

MIKA ALAVAIKKO - ESA ÖSTERBERG

ALKOHOLIIN KYTKEYTYVÄT ELINKEINOINTRESSIT SUOMESSA 1990-LUVULLA

Vuodesta 1932 vuoteen 1995 Suomen alkoholijärjestelmä rakentui voimakkaan valtion omistaman alkoholiyhtiön Alkon varaan. Sekä kieltolain kumonnut vuoden 1932 väkijuomalaki että vuoden 1968 alkoholilaki ja keskiolutlaki takasivat Alkolle monopoliase-
man alkoholijuomien valmistuksessa, tuon-
nissa ja viennissä sekä tukku- ja vähittäis-
myynissä. Alkoholilainsäädäntö antoi Alkon
hallintoneuvostolle myös oikeuden päättää
alkoholijuomien vähittäismyynti- ja anniske-
luhinnoista (Laki väkijuomista 9.2.1932/45;
Alkoholilaki 26.7.1968/459; Laki keskiolu-
esta 26.7.1968/462).

Alkon monopolioikeuksien tarkoituksena
oli eliminoida yksityinen voitontavoittelu al-
koholijuomien valmistuksesta ja kaupasta.
Käytännössä tästä periaatteesta poikettiin
kuitenkin alusta alkaen. Vuoden 1932 väki-
juomalaki antoi Alkolle oikeuden luovuttaa
alkoholijuomien valmistusta ja anniskelua
yksityisille yritykselle ja henkilöille. Vuoden
1968 keskiolutlaissa ja vuoden 1994 alkoholi-
laissa yksityiselle voitontavoittelulle asetet-
tuja rajoituksia on edelleen lievennetty. Ny-

kyään koko alkoholijuomien tuotanto ja kaik-
ki muut alkoholikaupan osa-alueet paitsi yli
4,7-tilavuusprosenttisten alkoholijuomien
vähittäismyynti ovatkin vapaan kilpailun pii-
rissä (Alkoholilaki 8.12.1994/1143).

Yksityiset elinkeinointressit ovat siis olleet
Suomen alkoholijärjestelmän olennaisia osia
koko kieltolain jälkeisen ajan. Tässä artikke-
lissa keskitymme kuitenkin tarkastelemaan
alkoholiin liittyviä elinkeinointressejä vain
1990-luvulla. Hypoteesimme on, että alkoholi-
in kytkeytyvien yksityisten elinkeinointres-
sien vaikutusvalta on voimistunut Suomessa
1990-luvulla. Tätä väitettä testaamme seu-
raavassa tarkastelemalla Suomen Euroopan
unionin kanssa solmimia sopimuksia, vuoden
1994 alkoholilain valmistelua ja eduskunta-
käsittelyä sekä uuden alkoholilain voimassa-
oloajan tapahtumia. Elinkeinonharjoittajien
osalta käytämme materiaalina järjestöjen jul-
kisia kannanottoja, eri toimijoiden haastatte-
luja sekä yritysten ja järjestöjen vuosikerto-
muksia. Lainvalmistelua ja eduskuntakäsitel-
lyä tarkastellessamme tukeudumme viralli-
siin asiakirjoihin ja aikaisempaan tutkimuk-
seen.

Lähetimme artikkelikäsitelmämme pidem-
män version tammikuussa 1999 kolmellekymme-
nelle alkoholielinkeinoja, valtiokoneistoa tai tut-
kimusta edustavalle henkilölle pyytäen heitä tar-
kistamaan tekstiämme ja kommentoimaan sitä. Pa-
lautetta saimme joka toiselta. Lämmin kiitos teille
kaikille.

ELINKEINOINTRESSIEN EDUNVALVOJAT

Panimo- ja virvoitusjuomateollisuusliitto on
toiminut Suomen panimoteollisuuden edun-
valvojana vuodesta 1902. Toinen Elintarvike-

teollisuusliittoon kuuluva alkoholialan edunvalvoja on vuonna 1954 toimintansa aloittanut Elintarviketeollisuusliiton viini- ja liköörijaosto. EU-jäsenyyden myötä se laajensi vuonna 1995 toimintansa väkeviin alkoholijuomiin ja muutti nimensä Alkoholijuomateollisuusyhdistykseksi.

Sahdin valmistajat ja ravintolapanimot eivät ole kuuluneet Panimo- ja virvoitusjuomateollisuusliittoon. Sahdin valmistajat eivät ole tiettävästi järjestäytyneet lainkaan, ja vuonna 1996 perustettu Suomen Pienpanimoliitto on pitänyt matalaa profiilia. Suomen viiniryttäjät syntyi vuoden 1994 puolivälissä tehtävään valvoa perusteilla olevien viinitilojen etuja. Alkoholijuomien tuotantoon liittyvien panoselinkeinojen etujen valvojana on esiintynyt muun muassa Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto (MTK).

Vuoteen 1992 kaupan alkoholietujen valvonta kuului Kaupan keskusvaliokunnalle, mutta myös Keskuskauppakamarilta on pyydetty alkoholipoliittikkaa koskevia lausuntoja. Vuodesta 1992 päivittäistavarakaupan edunvalvojana on toiminut Päivittäistavarauppayhdistys, joka vuonna 1997 lyhensi nimensä Päivittäistavarauppa ry:ksi. Päivittäistavarauppan ohella Kaupan Keskusliittoon kuuluu vuonna 1994 perustettu Suomen Alkoholijuomakauppayhdistys. Alkoholialan agenttien etuja ajaa vuonna 1945 perustettu Ulkomaankaupan Agenttiliiton viinijaosto, johon nimestä huolimatta kuuluu myös väkevien alkoholijuomien ja oluiden edustajia. Itsenäiset Alkoholitukkurit on perustettu vuonna 1997. Vuoden 1994 alkoholilakiesityksensä lausuntonsa antoi myös Kioskiliitto.

Hotelli- ja ravintolaelinkeinon etuja valvoi 1990-luvun alkupuolella kolme eri liittoa: Majoitus- ja ravitsemisalalan työnantajaliitto, Hotelli- ja ravintolaneuvosto sekä Hotelli- ja Ravitsemisalalan Yrittäjaliitto. Vuonna 1998 ne yhdistyivät Suomen Hotelli- ja Ravintolaliitoksi, joka hoitaa sekä alan työmarkkina-että elinkeinopoliittisia asioita.

Eriyisesti alkoholimainontaan liittyvistä asioista lausuntoja ovat antaneet Alkoholii-

mainonnan neuvottelukunta, MTV, Suomen mainostajien liitto, Suomen mainostoimistojen liitto, Sanomalehtien liitto ja Aikakauslehtien liitto. Matkailualan alkoholipoliittisia etuja ovat valvoneet Matkailun edistämiskeskus ja Suomen matkailuliitto. Varustamoiden alkoholipoliittisten etujen ajaminen on tapahtunut Suomen Varustamoyhdistyksen ja Ålands Redarföreningin kautta.

Työntekijäpuolen järjestöistä alkoholipoliittikkaan ovat kantaa ottaneet Hotelli- ja Ravintolahenkilökunnan Liitto, Liikealan ammattiliitto ja Suomen elintarviketyöläisten liitto sekä Alkon Toimihenkilöt, Alkon Liiketyöntekijät, Alkon Liikeväen liitto ja Rajamäen alkolaiset.

ELINKEINOINTRESSIEN ALKOHOLIPOLIITTISET TAVOITTEET

Kaikki alkoholielinkeinoihin lukeutuvat toimijat pyrkivät tietenkin maksimoimaan tavalta tai toisella määriteltäviä voittoaan lyhyemmällä tai pidemmällä aikavälillä. Koska toimijoilla ei ole täydellistä tietoa markkinoista eikä tulevaisuudesta ja koska toimijoiden luonne ja arvostukset vaihtelevat, saattaa esimerkiksi yhden panimoyrityksen sisälläkin esiintyä kovin erilaisia näkemyksiä siitä, minkälaisia tavoitteita yritystoiminnalle on asetettava ja minkälaisin toimin ne voidaan saavuttaa. Näkemysten erilaisuus luonnollisesti lisääntyy, kun tarkastellaan koko panimoteollisuuden tai kaikkien alkoholielinkeinojen tavoitteita ja toimintalinjoja.

Koska alkoholijuomien myyntimäärät ovat sitä suuremmat, mitä alhaisempi on alkoholijuomien myyntihinta, oletamme lähes kaikkien alkoholielinkeinojen etuja ajavien tahojen tavoittelevan tai ainakin suhtautuvan myötmielisesti alkoholijuomien hintojen alentamiseen alkoholiverotusta lieventämällä. Varustamojen voisi tosin arvella vastustavan alkoholiverojen alentamista oli sitten kyse verojen alentamisesta Suomessa tai Ruotsissa, koska se loisi painetta alentaa alkoholijuomien tax-

free-hintoja ja johtaisi siten tax-free-myyntin katteen pienenemiseen. Tällaista kantaa varustamoyhdistykset tai yksittäiset varustamat eivät kuitenkaan ole julkisesti ottaneet. Olisi myös luonnollista, jos eri toimijoilla olisi erilaisia näkemyksiä siitä, mihin juomaryhmiin veronalennukset tulisi ensi sijassa kohdentaa ja missä tahdissa ne tulisi toteuttaa. Alkoholijärjestelmän rakenteiden perusteella voisi esimerkiksi arvella, että päivittäistavara-kauppa on anniskeluelinkeinoja innokkaampi alkoholiverojen alentamisen kannattaja, koska alkoholiverojen aleneminen laskisi alkoholijuomien vähittäismyyntihintoja suhteellisesti enemmän kuin alkoholijuomien anniskeluhintoja ja saattaisi siten siirtää kulutuksen painopistettä yhä suuremmassa määrin vähittäismyyntiin.

