

OECD:n alkoholiraportti 2015:

OECD ROHKASEE JÄSENVALTIOITA HAITTOJA VÄHENTÄVÄÄN ALKOHOLIPOLITIikkaAN

OECD julkaisi 12.5.2015 odotetun raporttinsa **Tackling Harmful Alcohol Use. Economics and public health policy**. Raporttia on OECD:ssä valmisteltu vuosina 2011-2014, ja sen ennakkotietoja esiteltiin mm. Euroopan alkoholipoliittisen yhteistyöjärjestön Eurocaren alkoholipoliittikkakonferenssissa marraskuussa 2014. Valmistelutyöstä vastasi OECD:n terveystoimikunta, mutta eri elinkeinojen intressiryhmillä on prosessin aikana ollut mahdollisuus seurata ja kommentoida valmistelua.

OECD:n noin 240-sivuinen raportti kokoa keskeisimmän tutkimustiedon haittojen ehkäisyn lähtökohdista ja eri politiikkatoimien vaikuttavuudesta. Raportti korostaa, että sitä mukaa kun uutta tutkimustietoa alkoholin haittavaikutuksista on kertynyt, on lisääntynyt myös tietoisuus alkoholipolitiikan merkityksestä.

OECD pitää tärkeänä puuttumista alkoholin ongelmakäyttöön, mutta samalla rohkaisee toimiin, joilla vaikutetaan koko väestöön. Kotimaisessa alkoholikeskustelussa usein esitetään, että koska koko pieni vähemmistö juo valtaosan alkoholista, alkoholipolitiikan keinot tulisi suunnata nimenomaan tuohon vähemmistöön, ei koko väestöön. OECD:n viesti on täysin päinvastainen. OECD:n tasolla 20 prosenttia juo yli puolet kaikesta alkoholista, mutta neljä viidestä alkoholinkäyttäjistä hyötyisi viikkokulutuksensa vähentämisestä. Lisäksi koko väestöön suuntautuvat toimet, kuten alkoholivero tai mainonnan rajoittaminen, ovat kustannustehokkaita keinoja vaikuttaa myös ongelmakäyttöön.

"Most people would be healthier if they drank less"

OECD:n lähtökohdista raportissa on, ettei alkoholinkäyttöä voida nähdä ainoastaan yksilön valintana, sillä nuo valinnat aiheuttavat yhteiskunnalle ilmeisiä haittoja ja taloudellisia menetyksiä. Niinpä alkoholipoliittisilla toimilla on selkeä oikeutus. Raportin mukaan, suuri osa tai jopa valtaosa yhteiskunnalle alkoholin aiheuttamista kokonaiskustannuksista liittyy tuotannonmenetyksiin, joiden taustalla on alkoholilähtöisiä poissaoloja tai päihtyneenä työskentelyä.

"Alcohol beverages are a source of pleasure and social enjoyment for many, but they are also a source of welfare losses in connection with the detrimental health, social, and economic effects of their harmful use.", s. 28

Raportti tuo esiin, että alkoholilla on yhteys noin 200 sairauteen, terveyshaittaan ja tapaturmatyyppiin. Valtaosin tämä yhteys on kielteinen. Raportoidut myönteiset vaikutukset ovat merkittävästi vähäisempiä kuin kielteiset vaikutukset, ja samallakin henkilöllä kielteiset vaikutukset usein ylittävät myönteiset. Raportti tuo esille viime vuosien tutkimustiedon mm. alkoholin syöpävaarallisuudesta, joka kasvaa lineaarisesti alkoholinkulutuksen kasvaessa.

OECD korostaa, että tietopohjan vahvistuminen velvoittaa puuttumaan haittoihin. Haittoja vähentävässä alkoholipolitiikassa ei ole kyse moralismista vaan taloudesta, terveydestä ja hyvinvoinnista, OECD korostaa.

