

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Pascale Emily Jurenc

Mentor: izr. prof. dr. Andrej A. Lukšič

Politika socialne države do alkoholizma

Diplomsko delo

Ljubljana, 2016

ZAHVALA

Zahvaliti se želim mentorju, izr. prof. dr. Andreju Lukšiču za pokazano svojstveno pot študija ter podporo in vzpodbudo pri nastajanju diplomskega dela.

Ob tej priložnosti pa se želim zahvaliti tudi vsem, ki ste mi bili v času študija v podporo in brez katerih bi bila moja pot popolnoma drugačna:

- mami, hvala, ker mi brezpogojno stojiš ob strani celo življenje in si zame vedno *tu*, kadar te potrebujem,
- *tebi* Boris, ki me dopolnjuješ točno v tistih stvareh katere meni manjkajo in me učiš prave ljubezni,
 - bratu Niku, ki v mojem življenju zasedaš prav posebno mesto,
 - babici in dedku za vse spodbude in pomoč v času študija,
 - Teoriji Eksena, brez katere bi bilo moje življenje prazno in puhlo.

Diplomsko delo posvečam tebi ati Damjan, ki si v mojem življenju odigral zelo pomembno vlogo, ter me na svoj edinstven način podpiral.

Hvala!

Politika socialne države do alkoholizma

V diplomskem delu smo se ukvarjali s problemom prekomernega konzumiranja alkohola in vplivanjem le-tega na socialno državo. Namen dela je predstaviti delovanje socialne države s področja alkoholne politike na primeru dveh evropskih držav. V prvem delu smo ugotavljali samo delovanje socialne države, raziskovali njen nastanek in mehanizme, s katerimi deluje. V drugem delu diplomskega dela smo s pomočjo policy analize ugotavljali podobnosti in razlike s področja alkoholne politike. Prekomerno uživanje alkohola namreč nima posledic samo za posameznika, ki prekomerno konzumira alkohol, temveč za slehernega državljana. Za primerjalno policy analizo smo izbrali dve državi, Slovenijo in Nizozemsko; Nizozemsko z razmeroma nizko stopnjo konzumiranja alkohola in Slovenijo z visoko. Ugotovili smo, da je učinkovitost zakonsko sprejetih aktov, ki so ustrezno sankcionirani, bistveno višja kot izvajanje preventivnih programov.

Ključne besede: socialna država, alkoholna politika, problem, policy.

Welfare state policy concerning alcoholism

The diploma thesis deals with the problem of excessive alcohol consumption and its effect on the welfare state. The purpose of the paper is to present the functions of the welfare state in the alcohol policy area, considering two European countries as examples. Therefore, the first part of the paper deals with findings about the functions of the welfare state, the research of its origin and the state operating mechanisms. In the second part of the diploma paper, the author aims to establish the similarities and differences between the two countries' alcohol policies by means of policy analysis. Excessive alcohol consumption does not have implications only for the individual, who abuses alcohol, but also for every other citizen. Slovenia and the Netherlands were the two countries chosen for the comparative policy analysis, the Netherlands having a relatively low rate of alcohol consumption and Slovenia having a high rate. As a conclusion, the findings show that the efficiency of legal acts, which are suitably sanctioned, is considerably higher than the implementation of prevention programmes.

Keywords: welfare state, alcohol policy, problem, policy.

KAZALO

1 Uvod.....	6
2 Metodološki okvir	8
2.1 Namen, cilji, raziskovalne teze	8
2.2 Metodologija.....	8
3 Razvoj socialne države.....	9
3.1 Bismarckove socialne reforme	10
3.2 Razmerje med državo blaginje in socialno državo	11
4 Socialne politike.....	12
5 Offejeve teze in socialna država	14
6 Oblikovanje socialnih politik	15
6.1 Od socialne države k izvajanju prakse socialnih politik.....	16
7 Posledice prekomernega uživanja alkohola na (socialno) državo	17
8 Javnopolični igralci in omrežja.....	18
9 Problem prekomernega konzumiranja alkohola	20
9.1 Legislativna zgodovina problema.....	21
9.2 Faza javnopoličnega problema	21
10 Primerjalna analiza.....	22
10.1 Slovenija	22
10.2 Nizozemska.....	26
10.3 Primerjava Slovenija - Nizozemska.....	27
11 Zaključek.....	28
12 Literatura.....	29
Tabela 4. 1: Razvojna definicija socialnih držav.....	13
Tabela 8. 1: Državni in civilnodružbeni igralci Slovenije in Nizozemske.....	19
Tabela 10. 1: Programi preventivnega preprečevanja posledic prekomernega uživanja alkohola v Sloveniji.....	23

1 Uvod

Hegel pri ločitvi države in družbe pogreša del, ki bi predstavljal povezavo in spravo med »splošnim« in »posebnim«. Po njegovo družba in nevtralna pravna država potrebujeta dopolnitev v obliki socialne države, saj sami ne moreta obvladovati procesa siromašenja in proletarizacije plebsa. Prav socialna država naj bi bila tista, ki bi vsakemu državljanu zagotavljala existenco. V kontekstu njegovega razločevanja med priznavanjem legitimitete meščanski družbi in vztrajanjem pri dopolnilni »socialni« vlogi države poudarja razločevanje med državo in družbo. V tem kontekstu je sredi prejšnjega stoletja pri več politično različno usmerjenih mislecih nastal pojem socialne politike (Kolarič 1990, 39).

Z dvajsetim stoletjem se je začelo podirati ravnotežje liberalne države (razmerje med tremi sferami; zasebno, javno in družbeno), kar se je zgodilo kot odgovor na gospodarsko krizo, drugo svetovno vojno in uvedbo splošne volilne pravice. Do takrat se je namreč razredna enovitost izražala v predstavnihstvu, na tej točki pride do njenega razkroja. Posledice tega so bile zahteve po enakomernejši delitvi narodnega dohodka, odpravljanju gospodarske podrejenosti nižjih razredov in večji socialni varnosti, tako nekdanjih nižjih razredov kot posameznikov ob boleznih, nesrečah, brezposelnosti in starosti. Na tej točki pa se zgodi prelom in prisila postane neučinkovito sredstvo za reševanje problemov, zato je država prisiljena začeti z načrtovanjem in poseganjem v trg. K temu je še dodatno pripomogla druga svetovna vojna, ki je pospešila izpopolnjevanje sposobnosti države, da je nadzorovala in usmerjala gospodarstvo (Mateucci 1999, 144).

Socialna država, ki se v svoji sodobni različici začinja z Bismarckovo socialno zakonodajo, je izpopolnjena verzija antične države. Je država, ki postane najvišji rabsodnik v gospodarstvu. Je posodobljena različica starih merkantilističnih politik, podobno kot imajo nacionalna podjetja ali podjetja z državno udeležbo prednike v kraljevih manufakturah. Država namreč ne more več podrejenim razredom naložiti bremen, ne da bi jim v zameno za to prepustila pravico do državljanstva in udeležbe. Hkrati pa mora posredovati v družbenem spopadu, v primeru nevarnosti in ogrožanja njene moči (Mateucci 1999, 144–145).

Problemi, s katerimi se sooča socialna država, so tudi razširjenost alkohola med prebivalci in posledice, ki jih ta prinaša. Razširjenost alkohola in njegovega prekomernega uživanja ima namreč resne posledice tako za posameznika kot za celotno družbo. Odvisnost od alkohola in njegovo škodljivo uživanje sta povezana s številnimi negativnimi posledicami: izguba produktivnosti, kriminalna dejanja, nasilje, težave v družini in druge raznorazne nesreče.

Tovrstna odvisnost je problem celotnega sveta, saj je odvisnih od alkohola že več milijonov ljudi (Zavod 112, 2013).

V prvem delu diplomskega dela bomo tako obravnavali socialno državo, njen nastanek in mehanizme, s katerimi deluje. V drugem delu diplomskega dela bomo naredili policy analizo izvajanja alkoholne politike in ugotavljali posledice ter mehanizme, s katerimi država preprečuje prekomerno uživanje alkohola. Osredotočili se bomo na posledice, ki jih ima prekomerno uživanje alkohola na mehanizem socialne države. Primerjavo bomo izvedli na empirični ravni med Slovenijo in Nizozemsko.

2 Metodološki okvir

2.1 Namen, cilji, raziskovalne teze

Namen diplomskega dela je opisati in predstaviti delovanje socialne države na praktičnem primeru.

Cilj je primerjati alkoholne politike in posledice njihovega izvajanja na primeru dveh evropskih držav - Slovenije z visoko stopnjo razširjenosti alkohola in Nizozemske z nižjo.

Teza naloge je, da država z ustrezno politiko do alkohola zmanjšuje tveganje za alkoholiziranost pri njenih prebivalcih.

