

1980-luvun alkoholipolitiikka

— enemmän asiakaspalvelua, vähemmän byrokratiaa

Pekka Olkkonen

Vuoden 1969 alkoholilainsäädännön muutoksen jälkeen alkoholin kulutus kasvoi ennätysmäisen nopeasti aina vuoteen 1974 asti. Kulutuksen kasvun hidastamiseksi alkoholipolitiikan linjaa tiukennettiin merkittävästi 1970-luvun puolivälistä lähtien. Linjan muutos johti mm. seuraaviin toimenpiteisiin. Vuonna 1975 alkoholijuomien hintoja korotettiin kahdella eri kerralla yhteensä 28 prosenttia. Uusien myymälöiden perustaminen lopetettiin lähes kokonaan ja anniskeluoikeuksia myönnettiin erittäin rajoitetusti. Alkoholimyymälöissä ryhdyttiin kokeilemaan lauantausulkemista ja anniskeluravintoloiden myöhäisiä aukioloaikoja rajoitettiin. Ajanjakson asenneilmastoa kuvaa myös se, että alkoholijuomien mainonta ja muu myynninedistämistoiminta kiellettiin vuonna 1977. Vuonna 1978 mietintönsä jättänyt parlamentaarinen alkoholikomitea esitti tämän lisäksi useita mm. lainsäädäntöön liittyviä kiristystoimia. Komitean työn pohjalta lähtenyt lainsäädännön uudistus raukesi vasta vuonna 1985, kun se ei saanut eduskunnassa riittävää kannatusta.

Alkoholipoliittiset kiristystoimenpiteet yhdessä taloudellisen kasvun hidastumisen kanssa johtivat siihen, että alkoholin kulutuksen kasvu pysähtyi. Tämä tasaisen kulutuksen kausi jatkui aina vuoteen 1985 asti. Kulutuksen kasvun tasaantuessa myös alkoholipoliittiset asenteet väljenivät pikku hiljaa; rajoitusten sijasta alettiin yhä yleisemmin vaatia parempaa asiakaspalvelua ja kuluttajien tarpeista lähtevää alkoholihallintoa. Alko on sopeutunut tähän kehitykseen parantamalla alkoholijuomien tarjontaa ja karsimalla alkoholihallintoon liittyvää turhaa byrokratiaa. Väljentämistoimenpiteet on pyritty toteuttamaan maltillisesti ja matalaa profiilia noudattaen.

Kuluvan vuosikymmenen alusta myymälöiden lukumäärää lähdettiin varovasti lisäämään. Painopiste oli uusissa maaseutumyymä-

löissä. Tällä hetkellä toteutetaan vuosiksi 1986—1988 vahvistettua ohjelmaa, joka käsittää kaikkiaan 15 uutta myymälää. Vuonna 1980 myymälöitä oli 204; vuonna 1987 niitä oli toukokuun puolivälissä 224.

Määrän lisäksi on kiinnitetty huomiota myös myymälöiden laatuun. Perinteisissä tiski-myymälöissä on peruskorjausten yhteydessä lisätty asiakastilojen viihtyisyyttä ja parannettu niiden toimivuutta. Asiakaspalvelun kannalta valintamyymälä on osoittautunut onnistuneeksi ratkaisuksi. Kireän alkoholipolitiikan kaudella valintamyymälöihin suhtauduttiin varauksellisesti. Uskottiin, että ne osaltaan lisäävät alkoholin kokonaiskulutusta. Myöhemmin tehdyt selvitykset ovat kuitenkin osoittaneet, että myymälätyypillä on vain vähäinen vaikutus ostoksen kokoon. Valintamyymälä sitä vastoin laajentaa asiakkaiden ostovalikoimaa ja miedontaa ostosten rakennetta. Tästä syystä valintamyymälöiden määrää on lähdetty tietoisesti lisäämään. On perustettu uusia valintamyymälöitä ja muutettu jo toimivia myymälöitä valintaperiaatteella toimiviksi. Tällä hetkellä valintamyymälöitä on 15.

