-

chłaniały około 30 % czasu, a w podstawowej opiece zdrowotnej rozpoznane problemy alkoholowe zajmowały około 5 %.

W reakcjach na problemy alkoholowe dominuje tendencja do spychania kwestii rozwiązywania problemów alkoholowych na instytucje (służba zdrowia, policja) lub na członków najbliższej rodziny. Stosunkowo rzadkie są spontaniczne reakcje przechodniów, sąsiadów, które mogłyby zapobiec wielu problemom w sposób prosty i niekosztowny.

W badaniach potwierdzono również istnienie zjawiska zwanego paradoksem przewencyjnym. Większość problemów alkoholowych powodowana jest przez "normal drinkers", mimo iż indywidualne ryzyko problemów jest w grupie "heavy drinkers" bardzo wysokie. (Kreitman 1986).

Koncepcja zespołu badawczego polegała na tym, aby, nie narzucając z góry programu działań, zaprezentować wyniki badań obu społecznościom i wspólnie opracować plan działania z uwzględnieniem inicjatyw i pomysłów lokalnych. Dlatego też wyniki badań zostały zaprezentowane na szeregu zebrań, między innymi na posiedzeniach rad narodowych oraz publikowane w miejscowej prasie.

Pierwotnie ten etap badania był planowany na 1989 rok po wyborach parlamentarnych, jednakże wypadki polityczne toczyły się bardzo szybko, atmosfera polityczna w kraju była niezwykle ożywiwna. Doszło do ogromnych zmian, o których szerzej powiemy niżej.

Wiosną 1990 r. przygotowywano się do wyborów do władz lokalnych w Polsce. Oczekiwaliśmy, że kwestia alkoholu będzie wykorzystywana w kampanii wyborczej. Wyniki badań zostały przedstawione zarówno ustępującym władzom (dzielnicowe rady narodowe) związanym przeważnie z poprzednim ustrojem, jak i grupom politycznym działającym w kierunku przejęcia władzy, szczególnie tzw. Komitetowi Obywatelskiemu reprezentującemu siły zgrupowane wokół Solidarności.

Spodziewaliśmy się, że zarówno odchodzące władze, jak i pretendenci widzieć będą w problemach alkoholu element kampanii wyborczej, zwłaszcza że kwestia alkoholu traktowana była przez całą dekadę przez Solidarność jako istotny fragment walki politycznej. Wykorzystywanie alkoholu jako broni politycznej utrzymywało korzystny image moralny ruchu solidarnościowego. Kwestie te nie zostały jednak podjęte w kampanii wyborczej. Podczas prezentacji wyników

badania na ostatnim posiedzeniu mokatowskiej rady narodowej radni nie podjęli nad tą sprawą żadnej dyskusji. Nie oznaczało to przypuszczalnie szczególnego braku zainteresowania dla przedstawianej problematyki, lecz wiązało się z ogólną pasywnością radnych. Podobnie dyskusji nie wywołała informacja szefa policji, który mówił o dużym wzroście przestępczości w dzielnicy i o gwałtownym spadku wykrywalności przestępstw (do 15 %). Również w toku kampanii żadne z ugrupowań uczestniczących w wyborach nie przedstawiło koncepcji polityki wobec alkoholu.

Jak się wydaje, do zrozumienia tych procesów niezbędne jest przedstawienie szerszego tła politycznego.

