

PREVENCIJA PIJENJA ALKOHOLA KOD MLADIH¹ -FORMULACIJA POLITIKE NA LOKALNOJ RAZINI I ISKUSTVA ISTARSKJE ŽUPANIJE

Josipa Mihić

Odsjek za poremećaje u ponašanju
Edukacijsko-rehabilitacijski fakultet
Sveučilišta u Zagrebu

SAŽETAK

Rad je usmjeren na analizu problematike pojave pijenja alkohola kod mladih u Hrvatskoj, s posebnim naglaskom na nužnosti osmišljavanja učinkovite policy strategije prevencije navedenog fenomena na nacionalnoj te na lokalnim razinama. U radu je pobliže opisana fenomenologija pojave pijenja alkohola kod mladih te su utvrđeni postojeći strateški dokumenti i zakonske regulative usmjereni na ograničavanje ponude alkohola. Dan je prikaz, u literaturi najčešće spominjanih strategija prevencije pijenja alkohola kod mladih s posebnim naglaskom na prijedloge mogućih rješenja u Hrvatskim okolnostima. Važnost je poklonjena analizi problema, prijedlogu i promišljanjima o policy opcijama, definiranju aktera, evaluaciji te ostalim fazama i karakteristikama osmišljavanja učinkovite javne politike usmjerene na ograničavanje ponude alkohola maloljetnicima. Iako je kao ključan problem naglašeno ne postojanje Nacionalne strategije prevencije pijenja alkohola u Hrvatskoj, čije bi osmišljavanje te sustavno provođenje bilo od velikog značaja za suzbijanje zlouporabe alkohola te alkoholom uzrokovanih poremećaja i kod mladih, rad je usmjeren na stvaranje prijedloga strategije prevencije pijenja alkohola kod osoba mladih od 18 godina, s posebnim naglaskom na aktivnostima koje je moguće implementirati na lokalnim razinama. Kao primjer modela koji se može primijeniti u procesu osmišljavanja strategija koje će biti implementirane na lokalnim razinama opisan je model «Koraci implementacije projekta» (OJJDP, 2000). Navedeni model je implementiran i tijekom projekta «Zajednice koje brinu kao model prevencije poremećaja u ponašanju» te projekta «Zajednice koje brinu - razvoj, implementacija i evaluacija modela prevencije poremećaja u ponašanju u zajednici» koji se provode u Istarskoj županiji.

Ključne riječi: prevencija, policy opcije, pijenje alkohola, mladi

UVOD

Pojava pijenja alkohola kod mladih u Hrvatskoj sve je učestalija. Rezultati su to opširnog Europskog istraživanja u školama o pušenju, pijenju i uzimanju droga (ESPAD) mladih u dobi od 16 godina života (Kuzman i sur., 2008) provedenog 1995., 1999., 2003. te 2007. godine u tridesetak europskih zemalja, uključujući i Hrvatsku. Rezultati istraživanja provedeni 2007. g. ukazuju kako je primjetan porast pojave pijenja alkohola kod mladih u Hrvatskoj. Autori posebice ističu trend porasta konzumacije alkohola kod djevojaka u dobi od 16. godina života. Utvrđena je i učestala pojava opijanja mladih, tzv. binge drinking, čije posljedice na fizičko i psihičko

stanje mlade osobe mogu biti vrlo kritične. Naime, brojna istraživanja su pokazala kako je pijenje alkohola u dobi do 16. godine života povezano s povećanom sklonošću pijenja alkohola u kasnijoj mladosti, kao i s većom sklonošću nasilničkom ponašanju, češćim tjelesnim ozljedama, izostajanju iz škole ili s posla te povećanim rizikom zlouporabe psihoaktivnih tvari (Gruber i sur., 1996, prema Komro i Toomey, 2002). Iz navedenog je jasno kako je problem pijenja alkohola kod mladih problem koji zahtijeva reakcije.

Proces stvaranja politike prevencije određenog fenomena je moguće prikazati kao kružni proces kojeg čini nekoliko faza: (1) donošenje problema na

¹ Rad je usmjeren na prijedloge prevencije pojave pijenja alkohola kod maloljetnih osoba u dobi do 18. godina starosti.

dnevni red, (2) formulacija politike, (3) donošenje odluka, (4) implementacija politike te (5) evaluacija politike (Howlett & Ramesh, 1995). Prva faza podrazumijeva osviještenost vlasti spram postojanja određenog problema/pojave, dok se u drugoj fazi, fazi formulacije politike unutar vlasti promišlja o različitim policy opcijama. U fazi donošenja odluka vlast odlučuje o tome hoće li uopće te kako će djelovati spram utvrđenog problema što se zatim očituje u fazi implementacije politike. Evaluacija politike prati učinke odabranih te implementiranih intervencija, te se provodi od strane državnih, ali i društvenih aktera politike. Ovaj će rad biti usmjeren na fazu formuliranja politike uz analizu postojećih i prijedloge mogućih policy rješenja prevencije pijenja alkohola kod maloljetnika, a koje je moguće implementirati na lokalnim razinama.

Postojeće mjere u Hrvatskoj vezane uz prevenciju pijenja alkohola kod maloljetnika

Iako u Hrvatskoj Nacionalne strategije suzbijanja pijenja alkohola još uvijek nema, važno je istaknuti kako postoje naponi od strane djela stručne javnosti koji tijekom posljednjih nekoliko godina intenzivnije djeluju u nastojanjima stvaranja aktivne politike prevencije pijenja alkohola. Skupina stručnjaka, svojim radom vezanih uz prevenciju pojave pijenja alkohola, 2007. godine je na susretu na Malom Lošinj u tvrdila Hrvatski akcijski plan za sprečavanje zlouporabe alkohola i alkoholom uzrokovanih poremećaja. Jedan od ključnih ciljeva ponuđenog akcijskog plana je izrada Nacionalne strategije suzbijanja zlouporabe alkohola. Početna faza stvaranja određene strategije je konfuzna, budući da često uključuje vrlo veliki broj aktera i interesnih skupina, s toga je činjenica kako je taj korak već učinjen od vrlo velikog značaja. Koliko će trajati razdoblje prije, te sam tijekom procesa legitimiranja politike pokazat će razdoblje koje

je pred nama. Sasvim je sigurno kako brojni izazovi predstoje inicijatorima vrijednog nastojanja da se osmisli te implementira efikasna te efektivna Nacionalna strategija suzbijanja zlouporabe alkohola u našoj domovini.

Kao postojeće mjere u Hrvatskoj koje značajno mogu utjecati na prevenciju pijenja alkohola kod maloljetnika valja spomenuti donesene strateške dokumente kao i zakonsku regulativu.

Dosljednije primjenjivanje kao i usavršavanje odredbi navedenih strateških dokumenata te zakonskih akata pridonijelo bi važnosti koju oni mogu i trebaju imati u prevenciji pijenja alkohola kod osoba mladih od 18 godina.