Myyntitapahtuma on myös pyritty saattamaan mahdollisimman joustavaksi. Alko on mm. kehittänyt yhdessä Nokia Oy:n kanssa alkoholimyymälään sopivan kassapäätejärjestelmän, joka on asennettu kaikkiin alkoholimyymälöihin. Alkoholijuomien myyntiin on perinteisesti liittynyt määrärajoituksia. Vuoteen 1978 asti oli voimassa rajoitus, jonka mukaan väkeviä juomia saatiin samalle asiakkaalle myydä kerrallaan vain kaksi litraa, kuitenkin siten, että maustamattomia viinoja, Dry Vodkaa lukuun ottamatta, saatiin kerralla myydä ainoastaan yksi litra. Tämä viinujen erityisrajoitus poistettiin vuoden 1978 alusta. Seuraavan kerran määrärajoja muutettiin vuonna 1986, jolloin poistettiin myös väkevien

juomien erityisrajoitus.

Alkoholijuomavalikoimaa on lisätty asiakaspalvelun tarpeiden mukaisesti. Nopeimmin ovat kasvaneet mietojen viinien valikoimat. Vuonna 1980 Alkon lajivalikoimassa oli yhteensä 414 eri lajia ja pullokoot huomioon ottaen 519 tuotetta. Mietojen viinien lukumäärä oli tällöin 182. Vuoden 1987 alussa Alkon lajivalikoima käsitti 479 eri lajia ja 596 tuotetta. Mietojen viinien osuus tästä valikoimasta oli 230. Asiakaspalvelun monipuolistamiseksi Alko perusti yhteen Helsingin myymälään erityisen viiniosaston. Sen lajivalikoimaan kuuluu yli 50 sellaista tuotetta, joita ei pidetä normaalissa vähittäismyyntihinnastossa. Tämän myymälän tuotteita saa tilaamalla kaikista Alkon myymälöistä.

Anniskeluoikeuksien myöntämistä on väljennetty asteittain. Jo 1970-luvun puolella otettiin käyttöön ns. rajoitetut anniskeluoikeudet. Alkuaan rajoitetut oikeudet käsittivät ainoastaan karahviiniin ja A-oluen. Näitä oikeuksia myönnettiin etupäässä hyvälle ruokapaikoille. Vähitellen rajoitetuin oikeuksin toimivien ravintoloiden tuotevalikoimaa lisättiin. Vuoden 1987 alusta rajoitetuin B-oikeuksin toimivat ravintolat voivat ottaa tuotevalikoimaansa kaikki hinnastossa olevat miedot viinit.

Anniskeluoikeuksia on myönnetty hallintoneuvoston vuosittain hyväksymissä prosentuaalisissa rajoissa. Täysien oikeuksien osalta tämä raja on 1980-luvulla ollut 1 prosentti ja rajoitettujen osalta 2—3 prosenttia. Vuoden 1987 alusta oikeuksien myöntämiselle asetettu prosentuaalinen katto poistettiin. Tämän jälkeen täysiiä anniskeluoikeuksia myönnetään tarpeen mukaan. Poistaessaan prosenttirajoitukset anniskeluoikeuksien myöntämisestä hallintoneuvosto päätti myös, että mietojen viinien anniskeluun voidaan oikeuksia myöntää melko vapaasti sellaisille ravintoloille, joilla ei katsota olevan oleellista merkitystä anniskelukulutukselle. Näin hyvätasoiset ruokaravintolat ja pienten majoietusliikkeiden ravintolat saavat anniskeluoikeudet aikaisempaa huomattavasti helpommin.

Hallintoneuvosto päätti vuoden 1986 lopulla vähentää ravintoloiden hintaryhmiä. Muutoksen mukaisesti perushintaryhmä pöytiin tarjoi-
lun osalta ja ylempi hintaryhmä yhdistetään yleishintaryhmäksi. Muutos koskee lähes

tuhatta ravintolaa ja tulee voimaan 1. 9. 1987.

