

SUOMEN ALKOHOLIJÄRJESTELMÄN MUUTOKSISTA

”Laaja-alaisen alkoholimonopolin yhteydessä on voitu kokonaisvaltaisesti ottaa vastuu alkoholilojen seurannasta ja valvonnasta ja sovittaa eri toiminnot vastaamaan alkoholilain 5 §:n vaatimuksia. -- Jos alkoholiyhtiön itsensä harjoittamien tai sen muutoin rahoittamien alkoholipoliittisten toimintojen jatkuvuutta ei alkoholijärjestelmän muutoksen yhteydessä turvata, voivat välilliset sosiaali- ja terveystaloudelliset seuraukset osoittautua hyvinkin haitallisiksi” (Alkoholilain uudistamistyöryhmä, 1992, 9). Alkoholilakityöryhmä myös edellyttää, ettei Alkoa voi jatkossa vapaan kilpailun sektoreilla rasittaa yhteiskunnallisilla kustannuksilla, joita muilla kilpailijoilla ei ole. Eli alkoholitutkimus ja -tiedotus tulee rahoittaa alkoholiveron tuotosta.

Alkoholilakityöryhmän osamietinnössään esittämät muutokset aiheuttavat alkoholijärjestelmäämme suurimmat muutokset 60 vuoden eli sitten monopolin perustamisen. Keskioluen vapautuksen yhteydessä ei itse järjestelmän peruskenteisiin puututtu.

Tulevista muutoksista on keskusteltu yllättävän vähän, vaikka esitys toteutuessaan tulee lisäämään alkoholin kulutuksen kasvupaineita. Keskustelua on käyty lähinnä siitä, edellyttävätkö ETA ja/tai EY mitään muutoksia ja jos edellyttävät, niin mitä muutoksia. Muutosten seurauksista ei ole keskusteltu. Tämän artikkelin olen kirjoittanut Alkon alkoholihallinnossa työskentelevän henkilöstön edustajana, ja se edustaa alkoholipoliittista huolta tässä ryhmässä.

Keskustelua on käyty pitkälti EY:n ja kotimaisten alkoholielinkeinojen liiketaloudellisin ehdoin. Kukapa ei haluaisi päästä jakamaan valtion alkoholituloja – vaajaata kymmentä prosenttia valtion tuloista.

Alkoholilakityöryhmälle ei asetettu alkoholipoliittisia tavoitteita, vaan sen tuli pelkästään kartoittaa ETA:n ja EY:n vaikutukset alkoholijärjestelmään ja tehdä vaadittavat esitykset. Ongelmana on vain se, että alkoholipoliittisten asiantuntijoiden mukaan EY-juridikkassa ei ole alkoholijärjestelmiä koskevaa ennakkotapausta, joihin työryhmä voi-

si kannanotoissaan nojautua (Österberg 1993, 12; Tigerstedt 1993, 42). Työryhmän mukaan EY-juridikka vaatii mm. vain mietojen alkoholijuomien tukkumyyntin vapautusta jo ETA-vaiheessa.

Norjassa ja Ruotsissa poliittiset valtakunnan tason elimet ovat päättäneet koko alkoholijärjestelmän säilyttämisestä, Suomessa puhutaan vain alkoholijuomien vähittäismyyntin (pl. keskiolut) monopolisoinnin säilyttämisestä. Toisaalta Suomessa lienee ainoastaan yksi poliittinen päätös asiasta: Alkon hallintoneuvoston vapautuksia puoltava kannanotto (äänestyksen jälkeen). Alkoholilakityöryhmä ei ole parlamentaarisesti kokoonpantuu.

Pohjoismailla on erilaiset neuvottelutaktiikat. Naapurimaat haluavat todella säilyttää kansanterveydelliset järjestelmänsä, eivätkä anna periksi ennen neuvotteluja, jotta voivat käydä kauppaa. Norja on neuvotteluasemiensa vahvistamiseksi vetänyt vahvan oluen pois maitokauppamyynnistä monopolin hyllylle. Meillä on jo etukäteen ilmoitettu, mistä kaikesta ha-

luamme luopua. Naapurit eivät ole, kuten meidän on menneisydessämme pitänyt olla, aina kumartelemassa eri puolille rajaa, nyt Brysseliin. Tämä näkyy hyvin jo alkaneissa EY-neuvotteluissa.

