

## Zagadnienia ograniczania popytu w polityce wobec alkoholu w Polsce w latach 1982–2005

Demand reduction in the alcohol policy in Poland from 1982 to 2005

**Michał Bujalski**

Instytut Psychiatrii i Neurologii, Zakład Badań nad Alkoholizmem i Toksykomaniami, Warszawa

**Abstract – Introduction.** The following analysis of alcohol demand reduction is based on several acts of legislation, including the Act on Upbringing in Sobriety and Counteracting Alcoholism, ministerial regulations and National Programmes for Prevention of Alcohol-Related Problems.

**Discussion.** Changes that took place during more than twenty years during which the Act was in force show a progressive abandonment of alcohol supply issues. Simultaneously, the regulations focused on alcohol demand and prevention gained importance. Political, social and economic processes had an impact upon the discourse on alcohol-related issues which, more specifically, were politicized in the 1980s, and focused on market economy in the 1990s.

In the 1990s regulations of alcohol demand became a suitable field for actions of public health institutions, as it did not restrain the market with alcohol supply limitations. The founding of the State Agency for Prevention of Alcohol Related Problems highlighted alcohol prevention questions. In the first years of 2000 alcohol policy faced further challenges: regulations of alcohol promotion and advertisement were cut back and the alcohol industry demanded even more freedom for action from the state. At the same time alcohol prevention among youth figured high on the agenda and the moral connotations of drinking persisted.

**Key words:** legislation, alcohol policy, alcohol demand, alcohol demand reduction, prevention, public health, alcohol industry, alcohol promotion and advertisement

**Streszczenie – Wprowadzenie.** Przedstawiona poniżej analiza zagadnień z zakresu ograniczania popytu na alkohol objęła szereg aktów legislacyjnych z zakresu polityki wobec alkoholu w Polsce: ustawę o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, rozporządzenia ministerialne oraz narodowe programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

**Omówienie.** Zmiany, które miały miejsce w ciągu ponad dwudziestu lat obowiązywania ustawy, wskazują na proces stopniowego odchodzenia od rozwiązań kontroli podaży ku zagadnieniom regulacji popytu na alkohol. Jednocześnie wpływ procesów politycznych, ekonomicznych i społecznych zaznaczał się w upolityczeniu kwestii alkoholowej w latach osiemdziesiątych, a następnie w jej urynkowieniu w latach dziewięćdziesiątych.

W latach dziewięćdziesiątych ograniczanie popytu na alkohol oraz profilaktyka stały się dla instytucji zdrowia publicznego obszarami działania, gdzie nie krępując instytucji rynkowych regulacjami podaży, możliwe było prowadzenie polityki wobec alkoholu. Podkreśleniem wagi tego rozwiązania było powstanie Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

---

Praca powstała w ramach tematu statutowego nr 501-002-09025.

W pierwszej połowie lat dwutysięcznych polityka wobec alkoholu napotykała kolejne trudności: zliberalizowano zapisy regulujące zagadnienia promocji i reklamy napojów alkoholowych, rynek alkoholowy domagał się kolejnych ustępstw ze strony państwa. Jednocześnie stale utrzymywano priorytet działań profilaktycznych wśród młodzieży, a moralny aspekt spożywania alkoholu nie został zawieszony.

**Słowa kluczowe:** legislacja, polityka wobec alkoholu, popyt na alkohol, redukcja popytu, profilaktyka, zdrowie publiczne, przemysł alkoholowy, reklama i promocja alkoholu

## WPROWADZENIE

Jedną z cech nowoczesnego państwa jest poddawanie większości obywateli złożonym mechanizmom inkluzji (1). Oznacza to, że państwo jako system polityczny podejmuje działania w celu zapewnienia maksymalnego dostępu do różnego rodzaju świadczeń w określonych dziedzinach funkcjonalnych, takich jak opieka zdrowotna, edukacja czy prawo. Instytucje polityczne obejmują swoim zasięgiem szereg zjawisk społecznych, uznanych za niepożądane, które zostają inkorporowane do ich systemu jako cele działań politycznych. W przypadku polityki wobec alkoholu formami takich działań mogą być programy koncentrujące się na redukcji podaży, popytu bądź redukcji szkód (2).

Najbardziej radykalną, w wymiarze ingerencji państwa w mechanizmy rynkowe, jest polityka ograniczania podaży. Przyjmuje ona, na podstawie licznych badań empirycznych, że skuteczną drogą redukcji szkód związanych z piciem jest ograniczenie globalnej konsumpcji alkoholu (3). Narzędziami takiej strategii są np. polityka cenowa czy regulacje dotyczące czasu i miejsca sprzedaży alkoholu.

Po przeciwnej stronie skali interwencji państwa w procesy rynkowe znajduje się polityka redukcji szkód. Nazywa się tak działania zmierzające do ograniczenia rozmiarów szkód zdrowotnych i społecznych, związanych z piciem bądź nadużywaniem alkoholu bez ograniczania jego spożycia, np. stosowanie plastikowych opakowań w miejsce szklanych, w celu zapobiegania urazom, do których może dojść na skutek bójek, stosowanie specjalnych zabezpieczeń w pojazdach mechanicznych, a także prowadzenie izb wytrzeźwień.

Odnosząc się do relacji państwo–rynek, stadium pośrednim między dwoma wymienionymi powyżej strategiami polityki wobec alkoholu, jest ograniczanie popytu. Polega ono na wytworzeniu u osób pijących motywacji, by konsumowały mniej alkoholu. Przedmiotem polityki ograniczania popytu może być więc wpływ na „łatwość” podejmowania decyzji o konsumpcji alkoholu na poziomie jednostkowym, dbanie o odpowiedni wizerunek alkoholu w mediach, modelowanie funkcji i roli alkoholu w instytucjach społecznych, wydarzeniach publicznych czy też w miejscu pracy. Cel ten osiąga się poprzez szereg działań prawnych i informacyjnych, takich jak profilaktyka alkoholowa, ograniczanie reklamy i promocji bądź też prowadzenie kampanii społecznych uświadamiających szkody związane z konsumpcją alkoholu.

Dla uzyskania innej płaszczyzny charakterystyki strategii ograniczania popytu może okazać się pomocne odwrócenie stosowanej w marketingu alkoholu zasady ‘4×P’ (*product, promotion, place, price*) (4). Pierwotnie celem zasady ‘4×P’ był

kontrolowany wpływ na charakter i *image* produktu (np. piwa smakowe, alcopopy), tak by stał się on atrakcyjny dla określonych segmentów populacji (np. kobiet, młodzieży), posługiwanie się strategiami promocji odwołującej się do kodów kultury masowej (np. wykorzystanie sylwetek gwiazd pop-kultury, odwołania do seksualności, sukcesu), a także nacisk na ustalanie przystępnych cen alkoholu i poszerzenie możliwości jego sprzedaży detalicznej.

Redukcja popytu w wymiarze prakseologicznym zbliża się do sposobu prowadzenia działań profilaktycznych o charakterze perseweracyjnym, zarówno na poziomie celów (zapobieganie spożywaniu alkoholu i następstwom jego spożycia, zapobieganie stygmatyzacji), jak i wyboru formy działań (kampanie zniechęcające do picia, edukacja, regulacje prawne) oraz ich podstawy instytucjonalnej (szkoły, społeczności lokalne, media). W tym sensie użycie pojęcia *profilaktyka* będzie odnosić się tu wyłącznie do działań mających na celu ograniczenie popytu na alkohol oraz mieszczących się w przestrzeni działań instytucjonalnych. Przedstawiona poniżej analiza aktów legislacyjnych nie koncentruje się na rozwiązaniach dotyczących narzędzi podaźowych oraz lecznictwa, ponieważ stanowią one przedmiot oddzielnych analiz (5, 6).

Celem niniejszego opracowania jest dokonanie przeglądu aktów normatywnych polskiej polityki wobec alkoholu, pochodzących z lat 1982–2005, pod kątem zagadnień związanych z ograniczeniem popytu na alkohol. Praca powstała w ramach projektu badawczego *Ewaluacja polityki wobec substancji psychoaktywnych w Polsce*, realizowanego w Zakładzie Badań nad Alkoholizmem i Toksykomaniami Instytutu Psychiatrii i Neurologii w Warszawie, obejmującego analizę polskiego ustawodawstwa alkoholowego w obszarach podaży, popytu oraz lecznictwa. W artykule podjęto próbę odpowiedzi na pytania o cele i priorytety polityki wobec alkoholu, a także o rolę czynników ideologicznych. Analizowane były również mechanizmy działania instytucji reprezentujących interesy zdrowia publicznego oraz podmiotów gospodarczych działających na rynku alkoholowym. Tłem wywodu są zmiany społeczno-gospodarcze ostatnich 25 lat oraz towarzyszące im przemiany obyczajowe.

## MATERIAŁ I METODA

Zgodnie z modelem ewaluacji polityki wobec substancji psychoaktywnych (7) wskaźnikami badanego zagadnienia będą regulacje polskiej legislacji alkoholowej, odnoszące się do problematyki ograniczania popytu na alkohol: ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz jej kolejne nowelizacje, narodowe programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz stosowne akty wykonawcze.

Przedmiotem analizy będą działania zarówno instytucji zdrowia publicznego, jak i instytucji rynkowych, mające na celu regulację popytu na alkohol oraz ograniczenie negatywnych skutków jego nadużywania – w wymiarze społecznym i indywidualnym. Z uwagi na założenia przyjęte w modelu badania, zakres niniejszej pracy dotyczy wyłącznie działań na poziomie instytucjonalnym i legislacyjnym.

Wykorzystane tu materiały legislacyjne pochodzą z systematycznego przeglądu zasobów Internetowego Systemu Aktów Prawnych, zawierającego opisy bibliograficzne aktów prawnych opublikowanych w Dzienniku Ustaw w latach 1919–2007 oraz Monitorze Polskim w latach 1946–2007. Dodatkowym źródłem danych były publikacje Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i dokumenty zamieszczone na stronach internetowych przedstawicieli przemysłu alkoholowego.