Kuluvan vuoden huhtikuun alusta alkoholi-
juomien hinnoittelussa siirryttiin kokonaishinnoitteluun. Tämän mukaisesti asiakkaalle tulee ilmoittaa anniskeluhinnat tarjoilupalkki-
oineen. Maaliskuussa 1987 hallintoneuvosto teki päätöksen, että erityishintaryhmän hotelli-
huoneissa voidaan alkoholijuomia anniskella myös ns. minibaareista. Minibaarianniskelu toteutetaan kahden vuoden kokeiluna; pysyvä käytäntö edellyttää alkoholilain muutosta.

Tämän vuoden huhtikuun alusta voimaan tulleeseen alkoholilain osittaisuudistuksen mukaan alkoholijuomien anniskelu voidaan aloittaa kello 11.00. Junien ravintolavaunuissa voidaan anniskella mietoja juomia ilman ateriointia.

Kuluvan vuosikymmenen aikana ravintoloiden anniskeluohjeita on uusittu useita kertoja. Vuonna 1980 ohjekokoelma uusittiin kokonaisuudessaan. Tällöin tärkeimpiä uudistuksia olivat viinien ruokapakon poistaminen ja lajivalikoimavaatimusten väljentäminen. Vuonna 1985 ravintoloilta poistettiin kokonaan vähimmäislajivalikoimavaatimukset. Seuraavana vuonna ohjekokoelmaa kevennettiin mm. siten, että alkoholijuomien mittausta helpottui ja jäiden lisääminen alkoholijuoma-annokseen oli mahdollista jo kassalla. Tällä hetkellä anniskeluohjeet eivät juuri sisällä tiukempia vaatimuksia kuin lainsäädäntö. Ravintoloiden käyttämät korkeammat ikäraajat, pukeutumisvaatimukset, sisäänpääsymaksut, vahtimestaripalvelut, vaatimukset jne. eivät enää ole Alkon vaan ravintoloiden itsensä asettamia.

Vapautunut anniskeluhallinto on johtanut anniskeluravintoloiden määrän merkittävään lisäykseen. Vuonna 1980 oikeuksia oli yhteensä 1 525. Vuonna 1982 anniskeluoikeuksia yhdistettiin, ja tästä syystä niiden määrä aleni 79:llä. Vuoden 1986 lopussa tilastoituja anniskeluoikeuksia oli yhteensä 1 751. Hallintoneuvoston lievennettyä viime vuoden lopulla anniskeluoikeuksien myöntämisperusteita tulee kuluvan vuoden aikana uusien anniskelu-
oikeuksien lisäys olemaan ennätysmäinen. Tähän mennessä (15. 5. 1987) uusia oikeuksia on myönnetty jo 166; vuoden loppuun mennessä myönnettäneen noin 270 uutta oikeutta eli enemmän kuin tilastollisesti 1980-luvulla yhteensä tähän mennessä.

Vuosikymmenen alkupuolella on siis tietoisesti pyritty parantamaan alkoholimyymälöiden asiakaspalvelua ja ottamaan entistä paremmin huomioon asiakkaiden tarpeet anniskeluravintolaverkkoa kehitettäessä. Samalla on vähennetty alkoholijuomien myyntiin ja anniskeluun liittyvää turhaa byrokraatia. Tämänkaltainen toimintalinja on ollut mahdollista ja saanut yleisön tuen siinä vaiheessa, kun kulutus on pysynyt vakaana. Entä miten tästä eteenpäin?

Vuosi 1986 oli alkoholin kulutuksen kannalta poikkeuksellinen. Kulutus kasvoi 6,5 prosenttia; se nousi 100 %:n alkoholina asukasta kohden mitattuna 6,9 litraan. Osa kulutuksen kasvusta selittyy vertailuvuoden kuukauden mittaisella Alkon myyjien lakolla. Lakon vaikutuksistaakin puhdistettu kulutus olisi kasvanut noin 4 prosenttia eli enemmän kuin yksityinen kulutus keskimäärin. Tämä on Alkon tavoitteiden vastaista. Hallintoneuvoston päätöksen mukaisesti Alko pyrkii siihen, että alkoholin kulutus voidaan kääntää laskusuuntaiseksi; kulutus ei ainakaan saisi nousta nopeammin kuin yksityinen kulutus keskimäärin. Tämä kulutustavoite sitoo myös tulevia alkoholipoliittisia ratkaisuja. Mikäli kulutus ei pysy näissä rajoissa, alkoholipolitiikan linjaa joudutaan tarkistamaan.