Važno je spomenuti i u posljednje vrijeme sve aktivniju inicijativu Ministarstva unutarnjih poslova osnivanja Vijeća za komunalnu prevenciju u sve većem broju gradova Hrvatske, a čije su aktivnosti dijelom također usmjerene na prevenciju pijenja alkohola kod mladih. Tijela ove vrste predstavljaju značajnu mogućnost osmišljavanja te implementiranja preventivnih strategija na lokalnim razinama.

ANALIZA PROBLEMA

Epidemiologija pojave pijenja alkohola kod mladih u Hrvatskoj

Zahvaljujući ranije spomenutom Europskom istraživanju u školama o pušenju, pijenju i uzimanju droga (ESPAD) mladih u dobi od 16. godine života (Kuzman i sur., 2008) dostupni su nam opširni epidemiološki podaci pojave pijenja alkohola kod mladih u Hrvatskoj. Zahvaljujući kontinuiranosti mjerenja pojave (mjerenja 1995., 1999., 2003. te 2007. godine) moguće je analizirati i smjer odnosno dinamiku fenomena, kao i trendove u odnosu na ostale zemlje uključene u istraživanje. Analizom podataka je tako utvrđeno kako je pojava konzumi-

Tablica 1. *Strateški dokumenti i zakonska regulativa pojave pijenja alkohola kod maloljetnika u Hrvatskoj*

Postojeći strateški dokumenti
• Nacionalni program djelovanja za mlade (2003)
• Hrvatska prehrambena politika (1999)
Postojeća zakonska regulativa
• Zakon o ugostiteljskoj djelatnosti (Narodne novine br. 96/03)
• Zakon o posebnom porezu na alkohol (Narodne Novine br. 136/02)
• Zakon o dopunama zakona o trgovini (Narodne Novine br. 103/03)
• Zakon o hrani (Narodne Novine br. 117/03)
• Pravilnik o uvjetima i načinu obavješćivanja potrošača o svojstvima proizvoda alkoholnih pića, duhana i duhanskih prerađevina koji se ne smatra reklamiranjem (Narodne novine br. 62/96)
• Pravilnik o oglašavanju vina s kontroliranim zemljopisnim podrijetlom i voćnih vina (Narodne Novine br. 105/04)

ranja alkohola kod osoba u dobi od 16 godina života i na području Hrvatske sve učestalija. Zanimljivo je navesti kako se u odnosu na ostale zemlje uključene u istraživanje, Hrvatska 2003. te 2007. godine nalazila neznatno ispod prosjeka ostalih zemalja. Međutim, trendovi učestalosti pijenja alkohola kod mladih u Hrvatskoj su zapravo u značajnom porastu budući da se 1999. godine Hrvatska nalazila znatno ispod prosjeka svih zemalja uključenih u istraživanje.

U posljednjoj točki ESPAD mjerenja u Hrvatskoj, 2007. godine, ispitivanjem je obuhvaćeno 6.328 učenika u čitavoj Hrvatskoj, koji su u godini ispitivanja navršili 16 godina života (učenici 1. i 2. razreda srednjih škola). Većina učenika je alkohol konzumirala barem jednom u životu, njih 93%. U posljednjih 12 mjeseci, 10 i više puta je alkoholna pića pilo 44% mladih u dobi od 16 godina. Može se opaziti trend porasta pojave pijenja s prelaskom iz 1. u 2. razred srednje škole kod oba spola. Najmanje jednom u životu se opilo 61% učenika i učenica prvih i drugih razreda srednjih škola uključenih u istraživanje. Opijanje 10 i više puta u posljednjih 12 mjeseci izuzetno je rizično ponašanje za mlade u dobi od 15 i 16 godina. U posljednjih 12 mjeseci se 10 i više puta opilo 6% ispitanika. Istraživanjem je također utvrđeno kako dječaci češće konzumiraju pivo, dok su djevojke sklonije žestokim alkoholnim pićima. Pijenje 6 i više puta u posljednjih mjesec dana je učestalost koja je veća od „vikend“ pijenja i prva je razina procjene rizičnog pijenja. U 1995. godini je toliko često alkohol pilo 13% dječaka i 4% djevojčica u prvim razredima srednje škole, dok je u 2007. godini to činilo gotovo tri puta više dječaka (39%) te četiri puta više djevojčica (16%).

Tijekom projekta «Zajednice koje brinu kao model prevencije poremećaja u ponašanju» (Bašić, Ferić-Šlehan, Kranželić-Tavra, 2007) na području Istarske županije su provedena ispitivanja rizičnih ponašanja djece i mladih. Istraživanje je pokazalo kako je kod djece osnovnoškolske dobi najčešće rizično ponašanje upravo eksperimentiranje s alkoholom dok je najčešće rizično ponašanje mladih konzumacija alkohola.

Obilježja društvenog konteksta pojave pijenja alkohola kod mladih

Na fenomenologiju pijenja alkohola kod maloljetnika u velikoj mjeri utječu takozvani okolinski čimbenici prisutni u pojedinoj zajednici kao što su zakonska, ekonomska, fizička te društvena

dostupnost alkohola (Wagenaar i Perry, 1994, prema Komro i Toomey, 2002). Krenemo li od analize zakonodavne dostupnosti alkoholnih pića maloljetnicima, u zakonskim normativima je vrlo jasno naznačeno kako je posluživanje te prodaja alkoholnih pića maloljetnicima kažnjivo djelo. Međutim, rezultati ranije već spominjanog ESPAD istraživanja (Kuzman i sur., 2008) ukazuju na prilično zabrinjavajuće načine na koje mladi dolaze do alkohola. Rezultati ESPAD istraživanja tako pokazuju da unatoč postojećoj zakonskoj regulativi, postoji znatan broj slučajeva prodaje alkoholnih pića maloljetnicima u ugostiteljskim objektima. Čak 20% učenika u dobi od 16 godina navodi kako je u posljednjih mjesec dana žestoko alkoholno piće kupilo u kafiću, restoranu ili klubu za mlade. Na pitanje što misle koliko bi im lako bilo nabaviti žestoko alkoholno piće njih čak 76% navodi kako bi do takvog pića došlo prilično lako ili vrlo lako. Opisani rezultati vrlo jasno impliciraju na potrebu sustavnijeg provođenja zakonskih odredbi te u određenim razmjerima i na promišljanje o mogućim promjenama postojećih.

