

# ALKOHOLI- JA HUUMEKENTTIEN MUUTOS PAIKALLISESTA NÄKÖKULMASTA

MIKA ALAVAikko

Kuinka 1990-luvulla toteutuneet suomalaisen yhteiskunnan suuret muutokset, EU-jäsenyys ja julkisen hallinnon rakenteelliset ja ideologiset muutokset, ovat konkretisoituneet suomalaisen alkoholi- ja huumekeitän paikallistasolla? Tässä artikkelissa pyritään paitsi kuvaamaan alkoholi- ja huumekeitän toimijasuhteiden muutoksia paikallistasolta käsin myös hahmottelemaan syitä ja tapahtumasarjoja muutosten taustalla. Ensiksi artikkelissa hahmotellaan Suomen hallinnollis-poliittiseen rakenteeseen vaikuttaneet muutospaineet ja niiden seuraukset. Kehityksen lähtökohdan määrittämiseksi käydään läpi näiden kenttien rakenne paikallisesta näkökulmasta 1970-luvun lopulla. Kolmanneksi hahmotellaan muutoksen merkitys paikalliselta kannalta sekä pohditaan osamuutosten syitä. Lopuksi keskitytään nykyisen järjestelmän keskeisiin piirteisiin sekä uusien vastuusuhteiden ja kontrollikäytäntöjen merkitykseen.

## MUUTOSPAINHEET JA NIIDEN SEURAUKSET

Koko Suomen julkinen hallinto on muuttunut voimakkaasti läpi 1980- ja 1990-luvun. Markku Temmes ja Markku Kiviniemi katsovat hallinnonuudistuksen edenneen kolmena osauudistuksena vuosien 1987 ja 1995 välisenä aikana. Tulohajaus-tulosjohtamisuudistus, valtionosuus- ja vapaakuntauudistus sekä liikelaitos-yhtiöittämisuudistus ovat kolme keskeistä uudistuskokonaisuutta (Temmes & Kiviniemi 1997, 19). Kuntien kannalta keskeinen uudistuskokonaisuus on ollut valtionosuus-vapaakuntakokeilu. Se on siirtänyt hyvinvointipalveluiden rahoitusvastuun uudella tavalla kuntien harteille. Valtionosuus eli valtion kunnille maksama tuki lasketaan nykyään melko kaavamaisesti lähinnä asukasmäärän perusteella (Haimi 2000; Helin & Oulasvirta 2000). Toi-

saalta normiohjaus on lähes kokonaan poistunut kuntien ja valtion välisestä suhteesta. Toiminnan tavat esimerkiksi koulutoimimessa ovat hyvin pitkälle kunnan ja koulujen omissa käsissä.

Kyse ei ole ollut pelkästään hallinnollisesta uudistuksesta, vaan uudesta tavasta hahmottaa kuntien ja valtion välistä vastuusuhdetta. Aikaisemmin valtiolla nähtiin olevan sekä rahoitusvastuu että poliittinen vastuu. Kuntien rooli oli palveluiden tuottajan rooli. Yhteiskunta oli tässä mallissa yksi kokonaisuus, joka sisältää sekä valtion että kunnat. Niiden rahat tai talous nähtiin ikään kuin samana kukkarona, josta kaikki julkinen raha virtaa. Kansalaiset olivat ensisijaisesti valtion jäseniä, kansalaisia. Kunta ei hahmotunut poliittisena yksikkönä, vaan yhteiskunnan paikallisenä ilmentymänä.

Uudessa hahmotustavassa kunnilla on erilainen rooli. Valtio näkee kunnat vastuullisina toimijoina. Mihin asti tämä vastuu sitten ulottuu? Vastuu päättää politiikan toteutuksesta (tuotetaanko palvelut itse vai ostetaanko ne ulkopuoliselta) on lisääntynyt. Myös osa poliittisesta vastuusta on siirtynyt kunnille, ne voivat painottaa eri tavoin hallinnon eri sektoreita. Kunnan vastuu myös resurssien riittävydestä kokonaisuudessaankin on lisääntynyt, mahdollisuuksia säästää ja hankkia ulkopuolista rahoitusta tuetaan ja suorastaan edellytetään valtion taholta. Uusi malli perustuu ajatukseen kunnasta poliittisena yksikkönä. Kunnanvaltuusto on vastuussa budjetista, joten vastuu on itse asiassa kunnallisvaalien äänestäjillä. Jos päättäjät tekevät huonoja päätöksiä, olisi päättäjät seuraavissa kunnallisvaaleissa vaihdettava. Uudet päättäjät voivat kohdentaa rahat eri tavalla. Näin poliittisen vastuullisuuden merkitys korostuu.

Käytännössä tämä ei ole kuitenkaan helppoa. Kauko Heurun (2000) mukaan nykyinen, tulosjohtamisen ideologiaa toteuttava järjestelmä on

johtanut kunnanvaltuuston vallan vähenemiseen ja täytäntöönpanokoneiston (virkamiehet, kunnanjohtaja) merkityksen lisääntymiseen. Poliittisesti vastuullinen osa kunnanjohtoa eli kunnanvaltuusto on menettänyt vaikutusvaltaa. Tämän takia kunnan johdon vaihtaminen huonon tuloksen takia on nykyään monimutkainen prosessi (Heuru 2000).

