Alkoholipolitiikka vastatuulessa?

"Uusraittius" ja muuttuvat terveyskäsitykset tulevaisuuden perspektiiveinä Sveitsissä

Harald Klingemann

Sveitsi sijoittuu 11 litran vuotuisella henkeä kohden lasketulla alkoholin kuluksellaan (1987) kansainvälisessä vertailussa korkean kulutuksen maiden joukkoon. Vaikka Sveitsi onkin viininkulutukseltaan kutakuinkin neljännellä tilalla perinteisten viinimaiden jälkeen, ei sitä voida luonnehtia sen paremmin tyypilliseksi viini-, olut- kuin viinamaaksikaan. Viininkulutuksessa ovat alueelliset erot suuret.

Kun tarkastellaan eri juomien kulutusta pitkällä aikavälillä, käyvät ensinnä ilmi tislattujen juomien kulutuksen aleneminen alkoholilainsäädännön vaikutuksesta vuosina 1887 ja 1930—32 sekä yleinen kulutuksen aleneminen sotavuosina (kuvio 1). Toiseksi havaitaan hedelmäviinien kulutuksen taantuneen pysyvästi maatalousväestön vähentyessä (kuvio 2). Kolmanneksi, toisen maailmansodan jälkeisenä aikana kulutus kasvoi 1970-luvun lopulle saakka (vrt. Mäkelä & al. 1981). Ja lopulta neljänneksi, 1980-luvulla kulutuskasvu on pysähtynyt monissa maissa tai kääntynyt lievään laskuun; *näin myös Sveitsissä* (J. S:n lisäys).

Sveitsissä on tehty kuuden vuoden välein juomatapatutkimuksia. Vasta vuoden 1975 tutkimuksessa analysoitiin ensi kerran kokonaiskulutuksen jakaumaa. Sveitsissäkin se noudattaa tunnettua lognormaalista mallia (vrt. Wüthrich 1979, 49). Niinpä vuoden 1981 eniten juovat 7 prosenttia nauttivat puolet kaikesta alkoholista. Jos sovelletaan Sveitsin lukuihin Jellinekin kaavaa — siihen liittyvistä varauksista huolimatta —, on maassa arvioitava olevan ainakin 150 000 alkoholistia.

Yleisistä juomatavoista puhuttaessa on alkoholin nauttiminen nykypäivän Sveitsissä monille voimakkaasti arkielämään yhdentynyt, pitkälle tottumukseksi muodostunut käyttäytymistapa. Suuri osa alkoholin käytöstä ei perustu "niinkään syvällä piileviin motiiveihin ... kuin pikemminkin siihen, että alkoholin käyttö on lisätoiminto, jota ei harjoiteta sen itsensä vuoksi, vaan joka auttaa... jäsentämään arkipäivää" (Müller 1983, 1).

Alkoholiehtoisten ongelmien kehityksestä mainitaan tässä vain eräitä avaintietoja. Maksakirroosikuolleisuus, liikajuomisen klassinen osoitin, on 1980-luvun alun jälkeen hiukan vähentynyt, kuten on tehnyt alkoholin keskikulutuskin. Työikäisistä miespuolisista sairaalapotilaista ryhmä, jolla alkoholismi on pää- tai sivudiagnoosina, on ollut jatkuvasti suurin. Alkoholiehtoiset liikenneonnettomuudet ovat samaten tilastoissa korkealla. Vuonna 1986 ne muodostivat 9,4 prosenttia kaikista onnettomuuksista, mutta kaikista onnettomuuksien uhreista 17,4 prosenttia oli alkoholiehtoisten liikenneonnettomuuksien uhreja. Muiden kuin liikenneonnettomuuksien osalta lienee piiloon jääneiden tapausten lukumäärä suunnaton (Klingemann 1987).

Uusimmissa haastattelu- ja kyselytutkimuksissa on kuitenkin saatu viitteitä sveitsiläisten terveyskäyttäytymisen muutoksista, joihin palataan tuonnempana.

ALKOHOLIPOLITIIKAN OSA-ALUEET

Sveitsin liittovaltion peruslainsäädäntö, joka koskee alkoholijuomien tuotantoa ja kulutusta, syntyi 1800-luvun lopulla voimakkaan raittiusliikkeen painostuksesta (Wieser 1987, 26), ja siihen vaikutti myös halvan peruna- ja juurikasviinan suurimääräinen levittäminen (Kempin 1885).

Vuonna 1887 hyväksyttiin kansanäänestyk-

Artikkeli on aiemmin julkaistu saksaksi otsikolla Widerstand gegen Alkoholpolitik? "Neue Nüchternheit" und gewandeltes Gesundheitsverständnis als Perspektiven der Zukunft", Drogalkohol 13 (1989):1, 3—19. Artikkelin on hieman lyhentäen kääntänyt Jussi Simpura.

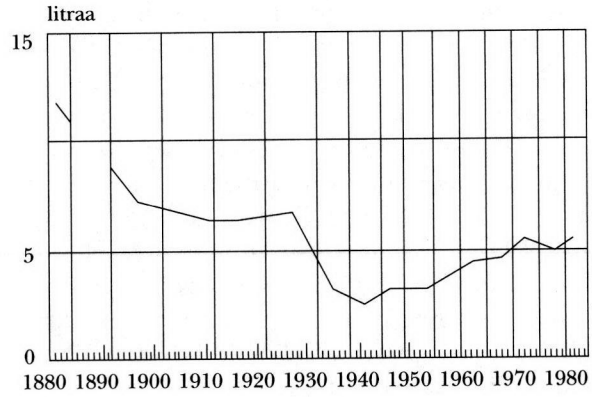
sessä Sveitsin valaliiton ensimmäinen alkoholilaki (ks. Tannerin [1986] katsausta). Liittovaltio sai silloin paloviinan valmistus- ja maahantuontimonopolin; tällöin tosin hedelmä-, viini- ja marjapohjaisten juomien tislaus jäi monopolin ulkopuolelle. Nimenomaan hedelmänviljelyn nopea laajeneminen vuosisadan vaihteen tienoilla johti lain tarkistamiseen sekä alkoholiartiklan 32bis hyväksymiseen liittovaltion lainsäädäntöön vuonna 1930. Silloin luotiin se kaikki tislatut juomat kattava osittaismonopoli, joka on peruspiirteissään säilynyt nykypäiviin asti. Kuten alkoholipoliitikot jokaisessa puheessaan valittelevat, eivät puhtaasti käymistietä syntyvät alkoholijuomat kuten viini, olut ja hedelmäviini kuuluneet eivätkä kuulu tämän "väkevien juomien monopolin" piiriin. Ja nämä monopolin ulkopuoliset juomat kattavat Sveitsissä nykyisin noin 80 prosenttia kulutuksesta. Vuonna 1980 suoritettu alkoholilain osittaisuudistus voidaan tulkita reaktioksi väkevien juomien tuotannossa vallinneen hintasuojasopimuksen purkautumiseen ja itsepalvelun laajenemiseen. Uudistus sisältää muun muassa vähäisiä tarkistuksia myyntimääräyksiin (esimerkiksi tarjoushintojen käyttökiellon) sekä mainontarajoituksia.