## OMÓWIENIE

### 1. Lata osiemdziesiąte – ograniczanie popytu na alkohol

#### *Przywódcy Solidarności wobec alkoholu*

Początek lat osiemdziesiątych w Polsce był okresem napięć politycznych i społecznych. Powstanie ruchu *Solidarność*, fala strajków w 1980 roku oraz masowe wystąpienia przeciwko władzy politycznej doprowadziły do otwartego konfliktu, w którym odniesienie do wartości moralnych stało się legitymacją stanowiska obu stron. W ten sposób kwestia alkoholowa, nierozłącznie związana z deficytem moralności w tle, nabrała treści politycznej (8). Komitet strajkowy w Stoczni Gdańskiej zdecydował o wprowadzeniu prohibicji na terenie zakładu objętego strajkiem. Dodatkowo, w liście do wojewody żądano wprowadzenia całkowitego zakazu sprzedaży alkoholu aż do odwołania. Władze przystąpiły na te żądania, sygnalizując tym samym wolę pokojowego rozwiązania konfliktu. Chciano również uniknąć wybuchów społecznego niezadowolenia, do jakich dochodziło w przeszłości. Argument nietrzeźwości odgrywał tu zasadniczą rolę: podczas wydarzeń na Wybrzeżu w grudniu 1970 r. w mediach przedstawiano robotników jako „podchmielonych chuliganów” wywołujących zamieszki (9). *Solidarność* kontynuowała idee prohibicji strajkowej, wprowadzając do swojego statutu zobowiązanie do przeciwdziałania alkoholizmowi. Związkowcy zdawali sobie sprawę z tego, że walka z obrazem pijanego robotnika to walka o godność i możliwość prowadzenia dialogu z równorzędnych pozycji symbolicznych oznaczających równe uczestnictwo w dyskursie. W 1981 r. *Solidarność* przedstawiła komisji rządowej „Listę postulatów przeciw dalszemu rozpijaniu społeczeństwa”. Porozumienie z władzami zainicjowało prace nad przygotowaniem nowej ustawy przeciwalkoholowej. *Solidarność* włączyła się do dyskusji nad jej kształtem i uczestniczyła w procesie opiniowania projektu. Ostateczna wersja ustawy została uzgodniona z przedstawicielami związków zawodowych.

#### *Ustawa z 1982 roku*

Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi z dnia 26 października 1982 r. zmieniła gruntownie obowiązującą ustawę o zwalczaniu alkoholizmu z 1959 r. Różnice w podejściu do problemu nadużywania i uzależnie-

nia są obecne już w samym tytule aktu: ustawodawca zrezygnował bowiem z używania terminu *zwalczanie*, zastępując go zwrotem *przeciwdziałanie alkoholizmowi*. Nowa ustawa miała za zadanie przeciwdziałać, a nie jedynie likwidować negatywne skutki spożywania alkoholu. W jej preambule można odnaleźć dość wyraźne odniesienie do wartości stanowiących podstawę wykładni polityki alkoholowej: „Uznając życie obywateli w trzeźwości za niezbędny warunek moralnego i materialnego dobra Narodu stanowi się co następuje”.

Ustawa z 1982 r. zobowiązywała organy władzy i administracji państwowej do podejmowania działań mających na celu ograniczenie spożycia napojów alkoholowych oraz zmianę struktury ich spożywania. Dodatkowym celem, jaki postawiono było inicjowanie i wspieranie przedsięwzięć na rzecz zmiany obyczajów w picie alkoholu. Tym samym problematyka trzeźwości i abstynencji została inkorporowana do systemu administracji rządowej; poszczególne ministerstwa – w tym w szczególności Ministerstwo Oświaty i Wychowania, Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej, Ministerstwo Kultury i Sztuki oraz Szkolnictwa Wyższego i Techniki – zostały zobowiązane do włączenia tematyki alkoholowej do swoich zadań. Przedsięwzięcia z zakresu profilaktyki powierzono terenowym organom administracji państwowej, które powoływały komisje ds. przeciwdziałania alkoholizmowi, odpowiedzialne za planowanie, inicjowanie, koordynowanie i ocenę tych działań. Problemy związane z nadużywaniem alkoholu miały być podejmowane przez Komisję ds. Przeciwdziałania Alkoholizmowi ustanowioną przy Radzie Ministrów. Rangę Komisji podkreślał fakt jej powoływania przez Prezesa Rady Ministrów, a przewodniczącego Komisji spośród wicepremierów. Był to czas szczytowego zaangażowania państwa w sprawy związane z kwestią alkoholową w Polsce. Nigdy wcześniej ani nigdy później tematyka alkoholu nie była poruszana na tak wysokim szczeblu politycznym, uzyskując priorytetową rolę w programie rządu. Jednocześnie ustawodawca stworzył warunki do debaty publicznej wokół problematyki uzależnienia od alkoholu, zobowiązując administrację rządową do współdziałania z Kościołem oraz organizacjami społecznymi.

Ustawa z 1982 r. regulowała kwestie sprzedaży, promocji i reklamy napojów alkoholowych. Informacje o szkodliwości alkoholu miały znajdować się w punktach sprzedaży alkoholu, natomiast wszelkie formy jego reklamy zostały zabronione. Podtrzymano zakaz sprzedaży alkoholu nieletnim (w tym napojów poniżej 4,5% alkoholu), osobom znajdującym się pod wpływem alkoholu, a także sprzedaży pod zastaw lub na kredyt. Zakaz sprzedaży alkoholu obejmował placówki oświatowe i wychowawcze, zakłady opieki zdrowotnej, zakłady przemysłowe, obiekty sportowe, ogólnodostępne obiekty rekreacyjno-wypoczynkowe, dworce, środki transportu publicznego oraz zakłady penitencjarne.

Ustawa operowała nie tylko kategoriami społecznymi, ale również psychologicznymi. Pierwszy raz w polskim ustawodawstwie alkoholowym odnaleźć można zaczerpnięte z języka psychologii terminy „potrzeba” i „motywacja”, jakkolwiek odnoszące się do szerokiego zakresu profilaktyki alkoholowej: „W zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi (...) tworzy się warunki sprzyjające realizacji

potrzeb, których zaspokajanie motywuje powstrzymanie się od spożywania alkoholu” (art. 2.1.1). W zapisach ustawy odniesiono się również do kwestii regulacji ekonomicznych: państwo miało przeznaczać na wydatki związane z przeciwdziałaniem alkoholizmowi, pochodzące z budżetu, środki w wysokości do 3% wpływów ze sprzedaży napojów alkoholowych. Środki te miały zostać przeznaczone na leczenie, działalność informacyjną i wychowawczą oraz kształcenie specjalistów i prowadzenie badań naukowych nad alkoholem.

### *Alkohol w dyskursie politycznym*

W latach osiemdziesiątych kwestia alkoholowa miała w polskim życiu publicznym wyraźne tło polityczne: doszło do sytuacji, w której zarówno rząd, jak i opozycja podejmowały równoległe działania na rzecz trzeźwości. Środowiska opozycyjne wykorzystywały tę kwestię jako instrument walki z władzą (10), podczas gdy legitymacją strony rządowej było wprowadzenie nowoczesnej regulacji prawnej, kompleksowo porządkującej zagadnienia związane z produkcją, dystrybucją i spożywaniem alkoholu, a także z leczeniem uzależnienia. Dodając do tego kontekst moralny, nierozłącznie związany ze spożywaniem alkoholu, ustawa stanowiła taki sam wyraz komunikowania treści politycznej, jak późniejsze pikety organizowane pod sklepami monopolowymi przez środowiska opozycyjne. Kryzys w gospodarce zmusił rząd do podjęcia działań zwiększających dochody z rozmaitych gałęzi gospodarki, w tym także z przemysłu alkoholowego.

Pierwsze nowelizacje ustawy skupiały się przede wszystkim na możliwości poszerzenia podaży alkoholu oraz uzyskania dochodów z jego sprzedaży, odsuwając problematykę profilaktyki alkoholowej na dalszy plan. W lipcu 1984 r. zniesiono zakaz sprzedaży alkoholu w godzinach od 6.00 do 13.00. Wojewódzkie rady narodowe mogły odtąd decydować o godzinach sprzedaży napojów poniżej 4,5% alkoholu (przede wszystkim piwa). Kolejna istotna zmiana miała miejsce wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 23 października 1987 r. o zmianach w zakresie działania niektórych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej. Komisja ds. Przeciwdziałania Alkoholizmowi, która funkcjonowała dotąd przy Radzie Ministrów, została przesunięta do kompetencji ministra zdrowia i opieki społecznej. Prezes Rady Ministrów nie miał już obowiązku powoływania przewodniczącego Komisji. Rozpoczęta na początku lat osiemdziesiątych debata alkoholowa powoli wygasła. Zmianom towarzyszyło stopniowe przesuwanie kwestii alkoholowej ze sfery politycznej w obszar medycyny. Tym samym zarówno status, jak i symboliczna ranga Komisji uległa degradacji.

Problematyka alkoholowa zaczęła schodzić na dalszy plan również w środowiskach opozycyjnych. W 1989 r. proces transformacji społeczno-rynkowej oraz głębokich zmian politycznych spowodował, że w dyskursie publicznym zaczęły dominować treści dotąd nieobecne: wolny rynek, liberalizm, konsumpcja. Nastąpiło ograniczenie roli państwa w kluczowych kwestiach społecznych i ekonomicznych. Stopniowe wycofywanie się instytucji politycznych z problemów dotyczących alkoholu otworzyło możliwości rozwoju rynku alkoholowego w Polsce i pełnego wykorzystania mocy produkcyjnych przemysłu (11).

Lata osiemdziesiąte były w Polsce okresem dominacji treści politycznych w problematyce alkoholowej. W latach 1980–1981 polityka ograniczania dostępności cieszyła się przychylnością opinii publicznej, czemu towarzyszył spadek poziomu spożycia alkoholu *per capita* w tym okresie. Debata alkoholowa angażowała zarówno opozycję, jak i stronę rządową, przyczyniając się do stworzenia nowoczesnej legislacji alkoholowej, regulującej kwestie podaży, profilaktyki oraz leczenia.

Kolejne zmiany ustawy z 1982 r. liberalizowały zapisy dotyczące warunków obrotu alkoholem, pozostawiając sprawę profilaktyki na dalszym planie. Polityka wobec alkoholu została przeniesiona w nowy wymiar polityczny lat dziewięćdziesiątych. W obliczu odmiennych realiów społecznych, ekonomicznych i kulturowych, dotychczasowy schemat relacji instytucjonalnej w kwestii alkoholowej: *państwo–społeczeństwo obywatelskie–opozycja* został zastąpiony układem *państwo–społeczeństwo obywatelskie–rynek*. Tym samym, w obszarze polityki wobec alkoholu pojawił się nowy podmiot – przemysł alkoholowy. Dwa skrajne elementy systemu: państwo i rynek wpływały odtąd na kształt prawa. Konsekwencje tej zmiany zaczęły być wkrótce widoczne, zarówno w zapisach ustawy, jak i w programie polityki wobec alkoholu w Polsce. Stało się jasne, że prowadzenie polityki za pomocą środków regulujących podaż alkoholu spotka się ze sprzeciwem opinii publicznej i rynku. Coraz częściej zwracano się więc ku rozwiązaniom z zakresu profilaktyki i leczenia, ponieważ obszary te pozostawiały nadal swobodę działania instytucjom zdrowia publicznego.