#### ALKOHOLIPOLIITTINEN KENTTÄ 1970-LUVUN LOPUSSA

Perinteisesti käsitetty ”alkoholipolitiikka” on Suomessa määrittynyt valtiojohtoisena alkoholikontrollipolitiikkana, jonka keinona on ollut alkoholin kulutuksen rajoittaminen alkoholin hintaa ja saatavuutta säätelemällä. Keskeisessä asemassa on 1970-luvulta alkaen ollut ns. kokonaiskulutusmalli. Sen mukaan alkoholin kokonaiskulutus asukasta kohti on tilastollisessa yhteydessä kansanterveydelle aiheutuneisiin sosiaalisiin ja terveydellisiin haittoihin (Bruun & al. 1975; Edwards & al. 1996). Rajoittava alkoholipolitiikka on katsottu perinteisesti osaksi sosiaali- ja terveyspolitiikkaa. Keskeinen asiakirja on alkoholilaki (26.7.1968/459; 8.12.1994/1143), jossa säädetään muun muassa alkoholipolitiikan tavoitteista ja keskeisten viranomaisten työnjaosta. Alko oli järjestelmän keskeinen toimija vuoteen 1995 asti, jolloin sen tukku-, tuonti-, vienti- sekä valmistusmonopolit lakkautettiin Euroopan integraation toimiessa kehityksen katalysaattorina. Alko säilytti vähittäismyyntimonopolin.

Alkohooliin liittyvä julkisen vallan (valtio, kunnat) harjoittama toiminta ei kuitenkaan rajoitu tähän viralliseen ”alkoholipolitiikkaan”. Alkoholikenttä voidaan jakaa kolmeen osaan: edellä mainittuun alkoholi(kontrolli)politiikkaan, lakisääteisiin päihdepalveluihin ja ehkäisevään päihdetyöhön (kaavio 1). Lakisääteiset päihdepalvelut ja ehkäisevä päihdetyö määrittellään päihdehuoltolaissa (17.1.1986/41) ja raittiustyölaissa (19.11.1982/828). Lakisääteisten päihdepalveluiden järjestäminen tarkoittaa käytännössä alkoholihoidon, huollon ja hoitoonohjauksen järjestämistä. Ehkäisevä päihdetyö on taas määritelty voimassa olevan raittiustyölain ensimmäisessä pykälässä seuraavasti: ”Raittiustyön tarkoituksena on totuttaa kansalaiset terveisiin elämäntapoihin ohjaamalla heitä välttämään pähteiden ja tupakan käyttöä”. Toinen pykälä määrää käytännön

raittiustyöstä vastuuseen ”pääasiassa kunnat ja raittiutus- ja kansanterveysjärjestöt”. Laissa käytetty termi raittiustyö on sittemmin vaihtunut ehkäiseväksi päihdetyöksi. Kaaviossa 1 hahmotetaan tilanne paikallistason perspektiivistä 1970-luvun lopussa.

Alkoholikontrollipolitiikan valtakunnallisen ja paikallisen tason suhde oli yksinkertainen. Alko oli koko kentän keskeinen toimija. Se valvoi ja ohjasi oman organisaationsa sisällä Alkon paikallisorganisaatiota eli myymäläpäälliköitä. Kunnallinen alkoholitarkastaja toimi yhteistoiminnassa lähinnä Alkon paikallisorganisaation kanssa. Raittiutusliikkeen paikallisorganisaatioita rahoitettiin ja koordinoitiin sosiaali- ja terveysministeriön kautta. Kunnan puolesta oli olemassa raittiussihteeri.

Lakisääteiset päihdepalvelut olivat valtionosuusjärjestelmän kautta sidoksissa keskushallintoon. Käytännössä valtiolla oli rahoitusvastuu sekä alkoholihuollosta (valtio 2/3, kunta 1/3) että alkohooliin liittyvästä ehkäisevästä ja tarkastustyöstä (Laki päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjien huollosta 10.2.1961/96, pykälä 35; Asetus päihdyttävien... 4.10.1968, pykälät 7 ja 8). Kunta vastasi hoidon järjestämisestä käytännön tasolla.

#### HUUMEPOLIITTINEN KENTTÄ

Huumepolitiikan ja alkoholipolitiikan vertailussa on otettava huomioon muutamia perusluonteisia eroja. Alkoholi on ollut kieltolain jälkeen laillinen, vaikkakin valtion sääntelemä tuote. Huumeita ei Suomessa ole vapautettu lailliseen kauppaan, joten niiden saatavuutta tai hintaa ei tietenkään voida rajoittaa siten kuin alkoholin. Toisaalta huumeiden kriminalisointi on poliittinen keino rajoittaa niiden saatavuutta ja antaa viesti huumeiden ei-toivottavuudesta.

Tämän erottelun jälkeen huumepolitiikan kenttä näyttäytyikin melko samanlaisena kuin alkoholipolitiikan kenttä. Kontrollipolitiikka on ollut keskeinen huumeisiin liittyvä politiikka-määrittely. Kyse on ollut lähinnä erilaisten huumeisiin liittyvien rikosten määrittelystä ja niiden rangaistusasteiden päättämisestä (Hakkarainen & Jetsu & Larsen 1996, 22). Samoin esimerkiksi Suomen päätös kriminalisoida huumeiden käyttö vuoden 1966 asetuksella ja vuoden 1972 huumelailla on mahdollista nähdä poliittisena viestinä: huumeita ei hyväksytä (Hakkarainen 1992, 164).