Suomen neuvottelulähtökohdat hämmästyttävät senkin vuoksi, että Pohjoismaiden pääministerit ovat yhtä mieltä siitä, että Pohjoismaiden lainsäädäntö ei sodi Rooman tai Maastrichtin sopimusten henkeä vastaa (Hbl. 30.12.1992).

EY:ssä on nytkin kansanterveydellisiä monopoleja. EY-maat ovat sitoutuneet WHO:n Euroopan aluetoimiston kannanottoon, jonka mukaan maat, jotka haluavat noudattaa kunnianhimoisempaa alkoholipolitiikkaa, voivat sen myös tehdä. Kannanotossa luettelaa Pohjoismaiden käyttämät alkoholipolitiikan keinot.

EY-lainsäädännöllä ja tuomioistuimen päätöksillä pyritään edistämään jäsenmaiden alkoholielinkeinojen taloudellisia etuja. Se on siten poliittista päätöksentekoa. Meille EY-säädökset ovat Jumalan sanaa, EY-maille vain neuvottelujen pohja. Meillä mennään lujaa 70 cl:n pullokokoon, kun Espanjassa, vanhassa EY-maassa, en nähnyt yhtään uutta ”EY-pullokokoa”. Toisaalta keskitetyssä järjestelmässä ovat muu-

tokset helpompia kuin ha-
jautetussa.

KULUTUKSEN KASVUPAINEISTA

Työryhmä on esittänyt eräitä osittaisuudistuksia. Ne lisäävät kulutuksen kasvupaineita, jos ne kaikki toteutetaan samanaikaisesti. Suomen talous tulee toivotavasti paranemaan lähivuosina ja noususuhdanne lisää aina alkoholin kulutusta. Myös tarjonta on kasvanut. Lamasta huolimatta alkoholin myyntiverkosto kasvoi viime vuonna 1 300 uudella anniskeluluvalla. Samanaikaisesti menetetään nykyisen alkoholipolitiikan tärkein väline – hinta.

Kulutusta lisää myös alkoholilakityöryhmän esittämä keskioluen vapaa hinnoittelu (sosiaali- ja terveysministeriö voi rajoittaa), koska kaupat voivat ottaa keskioluttarjouksien katteen muiden tuotteiden myynnistä. Anniskelussa esitetty vapaa hinnoittelu nostaa hintatasoa verrattuna vähittäismyyntiin ja ohjaa kulutusta väkevämpään vähittäismyyntiin.

Mietojen juomien tukku-
myynti esitetään vapautettavaksi. Mainonta ja markkinointi tässä portaassa on jo nyt vapaata. Markkinoille tulevat vapautuksen seurauksena Ranskan viinijärven halvat ja huonolaatuiset pöytäviinit. Keskiwertoku-

luttajallehan tärkein asia on hinnan ja alkoholipitoisuuden suhde, eli näistä tulee nuorten ja suurkuluttajien suosikkijuomia. Suomalais-ta viinimakua kuvaa hyvin se, että halvat sekoitusviinit – karahviiniit – ovat ylivoimaisesti eniten myytyjä viinejämme. Wine coolerit ja väkevät karkkijuomat ovat puuttuneet meiltä. Onneksi salmiakkikossun kävi huonosti.

Mietojen juomien tukku-
myynnin vapautus kasvat-
taa luonnollisesti paineita
niiden valmistuksen ja vä-
hittäismyynnin vapauttamiseen. Ne ovat myös valtion-
taloudellisia kysymyksiä. Kuka esim. saa nykyisen Alkon osuuden oluen valmistuksessa.

Pekka Kuusi sanoi aikoi-
naan, että valvonnan tehtävä on (asenteiden muuttu-
misen kautta) tehdä itsensä
tarpeettomaksi. Tavoitteena
on luottamus ihmiseen, hä-
nen vastuuseen itsestään.
Sitä on lähestytty lyhyin va-
pautusaskelin. Siksi Suo-
men järjestelmä on toiminut
hyvin, eikä ole syyllistytty
ylilyönteihin. Toivon, että
työryhmän vapautusesityk-
set toteutuvat, mutta eivät
kaikki yhtä aikaa.