Većina će se složiti kako Hrvatska spada u skupinu zemalja u kojima se može diskutirati i o postojanju kulture pijenja, odnosno društvene tolerancije na pojavu pijenja alkohola. Kao uvod u problematiku ovog fenomena mogu poslužiti odgovori roditelja proizašli kvalitativnim istraživanjem u Labinu², Istarska županija, provedenim 2007. godine. Ispitani roditelji često izjavljuju kako je bolje da djeca piju nego da se drogiraju, te na povremena opijanja svoje djece gledaju kao na normalnu fazu odrastanja. Vrlo je alarmantan podatak kako je skoro 70% mladih na području Istarske županije alkoholno piće prvi puta konzumiralo u vlastitom domu. Mnogi autori (Jackson, 1997; Johnson i sur., 1997; prema Donovan, 2007) naglašavaju kako bi programi prevencije pijenja alkohola kod mladih trebali uključivati sve članove obitelji, između ostaloga i zbog činjenice kako je velikom broju djece alkohol prvi puta ponudio upravo netko od članova uže ili šire obitelji. Postojanje vrlo visoke tolerancije roditelja na konzumaciju alkohola kod mladih, u velikoj mjeri utječe na epidemiologiju fenomena. ESPAD (Kuzman i sur., 2008) istraživanje je uključivalo i ispitivanje percepcije ispitanika o reakcijama roditelja na opijanje mladih. Uznemirujući podaci pokazuju kako 13,3% učenika procjenjuje da im otac ne bi zamjerio, odnosno da bi im odobrio opijanje, dok 8,2% učenika procjenjuje da bi njihova majka reagirala na taj način.

² Rezultati su prezentirani na tematskom sastanku «Prevencija ranog pijenja alkohola kod mladih» sudionika projekta «Zajednice koje brinu kao model prevencije poremećaja u ponašanju» održanom u Umagu, 15. travnja 2008. godine.

Sve navedeno upućuje na nužnost stvaranja javno političke inicijative koja će biti usmjerena na sve makro i mikro sustave koji posredno ili neposredno utječu na pojavu pijenja alkohola kod maloljetnika.

Formulacija politike: Najčešće strategije prevencije pijenja alkohola kod mladih

Holder (1998, prema Wallin i Andreasson, 2004) navodi kako se efikasno na smanjenje pijenja alkoholnih pića kod mladih može utjecati samo sistemskim pristupom usmjerenim na dva ključna fenomena, fenomen ponude alkohola mladima te fenomen potražnje alkohola od strane mladih. Da bi preventivna politika ove pojave bila uspješna, nužno je istovremeno intenzivno djelovanje na oba fenomena. U radu je pažnja u značajnijoj mjeri usmjerena na analizu intervencija usmjerenih na kontrolu ponude alkohola mladima, no autorica ovog rada ističe kako osnaženi pojedinci s adekvatno razvijenim socijalnim vještinama, vještinama suočavanja sa stresom te vještinama odolijevanja vršnjačkom pritisku predstavljaju cilj kojemu bi preventivne intervencije ovog tipa trebale težiti. Osnaženi pojedinac i u okruženju u kojemu je značajno prisutna pojava ponude alkohola mladima posjeduje kapacitete da se ne uključi u to rizično ponašanje.

U odnosu na dostupnost alkoholnih pića maloljetnicima, strategije su najčešće usmjerene povisivanju minimalne dobne granice za konzumaciju alkoholnih pića; onemogućavanju i kontroliranju prodaje pića osobama mladima od zakonski određene minimalne dobne granice; ograničavanju dostupnosti alkohola u društvenom kontekstu osobama mladima od minimalne dobne granice za konzumaciju alkohola; te reduciranju ekonomske pristupačnosti alkohola.

Diskusije te promišljanja o povisivanju minimalne dobne granice za konzumaciju alkoholnih pića kao strategiji prevencije pijenja alkohola kod mladih vrlo su česte. Wagenaar i Toomey (2001, prema Komro i Toomey, 2002) navode podatak o postojanju čak 132 studije usmjerene prema analizi spomenute strategije. Isti autori navode kako 48% visoko kvalitetnih studija potvrđuje kako povisivanje minimalne dobne granice za konzumaciju alkohola s 18. godina na 21. godinu starosti dovodi do smanjenja konzumacije alkohola i problema vezanih uz alkohol kod mladih, uključujući smanjenje prometnih ozljeda mladih te delinkvencije. Grant i Dawson (1997, prema Wagenaar i Toomey, 2002) ističu da studije pokazuju kako su mladi koji su alkohol počeli konzumirati u dobi nižoj od 21. godine života skloniji konzumaciji alkohola u odrasloj

dobi. Unatoč navedenim rezultatima svijet je još uvijek podijeljen. U podjednakom broju zemalja minimalna dobna granica konzumacije alkohola iznosi 18, odnosno 21. godinu života (www2.potsdam.edu/hanson/dj/LegalDrinkingAge.html).

S obzirom na načine onemogućavanja te kontroliranja prodaje alkoholnih pića osobama mladima od zakonski određene minimalne dobne granice, u svijetu se ulažu mnogi naponi. Preusser i suradnici (1994, prema Komro i Toomey, 2002) kao važan segment djelovanja ističu važnost dosljednog provođenja zakonskih normi te netoleriranja „popuštanja“ odgovornih, osobama mladima od minimalne dobne granice za konzumaciju alkohola. Isti autori također navode kako učestale kontrole provođenja zakonskih odredbi u velikoj mjeri utječu na smanjenje prodaje alkoholnih pića maloljetnicima. Johnson (2004) kao strategije predlaže formiranje tajnih timova koji bi provjeravali poštujali se zakonski normativi u ugostiteljskim objektima i trgovinama. Kao moguće strategije navodi i osmišljavanje te provođenje programa edukacije ugostitelja i trgovaca o zakonskim normama prodaje alkohola osobama mladima od zakonski određene minimalne dobi, otvaranje telefonske linije za prikupljanje informacija od strane građana o lokacijama na kojima se konzumira alkohol, formiranje „party“ policijskih patrola, program „Policajac u trgovini“ te financiranje alkohol-free događanja.

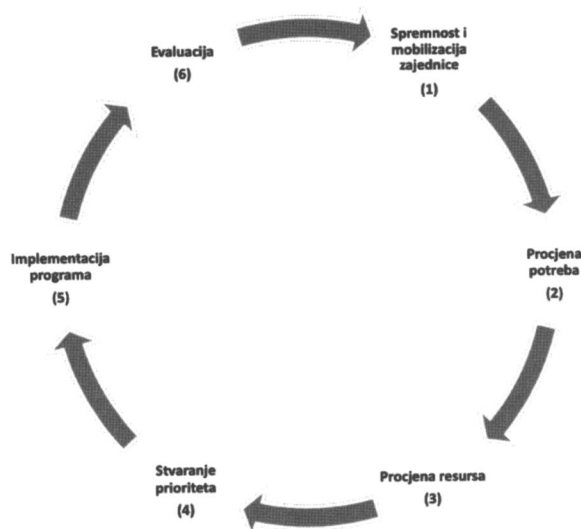
Kada je riječ o ograničavanju dostupnosti alkohola u društvenom kontekstu osobama mladima od minimalne dobne granice za konzumaciju alkohola, podrazumijeva se nekoliko problema vezanih uz pojavu pijenja alkohola kod maloljetnika. Jedna od smjernica navedene strategije je kontroliranje prisutnosti pojave da odrasle osobe budu uključene u dobavljanje alkohola osobama koje zakonski ne bi smjele imati mogućnost kupnje alkoholnih pića. Isto tako se smatra važnim praćenje i nadzor mjesta u lokalnoj zajednici na kojima maloljetne osobe konzumiraju alkohol. Komro i Toomey (2002) naglašavaju kako strategije usmjerene na društveni kontekst pijenja alkohola od strane maloljetnika u određenoj mjeri pripadaju strategijama čiji bi inicijatori trebale biti upravo lokalne zajednice.