Alkoholiolojen järjestelyssä mukana oleva kansanterveystavoitteiden asettaminen näyttää kansainvälisesti arvioiden erityisen huomionarvoiselta, kun se on muodollisesti sidottu perustuslakiin, vaikkakin rajanveto maatalouspolitiikan suuntaan on usein epäselvä.

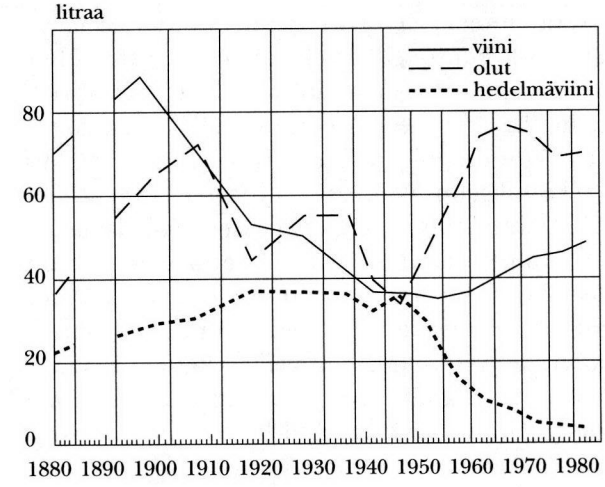
Tässä yhteydessä on mainittava määräys, jonka mukaan 10 prosenttia kantonien käyttöön tulevasta puhtaasta tuotosta on sidottu käytettäväksi "alkoholismin, huumeiden ja lääkkeiden väärinkäytön sekä niiden syiden ja vaikutusten vastaiseen taisteluun" (alkoholikymmenys). Tilivuonna 1987/88 tämä osuus ylti 25,8 miljoonaan Sveitsin frangiin (NZZ 15.9.1988, s. 21).

Muita väkevien juomien kysynnän rajoittamiseen tähtääviä strategioita ovat ehkäisytoimien rahoittaminen erillisestä lisärahastosta (artikla 43) ja tietenkin laaja verotusjärjestelmä väkevien juomien hinnan pitämiseksi korkealla. Ajoittain tarkistettava enimmäisvero nousee tätä nykyä 70 frangiin puhdasta alkoholilitraa kohti. Siten se on selvästi alempi kuin Pohjoismaissa, mutta ylittää käytännöllisesti katsoen kaikkien EY-maiden verotustason (vrt. Muster 1988a, 28).

Kuvio 1. Väkevien juomien kulutus henkeä kohti Sveitsissä vuosina 1880/84—1981/85 (litroina 40-prosenttista juomaa)



Kuvio 2. Käymistietä valmistettujen juomien kulutus henkeä kohti Sveitsissä vuosina 1880/84—1981/85 (juomalitroina)



Tislattujen juomien tarjonnan säätelyn yhtenä välineenä on valtion tuotantomonopoli; valtio tosin käyttää sitä epäsuorasti myöntämällä valmistuslisenssejä. Huomattavaa on vielä nykyisinkin tislattujen juomien käsityöläismäinen valmistus sekä valmistajien suunnaton lukumäärä (vuonna 1987 204 462 tislaajaa, joista vain 11 691 kotitarvetislaajaa). Erityinen takuu siitä, että "pehmeäsydämisistä

hedelmistä" (so. omenista) tislatut juomat otetaan vastaan kiinteään hintaan, on tarkoitettu estämään ylitarjontaa markkinoilla ja torjumaan hintojen romahtamista. Sen lisäksi voidaan pitää Sveitsin lainsäädännön erikoispiirteenä sitä, että tislausraaka-aineiden vaihtoehtoista hyväksikäyttöä edistetään voimakkaasti; ennen muuta on kysymys hedelmien ja perunan suoraan kulutukseen tapahtuvan myynnin edistämisestä (Zurbrügg 1986 & 1988; Juri 1987). Esimerkiksi tilivuonna 1988/89 käytti alkoholihallinto 25,4 miljoonaa frangia hedelmien myynnin edistämiseen. Lisäksi tulevat toimenpiteet viljelypolitiikkaan vaikuttamiseksi (Müller 1984, 55—56).

Nämä lainsäädännön määräykset, jotka liittyvät valtion "snapsipolitiikkaan", voidaan varmasti katsoa Sveitsin alkoholipolitiikan ytimeksi ahtaimmassa mielessä. Niiden lisäksi on kuitenkin muita säännöksiä, joiden on määrä vaikuttaa yleisesti alkoholijuomien saatavuuteen: 1) Perustuslain artiklat 31 ja 32 antavat kantoneille oikeuden rajoittaa elinkeinovapautta (esimerkiksi aukioloa ja anniskeluaikoja koskevilla määräyksillä) sekä sovittaa anniskelu- ja myyntipaikkojen tiheys tarkoituksenmukaisessa suhteessa kysyntään. 2) Alkoholijuomien nauttimisen alaikäraja on useimmissa kantoneissa 16 vuotta; liittovaltion tasolla on kielletty tislattujen juomien myynti alle 18-vuotiaille. Näiden toimien vaikutus näyttää vähäiseltä; juomisikälakeja ei käytännössä panna toimeen, eikä myyntipaikkojen tiheyden vaikutusta kulutuskäyttäytymiseen tai liikenneonnettomuuksien määrään ole Sveitsissä voitu käytettävissä olevien tietojen perusteella sitovasti osoittaa (Müller 1984, 61—63).

Kysyntään vaikuttavista ehkäisevistä toimista ovat Sveitsissä käytössä ennen muuta opettajien ja vanhempien kouluttaminen sekä paikallistason ehkäisy. Nämä näyttävät lupaavan parempia tuloksia kuin massakampanjat, joita useimmiten ei eriytetä eri kohderyhmien mukaisiksi (vrt. Müllerin [1984] katsaukseen).

