

Oliko Alkon purku perikato vai uuden alku?

LEENA WARSELL

Kansalaisten enemmistö kumosi kieltolain neuvoo-antavassa kansanäänestyksessä vuonna 1931. Sen tilalle alettiin pulavuosien runtelemassa maassa nopeaan tahtiin rakentaa laillista alkoholi-järjestelmää, suomalaista alkoholimonopoliyhtiötä, jonka haltuun uskottiin myynnin, tuonnin, viennin ja valmistuksen yksinoikeudet. Kansalaiset ovat olleet Alkon erityisessä suojeluksessa ja valvonnassa, vaikka he eivät aina olekaan tarkalleen ymmärtäneet syytä siihen. Kansalaisilla taas on oikeus saada tietää, miten ”oma instanssi” lopulta purettiin ja mitkä olivat purkamiseen joh-taneet syyt.

Seuraavan kerran kysyttiin suoraan kansalai-silta 1990-luvun puolivälissä halukkuutta liittyä Euroopan unioniin. Pulavuosiin verrattavan la-man kanssa painiskelleet suomalaiset halusivat, ruotsalaiset samoin, mutta eivät norjalaiset. Kai-killä kolmella maalla oli alkoholimonopoliyhtiöt, jotka kuitenkin erosivat monella tapaa toisistaan. Euroopan unionin päätavoite on avata rajat ta-varoiden, ihmisten ja palveluiden vapaalle liik-kumiselle. Monopolitoiminta ei sovi yhteen täl-laisen periaatteen kanssa. Miten alkoholipolitiikan kulmakiville tässä myllerryksessä kävi? Miten suomalainen alkoholimonopoli Oy Alko Ab sopeutettiin ja itse sopeutui EU-jäsenyyden vaati-muksiin? Mitkä olivat EU:n todelliset reunaeh-dot ja mikä taas kotimaisista paineista kummun-nutta muutosvaadetta?

Alko ja sen purkamisen yksityiskohtaiset vaiheet ovat olleet useista jo tehdyistä tutkimuksis-

ta huolimatta varsin pimennossa; edes keskeisintä poliittista vastuuta kantaneet tahot tuskin tun-sivat purkamisen ja sopeuttamisen koko proses-sia. Sen lisäksi olin hämmentynyt niistä vuosi-tuhannen vaihteeseen sijoittuneista tutkimustul-kinnoista, joiden mukaan alkoholipolitiikkaa ”ei enää ole” ja sen aika on auttamattomasti ohi. Miten voi olla ohi jokin sellainen, jonka kansanter-veydellinen riskivaikutus on suurimmillaan ko-konaiseen sataan vuoteen? Ja jos jotain oli ohi, niin mitä se oli?

Arvioin kuluneen riittävästi aikaa niistä 1990-luvun vuosista, jolloin kaikki muutokset tehtiin. On mahdollisuus ottaa etäisyyttä ja arvioida men-nyttä ja sitä vasten peilata tulevaa. Valtaosa Al-kon muutosprosessiin osallistuneista alkoholi-poliittisesta ”eliitistä” oli vielä muistamis- ja muis-telukunnossa, mutta aika oli jo ajanut pahimman taktiikkavaiheen ohi. Halusin saattaa jälkipolvien tietoon sen, miten suomalainen alkoholipolitiikka muotoutui nykyiseen muotoonsa ja miksi. Il-man tätä tietoa uuden hahmottaminen tulisi ole-maan erityisen vaikeaa.

Tutkimuksen tavoitteet

Alko oli jo 80-luvulla suuri monialayritys, vaika se tunnettiin edelleen ”pitkäripaisena” eli al-koholin vähittäismyynnin monopolina. Teen joh-topäätökseni pääasiassa sosiaalipoliittisesta näkö-kulmasta, en yritys- enkä kauppapolitiikan.

Alkoholimonopoliyhtiön yksinoikeuksista on tutkimusten mukaan sosiaali- ja terveystaloudellista merkitystä vain vähittäismyynnin monopolilla. Se hillitsee alkoholin kokonaiskulutusta ja sitä kautta haittoja kuin myös suitsii alan yksityistä voitontavoittelua. Olen ottanut vähittäismyyntimonopolin

Kirjoitus perustuu lectio praecursoria -luentoon. So-siaalipolitiikan alaan lukeutuva väitöskirja Perika-to vai uuden alku? tarkastettiin Helsingin yliopistos-sa 24.9.2005.

säilyttämisen ja säilyttämishalun Alkon ydintehdävän indikaattoriksi. Alkoholipolitiikan joutuminen osaksi isompaa kokonaisuutta eli ETA- ja EU-neuvottelujen omiaan paljastamaan alkoholikysymysten todellisen painoarvon suomalaisessa yhteiskunnassa ja avautuvien markkinoiden kontekstissa. Olivatko juhlapuheiden retoriikka ja varsinaisen toimintapolitiikka ristiriidassa keskenään?