2.2 Metodologija

Upoštevajoč namen diplomskega dela, v prvem delu diplomskega dela vsekakor ni cilj uporaba kvantitativnih podatkov, saj le ti ne zagotavljajo vpogled v globino polja vedenja. S čimer ne trdimo, da so ti nepomembni, vendar za ta del niso relevantni.

Diplomsko delo temelji na razumevanju, ki je eden temeljnih pristopov Hannah Arendt. Hannah Arendt (2007, 207) pove, da je ravno razumevanje tisto, ki je neskončno in ne more prinesiti končnih rezultatov, temveč je način, kako biti živ. Pomemben element razumevanja pa je tudi način branja. Branje je namreč način širjenja našega polja vedenja, s katerim se soočimo takoj ob prvem stiku z izobraževalnim sistemom. Način branja pa je ključni segment pri razumevanju tekstov. Zato bomo v prvem delu diplomskega dela najprej preleteli zbrano literaturo in jo razvrstili glede na relevantnost obravnavane teme. Temu bo sledilo analitično branje in primerjava tekstov (Adler 1972). V prvem delu bo vodilo razumevanje socialne države z namenom kasnejše praktične uporabe, zato bo smiselno, da preko interpretacije posameznih avtorjev pridemo do razumevanja, kaj socialna država je.

Praktični del diplomskega dela bo vseboval primerjavo alkoholnih politik Slovenije in Nizozemske. V ta namen bomo uporabili policy analizo. Policy analiza je namreč tista, ki prispeva k izvajanju javnih politik (Fink-Hafner 2007). Ukvarjali se bomo s samo implementacijo oziroma izvedbo javnih politik s področja razširjenosti alkohola in s posledicami, ki jih ima prekomerno uživanje alkohola na zdravstveno politiko. Osredotočili se bomo na šibko skupino tistih, ki zaradi posledic prekomernega uživanja alkohola kot delovna sila izpadejo iz menjalnih odnosov.

3 Razvoj socialne države

Pred prvo svetovno vojno se je razvoj socialne politike začel v Angliji. Ta je bila prva in najhitreje rastoča industrijska dežela. Razlog za to izvira iz množičnih migracij, katerih posledica je bilo siromaštvo. Vzhajajočemu kapitalizmu je seveda migracijski tok predstavljal poceni delovno silo in enkratni vir zaslužka, saj so se delavci toliko bolj trudili za delovno mesto, hkrati pa se je s tem povečevala nezmožnost obogatitve proletariata. Nenaden tok je prinesel tudi negativne posledice, kot na primer množice beračev in potepuhov, ki so ogrožali javni red in varnost. Te so sprva reševali z nasiljem, vendar so kmalu ugotovili, da to ne bo več dolgo možno, zato so uvedli nove politike, kot na primer Zakon o pomoči revnim iz leta 1601, katerega cilji so bili zaposlitev nezaposlenih, prisiliti revne, da si najdejo delo, poiskati službo za otroke nezaposlenih staršev in dajati podporo tistim delodajalcem, ki so bili pripravljeni zaposliti nezaposlene. Vendar pa za izvajanje tega v tem obdobju še ni skrbela država temveč župnija (Rus 1990, 26–27).

Velik prispevek k nadaljnjemu razvoju socialnih politik je imela tudi Deklaracija o človekovih in državljanskih pravicah iz leta 1791, ki je zagotovila pravico do dela vsem, ki so ga bili zmožni opravljati, tistim, ki za delo niso bili sposobni, pa socialno zaščito. V tem obdobju je bila prvič podana pobuda, da reševanje socialnih problemov prevzame država in ne več institucija, ki je imela do tega trenutka poglavitno vlogo - cerkev. Pri samem prenosu socialnih funkcij iz cerkve na državo je resda imela večjo vlogo ideologija, ampak kljub temu so na trenutke odločilno vlogo igrale spremembe v socialnih strukturah (Rus in Toš 2005, 68). Kljub neuresničitvi Deklaracije o človekovih in državljanskih pravicah pa so se njene ideje ohranile v družbi tudi po drugi svetovni vojni¹ (Rus 1990, 29).

Med svetovnima vojnama imajo največji vpliv na razvoj socialne politike in socialne države trije dogodki, in sicer (Rus 1990, 31):

- ruska revolucija in Leninov koncept socialne politike,
- svetovna kriza in Rosseveltov New Deal in
- Hitlerjeva socialna država.

¹ K temu priča Zakon cesarja Viljema I. iz leta 1881 in osnovna načela socialne politike pruskega deželnega prava iz leta 1894 (Rus 1990, 30).

V tem obdobju se oblikujejo termini in nekateri koncepti, ki imajo viden vpliv tudi v kasnejšem oblikovanju socialnih politik in socialne države. Pojavijo se na primer pomoč državljanom v primeru nezmožnosti za delo, tendenca po oblikovanju enotnega socialnovarstvenega sistema, določitev denarne socialne pomoči, zdravstvene oskrbe državljanov ... (Rus 1990, 32–33).

Po drugi svetovni vojni postane v razvitih kapitalističnih demokracijah glavna formula za ohranjanje miru »socialna država« (Offe 1985, 86). Sam razvoj socialne politike torej ni potekal zgolj na podlagi neke celovite in dovršene zamisli, ampak s postopnim uvajanjem socialnih programov in širitvijo le-teh na vedno večji del prebivalstva (Rus 1990, 20). Zgodovinsko gledano je torej socialna država rezultat raznolikih dejavnikov, ki se, glede na prostor in čas, pojavljajo v različnih oblikah in sestavah (Offe 1985, 87).

3.1 Bismarckove socialne reforme

V 80. letih 19. stoletja so v Nemčiji uvedli prve zakone iz socialne politike, ki so jih označili za začetek moderne socialne politike. Ti so nastali pod vodstvom takratnega nemškega kanclerja Bismarcka. Pojav socialne države v Nemčiji pa vsekakor ni naključje, temveč je posledica hitre industrializacije in spremembe v strukturi prebivalstva ter urbanih socialnih problemov, ki so začeli izražati potrebo po intervenciji države (Puljiz 1995, 243).

Pred Bismarckovimi reformami so sicer že poznali državne ukrepe, ki jih lahko uvrstimo v začetke državnega socialnega intervencionizma in o katerih smo že govorili, ampak Bismarckove reforme so tista točka v razvoju socialne politike, ki je pripomogla k nastanku socialne države. V naslednjih nekaj desetletjih je v okviru tega prišlo do številnih zakonskih omejitev. V Nemčiji je tako na primer pred letom 1845 je prišlo do prepovedi in omejitve števila ur dela mladoletnih. Leta 1845 je bil sprejet splošni zakon o obrti, ki je pooblastil občine, da prisilijo vsakega mojstra in pomočnika, da ta postane član obrtniškega združenja in s tem prispeva članarino. Temu je sledila še sprememba zakona iz leta 1848, ki je odprla možnosti prisiljenja delodajalcev k plačevanju prispevkov za obrtniško združenje in kasneje razvoj delavskega gibanja. Leta 1875 pride na Kongresu v Goti do združenja delavskih partij, ki tri leta kasneje prepovejo socialdemokratski časopis in zapro socialdemokratske prvake na podlagi Zakona proti na splošno nevarnih gibanj (teženj) iz leta 1878 (Puljiz 1995, 243).

Leta 1881 so poleg že omenjenih omejitev bili predlagani tudi projekti in predlogi zakonov, s katerimi se je hotelo obvezati delodajalce k sklenitvi zavarovanja za svoje zaposlene za primer delovne nesreče. Delodajalci bi po tem predlogu zakona morali plačevati prispevek za

zavarovanje, s katerim upravlja država in ga tudi subvencionira, kar je sicer parlament zavrnil, sprejel pa je princip obveznega zavarovanja. Leta 1883 je tako bil sprejet Zakon o obveznem zavarovanju v primeru bolezni. Z njim je bilo sprejeto obvezno zdravstveno zavarovanje za vse delavce v proizvodnji, katerih prihodek ni presegal 2000 mark. S to reformo je Bismarck v osnovi ciljal na bolj siromašne zaposlene. Ti so morali plačevati dve tretjini potrebnih sredstev v zdravstveni sklad, preostalo tretjino pa je kril delodajalec. Kontrolo nad izvajanjem programa so izvajale neodvisne institucije (Puljiz 1995, 244).