Huumeisiin liittyvä julkinen toiminta

*Kaavio 1. Paikallinen alkoholikenttä 1970-luvun lopussa*

Kunnalliset tehtävät ja vastaavat elimet	<i>Ehkäisevä päihdetyö</i> Edustuksellisenä elimenä raittiuslautakunta, pakollinen 1968–1982, vuodesta 1982 eteenpäin ”kunnan määräämä monijäseninen toimielin”, yleensä sosiaalilautakunta, ja kunnallisenä toimihenkilönä raittiuslaitteet, joiden merkitys väheni 1982.	<i>Lakisääteiset päihdepalvelut</i> Sosiaalilautakunta, päihdeklinitikat kunnan omana tai A-klonikkasäätiöltä tms. ostettuna palveluna.	<i>Vähittäismyynnin ja anniskelun tarkastaminen</i> Kunnallinen alkoholitarkastaja, yleensä sivutoiminen, huolehti tehtävästä Alkon paikallisorganisaation kanssa; muuttui vuonna 1991 läänien tehtäväksi.
Yhdistävä tekijä	<i>Myyntikieltotoimikunta</i> Tehtävänä henkilökohtaisista myyntikielloista päättäminen; jäsenenä kunnallinen alkoholitarkastaja, kunnan raittiuslautakunnan sosiaalihuoltoa tunteva jäsen sekä vähittäismyynnin paikallinen esimies, ks. Alkoholilaki 1968, 38. §.		
Keskushallinnon edustajat paikallistasolla ja niiden tehtävät	<i>ALKON PAIKALLISORGANISAATIO</i> Myönsi keskioluen annisteluluvat, vuoden 1994 loppuun asti, valvoi keskioluen anniskelua ja vähittäismyyntiä. Käytännössä tehtäviä hoitivat Alkon myymäläpäälliköt.	<i>POLIISI</i> Kuului alkoholikontrollipolitiikan perinteeseen, vaikka kunnalla ei ollutkaan mitään suoranaista tekemistä poliisin organisaation ja alkoholiin liittyvän järjestysnäkökulman kanssa.	

*Lähde:* Alavaikko 2000, 21

(kunnat, valtio) ei rajoittunut tähän. Samoin kuin alkoholistien kohdalla myös huumeriippuvaisten ja muiden huumeiden takia huoltoa ja hoitoa tarvitsevien tarpeet oli taattu lailla (Laki päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjien huollosta 10.2.1961/96).

Poliisi oli (ja on) huumeisiin liittyvän kontrollipolitiikan keskeinen toimija. Hallinnollisesti poliisi on järjestetty sisäasiainministeriön poliisiosaston alaisiin kihlakuntiin. Kunnan sosiaalilautakunta oli yleensä se toimielin, joka vastasi lakisääteisten palveluiden (vieroitus ja hoito) järjestämisestä (kaavio 2). Vuoteen 1984 asti huumeusainien väärinkäyttäjien hoidosta säädettiin päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjien huollosta annetulla lailla (10.2.1961/96) sekä irtolaislailla (17.1.1936/57). Kuten alkoholistihuollonkin osalta valtiolle kaatui päävastuu kustannuksista.

ALKOHOLI- JA HUUMEKENTTÄ PAIKALLISESTA NÄKÖKULMASTA 2000-LUVUN ALUSSA

Mitä artikkelin alussa selvitetyt muutossuunnat ovat merkinneet Suomen alkoholi- ja huume-politiikan kentillä? Integraatiokehitys ja hallintopolitiikan yleisten suuntaviivojen muutos ovat varsinkin alkoholikentällä olleet merkittäviä teki-

jöitä. Alkoholipolitiikan kannalta on ollut tärkeää, että 1990-luvulla siirryttiin integraatiojunaan. Integraatiokehitys sinetöi muiden paitsi alkoholin vähittäismyymntimonopolin kohtalon; tukkumyynti-, tuonti-, vienti- sekä valmistusmonopolit lakkautettiin 1.1.1995 voimaan tulleella alkoholilailla. Alkoholikenttä hajaantui (Alavaikko & Österberg 1999). Kuntatason kannalta näiden muutosten merkitys on siinä, että toisaalta valtakunnan tason rajoittava alkoholipolitiikka muuttui entistä vaikeammaksi. Alkon kaltainen kokoava elin puuttuu nykyiseltä alkoholikentältä. Toisaalta kunnilla oli vielä 1990-luvun puoliväliin asti itsenäinen mahdollisuus kieltää alkoholin anniskelu ja vähittäismyynti alueellaan. Kunnissa oli myös vuoteen 1991 asti kunnallinen alkoholitarkastaja ja Alkon paikallisorganisaatiolla oli vuoteen 1994 asti tehtävään keskioluen anniskelu- ja vähittäismyyntilupien myöntäminen ja valvonta. Jo 1980-luvulla tapahtui muutoksia, jotka vaikuttivat kuntien alkoholityön rakentamiseen.

Muutosten myötä alkoholin anniskeluluvat käsitellään toisaalta keskitetysti (Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksessa yli 4,7-tilavuusprosenttisten juomien anniskelu- ja vähittäismyyntiluvat), toisaalta hajautetusti (läninhallituksissa alle 4,7-tilavuusprosenttisten juo-

## *Kaavio 2. Paikallinen huumeconttä 1970-luvun lopussa*

Kunnalliset tehtävät ja vastaavat elimet	<i>EHKÄISEVÄ PÄIHDETYÖ</i> Kunnan viranomaisten eli lähinnä raittiuslautakunnan oli ohjattava raittiiseen elämäntapaan.	<i>Lakisääteiset päihdepalvelut</i> Sosiaalilautakunta, vieroitus ja hoito sairaaloissa jne. Irtolaiset eli vailla vakinaista asuinpaikkaa olevat henkilöt oli ohjattava oman kunnan viranomaisten suojiin.
Keskushallinnon edustajat paikallistasolla ja niiden tehtävät	<i>POLIISI</i> Kuului keskeisenä huumekontrollipoliitiikan perinteeseen, kontrollipoliitiikan väline paikallistasolla, vaikka kunnalla ei ollutkaan mitään suoranaista tekemistä poliisin organisaation kanssa.	