## **2. Lata dziewięćdziesiąte – ograniczanie popytu i profilaktyka alkoholowa**

### *Zmiany początku lat dziewięćdziesiątych*

Lata dziewięćdziesiąte otworzyły nowy etap w polityce wobec alkoholu w Polsce. Transformacja systemowa, zmiany społeczno-kulturowe, reformy ekonomiczne, związane z przejściem z gospodarki centralnie sterowanej do gospodarki rynkowej, stworzyły nowe warunki strukturalne dla rozwoju rynku alkoholowego i nowe wyzwania dla polityki. Reforma gospodarki przeprowadzona w rygorze ideologii wolnorynkowej dyskredytowała kwestię ograniczania dostępu do alkoholu, traktując ją jako relikw minionego ustroju i element niedorzecznej ideologii. Sektor alkoholowy rozwijał się dynamicznie, przedsiębiorcy często wykorzystywali luki prawne, które pozwalały na osiągnięcie znacznego sukcesu w okolicznościach braku zdecydowanych działań zaradczych ze strony państwa.

W wymiarze instytucjonalnym zmiany potoczyły się równie szybko. W roku 1990 został zlikwidowany fundusz przeciwalkoholowy, na który, zgodnie z zapisami ustawy z 1982 r., przeznaczane było do 3% wartości rocznej sprzedaży napojów alkoholowych. Ciężar finansowania spoczął na poszczególnych organach administracji państwowej, lecz jedynie w budżecie Ministerstwa Zdrowia znalazła się odpowiednia pozycja, odpowiadająca zobowiązaniom wynikającym z ustawy (12).

Rygorystyczne rozwiązania ustawy z 1982 r. topniały wraz z przejściem z gospodarki centralnie sterowanej do gospodarki rynkowej. Interesy przemysłu alkoholowego oraz właścicieli sklepów i punktów gastronomicznych doprowadziły do

zniesienia praktycznie wszelkich barier w nabywaniu alkoholu; nastąpił znaczny wzrost liczby punktów sprzedaży: z ok. 30 000 w połowie lat osiemdziesiątych do 150 000 na początku lat dziewięćdziesiątych (13). Od tej pory alkohol można było kupić prawie na każdym rogu ulicy i o dowolnej porze.

Zmianom w systemie podaży alkoholu towarzyszyły zmiany w obszarze profilaktyki. W 1991 r. minister zdrowia powołał urząd pełnomocnika ds. profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. W ten sposób podjęto kolejną próbę instytucjonalizacji profilaktyki alkoholowej w ramach obszaru zdrowia publicznego. Zadaniem pełnomocnika było m.in. inicjowanie i koordynowanie działań związanych z zapobieganiem problemom alkoholowym, prowadzonych w systemie ochrony zdrowia, stymulowanie rozwoju profilaktyki i edukacji społecznej w zakresie problemów alkoholowych i promocji zachowań służących zdrowiu, udzielanie pomocy merytorycznej i współpraca z organizacjami społecznymi, a także inicjowanie i prowadzenie prac nad nowymi rozwiązaniami legislacyjnymi, służącymi rozwiązywaniu problemów alkoholowych. Warto przyrzeć się dwóm ostatnim kwestiom. Pierwsza z nich odnosi się do zapisanej w ustawie z 1982 r. problematyki promocji organizacji społecznych działających w obszarze profilaktyki alkoholowej. Natomiast druga czyni pełnomocnika stroną w debacie nad wprowadzaniem zmian w alkoholowych regulacjach prawnych. W ten sposób instytucja Pełnomocnika przejęła *de facto* rolę organizacji pozarządowych zajmujących się przeciwdziałaniem problemom alkoholowym.

Z punktu widzenia budowy koalicji obywatelskiej, promującej kwestie zdrowia publicznego, zapis – w którym ustawodawca zrezygnował z uprawnienia organizacji społecznych do kontroli czasu, miejsca i warunków sprzedaży napojów alkoholowych na podstawie odpowiednich przepisów prawa – może wydawać się problematyczny. Była to decyzja godząca w wymiar aktywności obywatelskiej oraz redukująca możliwości oddolnych inicjatyw grup społecznych oraz społeczności lokalnych. Wszelkie konsultacje społeczne okazały się być zbędne w prowadzeniu polityki wobec alkoholu.

Dwa lata później, w roku 1993, kolejna nowelizacja ustawy delegowała obowiązek corocznego ustalania liczby punktów sprzedaży napojów powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) na poziom gmin\*. Od tej pory państwo praktycznie straciło możliwość odgórnej kontroli nad sprzedażą alkoholu, ponieważ nie istniała żadna zewnętrzna, wobec decyzji samorządów lokalnych, instancja decydująca o wielkości podaży alkoholu na rynek. Nowelizacja ustawy wychodziła naprzeciw wymogom wolnego rynku. Liczba wydawanych pozwoleń na sprzedaż alkoholu rosła, a wraz z nią przybywały kolejne punkty sprzedaży. Sprzyjało temu usunięcie ograniczeń co do usytuowania miejsc sprzedaży alkoholu (decyzja należała teraz do gminy) oraz formalne wyłączenie piwa z większości szczególnych restryk-

---

\* Art.12.1 ustawy głosi: „Rada gminy ustala, w drodze uchwały, dla terenu gminy (miasta) liczbę punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży”.



cji dotyczących sprzedaży. W ustawie dokonano bowiem faktycznego podziału napojów alkoholowych na piwo oraz pozostałe alkohole. Miało to daleko idące konsekwencje w postrzeganiu piwa jako produktu wyłączonego poza nawias substancji szkodliwych, zarówno na poziomie formalnym, jak i semantycznym.

Dodatkowo, coraz wyraźniej zarysowywał się podział zadań w tej polityce: strona rządowa ograniczała się do działań profilaktycznych, podczas gdy podaż alkoholu leżała w gestii instytucji rynkowych.

### *Powstanie Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych*

Druga połowa lat dziewięćdziesiątych przyniosła szereg zmian strukturalnych i administracyjnych w polityce wobec alkoholu. Nowelizacja ustawy z 1996 r. formalizowała działalność, powołanej w 1993 roku, Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (PARPA). W jej ręce przeszły dotychczasowe zadania i kompetencje pełnomocnika ministra zdrowia i opieki społecznej ds. profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

Historia PARPY sięga początków lat dziewięćdziesiątych. W kwietniu 1991 r. minister zdrowia i opieki społecznej powołał stanowisko pełnomocnika ds. profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Jednocześnie utworzono biuro, którego zadaniem było kreowanie oraz nadzorowanie profilaktyki alkoholowej, w tym m.in. inicjowanie i koordynowanie działań profilaktycznych, dokonywanie okresowych ocen realizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, inicjowanie i prowadzenie prac nad nowymi rozwiązaniami legislacyjnymi, stymulowanie rozwoju profilaktyki i edukacji, udzielanie pomocy merytorycznej i organizacyjnej organom administracji państwowej i organizacjom społecznym. Dwa lata później, na podstawie zarządzenia ministra zdrowia i opieki społecznej z dnia 29 czerwca 1993 r., została utworzona Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

Wśród programów profilaktycznych realizowanych przez PARPE znalazło się szereg inicjatyw wpływających na ograniczenie szkód spowodowanych spożyciem alkoholu w Polsce. Głównymi obszarami działań profilaktycznych Agencji, rozumianych jako działania na rzecz ograniczenia popytu na alkohol, była profilaktyka szkolna i środowiskowa oraz wspieranie społeczności lokalnych. Zadania Agencji miały obejmować m.in. przygotowywanie projektu Narodowego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, prowadzenie działalności informacyjno-edukacyjnej, opracowywanie i wdrażanie nowych metod profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Dodatkowo Agencja została zobowiązana do udzielania merytorycznego wsparcia samorządom, instytucjom, organizacjom pozarządowym i osobom fizycznym, realizującym zadania związane z profilaktyką alkoholową, mogła także zlecać i finansować wykonanie tych zadań.

Powstanie PARPY było wydarzeniem przełomowym. Zapisami ustawy powołano do życia wyspecjalizowaną, samodzielną instytucję odpowiedzialną za politykę wobec alkoholu – instytucję wysokiej rangi, której zadania do tej pory pełnił pełnomocnik ministra zdrowia. Działania PARPY są w dużej mierze skoncentrowane na

podnoszeniu potencjału profilaktycznego społeczności lokalnych, zapobieganiu nadużywania alkoholu wśród młodzieży oraz na leczeniu uzależnień, a także na problemie przemocy. W tych działaniach uwidocznił się wyraźny trend w kierunku wzmocnienia zabiegów edukacyjnych i informacyjnych; pod koniec lat dziewięćdziesiątych w blisko połowie szkół w Polsce realizowany był jakiś program profilaktyczny, w którym uczestniczył co dziesiąty nauczyciel (14). Były to działania o charakterze masowym, bazujące m.in. na ustaleniach zawartych w popularnym programie *Drugi Elementarz*. Wkrótce jednak okazało się, że programy te nie przynoszą wymiernych rezultatów (15). W końcu lat dziewięćdziesiątych PARPA wycofała się z działań o podobnym, masowym charakterze. Obszar ten pozostawiono gminnym komisjom profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i lokalnym władzom oświatowym. Do szkół i społeczności lokalnych zaczęto wprowadzać eklektyczne, autorskie programy profilaktyczne, które – często oparte na błędnych założeniach – przyjmowały postać jednorazowych akcji, nie tworzyły żadnego złozonego i racjonalnego programu profilaktycznego, były nieskuteczne (16).

### *Profilaktyka na poziomie lokalnym*

Centralizacji polityki wobec alkoholu w Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych towarzyszył proces delegacji zadań związanych z profilaktyką alkoholową na poziom lokalny. Była to w pewnym sensie kontynuacja polityki z 1993 r., kiedy to gminom powierzono zadanie wydawania pozwoleń na sprzedaż alkoholu. Nowelizacja ustawy z 1996 r. uzupełniła rozwiązania pochodzące z poprzedniej nowelizacji, włączając samorząd terytorialny do obszaru działań profilaktycznych; wszelkie działania zmierzające do ograniczania spożycia oraz zmian struktury spożywania napojów alkoholowych zostały ułożone na niższym poziomie instytucjonalnym.