Leto kasneje je bil sprejet Zakon o nesrečah pri delu, v katerem so bila sprejeta načela iz leta 1881 in po njem so delodajalci morali obvezno plačevati v korporativne blagajne, iz katerih so se plačevala nadomestila za invalidnost, kot posledice nesreč pri delu. Tretji uveden zakon pa je bil Zakon o invalidskem in pokojninskem zavarovanju, sprejet leta 1889, v katerega so polovico plačevali delodajalci, polovico pa delavci. Leta 1911 so bili vsi trije zakoni združeni v kodeks socialnega zavarovanja (Puljiz 1995, 245).

Socialno zavarovanje je bilo torej prvič uvedeno na iniciativo državne oblasti. Ne glede na strinjanja ali nestrinjanja s strani posameznih socialnih akterjev se je utrdil koherenten sistem socialnega zavarovanja, ki je temeljil na obveznih prispevkih delodajalcev in delavcev, pod kontrolo in subvencijo države. Preko avstro-ogrske zakonodaje je ta model prispel tudi v druge dele Evrope in zaznamoval razvoj socialnega zavarovanja (Puljiz 1995, 246). Z zgoraj navedenimi akti je bila tako konstituirana prva socialna država.

3.2 Razmerje med državo blaginje in socialno državo

Danes je pogostokrat nejasno razmejevanje države blaginje in socialne države. Novak (1997, 8) pravi, da je država blaginje opredeljena kot »država, ki je prevzela odgovornost za socialno varnost in blagostanje državljanov« in jim zagotavlja ustrezen življenjski standard. Izhodišče države blaginje je namreč državljan, ki ima poleg civilnih in političnih pravic tudi socialne (Trbanc 1992, 98). Od stopnje države blaginje pa je odvisna tudi socialna politika države. Ta temelji na delovni blaginji, njena naloga pa je, da rešuje politične, socialne in ekonomske probleme družbe, preko sistema, ki bi zagotavljal polno zaposlenost prebivalstva (Rus 1990, 242).

Države, ki so nase prevzele odgovornost za socialno varnost in blaginjo državljanov, torej imenujemo države blaginje (Rainwater v Novak 1996, 923). Govorimo o državnih posegih, katerih cilja sta zagotavljanje varnosti in ustreznega življenjskega standarda (Novak 1996, 923). Izvajanje tovrstnih odgovornosti in socialnih pravil potekata v štirih družbenih

podsystemih: družini in civilni družbi (ki ju povezuje solidarnost), politiki in gospodarstvu (ki ju povezuje lastnina in produktivnost). Dohodek pa se prerazdeli v obliki treh principov. Prvi princip izhaja iz moralne obveze - skrb družbe za svoje člane, drugi je princip prispevka, v katerem se preko

izvršne oblasti posameznikom razdelijo njihovi lastni prispevki in prihranki, tretji pa je princip socialnega državljanstva. Vsi trije se med seboj prepletajo, zgodovinsko pa so se pojavljali v soodvisnosti (Novak 1996, 923). Model blaginje je rezultat zapletenih notranjih značilnosti vsakega družbenega sistema in zunanjih vplivov iz okolja konkretnega sistema, kar se izraža v lokalnih posebnostih (Novak 1996, 924).

Država blaginje torej preko zagotavljanja socialnega minimuma socialnih, zdravstvenih, izobraževalnih in drugih storitev zagotavlja socialno blaginjo državljanov. Socialna država pa zagotavlja eksistenčni minimum. Ta skrbi za ohranjanje relativnega družbenega položaja in zadovoljuje osnovne potrebe preživetja preko sistema socialne pomoči in zavarovanj, katerih začetek sega v obdobje omenjenih Bismarckovih reform (Črnak Meglič 2000, 72). Danes je težko govoriti samo o državi blaginje ali samo o socialni državi, saj se že razvojno koncepta prepletata. Hkrati pa ugotavljamo, da se je socialna država pravzaprav razvila v državo blaginje (Rus in Toš 2005, 53).

4 Socialne politike

Po drugi svetovni vojni je bila kot temeljni koncept držav in državne prakse sprejeta Keynesova socialna država (v nadaljevanju KSD), ne glede na strankarsko usmeritev. Na eni strani je prinašala korist kapitalističnemu gospodarstvu, na drugi pa je prihajalo do razrednih konfliktov, ki so bili vedno bolj gospodarski in institucionalizirani (Offe 1985, 134). Ugotovimo lahko, da je ravno druga svetovna vojna merilo nastanka socialne države zaradi potrebe po administrativnem aparatu, ki bi reševal vprašanje repatriacije otrok, pomoči vdovam, invalidom in drugim žrtvam druge svetovne vojne (Rus 1990, 24).

Država torej ni več samo opazovalec, temveč postane aktivni regulator trga in družbenega življenja, za kar mora prevzemati odgovornost in učinkovito izvajati človekove pravice in svoboščine, kar je bistvo modela ustavne demokracije (Teršek 2015, 232–233).

Socialna politika je rezultat potrebe po regulaciji trga delovne sile. Ta, kot pravi Andersen (v Rus 1990, 21), skrbi za reprodukcijo delovne sile in je potemtakem sredstvo za politično neodvisnost delavca od kapitala. Osnovni razlog za uveljavitev socialne politike je torej

širjenje družbe najemnih delavcev, ki poteka vzporedno z industrijsko družbo, ki je nezmožna sama poskrbeti za lastne socialne probleme. Če posežemo še dlje, ugotovimo, da je trg tisti, ki ne more rešiti niti težave revščine niti nezadostne izobrazbe delavcev; pravzaprav je nezmožen rešiti kakršenkoli socialni problem sodobnih družb (Rus 1990, 22).

Če je pred nastankom socialne države bila država označena zgolj kot stroj, ki služi kapitalistom, da obdržijo svojo oblast nad delavskim razredom (Lenin 1948, 22) in država kot taka ni obstajala od nekdanj, temveč se je pojavila z delitvijo družbe na razrede - gospodarje in sužnje (prav tam, 12), potem je socialna država tista, ki je v tej razredni delitvi medrazredni posrednik (Rus 1990, 24).

Tabela 4. 1: Razvojna definicija socialnih držav

RAZVOJNA FAZA	FUNKCIJA SOCIALNE POLITIKE	VRSTA SOCIALNE DRŽAVE
I	dobrodelna	rezidualne javne službe
II	(za)varovalna	socialna država
III	kvaliteta življenja	država blaginje
IV	izenačevalna	realsocialistična država

Vir: Rus 1990, 77

Wilensky (v Rus 1990, 73) meni, da v socialno politiko spadajo tisti programi, s katerimi so zagotovljeni minimalni standardi s področja prehrane, zdravja, izobraževanja in stanovanja. Socialna politika tako ne skrbi zgolj za socialno varnost temveč tudi kvaliteto življenja (Rus 1990, 74).

Če se torej na tej točki navežemo na raziskovalni del – alkoholno politiko, lahko vidimo da gre za mejo med socialno državo in državo blaginje. Saj ne samo, da je učinkovita alkoholna politika tista, ki državljanje varuje, temveč jim posledično daje tudi boljšo kvaliteto življenja in večjo varnost.

Skozi interpretacijo uvedbe Bismarckove reforme smo že govorili o nekaterih socialnih politikah, ki so bile sprejete ob uvedbi socialne države. V nadaljevanju pa se bomo osredotočili na socialne politike, s katerimi država intervenira na trg delovne sile in področje alkohola.

5 Offejeve teze in socialna država

Offe v svojem delu Družbena moč in politična oblast opredeli 8 tez za razvoj »kapitalistične države« in za materialistično raziskovanje politike. Oblikovanje socialnih politik poteka v odvisnosti od mehanizmov države. Da je Slovenija kapitalistična država, je razvidno iz njene strukture in delovanja oblasti v razmerju do materialne produkcije, pri čemer Offe poda 4 funkcionalne določitve, značilne za to obliko (Offe 1985, 59).

Offe trdi, da je »javna oblast posredno, po mehanizmu davčnega sistema, odvisna od obsega privatne akumulacije«. Torej, več kot neka avtonomno materialna produkcija proizvede, večja je količina davkov oz. denarja, ki se steka v državno blagajno, ta denar pa omogoča financiranje socialne države (Offe 1985, 60). Kljub temu da so davčni sistemi poznani že nekaj stoletij, do konca 19. stoletja niso imeli nobene distributivne funkcije. Z razvojem socialne države in njenih politik pa se je zgodil tudi prehod iz indirektnih na direktne davke², hkrati pa se je povečala tudi njihova količina (Rus 1990, 200). Če smo osredotočeni samo na eno izmed številnih politik, v našem primeru alkoholno, lahko vidimo, da država v našem primeru preko davka na trošarine, torej neposredno od prodane količine alkohola, s tem omogoča delno financiranje socialne države. Drugi mehanizem pa je preko davkov, pridobljenih preko zaposlenih v alkoholni industriji (ZTro 2016).