Kaikista alkoholielinkeinoista uskomme päivittäistavara-kaupalla olevan suurimmat syyt tavoitella Alkon vähittäismyyntimonopolin murtamista, joka käytännössä tarkoittaisi suhteellisen varmaa liikevaihdon siirtymistä Alkon myymälöistä päivittäistavara-kauppoihin. Tähän on kuitenkin lisättävä kysymysmerkki, ja tämä perustuu sekä päivittäistavara-kaupan rakenteeseen ja keskittymiseen että keskusliikkeiden ja ketjujen strategioihin tavoitella aina vain suurempia marketteja ja kauppakeskuksia. Näiden markettien ja keskusten viereen, kylkeen tai sisälle on 1980-luvun loppupuolelta alkaen yhä useammin sijoitettu Alkon myymälä. Tällöin suuret marketit ja pienempien erikoisliikkeiden keskittymät saavat hyödyn, joka tulee Alkon myymälän voimasta vetää asiakkaita kauppakeskukseen. Näin ollen arvelemme, että suhteellisesti eniten alkoholijuomien vähittäismyyntimonopolin purkamisesta hyötyisivät pienet haja-asutusalueiden elintarvikeliikkeet, ja nekin ehkä vain siinä tapauksessa, että Alkon monopoli purkautuisi myös väkevien alkoholijuomien osalta. Viinien kulutushan ei ainkaan tällä hetkellä ole kovin yleistä maaseudun haja-asutusalueilla.

Panimoteollisuuden etujen mukaista olisi vahvan oluen ja muiden sen vahvuisten alko-

holijuomien myyntin aloittaminen elintarvikeliikkeissä. Siksi voidaan arvella panimoteollisuuden tukevan sekä mietojen että kaikkien alkoholijuomien vähittäismyyntimonopolin purkamista hieman empien, koska mietojen viinien ja väkevien alkoholijuomien myyntin aloittaminen päivittäistavara-kaupoissa voisi olla uhkaamassa oluen menekkiä. Koska ravintoloilla on jo tällä hetkellä oikeus anniskella kaikkia alkoholijuomia, voi Alkon vähittäismyyntimonopolin mahdollista murtumista pitää ravintolaelinkeinon näkökulmasta pikemminkin haitallisena kuin hyödyllisenä, ellei siihen sitten liittyisi alkoholijuomien ulosmyyntioikeutta.

Koska rajoitusten lieveneminen tai poistuminen useimmiten johtaa kilpailun kiristymiseen, voi alkoholialalla jo toimivien yrittäjien arvella jopa vastustavan joitakin alkoholipoliittisia lievennyksiä. Voidaan esimerkiksi arvella, että Alkon myymälöiden pitäminen suljettuina lauantaisin oli päivittäistavara-kaupan etujen mukaista, kun taas keskioluen vähittäismyyntioikeuden myöntäminen kioskeille ja huoltoasemille ei hyödyttänyt voimassa olleiden keskioluen vähittäismyyntilupien haltijoita. Kilpailun kiristymisen vuoksi voi myös anniskeluoikeuksien haltijoiden arvella suhtautuvan hieman nuivasti anniskeluoikeuksien määrän voimakkaaseen lisääntymiseen.

Kun alkoholipoliittisten rajoitusten lieventämistä tarkastellaan alkoholijärjestelmän rakenteista käsin, näyttävät elinkeinojen alkoholipoliittiset intressit jossakin määrin pirstoutuneilta. Missä määrin tämä alkoholioalojen rakenteisiin perustuva analyysimme sitten vastaa todellisuutta, on kysymys, jota pyrimme valottamaan tarkastelemalla yksityiskohtaisesti vuoden 1994 alkoholilain valmistelua ja eduskuntakäsittelyä.

LAINUUDISTUKSEN TAUSTA JA VALMISTELU

Sosiaali- ja terveysministeriö nimitti maaliskuussa 1992 alkoholilain uudistamistyöryh-

män eli niin kutsutun Hertzénin työryhmän. Sen tehtävänä oli selvittää alkoholilainsäädännön muutostarpeet erityisesti ottaen huomioon ETA-sopimuksen ja mahdollisen EY-jäsenyyden vaikutukset sekä tehdä ehdotukset alkoholilainsäädäntöön tarvittavista muutoksista. Työryhmän väliraportti luovutettiin marraskuussa 1992 ja varsinainen muistio kesäkuussa 1993 (Alkoholilainuudistamistyöryhmän muistio, osa I, 1992; Alkoholilainuudistamistyöryhmän muistio, osa II, 1993). Varsinaisessa muistiossa eräiden monopoli-alueiden purkamisaikataulua oli viivytetty. Tämä muotoilu oli myös hallituksen kesäkuussa 1994 antaman alkoholilakiesityksen pohjana ja myös silloisen alkoholisioista vastaavan ministerin Toimi Kankaanniemen näkemysten mukainen.

Vuoden 1968 alkoholilainsäädäntöön verrattuna vuoden 1994 alkoholilain keskeisin muutos oli alkoholijuomien tuotanto-, tuonti-, vienti- ja tukkumyyntimonopolioiden kumoaminen. Tältä osin hallituksen eduskunnalle kesäkuussa 1994 antama esitys uudeksi alkoholilainaksi oli yhdensuuntainen elinkeinointressien edustajien käsitysten kanssa. Perustelut olivat kuitenkin erilaiset. Hallituksen esityksessä päämotiivina oli ETA-sopimukseen ja Suomen EU-jäsenyyteen liittyvien kilpailupoliittisten vaatimusten toimeenpano. Lakiesityksestä antamissaan lausunnoissa elinkeinointressit taas painottivat lähinnä kotimaisen teollisuuden kilpailukykyä eli työllisyys- ja elinkeinopoliittisia näkökohtia.

Hallitus oli siis lakiesityksessään pyrkinyt ottamaan huomioon ETA-sopimuksen solmimisesta ja EU-jäsenyydestä aiheutuvat välttämättömät muutokset ja ehdottanut kaikkien muiden alkoholimonopolioiden paitsi vähittäismyyntimonopolin purkamista kuitenkin niin, että ensi vaiheessa purettaisiin alkoholijuomien tuonti- ja vientimonopolit kokonaan sekä mietojen alkoholijuomien ja liköörien valmistus- ja tukkumyyntimonopolit. Heinäkuussa 1994 Efta Surveillance Authority lähetti hallitukselle monopolioiden purkamisaikataulua sekä Alkon rakennetta koskevan viral-

lisen huomautuksen (Letter of..., 1994). Tästä johtuen hallitus muutti alkuperäistä esitystään siten, että kaikki alkoholimonopolit vähittäismyyntimonopolia lukuun ottamatta ehdotettiin purettavaksi vuoden 1995 alusta (Sosiaali- ja terveysministeriön kirje 3/337/94).

Monopolioiden purkamista lukuun ottamatta hallituksen esitys uudeksi alkoholilainaksi lähti ajatuksesta, että alkoholijärjestelmän keskeisiä sosiaali- ja terveyspoliittisia lähtökohtia ei tule muuttaa. Hallitus esimerkiksi esitti alkoholijuomien vähittäismyyntimonopolia säilytettäväksi vuoden 1968 alkoholilain määritellyssä muodossa. Tätä ratkaisua elinkeinointressit eivät kannattaneet, eikä eduskuntaakaan sitä kaikilta osin hyväksynyt. Jälkikäteen tarkasteltuna hallituksen esittämä ratkaisu olisi riittänyt EU:lle, kuten niin kutsutun Franzénin tapauksen saama ratkaisu Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa syksyllä 1997 osoitti. Tuomioistuimhan totesi Ruotsin alkoholijuomien vähittäismyyntimonopolin Systembolagetin EU:n lainsäädännön mukaiseksi (Holder & al. 1998).

Kysymys siitä, mitä integraatio oikeudellisesti ja poliittisesti Suomelta vaati ja mistä lähtökohdista neuvottelupöytään oikeastaan lähdettiin, oli monella tapaa avoin. Alkoholikentän osalta tähän kysymykseen saatiin tieteellinen kannanotto Elena Savian kirjan julkaisemisen myötä (Savia 1993). Vertailemalla Suomen lainsäädäntöä EU:n ja EFTA:n kilpailulainsäädäntöön Savia päätyi näin jälkikäteen arvioiden oikeaan lopputulokseen. Vähittäismyyntimonopoli olisi mahdollista säilyttää, jos viranomaistehtävät irrotettaisiin Alkosta, jos vähittäismyyntimonopolin tuotoilla ei subventoitaisi Alkon markkinaehtoisia toimintoja ja jos vähittäismyyntimonopoli toimisi kilpailupoliittisesti korrektisti eli jos se ei suosisi kotimaista tuotantoa ulkomaisen kustannuksella. Savian kirjan poliittisia vaikutuksia on vaikea arvioida. Joka tapauksessa se sisälsi uutta tietoa sekä integraation merkityksestä yleensä että sen alkoholimonopoleihin kohdistamista paineista. Kirjan merkitys-

tä on saattanut lisätä se, että Hertzénin työryhmä oli asiallisesti ottaen hylännyt yhteisen pohjoismaisen strategian hakemisen.