W drugiej połowie lat osiemdziesiątych wyraźnie zaznaczyły się próby rozwoju gospodarki rynkowej inicjowane przez rząd komunistyczny. Szczególnie przyjęty z końcem roku 1988 pakiet ustaw dotyczących przedsiębiorstwa miał wyraźnie na celu zachęcenie do rozwoju gospodarki rynkowej i usunięcie istniejących przeszkód oraz barier celnych stawianych przedsiębiorczości prywatnej. Klęska komunistów w wyborach czerwcowych 1989 roku oraz przejęcie władzy przez pierwszy po wojnie rząd opozycyjny znacznie przyspieszyły te procesy. Jeszcze w roku 1989 zlikwidowany został w Polsce system kartkowy, a od początku 1990 r. podjęto przyspieszone działania w kierunku reformy gospodarczej. Polegały one na wprowadzeniu wewnętrznej wymieniałości złotówki, podwyższeniu kursu dolara, uwolnieniu cen i zahamowaniu płac. W sytuacji gospodarczej kraju zaszły dramatyczne zmiany: znikły kolejki, sklepy się zappełniły, zarazem jednak doszło do drastycznego spadku płac realnych i konsumpcji. Zaczęło narastać bezrobocie. Pojawiły się objawy recesji gospodarczej. Rząd podjął kampanię zmierzającą do prywatyzacji gospodarki i jej demonopolizacji. Faktycznie, poza handlem, prywatyzacja objęła stosunkowo niewielką część gospodarki. Kampania ta jednak zostawiła bardzo wyraźny ślad na postawach i nastrojach społecznych.

Zmiany ogólne odbiły się również w dziedzinie alkoholu. Już w 1988 roku ograniczono monopolistyczną pozycję państwa w produkcji alkoholu i handlu. Powstały pierwsze prywatne wytwórnie wódek. W drugiej połowie 1989 r. pojawił się niekontrolowany import napojów alkoholowych. Import ten dokonywany był przez osoby prywatne, firmy prywatne, spółdzielcze i państwowe. W nie-

których okresach napoje importowane były jedynymi napojami alkoholowymi dostępnymi na rynku. Konkurencja ze strony importu doprowadziła do tego, że Państwowe Przedsiębiorstwo Przemysłu Spirytusowego nie wykonało swoich planów sprzedaży. W 1990 r. podwyższono znacznie cło na alkohol i wprowadzono 800-procentowy podatek obrotowy na importowany alkohol. Przepisy zwalniały jednak cudzoziemców z tego podatku. Natychmiast import został przejęty przez obywateli zagranicznych. Dopiero w marcu 1990 r. zakazany został czasowo import wódek czystych. Żeby ominąć ten zakaz importowano duże ilości wódek z niewielką ilością substancji zapachowych, określanych np. jako gin. Często były próby masowego przemytu. Niekontrolowana sprzedaż alkoholu na rynku polskim możliwa była tylko dlatego, że masowo łamano monopol państwa na hurtowy obrót alkoholem. Przez Przedsiębiorstwo Hurtu Spożywczego, które wyposażone było w taki monopol, przepływała niewielka tylko część napojów spirytusowych. W lipcu 1990 r. Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła raport, w którym szacowała, że nie zapłacone cła i podatki związane z niekontrolowanym importem alkoholu spowodowały straty skarbu państwa w wysokości około 170 mln dolarów. (NIK 1990) Suma ta stanowi około 25% wydatków na badania naukowe.

W tym czasie znoszono szereg innych ograniczeń dotyczących podaży alkoholu. Zniesiono zakaz sprzedaży w godzinach od 6.00 do 13.00. Zniesiono monopol hurtu państwowego przy handlu napojami spirytusowymi. Podjęto przygotowania dla podziału Przedsiębiorstwa Przemysłu Spirytusowego i możliwej prywatyzacji przedsiębiorstw pochodnych. Innymi słowy, wyraźnie zaznaczyło się traktowanie alkoholu jak każdego innego towaru w gospodarce rynkowej. Kontrolę nad alkoholem postrzegano jako przeżytek starego scentralizowanego systemu gospodarczego. Zmiany te dotyczyły nie tylko napojów spirytusowych. Podjęto szereg kroków w kierunku prywatyzacji przemysłu browarniczego. Warto dodać, że w 1990 r. powstała Polska Partia Przyjaciół Piwa, której przewodniczącym jest znany aktor estradowy. Partia zajęła ósme miejsce w wyborach parlamentarnych w październiku 1991 r. i uzyskała 16 na 460 mandatów w Sejmie.

