
Alkoholipolitiikka ja valtion rakennemuutokset

Säännöstelystä valikoivaan sääntelyyn

Sakari Hänninen

ALKOHOLIPOLIITTISEN LIBERALISOINNIN TAUSTA

Simone de Beauvoir ja Jean-Paul Sartre vierailivat Helsingissä 1950-luvun puolivälissä. Beauvoir kertoo vierailustaan omaelämäkerrassaan. Hän kertoo rumasta kaupungista, jota ympäröi upea meri. Rumuus tuntuu Beauvoirille olevan valjuuden ja ankeuden kokemus. Tätä kokemusta korostivat vastoinkäymiset, jotka liittyivät vapaa-ajan viettoon ja alkoholiin. Kun Beauvoir ja hänen ystävänsä halusivat tiiviin kongressipäivän jälkeen rentoutua tottumaansa ”eurooppalaiseen” tapaan, he törmäsivätkin jatkuviin kieltoihin: ei yhtään kahvilaa eikä kauppaa auki. Hiljaisuus kaikkialla. Hotellin baari oli sulkeutuksessa. Kun he sitten yrittivät ostaa pullon hotellihuoneeseensa, tarjoilija ilmoitti, että se on mahdotonta. Täytyi tyytyä veteen. Sitä juodessaan ystävykset manasivat pohjoismaista puritanismia.

Beauvoirin ja Sartren vierailu tapahtui siis 50-luvun puolivälissä eli pari vuotta ennen nk. länsikaupan vapautumista. Helsingissä vieraileva turisti saattaa vieläkin törmätä samanlaisiin kieltoihin ja manata samoilla sanoilla. Tällä välillä on Suomessa kuitenkin tapahtunut suuri muutos: alkoholipolitiikan liberalisointi — ja alkoholin kulutuksen kasvu. On kiinnostavaa, että Beauvoirin ja Sartren kaltaiset maailmanmatkajat ennakoivat muutoksen välttämättömyyden tai jo ennakolta kokivat sellaista, mikä vasta myöhemmin joukkomitassa nousi muutoksen vaatimukseksi.

Ainutkertaisten yksilöllisten kokemusten kasvaminen joukkomittaiseksi edellyttää yleiset ehtonsa. Alkoholipolitiikan liberalisoinnissa länsikaupan vapauttaminen mursi Suo-

nessa tärkeän padon. Tavarasuhteiden leviämisen myötä ihmisten vapaa-aika tuli ratkaisevalla tavalla markkinoista riippuvaiseksi. Vapaa-ajasta tuli kulutuksen maailma ja tavarasta vapaa-ajan vieton väline. Sellaiset vapaa-ajan vieton välineet, jotka eivät olleet vapaasti markkinoilta saatavissa, tuntuivat olevan tapahtuvan kehityksen ristiriitaisia esteitä. Alkoholi oli tällainen erityinen tavara, kontrollin kohde. Tavarasuhteiden leviäminen suomalaiseseen vapaa-aikaan, vapaa-ajan elinkeinojen kasvu, törmäsi siis alkoholiin erityisenä kontrolloituna kulutuskohteena. Tämä törmäys synnytti painetta tehdä alkoholista tavallinen tavara tavaroiden joukossa. Minäkään erityisen painostusryhmän yksityisestä intressistä ei ollut kysymys (ks. tästä kehityksestä Mäkelä 1981). Alkoholipolitiikan liberalisointivaatimus kohosi esiin yleisistä vapaa-ajan vieton toiveista, aikalaistajunnasta, jota syystä voi kutsua yleiseksi mielipiteeksi. Yhtä hyvin sitä voi kutsua markkinasuhteiden leviämisen vauhdittamaksi kulutusideologiaksi, joka saa helposti poliittisen ulottuvuuden.

VASTAAKO ALKOHOLIPOLIITTIKAN LIBERALISOINTI YLEISTÄ KEHITYSTÄ?

Aikaisempaa liberaalimpi alkoholilainsäädäntö toteutettiin Suomessa vuosina 1968—69. Muutos oli *erityisen ideologisesti välittynyt*. Taustalla oli puolestaan markkinasuhteiden kehitys, mutta mitkään erityiset tuotannolliset tai yleiset taloudelliset intressit eivät muutosta suoraan sanelleet. Tietenkin esimerkiksi valtiontalouden rahoitusnäkökohdat tekivät ratkaisun helpommaksi, mutta liberalisoinnin motiivina niitä tuskin voidaan pitää.