ALKOHOLIPOLITIIKAN RAJOJA

Alkoholimarkkinat ja hinnanmuodostus

Alkoholijuomien hintaan vaikuttamista pidetään tavallisesti tärkeänä alkoholipoliittisena parametrinä. Sen suhteellinen vaikutus ilmenee juomaryhmittäin kysynnän hinta- ja tulojoustoissa ja riippuu eräistä substituutiovaikutuksista. Ne on myös alkoholihallinnon otettava huomioon politiikassaan. Niinpä väkevien juomien hintojen jatkuva korottaminen saattaisi johtaa siihen, että käymistietä valmistetut juomat korvaavat väkeviä, mutta kokonaiskulutus pysyisi ennallaan (Leu & Lutz 1977, 559). Määrällisesti paljon merkittävämmillä olut- ja viinimarkkinoilla hinta muotoutuu sitä paitsi markkinavoimien mukaan ilman kansantaloudellisesti määräytyneitä fiskaalisia rasitteita. Epäsuoria vaikutuksia voitaisiin saada aikaan aktiivisella kilpailupolitiikalla.

Saavutettavissa olevat vaikutukset olisi vielä suhteutettava juomaryhmittäin. Empiiriset laskelmat osoittavat, että hinnanmuutoksilla ei ole juuri vaikutusta viinin kysyntään ja että lähes samoin on oluen laita (Müller 1984, 52—53), kun taas kaikkien kolmen juomaryhmän tulojousto on selvästi positiivinen.

Niinpä jää nähtäväksi, missä määrin tämänhetkinen "olutsota" (1988) Sveitsissä vaikuttaa kulutustasoon hintarakenteen muutoksen kautta. Aina siitä saakka, kun Sveitsin oluenpanijain yhdistys perustettiin vuonna 1877, on jatkuva keskittymisprosessi ollut käynnissä, ja se tekee panimokartellien perustan yhäkin kyseenalaiseksi. Ensimmäistä maailmansotaa edeltäneen ja sotien välillä jatkuneen voimakkaan keskittymisen jälkeen pysyi panimoteollisuuden rakenne likimain muuttumattomana 1960-luvun loppupuolelle saakka. Silloin käynnistyi ensimmäinen sodanjälkeinen kasautumisaalto. Panimoiden lukumäärä laski lähes kuudestakymmenestä alle viiteenkymmeneen. Seuraava siirtymäaalto vähensi panimoiden määrän 1970-luvun lopulla neljästäkymmenestä runsaaseen kolmeenkymmeneen (NZZ 21.9.1988, s. 33). Vuoden 1988 alussa erosi toiseksi suurin panimo (SIBRA) kartellista, mikä aiheutti haasteen yhtenäiselle hintapolitiikalle. Hajanaisemmaksi tulleen kartellin jäljelle jääneet jäsenet joutuvat nyttemmin vastatusten aggressiivisen hintapolitiikan ja markkinointistrategian kanssa. SIBRA aikoo saavuttaa mahtavilla hinnanalennuksilla — jopa 30 prosenttia kiertopullon hinnasta vähittäismyynnissä — vastaavansuuruisen myyntivolyymin kasvun (NZZ 21.9.1988, s. 33;

NZZ 23.9.1988). Tämä voisi olla alkuna yleiselle hintasodalle; keskittymisprosessia kiihdyttää lisäksi epäsuorasti se, että "heikommat lenkit" ovat irtautumassa menetettyään viimeaikaisissa tapahtumissa luottamuksensa kartelliin. Esimerkkinä tästä on markkinajohtaja-panimon hankintayhteistyösopimus kahden pienemmän panimon kanssa.

Yhteenvedoksi: tällaiseen markkinoiden kehitykseen ei nykyinen alkoholin kulutuksen säätely tavallaan systeemin sisäisistä rajoituksista johtuen pysty vaikuttamaan, ja tämä vähentää epäilemättä muiden alkoholipoliittisten toimien tehoa.

Kansainvälisen yhdentymisen vaikutuksia: Sveitsi ei ole saari

Uusia rakenneongelmia on Sveitsin nykyiselle alkoholipolitiikalle koitumassa Euroopan taloudellisestä yhdentymisestä ja vuonna 1992 odotettavissa olevista EY:n suurista sisämarkkinoista.

Tämä on nähtävissä jo edellisessä kappaleessa käsitellystä Sveitsin kansallisten juomamarkkinoiden kehityksestä. Panimokartellin hajoamisessa on nimittäin huomattavassa määrin kysymys reaktiosta tuontioluiden merkityksen kasvuun.

Laillinen ja laiton tulliton maahantuonti vähentävät samaten alkoholipoliittisten toimien vaikuttavuutta ja tosiasiallisesti myös rajoittavat väkevien juomien verotusmahdollisuuksia (veronkiertoefektistä ks. Zurbrügg 1986, 17).

Rajoilla vuosina 1981—82 suoritettu kysely osoitti muun muassa, että turistien maahantuomien väkevien juomien määrä oli jopa suurempi kuin virallinen kaupallinen maahantuonti (Zurbrügg 1988, 5—6). Maahantuontimääräysten tarkistaminen (viimeksi kesäkuussa 1984) tuskin voisi saada aikaan lisävaikutuksia, kun otetaan huomioon "rajaton Eurooppa" ja EY:n edessä oleva verojen harmonisointi.

Mutta myös niissä toimissa, joilla pyritään vaikuttamaan alkoholijuomien kysyntään, ovat kansallisen alkoholipolitiikan rajat nähtävissä. Tämä koskee alkoholimainonnan rajoittamista joukkotiedotusvälineissä sen jälkeen, kun toimilupa on niille myönnetty. Vaikka tällaisten rajoitustoimien edellytykset oli täytetty, sallittiin vuoden 1987 puolivälin jälkeen ulkomaisten televisioasemien lähettää alkoholimainoksia. Tämä nostatti alkoholiteollisuudessa kiivaita reaktioita; se katsoi kotimaan teollisuuden joutuneet epäedulliseen kilpailuasemaan (ks. esim. Brauerei-Rundschau 1988, 46). Parhaillaan (1988) keskusteltavana oleva radio- ja televisiolain uudistus tähtää tosin toisessa versiossaan mainontakieltoon. On epävarmaa, sisältyvätkö nämä rajoitukset siihen Euroopan neuvostossa käsiteltävänä olevaan sopimukseen, joka koskee erityisesti satelliittitelevisiolähetyksiä. Lisäksi ovat terveyspoliittiset piirit ryhtyneet toistamiseen ajamaan mainoskieltoon tähtäävää kansalaisaloitetta, kun vastaavanlainen aloite tuli vuonna 1979 hylätyksi 59 prosentilla äänistä (Müller 1988b, 6).