Ostatnie dwa lata przyniosły znaczny wzrost spożycia napojów alkoholowych w Polsce. Ze względu na niekontrolowany import

Główny Urząd Statystyczny zaniechał szacowania spożycia alkoholu i podaje dane wyłącznie dotyczące jego produkcji krajowej. Jednakże rozmiary problemów wskazują wyraźnie na wzrost spożycia. Jednym z takich wskaźników są statystyki hospitalizacji z powodu psychoz alkoholowych. We wcześniejszych badaniach stwierdzano korelację 0,98 między spożyciem napojów alkoholowych a współczynnikami hospitalizacji. (Wald i wsp. 1990) Poprzednio najwyższy wskaźnik odnotowano w 1980 r. - 12,3 na 100 tys. mieszkańców przy spożyciu rejestrowanym 8,4 l. W 1982 r. spożycie spadło do 6,1 l, a wskaźnik przyjęć spadł do 4,7. W 1990 r. wskaźnik przyjęć z powodu psychoz alkoholowych osiągnął nie notowany nigdy przedtem poziom - 13,4, co odpowiadałoby spożyciu powyżej 9 l na osobę. Podobnie w ciągu ostatnich lat wzrosła liczba wypadków samochodowych związanych z użyciem alkoholu. (Moskalewicz 1991).

Mimo wzrostu spożycia napojów alkoholowych, mimo wzrostu problemów związanych z alkoholem, utrzymuje się ciągła presja na liberalizację polityki wobec alkoholu. Ten nacisk jest bardzo widoczny również na poziomie społeczności lokalnej. W ostatnich miesiącach władze szczebla lokalnego domagają się zniesienia obowiązujących ciągle ograniczeń co do liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych. Trzeba tutaj przypomnieć, że ustawa "O wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi" z 1982 r. nakładała na władze centralne obowiązek ustalania liczby punktów sprzedaży w proporcji do liczby ludności. W 1986 r. ustalono, że sieć sprzedaży napojów o zawartości powyżej 4,5 % alkoholu nie może przekraczać w skali całego kraju 30 tys. punktów. Ustalono również limity liczby punktów w poszczególnych województwach. Wraz z postępującą szybko prywatyzacją handlu i gastronomii władze lokalne zarzucały wnioskami o koncesje na sprzedaż alkoholu. Do Ministerstwa Przemysłu i Handlu kierowane są liczne pisma wojewodów, władz samorządowych domagające się podwyższenia limitu punktów sprzedaży. Osobliwa jest retoryka tych wystąpień. Mówi się w nich o kryminogennym charakterze ograniczeń, a także o zbawiennym wpływie nowych punktów sprzedaży napojów alkoholowych na rynek pracy. Jednym z motywów tych lokalnych inicjatyw jest fakt, że uprawnienia władz lokalnych wzrosły istotnie, dochody budżetowe natomiast są nadal scentralizowane. Władze miejscowe gorąco szukają nowych źródeł dochodów.

Mimo wzrostu rozpowszechnienia problemów alkoholowych widoczność ich pozostaje niska. Sytuacja nie sprzyja rozwojowi reakcji społeczności. Nadal jednak podejmuje się próby pobudzenia racjonalnej polityki alkoholowej w badanych społecznościach.

Równolegle do prób porozumienia się z władzami lokalnymi podjęliśmy usiłowania zwiększenia wrażliwości społeczności lokalnych na problemy alkoholowe. Przeprowadzono szeroką kampanię plakatową. Zasadnicze przesłanie prezentowanych plakatów sprowadzało się do kwestii odpowiedzialnego picia i ograniczenia konsumpcji w sytuacjach podwyższonego ryzyka: np. prowadzenie pojazdów, ciąża. Plakaty wyprodukowano w technice czarno-białej. Zarówno ich forma, jak i treść przesłania przyciągały uwagę. Według wyników badań plakaty dostrzeżone zostały przez 32 % mieszkańców. W ich ocenie przeważały opinie pozytywne lub neutralne. (Bralczyk, Gajlewicz, Kowalski 1990).

