

*2000-luvun alkoholiohjelma*

---

**Yhteistyötä ja vastuuta**

## KUVAILEHTI

### Julkaisija

Sosiaali- ja terveysministeriö

### Julkaisun päivämäärä

28.2.2001

---

### Tekijät (toimielimestä: toimielimen

nimi, puheenjohtaja, sihteeri)

Päihde- ja raittiusasiain neuvottelukunta

### Julkaisun laji

Työryhmämuistio

puheenjohtaja Osmo Soininvaara

sihteeri Ari Saarto

### Toimeksiantaja

Sosiaali- ja terveysministeriö

---

### Toimielimen asettamispvm

14.11.2000

---

### Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen)

2000-luvun alkoholiohjelma. Yhteistyötä ja vastuuta  
(2000-talets alkoholprogram. Samarbete och ansvar)

---

### Julkaisun osat

#### Tiivistelmä

Maailman terveysjärjestö hyväksyi syksyllä 1999 Euroopan 2. alkoholiohjelman, joka liittyy laajaan koko Eurooppaa koskevaan Terveys 21 –ohjelmaan. Sosiaali- ja terveysministeriö antoi toukokuussa 2000 päihde- ja raittiusasiain neuvottelukunnalle tehtäväksi valmistella Euroopan 2. alkoholiohjelman suuntaviivat huomioon ottaen vuonna 1997 hyväksytyyn kansalliseen alkoholiohjelman toimeenpano-ohjelman (ns. Onks tietoo? –ohjelma) päivityksen. Päivitystyötä varten neuvottelukunta asetti keskuudestaan kymmenhenkisen työryhmän. Työryhmän ehdotus käsiteltiin kahdessa vaiheessa koko neuvottelukunnassa marras-joulukuussa 2000.

Neuvottelukunnan ehdotusten päälinja on yksinkertainen. Lähtökohtana on vakaa käsitys, jonka mukaan julkisin toimin valtakunnallisella ja paikallisella tasolla tehtävällä laaja-alaisella yhteistyöllä on mahdollista ehkäistä ja lievittää alkoholiongelmia. Neuvottelukunta painottaa Suomen tämänhetkessä alkoholitilanteessa nimenomaan julkisten toimien merkitystä ja julkisen vallan aktivoitumista. Päälinjaan kuuluu myös, että ehdotettavat toimet ovat käynnistettävissä nopeasti ja vähäisin lisäresurssein. Ehdotuksissa painotetaan myös sellaisten yleisten toimien merkitystä, jotka eivät ole pelkästään erityisten alkoholitoimijoiden alaa: yleisen hyvinvointipolitiikan toimet toimeentulon, asumisen ja työllisyyden tukemiseksi voivat olla merkittäväksi avuksi myös alkoholiongelmia ehkäistäessä. Esimerkkeinä tällaisista yleisistä toimista ovat yleisten sosiaali- ja terveyspalveluiden rooli myös alkoholin ongelmakäyttäjien tarpeisiin vastaajana tai pyrkimykset turvata alkoholittomia harrastus- ja ajanvieteympäristöjä lapsille, nuorille ja aikuisillekin. Ohjelmaehdotukset ovat vain keskipitkän aikavälin ratkaisu. Neuvottelukunta katsoo, että ohjelma on päivitettävä uudelleen viimeistään vuonna 2003.

Ehdotustensa taustaksi neuvottelukunta arvioi ensin Euroopan 2. alkoholiohjelman uusia painotuksia ja niiden merkitystä Suomelle. Arvion mukaan uudessa ohjelmassa painottuvat entistä enemmän niin sanotut haittojen vähentämisen pyrkimykset, kun taas Euroopan alkoholiohjelman painopiste oli alkoholin kulutuksen vähentämisessä. Tämän jälkeen neuvottelukunta arvioi Suomen alkoholiolojen kehitystä kansallisen alkoholiohjelman voimassaoloaikana. Lukuisat hallinnolliset ja organisatoriset muutokset ovat hämmentäneet alkoholikenttää, ja vasta nyt on tilanne sen verran vakiintumassa, että edellytykset toimivan alkoholiohjelman luomiseksi ovat olemassa. Neuvottelukunta tilasi myös erikseen arvion Onks tietoo? –ohjelman toteutumisesta; tämä arvio esitetään neuvottelukunnan raportin liitteenä. Tulokset olivat melko negatiivisia: Onks tietoo? –ohjelman keskeiseksi tavoitteeksi asetettu paikallistoimijoiden ja lähiyhteisöjen aktivoituminen alkoholikysymyksissä ei toteutunut, koska puuttui niin koordinaatiota, toimintavaltuuksia, toimintaresursseja kuin halua yhteistyöhön eritasoisten ja -tahoisten julkis-, kansalais- ja taloustoimijoiden kesken.

Neuvottelukunta tekee kaikkiaan kymmenen konkreettista ehdotusta:

1. Alkoholiohjelmaa ehkäisemään pyrkivän järjestelmän resurssoinnin vahvistaminen ja koordinaatiosuhteiden selkeyttäminen.
2. Verkostoituvan toimintamallin vahvistaminen kaikilla tasoilla.
3. Selvitystyön vauhdittaminen paikallisen päätösvallan lisäämiseksi alkoholikauppaan ja anniskeluun liittyvässä lupahallinnossa ja valvonnassa.
4. Päihdeongelmallisille tarkoitettujen terveydenhuoltopalveluiden ja muiden sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden (päihdehuollon erityispalvelut, asumisen ja toimeentulon tuki) kattavuuden ja saatavuuden vahvistaminen.
5. Alkoholiongelmaisille tarkoitettujen palvelujen aseman vahvistaminen yleiseen järjestykseen ja ehkäisevään päihdetyöhön liittyvien toimien rinnalla.
6. Päihdelääketieteen vastuulääkärijärjestelmän luominen sairaanhoitopiireihin ja terveyskeskuksiin.
7. Selkeiden periaatteiden ja käytäntöjen luominen hallintoon ja paikallistason toimintaan sen varmistamiseksi, että erityisesti lapsille ja nuorille tarkoitettujen toiminta- ja vapaa-ajan ympäristöt voivat pysyä alkoholittomina.
8. Alkoholiongelmiin varhaisen toteamisen tehostaminen yleisissä sosiaali- ja terveyspalveluissa, työterveyshuollossa sekä koulu- ja opiskelijaterveydenhuollossa.
9. Järjestökentän toimintamahdollisuuksien vahvistaminen lähiyhteisöjen tukemiseksi alkoholiongelmiin puuttumisessa ja niiden ehkäisyssä.
10. Pahenevaan sekakäyttöongelmaan puuttuminen siirtämällä PKV-lääkkeiden (pääasiassa keskushermostoon vaikuttavien lääkkeiden) määrääminen alkuperäisreseptille.

Ehdotusten jälkeen neuvottelukunta vielä vertaa niitä Euroopan 2. alkoholiohjelmassa esitettyihin viiteen kokonaistavoitteeseen. Lopuksi tarkennetaan konkreettisia toimia ehdotusten toimeenpanoksi, seurannaksi ja arvioinniksi. Kolmelle toimeenpanovuodelle (2001-2003) ehdotettavien lisäresurssien kokonaismääräksi esitetään kaikkiaan vajaata 4 miljoonaa markkaa.

---

**Avainsana:** (asiasanat)

Suomi, kansallinen, alkoholiohjelma, Euroopan alkoholiohjelma, 2001-2003

---

**Muut tiedot**

---

**Sarjan nimi ja numero**

Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita  
2000:29

**ISSN**

1237-0606

**ISBN**

952-00-0948-5

---

**Kokonaissivumäärä**

92

**Kieli**

suomi

**Hinta**

86,- mk

**Luottamuksellisuus**

julkinen

---

**Jakaja**

Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisumyynti  
PL 536, 33101 Tampere  
p. (03) 260 8158 ja 260 8535

**Kustantaja**

Sosiaali- ja terveysministeriö

## PRESENTATIONSBLAD

### Utgivare

Social- och hälsovårdsministeriet

### Utgivningsdatum

28.2.2001

---

**Författare** (uppgifter om organet:  
namn, ordförande, sekreterare)

### Typ av publikation

Promemoria

Delegationen för rusmedels- och  
nykterhetsärenden  
ordf. Osmo Soininvaara  
sekr. Ari Saarto

### Uppdragsgivare

Social- och hälsovårdsministeriet

### Datum för tillsättandet av organet

14.11.2000

---

### Publikation (även den finska titeln)

2000-talets alkoholprogram. Samarbete och ansvar  
(2000-luvun alkoholiohjelma. Yhteistyötä ja vastuuta)

---

### Publikationens delar

---

#### Referat

Hösten 1999 godkände Världshälsoorganisationen (WHO) det andra europeiska alkoholprogrammet, som är en del av det europeiska Hälsa 21-programmet. I maj 2000 gav Social- och hälsovårdsministeriet i uppdrag åt Delegationen för rusmedels- och nykterhetsärenden att uppdatera det nationella alkoholprogrammets handlingsplan (det s.k. Onks tietoo?-programmet) så att planen beaktar riktlinjerna i det andra europeiska alkoholprogrammet. För uppdateringen tillsatte delegationen ur sina egna led en arbetsgrupp på tio personer. Arbetsgruppens förslag behandlades av delegationen i två repriser i november-december 2000.

Kungstanken i delegationens förslag är enkel. Den utgår från den fasta uppfattningen att det är möjligt att förebygga och lindra alkoholproblem med hjälp av offentliga åtgärder, som bygger på ett vidsträckt nationellt och lokalt samarbete. I dagens alkoholläge poängterar delegationen uttryckligen betydelsen av offentliga åtgärder. Delegationen betonar också att förslagen verkställs snabbt och endast med smärre tilläggresurser. I förslagen understryks också betydelsen av allmänna samhällseliga åtgärder, som inte direkt berör aktörerna på alkoholfältet. Dyliga allmänna välfärdspolitiska åtgärder, som tryggar människornas utkomstmöjligheter, boende och sysselsättning, kan starkt bidra till att förebygga alkoholproblem i samhället. Den allmänna social- och hälsovårdsservicen spelar t.ex. en viktig roll för personer med alkoholproblem, och alkoholfria hobby- och fritidsmiljöer är av stor betydelse för barn, unga och fullvuxna. Förslagen erbjuder dock en lösning endast på medellång sikt. Delegationen anser därför att programmet måste uppdateras senast år 2003, då trycket på att sänka alkoholbeskattningen har aktualiserats och då även EU:s utvidgningsplaner och tidtabell torde ha klarat.

Som grund för sitt förslag utvärderade delegationen de nya prioriteringarna i det andra europeiska alkoholprogrammet och deras betydelse för Finland analyserades. I det andra europeiska alkoholprogrammet ligger tyngdpunkten vid åtgärder som strävar efter att minska alkoholens skadeeffekter, medan tyngdpunkten i det första programmet låg vid att minska totalkonsumtionen av alkohol. Efter att ha klarlagt tyngdpunkterna i det europeiska alkoholprogrammet, kartlade delegationen hur alkoholläget förändrats i Finland då det nationella alkoholprogrammet varit i kraft. Man kunde konstatera att alkoholfältet utsatts för ett flertal administrativa och organisatoriska förändringar och att situationen först nu börjat stabiliseras. Ett stabilt alkoholläge kan ses som en grundförutsättning för skapandet av ett fungerande alkoholprogram. Som en del av uppdateringsarbetet beställde delegationen även en utvärdering av det nationella alkoholprogrammets handlingsprogram. Utvärderingen, som biläggs denna rapport, konstaterade att verkställandet av det nationella alkoholprogrammet inte förlöpt enligt planerna. Handlingsprogrammets centrala mål var att aktivera lokalsamhällen och lokala aktörers roll i alkoholfrågor. Detta mål uppfylldes inte, vilket berodde på bristfällig koordinering, oklar ansvarsfördelning och ringa

resurser. Dessutom visade det sig att samarbetsviljan mellan de olika aktörerna på alkoholfältet (offentliga, medborgar- och ekonomiska aktörer) var så gott som obefintlig. I uppdateringsarbetet har man försökt ta lärdom av utvärderingens resultat.

Delegationen ställer tio konkreta förslag:

1. Resurserna för det alkoholförebyggande verksamheten bör förstärkas och ansvarsområdena för koordineringen bör klarläggas.
2. De nätverksbaserade handlingsmönstren bör förstärkas på alla nivåer.
3. Utredningsarbetet för att öka det lokala beslutsfattandet om kontrollen och licensförvaltningen av minuthandel och utskänkning av alkoholdrycker bör påskyndas.
4. Hälsovårdstjänster för personer med rusmedelsproblem och övriga social- och hälsovårdstjänster (specialservice inom missbrukarvården, boende och utkomststöd) bör byggas ut och göras mera lättillgängliga.
5. Servicen för personer med alkoholproblem bör förbättras samtidigt som man satsar på att säkra den allmänna ordningen och förebygga rusmedelsproblem.
6. Ett ansvarsläkarsystem för behandling av rusmedelsproblem bör inrättas i sjukvårdsdistrikten och hälsocentralerna.
7. Klara principer och metoder bör skapas i förvaltningen och i den lokala verksamheten för att garantera att aktivitets- och fritidsmiljöer som är avsedda för barn och ungdomar förblir alkoholfria.
8. Åtgärder, som syftar till tidig upptäckt av alkoholproblem, bör effektiviseras inom ramen för den allmänna social- och hälsovårdsservicen, i arbetshälsovården samt i skol- och studenthälsovården.
9. Organisationerna bör ges bättre verksamhetsmöjligheter för att bättre kunna stöda det alkoholförebyggande arbetet på lokal nivå.
10. Det förvärrade blandmissbruket bör bekämpas genom att överföra ordinerings- och utskänkningsmyndigheterna till läkarna, som huvudsakligen påverkar det centrala nervsystemet, till ursprungsrecept.

Efter att ha presenterat de konkreta förslagen jämför delegationen dem med det andra europeiska alkoholprogrammets fem huvudmålsättningar. Slutligen preciseras de konkreta åtgärderna för att verkställa, uppfölja och utvärdera förslagen. För de tre åren handlingsprogrammet är i kraft (2001-2003) föreslås tilläggsresurser på ca 4 miljoner mark.

---

## Nyckelord

Finland, nationellt alkoholprogram, alkoholprogram för Europa, åren 2001-2003

---

## Övriga uppgifter

---

Seriens namn och nummer	ISSN	ISBN
Social- och hälsovårdsministeriets promemorior 2000:29	1237-0606	952-00-0948-5

---

Sidoantal	Språk	Pris	Sekretessgrad
92	finska	86,- mk	offentlig

---

## Distribution Förlag

Social- och hälsovårdsministeriets publikationförsäljning      Social- och hälsovårdsministeriet  
PB 536, 33101 Tammerfors  
tfn (03) 260 8158 ja 260 8535

---

## DOCUMENTATION PAGE

**Publisher**

Ministry of Social Affairs and Health

**Date**

28 February 2001

**Authors**

The permanent committee on Alcohol, Drugs and Temperance Affairs

Chairman Osmo Soininvaara  
Secretary Ari Saarto

**Type of publication**

Working group memorandum

**Commissioned by**

Ministry of Social Affairs and Health

**Date of appointing the organ**

14 November 2000

**Title of publication**

Alcohol Programme for the 2000s: Collaboration and responsibility

**Parts of publication****Summary**

The European Alcohol Action Plan (EAAP) for the years 2000-2005 was accepted by the Regional Committee for the European Region of the WHO in autumn 1999. This plan, the second one after the first EAAP from 1995, is part of the WHO Programme Health 21. In May 2000, The Finnish Ministry of Social Affairs and Health asked the Permanent Committee on Alcohol, Drugs and Temperance Issues to update the national operative alcohol action plan, accepted in 1997, along the lines of the new EAAP. For the preparatory work, the Committee appointed ten of its members to a working group. The suggestions of the working group were discussed twice and finally accepted by the Committee in November and December 2000.

The basic approach of the Committee is simple. The starting point is a profound trust in the capacity of public action to prevent and ameliorate alcohol-related problems through extensive collaboration at the national and local levels. The Committee wants to emphasise the importance and activation of public actors in the present-day situation around policy in Finland. Another important aspect of the basic proposal is that the measures could be enacted quickly and with additional costs. The proposal stresses the role of general welfare policies that do not belong to the regime of experts on alcohol policy. Measures aimed at supported housing, income maintenance and employment can significantly contribute to the prevention of alcohol-related problems. As an example of such measures, the Committee mentions the system of health and social welfare services as a provider of services for problem drinkers, too. Another example is the provision of alcohol-free leisure environments for children, adolescents and for those adults who would prefer such environments. The proposals of the Committee are aimed to be a medium-term solution only. The proposals must be updated again before the end of the year 2003, when Finnish alcohol policies will meet pressure to reduce alcohol taxation and when the timing and scope of the eastern extension of the European Union will probably be known better.

As the first step in preparing the proposal, the Committee analysed the new tone of the EAAP and its relevance for Finland. The Committee found that in the new EAAP, more weight is given to measures that aim at the reduction of alcohol-related harm, whereas the first EAAP relied more on reduction of per capita consumption of alcohol. Secondly, the Committee analysed the recent developments in the Finnish alcohol policy system since the acceptance of the previous national operative plan. A large number of administrative and organisational changes have profoundly mixed the field of alcohol politics, and it may now be first time in five years that conditions have stabilised enough to provide the basis for a really operative national alcohol action plan. As a third cornerstone, the Committee ordered an evaluation of the 1997 national plan. The evaluation revealed a number of difficulties in the enforcement of the programme. In particular, the central goal of activating and empowering local actors, workplaces, schools and neighbourhoods remained unrealised. The major reasons for this were the lacks in co-ordination, in a mandate for action, and in resources as well as in willingness to co-operate on different levels and between

different bodies and actors. The new proposals presented here will, hopefully, have been better informed, and the Committee has at least tried to learn from earlier experience.

Altogether ten concrete proposals were made by the Committee:

1. Increase the resources of and improve co-ordination within the system for the prevention of alcohol-related problems.
2. Strengthen networking among those carrying out preventive policies at all levels of action.
3. Start preparatory work to give a stronger mandate to local actors in the administration of alcohol sales (off-premise and on-premise).
4. Improve the access to and provision of health and social services (both general services and special services for problem drinkers, including supported housing and income maintenance).
5. Within the spectrum of anti-alcohol action, strengthen the position of special services for problem drinkers, compared to control measures and education.
6. Create a system of physicians in charge of treatment of problem drinkers at the regional and local levels of health service provision.
7. Create rules that would help administrations and local actors to keep alcohol-free the leisure and sports environments that are provided for children and adolescents.
8. Strengthen the action to promote early detection of alcohol problems in health and social services, occupational health services for the school and university system.
9. Strengthen the role of civil organisations in order to support local communities in intervening in and preventing alcohol problems.
10. Change the drug prescription system so that control of the prescription of psychoactive drugs will be tightened.

After presenting these proposals, the Committee compared them with the five overall goals of the new European Alcohol Action Plan. Finally, detailed proposals were added on the enforcement, follow-up and evaluation of these proposals. The programme should be implemented over the next three years (2001-2003), and the additional funding required is estimated to be 4 million FIM for the whole period.

---

**Key words**

Finland, National Alcohol Action Plan, European Alcohol Action Plan, years 2001-2003

---

**Other information**

---

<b>Title and number of series</b>	<b>ISSN</b>	<b>ISBN</b>
Working Group Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 2000:29	1237-0606	952-00-0948-5

---

<b>Number of pages</b>	<b>Language</b>	<b>Price</b>	<b>Publicity</b>
92	Finnish	FIM 86.00	Public

---

<b>Distributor/Orders</b>	<b>Financier</b>
Ministry of Social Affairs and Health Publications Sale, P.O. Box 536, FIN-33101 Tampere tel. +358 3 260 8158 and +358 3 260 8535	Ministry of Social Affairs and Health

---

# **2000-luvun alkoholiohjelma: yhteistyötä ja vastuuta**

Päihde- ja raittiusasiain neuvottelukunnan ehdotus kansallisen alkoholiohjelman päivittämisestä Euroopan 2. alkoholiohjelman suuntaviivojen mukaisesti

Helmikuu 2001



# Sisältö:

	sivu
Johdanto: Päivitystyöryhmän toimeksianto, suhde muihin ajankohtaisiin alkoholitoimiin sekä ehdotuksen päälinjat	10
1. Euroopan 1. ja 2. alkoholiohjelmien vertailua	15
2. Alkosta lokaaliin: Suomen alkoholiolojen muutoksia 1990-luvun puolivälin jälkeen	20
3. Onks' tietoo?-ohjelman arviointi: työryhmän kannanottoja	27
4. Ehdotus päivitetyksi toimeenpano-ohjelmaksi: 2000-luvun alkoholiohjelma	39
5. Ehdotuksen toimeenpano, seuranta ja arviointi	45

## Lähteet

### Liitteet:

L1 Thomas Karlsson: Onks' tietoo? Arviointi kansallisen alkoholiohjelman toimeenpanosta	49
L2 Päihde- ja raittiusasiain neuvottelukunnan kokoonpano	88
L3 Päivitystyön asettamiskirje	88
L4 Päivitystyöryhmän kokoonpano	90

# **Johdanto:**

## **päivitystyöryhmän toimeksianto, suhde muihin ajankohtaisiin alkoholitoimiin ja ehdotuksen päälinjat**

Päihde- ja raittiusasiain neuvottelukunta<sup>1</sup> sai keväällä 2000 sosiaali- ja terveysministeriöltä tehtäväkseen<sup>2</sup> päivittää vuonna 1995 hyväksytyn ohjelman “Esitys kansalliseksi alkoholiohjelmaksi 1996-1999” (STM, monisteita 1995:28) vuonna 1997 valmistunut toimeenpano-ohjelma ( “Onks’ tietoo? Esitys kansallisen alkoholiohjelman toimeenpanoksi”; STM, monisteita 1997:14) niin, että päivitetystä kansallisesta ohjelmasta otetaan huomioon Maailman terveysjärjestön (WHO) Euroopan alueen syksyllä 1999 hyväksymä Euroopan toinen alkoholiohjelma<sup>3</sup> vuosiksi 2000-2005. “Onks’ tietoo?” -ohjelma<sup>4</sup> syntyi aikanaan Maailman terveysjärjestön ensimmäisen Euroopan alkoholiohjelman pohjalta kansalliseksi toimintaohjelmaksi. Neuvottelukunta asetti uutta päivitettyä ohjelmaehdotusta laatimaan kymmenhenkisen valmistelutyöryhmän (ks. kokoonpanoa liitteestä 4), jonka työ alkoi toukokuussa 2000. Työryhmän ehdotus käsiteltiin ja viimeisteltiin neuvottelukunnassa marras-joulukuussa 2000. Neuvottelukunta jättää tämän ehdotuksensa Sosiaali- ja terveysministeriön edelleen käsiteltäväksi.

Alkoholikysymys on Suomessa ollut viime vuosina monelta taholta tulevien muutospaineiden kourissa. Se on pitkään ollut tärkeä yleinen yhteiskunnallinen kysymys, mutta on vähitellen menettänyt painoarvoaan, muun muassa, että huumeet ovat vieneet siltä julkista huomiota. Samalla alkoholikysymys on hitaasti hajonnut suuresta kokonaiskysymyksestä joukoksi teknisiä erityiskysymyksiä, joita tarkastellaan mieluummin erillisratkaisuin kuin perinteisen alkoholipolitiikan suurina kokonaisratkaisuin (vrt. Klaus Mäkelän haastattelu “Suurta alkoholikysymystä ei enää ole”, Tigerstedt 2000; ks. myös Sulkunen ym. 2000). Tässä tilanteessa kansallisen toimintaohjelman laatiminenkin on aikaisemmasta poikkeava tehtävä: kokonaiskysymystä ei enää ole, vaan ratkaisut on etsittävä pala kerrallaan sieltä, missä julkisilla toimilla on reaalisia vaikutusmahdollisuuksia. Ohjelman laatimisen

---

<sup>1</sup> Päihde- ja raittiusasiain neuvottelukunta on Valtioneuvoston kolmeksi vuodeksi kerrallaan asettama toimielin, jonka tehtävänä on seurata päihdeolojen kehitystä ja tehdä niitä koskevia aloitteita.. Neuvottelukunnan kokoonpano on esitetty liitteessä 2

<sup>2</sup> Asetuskirje liitteenä 3

<sup>3</sup> European Alcohol Action Plan 2000-2005. Kööpenhamina: WHO:n Euroopan aluetoimisto. Suomennos julkaistu nimellä Euroopan alkoholiohjelma 2000-2005. Helsinki: STM/EHO

<sup>4</sup> Nimellä Onks’ tietoo? -ohjelma viitataan tässä sekä kansalliseen alkoholiohjelmaan 1996-1999 että sen toimeenpano-ohjelmaan. Tarvittaessa täsmennetään, kumpaan dokumenttiin viitataan.

peruslähtökohtana on sen pohtiminen, mitä konkreettista julkinen valta ja muut alkoholiongelmien ehkäisemiseksi työskentelevät toimijat voivat tehdä suhteellisen lyhyen ajanjakson puitteissa.

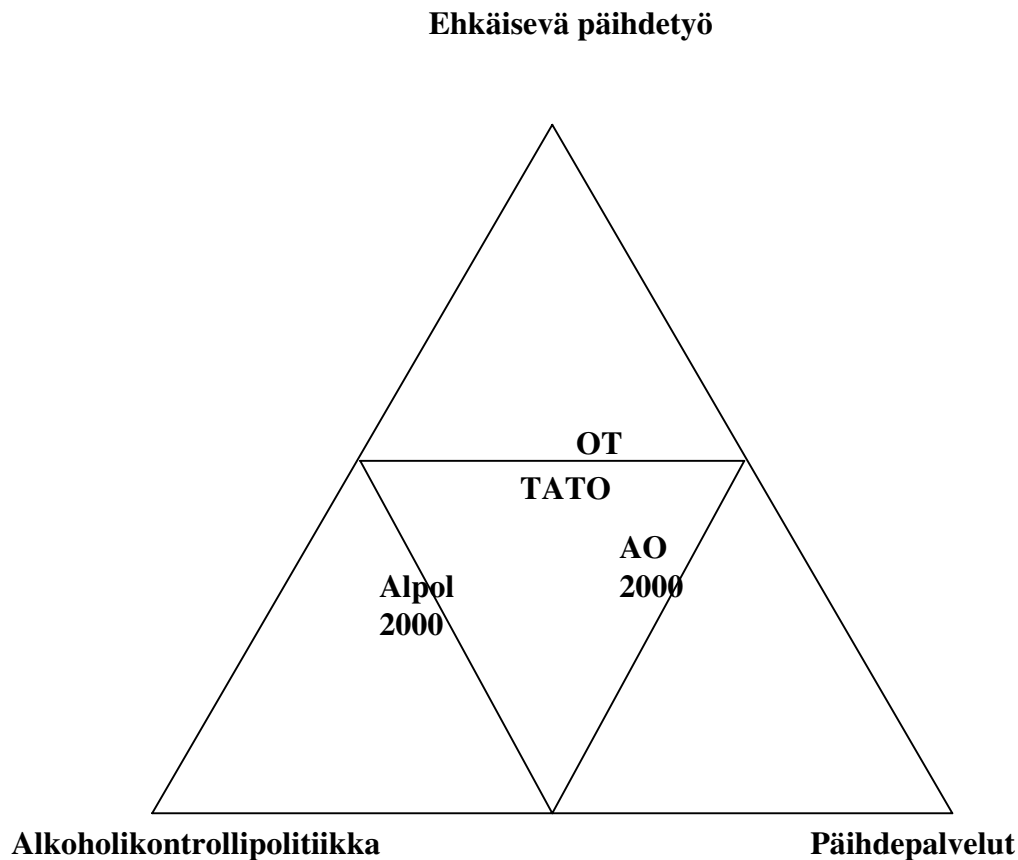
Päivitetty kansallinen toimintaohjelma perustuu kolmivaiheiseen taustatyöhön. Luvussa 1 tarkastellaan vertaillen Euroopan 1. ja 2. alkoholiohjelmaa tarkoituksena paikallistaa olennaiset muutokset ja arvioida Suomen kannalta keskeisiä painotusten muutoksia. Luvussa 2 luodaan katsaus Suomen alkoholiolojen kehitykseen 1. alkoholiohjelman voimassaolon aikana ja nostetaan esiin sellaisia muutoksia, joilla on erityistä merkitystä kansallisen alkoholiohjelman päivityksessä. Luvussa 3 esitetään johtopäätökset “Onks’ tietoo?”-ohjelman arvioinnista, jonka neuvottelukunta antoi Stakesin alkoholi- ja huumetutkimuksen ryhmän tehtäväksi keväällä 2000. Arviointi valmistui lokakuussa 2000 ja sen loppuraportti on liitteenä 1.

Varsinainen ehdotus uudeksi kansallisen alkoholiohjelman toimeenpano-ohjelmaksi (“2000-luvun alkoholiohjelma”) on tämän raportin luvussa 4. Luvussa 5 käsitellään vielä lyhyesti toimeenpano-ohjelmaehdotuksen toteutukseen ja seurantaan liittyviä näkökohtia.

Tämän päivitystyön *päätin* ja *suhdetta muihin ajankohtaisiin alkoholikenttää koskeviin aloitteisiin ja työryhmiin* on hyödyllistä tarkastella alla olevan kolmiokaavion avulla. Siinä alkoholia koskevat toimintakentät on jaettu kolmeen osaan: kontrolliin, palveluihin ja ehkäisevään työhön. Kolmion voidaan ajatella jakautuvan neljään osakolmioon, joista keskimmaisessä mikään kolmesta osakentästä ei ole valta-asemassa, vaan kutakin niistä tarkastellaan suurin piirtein samalla painolla. Vastaavasti kukin kärjessä oleva osakolmio on jonkin toimintamuodon valta-alue: ylhäällä on ehkäisevän päihdetyön, vasemmalla kontrollitoimien ja oikealla korjaavien hoito- ja huoltopalveluiden valta-alue.

## Kaavio 1

Eräiden ajankohtaisten alkoholipolitiikkaan liittyvien työryhmien ja ohjelmien sijoittuminen kolmikossa alkoholikontrollipolitiikka-ehkäisevä päihdetyö-päihdepalvelut verrattuna tämän ehdotuksen sijoittumiseen



<b>Selite:</b>	OT	Onks' tietoo? -ohjelma (1997)
	TATO	Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintasuunnitelma 1999-2003 (1999)
	Alpol 2000	Alkoholityöryhmä 2000 (ns. Viglionen työryhmä)
	AO 2000	2000-luvun alkoholiohjelman (tämä ehdotus)

Alkoholipolitiikkaa sivuavia toimintoja ja työryhmiä ovat vuonna 2000 olleet Alkoholipolitiikka 2000 -työryhmä (joka jättäneen mietintönsä vuonna 2001; kaaviossa Alpol 2000) sekä Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelman (kaaviossa TATO; ks. erityisesti sen tavoite 5: Päihdeongelmien ehkäisy) puitteissa toimivat päihdekysymystä käsittelevät työryhmät ja näistä varsinkin ns. Kuntatyöryhmän syksyllä 2000 ilmestynyt raportti (Kuntatyöryhmän ..., 2000). Onks' tietoo?- päivitystyön (kaaviossa AO 2000) ehdotukset sijoittuvat lähelle kolmion keskustaa, ehkä hivenen sen palvelukulman suuntaan.

Aikaisempi Onks' tietoo? -ohjelma (1997; kaaviossa OT) oli vahvemmin painottunut ehkäisevään päihdetyöhön ja lähiyhteisöjen rooliin siinä kuin mitä on tämän ohjelmaehdotuksen (AO 2000) laita. TATO on myös kolmion keskustan alueella ja tarkastelee kaikkia kolmea komponenttia painottaen kuitenkin hieman voimakkaammin ehkäisevää päihdetyötä. Alkoholipolitiikka 2000 -työryhmän toimintaan liittyvät tähänastiset julkiset lausumat ovat painottuneet taas hieman enemmän alkoholikontrollipolitiikan (hinnat ja verotus, saatavuus, myyntijärjestelyt, ostoikärajat jne.) suuntaan. Kaikki kolme vuonna 2000 toimineet työryhmät (TATO:n päihderyhmä, Alpol 2000 ja AO 2000) ovat työskennelleet käytännöllisesti katsoen toisistaan riippumatta.