Na poziomie województw programy profilaktyczne, w postaci narodowych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, powierzono wojewodom, którzy odpowiadali za ich koordynację, przygotowanie i realizację oraz przeznaczali na ten cel środki finansowe. Jednocześnie gminy zostały zobowiązane do zajmowania się profilaktyką problemów alkoholowych oraz do wspomagania w tej dziedzinie innych instytucji, działających na tym obszarze. Rady gmin miały odtąd powoływać gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych oraz ustalać gminne programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

W kwestii finansowania realizacji Narodowego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych ustawodawca zrezygnował z zapisu o przeznaczaniu do 3% wartości sprzedaży napojów alkoholowych w skali rocznej na wydatki związane z przeciwdziałaniem alkoholizmowi, na rzecz 1% wartości podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych. Równocześnie gminy zostały upoważnione do pozyskiwania dodatkowych środków na finansowanie zadań profilaktycznych, określonych w ustawie, z opłat za wydawanie rocznych zezwoleń na sprzedaż alkoholu (art. 11<sup>1</sup>). Budżety gmin zyskały w ten sposób nowe źródło finansowania, kosztem zwiększania dostępności fizycznej alkoholu.

### *Kwestia piwa*

W połowie lat dziewięćdziesiątych techniki marketingowe, strategie promocji, reklamy czy *public relations* zaczęły być powszechnie obecne w większości sektorów gospodarki, również w przemyśle alkoholowym. Nowelizacja ustawy z 1996 r. rozpoczęła proces zmian w zakresie regulacji działań marketingowych i reklamowych, które do tej pory traktowane były jako kwestie drugoplanowe. Zapisy ustawy z 1982 r. zakazywały reklamy i promocji alkoholu, jednak producenci, pomimo ograniczeń prawnych, starali się na różne sposoby obchodzić tę przeszkodę.

W tym okresie w polskiej reklamie alkoholowej dominował motyw „puszczenia oczka” (17). Reklama piwa wykorzystywała powszechnie znany gest, pochodzący z komunikacji pozawerbalnej – sugestię, że twórca komunikatu nie mówi „całej prawdy”, podczas gdy w obrębie tej reklamy widniał napis „piwo bezalkoholowe”, na ogół podany małą czcionką. Była to forma gry między nadawcą komunikatu – producentami piwa a konsumentami. Zachowanie to przypominało kpinę z władzy, obchodzenie „bezsensownych przepisów”, znalezienie dobrego wyjścia z patowej sytuacji. Reklama piwa bezalkoholowego stała się kluczem do legalizacji reklamy piwa na początku lat dwutysięcznych. Dla podkreślenia wagi kwestii reklamy i promocji alkoholu, ustawodawca zdecydował, że złamanie zakazu reklamy jest, w świetle obowiązywania nowych przepisów, przestępstwem. Dodatkowo wprowadzono indeksację wysokości kary finansowej dla podmiotów prowadzących nielegalną reklamę napojów alkoholowych.

W tej samej nowelizacji zrezygnowano z formuły ograniczania konsumpcji napojów zawierających powyżej 18% alkoholu, promowano natomiast konsumpcję napojów o niskiej zawartości procentowej alkoholu. Od tej pory struktura cen napojów alkoholowych nie powinna wpływać na ograniczanie spożycia napojów powyżej 18% alkoholu, lecz służyć „zmianie struktury ich spożycia na rzecz napojów o niskiej zawartości procentowej alkoholu”. Poprzez „napoje o niskiej zawartości procentowej alkoholu” należy przede wszystkim rozumieć piwo. W tym samym artykule (art. 10) usunięto zapis dotyczący wysokości cen napojów alkoholowych, które powinny być ustalone na poziomie wyprzedzającym wzrost dochodów ludności.

### *Zwyczajny alkohol*

Lata dziewięćdziesiąte obfitowały w szereg zabiegów liberalizujących ustawę o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Dominacja elementów rynkowych w rozwiązaniach polityki stawała się coraz wyraźniejsza w miarę wzrostu podaży i konsumpcji alkoholu oraz nakładów na kampanie reklamowe. Rosła popularność piwa, które przestało być kojarzone z napojem alkoholowym i stało się niezbędnym elementem życia towarzyskiego, relaksu i rekreacji (17, 18).

W przeciwieństwie do lat osiemdziesiątych, kwestia alkoholowa w dyskursie publicznym zaczęła funkcjonować przede wszystkim w odniesieniu do zagadnień ekonomicznych bądź kryminalnych – w kontekście afer korupcyjnych (19). Zagadnienia związane z moralnością zostały zepchnięte na dalszy plan: społeczne postawy wobec alkoholu były determinowane procesem konsumpcji, nabywanie

alkoholu stało się nabywaniem zwykłego towaru w sklepie spożywczym, często otwartym 24 godziny na dobę.

Powstanie w obrębie systemu politycznego instytucji centralnej, koordynującej politykę wobec alkoholu w Polsce – PARPY – oraz jej prawne umocowanie (nowelizacja ustawy z 1996 r.) było radykalnym posunięciem w wymiarze instytucjonalnym i strukturalnym. W czasie ogólnej liberalizacji rozwiązań ekonomicznych i prawnych w obszarze polityki wobec alkoholu ustanowiono instytucję nadrzędną, mającą reprezentować państwo oraz interesy zdrowia publicznego. Miało to miejsce w sytuacji wycofywania się państwa z kontroli podaży alkoholu, a tym samym ograniczanie popytu i profilaktyka stały się najmocniejszymi narzędziami działania w obszarze polityki wobec alkoholu w Polsce. Niejako uzupełnieniem dla działań PARPY były zapisy ustawy dotyczące delegowania niektórych kwestii polityki na poziom administracji lokalnej. Ograniczono natomiast rolę organizacji społecznych, które podejmowały działania na rzecz trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi – zabrakło łącznika między instytucjami państwa a sferą prywatną. Środkowy element systemu *państwo–społeczeństwo–rynek* stanowił przede wszystkim obszar, gdzie dokonywała się konsumpcja alkoholu, a nie wpływanie na kształt regulacji prawnych.

### 3. Regulacja popytu na alkohol w latach 2000–2005

#### *Zmiany w zakresie reklamy i promocji napojów alkoholowych*

Początek lat dwutysięcznych obfitował w kolejne nowelizacje ustawy o wychowaniu w trzeźwości. W pewnym stopniu spowodowane to było przystąpieniem Polski do struktur Unii Europejskiej, co w praktyce oznaczało konieczność dokonania zmian w legislacji, obejmującej również obszar polityki wobec alkoholu. Ustawodawca zdecydował m.in. o zmianie definicji napoju alkoholowego – z napoju o zawartości alkoholu przekraczającej 1,5% (wg definicji z ustawy z 1982 r.) do napoju o zawartości alkoholu powyżej 0,5%. Dalszej liberalizacji ulegały zapisy ustawy odnoszące się do reklamy i promocji napojów alkoholowych.

Rok 2001 przyniósł obszerną nowelizację ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (20). Po raz pierwszy w historii polskiej legislacji alkoholowej parlament uchwalił zgodę na reklamę piwa. Ustawodawca zmierzył się z trudnym zadaniem – musiał sformułować zapisy regulujące rynek reklamy alkoholu, które ograniczyłyby możliwość nadużyć w kwestii promocji, przy jednoczesnych naciskach lobby przemysłu alkoholowego, wymierzonych w nadmierną restrykcyjność przepisów. Wobec niebezpieczeństwa zbyt dowolnej interpretacji przepisów, ustawodawca podał szczegółowe definicje promocji, reklamy napojów alkoholowych oraz ich sponsorowania.

Od tej pory reklama i promocja piwa stała się dozwolona, pod warunkiem iż nie będzie kierowana do małoletnich lub prowadzona poprzez „budowanie skojarzeń z atrakcyjnością seksualną, relaksem lub wypoczynkiem, sportem, nauką, pracą lub sukcesem zawodowym, oraz zdrowiem lub sukcesem życiowym”. Dalsze

ograniczenia reklamy i promocji przedstawiały się następująco: reklama nie mogła być prowadzona m.in. w telewizji, radiu, kinie między godziną 6.00 a 23.00, a także w prasie młodzieżowej i dziecięcej oraz na okładkach dzienników i czasopism. Dodatkowo zaznaczono, że reklama alkoholu nie może być prowadzona przy udziale osób małoletnich.

Ograniczenia reklamy i promocji objęły również przedsiębiorców oraz inne instytucje, które w swoim wizerunku reklamowym wykorzystywałyby nazwę, znak towarowy lub opakowanie, związane z określonym napojem alkoholowym lub jego producentem czy dystrybutorem. Zabroniono także reklamy, promocji produktów i usług, których wymienione wyżej cechy (m.in. nazwa, znak towarowy) wykorzystują podobieństwo lub są tożsame z oznaczeniem napoju alkoholowego lub obiektywnie odnoszą się do niego za pomocą symboli. Zdecydowano, że informacje o szkodliwości spożywania alkoholu powinny być uwidocznione nie tylko w miejscach sprzedaży, ale i w miejscach podawania napojów alkoholowych.

Sprzedaż i podawanie alkoholi powyżej 4,5% na imprezach na otwartym powietrzu mogło odbywać się jedynie za zezwoleniem i tylko w miejscach do tego wyznaczonych. Zakaz ten nie obejmował piwa. W przypadku imprez masowych, np. sportowych czy koncertów, zabroniono informowania o sponsorowaniu przez producentów i dystrybutorów napojów zawierających do 18% alkoholu w jakikolwiek inny sposób niż poprzez „umieszczanie na zaproszeniu, bilecie, plakacie lub tablicy informacyjnej, związanej z określoną imprezą, nazwy lub znaku towarowego producenta lub dystrybutora”. Informowanie, o którym mowa powyżej, może być prowadzone w radiu i telewizji jedynie pod warunkiem, iż będzie ograniczone wyłącznie do podania nazwy producenta lub dystrybutora napojów zawierających do 18% alkoholu. Jak dodatkowo zastrzegł ustawodawca informacja ta nie może być prezentowana w telewizji przez osobę fizyczną lub nawet z wykorzystaniem jej wizerunku. Zakaz reklamy i promocji alkoholu miał szeroki zasięg: dotyczył także wydawnictw promocyjno-reklamowych, obejmował zarówno osoby fizyczne, jak i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej „występujące w charakterze zleceniodawcy, zleceniobiorcy i realizatora reklamy, niezależnie od sposobu i formy jej prezentacji”.

Na pierwszy rzut oka restrykcyjna regulacja reklamy i promocji zawierała jednak pewne wyjątki. Jednym z nich był zapis zezwalający producentom alkoholu na reklamę i promocję prowadzoną wewnątrz pomieszczeń hurtowni lub co istotne – punktów prowadzących wyłącznie sprzedaż napojów alkoholowych oraz w pubach i restauracjach. Niewątpliwym zwycięzcą batalii o swobodę reklamy okazał się być przemysł browarniczy; producenci mocniejszych alkoholi nie uzyskali dostępu do mediów i równie szerokich możliwości promocji.