ETA-sopimuksen ja EU-jäsenyyden edellyttämien sopeutusten ohella hallitus esitti eräitä muitakin muutoksia alkoholilakiin ja avasi samalla lakiesityksellään eduskuntakeskustelun myös alkoholilainsäädännön muuttamattomiksi ehdotetuista osista. Koska erilaisilla etujärjestöillä oli mahdollisuus esittää omia näkemyksiään alkoholilain valiokuntakäsittelyn yhteydessä, on vuoden 1994 alkoholilain säätäminen prosessi, jota tarkastelemalla voidaan selvittää ja tarkentaa elinkeinointressien näkemyksiä siitä, mihin suuntaan ja miten alkoholijärjestelmää niiden mielestä olisi muutettava. Samalla on syytä muistaa, että mielipiteet jakaantuivat jo Hertzénin työryhmässä. Samalla kun yksityistaloudellisen intressin omaavat toimijat pyrkivät vaikuttamaan komitean kannanottoihin, oli Alkokin sisäisesti jakautunut sosiaali- ja terveyspoliittisesti ajattelevaan linjaan ja taloudellisen toiminnan ehtoihin sitoutuneeseen ryhmään. Eräät Hertzénin työryhmän jäsenet olisivat olleet valmiita myös vähittäismyyntimonopolin purkamiseen. Vastapainona olivat mietintöön eriävän mielipiteensä jättäneet jäsenet.

Eduskunnassa hallituksen esitys alkoholilain lausunnolle sekä talousvaliokuntaan että sosiaali- ja terveysvaliokuntaan. Seuraavassa sivuutamme lakiesityksen käsittelyn talousvaliokunnassa ja keskitymme tarkastelemaan sen käsittelyä sosiaali- ja terveysvaliokunnassa. Ratkaisumme perustelemme sillä, että talousvaliokunnan mietintö oli sosiaali- ja terveysvaliokunnan käsittelyn pohjana ja että kaikki talousvaliokunnassa kuullut tahot esittivät lausuntonsa myös sosiaali- ja terveysvaliokunnalle. Näin ollen alkoholilakiesityksen käsittelyssä sosiaali- ja terveysvaliokunnassa tulivat selvästi esiin ne erilaiset näkemykset ja ristiriidat, jotka vaikuttivat hallituksen esitykseen ja muokkasivat siitä vuonna 1994 toteutuneen alkoholilain. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan käsittely

antaa siten mielestämme parhaan kuvan alkoholikentällä tuona ajankohtana kohdanneista intresseistä.

LAINUUDISTUS EDUSKUNNAN SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNASSA

Elinkeinointressejä erityisesti kiinnostaviksi kysymyksiksi nousivat eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnassa alkoholijuomien mainontakiellon purkaminen, muidenkin alkoholijuomien kuin keskioluen myynti päivittäistavarakaupoissa, tilaviinin ja sahdin vähittäismyyntioikeus sekä alkoholihallinnon organisatoriset järjestelyt. Myös eräitä pienempiä kysymyksiä nousi keskustelun kohteeksi (ks. tarkemmin Alavaikko 1996).

ALKOHOLIJUOMIEN MAINONTAKIELLON LIEVENTÄMINEN

Vuonna 1976 voimaan tulleen mainontakiellon lieventämisen kannalta kiinnostava dokumentti on Alkoholi- ja tupakkamainontatyöryhmän muistio vuodelta 1989. Siinä muun muassa katsottiin mainontakiellon hillinneen kulutusta, ja mahdollisuutta mainostaa yksösolutta pidettiin lähinnä vahvan ja keskioluen piilomainontana ja jopa yksipuolisuudessaan harhaanjohtavana (Alkoholi- ja tupakka..., 1989, 70). Työryhmä ehdotti sellaisen määräaikaisen kokeilun järjestämistä, jonka rajoissa sallittaisiin säännellyissä muodoissa eräiden miedoimpien alkoholijuomien mainonta tuote- ja haittainformaatioon yhdistettynä. Mietojen alkoholijuomien mainoskokeilua ei koskaan toteutettu.

Hallituksen esityksessä vuoden 1994 alkoholilain ei ehdotettu alkoholimainontaa koskevien rajoitusten lieventämistä tai purkamista. Tämä kysymys nousi kuitenkin sosiaali- ja terveysvaliokunnan asialistalle. Tässä elinkeinointresseillä oli keskeinen rooli. Kotimainen alkoholiteollisuus ja kauppa pitivät tärkeänä alkoholimainonnan sallimista kan-

sainvälisen kilpailukyvyyn ja tasavertaisen aseman takaamiseksi. Myös mainostajien ja lehdistön etujärjestöt olivat mainontakiellon välittömän tai asteittaisen purkamisen kannalla. Useissa lausunnoissa ehdotettiin ensi vaiheessa mietojen, alle 22-tilavuusprosenttien alkoholijuomien mainonnan sallimista.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta katsoi lausunnossaan alkoholimainonnan sekä lisäävän alkoholin kokonaiskulutusta että ohjaavan sitä eri juomaryhmien ja -lajien kesken. Kulutustottumusten ohjaamiseksi ja kotimaisen kilpailukyvyyn ylläpitämiseksi valiokunta oli valmis sallimaan mietojen alkoholijuomien mainonnan. Tämä kanta voitti myös suuressa salissa. Täysin vapaaksi mietojen alkoholijuomien mainonta ei kuitenkaan tullut, vaan sitä tulee harjoittaa varsin tiukkojen tai ainakin monimutkaisten sääntöjen rajoissa. Näiden rajoittavien säästöjen sisältöön EU:lla oli vaikutusta sikäli, että ne muistuttavat suuresti vuonna 1989 säädetyn televisiotoiminnan yhteensovittamista koskevan direktiivin 15. artiklaa (ks. tarkemmin Alavaikko 1996, 49–52). Lisäksi EU:ssa vallitseva käytäntö lienee vaikuttanut siihen, että alkoholimainontaa säätelevät rajoitukset ovat vuodesta 1995 alkaen koskeneet kaikkia yli 1,2 tilavuusprosenttia alkoholia sisältäviä juomia, siis myös esimerkiksi mietoa olutta, vaikka vuoden 1994 alkoholilaki ei määrittelekään sitä alkoholijuomaksi.

ALKOHOLIJUOMIEN VÄHITTÄISMYNTIMONOPOLI

Sosiaali- ja terveysvaliokunnassa hallituksen esittämä alkoholijuomien vähittäismyymntimonopolin säilyttäminen vuoden 1968 alkoholilaisissa määritellyssä muodossa nousi keskustelun kohteeksi usean eri tahon toimesta. Muun muassa Keskuskauppakamari, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto sekä Päivittäistavarakauppa ry esittävät Alkon vähittäismyymntimonopolin täydellistä purkamista. Päivittäistavarakauppajhdistys painotti pur-

kamisen aloittamista asteittain miedoista alkoholijuomista, kun taas Keskuskauppakamari totesi, että purkaminen voidaan toki tarvittaessa toteuttaa asteittainkin. Sen sijaan Hotelli- ja ravintolaneuvoston, Ulkomaankaupan Agenttiliiton viinijaoston ja Panimoliiton lausunnoissa ei esiinny vastaavia vaatimuksia, eikä sosiaali- ja terveysvaliokuntaan lämmennyt näin suurille muutoksille.

Toinen vähittäismyymntimonopoliin liittyvä kiista koski sen suhdetta muodostettavana olevan Alko-Yhtiöiden muihin osiin. Hallituksen esittämä ja käytännössä eduskunnassa hyväksytyksi tuleva alkoholijuomien valmistus-, tuonti-, vienti- ja tukkumyymntimonopolin purkaminen merkitsi, että vuoden 1995 alusta Alkon tuotantopuoli tulisi toimimaan kilpailutilanteessa muiden alkoholijuomia tuottavien yritysten kanssa. Näin ollen kysyttiin, voisiko alkoholijuomien vähittäismyymntimonopoli todella toimia tasapuolisesti sekä sosiaali- ja terveystaloudellisin perustein konsernissa, jonka muut osat tulisivat toimimaan markkinoiden ehdoilla. Epäileviä näkemyksiä esittivät kauppa- ja teollisuusministeriö, Kilpailuvirasto ja Ulkomaankaupan Agenttiliiton viinijaostokin. Ehdotetun rakenteen säilyttämistä puolusti voimakkaimmin Alko itse, ja tämä rakenne tulikin voimaan 1.1.1995.