Onks' tietoo? -päivitysryhmän toimintaan ovat vaikuttaneet ryhmän teettämän arvioinnin (Thomas Karlsson, ks. liite 1) lisäksi muutamat vuonna 2000 ilmestyneet tutkimukset: Mika Alavaikon (2000) tutkimus alkoholihallinnon muutosten vaikutuksista, Pekka Sulkusen ym. (2000) vertaileva tutkimus pohjoismaiden alkoholimonopolijärjestelmän muutoksista sekä Kari Niilolan (2000) tutkimus alkoholielinkeinin alkoholipoliittisista näkemyksistä. Lisäksi lokakuussa 2000 valmistunut työryhmämietintö (Nuorten huumeiden käytön ehkäisytoimikunnan mietintö, STM, Komiteamietintö 2000:3; ns. Kivistön työryhmä) sisältää aineksia myös alkoholiohjelman kehittämiseen. Syksyllä 2000 valmistui Ruotsissa alkoholiongelmien ehkäisyä koskeva toimintaohjelma (Handlingsplan..., 2000), johon päivitystyöryhmällä oli tilaisuus tutustua.

Tämän *päivitysehdotuksen päälinja* on yksinkertainen: uskomme, että *julkisin toimin* valtakunnallisella ja paikallisella tasolla tehtävällä laaja-alaisella yhteistyöllä *on mahdollista ehkäistä ja lievittää alkoholiongelmia*. Neuvottelukunta painottaa tässä tilanteessa nimenomaan julkisten toimien merkitystä ja julkisen vallan aktivoitumista. On kuitenkin etsittävä mahdollisimman konkreettisia toimia korkealentoisen tavoitemaalailun asemasta. Päälinjaan kuuluu myös, että ehdotettavat toimet ovat käynnistettävissä *nopeasti ja vain vähäisin lisäresurssein*. Painotamme myös sellaisten *yleisten toimien merkitystä*, jotka eivät ole pelkästään erityisten alkoholitoimijoiden alaa: yleisen hyvinvointipolitiikan toimet toimeentulon, asumisen ja työllisyyden tukemiseksi voivat olla merkittäväksi avuksi myös alkoholiongelmia ehkäistäessä, ja samaten yleisillä sosiaali- ja terveystalviteilla sekä alkoholin riski- ja ongelmakäyttäjien kohtelulla niissä on myös ehkäisevää merkitystä, ei vain korjaavaa. *Palvelujen ehkäisevä rooli* tulee muistaa myös päihdehuollon erityispalveluja kehitettäessä. Samalla tavalla luonteeltaan yleinen tavoite on tukea *alkoholittomien harrastus- ja ajanvieteympäristöjen* turvaamista lapsille, nuorille ja miksei aikuisillekin. Niinikään tulisi huolehtia siitä, että kaikkialla siellä, missä on alkoholitarjoilua ja -myyntiä, olisi tarjolla hinnaltaan kilpailukykyisiä ja tasokkaita alkoholittomia juomia.

Nyt esitettävä toimintaohjelma on *vain keskipitkän aikavälin* ratkaisu. Viimeistään *vuonna 2003 on ohjelma päivitettävä uudelleen* pitäen silmällä niitä näköaloja, joita EU-säännöksistä, EU:n laajenemisprosessista ja myös Suomen sisäistä prosesseista johtuen saattaa

alkoholioloissa olla odotettavissa (vrt. Österberg ym. 1998) vuoden 2004 vaiheilla ja sen jälkeen.

Vuoden 2003 puoliväliin saakka on nähdäksemme tarpeellista ja myös mahdollista *pyrkää säilyttämään alkoholipoliittisen järjestelmän nykyinen rakenne ja sisältö*. Sen jälkeen ajankohtaistuvissa verotusratkaisuissa on otettava mahdollisimman pitkälle huomioon ne terveystieteelliset näkökohdat, joita Suomi on tähänkin saakka korostanut sopeutettaessa alkoholipolitiikkaa EU-ympäristöön.

Kaikissa tämän ehdotuksen sisältämissä toiminnoissa on välttämätöntä korostaa *verkostoitumista*, koska alkoholikentällä on ristivetoa sekä eritasoisten toimijoiden (valtio, läänit, kunnat, paikalliset kansalaistoimijat ja elinkeinotahot) että eri toimintanäkökulmien (ehkäisevä päihdetyö, alkoholikontrollipolitiikka ja päihdepalvelut) välillä. Verkostoituminen edellyttää koordinaatiota, joka toteutuu eri osapuolten tasavertaisen mukanaolon kautta. Tällaiseen *koordinaatiotehtävään* sopivin elin on nähdäksemme päihde- ja raittiusasiain neuvottelukunta, jonka sihteeristöä vahvistamalla koordinaatiokin parantuu.

# 1. Euroopan 1. ja 2. alkoholiohjelman vertailua

Valmistelutyöryhmä laati aluksi katsauksen WHO:n 1. ja 2. Euroopan alkoholiohjelman eroista. Ensimmäinen ohjelma hyväksyttiin vuonna 1992, toinen vuonna 1999. Ohjelmien eroja tarkastellaan neljästä näkökulmasta: maantieteellisen painotuksen, keskeisen alkoholipoliittisen doktriinin, toimenpide-ehdotusten kohdentumisen sekä ehkäisy politiikan ja alkoholiteollisuuden suhteiden kannalta. Lopuksi kootaan yhteen sellaiset painotusten ja sisältöjen muutokset, jotka näyttävät merkityksellisiltä Suomen tähänastisen alkoholipolitiikan ja Onks' tietoo? -ohjelman kannalta.

## 1.1. WHO:n uuden alkoholiohjelman maantieteellinen painotus: enemmän huomiota perinteisesti heikon alkoholipolitiikan maille

Euroopan 2. alkoholiohjelma heijastelee maantieteellisissä painotuksissaan sekä Euroopan muuttuneita poliittisia oloja että tarvetta ottaa huomioon mahdollisimman monenlaisia alkoholipoliittisia perinteitä. Nähtävissä myös on, että ohjelmassa on myös varauduttu jatkamaan keskusteluja EU:n kanssa, jonka piirissä on käyty ja käynnissä erilaisia omia alkoholiongelmien liittyviä prosesseja. WHO:n 1. Euroopan alkoholiohjelma ei sisältänyt selkeää maantieteellistä painotusta. Siinä oli kuitenkin paljon aineksia muun muassa pohjoismaisesta alkoholipoliittisesta ajattelusta.

Muuttuneet poliittiset olot heijastuvat uudessa ohjelmassa. Huomiota kiinnitetään perusasioihin, joita vahvan alkoholipolitiikan maissa kuten pohjoismaissa ei enää tarvitse rakentaa alusta alkaen, mutta jotka heikon alkoholipolitiikan maissa (esimerkiksi monet Keski- ja Itä-Euroopan maat) ovat vielä suhteellisen uusia. Tällaisia ovat ohjelman voimakas painotus tiedotukseen ja valistukseen sekä perusterveydenhuollon rooliin. Näitten voi ajatella liittyvän erityisesti Keski- ja Itä-Euroopan maihin, joissa alkoholiongelmien ehkäisy- ja lievitystyönkin perusrakenteet pitkälle romahtivat 1990-luvun poliittisissa mullistuksissa ja joista monissa alkoholiongelmien kärjistyivät vuosikymmenen puoliväliin tultaessa.

Alkoholipoliittisia perinteitä on Euroopassa monia (ks. esim. Karlsson & Österberg 2001). Pohjoismainen perinne tarkastelee alkoholiongelmia usein väestötason sosiaalisena ja terveydellisenä ongelmana ja on nojannut alkoholin kokonaiskulutuksen sääntelyyn keskeisenä instrumenttina. Monissa keski-Euroopan maissa sosiaalisten ongelmien perspektiivi puuttuu ja tarkastelu painottuu yksittäisiin terveysongelmiin, ei välttämättä

kansanterveysnäkökulmaan. Alkoholipolitiikan välineistö on vähäinen, mutta tiedotusta ja jossakin määrin lupapolitiikkaa ja saatavuuden sääntelyä käytetään. Välimerenmaissa on epävirallinen, perheen ja paikallisyhteisön harjoittama kontrolli ollut perinteisesti etusijalla, eikä alkoholiongelmia ole mielletty sen paremmin suureksi terveysongelmaksi kuin sosiaalisiksi ongelmaksikaan. Euroopan alkoholipoliittisten perinteiden moninaisuuden huomioonottaminen näkyy siinä, että Euroopan 2. alkoholiohjelma on pyritty muotoilemaan samanaikaisesti sopivaksi eteläisen Euroopan maille ja kiinnostavaksi läntisen Keski-Euroopan maille. Tätäkin pyrkimystä edustaa valistuksen ja tiedotuksen painottaminen, joka raivaa tietää poliittisesti helpoimmin läpivietäville avauksille. Läntisen Keski-Euroopan maita taas kiinnostavat ohjelman painotukset julkisilla paikoilla tapahtuvien alkoholihäiriöiden (vrt. eräät urheilutilaisuudet) ja nuorison juomisongelmien vähentämiseksi.

## **1.2. Uuden alkoholiohjelman alkoholipoliittinen doktriini: enemmän painoa haittojen vähentämiselle**

Euroopan 2. alkoholiohjelma poikkeaa ensimmäisestä siinä suhteessa, että ensimmäisen ohjelman voimakkaasti korostama kokonaiskulutuksen alentaminen on häivytetty taustalle, ja huomiota kiinnitetään niin sanottuun haittojen vähentämiseen (harm reduction). Haittojen vähentämisellä tarkoitetaan usein sitä, että ei ole aina mahdollista rajoittaa alkoholin kulutusta kokonaisuudessaan, vaan voi olla realistisempaa pyrkiä puuttumaan erityisen haitallisina pidettyihin juomistapoihin ja -tilanteisiin. Haittojen vähentämisen näkökulma oli mukana myös Euroopan 1. alkoholiohjelmassa, mutta silloin taka-alalla.

Tämä uusi painotus ei merkitse sitä, että kokonaiskulutuksen alentaminen tai sääntely olisi kadonnut Euroopan 2. alkoholiohjelmasta. Se on edelleen mukana, tosin erikseen mainittuna vain ohjelman esipuheessa; toimenpide-ehdotuksissa korostetaan muun muassa sellaisia verotustoimia, jotka tähtäävät alkoholihaittojen vähentämiseen. Myös alkoholin myynnin lupajärjestelmiä koskevat ehdotukset sisältävät aineksia kokonaiskulutuksen sääntelystä. On syytä huomata, että uusi alkoholiohjelma rakentuu Euroopan Terveys 21 -ohjelman varaan. Siinä asetetaan tavoitteeksi<sup>5</sup> (tavoite 12), että riippuvuutta aiheuttavien aineiden kuten tupakan, alkoholin ja psykoaktiivisten aineiden kulutuksesta aiheutuvat terveyshaitat olisi saatava merkittävästi vähenemään kaikissa WHO:n Euroopan alueen maissa. Tämä muotoilu on paljon väljempi kuin 1. alkoholiohjelman taustalla olleen Terveyttä kaikille vuoteen 2000 -

---

<sup>5</sup> Target 12: Regulating harm from Alcohol, Drugs and Tobacco. By the year 2015, the adverse health effects from the consumption of addictive substances such as tobacco, alcohol and psychoactive drugs should have been significantly reduced in all Member States.



ohjelman tavoite<sup>6</sup> (tavoite 17), jonka mukaan alkoholin kulutusta olisi pitänyt pyrkiä alentamaan 25 prosenttia vuoden 1975 tasosta.

### **1.3. Toimenpide-ehdotusten kohdentuminen: enemmän huomiota valistukseen, tiedotukseen ja erityisen haitallisena pidettyyn juomiseen**

Kokonaiskulutuksen sääntelyä ei kuitenkaan mainita uuden alkoholiohjelman kokonaistavoitteiden joukossa (alkoholiohjelman kohta 16). Niissä puhutaan (1) yleisön tietoisuuden ja valistustoiminnan lisäämisestä sekä julkisen terveydenhuollon alkoholiehkäisytoimien tukemisesta, (2) alkoholiin liittyvien ongelmien vähentämisestä kotona, työpaikoilla, yhteisöissä ja juomistilanteissa, (3) äärimmäisten alkoholihaittaseurausten kuten kuolemien ja heitteillejätöjen vähentämisestä, (4) hoidon järjestämisestä alkoholiongelmallisille sekä (5) lasten ja nuorten suojaamisesta juomiseen painostamiselta.

Näiden kokonaistavoitteiden mukaisesti uusi alkoholiohjelma käsittelee yksityiskohtaisesti seuraavia alaotsikoita: (ohjelman kohdat 17&18) tiedotus ja valistus, (19&20) julkiset paikat, yksityiselämä ja työympäristöt, (21&22) rattijuoppous, (23&24) alkoholituotteiden saatavuus, (25&26) alkoholituotteiden mainonta, (27&28) hoito, (29&30) alkoholijuomateollisuuden sekä hotelli- ja ravintola-alan vastuu, (31&32) yhteiskunnan suhtautuminen alkoholin haittoihin ja (33&34) kansalaisjärjestöt. Lopuksi tarkastellaan vielä toimintatapojen laatimista, toteutusta ja seuranta.

Kokonaistavoitteista jossakin määrin poikkeavia ovat tässä luettelossa kohdat “alkoholituotteiden saatavuus” (mm. verotuksen käyttö haitallisen juomisen torjuntaan) ja “alkoholijuomateollisuuden ja hotelli- ja ravintola-alan vastuu” (so. juomistilanteissa syntyvien alkoholihaittojen vähentäminen, anniskelupaikasta poistuvien kokemien tai aiheuttamien haittojen vähentäminen, ja nuorison alkoholinsaannin rajoittaminen). Saatavuutta koskeva kohta on toimintatavoitteista ainoa, jossa on merkkejä alkoholin kokonaiskulutuksen sääntelystä. Siinä mainitaan myös saatavuuden valvonta rajoittamalla myyntipaikkojen määrää ja sääntelemällä aukioloaikoja ja ostoikärajoja. Anniskelu- ja myyntialan vastuun korostaminen taas on tärkeä uusi avaus alkoholijuomateollisuuden ja anniskeluelinkeinon tuomiseksi mukaan alkoholihaittojen torjuntatyöhön yleisessä alkoholiohjelmassa. Ohjelmassa käytetään nimenomaan ilmausta alkoholijuomateollisuus, eikä siinä erikseen mainita alkoholijuomien kauppaa.

---

<sup>6</sup> Target 17: Tobacco, alcohol and psychoactive drugs. By the year 2000, the health-damaging consumption of dependence-producing substances such as alcohol, tobacco and psychoactive drugs should have been significantly reduced in all Member States.

## **1.4. Ohjelman näkemys ehkäisy politiikan ja alkoholiteollisuuden suhteista: piilotettua hegemoniakamppailua**

Euroopan 2. alkoholiohjelman esipuheessa selostetaan niitä keskusteluja, joita ohjelman valmisteluvaiheessa käytiin alkoholiteollisuuden intressejä edustavan Amsterdam-ryhmän kanssa. Selostuksessa todetaan, että keskustelujen jälkeen päätettiin olla kannattamatta ehdotusta, jonka mukaan paikallisia ja kansallisia kansanterveydellisiä alkoholipoliittisia toimenpiteitä kehitettäisiin yhteistyössä teollisuuden kanssa. Tämä heijastanee sellaista käynnissä olevaa hegemoniakamppailua, jossa WHO:n Euroopan alueen edustama ehkäisy poliittisesti painottunut suuntaus yrittää saada alkoholiteollisuuden kantamaan oman vastuunsa alkoholiongelmien ehkäisystä, mutta kuitenkin niin, että ohjelmien ja toimintasuositusten muokkaamiseen teollisuus ei osallistuisi. Eri maissa nämä yhteistyösuhteet ja -mahdollisuudet ovat eri tavoilla sävyttyneitä. Toisaalta molemmat ryhmittymät ovat mukana maailmanlaajuisessa hegemoniakamppailussa, jossa kaupalliset edut ja terveysintressit törmäävät.

Suomen näkökulmasta on merkillepantavaa, että uudessa ohjelmassa ei mainita alkoholiin liittyviä fiskaalisia intressejä (verotulojen hankinta yleisesti, ei vain korvamerkitysti alkoholihaittojen korjaamiseen ja ehkäisytyöhön), työllisyysintressejä (raaka-ainetuotannon, juomateollisuuden ja kaupan ja anniskelun työvoimapanos) eikä kuluttajasuojaintressiä (esimerkiksi Itä- ja Keski-Euroopan ongelmat kuluttajille vaarallisten huonolaatuisten alkoholijuomien kanssa). Suomessa alkoholiin liittyvät talousintressit ovat nekin olleet perinteisesti esillä alkoholipolitiikan yhteydessä (ks. esim. Alavaikko ja Österberg 1999).

## **1.5. Ohjelman uudet painotukset ja Suomen aikaisempi kansallinen alkoholiohjelma: vähän uutta, paljon vanhaa tuttua**

Suomen kaltaisen pitkälle kehittyneen alkoholipolitiikan maan kannalta ohjelma sisältää vähän uutta: jokseenkin kaikkia suositeltuja lähestymistapoja on meillä vähintäänkin kokeiltu. On selvää, että ohjelman korostamista haittojen vähentämiseen tähtäävistä toimista on kaikkialla maailmassa vasta vähän kokemusta. Ei tiedetä, miten tehokkaita tuollaiset toimet ovat eikä tiedetä, millaista kokonaispanostusta haittojen vähentämisen linjan varaan rakentuva alkoholipolitiikka vaatisi. Paljon enemmän tiedetään alkoholin kulutuksen sääntelystä ja sen tunnetusta tehosta alkoholiongelmien ehkäisemisestä.

Haittojen vähentämisen korostaminen on ohjelmassa muotoiltu etupäässä terveysnäkökulmasta (tapaturmat, väkivalta, humaltumisen tuomat haitat). Samalla on kuitenkin tuotu mukaan aikaisemmasta kansanterveysnäkökulmasta poiketen terveyden edistämiseen liittyvä järjestysintressi: haittoja voidaan torjua ylläpitämällä parempaa järjestystä - ja päinvastoin. Tämä korostus liittyy Suomessa ajankohtaiseen keskusteluun julkisilla paikoilla tapahtuvan juomisen sääntelystä.

Alkoholiteollisuuden vastuun korostaminen sopii sekin Suomessa viime aikoina tapahtuneeseen kehitykseen. Alkon monopolien purkamisen jälkeen on nähtävissä, että alkoholielinkeinot ovat saaneet entistä aktiivisemmän roolin alkoholipoliittisena keskustelukumppanina (ks. Alavaikko & Österberg 1999 & Alavaikko 2000).

Onks' tietoo? -ohjelma (1997) painotti voimakkaasti kansalaisyhteiskunnan roolia alkoholiongelmien ehkäisemisessä. Uudessa Euroopan alkoholiohjelmassa on tätäkin aihetta koskeva toimenpidekohta. Verrattuna edelliseen ohjelmaan painotus ei näytä paljon voimistuneen. Edellisessä ohjelmassa puhuttiin paikallistoiminnasta (community action), nyt puhutaan vähän yleisemmin kansalaisjärjestöjen, oma-apuliikkeiden ja niiden muodostamien verkostojen tukemisesta.

Suomen kannalta on erityisen haastavaa, että alkoholiverotuksen muuttamispaineet ovat johtamassa alkoholin kulutuksen kasvuun ja alkoholihaittojen lisääntymiseen lähivuosina (ks. esim. Österberg ym. 1998). Siksi haittojen vähentämisen linjan mukaisiin vaihtoehtoihin on suhtauduttava vakavuudella, vaikka tähänastiset kokemukset olisivatkin vähäisiä tai vain vähän rohkaisevia. Ohjelmassa kiinnittyy huomio myös niihin kohtiin, joissa korostetaan perusterveydenhuollon sekä päihdeongelmallisille tarkoitettujen hoitotoimenpiteiden merkitystä. Suomen alkoholipoliittisessa arsenaalissa on mahdollista korostaa entistä enemmän palvelujen ehkäisevää roolia. Tämä tarkoittaa tietysti erityisiä ehkäisevän työn muotoja ja erityisiä päihdepalveluja, mutta vielä keskeisempi rooli voisi olla hyvinvointipalveluilla<sup>7</sup> yleensä: sekä yleiset sosiaali- ja terveystalvet että päihdehuollon erityispalvelut lisäävät suhteellista merkitystään sellaisina toimintoina, joissa ongelmia paitsi hoidetaan ja lievitetään myös ehkäistään.

---

<sup>7</sup> Hyvinvointipalveluilla tarkoitetaan tässä työtä ja toimeentuloa, asumista, sosiaalisia suhteita yleistä terveydentilaa tukevia ja edistäviä palveluja.

## **2. Alkosta lokaaliin: Suomen alkoholiolojen muutoksia 1990-luvun loppupuolella<sup>8</sup>**

Tässä luvussa käsitellään lyhyesti Suomen alkoholioloissa tapahtuneita muutoksia sinä aikana kun ensimmäinen kansallinen alkoholiohjelmamme ja sen toimeenpano-ohjelma ovat olleet voimassa. Katsaus kattaa pääasiassa aikavälin 1995-1999. Ensimmäinen alkoholiohjelmahan alkaa varsinaisesti vuodesta 1996, mutta tässä edellinen vuosikin on otettu mukaan, koska silloin tuli voimaan EU-sopeutettu alkoholilakimme (1143/1994).

### **2.1. Alko-keskeisen järjestelmän mureneminen**

Suomessa on ollut vuodesta 1932 lähtien erittäin keskitetty alkoholijärjestelmä. Tämä keskittyneisyys ei syntynyt sattumalta, vaan oli tietoisin politiikan tulos. Kieltolaki (1919-1932) oli ollut poliittiselle koneistolle traumaattinen kokemus, joten alkoholiasiat haluttiin irrottaa valtiovallan suoranaisesta yhteydestä ja keskittää ne valtion omistamalle yhtiölle. Kun eduskunta vielä väkijuomalain käsittelyn yhteydessä hallituksen esitystä muuttaen vahvisti keskusvaltaa, koska tunsu tässä asiassa epäluuloa kunnallista päätäntävaltaa kohtaan, keskushallinnon eli siis alkoholiyhtiön tehtäväksi tulivat kaupallisten toimintojen lisäksi hallinnolliset ja politiikan tekemiseen liittyvät tehtävät. Samalla valtioneuvosto vetäytyi alkoholipolitiikasta yli 60 vuodeksi. Yhtiötä hallinnoi parlamentaarisesti valittu hallintoneuvosto, joka raportoi yhtiön toimista eduskunnalle. Vuoden 1968 alkoholilaki vahvisti entisestään Alkon asemaa.

Alko-keskeinen järjestelmä aiheutti eri puolilla monenlaista kritiikkiä, Alko-vastaisuuttakin. Alko hoiti kaupallisten toimintojen lisäksi verotuksen (hinnoittelumonopolin kautta), hallinnon, tutkimuksen, lainvalmistelun ja politiikan. Kun alkoholipolitiikan suuret muutokset alkoivat ensin ETA-sopimuksen ja myöhemmin unionijäsenyyden myötä, Alko-kokonaisuus hajotettiin yllättävän nopeasti, ja ehkä edellä mainitun Alko-vastaisuuden vuoksi muutoksissa mentiin osin pidemmälle kuin jäsenyys olisi vaatinut (ks. Alavaikko 2000). Tilanne vuonna 1996 alkoi olla se, että vastuu maamme alkoholipolitiikasta oli siirtynyt valtioneuvostolle ja siellä sosiaali- ja terveysministeriölle ja verotusasioissa valtiovarainministeriölle; viranomaistehtävät oli siirretty valtiovallan hoidettavaksi ja tutkimustoiminnot Stakesiin ja kansanterveyslaitokselle. Alko oli riisuttu suoranaisesta poliittis-hallinnollisesta vallastaan, mutta oli edelleen muutoin yhtenäinen.

---

<sup>8</sup> Tämä jakso perustuu päivitystyöryhmän jäsenen Kari Paason laatimaan pohjatekstiin.

## 2.2. Vuoden 1994 alkoholilaki

Keskeinen tekijä alkoholiolojen muotoutumisen kannalta oli vuoden 1994 alkoholilaki (1143/1994). Virkamiesvalmistelun ja valtioneuvosto- sekä eduskuntakäsittelyn yhteydessä saattoi havaita paineita Alko-keskeisen järjestelmän melko perinpohjaiseen muuttamiseen. Lain valmisteli STM:n silloisen kansliapäällikön Heikki S. von Hertzenin johdolla toiminut työryhmä, joka antoi kaksi mietintöä: Alkoholilain uudistamistyöryhmän muistio osa 1 (STM 1992:15) ja osa 2 (STM 1993:21). Valmistelutyö erosi esimerkiksi Ruotsista siten, että Ruotsissa parlamentti ja hallitus olivat ennakolta päättäneet valmistelun linjauksista, jotka linjaukset sittemmin nopeasti muutettiin, kun taas Suomessa mitään tällaisia päätöksiä ei ollut tehty.

Hallitus keskusteli kylläkin alkoholilain valmisteluvaiheen aikana alkoholikysymyksistä eri yhteyksissä. Kuitenkin ensimmäinen varsinainen julkinen kannanotto tapahtui vasta 20.-21.12. 1993 eli noin puoli vuotta Hertzenin työryhmän raportin julkistamisen jälkeen, kun komissaari Hans van den Broek komission puolesta ja ministeri Pertti Salolainen Suomen hallituksen puolesta vahvistivat kirjeenvaihdollaan asiasta saavutetun yhteisymmärryksen (joka perustui Hertzenin työryhmän kannanottoihin). Komissio ilmoitti, että jos Suomi purkaa kaikki muut monopolinsa, komissio hyväksyy vähittäismyyntimonopolin - todeten kuitenkin, että viimeinen sana yhteisöoikeuden osalta on EY-tuomioistuimella. Samanlaisen kirjeen saivat myös Ruotsi ja silloin vielä tiiviitä jäsenyysneuvotteluja käynyt Norja. Ruotsi - täysin aiemman kantansa pyörtäen - hyväksyi kirjeen, Norja ei.

Hertzenin työryhmän ehdotusten pohjalta valmisteltu hallituksen esitys uudeksi alkoholilainiksi annettiin eduskunnalle 10.6.1994 (HE 119/1994 vp.). Esittelevänä ministerinä oli Toimi Kankaanniemi, joka hieman tämän jälkeen eli 28.6.1994 erosi hallituksesta EU-politiikasta johtuneiden erimielisyyksien vuoksi. Kankaanniemen erottua hallitus muutti syksyllä 1994 esitystään liberaalimmaksi muun muassa siten, että tukku- ja valmistusmonopoliin purkamista joudutettiin. Eduskunta muutti esitystä vieläkin liberaalimmaksi esimerkiksi sallimalla osittain mainonnan ja antamalla tilaviineille vähittäismyyntioikeudet sekä poistamalla aikarajat kolmansista maista tapahtuvalta turistituonnilta.

Muutosten jälkeen vanhasta järjestelmästä jäi oikeastaan jäljelle vain vähittäismyyntimonopoli ja sekin osittain purettuna. Viranomaistoimintoja varten perustettiin uusi keskusvirasto, Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus (STTV), jonne siirrettiin sekä Alkon keskushallinnon viranomaistehtävät että niissä työskennelleet henkilöt. Hertzenin työryhmä esitti, että Alkon aluehallinnon hoitamat viranomaistehtävät eli niin sanotut keskiolutilupa-asiat, olisi siirretty kunnille ja että myöhemmin kaikki viranomaisasiat siirrettäisiin kuntiin. Työryhmä katsoi, että lääninhallitukset eivät olisi oikea paikka näille tehtäville. Kuntaliiton vastustettua esitystä tehtävät kuitenkin siirrettiin lääninhallituksille.

Samalla kunnan rooli alkoholihallinnossa muutoinkin pienennettiin lähes olemattomaksi, vaikka sille valmistelussa oli ajateltu merkittäväkin osaa.

### **2.3. WHO:n 1. Euroopan alkoholiohjelman merkitys**

Suomalainen ja pohjoismainen alkoholipolitiikkaa on ollut tiukkaa ja perustunut yksityiskohtaiseen lainsäädäntöön. 1990-luvun alussa Suomi oli niin uppoutunut edellä mainittuun alkoholilain muutostyöhön, että WHO:n Euroopan alueen vuonna 1992 hyväksymä 1. alkoholiohjelma sai aikaan vähän huomiota. Perusajatuksena oli, että tällaiset suositusluontoiset paperit eivät paljon vaikuta meidän oloihimme, koska samaan aikaan katsoimme olevamme pakotettuja luopumaan monista asioista, joita alkoholiohjelma muulle Euroopalle suositteli. Suurimman huomion sai ohjelma pohjana olleen Terveyttä kaikille 2000 – ohjelman tavoitteesta 17 tullut velvoite laskea alkoholijuomien kulutusta 25 % vuoden 1980 tasosta. Tätä pidettiin epärealistisena vaatimuksena alhaisen kulutuksen Suomessa, jossa oli kovat paineet alkoholijärjestelmän liberalisoimiseksi. Suomelta oltiin viemässä niitä instrumentteja, joilla kulutusta olisi voitu tehokkaasti laskea.

Alkoholilainsäädännön valmistelutyön yhteydessä Euroopan alkoholiohjelmaa käytettiin jonkin verran argumenttina tiukemman alkoholipolitiikan puolesta. Hertzenin 2. osamietintöön jätetyssä eriävässä mielipiteessä viitattiin ohjelman periaatteisiin. Lisäksi Ruotsi ja Norja, jotka olivat alkuvaiheessa Suomea selvästi tiukemmalla linjalla alkoholijärjestelmän vapauttamiskysymyksessä perustivat kantaansa muun muassa 1. alkoholiohjelman kohtaan, jonka mukaan ”on turvattava niiden jäsenvaltioiden oikeudet, jotka pyrkivät toteuttamaan kunnianhimoisempaa alkoholipolitiikkaa kuin mitä Euroopassa yleensä harjoitetaan”.

Suomalaisen alkoholijärjestelmän EU-sopeutuksessa ei WHO:n 1. Euroopan alkoholiohjelmalla ollutkaan suurta roolia. Ohjelma mainitaan hallituksen esityksessä, mutta kaikissa pääpiirteissään esitys perustui yhteisölainsäädännön tulkintaan. Sen sijaan eduskunta hyväksyessään alkoholilain yhdessä ponnessaan velvoitti hallituksen seuraamaan uuden lain vaikutuksia ”pitäen tavoitteenaan Maailman terveysjärjestön suosituksen mukaisesti alkoholin kulutuksen ja sen aiheuttamien haittojen vähentämistä”. Pönnen merkitys tai seuranta on jäänyt epäselväksi.

### **2.4. Alkoholipoliittinen ilmasto kiristyy**

Suhtautuminen vähittäismyyntimonopoliin on hyvä alkoholipoliittisen ilmaston ilmapuntari, minkä vuoksi suhtautumista tähän kysymykseen käytetään kuvaamaan alkoholipoliittisten

mielipiteiden muuttumista selkeästi tiukemmiksi 1990-luvun puolenvälin vahvasta liberalismista.

Uuden alkoholilain valmistelun yhteydessä pidettiin alkoholipoliittisten peruslinjausten säilyttämiseksi tärkeänä, että vähittäismyyntimonopoli voitaisiin säilyttää. Muista monopoleista katsottiin sosiaali- ja terveystieteelliset tavoitteet huomioon ottaen voitavan luopua. Vaikka eduskunta tekikin hallituksen esitykseen monia liberalisointeja, myös se hyväksyi vähittäismyyntimonopolin säilyttämisen. Asia oli kuitenkin lain hyväksymisenkin jälkeen epävarma: kotimaassa vahva mielipide ajoi monopolin kumoamista, minkä lisäksi oli epävarmaa, oliko kyseinen monopoli yhteisöläinsäädännön mukainen. Asiasta oli EY-tuomioistuimessa meneillään oikeudenkäynti liittyen Ruotsin monopoliin Systembolagetin. Kysymys oli tullut vireille heti Suomen ja Ruotsin liittyttyä unioniin.

