

Sidosryhmätyö alkoholipoliittisessa päätöksenteossa

Päämäärä- ja arvorationalisuus alkoholimainonnan rajoituksia selvittäneessä työryhmässä

MATILDA HELLMAN

Tausta ja johdanto

Eduskunnan lakivaliokunta sai syksyllä 2008 käsiteltäväkseen hallituksen esityksen alkoholirikoksia koskevien säännösten siirtämisestä alkoholilain alaisuudesta rikoslain piiriin. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan harhaanjohtavasta mainonnasta aiheutuvat seuraamukset olivat riittämättömiä. Keskusteluidensa ja asiantuntijakuulemisten perusteella valiokunta päätyi esittämään jatkoselvitysten tekemistä. Eduskunnan kesäkuussa 2009 hyväksymään esitykseen liitettiin seuraava lausuma: ” – lakivaliokunta pitää välttämättömänä, että hallitus selvittää kevätistuntokauden 2010 loppuun mennessä 1.1.2008 voimaan tulleiden alkoholimainontarajoitusten vaikutukset sekä arvioi mielikuvamainontaa koskevien lisätoimenpiteiden tarpeen”¹ (LaVM 11/2009 vp – HE 84/2008).

Näiden ehdotusten perusteella sosiaali- ja terveysministeri Paula Risikko (kok) asetti syyskuussa 2009 työryhmän selvittämään alkoholimainonnan rajoituksia. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan kyseisen työryhmän rakennetta ja toimintaa. Se edustaa Suomessa melko uudenaikaista ajattelua ja lähestymistapaa alkoholivalvontaan, sillä siinä on mukana myös elinkeinoelämän ja muiden sidosryhmien edustajia (Mon-

tonen 2008). Alkoholijuomateollisuudella² ei perinteisesti ole ollut sijaa pohjoismaisessa alkoholipoliittisessa päätöksenteossa. Tämän tutkimuksen kohteena oleva tapaus heijastaa kuitenkin monia viime vuosina tapahtuneita muutoksia (Hellman & Rosenqvist 2006; Montonen 2008). EU-jäsenyyden myötä löystyneen valtiollisen alkoholipoliittikan ja valvonnan seurauksena kansainvälinen alkoholijuomateollisuus on pyrkinyt entistä aktiivisemmin saamaan jalansijaa Ruotsin ja Suomen kaltaisten maiden markkinoilla. Suomessa elinkeinoelämän yhä suurempi ja näkyvämpi osallistuminen alkoholipoliittiseen päätöksentekoon alkoi nimenomaan maan EU-jäsenyyden myötä, joka murensi myös Alkon monopoliasemaa. Tässä artikkelissa tuodaan esille myös muita asiaan vaikuttaneita tekijöitä, kuten sosiaali- ja terveysministeriön kokoomusjohtoisuus sekä kokoomuksen läheiset suhteet alkoholijuomateollisuuteen.

Tarkastelu liikkuu kahdella tasolla: Työryhmää ja sen toimintaa tarkastellaan ensinnäkin sidosryhmätyötä ohjaavien periaatteiden kehyksessä. Toisaalta työryhmän sisäistä dynamiikkaa ja sen jäsenten tapoja perustella omaa ja muiden osallistumisesta työryhmään analysoidaan haastatteluaineiston valossa. Tutkimusaineisto koostuu 14 (=N) työ-

¹ Mielikuvamainonnalla tarkoitetaan tässä mainoksia, joilla luodaan tuotteen käyttöön liitettyjä positiivisia mielikuvia (tuotteen käytön esitetään edistävän esim. seksuaalista tai sosiaalista menestystä).

² Alkoholijuomateollisuudella tarkoitetaan panimoita, viininvalmistajia, tislaamoja, maahantuojia, jakelijointa sekä jälleenmyyjiä ja verkkokauppiaita, jotka myyvät tai anniskelevat olutta, viinejä ja väkeviä. Termillä viitataan tässä myös työryhmän markkinointi- ja media-alan edustajiin, jotka ajoivat edellisten kanssa samoja etuja.

ryhmän jäsenen ja asiantuntijan henkilökohtaisista haastatteluista.³

Tavoitteena on vastata seuraaviin kysymyksiin: Mitä työryhmään osallistuneet toimijat ajattelivat työryhmän kokoonpanosta ja sen toiminnasta? Miten he näkivät oman asemansa työryhmässä ja alkoholipoliittisen päätöksenteon kentässä? Analyysin perusteella tunnistetaan joitakin työryhmän toimintaan vaikuttaneita voimia. Tarkastelemalla, miten yksittäiset toimijat näkivät paitsi oman roolinsa työryhmässä myös työryhmän toiminnan laajemmin, voidaan valaista heidän sosiaalista identiteettiään alkoholipoliittisen päätöksenteon kentässä nykypäivän Suomessa. Tarkastelun keskiössä eivät ole työryhmän jäsenten esittämät yksityiskohtaiset selostukset esimerkiksi asioiden käsittelyjärjestyksestä, vaan nimenomaan uusi sidosryhmätyöhön pohjautuva lähestymistapa suomalaisessa alkoholipoliitikassa. Artikkelin lopussa arvioidaan mallin käyttökelpoisuutta päätöksenteon välineenä.

Sidosryhmätyö: monenvälistä yhteistyötä

Sidosryhmäyhteistyöhön voivat osallistua käytännössä kaikki ne toimijat, joiden kanssa kyseisellä organisaatiolla on yhteyksiä. Sidosryhmätyön käsite on alun perin lähtöisin elinkeinoelämästä, jossa yrityksen sidosryhminä ei pidetä pelkästään sen osakkeenomistajia, vaan myös muita yrityksen liiketoiminnan ulkopuolisia toimijoita, joihin yritykset vaikuttavat ja jotka itse saattavat vaikuttaa yrityksen toimintaan, toimintaympäristöön ja toimintaedellytyksiin (Freeman 1984).

Deliberatiivisen demokratian periaatteiden mukaan demokraattinen päätös edellyttää aina aitoa keskustelua. Tämä tarkoittaa päätöksentekijöiden keskinäistä, tasa-arvoista pohdintaa, jota ei saa vääristää esimerkiksi yksittäisen päätöksentekijän taloudellisen vaurauden tai eturyhmiensä tuen ansiosta saavuttama valta. Jos päätöksentekijät eivät aidon keskustelunsa perusteella saa aikaan yksimielistä esitystä, he äänestävät esityksestä enemmistöperiaatteella.

EU-yhteistyö on merkittävästi edistänyt ja lisännyt sidosryhmätyöhön perustuvan keskuste-

lumallin käyttöä. Lähinnä alueen taloudellisen kilpailukyvyyn lisäämiseen tähtäävässä EU:ssa on vain heikkoja edustuksellisen demokratian rakenteita, ja sen legitimitettiin perustuu ensisijaisesti yksimieliseen päätöksentekoon, johon osallistuvat päätöksen kohteena olevat toimijat. Etenkin kaupallisten sidosryhmien osallistumisen päätöksentekoon sen kaikilla tasoilla uskotaan varmistavan alueen kilpailukyvyyn ja elinkeinoelämän tuen. Sidosryhmien välinen foorumi kokoaa erilaiset arvot ja periaatteet omaavat toimijat yhteen arvioimaan ja tekemään päätöksiä poliittisista toimista. Kaikki sidosryhmät sitoutuvat tavalla tai toisella usein arvoperusteisiin tavoitteisiin. On kuitenkin epätodennäköistä, että kaikki toimijat ovat yhtä mieltä siitä, miten näihin tavoitteisiin päästään, koska heidän etunsa ovat usein ristiriidassa keskenään. Keskustelumallille on tyypillistä vahva yksimielisyyteen tähtäävä ajattelutapa.

Euroopan komission valmistelu- ja päätöksentekoprosessit perustuvat sidosryhmätyöhön. Esimerkiksi komission ja elintarvikealan toimijoiden yhteinen aloite European Food Sustainable Consumption and Production Round Table pyrkii edistämään tutkimukseen perustuvaa, yhtenäistä lähestymistapaa elintarvikkeiden kestävässä kulutuksessa ja tuotannossa (food.scp.eu). European Pact for Mental Health and Wellbeing -aloitteen hallituksista riippumattomat sidosryhmät pyrkivät puolestaan selvittämään mielenterveyden merkitystä oman toimintansa kehittämisen kannalta (europa.eu/health).

