

ALKOHOLITARJONNAN KOKONAISVALTAINEN SÄÄTELY

ESA ÖSTERBERG

Alkoholijuomien kokonaistarjonnan säätelylä on Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa pitkät perinteet. Näissä maissa valtiollinen alkoholikontrolli nousi erilaisten kansanliikkeiden vaatimukseksi 1800- ja 1900-luvun vaihteessa. Valtiovallan toimenpiteiden avulla toteutetulla alkoholijuomien tarjonnan ja käytön säätelyllä oli tuolloin hyvin laaja poliittinen tuki, mikä ilmeni Norjassa ja Suomessa kieltoain säätämisenä ja kaikissa mainituissa maissa alkoholimonopoliin perustamisena maailmansotien välisenä aikana.

Alkoholikysymyksen nousu kansanliikkeiden ohjelmalistalle johtui pitkälti siitä, että viime vuosisadalla Pohjoismaissa yleisimmin käytetty alkoholijuoma oli paloviina, jota ei suinkaan käytetty arkisena ruokajuomana vaan etupäässä viikonloppuisin nautittuna juovutusjuomana. Alhaisesta kokonaiskulutuksen tasosta huolimatta kertaistumalla nautitut määrät olivat suuria. Tämä taas merkitsi sitä, että alkoholin käyttöön yhdistyvien terveydellisten ongelmien ohella järjestyksen ylläpitoon ja humaltumiseen liittyvät sosiaaliset haitat – tappelut ja pahoinpitelyt, perheväkivalta sekä erilaiset onnettomuudet – olivat Pohjoismaissa huomattavan yleisiä ja varsinkin näkyviä.

Kuluvan vuosisadan aikana Pohjoismaiden alkoholijärjestelmät ovat mukautuneet muuttuneisiin olosuhteisiin. Alkoholi ei enää ole samalla tavalla moraalisesti latautunut, kuin se oli raittiusliikkeen valtakautena. Silti valitsevien alkoholijärjestelmien juuret ovat yhä syvällä Pohjoismaiden kulttuureissa.

Nykyinen alkoholikontrolli perustuu lakisääteisesti sosiaalipoliittisiin ja kansanterveydellisiin tavoitteisiin. Esimerkiksi Suomessa alkoholilain periaatepykälässä todetaan yksiselitteisesti, että ”alkoholiasioita hoidettaessa ja järjestettäessä on pyrittävä siihen, että alkoholista aiheutuvat haitat ja vauriot muodostuvat mahdollisimman vähäisiksi”. Pohjoismaisissa alkoholijärjestelmissä on siis kyse yhteiskunnallisia haittoja aiheuttavan hyödykkeen kokonaistarjonnan säätelystä eikä alkoholiolojen elinkeinopoliittisesta säätelystä.

Alkoholijuomien kokonaistarjontaa säädellessä keskeisinä keinoina ovat olleet alkoholijuomien hintatason pitäminen huomattavasti markkinoilla määräytyvää hintaa korkeampana sekä alkoholijuomien pitäminen fyysisesti huomattavasti vaikeammin saatavana kuin vapaan markkinakilpailun vallitessa. Hintojen ja saatavuuden säätely on toteutettu ensi sijassa alkoholilainsäädännön ja verolainsäädännön sekä alkoholimonopoliin toiminnan avulla; monopolioikeuksien säätämisen erityisenä lisäperusteena on ollut yksityisen voitontavoittelun minimointi alkoholikaupan alalla.

On olemassa kiistatonta tieteellistä näyttöä siitä, että alkoholin aiheuttamat terveydelliset ja sosiaaliset haitat sekä alkoholin suurkuluttajien lukumäärä lisääntyvät alkoholin kokonaiskulutuksen tason kasvaessa (Bruun & al. 1975; Skog 1991). Tämä näkemys on lähtökohtana myös Maailman terveysjärjestön Euroopan aluekomitean vuonna 1992 hyväksy-

mässä Alcohol Action Planissa, jossa tavoitteeksi on asetettu alkoholijuomien kulutuksen vähentäminen neljänneksellä vuoteen 2000 mennessä.

Suomalaiset ja kansainväliset tutkimukset osoittavat yksiselitteisesti, että alkoholijuomien hinnat vaikuttavat alkoholijuomien kulutukseen ja tätä kautta alkoholihaittoihin (ks. esim. Ahtola & Ekholm & Somervuori 1986; Ornstein & Levy 1983). On myös olemassa tutkimuksia, joissa on suoraan tarkasteltu alkoholijuomien hintojen muutosten vaikutuksia alkoholihaittoihin. Samoin on olemassa laajaa tutkimuksellista näyttöä siitä, että alkoholijuomien fyysisen saatavuuden rajoittaminen alkoholijuomien ostoon oikeuttavan vähimmäisiän avulla sekä alkoholimyymälöiden ja ravintoloiden lukumäärän, sijainnin, palvelun muodon ja aukioloaikojen avulla säätelee tehokkaasti alkoholijuomien kokonaiskulutuksen tasoa (Österberg 1991; Holder 1993). On myös runsaasti näyttöä siitä, että hyvinkin pienet muutokset alkoholinsaattavuudessa ovat vaikuttaneet alkoholijuomien kulutukseen.