Uusi alkoholilaki pyrki muilta osin tuomaan suomalaiset ”euroaikaan” alkoholipolitiikassa. Eduskunta poisti muun muassa turistituomisilta perinteisesti olleet aikarajat, koska ”EY-säännösten mukaan tällaiset säännökset eivät ole sallittuja” (VaVM 90/1994 vp.). Tästä toimenpiteestä aiheutunut niin sanottu viinaralli oli paljolti tekijä, joka sai vuoden 1995 keväällä aloittaneen Lipposen I hallituksen kiinnostumaan alkoholipolitiikasta. Ralli sai sellaiset mittasuhteet, että hallitus antoi virkamiehille ohjeet valmistella lainsäädäntöä, jolla asiaa voitaisiin hillitä. Eduskunnan edellä mainitusta kannasta ja monien asiantuntijoiden lausunnoista huolimatta aikarajat saatettiin uudelleen voimaan 1.5.1996.

Hieman aikaisemmin eli 27.3.1996 hallitus käsitteli iltakoulussaan alkoholipolitiikkaa ja totesi laajassa periaatepäätöksessään muun muassa, että tehokas keino alkoholihaittojen ehkäisyssä on nykyisen alkoholijuomien vähittäismyyntijärjestelmän säilyttäminen. Hallitus otti asiaan uudelleen kantaa loppukeväästä 1997 vastatessaan kansanedustaja Paula Kokkosen nimissä lähetettyyn kirjalliseen kyselyyn, jonka oli allekirjoittanut 101 kansanedustajaa. Kysymyksessä tiedusteltiin, mihin toimenpiteisiin hallitus aikoo ryhtyä mietojen alkoholijuomien vähittäismyyntin sallimiseksi vähittäistavarakaupoissa. Hallitus totesi vastauksessaan, että ”hallituksella ei ole tarkoitus tässä tilanteessa ryhtyä toimenpiteisiin alkoholijuomien vähittäismyyntijärjestelmän muuttamiseksi”. Vastaus oli poikkeuksellisen pitkä (5 sivua) ja linjasi yksityiskohtaisesti hallituksen linjaa alkoholipolitiikassa.

Hallituksen tehdessä edellä mainittuja päätöksiä vähittäismyyntimonopolin juridinen kohtalo oli muuttunut entistä epävarmemmaksi. Meneillään olleessa oikeudenkäynnissä EY-tuomioistuimen julkisasiamies oli keväällä 1997 antamassaan lausunnossa katsonut tällaisen järjestelmän selkeästi yhteisöläinsäädännön vastaiseksi. Niinpä kun tuomioistuin antoi lausuntonsa asiassa 23.10.1997, oli mielenkiinto korkealla. Tuomioistuin puolestaan katsoi, että tällainen järjestelmä on yhteisöläinsäädännön mukainen, kun sillä on tavoitteena kansanterveyden suojeleminen eikä se syrji muista jäsenmaista tulevia tuotteita. Tällä päätöksellä oli suuri merkitys alkoholipoliittiseen ilmastoon, koska se osoitti, että meidän järjestelmämme

peruspiirteet olivat – toisin kuin monilla taholla oli väitetty – yhteisössä hyväksytyjen perusperiaatteiden mukaiset.

Tuomioistuin vahvisti tukeaan Suomen toimille kesäkuussa 1999, kun se vastoin komission kantaa totesi, että Suomen säätämä aikaraja turistituomisille 3. maista oli ollut yhteisölainsäädännön mukainen.

Hallitus otti kolmannen kerran kantaa alkoholipolitiikkaan tammikuussa 1998. Silloin talouspoliittinen ministerivaliokunta katsoi, että alkoholiyhtiö, tuolloin nimeltään Alko-Yhtiöt Oy, tuli jakaa 3 osaan ja että yksi osa tuli edelleen säilyttää yhtiönä, joka hoitaa Suomessa yksinoikeudella alkoholijuomien vähittäismyynnin. Alkoa koskevan organisatoriset muutokset saatettiin loppuun 4.1.1999.

Merkittävä syy alkoholipoliittisen ilmaston tiukkenemiseen on ollut niin sanottujen akuuttien alkoholiongelmien muuttuminen entistä näkyvämmiksi. Kun vuoden 1994 alkoholilaki kumosi meillä vanhastaan olleen kiellon nauttia alkoholijuomia julkisilla paikoilla, tämä aiheutti ongelmia yleisessä järjestyksessä ja siisteydessä. Samalla varsinkin se, että nuoret käyttivät alkoholia näkyvästi kaduilla, toi esiin vaatimuksia yleisen linjan kiristämiseksi.

## **2.5. Paikallisuuden nousu**

Unioniin liittymisen vaatimat alkoholijärjestelmän muutokset on pääpiirteissään tehty. Muutokset ovat merkinneet muun muassa keskitetyn alkoholipolitiikan selvää heikkenemistä. Keskusjohtoisen alkoholipolitiikan menettäessä merkitystään tilalle on alettu hakea jotain muuta. Ajattelu muuttui paljon vuonna 1995 valmistuneen Kansallisen alkoholiohjelman ja sen vuonna 1997 valmistuneen toimenpano-ohjelman valmistumisten välisenä aikana. Juuri tuolloin nimenomaan paikallisuus – yleismaailmallisten trendien mukaisesti - tuli vahvasti kuvaan mukaan. Ajateltiin, että avain ongelman ratkaisuun löytyy ihmisestä itsestään ja hänen lähiyhteisöstään. Onks' tietoo?-toimenpano-ohjelmassa käytettiin sellaisia sanoja kuin "paikallinen", "kansalainen", "kunta", "verkosto", "lähiyhteisö", "omavastuu", "toimija" "yhteistyö" ja "foorumi" selvästi enemmän kuin kahta vuotta aikaisemmassa Kansallisessa alkoholiohjelmassa (ks. Heinonen 1996).

Ajattelutavan muutoksen äkillisyyttä kuvaa sekin, että vuoden 1994 alkoholilaista poistettiin lähes kaikki paikallista (kunnallista) osallistumista koskevat kohdat. Kuitenkin Onks' tietoo?-ohjelman valmisteluvaiheessa parin vuoden päästä paikallisuus vaikutti ainoalta keinolta, joka alkoholipolitiikassa enää oli jäljellä.

Ongelmana on ollut löytää ne konkreettiset tahot, jotka voisivat ottaa kantaakseen annetun vastuun. Mitä konkreettisesti tarkoittaa se, että ihminen itse ja hänen lähiyhteisönsä kantavat



entistä enemmän vastuuta alkoholin käytöstä? Kunnasta ei enää oikein löydy ehkäisevän päihdetyön tekijöitä, kun raittiussihteerin ja kunnallisen alkoholitarkastajan virat oli lakkautettu. Kun samalla kunnilta oli poistettu hallinnolliset tehtävät alkoholihallinnossa, ainakin virallinen kerros on kuntatasolla ohut. Jonkinlaisena esikuvana ehdotuksissa on pidetty eteläeurooppalaista sosiaalista vastuuta, mutta Suomessa tämän ilmiön nousua ei ole juuri näkyvissä. Itse eteläeurooppalaisissa maissa on käymässä pikemminkin päinvastoin: siellä valitetaan vanhan perhe- ja kyläyhteisön hajoamista, minkä arvellaan edistävän myös alkoholiongelmien pahenemista. Eteläisessä Euroopassa ollaan huolestuneita nimenomaan nuorison lisääntyvästä alkoholinkäytöstä ja juomatapojen “pohjoiseurooppalaistumisesta”.

Sellaiset paikalliset asiat kuin yleinen järjestys ja turvallisuus ovat nousseet tärkeiksi vaikuttajiksi alkoholipolitiikan suunnittelussa. Aikarajojen palauttamiskysymyksessä nämä seikat olivat vahvasti esillä. Kun kielto nauttia alkoholijuomia julkisilla paikoilla poistettiin laista, paikalliset järjestyshäiriöt aiheuttivat sen, että kaupunkien järjestyssäännöillä kiellettiin monessa kaupungissa alkoholin nauttiminen julkisilla paikoilla. Ensin kiellettiin ”häiritsevä” nauttiminen ja kun tämä ei tuntunut auttavan, kiellettiin alkoholin nauttiminen kokonaan. Ongelman ratkaisu on jälleen siirtymässä valtakunnalliselle tasolle, kun asiasta ollaan ottamassa säännökset valmisteilla olevaan järjestyslakiin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimenpideohjelman 2000 – 2003 (TATO) päihdeosuudessa pyritään myös paikallisen ennaltaehkäisevän toiminnan vahvistamiseen. TATO on rakentamalla päihdeyhdyshenkilöverkostoja (vuodesta 2001 alkaen) hakemassa ennaltaehkäisevän päihdetyön toimijoita kunnista. Nämä henkilöt voisivat samalla toimia alkuna alkoholihallinnon uudelleen aloittamiselle kunnissa. Lisäksi yhtenä keinona elinkeinotoiminnan valvonnan tehostamiseksi esitetään sekä TATO:ssa että yleisemminkin elinkeinonharjoittajien omavalvontaa. Tämä - kuten paikallisuuskin - on hieman epämääräinen käsite alkoholivalvonnassa. Omavalvonnan esikuva on elintarvikevalvonnassa, ja se otettiin säädösten mukana myös uuteen tupakkalakiin.

Paikallisuuden ohella toinen avainsana päihdepolitiikassa tänä päivänä on nuoriso. Nuorison alkoholinkäyttö on noussut julkisessa keskustelussa alkoholipolitiikan suurimmaksi ongelmaksi. TATO jopa määrittää kohderyhmän niin tarkkaan kuin nimeämällä sellaiseksi 12 – 14 vuotiaat. Myös EU on saamassa valmiiksi 1. alkoholipoliittisen asiakirjansa, minkä pyrkimyksen taustana on kaikissa jäsenmaissa tunnettava huoli nuorten alkoholikäytöstä. Kysymyksessä on neuvoston suositus nuorison alkoholikäytön vähentämiseksi, nimeltään “Council Recommendations on the Drinking of Alcohol by Children and Adolescents”. Tämä pitkään valmisteltu suositus on käsittelyssä talvella 2001 terveysministereiden neuvostossa.

Uudessa tilanteessa myös WHO:n ohjelmilla on aikaisempaa paljon suurempi merkitys suomalaisessa alkoholipoliittisessa keskustelussa. Vaikka ohjelman sisältö ei edelleenkään ole Suomen kannalta katsottuna kovin radikaali, se osoittaa, että alkoholiin liittyvät erilaiset

ongelmat ovat koko Eurooppaa koskevia. WHO:n ohjelma myös heijastelee entistä enemmän myös EU-maissa laajalti tunnettuja huolia.

### **3. Onks' tietoo? -ohjelman arviointi: päivitystyöryhmän kannanottoja**

Ennen ehdotustensa viimeistelyä ja niiden käsittelyä päihde- ja raittiusasian neuvottelukunnassa kansallisen alkoholiohjelman päivitystyöryhmä sai käyttöönsä Thomas Karlssonin STM:n toimeksiannosta laatiman arvion Onks' tietoo? -ohjelmasta. Päivitystyöryhmä keskusteli arviosta sen laatijan kanssa. Lähtökohtana oli, että arvio esitetään tämän työryhmäehdotuksen liitteenä (liite 1) sellaisenaan ja tekijänsä nimissä, vain mahdolliset asiavirheet korjaten. Tällaisia pieniä täsmennyksiä tarvittiin vain yhdessä kuntien roolia ja tehtäviä koskevassa kohdassa. Tärkeää on siis huomata, että arviointiraportti poikkeaa työryhmämuistiosta tai komiteatyöstä: arviointiraportti julkaistaan tekijänsä nimissä ja vastuulla, sitä ei muokata vastaamaan ryhmän yhteisymmärrystä eikä siihen liitetä eriäviä mielipiteitä.

Päivitystyöryhmä piti kokonaisuudessaan arviota hyödyllisenä ja kokonaisuutta kiinnostavasti jäsentävänä. Keskustelussa todettiin, että arvion tekijä oli ajanpuutteen vuoksi rajannut Onks' tietoo? -ohjelman päihdepalveluosuuden tarkastelunsa ulkopuolelle. Näin ollen ohjelmaan mahdollisesti liittynyt päihdepalvelupuolen kehitys jää huomiotta. Samaten kävi ilmi, ettei arvioissa ollut mainittu kuntien ja lääninhallitusten ajoittain mittaviakin ponnisteluja alkoholi ongelmien ehkäisemiseksi. Tällaisista on esimerkkinä Hämeen läänin lääninhallituksen aikoinaan käynnistämä "Hämeen projekti" ja sitä seuranneet toimet sittemmin Etelä-Suomen läänin lääninhallituksen tukemina.

Arviointi tuo hyvin esiin ne ongelmat, jotka johtuivat Onks' tietoo? -ohjelmalle tarkoituksellisesti valitusta "virittävästä" luonteesta. Virittävä ohjelma ei helposti tuota ehdotuksia konkreettisiksi toimiksi, joiden toteutumista voitaisiin seurata ja arvioida. Toisaalta tällaisen ohjelman arviointiin liittyy se vaikeus, että on vaikea sanoa, milloin jokin virinnyt toimintamuoto on nimenomaan ohjelman virittämä, milloin ei. Esimerkiksi käy arvioissa käsitelty julkijuomista ja sen rajoittamista koskenut keskustelu. Keskustelun synty tapa ja sen käsittelemät aiheet vastasivat pitkälle Onks' tietoo? -ohjelman tavoitteita. Varsinaisessa keskusteluprosessissa ei ohjelmaan kuitenkaan mitenkään viitattu, joten julkijuomiskeskustelua on erittäin vaikea pitää Onks' tietoo? -ohjelman virittämänä kansalaisaktiivisuuden aaltona.

Päivitystyöryhmä päätyikin siihen, että tämänkertainen uusi ehdotus olisi astetta konkreettisempi, niin että sen toteutumista voitaisiin seurata paremmin kuin Onks' tietoo? -ohjelmaa. Tätä pyrkimystä puoltaa sekin, että käynnissä on jo muitakin ohjelmia, joissa tavoitellaan konkreettisia toimia (varsinkin edellä alkoholiolojen muutosta koskeneessa luvussa mainittu TATO-ohjelma). Tilanne on nyt toisenlainen kuin Onks' tietoo? -ohjelmaa

laadittaessa, sillä parin vuoden takainen epäselvyys alkoholiolojen ja -järjestelmien mahdollisista kehityssuunnista on hälventynyt ja konkreettisiakin ehdotuksia on mahdollista esittää ainakin muutaman vuoden aikajänteelle. Onks' tietoo? -ohjelman arvioinnissa korostuva ohjelman tavoitteiden epämääräisyys voidaan osittain selittää ymmärrettävänä seurauksena koko alkoholitilanteen epäselvyydestä ohjelman laatimishetkellä.

Tärkeänä havaintona päivitystyöryhmä piti arviossa esiin nostettua Onks' tietoo? -ohjelman toimeenpanon epämääräisyyttä, johon liittyivät resurssoinnin sekavuus ja riittämättömyys sekä seurannan puute. Tämän vuoksi päätettiin liittää tähän ehdotuksen erillinen lyhyt luvun ehdotuksen toimeenpanosta, resurssoinnista, seurannasta ja arvioinnista (ks. tämän raportin lukua 5).

Erikseen keskusteltiin vielä siitä, miten arviointiraportissa esitetty katsaus alkoholiolojen muutoksesta suhtautuu varsinaisessa ehdotuksessa esitettävään vastaavansisältöiseen katsaukseen (ks. tämän raportin lukua 2). Selostusten välillä ei ole ristiriitoja, vain niiden näkökulmat poikkeavat toisistaan. Voi siis jopa nähdä, että katsaukset tukevat ja täydentävät toisiaan. Lisäksi arviointiraportin tekstin ymmärretyksi tuleminen vaatii, että siinä on mukana alkoholiolojen muutosta koskeva jakso. Tämän vuoksi ei pidetty haitallisena, että alkoholioloja koskevat keskenään hieman erityylyiset jaksot esitetään erikseen sekä ehdotusraportissa, että arviointiraportissa saman kokonaisuuden puitteissa.

## **4. Ehdotus päivitetyn toimeenpano-ohjelmaksi: “2000-luvun alkoholiohjelma: yhteistyötä ja vastuuta”**

Tähän asti voimassa ollutta kansallisen alkoholiohjelman toimeenpano-ohjelmaa (Onks' tietoo? -ohjelma, 1997) käydään tässä jaksossa päivittämään edellä ja liitteessä esitettyjen kolmen tarkastelun perusteella: WHO:n uuden Euroopan alkoholiohjelman, Suomen alkoholiohjelmien muutoksen arvioinnin sekä Onks' tietoo? -ohjelman arvioinnin varassa. *Ehdotusta laadittaessa on tähdätty ajanjaksoon, joka päättyy vuoden 2003 lopussa.* Tämä jaksotus vastaa marraskuussa 2000 nimitettävän uuden Päihde- ja raittiusasiain neuvottelukunnan toimikautta, mutta myös sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelman (TATO) voimassaolokautta. On lisäksi luultavaa, että Suomi joutuu päättämään mahdollisista alkoholiverotuksen jatkosopeuttamisista vuoden 2003 loppuun mennessä. Kaikista näistä syistä on tässä ehdotettava toimeenpano-ohjelma arvioitava viimeistään vuoden 2003 puolimaissa, vaikkei WHO:n 2. Euroopan alkoholiohjelman päättämisaika (2005) olekaan silloin vielä käsillä.

Ehdotusta laadittaessa on pidetty silmällä myös sitä, ettei toistettaisi tarpeettomasti sellaisia ehdotuksia, jotka jo sisältyvät TATO-ohjelmaan, vaan pyrittäisiin realistisiin uusiin avauksiin ja TATO-ohjelmaa mahdollisesti täydentäviin lisänäkökohtiin. TATO-ohjelmassa on omana tavoitekohtanaan (tavoite 5) päihdeongelmien ehkäisy. Sen alla on esitetty viisi toimenpidesuosituksia (suositukset 21-25, seuraavassa hieman tiivistettyinä): (1) kunnat tehostavat erityisesti varhaisnuorten tupakan, alkoholin ja huumeiden käytön ehkäisyä; (2) poliisi ja sosiaalitoimi puuttuvat välittömästi erityisesti ala-ikäisten alkoholin käyttöön julkisella paikalla; (3) kunnat nimeävät ehkäisevän päihdetyön alueellisen vastuuhenkilön; (4) sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee yhdessä lupaviranomaisten kanssa ehdotuksen siitä, miten kuntien mahdollisuuksia anniskelulupien myöntämiseen ja toiminnan valvomiseen lisätään; ja (5) STM aloittaa yhdessä lupaviranomaisten, elinkeinoelämän ja Stakesin kanssa kokeilut omavalvonnan toteuttamisesta alkoholijuomien vähittäismyynnissä ja anniskelussa.

Ehdotuksen muotoutumiseen on vaikuttanut myös lokakuussa 2000 Ruotsissa jätetty hallituksen ehdotus alkoholiongelmiin vähentämiseen tähtääväksi toiminta-ohjelmaksi (Handlingsplan ..., 2000). Päivitystyöryhmä kuuli Ruotsin ohjelmasta erikseen selostuksen

ohjelman laatineen työryhmän puheenjohtajalta<sup>9</sup>. Ruotsin ehdotus ei kytkeydy välittömästi WHO:n Euroopan alkoholiohjelmaan vaan rakentuu enemmän kansallisista näkökohdista. Uutta suomalaista ehdotusta laadittaessa on ollut käytettävissä samaten lokakuussa 2000 ilmestynyt vertaileva tutkimus pohjoismaiden alkoholipolitiikkojen muutoksesta (ns. SNAPS-projektin loppuraportti, Sulkunen ym. (toim.), 2000).

## 4.1. Uusi nimi ohjelmalle

*Ensimmäinen* päivitettävä seikka on *toimeenpano-ohjelman nimi*. Iskevyydestään huolimatta Onks' tietoo? -nimi on jäänyt huonosti tunnetuksi eikä sitä välttämättä osata yhdistää kansalliseen alkoholiohjelmaan. Työryhmän ehdotus uuden toimeenpano-ohjelman nimeksi on selkeästi ja yksinkertaisesti "2000-luvun alkoholiohjelma". Sen alaotsikko on "Yhteistyötä ja vastuuta". Näin välttyään korostamasta ainoastaan tiedottamiseen perustuvia ja vain paikallis- ja kansalaislähtöisiä toimintoja, vaikka kansalaisten osallistuminen, sille tarjolla olevat väylät ja tietopohja sekä realistisesti arvioidut ehkäisykeinot ovat edelleen ohjelman tärkeää sisältöä. Yhteistyöllä tarkoitetaan monenkeskisyttä: sitä, että ehdotettavat toimintamuodot edellyttävät eri toimijatahojen (valtio, kunnat, kansalaisyhteiskunta ja ns. kolmas sektori, markkinat, kansalaiset) ja eri toimintalojkojen (ks. lähemmin seuraavaa kohtaa) verkostomaista yhteistoimintaa. Alaotsikossa puhutaan vastuusta tarkoittaen nimenomaan alkoholiongelmien ehkäisemistä yhteistoimin ja yhteisvastuullisesti: julkisten toimien viimekätinen tavoite on nimenomaan ehkäistä ongelmia, tapahtui se sitten puuttumalla alkoholin kulutukseen, haitallisiin juomatapoihin, ongelmariskejä lisääviin ympäristöihin tai ongelmista kärsivien tai niille alttiina olevien henkilöiden elinoloihin (esim. lasten ja nuorten suojeleminen tukemalla perheitä ja luomalla alkoholittomia toiminnan ja vapaa-ajan ympäristöjä). Tällainen laaja ongelmakäsitys näyttäisi olevan myös WHO:n Euroopan 2. alkoholiohjelman takana (vrt. luku 1).

## 4.2. Uusi arvio toimijakentän muutoksista

*Toinen* päivitettävä kohta on ajantasaistettu arvio eri tasoilla, eri aiheyhteyksissä ja eri toimijaroolleissa mahdollisista *toiminta- ja toimijakombinaatioista*. Onks' tietoo? -ohjelmaa laadittaessa oli näkemyksenä, että valtiolliset alkoholiongelmien ehkäisytoimet menettäisivät nopeasti merkitystään ja että ne olisivat korvattavissa kansalaisaktiivisuudella erityisesti paikallisissa alkoholi-ilmiöissä. Kumpikaan näistä näkemyksistä ei osoittautunut perustelluksi. Jotta saataisiin täsmennetty kuva tämänhetkisestä tilanteesta ja siis

---

<sup>9</sup> Ruotsin ohjelmatyöryhmän puheenjohtaja Gunborg Brännström ja Ruotsin Socialstyrelsensin osastopäällikkö Gert Knutsson selostivat ruotsalaisehdotusta suomalaiselle päivitystyöryhmälle vierailullaan Helsingissä 13. lokakuuta 2000.

todennäköisistä toimijoista seuraavan viiden vuoden ajanjaksolla, on päivitystyöryhmä tuottanut seuraavan jaottelun:

Toimintataso	Toimijatahoja
Kansainvälinen	EU, WHO *Kansainväliset etujärjestöt <sup>10</sup>
Valtakunnallinen	Valtio <sup>11</sup> Etujärjestöt (mm. elinkeinoelämän järjestöt) Valtakunnalliset kansalaisjärjestöt <sup>12</sup> Valtakunnalliset palvelutuottajat
Alueellinen	Lääninhallitukset Kuntayhtymät Maakuntaliitot TE- keskuskeskukset
Paikallinen	Kunnat Poliisi Elinkeinonharjoittajat Kansalaisjärjestöt, seurakunnat jne.
Lähiyhteisöllinen	Perheet Koulut Työyhteisöt Harrastusyhteisöt

Neuvottelukunta katsoo, että tähänastisessa Onks' tietoo? -ohjelmassa oli *keskitytty paikallisiin ja lähipaikallisiin toimijoihin*. Paikallisilla ja lähipaikallisilla toimijoilla on uudessakin alkoholiohjelmassa oma tärkeä roolinsa, mutta heidän toiminnallaan on paljon muilta tasoilta määräytyviä reunaehtoja. *Valtion* erityisten valtakunnallisten alkoholitoimintojen merkitys on kapenemassa, mutta ne eivät ole häviämässä vuoteen 2005 mennessä; maassa on myynti- ja valmistuslupajärjestelmä, alkoholiverotus ja keskiolutta vahvempien alkoholijuomien vähittäismyyntimonopoli, jonka olemassaolon perusteet ovat nimenomaan kansanterveydelliset. On vaikea ennakoida, millainen rooli on syntymässä yhtäältä *kansainvälisille* toimijoille, toisaalta *alueellisille* toimijoille. Alueellisten toimijoiden asema on voimistunut yleisesti EU-aikana, mutta tämä ei ole heijastunut alkoholi-ilmiöissä.

---

<sup>10</sup> Esim. alkoholiteollisuutta lähellä olevat The Amsterdam Group ja The Portman Group ja International Centre for Alcohol Policy.

<sup>11</sup> Erityisesti sosiaali- ja terveysministeriö ja sen toimialalla Alko Oy, Sosiaali- ja terveysalan tuotevalvonta keskus STTV sekä Stakes. Myös valtionvarainministeriöllä on vahva kiinnostus nimenomaan alkoholiverotuksen kysymyksiin.

<sup>12</sup> Mm. Terveystieteiden tutkimuskeskus TEK sekä Päihdehuollon valtakunnallinen yhteistyöryhmä.

*Paikallisten* toimintojen rooli luultavasti voimistuu, mutta sen vahvistaminen todella merkittäväksi edellyttäisi paikallisten toimintavaltuuksien ja resurssien lisäämistä. Tämä taas on mahdollista vain valtakunnallisoin lainsäädäntö- ja budjettipäätöksin. Paikallisten toimijoiden omavoimaistaminen alkoholikysymyksissä ei siis voi toteutua pelkästään paikallistoimijoiden omin voimin, vaan he tarvitsevat toimintavaltuuksia. Verkostoitumisen mahdollisuudetkin riippuvat resursseista, ja myös kaikilla tasoilla eri tahojen halukkuudesta toimia alkoholiongelmien ehkäisyyn pyrkivissä verkostoissa. Ketään ei voi väkisin verkostoittaa eikä velvoittaa toimimaan mahdollisten yhteisten päämäärien hyväksi. Neuvottelukunta pitää kuitenkin erittäin tärkeänä esittää viestintään kaikille toimijatahoille toiveen, että ne kukin osallistuisivat yhteistyöverkostossa kansallisen alkoholiohjelman toteuttamiseen.

### **4.3. Uusi arvio toimenpiteiden kohdentumisesta**

*Kolmas* päivitettävä kohta koskee käsityksiä *toimenpiteiden kohdentamisesta* alkoholiongelmien eri ilmentymiin. Euroopan toinen alkoholiohjelma korostaa aikaisempaa vähemmän alkoholin kokonaiskulutuksen sääntelyä ja painottaa sen sijaan alkoholihaittojen vähentämistä (harm reduction) kohdennetuin toimenpitein. Tätä silmälläpitäen on tärkeää hahmottaa kokonaiskehikko alkoholiongelmista ja arvioida, mihin painopiste pitäisi Suomessa asettaa ja millaisin toimin. Jo Onks' tietoo? -ohjelma ennakoi jonkinasteista luopumista kokonaiskulutuksen sääntelystä. Tämäkään ennakkoavistus ei ole vielä pitkälle toteutunut, mutta suunta säilyy ja vahvistuu vuoteen 2005.

Toimenpiteiden kohdentamisvaihtoehtoja voi selkeyttää jaottelemalla alkoholi-ongelmien ilmentymisalueita ja ongelmiin vaikuttamaan pyrkivien toimintojen mahdollisia kohdentumisalueita esimerkiksi seuraavasti:



<b>Ilmentymisalue</b>	<b>Ongelmiin puuttumisen kohdentumisalueet</b>
<i>Talous</i>	Valtiontalous ja alkoholiverotus Alkoholiin liittyvät elinkeinointressit Laiton alkoholikauppa ja -tuotanto Alkoholin aiheuttamat palvelujärjestelmä kustannukset Alkoholiongelmiaisten toimeentulo
<i>Terveys</i>	Alkoholin tuottamat krooniset terveysongelmat Alkoholin tuottamat akuutit terveysongelmat Alkoholin tuottama terveyden kohentuminen Alkoholiongelmiaisten terveyden ylläpito (Alkoholiongelmiaisten aiheuttama terveysvaara muulle väestölle)
<i>Järjestys</i>	
a) Yhteiskunnallinen järjestys ja sosiaaliset ongelmat	Marginalisoituvien ryhmien kurissapito  Erityisongelmat kuten nuorten juopottelu julkijuoppous liikennejuopumus
b) "Yleinen järjestys"	Järjestys ja turvallisuus julkisilla paikoilla ja kodeissa  päähtyneiden aiheuttamat häiriöt alkoholiongelmiaisten tekemät rikokset

Lisäksi voi kytkeä päihdeongelmat yleiseen syrjäytymis- ja huono-osaisuusproblematiikkaan sekä sosiaaliseen ja alueelliseen eriarvoistumiseen. Tällaiseen ongelmakenttään viittaavat muun muassa havainnot siitä, että alkoholikuolleisuus on alemmissa sosiaaliryhmissä moninkertainen verrattuna ylempiin sosiaaliryhmiin, eikä ero selity kuin pieneltä osalta alkoholin kulutustaseroilla (Mäkelä 1999). Tätä kautta alkoholiongelmia puuttumisen toimet tulevat taas kerran osaksi yleistä hyvinvointipolitiikkaa, kuten esimerkiksi jo vuoden 1987 alkoholikomitea (komiteamietintö 1989:1) korosti. Tämä korostus on usein ymmärretty väärin niin, että pyrkimyksenä olisi erillisen alkoholipolitiikan ja muiden erillisten alkoholitoimien häivyttäminen tai alistaminen yleisille hyvinvointipoliittisille toimille. Korostuksen voi mieluumminkin ymmärtää viittaavan siihen, että alkoholiin kohdistuvien erityistoimien perustelun pitää olla samanlaatuinen kuin muidenkin hyvinvointipoliittisten toimien.

Tämän hetken Suomessa alkoholiongelmia kohdistuu suurin huomio juuri yleisen järjestyksen ja sosiaalisten ongelmien näkökulmista. Euroopan 2. alkoholiohjelma mainitsee myös nämä näkökulmat, mutta tarkastelee niitä vain terveydellisten seurausten kautta.

Terveydellisiä seikkoja taas tarkastellaan useimmiten yleisestä kansanterveysnäkökulmasta (primääripreventio) tai riskiryhmien näkökulmasta (sekundääripreventio), eikä niinkään alkoholin ongelmakäyttäjien terveyden näkökulmasta (riittävien ja tehokkaiden terveystalvelujen tarjoaminen, tertiääripreventio).

Neuvottelukunta arvioi, että seuraavan viiden vuoden aikana on sekä sosiaalisten ongelmien että terveysongelmien lievittämisen kannalta keskeistä vahvistaa alkoholin ongelmakäyttäjille tarkoitettuja sosiaali- ja terveystalveluita kuin myös parantaa alkoholiongelmaisten vastaanottoa yleisissä sosiaali- ja terveystalveluissa. Tämä on tärkeää sekä alkoholin ongelmakäyttäjien kaltaisen huonosti etujaan puolustamaan pystyvän väestöryhmän tukemiseksi että myös siksi, että näillä toimilla on myös merkittävä ehkäisevä rooli äärimmäisenkin ongelmajuomisen kannalta. Lisäksi tarvitaan edelleen primääri- ja sekundääriprevention piiriin kuuluvia toimia, edellisiä erityisesti nuorten ihmisten keskuudessa (esimerkiksi alkoholin myynnin valvonta, kouluterveydenhuolto ja erityiset ehkäisevän päihdetyön toimet nuorten keskuudessa) ja jälkimmäisiä erityisesti nuorten aikuisten ja keski-ikäisten keskuudessa (työterveyshuolto, mini-interventiot)

#### **4.4. Huumeongelmat alkoholiongelmiin kohdistuvan kiinnostuksen vähentäjänä**

*Neljänneksi* on erikseen arvioitava, mitä *huumeiden lisääntyvä käyttö* merkitsee alkoholiongelmiin kohdennettavien toimintojen kannalta. Julkinen huomio on juuri nyt kohdistunut paljon enemmän huumeongelmiin kuin alkoholiongelmiin huolimatta siitä, että alkoholiin kuolee edelleen 10-20 kertaa enemmän ihmisiä kuin huumeisiin. Yhtä lailla jää julkisuudessa vaille huomiota, että sosiaali- ja terveydenhuollon päihdeasiakkaista ylivoimainen valtaosa on edelleen alkoholi-asiakkaita. Vuoden 1999 päihdetapauslaskennassa (esim. Nuorvala ym. 2000) oli kaikista päihteisiiin liittyvistä asioinneista vain parikymmentä prosenttia huumeasiakkaita, ja näistäkin enemmistöllä oli myös alkoholiongelmia. Pelkästään huumeiden takia palveluja käytti vain alle 10 prosenttia päihdeasiakkaista.