On helppo tulkita, että alkoholipolitiikan

liberalisointi merkitsi valtion otteen keventymistä. Tästä näkökulmasta tulos tuntuu paradoksaaliselta: Alkoholipolitiikan liberalisointi on ristiriidassa yleisen valtiointervention kasvun kanssa, vaikka molempien perusta viime kädessä on ollut markkinasuhteiden kehitys. Alkoholipolitiikan liberalisoinnin ja valtiointervention kasvun ristiriitaa voidaan kuitenkin pitää näennäisenä. Ristiriidan näennäisyyttä voidaan selittää eri tavoin (ks. Mäkelä 1981, 22).

Ensimmäinen selitys

Markkinoiden kehitys ei ole yksiviivainen prosessi. Markkinat kehittyvät eriaikaisesti ja epätasaisesti. Markkinoiden ydinvyöhykkeissä tapahtuva kehitys on erotettava ulkovoimien vaikutuksesta. Kun ulkovoimien vaikutuksesta markkinoiden yhteyteen liitetään uusia aloja, kuten esimerkiksi maataloudessa on tapahtunut, niin voidaan puhua markkinoiden laajentumisesta. Markkinoiden syventymiseen liittyvät ilmiöt puolestaan tapahtuvat ydinvyöhykkeissä, jollainen on esimerkiksi markkinoiden kyllästyminen riittävän kysynnän puuttuessa. Markkinoiden laajentumisen näkökulmasta alkoholipolitiikan liberalisointia voidaan pitää kehityksen johdonmukaisena eikä ristiriitaisena tuloksena. Kun yleinen valtiointervention on paljolti vastaus markkinoiden syventymisen ongelmiin, kriiseihin, niin alkoholipolitiikan liberalisointi taas pyrkii laajentamaan markkinoita tukien kehitystä, joka tekee alkoholista tavallisen tavararan. Toisin sanoen markkinasuhteiden leviäminen ja valtiollistuminen voivat hyvin kulkea käsi kädessä. Vastaavasti valtiollisen sääntelyn purkamisen ja tiivistämisen voivat tapahtua samaan aikaan, sillä valtion toimet ovat valikoivia.

Alkoholipolitiikan liberalisointia on epäilemättä tulkittava ja osittain myös selitettävä markkinakehityksen kaksijakoisuuden kautta. Ongelmaksi vain tällöin muodostuu, että markkinoiden kehityksen oletetaan suoraan suuntaavan valtion toimenpiteitä. Edellähän sitä vastoin korostin, että alkoholipolitiikan liberalisointi oli erityisen ideologisesti välittynyt. Onkin etsittävä myös muita selityksiä, mikäli halutaan perustella esitetyn ristiriidan

näennäisyys.

Toinen selitys

Alkoholipolitiikan liberalisoinnin ja yleisen valtiointervention kasvun ristiriitaa voidaan tulkita itse tapahtuman tasolla. Ristiriitaa voidaan pitää näennäisenä, mikäli tulkitaan, että erityinen alkoholipolitiikka yksityisen kulutuksen sääntelynä on nyttemmin sulautunut hyvinvointivaltion yleisiin, siis taloudellista arvonlisäystä edistäviin, tehtäviin (ks. Mäkelä 1981, 22). Muutoksen motiivina on ollut halu siirtyä alkoholin kontrollista ongelman hoitoon — Suomessa kun ongelmana ei ole ollut kulutuksen vaan juoppouden suuruus.

Kulutuksen kontrollin vähentäminen on tehnyt mahdolliseksi alkoholipolitiikan liberalisoinnin. Juoppousongelman hoitaminen taas edellyttää toisenlaista valtion sääntelyä, muihin toimiin liittyvää otetta. Liberalisoinnin ja intervention ristiriita on siis näennäinen, koska kysymyksessä on vain valtion roolin laadullinen muutos: valtion tehtävät ovat muuttuneet erityisistä yleisiksi. Tämän tulkinnan mukaan modernin valtion varhaisvaiheessa sen tehtävät supistuvat rajattuihin ja erityisiin toimiin, mutta kehityksen kulussa muovautuvat (olosuhteiden pakosta) yleiset tehtävät, jotka varsinkin tukevat taloudellista arvonlisäystä. Ongelmallista tässä tulkinnassa ei ole ainoastaan se, että siinä argumentoidaan pelkästään valtion tehtävärakenteen tasolla. Ongelmallista on oletus, että modernin valtion tehtävät ovat kehittyneet erityisistä yleisiksi.