Nawiązanie dialogu na temat alkoholu z władzami i ze społecznością napotyka na spore trudności. Mimo, że we władzach lokalnych znaleźli się nowi ludzie, to ciągle jednak zdają się oni dostrzegać przede wszystkim kwestię alkoholizmu, a nie alkoholu i problemów z nim związanych. W tych warunkach zaproponowano miejscowym władzom nowe typy podejść. Rozpoczęto szkolenie pracowników socjalnych tak, aby uwrażliwić ich na całe spektrum problemów alkoholowych, a również na kwestię prewencji, a nie tylko na rozwiązywanie istniejących już problemów. Równolegle podejmuje się próby wprowadzenia problematyki alkoholowej do pracy lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej, a zwłaszcza lekarza domowego, którą to instytucję zamierza się powołać w Polsce. Szkolenie w tej dziedzinie ma być kojarzone z ogólną promocją zdrowia.

Z pewnym sukcesem związane są działania w zakresie prewencji pierwotnej polegające na pracy z nauczycielami i z uczniami w szkołach i rozwoju działań oświatowych oraz inicjatyw zmierzających do ograniczenia problemów związanych z substancjami psychoaktywnymi w szkołach (Ostaszewski 1991).

Charakteryzując ogólnie reakcje społeczności na problemy alkoholowe należy podkreślić, że stosunkowo coraz słabsze staje się zainteresowanie działaniami prewencyjnymi, słabnie również działalność stowarzyszeń społecznych podejmujących próby prewencji, między innymi największa z dawniej istniejących organizacji, Społecz-

czny Komitet Przeciwalkoholowy, znacznie ograniczył swoją działalność. Lepiej rozwija się działalność skierowana na skutki nadużywania alkoholu. Powstają nowe placówki lecznicze, między innymi prywatne. Rozwija się ruch samopomocowy osób dotkniętych problemami alkoholowymi, zwłaszcza ruch Anonimowych Alkoholików.

Historia prezentowanego programu badań i działań wskazuje bardzo wyraźnie, że zmiany społeczne mogą w rozmaity sposób wpływać na widoczność problemów alkoholowych. Wczesne fazy rozwoju demokracji, silne tendencje do rozwoju gospodarki rynkowej, fascynacja prywatyzacją sprzyjają traktowaniu alkoholu jak każdego innego produktu. Sprzyjają zarazem pedagogice społecznej, na czoło której wysuwa się pozostawienie jednostce odpowiedzialności za jej problemy. W tej sytuacji perspektywa zdrowia publicznego z ogromną trudnością toruje sobie drogę w praktyce społecznej. Oczekiwania, że władze lokalne będą w stanie szybko i lepiej niż władze centralne rozwiązywać problemy alkoholowe i zapobiegać im, nie mogą w takich warunkach zostać spełnione.

Tak jak widoczność problemów alkoholowych w poprzednich latach przesłaniana była trudnościami życia codziennego związanymi z gospodarką niedostatku, braku zaopatrzenia, tak teraz problemy alkoholowe zagłuszane są problemami ubóstwa, bezrobocia itp.

Jednym z czynników amplifikujących ten problem jest zwiększenie liczby alkoholowych grup nacisku na szczeblu lokalnym. Decentralizacja gospodarki alkoholowej spowodowała wielokrotne zwiększenie liczby uczestników tego procesu. Dysponują oni niemałymi wpływami gospodarczymi i politycznymi wśród przedstawicieli władz lokalnych i mogą skutecznie ograniczyć inicjatywy prewencyjne społeczności.