PARLAMENTAARISUUDEN
LOPPU?

Työryhmä ei ottanut suoraan
mietinnössään kantaa alko-

holihallinnon tulevaan järjestelyyn, mutta julkisuudessa olleiden tietojen mukaan se on esittämässä niiden siirtoa sosiaali- ja terveysministeriön alaiseen hallintoon.

Mikäli esitys toteutuu, se muuttaa olennaisesti suomalaisen alkoholijärjestelmän luonnetta. Nykyään parlamentaarisesti valittu ja pääasiassa kansanedustajista koottu Alkon hallintoneuvosto päättää alkoholipolitiikan suuntalinjoista ja myöntää alkoholilain alaiset anniskeluoikeudet. Tämä päätöksenteko siirtyisi sosiaali- ja terveysministeriöön. Päätökset tekisivät virkamiehet.

Poliitikot ovat voineet suoraan päättää suurista linjoista ja tarpeen vaatiessa puuttua suoraan havaittuihin puutteisiin.

Ravintolatoiminta on luvanvaraista lähes kaikissa EY-maissa. EY hyväksyy kaupan rajoitukset yhteiskunnallisin – lähinnä kansanterveyteen liittyvin – perustein. Siksi Suomenkin alkoholijärjestelmä on ollut suoraan yhteiskunnan valvonnassa.

Luonnollisesti alkoholijärjestelmä on yhteiskunnan hallinnassa, kun se on ministeriössä, edellyttäen, että ministerinä on oma mies. Harvemminhan se on ollut kokoomuslainen. Nyt alkoholielinkeinot ovat suoraan voineet vaikuttaa hal-

littoneuvoston kautta päätöksentekoon. Hallintoneuvostossa on tällä hetkellä mm. yksi ravintoloitsija.

Kun halutaan säilyttää vähittäismyyntimonopoli, saattaa tämä merkitä EY:hyn liittymisen yhteydessä Alkon yhtiöittämistä eli vähittäismyyntin ja valmistuksen erottamista toisistaan. Itsenäisillä yhtiöillä tulee olla omat hallintelimensä. Valtionyhtiöiden toimivan johdon itsenäistä päätöksenteko-oikeutta on painotettu. Toimivan johdon valtaa ja vastuuta arvioidaan yhtiökokouksessa. Omistajan intressejä Alkossa edustavat ja tulevat edustamaan sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö sekä kauppa- ja teollisuusministeriö.

Alkoholilain 11. §:ssä luetellaan Alkon hallintoneuvoston tehtävät. Yli puolet luetelluista 14 tehtävästä on liiketaloudellisia, ja ne kuuluvat yleensä osakeyhtiön johtokunnalle (Alkossa on myös johtokunta). Vajaa puolet on puhtaasti alkoholipoliittisia tehtäviä, joista suurimman osan hallintoneuvosto menettäneen alkoholilakityöryhmän ja sen edustajien jo julkisuudessa olleiden kannanottojen perusteella. Itsekin hallintoneuvostossa neljä vuotta istuneena tiedän, että Alkon hallintoneuvoston merkittävintä päätöksenteko on alkoholipoliittista.

Oma esitykseni perustuu siihen, että hallintoneuvosto irtautuu Alkon organisaatiosta ja että sille kuuluisi Alkon nykyinen alkoholipoliittinen päätöksenteko – myös Alkoa koskeva. Täten taattaisiin yhteiskunnan suora vaikutusmahdollisuus alkoholin kauppaan.

Kustannukset katettaisiin alkoholiveron tuotolla ja maksuperustelain edellyttämällä lupamaksuilla. Näin säilytettäisiin nykyisen järjestelmän parhaat puolet ja vältettäisiin suurten muutosten mahdollisesti aikaansaamat ennalta-arvaamattomat vaikutukset. Toiminnan keskitys ja parempi koordinaatio vähentävät nykyisiä kustannuksia. Ne vähenevät senkin vuoksi, ettei lupamaksuja peritä nykyään, vaan Alko maksaa kustannukset. Alkolle kuuluisivat vain puhtaasti sen liiketoimintaan liittyvät kustannukset.