Dokler lahko vsi lastniki vnašajo svojo lastnino v menjalne odnose, država ne posega vanje. Kadar se zgodi, da eden izmed pogojev kapitalistične države ni več izpolnjen, je poseg nujno potreben. Na primer v času gospodarske recesije tako kapital kot delovna sila silijo iz prometa, ker kapital ni več pripravljen vlagati, lastniki delovne sile pa nimajo možnosti za delo. Brezposelnost tako postane točka socialne države, saj se država vključi s svojimi mehanizmi. Ta mehanizem je na primer skrajšanje delovnega časa, kar pa zadeva tako socialno državo kot državo blaginje, ki se trudi omogočati vsem posameznikom ugodne življenjske pogoje (Offe 1985, 63).

Strategije, s katerimi država posega v menjalni odnos, so različne. To počne na primer z ukrepom zaščite na način oprostitve davka za delodajalca za tiste brezposelne, ki še niso imeli prve zaposlitve, z omogočanjem pretoka znanja z raznimi Erasmus programi, s podpiranjem raziskovalnih in razvojnih politik ipd. Strategije izvajajo z instrumenti usmerjanja politike, na primer s spreminjanjem in uveljavljanjem zakonov. Država torej preko svojih mehanizmov (uveljavljanjem in spreminjanjem zakonov, financiranjem vladnih in nevladnih organizacij,

² Indirektni davki so davki na promet, davki na prodano blago, direktni davki pa so davki na osebne dohodke, imovino itd. (Rus 1990, 200).

projektov, namenjenih ozaveščanju ljudi) usmerja tudi politiko do alkoholizma. Vrednostne enote, ki izpadajo iz trga, država vrača nazaj tako, da vzpostavlja politične pogoje, za kar pa je potrebno imeti institucije, ki jih generira tako, da je izvajanje političnih pogojev in posebnih tipov produkcij sploh možno. Ti so nujen pogoj za vzpostavljanje in ohranjanje menjalnih odnosov. Državni mehanizmi socialne države s področja alkoholne politike pa so zakoni, sprejeti s strani vlade, in ukrepi, financirani s strani države, izvedeni s strani ministrstev, inštitutov in drugih nevladnih organizacij. V nadaljevanju si bomo podrobneje pogledali še nekaj mehanizmov in načinov, preko katerih država posega v civilno družbo (Offe 1985, 64–65).

6 Oblikovanje socialnih politik

Samo oblikovanje socialnih politik je odvisno od javnopolitičnih mehanizmov. To so konkretni načini poseganja države v civilno družbo. Brez tega država ne bi bila suverena in avtonomna, saj so ravno ti mehanizmi tisti, preko katerih država izkazuje svojo moč (Kustec Lipicer 2006, 90). Pri odločanju o sprejetju in uporabi določenega javnopolitičnega mehanizma ali socialne politike pa Ray Rist (v Kustec Lipicer 2006, 91) navaja slednja vprašanja, ki naj bi bila relevantna za državo pred odločitvijo o posameznem javnopolitičnem mehanizmu: trenutno stanje določenega javnopolitičnega problema, v našem primeru alkoholne politike, odraz česa je trenutno stanje, katere so tiste skupine, ki imajo problem, kaj je razlog o nefunkcioniranju trenutnega stanja, kaj sta cilj in rezultat, katere oblike rešitev so že bile uporabljene in kakšna je bila njihova učinkovitost, kakšne so ovire in možnosti za izvajanje posamezne politike.

Vedung (v Kustec Lipicer 2006, 92) navaja, da država praviloma uporabi enega izmed treh instrumentov, in sicer regulatornega, ekonomskega ali informacijskega. Prvega izvaja preko zakonskih določil, drugega preko davčnih mehanizmov, denarnih transferjev ter investicij, tretjega pa preko medijev, predavanj in informiranj.

Oblikovanje socialnih politik poteka v treh fazah. Prva faza je oblikovanje politik glede na vrednostne usmeritve, druga faza je faza oblikovanja alokacijskih načel socialne politike, tretja faza pa so socialni programi. V okviru socialnih politik je večina zahodnih industrijskih držav razvila pet socialnih programov, in sicer (Rus 1990, 251):

1. program zavarovanja pred nesrečami pri delu;
2. program invalidskega in pokojninskega zavarovanja;

3. program zavarovanja v primeru bolezni in poroda;
4. program za zavarovanje v primeru brezposelnosti in
5. program javne pomoči socialno ogroženim družinam.

Širjenje programov je potekalo individualno glede na politiko in problematiko posamezne države. Eden izmed programov je bil t. i. program "velike družbe", katerega razlog ni bil zgolj politični temveč tudi sociodemografski. S tem programom sta se regulirali revščina in problem priseljevanja, in sicer na način zagotavljanja boljše preskrbe s hrano, strokovnega usposabljanja in stanovanjskih razmer (Rus 1990, 253).

6.1 Od socialne države k izvajanju prakse socialnih politik

Država lahko v okviru socialne politike razvija različne oblike intervencionizma, ki se ločijo glede na obliko in intenzivnost ne glede na področje socialne politike. Rus (1990, 325) navaja slednje intervencije države:

- *lahko je brez regulativne vloge na celotnem področju socialne politike ali pa na posameznih področjih le-te,*
- *lahko regulira oskrbo nevladnih oziroma nejavnih organizacij, ki proizvajajo storitve,*
- *lahko pooblasti določeno nevladno institucijo za proizvodnjo in distribucijo storitev,*
- *lahko stimulira druge institucije k večjim prispevkom za socialne storitve z dajanjem davčnih olajšav,*
- *lahko financira družbene službe, vendar jih hkrati ne oskrbuje z ustreznimi viri,*
- *lahko neposredno financira družbene službe,*
- *lahko neposredno organizira proizvodnjo storitev,*
- *lahko daje denarna sredstva in ustrezne storitve, ki so predvidene v socialnih programih.*

V nadaljevanju želimo raziskati in interpretirati oblike intervencionizma socialne države na področju alkoholne politike na primeru Slovenije in Nizozemske in si ogledati še razloge, zakaj država sploh skuša regulirati vprašanje alkohola z zakoni.

7 Posledice prekomernega uživanja alkohola na (socialno) državo

Eden izmed razlogov posega države v alkoholno politiko je vsekakor vpliv prekomernega uživanja alkohola. Ta ima v prvi vrsti največji vpliv na posameznika, saj daje navidezen občutek svobode in sproščenosti, hkrati pa povzroča slabšo razsodnost, slabost, zaspanost, v visokih koncentracijah pa celo nezavest, komo, zastoj srca in smrt. Alkohol je tako povzročitelj številnih bolezni, na primer zasvojenosti, polinevropatije, demence, atrofije možganov, motnje spomina, kronična vnetja, srčne aritmije in druge. Poleg fizičnih posledic pa so pogosto prisotne tudi psihološke. Pogoste so spremembe razpoloženja, motnje razsodnosti, nasilnost, depresije in samomorilnost (Alkoholizem med mladimi 2009, 7–8).

Posledice, ki so ključne za razumevanje delovanja socialne države na področju alkoholne politike, pa so socialne. K tem štejemo težave v družini in službi, nasilje, brezposelnost, razveze, nižjo produktivnost in nižje družbene prihodke (prav tam, 9).

V trenutku, ko nastopi točka brezposelnosti, se tako vklopi mehanizem socialne države (Offe 1985, 63). Zakon o urejanju trga dela namreč z aktivno politiko izvaja ukrepe³, katerih namen je povečevanje zaposlenosti in zmanjševanje brezposelnosti. V primeru brezposelnosti ima tako vsak državljan pravico do uveljavljanja pravic iz naslova zavarovanja za primer brezposelnosti, kar povzroča dodatne stroške za socialno državo, saj ne samo da je državljan začasno izpadel iz trga delovne sile, temveč je najpogosteje ta izpad dolgotrajen (Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti 2016).

Na drugi strani pa je funkcija socialne države socialna varnost, ki državljanu zagotavlja zdravstvene storitve (Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti 2016). Socialna država je tako skupek določenih pravnih upravičenosti. Te državljanom omogočajo, da zahtevajo storitve, organizirane s strani države, in nakazila iz obveznega socialnega zavarovanja (Offe 1985, 136).