*Lähteet:* Laki päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjien huollosta 10.2.1961/96; Irtolaislaki 17.1.1936/57

mien anniskelu- ja vähittäismyyntiluvat). Huomio onkin keskittynyt ehkäisevään päihdetyöhön ja erilaisiin paikallistason projekteihin. Valtakunnan tason poliittinen tahto tämän keinovalikoiman painottamiseen on ilmaistu ns. Onks tietoo?-ohjelmassa (Onks tietoo? 1997). Näille projektimarkkinoille on syntynyt myös uusia rahoituskanavia. EU:n sosiaalirahasto (ESR) ja Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR) ovat auenneet EU-jäsenyyden myötä. Raha-automaattiyhdistyksen merkitys on kasvanut (Kaukonen & al. 2000). Yhteistä näille valtion keskushallinnon ulkopuolisille rahoituslähteille on toiminnan projektinomaisuus. Rahaa annetaan eräisiin tarkoituksiin anomusten perusteella. Varsinaiseen primääritoimintaan (esimerkiksi päihdetyö) vaaditaan liitettäväksi arviointitutkimus projektin etenemisestä.

Muutosten myötä kuntien rahoitusvastuu on sopeutettu käytännöksi. Nykyisestä järjestelmästä ei ilmeisesti olla luopumassa. Tämän käsityksen puolesta puhuvat paitsi valtioneuvoston jäsenten suulla tapahtunut selkeä poliittinen sitoutuminen nykyisen järjestelmän pääperiaatteisiin (Managementtia..., 1998; Kunnissa..., 1998) myös pyrkimykset kehittää nykyistä järjestelmää. Tarkennuksia etsitään paitsi järjestelmän rahanjakoperusteiden osalta (Pekkarinen 2000) myös valtion ohjauskeinojen osalta (Miten taata..., 2000). Jälkimmäinen kohta on erityisen kiinnostava tämän artikkelin osalta. Peruspalveluministeri Osma Soininvaara on nostanut esiin sosiaali- ja terveystoimen laatujärjestelmät, hyvän hoidon ohjeet. Näiden avulla kunnan laiminlyönnit tulisivat mahdollisiksi määritellä, ja samalla laiminlyönnit tulisivat helpommin keskustelun kohteiksi (Miten taata..., 2000).

Myös vastuuseen peruspalveluiden tuottami-

sesta on syntynyt uusi ulottuvuus. Koska eräät palvelut on määritelty perusoikeuksiksi, on vastuu näiden palveluiden osalta valtiolla. Kuitenkin kunnat tuottavat nämä palvelut. Näin kysymys valtion ja kunnan ohjaussuhteesta on jälleen pöydällä. Kuinka valtio voi ”pakottaa” tai ohjata kunnan tuottamaan nämä palvelut? Palataanko normiohjaukseen, otetaanko käyttöön niin sanotut korvamerkityt valtionavut vai etsitäänkö uusia ohjaamisen tapoja?

Paikallisesta näkökulmasta katsoen on mahdollista yhdistää alkoholikenttää ja huumeconttää 2000-luvun alussa kuvaavat kaaviot. Vallitsevan retoriikan mukaan tätä uutta kenttää voi kutsua vaikkapa päihdekentäksi (kaavio 3).

Alkoholin suhteen paikallisella tasolla ovat jäljellä enää lakisääteiset päihdepalvelut, ehkäisevä päihdetyö ja poliisi. Lääninhallituksissa toimivat alkoholitarkastajat myöntävät (alle 4,7-tilavuusprosenttisten juomien) anniskeluluvat sekä tarkastavat anniskelu- ja vähittäismyyntipaikkoja. Viranomaisten välisen yhteistyön näkökulmasta läänien alkoholitarkastajien työ linkittyy ensisijaisesti poliisin työhön. Yhteistyö koskee usein esim. tarkastusmatkoja ravintoloihin sekä kyseenalaisten paikkojen silmälläpitoa. Toisaalta lääninhallituksen tarkastajat voivat toimia yhteistoinnassa kunnan ehkäisevän päihdetyöntekijän kanssa. Kuntien tehtävät perinteisen alkoholikontrollipoliitiikan suhteen ovat vähäiset.

Kunnan omina virkamiehinä alkoholikentällä ovat terveystarkastajat, jotka muiden toimiensa ohella tarkastavat anniskeluliikkeitä. Heidän työhönsä liittyy kuitenkin lähinnä hygieniaan, se ei koske anniskelun sosiaali- ja terveyspoliittisia puolia. Alkoholihaittojen ehkäisystä vastaavat yleensä sosiaalilautakunta ja sosiaalishteeri. Varsinaiset palvelut, alkoholisti- ja huumehuolto, ostetaan joko

*Kaavio 3. Päihdekenttä kunnallisesta näkökulmasta 2000-luvun alussa*

Kunnalliset  
tehtävät ja  
vastaavat elimet

*Ehkäisevä päihdetyö*

Edustuksellisenä elimenä ”kunnan määräämä monijäseninen toimielin”, sosiaali- ja terveyslautakunnat, ja kunnallisena toimihenkilönä esim. päihdetyöntekijä (lähinnä suuremmissa kaupungeissa), tehtävänä ”ehkäistävä alkoholin ja muiden päihteiden ongelma-käyttöä yleisesti lisäävien olosuhteiden ja elämäntapojen syntyistä”.