SIIDERIT JA VIINIJUOMAT PÄIVITTÄISTAVARAKAUPPOIHIN – SEKÄ KAIKKI KÄYMISTEITSE VALMISTETUT ENINTÄÄN 4,7- PROSENTTISET ALKOHOLIJUOMAT ELINTARVIKEKIOSKEIHIN

Vaatimukset Alkon vähittäismyymntimonopolin laajamittaisesta purkamisesta eivät siis saaneet eduskuntaa muuttamaan hallituksen alkoholilakiesitystä. Sen sijaan Ulkomaankaupan Agenttiliiton viinijaoston, Elintarviketeollisuusliiton viini- ja liköörijaoston sekä Panimoliiton ehdotukset muidenkin enintään 4,7 tilavuusprosenttia alkoholia sisältävien juomien kuin keskioluen myynnin sallimisesta päivittäistavarakaupoissa ja kahviloissa on osittain sisällytetty vuoden 1994 alkoholila-

kiin. Näitä ehdotuksia perusteltiin sekä oluen määrittelyyn liittyvillä seikoilla että tasapuolisuusvaatimuksin, ja erityisesti tasapuolisuus näyttää EU-Suomessa olevan tehokas argumentti. Lisäksi ehdotettu uusi järjestely ei ollut muuttamassa alkoholijuomien juomaryhmittäistä kulutustakaan niin suuresti, että siitä olisi aiheutunut ristiriitoja alkoholiteollisuuden sisällä, etenkin kun keskioluen kanssa kilpailevat siiderit ja long drink -juomat ovat panimo- ja virvoitusjuomateollisuuden sekä viini- ja likööri-tehtaiden tuotteita. Aivan täyttä tasa-arvoisuutta eduskunta ei tämän vaatimuksen osalta kuitenkaan hyväksynyt, sillä keskioluen kanssa samanarvoiseen asemaan pääsivät vain ne enintään 4,7-tilavuusprosenttiset alkoholijuomat, joiden alkoholi on syntynyt käymisteitse.

Keskiolutlaissa oli nimenomaisesti kielletty keskioluen myynti kioskeista. Vuoden 1994 alkoholilakiin hallitus ei esittänyt vastaavaa säännöstä. Kioskiliitto luonnollisesti puolsi keskioluen ja muiden enintään 4,7-tilavuusprosenttisten alkoholijuomien myyntirajoitusten lieventämistä. Vastustavaa kantaa esitti Liikealan ammattiliitto. Lopputuloksena oli, että vuoden 1994 alkoholilaki antoi mahdollisuuden enintään 4,7-tilavuusprosenttisten käymisteitse valmistettujen alkoholijuomien myyntiin kioskeissa. Lain määräyksiä tulkittiin ja täsmennettiin sosiaali- ja terveysministeriön päätöksellä siten, että alkoholijuomien kioskimyyntiin oli tapahduttava sisätiloissa. Jos kioskin myynti tapahtuu luukun kautta, alkoholijuomien myyntioikeutta ei kioskille voida myöntää.

Huoltoaseman mahdollisuus saada keskioluen vähittäismyyntilupa edellytti keskiolutlain mukaan elintarvikemyyntiä. Uusi alkoholilaki ei periaatteessa muuttanut huoltoasemien mahdollisuuksia saada keskioluen vähittäismyyntilupia. Vuoden 1994 jälkeen yhä useampi huoltoasema on kuitenkin ryhtynyt myymään myös elintarvikkeita, ja näin ollen niillä on yhä useammin ollut mahdollisuus saada keskioluen sekä myös muiden enintään 4,7-tilavuusprosenttisten käymisteitse val-

mistettujen alkoholijuomien vähittäismyyntioikeus.

TILAVIINIEN JA SAHDIN VÄHITTÄISMYYNTIOIKEUS

Hallitus ei esittänyt minkäänlaisien alkoholijuomien vähittäismyyntioikeuksien myöntämistä viinitiloille eikä sahdin valmistajille. Sahdin valmistamista myyntitarkoituksessa on Suomessa harjoitettu vuodesta 1987, ja valmistettu sahti myytiin vuoteen 1995 asti Alkon vähittäismyyntipisteiden kautta. Uutta alkoholilakia käsiteltäessä Suomessa ei vielä ollut toimivia viinitiloja, mutta niitä tiedettiin olevan syntymässä heti, kun alkoholijuomien valmistusmonopoli olisi purettu. Alkoholilain valmistelijat ja hallitus olivat ilmeisesti arvelleet, että syntymässä olevien viinitilojen tuotteita voitaisiin myydä samaan tapaan kuin sahtia.

Lakiesityksen eduskuntakäsittelyssä tilaviinin ja sahdin vähittäismyyntioikeus nousi asialistalle Suomen viiniyrittäjien ja MTK:n aktiivisuudesta. Omien tuotteiden vähittäismyyntioikeuden myöntämisen perusteluna viiniyrittäjät käyttivät kilpailunäkökohtia. Perusteluna oli, että Alko-konserni olisi oman viinintuotantonsa vuoksi samalla sekä viinitilojen tuotteiden kilpailija että niiden vähittäismyyjä. MTK argumentoi maaseudun elävöittämisen ja työllisyyden puolesta. Sosiaali- ja terveysministeriö vastusti viinitiloille myönnettävää vähittäismyyntioikeutta, koska se kajoaisi vähittäismyyntimonopoliin ja tarjoaisi mahdollisuuden argumentoida jäljelle jäävää vähittäismyyntimonopolia vastaan. Hieman yllättävää on, että muut tahot eivät juuri osallistuneet tähän keskusteluun (Alavaikko 1996).

Eduskunta hyväksyi sosiaali- ja terveysvaliokunnan enemmistön kannan ja antoi viinitiloille ja sahdin valmistajille oikeuden myydä vähittäin itse valmistamiaan alle 13-tilavuusprosenttisia alkoholijuomia suoraan kuluttajille taajamien ulkopuolella sijaitsevien

valmistuspaikkojen yhteydessä. Muutoksen takana voidaan sanoa olleen ideologissävyyinen ja elinkeinopoliittinen näkemys maaseudun tuotantorakenteen monipuolistamisesta ja työllisyyden piristämisestä.

ORGANISATORISET JÄRJESTELYT

Sekä vuoden 1932 että vuoden 1968 alkoholilainsäädäntö keskittivät alkoholiasioiden lupahallinnon Alkole. Alkon monopolioikeuksien osittainen purkaminen merkitsi sitä, että alkoholihallinto oli järjestettävä uudelleen. Organisatorisiksi ratkaisuksi oli tarjolla kaksi perusvaihtoehtoa. Alkoholiiin liittyvien lupien myöntäminen ja valvonta voitiin pitää keskitettynä eli siirtää Alkolta jollekin keskushallinnon viranomaiselle tai sitten lupahallinto voitaisiin hajauttaa lääneihin ja kuntiin. Jälkimmäinen vaihtoehto oli ollut esillä Hertzenin työryhmässä. Kuntaliiton vastustuksen vuoksi hallitus ei kuitenkaan tehnyt tämänsuuntaista esitystä, vaikka alkoholihallinnon hajauttaminen lääneihin ja kuntiin olisi ollut linjassa muun hallinnon hajauttamisen kanssa (Temmes & Kiviniemi 1997).

Hallitus esitti, että lupahallinto keskitetään Tuotevalvontakeskukseen ja että enintään 4,7-tilavuusprosenttisten alkoholijuomien vähittäismyynti- ja anniskelulupien myöntäminen siirretään lääninhallitukseen. Tämäkin ehdotus nousi keskustelun kohteeksi eduskunnassa. Elinkeinointressit olivat lähinnä huolissaan elinkeinonharjoittajien tasapuolisuudesta kohtelusta maan eri osissa ja olisivat halunneet varmistaa tasapuolisuuden vieläkin tiukemmalla viranomaistoimintojen keskittämisellä. Lopputuloksena kuitenkin oli hallituksen esityksen hyväksyminen, eli lupahallinto keskitetään Tuotevalvontakeskukseen lukuun ottamatta enintään 4,7-tilavuusprosenttisten käymisteitse valmistettujen alkoholijuomien vähittäismyynti- ja anniskelulupien myöntämistä.

Yhteiskuntatieteellinen alkoholitutkimus, alkoholiin liittyvä yhteiskuntatieteellinen tie-

topalvelu ja kirjasto, kolmen alkoholiaiheisen lehden toimitukset ja alkoholivalistus sekä alkoholitilastointi siirrettiin Alkon alaisuudesta sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskukseen Stakesiin. Biolääketieteellinen alkoholitutkimus siirrettiin Kansanterveyslaitokseen. Hallinnollisesti ja pääosin myös fyysisesti siirrot tapahtuivat keväällä 1996, mutta jo vuoden 1995 alusta Alkon alkoholipoliittiset toiminnot oli rahoitettu suoraan valtion budjetista.