V primeru manjše produktivnosti, bolezni ali brezposelnosti je stroškov, ki nastopijo, veliko, pri čemer večino stroškov krije odvisna populacija. Kar dveh tretjini zdravstvenih stroškov, ki so povezani z uživanjem alkohola, povzročijo bolniki, ki so odvisni od alkohola. V Evropi so samo zdravstveni stroški odvisnosti od alkohola 58 milijard evrov na leto, v kar uvrščamo vse

³ Ukrepi, s katerimi država to izvaja, so: usposabljanja in izobraževanja, nadomeščanja na delovnem mestu ter delitev delovnega mesta, spodbude za zaposlovanje, kreiranje delovnih mest ter spodbujanje samozaposlovanja. Ukrepi so sprejeti za obdobje 4-ih let (Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti 2016).

bolezni, ki nastanejo kot posledica prekomernega uživanja alkohola, npr. ciroza jeter, bolezni srca, depresija ... (Zavod 112, 17). Samo v Sloveniji je bilo leta 2011 159 milijonov zdravstvenih stroškov zaradi odvisnosti od alkohola. V Sloveniji alkohol predstavlja 6,5 % vseh smrti in 11,4 % vseh izgubljenih zdravih let življenja (Alkoholna politika v Sloveniji 2016, 1).

8 Javnopolitični igralci in omrežja

Pri načrtovanju, oblikovanju, vodenju in izvajanju alkoholne politike sodelujejo različni akterji, ki imajo interes in možnost vplivati na usmeritev, cilje in aktivnosti alkoholne politike.

V policy analizi se za opisovanje osebkov, ki sodelujejo pri oblikovanju javnih politik, uporablja več pojmov, npr. igralci in deležniki. Ključni igralci so državni, saj imajo monopol nad političnim odločanjem (Fink-Hafner 2007).

Poleg državnih igralcev se v procese oblikovanja in izvajanja javnih politik vključujejo še nedržavni. Nedržavni oz. nevladni igralci so interesne skupine, neparlamentarne politične stranke, informacijski sektor itd. (Fink-Hafner 2007).

Glavni državni igralec je Ministrstvo za zdravje, ki predlaga predloge zakonov na področju zdravja in si prizadeva za manjšo porabo alkohola, predvsem med mladimi. Ta ima izoblikovan Svet za alkoholno politiko. V Svetu za alkoholno politiko so predstavniki različnih vladnih resorjev (in ministrstev), združenj, gostincev, nevladnih organizacij in stroke, ki delujejo na področju popivanja mladih (Grum, Hočevar, Krnel 2013). Prav tako pomemben akter je Nacionalni inštitut za javno zdravje, ki opozarja predvsem na zdravstvene posledice uživanja alkohola preko projektov, izdaj različnih publikacij ipd.

Pomemben civilnodružbeni akter, ki sodeluje z Ministrstvom za zdravje, je zasebni neprofitni zavod - inštitut Utrip. Inštitut vodi in sodeluje pri številnih evropskih in domačih projektih, ki jih sofinancirata Evropska komisija in Vlada Republike Slovenije. Inštitut Utrip izvaja npr. šolski preventivni program EU-Dap, ki ozavešča mlade (12–14 let) o škodljivih posledicah pitja alkohola (UTRIP 2016). Državni igralec Nizozemske je v prvi vrsti vlada, ki sprejema zakone, ki regulirajo uporabo alkohola, sledijo Ministrstvo za zdravje, socialo in šport ter občine, ki imajo pravico odločanja o delovnem času in prodaji, ki so navedene pri analizi zakonske podlage. Civilnodružbena igralca Nizozemske sta Inštitut Trimbos in inštitut STAP. STAP je neodvisni nizozemski nacionalni inštitut za alkoholno politiko. Zagovarja

učinkovitost javnih politik in ozaveščanje javnosti glede alkohola. Inštitut Trimbos daje večji poudarek zdravju in preprečevanju odvisnosti.

Javnopolitična arena je strukturiran in formalno opredeljen okvir, v katerem sodelujejo tako državni kot nedržavni javnopolitični igralci oziroma akterji.

Tabela 8. 1: Državni in civilnodružbeni igralci Slovenije in Nizozemske

DRŽAVA	DRŽAVNI IGRALCI	CIVILNODRUŽBENI IGRALCI
SLOVENIJA	Ministrstvo za zdravje Inštitut za varovanje zdravja RS Vlada Svet za alkoholno politiko	državljeni - mladina UTRIP - Inštitut za raziskave in razvoj mediji
NIZOZEMSKA	Ministrstvo za zdravje, socialo in šport Vlada	državljeni - mladina STAP - Dutch institute for alcohol policy Trimbos inštitut

Omrežje v splošnem smislu pojmuje kot skupek vseh enot, povezanih z nekim določenim tipom odnosov, oblikovanih prek povezav med igralci, ki sodelujejo v procesih oblikovanja javnih politik (Fink-Hafner 2007). V našem primeru je tako ključna povezava med ministrstvom in inštituti, ki izvajajo posamezne programe na področju ozaveščanja mladih, tako v Sloveniji kot na Nizozemskem. Zelo pomembni akterji pa so tudi tisti, ki preverjajo dejansko izvajanje politike (policija, inšpektorati).

Howlett in Ramesh pravita, da se je faza implementacije obravnavala kot samoumeven proces realizacije, ki sledi fazi uzakonjenja neke javne politike in je njen sestavni del. Glede na

raziskave je jasno razvidno, da temu v Sloveniji v veliki meri ni tako, saj je odstotek popivanja med mladimi še vedno zelo visok oz. v zadnjih letih narašča. Za Nizozemsko velja, da ima zelo striktno alkoholno politiko skupaj z nekaterimi drugimi državami EU, za Slovenijo pa da so ti ukrepi zmerni. V Sloveniji in na Nizozemskem sicer izvajanje javne politike res izvaja izvršna oblast, v neki meri pa je to preneseno tudi na državno-politične igralce, prej omenjene inštitute (Fink-Hafner 2007, 157–158).

Vendar pa se do sedaj v procesu implementacije ne kaže pričakovanega učinka (vsaj glede na statistične podatke ne). S strani državnih akterjev bi bila potrebna evalvacija javnopolitičnega problema, morda podrobnejša primerjava še s kakšnimi državami, npr. Nizozemsko, Finsko, Švedsko, ter uporaba ukrepov, ki jih imajo navedene države, da so uspešnejše in v katerih je odstotek popivanja mladih nižji kot pri nas.

9 Problem prekomernega konzumiranja alkohola

V zadnjih dveh desetletjih je zaradi problema prekomernega konzumiranja alkohola vse bolj pomembna alkoholna politika. Pitje alkoholnih pijač je namreč vedno večji problem tako Slovenije kot celotne Evrope. Kot smo ugotovili, so se v okviru tega mobilizirali tako stroka kot civilna družba in posledično tudi politika. V Evropi je na primer poraba alkohola enkrat večja od povprečja porabe v svetu in obsega kar 8 % vseh bolezni. Vse to pa ima velik vpliv na socialno politiko posameznih držav, saj je zaradi zmanjšanja produktivnosti, kot posledice odsotnosti z dela zaradi alkoholizma, nezaposlenosti in izgube delovnih dni zaradi smrti, leta 2003 za Evropo predstavljalo 59 milijard evrov izgube (Kerstin Petrič 2014, 26). Prihaja do izpada delovne sile zaradi nezmožnosti obdržati se v menjalnih odnosih (Offe 1985, 65).

Javnopolitični problem, ki bo v nadaljevanju predmet diplomskega dela, je torej prekomerna uporaba alkohola državljanov, ki vstopajo v trg delovne sile. Glede na zvrst javnih politik problem opredeljujemo, glede na nominalno kategorijo, v ciljne skupine, saj gre za poseg v eksaktno družbeno skupino – tistih, ki prekomerno konzumirajo alkohol. Glede na učinke oz. posledice problem uvrščamo v urejevalno oz. regulativno javno politiko, saj država določa pravila vodenja in nadzora (Fink-Hafner 2007).

Raziskovalni problem bo primerjava politike do alkohola glede na legislativno podlago, in sicer Slovenije z visoko stopnjo uživanja alkohola in Nizozemske kot države, ki je ena izmed tistih z najnižjo stopnjo.

9.1 Legislativna zgodovina problema

Pri samem izvajanju alkoholne politike imamo na eni strani tiste akterje, katerih cilj je čim večji profit in poraba alkohola, na drugi strani pa tiste, katerih cilj je zmanjševanje porabe alkohola zaradi njegovih negativnih učinkov. Natančneje, ločimo štiri interesne skupine, in sicer:

- Država; v to skupino uvrščamo predstavnike ministrstev, agencij, uradov in komisij. Ti na eni strani skrbijo za zdravstvene interese države, na drugi strani pa skrbijo za priliv v državni proračun preko davčnega mehanizma, davkov na alkoholne izdelke, prihodke od trošarin in delovna mesta. Država ima tako moč, da uveljavlja svoje interese (Radoš Krnel 2013, 7). Ker pa je državna oblast v rokah vladajočega razreda, ta kot vladajoči preko svojih protislovij realizira vladajočo ideologija (Althusser 1976, 73).
- Stroka (centri za socialno delo, fakultete, inštituti in različni zavodi) (MOSA 2016).
- Nevladne organizacije (nevladnih organizacij s področja alkoholne politike je v Sloveniji 134 - razna društva, javni zavodi, klubi zdravljenih alkoholikov, fundacije ...) (MOSA 2016).
- Alkoholna industrija (društva vinogradnikov, pivovarjev, razni kolegiji in združenja ter zbornice gostincev) (MOSA 2016).