Vuonna 2006 julkaistussa EU:n alkoholistrategiassa peräänkuulutetaan sidosryhmäyhteistyötä niin EU-tasolla kuin kansallisella ja paikallisella tasolla. Seurantareportin mukaan ”terveiden elämäntapojen vaalimista ei voi jättää yksin poliittisen päätöksenteon ja julkisen terveydenhuollon varaan. Esimerkiksi talouselämän toimijoilla on huomattavia mahdollisuuksia vaikuttaa sosiaaliseen ympäristöön ja tukea terveellisiä elämäntapoja osoittamalla vastuullisuutta pakkausmerkinnöissä ja markkinointiviestinnässä, ja viime kädessä lisäämällä tietoisuutta tuotteiden haitallisuudesta käytöstä”. (Directorate-General for Health & Consumers 2009, 17.)

Euroopan alkoholi- ja terveysfoorumi perustettiin vuonna 2007 edistämään ja kehittämään eurooppalaisten sidosryhmien välistä yhteistyötä ja yhteisiä lähestymistapoja (mt.). Foorumin jäsenet ovat valtioista riippumattomia toimijoita,

³ Yksi työryhmän jäsen ei halunnut osallistua tutkimukseen.

joiden työ ulottuu useisiin EU-maihin. Foorumissa on tällä hetkellä 65 eri toimialan – esimerkiksi kansalaisjärjestöjen, lääketieteen ammattiryhmien, alkoholijuomien tuottajien sekä vähittäis- ja tukkumyyjien, hotelli- ja ravintola-alan, mainos- ja markkinointialan järjestöjen sekä tutkimuslaitosten – edustajia. Foorumilla on oma markkinointiviestinnän työryhmä, jossa kansanterveysalan kansalaisjärjestöjen (esim. Euroopan syöpäjärjestöjen keskusliiton ja Euroopan kansanterveysliiton) edustajat toimivat yhteistyössä teollisuutta edustavien Vastuullisen juomisen Eurooppa-foorumin (EFRD), Euroopan panimoliiton ja Euroopan alkoholintuottajien yhdistyksen (CEPS) edustajien kanssa.

Yritysten osallistuminen sidosryhmätyöhön edistää niiden kaupallisia etuja, mutta on samalla osa yrityksen yhteiskuntavastuun toteuttamista. Euroopan komissio on ollut aktiivisesti mukana yhteiskuntavastuun standardien kehittämisessä. Komissio päivitti oman yhteiskuntavastuun strategiansa lokakuussa 2011 päättämällä, että kaikilla yrityksillä olisi oltava käytössään toimintatapa, jolla ”integroidaan yhteiskuntaan, ympäristöön, ihmisoikeuksiin, eettisiin kysymyksiin ja kuluttaja-asioihin liittyvät näkökohdat niiden liiketoimintaan ja ydinstrategiaan tiiviissä yhteistyössä sidosryhmien kanssa” (COM 2011, 6). Yhteiskuntavastuun ydinajatus on sovittaa yhteen erilaiset tavoitteet: yhteiskunnan ja koko ihmiskunnan kannalta tärkeät sekä yrityksille itselleen arvokkaat näissä laajemmissa yhteyksissä.

Ajatus siitä, että eri rationaalisuuksia voidaan sovittaa yhteen, edellyttää tietenkin lähtökohtaisesti etujen erkaantumista toisistaan. Max Weber erottaa toisistaan päämäärärationaalisen, arvorationaalisen ja perinteisen toiminnan. Päämäärärationaalisuudessa on kyse ihmisten tai kohteiden käyttäytymiseen liittyvistä odotuksista: päämäärärationaalisen toiminnan kautta on mahdollista saavuttaa rationaalisesti määriteltyjä tavoitteita (esim. saada ihmiset ostamaan alkoholi-juomia). Arvorationaalinen toiminta saattaa puolestaan perustua toimijan omaan sisäiseen – esimerkiksi eettiseen, esteettiseen, uskonnolliseen – motiiviin, riippumatta sen toteutumisen mahdollisuuksista. Vaikka kansanterveyden tai ”yhteisen hyvän” edistämiseksi tarkoitettua toimintaa tai politiikkaa voidaan pitää arvorationaalisenä, politiikan toteutuksessa nämä saavat päämäärärationaalisen muodon. Samaan tapaan liberalistisen talousajattelun mukaan on arvora-

tionaalista houkutelua kuluttajia ostamaan alkoholi-juomia, sillä liberalismi pitää kilpailua keskeisimpänä yhteiskunnan vaurauden ja rikkauten edellytyksenä. On siis vaikea yksiselitteisesti erottaa eri rationaalisuuksia toisistaan. Näitä tapauksia analysoidessa on tärkeää tunnistaa poliittisissa prosesseissa mukana olevien toimijoiden tilannesidonnaiset perustelut (Boltanski & Thevenet 2006).

Sidosryhmätyön periaatteiden mukaan monenvälisen yhteistyön tulisi perustua valtiollisten ja ei-valtiollisten toimijoiden väliseen ei-hierarkkiseen, tasa-arvoiseen suhteeseen. Tärkeintä yhteistyön hallinnoinnissa ovat usein enemminkin yhteiskunnallisten ja poliittisten riskien arviointi ja sääntely kuin resurssien uusjako (Hix 1998, 39). Neuvottelemisen nousee kaikkein keskeisimmäksi prosessiksi: kaikesta voidaan neuvotella ja lainsäädäntöä voidaan tarpeen mukaan uudistaa ja muuttaa. Yksimielisyyden saavuttamiseksi kaikesta voidaan myös sopia ja tehdä kompromisseja, jopa ”ehdottomista” arvoista.

Monenvälisen sidosryhmätyöajattelun taustalla on oletus, jonka mukaan monimutkaisia asiakokonaisuuksia on helpompi käsitellä, voimavaroja ja asiantuntemusta on helpompi käyttää ja suurelle yleisölle suunnattuja viestejä on helpompi yhtenäistää, kun on ensin kuultu eri osapuolten mielipiteitä. Tämä perustuu kahteen keskeiseen ajatukseen totuudesta ja totuudenmukaisuudesta: Ensiksi, mitä enemmän toimijoita neuvotteluissa on mukana ja mitä enemmän informaatiota ja näkemyksiä niissä vaihdetaan, sitä tarkempi ja totuudenmukaisempi kuva asiasta uskotaan saatavan. Toiseksi, ajattelutapaan liittyy usein arvoperusteinen uskomus, jonka mukaan se edustaa ”aidompaa” demokratiaa kuin tavantomainen valtion hallinnointi.

Koko ajattelutavan keskiöstä löytyy moniarvoisuuden periaate. Jos sidosryhmiä kohdellaan aidosti toisistaan erillisinä ja omat erityisetunsa omaavina ja jos samalla kaikkia ryhmiä kuunnellaan ja niiden mielipiteitä kunnioitetaan, tämän ajattelullaan ylläpitävän vapaata ja tasa-arvoista yhteiskuntaa. Sidosryhmätyössä ryhmien jäsenten väliset status-, valta- ja resurssierot ja muut epätasa-arvoisuudet saattavat kuitenkin aiheuttaa vakavia ongelmia.

Työryhmä

Eduskunnan edellyttämän alkoholimainonnan valvontaa ja siihen liittyviä seuraamuksia koskevan selvityksen toteutustapa kuuluu hallituksen päättävältään. Useimmissa tapauksissa asianomainen ministeriö nimittää asiantuntijatyöryhmän tai teettää raportin. Sosiaali- ja terveysministeriön projektitietokannasta käy ilmi, että tupakkateollisuuden edustajia ei ole koskaan kutsuttu vastaaviin työryhmiin. Tupakkalain uudistusta vuosina 2007–2008 valmistelleessa työryhmässä oli 12 jäsentä, joista ainoa elinkeinoelämän edustaja oli Päivittäistavara-kauppa ry:stä (STM095:00/2007).

Alkoholimainontaa käsitelleen työryhmän puheenjohtajana toimi kokoomuksen nimittämä ja puoluetta edustanut sosiaali- ja terveysministeriön (STM) valtiosihteeri, joka myös kokosi työryhmän. Työryhmässä oli puheenjohtajan lisäksi 9 jäsentä, joilla kaikilla oli yksi ääni. Ministeriötä edusti puheenjohtajan lisäksi yksi jäsen, elinkeinoelämä (panimoita, vähittäiskauppoja ja kaupallista mediaa) edusti kolme jäsentä, säätiöitä (opiskelijoiden terveydenhuolto⁴ ja riippuvuusongelmaisten hoito) kaksi jäsentä, sosiaali- ja terveysalan valvontaviranomaista, Alkoa ja kansanterveyden kansalaisjärjestöjä kutakin yksi jäsen. Työryhmällä oli kaksi sihteeriä, toinen sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta Valvirasta ja toinen sosiaali- ja terveysministeriöstä. Lisäksi työryhmään osallistui kolme vakiituista asiantuntijaa. Työryhmä äänesti kerran ja laati raportin (Muistio 3.6.2010), johon se kirjasi 36 päätelmää.