Alkossa tehdyn pitkän aikavälin ennusteen mukaan alkoholin kulutus tulee tästä eteenpäin kasvamaan keskimäärin 1,5 prosentin vuosivauhtia edellyttäen, että alkoholin reaalihintaa pysyy nykytasollaan ja kuluttajien reaalitulot kasvavat keskimäärin 2,5 prosenttia vuodessa. Kulutuksen kasvuennuste mahtuu näin ollen hallintoneuvoston määrittelemän kulutustavoitteen rajoihin. Todennäköisesti yksityisen kulutuksen kasvu, joka on viime vuosina ollut 3—4 prosentin luokkaa, kasvaa vastakin nopeammin kuin ennakoitu alkoholin kulutus. Toisaalta alkoholin kulutuksen kääntämiseen laskusuuntaiseksi ei tällä hetkellä näytä olevan kovinkaan suuria mahdollisuuksia. Kulutukseen voidaan nopeasti vaikuttaa ainoastaan alkoholin hinnalla. Arvion mukaan kulutuksen pysäyttäminen nykytasolle edellyttää seuraavan 10-vuotiskauden aikana yli 20 prosentin reaalihinnan korotusta. Nykyisessä talouspoliittisessa tilanteessa tähän ei liene mahdollisuuksia. Kasvun hillitsemiseksi on kuitenkin

perusteltua pyrkiä siihen, että alkoholin reaalihintaa voidaan nostaa jonkin verran nykyiseltä tasoltaan. Samalla hinnankorotusten sisäinen rakenne tulee suunnitella siten, että se vähentää mahdollisimman tehokkaasti alkoholin kulutusta.

Jakeluverkon osalta tilanne on sellainen, että suunnitelmallinen myymälöiden ja anniskeluravintoloiden lisäys ei sanottavasti vaikuta kokonaiskulutukseen. Myymälän ja anniskeluravintolan perustaminen on tällä hetkellä ennen kaikkea paikallinen palvelukysymys. Suomalaiseen alkoholijärjestelmään kuuluu merkittävänä osana kunnallinen itsemääräämisoikeus. Kuntien asukkaiden toiveita onkin noudatettu silloin, kun paikkakunnalle ei ole haluttu alkoholimyymälää tai ravintolaa. Tällä hetkellä Alkolle on kuitenkin lähetetty kunnista yli 70 virallista myymälähakemusta. Mikäli alkoholipoliittiset syyt eivät estä, Alkon on otettava entistä vakavammin huomioon myös nämä myymälän saamiseen liittyvät toivomukset.

Harva myymäläverkko ei ole vain syrjäisten kuntien ongelma. Suurissakin kaupungeissa alkoholijuomien hakumatkat voivat olla melko pitkiä, ainakin ajallisesti. Kaupunkimyymälät ovat usein suuria ja etäällä toisistaan. Perusteena ovat olleet taloudelliset tekijät ja myymälöistä aiheutuvat järjestyshäiriöt. Asiakaspalvelun parantamiseksi olisi myös kaupungeissa syytä siirtyä hieman pienempiin ja lähempänä ihmisiä oleviin myymälöihin.