Yhteiskunnan intressiryhmät ja alkoholilainsäädäntö — kompromissien taidetta

Sveitsi on poliittisten kompromissien maa. Tähän mennessä pääpiirteissään kuvattu alkoholiolojen kannalta relevantti lainsäädäntö on malliesimerkki siitä, miten talouden eri intressiryhmät rajoittavat alkoholipolitiikkaa systeemin sisäisen rakenteen kautta.

Kaikki väkevät juomat kattavan monopolin pystyttäminen oli mahdollista vain hyväntahtoisella intressien yhteensovittamisella, joka saavutettiin tekemällä myönnytyksiä eri tahoille. Tällaisia olivat maanviljelijöille annettu takuu tislausylijäämien ostamisesta, kantoneille maksettava finanssihyvitys, majoituselinkeinon toiminnan rajoittaminen kaupan etujen suojelemiseksi ja myös alkoholiongelmien ehkäisytyöhön tarkoitetun verokymmenyksen vakiinnuttaminen myönnytyksenä raittius- ja kohtuusliikkeelle (vrt. Wieser 1987, 27).

Se seikka, ettei väkevien juomien monopolia ole voitu laajentaa huolimatta oluen ja viinin tuotannon merkityksen kasvusta, johtunee suuressa määrin edellä kuvatusta panimoyhdistyksen korkeasta järjestäytymisasteesta sekä yksipuolisesti ranskankielisiä kantoneja koskevan viinipolitiikan ympärillä käydystä poliittisesta kärhämästä.

Lähimenneisyydestä on vielä ajankohtaisia esimerkkejä talouspiirien vastakampanjoista

sekä intressien yhteensovittamisen epäonnistumisesta: Goodtemplar-järjestön tekemän päihdemainonnan vastaisen aloitteen torjuminen vuonna 1979 sekä liittovaltion sairauksien ehkäisyä koskevan lain kariutuminen.

Yhteiskunnallisten ongelmien suhdannevaihteluista: ovatko alkoholia koskevan erityispolitiikan päivät luetut?

Alkoholipolitiikan harjoittajat työskentelevät objektiivisin kriteerein määritellen äärimmäisen tärkeän terveysongelman parissa. Toisaalta ovat julkinen huomio, tiedotusvälineiden rivit sekä lähetysminuutit tärkeimpään lähetysaikaan niukka luonnonvara. Niitä jaetaan erilaisten sosiaalisten ongelmien käsittelyyn niiden dramaattisuuden ja "uutisarvon" perusteella (vrt. yleisesti tästä aiheesta Hilgartner & Bosk 1988). Kilpailussa sellaisten teemojen kanssa kuten AIDS, laittomat huumeet, tupakointi ja ulkomaalaispolitiikka menestyvät alkoholiongelmat enimmäkseen huonosti.

Rakenteellisina osoittimina siitä, että alkoholiin liittyvät erikoisaiheet ovat jossakin määrin menettäneet tärkeyttään, voivat olla esimerkiksi seuraavat seikat:

a) Vuoden 1986 alussa tapahtuneen alkoholiyhtiön voitonjaon uudelleenjärjestelyn yhteydessä laajennettiin kohdesidonnaisen alkoholikymmenyksen (joka tosiasiallisesti kylläkin samalla kaksinkertaistui) käyttöaluetta alkoholismin lisäksi huumausaineiden ja lääkeaineiden väärinkäytön torjuntaan.

b) Kansanterveyttä edistäviä tehtäviä, ennen muuta valistustoimia, siirrettiin alkoholihallinnolta liittovaltion terveysvirastoon sellaisen ehkäisyosaston hoidettavaksi, jonka tehtäviä ei ole kiinnitetty erityiskohteisiin. Kuitenkin torjuttiin ehdotus, jonka mukaan koko liittovaltion alkoholihallinnon valvonta siirrettäisiin kauppa- ja finanssikomissiolle; valvonta säilyy edelleen terveys- ja ympäristökomissiossa. Tämä oli osavoitto alkoholia koskeville erityisehkäisystrategioille.

c) Alkoholia koskevan erityistutkimuksen rahoitusvaikeudet ovat lisääntyneet.

d) Hoitojärjestelmässä on havaittavissa tarjonnan laajentaminen muun muassa huumeiden väärinkäytön, syömishäiriöiden ja muitten psykososiaalisten ongelmien alueelle. Tämä koskee myös päihdehuoltoalaa, jolla toimivat yksiköt ovat nykyisin nimeltään esimerkiksi tyyppiä "PLUS, terveyspalvelukeskus" eikä enää "alkoholihuoltolaitos".

Vastavetona tälle yrittävät alkoholipolitiikan harjoittajat ja alkoholitutkijoiden yhteisö saada julkisuuden tietoiseksi alkoholin osuudesta erilaisissa sosiaalisissa ongelmissa, ja samalla he pyrkivät mukaan yhteiskunnan resurssien jakoon. Väite, jonka mukaan alkoholin käyttö edistää riskialtista seksuaalikäyttäytymistä, liittyy 14 miljoonalla frangilla tuettuun tutkimusohjelmaan. "AA-ryhmät kroonisten sairauksien lannistamisen itseapuryhminä" on teema, joka yhdistyy maallikkojen roolista käytyyn terveyspoliittiseen keskusteluun. Jo kauan tunnettuun alkoholiehtoisten onnettomuuksien aiheuttamaan suhteettomaan haittakuormaan voidaan myös tämänhetkisessä mielipideilmastossa suhtautua vakavammin.

Mutta alkoholipoliitikko voi myös mennä mukaan "tavoitteiden yhteenniputtamiseen" omien erityisaiheittensa ajamiseksi. Niinpä havainto, että tupakointi ilmeisesti katsotaan yhä laajemmissa väestöryhmissä itseä vahingoittavaksi käyttäytymiseksi, on saanut edellä mainitun mainoskieltoaloitteen ajajat "myymään" alkoholiongelmia yhdessä tupakan ja lääkkeiden väärinkäytön ongelmien kanssa.