Kolmas selitys

Sen sijaan, että katsottaisiin modernin valtion tehtävien kehittyneen yleisistä erityisiksi, voidaankin väittää päinvastaista: Modernin valtion funktiot ovat kehittyneet yleisistä erityisiksi, vaikkakaan tämä ei ole mitätöntänyt perinteisiä eli yleisiä tehtäviä. Varhaisvaiheessaan modernilla valtiolla ei ollut kuin muutama yleinen tehtävä, joista osaan alkoholipolitiittinen kontrolli kulutuksen sääntelynä kytkeytyi. Alkoholipolitiikan kannalta keskeisiä olivat valtion fiskaaliset ja julkista

järjestystä koskevat tehtävät (ks. Mäkelä & Viikari 1977, 160). Koska alkoholi oli valtion tulojen lähde ja muodosti uhkan julkiselle järjestykselle, kontrolli oli tarpeen.

Nykyään alkoholin kulutuksen kontrollia on lievennetty. Alkoholipoliittisen kontrollin lieventäminen ei ole kuitenkaan välttämättä merkinnyt valtion väliintulon vähentymistä. Se on merkinnyt valtion väliintulon tavan muutosta. *On siirrytty säännöstelystä sääntelyyn* (ks. Kosonen 1980). Vastaavanlaisia esimerkkejä löytyy aiemmilta vuosilta ulkomaankauppapolitiikasta, asuntopolitiikasta, elinkeinopolitiikasta jne. Alkoholipoliittisen säännöstelyn sijasta alkoholipoliittinen sääntely on nykyisin eriytynyt valtion lukemattomien valikoivien toimien eri piirteiksi. Alkoholipolitiikka kytkeytyy niin finanssipolitiikkaan kuin sosiaalipolitiikkaan, niin työvoimapolitiikkaan kuin teollisuuspolitiikkaan, niin hintapolitiikkaan kuin kauppapolitiikkaan, niin vapaa-ajan politiikkaan kuin nuorisopolitiikkaan. Ei voidakaan enää puhua mistään yhtenäisestä alkoholipoliittisesta sääntelystä, vaan yhteiskunnallisen kokonaisuusintämisen eri puoliin vaikuttavien toimien kirjosta.

ALKOHOLIPOLIITTISESTA KULTTUURISTA

Kaikki esittämäni kolme selitystä osaltaan perustelevat sitä, että alkoholipoliittinen liberalisointi ei ole ristiriidassa yleisen valtiointervention kasvun kanssa. On sitten kokonaan eri asia, että kaikki esitetyt selitykset ovat varsin kaavamaisia tapahtuneen — säännöstelystä sääntelyyn — kuvauksia, koska niissä joko liikutaan vain markkinoiden tai valtion tasolla.

Hyväksytyjen selitysten — ensimmäisen ja kolmannen — yhdistäminen ei olekaan suoraan mahdollista, sillä markkinataloutta ja valtiota, alkoholin taloutta ja alkoholipolitiikkaa ei onnistuta suoraan välittämään. Muutoshan on ollut voimakkaan ideologisesti eli julkisen mielipiteen kautta välittynyt. Lisäksi on aina mahdollista, että alkoholipoliittiset toimet ovat olleet ainakin osittain symbolisia, eräänlaista ”valtiollista populismia”. Tässä tapauksessa onkin kysyttävä, mitkä mekanismit yhdistävät markkinamekanismia ja

valtiollista päätöksentekoa? Vastaukseni on: alkoholipoliittinen kulttuuri.