#### *Korzyści z liberalizacji reklamy napojów alkoholowych*

Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi powracała do zagadnień promocji i reklamy napojów alkoholowych. W zapisie dotyczącym zakazu reklamy i promocji napojów

alkoholowych (z wyjątkiem piwa), parlamentarzyści zdecydowali o zastąpieniu terminu „sport” nieostrym, choć niewątpliwie semantycznie pojemniejszym, wyrażeniem „sprawność fizyczna”. Dotyczyło to zakazu tworzenia reklam, opierających się na skojarzeniach z takimi elementami, jak m.in. atrakcyjność seksualna, relaks, nauka czy właśnie sprawność fizyczna (art. 13.<sup>11</sup>). Zabroniono również informowania o sponsorowaniu imprez sportowych, koncertów oraz innych imprez masowych przez producentów i dystrybutorów napojów alkoholowych, zawierających od 8% do 18% alkoholu, w jakikolwiek inny sposób niż poprzez „umieszczanie wewnątrz dzienników i czasopism, na zaproszeniu, bilecie, plakacie, produkcie lub tablicy informacyjnej związanej z określoną imprezą, nazwy producenta lub dystrybutora oraz jego znaku towarowego”. Z drugiej strony, informowanie o sponsorowaniu mogło być prowadzone w radiu i telewizji pod warunkiem, iż będzie ograniczone wyłącznie do podania nazwy producenta lub dystrybutora napojów zawierających do 18% alkoholu lub jego znaku towarowego. W ten sposób ustawodawca dopuścił *de facto* możliwość reklamowania marki alkoholu, nie wprost, lecz poprzez działania promocyjne, polegające na sponsorowaniu. Był to niewątpliwym sukces przemysłu browarniczego, który uzyskał w ten sposób nowe możliwości promocji w mediach oraz podczas trwania imprez masowych.

W tej samej nowelizacji zdecydowano się poszerzyć możliwości reklamy. Wydłużeniu uległy godziny emisji reklam i promocji piwa w telewizji, radiu, kinie i teatrze. Ustawodawca dopuścił ich nadawanie już od godziny 20.00, a nie jak poprzednio od 23.00, z wyjątkiem reklamy prowadzonej przez organizatorów w trakcie imprez sportu wyczynowego lub profesjonalnego. Kolejną zmianą było zezwolenie na reklamę piwa na słupach i tablicach reklamowych, jednak z zastrzeżeniem, że 20% powierzchni reklamy zajmować będą widoczne i czytelne napisy informujące o szkodliwości spożywania alkoholu lub o zakazie sprzedaży alkoholu małoletnim. Reklamowanie pozostałych napojów alkoholowych było możliwe wewnątrz pomieszczeń hurtowni, wydzielonych stoisk sprzedaży alkoholu oraz w punktach prowadzących sprzedaż z konsumpcją na miejscu, np. w restauracjach, pubach, klubach.

Dla instytucji zdrowia publicznego obszar promocji i reklamy napojów alkoholowych okazał się być nowym źródłem środków finansowych, przeznaczanych na programy profilaktyczne. Dzięki nowelizacji ustawy z 28 marca 2003 r. część środków, pochodzących z opłat za reklamę (10% ustalonego wynagrodzenia netto za usługę reklamowania napoju alkoholowego) mogła zostać transferowana na wyodrębniony rachunek, utworzony przez ministra właściwego do spraw kultury fizycznej i sportu, w celu dofinansowania zajęć sportowych dla dzieci i młodzieży w ramach działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych. Rok później, nowelizacja ustawy z 2004 r. (21) zmieniła definicję podstawy naliczania opłat za świadczenie usług, których przedmiotem jest reklama alkoholu. Zdecydowano, że będzie to kwota w wysokości 10% podstawy opodatkowania podatkiem od towarów i usług, wynikającym z tej usługi. Nowa formuła

była o tyle korzystna dla przemysłu alkoholowego, że pozwalała na zaliczanie tych opłat do kosztów uzyskania przychodu.

Tematykę finansowania zajęć sportowych dla młodzieży ze środków pochodzących z opłat za reklamę i promocję napojów alkoholowych podjęto w ustawie z dnia 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz o zmianie niektórych ustaw; powoływała ona państwowy, celowy Fundusz Zajęć Sportowo-Rekreacyjnych dla Uczniów, którego dysponentem jest minister właściwy ds. kultury fizycznej i sportu. W ten sposób reklamodawca – przemysł alkoholowy – zyskał poważnego sojusznika politycznego. Rok później, w nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii z 29 lipca 2005 r., ustawodawca zdecydował, że środki pochodzące z wydawania pozwoleń na sprzedaż alkoholu będą, oprócz przeznaczania ich na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, wykorzystane także na prowadzenie gminnych programów przeciwdziałaniu narkomanii.

### *Zagadnienia regulacji popytu w działaniach przemysłu alkoholowego*

Kwestia profilaktyki i regulowania popytu na alkohol nie jest jedynie domeną państwa i instytucji zdrowia publicznego. W latach dwutysięcznych zaczęły pojawiać się inicjatywy przemysłu alkoholowego, mające na celu zmniejszenie bądź redukcję niepożądanych skutków spożywania alkoholu. Przemysł alkoholowy, adaptując się do warunków funkcjonowania w obszarze, na którym przecinają się interesy rynku i zdrowia publicznego, stara się wytworzyć pozytywny, możliwy do zaakceptowania wizerunek. Osiąga to m.in. poprzez formułowanie wewnętrznych zasad postępowania w postaci kodeksów reklamowych oraz przez prowadzenie kampanii społecznych, których celem jest edukacja i uświadomienie konsumentom negatywnych skutków spożywania alkoholu. Dobrym przykładem do zilustrowania tego zjawiska jest analiza Kodeksu Reklamowego Browarów Polskich (22). W czerwcu 2005 r. przedstawiciele branży piwowarskiej w Polsce ustanowili zasady kontroli reklamy piwa, tworząc wewnętrzny kodeks reklamowy. Podtytuł kodeksu głosi „Mówimy właściwie o piwie”. Z tekstu dowiadujemy się, iż „Browary pragną zachęcać do rozsądnego spożywania piwa oraz popierać trendy związane ze spożywaniem napojów o niższej zawartości alkoholu” oraz poznajemy kluczowe stanowisko browarów w kwestii odpowiedzialności za negatywne skutki nadużywania alkoholu: „odpowiedzialne i rozsądne spożywanie piwa przez osoby pełnoletnie nie pozostaje w sprzeczności ze zdrowym stylem życia, oraz że świadomi konsumenci są ostatecznie odpowiedzialni za swoje działania”. Troska o osoby niepełnoletnie została wyrażona w innym miejscu dokumentu. Jak głosi art. 11: „Reklama nie może być w jakikolwiek sposób, ani poprzez jej treść, ani poprzez sposób przekazu, skierowana do osób poniżej 18 roku życia”.

Wśród ogólnych wymogów, dotyczących treści i formy reklamy, znajduje się zastrzeżenie, że „powinna być zgodna z przepisami prawa obowiązującymi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”. Według standardów browarów reklama „nie może zachęcać do zachowań agresywnych lub innego rodzaju zachowań

antyspołecznych”, wykorzystywać lub promować „swobody seksualnej, pokazywać treści seksualnych lub nagości, ani sugerować, że konsumpcja piwa może pozytywnie oddziaływać na aktywność seksualną. Nie powinna „kreować wizerunku piwa jako środka do przezwycięzania problemów życiowych”. W reklamie piwa nie można także sugerować, że jego spożywanie nie prowadzi do nadużywania alkoholu.

### *Odpowiedzialny biznes a odpowiedzialny konsument*

Przedstawiciele przemysłu alkoholowego, w tym wypadku browarnicy, starają się kierować zasadami odpowiedzialnego biznesu (Grupa Żywiec S.A. należy m.in. do organizacji Forum Odpowiedzialnego Biznesu) (23). Cele, jakie stawiają sobie firmy alkoholowe w zakresie reklamy odpowiadają szczegółowością i złożonością zapisom, poświęconym promocji i reklamie alkoholu, ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Jednak w dokumentach przemysłu alkoholowego hasło odpowiedzialnego biznesu rozumiane jest przede wszystkim w kategoriach odpowiedzialnego konsumenta. Kompania Piwowarska w tekście „Odpowiedzialne spożycie alkoholu” formułuje owo zagadnienie następująco: „Olbrzymia większość konsumentów piwa potrafi w sposób racjonalny i odpowiedzialny spożywać nasze produkty. (...) Zdajemy sobie jednak sprawę, że nie każdy potrafi posługiwać się alkoholem w sposób odpowiedzialny. Środkiem nieprawidłowości i zjawisk negatywnych, związanych z alkoholem, nie jest używanie alkoholu, ale nieodpowiedzialna i nadmierna jego konsumpcja, czyli nadużywanie alkoholu. Kompania Piwowarska od początku swego istnienia promuje odpowiedzialne spożycie alkoholu” (24). Przywołany powyżej argument „ilościowy” (tj. większość konsumentów alkoholu pije w sposób odpowiedzialny), dowodzi iż problemy związane ze spożywaniem alkoholu mają charakter marginalny, na ogół są wyolbrzymiane, innymi słowy – są mitem. Jednakże, jak pokazują badania amerykańskie, stanowisko przemysłu byłoby prawdziwe wyłącznie w odniesieniu grupy konsumentekkiej złożonej m.in. z abstynentów i osób pijących sporadycznie niewielkie ilości alkoholu; pijący w sposób umiarkowany (*moderate drinking*) – osoby pijące przeciętnie do dwóch standardowych porcji alkoholu dziennie – stanowią jedynie około ¼ grupy konsumentów produktów przemysłu alkoholowego (25).

### *Marketing i reklama piwa*

W tym samym tekście można znaleźć odwołania do „twardych” danych statystycznych. Browarnicy z Kompanii Piwowarskiej wykorzystują dane, które częściowo nie znajdują pokrycia w innych źródłach: „Transformacja gospodarcza i społeczna dokonująca się w Polsce od końca lat 80., zaowocowała diametralną zmianą struktury spożycia alkoholu. Poziom spożycia 100 proc. alkoholu na statystycznego Polaka spadł z 10 litrów w 1992 r. do 6,46 litrów w 2002 r., przy jednoczesnym wzroście konsumpcji piwa (z 33 litrów na jednego mieszkańca w 1993 r. do 73 litrów w roku 2003). Kompania Piwowarska za pomocą swych działań reklamowo-promocyjnych znacznie przyczyniła się do zaistnienia tak korzystnych zmian” (24). Dane przedstawione przez Kompanię odbiegają jednak od oficjalnych danych



dotyczących konsumpcji alkoholu, rejestrowane spożycie alkoholu w roku 1992 wynosiło bowiem 6,4 litra 100% alkoholu *per capita* (13). Różnica wynika z nieuprawnionego zestawienia danych szacunkowych oraz konsumpcji rejestrowanej. Co ciekawe, stanowisko przemysłu w sprawie sukcesu reklamy piwa bazuje m.in. na danych z okresu 1992–1996, gdy reklama piwa była zakazana.