Yleinen mielipide ja osallistuminen: miten kiitollisia ovat alkoholipolitiikan kohteet?

Se tosiseikka, ettei juomatapoja Sveitsissä juuri pohdita ja että ne ovat tiukasti ankkuroituneet jokapäiväiseen elämänmenoon, antaa aiheen olettaa, että alkoholipoliittiset toimet voivat menestyä vain silloin, kun niillä on takanaan ainakin eräänlainen väestön minimikonsensus. Muussa tapauksessa on odotettavissa vastareaktioita, jotka voivat johtaa toimien peruuttamiseen. Neuvostoliitossa tapahtunut sokerin myynnin nousu, siihen liittynyt kotipolton lisääntyminen sekä konjakkia, viiniä ja olutta koskevien rajoitustoimien lieventäminen vuonna 1988 ovat esimerkki tästä yleisestä mallista.

Jo puheena ollut alkoholiongelmien suhteellinen yhteiskunnallinen merkitys on varmasti tärkeä parametri, kun ennustetaan yleisellä tasolla alkoholipoliittisten toimien saamaa

vastakaikua. Tämän julkisen huomion luultavasti melko lailla vakiona pysyvän kokonaismäärän rajoissa arvioidaan kuitenkin mahdollisia toimia hyvin eri tavoin.

Jos otetaan lähtökohdaksi vuosina 1981 ja 1987 tehtyjen koko Sveitsin kattaneiden kyselytutkimusten tiedot, on vastaajien ylivoimainen enemmistö (osavaltiosta riippuen 77—90 %) koululaisiin kohdistuvien kasvatustoimien kannattajia. Sitä vastoin väestön suhtautuminen tarjontaa koskeviin toimenpiteisiin on enemmän kuin varauksellinen: kumpanakin tutkimusvuotena, 1981 ja 1987, torjui 50—60 prosenttia väestöstä sekä hinnankorotukset että anniskelu- ja myyntipaikkojen vähentämisen (vrt. Müller 1983, 64 & 67; Müller 1984, 72—; Trend 1987, 610—621).

Kiinnostava poikkeus tästä vakaasta mielipideilmastosta on maan ranskankielisten osien väestön asenne tieliikenteen poliisivalvonnan lisäämiseen. Kun vuonna 1981 oli 58 prosenttia vastaajista valvonnan lisäämisen kannalla, kohosi luku vuonna 1987 peräti 82 prosenttiin. Saksankielisillä alueilla pysyi valvonnan lisäämisen kannattajien osuus prosentilleen ennallaan 64 prosentissa, kun taas italiankielisessä Tessinin kantonissa se aleni 73 prosentista 66 prosenttiin. Voidaan otaksua, että naapurimaassa Ranskassa alkoholiehtoisiin onnettomuuksiin virinnyt voimakas kiinnostus, johon länsisveitsiläinen lehdistö on hanakasti puuttunut, on ollut tässä kehityksessä tärkeä osatekijä. Suotuisan mielipideilmaston luominen on siis tärkeä ennakkoedellytys erityisesti alkoholipoliittisten toimien hyväksytyksi tulemiselle.

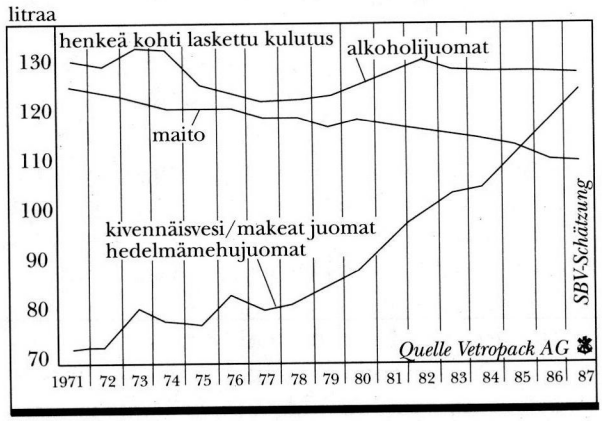
"TRENDIIN RIPUSTAUTUMINEN": ALKOHOLIPOLITIIKKA JA TERVEEN ELÄMÄNTYYLIN EDISTÄMINEN

Tähänastinen analyysi on osoittanut, että alkoholipoliitikkojen aktiivista toimintaa rajaavat monet parametrit, joihin he voivat vain osittain vaikuttaa. Missä määrin voidaan tässä tilanteessa käyttää yhteiskunnallisten trendien voimistumista alkoholipolitiikan hyväksi?

Ensimmäisiä merkkejä muutoksista

Toisen maailmansodan jälkeinen maailmanlaajuinen alkoholin kulutuksen nousu (vrt. Mäkelä & al. 1981) on 1980-luvun alussa kääntynyt toiseen suuntaan monissa maissa, esimerkiksi Ranskassa, USA:ssa, Neuvostoliitossa ja Italiassa: sekä henkeä kohti laskettu kulutus että eräät alkoholihaittojen osoittimet ovat laskussa (vrt. esim. Room 1988).

Kuvio 3. Sveitsin juomamarkkinat



Lähde: Schweizerischer Bankverein, Der Monat 6/88

Myös Sveitsissä on keskeinen alkoholihaittojen osoitin, "alkoholiehtoiset maksakirroosikuolemat", ollut alenemaan päin vuoden 1980 jälkeen. Kulutuskäyttäytymisessä on tapahtunut selvä muutos kulutusjakauman kummassakin päässä, kuten osoittaa vuosien 1981 ja 1987 kyselytutkimusten vertailu. Päivittäin juovien osuus laski koko maan tasolla 27 prosentista 18 prosenttiin, kun taas niiden osuus, jotka eivät juo koskaan tai juovat vain harvoin, kohosi lähes yhtä paljon, 13 prosentista 18 prosenttiin (Muster 1986 & 1988a). Näitten kahden väliin jäävä ryhmä pysyi siis jokseenkin ennallaan. Muiden kuin alkoholipitoisten juomien markkinoiden kehitys näyttää sekin todistavan sveitsiläisten lisääntyneestä terveystietoisuudesta. Otsikolla "Kupliva kysyntä" esiteltiin erään pankin mainosjulkaisussa (sic!) vuonna 1988 tietoja kivennäisvesien ja makeiden virvoitusjuomien kulutuksen suunnattomasta noususta (kuvio 3).