Sekä syrjäseutujen uudet myymälät että kaupunkien lisämyymälät voisivat toimia valintaperiaatteella. Nykyiset valintamyymälät ovat yleensä suuria yksiköitä; valintaperiaate sopii kuitenkin myös keskisuurten ja pienten myymälöiden ratkaisuksi. Tästä on Alkolakin ollut kokemuksia jo vuodesta 1962 lähtien, jolloin Helsinkiin avattiin maan ensimmäinen valintamyymälä. Muutenkin alkoholimyyymälöiden ulkoasua on syytä elävöittää tästä eteenpäinkin. Myymäläsuunnittelussa pyritään monipuolisuuteen ja otetaan entistä enemmän huomioon paikalliset erityispiirteet. Tulevaisuudessa alkoholimyymälät eivät välttämättä ole samankaltaisia maan eri osissa.

Kuluvan vuosikymmenen aikana anniskelussa on suosittu pieniä, hyvin hoidettuja ruokaravintoloita ja pienten matkailuyritysten

ravintoloita. Pitemmällä aikavälillä Alkon ei kuitenkaan ole syytä kovin tiukasti ohjata elinkeinon kehitystä. Ravintolapalvelujen tulee perustua yhä selvemmin paikalliseen kysyntään. Ruokahuollon lisäksi ravintolalla on monia muita tehtäviä. Usein ravintola on lähes ainoa paikka, jossa esimerkiksi lähiön asukkaat voivat tavata toisiaan. Näin ollen anniskelu- oikeuksia myönnettäessä tulee ottaa entistä monipuolisemmin huomioon ravintolan erilaiset tehtävät.

Alkoholin hinta on tärkein kulutuksen ohjauksen väline. Tämän tulee näkyä myös anniskeluhinnoittelussa. Tästä syystä anniskelussa ei voida siirtyä vapaaseen hinnoitteluun, päinvastoin Alkon tulee yhä selvemmin käyttää anniskeluhintaa kulutuksenohjauksvälineenä. Tällä hetkellä anniskelukorvaus määrätään lähes yksinomaan elinkeinon kustannusten perusteella. Tästä tiukasta kustannuspohjasta tulisi kuitenkin pyrkiä yhä selvemmin siihen, että hinnalla ohjataan myös asiakkaiden kulutuskäyttäytymistä ja tätä kautta koko elinkeinon toimintaa.

Alkoholin hinta vaikuttaa kulutukseen lyhyellä aikavälillä, tiedotus ja valistus pitkällä aikavälillä. Nämä ovat ne kaksi alkoholipolitiikan keinoja, joiden merkitys korostuu varsinkin silloin, kun alkoholin kulutus kasvaa odotettua nopeammin. Tiedotus ja valistus ovat tärkeitä siinäkin mielessä, että niillä saadut kulutusmuutokset ovat muilla keinoilla saatuja pysyvämpiä. Alkoholi ylittää helposti uutiskynnyksen. Ihmiset muodostavat usein käsityksensä alkoholista ja alkoholin aiheuttamista ongelmista tiedotusvälineiden perusteella. Näin myös Alkon omalla tiedotus- ja valistustoiminnalla voidaan osaltaan ohjata yleistä mielipideilmaston kehitystä. Ennakoitu kulutuskehitys aiheuttaa jo sellaisenaan lisääntyviä alkoholiongelmiä. Tästä syystä olisi varauduttava siihen, että tulevaisuudessa joudutaan siirtämään nykyistä tiukempaan alkoholipoliittiseen toimintalinjaan. Alkon tiedotuksen ja valistuksen yhtenä tehtävänä on luoda sellainen asenneilmasto, että perustellut alkoholipoliittiset rajoitukset hyväksytään.

Alkon valistustoiminta on viime vuosina kes-

kittynyt pääasiassa erilaisten järjestöjen, yhteisöjen ja organisaatioiden kanssa tehtävään yhteistyöhön. Tästä ovat esimerkkeinä mm. liikenneraittius- ja vesiliikennekampanjat. Harjoitetun alkoholipolitiikan tukeminen edellyttää kuitenkin Alkolta myös itsenäistä valistustoimintaa. Tässä mielessä Alkon on lähitulevaisuudessa syytä toteuttaa sellainen valistus- ja tiedotuskampanja, jolla pyritään selvittämään erilaisten alkoholipoliittisten toimenpiteiden tavoitteita ja mahdollisuuksia, ja näin varautua mahdolliseen alkoholipoliittisen linjan muutokseen.