JÄRJESTÖKANNANOTTOJA

Hotelli- ja ravintolahenkilökunnan liitolla on seuraavia kokemuksia nykyisestä järjestelmästä. Lainaus on palkkasihteeri Kari Korpeleen artikkelista Pohjoismaiden alkoholipoliittikka pitäisi säilyttää. ”Vaikka alkoholikaupan hinnoittelu, verotus, saatavuus, myynti ja tuonti tulenevat muuttamaan niin alkoholijärjestel-

män osalta pitäisin tärkeänä, että nykyinen tarveharkintainen lupamenettely, myynnin tilastointi, valvonta sekä tietojärjestelmät säilyvät edelleen Alkossa itsenäisenä ja yhtenäisenä kokonaisuutena. Alkon nykyinen alkoholihallinto-osasto voisi toimia Alkon hallinto-neuvoston alaisuudessa parlamentaarisesti hallittuna. – – Nykyinen järjestelmä on joustava, tehokas, turvallinen, keskitetty ja yhteiskunnallisesti halvin ratkaisu. Kun se on parlamentaarisesti hallittu niin se on omiaan luomaan hyvät neuvottelukanavat eri sidosryhmien välillä. Loppukädessä tästäkin päättää kansan valitsema eduskunta.”

Ravintolayrittäjät toteavat, että ”alkoholipoliittisen yhteisymmärryksen ja luottamuksen puute [Alkon kanssa] on edelleen ilmeinen” (Rydman 1993, 3). Kuluneenakin talvena ovat yrittäjiä edustavat etujärjestöt vaatineet täydellistä vapautta, vaikka kaikissa Keski-Euroopan EY-maissa säädellään alkoholin kauppaa. Toisaalta samassa pääkirjoituksessa todetaan myös halu vaikuttaa alkoholipoliittikkaan: ”Pyrikäämme vastapainoksi luottamukselliseen yhteistyöhön yhteiskunnan, tuottajien ja jakelua hoitavien ravintoloitsijoiden kanssa asiakkaita unohtamatta.”

Viimeksi mainittuun kannanottoon voi täysin rinnoin yhtyä. Alkoholijärjestelmä pelaa vain, jos sen osat toteuttavat motivoituneesti lain päämääriä. Motivoituneisuus tulee osallistumisesta päätöksentekoon. Suomessa yhteiskunnallinen vaikuttaminen tapahtuu poliitikkojen avulla.

Keskustelussa on ollut piirteitä, että EY:n varjolla yritetään liiketaloudellisista lähtökohdista aikaansaada muutoksia, joita ei ole demokraattista kautta aikaansaatua. Valtion alkoholitulolle olisi monta ottajaa. Yhteiskunta saisi edelleenkin maksaa lisääntyvät haittakustannukset.

1990-luvulla ovat kansan alkoholipoliittiset asenteet jatkuvasti tiukentuneet. Gallupin mukaan tällä hetkellä nykyistä järjestelmää kannattaa 44 prosenttia kansasta, löysentää haluaisi 37 prosenttia ja tiukentaa 15 prosenttia. Eli nykyisen järjestelmän takana on 59 prosenttia kansasta.

ALKON ROOLIN MUUTTUMISESTA

Alkon rooli tulee olennaisesti muuttumaan, kun nykyiset 14 000 anniskelu- ja vähittäismyyntilupaa siirtyvät pois sen hallinnosta ja tietojärjestelmistä. EY-vaiheessa kaikkia alkoholin myyjiä tulee kohdella sa-

manlaisesti. Tällöin ei voida lähteä siitä, että yksi myyjä myöntäisi itselleen luvat, valvoisi itseään ja tilastoi kilpailijoidensa myynnit. Alkon myyntiä ei voi myöskään rasittaa kustannuksilla, joita kilpailijoilla ei ole.

