

Paikallinen alkoholipolitiikka moraalihallinnan käytäntönä

KATARIINA WARPENIUS

Tausta: hajautunut alkoholipolitiikka

Suomessa on pitkä perinne kansallisen tason rajoittavasta alkoholipolitiikasta. Alkoholinkulutuksen sääntelyä väestötasolla ja alkoholimarkkinoiden toiminnan keskitettyä rajoittamista on pidetty terveys- ja hyvinvointiperustaisen alkoholipolitiikan tukijalkana (Karlsson 2014). Sen sijaan paikallisen tason alkoholipolitiikka ja sen tutkimus ovat Suomessa suhteellisen tuoreita ilmiöitä.

1990-luvun alkoholipoliittisten murrosten myötä asiantuntija- ja tutkijapiireissä virisi uudenlainen kiinnostus paikalliseen tai yhteisötasoiseen alkoholisääntelyyn ja sen vaikuttavuuden arviointiin. Kansallisen alkoholipolitiikan toimintamallisuuden kaventuminen sekä alkoholinkulutuksen ja haittojen lisääntyminen loivat tarpeen alkoholihaittojen tehokkaammalle ennaltaehkäisylle myös paikallisella tasolla. (Holmila 2001.)

Paikallisia alkoholihaittojen ehkäisytöitä kehitettiin ja niiden vaikutuksia arvioitiin kattavissa hankkeissa vuosituhanen vaihteessa. Tutkimusprofessori Marja Holmilan johtama Paikallinen alkoholipolitiikka eli Pakka-tutkimus- ja kehittämishanke jatkoi aikaisempien yhteisötutkimushankkeiden suuntausta Suomessa. (Holmila ym. 2009.) Sosiaali- ja terveysalan tutkimus ja kehittämiskeskus (Stakes) toteutti Pakka-hankkeen vuosina 2004–2007 kahdella paikkakunnalla. Hanke oli osa kansallista alkoholiohjelmaa. Tavoitteena

oli kehittää tieteellisesti tehokkaaksi osoitettu paikallinen alkoholihaittojen ehkäisyn toimintamalli, joka olisi siirrettävissä myös muille paikkakunnille tieto- ja ohjelmaohjauksen keinoin.

Hanke voidaan nähdä tieteelliseen tutkimusnäyttöön tukeutuvaksi yritykseksi ratkaista kansallisen alkoholipolitiikan haasteita Suomessa. Paikallisen alkoholihaittojen ehkäisyn pulmana kuitenkin oli, että kuntien suosimat valistus-, vapaa-aika- ja viestintätoimet tiedettiin tutkimusten perusteella tehottomiksi keinoiksi vähentää alkoholinkulutusta ja haittoja. Sitä vastoin vaikuttaviksi tiedetyt alkoholin saatavuuden sääntelyn toimet olivat sekä kuntien että järjestöjen ehkäisevän päihdetyön marginaalialuetta. Vaikuttavuustutkimuksen tuloksista haettiin siis uutta tukea paikallisen ehkäisevän päihdetyön vahvistamiseen. (Warpenius 2019.)

Pakka-hankkeessa alkoholijuomien saatavuuden sääntelyn kysymykset liitettiin osaksi paikallista ehkäisevää päihdetyötä. Tavoitteena oli tehostaa alkoholijuomien vastuullista myyntiä ja anniskelua ja edelleen vähentää alkoholihaittoja. Hankkeen toimenpiteet perustuivat ajatukseen alkoholilain saattamisesta toimivaksi ja eläväksi käytännöksi paikallisella tasolla. Tämä tapahtui yhdistämällä viranomaisvalvontaa, vastuullisen anniskelun koulutusta, yhteisökampanjoita, mediavaihtamista ja yhteistyörakenteiden kehittämistä. (Holmila ym. 2009.) Tätä monen komponentin toimintaa nimitettiin Pakka-toimintamalliksi. Sen erityispiirre verrattuna perinteiseen kansanterveystyöhön oli se, että paikalliset alkoholimarkkinat otettiin yhteistyökumppaneina mukaan alkoholihaittoja ehkäisevään työhön.

Teksti perustuu kirjoittajan Helsingin yliopistossa 10.5.2019 tarkastetun väitöstutkimuksen ”Paikallinen alkoholipolitiikka moraalihallinnan käytäntönä. Kvasikokeellisen vaikuttavuustutkimuksen metodisia ja eettisiä kysymyksiä” lektiioon.