Aby prowadzić odpowiednią, popartą wynikami badań naukowych, politykę marketingową przemysł alkoholowy sięga po dane pochodzące również z badań społecznych. Badania te powstają na zamówienie przemysłu i są przez niego finansowane. Przemysł alkoholowy współpracuje zarówno z komercyjnymi instytucjami badawczymi, jak i z instytucjami o charakterze *stricte* naukowym, co niewątpliwie przyczynia się do podniesienia prestiżu badań. W badaniu „Społeczny kontekst picia piwa” Browary Polskie podjęły współpracę z Instytutem Filozofii i Socjologii PAN. Samo badanie zostało przeprowadzone przez firmę SMG/KRC, natomiast rola badaczy z Ośrodka Realizacji Badań Socjologicznych IFIS PAN polegała na opracowaniu i wdrożeniu procedur kontroli jakości w stosunku do fazy konceptualizacji badania, oceny wartości zgromadzonych danych, fazy opracowania wniosków uzyskanych na ich podstawie. W prezentacji wyników badania można wyczytać m.in., że „celem badania było przede wszystkim zrozumienie pozytywnych i negatywnych aspektów postrzegania piwa, tak by produkt ten – masowo obecny w polskich domach – mógł w przyszłości pełnić przede wszystkim pozytywne funkcje społeczne” oraz „jednym z najważniejszych celów badania było określenie społecznie postrzeganych związków konsumpcji piwa z inicjacją alkoholową młodzieży i zebranie analitycznego materiału, który pozwoli przeciwdziałać samemu zjawisku, jak i jego długofalowym skutkom” (26). Wśród wyników badania podkreślono m.in. informację, że spożywanie piwa nie prowadzi do agresji, nie pije się go w celu upicia się, jest za to elementem kształtującym nową kulturę bycia z innymi.

W ten sposób skonstruowano czytelny przekaz dla potencjalnego konsumenta: piwo jest produktem społecznie akceptowanym, powszechnie dostępnym, wywołującym wiele pozytywnych skojarzeń. Negatywne skutki zdrowotne picia oraz wyniki badań dowodzące związku między spożywaniem alkoholu a agresją zostały pominięte przez autorów raportu.

### *Przemysł alkoholowy a instytucje zdrowia publicznego*

Działania profilaktyczne przemysłu to także współpraca z instytucjami zdrowia publicznego. W latach 2003–2005 Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych wraz z ZPPP Browary Polskie zorganizowała ogólnopolską kampanię społeczną pod hasłem „Alkohol – nieletnim dostęp wzbroniony!”. Celem kampanii było nakłonienie sprzedawców do sprawdzania wieku osób kupujących alkohol. Adresatami kampanii byli sprzedawcy i właściciele sklepów oraz restauracji, pubów i kawiarni. Zakładanym efektem kampanii miało być zmniejszenie rozmiarów zjawiska sprzedaży alkoholu nieletnim oraz zmiana postaw sprzedawców. Kampania „Alkohol – nieletnim dostęp wzbroniony!” okazała się być przede wszystkim sukcesem przemysłu browarniczego. Jak głosi tekst zamieszczony na

stronie internetowej Browarów Polskich: „Ze względu na olbrzymi zasięg, czas i skuteczność prowadzonych działań, kampania ta otrzymała wiele wyróżnień i nagród w Polsce oraz w Stanach Zjednoczonych” (27). Kampania „Alkohol – nieletnim dostęp wzbroniony!” stała się sztandarowym produktem społecznej odpowiedzialności przemysłu alkoholowego w Polsce. W tym wypadku stawką współpracy były zarówno zyski przemysłu alkoholowego, jak i interesy zdrowia publicznego. Potencjalna sprzeczność interesów została wyeliminowana na gruncie ograniczania popytu na alkohol poprzez sformułowanie jednolitego komunikatu: „nieletni nie powinni być konsumentami alkoholu”, odpowiadającego zarówno potrzebie utrzymania moralnego autorytetu instytucji państwa (reprezentowanego przez PARPA), jak i kreowania marki odpowiedzialnego biznesu przez przemysł alkoholowy.

Ograniczanie popytu na alkohol nabrało przyspieszenia po roku 2000 za sprawą kolejnych nowelizacji zapisów, dotyczących regulacji reklamy i promocji napojów alkoholowych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Skorzystał na tym przede wszystkim przemysł browarniczy. Zmianom godzin emisji reklam piwa w telewizji, poszerzeniu zakresu tematycznego dozwolonego w treści reklam, liberalizacji warunków promocji na imprezach masowych oraz zmianom regulacji dotyczących warunków sprzedaży, towarzyszył wzrost spożycia alkoholu, który osiągnął poziom 8,28 litra czystego alkoholu na jednego mieszkańca w roku 2004 (13). Jednocześnie ważnym elementem strategii profilaktycznych nadal pozostawała młodzież. Akcje skierowane do młodzieży stały się podstawą porozumienia między instytucjami zdrowia publicznego a przemysłem alkoholowym, który w owym czasie rozpoczął poszukiwania nowych rozwiązań dla promocji swych marek. Przemysł alkoholowy sięga, podobnie jak instytucje zdrowia publicznego, po opinie badaczy i ekspertów. Można jednak odnieść wrażenie, że nauka jest tu traktowana protekcyjnie – z jej wyników korzysta się w sposób wybiórczy i nie zawsze uprawniony.

Rozwiązania legislacyjne pierwszej połowy lat dwutysięcznych były korzystne dla przemysłu alkoholowego, szczególnie w odniesieniu do promocji oraz innych działań marketingowych wpływających na popyt. Jeśli uznać to za probierz udanej sprzedaży, przemysł alkoholowy odniósł ogromny sukces, bowiem konsumpcja alkoholu nadal utrzymywała trend wzrostowy.

#### **4. Narodowe Programy Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w latach 1994–2005**

Reguły przemian wolnorynkowych pierwszej połowy lat dziewięćdziesiątych znacząco ograniczyły wpływ instrumentów podaźowych na politykę wobec alkoholu, zwrócono się zatem ku rozwiązaniom leżącym po stronie ograniczania popytu na alkohol oraz profilaktyki problemów alkoholowych. Nie oznacza to, że w legislacji alkoholowej całkowicie zrezygnowano z zapisów regulujących podaż alkoholu, jednak udział takich rozwiązań uległ w znacznej mierze ograniczeniu. Połowa lat dziewięćdziesiątych przyniosła dwa dokumenty, w których znalazły się

zapisy precyzujące zadania i cele polityki wobec alkoholu w Polsce. Pierwszym z nich był Narodowy Program Zdrowia na lata 1996–2005, określający kierunki polityki zdrowia publicznego oraz promocji zdrowia. Wśród celów operacyjnych Programu znalazł się zapis dotyczący zmniejszenia i zmiany struktury spożycia alkoholu oraz zmniejszenia szkód zdrowotnych spowodowanych przez alkohol. Zadanie to zostało powierzone m.in. Ministerstwu Zdrowia, Ministerstwu Edukacji, Ministerstwu Obrony Narodowej oraz Komendzie Głównej Policji, przy czym koordynację, nadzór i finansowanie zadań powierzono Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

Drugim dokumentem były przyjęte przez Radę Ministrów w listopadzie 1994 r. Założenia Narodowego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na lata 1994–1995 wraz z założeniami sektorowymi. Dokument miał sprzyjać lepszej realizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Jego celem było przede wszystkim ograniczenie szkód wywołanych nadużywaniem alkoholu, poprzez zapobieganie powstawaniu nowych problemów alkoholowych oraz zmniejszenie rozmiarów już istniejących. Przyjęcie Programu oznaczało przyznanie w dziedzinie polityki wobec alkoholu priorytetu działaniom i decyzjom służącym profilaktyce. W założeniach Programu podkreślono, że alkohol jest towarem specyficznym wśród szeregu innych produktów dostępnych na rynku, przez co wymaga specjalnych regulacji prawnych oraz finansowych. Oznacza to „nieco wyższy stopień kontroli niż ta, która obowiązuje w systemie wolnorynkowym wobec innych produktów” (pkt. 1). Specjalnym zapisem został wyróżniony przemysł spirytusowy – postulowano „zwiększenie skuteczności działania systemu kontroli państwa nad produkcją i rynkiem wyrobów spirytusowych” (pkt. 3). Podejmując jednak działania w interesie zdrowia publicznego, całkowicie pominięto zagadnienia rynku piwa, którego producenci osiągnęli niebywały sukces rynkowy oraz dysponowali największym kapitałem.

Założenia Narodowego Programu Profilaktyki na lata 1994–1995 zostały włączone do następnej edycji Programu, przypadającej na lata 1997–1999 (28). (W 1996 r. większość wysiłków poświęcono kontynuowaniu prac nad nowelizacją ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, stąd okres ten został pominięty w Narodowym Programie.) Ich kontynuacją było przedstawienie Programu na lata 2000–2005 (29). Oba dokumenty mają niewątpliwie wiele cech wspólnych, jednocześnie widoczna jest zmiana sposobu formułowania zagadnień strukturalnych profilaktyki problemów alkoholowych oraz zmiany struktury instytucji realizujących działalność profilaktyczną, wymuszone przez reformę samorządową w 1999 r. Do końca 1998 r. zadania Narodowego Programu były realizowane przez administrację rządową szczebla centralnego i wojewódzkiego. W roku 1999, w związku z wejściem w życie reformy administracji państwowej, zadania wojewodów zostały przekazane samorządom województw.

W Narodowym Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na lata 2000–2005 liczba przyjętych strategii działania uległa poszerzeniu z 7 do 12 punktów w stosunku do planu z lat 1997–1999 (patrz tabela 1).

Tabela 1.