Tästä huolimatta on selvää, että huumeet ovat lähivuosinakin suuri huolenaihe kaikille tahoille, varsinkin kun näkyvissä on huumeongelmien vaikeutumisen edelleen. Vaikka alkoholiongelmiin vaikeutumiseen liittyy vuotuisella kuolemantapausten määrän kasvulla arvioiden samansuuruisia uhkakuvia, ei se riittäne nostattamaan nykyistä suurempaa alkoholihuolta. Kansallisessa alkoholiohjelmassa on siis varauduttava siihen, että huumeet vievät myös suuren osan niistä resursseista, joita eri toimintatahoilla (kontrollipolitiikka ja hallinto, päihdepalvelut, ehkäisevät päihdetyö) voitaisiin suunnata myös alkoholiongelmiin ehkäisyyn ja lievittämiseen. Siispä alkoholiohjelmasta tulee väistämättä eräänlainen minimiohjelma(ks.kaaviota 2 seuraavalla sivulla).

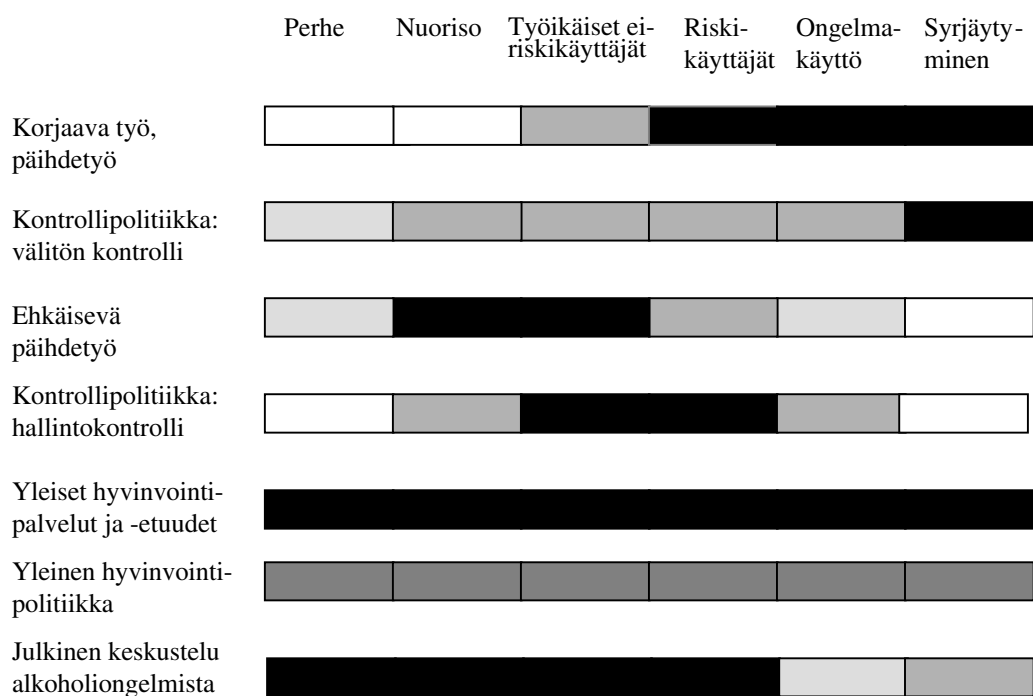
## **4.5. Ehdotusten kohdentaminen eri ilmiö- ja väestöryhmiin sekä eri toimintanäkökulmiin**

Ennen varsinaisia konkreettisia ehdotuksien esittämistä päivitystyössä keskusteltiin vielä siitä, miten esittää alkoholiohjelman koko kenttä niin, että sieltä voidaan tunnistaa erityisen huomion ansaitsevia ilmiöitä pitäen samalla silmällä kentän kokonaisuutta. Näin vältetään siltä, että ehdotukset painottuisivat vain hetkellisen julkisuuden eniten esillä pitämiin asioihin (esim. nuorisokysymyksiin). Tässä kohdentamistarkoituksessa hahmotettiin vielä yhden kaavion, jossa yläreunassa on joukko ilmiöitä ja sen alla eri toimintalohkoja järjestyksessä, joka kuvaa toimintojen etäisyyttä välittömistä ongelmailmiöistä. Erityiset päihdepalvelut ja osa kontrollitoimista (erityisesti poliisikontrolli) ovat välittömästi ongelmailmiöiden äärellä, ehkäisevä päihdetyö ja hallinnollinen alkoholikontrolli hieman kauempana, yleiset hyvinvointipalvelut ja -etuudet vielä kauempana, ja laitimmaisina yleistä hyvinvointipolitiikan toimet sekä yleinen julkinen keskustelu alkoholiongelmista.

## Kaavio 2

Alkoholiin ja muihin päihteisiin liittyvien julkisten toimintojen yhteydet eräisiin väestöryhmiin ja riski- ja ongelmailmiöihin.

### *Väestöryhmät ja riski- ja ongelmailmiöt*



**Selite:** Mitä tummemmalla palkki on väritetty, sitä kiinteämmin mainittu toiminto liittyy vastaavassa kohdassa ylärivillä mainittuun väestöryhmään tai ilmiöön ja sen piirissä esiintyviin alkoholihaittoihin.

Alla olevat konkreettiset ehdotukset on järjestetty niin, että edetään kaaviossa alhaalta ylöspäin, yleisiin toimintoihin vaikuttamisesta erityisiin toimintoihin kohdistuviin ehdotuksiin.

## 4.6. Työryhmän konkreettiset ehdotukset

*Kuudenneksi* esitetään kokonaan uusi luettelo toimenpiteistä, joihin olisi perusteltua ryhtyä alkaen vuodesta 2001 ja päättyen 2003 loppuun. Luettelo ei pyri kattamaan kaikkia mahdollisia keinoja, vaan tähtää sellaisiin keskeisiin tehtäviin, jotka olisi pyrittävä hoitamaan - ja olisi mahdollista hoitaa - niukallakin resurssoinnilla verrattuna vaikkapa Ruotsin alkoholiohjelman satojen miljoonien kruunujen lisäpanoksiin kolmen vuoden aikana. Kyseessä on siis eräänlainen minimiohjelma, joka samalla pyrkii olemaan realistinen

toteuttamismahdollisuuksiensa suhteen. Mutta myös minimiohjelma tarvitsee resursseja, ja siksi ensimmäinen ehdotus koskeekin juuri niitä.

Ehdotusten yleistä linjaa voi luonnehtia pyrkimykseksi selkeyttää alkoholiongelmiin puuttumisen *pelitilaa* ja luoda sitä sinne, missä tilaa on ollut vain vähän tai missä pelitilan rajat ovat epäselvät. Koska pelitilan käsite on epämääräinen ja sillä on ennemminkin mielikuvavoimaa kuin operatiivista selkeyttä, on ehdotuksissa pyritty välttämään tätä käsitettä ja keskitytty muulla tavoin konkretisoimaan ehdotuksia.

**Ehdotus 1:           Alkoholiongelmia ehkäisemään pyrkivän järjestelmän resurssoinnin vahvistaminen ja koordinointisuhteiden selkiyttäminen**

Onks' tietoo?- ohjelman arvioinnissa yhdeksi ohjelman toteutuksen pääesteistä paljastuivat alkoholiongelmien ehkäisyyn pyrkivän tämänhetkisen järjestelmän hajanaisuus, sen huono koordinointi, heikko resurssointi sekä näistä johtunut ohjelman vähäverinen toimeenpano. Siksi päihde- ja raittiusasiain neuvottelukunnan on asetettava heti työryhmä tekemään ehdotuksia koordinoinnin vahvistamiseksi ja sen riittäväksi resurssoinniksi. Tällä hetkellä Suomessa ei ole yhtään tahoja, jolla on operatiivisena tehtäväkenttänään alkoholiongelmien ehkäisyyn tähtäävien toimintojen koko kirjo ja jolla on koordinointityöhön sekä valtuuksia että resursseja; huume-toimintojen koordinaatiotahan pitkälle hoitaa ministeriöiden välinen huumekoordinaatioryhmä.

Alkoholia koskeva koordinointityö on sijoitettava päihde- ja raittiusasiain neuvottelukunnan sihteeristöön sitä vahvistaen ja täyspäiväistäen (vrt. huume politiikan koordinaation järjestäminen nykyisellään erityisen koordinaatioryhmän ja sen sihteeristön varaan). Neuvottelukunta ehdottaa, että neuvottelukunnalle asetetaan kaksi kokopäiväistä sihteerää, joista toinen toimii alkoholikysymysten koordinoijana. Järjestely vahvistaa koordinoivan tahon mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa alkoholiongelmia koskevaan julkiseen keskusteluun. Uuden koordinointijärjestelmän on pystyttävä aloittamaan toimintansa mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään vuoden 2002 alusta.

## **Ehdotus 2: Verkostoituvan toimintamallin vahvistaminen kaikilla tasoilla.**

Tavoitteena on, että kaikilla toimintatasoilla on foorumeita, jotka mahdollistavat eri tahojen yhteisen keskustelun alkoholikysymyksistä sekä erityiskysymyksenä että osana yleistä hyvinvointipolitiikkaa:

*Valtakunnallisella tasolla* nykyinen päihde- ja raittiusasiain neuvottelukunta edustaa toimivaa, eri tahot yhteen tuovaa järjestelmää.

*Aluetasolla* muodostetaan lääninhallitusten, maakuntaliittojen ja kuntayhtymien yhteistyönä säännöllisesti kokoontuvat päihdefoorunit. Lääninhallitukset ovat tämän tason luonteva kokoonkutsujataho

*Paikallisella tasolla* vahvistetaan kuntien päihdetyötä ja sen asemaa eri toimijatahot yhteenkokoavana tahona. Kunnille tarjotaan erityisrahoitusta tukemaan säännöllisesti kokoontuvien paikallisten neuvottelukuntien toimintaa jatkona TATO-ohjelman puitteissa toteutettavalle paikallisten päihdeyhteyshenkilöiden verkostolle.

*Kaikilla tasoilla* on tärkeää, että edustettuina ovat sosiaali- ja terveyspalvelut, ehkäisevä päihdetyö, poliisi, elinkeinointressit ja hallintointressit. Samaten on tärkeä varmistaa, että kansalaisjärjestöt ja lähiyhteisöt ovat edustettuina.

On erikseen huolehdittava siitä, että näissä verkoston elimissä ei käsitellä vain huumeasioita, vaan myös alkoholiasiat saavat säännöllisesti huomiota. Tätä vahvistaisi velvoite erityisen paikallisen (kunnallisen) alkoholi- ja huumeraportin laatimisesta vuosittain osana vuosittaista kunnallista hyvinvointikertomusta. Alkoholien osalta se sisältäisi kuvaukset alkoholien kulutuksesta, alkoholiongelmista, niitä koskevasta ehkäisevästä työstä, alkoholiongelmaisten palvelukäytöstä ja heille kohdistetusta tarjonnasta ja alkoholikaupasta ja sen valvonnasta.

## **Ehdotus 3 Selvitystyön vauhdittaminen paikallisen päätösvallan lisäämiseksi alkoholikauppaan ja anniskeluun liittyvässä lupahallinnossa ja valvonnassa.**

Paikallisen kansalaisintressin kannalta konkreettisimpia alkoholioloihin liittyviä toimia ovat myynti- ja anniskelupaikkojen avaaminen ja niiden toiminnan ja siitä ympäristölle aiheutuvien mahdollisten häiriöiden

torjunta. Jotta asukkaat voisivat olla mukana tätä koskevassa päätöksenteossa, tarvitaan nykyistä suurempia paikallisia valtuuksia sekä lupien myöntämisessä että lupiin liittyvässä valvonnassa. Tämä edellyttää lupahallintojärjestelmän uudistamista ja myös lainsäädännön uudistusta. TATO:n puitteissa käynnissä olevaa tätä kysymystä käsittelevää työtä on vauhditettava.

Työryhmä tukee TATO:n pohjalta käynnissä olevaa selvitystyötä, jonka pohjalta tehdään tarvittavat järjestelmän ja lainsäädännön muutokset. Selvitystyössä otetaan erityisesti huomioon Ruotsissa saadut myönteiset ja kielteiset kokemukset vastaavasta järjestelystä.

#### **Ehdotus 4**

**Päihdeongelmallisille tarkoitettujen terveydenhuoltopalveluiden ja muiden sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden (päihdehuollon erityispalvelut, asumisen ja toimeentulon tuki) kattavuuden ja saatavuuden vahvistaminen.**

Kokonaiskulutuksen sääntelyn heiketessä ovat ehkäisevä päihdetyö, yleisen järjestyksen ylläpito ja päihdeongelmien hoitoon ja lievittämiseen tarkoitettut palvelut avainasemassa. Näistä viimeksi mainitun (palvelut) kohdalla esiintyy paljon epätasaisuutta kuntien välillä; vaikeuksia lisää myös monien vakavien alkoholisairauksien esiintymisen suuri satunnaisvaihtelu pienehköissä väestöissä. Näiden vaikeuksien helpottamiseksi on selvitettävä, miten voitaisiin edistää kuntien yhteistyötä päihdeongelmallisille tarkoitettujen erikoispalvelujen järjestämisessä terveydenhoidon puolella sairaanhoitopiirien kautta ja sosiaalipalvelujen puolella vastaavien järjestelyjen kautta.

Toinen tähän aihepiiriin liittyvä ongelma on alkoholiongelmaisten asiakkaiden epämääräinen asema monella hyvinvointipalvelujen ja etuuksien lohkolla. Esimerkkejä ovat alkoholiriippuvaisten syrjivä kohtelu sairauspäiväraha- ja kuntoutusraha hakemusten myöntämiskäytännöissä tai alkoholiongelmaisten asema asumispalveluissa sekä niin sanotuissa kaksoisdiagnoositapauksissa (alkoholiongelmaiset, joilla on myös mielenterveysongelmia). Lisäksi on erikseen tarkasteltava heikossa työmarkkina-asemassa olevien alkoholiongelmaisten tilannetta. Niinikään on tärkeää, että vankeinhoitoon laaditun päihdestrategian toteutus saa riittävät toimintaresurssit niin sanotun kuntoutusjatkumon varmistamiseksi, ja että lainsäädäntöä selvennetään vankilasta vapautuvien

päihdekuntoutuksen kustannus- ja järjestelyvastuuta. Tätä hajanaista kokonaisuutta selvittämään on asetettava erityinen asiantuntijaryhmä

**Ehdotus 5**      **Alkoholiongelmallisille tarkoitettujen palvelujen aseman vahvistaminen yleiseen järjestykseen ja ehkäisevään päihdetyöhön liittyvien toimien rinnalla.**

Alkoholiongelmaisten itselleen ja ympäristölleen aiheuttamien vaikeuksien, häiriön, palvelukuorman ja jopa alkoholikuolleisuuden vähentämisen kannalta palvelujen kohentaminen on yhtä lailla merkityksellistä kuin ehkäisevä päihdetyö tai tehostettu järjestyksenvalvonta. Silloin alkoholiongelmaisten nykyistä parempi palveleminen sosiaali- ja terveydenhuollossa toimii myös ongelmien ehkäisyä ja vähentää siis myös päihdetyön ja järjestyksenvalvonnan paineita. Kun tutkimustulosten mukaan eri sosiaaliluokkien alkoholikuolleisuudessa on suuria eroja, jotka eivät selity alkoholin kulutuksen eroilla, on palvelutarjonnassa ja sen kohdentumisessa kiinnitettävä erityistä huomiota huono-osaisimpiin väestöryhmiin.

Asian selvittämiseksi on käynnistettävä valtakunnallinen hanke, jossa terveystarkastuksin ja elinolosuohdeselvityksin arvioidaan riittävän suuren ja monipuolisen huono-osaisten päihdeongelmaisten ryhmän tilanne ja palvelutarve. Työssä on käytettävä hyväksi kuntien asiakaspalveluyhteistyöryhmissä ja aktivointitoimissa saatuja kokemuksia.

**Ehdotus 6**      **Päihdelääketieteen vastuulääkärijärjestelmän luominen sairaanhoitopiireihin ja terveyskeskuksiin**

Päihdelääketiede on vähän arvostettu ja huonosti resursoitu alue terveydenhuollossa. Tämä saattaa heijastua myös alkoholin ongelmakäytöstä kärsivien henkilöiden saamaan palveluun terveydenhuoltojärjestelmässä. Alan aseman kohentamiseksi ehdotetaan kaikkiin sairaanhoitopiireihin nimettäväksi korkean erikoisosaamisen tason lääkäri päihdelääketieteen vastuulääkäriksi, ja samalla vastuulääkärit myös kaikkiin terveyskeskuksiin.



#### **Ehdotus 7**

**Selkeiden periaatteiden ja käytäntöjen luominen hallintoon ja paikallistason toimintaan sen varmistamiseksi, että erityisesti lapsille ja nuorille tarkoitetut toiminta- ja vapaa-ajan ympäristöt voivat pysyä alkoholittomina**

Varsinkin urheilu- ja ajanviettoimintaan on vähitellen syntynyt käytäntöjä, jotka merkitsevät aiemmin alkoholittomien toimintaympäristöjen muuttumista: alkoholijuomien anniskelu ja nauttiminen ovat tulleet osaksi olennaisia oheistoimintoja myös sellaisissa ympäristöissä, jotka ovat lapsille tarkoitettuja tai joissa oleskelee runsaasti lapsia ja nuoria. On harkittava esimerkiksi järjestelmää, jossa valtionapua tai raha-automaatti- ja veikkausavustuksia nauttivat kansalais- ja urheilujärjestöt voivat saada korkeampaa tukea, jos pidättäytyvät toiminnassaan alkoholijuomien anniskelusta tai sitoutuvat järjestämään toimintansa alkoholittomassa ympäristössä.

#### **Ehdotus 8**

**Alkoholiongelmien varhaisen toteamisen tehostaminen yleisissä sosiaali- ja terveyspalveluissa, työterveyshuollossa sekä koulu- ja opiskelijaterveydenhuollossa.**

Terveydenhuollon mini-interventiot ovat osoittautuneet toimivaksi alkoholiongelmien ehkäisykeinoksi. Jotta alkoholiongelmien varhainen toteaminen saadaan vakiintumaan pysyväksi käytännöksi, tarvitaan myös aikaisemmissa ehdotuksissa mainittuja toimia päihdeongelmaisten hoidon ja huollon sekä päihdelääketieteen aseman vahvistamiseksi. Vain näin saadaan aikaan riittävä pysyvä tuki varhaisvaiheessa tapahtuvan ongelmien toteamisen pitämiseksi aktiivisena pysyvästi. Nuorison alkoholiongelmiin puuttumisessa on koulu- ja opiskelijaterveydenhuolto ja yleensäkin oppilashuoltohenkilöstö avainasemassa. Sen resurssien ja tietotaitovalmiuksien kehittäminen ja ylläpito on otettava erityistarkasteluun. Työpaikoilla vastaavassa avainasemassa on työterveyshuolto ja sen toteuttamat työkykyä ja toimintakykyä ylläpitävät ohjelmat, joitten yhteydessä alkoholiongelmiinkin puuttumiselle on perusteet.

## **Ehdotus 9**

### **Järjestökentän toimintamahdollisuuksien vahvistaminen lähiyhteisöjen tukemiseksi alkoholiongelmiin puuttumisessa ja niiden ehkäisyssä**

Onks' tietoo? -ohjelman arvioinnin perusteella järjestökenttä onnistui eri tahoista parhaiten ohjelman tavoitteiden tunnetuksi tekemisessä. Järjestökentän ominta toiminta-alueetta, jolla muiden toimijoiden on vaikea operoida, ovat paikallis- ja lähiyhteisöt (asuinalueet, perheet, koulut ja oppilaitokset, työpaikat). Neuvottelukunta ehdottaa, että tähänastisten Onks' tietoo? -kokemusten varassa laaditaan uudessa 2000-luvun alkoholiohjelmassa lähiyhteisöihin suunnatun toiminnan päivitetty suuntalinjat, joiden toteuttamisvastuu annetaan Terveiden edistämisen keskukselle. Järjestöjen tulee panostaa entistä laajemmin yhteisöllisyyden, oma-avun ja ylipäätään sosiaalisen pääoman ja kansalaisyhteiskunnan kehittämiseen. Koska toiminta näissä kysymyksissä on yleensä luonteeltaan paikallista ja edellyttää yhteistyötä kuntien kanssa, on harkittava, pitäisikö ehkäisevän päihdetyön nykyistä kaksijakoisen organisaation (Terveiden edistämisen keskus ja järjestöt, Stakesin ehkäisevä päihdetyö ja kunnat) yhteistyötä tiivistää keskushallintotasolla. Alkoholikysymysten käsittelyn koordinoinnin vahvistamisen hengessä on samalla selvitettävä, onko tarvetta organisaatiomuutoksiinkin ehkäisevän päihdetyön vahvistamiseksi ja keskittämiseksi. Järjestökentän valmiuksia median kanssa työskentelyyn on vahvistettava.

## **Ehdotus 10**

### **Pahenevaan sekakäyttöongelmaan puuttuminen siirtämällä PKV-lääkkeiden (pääasiassa keskushermostoon vaikuttavien lääkkeiden) määrääminen alkuperäisreseptille.**

Alkoholin ja lääkkeiden sekakäyttö ja myös alkoholin ja huumeiden sekakäyttö ovat kasvavia ongelmia sosiaali- ja terveystalouden keskuudessa. Yhtenä konkreettisena mahdollisuutena on muuttaa eräiden sekakäyttöongelmissa usein tavattavien lääkkeiden reseptikäytäntöä uusimisen ja kierrättämisen vaikeuttamiseksi. Tällä perusteella esitetään, että niin sanottujen PKV-lääkkeiden määräämiskäytäntöä muutettaisiin niin, että näitä lääkkeitä saisi vain ns. alkuperäisreseptillä.

## 4.7. Ehdotusten vertailu WHO:n toiseen Euroopan alkoholiohjelmaan

Euroopan alkoholiohjelman 2000-2005 viisi kokonaistavoitetta käydään tässä läpi mainiten kunkin tavoitteen kohdalla, miten ehdotettu kymmenkohtainen Suomen kansallinen toimeenpano-ohjelma niihin vastaa:

- a) Lisätä yleisön tietoisuutta ja valistustoimintaa sellaisista julkisen terveydenhuollon toimista, joiden tarkoituksena on estää alkoholihaittoja, sekä hankkia niille tukea

Tähän tavoitteeseen vastaavat ohjelma-ehdotuksen kohdat 2 (verkostoituminen) ja 4, 5, 6 ja 8 (palvelujen erimuotoinen vahvistaminen)

- b) Vähentää alkoholiin liittyviä ongelmia kotona, työpaikalla, yhteisöissä, juomistilanteissa sekä muissa vastaavissa ympäristöissä

Tähän tavoitteeseen vastaaminen helpottuu, kun verkostoituva toimintamalli (ohjelma-ehdotus 2) vahvistuu ja eri toimijat yhteistyössä etsivät kullakin tasolla niille sopivia toimintamalleja. Lisäksi ehdotus 4 (paikallisen päätösvallan lisääminen lupa- ja valvonta-asioissa) tukee tätä tavoitetta. Tämä ohjelmatyöryhmä ei pitänyt mahdollisena eikä tarpeellisenakaan ryhtyä yksityiskohtaisesti esittämään nimenomaisia yksittäisiä toimia usein paikallisesti määräytyviin ongelmatilanteisiin puuttumiseksi. TATO:n omavalvontakokeiluehdotus on jo käynnistymässä tällä alueella. Ehdotus 9 koskee suoranaisesti lähiyhteisöissä harjoitettavan toiminnan vahvistamista.

- c) Vähentää ja lieventää kuolemantapauksien, onnettomuuksien, väkivallan, lasten pahoinpitelyn ja heitteillejätön sekä perhekriisien kaltaisia alkoholihaittoja.

Tähän tavoitteeseen vastaa erityisesti ohjelmakohta 5 (yleisten ja erityispalvelujen vahvistaminen alkoholiongelmista kärsivien näkökulmasta), mutta myös muut palvelukohdat (4, 6 ja myös 8) tukevat sitä.

- d) Järjestää helposti saatavissa olevaa ja tehokasta hoitoa niille, joiden alkoholinkäyttö on vaarallista ja vahingollista, sekä niille, joilla on alkoholiriippuvuus.

Tähän tavoitteeseen vastaavat erityisesti ohjelmakohdat 4 ja 6, mutta myös kohdilla 5 ja 10 on merkitystä.

e) Tarjota lapsille, nuorille ja raittiille tehokkaampi suoja juomiseen painostamiselta

Ehdotus 7 koskee suoranaisesti tätä tavoitetta. Muut tähän tavoitteeseen vastaamisen käytännön toimet jäävät ohjelmakohdassa 2 mainitun verkoston ratkaistavaksi eri tasoilla ja tahoilla räätälöidyin toimin. Toiminnan yhtenä keskeisenä tavoitteena on pidettävä alkoholin käytöltä suojattujen ympäristöjen turvaamista lapsille ja nuorille. Lähiyhteisöjä koskeva ehdotus 9 on tietenkin tällä alueella keskeinen.

Ohjelmaehdotuksen kohta 1 (koordinointi ja resurssointi) ei itsessään liity suoranaisesti mihinkään WHO:n uuden ohjelman kohtaan. Nykyistä parempi koordinointi ja resurssointi ovat kuitenkin edellytyksenä sille, että ylipäänsä voitaisiin puhua Suomen kansallisen alkoholiohjelman toimeenpano-ohjelmasta.

## 5. Ehdotuksen toimeenpano, seuranta ja arviointi

Onks' tietoo? -ohjelman arviointi (ks. liite 1) korosti niitä vaikeuksia, joita tuon ohjelman toimeenpanossa kohdattiin. Suurelta osalta nämä vaikeudet johtuivat koko alkoholijärjestelmän hajanaisuudesta ja ohjelman toteutuksen heikosta resurssoinnista. Tämän vuoksi on neuvottelukunta pitänyt tärkeänä esittää alustavia näkemyksiä ehdotuksensa toimeenpanosta, seurannasta ja arvioinnista. Toimenpiteet ovat luonteeltaan kertaluontoisia ja koskevat vain tämän ehdotuksen toteuttamisjaksoa (2001-2003). Sen jälkeen tarvitaan pysyvämpiä ratkaisuja, joihin työryhmän ehdotuksista ensimmäinen (ks. jaksoa 4.5) tähtää.

### 5.1. Ehdotuksen toimeenpano ja sen vaatimat resurssit

Työryhmä ehdottaa, että ehdotuksen toimeenpano tapahtuisi Päihde- ja raittiusasiain neuvottelukunnan sihteeristöstä käsin. Sitä varten sihteeristöön palkataan kolmeksi vuodeksi yksi kokenut sihteeri vastaamaan toimeenpanosta. Hänen tehtävään on koota kunkin ehdotuskohdan keskeiset toimijatahot (yksi ehdotuskohta kerrallaan) yhteistyöseminaareihin alkaen vuoden 2001 alkupuolella. Lisäksi hänen käyttöönsä osoitetaan riittävät määrärahat ohjelmasta tiedottamiseen eri toimijatahoille ja -tasolle. Tästä aiheutuu koko ohjelman toimintakaudella seuraavanlaisia kustannuksia, jotka on nähtävä ohjelman vaatimina lisäpanoksina:

Toimeenpanosihteerin palkka (3 henkilötyövuotta)	750 000:-
Yhteistyöseminaarien kustannukset (250 000:- /vuosi)	750 000:-
Tiedotus- ja toimintakustannukset (800 000:-/vuosi)	2 400 000:-
Yhteensä	3 900 000:-

Jos tämä jää ohjelman ainoaksi lisäkustannukseksi (mikä tosin olisi luultavasti riittämätöntä), olisi Suomen lisäpanostus kansalliseen alkoholiohjelmaansa runsas sadasosa Ruotsin hallituksen esittämästä lisäpanostuksesta omaan kansalliseen alkoholiohjelmaansa (450 miljoonaa kruunua kolmessa vuodessa). Jos resurssit jaetaan tasan kunkin 10 ehdotuskohdan kesken, saavat ne kaikki vuosittain noin yhden kuukauden toimeenpanosihteerin työaika, noin 25 000:- kokouskuluihin ja noin 80 000:- tiedotus- ja toimintakuluihin.

Muita resurssointitarpeita liittyy erityisesti ehdotuskohtiin 2 (verkostoituvan toiminnan tukeminen), 4 ja 5 (palveluiden vahvistaminen), 6 (vastuulääkärijärjestelmän luominen) sekä

8 (varhaisen vaiheen toteamisen vahvistaminen). Myös kohta 9 (lähiyhteisöjen tukeminen järjestökentän toimin) edistyisi pienehkölläkin lisäresurssoinnilla. Kussakin näistä on tarkoituksenmukaista kehittää täsmennetty toimintamalli ohjelman voimassaolon ensimmäisen puolivuotiskauden aikana ja tuottaa täsmennettyjä rahoitusehdotuksia vuoden 2002 budjetteja silmälläpitäen. Päihde- ja raittiusasiain neuvottelukunta voinee toimia painostusryhmänä edes jonkinlaisen lisärahoituksen saamiseksi valtion budjettiin.

## **5.2. Ohjelman seuranta**

Ohjelman seuranta tapahtuu niin, että toimeenpanosihteeri kokoaa omalta verkostoltaan (joita siis on yksi jokaista 10 ehdotuskohtaa kohti) puolivuositain raportit käynnistyneestä toiminnasta ja esittää näistä yhteenvedon päihde- ja raittiusasiain neuvottelukunnalle mahdollisimman pian puolivuotisjakson päätyttyä. Neuvottelukunnan tehtäväksi jää päättää, vaatiiko ohjelman edistyminen tehostamista (tai jarruttelua) ja tehdä päätökset mahdollisista lisätoimista. Neuvottelukunta vastaa myös siitä, että mahdollisten lisäresurssien etsintä käynnistyy ajoissa ja tehokkaalla tavalla.

## **5.3. Ohjelman arviointi**

Ohjelman lopullisen hyväksymisen yhteydessä päätetään antaa ohjelman arviointi jonkin toimeenpanosta ja seurannasta riippumattoman tahon tehtäväksi. Arvioiva taho saa tiedonkeruuta varten pienen summan lisäresursseja (esim. noin 50 000:-).

Arviointi tulisi tehdä vuoden 2003 alkupuolella. Silloin se kohdistuisi ohjelman ensimmäiseen täysipainoiseen toteutusvuoteen (2002) ja voisi vielä vaikuttaa ohjelman toimeenpanoon sen voimassaolokauden viimeisinä kuukausina (vuoden 2003 loppupuoli). Samalla arviointi valmistuisi ajoissa tukemaan seuraavan, vuoden 2004 alusta voimaan tulevan uuden kansallisen alkoholiohjelman toimeenpano-ohjelman valmistelua. Täsmällinen aikataulutus riippuu siitä, milloin, millaisina ja minkä laajuisina Suomen alkoholijärjestelmien mahdolliset uudet sopeutukset toteutuvat. WHO:n toinen Euroopan alkoholiohjelma on voimassa vuoteen 2005, mutta Suomen tilanteessa on valmistauduttava tarkistuksiin jo ennen WHO:n ohjelmakauden umpeutumista.