Näkökulma: moraalihallinta

Suomalaisen alkoholipolitiikan lähihistoria on kuvaava esimerkki yhteiskunnallisen vallankäytön desentralisaatiosta eli hajautumisesta. Universaali valtiotasolle keskittynyt alkoholipolitiikka on osittain vapautunut ja hajautunut monen toimijan toteuttamiksi hallintakäytännöiksi samalla, kun alkoholijuomien saatavuus on eri tavoin lisääntynyt. (Tigerstedt 2001.)

Alkoholipolitiikan kriittinen moraalinen kysymys modernisaation edessä onkin, miten yhdistää yksilöiden kuluttajavapauden kunnioitus ja alkoholikäytöstä koituvien haittojen vähentäminen yhteiskunnassa (Sulkunen ym. 2000). Voidaan ajatella, että Pakka-hanke osaltaan ratkoi liberaalin kulutusyhteiskunnan luomia eettisiä ristiriitoja yksilöiden kulutusvapauden ja kansanterveyshaittojen rajoittamisvastuun välillä.

Paikallisessa alkoholipolitiikassa markkinoiden sääntelyn, vapauden ja vastuun kysymykset hajautetaan paikallisesti ratkaistaviksi kysymyksiksi. Teoreettisesti paikallinen alkoholipolitiikka voidaan ymmärtää moraalihallinnan hajautuneeksi käytännöksi, jossa valtio delegoi vastuuta elintapariskien hallinnasta paikallisille viranomaisille, vapautuille alkoholimarkkinoille ja yhteisöprojekteille (Warpenius 2019). Vaikka Suomessa valtion alkoholimonopolin rajoja on purettu, tilalle on muodostunut uudenlaisia hajautetun valvonnan ja vallankäytön asetelmia. Sosiaalivaltion täysmittaisten alkoholikontrollitehtävien ja laajan markkinavapauden välimuodoksi on muotoutunut hallinnallisten käytäntöjen kudoksia, joilla ohjataan ihmisten kulutusvalintoja ja rajataan kuluttajavapauden ehtoja. Tätä hallinnan muotoa kutsun moraalihallinnaksi paikallisten alkoholimarkkinoiden kautta (ks. hallinnasta: Miller & Rose 2008; moraalisaatelu: Yeomans 2014).

Edistyneessä liberaalissa hyvinvointivaltiossa elinkeinonharjoittajilla ja kuluttajilla on laaja toimintavapaus, johon moraalihallinnan käytännöt kuitenkin piirtävät vapauden ja vastuun rajat. Alkoholijuomien vastuullisessa myynnissä ja anniskelussa myyjät subjektivoituvat omien myyntikäytäntöjensä eettisyyttä valvoviksi toimijoiksi, joilla on valtaa asettaa rajat asiakkaan kuluttajavapaudelle: päihtyneille ja alaikäisille asiakkaille ei myydä eikä anniskella alkoholijuomia. Viimeksi mainittu vastuun alkoholien anniskelun ja myynnin turvarajojen noudattamisesta ei siis ole kuluttavalla

yksilöllä itsellään vaan lähiympäristöllä: alkoholijuomien myyntiä valvovilla paikallisilla alkoholikauppiaille ja juomisen normeja vaalivilla lähiyhteisöillä.

Näin paikallinen alkoholipolitiikka on monikehäistä alkoholihaittojen hallintaa paikallisten alkoholimarkkinoiden ja yhteisöjen välityksellä. Valtio ei suoraan valvo kuluttajien alkoholiostoa ja edelleen kulutuskäyttäytymistä vaan tämä tapahtuu markkinatoimijoiden kautta alkoholien myyntitilanteissa. Alkoholikauppioiden lakisääteiset vastuullisuuskäytännöt pyrkivät ohjaamaan yksilöiden kulutuskäyttäytymistä siten, että tämä palvelee valtion intressissä olevia terveyden ja hyvinvoinnin edistämistavoitteita, kuten alaikäisten päihitteettömyyttä tai toisten ihmisten koskemattomuutta. Näin varjellaan niiden kuluttajien terveyttä ja hyvinvointia, joiden ei katsota täyttävän autonomisen suvereenin kuluttajan kriteerejä.