Alkon purku on se murroskohta, jossa joudutaan sekä hiomaan alkoholipolitiikkaa puolustavat argumentit että paljastamaan alkoholialaan liittyvät intressit aiempaa selkeämmin. Se vertautui mielessäni talouspolitiikan tutkijoiden kiinnostukseen lamailmiöstä, joka paljastaa talouspolitiikan rakenteita ja tehtyjä ratkaisuja.

Peruslähtökohtanani on ollut analysoida alkoholipoliittista päätöksentekoa Alkon purkamisen kautta. Tutkimukseni on ennen kaikkea alkoholipoliittisten ”eliitin” toimien, ajatusten, päätöksenteon ja niiden valmistelun läpivalaisua. Olen yksityiskohtaisella, suorastaan pikkutarkalla prosessin seurannalla pyrkinyt kurrottamaan myös niihin vallan kabinetteihin, joihin meiltä tavallisilta kansalaisilta usein on pääsy kielletty.

Näkökulmani on sosiaalipoliittinen: alistan koko prosessin nimenomaan sosiaalisen analysoinnille. Näin kirjan juoni on vähittäismyynnin monopolin henkinjäämistarina, ei sen kaatamistarina. En myöskään lähde erittelemään sitä, onko ja oliko monopolin yksinoikeuksien säilyttäminen paras tapa pitää alkoholin kulutus ja haitat kurissa. Se vaatisi ihan oman tutkimuksensa ja esimerkiksi monopolin yksityistämisvaihtoehtojen punnitsemista. Otan Alkon ydintehdävän haittojen minimoimiseksi ikään kuin annettuna – alkoholilain kantavana velvoitteena.

Prosessin rekonstruointi on sekä ohut että yksityiskohtaisen syvä. Siitä puuttuvat monien merkittävien ja siihen vaikuttaneiden tahojen näkökulmat: median (Helsingin Sanomien pääkirjoituksia lukuun ottamatta), kansalaisjärjestöjen ja esimerkiksi ravintolaelinkeinon, sen hallinnan ja valvonnan. Alkon myymälähenkilöstöllä olisi varmasti ollut paljon omakohtaista kokemusta muutoksesta ja siihen sopeutumisesta, mutta sen olen nyt joutunut rajaamaan pois.

Tutkimusmenetelmät

Miten päästä käsiksi edellä kuvattuun problematiikkaan? Tutkimusmenetelmäni ovat kvalitatiiv-

visia: olen yhdistellyt sisällönanalyysia, argumentaatioteoriaa ja -tekniikoita sekä tapaustutkimusta. Mitään menetelmistä en sovelta suoraan, vaan olen tehnyt niistä eräänlaisen yhdistelmän, jolla pureudun kiinni monimutkaiseen ja monitoimijaiseen prosessiin.

Aineistoni on varsin heterogeeninen. Se sisältää laajan arkistomateriaalin, minkä lisäksi olen haastatellut yhtätoista Alkon purkamisen keskeistä vaikuttajaa Alkon ja sosiaali- ja terveystieteiden silloisessa johdossa. Lisäksi olen hyödyntänyt laajalti painettua lähdeaineistoa: tutkimuskirjallisuutta, vuosikertomuksia ja -kirjoja, alan lehtiä, muistelmateoksia.

Aloin jäljittää purkuproessia kuin takaperoinen dekkarikirjailija, lopusta alkuun. Alkon konserni hajotettiin 1997 keskeisten ministeriöiden ja maan hallituksen toimesta. Miten siihen oli tultu? Mitä tapahtui, missä järjestyksessä ja kenen toimesta? Tapahtumista alkoi piirtyä eräänlainen kronologinen kartta. Ensin alkoivat hahmottua merkittävät käännekohtat, sitten vähitellen tapahtumien kulku ja niiden yksityiskohtainen mosaiikki. Kun sitten tarkastelin näitä solmukohtia ja niiden ajallisia tiheytyksiä eri toimijoiden näkökulmasta, sain selville koheesion tai sen puutteen: miten erilaiset tai yhteneväiset toimijoiden näkökulmat olivat. Ne risteyskohdat, jotka jo sinänsä näyttivät sisältävän erisuuntaisia tai jopa aivan vastakkaisia pyrkimyksiä, olivat prosessin kannalta kaikkein kiinnostavimmat – ja kaikkein paljastavimmat.