## 5.4. Ohjelman aikataulukaaavio

Lopuksi kokoamme vielä yhteen ehdotustemme sisältämät aikataulutetut toiminnot:

<u>Vuosi</u>	<u>Toimenpiteet</u>
2001	<i>“Hyvin koordinoitu käynnistämivuosi”</i> Koordinaatiosihteerin palkkaaminen (tammikuu) Kuhunkin ehdotukseen liittyvien toimijatapaamisten järjestäminen (kahteen kertaan, keväällä ja syksyllä) Toimenpide-ehdotusten täsmentäminen vuoden 2002 budjetteja varten (keväällä ja kesällä) Tehostetun koordinoitutyön valmistelu vuodeksi 2002, sisältäen samalla toimijatapaamisissa sovitut ehdotuskohtaiset tavoitteet Puolivuotisraportit kunkin ehdotuksen toteutumisesta (kesäkuussa ja joulukuussa)
2002	<i>“Konkreettisen toiminnan vuosi”</i> Toimijatapaamiset Budjettiehdotukset vuodelle 2003 Puolivuotisraportit
2003	<i>“Arvioinnin ja uuden ohjelman laatimisvuosi”</i> Toiminta jatkuu edelleen vuoden 2002 laajuudessa Toimijatapaamiset Puolivuotisraportit Ohjelman arviointi Uuden ohjelman laadinta Ehdotusten laatiminen vuoden 2004 budjetteja varten

## Lähteet

Alavaikko, Mika (2000): Alkoholihallinnon muutos vuonna 1995 ja sen vaikutusten arviointi. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 6/2000

Alavaikko, Mika ja Österberg Esa (1999): Alkoholiin kytkeytyvät elinkeinointressit Suomessa. *Yhteiskuntapolitiikka* 64(4): 301-316

Handlingsplan (2000): *Nationell handlingsplan för att förebygga alkoholskador*. Regeringens proposition 2000/01:20. Tukholma.

Heinonen, Jarmo (1996): Alkoholihallinnon suuri muutos. *Alkoholipoliittikka* 61(3):230-235

Karlsson, Thomas & Österberg, Esa (2001): A scale of formal alcohol control policy in 15 European countries. *Nordic Studies on Alcohol and Drugs*, 18, English Supplement, 117-131

*Kuntatyöryhmän raportti 30.10.2000*. Helsinki: Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen julkaisuja (ei numeroa)

Mäkelä, Pia (1999): *Alkoholiin liittyvät kuolemat. Yleisyys ja yhteys sukupuoleen ja sosioekonomiseen asemaan*. Helsinki: Stakes, tutkimuksia 105

Niilola, Kari (2000): *Alkoholipoliittiset toimenpiteet elinkeinossa*. Helsinki: STM, Monisteita 2000:14

*Nuorten huumeiden käytön ehkäisutoimikunnan mietintö*. Helsinki: STM, Komiteamietintö 2000:3

Nuorvala, Yrjö; Metso, Leena; Kaukonen, Olavi; Haavisto, Kari (2000): Päihde-ehtoinen asiointi sosiaali- ja terveydenhuollossa: vuosien 1995 ja 1999 päihdetapauslaskentojen vertailu. *Yhteiskuntapolitiikka* 65(3): 246-254

*Onks' tietoo?? Esitys kansallisen alkoholiohjelman toimeenpanemiseksi*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, monisteita 1997:14

*Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma 2000-2003*. Valtioneuvoston päätös. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, julkaisuja 1999:16

Sulkunen, Pekka; Sutton, Caroline; Tigerstedt, Christoffer; Warpenius, Katariina (eds.): *Broken Spirits. Power and Ideas in Nordic Alcohol Control*. Helsinki: NAD Publications 39.

Tigerstedt, Christoffer (2000): Suurta alkoholikysymystä ei enää ole (Klaus Mäkelän haastattelu). *Yhteiskuntapolitiikka* 65(5):464-468

*Yhteiskunnan muutos ja alkoholipoliittikka*. Vuoden 1987 alkoholikomitean mietintö. Helsinki: STM, Komiteamietintö 1989:1

Österberg, Esa; ym. (1998): *Alkoholin hintatason alentamisen yhteiskunnalliset vaikutukset*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, julkaisuja 1998:8



## LIITE 1

# Onks' tietoo? Arviointi kansallisen alkoholiohjelman toimeenpanosta

**Thomas Karlsson**

Stakes,alkoholi-ja huumeutkimus

## Sisälllys

L1.Johdanto	50
L2 Arvioinnissa sovellettavat metodit ja periaatteet	52
L2.1. Arvioinnin teoreettinen viitekehys	52
L2.2. Onks' tietoo? -ohjelman evaluaatio	53
L2.3. Keskeiset tietolähteet ja aineistot	54
L3. Alkoholipoliittisen toimintaympäristön muutokset	55
L3.1. Alkoholihallinnon organisatoriset muutokset	55
L3.2. Alkoholien saatavuudessa tapahtuneet muutokset	57
L3.3. Verottoman alkoholien tuontirajoituksissa tapahtuneet muutokset	59
L3.4. Alkoholipoliittisen asenneilmaston muutokset	60
L4. Onks' tietoo? -ohjelman prosessi- ja tulosevaluaatio	62
L4.1. Kansallisen alkoholiohjelman toimeenpanon prosessievaluaatio	62
L4.2. Tulosevaluaatio kansallisen alkoholiohjelman toimeenpanosta	68
L5. Toimijakysely kansallisen alkoholiohjelman toimeenpanosta	74
L5.1. Onks' tietoo? -ohjelman toteutus julkisella sektorilla	74
L5.2. Onks' tietoo? -ohjelman toimeenpano järjestösektorilla	76
L6. Yhteenveto ja keskustelu	80
Lähteet	82
Liite: Kyselylomake	87

# 1. Johdanto: arvioinnin tavoitteet ja rakenne

Maailman terveysjärjestön, WHO:n, eurooppalaiset jäsenvaltiot, Suomi mukaan lukien, hyväksyivät vuonna 1992 alkoholiohjelman, jonka tavoitteena on vähentää alkoholinkäytöstä aiheutuvia terveysvaaroja ja sosiaalisia ongelmia. Tammikuussa 1995 sosiaali- ja terveysministeriö (STM) antoi päihde- ja raittiusasiain neuvottelukunnalle tehtäväksi valmistella esityksen WHO:n eurooppalaisen alkoholiohjelman (European Alcohol Action Plan) soveltamiseksi ja toimeenpanemiseksi Suomessa (Euroopan alkoholiohjelma 1993). Esitys kansalliseksi alkoholiohjelmaksi vuosiksi 1996-1999 valmistui marraskuussa 1995. Esitys haluttiin nähdä sekä vastauksena Euroopan integraatiokehityksestä johtuvaan alkoholikulttuurin muutokseen että askeleena keskitetystä alkoholipoliittisesta järjestelmästä hajautettuun toimintamalliin (Esitys kansalliseksi alkoholiohjelmaksi 1996-1999).

STM antoi toukokuussa 1996 päihde- ja raittiusasiain neuvottelukunnalle tehtäväksi jatkaa kansallisen alkoholiohjelman valmistelua ja sen pohjalta laatia esitys kansallisen alkoholiohjelman toteuttamiseksi. Päihde- ja raittiusasiain neuvottelukunnan laatima toimenpide-esitys Onks' tietoo? Esitys kansallisen alkoholiohjelman toimeenpanemiseksi" annettiin STM:lle 31. maaliskuuta 1997. Esitys sisälsi alkoholijärjestelmän ja -politiikan muutosten sekä alkoholiohjelman tavoitteiden tarkastelun lisäksi myös käytännön kehittämistoimia, joiden avulla pyrittiin vastaamaan syntyneisiin haasteisiin.

Käytännön kehittämistoimiin lukeutuivat 1) toimeenpanon koordinointi, 2) lähiyhteisöjen kehittämishankkeet, kansalais- ja paikallistoiminnan tiedotushanke sekä laaja-alaisen alkoholipoliittikkakeskustelun aktivoimisen sisältävä paikallistoimintaprojekti sekä 3) päihdepalveluprojekti (Onks' tietoo? Esitys kansallisen alkoholiohjelman toimeenpanemiseksi 1997).

Osana kansallisen alkoholiohjelman päivitystyötä päihde- ja raittiusasiain neuvottelukunta antoi keväällä 2000 Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen (Stakes) Alkoholi- ja huumetutkimusryhmälle tehtäväksi arvioida kansallisen alkoholiohjelman toimeenpanoa. Toimeksiannon kireästä aikataulusta johtuen arviointi keskittyy kansallisen alkoholiohjelman käytännön toimeenpanoprosessiin ja ehkäisevän päihdetyön toimiin, eikä päihdepalveluprojektia lainkaan sisällytetä arviointiin.

Toimeenpanoesityksen arvioinnissa sovellettavat metodit ja periaatteet sekä keskeiset aineistot esitetään luvussa 2 Luku 3 toimii arvioinnin taustana ja siinä tarkastellaan Onks' tietoo? -ohjelman toimeenpanon aikana tapahtuneita alkoholipoliittisia muutoksia ja toimia. Tämän lisäksi luvussa kartoitetaan alkoholin saatavuudessa ja alkoholipoliittisessa asenneilmastossa tapahtuneita muutoksia. Luvussa 4 kartoitetaan kansallisen

alkoholiohjelman toimeenpanoehdotukset ja keskeiset tavoitteet sekä arvioidaan kansallisen alkoholiohjelman valmisteluvaihetta ja toimeenpanoprosessia. Tämän lisäksi luvussa arvioidaan, missä määrin alkoholiohjelmassa asetettuja tavoitteita on toimeenpanokauden aikana pystytty saavuttamaan. Luvussa 5 esitetään kansallisen alkoholiohjelman toimeenpanosta tehdyn kyselyn tuloksia. Kyselyn avulla on pyritty kartoittamaan Onks tietoo? -ohjelman toteutusta paikallistason ehkäisevässä päihdetyössä. Onks' tietoo? -ohjelman kokonaisarviointi tehdään luvun 6 yhteenvedossa, jossa prosessi- ja tulosevaluaation sekä konkreettisen toimeenpanon tuloksia yhdistämällä arvioidaan alkoholiohjelman toteutumista kokonaisuutena.

## 2. Arvioinnissa sovellettavat metodit ja periaatteet

### 2.1. Arvioinnin teoreettinen viitekehys

Kansallisen alkoholiohjelman toimeenpanemisen evaluaatiota rajoittaa arvioinnin kireä aikataulu. Aikaa evaluointiin oli varattu vain noin kolme kuukautta. Evaluaatioasetelmaa vaikeuttaa myös osaltaan se, että evaluaatio on tehtävä jälkikäteisarviointina. Ihanteellinen evaluaatioasetelma olisi saavutettu, jos evaluointiaspekti alusta alkaen olisi ollut rakenteellisenä osana itse kansallisen alkoholiohjelman toimeenpanoa. Tällöin ohjelman toimeenpanoa olisi voitu evaluoida sen alkamisajankohdasta lähtien.

Yllämainittujen rajoitusten takia on Onks' tietoo? -ohjelman arvioinnissa tukeuduttava verrattain kevyeen ja yksinkertaiseen evaluaatio-otteeseen. Kyseeseen tulee tällöin lähinnä prosessi- ja tulosevaluaation yhdistelmänä toteutettava arviointi.

*Prosessievaluaatio* sisältää analyysin itse prosessista, joka tapahtuu ohjelman toimeenpanemisen ja tulosten havainnoinnin välillä. Prosessievaluaatio erittelee niitä tekijöitä, jotka ovat vaikuttaneet ohjelman toimeenpanon suunnitteluun ja toteuttamiseen. Samalla se toimii taustana tulosevaluaatiolle ja auttaa tulosten tulkitsemisessä tarjoamalla mahdollisia selityksiä havaituille tuloksille. Arviointiote on deskriptiivinen ja vaatii yleensä kvalitatiivisia tutkimusmenetelmiä, mutta se ei kuitenkaan sulje pois kvantitatiivisten menetelmien käyttöä (Holmila 1999, 55).

Klassinen tapa lähestyä evaluaatio ongelmaa on käyttää tavoitteensaavuttamis-evaluaatiota (goal-attainment evaluation), jota myös kutsutaan *tulosevaluaatioksi* (Vedung 1997, 37-38). Kun prosessievaluaatio keskittyy itse toiminnan ja toteutuksen evaluointiin, niin tulosevaluaatio pyrkii mittaamaan, missä määrin toimenpideohjelmassa asetettuja tavoitteita on saavutettu (Holmila 1999, 55).

Tulosevaluaatio on yksinkertainen tapa arvioida interventioita ja ohjelmia. Evaluaation voi karkeasti jakaa kolmeen eri vaiheeseen. Ensimmäisessä vaiheessa tunnistetaan ohjelman päämäärät ja muutetaan ne mitattavissa oleviksi tavoitteiksi. Toisessa vaiheessa katsotaan, missä määrin ennalta määrätyt tavoitteet on pystytty saavuttamaan ja kolmannessa vaiheessa tarkastellaan, miten ohjelma itsessään ja sen toimeenpano on joko edistänyt tai vaimentanut tavoitteiden saavuttamista (Vedung 1997, 38).

Prosessievaluaation lailla myös tulosevaluaatio on deskriptiivinen evaluaatiomalli. Scriven (1991, 30) on myös kutsunut tulosevaluaatiota sekundaariseksi evaluaatiomuodoksi, koska se

suoritetaan hyvin objektiivisella tavalla. Koska tulosevaluaation lähtökohtana ovat ohjelmassa ilmoitetut tavoitteet, ei evaluaation arvokriteerien valitsemisesta muodostu ongelmaa evaluaattorille, mistä johtuen itse evaluaatio voidaan suorittaa objektiivisesti (Vedung 1997, 43).

## **2.2. Onks' tietoo? -ohjelman evaluaatio**

**Evaluaatio-otteena kansallisen alkoholiohjelman toimeenpanosuunnitelman arvioinnissa käytetään prosessi- ja tulosevaluaation yhdistelmää. Arvioinnin pääpaino on kansallisen alkoholiohjelman toimeenpanoprosessin arvioinnissa, eikä arvioinnissa tulla paneutumaan Onks' tietoo? -ohjelman tuottamien yksittäisten projektien ja hankkeiden arviointiin.**

Jotta alkoholiohjelman toimeenpanon arviointi pystytään suorittamaan aikataulun puitteissa, on evaluaatio pyrittävä rajaamaan konkreettisiin toimeenpanoehdotuksien, toimien ja tavoitteiden saavuttamisen arviointiin. Samalla tullaan arvioimaan myös ohjelman valmisteluvaiheen ja alkoholiohjelman konkreettisen toimeenpanon koordinoitua.

Kansallisen alkoholiohjelman toimeenpanon voi jakaa valmistelu- ja toteuttamisvaiheeseen:

### 1) Valmisteluvaihe (1.4.-31.12.1997)

Alkoholiohjelman toimeenpanemisen koordinointi. Eri projektien käynnistäminen, seuranta ja tukeminen. Onks' tietoo? -ohjelmassa mukana olevien hankkeiden ja tahojen valinta sekä rahoitusneuvottelut.

### 2) Toteuttamisvaihe (1.1.1998-31.12.1999)

Projektien seuranta, tukeminen ja arviointi ym. koordinaatiotoimenpiteet

Myös kansallisen alkoholiohjelman toimeenpanon arviointi voidaan jakaa kahteen eri vaiheeseen. Ensimmäisessä vaiheessa käydään läpi Onks' tietoo? -ohjelman muotoilu- ja valmisteluvaihetta sekä konkreettisen toimeenpanon koordinoitua. Toisin sanoen ensimmäisessä vaiheessa tarkastellaan sitä ,miten ohjelman toimeenpanoa valmisteltiin ja miten toimeenpanoa koordinoitiin ohjelman toimeenpanokaudella. Tässä vaiheessa tunnistetaan myös kansallisen alkoholiohjelman toimeenpanon valmistelussa ja toteutuksessa mukana olleet toimijatahot ja valmisteluprosessit sekä arvioidaan, ovatko toimijat toteuttaneet ohjelmaa suunnitelmien mukaisesti (prosessievaluaatio).

Evaluoinnin seuraavassa vaiheessa arvioidaan, miten Onks' tietoo? -ohjelman keskeisten tavoitteiden saavuttamisessa ollaan toimeenpanokauden aikana onnistuttu (tulosevaluaatio).

Tulosarviointi rakentuu Onks' tietoo? -ohjelmassa esille nostettuihin kansallisen alkoholiohjelman lyhyen aikavälin tavoitteisiin (Onks' tietoo?...1997, 3-5).

Prosessi- ja tulosarvioinnin lisäksi selvitetään myös, miten kansallista alkoholiohjelmaa ollaan toimeenpanokauden aikana toteutettu sekä mitä mieltä alkoholiohjelman operatiiviset toimijat ovat olleet alkoholiohjelmasta ja sen toimeenpanosta (toimijakysely).

Yhteenvedossa alkoholiohjelman toimeenpanon tulos- ja prosessievaluaatiota ja konkreettisen toimeenpanon tuloksia yhdistetään ja suhteutetaan muihin alkoholipoliittisessa toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin ja toimiin (kokonaisarviointi).

### **2.3. Keskeiset tietolähteet ja aineistot**

Evaluaation keskeiset tausta-aineistot koostuvat seuraavista viranomaisjulkaisuista ja muistioista: 1) Esitys kansalliseksi alkoholiohjelmaksi vuosiksi 1996-1999 (Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön monisteita 1995:28), 2) Hallituksen iltakoulun muistio 27.3.1996 ja 3) Onks' tietoo? esitys kansallisen alkoholiohjelman toimeenpanemiseksi (Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön monisteita 1997:14).

Muita keskeisiä evaluaatiossa käytettyjä aineistoja ovat päihde- ja raittiusasiain neuvottelukunnan pöytäkirjat ja kokousmuistiot, alkoholiohjelman valmistelutyöryhmän kokousmuistiot, Onks' tietoo? -ohjelmasta annetut lausunnot, sekä muut keskeiset kansallisen alkoholiohjelman toimeenpanoa käsittelevät asiakirjat. Tärkeä tietolähde on myös ehkäisevän päihdetyön verkostolle lähetetty kysely Onks' tietoo? -ohjelman toimeenpanosta (liite) sekä Terveystieteiden keskuksen tekemät selvitykset Onks' tietoo? -ohjelman toimeenpanosta vuosilta 1998 ja 2000. Tämän lisäksi arvioinnin tietolähteinä käytetään Onks' tietoo? -ohjelman valmistelussa, koordinoinnissa ja toimeenpanemisessa mukana olleita virkamiehiä ja muita ohjelman toimeenpanon kannalta keskeisiä henkilöitä.

Alkoholipoliittisen toimintaympäristön muutosten kuvaamisessa käytetään hyväksi alkoholioloista kerättyä tilastotietoa sekä muuta kvantitatiivista materiaalia toimintaympäristössä tapahtuneista muutoksista. Tämän lisäksi haastatellaan keskeisiä kansallisen alkoholipoliittikan toteutuksessa mukana olleita virkamiehiä ja tutkijoita. Lähdemateriaalina hyödynnetään muun muassa vuonna 2000 valmistunutta arviointia alkoholihallinnon muutosten vaikutuksista (Alavaikko 2000), vuonna 1998 valmistunutta tutkimusta Pohjoismaisten alkoholipoliittisten järjestelmien muutoksista (Holder ym. 1998), ja syksyllä 2000 päättyneitä tutkimusprojekteja alkoholikentän muutosprosesseista Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa (Sulkunen ym. 2000).

# 3. Alkoholipoliittisen toimintaympäristön muutokset

Tässä luvussa tarkastellaan Onks' tietoo? -ohjelman voimassaolon aikana tapahtuneita valtakunnallisia ja paikallistason alkoholipoliittisia muutoksista ja toimia, ja alkoholipoliittisen asenneilmaston muutosta. Kartoituksen tavoitteena on luoda kuva kansallisesta alkoholipoliittisesta toimintaympäristöstä ja siinä tapahtuneista muutoksista sekä tunnistaa keskeiset alkoholipoliittiset toimijat. Alkoholipoliittisten muutosten lisäksi tässä luvussa tarkastellaan alkoholipoliittisten toimijoiden piirissä tapahtuneita organisatorisia muutoksia sekä niiden vaikutusta käytännön tason alkoholipolitiikkaan, kuten valistukseen ja ehkäisevään päihdetyöhön. Alkoholipolitiikan muutosten ja toimintojen kartoituksessa keskitytään ehkäisevään toimintaan ja rajataan pois päihdepalvelut

Onks tietoo? -ohjelman olemassaolon aikana (1.4.1997-31.12.2000) on ainakin seuraavat alkoholipolitiikan ja alkoholipoliittisen toimintaympäristön muutokset otettava huomioon:

- Alkoholihallinnon organisatoriset muutokset
- Alkoholin saatavuudessa tapahtuneet muutokset
- Alkoholin tuontirajoituksissa tapahtuneet muutokset
- Alkoholipoliittisen asenneilmaston muutokset

## 3.1. Alkoholihallinnon organisatoriset muutokset

Suomalaisen alkoholijärjestelmän muutos on ollut pitkä ja monisyinen prosessi. Viimeisimmän muutosprosessin juuret ulottuvat aina 1980-luvun loppupuolelle ja sen eräänlaisena päätepisteenä voidaan pitää Alkon konsernirakenteen hajauttamista 4. tammikuuta 1999. Se ei kuitenkaan ole muutosten lopullinen päätepiste, sillä alkoholikenttä on jatkuvasti muutoksessa. Asteittain toteutettavat verottoman alkoholin maahantuontirajoitusten laajennukset tulevat merkittävästi vaikuttamaan alkoholikentän muotoutumiseen ainakin vuoden 2003 loppuun saakka (Alavaikko 2000). Seuraava merkittävä ulkoinen muutostekijä on Viron mahdollinen EU -jäsenyys.

Viimeisimmän muutosprosessin eräänä keskeisenä tekijänä oli vuoden 1994 alkoholilain (1143/94) säätäminen ja sen voimaantulo 1. tammikuuta 1995. Alkoholilaki purki vuodesta 1932 voimassa olleet alkoholijuomien valmistus-, tuonti-, vienti-, ja tukkumyyntimonopolit. Ainoastaan yhdellä saralla, eli yli 4.7 tilavuusprosenttisten alkoholijuomien vähittäismyynnissä, Alko Oy säilytti yksinoikeutensa (Päihdetilastollinen vuosikirja 1999, 11).

Uuden alkoholijärjestelmän alkuvaiheita varjosti myös ruotsalaisen päivittäistavara-kauppiaan, Harry Franzénin, Ruotsin vähittäismyyntimonopolia vastaan nostama oikeudenkäynti (Edgren-Henrichson 1997). Asian ratkaisemiseksi ruotsalainen alioikeus pyysi kesällä 1995 ennakkoratkaisua Euroopan Yhteisöjen tuomioistuimelta siitä, onko Ruotsin alkoholimonopoli-järjestelmä yhteensopiva Rooman sopimuksen, eli EY:n perustamissopimuksen artiklojen 30 ja 37 kanssa (Paaso 1997, 149). Oikeudenkäynti oli merkityksellinen, ei ainoastaan Ruotsin, vaan myös Suomen ja Norjan alkoholimonopolioiden kannalta. Tapauksen tutki ensin EY-tuomioistuimen julkisasiamies, jonka mielestä vähittäismyyntimonopoli olisi pitänyt purkaa Ruotsin liittyessä Euroopan Unionin (EU) jäseneksi. Päätöksessään EY-tuomioistuin omaksui kuitenkin päinvastaisen kannan kuin julkisasiamies ja antoi 23. lokakuuta 1997 Pohjoismaisille vähittäismyyntimonopoleille EU:n virallisen hyväksynnän (Lund ym. 2000, 211; Paaso 1997, 472).

Alkoholitutkimus ja alkoholinkäyttöä sekä alkoholihaittoja koskevat yksiköt eriytettiin Alkosta vuonna 1996. Biolääketieteellinen alkoholitutkimus siirtyi Kansanterveyslaitoksen (KTL) alaisuuteen ja yhteiskuntatieteellinen alkoholitutkimus ja -valistus osaksi Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskusta, Stakesia (Holder ym. 1998, 56). Tämän siirron yhteydessä päihdehaittojen tiedotus- ja valistus sekä kuntien ehkäisevän päihdetyön tukitoimet jaettiin uudella tavalla. Stakesiin siirtyneen ehkäisevän päihdetyön tiedotusyksikön 8 (ent. PÄTI) tehtäväksi tuli kuntien ehkäisevä päihdetyö, sen koordinointi ja tukeminen yhdessä läänien kanssa. Kansalaisyhteistyön valistus ja tiedotus siirrettiin järjestöjen tehtäväksi, jota työtä koordinoi terveyden edistämisen keskus (TEK) (ent. Terveyskasvatuksen keskus). Alkon tiedotus- ja valitusyksikön raharesurssit (n. 8 milj. mk) siirrettiin yhdeksi osaksi terveyden edistämisen (TE) määrärahoja yhdessä raittiustyölain mukaisten rahojen kanssa. Samalla sekä Stakesille että TEK:lle tuli uutena tehtävänä määrärahojen käyttösunnitelmaehdotuksen tekeminen ministeriölle. Sekä TEK:n päihdealan toimijat että Stakesin ehkäisevän päihdetyön yksikkö (nyk. stakes/ HV/ PÄDE) hakevat myös omat toimintarahansa TE-rahoituksen kautta.

Myös vuoden 1968 alkoholilainsäädännön Alkolle antamat valvontatehtävät eriytettiin monopoliyhtiöstä. Valvontatehtävät siirtyivät 15. joulukuuta 1994 Sosiaali- ja terveysministeriön alaisuuteen perustetulle Sosiaali- ja terveydenhuollon Tuotevalvontakeskukselle (STTV) sekä lääninhallituksille. STTV:n tehtäviin kuuluu alkoholijuomien ja väkiviinan lupa- ja valvonta-asiat (valmistus-, maahantuonti-, maastavienti-, tukkumyynti- ja käyttöluvut) sekä yli 4.7 tilavuusprosenttia alkoholia sisältävien alkoholijuomien vähittäismyyntin ja anniskelun lupahallinto ja valvonta. Tämän lisäksi STTV:n tehtäviin kuuluu alkoholin vähittäismyyntimonopolin sekä alkoholimainonnan valvonta. Lääninhallitusten vastuulle jäi alle 4.7 tilavuusprosenttia alkoholia sisältävien, käymisteitse valmistettujen juomien anniskelun ja vähittäismyyntin lupahallinto ja valvonta (Alavaikko 2000).



Suurimmat organisatoriset muutokset paikallistason alkoholipolitiikassa tapahtuivat jo vuonna 1991, kun paikallistason alkoholihallinnosta poistui yli 400 kunnallista alkoholitarkastajaa (Sairanen & Sulkunen 1998). Hyvin harvoissa kunnissa oli tällöin enää jäljellä kunnallisia raittiuslautakuntia ja -sihteereitä, vaan ne oli jo 1980-luvulla siirretty osaksi muuta kunnallishallintoa. Vuoden 1995 alussa myös Alkon myymäläpäällikköjen alkoholipoliittiset tehtävät loppuivat (Heinonen 1996, 230). Voidaan siis todeta, että uuden alkoholijärjestelmän astuessa voimaan paikallistasolla ei ollut toimivaa verkostoa saatikka henkilöstöä ehkäisevän päihdetyön hoitamiseen. Kiinnostus ehkäisevään päihdetyöhön kunnissa oli myös aika laimeata, vaikka toki poikkeuksiakin oli olemassa.

Kuntiin suuntautuvaa ehkäisevää päihdetyötä alettiin kehittää toden teolla vasta vuosina 1997-1998 Stakesiin perustetun ehkäisevän päihdetyön yksikön toimesta. Kehitystyö alkoi selvityksellä kuntien ehkäisevän päihdetyön tilasta (Mäkelä 1998), jonka jälkeen kerättiin kuntien ehkäisevän päihdetyön hanketietokanta ja päihdestrategiat (Kekki 1998). Näiden pohjalle rakennettiin myös ehkäisevän päihdetyön tietopankki ([www.stakes.fi/neuvoa-antavat](http://www.stakes.fi/neuvoa-antavat)). Kuntien ja läänien kanssa yhteistyössä laadittiin suunnitelma ehkäisevän päihdetyön vastuuhenkilöverkoston muodostamiseksi hallinnollisen vastuun selkeyttämiseksi kunnissa, joka tuli osaksi sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmaa (TATO). Kuntien ehkäisevän päihdetyön vastuuhenkilöt nimettiin syksyllä 2000 suunnitelmien mukaisesti (Valtioneuvoston päätös: sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma 2000-2003).

Kuten alussa todettiin, voidaan alkoholikentän organisatoristen muutosten eräänlaisena päätepisteenä pitää Alko-yhtiöiden konsernirakenteen hajauttamista. Maan hallitus päätti konsernirakenteen hajauttamisesta 7. tammikuuta 1998 ja päätös astui voimaan 4. tammikuuta 1999. Päätöksen mukaan alkoholijuomien vähittäismyyntimonopoli säilytettiin entisellään ja erotettiin Alko-yhtiöt konsernista. Alko Oy jäi sosiaali- ja terveysministeriön alaisuuteen, kun taas loput konsernista siirrettiin kauppa- ja teollisuusministeriön alaisuuteen. Vähittäismyyntimonopolin eriyttäminen muusta konsernista nähtiin välttämättömäksi, jotta monopolin jatkuvuus voitaisiin turvata. Alko Oy:n konserniyhteys oli jo pitkään aiheuttanut kritiikkiä eri puolilta ja sen nähtiin yleisesti olevan ristiriidassa EU:n kilpailusäädösten kanssa (Alavaikko 2000; Paaso 1998, 100-101).

## **3.2. Alkoholien saatavuudessa tapahtuneet muutokset**

Suomessa on tuomioistuinjärjestelmän merkitys korostunut alkoholipoliittisessa päätöksenteossa EU:iin liittymisen jälkeen (Karlsson 1999). Alkoholiasioiden ympärillä käydyt oikeusprosessit ovat koskeneet useita alkoholikentän osa-alueita, aina alkoholien maahantuonnista, anniskelulupien tarveharkintaa ja hallintoviranomaisten toimivaltaa koskeviin asioihin.

Ylimpänä hallintoviranomaisena Korkein hallinto-oikeus (KHO) on ottanut kantaa muun muassa STTV:n ja lääninhallitusten anniskelulupien myöntämisperiaatteisiin. KHO on alkoholilain tulkinnoissa pitäytynyt tiukasti lain kirjaimen poistaen mahdollisuuden lupaviranomaisten tarveharkintaan anniskelulupien myöntämisessä (KHO 19.06.1997 T 1568/1569). Jos lupaviranomaisten tarveharkinta olisi sisällytetty vuoden 1995 alkoholilakiin olisi KHO:n linjaus ollut toisenlainen. Hyvänä esimerkkinä KHO:n tiukasta linjauksesta on päätös palauttaa kahden hampurilaisravintolan anniskeluluvat uuteen valmisteluun, vaikka lupaviranomaiset olivat hylänneet hakemukset. KHO perusteli päätöstä yhdenvertaisuuden periaatteella, koska hampurilaisravintoloiden lähistöllä oli muita anniskeluluvan saaneita ravintoloita. Tulkinnaissa korostettiin elinkeinovapautta, eikä lupaviranomaisten esille tuomaa nuorten ja lasten suojelua pidetty riittävänä perusteluna anniskelulupien hylkäämiselle, koska sille ei ollut laillista perustelua.

KHO on päätöksillään myös rajoittanut alkoholin saatavuutta. Esimerkkinä tästä voidaan ottaa tapaus, jossa Tuotevalvontakeskus oli peruttanut anniskeluluvan, koska anniskelupaikasta oli myyty viinipulloja asiakkaille ulos vietäväksi (KHO 8.3.2000/510). Kyseisessä tapauksessa luvanhaltijan KHO:lle tekemä valitus sekä asiassa pyydetty ennakkoratkaisupyyntö hylättiin. KHO:n päätöksen mukaan viinien vähittäismyynnin kieltäminen anniskelupaikoista oli kansalliseen lainsäädäntöön kuuluva asia eikä se ollut ristiriidassa yhteisöoikeuden kanssa. Tämän lisäksi KHO on kieltänyt alkoholijuomien kotiinkuljetuksen ja myynnin internetin kautta (KHO 31.12.1999/4392) sekä alkoholijuomien kotiinkuljetuksen vähittäismyynniluvan omaavasta ravitsemusliikkeestä (KHO 31.12.1999/4390). KHO perusteli päätöksensä sillä, ettei alkoholilain 14 §:n 4 mom. edellyttämä alkoholijuomien tehokas myynninvalvonta ollut toteutunut lain edellyttämällä tavalla.