Alkoholin kokonaistarjonnan säätely ei aseta eri maista peräisin olevia alkoholijuomia eri asemaan. Esimerkiksi mietojen alkoholijuomien – ensi sijassa oluen ja mietojen viinien – tislattuja alkoholijuomia lievempi kohtelu verotuksessa sekä niiden suhteellisesti helpompi saatavuus perustuvat näemyksiin, joiden mukaan alkoholin nauttiminen mietojen juomien muodossa johtaa vähäisempiin sosiaalisiin haittoihin kuin saman alkoholimäärän nauttiminen väkevien alkoholijuomien muodossa. Mietojen alkoholijuomien suosiminenkaan ei siis perustu elinkeinopoliittisiin näkemyksiin vaan Pohjoismaissa vallalla olevaan juomatapaan, joka tuottaa alkoholijuomien kulutustasoon suhteutettuna erityisen paljon yksittäisiin juomiskertoihin liittyviä sosiaalisia haittoja, kuten esimerkiksi järjestyshäiriöitä, väkivallantekoja ja tapaturmia (ks. esim. Nordisk alkoholstatistik

1987–1991). Alkoholin suurkulutukseen vääjäämättömästi liittyvän sairastavuuden ja kuolleisuuden – esimerkiksi maksan tai haiman taudit – lisäksi aiheutuu pohjoismaisesta juomatavasta huomattava määrä onnettomuus- ja tapaturmaperäisiä terveysongelmia, kuten esimerkiksi alkoholimyrkytyksiä (ks. esim. Nordisk alkoholstatistik 1987–1991).

Alkoholijuomien kulutus on alkoholimonopoleihin turvautuvissa Pohjoismaissa selvästi alempi kuin muissa Euroopan maissa. Se on myös alhaisempi kuin Tanskassa, jossa alkoholijuomien verotus on EY:n näkökulmasta erittäin korkea. Jos alkoholijuomien hintataso alentuisi Suomessa tai muissa Pohjoismaissa EY:n keskitasolle, olisivat seurauksena alkoholin kulutuksen huomattava kasvu ja suurkuluttajien määrän lisääntyminen alkoholin kulutuksen kasvua nopeammassa tahdissa. Vaikutukset olisivat samansuuntaisia, jos nykyisestä alkoholimonopoliin perustuvasta alkoholijuomien vähittäismyyntijärjestelmästä luovuttaisiin ja yksityisen voitontavoittelun annettaisiin vapaasti ohjata alkoholimarkkinoiden kehitystä.

Jo tällä hetkellä noin kymmenesosa työikäisestä suomalaisesta väestöstä on alkoholin suurkuluttajia ja alkoholihaitoista aiheutuu yhteiskunnalle merkittäviä terveydellisiä, sosiaalisia ja taloudellisia rasitteita, joita nykyisen alkoholijärjestelmän lieventäminen lisäisi. Nykyisen alkoholijärjestelmän purkamisen saattaisi jopa johtaa vakaviin yhteiskunnallisiin ongelmiin ja kerrannaisvaikutuksiin. Erityisesti näin saattaisi käydä silloin, jos alkoholisäätely puretaan samaan aikaan kuin koko yhteiskuntajärjestelmä on suurten muutosten kohteena. Esimerkkinä tämänkaltaisesta kehityksestä käyvät alkoholiolojen viimeaikaiset muutokset Puolassa, jossa alkoholimarkkinoiden valtiollisen kontrollin romahtaminen lisäsi alkoholihaittojen luotettavuimpana indikaattorina pidettyjen alkoholipsykoosien määrää 50 prosentilla vuosina 1988–1991 (Moskalewicz 1992).

KIRJALLISUUS

Ahtola, Juha & Ekholm, Anders & Somervuori, Antti: Bayes estimates for the price and income elasticities of alcoholic beverages in Finland from 1955 to 1980. *Journal of Business & Economics Statistics* 4 (1986): 2, 199–208

Bruun, Kjetil & Edwards, Griffith & Lumio, Martti & Mäkelä, Klaus & Pan, Lynn & Popham, Robert E. & Room, Robin & Schmidt, Wolfgang & Skog, Ole-Jørgen & Sulkunen, Pekka & Österberg, Esa: Alcohol control policies in public health perspective. *The Finnish Foundation for Alcohol Studies*, Vol. 25. Forssa 1975

Holder, Harold: Alcohol availability and advertising: Effects on consumption and the public health & safety. A paper prepared for the Alcohol Public Policy Group Meeting, Oslo, Norway, February 14–19, 1993

Moskalewicz, Jacek: Privatization of alcohol arena in Poland. *International Symposium on Alcohol Monopolies and Social and Health Issues*, Toronto, Ontario, Canada, October 27–30, 1992

Nordisk Alkoholstatistik 1987–1991. Helsingfors: Oy Alko Ab, Alkoholpolitisk planering och information, 1993

Ornstein, Stanley I. & Levy, David: Price and income elasticities and the demand for alcoholic beverages. P. 303–345. In: Galanter, Marc (ed.): *Recent developments in alcoholism*. New York: Plenum, 1983

Skog, Ole-Jørgen: The prevention of alcoholism and drinking problems – Who are the target groups? In: Aasland, Olof Gjerløw (ed.): *The negative social consequences of alcohol use*. Oslo: The Norwegian Ministry of Health and Social Affairs, 1991

Österberg, Esa: Current approaches to limit alcohol abuse and the negative consequences of use: A comparative overview of available options and an assessment of proven effectiveness. In: Aasland, Olof Gjerløw (ed.): *The negative social consequences of alcohol use*. Oslo: The Norwegian Ministry of Health and Social Affairs, 1991.