Reduciranje ekonomske pristupačnosti alkohola osobama mladima od minimalne dobne granice za konzumaciju alkoholnih pića smatra se vrlo važnom strategijom u nastojanju reduciranja pijenja alkohola kod maloljetnika. Mnoge studije su potvrdile kako povećanje cijena alkoholnih pića dovodi do smanjenja konzumacije alkohola od strane maloljetnika (Komro i Toomey, 2002). Godfrey

(1997) ističe da je povećanje cijena alkoholnih pića osobito učinkovito za reduciranje pijenja upravo kod onih maloljetnika koji su već postali redoviti konzumenti alkohola (heavy drinkers). Saffer i Dave (2006) navode kako bi poskupljenje alkoholnih pića za 100%, fenomenologiju pijenja maloljetnika moglo smanjiti do 28% te takozvanog binge pijenja čak do 51%. Strategija koja se koristi kako bi se povećale cijene alkoholnih pića najčešće je povećanje poreza na alkohol. Grossman i suradnici (1994, prema Komro i Toomey, 2002) ističu kako je povećanje poreza na alkohol povezano sa smanjenom konzumacijom alkoholnih pića kod osoba u dobi od 16. do 21. godine starosti. Stručnjaci Škole narodnog zdravlja u Bostonu (www.sph.bu.edu) kao strategiju suzbijanja konzumiranja alkohola kod osoba mladih od minimalne dobne granice također navode strategiju povećanja cijena alkoholnih pića, posebno ističući važnost povećanja cijene piva. Istraživanje navedenih stručnjaka je naime pokazalo da osobe mlađe od minimalne dobi za konzumaciju alkohola u Americi sudjeluju s 20% u ukupnoj potrošnji piva. Isto tako naglašavaju da ti isti mladi piju manje kada su cijene piva više te navode kako je zabrinjavajući rezultat studija koje ukazuju kako je cijena piva u Americi tijekom posljednjih 30 godina zapravo sve niža.

Opisanim strategijama valja dodati i strategiju reduciranja reklamiranja alkoholnih pića. Mnoge studije su istraživale utjecaj reklamiranja alkoholnih pića na pojavu pijenja alkohola kod mladih. Studije tako pokazuju kako dugotrajna izloženost mlade osobe reklamiranju alkoholnih pića povećava vjerojatnost da će u budućnosti konzumirati alkohol (www.sph.bu.edu). Snyder i suradnici (2006) su proveli opširnu longitudinalnu studiju utjecaja reklamiranja alkoholnih pića na konzumaciju alkohola osoba u dobi od 15 do 26 godina starosti. Studija je pokazala kako su mladi koje su u većoj mjeri bili izloženi reklamiranju alkoholnih pića (na TV, plakatima, u novinama i slično) bili skloniji konzumaciji alkohola. Autori navode kako svako pojedino reklamiranje alkoholnog pića, kod osobe koja je izložena reklamiranju, vjerojatnost da će konzumirati alkoholno piće povećava za 1%. Nadalje, za svaki uloženi dolar u reklamiranje alkoholnog pića pojedinci su konzumirali 3% više alkoholnih pića u jednom mjesecom razdoblju. Isti autori također ističu kako je većina reklama koje reklamiraju alkoholna pića usmjerena upravo na mlade osobe kao potencijalne potrošače. Saffer i Dave (2006)

Shema 1. Koraci implementacije projekta (modificirano prema OJJDP, 2000)



naglašavaju kako bi se potpunom zabranom reklamiranja alkoholnih pića konzumaciju alkohola kod adolescenata moglo smanjiti od 21% do 25%, dok bi se fenomen binge pijenja mogao smanjiti od 7% do 12%.

Prijedlog razvoja politike prevencije pijenja alkohola kod mladih na lokalnoj razini

S obzirom na iskustva dobivena tijekom realizacije projekta «Zajednice koje brinu kao model prevencije poremećaja u ponašanju» te projekta «Zajednice koje brinu - razvoj, implementacija i evaluacija modela prevencije poremećaja u ponašanju u zajednici»³ implementiranih na području Istarske županije, utvrđene su prednosti osmišljavanja te provođenja strategija iniciranih s lokalne razine. Jedan od prioriteta navedenih projekata bila je i prevencija pojave pijenja alkohola kod mladih u Istarskoj županiji. Prijedlozi koji će biti opisani u ovom radu zamišljeni su kao moguće strategije prevencije pijenja alkohola kod mladih, implementirane na lokalnoj razini.

Za strategiju koja će se provoditi na određenom lokalitetu je nužno da je osmišljena kao bottom-up politika, odnosno da njen krajnji sadržaj ovisi o karakteristikama pojedinog lokaliteta. Lokaliteti se uvelike razlikuju u svojim potrebama i resursima. Na taj je način moguće izbjeći vrlo problematično te često neučinkovito nametanje politike «s vrha». Prije procesa osmišljavanja određenih strategija potrebno je provođenje koraka implementacije projekta,

³ Projekt je financiran od MZOŠ-a i Istarske županije, izvodi se u suradnji Sveučilišta u Zagrebu, Edukacijsko-rehabilitacijski fakultet i Upravnog odjela za zdravstvo i socijalnu skrb Istarske županije, voditeljica prof.dr.sc. Josipa Bašić

također primijenjenih tijekom projekta «Zajednice koje brinu kao model prevencije poremećaja u ponašanju» te projekta «Zajednice koje brinu - razvoj, implementacija i evaluacija modela prevencije poremećaja u ponašanju u zajednici» (Bašić, Ferić-Šlehan, Kranželić-Tavra, 2007).