Alkoholipoliittinen kulttuuri on alkoholin talouden ja alkoholipolitiikan välissä, samoin kuin poliittinen kulttuuri on yhteiskuntatalouden ja valtion välissä. Alkoholipoliittista kulttuuria luonnehtivat kaikki ne yhteiskunnallis-poliittiset liikkeet ja käytännöt, jotka valtiokoneiston ulkopuolella ja ulkopuolelta toisaalta ohjaavat alkoholipoliittista mielipiteenmuodostusta ja pyrkivät alhaaltapäin painostamaan valtiollista päätöksentekoa sekä toisaalta pyrkivät vaikuttamaan mieleisensä alkoholikulttuurin muovautumiseen. Jos alkoholikulttuurin mielipideilmaston rakennetta leimaavat primaarikoodit, niin alkoholipoliittisen mielipideilmaston rakennetta leimaavat sekundaarikoodit. Tämän Juha Partasen tekemän erottelun mukaan primaarikoodit tarkoittavat alkoholin käyttöä sääteleviä arkikäsitteitä, jotka heijastavat ihmisten välittömiä kokemuksia, kun taas sekundaarikoodit tarkoittavat yleisempiä alkoholin roolia yhteiskunnassa koskevia näkemyksiä, jotka jäsenyivät ideologisen ja poliittisen prosessin välityksellä (ks. Partanen 1978).

Kun tarkastellaan alkoholipoliittisen sääntelyn kehitystä, on samalla tarkasteltava alkoholipoliittisen kulttuurin tilaa ja kehitystä. Muuten voidaan helposti tulkita, että alkoholipoliittinen sääntely on aina jollakin tapaa funktionaalisesti annettu valtion suunniteltu käytäntö. Funktionalistinen ajattelu helposti johtaa tässä siihen, että selityksen loogisen johdonmukaisuuden tavoite kääntyy tulkinaksi valtion toiminnallisesta rationaliteetista. Tällä tavalla tarkasteltavan kohteen (tässä: sääntelyn) omat ristiriidat jäävät paikantamatta — tai parhaimmillaan ne palautetaan joihinkin yleisempiin ristiriitoihin. Jos taasen alkoholipoliittisen kulttuurin tila ja kehitys otetaan huomioon tarkasteltaessa alkoholipoliittisen sääntelyn kehitystä, niin avautuu mahdollisuus paremmin arvioida sääntelyn merkitystä.

Alkoholipoliittisen kulttuurin muutokset ovat osa poliittisen kulttuurin muutoksia. Poliittisen kulttuurin muutokset ovat osa koko poliittisen järjestelmän muutoksia. Kun tässä yhteydessä tarkastellaan yleistä valtiointervention kasvua, niin voidaan havaita tiettyjä

”säännönmukaisuuksia”. Kun varhaisvaiheessaan moderni valtio *valtiokoneistona* takasi — usein suoran pakon uhalla — tietyt yleiset tehtävät, kuten oikeuden, järjestyksen, jatkuvuuden, niin kehityksen myötä nämä tehtävät ovat tulleet koko kehittyneen poliittisen järjestelmän takaamiksi. Toisin sanoen valtiokoneiston otetta on ”löysätty” alueilla, joilla poliittinen kulttuuri on kasvanut valtion yleisten tehtävien tueksi. Tämä ei päde ainoastaan järjestelmätasoisiin seikkoihin, vaan esimerkkejä löytyy myös monilta yhteiskuntaelämän eri lohkoilta, joilla on ylipäänsä harjoitettu säännöstelyä tai kontrollia. Onkin helppo kysyä, mikä on ollut alkoholipoliittisen kulttuurin merkitys Suomessa, kun alkoholipoliittisesta säännöstelystä on siirrytty erilaisiin alkoholipoliittisen sääntelyn valikoiviin muotoihin.

SUOMALAISEN ALKOHOLIPOLIITTISEN KULTTUURIN LAMA

Alkoholipoliittinen kulttuuri on alue, jonka käytännöt ainakin osittain voivat taata aikaisemmin alkoholipoliittisella säännöstelyllä tavoiteltuja asioita, kuten yhteiskunnallista turvallisuutta ja järjestystä, sosiaalisten suhteiden tasapainoisuutta, työvoiman uusintamisen sujuvuuttakin. Suomessa siis alkoholipoliittisen säännöstelyn purkaminen olisi ollut periaatteessa korvattavissa tehokkaalla alkoholipoliittisella kulttuurilla, jos sellainen olisi ollut tai kehittynyt. Mutta Suomessa oli alkoholipoliitiikan liberalisoinnin aikaan yhtä hyvin kehittymätön alkoholikulttuuri kuin kehittymätön alkoholipoliittinen kulttuuri. Suomessa tosin oli — vaikutustaan menettävä — raittiusliike, joka tuomitessaan alkoholin käytön ohitti pääkysymyksen eli alkoholiongelmat. Vaikutustaan menettävä raittiusliike ei 60-luvulla kyennytkään vastustamaan alkoholipoliitiikan liberalisointivaatimuksia — lehdistö kuunteli sitä yhä vähemmän.