9.2 Faza javnopolitičnega problema

Vsaka posamezna javna politika se oblikuje skozi dolgotrajne, kompleksne institucionalne in procesualne procese odločanja, kjer igrajo pomembno vlogo tudi javnopolitični igralci. Model, na katerem temelji naša policy analiza oziroma problem, je procesualni model. Le-ta je osnovan za razumevanje procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik kot zaporedja časovno ločenih in vsebinsko različnih faz (Fink-Hafner 2007, 19). Poznamo pet faz policy procesa, katere I. Grdešić (Grdešić 1995, 56) opredeljuje kot:

1. *identifikacija javnopolitičnih problemov in oblikovanje političnega dnevnega reda,*
2. *oblikovanje javnopolitičnih alternativnih rešitev,*
3. *legalizacija (uzakonitev) javne politike,*
4. *izvajanje (implementacija) javne politike,*
5. *vrednotenje (evalvacija) javne politike.*

Četrta faza je torej izvajanje (implementacija) javne politike. Za to fazo večinoma poskrbi izvršna oblast; izvaja sprejete javne politike, lahko pa to dejavnost tudi prenese na zasebne igralce.

Implementacija je izvajanje javnopolitičnih odločitev, ki so navadno sprejete v obliki nekih pravil sodišča. V fazi implementacije gre za niz ključnih dejavnosti, s katerimi se dana javna politika izvaja in se vložek pretvori v proizvod. Gre za prehod iz teorije v prakso. Izvajanje javne politike torej ni le upravni postopek implementacije nekega formalnega akta, temveč družbena dejavnost (Fink-Hafner in Lajh 2002).

Če zgornjo definicijo povežemo z našim primerom, torej problemom prekomernega uživanja alkohola v Sloveniji in na Nizozemskem, bi javnopolitični problem umestili v fazo izvajanja oz. implementacije javne politike, saj nas bo zanimalo, kako je regulacija popivanja urejena pri nas in na Nizozemskem.

10 Primerjalna analiza

10.1 Slovenija

Alkoholna politika v Sloveniji obsega: “Zakon o omejevanju porabe alkohola (2003), Zakon o varnosti cestnega prometa (2010), Zakon o varnosti in zdravju pri delu (2011), nacionalni program varnosti cestnega prometa za obdobje 2012–2021, Zakon o trošarinah, Zdravstveni, tržni in inšpektorat za delo ter policija, Svet za alkoholno politiko pri Ministrstvu za zdravje, Inštitut za varovanje zdravja RS, Javna agencija RS za varnost v prometu (AVP).” (Kerstin Petrič 2014, 5).

Z Zakonom o omejevanju porabe alkohola je prepovedana prodaja in ponudba alkoholnih pijač in pijač, ki so jim dodane alkoholne pijače, osebam, mlajšim od 18 let. Prodajalec alkoholnih pijač sme od vsake osebe, za katero domneva, da je mlajša od 18 let, zahtevati, da predhodno izkaže svojo starost z ustreznim dokumentom. V kolikor mladostnik oz. ta oseba to odkloni, ji ne sme prodati oz. ponuditi alkoholne pijače. Prav tako so bile leta 2003 narejene nekatere spremembe v zakonu, kot so npr. prepovedana prodaja alkoholnih pijač med 21. uro in 7. uro naslednjega dne, razen v gostinskih obratih, kjer pa je prepovedana prodaja žganih pijač od začetka dnevnega obratovalnega časa pa do 10. ure dopoldan. Prav tako ni dovoljena prodaja alkoholnih pijač v stavbah in na pripadajočih funkcionalnih zemljiščih, kjer se opravljata dejavnost vzgoje in izobraževanja in zdravstvena dejavnost. Nadzor nad izvajanjem Zakona o omejevanju porabe alkohola opravljajo Zdravstveni

inšpektorat RS, Inšpektorat RS za delo, Tržni inšpektorat RS, policija in Inšpektorat RS za šolstvo in šport (Zakon o omejevanju porabe alkohola 2003).

Z Zakonom o varstvu javnega reda in miru je osebam, mlajšim od 16 let, med 24.00 in 5.00 prepovedan vstop in zadrževanje brez spremstva staršev, rejnikov ali skrbnikov v gostinskih obratih in na prireditvah, kjer se toči alkoholne pijače. Tako kot pri prodaji, morajo odgovorne osebe v gostinskem obratu ali na prireditvah za osebe, za katere domnevajo, da ne izpolnjujejo pogojev, zahtevati, da izkažejo svojo starost z javno listino, na podlagi katere se ugotavlja identiteta (Zakon o varstvu javnega reda in miru 2006).

Čeprav Zakon o omejevanju porabe alkohola (ZOPA) iz leta 2003 zmanjšuje dostopnost alkohola med mladoletnimi osebami, pa dijaki, vključeni v raziskavo Katedre za družinsko medicino Medicinske fakultete v Ljubljani, financirane s strani Ministrstva za zdravje RS, v okviru projekta Sporočilo v steklenici, ocenjujejo, da jim je alkohol precej oz. zelo lahko dostopen. Po njihovih odgovorih so jim najbolj dostopne alkopop pijače, najmanj pa žganje. Navedeni zakon sicer prepoveduje prodajo in postrežbo alkoholnih pijač osebam, mlajšim od 18 let, vseeno pa si je vsaj 25 % dijakov lahko kupilo alkoholno pijačo v trgovini za lastno uporabo, v lokalu pa je bilo z alkoholno pijačo postreženih vsaj 44 % dijakov, največ z alkopopi (Sporočilo v steklenici 2016). Iz navedenih raziskav je razvidno, da prihaja do kršitev zakona v veliki meri.

Na lokalni ravni so v Sloveniji nekatere slovenske občine sprejele odloke, ki prepovedujejo popivanje mladih na javnem mestu (npr. park), za kar je tudi predpisana globa, vendar pa so ti odloki sprejeti na občinski ravni in ne na nacionalni (Banjanac Lubej 2012).

V namen preprečevanja kršitev in posledic škodljivega konzumiranja alkohola pa se v Sloveniji preventivno izvajajo številni projekti. Trenutno poteka več kot 30 preventivnih programov, ki opozarjajo državljane na posledice, ki nastanejo ob prekomernem konzumiranju alkohola. Programi so razdeljeni glede na ciljno skupino, pri čemer je največji poudarek na mlade, osnovnošolce in srednješolce ter udeležence v cestnem prometu, posebno področje pa so tudi nosečnice.

Tabela 10. 1: Programi preventivnega preprečevanja posledic prekomernega uživanja alkohola v Sloveniji

CILJNA SKUPINA	PROGRAM
----------------	---------

(Bodoči) udeleženci v cestnem prometu	<p>0,0 Šofer</p> <p>5x STOP je COOL</p> <p>Aftertaxi</p> <p>Alkohol ubija. Največkrat nedolžne.</p> <p>Brez alkohola varnejši na cesti</p> <p>Drink&Drive</p> <p>Čista nula, čista vest</p> <p>Mladi voznik - vozimo pametno</p> <p>Mladost naj bo radost tudi v prometu</p> <p>Prometna varnost pešcev, kolesarjev in mladih voznikov ni naključje</p>
Trgovci, gostinci	18 je zakon!
Vsi državljani RS	<p>40 dni brez alkohola</p> <p>Prioritetni regionalni projekt »Več zdravja v občinah ...«</p> <p>Sporočilo v steklenici</p>
Starši	<p>Alkohol? Odrasli lahko vplivamo!</p> <p>Komunikacija med partnerjema</p> <p>Preventivna delavnica Rdeča luč za starše</p>
Mladi	<p>Biti trezen ne pomeni biti brez zvezen</p> <p>Družbeno odgovorna kampanja NE-ODVISEN.SI</p> <p>Evropski preventivni program za preprečevanje zasvojenosti – EU-DAP; IZŠTEKANI</p> <p>FRED GOES NET</p> <p>Izberi sam</p> <p>Korak v pravo smer</p> <p>Kul je premisliti droge</p> <p>Mislim s svojo glavo</p> <p>Plešem 0,0</p> <p>ROLA SE MI TUDI BREZ ALKOHOLA</p> <p>Skupen boj proti zasvojenosti</p> <p>Z glavo na zabavo</p>

Vir: MOSA (2016).