*Lakisääteiset päihdepalvelut*

Vastuullisena elimenä terveys- ja sosiaalilautakunnat, päihdeklinitikat kunnan omana tai A-klinikkasäätiöltä tms. ostettuna palveluna. Perusajatuksena asiakkaan itsenäisen suoriutumisen tukeminen. Lain antama velvoite: ”Kunnan on huolehdittava siitä, että päihdehuolto järjestetään sisällöllisesti ja laajuudeltaan sellaiseksi kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää”.

Keskushallinnon  
edustajat paikallis-  
tasolla ja niiden  
tehtävät

*Poliisi ja syyttäjäviranomaiset*

Kuuluvat alkoholikontrollipolitiikan perinteeseen, vaikka kunnalla ei olekaan mitään suoraan tekemistä poliisin organisaation ja alkoholiin liittyvän järjestysnäkökulman kanssa.

*Lähteet:* Alavaikko 2000, 24; Huumausainelaki 17.12.1993/1289; Huumausaineasetus 30.12.1993/1603; Päihdehuoltolaki 17.1.1986/41; Raittiustyölaki 19.11.1982/828

ulkoa palvelun tarjoajilta tai sitten ne tuotetaan kunnan omissa laitoksissa. Vaikka raittiusihteen nimike on hävinnyt, on monissa suuremmissa kunnissa edelleen vastaavia tehtäviä hoitava henkilö. Nimikkeenä voi olla päihdetyöntekijä, ja virka saattaa olla sijoitettu esimerkiksi sosiaali- ja terveystieteisiin.

Huumepolitiikassa on lakisääteisten palveluiden ja ehkäisevän päihdetyön osalta näkyvissä sama kehitys kuin alkoholikentälläkin. Vastuu on entistä enemmän kunnissa. Valtion harjoittamasta normiohjauksesta on luovuttu. Valtakunnan tason rajoittavan huumeolitiikan mahdollisuuksiin 1980- ja 1990-luvun muutokset eivät ole tuoneet samanlaisia uusia reunaehtoja kuin rajoittavaan alkoholipolitiikkaan.

Huumeiden käyttäjien hoidosta puhuttaessa on syytä muistaa, että hoitolaitokset muodostavat organisatorisesti melko sekavan joukon. Osa niistä toimii kansalaisjärjestön ja julkisen hallinnon välimaastossa (esim. A-klinikat, jotka ovat periaatteessa kansalaisjärjestöpohjaisia mutta jotka rahoitetaan julkisin varoin), osa julkisen hallinnon pohjalta. Myös julkisen hallinnon yksiköt ovat sekalainen joukko. Yliopistolliset keskussairaalat (opioidiiriippuvaisten vieroitus-, korvaus- ja ylläpitohoito) kuuluvat kokonaan eri hallinnon haaraan ja tasoon kuin esimerkiksi kunnan nuorisotai koulutoimi. Suomalaisen huumehoidon kenttä on hajaantunut sosiaali- ja terveydenhuollon eri sektoreille, ja samalla huumehoito on vaarassa marginalisoitua näiden sektoreiden sisällä (Kinunen & Lehto 1998).

Huumeiden kohdalla poliisilla on ollut ilmi-

selvä paikkansa niin kauan kuin huumeisiin liittyvää kontrollipolitiikkaa on harjoitettu. Poliisi on se paikallistason toimija, joka vastaa huumeiden valtakunnallisen kontrollipolitiikan toimeenpanosta. Poliisihallinnon selkeän hierarkkisesta luonteesta huolimatta esimerkiksi lähipoliisijärjestelmä on lähentänyt poliisin ja kunnan toimijoiden suhteita ainakin joillakin alueilla. Poliisia ja syyttäjälaitosta ohjataan kuitenkin aivan eri tavalla kuin sosiaali- ja terveydenhuollon hallintoa. Esimerkistä käy Rikoslain 50:7 pykälän tulkinta ja sitä koskeva ohjeistus. Kyseinen pykälä koskee toimenpiteistä luopumista eli syyttämättä jättämistä tai rangaistuksesta luopumista huumausainerikoksissa. Kun vuonna 1994 säädettiin erityissäännöksillä toimenpiteistä luopumisesta, päätettiin, että toimenpiteistä voi luopua, jos teko ei ole omiaan heikentämään yleistä lainkuuliaisuutta (Kainulainen 1999). Valtakunnan syyttäjätarkensi ohjetta edelleen (Seuramusluonteinen..., 2000). Tämänkaltaisen normiohjauksen tuntematonta sosiaali- ja terveyshallinnossa.

Kiinnostavaa on, että tämä huumeolitiikan kentän suurin muutos kietoutuu suoraan kahteen lainmuutokseen, jotka ovat pääasiassa kotimaista perua. Päihdehuoltolaki (17.1.1986/41) korvasi lain päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjien huollosta (19.2.1961/96). Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta tuli voimaan vuonna 1993. Myös lääneille on lain kirjaimen mukaan annettu suuri rooli (Raittiustyöasetus 4.3.1983/233). Tämän toteutumista ei ole kuitenkaan aktiivisesti seurattu.

Sekä alkoholi- että huumeekentällä on syntynyt uusi ohjauksen tapa, alkoholi- ja huumeohjelmat ja strategiat. Ne ovat valtakunnan tason poliittisia tahdonilmauksia, joita palveluiden tarjoajien eli kuntien oletetaan seuraavan. Kuten edellä on käynyt ilmi, on kunnan ja valtion suhde kuitenkin kaikkea muuta kuin itsestään selvä. Mitä nämä ohjelmat ja strategiat ovat ja kuinka ne ovat toteutuneet?