Vaikuttavuusarvioinnilla ja -tutkimuksella on keskeinen asema hajautuneiden hallintakäytäntöjen muotoilussa. Marketta Rajavaaran (2007) mukaan vaikuttavuuden käsite ilmestyi myös Suomessa hyvin lyhyessä ajassa hyvinvointivaltion hallintoihin ja tiedonmuodostukseen, ja sen ympärille muotoutuneet käytännöt muoivasivat yhteiskuntaa, yhteisöjä ja sääntelykäytäntöjä aivan uudella tavalla. Vaikuttavuustutkimuksella ja tieteellisellä tutkimusnäytöllä on oma taktinen tehtävänsä myös paikallisessa alkoholihaittojen ehkäisyssä. Paikallisten alkoholipolitiikkatoimien vaikuttavuusarviointi hahmottuu hallinnan tietomuodoksi, joka mittaa ja arvioi markkinoiden vastuullisuuskäytäntöjen toteutumista ja siten myötävaikuttaa ihmisten elintapojen ohjaamiseen markkinoiden välityksellä. (Warpenius 2019.)

Asetelma ja tulos: kvasikokeellinen kontrolloitu kenttäkoe

Pakka-hankkeen toimenpiteiden vaikutuksia tutkittiin kontrolloidussa kvasikokeellisessa ennen ja jälkeen intervention asetelmassa. Anniskelupaikkojen vastuullista myyntiä arvioitiin ostokokeilla: päihtynyttä esittänyt näyttelijä testasi, noudattavatko anniskelupaikat kieltoa myydä alkoholia päihtyneille asiakkaille. Tulokset osoittivat, että Pakka-toimintamalli voi vähentää humalaisille anniskelua. Erityisesti nuoret tarjoilijat lisäsivät anniskelukontrollia toimintapaikkakunnalla. (Warpenius 2019.)

Pakka-tutkimuksen prosessionalyysin perusteella alkoholiviranomaisten valvontakäyntien ja sanktioiden tehostumisella näytti olleen ratkaiseva vaikutus tarjoilijoiden käyttäytymismuutokseen. Tämä ei kuitenkaan merkitse, että pelkkä viranomaisvalvonta olisi riittävä ratkaisu anniskeluelinkeinoon vastuullisuuden takaamiseksi. Myös erilaiset kampanjat sekä mediavaikuttaminen olivat oleellinen osa paikallista toimintaa Pakka-hankkeessa.

Yöaikaan päihtyneille kieltäydyttiin kuitenkin anniskelemasta vain harvoin. Pakka-toimenpidekokonaisuus pystyi siis vaikuttamaan tarjoilijoiden anniskelukäytäntöihin alkuillasta, mutta ei myöhemmin illalla ja yöllä, jolloin asiakaskunta ylipäätään oli päihtynyt. Ostokokeen tulosten valossa vaikuttaisi siltä, että yöaikaan tarjoilijoiden toimintaa ohjasi humalatilaa hyväksyvä kulttuurinen normisto – ei anniskelun päihtyneille kieltävä lainsäädäntö.

Suomalaisten alkoholinkäyttö ja erityisesti humalajuominen kasaantuvat voimakkaasti viikonloppujen iltoihin ja öihin, jolloin myös tilannekohtaiset humalahaitat ovat yleisiä (Mäkelä 2018). Niinpä ei ole yllättävää, että Pakka-tutkimuksessa ei voitu tieteellisesti osoittaa pahoinpitelytapauksen johdonmukaista vähenemistä anniskelupaikoissa. Anniskelukäytäntöjen muuttaminen ja humalahaittojen vähentäminen voi ylipäätään osoittautua vaikeaksi tehtäväksi, mikäli humalahakiusuus säilyttää asemansa suomalaisessa juhlimiskulttuurissa.

Vaikuttavuustutkimuksen haasteet ja hyödyntäminen

Pakka-hankkeen vaikuttavuustutkimustulokset olivat lopulta melko vaatimattomia. Myös tuoreen kansainvälisen tutkimuskatsauksen mukaan yhteisötasoisien toimien vaikuttavuudesta on melko harvoin saatu tutkimusnäyttöä (Midford & Shakeshaft 2017). Tähän on useita syitä (Warpenius 2019).

Kenttäkoeasetelmia on vaikeaa kontrolloida tavalla, joka täyttää kokeellisen vaikuttavuustutkimuksen metodiset kriteerit, ja monet tekijät sekoittavat herkästi kokeellisia tutkimusasetelmia. Lisäksi vertailupaikkakuntien toiminta luo hallitsemattomuutta koeasetelmiin: myös kontrollipaikkakunnat voivat tarttua hyväksi havaittuihin toimiin, mikä vie pohjan kokeen vertailuase-

telmalta. Näin tapahtui Pakka-hankkeen ikäraja-kontrollia testanneissa ostokokeissa.