Alkoholin saatavuutta on myös rajoitettu eduskunnan toimesta. 1. kesäkuuta 1997 voimaan astuneella lailla (ns. limuviinalaki) ulotettiin 18 vuoden ikäraja koskemaan vähintään 1,2 ja enintään 2,8 tilavuusprosenttia alkoholia sisältävien juomien myyntiä. Ennen tätä ei alle 2,8 tilavuusprosenttisten alkoholipitoisten juomien ostamiselle ollut lainkaan ikärajaa. Samalla kiellettiin myös samanvahvuisten juomien hallussapito ja kuljetus alle 18-vuotiailta (Hallituksen esitys 71/1997). Yksittäisen kansanedustajan aloitteesta syntynyt lakimuutos sai laajan tuen eduskunnassa. Peräti 134 kansanedustajaa allekirjoitti lakialoitteen (Vuorinen 1997, 454). Lainmuutoksella pyrittiin vähentämään alaikäisten mahdollisuuksia saada käsiinsä alkoholipitoisia juomia ja siten myös ehkäisemään alkoholista lapsille aiheutuvia haittoja ja vaaroja.

Eduskunta on toimillaan myös parantanut alkoholin saatavuutta sallimalla tilaviinimyymälöiden aukiolon ja viinien vähittäismyynnin sunnuntaisin kello yhdeksän ja kahdeksantoista välisenä aikana 1. heinäkuuta 1998 lukien (Suomen säädöskokoelma 373/1998). Edellytyksenä aukiololle ja vähittäismyynnille on tilaviinimyymälöiden sijainti

asutuskeskusten ulkopuolella. Vaikka sunnuntaimyynnin sallimista voidaan periaatteellisesti pitää merkittävänä asiana, ei viinitilojen myynnillä kuitenkaan ole suurta alkoholipoliittista merkitystä viinitilojen pienen lukumäärän (noin 30 kpl) ja viininmyynnin vähäisyyden takia.

### **3.3. Verottoman alkoholin tuontirajoituksissa tapahtuneet muutokset**

Suomen liittyttyä Euroopan Unioniin vuonna 1995 on alkoholin maahantuontirajoituksissa tapahtunut merkittäviä muutoksia. Huomattavin korotus alkoholin tuontirajoituksissa tapahtui oluen kohdalla suurimman sallitun verovapaan tuontimäärän noustessa kahdesta litrasta 15 litraan 1. tammikuuta 1995 (Österberg ym. 1996). Viinien kohdalla verovapaan tuontimäärän korotus oli kahdesta viiteen litraan. Väkeviä alkoholijuomia tai ns. välituotteita sai tuoda maahan vaihtoehtoisesti yksi tai kolme litraa. Tammikuussa 1998 maahantuontisäännöksiä muutettiin niin, että maahan sai yhden litran väkevien alkoholijuomien lisäksi tuoda kolme litraa välituotteita tai kuohuviinejä (Karlsson 1999, 23).

Tullimääräysten väljentyminen ja aikarajojen poistuminen (24 tunnin sääntö poistui 15. helmikuuta 1995) lisäsi huomattavasti alkoholin maahantuontia, eritoten Virosta ja Venäjältä. Räjähdysmäisesti lisääntyneen alkoholin maahantuonnin takia Suomi päätti 1. toukokuuta 1996 ottaa uudelleen käyttöön 20 tunnin säännön kolmansia maita koskevassa liikenteessä (Österberg ym. 1996, 325-326). 20 tunnin aikarajan lainmukaisuutta koeteltiin myöhemmin Helsingin käräjäoikeudessa, joka pyysi ennakkoratkaisua asiasta EY:n tuomioistuimelta. EU:n komission negatiivisesta kannasta huolimatta EY:n tuomioistuin totesi 15. kesäkuuta 1999 antamassaan tuomiossa (C-394/97) säännön olevan yhteisöoikeuden mukainen.

Seuraava merkittävä alkoholin tuontirajoituksia koskenut muutos astui voimaan 1. heinäkuuta 1999, kun verovapaa myynti lakkasi, joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta, EU:n sisäisessä matkustajaliikenteessä. Verovapaan myynnin poistuminen ei koskenut EU:n ulkopuolelta hankittujen alkoholijuomien verovapaata tuontia. Suomessa verottoman myynnin loppumisella ei kuitenkaan ollut kovin suurta vaikutusta verovapaiden alkoholijuomien maahantuontiin, mikä johtui Viron ja Venäjän läheisyydestä ja Ahvenanmaan EU neuvottelujen yhteydessä saamasta veropoikkeuksesta. Veropoikkeuksen mukaan Ahvenanmaa on EU:n verounionin ulkopuolella, minkä seurauksena alkoholijuomien verovapaata myyntiä voidaan yhä harjoittaa Ahvenanmaan kautta kulkevassa kansainvälisessä laiva- ja lentoliikenteessä (Karlsson 1999).

Suurimmat muutokset alkoholin tuontirajoituksissa ovat kuitenkin vielä edessä. Suomen, samoin kuin Tanskan ja Ruotsin, sitouduttua harmonisoimaan alkoholijuomien tuontirajat muiden EU-maiden tasolle, on Suomen nostettava alkoholijuomien maahantuontimääriä vuoteen 2004 mennessä. Korotukset tulevat tapahtumaan asteittain niin, että vuoteen 2004

alkuun mennessä alkoholin tuontirajat muista EU-maista ovat 10 litraa väkeviä alkoholijuomia, 20 litraa väli tuotteita, 90 litraa viinejä ja 110 litraa olutta. Riippumatta siitä, pidetäänkö alkoholijuomien valmisteveroja ennallaan vai alennetaan niitä alkoholintuonnin hillitsemiseksi, tulee alkoholijuomien kulutus siihen liittyvine haittoineen lähitulevaisuudessa lisääntymään (Österberg ym. 1998).

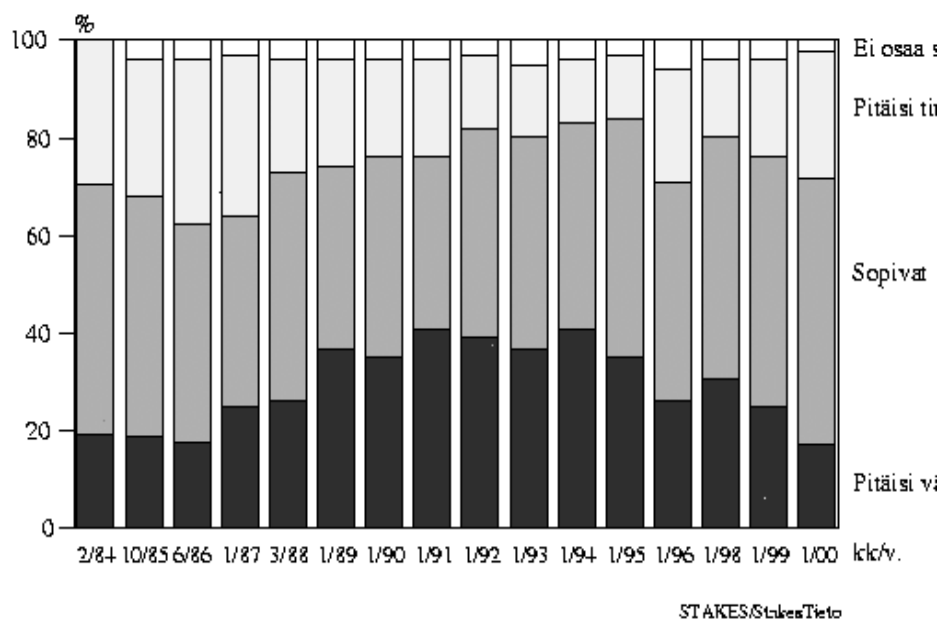
### **3.4. Alkoholipoliittisen asenneilmaston muutokset**

Väestön alkoholipoliittiset asenteet muuttuivat vapaamielisempään suuntaan koko 1980-luvun puolivälistä aina 1990-luvun puoliväliin saakka. Vapaamielisimmillään suomalaisten alkoholiasenteet olivat EU-jäsenyyden kynnyksellä vuonna 1994. Tammikuussa 1994 tehdyssä mielipidemittauksessa enää 42 prosenttia väestöstä oli vallitsevien alkoholipoliittisten rajoitusten kannalla ja peräti 41 prosenttia oli halukas väljentämään niitä. Alkoholipoliittikan tiukennuksen kannalla oli vain 13 prosenttia suomalaisista (Ahlström & Österberg 1997, 6).

Vuoden 1994 jälkeen suomalaisten alkoholipoliittiset asenteet ovat kuitenkin tiukentuneet. Viimeisimmän, tammikuussa 2000 tehdyn mielipidemittauksen mukaan 54 prosenttia väestöstä kannatti vallitsevia alkoholipoliittisia rajoituksia, 26 prosenttia oli valmis tiukentamaan niitä ja enää noin 17 prosenttia halusi lievempää alkoholipoliittikkaa (Österberg 2000).

Väestön valtaenemmistö kannattaa vallitsevia alkoholijuomien ostoon oikeuttavia ikärajoja. Väkevien alkoholijuomien ostoon oikeuttavaa 20 vuoden rajaa piti sopivana 82 prosenttia vastanneista. Peräti 90 prosenttia sekä miehistä että naisista piti viinien ja oluen 18 vuoden ostoikärajaa sopivana. Alkoholijuomien hintataso mielletään kuitenkin liian korkeaksi. Yli puolet suomalaisista piti alkoholijuomien hintatasoa liian korkeana, tyytyväisten osuus jäi noin kolmannekseen vastanneista.

## Suomalaisten mielipiteet alkoholipoliittisista rajoituksista Gallup-tutkimuksen mukaan vuosina 1984-2000



Lähde: Alkoholiyhtiön kertomus sosiaali- ja terveysministeriölle 2000

Väkeviä alkoholijuomia suomalaiset eivät viimeisimmän gallup-tutkimuksen mukaan halua päivittäistavarakauppoihin. Vastaajista 87 prosenttia oli sitä mieltä, että väkeviä alkoholijuomia tulisi saada ostaa vain Alkosta. Vastaava osuus oli vahvan oluen kohdalla 54 prosenttia. Myös keskioluen nykyinen myyntijärjestelmä saa valtaenemmistön tuen.

Lähes 90 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että keskiolutta pitää saada ostaa päivittäistavarakaupoista. Viinitkin väestön enemmistö haluaisi päivittäistavarakauppoihin, vaikka arveleekin sen johtavan alkoholin käytön lisääntymiseen erityisesti nuorten parissa. Syksyllä 1996 viinien myyntiä elintarvikeliikkeissä kannatti 69 prosenttia väestöstä (Ahlström & Österberg 1997, 7-8), kaksi vuotta myöhemmin kannatus oli alentunut 67 prosenttiin ja vuonna 1999 kannatus oli 63 prosentissa. Tammikuussa 2000 viinien myynnin aloittamisella päivittäistavarakaupoissa oli väestössä enää 56 prosentin kannatus. Naisten parissa 53 prosentin enemmistö halusi viiniä myytävän vain Alkon myymälöissä. Jos viinien tulo elintarvikeliikkeisiin johtaa joko toisen Alkon sulkemiseen, viinien vapauttamiselle ei ole väestön enemmistön tukea.

## **4. Onks' tietoo? -ohjelman prosessi- ja tulosevaluaatio**

### **4.1. Kansallisen alkoholiohjelman toimeenpanon prosessievaluaatio**

Tässä luvussa arvioidaan Onks' tietoo? -ohjelman toimeenpanoa ja koordinointia prosessinäkökulmasta. Keskeisenä tehtävänä on kansallisen alkoholiohjelman käytännön toimeenpanon ja toteutettujen koordinoititoimenpiteiden tarkastelu ja arviointi. Arviointi tehdään suhteuttamalla toteutunutta alkoholiohjelmää ja sen käytännön toimeenpanoa Onks tietoo? -ohjelmassa esitettyihin suunnitelmiin.

Kansallisen alkoholiohjelman ja sen toimeenpanoesityksen lähtökohtana oli vuonna 1995 tapahtunut alkoholijärjestelmän ja -politiikan suuri muutos. Marraskuussa 1995 ilmestynyt esitys kansalliseksi alkoholiohjelmaksi (Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 1995:28) toimi WHO:n Euroopan alkoholiohjelman toimeenpanoesityksenä Suomessa ja yritti samalla vastata uuden alkoholipoliittisen tilanteen mukanaan tuomiin haasteisiin. Toukokuussa 1996 päihde- ja raittiusasiain neuvottelukunta sai STM:ltä tehtäväkseen laatia esitys kansallisen alkoholiohjelman toteuttamiseksi 31. maaliskuuta 1997 mennessä. Neuvottelukunnan mukaan kansallisen alkoholiohjelman toimeenpano tulisi olemaan yksi kansallisen alkoholipolitiikan peruspilareista (Päihde- ja raittiusasiain neuvottelukunnan pöytäkirja 2.4.1996).

Arvioitaessa kansallisen alkoholiohjelman toimeenpanoprosessia, on syytä aloittaa tarkastelu päihde- ja raittiusasiain neuvottelukunnan saamasta valmisteluhtävästä. Alkoholiohjelman toimeenpanoa valmistelevaan neuvottelukunta nimesi omista jäsenistään ja asiantuntijoistaan koostuvan yhdeksänhenkisen valmistelutyöryhmän. Valmistelutyöryhmässä korostettiin alusta alkaen alkoholiohjelman konkreettisen toimeenpanon tärkeyttä. Erityisen tärkeänä pidettiin yhteistyötä kuntien kanssa, selkeätä vastuunjakoa alkoholiohjelman operatiivisten toimijoiden kesken ja realistista toteutusaikataulua (Valmistelutyöryhmän kokouspöytäkirja 12.4.1996).

Osana toimeenpanoesityksen suunnittelua valmisteluryhmä toteutti kesällä 1996 alkoholiohjelmakyselyn, jossa tiedusteltiin 60:ltä eri alkoholipolitiikan intressitaholta arvioita Suomen alkoholijärjestelmästä ja sen kehittämistarpeista. Valmistelutyöryhmä yritti myös kartoittaa alkoholiohjelman eri toimijatahoja ja kehittämishankkeita. Hankekartoitus jäi kuitenkin hyvin puutteelliseksi, koska tietoja ehkäisevän päihdetyön projekteista ei ollut keskitetysti saatavilla. Kartoitusta vaikeutti se, että monet rekisterit eivät olleet julkisia ennen uuden perustuslain (731/1999) voimaan astumista 1. elokuuta 1999. Koska kehittämishankkeiden tukemisella oli keskeinen osa ohjelman toimeenpanossa, huononsi hankekartoituksen puuttuminen huomattavasti alkoholiohjelman toimeenpanon suunnittelua.

Päihde- ja raittiusasiain neuvottelukunnan kokoontuessa 20. maaliskuuta 1997, oli toimeenpanoesityksen valmistelussa edetty loppusuoralle. Alkoholiohjelman valmisteluryhmä oli asettamisensa jälkeen kokoontunut 12 kertaa. Päihde- ja raittiusasiain neuvottelukunnan kokouksissa esitysluonnosta oli käsitelty kolmasti. Alkoholiohjelman toimeenpanosuunnitelmaa oli valmisteltu alkoholiohjelmasta erillään, mistä johtuen ohjelman ja sen toimeenpano-suunnitelman keskinäinen suhde jäi epäselväksi. Vaikka Onks' tietoo? -ohjelman toimeenpanoesityksen oli määrä toimia alkoholiohjelman käytännön toimenpideohjelmaksi, oli lopputuloksena pikemminkin uusi alkoholiohjelma. Tämä näkyi muun muassa siinä, että alkoholiohjelman konkreettisen toimeenpanon valmistelu sai Onks' tietoo? -ohjelman toimeenpanoesityksessä suhteellisen vähän huomiota, mikä ei vastannut valmisteluryhmän alustavia suunnitelmia.

STM:n ehkäisevän sosiaali- ja terveystieteiden osastolla (EHO) nimettiin alkoholiohjelman toimeenpanon suunnittelua varten erityinen strategiaryhmä, jossa ministeriön edustuksen lisäksi oli edustajia KTL:sta, Stakesista, STTV:sta ja TEK:ista. (Päihde- ja raittiusasiain neuvottelukunnan pöytäkirja 4.6.1997). EHO oli vastuussa alkoholiohjelman toimeenpanon strategisesta ohjauksesta. Ministeriön alainen päihde- ja raittiusasiain neuvottelukunta toimi alkoholiohjelman toimeenpanon johtoryhmänä. Sen tehtävänä oli vastata toimintojen koordinoinnista, seurannasta, tuesta, arvioinnista ja raportoinnista. Päävastuu alkoholiohjelman operatiivisesta toimeenpanosta oli Stakesilla, KTL:lla, TEK:lla ja lääninhallituksilla.

Onks' tietoo? -ohjelmassa korostettiin verkostoitumisen, kansalaisnäkökulman, lähiyhteisö-hankkeiden ja alkoholipoliittisen keskustelun sekä aktiivisen viestinnän ja koulutuksen merkitystä. Erityisen tärkeä rooli alkoholiohjelmasta tiedottamisessa oli vuosittain järjestettävillä valtakunnallisilla päihdepäivillä. Keskeiseksi tehtäväksi alkoholiohjelman toimeenpanon koordinoinnissa nousi eri hankkeiden ja toimintojen kokonaishallinta ja niiden yhdistäminen yhtenäiseksi sateenvarjoprojektiksi. Erityinen painoarvo annettiin myös hankkeiden seuraamiselle ja tukemiselle sekä arvioimiselle suhteessa alkoholiohjelman asettamiin tavoitteisiin (Onks' tietoo?...1997, 7-8).

Kun Onks' tietoo? -ohjelma lanseerattiin julkisuuteen huhtikuussa 1997, ei alkoholiohjelmasta tiedottamiseen ja sen tunnetuksi tekemiseen juurikaan panostettu. Tiedotus alkoholiohjelmasta painottui sen antamishetkeen ja valtakunnallisten päihdepäivien yhteyteen, eikä alkoholiohjelma profiloitunut selkeästi julkisuudessa. Osasyynä alkoholiohjelman saamalle vähäiselle julkisuudelle voidaan myös pitää samoihin aikoihin julkistettua kansallista huume-strategiaa, joka vei huomioarvoa Onks' tietoo? -ohjelmalta.

Kansalaisille suunnattua tiedotusta alkoholiohjelman tavoitteista ja toimeenpanosta ei myöskään voida pitää onnistuneena. Vaikka alkoholiohjelman toimeenpanon yhtenä

keskeisenä tavoitteena oli kansalaisille suunnatun arkikielisen esitteen laatiminen kansallisen alkoholiohjelman toteutuksesta ja tavoitteista (Onks' tietoo?...1997, 10), ei sellaista koskaan saatu aikaiseksi. Myöskään alkoholiohjelman operatiivisille toimijoille suunnattua tiedotusta ei ole toimijoiden piirissä koettu riittäväksi. Eniten kritiikkiä tiedotustoiminta on herättänyt kuntatason toimijoissa.

Onks' tietoo? -ohjelman valmistelussa ei oltu huomioitu kaikkia alkoholipoliittisen toimintaympäristön muutosprosesseja. Monissa kunnissa alkoholipoliittisesta järjestelmästä oli jäljellä ainoastaan ehkäisevästä päihdetyöstä vastaava "kunnan määräämä monijäseninen toimielin" ja lakisääteiset päihdepalvelut. Keskushallinnon edustajana paikallistason alkoholipoliitikassa toimi lähinnä poliisi (Alavaikko 2000, 23-24). Voidaankin sanoa, että kuntien merkitys alkoholipoliittisessa päätöksenteossa 1990-luvun lopulla oli miltei olematon.

Julkisen sektorin ehkäisevän päihdetyön toimijakenttä oli vielä vuonna 1997 rajujen muutosten kourissa eikä se Onks' tietoo? -ohjelman valmistuessa ollut ehtinyt löytää omaa tehtäväkenttää ja toimintamuotoja. Alkoholiohjelman toimeenpanosuunnitelma rakentuikin suurelta osin olemattomalle toimijaverkostolle. Muun muassa alkoholiohjelman toimeenpanon kannalta tärkeitä ehkäisevän päihdetyön paikallistason verkostoa ei ollut toimeenpanosuunnitelman ilmestyessä lainkaan olemassa. Mitään vakiintunutta ja järjestelmällistä yhteydenpitoa alkoholiohjelman eri toimijoiden välillä ei myöskään vielä ollut ehtinyt syntyä.

Kun ottaa huomioon paikallistoiminta-ajatuksen keskeisen merkityksen kansallisen alkoholiohjelman toimeenpanossa voidaan vakavana puutteena pitää kuntatason puuttumista. Kuntatason puuttuminen johtui lähinnä Kuntaliiton vastustuksesta sisällyttää kuntia alkoholiohjelman toimeenpanoon ilman siihen tarkoitettua erityisrahoitusta. Vaikka kuntatasoa ei mainittu Onks' tietoo? -ohjelmassa, oli kuntien osallistuminen toimeenpanoprosessiin yksi alkoholiohjelman onnistumisen perusedellytyksistä. Kuntien kielteisyys alkoholipoliittisten tehtävien vastaanottamiseen ei sinänsä ollut uutta. Jo vuoden 1994 alkoholilain valmistelun yhteydessä kunnille yritettiin antaa lisää vastuuta alkoholihallinnosta. Myös silloin asia kaatui Kuntaliiton jyrkkään vastustukseen (Alavaikko 2000, 25).

Kuntien puuttuminen alkoholiohjelman toimeenpanosta herätti kuitenkin ankaraa kritiikkiä Onks' tietoo? -esityksen ollessa lausuntokierroksella, minkä johdosta kunnat lisättiin ohjelmaan<sup>13</sup>. Vaikka kunnat jälkikäteen sisällytettiin alkoholiohjelman toimeenpanoesitykseen, eivät ne joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta osallistuneet aktiivisesti itse ohjelman toimeenpanoon.

---

<sup>13</sup> Kunnat mainitaan muun muassa Onks' tietoo? -ohjelman internetissä julkaistuissa, verkkoversioissa (katso: <http://www.health.fi/paihde/politiikka/onkstietoo.rtf>).



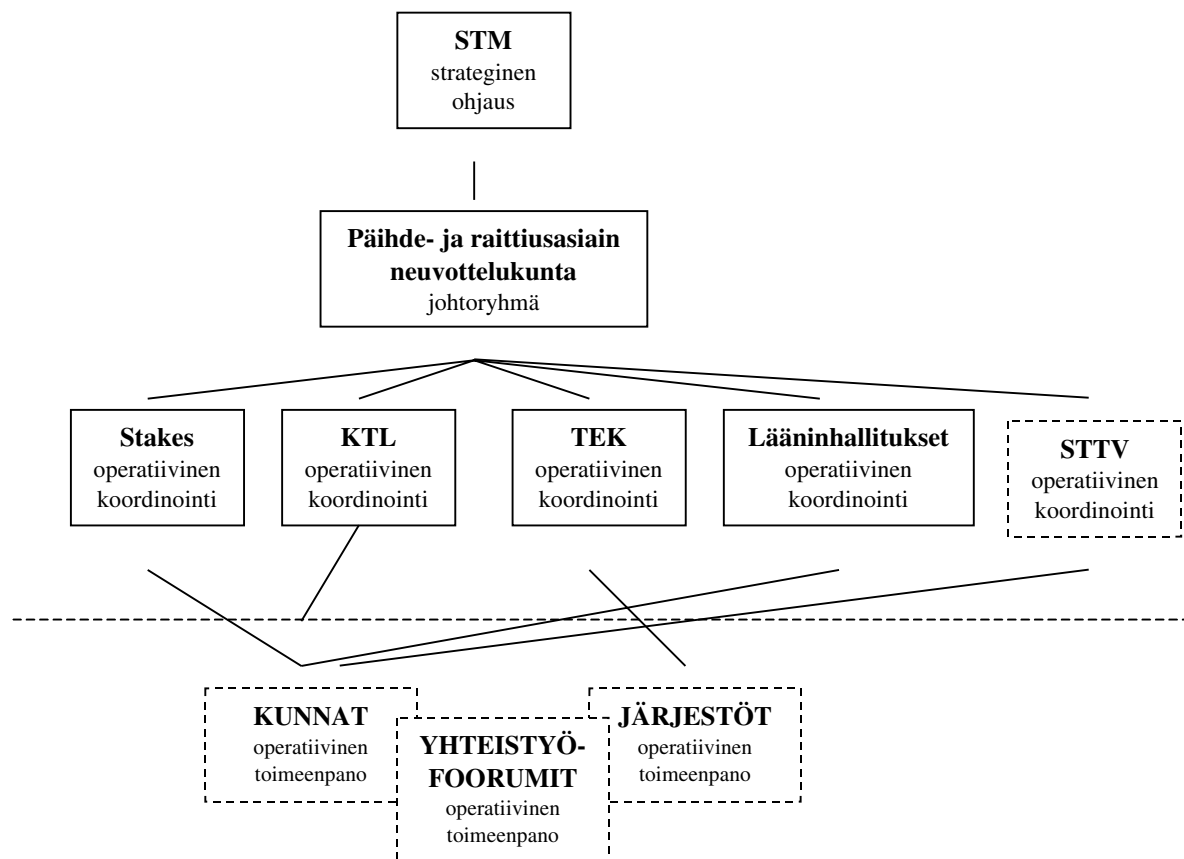
Puutteena alkoholiohjelman toimijakartoituksessa voidaan pitää myös STTV:n puuttumista Onks' tietoo? -ohjelmasta. Näin erityisesti siksi, että STTV on lääninhallitusten ohella se viranomaistaho, joka suorittaa paikallistason alkoholivalvontaa. Tämä puute tosin paikattiin heti ohjelman ilmestyttyä, kun päihde- ja raittiusasiain neuvottelukunta totesi STTV:n omaavan keskeisen roolin alkoholiohjelman operatiivisessa toimeenpanossa (Päihde- ja raittiusasiain neuvottelukunnan pöytäkirja 4.6.1997). Itse ohjelman toimeenpanossa STTV:n rooli ei kuitenkaan korostunut.

Onks' tietoo? -ohjelman toimeenpanon organisaatorakennetta voidaan täydentää lisäämällä kansallisen alkoholiohjelman koordinoitua ja toimeenpanoa kuvaavaan kaavioon STTV sekä paikallistason toimijoiksi kunnat, järjestöt ja paikallistason yhteistyöfoorumit (Kuvio 1).

Paikallistason yhteistyöfoorumeilla ja eri toimijatahojen ja intressien paikallistason verkostoitumisella oli Onks' tietoo? -ohjelman mukaan tärkeä osuus alkoholiohjelman käytännön toimeenpanossa. Eri toimijatahojen ja intressien verkostoitumista käsitellään tarkemmin luvussa 4.2.

Julkisen sektorin operatiivisista toimijoista lääninhallitukset olivat erityisen aktiivisia alkoholiohjelman toimeenpanossa ja siitä tiedottamisessa. Alkoholiohjelman operatiivista koordinoitua ja toteutusta lääni ja kuntatasolla vaikeutti kuitenkin 1. syyskuuta 1997 toteutettu lääniuudistus. Lääniuudistuksen myötä läänien lukumäärä väheni kahdestatoista kuuteen ja lääninhallitusten organisaatorakenne muuttui huomattavasti. Lääniuudistuksen osuminen kansallisen alkoholiohjelman toteuttamisajankohtaan rajoitti myös lääninhallitusten panostusta Onks' tietoo? -ohjelman toteutuksessa.

**Kuvio 1. Pelkistetty malli kansallisen alkoholiohjelman koordinoinnista ja toimeenpanon rakenteesta**



Stakesissa alkoholiohjelman toimeenpanon koordinointi jäi Stakesin ehkäisevän päihdetyön ryhmän vastuulle, joka oli aloittanut toimintansa keväällä 1996. Onks' tietoo? -ohjelmassa Stakesin osuutta alkoholiohjelman toteutuksessa ei kuitenkaan juuri lainkaan huomioitu. Tämä johtui paljolti ehkäisevän päihdetyön vastuupäselvyyksistä ja toimintaympäristössä tapahtuneista muutoksista. Vastuupäselvyydet näkyivät lähinnä julkisen sektorin ja järjestösektorin ehkäisevän päihdetyön toimintojen päällekkäisyyksinä, joita esiintyi eritoten kansallisen alkoholiohjelman toimeenpanoprosessin alkuvaiheissa.

Vaikka Stakes alkoholiohjelman toimeenpanokauden aikana onnistuikin kehittämään ehkäisevän päihdetyön toimintaansa ja laajentamaan toimijaverkostoaan, ei tätä kehitystä voida laskea Onks' tietoo? -ohjelman ansioksi, vaan Stakesin ehkäisevän päihdetyön yksikön toimintaa kehitettiin lähes täysin erillään alkoholiohjelmasta. Paikallistoimintojen painotus ja ymmärrys olivat paljolti peräisin ns. Lahti -projektista (Holmila 1997), jossa Alkon tiedotus- ja valistusyksikkö jo 1990-luvun alkupuolella oli ollut tiiviisti mukana. Enimmillään ohjelma on legitimoitu paikallistoiminta-ajatusta ja antanut lisää painoarvoa paikallistason ehkäisevälle päihdetyölle.

Jos alkoholiohjelman toimeenpanoprosessi julkisella sektorilla ei onnistunut toivotulla tavalla, niin järjestösektori onnistui siinä huomattavasti paremmin. Tähän vaikutti muun muassa se, että järjestösektorin koordinaattori (TEK) nimettiin tehtäväänsä jo ennen alkoholiohjelman ilmestymistä keväällä 1997. Onks' tietoo? -ohjelmalla on ollut tärkeä osuus järjestöjen ehkäisevän päihdetyön painopisteiden tunnistamisessa ja jäsentelyssä sekä TEK:sen valmistellessa STM:n terveyden edistämisen määrärahojen käyttösuunnitelmaa. Onks' tietoo? -ohjelman koordinaatio sopi TEK:n toimenkuvaan jo olemassa olevien toimintojen ja rakenteiden takia, ja sille muotoutui luontevasti väestöön suunnatun ehkäisevän päihdetyön koordinaattorin rooli.

TEK vastasi alkoholiohjelman toimeenpanon koordinoinnista järjestösektorilla, mutta sillä ei kuitenkaan ollut vastuuta koko alkoholiohjelman toimeenpanosta. Vaikka konkreettisen toiminnan koordinointia pidettiin yhtenä alkoholiohjelman toimeenpanon onnistumisen keskeisenä kriteerinä, ei järjestelmällistä ja selkeää toimeenpanon koordinointia pystytty koko toimeenpanokauden aikana luomaan.

Alkoholiohjelman koordinaatio-ongelmat nostettiin esille myös päihde- ja raittiusasiain neuvottelukunnassa. Neuvottelukunnassa todettiin, etteivät STM, TEK, Stakes ja KTL onnistu alkoholiohjelman toimeenpanon käynnistämässä ja ehdotettiin, että koordinaatiota hoitamaan palkattaisiin erityiset vastuuhenkilöt (Päihde- ja raittiusasiain neuvottelukunnan kokousmuistio 8.10. 1997). Koordinaatiotehtävän vastaanottamista oltiin jo valmisteltu STM:ssä ja jopa etsitty sopivia henkilöitä tehtävää hoitamaan. Ministeriön valmisteluista huolimatta toimeenpanon koordinointiin ei koskaan budjetoitu varoja, eikä siihen myöskään nimetty vastuuhenkilöä.