Alkoholipolitiikassa ei kuitenkaan ole syytä palata yksittäisten, pienten rajoitustoimenpiteiden tielle. Alkoholipoliittisten toimenpiteiden pitää olla sellaisia, että niillä on todella merkitystä alkoholin kulutukselle ja haittojen kehitykselle. Alkoholipolitiikkaa ei voida ohjata esimerkiksi lisäämällä alkoholilainsäädäntöön yksittäisiä hallinnollisia määräyksiä. Tämä ainoastaan lisää byrokratiaa ja vähentää luottamusta muitakin alkoholipoliittisia keinoja kohtaan. Toimenpiteiden tulee olla vastedeskin sellaisia, että niiden vaikutukseen yleisesti uskotaan. Hinnan ja valistuksen lisäksi tällaisia voisivat olla mm. alkoholijuomien myyntiin ja anniskeluun liittyvät aikakysymykset. Alkoholimyymälöiden lauantausulkeminen sekä vähentää alkoholin kulutusta että lyhentää viikonloppuna tapahtuvaa alkoholin käyttöä. Toisaalta anniskeluravintoloiden avaaminen yhtäaikaan alkoholimyymälöiden kanssa ja myöhäisten aukioloaikojen rajoittaminen saattaisivat osaltaan vähentää alkoholihaittoja.

Voidaan todeta, että mikäli alkoholin kulutus pysyy vakaana, alkoholipolitiikassa pyritään mahdollisimman hyvään asiakaspalveluun ja kuluttajien tarpeiden tyydyttämiseen. Alkoholipolitiikan linjaa tulee kuitenkin kiristää, jos alkoholin kulutuksessa tai alkoholihaittojen kehityksessä tapahtuu yllättäviä muutoksia. Alkoholipoliittiset toimenpiteet — niin vähentävät kuin kiristävätkin — tulee aina toteuttaa siten, että suurin osa väestöstä hyväksyy ne ja luottaa niiden haittoja vähentävään vaikutukseen.

English Summary

Pekka Olkkonen: 1980-luvun alkoholipolitiikka — enemmän asiakaspalvelua, vähemmän byrokratiaa (Alcohol policies in the 1980s — better service, less bureaucracy)

The levelling off of alcohol consumption and the more liberal attitude of the public towards alcohol have led to a relaxation of alcohol policies since the beginning of the 1980s. This is seen in alcohol shops where the staff now concentrate more on service than control. Likewise, the number and product range of shops and licensed restaurants have been increased and bureaucracy reduced.

In 1980 Alko had 204 shops selling alcohol in Finland; in May 1987 the number was 224. In 1980 a total of 1 525 licenses had been granted; at the end of 1986 the corresponding number was 1 751. According to a decision made by the Administrative Board, the granting of licenses has been relaxed. This means that in the current year about 270 licenses will be granted, which is more than for the whole of the 1980s. In 1980 the Alko price list included 519 products; at the beginning of 1987 the number was 596, of which 23 were table wines.

The alcohol distribution network is currently so dense that a planned increase in the number of shops and licensed restaurants would not markedly affect overall consumption. Shops and licensed restaurants are basically a question of local service, which is why the focus of decision-making is being shifted, where possible, to the local level.

Alcohol policies are closely linked to the trend in alcohol consumption. In 1986 consumption rose by 6.5%. If we disregard the strike by alcohol shop assistants, the increase would have been 4 %, which is more than the average increase in private consumption. It has been predicted that in the long term consumption will grow at an annual rate of 1.5 %. This in itself is enough to increase the deleterious effects of drinking.

If the upsurge in consumption calls for a tightening of alcohol policies, the measures taken should really have a significant effect on trends in alcohol consumption and the ensuing damage. Besides price control and education, consumption and hazards can be reduced by cutting sales and licensing hours.

Alkoholipolitiikka Vol. 52: 100—104, 1987