Iz tabele je razvidno, da je večina programov usmerjena v ozaveščanje mladih in udeležencev v prometu. Zaskrbljujoče je dejstvo, da kljub tako številnemu izvajanju programov s področja alkoholne politike število prometnih nesreč, katerih vzrok je alkoholiziranost, narašča. Prav tako naraščata število prometnih nesreč s smrtnim izidom, kot posledica alkoholiziranosti, in povprečna stopnja alkoholiziranosti (Ministrstvo za notranje zadeve 2016), pri čemer so povzročitelji najpogosteje udeleženci stari med 25 in 34 let (Alkohol kot dejavnik tveganja v prometu 2016). To so torej osebe, ki so nedavno vstopile na trg delovne sile.

Kljub številnim programom ozaveščanja o posledicah prekomernega uživanja alkohola je škodljivo pitje alkohola eden izmed ključnih javnozdravstvenih problemov v Sloveniji. Ta, poleg zasvojenosti, povzroča še številne druge probleme. Samo ocena zdravstvenih stroškov, ki so posledica pitja alkohola, vključno s stroški prometnih nezgod, nasilja v družini in kriminalnih dejanj, znaša 242 milijonov evrov. Škodljivo pitje alkohola lahko pogosto privede do zasvojenosti in umrljivosti. Vsak dan namreč v Sloveniji zaradi razlogov, izključno povezanih z alkoholom, umreta dve osebi, stopnja umrljivosti pa je nad evropskim povprečjem. Ti stroški pa še ne vključujejo stroške izpada delavcev iz menjalnih odnosov zaradi zmanjšane produktivnosti in stroškov, ki nastanejo kot posledica psihičnega trpljenja (Alkoholna politika v Sloveniji 2015).

10.2 Nizozemska

Prvi znani memorandum o omejevanju in porabi alkohola na Nizozemskem je iz leta 1986. Najnovejši memorandum, ki ureja alkoholno politiko, pa je v uporabi od novembra 2007. Ta je bil sprejet pod okriljem Ministrstva za zdravje, socialo in šport. Zakon o prodaji alkoholnih pijač (1964) ureja prodajo in strežbo alkohola. Glede na ta zakon je na Nizozemskem prodaja alkoholnih pijač z nizko vsebnostjo alkohola dovoljena le v trgovinah z živili, trgovinah s tobakom in licenčnih trgovinah, ki prodajajo žganje. Na bencinskih črpalkah je prodaja alkoholnih pijač prepovedana. Prodaja alkoholnih pijač, ki vsebujejo več kot 15 % alkohola, pa je dovoljena le v trgovinah, ki imajo za prodajo licenco. Prav tako licenco potrebujejo vsi lokali in restavracije. Dovoljenje za točenje alkoholnih pijač izdajajo občine, pravila pa so dokaj stroga. Najprej mora lastnik podati vlogo, odgovorne osebe na občini pa preučijo njegov osebni položaj. Vlagatelj ne sme imeti v zadnjih letih nobenega kaznivega dejanja, kot je npr. vožnja pod vplivom alkohola. Opraviti mora tečaj upravljanja z alkoholom in odgovorne postrežbe le-tega. Vlagatelj mora biti star najmanj 21 let. Prav tako sta v zakonu določeni velikost in pozicija prostora, v katerem želi posameznik prodajati alkoholne pijače. Obstajajo tudi nacionalni predpisi glede odpiralnega časa, ki jih regulirajo posamezne občine. Prva sprememba zakona je bila leta 2013, ko so dodali prepoved pretirane promocije t. i. »veselih uric« in znižanja cen alkohola, prepoved mladim pod določeno starostjo vstop v lokale oz. restavracije, pospeševanje nadzora nad izvajanjem pravil, nanašajočih se na prodajo alkohola, ter 12-tedenska prepoved prodaje alkoholnih pijač v trgovinah, ki kršijo starostno omejitev prodaje. Starostna omejitev za prodajo alkoholnih pijač je 18 let. Od januarja 2014 je za osebo, staro od 12 do 18 let, ki jo ujamejo pri pitju ali posredovanju alkohola na cesti, v parku, v lokalih ali restavracijah, predpisana kazen, ki je v tem trenutku 45 € (v celi državi) (STAP 2016).

Na Nizozemskem imajo izoblikovano tudi celovito lokalno alkoholno politiko, saj menijo, da so tam težave in posledice prekomernega uživanja najvidnejše in zato potrebujejo podporo županov in mestnega sveta. Lokalno alkoholno politiko imajo tako razdeljeno na tri stebre. Prvi je regulativni, drugi je uveljavitveni, tretji pa izobraževalni. Ugotavljajo, da imata pomembnejšo funkcijo prvi in drugi steber, saj samo izobraževanje in ozaveščanje ni dovolj.

Pristojnosti lokalnih skupnosti na Nizozemskem so:

1. Župan ima vlogo izdajanja licenc za prodajo alkoholnih pijač.

2. Mestni svet je pristojen za izdajo (začasnih) prepovedi prodaje alkoholnih pijač v trgovinah in restavracijah, določitev starosti za vstop v določen gostinski obrat tudi po nekem času, pregled nad promocijami cen alkoholnih pijač ipd. (STAP 2016).

10.3 Primerjava Slovenija - Nizozemska

Skupno obema državama je starostna omejitev (18 let) pri prodaji in točenju alkoholnih pijač. Vendar se pri sankcioniranju in izvajanju te politike pojavljajo razlike. V Sloveniji je tako globa približno 400 € za odgovorno osebo, ki je mladoletnemu prodala alkohol, na Nizozemskem pa ta globa znaša približno 1300 € za odgovorno osebo in še 90 € za mladoletnega, ki je z zavedanjem, da je nakup prepovedan, tega vseeno opravil. Prav tako obstaja posledica za trgovine, ki kršijo starostno omejitev. Te imajo prepoved prodaje alkoholnih pijač kar 12 tednov. Iz teh podatkov je razvidno, da so sankcije na Nizozemskem dosti oostrejše kot pri nas.

V Sloveniji po raziskavah več kot polovica mladostnikov med 12. in 15. letom nima težav s pridobivanjem alkoholnih pijač v trgovinah, na bencinskih črpalkah in v lokalih. Na Nizozemskem je prodaja alkoholnih pijač na bencinskih črpalkah v celoti prepovedana. Tvrsten ukrep bi lahko pomembno vplival na zmanjšanje kršitev v Sloveniji.

Na Nizozemskem so s 1. 1. 2014 uvedli nov zakon, ki predpisuje globo v višini 45 € za mladostnike stare od 12 do 18 let, ki pijejo ali posredujejo alkohol na cesti, v parku, lokalih ali restavracijah (STAP 2014). V Sloveniji pa je odlok o popivanju mladih na javnih mestih sprejelo do sedaj 9 občin (Kranjska Gora, Vranksko, Ptuj, Jesenice, Velenje, Žirovnica, Poljčane, Krško in Kranj) in je globa za kršenje odloka okoli 100 € (ne glede na starost posameznika). Nizozemska ima namreč celovitejšo lokalno alkoholno politiko in večje pristojnosti lokalnih oblasti od Slovenije.

Na Nizozemskem je prodaja alkoholnih pijač dovoljena samo zaposlenim (npr. trgovini, gostinstvu ...), ki so starejši od 21 let (EUGO 2014). V Sloveniji je ta starostna omejitev 18 let. Subjektivno gledano, je oseba, stara 21 let ali več, zrejša in odgovornejša od osebe, stare 18 let ali več, kar tudi lahko vpliva na to, da se alkohol mladoletnim ne bi točil, glede na raziskave, ki kažejo, da se to dogaja (Grum in drugi 2013, 75).

Pomemben podatek pa so tudi cene alkoholnih pijač. V Sloveniji je na primer povprečna plača 1.008,37 €, povprečna nabavna cena izbrane alkoholne pijače – piva pa 1,06 €, medtem ko je na Nizozemskem povprečna plača 2.213,69 €, povprečna nabavna cena piva pa 0,96 €. Iz podatkov lahko ugotovimo, da cene alkoholnih pijač ne vplivajo na manjšo porabo alkohola

(NUMBEO

2016).

11 Zaključek

Problem prekomernega uživanja alkohola je danes bistveno večji, kot si lahko predstavljamo. Kljub temu da se mnogi od nas v vsakdanjem življenju z njim ne soočamo neposredno, pa ima velik posreden vpliv na vsakega posameznika.