Osasyynä ministeriön vähäiselle panostukselle ohjelman toteuttamisessa voidaan pitää Onks tietoo? -ohjelman kanssa samaan aikaan ilmestynyttä kansallista huumestrategiaa, jonka toimeenpanoa priorisoitiin ministeriössä selvästi suhteessa alkoholiohjelmiaan. Koordinointi huumestrategian ja alkoholiohjelman toimeenpanossa oli miltei olematonta, mikä lähinnä johtui huumestrategian ja kansallisen alkoholiohjelman täysin erilaisesta luonteesta.

Syitä alkoholiohjelman toimeenpanoprosessin puutteisiin voidaan löytää myös miltei olemattomasta Onks' tietoo? -ohjelman resursoinnista. Toimeenpanosuunnitelman mukaan suurin osa esitetyistä toiminnoista oli tarkoitus toteuttaa jo olemassaolevilla resursseilla, kun taas osa edellytti erityisrahoitusta. Erityisrahoituksen peruslinjoista oli tarkoitus sopia keskeisten rahoittajatahojen yhteisneuvotteluissa keväällä 1997. Mitään erillisiä rahoitusneuvotteluja ei kuitenkaan koko toimeenpanokauden aikana käyty.

Prosessiarvioinnin tiivistelmänä voidaan todeta, että alkoholiohjelman toimeenpanoprosessia ei pystytty suunnitellulla tavalla toteuttamaan ja että toimeenpanossa esiintyneet puutteet huononsivat ratkaisevasti alkoholiohjelman onnistumisen edellytyksiä ja tavoitteiden

saavuttamista. Toimeenpanon onnistumisen edellytyksiä heikensi ennen kaikkea se, ettei alkoholiohjelman toimeenpanon koordinoitua hoitamaan nimetty selkeätä vastuutahoa, vaikka sen tarpeellisuudesta oltiin toimijoiden kesken yksimielisiä.

Viime kädessä koordinaatiotehtävä jäi päihde- ja raittiusasiain neuvottelukunnan ja STM:n vastuulle, joilla ei kuitenkaan ollut tehtävään tarvittavia resursseja. Vastuuepäselvyydet koordinoinnissa sekä niin STM:n kuin neuvottelukunnankin puutteelliset resurssit selittävät myös alkoholiohjelman seurannan ja raportoinnin miltei täydellisen puuttumisen. Kokonaisvaltaisen koordinoinnin puuttumisen vuoksi ei myöskään onnistuttu eri hankkeiden kokonaishallinnassa eikä niiden yhdistämisessä yhtenäiseksi sateenvarjoprojektiksi. Seurauksena oli epäonnistuminen yhdessä Onks' tietoo? -ohjelman keskeisimmistä tehtävistä (Onks' tietoo?... 1997, 7).

## **4.2. Tulosevaluaatio kansallisen alkoholiohjelman toimeenpanosta**

Tässä luvussa arvioidaan kansallisen alkoholiohjelman käytännön toimeenpanoa tulostulokulmasta katsottuna. Arvioinnissa tarkastellaan kansallisen alkoholiohjelman esille nostamia visioita sekä lyhyen ja pitkän aikavälin tavoitteita. Ohjelman arvioinnissa keskitytään ehkäisevän alkoholipolitiikan ja päihdetyön tavoitteisiin ja rajataan pois sosiaali- ja terveystoimen palvelut. Arvioinnissa pyritään keskittymään lähinnä konkreettisten tavoitteiden arviointiin. Tätä arviointia on vaikeuttanut toimenpide-ehdotusten ja tavoitteenasettelun ylimalkaisuus: konkreettisia ehdotuksia ja tavoitteita on Onks' tietoo? -ohjelmassa hyvin vähän.

Ohjelman virittävästä luonteesta johtuen monet tavoitteista ovat sellaisia, ettei niiden toimeenpanemista ja toteutumista voida määrällisesti mitata. Ohjelman asettamia tavoitteita voikin luonnehtia enemmän visioiksi kuin konkreettisiksi tavoitteiksi. Siksi on hyvin vaikeaa, ellei joskus jopa mahdotonta, arvioida miten tavoitteiden saavuttamisessa ollaan toimeenpanokauden aikana onnistuttu. Omalta osaltaan arviointityötä vaikeuttaa myös se, että arviointi aloitettiin alkoholiohjelman toimeenpanokauden jo päättyttyä.

Toimeenpanoesityksen mukaan kansallista alkoholiohjelmasta tuli toteuttaa käynnistämällä sellaisia kehittämistoimia, jotka tukevat alkoholijärjestelmämme peruslähtökohtia ja vastaavat tarpeeseen löytää uusia alkoholipoliittisia ajattelu- ja toimintatapoja ja jotka ovat luonteeltaan sellaisia, joihin alkoholipolitiikan eri toimijat riittävästi yhdessä sitoutuvat (Onks' tietoo?...1997, 3).

Onks' tietoo? -ohjelman mukaan kansallisen alkoholiohjelman pitkän aikavälin tavoitteena oli kehittää ja edistää seuraavia alkoholijärjestelmämme osa-alueita:

- laaja-alaista alkoholipolitiikkaa
- kansalaisnäkökulmaa
- terveyttä edistäviä ympäristöjä ja oloja
- sosiaali- ja terveystalvveluja
- toimijaverkostoa.

Alkoholiohjelman lyhyen aikavälin tavoitteet perustuivat yllämainittuihin tavoitekokonaisuuksiin, mutta olivat luonteeltaan yksityiskohtaisempia ja moniulotteisempia. Seuraavaksi arvioidaan alkoholiohjelman lyhyen aikavälin tavoitekokonaisuuksia, joiden oli ohjelman mukaan määrä toteutua vuoden 2000 alkuun mennessä (Onks tietoo?...1997, 2-5).

***Laaja-alaisen alkoholipolitiikan edistämisen tavoitteena*** on, että vuoden 2000 alkaessa

- Suomessa on käynnistynyt laaja ja monipuolinen alkoholikeskustelu, jossa erilaiset näkökohdat tulevat nykyistä selkeämmin esille
- alkoholipolitiikan päätavoitteeksi ymmärretään ja hyväksytään sosiaalisten, terveydellisten ja taloudellisten alkoholihaittojen ehkäiseminen ja vähentäminen
- erilaisia näkökulmia edustavat tahot ovat löytäneet alkoholipolitiikalle laajasti hyväksytyjä visioita sekä keinoja niiden toteuttamiseksi.

Alkoholiohjelman toimeenpanokauden aikana ovat huumeita ja alkoholia koskevat asiat olleet näkyvästi esillä. Alkoholipoliittista keskustelua Suomessa ovat alkoholiohjelman toimeenpanokauden aikana leimanneet muun muassa EY-tuomioistuimen Franzén -tapaus, muutokset verottoman alkoholin tuontimäärissä sekä verottoman alkoholinmyynnin poistuminen EU:n sisäliikenteestä. Voidaankin todeta, että Suomen EU jäsenyyden mukanaan tuomat haasteet ovat yhä hallinneet alkoholipoliittista keskustelua niin julkisuudessa kuin päättäjienkin keskuudessa. Toki myös muita alkoholipoliittisia aiheita on ollut esillä toimeenpanokauden aikana. Niistä näkyvimpänä mainittakoon julkijuomisesta ja järjestyshäiriöistä virinnyt mediakeskustelu, jonka kirvoittamana monet kaupungit ja kunnat ovat kieltäneet alkoholijuomien nauttimisen julkisilla paikoilla.

On miltei mahdotonta arvioida, miten Onks' tietoo? -ohjelma on vaikuttanut laaja-alaisen alkoholikeskustelun aktivoimiseen. Keskustelu julkisen juomisen aiheuttamista järjestyshaitoista voidaan nähdä esimerkkinä laaja-alaisesta alkoholipoliittisesta keskustelusta, joka on käynyt vilkkaana niin kansallisella tasolla kuin paikallistasollakin. Mediakeskustelua julkijuomisesta on kuitenkin käyty täysin irrallaan Onks' tietoo? -ohjelman toimeenpanosta, eikä kansallisen alkoholiohjelman toimeenpanoa voida pitää julkijuomiskeskustelun alullepanevana voimana, vaikka se alkoholipoliittisena keskustelunaiheena sopii hyvin ohjelman puitteisiin. Keskustelu julkijuomisiongelman ympärillä ja kansalaisten voimakas

reagointi alkoholista johtuvia häiriötekijöitä vastaan on viime vuosien aikana ollut nähtävissä myös kansalaisten kiristyneissä alkoholiasenteissa (kts. luku 3.4.).

Sosiaalisten, terveydellisten ja taloudellisten alkoholihaittojen ehkäiseminen ja vähentäminen mielletään valtion ylintä johtoa myöten alkoholipolitiikan päätavoitteeksi ainakin ideologisella tasolla. Tästä on hyvänä esimerkkinä hallituksen iltakoulussaan 27. maaliskuuta 1996 tekemä periaatepäätös jonka mukaan *"Suomalaisen alkoholipolitiikan tulee jatkossakin perustua alkoholista aiheutuvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseen"* (Hallituksen iltakoulun muistio 27.3.1996). Tästä kannasta ei kansallisen alkoholiohjelman toimeenpanokauden aikana ole luovuttu, vaikkakaan alkoholipoliittisilla kysymyksillä ei Lipposen toisen hallituksen aikana ole ollut yhtä merkittävää asemaa kuin Lipposen ensimmäisen hallituksen aikana.

Yksi alkoholiohjelman päätavoite on ollut eri intressitahojen esiintuominen alkoholipoliittisessa päätöksenteossa. Tarkasteltaessa esimerkiksi alkoholielinkeinon asemaa alkoholipoliittisessa päätöksenteossa, voidaan kuitenkin todeta, että vaikka elinkeinoelämä 1990-luvun lopulla on tullut lähemmäksi alkoholipoliittisen päätöksenteon ydintä (Alavaikko 2000, 9), ei elinkeinoelämää, ainakaan vielä, voida sijoittaa osaksi alkoholipoliittista päätöksentekojärjestelmää. Sama koskee myös kuluttajanäkökulmaa, joka sekään ei ole etabloitunut osaksi alkoholipoliittista päätöksentekoa.

***Kansalaisnäkökulman kehittämisen tavoitteena on,*** että vuoden 2000 alkaessa

- kansalaisilla on tietoja ja taitoja ja todellisia mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa omissa lähiyhteisöissään ja paikallistasolla tapahtuvaan alkoholipoliittiseen suunnitteluun ja päätöksentekoon
- vaikuttamiselle on luotu monipuoliset ja selkeät kanavat
- paikalliset ja valtakunnalliset päättäjät ottavat kansalaisten mielipiteet nykyistä paremmin huomioon alkoholipoliittisia päätöksiä tehdessään.

Alkoholiohjelman toimeenpanon yhtenä keskeisimmistä tavoitteena voidaan pitää kansalaisnäkökulman ja lähiyhteisöjen korostumista alkoholipoliittisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa. Tätä tavoitetta ei kuitenkaan alkoholiohjelman toimeenpanokaudella ole Onks' tietoo? -ohjelmassa esitetyssä mittakaavassa onnistuttu toteuttamaan. Osasyynä voidaan pitää sitä, että alkoholipoliittinen päätöksenteko on yhä vahvasti ankkuroitunut kansalliselle tasolle. Alkoholipoliittiselle vaikuttamiselle ei myöskään ole onnistuttu luomaan tarpeeksi selkeitä ja monipuolisia vaikutuskanavia paikallistasolla. Myös tähän kehitykseen voidaan osasyynä pitää alkoholipolitiikan valtiojohtoisuutta, mistä johtuen alkoholipoliittinen päätöksenteko kunnissa ei ole käytännön tasolla juurikaan konkretisoitunut.

Alkoholiohjelman toimeenpanon yhtenä vakavimpana puutteena voidaankin pitää julkisten toimijoiden vähäistä osallistumista. Julkisten toimijoiden ja etupäässä kuntien vähäinen rooli

toimeenpanossa on johtanut siihen, että ohjelman toimeenpano paikallistasolla on pääosin painottunut järjestösektoriin, eikä siten ole, joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta, saanut pysyvää asemaa paikallistason poliittisessa päätöksenteossa.

Puutteena voidaan myös pitää sitä, että lupahallinnon ja valvontaviranomaisten (STTV:n ja lääninhallitusten) rooli alkoholiohjelman paikallistason toteutuksessa on jäänyt varsin vähäiseksi. Kytkemällä lupahallinto ja valvontaviranomaiset läheisemmin toimeenpanoprosessiin olisi voitu lisätä myös alkoholielinkeinin kiinnostusta ja sitoutumista alkoholiohjelman toimeenpanoon.

Kansalaisnäkökulman kehittämisessä on alkoholiohjelman toimeenpanokauden aikana edistytty ainakin siinä, että kunnalliset päätöksentekijät ovat aikaisempaa herkemmin ryhtyneet kuuntelemaan kansalaisten mielipiteitä tehdessään alkoholipoliittisia päätöksiä. Tästä hyvänä esimerkkinä on julkijuomisongelman ja sen ympärillä esiintyneiden järjestysongelmien ja muiden lieveilmiöiden vastustuksesta noussut "kansanliike", joka monessa kaupungissa sai kunnalliset päättäjät kieltämään alkoholijuomien nauttimisen julkisilla paikoilla.

***Terveyttä edistävien ympäristöjen ja olojen kehittämisen tavoitteena*** on, että vuoden 2000 alkaessa

- kansalaiset ovat nykyistä paremmin tiedostaneet omavastuunsa terveyttä edistävien ympäristöjen ja olojen kehittämisessä
- alkoholielinkeinin harjoittajat ovat nykyistä paremmin tiedostaneet omavastuunsa terveyttä edistävien ympäristöjen ja olojen kehittämisessä
- omavastuista toimintaa tuetaan mahdollistamalla kansalais- ja paikallistoimintaa sekä tarjoamalla nykyistä monipuolisempia ja kattavampia sosiaali- ja terveystalvveluja
- julkistalous turvaa nykyistä vahvemmin sosiaali- ja terveystalvvelujen rahoittamisen.
- kansalaisilla on nykyistä enemmän valmiuksia pohtia ja selvittää alkoholinkäytön suhdetta perhe-elämään
- vanhemmat ottavat alkoholia käyttäessään lastensa näkökulman nykyistä paremmin huomioon
- päivähoidon yksiköillä sekä kouluilla ja oppilaitoksilla on nykyistä paremmat valmiudet käsitellä alkoholiasioita sekä tukea alkoholiperheiden lasten ja nuorten oppimista ja kehittymistä
- nykyistä useammalla työpaikalla toteutetaan työkykyä ylläpitäviä ja hyvää työyhteisöä kehittäviä päihdeohjelmia
- vapaa-ajan ympäristöt tarjoavat nykyistä enemmän ja luontevammin sekä päihdeettömiä että hallittua alkoholinkäyttöä tukevia vaihtoehtoja.

Terveyttä edistävien ympäristöjen ja olojen kehittämisessä edellä mainitut osa-tavoitteet ovat muotoilultaan hyvin epämääräisiä, ja onkin vaikeaa arvioida, missä mittakaavassa tavoitteiden saavuttamisessa ollaan onnistuttu. Tavoitteiden ylimalkaisuudesta johtuen on myös ongelmallista arvioida, mikä osuus kansallisen alkoholiohjelman toimeenpanolla on ollut

niiden saavuttamisessa. Näistä seikoista johtuen yksittäisten tavoitteiden tulosarviointiin ei tässä arvioinnissa ryhdytä, vaan tavoitekokonaisuuden saavuttamista arvioidaan hyvin yleisellä tasolla.

Tavoitekokonaisuutta tarkasteltaessa voidaan todeta, että osa tavoitteista on sellaisia, joiden saavuttamiseen Onks' tietoo? -ohjelmalla ei ole ollut realistisia vaikutusmahdollisuuksia. Alkoholiohjelmalla ei muun muassa ole ollut minkäänlaisia mahdollisuuksia vaikuttaa julkistalouden sosiaali- ja terveystalouden rahoituskehitykseen. Tätä nimenomaista tavoitetta voidaankin pitää enemmän abstraktina toiveena kuin konkreettisesti tavoiteltuna tilana. Kun pidetään mielessä, että sosiaali- ja terveystalouden rahoitus on kuntien vastuulla, korostuu tavoitteenasettelussa myös julkisen sektorin merkitys, mitä ei kuitenkaan itse ohjelman toimeenpanossa ole juurikaan huomioitu. Terveyttä edistävien ympäristöjen ja olojen kehittäminen on lähinnä toteutunut terveyden edistämisen määrärahojen valmistelussa, jossa yllämainitut tavoitteet on joiltain osin huomioitu määrärahojen jakoperusteina. Määrärahojen käyttösuunnitelmaa STM:lle on järjestöpuolella valmistellut TEK ja julkisen sektorin osalta Stakes.

Jos halutaan selvittää, missä mittakaavassa terveyden edistämisen määrärahoilla on tuettu terveyttä edistävien ympäristöjen ja olojen kehittämistä, on tarkasteltava yksittäisten projektien tai päihdestrategioiden sisältöä. Tämän kaltainen tarkastelu ei tässä arvioinnissa ole kuitenkaan ollut mahdollista. Alkoholiohjelman toimeenpanosta tehdyn toimijakyselyn avulla (luku 5) voidaan kuitenkin muodostaa jonkinlainen kuva Onks' tietoo? -ohjelman toteutuksesta niin julkisen sektorin kuin järjestösektorinkin paikallistason ehkäisevässä päihdetyössä.

***Toimijaverkoston kehittämisen tavoitteena on***, että vuoden 2000 alkaessa

- keskeiset tahot ovat määritelleet tehtävänsä alkoholipoliittisina vaikuttajina ja verkostoituneet nykyistä paremmin keskinäiseen yhteistoimintaan
- kansanterveydelliset ja sosiaaliset, julkistaloudelliset, elinkeinopoliittiset ja kuluttajaintressit ovat niin selkeästi määritellyt, että niiden keskinäistä painoarvoa voidaan hallinnollisessa ja poliittisessa päätöksenteossa arvioida ja vertailla ihmisten hyvinvoinnin kannalta.

Ehkäisevän päihdetyön toimijaverkoston kehittäminen on alkoholiohjelman toimeenpanokauden aikana edistynyt huomattavasti. Ehkäisevän päihdetyön koordinaattorit (TEK ja Stakes) ovat alkoholiohjelman toimeenpanokauden kuluessa onnistuneet löytämään omat toimintamuotonsa ja keskinäiset vastuusuhteensa ehkäisevän päihdetyön kokonaisuudessa. Stakesin tehtäväksi on entistä yksiselitteisemmin muotoutunut sekä tulossopimuksiin, että tavoite- ja toimintaohjelmaan (TATO 2000-2003) kirjattu kuntien ehkäisevän päihdetyön tukeminen, osaamisen vahvistaminen ja menetelmien kehittäminen, kun taas TEK:sen tehtävänä on kansalaisille suunnatun tiedotustoiminnan koordinointi. Molemmat tahot hallinnoivat oman ehkäisevän päihdetyön kenttensä toimintahankkeita sekä



tekevät niistä vuosittain käyttösuunnitelmaehdotuksen ministeriölle. Ehkäisevän päihdetyön hankkeita on molemmilla ollut arvioitavina noin 50 - 70.

Myös yhteistoiminta alkoholiohjelman eri toimijatahojen välillä on kansallisen alkoholiohjelman toimeenpanokauden aikana parantunut ja toimijoiden keskinäiset vastuusuhteet ovat selkiintyneet. TATO:n myötä on kuntiin myös muodostumassa ehkäisevän päihdetyön verkosto, joka tulee koostumaan kuntien nimeämistä ehkäisevän päihdetyön alueellisista vastuuhenkilöistä.

On epäselvää, mikä rooli Onks' tietoo? -ohjelmalla loppujen lopuksi on ollut ehkäisevän päihdetyön organisaatorakenteen selkiintymisessä. Julkisen sektorin puolella ohjelmalla ei juurikaan ole ollut osuutta ehkäisevän päihdetyön toimintojen ja tehtäväkentän muotoutumisessa, kun taas järjestösektorilla sillä on ollut suurempi merkitys.

Yhtenä alkoholiohjelman toimeenpanoehdotuksen lähtökohtana oli tarkastella alkoholikenttää neljän eri perusintressin näkökulmasta (kansanterveydelliset ja sosiaaliset intressit, julkistaloudelliset intressit, elinkeinopoliittiset intressit ja kuluttajaintressit). Tavoitteena oli, että eri intressit saatetaan yhteen ja keskinäiset suhteet määritellään paikallistasolla sekä poliittisessa päätöksenteossa. Erityisen tärkeinä areenoina eri intressien yhteen saattamisessa paikallistasolla pidettiin kuntatason alkoholiasian yhteistyöfoorumeita. Niitä ei kuitenkaan ole onnistuttu luomaan ohjelman toivomassa mittakaavassa. Osasyynä tähän voidaan pitää riittämätöntä ohjeistusta ja esimerkkien puuttumista sekä elinkeino- ja kuluttajaintressien vähäistä kiinnostusta osallistua alkoholiohjelman toimeenpanoon. Siellä, missä alkoholiasian yhteistyöfoorumeita kuitenkin on pystytty organisoimaan, ovat kokemukset olleet varsin positiivisia.

Itse alkoholiohjelman toimeenpanokauden aikana on myös viidennen intressin, eli järjestys- ja turvallisuusintressin merkitys korostunut paikallistason alkoholipoliittisessa päätöksenteossa. Järjestys- ja turvallisuusintressin korostuminen alkoholipoliittisena asiakysymyksenä on tullut monille alkoholipoliittisille toimijoille suurena yllätyksenä. Järjestys- ja turvallisuusintressissä korostuu kansalaisten ja paikallistason merkitys alkoholipoliittisina toimijoina, mutta tavalla, jota Onks' tietoo? -ohjelmassa ei oltu otettu huomioon.

Voidaan väittää, että kansalaisaktiivisuutta alkoholikysymyksissä ovat alkoholiohjelman toimeenpanokauden aikana nostattaneet lähinnä alkoholiin liittyneet järjestys- ja turvallisuusaspektit, kun taas alkoholiin liittyvät terveydelliset ja sosiaaliset intressit eivät samalla tavalla ole kansalaisia kiinnostaneet. Syynä tähän voidaan pitää sitä, että terveydelliset ja sosiaaliset intressit ovat luonteeltaan epämääräisempiä, jotka eivät näy ja tunnu ihmisten jokapäiväisessä elämässä, eivätkä myöskään aktivoi kansalaistoimintaa samalla tavalla kuin alkoholiin liittyvät konkreettiset järjestysongelmat ja turvallisuusriskit.

## **5. Toimijakysely kansallisen alkoholiohjelman toimeenpanosta**

Jotta voitaisiin muodostaa edes jonkinlainen kuva Onks' tietoo? -ohjelman toteutuksesta paikallistason ehkäisevässä päihdetyössä, lähetettiin sitä koskeva kysely Stakesin ehkäisevän päihdetyön toimijaverkostolle. Kyselyn lähettämisen aikaan (29.6.2000) toimijaverkoston kuului 17 päihdeyhdyshenkilöä eri lääninhallitusten toimipaikoista (kts. <http://www.stakes.fi/neuvoa-antavat/>). Läänien päihdeyhdyshenkilöitä pyydettiin vastaamaan kyselyyn 15. elokuuta 2000 mennessä sekä lähettämään se edelleen kuntiin päihdeasioista vastaavien henkilöiden vastattavaksi.

Kysely käsitti viisi kysymystä, joiden avulla pyrittiin kartoittamaan miten Onks' tietoo? -ohjelma tunnettiin lääni- ja kuntatasolla (liite). Kyselyllä yritettiin kartoittaa miten ja miltä taholta ohjelmasta on tiedotettu, miten ohjelma on auttanut ehkäisevän päihdetyön suunnittelussa sekä miten ohjelmaa ollaan paikallistasolla toteutettu. Tämän lisäksi tiedusteltiin vastaajatahon mielipidettä Onks' tietoo? -ohjelman tavoitteiden saavuttamisesta.

Kyselyyn saatiin 29. syyskuuta 2000 mennessä kaiken kaikkiaan 49 vastausta. Vastaukset jakaantuivat seuraavasti: kuusi vastausta lääninhallituksilta, yksi vastaus maakuntaprojektin edustajalta ja 41 vastausta kunnista. Tämän lisäksi myös kansallisen alkoholiohjelman järjestösektorin koordinaattori, Terveystieteiden tutkimuskeskus, vastasi kyselyyn.

### **5.1. Onks' tietoo? -ohjelman toteutus julkisella sektorilla**

Tässä luvussa tarkastellaan alkoholiohjelman toimeenpanoa julkisella sektorilla. Ottaen huomioon, että Suomessa on yli 450 kuntaa ja viisi lääniä (ja Ahvenanmaan maakunta), ei kyselyn tuloksia voida suoraan yleistää koko maan tilannetta koskeviksi. Joitakin varovaisia yleistyksiä voitaneen kuitenkin tehdä ottaen huomioon vastausten tasainen maantieteellinen jakautuminen.

Ohjelma tunnettiin kentällä huonosti. Lääneissä neljä kuudesta vastanneesta olivat tietoisia ohjelmasta sekä sen tavoitteista. Kunnissa vain kaksitoista 41 vastaajasta (29 prosenttia) tiesivät ylipäänsä ohjelman olemassaolosta. Myöskin tiedottamisen onnistumisesta on löydettävissä suuria eroja läänien ja kuntien välillä. Lääneissä oltiin verrattain tyytyväisiä ohjelmasta saatuun tiedotukseen, jota oltiin saatu lähinnä keskushallinnon virkamiehiltä (STM, STTV, Stakes). Ohjelmasta oli tiedotettu STM:n ehkäisevän päihdetyön kokouksissa sekä valtakunnallisten päihdepäivien yhteydessä.

Kunnissa oltiin yleisesti sitä mieltä, että tiedotus ohjelmasta oli ollut riittämätöntä. Kunnille ohjelmasta tiedottivat ensi sijassa lääninhallitukset. Osalta kunnista lääninhallitusten tiedotustoiminta saikin hyvän arvosanan. Kunnat saivat myös tiedotusta alkoholiohjelmasta valtionhallinnon muilta virkamiehiltä sekä valtakunnallisten päihdepäivien yhteydessä. Kritiikkiä herätti kuitenkin tiedotuksen vähäisyys ja se, ettei ohjelmasta juurikaan tiedotettu sen valmistumisen jälkeen. Ainoastaan kahden vastaajan mielestä tiedotus alkoholiohjelmasta oli ollut riittävä.

Lääneissä alkoholiohjelmaa on käytetty lähinnä ohjenuorana alkoholiasioiden paikallistason hoitamisessa. Ohjelma oli muun muassa auttanut läänejä kuntien ohjaustyössä, kun kunnat ovat valmistelleet omia ehkäisevän päihdetyön suunnitelmiaan. Joidenkin lääninhallitusten mukaan ohjelmasta oli ollut apua oman ehkäisevän työn kehittämiseksi. Niissä kunnissa, joissa oltiin tietoisia Onks' tietoo? -ohjelman olemassaolosta, oli ohjelmasta ollut apua taustamateriaalina ehkäisevän päihdetyön painopisteiden valitsemisessa sekä päihdestrategioiden ja kampanjoiden suunnittelussa.

Vastausten perusteella voidaan kuitenkin todeta, että suuri osa kuntien ehkäisevän päihdetyön toiminnoista toteutui riippumatta Onks' tietoo? -ohjelmasta. Poikkeuksiakin toki löytyy, parhaana esimerkkinä Lappeenrannassa toteutettu Ehkäpä -projekti, Kainuussa työstyetty maakunnallinen lasten ja nuorten päihdetoimintastrategia "Rajat ovat rakkautta" sekä Länsi-Suomen lääninhallituksen aloitteesta Kangasalalla toteutettu "Kansalaisvastuu päihdetyössä" -kampanja. Näistä Lappeenrannan Ehkäpä -projekti pohjautuu miltei kokonaan Onks' tietoo? -ohjelmaan ja sitä voidaankin pitää onnistuneena esimerkkinä kansallisen alkoholiohjelman toteutuksesta, jossa niin julkinen sektori kuin järjestösektorikin on ollut edustettuna (Hallahuhta & Heinonen 2000).

Lääninhallitusten ja STM:n kanssa tehtävissä tulossopimuksissa on määritelty lääninhallitusten tehtäväksi alkoholiohjelman toteuttaminen ja siitä tiedottaminen. Kyselyn vastauksista voidaan kuitenkin havaita, ettei alkoholiohjelman toteuttamisella ja tiedottamisella ole ollut yhtä korkeaa profiilia kuin esimerkiksi huumestrategian toteuttamisella. Myös kunnissa huumeasiat näyttävät menneen alkoholiasioiden edelle, eikä sielläkään, joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta, ole kovin aktiivisesti toteutettu Onks' tietoo? -ohjelmaa. Stakesin keräämissä kuntien päihdestrategioissa, joita on kaiken kaikkiaan 50 kunnasta, ainoastaan seitsemässä on viitattu Onks' tietoo? -ohjelmaan tekstissä tai kirjallisuusluettelossa. Kunnista tulleista vastauksista ilmenee selvästi, että huumestrategia on vienyt kansalliselta alkoholiohjelmalta sekä huomioarvoa että toimeenpanon resursseja, ja sitä on käytetty ahkerammin kuin alkoholiohjelmaa.

Niin kunnat kuin läänitkin pitivät pulmallisena alkoholiohjelman tavoitteiden epämääräisyyttä ja yleisluonteisuutta sekä Onks' tietoo? -ohjelmassa luvattujen tarvittavien resurssien

puuttumista. Erityisresurssien puuttumisesta johtuen Onks' tietoo? -ohjelmaa ollaankin lähinnä toteutettu rutiinitoimenpanona osana muuta toimintaa. Kunnissa peräänkuulutettiin myös tarkempaa ohjeistusta ohjelman toteuttamisessa. Ohjelman yleisluonteisuudesta johtuen jotkut alkoholiohjelman avainkäsitteistä (esimerkiksi alkoholifoorumit, yhteisöllisyys jne.) ovat jääneet avoimiksi paikallistason toimijoille, eikä aina ole ollut selvää, mitä ne tarkoittavat konkreettisen toiminnan tasolla. Näyttääkin siltä, ettei alkoholiohjelman toteuttamisessa pelkkä keskushallinnon informaatio-ohjaus ole riittänyt. Ohjelman virittävistä luonteesta johtuen olisikin tavoitteiden saavuttamiseen tarvittu konkreettisempia malleja ohjelman mukaisesta toiminnasta ja samalla myös konkreettisempaa toimeenpanon koordinoitua.

## **5.2. Onks' tietoo? -ohjelman toimeenpano järjestösektorilla**

Seuraavaksi tarkastellaan järjestösektorin ja erityisesti Terveyden edistämisen keskuksen toimintaa Onks tietoo? -ohjelman toimeenpanossa. Tässä luvussa esitetyt tiedot perustuvat TEK:n vastaukseen Onks tietoo? -ohjelman toimeenpanosta ja koordinoinnista järjestösektorilla.

TEK:n rooli ohjelman toteutuksessa on ollut kahtiajakautunut; toisaalta TEK on koordinoitunut järjestöjen toimintaa ja toisaalta toteuttanut itse joitakin osuuksia joko yksin tai yhteistyössä eri toimijoiden kanssa. Ohjelman tavoitteista Terveyden edistämisen keskusta lähinnä ovat olleet seuraavat:

- Kansalaisnäkökulman kehittäminen
- Terveyttä edistävien ympäristöjen ja olojen kehittäminen
- Toimijaverkoston kehittäminen

Tavoitteet on huomioitu STM:n käyttösuunnitelman valmistelussa alkoholitiedotuksen ja raittiustyölain 10§ mukaisten määrärahojen osalta (ns. terveyden edistämisen määräraha). Ihmisten aidon osallistumisen mahdollistuminen on ollut yhtenä keskeisenä tekijänä rahoitettavaksi hyväksytyissä hankkeissa. Terveyttä edistävien ympäristöjen ja olojen kehittäminen on toteutunut sekä rahoitettujen hankkeiden että omien hankkeiden kautta. Käyttösuunnitelmassa on huomioitu erilaiset terveyttä edistävät areenat, näistä yleisimpiä ovat koulu ja perhe.