Näitten juomien henkeä kohden laskettu kulutus nousi vuoden 1971 lukemasta, 73 litrasta, 120 litraan vuonna 1988 (Kübler 1988, 31). Erityisen silmiinpistävää on kuitenkin makeuttamattomien kivennäisvesien tuotannon lisääntyminen 50 prosentilla vuosina

1980—87 (215,9 miljoonasta litrasta 324,9 miljoonaan litraan; lähde Schweizerische Getränkestatistik), jolloin henkeä kohden laskettu kulutus nousi vastaavasti 37,8 litrasta 56,3 litraan (tietolähde Verband Schweizerischer Mineralquellen).

Tässä prosessissa on varmasti myös osansa Sveitsin väestörakenteen muutoksella, sillä vanhusten osuus kasvaa jatkuvasti. Toisaalta on myös paljon merkkejä itse kivennäisvesien kulutuksen laadullisen kuvan muuttumisesta.

Samalla tavalla kuin "kahvi ja protestanttinen etiikka" saivat aikaan irrottautumisen "kaakaosta, katolisuudesta ja ancien régime'stä" (Schivelbusch 1980), kuuluu nykyään arvostettujen kivennäisvesien (San Pellegrino, Spa, Perrier) käyttö uuskonservatiivisen ajan menestyvien juppien habitukseen, mutta myös vesimiehen ajan ekokapinallisten tapoihin. Tätä oletusta tukee kaksi yksityiskohtaa juomien kulutustilastosta, nimittäin kivennäisvesien kasvava tuontiylijäämä varsinkin Ranskasta (ASG Getränkestatistik Nr 111) sekä pienten, 2—3 desilitran, pullojen suhteellisen merkityksen nousu "ravintoloissa tapahtuvan julkisen kivennäisvesien kulutuksen" osoittimina (osuus vuonna 1980 22,9 %, vuonna 1987 27,1 %). Tiedot tupakoitsijoiden osuuden tuntuvasta alenemisesta varsinkin nuoremmissa ikäryhmissä (vuonna 1981 47,4 % aikuisista, vuonna 1987 40,0 %; SFA-trendikysely sekä Arbeitsgemeinschaft Tabaksmissbrauchin lehdistötiedote 22.10.1987) täydentävät tätä kuvaa.

Sveitsin alkoholijuomamarkkinoilla ei kuitenkaan voida todeta vastaavaa kulutuksen laskua. Vuoden 1975 jälkeen on 15 vuotta täyttäneen väestön henkeä kohti laskettu alkoholin kulutus ollut pysyvästi 13,3 ja 13,9 litran välillä (Schmid & Blanchard 1986, 21). Kysymyksessä ei siis ole alkoholijuomien yksinkertainen korvautuminen alkoholittomilla juomilla. Kuitenkin voidaan jännittyneinä odottaa, missä määrin Sveitsissä havaitun oluen ja alkoholittomien juomien välisen korkean ristijouston (vrt. Müller 1984, 49—53) huomioon ottaen käy niin, että edessä oleva oluen hinnan lasku jarruttaa kivennäisvesiteollisuuden määrällistä korkeasuhdannetta.

Vaikka otettaisiin huomioon tuotannon varastoinnista aiheutuvat viivästymiset, ei kuitenkaan ole helppo selittää, miksi kyselytutkimuksissa vuosien 1981 ja 1987 välillä havaittu selvä alkoholin kulutuksen aleneminen ei lainkaan tule esiin tuotantotilastoissa. Uskottava selitysyritys syntyisi siitä, että kyselyjen tavoittaman alkoholin kulutuksen osuus todellisesta kulutuksesta, joka vuonna 1975 tehdyssä Sveitsin ensimmäisessä alkoholikyselyssä oli kauppatilastoihin verrattuna niinkin suuri kuin 60 prosenttia (vrt. Wüthrich 1979, 46—), olisi huomattavasti muuttunut. Mahdollisesti vastaajat ovat haluttomia tunnustamaan käyttäytyvänsä tavalla, jonka yleinen mielipide leimaa enenevässä määrin poikkeavaksi. Nämä kulutuksen aliarvioimisen laadulliset syyt saattaisivat ajan mittaan vaikuttaa myös käyttäytymiseen. Tällöin tarkoitan yksilön mukautumista vallitsevana pidettyyn käyttäytymisnormiin.

Huolimatta siitä, että alkoholimarkkinat ovat yleisesti saavuttaneet kyllästymispisteensä, on kuitenkin myös havaittavissa sellaisia laadullisia rakennemuutoksia, jotka tukevat väitettä sveitsiläisten lisääntyvästä terveystietoisuudesta:

a) Eri juomaryhmien osuuksien tarkastelu osoittaa, että väkevien kulutus on laskenut. Jos muunnetaan kulutetut määrät 40-prosenttiseksi juomaksi, aleni vuoden 1981 5,4 litran kulutus 5,1 litraan vuonna 1987. Virallisessa kannanotossaan alkoholihallinto katsoo tämän johtuvan yleisen terveystietoisuuden lisääntymisestä (NZZ 15.9.1988, s. 21).

b) Vähäkaloristen tuotteiden kysyntä ilmenee muun muassa kevytoluiden merkityksen kasvuna. Niinpä Sveitsin panimoteollisuuden vuosiraportissa 1986—87 sanotaan: "Erikoisoluet... ovat myös hitaasti nousemassa... tällöin on havaittavissa selvä kevytoluiden kasvu vahvojen oluitten selvästi laskiessa (Brauerei-Rundschau 1988, 37). Olutmarkkinoiden johtava yritys on ryhtynyt valmistamaan myös alkoholitonta olutta.

c) Juomateollisuus ennakoi alkoholittomien juomien kysynnän kasvavan ja investoi tälle sektorille. Useimmilla panimoyrityksillä on jo nyt kukoistavia haarayrityksiä alkoholittomien juomien alalla; ne omistavat kivennäisvesilähteitä ja perustavat uusia pullotuslaitoksia, kuten tekee esimerkiksi markkinajohtaja Feldschlösschen Eglisaun mineraalivesilähteillä.

Miten alkoholipolitiikka voi selvitä "positiivisen trendin" vallitessa?