ALKON UDELLEENORGANISOIMINEN

Vuoden 1995 alussa syntyneen Alko-Yhtiöiden uudelleenorganisointi on paitsi osa alkoholikentän muodonmuutosta myös siitä irrallaan olevaa uutta valtionyhtiöpolitiikkaa. Aluksi Alko-Yhtiöihin jääneet toiminnot koottiin kolmeen eri yhtiöön: Primalcoon, Alkoon ja Arctiaan. Alko-Yhtiöiden ja vanhan Alkon ero suhtautumisessa alkoholikontrolliin tuli hyvin esiin uuden konsernin toimintajatkajien (Alko-Yhtiöiden vuosikertomus 1995, 4): ”Alko-Yhtiöt on monialakonserni, joka luo asiakastyytyväisyyttä ja hyvän olon elämyksiä korkealaatuisilla merkkituotteillaan ja palvelujensa ylivoimaisuudella... Primalco on kansainvälisten alkoholijuomamerkkien rakentaja ja innovatiivisten ympäristöystävällisten tuotteiden kehittäjä. Tuotekehitys perustuu asiakkaiden kulutustarpeisiin ja kuluttajan vaatiman ympäristönäkökulman huomioon ottamiseen. Alko on palveleva alkoholikauppa, joka luo myönteisiä elämyksiä tarjoamalla asiantuntevaa ja asiakkaaseen paneutuvaa palvelua. Arctia tarjoaa hotelli- ja ravintolapalveluja, joissa hotellien ja ravintoloiden tilat, ruoka ja muu palvelu muodostavat laadukkaan ja lämpimän huolenpidon kokonaisuuden.” Pääjohtaja ilmoitti lisäksi vuosikatsauksessaan päämääränä olevan ”kasvattaa edelleen Finlandia-merkkituotetta maailmanlaajuisesti sekä kasvaa Itämeren alueella huomattavaksi alamme yritykseksi alkoholijuomien valmistuksen, kaupan

sekä hotelli- ja ravintola-alan puitteissa” (Alko-Yhtiöiden vuosikertomus 1995, 4).

Sitten vuoden 1995 alun Alko-Yhtiöt ovat muuttuneet monella tapaa. Toimintaa laajennettiin perustamalla syksyllä vuonna 1994 Primalcon ja Hartwallin tasaosuuksin omistama long drink -juomia valmistava Cool Drinks International. Toisaalta vuonna 1995 Primalco luopui Suomen Hiiva Oy:stä, engineering-yksiköstä ja teknokemian kuluttajatuotteita valmistavasta yksiköstä ja myi seuraavana vuonna keskittyessään perusliiketoimintoihinsa kaikki osuutensa rehuja markkinoivista osakkuusyhtiöistään. Joulukuussa 1996 Alko-Yhtiöt perusti Havistran, jonka tehtäväksi tuli alkoholijuomien tukkumyynti ja jakelu Suomessa ja Itämeren alueella.

Alko oli ostanut virolaisen alkoholijuomia valmistavan ja markkinoivan Ofelian syksyllä 1994. Joulukuussa 1996 käynnistyi yhdessä latvialaisen Jaunpagasts SIA:n kanssa perustetun Jaunalko SIA:n tuotantotoiminta. Kansainvälistyminen jatkui vuonna 1997 tuotantotoiminnan käynnistämällä Puolassa yhteistyössä Polmos Zyrandowin kanssa. Samana vuonna alkoi matala-alkoholisten juomien tuotanto Venäjältä hankitussa Ustjuzhan juomatehtaassa. Pääjohtajan katsauksessa vuoden 1997 vuosikertomuksessa ilmoitettiin konsernijohdon keskeisimpänä pyrkimyksenä olevan tuotannon aloittaminen Aasiassa ja Etelä-Amerikassa.

Alko-konsernin muodonmuutos jatkui vuosina 1997 ja 1998. Joulukuussa 1997 sovittiin Arctian liiketoiminnan myynnistä Scandicille. Varsinainen siirto tapahtui huhtikuussa 1998. Tammikuussa 1998 hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta teki periaatepäätöksen Alko-Yhtiöiden jakamisesta. Se toteutettiin seuraavan vuoden tammikuussa, jolloin vähittäismyyntimonopoli itsenäistyi ja siirtyi sosiaali- ja terveysministeriön alaisuuteen. Primalco ja Havistra jäivät Altia Groupiksi nimettyyn entiseen Alko-konserniin ja siirtyivät kaupp- ja teollisuusministeriön alaisuuteen. Samassa yhteydessä vanhan Alkon omaisuutta siirrettiin valtiovarainminis-

teriön hallinnoimalle kiinteistöyhtiölle. Kesällä 1998 Primalco lopetti alkoholijuomien tuotannon Ustjuzhan juomatehtaassa.

Laman myötä omaksuttu talous- ja finanssi-politiikka sekä voimakas poliittis-taloudellinen yhdentyminen Eurooppaan ovat osaltaan olleet luomassa uutta valtionyhtiöpolitiikkaa, jonka vaikutukset näkyvät myös alkoholisektorilla. Valtion pyrkimys tehdä entisistä valtionyhtiöistä omillaan toimeentulevia tai voittoa tuottavia yksiköitä on muuttanut koko kansantalouden kuvaa kilpailullisempaan suuntaan. Poikkeuksena ovat vain yhtiöt, joissa valtiolla on ns. erityisintressi (ks. tarkemmin Omistajaohjaustyöryhmän muistio, 1997). Samalla yksityinen sektorikin on muuttanut entistä riippuvaisemmaksi kansainvälisestä kilpailukyvyistä. Kaikkia toimijoita, julkisen sektorin harjoittama liiketoiminta mukaan lukien, ohjaa share-holder value -ajattelu, jonka mukaan omistajalle tuotettu voitto on liiketoiminnan pääperiaate.

ELINKEINOINTRESSIEN TOIMINTA VUODEN 1994 ALKOHOLILAIN AIKANA

Vuoden 1994 alkoholilaki ei kaikilta osin ole taannut elinkeinointresseille kovin paljon suurempaa vaikutusvaltaa kuin vuoden 1968 alkoholilakikaan. Alkon alkoholipoliittiset valtaoikeudet siirtyivät suurelta osin valtioonhallinnolle, ja uuden vallanjaon vakiinnuttua yksityisten alkoholielinkeinojen asema on saattanut jopa muodostua aiempaa epävarmemmaksi. Ennen vuotta 1995 Alkon alkoholipoliittinen valta oli kiistämätön, mikä luonnollisesti rajoitti yksityisten alkoholielinkeinojen toimintavapautta. Alko oli varmasti usein myös hankala sopimuskumppanina. Se esimerkiksi painoi alas panimoilta ostamansa oluen hintaa maksamalla panimoille oluen valmistuksesta korvauksen, joka perustui kaikkien panimoiden tuotantokustannusten keskiarvoon (ks. Österberg 1974). Toisaalta Alko piti kuitenkin monesti sopimuskumppaneistaan selvästi parempaa huolta kuin mark-

kinavoimat nykyään. Tuskin kukaan kiistää esimerkiksi sitä, että vanha Alko suosi monin tavoin kotimaista tuotantoa ulkomaiseen hankintaan verrattuna. ETA-sopimuksen solmimisen ja EU-jäsenyyden jälkeen tämänkaltaisen toiminta ei enää ole ollut mahdollista. Itse asiassa eräät elinkeinointressien vuonna 1994 esittämät ärhäkät lausunnot voidaan tulkitä pikemminkin uuden epävarman tilanteen aiheuttamiksi ylilyönneiksi kuin juuri saavutettuun uuteen valta-asemaan liittyviksi haroituiksi ohjelmajulistuksiksi (ks. esim. Raja se on ..., 1994, 3).

Elinkeinointressien toiminta vuoden 1994 alkoholilain eduskuntakäsittelyn aikana esitettyjen näkemysten toteuttamiseksi on jatkunut lain voimassaoloaikana. Myös uusia perusteluja ja vaatimuksia on tuotu esiin, ja tuloksiakin on syntynyt. Periaatteellisesti merkittävimpana muutoksena voidaan pitää viinitiloille vuoden 1998 heinäkuun alusta myönnettyä oikeutta omien viinien vähittäismyyntiin myös sunnuntaisin.

Elinkeinointressit ovat tehneet lukuisia esityksiä alkoholiverojen alentamisesta. Panimoliiton toimesta näitä vaatimuksia on tuettu sekä alkoholiverotuksen alenemisen vaikutuksia selvittävillä tutkimuksilla että Suomen Gallupin toimesta suoritetuilla matkustajien alkoholituomisia koskevilla kartoituksilla (ks. esim. Mankinen 1996; Hella & Mankinen 1997). Panimo- ja virvoitusjuomateollisuusliiton julkaisussa ”Hallitut askeleet alkoholiveron alentamiseksi” ohjelmalliseksi tavoitteeksi asetettiin alkoholiverojen alentaminen 45 prosenttiin nykytasosta vuonna 1999, neljännekseen nykytasosta vuonna 2000 ja noin 8 prosenttiin nykytasosta vuoteen 2004 mennessä. Esitettyjen veronalennusten toteuttaminen merkitsisi, että olut olisi vuonna 2000 noin 40 prosenttia ja vuonna 2004 noin 50 halvempaa kuin nykyisin. Marlin vuonna 1996 julkaisemassa skenaariossa tavoitteena oli viinien verotason laskeminen vähintään puoleen vuoden 1997 alussa (Suomi marja- ja hedelmäviinimaaksi, 1996). Yleisesti voi sanoa, että eri toimijat ovat painottaneet omien

tuotteittensa verojen alentamista, ja siihen on useimmiten yhdistetty vaatimus kaikkien alkoholijuomien valmisteverojen laskemisesta.