Spremnost i mobilizacija zajednice ključan je moment u procesu stvaranja uspješne preventivne strategije. Iako u ovom radu neće biti detaljno definirani akteri politike prevencije pijenja alkohola kod mladih inicirane na lokalnoj razini, autorica rada smatra nužnim naglasiti utjecaj valjanog odabira svih ključnih ljudi na učinkovitost politike. Birkland (2001) navodi kako aktere određene politike možemo podijeliti na formalne i neformalne aktere. Formalni akteri, kojima pripadaju zakonodavna, izvršna i sudska vlast imaju pravo i obvezu sudjelovanja u kreiranju neke javne politike sukladne Ustavu i zakonima. S druge strane, neformalni akteri (pojedinci, interesne skupine, političke stranke, neovisne istraživačke organizacije i mediji) u kreiranju javnih politika sudjeluju prema općem pravu participacije, što znači da način njihovog sudjelovanja nije specificiran zakonom. Američki policy znanstvenik Sabatier (2000, prema Petak, Kekez i Petek, 2006) ističe kako povezanost zainteresiranih dionika određene politike u svojevrsnu policy mrežu doprinosi stvaranju zagovaračke koalicije (advocacy coalition theory). Formiranje tijela koje će adekvatno i učinkovito moći koordinirati provedbom politike prevencije pojave pijenja alkohola kod maloljetnika na lokalnoj razini od ključne je važnosti kako bi se moglo osigurati provođenje učinkovite strategije djelovanja te donošenje modela učinkovite evaluacije. Tijekom implementacije projekta «Zajednice koje brinu» u Istarskoj županiji stvoreni su timovi koordinatora koji su kao cilj, osim mobilizacije zajednice, imali i stvaranje regionalne koalicije za prevenciju usmjerene na zagovaranje prevencije kao i pružanje stručne podrške projektu. Ovaj korak predloženog modela može poslužiti kao vodilja u osmišljavanju te implementiranju strategije pijenja alkohola kod mladih na određenom lokalitetu. Howlett i Ramesh (1995) kao nositelje policy procesa navode dvije skupine aktera - aktere koji su predstavnici vlasti te šire, društvene aktere. U stvaranju učinkovite politike je važno identificiranje svih dionika, njihovo umrežavanje te stvaranje koalicijskog odnosa što je često otežano s obzirom na različite stupnjeve moći koju pojedini akteri mogu imati u donošenju odluka. Kako bi određena inicijativa zaživjela, nužno je ozračje povjerenja i zajedničkog djelovanja svih aktera u postavljanju, praćenju te vrednovanju definiranih ciljeva, što vrlo

često nije lak zadatak. Također je važno istaknuti da uključivanje prevelikog broja dionika politike može rezultirati vremenskim osipanjem zainteresiranih i motiviranih aktera politike stoga je značajnije formiranje manjeg broja motiviranih aktera koji će utjecajnije djelovati na širi krug ostalih aktera politike.

Učinkovite preventivne strategije uključuju procjenu potreba kao i već postojećih resursa na lokalnim razinama kao početne faze planiranja i provedbe određene strategije (OJJDP, 2000).

Nužni su koraci identificiranja rizičnih i zaštitnih čimbenika pojedinih lokaliteta te postojećih resursa i servisa, kao i propusta u istima. Kada je riječ o procjenama potreba na određenom lokalitetu na kojemu se želi implementirati određena politika prevencije pijenja alkohola kod mladih, potrebno je (1) upoznati se sa znanstvenim istraživanjima populacije određenog lokaliteta ključnima za fenomen pijenja alkohola kod mladih, (2) provesti analizu dostupnih epidemioloških podataka o pojavi pijenja alkohola kod mladih koje redovito prate resori obrazovanja, zdravstva, policije, sudstva i socijalne skrbi te (3) provesti fokus grupe s mladima, stručnjacima i građanima kako bi se dobio kvalitativan uvid u problematiku pijenja alkohola kod mladih na određenom lokalitetu. Procjena resursa može uključivati stvaranje liste te opis institucija i programa koji su svojim aktivnostima također usmjereni na prevenciju pijenja alkohola kod mladih. U sklopu projekta «Zajednice koje brinu kao model prevencije poremećaja u ponašanju» te projekta «Zajednice koje brinu - razvoj, implementacija i evaluacija modela prevencije poremećaja u ponašanju u zajednici» postignuta je suradnja projektne skupine koja radi na prioritetu prevencije pijenja kod mladih i «Mreže zdravih gradova» koji također kao jedan od prioriteta prepoznaju isti fenomen te djeluju na istom lokalitetu. Detekcija i suradnja svih resora koji djeluju u prevenciji istog fenomena na istom lokalitetu uvećava snagu djelovanja te povećava vjerojatnost pozitivnih ishoda.

U fazi stvaranja prioriteta važno je voditi se rezultatima prethodnih koraka, posebice koraka procjene potreba. Na taj je način moguće djelovanje usmjeriti na one aktivnosti koje su u određenom razdoblju najnužnije. Isto tako valja naglasiti kako je prioritete u nekom vremenskom razdoblju također moguće mijenjati sukladno potrebama lokaliteta.

Iz definiranih prioriteta proizaći će i implementacija određenih preventivnih programa. Sukladno potrebama i mogućnostima određenih lokaliteta implementirati se mogu na lokalitetu već provedeni znanstveno-utemeljeni programi prevencije pijenja

Tablica 2. *Kratkoročni i dugoročni ciljevi politike prevencije pijenja alkohola kod mladih*

Kratkoročni ciljevi (objectives)	• educiranje i unapređenje razine informiranosti o štetnim posljedicama konzumacije alkohola u cjelokupnoj populaciji
	• razvijanje vještina odupiranja vršnjačkom pritisku te donošenja zdravih životnih odluka kod maloljetnika
	• educiranje poslužitelja i prodavača alkoholnih pića o zakonskim odredbama vezanima uz posluživanje i prodaju alkoholnih pića maloljetnicima
	• kontroliranje te reduciranje reklamiranja alkohola i piva
	• promoviranje kulture nepijenja alkohola kroz medije te kampanje
	• smanjenje pojave prodaje te posluživanja alkoholnih pića maloljetnicima
	• smanjenje dostupnosti alkoholnih proizvoda
Dugoročni ciljevi (goals)	• sprečavanje te reduciranje pojave pijenja alkohola kod maloljetnika
	• reduciranje pojave pijenja te „rizičnog“ pijenja alkohola u odrasloj dobi
	• reduciranje pojavnosti društvenih poremećaja, raspada obitelji te nasilničkog ponašanja vezanih uz pojavu pijenja alkohola
	• smanjenje broja prometnih nesreća uzrokovanih vožnjom pod utjecajem alkohola
	• smanjenje obolijevanja i smrtnosti uzrokovanih pijenjem alkohola

alkohola kod mladih, ali i programi koji su se pokazali učinkoviti na nekim drugim lokalitetima. Također je nužno i unapređenje već postojećih preventivnih programa na određenom lokalitetu kako bi zadovoljili kriterij znanstvene-utemeljenosti te na taj način bili učinkovitiji.