Toimijaverkostot ovat olleet jatkuvan kehittämisen alla. Yhteistyö ja verkostoissa toimiminen ovat toteutuneet useimmissa vuosina 1997-1999 rahoitettavaksi hyväksytyissä hankkeissa. Yhteistyö on ollut selvillä jo rahoitusta haettaessa ja joissakin tapauksissa on hakijoille ehdotettu yhteistyötä päällekkäisyyksien karsimiseksi. Myös ehkäisevän päihdetyön foorumin tavoitteena on ollut kehittää moniammatillista yhteistyötä yli sektorirajojen. Foorumissa on

edustajia sekä järjestöistä että julkiselta sektorilta. Edellä mainittuja tavoitteita ovat toteuttaneet myös TEK:n jäsenjärjestöt joko perustoiminnassaan tai erilaisissa projekteissa. Suurin osa Onks' tietoo? -ohjelman hankkeista toteutetaan Raha-automaattiyhdistyksen tuella, kuten suurin osa järjestöjen hankkeista ylipäättään.

Onks' tietoo? -ohjelman ilmestyttyä TEK osallistui useisiin eri toimijatahojen tilaisuuksiin, joissa ohjelmaa ja sen tavoitteita esiteltiin. Toimeenpanijana oli alkuvaiheessa päihde- ja raittiusasiain neuvottelukunta ja toteuttajina eri tahot. Keskuksen jäsenjärjestöistä primäärit ehkäisevän päihdetyön toimijat tiedottivat ohjelmasta ja sen sisällöstä omille sidosryhmilleen sekä koulutustilaisuuksissa että järjestöjen lehdissä.

TEK:lla itsellään on myös vastuu alkoholiohjelman tiedottamisesta. Ehkäisevän päihdetyön foorumissa ohjelmaa esiteltiin sen alkuvaiheessa ja kahtena viimeisenä vuonna vähintäänkin kahdessa kokouksessa vuosittain on sivuttu ohjelmaa ja sen toteutumista. Yksi tärkeimmistä tiedotuskanavista on ollut valtakunnalliset päihdepäivät, jotka ovat sosiaali- ja terveydenhuoltoalan ammattilaisten kaksipäiväinen koulutustapahtuma.

Päihdepäivät tiedottivat ammattilaisille ohjelmasta, sen tavoitteista ja sisällöstä seuraavasti:

- 1997 Alkoholiohjelma kokonaisuutena ja laaja-alaisen alkoholipolitiikan edistäminen
- 1998 Kansalais- ja paikallistoiminta
- 1999 Kokonaisvaltaiset päihdepalvelut

Onks' tietoo? -ohjelma mainitsee yhdeksi keskeiseksi tavoitteeksi koko väestölle suunnatun tiedottamisen. TEK:n mukaan kyseessä oli kuitenkin tiedotuskokonaisuus, joka vaati lisäresursointia, joten tätä tarkoitusta varten haettiin RAY:ltä lisärahoitusta vuonna 1997 ja 1998 siinä kuitenkaan onnistumatta. Ohjelman sisällöllisiä teemoja on sen sijaan käytetty väestöön suunnatussa tiedotuksessa. Keskeistä tiedotuksessa on ollut halu virittää kansalaiskeskustelua päihdeaiheista, mikä on ollut yhtenä tavoitteena seuraavissa toiminnoissa:

- Perhe ja päihteet -hanke vuonna 1998, kohderyhmänä nuoret. Hanke toteutettiin yhteistyössä A-klinikkasäätiön ja Suomen Elämäntapaliiton kanssa.
- Vastuuteema tv- ja radiokampanjoissa vuonna 1998-2000 (Viekö viina muistosi, kohderyhmänä nuoret; Bissesiideri, kohderyhmänä aikuiset; Millenium –kampanja, kohderyhmänä nuoret ja aikuiset; Tuulikaappi, kohderyhmänä aikuiset)
- Vastuuteema liikenneraittius- ja vesiturvallisuuskampanjoissa
- Media ja päihteet –hanke vuonna 1998. Hankkeessa selvitettiin lehdistössä ollutta päihdeaiheista keskustelua (Piispa 1999).

- Kallio kuplii -hanke, jonka tavoitteena on virittää päihdeaiheista keskustelua ja lehtikirjoittelua paikallistasolla. Hanke toteutuu Helsingin Kalliossa yhteistyössä A-klinikkasäätiön ja Suomen Elämäntapaliiton kanssa.
- Ehkäpä -hanke (Suomen Elämäntapaliitto ja Terveys ry sekä viisi Itä-Suomen kuntaa). Keskus osallistui hankkeen tiedotuskokonaisuuden arviointiin sekä hankkeen kokonaisarviointiin.

TEK on vastaanottanut vuosittain 50-60 päihdehaittojen ehkäisyyn tähtäävää hakemusta. Hakemuksista ei ole ilmennyt alkoholiohjelman toteuttaminen joitakin harvoja hankkeita lukuun ottamatta. STM:lle valmisteltava käyttösuunnitelma on sisältänyt kolmen vuoden aikana seuraavat terveyttä edistävät areenat Onks' tietoo? -ohjelman mukaisesti ryhmiteltynä: perhe, koulut, työyhteisö, vapaa-aika ja paikallistoiminta. Näistä koulukokonaisuus on ollut suurin (1 670 000 mk) ja työyhteisö pienin (255 000 mk) rahoitettu kokonaisuus, mikä johtuu osittain myös siitä, että ministeriön painoalueena on ollut nuorten ehkäisevä päihdetyö sekä menetelmällinen kehittäminen. Alkoholielinkeinon omavastuuta edistäviä hakemuksia ei ole ollut. Kolmen vuoden aikana on rahoitettu yhtä hanketta, joka pyrkii ohjelman mukaisen laaja-alaisen alkoholipolitiikkakeskustelun aktivoimiseen. Tämä hanke on virittänyt vuonna 2000 toteutuvan paikallistoimintahankkeen "Kallio Kuplii".

TEK teki syyskuussa 1998 kartoituksen siitä, kuinka järjestöt ovat toteuttaneet Onks' tietoo? -ohjelmaa. Kysely lähetettiin 33 järjestölle, joista 17 vastasi. Pääosa järjestöistä toimi ehkäisevän päihdetyön alueella, mutta myös muita järjestöjä oli vastaajien joukossa. Vastauksista ilmeni, että ohjelma nähtiin uutta toimintaa suuntaavaksi tai sitten jo olemassa olevaa toimintaa jäsennettiin ohjelman kautta. Myös järjestösektorilla kaivattiin selkeämpää ja näkyvämpää koordinaatiota ja tiedotusta alkoholiohjelman toimeenpanosta. Vastauksissa peräänkuulutettiin koko väestölle suunnattua tiedotusta alkoholiohjelmasta ja sen tavoitteista sekä tiiviimpää yhteistyötä niin kuntien kuin muidenkin järjestöjen kanssa. Vastauksista kävi myös ilmi, että ohjelman sisältöä ja tavoitteita ei tunnettu kovin hyvin ja vastauksissa toivottiinkin valtakunnan tason tiedottamista siitä, miten ohjelman toimeenpanossa ollaan eri puolilla maata onnistuttu.

Elokuussa 2000 TEK teki kyselyn toiminnan toteutumisesta 28 järjestölle, joilta toimintavalmiuksia oli aiemminkin kysytty. Kyselyyn vastasi kaiken kaikkiaan 13 järjestöä. TEK:n keskeisimpien yhteistyökumppaneiden, eli primäärin ehkäisevän päihdetyön järjestöjen, piirissä Onks' tietoo? -ohjelma on ollut varsin hyvin tunnettu. Se, kuinka paljon ohjelma on vaikuttanut järjestöjen toimintaan, on kuitenkin vaihdellut suuresti. Jotkut järjestöt katsovat, että kaikki järjestön toiminnat palvelevat ohjelman toteuttamista. Osa järjestöistä toteaa, että ohjelma on jollakin tavalla ohjannut tai muuttanut järjestöjen toimintaa kun taas muutaman järjestön mielestä se ei juuri ollenkaan ole vaikuttanut heidän toimintaansa.

TEK toteuttaa joitakin sellaisia tehtäviä, joissa ohjelman tavoitteet ovat nähtävissä. Koska ohjelman toimeenpanokautena ja juuri sitä ennen tapahtui monenlaisia alkoholipoliittisia ja lainsäädännöllisiä muutoksia, on mahdotonta arvioida, mikä on ohjelman vaikutusta ja mitkä muutokset olisivat tapahtuneet joka tapauksessa. Alkoholiohjelman koordinaation näkökulmasta olisi kuitenkin ollut suotavaa, jos koordinaattoreiden välillä olisi ollut läheisempää kanssakäymistä ohjelman toimeenpanon aikana.

## 6. Yhteenveto ja keskustelu

Onks' tietoo? -ohjelman valmistumisen jälkeinen aika oli alkoholiohjelman toimeenpanon kannalta hyvin sekava ja hämmentävä. Ajankohtaan ajoittui laaja julkisen sektorin uudelleenorganisointi, jolla oli vaikutuksia kansallisen alkoholiohjelman operatiiviseen toimeenpanoon. Käynnissä olevia organisatorisia muutoksia ja niiden vaikutuksia ohjelman käytännön toimeenpanoon ei kuitenkaan alkoholiohjelman valmisteluvaiheessa riittävästi otettu huomioon, mikä oli nähtävissä myös itse alkoholiohjelman toteutuksessa.

Päihde- ja raittiusasiain neuvottelukunta suunnitteli Onks' tietoo? -ohjelmaa laajassa yhteistyössä alkoholikentän eri toimijoiden kanssa. Alkoholiohjelman julkistamisen jälkeen ei kuitenkaan ohjelmaa toteuttamassa ollut sitä toimijaverkostoa, jonka varaan ohjelman toimeenpanon oli määrä rakentua. Näyttää myös siltä, etteivät kaikki alkoholiohjelman toimeenpanoa valmistelemassa olleet osapuolet olleet kovin motivoituneita osallistumaan itse ohjelman toimeenpanoprosessiin. Kun otetaan huomioon, että ohjelman avulla yritettiin lanseerata uutta alkoholipoliittista ajattelutapaa Suomeen, olisi alkoholiohjelman onnistunut toimeenpano vaatinut kaikkien toimijoiden aktiivista osallistumista ohjelman toteuttamiseen. Joillekin osallistujille näyttää kuitenkin olleen tärkeämpää osallistua ohjelman muotoutumisesta käytyyn päätöksentekoprosessiin kuin itse ohjelman toimeenpanoon (kts. Sihto 1997, 150).

Suurimpana puutteena ohjelman toimeenpanossa voidaan pitää alkoholiohjelman jatkuvan seurannan, tuen, arvioinnin ja raportoinnin puuttumista. Onks' tietoo? -ohjelman toimeenpanossa tämä tehtävä lankesi päihde- ja raittiusasiain neuvottelukunnan vastuulle, joka ei käytännössä näitä tehtäviä pystynyt hoitamaan. Toimeenpanon onnistumisen kannalta olisi ollut tärkeää, että kokonaisvastuun kantava taho olisi nimetty Onks' tietoo? -ohjelmassa ja tehtävää hoitamaan olisi palkattu ellei kokopäivätoiminen niin ainakin puolipäivätoiminen henkilö. Järjestösektorilla koordinaation vastuutaho nimettiin jo ennen ohjelman ilmestymistä, mikä myös näkyi alkoholiohjelman onnistuneena koordinoitina ja toimeenpanona.

Alkoholiohjelman koko toimeenpanon koordinointi olisi voitu antaa esimerkiksi STM:n ehkäisevän päihdepolitiikan osaston tehtäväksi. Vastuuhenkilön nimeämisestä ministeriöön keskusteltiin kyllä toimeenpanokauden aikana, muun muassa STM:n strategiaryhmässä, mutta ilman konkreettisia tuloksia. Selventämällä alkoholiohjelman toimeenpanon koordinaatio- ja organisaatorakennetta olisi myös voitu välttyä päällekkäisiltä toiminnoilta ja epäselvyyksiltä koordinaatiossa, jotka nekin omalta osaltaan viivästyttivät ja vesittivät Onks' tietoo? -ohjelman toimeenpanoa. Toimeenpanon onnistumisen kannalta olisi myös ollut tärkeää, että ohjelman laatijan ja operatiivisten toimeenpanijoiden välillä olisi esiintynyt luontevaa ja



jatkuvaa vuorovaikutusta alkoholiohjelman tavoitteista ja toimeenpanosta. Näin ei kuitenkaan ollut asian laita.

Onks' tietoo? -ohjelman julkistamisen jälkeen kenelläkään ei ollut tarkkaa tietoa siitä, miten ohjelmaa eri puolilla maata toteutettiin, eikä myöskään siitä, miten ohjelma paikallistasolla vastaanotettiin. Tämä johtui muun muassa siitä, ettei ohjelman eri toimijoiden välillä ollut toimivaa yhteistyö- ja kontaktiverkostoa. Alkoholiohjelman julkistamisen jälkeistä aikaa leimasi myös toimijoiden yleinen neuvottomuus edetä alkoholiohjelman toimeenpanossa eikä ohjelman toimeenpanoprosessia saatu kunnolla liikkeelle.

Alkoholiohjelman toimeenpanoesityksen valmistumisen jälkeen olisi eri toimijoiden pitänyt panostaa enemmän ohjelmasta tiedottamiseen ja sen tunnetuksi tekemiseen, jolloin myös ohjelma olisi selkeämmin profiloitunut julkisuudessa. Tämän lisäksi olisi pitänyt panostaa enemmän eri toimijoiden verkostoitumiseen ja yhteistyön edistämiseen niin julkisen- kuin järjestösektorin kaikilla tasoilla. Ajatusta, että pelkästään Onks' tietoo? -ohjelman julkistamisella ja sen lähettämällä kuntiin ja järjestöihin voitaisiin aktivoida ja mobilisoida paikallistason ehkäisevää päihdetyötä ja kansalaisyhteiskuntaa, ei voida pitää realistisena.

Onks' tietoo? -ohjelma valmisti kansalaisia ja alkoholipoliittisia toimijoita uuteen tilanteeseen, jossa keskitettyä alkoholipolitiikkaa ei olisi olemassa. Tavoitteena ohjelmalla oli alkoholipoliittisten vaikutusmahdollisuuksien parantaminen paikallistasolla. Alkoholipoliittista toimintaympäristöä tarkasteltaessa käy kuitenkin ilmi, että suurimmat alkoholin saatavuudessa tapahtuneet muutokset alkoholiohjelman toimeenpanokauden aikana ovat yhä johtuneet kansallisista tai ylikansallisista päätöksistä. Esimerkkeinä alkoholin saatavuuteen vaikuttaneista päätöksistä ovat muun muassa STM:n päätös (112/1998) anniskeluluvan myöntämisestä ja anniskelutoiminnasta, KHO:n ennakkopäätökset alkoholiasioissa, tapaus Franzén sekä verottoman alkoholin tuontirajoituksissa tapahtuneet muutokset (kts. luku 3).

Kun pidetään mielessä lähivuosina tulossa olevat suuret alkoholipoliittiset muutokset (kts. luku 3.3.), jotka entisestään parantavat alkoholin saatavuutta ja entisestään huonontavat keskitetyn alkoholipolitiikan toimintamahdollisuuksia, voidaan paikallistoimintaa ja kansalaisyhteiskunnan korostunutta vastuuta alkoholiasioista kuitenkin pitää hyvänä ideologisena perustana alkoholiohjelmalle. Kansallisen alkoholiohjelman konkreettista toimeenpanosuunnitelmaa ei kuitenkaan voida rakentaa ainoastaan järjestötoiminnan ja kansalaisyhteiskunnan varaan, vaan alkoholiohjelman toimeenpano olisi tiukemmin ankkuroitava myös poliittiseen päätöksentekoon. Onks' tietoo? -ohjelman kohdalla tämä olisi merkinnyt STTV:n ja kuntien aktiivisempaa osallistumista alkoholiohjelman toteutukseen.

Vakavana puutteena Onks' tietoo? -ohjelmassa voidaankin pitää julkisen sektorin ja eritoten kuntien ja kuntahallinnon vähäistä roolia kansallisen alkoholiohjelman toimeenpanossa.

Julkisen sektorin toimijoilla ei ollut tarpeeksi vastuuta alkoholiohjelman toimeenpanosta, minkä takia käytännön toimeenpano jäikin suurelta osin järjestöjen vastuulle. Vaikka kunnilla ei näytä olleen suurempaa intressiä osallistua ohjelman toimeenpanoon, olisi alkoholioasioista vastuullisen tahon nimeäminen kunnissa selkiinnyttänyt toimeenpanon vastuusuhteita. TATO:n myötä tällainen vastuuhenkilö tullaan joka kuntaan nimeämään, tosin Onks' tietoo? -ohjelman kannalta kolme vuotta liian myöhään.

Järjestösektorilla ohjelman vastaanotto oli julkisen sektorin vastaanottoa positiivisempaa, ja alkoholiohjelmalla onkin ollut merkittävä rooli TEK:sen oman toiminnan ja projektien suunnittelussa sekä järjestöjen jättämien rahoitushakemusten valmistelussa. Keskeisenä puutteena toimeenpanossa voidaan kuitenkin myös järjestöpuolella pitää rahoituksen riittämättömyyttä ja rahoituspohjan epävarmuutta. Alkoholiohjelman toimeenpanoon varatut resurssit eivät vastanneet alkoholiohjelman sisältöä, eikä toimeenpanoon myönnetty juuri minkäänlaista lisäresursseja. Ohjelman toimeenpanon kannalta olisikin ollut järkevintä, jos lisäresursoinnin päälinjoista olisi sovittu jo ennen Onks' tietoo? -ohjelman valmistumista, jolloin alkoholiohjelman sisältöä ja toimeenpanoprosessia olisi paremmin voitu suhteuttaa olemassa oleviin resursseihin. Hyvänä esimerkkinä rahoituspohjan epävarmuudesta ja lisärahoituksen puutteesta on kansalaisille suunnattu tiedotus alkoholiohjelman toimeenpanosta, johon TEK turhaan yritti saada rahoitusta RAY:ltä.

Onks' tietoo? -ohjelman laajuudesta ja tavoitteiden epämääräisyydestä johtuen joidenkin toimijoiden oli myös vaikea kohdistaa toimintaansa mihinkään erityiseen painopistealueeseen. Osasyynä tähän voidaan pitää sitä, että Onks' tietoo? -ohjelma oli luonteeltaan enemmänkin uusi alkoholiohjelma kuin kansallisen alkoholiohjelman (1996-1999) käytännön toimeenpanosuunnitelma, joksi se alun perin oli tarkoitettu. Ottaen huomioon, että Onks' tietoo? -ohjelmalla yritettiin lanseerata uutta alkoholipoliittista ajattelua ja toimintatapaa, olisi käytännön toimeenpanon kannalta ollut parempi, että toimeenpanosuunnitelma olisi ollut luonteeltaan ohjaavampi ja painottanut joitakin alkoholiohjelman keskeisistä tavoitteista. Silloin myös toimeenpanoon osallistuneet toimijat olisivat paremmin voineet sisäistää ohjelman keskeisimmät painopistealueet ja voineet tehokkaammin käyttää sitä oman toimintansa suunnittelussa.

## **Lähteet:**

Ahlström, S & Österberg, E. (1997): Väestön suhtautuminen alkoholipoliittisiin rajoituksiin 1990-luvulla. *Alkoholipoliittikka*. vol. 62:1/1997. 3 - 12

Alavaikko, M. (2000): *Alkoholihallinnon muutos vuonna 1995 ja sen vaikutusten arviointi*. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2000:6. Helsinki: Oy Edita Ab.

Alkoholilaki 8.12.1994/1143.

*Alkoholiyhtiön kertomus sosiaali- ja terveysministeriölle vuodelta 1999 vähittäismyyntin kehityksestä ja niistä toimenpiteistä, joihin yhtiö on ryhtynyt alkoholilain 1 §:ssä määritellyn tarkoituksen saavuttamiseksi*. Oy Alko Ab: Vantaa 2000

Edgren-Henrichson, N (1997): Rättsprocessen kring fallet Franzén. Nordisk alkohol- och narkotikatidskrift 14 (1997):2, 122-124.

*Euroopan alkoholiohjelma 1993*. Helsinki: Oy Alko Ab.

*Esitys kansalliseksi alkoholiohjelmaksi 1996-1998*. Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 1995:28.

Hallahuhta, E. & Heinonen, J. (2000): *Ehkäpä vähempikin riittää? Ehkäpä projektin loppuraportti*. Hyvinvoinnin ilmapuntari 7. Suomen Elämäntapaliitto ry, Terveys ry, Terveystiedon edistämisen keskus. Helsinki: AM Pikakopio Oy.

Hallituksen iltakoulun muistio 27.3.1996.

Hallituksen esitys 71/1997.

Heinonen, J. (1996): Alkoholihallinnon suuri murros. *Alkoholipolitiikka*. vol. 61:3/1996, 230-235.

Holder, H.D. & Kühlnhorn, E. & Nordlund, S. & Österberg, E. & Romelsjö, A. & Ugland, T. (1998): *European Integration and Nordic Alcohol Policies. Changes in alcohol control policies and consequences in Finland, Norway and Sweden, 1980-1997*. Aldershot: Ashgate Publishing Ltd.

Holmila, M., ed. (1997): *Community Prevention of Alcohol Problems*. McMillan Press. Ltd.

Holmila, M. (1999): *Evaluaatiotutkimuksesta sosiaalitieteissä*. Teoksessa *Arviointitutkimus ja nuoriso. Tulostavasta dynaamiseen nuorisotoimintaan*. Nuorisotutkimus-seuran Julkaisuja 8/99 (Toim.) Paakkunainen, K. Helsinki: Hakapaino Oy.

<http://www.stakes.fi/neuvoa-antavat/>

Kansallisen alkoholiohjelman toimeenpanon valmisteluryhmän kokousmuistiot 1996-1997

Karlsson, T. (1999): A tax paradise in the making? Alcohol regulations in the Åland Islands. *Contemporary Drug Problems*. vol 26:1/1999, 3-30.

Kekki, T. (1999): *Kuntien päihdestrategiat vuosina 1994-1998*. Aiheita 42/1998. Helsinki: Stakes.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset 1568/1569. 19.6.1997

Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset 4390 ja 4392. 31.12.1999  
(<http://www.kho.fi/tietopal/paatokset/99/T4390.html>)

Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 510. 8.3.2000  
(<http://www.kho.fi/tietopal/paatokset/2000/T510.html>)

Lund, I. & Alavaikko, M. & Österberg, E. (2000): Deregulating or Re-regulating the Alcohol Market? In Sulkunen, P. & Sutton, C. & Tigerstedt, C. & Warpenius K. (Eds.). *Broken Spirits. Power and Ideas in Nordic Alcohol Control*. NAD Publication No. 39, Helsinki: Hakapaino Oy, 201-222

Mäkelä, S-L. (1998): *Ristiretki kuntien ehkäisevään päihdetyöhön*. Aiheita 13/1998. Helsinki: Stakes.

*Onks tietoo? Esitys kansallisen alkoholiohjelman toimeenpanemiseksi*. Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 1997:14.

Onks tietoo? -ohjelmasta annetut lausunnot 1997

Paaso, K. (1997): Eräs lausunto. *Alkoholipolitiikka*. vol. 62:2/1997, 149-150

Paaso, K. (1997): Pallo jälleen meillä - Franzénin tapauksen päätöksen lyhyt analyysi. *Alkoholipolitiikka*. vol. 62:6/1997, 472-473.

Paaso, K. (1998): Vähittäismyyntiyhtiö Alko Oy erotetaan konsernista. *Yhteiskuntapolitiikka*. vol. 63:1/1998, 100-101.

Päihde- ja raittiusasiain neuvottelukunnan pöytäkirjat ja kokousmuistiot 1996-2000

Piispa, M. (1999): *Alkoholi, huumeet ja media. Viisi tapaustutkimusta päihdevalistuksen mahdollisuuksista*. Terveyden edistämisen keskuksen julkaisuja 9/99. Helsinki: Tummavuoren kirjapaino Oy

*Päihdetilastollinen vuosikirja 1999. Alkoholi ja huumeet*. Helsinki: Stakes

Sulkunen, P. & Sutton, C. & Tigerstedt, C. & Warpenius K. (Eds.). (2000): *Broken Spirits. Power and Ideas in Nordic Alcohol Control*. NAD Publication No. 39, Helsinki: Hakapaino Oy

Suomen perustuslaki 17.6.1999/731

Sairanen, S & Sulkunen, P. (1998): Från centralstyrd till kommunal alkoholpolitik? Kommunerna, alkoholpolitiken och decentraliseringen. *Nordisk alkohol- och narkotikatidskrift*. vol. 15:2/1998, 75-93.

Scriven, M. (1991): *Evaluation Thesaurus*. Newbury Park, California: Sage 4<sup>th</sup> ed.

Sihto, M. (1997): *Terveyspoliittisen ohjelman vastaanotto. Tutkimus suomen terveyttä kaikille vuoteen 2000 -ohjelman toimeenpanosta terveydenhuollossa*. Stakesin tutkimuksia 74. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Suomen säädöskokoelma 24.6.1998/373

*Valtioneuvoston päätös: sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma 2000-2003*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1999:16.

Vedung, E. (1997): *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.

Vuorinen, K. (1997): Limuviinalaki eduskunnassa. *Alkoholipolitiikka*. vol. 62:6/1997, 454-463.

Österberg, E. & Haavisto, K. & Ahtola, R. & Kaivonurmi, M. (1996): Itärajan viinaralli, alkoholin kulutus ja alkoholihaitat. *Alkoholipolitiikka*. 61:5/1996, 325-335.

Österberg, E. & Kajalo, S. & Leppänen, K. & Niilola, K. & Rauhanen, T. & Salomaa, J. & Voipio, I.B. Alkoholkonsumtion och alkoholpriser i Finland till år 2004. Fyra scenarier. *Nordisk alkohol- och narkotikatidskrift*. vol. 15:4/1998, 212-222

Österberg, E. (2000): Alkoholiasenteet vapautuivat, asenteet kiristyiivät. *Korkki*. vol. 4:3/2000, 4-5

## **Haastatteluja:**

Onks' tietoo? -ohjelman valmistelutyöryhmän sihteeri Ari Saarto, A-klinikkasäätiö (26.6.2000)

Kehittämispäällikkö Leena Warsell, Stakes (21.6.2000)

Päihde- ja raittiusasiain neuvottelukunnan jäsen Kari Paaso, Sosiaali- ja terveysministeriö (15.8.2000)

Onks' tietoo? -ohjelman valmistelutyöryhmän puheenjohtaja Jorma Niemelä, Sininauhaliitto (28.6.2000)

Päihde- ja raittiusasiain neuvottelukunnan jäsen Ritva Varamäki, Terveystieteiden tutkimuskeskus, (2.8.2000)

## LIITE

### **Kysely Onks' tietoo? -ohjelmasta, eli esityksestä kansallisen alkoholiohjelman toimeenpanemiseksi vuosiksi 1997-1999.**

1. Oletteko tutustuneet Onks' tietoo? -ohjelmaan, eli kansallisen alkoholiohjelman toimeenpano-suunnitelmaan ja sen asettamiin tavoitteisiin?
2. Miten paljon teille on tiedotettu Onks' tietoo? -ohjelmasta ja sen tavoitteista ja miltä taholta tämä tiedotus on tullut?
3. Miten Onks' tietoo? -ohjelma on auttanut teitä paikallistason ehkäisevän päihdetyön suunnittelussa ja onko siitä käytännössä ollut teille hyötyä?
4. Miten olette toteuttaneet Onks' tietoo? -ohjelmaa läänissänne/kunnassanne?
5. Mitä mielestänne Onks' tietoo? -ohjelman tavoitteet on saavutettu läänissänne/kunnassanne?

Vastaukset voi palauttaa sähköpostitse osoitteeseen: [thomas.karlsson@stakes.fi](mailto:thomas.karlsson@stakes.fi). Voitte myös käyttää faksia tai lähettää vastaukset postitse alla olevaan osoitteeseen.

Kiitos etukäteen osallistumisestanne ja hyvää kesän jatkoa!

Thomas Karlsson

Tutkija

Alkoholi ja huumeetutkimus

Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus ja kehittämiskeskus (Stakes)

Pl. 220, FIN-00531 Helsinki, Finland

Tel: +358-9-3967 2021; Fax: +358-9-3967 2170

s-posti: [thomas.karlsson@stakes.fi](mailto:thomas.karlsson@stakes.fi)

## **PÄIHDE- JA RAITTIUSASIAIN NEUVOTTELUKUNNAN KOKOONPANO**

Kansallisen alkoholiohjelman toimeenpano-ohjelman päivitystyötä käsiteltiin Päihde- ja raittiusasiain neuvottelukunnan kahdessa eri kokouksessa: 17.11.1997-16.11. 2000 istuneessa kokouksessa (pj. Esko Helle) ja 17.11.2000 työskentelynsä aloittaneessa kokouksessa (pj. Osmo Soininvaara). Molempien neuvottelukuntien koostumus on esitelty tässä liitteessä seuraavilla sivuilla. Täydennyksenä on todettava, että Osmo Laine Päivittäistavarakauppayhdistyksestä kutsuttiin vv. 1997-2000 neuvottelukunnan pysyväksi asiantuntijaksi kesken neuvottelukunnan toimikauden. Ohjelman päivitystyön valmisteluryhmä (ks. Liite 4) koottiin vv. 1997-2000 neuvottelukunnasta.

### **Vuosien 1997-2000 neuvottelukunta**

**Puheenjohtaja:**

Esko Helle (varajäsen Taiju Eerikäinen)

**Varapuheenjohtajat:**

Kirsti Ala-Harja

(varajäsen Marjut Kaarilahti)

Hannu Kempainen (varajäsen Tuula Ikonen)

**Jäsenet:**

Valto Koski (varajäsen Aulikki Kuusela)

Laura Finne-Elonen

(varajäsen Eila Grönroos)

Osmo Soininvaara (varajäsen Jorma Soini)

Pekka Reinikainen

(varajäsen Rauni Tuomela)

Lasse Murto (varajäsen Roger Nordmann)

Hillervo Perttunen (varajäsen Seppo Lind)

Irmeli Mustonen

(varajäsen Pekka Ropponen)

Ritva Varamäki (varajäsen Harri Vertio)

**Asiantuntijat:**

Kari Paaso

Tapani Sarvanti

Hannu Hannula

Anna-Ester Liimatainen-Lamberg

Satu Kanerva

Pekka Olkkonen

Jussi Simpura

Sirkka-Liisa Karhunen

Jorma Niemelä

Marja-Leena Nousiainen

Marjo Tervo

Sinikka Turunen

Osmo Laine



## **Vuosien 2000-2002 neuvottelukunta**

### **Puheenjohtaja:**

Osmo Soininvaara (varajäsen Kirsi Ojansuu)

### **Varapuheenjohtajat:**

Raija Vahasalo

(varajäsen Marjukka Karttunen-Raiskio)

Valto Koski (varajäsen Aulikki Kuusela)

### **Jäsenet:**

Hannu Kemppainen

(varajäsen Terttu Savolainen)

Taiju Eerikäinen (varajäsen Aulis Ruuth)

Christian Wentzel

(varajäsen Laura Finne-Elonen)

Pekka Reinikainen (varajäsen Kaija Raninen)

Lasse Murto (varajäsen Roger Nordman)

Ritva Varamäki (varajäsen Harri Vertio)

Irmeli Mustonen (varajäsen Sirpa Rinne)

Juhani Hopsu (varajäsen Pekka Ropponen)

### **Asiantuntijat:**

#### **Kari Paaso**

Tapani Sarvanti

Hannu Hannula

Ritva Korte

Satu Kanerva

Pekka Olkkonen

Jussi Simpura

Sirkka-Liisa Karhunen

Jorma Niemelä

Marja-Leena Nousiainen

Marjo Tervo

Riitta Pakaslahti

## LIITE 4

### **Päivitystyöryhmä:**

**Puheenjohtaja:**

**Jorma Niemelä**

Satu Kanerva

Sirkka-Liisa Karhunen

Anna-Ester Liimatainen-Lamberg

Irmeli Mustonen

Pekka Olkkonen

Kari Paaso

Pekka Reinikainen

Ari Saarto

Ritva Varamäki

**Sihteeri:**

Jussi Simpura