Vaatimukset alkoholiverotuksen huomattavasta alentamisesta eivät ole toistaiseksi saaneet vastakaikua valtiovallan taholta. Vuoden 1994 alkoholilain voimassaoloaikana Suomessa on alennettu ainoastaan viinien ja väli tuotteiden valmisteveroja. Tämä tapahtui vuoden 1998 alussa ja alennus oli määrältään noin 17 prosentin luokkaa. Muilta osin alkoholijuomien valmisteverot on pidetty vuoden 1995 tasolla. Parhain selitys tälle on valtiontalouden tila, joka edellyttää verojen pitämistä korkeina. Lisäksi on ilmeistä, että voimakkaimmat verojen alennuspaineet kohdistuvat taloudellisen kasvun tukemiseen ja työllisyyden kohentamiseen. Näihin taas Lipposen toisen hallituksen ohjelman mukaan päästään käyttämällä valtaosa laajenevasta veropohjasta ansiotulojen verotuksen keventämiseen, samalla kun EU:n sisämarkkinoiden edellyttämää valmisteverojen alentamista myöhennetään aikataulun mukaiselle takarajalle. Toisin sanoen alkoholijuomien valmisteverojen voidaan arvella alenevan vasta lähempänä vuotta 2004.

Pyrkimykset Alkon vähittäismyyntimonopolin murtamiseen väkevien alkoholijuomien, viinien ja vahvan oluen osalta eivät nekään ole johtaneet minkäänlaisiin tuloksiin, vaikka vaatimuksia on tuotu esiin näyttävien kampanjoin, kuulemistilaisuuksin ja julkilausumin, jotka ovat saaneet runsaasti tilaa eri medioissa. Esimerkiksi Suomen päivittäistavarakauppayhdistys järjesti kesäkuun 10. päivänä 1996 julkisen kuulemistilaisuuden, jossa tuotiin esiin kaupan alkoholipoliittiset päätavoitteet eli alkoholin vähittäismyyntimonopolin purkaminen ja alkoholiverotuksen tason laskeminen (Raportti 10.6.1996, 2). Alle 15-tilavuusprosenttisten käymisteitse valmistettujen alkoholijuomien vapauttamista tavoiteltiin vuoden 1997 loppuun mennessä ja kaikkien alkoholijuomien vähittäismyynnin vapauttamisen haluttiin toteutuvan vuoden 1999 alussa. Alkoholijuo-

maveroja vähittäiskauppa halusi laskettavan Tanskan tasolle vuoteen 1999 mennessä. Kaupan tavoitteisiin kuuluu myös alkoholivalistuksen lisääminen (Raportti 10.6.1996, 17–18).

Kesäkuun 1996 kuulemistilaisuudessa käytetyissä puheenvuoroissa kiinnittyy huomio siihen, että niin Panimoliitto kuin Marlin toimitusjohtaja Heikki Elo yksityisen alkoholijuomateollisuuden edustajana olivat vaatimassa alkoholimonopolin purkamista. Vastaavaa vaatimusta ei sen sijaan löydy Ulkomaankaupan Agenttiliiton viinijaoston eikä Hotelli- ja ravintolaneuvoston vaatimuslistalta. Hotelli- ja ravitsemisalalan Yrittäjäliitto kyläkin painottaa, että mahdollisen alkoholin vähittäismyynnin vapauttamisen tulee koskea myös ravintoloiden oikeuksia alkoholin ulosmyyntiin. Marraskuussa 1996 järjestetty toinen kuulemistilaisuus keskittyi edellistä selvemmin teemaan ”viinit kauppoihin”, eikä se ollut osanottajakunnaltaan yhtä edustava kuin edellinen kuulemistilaisuus. Sarjan seuraavan tilaisuuden otsikkona oli ”Viininmaistajaiset ja alkoholipolitiikka Taidehallissa”, ja se järjestettiin maaliskuun 4. päivänä 1997.

Lokakuun 18. päivänä 1996 ministeri Terttu Huttu-Juntuselle luovutettiin 59 kansanedustajan ja 79 europarlamentaarikkoehdokkaan allekirjoittama vetoamus, joka seuraavana päivänä julkaistiin muun muassa Helsingin Sanomissa kokosivun ilmoituksena Suomen päivittäistavarakauppayhdistyksen, Panimo- ja virvoitusjuomateollisuusliiton ja Alkoholijuomateollisuusyhdistyksen kustantamana. Vetoamuksessa vaadittiin EU-maiden matalan alkoholiverotuksen nostamista ja Suomen korkean alkoholiverotuksen tason alentamista. Myös alkoholijuomien vähittäismyyntimonopolia vaadittiin purettavaksi muiden kuin väkevien alkoholijuomien osalta. Vetoamuksessa vaadittiin kotimaisen teollisuuden kilpailukyvyn vahvistamista verotuksellisin toimin. Kotimaisen ohran ja marjojen viljelyä sekä viinitilojen kannustamista pidettiin tärkeänä osana elävää maaseutua.

Vetoamuksessa vaadittiin myös tehokasta valvontaa alkoholijuomien myynnin estämiseksi alaikäisille sekä valistuksen ja päihdehuollon voiman lisäämistä ja paikallistason ehkäisy- ja hoitotoimenpiteiden vahvistamista.

Ehdottomasti maininnan arvoinen on myös kansanedustaja Paula Kokkosen 8. huhtikuuta 1997 päivätty kirjallinen kysymys mietojen alkoholijuomien vähittäismyynnin vapauttamisesta (KK 303/1997 vp). Tässä 101 kansanedustajan allekirjoittamassa pääministerille osoitetussa kysymyksessä tiedusteltiin, mihin toimiin hallitus aikoo ryhtyä mietojen alkoholijuomien vähittäismyynnin sallimiseksi päivittäistavarakaupoissa ja antaako hallitus eduskunnalle asiaa koskevan lakiesityksen tai selonteon vielä vuoden 1997 valtiopäivien aikana (ks. myös Suomen Kuvalehti 42/1998, 97). Ministeri Terttu Huttu-Juntusen allekirjoittamassa vastauksessa todettiin muun muassa, että hallitus oli iltakoulussaan 27.3.1996 käsitellyt alkoholipolitiikkaa ja pitää tuolloin tehdyn periaatepäätöksen pohjalta sosiaali- ja terveystieteellisesti perusteltuna nykyisen alkoholijuomien vähittäismyyntimonopolin säilyttämistä.

Alkoholijuomien vähittäismyyntimonopolin purkamisvaatimuksia esitetään toki edelleenkin, mutta ehkä hieman laimentuneessa muodossa. Itse asiassa voidaan väittää, että syksyllä 1997 EY-tuomioistuimessa ratkaisunsa saanut Franzénin tapaus on ollut eräänlainen käännekohta. Tämä ratkaisu on selvästi vahvistanut alkoholijuomien vähittäismyyntimonopolin asemaa, koska tuomioistuimen päätöksen jälkeen on selvästi voitu todeta, että alkoholijuomien vähittäismyyntimonopoli ei ole ristiriidassa EU:n lainsäädännön kanssa (ks. esim. Edgren-Henrichson 1997).

Tilaviinien ja sahdin valmistajien oikeus omien tuotteittensa vähittäismyyntiin on eittämättä avannut muille kotimaisille ja kaikille EU-maiden tuottajille mahdollisuuden argumentoida Suomen vähittäismyyntijärjestelmää vastaan. Näin ei kuitenkaan käytännössä ole tapahtunut. Itse asiassa tällä lohkollla ei ole havaittavissa korostuneita vaatimuksia ta-

sapuolisuuden lisäämiseksi vaan pikemminkin viinitilojen yhä tiukempia vaatimuksia uusista poikkeussäännöksistä. Kun viinitilat olivat saaneet viiniensä vähittäismyyntioikeuden, ne ryhtyivät kampanjoimaan sunnuntaimyynnin puolesta. Kun ne saivat sunnuntaimyyntioikeuden, ne ryhtyivät vaatimaan tuottamiensa likööreiden vähittäismyyntioikeutta.

Mietojen alkoholijuomien mainoskielto purettiin vuonna 1995. Suomen Gallup-Mainostieto Oy:n lukujen mukaan oluen ja siiderin mediamainonnan määrä oli vuosina 1994–1996 noin 24 miljoonaa markkaa vuodessa. Vuonna 1997 se nousi 35 miljoonaan markkaan. Ykkösoluen osuus oli vuonna 1994 noin 23 miljoonaa markkaa. Käytännössä ykkösoluen mainonta oli keskioluen ja vahvan oluen piilomainontaa. Koska alkoholijuomien mediamainonta oli vuonna 1994 kiellettyä ammattilehtiä lukuun ottamatta, olivat varsinaisten alkoholijuomien mainoskustannukset tuona vuonna lähes olemattomat. Vuonna 1995 alkoholijuomien mediamainonnan arvo oli Suomen Gallup-Mainostieto Oy:n lukujen mukaan lähes 11 miljoonaa markkaa, vuonna 1996 noin 10 miljoonaa markkaa ja vuonna 1997 noin 8 miljoonaa markkaa.