Tutkimus- ja kehittämissuhteissa tutkimusasetelmat itsessään voivat vaikuttaa tutkimustuloksiin: tutkijoiden osallistuminen on osa interventiota, ja paikallisten viranomaisten tietoisuus tutkimuksesta vaikuttaa heidän käyttäytymiseensä. Myös tutkijoiden antama palaute toimijoille voi vaikuttaa tuloksiin, mikä saattaa heikentää tulosten yleistettävyyttä ja toimintamallien siirrettävyyttä.

Pakka-tutkimuksessa tehtyjen ostokokeiden menetelmällisiä haasteita olivat muun muassa tutkimusavustajien toiminnan vakioiminen ja kenttätöön salassapitokäytännöt. Tutkimuseettiset kysymykset ostokokeissa puolestaan liittyivät piilohavainnointiin eli siihen, että tutkittavat tarjoilijat ja kauppiat eivät tieneet olevansa mukana tutkimuksessa. Toinen tutkimuseettinen jännite syntyy siitä, että tutkimuksen kohteena oli laiton toiminta eli alkoholin myynti päihtyneille tai alaikäisille.

Ostokokeissa oli kuitenkin myös monia metodisia vahvuuksia, ja tutkijat saivat välitöntä ja systemaattista tietoa alkoholikauppioiden käyttäytymisestä todellisissa myyntitilanteissa. Esimerkiksi tarjoilijat tuskin olisivat kertoneet öisistä anniskelurikkeistään kyselytutkimuksessa tai haastattelussa.

Vaikuttavuustutkimusten tulosten ja menetelmien yhteiskunnallinen hyödyntäminen voi tuottaa myös odottamattomia seurauksia, kuten tapahtui Pakka-hankkeessa. Projektin päätyttyä vähittäismyymälät omaksuivat ikärajavaivontaa testaavat ostokokeet alkoholikauppansa vastuullisuuden mittareiksi. Alkoholimarkkinat ottivat tutkimuksen menetelmät oman toimintansa eettisyyden osoittamisen välineeksi, jonka tuloksiin vedoten yksityiset kauppiat saattoivat edellyttää entistä suurempaa markkinavapautta alkoholipoliittisissa intressikamppailuissa.

Ostokokeen mittausmenetelmän leviäminen markkinoiden käyttöön muistuttaa siitä, että yhteiskunta- ja sosiaalitieteissä tutkimuksen kohteet eivät suhtaudu välinpitämättömästi kokeellisen tutkimuksen tuloksiin ja menetelmiin, vaan he herkästi valjastavat tietomuodot palvelemaan omia tarkoituksiaan.

Lopuksi

Paikallinen alkoholipolitiikka -tutkimus- ja kehittämishankkeen merkittävin anti ei siis ollutkaan vahvan tieteellisen tutkimusnäytön tuottaminen vaan pikemminkin paikallisten politiikkatoimien toteutettavuuden osoittaminen: paikallisten viranomaisten, markkinoiden ja asukkaiden yhteistyö alkoholihaittojen ehkäisemiseksi osoittautui ylipäätään mahdolliseksi ristiriitaisista intresseistä ja paikallisen ehkäisevän päihdetyön rakenteellisista heikkouksista huolimatta. Hanke onnistui ylittämään rajalinjan paikallisen ehkäisevän päihdetyön ja alkoholijuomien saatavuuden sääntelyn välillä ja tuomaan ikärajakontrollin ja päihtyneille myynninkontrollin osaksi paikallista ehkäisevää päihdetyötä.

Vaikka tutkimuksessa ei suoranaisesti saatu vahvaa tieteellistä vaikuttavuusnäyttöä, Pakka-toimintamalli on levinnyt Suomessa nopeasti tutkimushankkeen päätyttyä. Kunnille osoitetun kyselyn perusteella vuoden 2016 lopulla noin 2,7 miljoonaa suomalaista asui kunnissa, joissa toteutettiin Pakka-toimintamallia (Warpenius & Markkula 2018). Pakka-mallin leviäminen kertonee siitä, että alkoholilain tehokkaalle toimeenpanolle ja saatavuutta säänteleville paikallisille toimille on tarvetta Suomessa ja että toimijat ovat kokeneet toimintakäytännön hyväksi ja mielekkääksi.

Pakka-tutkimuksen menetelmälliset kysymykset herättävät yleisemmän pohdinnan vaikuttavuus-

tutkimuksen asemasta alkoholipoliittisten toimien perusteluna. Pitäisikö politiikkatoimien vaikutuksia arvioitaessa ylipäätään kiinnittää nykyistä vahvemmin huomiota siihen, mikä on hyvää ja oikein, ei ainoastaan siihen, mikä on tutkitusti vaikuttavaa ja tehokasta? Alkoholinkäytön haitat kuormittavat paitsi juojaa itseään, myös hänen lähipiiriään ja yhteiskuntaa laajemmin (Warpenius ym. 2013). Siksi on tärkeää kehittää uusia, suomalaisen sääntelyjärjestelmään soveltuvia paikallisen tason keinoja ehkäistä ja vähentää alkoholihaittoja, vaikka tutkimusnäyttöä toimien vaikuttavuudesta ei tiukassa kokeellisessa asetelmassa välittömästi saataisikaan.