Työryhmälle osoitettiin viisi tehtävää: 1) selvittää 1.1.2008 voimaan tulleiden alkoholimainontarajoitusten vaikutukset, 2) arvioida mielikuvamainontaa koskevien rajoitusten lisäämisen tarvetta, 3) koota tutkimusnäyttöä alkoholimainonnan vaikutuksista nuoriin ja nuoriin aikuisiin, 4) selvittää mahdollisuuksia vaikuttaa nuorten al-

4 Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön edustajaan otettiin yhteyttä koskien työryhmän jäsenyyttä jo ennen kuin hänet nimettiin tehtäväänsä säätiössä. Haastattelun aikana hän totesi edustavansa itseään yksityishenkilönä. Aikaisemmassa virassaan hän oli ollut mukana kehittämässä alkoholialan valvontaa. Muiden työryhmän jäsenten näkemysten mukaan sekä myös virallisten asiakirjojen mukaan hän edusti kuitenkin nimenomaan Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiötä, jonka palvelukseksi hän oli työryhmän toimikauden ajan (ks. esim. Muistio 3.6.2010).

koholin käyttöön sekä 5) selvittää, millä tavoin nuorten alkoholin käytön aloittamisikää voitaisiin myöhentää.

Haastateltavien mukaan työryhmän huomio kiinnittyi ensisijaisesti listan toiseen kysymykseen: Oliko työryhmä mielikuvamainonnan rajoitusten tiukentamisen kannalla vai sitä vastaan? Tämä oli myös ainoa kysymys, josta työryhmä joutui äänestämään. Työryhmä kokoon-tui 8.9.2009–31.5.2010 14 kertaa ja kuuli useita asiantuntijoita.

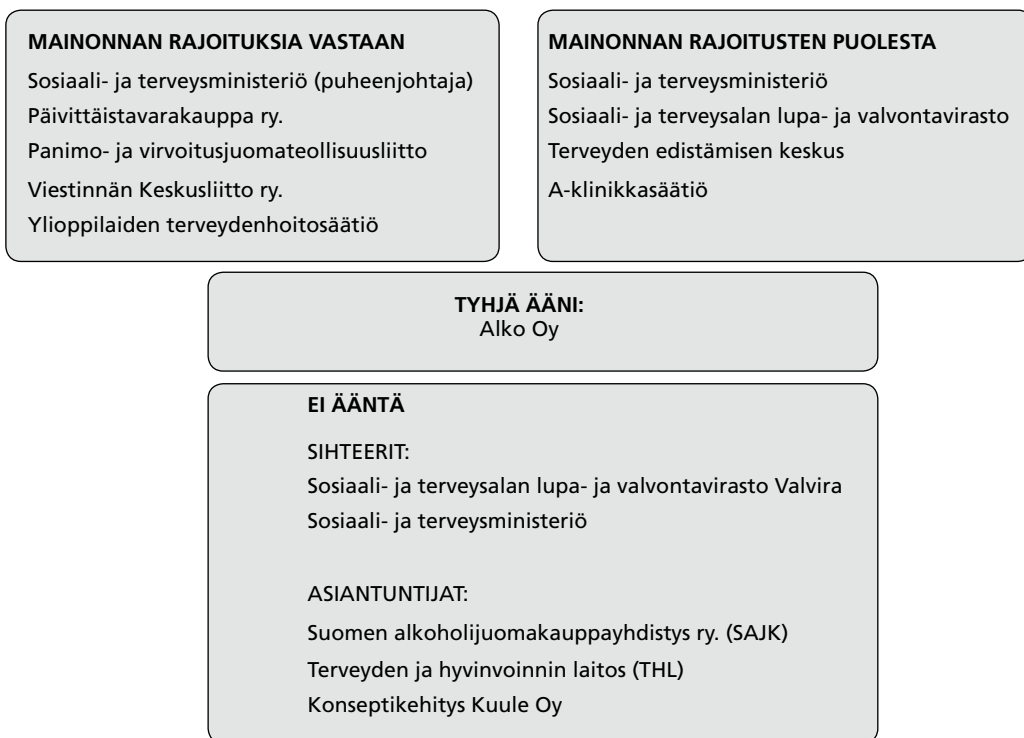
Työryhmän puheenjohtaja vaihtui toimikauden puolivälissä, kun ministeriöön nimitettiin uusi valtiosihteeri. Työryhmän jäsenten kannat mainonnan rajoituksia koskevassa äänestyksessä on esitetty kuviossa 1.

On merkillepantavaa, että eräät työryhmän jäsenet eivät voineet äänestää mainonnan tiukentamisen puolesta, koska heidät oli nimetty työryhmään ajamaan edustamiensa järjestöjen (mm. panimoteollisuuden, vähittäiskaupan sekä Viestinnän keskusliiton) jäsenten etuja.

Toisaalta työryhmässä oli mukana myös jäseniä, jotka eivät voineet samoista syistä äänestää ehdotettuja mainonnan lisärajoituksia vastaan. Tämä koski Terveiden edistämisen keskusta sekä A-klinikkasäätiötä edustaneita työryhmän jäseniä, sillä molemmat pyrkivät ohjelmallisesti rajoittamaan alkoholin saatavuutta sekä juomiseen liitettyjä positiivisia mielikuvia. Myös Valvirassa oli tehty sisäinen päätös mainonnan rajoittamisen tukemiseksi, ja näin ollen Valviran edustajan oli työryhmässä pidettävä kiinni laitoksen virallisesta kannasta.

Ulkopuolisin silmin sosiaali- ja terveysministeriön kahden edustajan ja Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön edustajan voisi olettaa edustaneen kansanterveyden edistämisen etuja (ja siksi puoltaneen mainonnan rajoituksia). Työryhmän puheenjohtajana toimi kuitenkin kokoomuksen poliittisin perustein nimittämä valtiosihteeri. Hän äänesti mainonnan rajoittamista vastaan, samoin kuin hänen puoluetoverinsa Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiöstä. Mainonnan rajoittamisen puolesta äänestänyttä STM:n virkamiestä ei ole nimitetty poliittisin perustein, vaan hän on laajan kokemuksen omaava alkoholi-asiantuntija.

Alkoholimainonnan rajoittamista koskevassa päätöksessä on pohjimmiltaan kyse tasapainon löytämisestä kansanterveyden ja liiketoiminnan etujen välillä. Kokoomus haluaa luoda yhteiskunnan, jossa ”[k]eskeistä on vapauden ja vas-



Kuvio 1. Työryhmän jäsenten taustaorganisaatiot ja kanta mainonnan lisärajoituksiin.

tuun tasapainon tavoittelu sekä yksilöllisyyden ja yritteliäisyyden korostaminen” (kokoomus.fi, 2011). Jotta yrittäjyyttä tukeva puolue voisi äänestää yksityisen sektorin toiminnan rajoittamisen puolesta, siitä saatavia muita hyötyjä on punnittava elinkeinoelämälle koituvia haittoja vastaan. Toinen suurta huomiota saanut kysymys koskee kokoomuksen siteitä juomateollisuuteen. Eräät tämän tutkimuksen haastateltavista sanoivat olevansa vakuuttuneita siitä, että puolue oli luvannut panimoteollisuudelle tekevänsä kaikkensa estääkseen uusia elinkeinoelämään kohdistuvia sääntelytoimia ja että tämä juuri oli se syy, miksi työryhmä koottiin monenvälisestä sidosryhmäperiaatetta käyttäen.

Toinen työryhmän kokoonpanoon läheisesti liittyvä kysymys koskee puolueiden roolia päätösten valmisteluvaiheessa ministeriössä. Useimmat ministeriövirat täytetään ei-poliittisin perustein: koalitiollahitusten rinnalla toimii suurelta osin puolueista riippumaton virkamieshallinto. Uuden hallituksen muodostamisen jälkeen teh-

dään kuitenkin aina koko joukko puoluepoliittisia nimityksiä, etenkin valtionhallinnon ja kunnallishallinnon ylimmillä tasoilla.⁵

Työryhmän kokoonpanoa on käsitelty melko laajasti mediassa. Sitä on pidetty aika radikaalina avauksena ja lähestymistapana alkoholipoliittiseen päätöksentekoon. Koska sekä kansanedustajien että suuren yleisen keskuudessa tehdyt kyselyt olivat osoittaneet, että enemmistö oli alkoholimainonnan tiukentamisen kannalla, alkoholijuomateollisuuden edustajien ottamista työryhmään mukaan pidettiin demokratian periaatteiden vastaisena. Alkuperäistä suositusta lisäselvitysten toteuttamiseksi kannattanut eduskunnan lakivaliokunnan puheenjohtaja totesi seuraavaa:

Perustuslakiin, kansanterveyslakiin ja raittiustyölakiin on kirjattu, että väestön terveyden edistäminen on julkisen vallan tehtävä. – – Alkoholimainontaa pohti- neessa työryhmässä etujaan valvoivat Alko, Panimoliitto, Suomen alkoholijuomakauppayhdistys ry ja Viestinnän keskusliitto. Niiden tehtävä on tuottaa voit-

5 Poliittisin perustein valitut virkamiehet ovat samassa asemassa kuin ei-poliittisin perustein nimitetyt.

toa eikä huolehtia suomalaisten terveydestä. (Hautala 2010.)