On myös selvää, ettei alkoholihallinto voi olla Alkon liiketoimintaorganisaatiossa. Kanadassa tämä on ratkaistu siten, että vähittäismyyntillä ja lupahallinnolla ovat omat parlamentaarisesti johdetut organisaationsa. Parlamentarisuus on myös USA:n alkoholijärjestelmien silmiinpistävä piirre.

Alkoholihallinnon siirtäminen suoraan hallintoneuvoston alaisuuteen edellä mainitulla tavalla on myös tietojärjestelmien kannalta paras ratkaisu. Suomen alkoholitiedostot ovat ainakin länsimaiden parhaat. Alko kerää tietoa alkoholipoliittista päätöksentekoa ja muita viranomaisia varten. Samaa kehitystietoa annetaan mm. ravintola-alan etujärjestöille.

Suomen alkoholijärjestelmän toimivuutta ei ole arvosteltu. Itse asiassa kansainväliset tutkimukset ovat osoittaneet, että se on toiminut todella hyvin. Sen keskitetty luonne on mahdollistanut nopeat ja koko maan kattaneet toimenpiteet, kuten salmiakkikossukin osoitti. Ruotsissa tilastomattoman kulutuksen osuus

on kaksi kertaa (40 %) ja Norjassa kaksi ja puoli kertaa (50 %) suurempi kuin Suomessa.

On ymmärrettävää kilpailunäkökohdista, että Alkon kaupallistuessaa halutaan eroon alkoholihallintotehtävistä. Tiukka valvoja ei ole hyvä myyjä. Tämä ajattelu näkyy jo siinä, että Alkon Kaupan liiketoimintaryhmä haluaa eroon viranomais-tehtävistä. Käytännössä tämä on näkynyt laissa säädetyn ravintoloiden valvonnan heikkenemisenä.

EY:n maalausunnossa todetaan, että ”alkoholimonopolin terveyttä edistävä tavoite voidaan suorittaa vähemmän kilpailua rajoittavin toimenpitein”. Jos myös alkoholin vähittäismyynnin monopolisoinnista joudutaan luopumaan, merkitsee tämä sitä, että ainakin siirtymävaiheessa alkoholihallintoviranomaisella tulee olla riittävästi valtaa puuttua epäkohtiin, eivätkä organisatorisetkaan muutokset saisi siten olla suuria ja yhtäkkisiä. Asia on korostunut Suomessa, jossa Alkon alkoholihallintotehtävät ovat olleet olennaisesti laajemmat kuin muissa Pohjoismaissa.

KUNNALLINEN DEMOKRATIA

Nykyistä parlamentaarista järjestelmää täydentää kunnallinen demokratia. Lupi-

en myöntämisen yhteydessä on kunnilla oikeus vaikuttaa alkoholin myyntiin alueellaan. Päätösvaltaa on käytetty lähinnä keskiolutkieltokunnissa.

Yrittäjien oikeusturva edellyttää yrittäjien samankaltaista kohtelua eri puolilla maata. Siksi lakiin perustuvat alkoholipoliittiset lupien myöntämisperiaatteet ovat meillä valtakunnalliset. Ruotsissa ja Norjassa yrittäjät valittavat jatkuvasti eriarvoisesta kohtelusta, koska kunnan poliittisista voimasuhteista riippuen kunnallisella tasolla voi olla tavoitteena esim. vaihtoehtoisesti raittiuspolitiikka tai työllistämispolitiikka. Norjassa jopa sosiaaliministeri on kiinnittänyt yrittäjien erilaiseen kohteluun vakavaa huomiota.

Alkoholilaki ja sen periaatepykälä ovat samat kaikille, eikä niiden toteuttamisessa voi soveltaa kunnallista demokratiaa, siksi alkoholin myynnin ja anniskelun valvonta on lupaviranomaisella kuten kaikissa muissakin maissa. Tiedonkulku ja toimenpiteiden teho on nopeimmat ja parhaat silloin, kun viranomaisella on oma kenttäorganisaationsa. Sillä on lainsäädäntöön liittyvä erityisjuridiikan tuntemus myös kentällä, mikä vähentää puutteellisten papereiden edestakaisin lähettelyä ja nopeuttaa käsittelyä. Kunta-

puolelta voidaan mainita esimerkkinä tälläkin hetkellä puoli vuotta viipynyt kunnan lausunto.