Alkoholikentällä tämä kehitys koskee ehkäisevää päihdetyötä. Keskeinen ohjelma on Onks tietoo? -ohjelma eli ehdotus kansallisen alkoholiohjelman toimeenpanemiseksi. Ohjelman toteutus tuntuu epäonnistuneen (Karlsson 2001). Onks tietoo? -ohjelman toteutusta pidetään huonosti suunniteltuna sekä toimijoiden seuranta, tukea, arviointia ja raportointia puutteellisina. Kansallisen alkoholiohjelman toteutus koostui ohjelman laatimisesta, julkaisusta ja postittamisesta kuntiin ja järjestöihin. Näin pyrittiin mobilisoimaan paikallistason päihdetyötä (Karlsson 2001). Paikallistason ja valtakunnan tason yhteistyön ongelmien ratkaisuksi on esitetty kuntien päihdeyhdyshenkilöitä, joiden kautta Stakesin ja muiden tutkimuslaitosten tarjoama ja lääninhallituksen välittämä tieto tavoittaisi kunnallisen päätöksenteon (Kuntatyöryhmän raportti 30.10.2000).

Esimerkkeinä valtion halusta puuttua päihdepalvelujen toteuttamiseen ovat huumausainepoliittisen toimikunnan (Huumausainestrategia 1997) ja nuorten huumeiden käytön ehkäisytoimikunnan ehdotukset (Nuorten..., 2000). Myös valtioneuvoston periaatepäätös vuodelta 1998 (Valtioneuvoston..., 1999) kuuluu tähän poliittisten tahdonilmausten joukkoon; sillä ei kuitenkaan kuntien kannalta ole normisitovuutta.

Huume politiikan strategiaa ei ole arvioitu samalla tavalla kuin Onks tietoo? -ohjelmaa. Valtioneuvoston periaatepäätöksen toimeenpanoa kuitenkin seurataan. Samoin nuoriin kiinnitetään erityistä huomiota (Nuorten..., 2000).

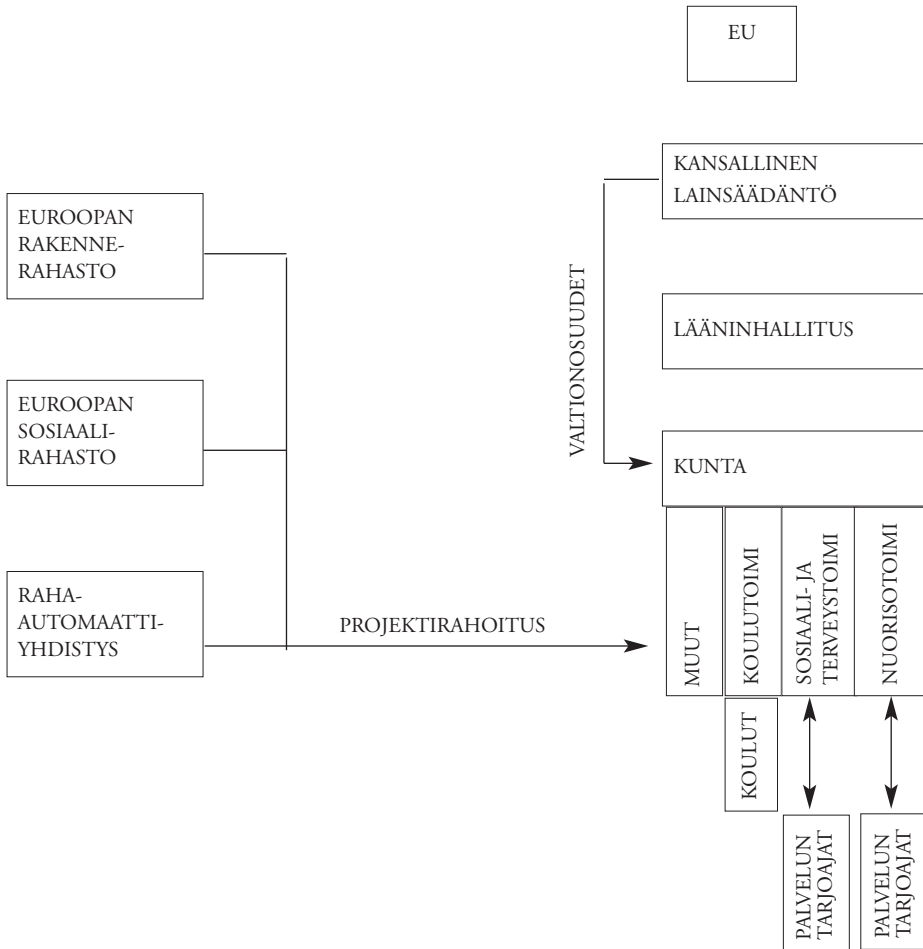
Muutakin arviointiluonteista toimintaa tapahtuu. Samoin kuin alkoholipoliittikan kohdalla, valtakunnan tason ”virallinen” arvio on Sosiaali- ja terveyskertomus (1998 & 2000), jonka tarkoitus on antaa eduskunnalle kuva koko sosiaalisen turvallisuuden tilasta Suomessa. Sen antajana on hallitus, sosiaali- ja terveysministeriön esittelystä. Sisällöltään Sosiaali- ja terveyskertomus ei päihdehaittojen vähentämistä koskien ole varsinainen arvio. Se on pikemminkin kertomus tapahtuneesta. Siihen sisältyy kuitenkin erityinen huu-