On selvää, että alkoholijuomien mainonta lisääntyi vuonna 1995 edelliseen vuoteen verrattuna. Alkoholijuomien piilomainonnan vuoksi on kuitenkin mahdollista ilmoittaa alkoholimainonnan arvon kasvuprosenttia; ykkösoluen mainonta mukaan lukien oluen, siiderien ja alkoholijuomien mainontamenot lisääntyivät 50 prosenttia vuodesta 1994 vuoteen 1995. Kannattaa myös huomata, että vuoden 1994 jälkeen yli 4,7-tilavuusprosenttisten alkoholijuomien mainonta on volyymitään vain kolmanneksen luokkaa enintään 4,7-tilavuusprosenttisten alkoholijuomien mainonnasta. Oluen osuus enintään 4,7-tilavuusprosenttisten juomien mainonnasta oli vuonna 1997 noin 70 prosenttia. Markkamääräisesti eniten alkoholijuomia mainostettiin televisiossa. Seuraavina tulivat sanomalehdet ja ulkomainonta.

YHTEENVETO JA KESKUSTELU

Tässä artikkelissa lähdimme hypoteesista, että alkoholiin kytkeytyvien elinkeinointressien vaikutusvalta on voimistunut Suomessa 1990-luvulla. Esittämämme aineiston mukaan näin onkin tapahtunut. Yksityisten alkoholialalla toimivien elinkeinonharjoittajien alkoholipoliittinen vaikutusvalta ei kuitenkaan ole lisääntynyt 1990-luvulla suoravaiheisesti. Vuoden 1994 alkoholilain eduskuntakäsittely tarjosi yksityisille elinkeinointresseille mahdollisuuden vaikuttaa tulevan toimintaympäristönsä muotoutumiseen, ja vuonna 1994 elinkeinointressit kykenivät käyttämään tilannetta hyväkseen ja saivat läpi monia esittämiään muutoksia. Tämän jälkeen elinkeinointressien alkoholipoliittiset vaikutusmahdollisuudet näyttävät jossakin määrin kaventuneen.

Elinkeinointressien alkoholipoliittikkaan vaikuttamisen tavat ovat myös muuttuneet. Kun aikaisemmin haluttiin vaikuttaa alkoholipoliittikkaan, piti vaikuttaa ennen muuta Alkoon sekä lisäksi kulloinkin istuvaan komiteaan tai, lainvalmistelun ollessa kyseessä, asianomaiseen ministeriöön ja eduskuntaan. Nyt mahdollisuuksia on enemmän. Vanhasta Alkosta on alkoholipoliittisena toimijana jäljellä vain sosiaali- ja terveysministeriön ohjauksessa toimiva vähittäismyyntimonopoli. Muut jäljelle jääneet entisen Alkon osat ovat valtion omistamia liikeyrityksiä vailla erityisiä alkoholipoliittisia tehtäviä. Vanhan Alkon uudelleenorganisoinnin myötä alkoholikysymys on hajonnut erilliskysymyksiksi eri ministeriöihin ja virastoihin sekä myös paikallistasolle. Yhtä valtakeskusta tai kokoavaa poliittista voimaa ei ole nähtävissä. Kokonaan uutena ulottuvuutena mukaan on tullut Eurooppataso EY-tuomioistuimen muodossa ja lobbyorganisaatioiden kautta. Tällä hetkellä voidaan jopa kysyä, onko enää edes olemassa alkoholipoliittikkaa yhtenäisenä linjana (ks. esim. Tigerstedt 1999).

Suomen valtion tasoa tarkasteltaessa perusmuutos on siinä, että ne tehtävät, jotka ennen

olivat Alkolla, ovat nyt sosiaali- ja terveystoiministeriön toimialalla ja muissa ministeriöissä. Poliittinen vaikuttaminen saattaa nykyisin joissakin tapauksissa olla helpompaa kuin vanhan Alkon aikana, koska Alkon alkoholipoliittiset linjanvedot olivat sidoksissa myös sen omiin liiketoimintapyrkimyksiin ja Alkol-la oli vaikutusvaltaa sekä ministeriöihin että eduskuntaan. Lisäksi vanhan Alkon aikana kokonaistilanne oli huomattavasti staattisempi, koska Alkon monopolioikeudet ja tehdyt sopimukset jäsenivät kentän sekä takasivat yksityisille alkoholin valmistajille ja anniskelijoilta toimintaedellytykset ja yleensä myös kohtuulliset voittomarginaalit. Alkoholikenttä oli osa Tupo-Suomea, jossa vallitsi konsensus ja jossa päätökset tehtiin etujärjestöjen ja hallituksen siunauksella. Vain median edustama vapaamielinen linja ravisteli silloin tällöin alkoholikenttää. Toisaalta poliittinen vaikuttaminen on saattanut joissakin tapauksissa tulla myös aikaisempaa hankalammaksi, koska keskitetyn järjestelmän tilalle on tullut eri ministeriöiden, virastojen, tuomioistuinten, markkinoiden, median ja EU:n epävakaa verkko, jossa alkoholipoliittista valtaa on aikaisempaa vaikeampi henkilöidä ja jossa yhden tahon on aikaisempaa hankalampi ratkaista laajoja kysymyksiä. Kansallisvaltiotasolla alkoholipoliittista tilannetta voikin kuvata sanalla epävakaisuus.

Vanhan Alkon myötä katosi alkoholikentältä selkeä voimakas ja toimija. Nykyisessä ministeriövetoisessa Suomessa alkoholikenttää pyrkivät hallitsemaan lähinnä sosiaali- ja terveystoiministeriö sekä valtiovarainministeriö. Kansanedustuslaitoksen ristiriitaista roolia alkoholipoliittisena vaikuttajana kuvaa se, että edellisen eduskunnan aikana samojen kansanedustajien keskuudesta löytyi enemmistön kannatus sekä viinien myynnin aloittamiselle päivittäistavaraupoissa että nuorten alkoholin käytön rajoittamistoimille. Eurooppa-tasolla alkoholipoliittista valtaa on EU:n virkamiehillä ja lobbareilla sekä ennen muuta EY-tuomioistuimella, koska EU:n lainsäädäntö voi kumota Suomen lain tai kansalli-

sen tason päätöksen. Suomi on osa EU:n yhteismarkkinoita, joten suuret alkoholintuottajat saattavat kiinnostua myös Suomen kotimarkkinoista. Toistaiseksi suurten alkoholintuottajien vaikutus on konkretisoitunut poliittikaksi lähinnä kilpailuviraston kautta. Epävakaisuutta alkoholikentälle ovat tuoneet myös tuomioistuinten ratkaisut. Näistä merkittävin on korkeimman hallinto-oikeuden päätös, jonka mukaan tarvehankintaa ei voida noudattaa anniskelulupia myönnettäessä. Tämä merkitsee sitä, että Tuotevalvontakeskuksen mahdollisuudet säädellä anniskelupaikkojen sijoittumista ja määrää ovat tällä hetkellä hyvin pienet.

Yksi tämän artikkelin ehkä yllättävistä tuloksista on elinkeinonharjoittajien ”passiivisuus” 1990-luvun alkupuolella. Elinkeinointressien olisi odottanut olleen aktiivisempia, koska integroitumiskehityksen tarjoamien argumentointi- ja vaikutusmahdollisuuksien on täytynyt olla ainakin jossakin määrin elinkeinointressien tiedossa jo 1990-luvun alkuvuosina. Näyttää kuitenkin ilmeiseltä, että alkoholiin liittyvät elinkeinointressit ryhtyivät laajemmin ja toden teolla vaatimaan perusluonteisia alkoholijärjestelmän muutoksia vasta vuoden 1994 alkoholilain käsittelyn alla. Kuvaavaa on, että heinäkuussa 1994 voimaan tullut alkoholiverotuksen uudistus meni vielä läpi asiaa valmistelleen työryhmän esittämässä muodossa ja että muutos toteutettiin vähentämättä alkoholiverojen kokonaistuottoa. Käytännössä siirtyminen alkoholijuomien arvon verottamisesta niiden sisältämän alkoholimäärän verottamiseen toteutettiin siis lieventämällä joidenkin alkoholijuomien verotusta ja kiristämällä joidenkin toisten alkoholijuomien verotusta. Työryhmän ehdotusta kylläkin arvosteltiin, mutta kritiikki kohdistui lähes yksinomaan eri juomalajien suhteelliseen verotukseen, eikä tässä yhteydessä vaadittu Suomen korkean alkoholiverotuksen huomattavaa alentamista kautta linjan. Näyttää siis siltä, että vuoden 1994 alkupuolelle asti merkittävimmät paineet alkoholijärjestelmän muuttamiseen tulivat ulkoa-

päin, eli niiden lähtökohtana olivat ETA-sopimuksen ja EU-jäsenyyden edellyttämät muutokset Suomen alkoholijärjestelmässä. Se, että vuonna 1995 edettiin alkoholiolojen liberalisoinnissa pidemmälle kuin EU-jäsenyys olisi edellyttänyt, muistuttaa siitä, että sisäisiä muospaineita oli toki olemassa jo ennen Suomen EU-jäsenyyttä.