Today's awareness of the health risks associated with harmful alcohol consumption is unprecedented, and evidence of the magnitude and importance of such risks has never been so abundant and detailed. This generates a momentum for public health action against the harmful use of alcohol, which perhaps for the first time is not associated with a moral or religious drive, and not even exclusively with an economic drive. People's health and welfare have taken centre stage in the conception and design of alcohol policies. s. 193

Alkoholihaittojen vähentäminen edellyttää useita toisiaan tukevia toimia

OECD kannustaa ennen kaikkea kokonaisvaltaiseen alkoholistrategiseen ajatteluun. Kustannustehokkainta on vaikuttaminen esimerkiksi alkoholiveron, minimihinnan sekä saatavuuden ja mainonnan rajoitusten kautta. Toisaalta ongelmakäyttöön voidaan tehokkaasti puuttua myös terveydenhuollon keinoin, jolloin myös kustannukset ovat väistämättä korkeammat. OECD:n viesti on, että alkoholihaittojen vähentämisessä myös kalliiden keinoja hyödyntäminen on perusteltua.

The largest gain in health and life expectancy can be obtained through brief interventions in primary care, (...) and tax increases (...). Next for health impact are regulation and enforcement policies as well as health care treatment of alcohol dependence. s. 34

Myös esimerkiksi valistuskampanjoilla on oma merkityksensä muiden toimien rinnalla ja täydentäjänä. Yksittäisinä toimina niiden vaikutukset ovat kuitenkin rajalliset ja lyhytaikaiset, OECD toteaa.

Raportti käsittelee huomattavan paljon muiden muassa verotuksen ja minimihinnan käyttöä instrumenttina kulutuksen ja haittojen vähentämiseen. Hinta on OECD:n mukaan väline sekä koko väestön että myös suurkuluttajien kulutuksen ja haittojen vähentämiseen. Esimerkiksi veronkorotukset eivät välttämättä vaikuta prosentuaalisesti yhtä paljon suurkuluttajien kuin muiden alkoholinkäyttöön. Kuitenkin saavutetun kulutuksen vähentymisen terveysvaikutukset voivat nimenomaan suurkuluttajien osalta olla hyvinkin huomattavia.

Alkoholimainonnasta on sekä Suomessa että kansainvälisesti keskusteltu paljon nimenomaan keinona lasten ja nuorten alkoholinkäytön vähentämiseen. Tutkimustietoa mainonnan vaikutuksista lapsiin ja nuoriin on vuosien mittaan kertynyt paljon. OECD nostaa kuitenkin esille tutkimustietoa, jonka perusteella alkoholimainonnalle altistumisella olisi merkitystä kokonaiskulutukseen ja myös nimenomaan alkoholin ongelmakäyttäjien alkoholinkulutukseen. Tämä siksi, että suurkuluttaja on muita taipuvaisempi havaitsemaan ympäristössään yllykkeitä juomiseen, ja mainonta osaltaan tarjoaa juuri tällaisia yllykkeitä. Ongelmaksi OECD näkee, että mainonnan osittaisessa rajoittamisessa vaikutukset jäävät rajallisiksi, jos mainonnan volyyymi vain siirtyy edelleen sallituille alueille. Raportissa kannustetaan pohtimaan rajat ylittävää yhteistyötä mainonnan rajoittamisessa.

Alkoholipolitiikalla on vahva oikeutus

Suomalaisessa alkoholikeskustelussa on viime aikoina puhuttu paljon holhouksesta. Alkoholi on usein nähty keskustelussa yksityisasiana, johon yhteiskunnan ei tulisi liiaksi puuttua. Toisaalta alkoholipoliittista keskustelua on käyty paljolti elinkeinokysymyksenä ja alkoholialojen toimintaedellytysten näkökulmasta. OECD:n raportissa alkoholipolitiikka näyttäytyy painokkaasti terveys- ja hyvinvointipoliittikkana, ei elinkeinopolitiikkana. Vaikka raportti korostaa nimenomaan alkoholin haitallista käyttöä (erotuksena muusta käytöstä) ja yksilön omien ratkaisujen merkitystä, se kuitenkin alleviivaa alkoholipolitiikan oikeutuksen ja julkisen vallan vastuuta haittojen vähentämisessä.

“Alcohol policy is a public health area in which government action has strong economic justification, primarily because harms to people other than drinkers, and because of the addictive effects of alcohol. “, s. 19.

Alkoholipolitiikan ristiriitaiset intressit

OECD:n alkoholiraportin valmisteluun kohdistui prosessin aikana monenlaisia paineita, joihin OECD myös itse viittaa tekstissään. Alkoholielinkeinoilla on vaihtelevan suuruinen merkitys eri jäsenmaiden elinkeinorakenteessa. Onkin merkillepantavaa, miten selkeästi OECD lähestyy alkoholipolitiikan roolia ja keinoja nimenomaan haittojen vähentämisen lähtökohdista, tekemättä juurikaan kompromisseja tai myönnytyksiä alkoholielinkeinojen intresseille.