Kun toisaalta väitän, että alkoholipoliitiikan liberalisointi oli Suomessa julkisen mielipiteen laukaisema, ja toisaalta väitän, ettei säännöstelyn purkamista pystytty korvaamaan kehittyneellä tai tehokkaalla alkoholipoliittisella kulttuurilla, niin tietenkin myös joudun väittämään, ettei liberalisointia vaati-

nut julkinen mielipide edustanut kehittyneitä alkoholipoliittista kulttuuria. Tämä on totta, sillä julkinen mielipide ei ollut kulttuurin vaan lehdistön tukema — lehdistön, joka oli hylännyt raittiusliikkeen (ks. Piispa 1981). Tässä on nykyisyyttä tyypillisesti ennakoiva tilanne: Julkista mielipidettä edustavat tiedotusvälineet korvasivat sellaisen poliittisen kulttuurin, jonka kantajina toimisivat erityisesti vapaat kansalaisjärjestöt ja -liikkeet, mutta myös jäsenistönsä aloitteellisuuden varassa toimivat poliittiset puolueet. Tämä tilanne on kansalaisten kannalta pysähtynyt ja passiivinen.

Tiedotusvälineiden johtaman julkisen mielipiteen ympärille ei voi kehittyä tehokasta poliittista kulttuuria, koska se ei aktivoi osallistumista alhaalta. Sen sijaan tiedotusvälineet sopivat varsin hyvin vaikuttamiseen ylhäältä. Näin nimenomaan tapahtuikin 60-luvun myötä Suomen alkoholipoliitiikassa, jossa valtiollisesta (Alkon) ideologiasta tuli virallinen. Tässä ei ole tärkeää tämän valtiollisen ideologian sisältö, vaan se, että virallinen alkoholipoliittinen ideologia tuli ylhäältä ja saattoi ”puhua” ainoastaan julkisten tiedotusvälineiden kautta. Voi tietenkin aina sanoa, ettei valtiollinen (Alkon) ideologia kaipaa mitään vapaata kansalaisjärjestöä aseentantajakseen (ks. Mäkelä 1976), mutta samalla sanotaan, ettei esimerkiksi alkoholipoliittinen valistus edellytä mitään alkoholipoliittista kulttuuria sanomansa ympäristöksi. Seurauksena saattaa olla se, ettei valistuksen sanoma — olipa se teknisesti ja sisällöllisesti kuinka taitava tahansa — pidemmän päälle vaikuta, koska se osuu sekundaarikoodien kannalta kulttuuriseen tyhjiöön (vrt. Virtanen 1981). Ylhäältä tulevista ”virallisista tietoiskuista” puhutaan vain niin kauan kuin tiedotusvälineet haluavat ja jaksavat. Lisäksi niihin vähä vähältä muodostuu valmis, passiivinen reagointitapa, koska ne eivät perustu kansalaisten oma-aloitteiseen osallistumiseen. Seurauksena on epäilemättä se, että ajan mittaan valtiollinen alkoholipoliittinen ideologia ei ole mikään vaihtoehto ja että muutakaan vaihtoehtoa ei ole, koska puuttuu alkoholipoliittinen kulttuuri. Umpikehä on valmis. Valtiollisesta alkoholipoliittisesta sääntelystä tulee helposti vain itseään ylläpitävä automatiikka. Kun ja

jos sitten alkoholin kulutus ja haitat kasvavat, niin helposti ajaututaan ongelmiin, joita voidaan vain kiertää kehässä.