Osmišljavanje te provođenje evaluacije bi također trebalo biti integralni dio određene strategije. Međutim, uspješno evaluirati politiku nije jednostavan zadatak. Politiku je potrebno evaluirati prema načelima relevantnosti, koherentnosti, efikasnosti te efektivnosti (Colebatch, 2004). Ponekada se zbog kompleksnosti sadržaja te velikog broja uključenih aktera sveobuhvatna evaluacija politike može učiniti gotovo nemoguća. U tome može pomoći stvaranje Logic model-a (Mayeske i Lambur, 2001) koji treba sadržavati sve komponente na koje politika želi utjecati, kao i definirane ciljeve, rezultate koje će se moći ranije, odnosno kasnije evaluirati. Važno je definirati indikatore koji će biti praćeni te na temelju kojih će se moći zaključivati o učinkovitosti politike. Kada je riječ o prevenciji pijenja alkohola kod mladih, sasvim je sigurno da nam jedan od indikatora uspješnosti napora navedene politike mogu biti godišnja praćenja ESPAD istraživanja koja će nam ukazivati na moguće promjene u fenomenologiji pijenja alkohola kod maloljetnika u Hrvatskoj. Međutim, važno će biti voditi računa o takozvanim «smetnjama» evaluacije, kao što su ostale društvene pojave koje su osmim naše strategije

mogle utjecati na promjenu fenomenologije pijenja alkohola i slično. Evaluacija omogućava povećanje kvalitete određene politike, sprečavanje zlorabe i šteta koje se mogu dogoditi, omogućava pravovremeno modificiranje programa, povjerenje od strane javnosti kao i svih dionika, osigurava političku podršku, učinkovitije financijsko upravljanje, učenje te inovaciju kao i motiviranost za buduće napore.

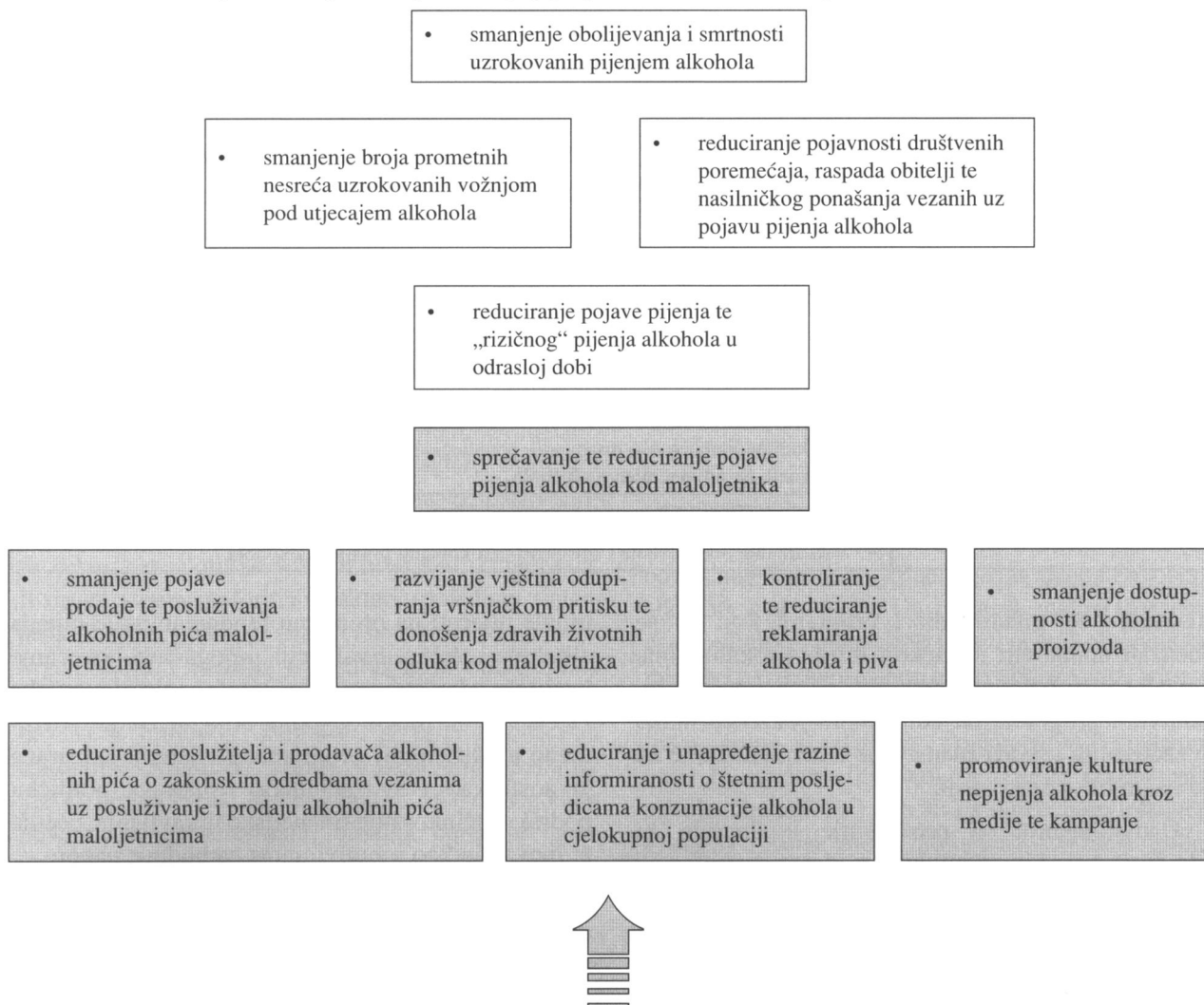
Važno je istaknuti kako je predloženi model zamišljen kao kružni proces koji se kontinuirano nastavlja i nadopunjuje te na taj način osigurava usavršavanje politike/strategije/projekta.

Prijedlog ciljeva politike prevencije pijenja alkohola kod mladih na lokalnoj razini

Postavljanje vrlo konkretnih ciljeva planirane politike jedna je od ključnih kvaliteta uspješnih policy rješenja. Jasno definiranje kratkoročnih i dugoročnih ciljeva omogućava svim akterima politike jasniju predodžbu o očekivanjima koja pred njima stoje. Između ostalog, postavljanje konkretnih ciljeva omogućava vjerodostojniju evaluaciju policy procesa.

Iz Tablice 2. je uočljivo kako su rezultati koji se očekuju u obliku dugoročnih ciljeva u jasnoj vezi s postavljenim kratkoročnim ciljevima. Kada su ciljevi jasno definirani, slijedi faza stvaranja goal-tree⁴ sheme, odnosno definiranja prioriteta unutar postavljenih ciljeva. Goal-tree omogućuje jasnije i

4 „Basic Stages of Planned Change Model“, Hosman, 1985 - predavanje prof. dr.sc. Clemensa Hosmana, Prevention Research Centre, Radboud University Nijmegen and Maastricht University, kolegij „Program development and program planning“ na doktorskom studiju „Prevencijska znanost - Prevencija mentalnih i ponašajnih poremećaja i promocija mentalnog zdravlja“ na Edukacijsko-rehabilitacijskom fakultetu, Sveučilište u Zagrebu

Shema 2. Goal-tree prioriteta politike prevencije pijenja alkohola kod maloljetnika

uspješnije fokusiranje na aktivnosti koje će biti prioritetne u stvaranju operativnog plana te intervencija.