The interests at stake are so powerful and so diverse, and the views of the problem so polarized, that inertia has often been the norm in the past. But action has been gathering new momentum with the emergence of compelling evidence of the health and economic consequences of harmful alcohol use and of the effectiveness of policies to address them. Voices from civil society have been growing stronger, and governments have increasingly recognized their own role in alcohol policy making with national and international initiatives. s. 191

Miten OECD:n alkoholiraportti peilautuu suomalaiseen alkoholikeskusteluun?

Suomalaisessa keskustelussa alkoholikysymykset ovat erityisesti viimeisen noin vuoden ajan liittyneet korostuneesti ”normitalkoisiin”, sääntelyn purkuun ja holhous-keskusteluun. Keskeiset näkökulmat ovat liittyneet myös virotuontiin ja ravintola-alan toimintaedellytysten vahvistamiseen. Muiden muassa alkoholiveroa on esitetty laskettavaksi, jotta suomalainen alkoholi olisi kilpailukyistä virolaisen alkoholin kanssa.

Keskustelussa ei juurikaan muisteta, että viinarallin hillitsemistä veronalennuksella testattiin melko vast’ikään. Vuonna 2004 Viron EU-jäsenyyteen ja viinarallin kiihtymiseen varauduttiin veronalennuksella, joka johti kulutuksen ja haittojen hallitsemattomaan kasvuun. Vuodesta 2008 tehdyt veronkorotukset ensin vakauttivat tilanteen ja vähitellen autoivat kulutuksen lasku-uralle. Vuonna 2014 kulutus vihdoinkin oli palannut 2004 veroalea edeltäneelle tasolle. Toisin kuin viinarallikeskustelusta voisi kuvitella, veronkorotukset myös lisäsivät alkoholiverotuottoja sadoilla miljoonilla euroilla. Suomen kokemukset osaltaan vahvistavat OECD:n viestit veroinstrumentin toimivuudesta.

On ymmärrettävää, että elinkeinoelämän toimijat pyrkivät edistämään omia toimintaedellytyksiään. Suomen talous on kuitenkin vakavan säästökuurin edessä. OECD:n raportti toimii hyvänä muistutuksena siitä, että taloutta ei elvytetä alkoholielinkeinoja vahvistamalla vaan alkoholihaittoja vähentämällä. Alkoholihaittojen välilliset ja välittömät kustannukset Suomessa ovat eri arvioiden mukaan yhteensä noin 4-13 miljardia euroa. Erot laskelmissa johtuvat siitä, että välillisten kustannusten arvioimisessa rajan vetäminen on aina vaikeaa: mitkä tuotannonmenetykset, kuolemat, työkyvyttömyydet, tapaturmat, syrjäytyminen, omaisuusvahingot jne. lopulta lasketaan alkoholilähtöisiksi. Olennaista on kuitenkin että tuon mittaluokan kustannuksista on myös saatavissa satojen miljoonien säästöjä jo melko pienillä muutoksilla.

Alkoholin kokonaiskulutus vuonna 1994 oli noin 8 litraa asukasta kohti, mikä vastaa suunnilleen Ruotsin kokonaiskulutuksen nykytasoa. Alkoholipoliittiset ratkaisut ja matkustajatuonnin kiihtyminen nostivat kulutuksen vuoteen 2007 mennessä 10,5 litraan. Nyt olemme vihdoinkin taas suunnilleen vuoden 2003 tasolla, 9,3 litrassa asukasta kohti. Merkittäviäkin muutoksia on siis saavutettavissa hyvinkin lyhellä aikavälillä - sekä hyvään että huonoon suuntaan.

On tärkeää, että alkoholipolitiikka Suomessa on tietoperustaista. OECD:n raportti kokoaa yhteen olennaisen kansainvälisen tutkimustiedon haittoja vähentävän alkoholipolitiikan kehittämisen tueksi.

Raportti “Tackling Harmful Alcohol Use. Economics and public health policy”, (OECD 2015) löytyy verkosta osoitteesta:

http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/tackling-harmful-alcohol-use_9789264181069-en#page1