Porównanie strategii programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w latach 1997–1999 i 2000–2005

*Comparison of National Programs for Prevention and Solving of Alcohol-Related Problems strategies, 1997–1999 and 2000–2005*

Strategie przyjęte w Narodowym Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na lata 1997–1999 (28)
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Racjonalne i elastyczne ograniczenie dostępności alkoholu poprzez regulacje podatkowe i celne oraz systematyczna kontrola działalności gospodarczej w zakresie napojów alkoholowych.</li> <li>2. Działania administracyjno-finansowe i edukacyjne służące zmianie struktury spożycia napojów alkoholowych na rzecz napojów o niskiej zawartości procentowej alkoholu.</li> <li>3. Budowanie skutecznych form kontroli prawnej i społecznej nad szkodliwymi formami postępowania osób nadużywających alkoholu.</li> <li>4. Profilaktyczne programy informacyjne i psychoedukacyjne wpływające na postawy i umiejętności ważne dla zdrowia i trzeźwości, w szczególności wobec młodzieży i grup podwyższonego ryzyka.</li> <li>5. Zwiększenie skuteczności i dostępności terapii dla osób uzależnionych od alkoholu oraz członków ich rodzin.</li> <li>6. Szkolenie przedstawicieli wybranych zawodów w zakresie nowoczesnych strategii i metod rozwiązywania problemów alkoholowych.</li> <li>7. Wspieranie działalności środowisk wzajemnej pomocy osób z problemami alkoholowymi oraz stowarzyszeń prowadzących programy profilaktyczne.</li> </ol>
Strategie przyjęte w Narodowym Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na lata 2000–2005 (29)
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Działania administracyjno-fiskalne mające na celu ograniczenie spożycia napojów alkoholowych oraz zmianę struktury ich spożycia przez osoby dorosłe.</li> <li>2. Upowszechnianie edukacyjnych programów profilaktyki szkolnej, rodzinnej i środowiskowej.</li> <li>3. Zwiększenie dostępności i skuteczności programów terapeutycznych dla osób uzależnionych i ich rodzin oraz procedur interwencyjno-korekcyjnych wobec osób nadużywających alkoholu.</li> <li>4. Zwiększenie skuteczności i dostępności programów interwencji społeczno-prawnej i pomocy psychologicznej służących przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.</li> <li>5. Nadzór nad przestrzeganiem zasad prawnych służących kontroli postępowania osób nietrzeźwych, w szczególności nietrzeźwych kierowców, sprawców przemocy, a także osób pijących alkohol w pracy.</li> <li>6. Nadzór nad przestrzeganiem zasad prawnych służących kontroli działalności gospodarczej w zakresie obrotu napojami alkoholowymi (w szczególności dotyczących sprzedaży alkoholu nieletnim, reklamowania napojów alkoholowych, nielegalnego obrotu napojami alkoholowymi).</li> <li>7. Edukacja publiczna mająca na celu:             <ul style="list-style-type: none"> <li>– informowanie o konsekwencjach nadużywania alkoholu i metodach zapobiegania szkodom zdrowotnym,</li> <li>– promocję zdrowego stylu życia, trzeźwości, abstynencji,</li> <li>– promocję programu wśród liderów społecznych i pozyskiwanie osób cieszących się autorytetem na różnych szczeblach władzy.</li> </ul> </li> <li>8. Szkolenie profesjonalistów w takich sektorach, jak: ochrona zdrowia, edukacja, pomoc społeczna, wymiar sprawiedliwości oraz liderów społeczności lokalnych w zakresie nowoczesnych metod rozwiązywania problemów alkoholowych.</li> <li>9. Wspieranie gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.</li> <li>10. Badanie i monitorowanie zjawisk i zasobów w sferze problemów alkoholowych oraz analiza kosztów ekonomicznych i społecznych.</li> </ol>

11. Wspieranie działań podejmowanych przez organizacje pozarządowe i środowiska wzajemnej pomocy, które są ukierunkowane na zapobieganie lub zmniejszanie szkód związanych z alkoholem.
12. Kształtowanie świadomości oraz odpowiedzialności etycznej i prawnej osób zajmujących się produkcją i sprzedażą napojów alkoholowych, a także zapewnienie ścisłej kontroli jakości tych produktów.

Na uwagę zasługuje przede wszystkim zmiana pierwszej strategii. „Racjonalne i elastyczne ograniczenie dostępności alkoholu poprzez regulacje podatkowe i celne oraz systematyczna kontrola działalności gospodarczej w zakresie napojów alkoholowych” zostało zastąpione przez strategię działań administracyjno-fiskalnych mających na celu ograniczenie spożycia napojów alkoholowych oraz zmianę struktury ich spożycia przez osoby dorosłe. Ta ostatnia z kolei stanowiła przeformułowaną strategię nr 2 Programu na lata 1997–1999, z tym wyjątkiem, że pominięto kwestię zmian konsumpcji na korzyść napojów o niskiej zawartości alkoholu (przede wszystkim piwa). Nie oznacza to jednak, iż kwestia udziału napojów niskoprocentowych w ogólnej strukturze spożycia została pominięta, choć można odnieść wrażenie, że została w pewnym stopniu zmarginalizowana. W dokumentach Programu (2000–2005) oprócz strategii zostały sformułowane także cele. Wśród nich jako ostatni, dziewiąty, cel pojawił się zapis o ograniczeniu globalnego spożycia alkoholu poprzez „racjonalną i elastyczną politykę fiskalną zapobiegającą obniżaniu cen alkoholu i preferującą napoje niskoprocentowe (...) kontrolę ilości i usytuowania punktów sprzedaży”. Autorzy nowej edycji Programu skupili się także na zagadnieniach edukacji społecznej i promocji zdrowia oraz nadzoru nad przestrzeganiem zasad prawnych, służących kontroli działalności gospodarczej w zakresie obrotu napojami alkoholowymi. Dodatkowo, w nawiązaniu do nowelizacji z 1996 r. ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, do strategii Programu włączono działania wspierające gminne programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

Pomimo że narodowe programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych powstawały w okresie dominacji kwestii rynkowych w polityce wobec alkoholu, w ich treści stale pojawia się kwestia podaży alkoholu. Ranga legislacyjna programów nie pozwala na formułowanie propozycji zmian w rozwiązaniach polityki wobec alkoholu, stanowi natomiast wyraźny komunikat płynący z pozycji instytucji zdrowia publicznego. Narodowe programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych tworzą ramy działania w obszarze polityki wobec alkoholu. Stanowią jednocześnie element globalnych strategii i planów działania, opracowywanych na poziomie europejskim. Ich celem jest zmniejszanie szkód zdrowotnych i społecznych związanych z nadużywaniem alkoholu, jak również dbałość o wyniki ekonomiczne. Programy są spoiwem polityki wobec alkoholu i uzupełnieniem zapisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

## DYSKUSJA

Analiza legislacji w zakresie ograniczania popytu na alkohol nasuwa szereg refleksji dotyczących nie tylko zmian filozofii prawa odnoszącego się do alkoholu, ale i społecznej percepcji zagadnień związanych z jego konsumpcją. Od początku lat dziewięćdziesiątych alkohol tracił negatywne i szkodliwe znaczenie, przypisywane substancjom psychoaktywnym, stając się zwyczajnym, a także – szczególnie w przypadku piwa – popularnym produktem konsumenckim. Nowe, typowe dla społeczeństw funkcjonujących w warunkach gospodarki wolnorynkowej treści kultury wpłynęły na poziom i wzory konsumpcji, egalitaryzując spożycie alkoholu i czyniąc go produktem powszechnie dostępnym, elementem stylu życia.

Warunki strukturalne gospodarki kapitalistycznej wywierają presję na instytucje państwowe, wpływając na rozwiązania legislacyjne, które nie krępowałyby produkcji i dystrybucji dóbr. Dotyczy to również alkoholu. Obok braku zgody na regulację podaży, również ograniczenia w sferze reklamy i promocji alkoholu są postrzegane jako próba ograniczenia wolności handlu oraz wolności słowa. Na zarzuty przedstawicieli środowisk zdrowia publicznego przemysł odpowiada własnymi, wewnętrznymi regulacjami standardów reklamy. Jednakże, jak wskazują wyniki badań, w regulacjach tych nie należy pokładać zbyt wielkich nadziei (30). Przemysł alkoholowy podaje w wątpliwość fakt wpływu reklam na zwiększenie konsumpcji alkoholu, podczas gdy w innym miejscu jednocześnie informuje o wzroście sprzedaży dzięki udanym zabiegom marketingowym. Sceptykom zostaje podana informacja, że zakaz reklamy nie redukuje szkód związanych z nadużywaniem alkoholu. Pomimo wysiłków ustawodawcy w zakresie ograniczenia reklamy i promocji alkoholu, piwo jest produktem „budującym więź społeczną i przeciwdziałającym społecznej alienacji; produktem związanym z relaksem, odprężeniem i dobrą atmosferą; kojarzącym się ze zdrowiem, energią, naturalnością i ekologią” (26).

Institucje zdrowia publicznego, przede wszystkim PARPA, proponują rozwiązania w formie programów edukacyjnych i informacyjnych, których skuteczność jest niewielka (30). Wspólnym mianownikiem kampanii edukacyjnych są akcje skierowane do młodzieży. Jest to zapewne podyktowane faktem, iż dzieci i młodzież są obiektem wyjątkowej uwagi i wrażliwości opinii publicznej. Niestety, spora liczba inicjatyw podejmowanych w sprawie spożywania alkoholu przez osoby niepełnoletnie przyczyniła się do postrzegania młodzieży w sposób zuniformizowany, jednowymiarowy, a tym samym wygodny z punktu widzenia instytucji wychowawczych, które mogły wykazać się akcjami profilaktycznymi wymierzonymi w alkohol i inne substancje psychoaktywne. Obraz młodych ludzi narażonych na niebezpieczeństwo był potęgowany przez alarmistyczne doniesienia o rozmiarach procederu. Jeśli na pytanie: „Czy kiedykolwiek w życiu piłeś alkohol?” otrzymywano 90% odpowiedzi pozytywnych, formułowano twierdzenia, że 90% młodzieży pije alkohol. Było to ewidentne nadużycie interpretacyjne, ponieważ z faktu, że 90% młodzieży miało jakikolwiek kontakt z alkoholem nie wynika, że 90% młodzieży pije alkohol (31). Troska o najmłodszych znalazła swój wyraz w decyzji

polskiego parlamentu, kiedy to dzień 1 czerwca (Międzynarodowy Dzień Dziecka – przyp. aut.) został oficjalnie obwołany Dniem bez Alkoholu. W naciskach zarówno instytucji państwowych, jak i podmiotów rynkowych na prowadzenie działań profilaktycznych skierowanych do młodzieży, uwidacznia się strategia polegająca na odwróceniu uwagi od spożywania alkoholu przez dorosłych. Picie alkoholu przez młodzież stanowi ok. 10% globalnego spożycia alkoholu. W ten sposób ciężar rzeczywistych szkód wywołanych przez alkohol zostaje zepchnięty na dalszy plan, staje się sprawą przemilczaną i przez to poniekąd unieważnioną.

Analizując zapisy ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi można dokonać próby rekonstrukcji zmian w zakresie ograniczania popytu na alkohol:

#### *lata 1982–1989*

Dominacja modelu kontroli podaży alkoholu (m.in. czas, miejsce, cena, ograniczenia w sprzedaży) oraz stworzenie warunków do właściwego finansowania działań profilaktycznych.