Alkoholipolitiikan takertuminen pysyvästi ongelmien yksityiskohtaiseen esittelyyn lienee pikemminkin haitaksi, kun on kehitettävä tavoitteellisia toimia tämän yhteiskunnallisen muutosprosessin tukemiseksi. "Uuden alkoholipolitiikan" pitäisi ennemmin käyttää viitekehyksenään yleistä terveyden edistämisen käsitettä. Terveyden edistämisellä ei silloin ymmärretä valistushenkistä hampaiden harjaamisen lisäämistä tai luontoretkeilyn ilojen maksimointia, vaan sillä tarkoitetaan PR-työtä "iloa tuottavan vähäalkoholisen elämäntavan" puolesta sekä epävirallisten resurssien mobilisointia. Helpommin sanottu kuin tehty!

Ensimmäisiä ponnisteluja on tehty terveyden edistämisessä paikallistasolla. Tessinin kantonin terveyspäivien järjestäminen ja Schweizerische Fachstelle für Alkoholprobleme -organisaation (SFA) RADIX-projekti tähtäävät siihen, että paikallistason avainhenkilöitä ja tärkeitä ryhmiä rohkaistaan ja tuetaan jokapäiväisissä yhteyksissä omalla paikkakunnalla tehtävässä ehkäisytyössä. Pääpaino on alkoholiongelmissa ja alkoholin kulutuksessa, joita ei kuitenkaan käsitellä erillisinä. Kuljetuspalvelun perustaminen nuorten kotiinviemiseksi viikonloppudiskosta tai paikallinen "baarinpitäjäkoulutus" ovat konkreettisia esimerkkejä tällaisesta rakenteellisesta lähestymistavasta. Samaan tapaan kuin Aaraun kaupungissa toteutettu sydän- ja verisuonitautien torjuntaohjelma johtanevat nämäkin lopulta institutionalisoituihin toimintoihin.

Vuonna 1988 oli Sveitsissä käynnissä kampanja, jossa vältettiin kaikenlaista moralisointia ja korostettiin vähäalkoholisen elämäntyylin myönteisiä puolia. Tukeutuen Englannissa toteutettuun kampanjaan "Drink Wisely Northwest" painotettiin muun muassa "hyväkuntoisuutta ja solakoita linjoja" kohtuullisena pysyneen alkoholin kulutuksen myönteisinä seurauksina. Ehdottoman raittiuden puolesta puhumisesta oli luovuttu. Tämä strategia näyttää väestön enemmistöstä mielekkäältä. Iskulauseella "Mikä sinua vaivaa? Tule mukaan juomisenvähentämisliikkeeseen!" voimistettaneen suotuisaa alkoholipoliittista mielipideilmastoa ja edistettäneen "turvallisen juomistavan" sekä siihen liittyvien arvojen ja käsitysten leviämistä.

Toisaalta on kysyttävä, missä määrin eräät ryhmät, joiden keskuudessa täysraittius ei ole itsetarkoitus vaan erityisen elämäntyylin osa, voisivat käydä esikuvista joillekin väestönosille. SFA:n tutkimusprojekti "vaihtoehtoinen terveys" käsittelee juuri näitä kysymyksiä pitäen silmällä vaihtoehtoisia "post-materiaalisia" suuntautumistapoja. Toisena ääriryhmänä voisivat olla jo mainitut "uudet menestyjät", joille alkoholin käyttö on pahasta, koska se heikentää suorituskykyä.

Olisikin siksi pohdittava, miten julkiset kampanjat voisivat tematisoida nämä erityiset vaihtoehdot mielekkäällä tavalla.

Tarjontapuolella on kiinnostava aloite ravintoloissa alkoholittomista juomista perittäviin hintoihin vaikuttamiseksi. Vilkkaan mielipiteenvaihdon jälkeen päätettiin äskettäin 16 kantonissa ottaa käyttöön hintamääräys, jonka mukaan vähintään kahden alkoholittoman juoman on oltava halvempia kuin huokeimman alkoholijuoman, kun verrataan yhtä suuria nestemääriä (vrt. Zwiker 1986).

Juuri ajatellen jo mainittua oluen ja alkoholittomien juomien positiivista ristijoustoa, joka varsinkin nuorison keskuudessa vielä korostunee, on edellä mainittu toimenpide mielekäs, vaikka sen vaikutuksia on vielä arvioitava.

Toisaalta on otettava huomioon, että joidenkin väestöryhmien keskuudessa voi esiintyä "snobi-efekti", toisin sanoen arvostetulla kivennäisvesilaadulla voi olla positiivinen hintajousto.

Voitaisiin mennä vielä askelta pitemmälle ja tukea alkoholihallinnon rahoilla yksityisyritysten ja muiden tahojen aloitteita houkuttelevien alkoholittomien kohtaamispaikkojen luomiseksi; tavallaan olisi kyse 1950-luvun sveitsiläisen maitobaarin modernista vastineesta. Sveitsin kouluissa tehdyn kyselyn tulokset viittaavat siihen, että pikaruokapaikkojen houkuttelevuus perustuu ennen muuta niiden toimimiseen pakottomina kohtaamispaikkoina, joissa nuoret ovat "omiensa" joukossa. Huomattavia esimerkkejä muodikkaista kivennäisvesibaareista on tarjolla varsinkin USA:sta ja Englannista (vrt. esim. Alcohol-free... 1988).

Sosiaalisia liikkeitä ei voida tarkastella kuin

kemiallista koetta astiassa. Kuitenkin olisi ajateltava mahdollisuutta tukea voimakkaammin sellaisia ruohonjuuritason liikkeitä, jotka voisivat toimia alkoholipoliittisen mielipiteen luojina ja vahvistajina. Niinpä esimerkiksi Länsi-Sveitsissä syntyi vuonna 1988 ryhmä, jonka toimintakohteena ovat alkoholiehtoiset liikenneonnettomuudet. Kuten Yhdysvaltain MADD-liikkeen (Mothers Against Drunk Driving) esimerkki on osoittanut, vaani kuitenkin vaara, että esiin nousee tavoitekonflikteja alkoholismia sairautena pitävien ja rajoitustoimia puoltavien välillä.

Nähtäväksi jää, miten tepsivä tässä hahmoteltu alkoholipoliittinen toimenpidepaketti on. Kun otetaan huomioon perinteisten kysyntään vaikuttavien keinojen hyvin vaatimaton menestys sekä ne ilmeiset rajat, joita kansallisella tasolla kohdataan yritettäessä vaikuttaa alkoholijuomien tarjontaan, näyttää lupaavalta tieltä yrittää juurruttaa käsitystä, että "julkinen kannatus ja kaikkien tasojen osallistuminen ovat kaiken yhteiskuntapolitiikan onnistumisen välttämättömiä edellytyksiä".