meiden käytön torjumista koskeva osio, jossa todetaan huumausainestrategian olemassaolo, mutta samalla todetaan myös huumeiden lisääntyneen käyttö koko maassa; huumausainestrategiaa ei tässä yhteydessä ole arvioitu. Näiden lisäksi kansallisen tason arviointia edustavat esimerkiksi Suomalaisten terveys (Aromaa & al. 1997), jossa kiinnitettiin huomiota mm. eri hoitopaikkojen toiminnallisen jatkuvuuden puutteellisuuteen, ja Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus (Kaukonen & al. 1997). Näiden laadullisten arviointien lisäksi kansallista järjestelmää on kehitetty ja arvioitu myös järjestelmätasolla (Mitä muuttui? 1998; Terveystieteiden tutkimuskeskuksen kehittämissuunnitelma, 1998). Erityyppistä arviointia tapahtuu tämän lisäksi sekä Euroopan tasolla (esim. Evaluating..., 1998; Vuosiraportti Euroopan Unionin huumeilanteesta 1997) että paikallistasoilla (esim. Hämeen ja Keski-Suomen..., 1993). 1980-luvulla alkunsa saanut Euroopan tasolta kansalliseen järjestelmään kohdistunut ohjaus (esim. WHO:n Euroopan alueen..., 1988) on saanut vähemmän huomiota osakseen (ks. kuitenkin Third Evaluation..., 1998).

Tiedon puutteen vuoksi itse huumeainestrategian toteutumista ei voida siis arvioida. Sen sijaan kentällä on runsaasti erilaisia pienempiä tutkimuksia paikallisten strategioiden ja suunnitelmien toteutumisesta. Näissä arvioinnin kohteena voi olla vaikkapa jonkin projektin toteutus tai peruspalveluiden taso läänin alueella (Heiskanen 1998; Peruspalvelut Etelä-Suomen läänissä 1999). Eräänlainen koko järjestelmän toimivuuden arviointi on kuitenkin julkaistu (Hakkarainen & al. 2000). Huomiota kiinnitettiin mm. hoidon tarpeen kasvuun, mielenterveyssektorin epäselvään rooliin, resurssien ja koulutuksen puutteeseen.

#### YHTEENVETO

Paikallinen alkoholin ja huumeiden vastainen työ tehdään siis yhä enemmän kunnan virkakoneiston ”liepeillä” erilaisina yhteistyöprojekteina. Ne voivat ylittää kunnallisen byrokratian rajat. Näissä projekteissa syntyvät yhteistyöverkostot ovat vaikeasti määriteltäviä ja vaihtelevat kunnan koon ja yksilöiden kiinnostuksen perusteella. Yhteistyökumppaneina ovat usein yksityiset tai yhdistysmuotoiset palveluntuottajat. Muista viranomaisista poliisi ja läänin alkoholitarkastus ovat



todennäköisiä yhteistyökumppaneita. Tämä projektihallinto elää perinteisen kolmiportaisen linjahallinnon (keskushallinto–lääninhallitukset–kunnat) rinnalla. Kunnat joutuvat elämään näissä molemmissa todellisuuksissa (kaavio 4). Ne ovat jatkuvassa informaation vaihdossa paitsi keskushallinnon myös erilaisten projektirahoittajien ja yhteistyökumppaneiden kanssa. Pitäytyminen pelkästään linjahallinnon tarjoamisrajoissa merkitsee vähitellen supistuvia resursseja ja sitä kautta supistuvia toimintamahdollisuuksia. Projektihallinnon ottaminen osaksi omaa työkenttää paitsi lisää mahdollisuuksia myös monimutkaistaa työnkuvaa ja vastuusuhteiden verkkoa. Projektihallinto on tuonut mukanaan uuden vastuusuhteen, vastuun projektirahoittajille (RAY, EAKR, ESR).

Myös paikallisen tason toimijoiden suhde keskushallintoon määrittyy uusien ulottuvuuksien kautta. Kun normiohjauksesta on luovuttu, on kunnilla aikaisempaa suurempi vapaus päättää toiminnan käytännöistä ja resurssien kohdentamisesta eri sektoreiden välillä. Esimerkiksi ehkäisevä päihdepolitiikka, sen ottaminen osaksi kunnan päihdepolitiikkaa, on käytännössä kunnan omassa käsissä.

Kuitenkin on syntynyt myös uusia hallinnon käytäntöjä, joilla kuntien päihdepolitiikkaa pyritään ohjaamaan. Yksi tällainen on Stakesin verkkopalvelu, jossa kunnat voivat kehittää omia päihdestrategioitaan (<http://www.stakes.fi/neuvoa-antavat/kunnissa/index.html>). Koska laki ei velvoita kuntaa laatimaan päihdestrategiaa, on tämänkaltainen toiminta (päihdestrategian laati-

miseen ”kehottaminen”) mahdollista tulkita kun-  
nallisen politiikan ohjaukseksi tai sen yritykseksi.

Samoin erilaiset kuntien toimintaa mittaavat  
laatujärjestelmät (esimerkiksi vanhustenhuolto)  
merkitsevät valtiolle mahdollisuutta puuttua kun-  
tien toimintaan. Jos palvelun laatu katsotaan  
huonoksi, kunta voidaan velvoittaa parantamaan  
sitä. Stakesissa on kehitteillä myös päihdepalve-  
luiden laatujärjestelmä.