V diplomskem delu smo ugotovili, da je namen socialne države prebivalcem zagotavljati eksistenčni minimum preko njenih mehanizmov. Socialna država pa je skozi čas v večini držav postala hkrati tudi država blaginje, katere cilj je, poleg eksistenčnega minimuma, dosežati tudi čim višjo kvaliteto življenja. Ugotovili smo, da je regulacija alkoholne politike, ki poteka preko zakonodajalskega mehanizma države, del tako socialne države kot države blaginje. Mehanizmi, ki jih države uporabljajo za implementacijo posamezne politike, pa so številni in različni.

Z razumevanjem delovanja socialne države na primeru alkoholne politike smo ugotavljali mehanizme, s katerimi (socialna) država regulira alkoholno politiko. S primerjavo Slovenije in Nizozemske smo ugotovili, da je alkoholna politika Nizozemske na zakonodajnem področju strožja; ima namreč številne ukrepe, ki jih Slovenija ne izvaja, npr. prepoved prodaje alkoholnih pijač na bencinskih črpalkah, prepoved pretirane promocije promocijskih cen alkoholnih pijač in 12-tedenska prepoved prodaje alkoholnih pijač v trgovinah, ki kršijo starostno omejitev. Slovenija izvaja bistveno višje število preventivnih programov in manj zakonsko določenih pravil. Iz tega lahko ugotovimo, da je zakonska podlaga in izvajanje določenih ukrepov učinkovitejša od zgolj preventivnih programov, ki niso obligatorne narave.

Tezo diplomskega dela, da država z ustrezno politiko zmanjšuje tveganje za alkoholiziranost pri njenih prebivalcih, lahko tako delno potrdimo. Država namreč s politiko do alkohola res zmanjšuje tveganje za alkoholiziranost pri njenih prebivalcih, vendar je predpogoj učinkovita implementacija teh politik. To smo lahko ugotovili skozi razumevanje dveh primerov, Nizozemske in Slovenije, ki z, v veliki meri, različno alkoholno politiko ena bolj in druga manj uspešno zmanjšujeta stopnjo alkoholiziranosti.

12 Literatura

1. Adler, Mortimer J. in Charles Van Doren. 1972. *How to Read a Book*. New York: Simon & Schuster, Inc.
2. Alkohol kot dejavnik tveganja v prometu. 2016. Dostopno prek: <http://www.ravne.si/files/alkohol.pdf> (8. avgust 2016).
3. Alkoholizem med mladimi. 2009. Dostopno prek: <http://www.mf.uni-lj.si/dokumenti/9823f4b87459776274e09521b6fb0d00.pdf> (8. avgust 2016).
4. Alkoholna politika v Sloveniji. 2016. Nacionalni inštitut za javno zdravje. Dostopno prek: http://www.nijz.si/sites/www.nijz.si/files/publikacije-datoteke/alkoholna_politika_v_sloveniji.pdf (8. avgust 2016).
5. Althusser, Louis. 2000. *Izbrani spisi*. Ljubljana: Založba *cf.
6. Arendt, Hannah. 2007. Težavnosti razumevanja. V *Blodnjaki smisla. Misliti humanizem danes*, 207–227, ur. Luka Lisjak Gabrijelčič. Nova Gorica: Društvo humanistov Goriške.
7. Črnak Meglič, Andreja. 2000. *Vpliv (tipov) državne blaginje na obseg in vlogo neprofitno-volonterskega sektorja v sodobnih družbah*. Doktorska disertacija. Ljubljana: FDV.
8. EUGO. 2014. *Selling alcohol*. Dostopno prek: <http://www.answersforbusiness.nl/regulation/sales-alcohol> (8. avgust 2016).
9. Fink-Hafner, Danica. 2007. *Uvod v analizo politik*. Ljubljana: Založba FDV.
10. --- in Damjan Lajh. 2002. *Analiza politik*. Ljubljana: Založba FDV.
11. Grdešić, Ivan. 1995. *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea.
12. Grum, Hočevar, Krel. 2013. *Alkohol v Sloveniji*. Ljubljana: Inštitut za varovanje zdravja Republike Slovenije.

13. Kerstin Petrič, Vesna. 2014. *Razvoj alkoholne politike*. Dostopno prek: http://www.nijz.si/sites/www.nijz.si/files/publikacije-datoteke/alkohol_v_sloveniji_0.pdf (8. avgust 2016).
14. Kolarič, Zinka. 1990. Max Weber in nemška socialna država. *Družboslovne razprave* 29 (72): 39–46.
15. Kustec Lipicer, Simona. 2006. *Poseganje države v civilno družbo*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
16. Lenin, Vladimir Ilijevič. 1948. *O državi*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
17. Matteucci, Nicola. 1999. *Država*. Ljubljana: FDV.
18. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. *Zaposlovanje*. 2016. Dostopno prek: http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/trg_dela_in_zaposlovanje/zaposlovanje/zutd/ (8. avgust 2016).
19. Ministrstvo za notranje zadeve. 2016. *Prometna varnost*. Dostopno prek: <http://www.policija.si/index.php/statistika/prometna-varnost> (8. avgust 2016).
20. MOSA. 2016. Dostopno prek: <http://www.infomosa.si> (8. avgust 2016).
21. Novak, Mojca. 1996. *Razvoj slovenske države blaginje*. Teorija in praksa, let. 33 (6): 922–939.
22. Novak, Mojca. 1997. *Razvoj evropskih modelov države blaginje*. Ljubljana: Visoka šola za socialno delo, Institut Republike Slovenije za socialno varstvo.
23. NUMBEO. 2016. *Costs of living*. Dostopno prek: <http://www.numbeo.com/cost-of-living/> (9. avgust 2016).
24. Offe, Claus. 1995. *Družbena moč in politična oblast*. Ljubljana: Delavska enotnost.
25. Puljiz, Vlado. 1995. *Bismarckove socialne reforme*. Studijski centar socialnog rada. Dostopno prek: <http://www.rsp.hr/ojs2/index.php/rsp/article/viewFile/518/507> (8. avgust 2016).
26. Rus, Veljko. 1990. *Socialna država in družba blaginje*. Ljubljana: Domus.

27. Trbanc, Martina. 1992. Različni socialno-blaginjski sistemi in trendi v socialnih politikah. *Družboslovne razprave* 9 (14): 94–108.
28. Radoš Krnel, Sandra. 2012. *Management interesnega vidika alkoholne politike v Republiki Sloveniji*. Doktorska disertacija. Koper: Fakulteta za management.
29. Rus, Veljko in Niko Toš. 2005. *Vrednote Slovencev in Evropejcev*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
30. Saša Banjanac Lubej. 2012. *Kaj pomeni "popivati" na javnih površinah in kako se bo odločila Ljubljana?* Dostopno prek: <http://www.rtv slo.si/slovenija/kaj-pomeni-popivati-na-javnih-povrsinah-in-kako-se-bo-odlocila-ljubljana/292217> (8. avgust 2016).
31. Sporočilo v steklenici. 2016. *Alkohol in zakoni*. Dostopno prek: <http://www.nalijem.si/o-alkoholu/alkohol-in-zakoni> (7. avgust 2016).
32. STAP. 2016. *Dutch institute for alcohol policy- Dutch alcohol policy*. Dostopno prek: <http://www.stap.nl/en/home/dutch-alcohol-policy.html> (7. avgust 2016).
33. Teršek, Andraž. 2015. *Pravna ignoranca škodi, kritika pravne prakse*. Koper: Univerzitetna založba Annales.
34. UTRIP. 2016. Dostopno prek: <http://www.institut-utrip.si/o-nas/> (8. avgust 2016).
35. *Zakon o omejevanju porabe alkohola*. Ur. l. RS 001-22-4/03. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200315&stevilka=589> (8. avgust 2016).
36. *Zakon o varstvu javnega reda in miru (ZJRM-1)*. Ur. l. RS 001-22-99/06. Dostopno prek: [http://www.uradni-list.si/1/content?id=74232&part=&highlight=ZAKON+O+VARSTVU+JAVNEGA+REDA#!/Zakon-o-varstvu-javnega-reda-in-miru-\(ZJRM-1\)](http://www.uradni-list.si/1/content?id=74232&part=&highlight=ZAKON+O+VARSTVU+JAVNEGA+REDA#!/Zakon-o-varstvu-javnega-reda-in-miru-(ZJRM-1)) (8. avgust 2016).
37. Zavod 112. 2013. *Ekonomski in socialni vidiki zasvojenosti z alkoholom*. Dostopno prek: <http://brezalkohola.si/wp-content/uploads/2013/12/Brosura-Ekonomski-in-socialni-vidiki-alkoholom-2013.pdf> (8. avgust 2016).
38. ZTro. 2016. *Ministrstvo za finance - trošarine*. Dostopno prek: <http://www.fu.gov.si/?id=62> (8. avgust 2016).