Trudno jest przewidzieć, jak dalece rozwijać się będą obecne trendy na scenie alkoholowej i przy jakim rozpowszechnieniu problemów alkoholowych zacznie narastać reakcja i wzrośnie dążność społeczna do kontroli nad alkoholem. Niezwykle interesującym zagadnieniem jest, jak obecny proces wpłynie na spożycie, a zwłaszcza na wzorce spożycia.

W październiku 1991 r. odbyły się wybory do Parlamentu. Przyniosły one ogromne rozbitcie sił politycznych w obecnym Par-

lamencie. To rozbitcie nie będzie sprzyjać sformowaniu się mocnego, konsekwentnego lobby patrzącego na scenę alkoholową z punktu widzenia zdrowia publicznego i rozwoju polityki wobec alkoholu.

Problemy alkoholowe pomijane są w programach wszystkich partii politycznych z wyjątkiem Polskiej Partii Przyjaciół Piwa. Wydaje się, że dopiero wyraźniejsza krystalizacja sytuacji politycznej i społecznej pozwoli na aktywniejszą politykę wobec alkoholu.

## **Alcohol Policy in the Light of Social Changes**

### **Summary**

The Polish study on "Community Response to Alcohol Problems" was commenced in 1987 within the frames of the European study on the same subject, carried on in cooperation with European Office of the WHO. The study was carried on in two communities - Mokotów, w Warsaw districts and Sianów a rural communities in North-West Poland. The study was confirmed distinct diversity in perception of the rank of alcohol problems. The inhabitants of both the communities viewed alcoholism as the country-wide No. 1 problem. The social response to alcohol problems show mainly the tendency to push the question of solving such problems onto institutions or onto the closest members of the concerned person's family. Spontaneous response of passers-by or neighbors are rather rare. The study has also confirmed the existence of a phenomenon called a preventive paradox. Characterizing generally the social response to alcohol issues one should emphasize that the interest in preventive actions becomes relatively weaker. The history of the presented program and activities undertaken shows very distinctly that social changes may influence the perception of alcohol problems in various way. The early stages of the development of democracy, strong tendency to develop the market economy, fascination by privatization, favor approaching alcohol in a way similar to that of any other commodity. In such a situation the public health perspective struggles its way in social practice with difficulty. The expectations that local authorities will be able to cope with alcohol problems better than the central ones are not fulfilled.



## Bobliografia

- 1. Bralczyk J., Gajlewicz M., Kowalski T., (1990) *Plakaty. Elementy perswazyjności i skuteczności wizualnej propagandy antyalkoholowej*, Maszynopis IPiN, Warszawa.
- 2. Kreitman N. (1986) *Alcohol Consumption and the Preventive Paradox*. *British Journal of Addiction* 81.
- 3. NIK - Najwyższa Izba Kontroli (1990) *Informacja o wynikach kontroli importu alkoholu w 1989 i w I półroczu 1990*, Maszynopis, Warszawa.
- 4. Moskalewicz J. (1991) *Alcohol as an Economic Issue*. *Contemporary Drug Problems*, vol. 18 N. 3.
- 5. Ostaszewski K. (1991) *Study on the Prevalence of Legal and Illegal Drugs Misuse among Warsaw Teenagers*. Paper presented at the Belgian-Polish Medical Week on Alcohol and other Drugs Related Problems. Leuven-Brussels-Eupen, 20-27 October 1991.
- 6. Wald I., Morawski J., Moskalewicz J., Szydłowska T. (1990) *II raport o polityce wobec alkoholu* Warszawa.
- 7. Wald I., Markiewicz A., Morawski J., Moskalewicz J., Sierosławski J., Świątkiewicz G., Zieliński A. (1990) *Polish Community Response to Alcohol Problems Study: Fluctuating Visibility of the Problems* in: Giesbrecht et al (eds) *Research, action and the Community: Experiences in the Prevention of Alcohol and other Drugs Related Problems* Rockeville.