Oli siis selvää, että työryhmässä mukana olleiden eri alojen edustajien lähtökohdat ja päämäärät haluttiin pitää erillään. Sosialidemokraattien nuoris-osaston puheenjohtaja esitti yleisönsosatorkirjoituksessaan samansuuntaisia ajatuksia:

Esittelevä ministeri Paula Risikko on eduskunnan enemmistön vastaisesti päättänyt noudattaa alkoholiteollisuuden tahtoa. Hän olisi voinut myös toimia kansanterveyden ja lastensuojelun asiantuntijoiden suosittelemalla tavalla. On *demokratian halventamista*, että eduskunnan tahtoa ei noudateta, vaan ministeri toimii teollisuuden edun puolesta kansanterveyttä edistäviä toimia vastaan. (Kontio 2011; kursivoiti MH)

Yleisen mielipiteen ja eduskunnan enemmistön tahdon sivuuttamista on käsitelty enemmän tai vähemmän suorasukaisesti muuallakin mediassa (ks. Terveysjärjestö... 2010; Aalto-Matturi 2011; Manner 2011; Kontio 2011; Risikko torjui... 2011; Laurema 2010; Pullinen 2011; Hautamäki 2011; Risikko ei... 2011; Risikko... 2010; Hautala 2010). Sidosryhmätyöhön perustuvaa ”keskusteltavaa demokratiaa” pidetään melko vieraana ja itse asiassa vähän ”epädemokraattisena”. Seuraavassa käydään läpi työryhmän yksittäisten jäsenten näkemyksiä ryhmän kokoonpanosta.

Vastakkainasettelua ja epäyhtenäisyyttä

Heterogeenisten ryhmien tiedetään toimivan homogeenisia tehottomammin. Toisaalta on myös osoitettu, että heterogeenisuus voi edistää ryhmän toimintaa, jos ryhmä sinänsä on tiivis ja sen jäsenet hyväksyvät erilaisuutensa (Maznevski 1994). Olennaista on, osaavatko ryhmän jäsenet ottaa huomioon ja hyväksyä toistensa näkemykset legitimeinä argumentteina. Heterogeenisten ryhmien tehokas toiminta edellyttää, että niiden jäsenillä on samanlainen käsitys yhteiskunnallisesta todellisuudesta, kyky empaattisuuteen ja korkea motivaatiotaso sekä että puheenjohtajalla on hyvät johtajuusominaisuudet (mt.). Haastatteluaineistosta käy kuitenkin selvästi ilmi, että alkoholimainonnan rajoituksia pohtinut työryhmä oli sisäisesti hyvin hajanainen.

Näyttää siltä, että työryhmän jäsenten identiteetit ja tehtävät määräytyivät mainonnan ra-

joituksia kannattaneiden ja niitä vastustaneiden jäsenten välisen vastakkainasettelun perusteella. Työryhmän jäsenet ilmaisivat oman roolinsa ja mielipiteensä nimenomaan suhteessa tähän vastakkainasetteluun. Tästä syystä pyrin seuraavassa valaisemaan heidän kantojaan alkoholimainonnan lisärajoituksista äänestettäessä.

Kaikki haastateltavat olivat yksimielisiä siitä, että työryhmä ei toiminut sille asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Näkemykset ryhmän toimimattomuuden syistä poikkesivat toisistaan. Alkoholimainonnan tiukentamista vastustaneiden joukossa oli suurta turhautumista siitä, että työryhmä tuntui toiminnassaan polkevan paikallaan. Erään jäsenen mukaan työryhmässä käsiteltiin samoja asioita kerta toisensa jälkeen uudestaan, ilman minkäänlaista liikettä mihinkään suuntaan. Syynä pidettiin nimenomaan jyrkkää vastakkainasettelua. Eräs mainonnan rajoituksia vastustaneen työryhmän jäsen sanoi: ”Se oli tällaista väittäilyä. Argumenttien hakemista toistensa lyömiseksi. – – harvoin tapahtuu niin, että on todella näin veri punasta taikka sanotaan kahteen jakautunutta.”

Rajoituksia vastustaneiden mielestä ”kansanterveysleirissä” (siis rajoitusten kannattajien keskuudessa) asioita katsottiin ahtaan mustavalkoisesta näkökulmasta. He olivat sitä mieltä, että kaikkien alkoholialan sidosryhmien olisi katsottava selkeästi tulevaisuuteen. Työryhmän kykenemättömyys päästä yksimieliseen ratkaisuun johtui ennen kaikkea siitä, että kansanterveysleirissä pidettiin tiukasti kiinni sen vahvasti periaatteellisista näkemyksistä. Rajoituksia vastustaneet arvostelivat myös työryhmän hidasta liikkeellelähettä ja sitä, että keskusteluille ja johtopäätösten tekoon oli varattu liian vähän aikaa.

Kritiikistä huolimatta rajoituksia vastustaneiden mielestä työryhmän molemmat puheenjohtajat olivat hoitaneet työnsä hyvin. He olivat nimenomaan pyrkineet saamaan aikaan yksimielisiä päätöksiä ja ratkaisuja, jotka kaikki osapuolet voisivat hyväksyä.

Mainonnan tiukentamista kannattaneiden arviot työryhmän puheenjohtajien toiminnasta olivat kriittisempiä. Heidän mukaansa työryhmän ensimmäinen puheenjohtaja oli käytännössä yksin päättänyt ryhmän kokoonpanosta ja nimittänyt sen jäsenet kysymättä oman osastonsa virkamiesten kantaa. Molemmilla puheenjohtajilla sanottiin lisäksi olevan hyvin läheiset suhteet Panimo- ja virvoitusjuomateollisuusliittoon. Eräs jä-

sen sanoi arvelleensa, että ensimmäinen puheenjohtaja oli etukäteen laatinut käsikirjoituksen työryhmän koko toimikaudelle: ”Tajusin tämän heti alussa ja tiesin, että tämä tulisi olemaan yhtä suurta näytelmää.”

Samansuuntaisia näkemyksiä esitti myös eräs toinen työryhmän jäsen: kaikki oli suurta näytelmää, eikä työryhmä oikein saanut mitään aikaan puheenjohtajan työskentelytavan vuoksi. Hänestä jopa tuntui, että hänen omia aloitteitaan sabotoitiin: ”– esitin, että meidän pitäisi listata mielikuvamainonnan ja tuotetietomainonnan plussat ja miinukset, ja nimenomaan katsoa näitä asioita lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin kannalta. – – Seurasi syvä hiljaisuus, jonka jälkeen puheenjohtaja siirtyi muihin asioihin.”

Tiukentamista kannattaneiden joukossa oltiin sitä mieltä, että keskustelujen paikallaan polkeminen johtui osittain työryhmän puheenjohtajasta. Joitakin asioita käsiteltiin liian nopeasti, toisten kanssa nuhjattiin taas liian pitkään. Vaikka mainonnan tiukentamista kannattaneet olivat yhtä mieltä siitä, että työryhmä oli viritetty nimenomaan mainonnan rajoituksia vastaan ja että sitä johdettiin ylhäältä käsin tähän suuntaan, kaikki eivät olleet valmiita uskomaan, että itse äänestyksen tulos oli valmiiksi käsikirjoitettu: ”– en oikein jaksa uskoa siihenkään että olisi valmiiksi mietitty näin että viis–neljä.”

Työryhmä lähti hyvin hitaasti liikkeelle. Tahti muuttui, kun takaraja alkoi häämöttää: tärkeitäkin kysymyksiä käytiin hyvin nopeasti läpi. Tämän arvellaan olleen täysin tietoinen taktiikka, jolla pyrittiin hidastamaan työryhmän työtä ja viime kädessä pitämään nykyiset rajoitukset ennallaan. Itse asiassa tämän uskotaan koko ajan olleen työryhmän nimittäneiden kokoomuksen taustavoimien perimmäinen tarkoitus.