Myöhästyivätkö yksityiset elinkeinointressit vai onko selitys 1990-luvun alkupuolen passiivisuuteen ja suhteellisen vaatimattomien muutosvaatimusten esittämiseen se, että Alkon valta-asema oli 1990-luvun ensimmäisellä puoliskolla yhä kiistämätön? Itse olemme kallistumassa jälkimmäisen selityksen kannalle, joskin haluamme korostaa myös integraatiokehityksen kokonaisvaltaisuuden ja nopeuden merkitystä. Kun poliittinen eliitti päätti integroida Suomen Euroopan unioniin, päätöstä tehtäessä varmasti otettiin huomioon integraation vaikutuksia maantieteellisesti, elinkeinoittain, teollisuusaloittain sekä eri politiikan lohkoihin. Todennäköisesti tämänkaltaiset arvioinnit jouduttiin kuitenkin tekemään varsin yleisellä tasolla, ja siksi moniin konkreettisiin alkoholia koskeviin kysymyksiin saatiin vastaus vasta sen jälkeen, kun ETA-sopimus oli jo solmittu tai kun EU-jäsenyys oli jo vallitsevaa todellisuutta. Toisin sanoen on täysin mahdollista, että monia yksityisiä alkoholi-intressejä kiinnostaneita kysymyksiä ei saatu nostetuksi tai ei ehditty nostaa asialistalle ETA-sopimuksesta ja EU-jäsenyydestä neuvoteltaessa prosessin nopeuden ja asioiden paljouden vuoksi. Toki monia kysymyksiä ei varmasti edes osattu tai ymmärretty yrittää tuoda neuvottelupöytään. Yhteenvedonomaisesti voi sanoa, että alkoholiin kytkeytyvät yksityistaloudelliset toimijat muodostivat omaa alkoholipoliittista linjaansa vasta tarkastellun prosessin kuluessa. On myös otettava huomioon koko taloudellisen järjestelmän muutokset pääomien ja hyödykkeiden avoimen tuonnin ja viennin, pankki-

sektorin kriisin ja julkisen rahan niukkuuden myötä. Syntynyt kovan kilpailun kulttuuri saattoi olla yllätys jopa taloudellisille toimijoille, jotka olivat tottuneet toimimaan puoliksi suljetussa taloudessa ja ainakin osaksi turvatuin eduin. Näiden tekijöiden samoin kuin esimerkiksi Suomen poliittis-ideologisen muutoksen, uuden valtioyhtiöpolitiikan ja raittiusjärjestökentän muuttumisen vaikutusten tarkempi arviointi jää tulevan tutkimuksen haasteeksi.

Elinkeinointressien 1990-alkupuolen passiivisuuden alle jää myös artikkelin alussa esitetty näkökulma elinkeinojen alkoholipoliittisten intressien sisäisestä pirstoutuneisuudesta. Koska virta politiikassa ja julkisessa hallinnossa oli integraationkehityksen ja uusien liiketoimintaperiaatteiden myötä selvästi menossa avoimemman alkoholitalouden suuntaan, eivät alkoholiin liittyvien yksityistaloudellisten toimijoiden toisistaan poikkeavat intressit käytännössä johtaneet kovinkaan epäyhtenäiseen linjaan eivätkä aiheuttaneet mitään elinkeinointressien sisäistä kuohuntaa. Ehkä selvimmin nämä ristiriidat ovat julkisuudessa tulleet esiin anniskeluelinkeinon vaatimuksissa tax-free-myyntin lopettamisesta.

Vuoden 1994 alkoholilain säätämisen voidaan sanoa murtaneen Alkon, sosiaali- ja terveysministeriön sekä raittiusjärjestöjen valtakolmion ja jättäneen kentän hetkellisesti elinkeinointresseille, jotka pyrkivät vaikuttamaan alkoholioloihin perinteisten keinojen ohella erityisesti median kautta ja ottamalla yhteyttä kansanedustajiin. Nämä vaikuttamiskeinot eivät ole uusia, mutta nyt niitä tuntui käytettävän järjestelmällisesti ja avoimesti eikä vain tukeutumalla hyvä veli- tai hyvä sisäko -verkkoihin. Erinomaisena esimerkkinä tästä on Suomen viiniyrittäjien toiminta, joka johti tilaviinien ja sahdin vähittäismyyntioikeuden kirjaamiseen vuoden 1994 alkoholilakiin.

KIRJALLISUUS

Alavaikko, Mika: Alkoholipoliittisen puheentavan muutos – vuoden 1994 alkoholilaki eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnassa. Pro gradu -työ Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitokselle, syyskuu 1996

Alkoholi- ja tupakkamainontatyöryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistio 1989:9

Alkoholilainuudistamistyöryhmän muistio, osa I. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistio 1992:15

Alkoholilainuudistamistyöryhmän muistio, osa II. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistio 1993:21

Alkoholilaki 26.7.1968/459

Alkoholilaki 8.12.1994/1143

Alko-Yhtiöiden vuosikertomus 1995

Edgren-Hemrichson, Nina: Rättsprocessen kring fallet Franzén. Nordisk alkohol- & narkotikadiskrift 14 (1997): 2, 122–124

Hallitut askeleet alkoholiveron alentamiseksi. Panimoteollisuusliitto, ei päiväystä

Hella, Heikki & Mankinen, Reijo: Alkoholiverotuksen vaihtoehtoja ja vaikutuksia. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, Sarja B 136. Helsinki 1997

Holder, Harold D. & Kühlhorn, Eckart & Nordlund, Sturla & Österberg, Esa & Romelsjö, Anders & Ugland, Trygve: European Integration and Nordic Alcohol Policies. Changes in Alcohol Controls and Consequences in Finland, Norway and Sweden, 1980–1997. Aldershot: Ashgate, 1998

Kokkonen, Paula/kok & al.: Mietojen alkoholijuomien vähittäismyynnin vapauttamisesta. Kirjallinen kysymys 303/1997 vp

Laki keskioluesta 26.7.1968/462

Laki väkijuomista 9.2.1932/45

Letter of formal notice of 20 July 1994 on the Finnish alcohol monopoly. Efta Surveillance Authority

Mankinen, Reijo: Alkoholiveron alentamisen kansantaloudellisia vaikutuksia. Keskusteluaiheita No 552. Helsinki: Efta, 1996

Omistajaohjaustyöryhmän muistio. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1997:13

Raja se on raittiudellakin. Yksityisen viini- ja likööriteollisuuden ajankohtaiset alkoholipoliittiset tavoitteet. Painoprisma 1994

Raportti 10.6.1996 järjestetystä julkisesta kuulemistilaisuudesta. Kaupan alkoholipoliittiset tavoitteet. Suomen päivittäistavara- ja kauppayhdistys, ei päiväystä

Savia, Elena: The Finnish Alcohol Monopoly and the European Integration. Helsingin yliopiston Kansainvälisen taloustieteiden instituutin julkaisu 7. Helsinki: Yliopistopaino, 1993

Sosiaali- ja terveysministeriön kirje 3/337/94 eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle

Suomen Kuvalehti 48/1998

Suomi marja- ja hedelmäviinimaaksi. Suomalainen alkoholiteollisuus on pelastettava. Marli, Helsingin Sanomat 1996

Temmes, Markku & Kiviniemi, Markku: Suomen hallinnon muuttuminen 1987–1995. Helsinki: Edita, 1997

Tigerstedt, Christoffer: Enää ei ole alkoholipoliittikkaa ... Yhteiskuntapolitiikka 64 (1999): 2, 131–141

Österberg, Esa: Alkon panimopoliittikka vuosina 1948–1972. Tutkimusseloste 79. Helsinki: Alkoholipoliittinen tutkimuslaitos, 1974.

ENGLISH SUMMARY

Mika Alavaikko & Esa Österberg: Increased power of alcohol-related industries in Finland in the 1990s (Alkoholiin kytkeytyvät elinkeinointressit Suomessa 1990-luvulla)

From 1932 to 1995, the Finnish alcohol control system was based on the State Alcohol Monopoly. The purpose of the monopoly was to prevent profit-making from the production and sales of alcoholic beverages; however, exceptions were made from the very beginning regarding beer and wine production and on-premises retail licences of alcohol-

ic beverages. Consequently, the private profit-seeking sector played a part in the formation of Finnish alcohol policy right after the prohibition era.

This article does not discuss the whole post-prohibition period; it focuses on more recent trends, concentrating on the interests and alcohol policy measures of alcohol industries in Finland in the 1990s. It examines alcohol-related industries, their alcohol policy interests and the persons supervising those interests at the outset of the 1990s, before Finland signed the treaty of the European

Economic Area and joined the European Union. The article also presents an analysis of the efforts of people representing alcohol business interests in the parliamentary discussion of the 1994 Alcohol Act. Finally, the paper deals with alcohol industries and their alcohol policy interests during the time the 1994 Alcohol Act has been in force.

We started with the hypothesis that the influence of alcohol-related business interests over alcohol policy has strengthened in Finland in the 1990s.

The materials also lend support to this assumption. Private traders in the alcohol industry have not, however, increased their sway over alcohol policy in a straightforward way in the 1990s. The parliamentary proceedings on the 1994 Alcohol Act gave private economic interests an opportunity to influence the shape of the future area of operations, and in 1994 business interests succeeded in pushing through many proposals. Since then, their influence over alcohol policy seems to have weakened.

KEY WORDS:

Alcohol-related industries, alcohol business interests, alcohol monopoly, legislation, Alcohol Act, 1990s, Finland