Prikazani goal-tree ukazuje na smjer djelovanja u ovom radu predložene politike prevencije pijenja alkohola kod maloljetnika. Iz Sheme 2. je jasno u kojem će smjeru biti usmjerene aktivnosti čiji je prioritet sprečavanje te reduciranje pojave pijenja alkohola kod maloljetnika. Politika će prvenstveno biti usmjerena ka ostvarivanju osjenčano prikazanih prioriteta, međutim, shematski je prikazan utjecaj koji bi ostvarivanje tih prioriteta imao i na realizaciju ostalih, možda ne primarnih, no svakako relevantnih prioriteta ove politike.

Prijedlog operativnog plana i intervencija politike prevencije pijenja alkohola kod maloljetnika na lokalnoj razini

Za ciljeve koji su u ovom radu predloženi, a koji mogu poslužiti kao policy prioriteta navedene su aktivnosti kojima se mogu ostvariti. Važno je

naglasiti kako je za učinkovitu strategiju, osim definiranja ciljeva i aktivnosti kojima će oni biti postignuti, nužno i definiranje vremenskog okvira pojedinih aktivnosti kao i aktera koji će biti nositelji aktivnosti.

Cilj: educiranje i unapređenje razine informiranosti o štetnim posljedicama konzumacije alkohola u cjelokupnoj populaciji

Aktivnosti kojima cilj može biti ostvaren:

- osmisliti te provoditi edukacije o zdravim životnim izborima u institucijama za djecu i mlade od predškolske dobi nadalje
- osmisliti i provoditi edukacije o štetnosti alkohola koje će se integrirati kao redovni školski programi - poput Northland Project programa (Science-Based Prevention Programs and Principles, 2002)

- osmišljavanje te provođenje javno-zdravstvenih kampanja educiranja o štetnosti pijenja alkohola kroz medije
- provoditi kontinuirane edukacije o problemima vezanima uz alkohol za stručnjake u sustavu zdravstva, obrazovanja, gospodarstva, nevladinih organizacija, socijalne skrbi te pravosuđa

Cilj: razvijanje vještina odupiranja vršnjačkom pritisku te donošenja zdravih životnih odluka kod maloljetnika

Aktivnosti kojima cilj može biti ostvaren:

- implementirati preventivne programe razvijanja vještina odupiranja vršnjačkom pritisku (poput Life Skill Training programa - Science-Based Prevention Programs and Principles, 2002) te vještina donošenja zdravih životnih odluka u institucijama za djecu i mlade od predškolske dobi nadalje
- osigurati dostupnost aktivnostima konstruktivnog te kvalitetnog provođenja slobodnog vremena
- poticati skrb za pozitivan razvoj osobe osiguravanjem dostupnih savjetovališta za djecu, mlade, odrasle i obitelji

Cilj: educiranje poslužitelja i prodavača alkoholnih pića o zakonskim odredbama vezanima uz posluživanje i prodaju alkoholnih pića maloljetnicima

Aktivnosti kojima cilj može biti ostvaren:

- osmisлити te provoditi edukacije poslužitelja te prodavača kao i vlasnika trgovinskih i ugostiteljskih objekata o zakonskim odredbama vezanima uz posluživanje i prodaju alkoholnih pića maloljetnicima te edukaciju voditi kao uvjet za izdavanje licenci za otvaranje objekta

Cilj: kontroliranje te reduciranje reklamiranja alkohola i piva

Aktivnosti kojima cilj može biti ostvaren:

- utvrditi te usvojiti pravila oglašavanja alkohola u područjima gdje je oglašavanje doz-

voljeno, a koja ne dopuštaju reklamiranje alkohola na način privlačan djeci i mladima kao ni korištenje mladih u reklamama za alkohol te omogućiti zabranu emitiranja sadržaja koji imaju te karakteristike

- izbjegavati sponzoriranje slobodnih aktivnosti mladih od strane proizvođača alkoholnih pića
- osnažiti mjere zaštite djece i mladih od izlaganja reklamiranju alkoholnih pića zabranom postavljanja plakata koji reklamiraju alkohol, osobito u blizini škola

Cilj: promoviranje kulture nepijenja alkohola kroz medije te kampanje

Aktivnosti kojima cilj može biti ostvaren:

- poticati medijske kampanje koje će biti usmjerene na prevenciju pijenja alkohola kao i na donošenje zdravih životnih izbora, a u čije stvaranje i provedbu će biti uključeni i mladi

Cilj: smanjenje pojave prodaje te posluživanja alkoholnih pića maloljetnicima

Aktivnosti kojima cilj može biti ostvaren:

- zakonski osigurati osobnu odgovornost onih koji poslužuju alkohol na nezakonit način
- jačati nadzor nad provođenjem zakona o zabrani konzumiranja alkohola na radnom mjestu te zabrani prodaje i točenja alkohola osobama mladima od 18 godina
- obveznu edukaciju za poslužitelje i prodavače alkoholnih pića o zakonskim odredbama vezanima uz posluživanje i prodaju alkoholnih pića maloljetnicima kao i za vlasnike objekata voditi kao uvjet za izdavanje licenci za otvaranje objekta
- provoditi kontrolu dostupnosti alkohola maloljetnicima tijekom velikih javnih događanja te pružanje širokog asortimana hrane i bezalkoholnih pića
- poticati događanja i održavanja skupova bez točenja alkoholnih pića
- apelirati te poticajnim mjerama nagrađivati ugostitelje koji bi u svojim objektima promovirali kulturu nepijenja alkohola kod maloljetnika

- poticati ograničavanje dostupnosti alkohola smanjenjem ili kontrolom broja prodajnih mjesta te smanjenjem sati ili dana prodaje alkohola

Cilj: smanjenje dostupnosti alkoholnih proizvoda

Aktivnosti kojima cilj može biti ostvaren:

- osigurati poticajne mjere za trgovce i ugostitelje koji će nuditi bezalkoholna pića po nižim cijenama

ZAKLJUČAK

Rad je prvenstveno bio usmjeren na stvaranje prijedloga politike prevencije pijenja alkohola kod maloljetnika koji mogu biti implementirani na lokalnim razinama. Kao struktura prijedloga naveden je model «Koraci implementacije projekta» (OJJDP, 2000) korišten i tijekom projekta «Zajednice koje brinu kao model prevencije poremećaja u ponašanju» te projekta «Zajednice koje brinu - razvoj, implementacija i evaluacija modela prevencije poremećaja u ponašanju u zajednici» implementiranih u Istarskoj županiji. Istaknuto je kako proces osmišljavanja te provođenja politike prevencije pijenja alkohola kod maloljetnika na određenom

lokalitetu također može pratiti korake (1) spremnost i mobilizacija zajednice, (2) procjena potreba, (3) procjena resursa, (4) stvaranje prioriteta, (5) implementacija programa i (6) evaluacija te na taj način osigurati učinkovite rezultate. Prijedlog naglašava važnost promišljenog definiranja ciljeva, formalnih i neformalnih aktera te policy opcija kao i kvalitetnog osmišljavanja dizajna evaluacije politike. Istaknuta je važnost sistematičnog definiranja aktivnosti kojima će se ciljevi ostvariti kao i nositelja aktivnosti.