#### *lata 1990–2000*

Odejście od polityki ograniczania podaży alkoholu, zwrócenie się ku zagadnieniom edukacji społecznej, podtrzymanie zakazu reklamy i promocji alkoholu, podniesienie problematyki spożywania alkoholu przez młodzież.

#### *lata 2001–2005*

Prowadzenie programów profilaktycznych opartych na strategiach edukacji społecznej oraz stopniowa liberalizacja przepisów dotyczących reklamy i promocji alkoholu, utrzymywanie priorytetu profilaktyki wśród młodzieży.

Na kolejnych nowelizacjach ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, które miały miejsce w okresie ponad dwudziestu lat jej obowiązywania, odcisnęły swoje piętno procesy polityczne, społeczne i ekonomiczne. Upolitycznienie kwestii alkoholowej w pierwszej połowie lat osiemdziesiątych oraz jej urynkwienie w latach dziewięćdziesiątych spowodowało stopniowe ograniczenie potencjału działania instytucji zdrowia publicznego. Moralny aspekt spożywania alkoholu nie został zawieszony. Istnieje nadal, z tym wyjątkiem, że przemysł, w przeciwieństwie do władzy politycznej, nikt nie obwinia o rozpijanie społeczeństwa. O sile przemysłu może świadczyć choćby fakt wyłączenia piwa z szeregu ograniczeń dotyczących jego obrotu i promocji. W rezultacie stężenie alkoholu w piwie wzrosło do poziomu ok. 6%, a na rynku pojawiła się gama piw mocnych w przedziale 6–8% alkoholu, poszerzając tym samym możliwości sprzedaży.

Kompromisy w tworzeniu prawa były, niewątpliwie, efektem wprowadzania rozwiązań służących rynkowi. Można wyrazić przekonanie, że państwo zostało zepchnięte na obszary działania, w których nie krępuje instytucji rynkowych (32). Rolą ekspertów, także w dziedzinie zdrowia publicznego, staje się tworzenie i przesyłanie

komunikatów adresowanych do społeczeństwa refleksyjnych jednostek. Tak wyposażone jednostki dokonują wyborów moralnych na własny koszt. Urefleksyjnienie ma charakter strukturalny – jest niezależne od woli jednostek, podczas gdy zadanie kontroli ryzyka zostaje ulokowane w sferze prywatnej (33, 34). Transfer odpowiedzialności jest wygodny zarówno dla tracącego swe wpływy państwa, jak i dla rynku, ze względu na ograniczenie kosztów związanych z ryzykiem. Brak wyraźnego poparcia społecznego, umocowania działań polityki wobec alkoholu w określonych ruchach społecznych czy inicjatywach obywatelskich powoduje, że polityka ta „ucieka się” do strategii dzielenia się odpowiedzialnością za powstawanie problemów związanych z nadużywaniem alkoholu. Partnerów szuka się wśród szkół, organizacji rodziców czy wreszcie w przemyśle alkoholowym (35). Platformą porozumienia jest prowadzenie akcji edukacyjnych. Edukacja łączy w sobie ideały współczesnego, sytego społeczeństwa: stymuluje rozwój, nie ograniczając wolności jednostek. Dojrzałe, nasycone społeczeństwa (*saturated societies*) nie znoszą ingerencji państwa w dziedzinę wyborów indywidualnych (36). Są w stanie zatroszczyć się o siebie same, potrzebują do tego jedynie rzetelnej informacji popartej wynikami badań. Jeżeli ktoś ma problem z nadużywaniem alkoholu, to jest zapewne nieodpowiedzialny i w skutek tego sam sobie winien.

W polityce wobec alkoholu wyraźnie rysują się trendy: odejście od narzędzi regulujących podaż w stronę profilaktyki i ograniczania popytu. Kontrola cen alkoholu, regulacje dotyczące miejsca i czasu sprzedaży, ograniczenia w marketingu alkoholu są uznawane za naruszanie praw wolnego rynku, wolności konsumenciej – przejaw wstecznego myślenia bądź demagogii. Filozofia kryjąca się za działaniami profilaktycznymi spełnia wymogi funkcjonalne narzucane przez obecny system społeczno-gospodarczy. Dodatkowym utrudnieniem dla regulacji prawnych, mających za cel ograniczenie spożywania alkoholu, są treści kultury, w których obecna jest zarówno akceptacja spożywania alkoholu, jak i przekonanie, że wszelkie ingerencje ze strony państwa stanowią zamach na wolność jednostki, rozumianej zazwyczaj jako wolność konsumpcji. Zagrożeniem dla polityki wobec alkoholu jest także fakt postrzegania instytucji zdrowia publicznego jako cenzora, uzurpującego sobie prawo do moralizowania i zmuszającego konsumentów do funkcjonowania w świecie zakazów, na przekór ich codziennym praktykom.

## PIŚMIENNICTWO

1. Luhmann N (1994) *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
2. Stockwell T (2006) Alcohol supply, demand and harm reduction: What is the strongest cocktail? *International Journal of Drug Policy*, 17, 268–277.
3. Edwards G, Anderson P, Babor TF (1994) *Alcohol Policy and the Public Good*. New York: Oxford University Press.
4. Mosher J, Cowan R (1985) Public health implications of beverage marketing: Alcohol as an ordinary consumer product. *Contemporary Drug Problems*, 12 (4), 621–657.



5. Świątkiewicz G, Wieczorek Ł (2009) Ewolucja regulacji prawnych dotyczących podaży alkoholu w Polsce w latach 1982–2005. *Alkoholizm i Narkomania*, 3, 223–242.
6. Miturska E, Dąbrowska K (2009) Lecznictwo uzależnienia od alkoholu w Polsce w latach 1982–2005. *Alkoholizm i Narkomania*, 4, 365–386.
7. Wniosek o realizację projektu badawczego finansowanego w ramach działalności statutowej (2005) *Ewaluacja polityki wobec substancji psychoaktywnych w Polsce*. Warszawa: Instytut Psychiatrii i Neurologii Zakład Badań nad Alkoholizmem i Toksykomaniami, maszynopis, 4.
8. Bielewicz A, Moskalewicz J (1982) Temporary prohibition: the Gdańsk experience, August 1980. *Contemporary Drug Problems*, 11, 367–381.
9. Moskalewicz J, Sierosławski J (1985) Alkohol i robotnicy. W: Wójcik P (red.) *Problemy patologii i przestępczości. Położenie klasy robotniczej*. Warszawa: Akademia Nauk Społecznych, 257–344.
10. Bielewicz A (1986) Sierpień’85. Postawy mieszkańców Lublina wobec wezwania trzeźwościewego Kościoła. Warszawa.
11. Przemysł spirytusowy i drożdżowy w latach 1919–1984. Raport POLMOS, maszynopis.
12. Profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych w 1991 r. Biuro Pełnomocnika Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej ds. Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Warszawa, 1992.
13. Moskalewicz J, Wieczorek Ł (2009) Dostępność, konsumpcja alkoholu i konsekwencje picia – trzy dekady doświadczeń. *Alkoholizm i Narkomania*, 4, 305–337.
14. PARPA (1998) Profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych w Polsce w 1997 roku. Sprawozdanie z realizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 1997 roku. Warszawa.
15. Fatyga B, Fluderska G, Sochocki MJ, Wojcieszek KA (2000) *Społeczny świat drugiego elementarza*. Zeszyty Profilaktyki Problemowej, Warszawa: Toret.
16. Ostaszewski K, Bobrowski K (2008) Polityka i profilaktyka. Bariery w rozwoju programów opartych na naukowej wiedzy. W: Katarzyna Okulicz-Kozaryn, Krzysztof Ostaszewski (red.) *Promocja zdrowia psychicznego. Badania i działania w Polsce*. Instytut Psychiatrii i Neurologii, 53–76.
17. Dąbrowska K (2005) Marketing alkoholu w Polsce. *Alkoholizm i Narkomania*, 15, 433–447.
18. Świątkiewicz G (1997) Kwestia piwa w okresie transformacji społeczno-ustrojowej w Polsce. *Alkoholizm i Narkomania*, 1, 11–19.
19. Moskalewicz J (1991) Alcohol as an economic issue: recent Polish experience. *Contemporary Drug Problems*, 18, 407–415.
20. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o opłacie skarbowej. Dz.U. z dnia 13 czerwca 2001 r.
21. Ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Dz.U. z dnia 2 lipca 2004 r.
22. [http://www.kp.pl/pl/\\_files/kodeks\\_reklamowy.pdf](http://www.kp.pl/pl/_files/kodeks_reklamowy.pdf)
23. <http://www.fob.org.pl/index.php>
24. [http://www.kp.pl/odpowiedzialnosc\\_spoeczna/odpowiedzialne\\_spozycie\\_alcoholu](http://www.kp.pl/odpowiedzialnosc_spoeczna/odpowiedzialne_spozycie_alcoholu)
25. Greenfield T, Rogers J (1999) Who drink most of the alcohol in the U.S.? The policy implications. *Journal of Studies on Alcohol*, 60, 78–89.
26. [http://www.browary-polskie.pl/rynek\\_piwa/badania.php](http://www.browary-polskie.pl/rynek_piwa/badania.php)
27. <http://www.browary-polskie.pl>
28. Narodowy Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (1996) *Program Działań Administracji Rządowej na lata 1997–1999*. Warszawa: PARPA.
29. PARPA (2001) *Rozwiązywanie Problemów Alkoholowych. Regulacje prawne i programy działania*. Warszawa: PARPA.
30. Anderson P, Baumberg B (2007) *Alkohol w Europie. Raport z perspektywy zdrowia publicznego*. Warszawa: Parpamedia, 224–227.
31. Świątkiewicz G (1993) Alkohol w życiu młodzieży. *Alkoholizm i Narkomania*, 13, 113–128.

32. Habermas J (2007) *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej*. Warszawa: PWN.
33. Giddens A (2005) *Nowoczesność i tożsamość. Ramy późnej nowoczesności*. Warszawa: PWN.
34. Beck U (2002) *Spoleczeństwo ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*. Warszawa: Wydawnictwo Scholar.
35. Sulkunen P, Rantala K, Maatta M (2004) The ethics of not taking a stand: dilemmas of drug and alcohol prevention in a consumer society – a case study. *International Journal of Drug Policy*, 15, 427–434.
36. Sulkunen P (1997) Ethical issues and alcohol policy in saturated society. *Addiction*, 92, 1117–1122.

Adres do korespondencji

Michał Bujalski

Zakład Badań nad Alkoholizmem

i Toksykomaniami

Instytut Psychiatrii i Neurologii

ul. Sobieskiego 9, 02–957 Warszawa

tel. (22) 4582 784

e-mail: [bujalski@ipin.edu.pl](mailto:bujalski@ipin.edu.pl)

otrzymano: 23.09.09

przyjęto do druku: 30.11.09