Tarve paikalliseen alkoholipolitiikkaan on Suomessa lisääntynyt entisestään vuonna 2018 voimaan astuneen alkoholilain myötä. Tuolloin muun muassa anniskelupaikkojen aukioloaikoja ja annoskorajoituksia vapautettiin. Pakka-tutkimuksen tulokset muistuttavat siitä, että yksityisten elinkeinotoimijoiden omavalvonta ei yksin takaa yhteiskuntaeettisten periaatteiden noudattamista. Yksityinen voitontavoittelu painaa elinkeinoelämän vaakakupissa herkästi enemmän kuin velvollisuus huolehtia hyvinvointieettisten arvojen toteutumisesta. Yksityisen markkinatoiminnan laajentuessa on siis huolehdittava myös riittävästä viranomaisvalvonnasta, olipa sitten kyse alkoholikaupasta tai vaikkapa hoivapalveluiden tuottamisesta.

KIRJALLISUUS

- Holmila, Marja (2001) The changing field of preventing alcohol and drug problems in Finland: can community-based work be the solution? *Contemporary Drug Problems* 28 (Summer 2001), 203–220.
- Holmila, Marja & Warpenius, Katariina & Warsell, Leena & Kesänen, Minna & Tamminen, Irmeli (2009) Paikallinen alkoholipolitiikka: Pakka-hankkeen loppuraportti. Raportti 5/2009. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Karlsson, Thomas (2014) Nordic Alcohol Policy in Europe – The Adaptation of Finland’s, Sweden’s and Norway’s Alcohol Policies to a New Policy Framework, 1994–2013. Research 137. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Midford, Richard & Shakeshaft, Anthony (2017) Community-Focused Approaches to the Prevention of Alcohol-Related Harms: From Past Experiences to Future Possibilities. In Torsten Kolind, Betsy Thom & Geoffrey Hunt (eds.) *The SAGE Handbook of Drug and Alcohol Studies. Social Science Approaches*. Los Angeles: SAGE Publications, 213–237.
- Miller, Peter & Rose, Nikolas (2008) *Governing the Present: Administering Economic, Social and Personal Life*. Cambridge: Polity Press.
- Mäkelä, Pia (2018) Milloin Suomalaiset juovat? Teoksessa Pia Mäkelä, Janne Härkönen, Tomi Lintonen, Christoffer Tigerstedt & Katariina Warpenius (toim.) *Näin Suomi juo – Suomalaisen muuttuvat alkoholinkäyttötavat*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 134–143.
- Rajavaara, Marketta (2007) Vaikuttavuusyhdistys: Sosiaalisten olojen arvostelusta vaikutusten todentamiseen. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 84. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Sulkunen, Pekka & Sutton, Caroline & Tigerstedt, Christoffer & Warpenius, Katariina (eds.) (2000) *Broken Spirits. Power and Ideas in Nordic Alcohol Control*. NAD publication 39. Helsinki: NAD.
- Tigerstedt, Christoffer (2001) *The Dissolution of the Alcohol Policy Field. Studies on the Nordic Countries*. University of Helsinki. Department of Social Policy. Research Reports 1/2001. Helsinki: Department of Social Policy.
- Warpenius, Katariina (2019) Paikallinen alkoholipolitiikka moraalihallinnan käytäntönä. Kvasikokeellisen vaikuttavuustutkimuksen metodisia ja eettisiä kysymyksiä. Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja 112. Helsinki: Helsingin yliopisto, Valtiotieteellinen tiedekunta.
- Warpenius, Katariina & Holmila, Marja & Tigerstedt, Christoffer (toim.) (2013) *Alkoholi- ja päihdehaitat läheisille, muille ihmisille ja yhteiskunnalle*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Warpenius, Katariina & Markkula, Jaana (2018) *Ehkäisevän päihdetyön nykytila ja tulevaisuus kunnissa: Vuoden 2016 kuntakyselyn tuloksia*. Raportti 9/2018. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Yeomans, Henry (2014) *Alcohol and Moral Regulation: Public Attitudes, Spirited Measures and Victorian Hangovers*. Bristol: Policy Press.