Mainonnan rajoitusten tiukentamista vastustaneiden turhautuminen työryhmän tehottomuuteen kohdistui siis nimenomaan kansanterveysleiriin, joka ei suostunut tinkimään omista periaatteistaan. Kansanterveysleirissä turhautuminen johtui puolestaan siitä, että työryhmän jäsenen piti osallistua ryhmälle ennalta laadittuun käsikirjoitukseen. Työryhmän yhtenäisyys näyttää kärsineen siksi, että vastakkainasettelun osapuolet esittivät toisistaan poikkeavia rationaalisuuksia.

Asemat työryhmässä

Mielikuvamainonnan rajoittamista vastustettiin ja kannatettiin sekä arvo- että päämäärärationaalisin perustein. Vastustajien puolella puhuttiin pitkäjänteisestä pyrkimyksestä uuteen, myönteisempään alkoholikulttuuriin ja uuteen alkoholipoliittisen päätöksenteon tapaan. Usein peräänkuulutettiin ”eurooppalaisia” juomatapoja.

Mainonnan tiukentamista vastustaneiden mukaan suomalaisessa alkoholikulttuurissa ja alkoholipoliittisessa päätöksenteossa on nyt suurten muutosten aika. Näiden muutosten esteenä on enää kieltolakimentaliteetti, joka edelleen rasittaa nykypäivän päättäjiä. Tästä ollaan nyt ottamassa etäisyyttä uuden monisisidosryhmäajattelun myötä. Uusi ajattelutapa ei koske vain mainontaa, väittävät rajoitusten tiukentamisen vastustajat. Alkoholien kulutusta ei voida vähentää yksinkertaisesti mainontaa rajoittamalla, vaan kyse on paljon monimutkaisemmasta kokonaisuudesta.

Mainontaan puuttumista pidetään lumeratkaisuna: todellisen muutoksen aikaansaaminen edellyttää tiivistä eri sektoreiden välistä yhteistyötä. Eräät teollisuuden edustajat eivät ole valmiita hyväksymään valtiorahoitteisin alkoholitutkimuksen tuloksia, joihin suomalainen kansanterveysyö perustuu. Heidän mukaan tämän tutkimuksen motiivina on alkoholimonopolin säilyttäminen. Mainonnan rajoitusten tiukentamista vastustavat vaativat toisaalta myös lisää tutkimuksia alkoholimainonnasta nimenomaan Suomessa, koska suurin osa tämän alan tutkimuksesta on peräisin Euroopan ulkopuolelta.

Mainonnan rajoittamista vastustavien piirissä huolta aiheuttaa myös se, että heidän katsotaan ajavan vain omia taloudellisia etujaan. Kyse ei ole heidän mukaansa pelkästään myynnin volyymin lisäämisestä vaan myös ja ennen kaikkea alkoholien kulutustottumusten muuttamisesta.

Rajoituksia vastustavien keskuudessa niitä kannattavien sanotaan suhtautuvan kysymykseen tunneperäisesti ja liian henkilökohtaisesti. Eräs rajoituksia vastustanut työryhmän jäsen toteaa, ettei tunteilla pitäisi olla sijaa syy-yhteyksien perusteella määräytyvissä ja lainsäädäntöä koskevissa kysymyksissä. Saman jäsenen mukaan on myös tärkeää pitää etäisyyttä asioihin, kun esittää niistä omia mielipiteitään.

Mainonnan tiukentamista kannattaneiden perusteluissa korostuivat enemmän heidän edustamansa arvot, heidän omat näkemyksensä asi-

antuntijoina tai edustamansa järjestön edustajina. Lisärajoitusten puolesta äänestänyt sosiaali- ja terveysministeriötä edustanut jäsen selitti omaa kantaansa: ”Ministeriö ja ministeriön johto päättävät, mitä me täällä teemme. Mutta itse olin työryhmässä asiantuntijavirkamiehenä ja pystyin siksi esittämään omia näkemyksiäni.” Hän totesi oman mielipiteensä perustuvan puhtaasti tieteelliseen tutkimustietoon.

Kyseinen työryhmän jäsen nautti kaikkien muiden jäsenten ehdotonta arvostusta. Tästä herää kysymys, pitikö valtiosihteeri omaa mainonnan rajoituksia vastaan äänestämistään henkilökohtaisena mielipiteenä, päättikö hän tietoisesti olla noudattamatta oman osastonsa asiantuntijoiden neuvoja vai oliko kyseessä uskollisuuden osoitus hänet tehtävänsä nimenneelle puolueelle. Vastaus kysymykseen riippuu suoran, keskusteleavan ja epäsuoran demokratian hallintotavan käsityksistä sekä näkemyksistä sosiaali- ja terveysministeriön ja valtion (sekä muiden toimijoiden) roolista alkoholikysymyksissä.

Mainonnan tiukentamista vastaan äänestäneet elinkeinoelämän edustajat esitettiin kovien arvojen kannattajina. Heille tärkeintä oli omien näkökantojen esille tuominen: ”Panimoiden edustajat sanovat olevansa huolissaan nuorten juomisesta ja haluavansa tukea alkoholin kulutuksen vähentämistä esimerkiksi hintojen säännöstelyn, verojen ja alkoholimainonnan rajoitusten avulla. Mutta jos he eivät tue näitä toimenpiteitä silloin kun niitä esitetään, alkaa ihmetyttää, mihin he oikein pyrkivät.”

Mainonnan tiukentamista vastustaneet työryhmän jäsenet halusivat siis muuttaa yhteiskunnassa vallitsevia arvoja suhteessa alkoholiin. Kulttuurin muutos edellyttäisi heidän mukaansa enemmän kuin vain uusia mainonnan rajoituksia. Erityisen tärkeää olisi pyrkiä tiiviimpään sidosryhmäyhteistyöhön. Suomalainen alkoholipolitiikka oli heidän mielestään aikansa elänyt eikä enää vastannut nykypäivän tarpeita.

Rajoituksia kannattaneiden mukaan suomalaisen alkoholipolitiikan arvopäämääränä on kulutuksen ja alkoholihaittojen vähentäminen, ja tämä voidaan ainakin osittain saavuttaa rajoittamalla alkoholimyönteistä mielikuvamainontaa. Rajoituksia vastustaneet arvostelivat niiden kannattajia tunneperäisyydestä, kannattajat puolestaan kritisoivat vastustajia kaksinaamaisuudesta.

Työryhmän jäsenten näkemykset sidosryhmäyhteistyöstä

Sidosryhmäajatteluun perustuvassa yhteistyössä ryhmän heterogeenisuutta pidetään arvona sinänsä. Erilaisten ihmisten ja eturyhmien osallistumisella päätöksentekoon on havaittu olevan kaksi tärkeää etua (Ling 1990, lainattu Maznevski 1994). Ensimmäinen niistä ilmenee roolien tasolla: ryhmän jäsenten sijoittuminen erilaisiin rooleihin varmistaa sen, että päämäärän saavuttamisen kannalta kaikki keskeiset kysymykset ja näkökulmat tulevat otetuiksi huomioon. Mielipiteiden erilaisuus parantaa myös mahdollisuuksia oikean ratkaisun löytymiseksi. Tämän tutkimuksen kohteena oleva työryhmä on monella tasolla heterogeeninen ja jäsenet perustelivat kantojaan viittaamalla erilaisiin arvomaailmoihin.

Mainonnan tiukentamisen puolesta äänestäneiden mukaan yhteiskunnan eri sektoreiden edustus työryhmässä antoi selkeän viestin sitoutumisesta oikeaan lähestymistapaan: se tukisi analyttisempaa otetta käsiteltäviin asioihin. Samaan aikaan näiden jäsenten mukaan työryhmässä ei esitetty riittävästi rakentavaa kriittistä analyysiä juuri eri näkemysten jyrkän vastakkainasettelun vuoksi.

Monien eri sidosryhmien yhteistyöhön perustuvan päätöksentekomallin uskotaan vastaavan nykypäivän, esimerkiksi globalisaation ja kansainvälisen kilpailun mukanaan tuomiin hallinnointivaatimuksiin. Aktivoitumista ja osallistumista sinänsä pidetään uutena ”hallinnoinnin tapana” (Borghi & van Berkel 2007). Mainonnan tiukentamista vastaan äänestäneiden mukaan monenvälinen sidosryhmäyhteistyö edustaa uutta, modernia tapaa käsitellä alkoholipoliittisia kysymyksiä. Kommentteissaan he usein viittasivat ”ajan henkeen” ja tarpeeseen ymmärtää uusia suuntauksia (esim. miten nykypäivän nuoret ja ihmiset yleensä toimivat ja elävät). Uusien hallinnointitapojen kehittyminen vastaa siis modernin, verkottuneen, nopeatempoisen yhteiskunnan vaatimuksiin, samalla kun siirrytään kauemmaksi perinteisistä byrokraattisista, keskitetyistä ja hierarkkisista hallinnoinnin tavoista (Borghi & van Berkel 2007).