KIRJALLISUUS

Alcohol-free bars. London: Alcohol Concern, 1988

Brauerei-Rundschau 99 (1988): 3

Hilgartner, S. & Bosk, C. L.: The rise and fall of social problems: a public arenas model. American Journal of Sociology 94 (1988): 1, 53—78

Juri, R.: L'importance que revêt pour l'agriculture la politique suivie en matière d'alcool. In: 1887—1987. 100 Jahre Alkoholgesetz. Bern: Eidg. Alkoholverwaltung, 1987

Kempin, W.: Plan zur Bekämpfung des Alkoholismus ab Seite der freien Thätigkeit der Gesellschaft. Verlag von Alf. Thalweil 1885

Klingemann, H.: Drunk driving in Switzerland. Problem rates and consumption trends: an unsolved puzzle. Paper presented at the research conference Statistical Recording Systems of Alcohol Problems, 14—18 September 1987, Helsinki, Finland

Kübler, U.: Schweizerische Süssgetränke- und Mineralwasserindustrie. Schweizerischer Bankverein/ Der Monat 6/88. 1988

Leu, R. & Lutz, P.: Ökonomische Aspekte des Alkoholismus in der Schweiz. Zürich: Schulthess, 1977

Muster, E.: Données sur l'alcool et les drogues en Suisse. Lausanne: Schweizerische Fachstelle für Alkoholprobleme, 1986

Muster, E.: Zahlen und Fakten zu Alkohol- und Drogenproblemen. Lausanne: Schweizerische Fachstelle für Alkoholprobleme, 1988. 1988a

Muster, E.: Television commercials for alcohol, tobacco and medication — experiences in Switzerland. Paper presented at the 35th International Congress on Alcoholism and Drug Dependence, 31.7.—6.8.1988, Oslo, Norway

Müller, R.: Trinksitten im Wandel. Arbeitsberichte der Forschungsabteilung, Nr. 13. Lausanne: Schweizerische Fachstelle, 1983

Müller, R.: Die Lenkung des Angebotes alkoholischer Getränke als primärpräventive Massnahme gegenüber Alkoholproblemen. Expertise im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Alkoholfragen. Lausanne: Schweizerische Fachstelle, 1984

Mäkelä, K. & Room, R. & Single, E. & Sulkunen, P. & Walsh, B.: Alcohol, society and the state 1. A comparative study of alcohol control. Toronto: Addiction Research Foundation, 1981

NZZ: Alkoholverwaltung mit Reinertrag von 258 Millionen. Neue Zürcher Zeitung 15.9.1988

NZZ: Sibra in preispolitischer Angriffstimmung. Teils deutlich verbilligte Mehrweggebinde im Einzelhandel. Neue Zürcher Zeitung 21.9.1988

NZZ: Über die Sibra-Preispolitik erboste Wirte. Geharnischte Reaktion des Verbandes. Neue Zürcher Zeitung 23.9.1988

Room, R.: Cultural changes in drinking and trends in alcohol problems indicators: recent US experience. Paper presented at the International Workshop of Alcohol-Epidemiological Studies, 26—28 September 1988, Greve, Italy

Schivelbusch, W.: Das Paradies, der Geschmack und die Vernunft. Eine Geschichte der Genussmittel. München: Hanser, 1980

Schmid, E. & Blanchard, N.: Der Verbrauch alkoholischer Getränke in der Schweiz und im Ausland in den Jahren 1981—1985 und in früheren Zeitabschnitten. Bern: Eidg. Alkoholverwaltung, 1986

Schweizerische Getränkestatistik ab 1971. Bülach: Vetropack AG, 1987

Tanner, J.: Die "Alkoholfrage" in der Schweiz im 19. und 20. Jahrhundert. Drogalkohol 10 (1986): 1

Trend. Tabellenband Teil 2. Eine repräsentative Umfrage bei Männern und Frauen in der ganzen Schweiz. Zürich: Publitest AG, 1987

Wieser, M.: Verhütung von Alkoholproblemen. In: 1887—1987. 100 Jahre Alkoholgesetz. Bern: Eidg. Alkoholverwaltung, 1987

Wüthrich, P.: Alkohol in der Schweiz. Kulturelle Gebrauchsmuster und Definitionen. Frauenfeld und Stuttgart: Huber, 1979

Zurbrügg, C.: Die schweizerische Alkoholgesetzgebung. Vortrag beim Weltkongress "Alkoholfrei — Lebensstil mit Zukunft" in Zürich 27.7.—1.8.1986. Mülheim: Deutscher Guttempler-Orden, 1986

Zurbrügg, C.: Swiss alcohol policy. Paper presented at the 35th International Congress on Alcoholism and Drug Dependence, 31.7.—6.8.1988, Oslo, Norway

Zwiker, B.: Die kantonale Wirtschaftsgesetzgebung. Vortrag beim Weltkongress "Alkoholfrei — Lebensstil mit Zukunft" in Zürich 27.7.—1.8.1986. Mülheim: Deutscher Guttempler-Orden, 1986.

English Summary

Harald Klingemann: Alkoholipolitiikka vastatuulessa? "Uusraittius" ja muuttuvat terveyskäsitykset tulevaisuuden perspektiiveinä Sveitsissä ("New sobriety" and changed attitudes to health as perspectives for the future)

"Public support and participation at all stages are necessary prerequisites for the success of any (alcohol) policy" and "it is useful to identify those who would suffer directly from the policy". These apparently banal but, nevertheless, very true phrases will be found in the consensus statement of the WHO expert working group on "Health Policies to Combat Drug and Alcohol Problems" published in March 1988. Following a summary of the basic principles of alcohol policy in Switzerland, this contribution will deal with two central questions:

a) What political, economic and social resistance does implementation of an alcohol policy encounter?

b) What are the symptoms of a change in attitude toward health that alcohol policy-makers can identify and promote?

In order to answer the first question, it is necessary to delve into the boundaries of price policy, the effects of international links with particular reference to alcohol advertising and the influence of pressure groups on alcohol legislation, to discuss the relative importance of alcohol-related problems in the public view and to examine survey data on the "acceptability" of specific alcohol policy measures among the population.

In the case of the second question, it is necessary to examine how widespread the empirical evidence is in Switzerland for the slogan "new sobriety" and whether this might offer the opportunity for a revamping of alcohol policy.