Tutkimuksen päätulokset

Kuten alussa mainitsin, ”sosiaalisen” indikaattoriksi otin vähittäismyynnimonopolin, sen yksinoikeuksista kiinni pitämisen, puolustamisen tai sen purkamishalun. Prosessin alkuvaiheessa paljastui, että käsitykset ristiriitaiset intressit sovittelevasta alkoholijärjestelmän olemassaolosta olivat kovin heikot: kukin toimija havahtui itsekseen ja eri aikaan niihin mahdollisiin muutoksiin, joita ETA- ja EU-jäsenyydet olisivat alkoholijärjestelmälle tuomassa. Alkoholikomitean mietinnössä (Komiteamietintö 1989: 1) ei lainkaan tarkasteltu markkinoiden vapautumista alkoholipolitiikan perspektiivistä, vaan siinä tyydyttiin linjaamaan tulevaisuusvaihtoehdot entisen pohjalta. Raittiusliikkeen kannanotossa (Komiteamietintö 1989: 63) jo poimittiin EY-tuomioistuinkäy-

tännöstä esimerkkejä, jotka ennakoivat pohjoismaisten alkoholiyhtiöiden sopeuttamista.

Alkoholilain kokonaisuudistus on yksi solmu-kohta, jossa toimijoiden tulkinnat ja näkemuserot alkoivat tihentyä ja eriytyä. ETA-sopimuksen aika oli vielä yhtenäistä: alkoholikysymystä ei oteta lainkaan esille. Kuviteltiin, että yhteispohjoismaisella yksipuolisella julistuksella voidaan säilyttää kaikki monopolioikeudet. Kun EY/EU-neuvotteluja alettiin käydä, alkoholikysymykset nousivat yhdessä aluepolitiikan ja maatalouden kanssa osaksi näitä neuvotteluja. Alko linjaa oman strategiansa kesällä 1992: silloin Alko on kypsä luopumaan muista kuin vähittäismyynnin monopolistaan. Vähittäismyynnin yksinoikeuksien säilymisen mahdollisuutta oli vilautellut jo Antti Satali vuonna 1989 ja saman näkemyksen vahvistivat tutkija Elena Savian johtopäätökset vuonna 1993.

Alkon strategian takana oli pitkälle Heikki Koski, joka oli kirjannut päätöksenteon pohjaksi muistioonsa neljä mahdollista vaihtoehtoa. Niistä Alkon johto syksyllä 1992 valitsi kohdan 2 eli vähittäismyynnin monopolin säilyttäminen. Tähän saakka Alko oli periaatteessa pitänyt kiinni kaikista monopoliyhtiön yksinoikeuksista. Vielä tässä solmukohdassa Alko valitsi ”sosiaalisen” eli tärkeimmän monopolinsa puolustamisen. Muistion paljastavin seikka oli kuitenkin se, että Alko oli valmis jopa täyteen yksityistämiseen, mutta se ei missään olosuhteissa ollut valmis luopumaan konsernistaan. Se oli suljettu vaihtoehdon ulkopuolelle. Eli konsernin säilyttäminen oli Alkon ykköslinjaus, ei vähittäismyynnin monopoli. Alkoholilasta vastaava, EU-jäsenyyttä vastustava ministeri Toimi Kankaanniemi taas ei olisi halunnut luopua edes tukkumyymint monopolista vähittäismyynnistä puhumattakaan.

Aloin sitten jäljittää, miten konsernista kiinnipitäminen vei purkuprosessia eteenpäin. Useat asiantuntijatahot, EU mukaan lukien, olivat muistuttaneet, että monopoli pitää sopeuttaa mahdollisimman syrjimättömäksi ja ettei sillä saa olla ”institutionaalisia yhteyksiä” muihin konsernin monopolivapaisiin toimintoihin (mm. valmistus). Sosiaalisesta ydintehtävästä kiinnipitäminen olisi edellyttänyt yhtenä vaihtoehtona myös konsernin hajottamista. Koski ja muu Alkon johto pitivät kuitenkin tiukasti konsernimallista kiinni. Pääjohtajaksi syyskuussa 1994 tullut Ilkka Suominen yhtiöitti Kosken jo tekemän ehdotuksen pohjalta Alkon niin pitkälle, kuin se oli

mahdollista ilman konsernin purkamista. Alko valmistautui purkamaan mieluummin vähittäismyynnin monopolinsa kuin konsernirakenteensa. Sosiaalinen oli hävinnyt semifinaalit. Tulisiko se häviämään myös finaalin?