Panimo- ja virvoitusjuomateollisuutta edustanut työryhmän jäsen totesi, että hänellä oli läheiset suhteet muihin panimoalan järjestöihin Euroopassa ja hänen mielestään sidosryhmä yhteistyömuotona vaikuttaisi myönteisesti alkoholipo-

liittisen ilmaston muutokseen Suomessa. Toisen liike-elämän etuja edustaneen työryhmän jäsenen mukaan teollisuutta tulisi aina kuulla alkoholipoliittisissa kysymyksissä. Monenvälistä sidosryhmätyötä pidettiin oikeana askeleena tähän suuntaan.

Eräs mainonnan tiukentamista vastustanut työryhmän jäsen ihmetteli kommenttia, jonka mukaan elinkeinoelämän edustajia ei pitäisi olla mukana päätöksenteossa: ”Sehän on demokratian lähtökohta että päätöksenteossa ja keskustelussa pitää olla mukana ne, joita asia tavalla tai toisella koskee.” Elinkeinoelämän sulkeminen päätöksenteosta kokonaan olisi hänen mukaansa huonoin mahdollinen tilanne. Myös toinen vastaan äänestänyt oli samoilla linjoilla: ”Näitä asioita ei voi päättää pelkästään terveysjärjestöjen ja raittiusjärjestöjen kesken; näitä työryhmiä ei edes tarvittaisi, sillä lopputulemahan olisi ihan selvä.”

Näiden työryhmän jäsenten mukaan oli selvää, että laajapohjainen yhteistyö edistää hyvää päätöksentekoa. Eräs elinkeinoelämän edustaja sanoi: ”Yksi avainsana on luottamus, että miten saadaan rakennettua luottamusta eri osapuolten välille. Silloin on aina helpompi viedä asioita eteenpäin. Tästä työryhmästä oli nähtävissä myös, että luottamuksen rakentamista pitää tehdä aika kauan.”

Alkoholimainonnan rajoittamista kannattajien mukaan elinkeinoelämän osallistuminen työryhmän toimintaan oli kokoomuksen aikaansaannosta: kokoomus ei halunnut mainontaa koskeviin säännöksiin mitään muutoksia. Monet haastateltavat kiinnittivät huomiota puolueen läheisiin suhteisiin panimoteollisuuden kanssa. Etenkin työryhmän toisen puheenjohtajan suhteita juomateollisuuden ylimpään johtoon kuvattiin hyvin läheisiksi. Jotkut huomauttivat myös, että Panimo- ja virvoitusjuomateollisuusliiton puheenjohtaja oli aiemmin toiminut kokoomuksen eduskuntaryhmän sihteerinä.

Eräs rajoitusten puolesta äänestänyt työryhmän jäsen totesi, että puhe työryhmän puheenjohtajan perimmäisistä tarkoituspäristä oli aiheuttanut paljon sisäisiä jännitteitä: ”Hänen [puheenjohtajan] käsikirjoitusta seurattiin tarkasti lähes loppuun saakka. Hän ei kuitenkaan ollut ehkä ottanut huomioon, että mainonnan rajoittamisen puolesta tehtiin todella paljon töitä. Esimerkiksi [asiantuntijan nimi] ja muut tutkimuksista perillä olevat asiantuntijat olivat todella tiukasti lisärajoitusten kannalla. Mutta kun he

huomasivat että tässä oli muita tarkoituspäriä – tämä aiheutti paljon pahaa verta ja jännitteitä.”

Eräs rajoitusten puolesta äänestänyt kuvasi elinkeinoelämän roolia ja mukanaoloa työryhmässä viittaamalla Tukholman-syndroomaan: roolit alkavat ajan oloon hämärtyä. ”Kun me mietimme tällaisia jaloja asioita kuin lasten ja nuorten terveys ja hyvinvointi niin on todella ikävää jos siihen tuodaan avoimesti mukaan puhetta siitä, kuinka bisneksen pitää kuitenkin toimia.”

Kokoomuksen läheiset siteet Panimo- ja virvoitusjuomateollisuusliittoon eivät olleet ainoa syy, miksi työryhmä koottiin sidosryhmäyhteistyön periaatteilla. Ratkaisuun vaikuttivat ilmeisesti alkoholipoliittisen päätöksenteon rakenteiden muutokset laajemminkin. Ennen Suomen EU-jäsenyyttä alkoholipoliitiikasta vastasi yksin Alko, jolla oli läheiset yhteydet kansanterveyssektoriin. Eräs ryhmän jäsen sanoi: ”Kaikki [alkoholipoliitiikka] tapahtui Alkon kautta.”

Suomen valtion yksinoikeus alkoholijuomien tuotantoon, tuontiin, vientiin ja tukkumyyntiin päättyi vuonna 1995; monopoli säilyi vain yli 4,7 prosenttia alkoholia sisältävien juomien vähittäismyyntiin (Alavaikko & Österberg 2000). EU-jäsenyyden myötä myös mainontaa koskevia rajoituksia helpotettiin. Vuoteen 1995 saakka suomalainen alkoholipoliitiikka rakentui Alkon kattavan monopolijärjestelmän sisään ja ympärille. Monopolia johti parlamentaarinen hallintoneuvosto, joka oli suoraan eduskunnan alainen elin. Nykyään Alko on valtion omistama osakeyhtiö, jota johtaa ja valvoo sosiaali- ja terveysministeriö.

Työryhmässä Alkon edustaja joutui hankalaan asemaan. Työryhmän oli asettanut sosiaali- ja terveysministeriö, mutta Alkon alkoholipoliittisten tehtävien ja velvoitteiden vuoksi ei ollut lainkaan selvää, että sen edustaja noudattaisi ministeriön ajamaa puoluepoliittista linjaa. Alko toimii STM:n alaisuudessa, mutta valtion monopolina se pyrki jo perusrakenteiltaan sääntelevään rooliin. 1990-luvun puoliväliin saakka Alkon monopoli toimi ikään kuin valtion sisällä ohjaten suomalaista alkoholipoliitiikkaa. Sen heikentynyt alkoholipoliittinen rooli heikensi myös sen asemaa poliittisena instituutiona.

Eräs ryhmän jäsen sanoi: ”Ennen vanhaan Alko oli niin hallitseva voima, ettei ollut mitään tarvetta tämäntyyppiselle työlle [jota työryhmä edusti]. Sellaista vaikuttamista, mitä tapahtuu Euroopassa, ei ollut samassa määrin kuin nyt – ei ollut mitään tarvetta.”

Pohdinta

Monenvälisen sidostyöryhmän asettamisessa kaikkein ratkaisevin vaihe työryhmän edustuksellisuuden kannalta on sen jäsenten valinta. Tasa-arvoinen, yksimielisyyteen pyrkivä päätöksenteko edellyttää, että kaikilla jäsenillä on yhtäläiset mahdollisuudet osallistua päätöksentekoon. Kaikilla jäsenillä tulisi olla mahdollisuus tehdä ja muokata esityksiä. Tämän tutkimuksen tapauksessa monien kansanterveysalan edustajien mielestä elinkeinoelämä oli selvästi yliedustettuna työryhmässä, ja työryhmän nimittäneen ministerin puoluepoliittisen aseman vuoksi he epäilivät, ettei heillä olisi juuri mahdollisuuksia vaikuttaa käsiteltäviin asioihin. Vaikuttaa siis kohtuulliselta päätellä, että tässä nimenomaisessa tapauksessa monenvälinen sidostyöryhmämalli suosi mainonnan tiukentamista vastustanutta osapuolta.

Oman käsitykseni mukaan työryhmä on siinä mielessä ehdottomasti onnistunut, että se toi suuren yleisön tietoisuuteen erilaisia demokraattisen päätöksenteon muotoja ja kanavia. Hyvinvointiyhteiskunnan kontekstissa yhteiskunnallinen merkitsee, että toiminnan legitimitetin takaa yhteiskunta eivätkä yhteiskunnalliset toimijat (Procacci 1998, 17). Suomen alkoholipoliitikka on perinteisesti ollut riippuvainen yhteiskunnasta. Tässä tutkimuksessa käsitelty tapaus osoittaa, miten yhteiskunnan legitimitetin voi saavuttaa monenvälisen sidosryhmätyöskentelyn pohjalta.