Myös tietojärjestelmät ja liikesalaisuuksien säilyttäminen edellyttävät keskitettyä järjestelmää. Se on halvin ratkaisu nopeuden, virheettömyyden, koulutuksen, henkilökustannusten ja laitteiden hankinnan kannalta.

Yksi syy kunnallisen alkoholitarkastusjärjestelmän purkuun oli mm. se, että tarkastajien runsas määrä (kuntia on nyt 455), eritasoisuus ja vaihtuvuus aiheuttivat sen, että koulutus ja siten ammattitaito oli heikko. Tarkastajien linja oli hyvin erilainen riippuen siitä, oliko kyseessä raittiuslautakunnan jäsen, poliisi tai vaikka entinen ravintolatyöntekijä. Tarkastajien ammattitaidottomuus työllisti Alkon paikallisia valvojia. Valvonta edellyttää yhteistä arviointitaustaa. Yksi tarkastettava ravintola ei taannut ammattitaidon kehittymistä.

Alkoholiolojen yleisuuranta kuuluu luonnollisesti kunnalle, jolla on nytkin lain suoma oikeus puuttua lupien myöntämiseen. Kunta voi tehdä myös esityksiä lupaviranomaiselle, joka voi ryhtyä toimenpiteisiin lainsäädännön, Alkon hallintoneuvoston sekä sosiaali- ja terveysministeriön antamien valtakunnallisten

ohjeiden perusteella ottaen huomioon yrittäjien tasaver-
taisen kohtelun koko maas-
sa.

IIRON PUKINSORKKA

On valitettu sitä, että koko kansa joutuu kärsimään niiden vuoksi, joilla on alkoholi-
ongelma. Kansainvälisesti terveyshuollon kustannuk-
sista aiheutuu 40–60 prosenttia tavalla tai toisella al-
koholista. Jos järjestelmä vapautettaisiin täysin, se merkitsisi sitä, että koko kansa joutuisi maksamaan veroina suuremmat terveydenhuollon kustannukset, samalla kun alkoholin myyjien tulot kasvaisivat. Ennaltaehkäisy on halvempaa ja sen kohteille paljon miellyttävämpää, jos sillä säilytetään perhe ja työpaikka.

Alkoholivero ei syyttö-

mään satu. Ne, jotka juovat, myös maksavat. Kumman valitset? Halvan alkoholin ja suuret sairaalakustannukset vai päinvastoin? Tosin taitaapa Iiro olla suurin alkoholiveron laskun este.

Iiron pukinsorkka asiassa joka tapauksessa näkyy, onhan alkoholijärjestelmä osa suomalaista viime vuosina purettua sosiaaliturvajärjestelmää, joka on rakennettu heikoimpien tueksi. Yleensä suurkuluttajalla on terveysongelmien lisäksi vakavia sosiaalisia ongelmia. On vain niin, että usein tämän päivän säästöt ovat tulevaisuuden kustannuksia.

Nykyinen hallitus on pyrkinyt yksityistämään valtion tarjoamia palveluja. Julkishallinnon keventäminen on asetettu tavoitteeksi myös valtion organisaatioiden uudistamista miettiville työ-

ryhmille. Viranomaistehtävien siirtämisessä ministeriöön on käymässä juuri päinvastoin. Ollaan luomassa yksi uusi hallintotaso lisää. Siitä Iiro ei tykkää.

KIRJALLISUUS

Alkoholilain uudistamistyöryhmä. Osa I. Työryhmämuistio 1992:15. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 1992

Korpela, Kari: Pohjoismaiden alkoholipolitiikka pitäisi säilyttää. Ravintolohenkilökunta 1993: 1, 11

Rydman Juha: Viini ilahduttaa elämän. Vitriini 65 (1993): 1, 3

Tigerstedt Christoffer: EY:n ja alkoholipolitiikan muuttuvat kasvot. Alkoholipolitiikka 58 (1993): 1, 40–43

Österberg Esa: Euroopan yhdentymisen vaikutukset alkoholimonopoleihin. Alkoholipolitiikka 58 (1993): 1, 3–15.

JUHANI HAKALA