Primjerom projekta «Zajednice koje brinu» koji je osmišljen kao projekt implementiran na lokalnoj razini, u ovom radu se nastojalo ponuditi načine formuliranja politike prevencije pojave pijenja alkohola kod maloljetnika na isključivo lokalnoj razini. Iako bi donošenje Nacionalne strategije suzbijanja zlouporabe alkohola u Hrvatskoj u značajnoj mjeri utjecalo i na prevenciju pojave pijenja alkohola kod mladih, u radu je glavni naglasak stavljen na motiviranje stručne javnosti s pojedinih lokaliteta na poduzimanje aktivnosti koje neće biti inicirane s nacionalne razine, no koje u velikoj mjeri mogu utjecati na suzbijanje navedenog fenomena. Strategije inicirane od strane stručnjaka na lokalnim razinama ponekada omogućavaju kvalitetniji uvid u potrebe populacije na specifičnom lokalitetu kao i u karakteristike fenomena koji se nalazi u njihovom okruženju, što predstavlja ključan preduvjet učinkovitih preventivnih strategija.

LITERATURA

- Bašić, J., Ferić-Šlehan, M., Kranželić-Tavra, V. 2007. Zajednice koje brinu - Model prevencije poremećaja u ponašanju: Epidemiološka studija - mjerenje rizičnih i zaštitnih čimbenika u Istarskoj županiji. Pula: Edukacijsko-rehabilitacijski fakultet Sveučilišta u Zagrebu i Istarska županija.
- Bašić, J., Ferić-Šlehan, M., Kranželić-Tavra, V. 2007. Zajednice koje brinu - Model prevencije poremećaja u ponašanju: strategijska promišljanja, resursi i programi prevencije u Istarskoj županiji. Pula: Edukacijsko-rehabilitacijski fakultet Sveučilišta u Zagrebu i Istarska županija.
- Birkland, T. A. 2001. *Policy Process: Theories, Concepts and Models of Public Policy Making*. Armonk, NY/London: M.E. Sharpe.
- Colebatch, H. K. 2004. *Policy*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Donovan, E. 2007. "Really Underage Drinkers: The Epidemiology of Children's Alcohol Use in the United States". *Prevention Science* 8: 192-205.
- Howlett, M. i Ramesh, M. 1995. *Studying public policy. Policy Cycles and policy subsystems*. Toronto: Oxford University press.
- Godfrey, C. 1997. "Can tax be used to minimize harm? A health economist's perspective". u: Plant, M., Single, E., i Stockwell, T., ur. *Alcohol: Minimizing the Harm - What Works?*. New York 1997.
- Johnson, K. 2004. *Underage drinking: Problem-oriented guides for police*. Problem specific Guides Series No. 27. Washington, DC: Office of Community Oriented Policing Service (COPS)
- Komro, K. A. i Toomey, T. L. 2002. "Strategies to Prevent Underage Drinking." *Alcohol Research & Health* 26 (1): 5-14.
- Kuzman, M., Pejnović Franelić, I., Pavić Šimetin, I., Pejak, M. 2008. *Europsko istraživanje o pušenju, alkoholu i drogama među učenicima: Izvješće za Republiku Hrvatsku i Grad Zagreb*. Hrvatski zavod za javno zdravstvo i Grad Zagreb - Gradski ured za zdravstvo, rad, socijalnu zaštitu, Zagreb.
- Mayeske, G.W., Lambur M. 2001. *How to Design Better Programs: A Staff Centered Stakeholder Approach to Program Logic Modeling*. Crofton, MD: The Program Design Institute.
- OJJDP 2000. *Title V Community prevention Grants Program: Report to Congress*. Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention, Office of Justice Programs, US Department of Justice.
- Petak, Z., Kekez, A., Petek, A. (ur.) 2006. *Politika prema mladima u Republici Hrvatskoj: primjena analize javnih politika u radovima studenata Fakulteta političkih znanosti*. Zagreb: DIM - Udruga za građansko obrazovanje i društveni razvoj.
- Saffer, H. i Dave, D. 2006. "Alcohol Advertising and Alcohol Consumption by Adolescents." *Health Economics* 15 (6): 617-637.
- Science-Based Prevention Programs and Principles*. 2002. Department of Health and Human Services, Substance Abuse and Mental Health Service Administration. Fishers Lane, Rockville.
- Snyder, B. i sur. 2006. "Effects of alcohol advertising exposure on drinking among youth." *Archives of Pediatric and Adolescent Medicine*, 160(8): 18-24.
- A Victorian Government initiative, 2008. *Victoria's Alcohol Action Plan 2008-2013, Restoring the Balance*.
- Wallin, E. i Andreasson, S. 2004. "Can I Have a Beer, Please? A Study of Alcohol Service to Young Adults on Licensed Premises in Stockholm". *Prevention Science* 5 (4): 221-229.
- Young, E. i Quinn, L. 2002. *Pisanje djelotvornih prijedloga za javne politike. Vodič za policy savjetnike u zemljama Središnje i Istočne Europe*. Zagreb: DIM - Udruga za građansko obrazovanje i društveni razvoj.
- Alcohol Problems and Solutions*. www.potsdam.edu/hansondj/LegalDrinkingAge.html
- School of Public Health, Boston. www.sph.bu.edu.

PREVENTION OF UNDERAGE YOUTH ALCOHOL DRINKING - FORMULATION OF THE POLICY ON THE LOCAL LEVEL AND EXPERIENCES OF THE ISTRIA REGION

Josipa Mihić

Department of Behavioral Disorders
Faculty of Education and Rehabilitation Sciences
University of Zagreb

ABSTRACT

The aims of this paper were to analyze the problem of youth alcohol drinking in Croatia and to emphasize the need for creating an effective policy of prevention of mentioned phenomenon on national and local levels. The phenomenology of the youth alcohol drinking was also described as the existing legal acts and documents that are focused on reducing the youth access to alcohol. Paper is offering, in the literature, the most commonly mentioned policy strategies of prevention of underage youth alcohol consumption with a special stress on the proposals that could be implemented in Croatian settings. The importance was also given to the problem analysis, proposals of policy options, defining the stakeholders, evaluation process and other stages and characteristics of formulating effective policy strategy focused on prevention of underage drinking by decreasing their access to alcohol. Even though as a crucial problem author stress the non-existence of National strategy of prevention of alcohol drinking in Croatia whose formulation and implementation would contribute to prevention of alcohol use and alcohol related problems at youth also, this paper was focused on formulation of prevention strategy of underage youth alcohol drinking that could be primary implemented on local levels. As an example of a model that could be a base for creating strategies that could be implemented on local levels, the model - "Steps of project implementation" (OJJDP, 2000) was described. Mentioned model was also used during the project «Communities that care as a model of prevention of behavioral disorders» and the project «Communities that care - development, implementation and evaluation of the model of prevention of behavioral disorders in community» which are implemented in Istria County.

Key words: prevention, policy options, alcohol drinking, youth