Ajatus eri sidosryhmien ”tasa-arvoisesta” edustuksesta ja niiden ”tasa-arvoisesta” kuulemisesta monenvälisessä sidostyöryhmässä perustuu oletukseen, jonka mukaan sidosryhmien näkemykset ovat keskenään suoraan vertailukelpoisia, ikään kuin niiden edustamat instituutiot toimisivat samoista lähtökohdista ja vastaavissa rooleissa yhteiskunnassa. Alkoholijuomien myyminen ja kansanterveyden edistäminen ovat kuitenkin hyvin erilaisia toimintoja, jotka perustuvat erilaisiin paradigmoihin, rationaalisuuksiin ja arvoihin. Monenvälinen sidosryhmämalli esitetään toisistaan poikkeavien mielipiteiden keskustelufoorumina, vaikka nämä mielipiteet onkin ”valtavirtaistettu” ja tällä tavalla saatu tasa-arvoisiksi tai vertailukelpoiksi.

Tässä tutkimuksessa on käsitelty myös sidosryhmätyön kykyä ohjata politiikkaa tiettyyn suuntaan. Suomessa eduskunnalla on valta tehdä aloitteita, mutta sen tahtoa ja pyrkimyksiä voi-

daan vesittää siinä vaiheessa, kun ministeriöt ryhtyvät tekemään taustaselvityksiä. Kyse on tyypillisestä poliittisten päättäjien ja varsinaisen toimeenpanovallan välisestä etujen ristiriidasta. Ministeriön puoluepoliittisin ja ei-puoluepoliittisin perustein valittujen virkamiesten perusteluista ja niiden taustalla olleista erilaisista arvoista käyvät ilmi ei-puoluepoliittisen järjestelmän toimintaperiaatteet (ei-puoluepoliittisin perustein valittu virkamies voi äänestää puolueen linjaa vastaan), mutta toisaalta myös mahdollisuus käyttää puoluepoliittista valtaa (nimittämällä työryhmä ja päättämällä sen kokoonpanosta). Alkoholipoliittinen päätöksenteko on aikaisemmin jätetty kansanterveyden asiantuntijoiden ja Alkon tehtäväksi. Sidosryhmätyön kannattajat voivat siksi väittää, että tämä avaus edusti jotain uutta, mikä paremmin vastaa EU-Suomen nykytarpeita.

Tässä tutkimuksessa käsitelty tapaus herättää myös kysymyksen siitä, miten poliittiset mielipiteet ja ideologia erotetaan asiallisista perusteluista ja asiantuntemuksesta: missä kulkee näiden välinen raja? Kun eräältä mainonnan tiukentamista vastustaneelta työryhmän jäseneltä kysyttiin, miksi jotkut muut jäsenet olivat niin vahvasti lain kiristämisen kannalla, hän vastasi: ”Heidän mielipiteensä perustuvat siihen, että he ovat asiantuntijoita.” Asiantuntijuus ja tieto esitetään siis joko vääristyneenä tai jonakin, mistä ne työryhmän jäsenet, jotka haluavat pitää tämän neuvoteltavissa olevana ”mielipidekysymyksensä”, eivät halua tietää mitään. Sidosryhmätyöskentelyn ”mielipiteenomaisuus” tuntuu tekevän kaikista työryhmän jäsenistä politiikanteon ammattilaisia (Jordan & Richardson 1982, 93).

Mainonnan tiukentamisen puolustajat ja vastustajat korostavat kysymyksen eri puolia ja esittävät erilaisia perusteluja. Tiukempaa valvontaa vastustavien mielestä tavoitteena tulisi olla suomalaisen alkoholikulttuurin muuttaminen, kun taas kannattajat halusivat keskittyä nuorten alkoholin kulutuksen ja siitä aiheutuvien haittojen vähentämiseen. Vastustajien mukaan suomalaisia juomatapoja pitäisi yrittää ohjata ”euroopalaisempaan” suuntaan. Heidän mielestään alkoholimainonnan rajoittamisella ei välttämättä olisi lainkaan pitkäjänteisiä vaikutuksia, ja siksi mainonnan rajoittamisesta aiheutuvat kustannukset olisivat liian suuret. On jatkuvan kiistelyn aihe, kuka edustaa kokonaisvaltaisinta katsantokantaa: ne, joiden mukaan alkoholin kulutusta voidaan ja pitää rajoittaa muulla tavalla

kuin mainontaa rajoittamalla, vai ne, jotka puolustavat kantaansa yhteiskunnan ja yhteisen hyvän tasolla ja haluavat rajoittaa juomiseen liitetyjä positiivisia mielikuvia. Vastakkainasettelussa on erään mainonnan tiukentamista vastaan äänestäneen jäsenen mukaan kyse taistelusta kieltoain kannattajien ja ”uuden ja tuoreen ajattelutavan” välillä. Tämä vastakkainasettelu korostaa eroa vanhan ajan Suomen ja uuden, modernin Suomen välillä.

Kansanterveyden asiantuntijoita arvosteltiin liian jyrkän ja yksinkertaistetun vastakkainasettelun luomisesta. Rajoitusten lisäämistä vastustaneet halusivat enemmänkin keskustella siitä, mitä yhteistyön kautta voitaisiin saavuttaa. Kansanterveysleirissä ei oikein tahtonut riittää ymmärrystä näille pyrkimyksille: “– – kun puhutaan kansanterveyteen liittyvistä kysymyksistä niin päätöksenteon pitää olla kansanterveysasiantuntijoiden käsissä. Poliittinen päätöksenteko on tietenkin asia erikseen, mutta kun asioita valmistellaan.” Kansanterveysalan asiantuntijoiden mielestä liike-elämää koskevista rajoituksista tulisi päättää politiikan ja lainsäädännön keinoin eikä virkamiestyönä kyseisessä ministeriössä.

Epäilyksiä ja epäluuloja ilmaisivat ennen kaikkea mainonnan rajoittamisen puolesta äänestäneet työryhmän jäsenet. Tämän perusteella voi hyvin yhtyä rajoitusten vastustajien näkemykseen, jonka mukaan rajoitusten puolustajat olivat suurelta osalta vastuussa työryhmän sisäisistä vastakkainasetteluista, joka käytännössä esti sen tehokkaan toiminnan.

Liike-elämän edustajien oli selvästi vaikea hyväksyä myös se mainonnan tiukentamista kannattavien väite, ettei uusien rajoitusten määräämisestä voi olla mitään haittaakaan, jos ne eivät aiheuta haittaa yhteiskunnalle yleensä, mutta jos niillä saattaa olla myönteisiä vaikutuksia. Asiaan suhtaudutaan täysin päinvastoin siinä koulukunnassa, joka uskoo, että mahdollisimman vähän säädelyillä markkinoilla on myönteinen vaikutus yhteiskunnan yleiseen hyvinvointiin. Tämä ajattelutapa noudattaa selvästi EU:n oppeja, joiden mukaan vapaa kaupankäynti johtaa alueelliseen vaurauteen. Tämä käsitys näyttää ruokkivan myös tietynlaista synergian ja yksimielisyyden myyttiä rajoitusten vastustajien keskuudessa: yhteistyöhön perustuvat päämäärät (haitallisen alkoholin käytön estäminen) johtaa ajan oloon parempaan yhteiskuntaan kuin kilpailuun perustuvat päämäärät (mainonnan rajoitukset). Neu-

vottelujen ja yksimielisyyden logiikat näyttävät myös lähtevän siitä oletuksesta, että on kaikkien osapuolten edun mukaista pyrkiä välttämään nopeita ja yllättäviä poliittisia muutoksia (tässä tapauksessa mainonnan rajoitusten kiristämistä).

Tässä artikkelissa esitetty analyysi on osoittanut, että työryhmän heterogeenisyyden, hajanaisuuden ja yhteisen todellisuuskäsityksen puuttumisen vuoksi (Maznevski 1994) tutkimuksen kohteena ollut työryhmä edustaa huonointa mahdollista esimerkkiä monenvälisen sidosryhmäajattelun käytöstä pohjoismaisessa hyvinvointivaltiossa.

Arvorationaalista käyttäytymistä ohjaavat selkaiset ihanteet, joista ei olla valmiita neuvottelemaan. Oikeusistuimessa syytetyllä on aina oikeus tulla asiasta kuulluksi, mutta hän ei saa olla mukana lopullista päätöstä tekemässä. Kansanterveys neuvoteltavissa olevana, mutta samalla ei-neuvoteltavana arvona tämän päivän politiikanteossa on tärkeä jatkotutkimuksen aihe, kun pohditaan erilaisten päätöksentekomallien hyviä ja huonoja puolia.