Olen edellä väittänyt, että Suomesta on puuttunut ja puuttuu kehittynyt alkoholipoliittinen kulttuuri, joka korvaisi alkoholipoliittisen säännöstelyn tavoitteita. Mutta miksi puuttuu? Tähän kysymykseen ei voida vastata mistään kapeasta näkökulmasta. Kysymys on Suomen koko yhteiskunnallis-poliittisen ja ideologisen ilmaston muutoksesta, kysymys on paljolti yhteiskunnassa samaan aikaan tapahtuvasta markkinasuhteiden leviämisestä ja valtiollistumisesta. Tämän kaksinaisprosessin tuloksena muun muassa "aatteet ehtyvät", myös alkoholipoliittiset aatteet. Samoin vapaat kansalaisjärjestöt ja varsinkin puolueet yhdyntävät valtiokoneistoon, jolloin kansalaisten osallistumismahdollisuudet supistuvat. Hyvä esimerkki tästä on työväenliike ja sen järjestöt. Työväenkulttuurien lakastuminen, kabinettipolitiikan yleistyminen, ylätason eristymien, politikoinnin ammattimaistuminen, nämä lukemattomat vaihtoehtokirjallisuuden luettelemat luonteenpiirteet, merkitsevät myös kansalaisaloitteellisen alkoholipoliittisen keskustelun lakastumista. Näidenkin järjestöjen ja puolueiden ideologinen ohjelmatyö tehdään lähinnä virkamiestasolla, jolla alkoholipoliittisten kysymysten yhteys on hajonnut valtion monituisten tehtävien valikoidusti pirstomana. Tämänsuuntaista prosessia ei ylhäältä muuteta, koska sieltä se saa juuri voimansa. Vaikuttaminen alhaalta edellyttää taas kritiikkiä, jota tukahduttaa markkina-

suhteiden leviämisen prosessi. Tässä sitä ollaan, puun ja kuoren välissä.

KIRJALLISUUS

Kosonen, Pekka: Alkoholipolitiikka ja valtiointerventio. Alkoholipolitiikka 45 (2): 77—79, 1980

Mäkelä, Klaus: Alkoholipoliittisen mielipideilmaston vaihtelut Suomessa 1960- ja 1970-luvulla. Alkoholipoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimusseloste 98. Helsinki 1976

Mäkelä, Klaus: Om alkoholens ekonomi och alkoholpolitik. I: Alkohol och ekonomi i Norden. Nordiskt seminarium om alkohol och ekonomi. Vuoranta, Finland 1.—2. september 1980. Nordiska nämnden för alkohol- och drogforskning. Nordiska rådet. NU-serien B 1980: 21, s. 19—26. Stockholm 1981

Mäkelä, Klaus & Viikari, Matti: Notes on alcohol and the state. Acta Sociologica 20 (2): 155—179, 1977

Partanen, Juha: A moral climate or a recognition of alcohol problems? An analysis of changes in public opinion in Finland 1968—76. Käsikirjoitus 1978

Piispa, Matti: Raittiuskasvatuksesta alkoholivalistukseen. Suomen sanomalehdistön alkoholikirjoittelun linjat vuosina 1951—1978. Alkoholipoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimusseloste 146. Helsinki 1981

Virtanen, Matti: Valistuksen virittävyys. Kohtuus on olemassa -kampanja Alkon politiikan osana. Alkoholipoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimusseloste 147. Helsinki 1981.

English summary

Sakari Hänninen: Alkoholipolitiikka ja valtion rakennemuutokset. Säännöstelystä valikoivaan sääntelyyn (Alcohol policy and structural changes in the state: from control to selective regulation)

The liberalization of alcohol control in Finland in the late 1960s was to a very great extent ideologically mediated, i.e. catalyzed by public opinion. The article argues that such explanatory schemes that attempt to mediate directly the market mechanism and the state, changes in the alcohol economy and changes in alcohol policy do not meet with success. On the contrary, this issue calls for attention to be

focused on the climate of alcohol policy. From this perspective it can be proposed that the abolishment of alcohol control measures could have been replaced by an effective climate of alcohol policy. Then security and order in society, the tranquillity of social relations, and the continuity of labour reproduction could have been achieved as well. This has not, however, happened in Finland, because the nation lacked and still lacks not only a developed alcohol culture but also a developed alcohol policy climate as well. This is one reason lying behind current alcohol problems. The official and

public ideology for alcohol policy is isolated in that it communicates only with the media and not with

the climate of alcohol policy.

Alkoholipolitiikka Vol. 46: 328—333, 1981