Oikea tunnussana näytti nyt olevan Alko-konserni. Miksi sekä Koski että Suominen pitivät siitä niin tiukasti kiinni? Sosiaalipoliitikko Kosken olisi luullut pistävän sosiaalisen, ”alkoholipolitiikan yhteisen hyvän”, kaiken muun edelle. Suomisen viitekehys oli tyystin toinen: entinen kauppa- ja teollisuusministeri tuli Alko-konserniin kansainvälistääkseen ja yksityistääkseen. Kosken eroilmoitus 11.11.1993 on juonellinen käännekohta: se mahdollisti täysin uudenlaisen markkinaorientoituneen toimintastrategian. Monopolia kyllä tarvittiin, mutta ei sosiaalisesti vaan taloudelliseen, Alko-yrityksen kansainvälistämiseen. Alko-konsernissa tehtiin heti merkittävä linjaratkaisu: Kosken aikana sinne perustetut uudet innovatiiviset toimialat alettiin nyt nähdä tuottamattomina rönsyinä ja ne ajettiin alas tai myytiin. Monialayritys palasi juurilleen: viinantuotanto nähtiin uuden Alkon kantavana peruspilarina. Kun Nokia oli vaihtanut ”kumisaappaansa” uuteen teknologiaan, valitsi Alko ”kumisaappaat” eli viinantuotannon maailmanvalloituksensa lähtökohdaksi. Konserni virtaviivaistui hetkessä: monopoli-sanakin joutui kiellettyjen sanojen listalle.

Alkon valvoja oli sosiaali- ja terveysministeriö. Miten se, ”sosiaalisen” ylivalvojana, suhtautui konsernin uuteen tulemiseen? Suomisen valinta oli viesti: se herätti valvovan ministeriön. Kulminaatiopiste osui juhannukseen 1997, jolloin ministeriön edustajat käyvät vain ilmoittamassa Alko-Yhtiöille, että Alko Oy eli vähittäismyynnin monopoli irrotetaan konsernista itsenäiseksi yhtiöksi. Ministeriö ratkaisi finaalin: se pakotti Alkon valitsemaan sosiaalisen hajottamalla konsernin. EU:n myönteinen monopolipäätös 23.10.1997 vielä omalta osaltaan sinetöi sosiaalisen valinnan.

Asiakirjoista käy lopulta ilmi se, miksi kumpikaan Alkon pääjohtaja ei halunnut konsernin hajottamista. Alkossa ei uskottu vähittäismyymint monopolin säilymiseen asiantuntijalausunnoista huolimatta. Alko-konsernin rahoitusrakenne ja kansainvälistyminen tarvitsivat monopolin rahavirtoja ja Alkon miljardiomaisuutta. Kyllä Alkossakin ymmärrettiin, ettei konsernissa voinut pidemmän päälle olla sekä monopoli että va-

paan kilpailun piirissä olevia toimintoja. Konsernia valmisteltiin tuleviin vapaisiin markkinoihin. Se olisi ollut kova sana elinkeinon kovenevasa kilpailussa. EY-tuomioistuimien sekoitti pelin.

Oliko kyseessä perikato vai uuden alku? Omissa johtopäätöksissäni olen tullut vahvasti jälkimmäisen kannalle. Alkon hyvä ei enää oikein samastunut alkoholipolitiikan hyvään. EU teki meille palveluksen. Aloin nähdä EU:n enemmänkin

eräänlaisena uskonpuhdistajana ja ajattelun vapauttajana. Alkoholikysymys ei koskaan ole vapaa ristikkäisistä intresseistä: ne voidaan nyt tunnustaa ja tehdä läpinäkyviä valintoja sosiaalisten, valtiontaloudellisten, kaupallisten, elinkeinopoliittisten tai työvoimapolitiittisten painotusten välillä. Demokratiaa on se, että tiedetään, mistä valitaan, mitä valitaan ja mitä valinnasta seuraa.