Päätelmät

Monenvälinen sidosryhmätyöskentely on tuotu julkishallintoon liike-elämän ja EU-yhteistyön puolelta. Lähestymistapa antaa eri sidosryhmille mahdollisuuden osallistua päätöksenteon valmisteluun. Joissakin tapauksissa työryhmiä kuitenkin nimitetään tarkoitushakuisesti.

Käsiteltävänä olevassa tapauksessa näyttää siltä, että mainonnan kiristämistä vastaan olleet sidosryhmät hyötyivät monenvälisestä sidosryhmäasetelmasta. Jos työryhmän jäsenet valitaan nimenomaan tietyn kehityssuunnan estämiseksi, sidosryhmäyhteistyöllä voidaan tehokkaasti ainakin ylläpitää vallalla olevaa tilannetta.

Alkoholimainonnan tiukentamista kannattavien on tärkeää ottaa huomioon, että alkoholipoliittiseen päätöksentekoon ollaan tuomassa uusia keinoja uusien järjestelmien luomiseksi, kun vanhat eivät enää vastaa nykyisiä politiikanteon tarpeita (Alkon monopoliaseman murtuminen). Kun vanhoja asemia joudutaan arvioimaan uudelleen ja perustelemaan, ministeriössä tehty puoluepoliittiset nimitykset vaikuttavat väistämättä lopputulokseen niiden toimeenpanovalan kautta.

Tämän tutkimuksen tapauksessa eri sektoreiden ja erilaisten arvojen ja rationaliteettien ottaminen mukaan sidosryhmätyöskentelyyn todennäköisesti lisäsi työryhmän hajanaisuutta ja heikensi sen työn tehokkuutta. Äänen jakautuminen puoluepoliittisten rajojen mukaan ja mahdollisesti Panimo- ja virvoitusjuomateollisuusliittoon liittyvien kytkentöjen perusteella on selvä osoitus siitä, että suomalaisen alkoholipoliittiseen päätöksentekoon vaikuttavat tänä päivänä

nä muutkin kuin ensisijaisesti kansanterveyden edistämiseen viittaavat perustelut.

Käännös: David Kivinen

Artikkeli ilmestyy myös englanniksi kirjassa Hellman, M., Roos, G. & von Wright, J. (2012) *A Welfare Policy Patchwork – Negotiating the Public Good in Times of Transition*. Helsinki: Nordens Välfärdscenter.

TIIVISTELMÄ

Matilda Hellman: Sidoryhmätyö alkoholipoliittisessa päätöksenteossa: päämäärä- ja arvorationisuus alkoholimainonnan rajoituksia selvittäneessä työryhmässä

Artikkelissa tarkastellaan suomalaiselle alkoholipoliitikalle vielä melko uutta sidoryhmätyöhön perustuvaa lähestymistapaa, jossa päätöksenteon valmisteluun osallistuu useiden eri sidoryhmien edustajia. Tarkastelun keskiössä on alkoholin mielikuvamainonnan rajoittamista pohtineen työryhmän toiminta vuosina 2009–2010. Tutkimuksessa tuodaan esiin työryhmän

kokoonpanoon ja toimintaan liittyviä heikkouksia sekä pohditaan näiden heikkouksien syitä. Lopuksi esitetään joitakin johtopäätöksiä työryhmän kokoonpanosta. Perinteisiin hallinnollisen päätöksenteon malleihin verrattuna näyttää siltä, että uusi lähestymistapa suosii ennen kaikkea elinkeinoelämää. Alkoholipoliittisessa päätöksenteossa erilaisten näkökulmien ja rationaalisuuksien yhdistäminen näyttää vaikeuttavan työryhmätoimintaa.

Avainsanat: sidoryhmätyö, alkoholimainonta, Suomi

KIRJALLISUUS

- Alavaikko, Mika & Österberg, Esa: The influence of economic interests on alcohol control policy: a case study from Finland. *Addiction* 95 (2000): Supplement 4, 565–579.
- Boltanski, L. & Thevenet, L.: *On justification. Economies of worth*. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2006.
- Borghi, V. & van Berkel, R.: (2007). Contextualising new modes of governance in activation policies. *International Journal of Sociology and Social Policy* 27 (2007): 9/10, 353–363.
- COM 2011, 681 final. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Renewed EU strategy 2011–14 for Corporate Social Responsibility. Brussels: European Commission, 2011. http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/files/csr/new-csr/act_en.pdf (14.12.2011).
- Directorate-General for Health & Consumers. First progress report on the implementation of the EU alcohol strategy. Brussels: Directorate-General for Health & Consumers, 2009. http://ec.europa.eu/health/archive/ph_determinants/life_style/alcohol/documents/alcohol_progress.pdf (14.12.2011).

- http://ec.europa.eu/health/health/mental_health/policy/stakeholders/index_en.htm (14.12.2011).
- Food-scp.eu, 2011. The European Food Sustainable Consumption and Production Round Table. <http://www.food-scp.eu/> (14.12.2011).
- Freeman, R. E.: *Strategic Management: A stakeholder approach*. Boston: Pitman, 1984.
- Hellman Matilda & Rosenqvist P.: Öppet brev: hur förhålla sig till Alkoholindustrin som partner? *Nordisk Alkohol- & Narkotikatidskrift* 23 (2006), 359–361.
- Hix, S.: The Study of the European Union II: The “New Governance” Agenda and Its Rival. *Journal of European Public Policy* 5 (1998): 1, 38–65.
- Jordan, G. & Richardson, J.: *The British Policy Style or the Logic of Negotiation?* P. 80–110. In: Richardson, J. (ed.): *Policy Styles in Western Europe*. London: Allen and Unwin 1982.
- Kokoomus.fi, 2011. www.kokoomus.fi (5.2.2012).
- LaVM 11/2009 vp – HE 84/2008. Hallituksen esitys eduskunnalle alkoholirikoksia koskevien säännösten uudistamisesta. http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/lavm_11_2009_p.shtml (25.5.2012).
- Ling, S. C.: *The Effects of Group Cultural Composition and Cultural Attitudes on Performance*. (Un-

- published doctoral dissertation.) Ontario: The University of Western Ontario, 1990. (Referred to in Maznevski, 1994.)
- Maznevski, M. L.: Understanding Our Differences: Performance in Decision-Making Groups with Diverse Members. *Human Relations* 47 (1994): 5, 531–553.
- Montonen, Marjatta: Alkoholiteollisuuden poliittinen vaikutusvalta kasvaa. *Yhteiskuntapolitiikka* 73 (2008): 2, 196–201.
- Muistio 3.6.2010. Alkoholimainonnan rajoituksia selvittävän työryhmän muistio. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 2010.
- Procacci, Giovanna: Poor Citizens: Social Citizenship and the Crisis of Welfare. In Hänninen, Sakari (ed.): *Displacement of social policies*. University of Jyväskylä: SoPhi, 1998.
- STM095:00/2007. Tupakkapoliittista lakimuutoksia ja toimia valmisteleva työryhmä. http://www.hare.vn.fi/mHankePerusSelaus.asp?h_iID=13448&tVNo=1&sTyp=Selaus (17.12.2011).
- Lehtiartikkelit**
- Aalto-Matturi, S.: Alkoholimainonnan rajoittamisella on laaja tuki. *Helsingin Sanomat* 27.6.2011.
- Hautala, H.: Teollisuus torpedoi alkoholimainonnan rajoitukset. *Helsingin Sanomat* 20.6.2010.
- Hautamäki, J.: Poliittiset riidat kaatoivat lain alkoholimainonnasta. *Helsingin Sanomat* 2.3.2011.
- Kontio, T.: Alkoholiteollisuus voitti kansanterveyden. *Helsingin Sanomat* 4.3.2011.
- Laurema, P.: Alkoholimainontaa pohtineen työryhmän ehdotus oli arvattavissa. *Helsingin Sanomat* 5.6.2010.
- Manner, M.: Alkoholimainonta herättää poliittisia intohimoja. *Helsingin Sanomat* 22.7.2011.
- Pullinen, J.: Olutmainokset jäämässä ennalleen. *Helsingin Sanomat* 4.6.2011.
- Risikko: Alkoholimainontaan tullee lisärajoituksia. *Helsingin Sanomat* 5.10.2010.
- Risikko ei rajaisi tiukasti alkoholi-mainontaa. *Helsingin Sanomat* 1.1.2011.
- Risikko torjui epäilyjä panimojen painostuksesta. *Helsingin Sanomat* 4.3.2011.
- Terveysjärjestö: Kuusi kymmenestä rajoittaisi alkoholimainintaa. *Helsingin Sanomat* 2.6.2010.