Osa muutoksista johtuu keskushallinnon teh-  
tävänjaossa tapahtuneista muutoksista. Linjahal-  
linnossa lääninhallitusten rooli on muuttunut.  
Niiden kontrolliprofilia on supistettu ja ne toi-  
mivat paremminkin kuntien toimintojen koordi-  
noijina ja kouluttajina. Toisaalta, kun normin-  
antajat eli keskusvirastot ovat hävinneet, tämä on  
merkinnyt lisääntyvää polarisoitumista, jossa toi-  
sessa polttopisteessä ovat hallitus ja ministeriön  
poliittinen johto ja toisessa kuntataso. Hallitus  
tuo linjahallintoon kansainväliset ohjelmat ja pai-  
notukset. Näiden toteuttamisessa ja seurannassa  
voi yksittäisellä ministerillä olla aktiivinen rooli.  
Toisaalta ministeri voi oman harkintansa mukaan  
painottaa eri asioita. Viime aikoina nimenomaan  
ehkäisevän päihdetyön profilia on nostettu ja sen  
merkitystä on korostettu erilaisissa hallinnon ra-  
pporteissa ja suunnitelmissa (Onks tietoo? 1997;  
Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimin-  
taohjelma 2000–2003; Euroopan alkoholiohjel-  
ma..., 2000).

Näiden ohjelmien toteutumista arvioidaan taas  
keskushallinnon toimesta. Arviointitutkimus, sen  
akateemiset ja virkamieskäytännöt muodostavat  
oman vallankäytön verkkonsa. Toisaalta kansalli-  
set ohjelmat ovat kansainvälisten ohjelmien so-  
vellutuksia. Kansallisella tasolla on usein enää  
koordinoiva, välittävä ja arvioiva tehtävä. Huu-  
mekentällä kontrollipolitiikka ei kuitenkaan ole  
menettämässä asemiaan kuten alkoholikentällä,  
mutta siinäkin EU-tasoinen koordinaatio esi-  
merkiksi rajojen valvonnan ja poliisitoimen (re-  
kisterit ym.) osalta tulee korostumaan.

On myös syytä huomata, että Alkon monopo-  
lien murtuminen ja järjestelmän liberalisoitumi-  
nen eivät olleet pelkästään EU-jäsenyyteen liitty-  
vä yksittäinen tapahtuma. Oikeusjärjestelmä on  
omaksunut niin sanotun perusoikeusmyönteisen

linjan (Korkeimman hallinto-oikeuden päätös  
1568): ”Alkoholilakia ja erityisesti sen anniskelu-  
lupaa koskevia säännöksiä sovellettaessa on nou-  
datettava niin sanottua perusoikeusmyönteistä  
tulkintaperiaatetta siten, että elinkeinon ja yrittä-  
misen vapautta rajoitetaan mahdollisimman vä-  
hän ja vain alkoholilain 1 pykälässä säädettyssä  
tarkoituksessa.” Alkoholin anniskelu- ja vähit-  
täismyyntilupien epäminen ei voi enää perustua  
silkkaan viranomaisen tarveharkintaan (ks. myös  
Hakala 1998).

Syntyneessä kahden hallinnointijärjestelmän  
(linjahallinto ja projektihallinto) tilanteessa on  
mahdollista hahmottaa myös julkisen vallan roo-  
lia hiukan uudella tavalla. Mitkä ovat julkisen  
vallan ja jo nyt käynnissä olevien yksityisten ja  
puolijulkisten projektimarkkinoiden rajat ja vas-  
tuualueet? Valtio pyrkii nyt vaikuttamaan alko-  
holi- ja huume kenttään (lakisääteiset päihdepal-  
velut ja ehkäisevä päihdetyö) kuntien ja kansa-  
laisjärjestöjen kautta. Varsinainen työ tehdään  
kuitenkin projekteissa, joiden tilaajana kunnat  
toimivat. Kyse on markkinoista. Pitäisikö näitä  
”projektimarkkinoita” pyrkiä säätelemään niiden  
omilla ehdoilla? Pitäisikö näiden markkinoiden  
olemassaolo ottaa huomioon julkisen vallan vas-  
tuu- ja ohjaussuhteiden sääntelyssä? Itse asiassa  
näin jo ainakin osittain on. Esimerkiksi Stakesin  
tekemä erilainen projektien arviointi on mahdol-  
lista nähdä eräänlaisena projektimarkkinoiden  
sääntelynä. Tuottamalla tietoa projektin onnistu-  
misesta ja siihen osallistuvien toimijoiden kom-  
petenssista luodaan markkinoille avoimuutta,  
jonka perusteella projektien tilaajat voivat pa-  
remmin suunnata rahansa. Arvioinnin kohteena  
ei tässä tapauksessa olekaan kunta, vaan projektin  
tuottaja. Toisaalta valtion ja kuntien välisen suh-  
teen ollessa kyseessä arvioidaan nimenomaan  
kuntia palveluiden järjestäjinä. Eli kuntiakin ar-  
vioidaan eri hallinnon alueiden sääntelijöinä. Eh-  
kä tämä luo vähitellen uuden kriteeristön myös  
asuinkunnan valitsemiselle. Kukapa haluaisi  
muuttaa nuorten lasten kanssa kuntaan, jonka  
päihdeongelman hoito on viralliselta taholta tuo-  
mittu kelvottomaksi. Kunta, jonka vanhusten-  
huolto on luokatonta, tuskin houkuttelee paluu-  
muuttajia.

## KIRJALLISUUS

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

Alavaikko, Mika & Österberg, Esa: Alkoholiiin kytkeytyvät elinkeinointressit Suomessa 1990-luvulla. Yhteiskuntapolitiikka 64 (1999): 4, 301–316

Alkoholilaki 26.7.1968/459

Alkoholilaki 8.12.1994/1143

Aromaa, Arpo & Koskinen, Seppo & Huttunen, Jussi: Suomalaisten terveys 1996. Helsinki: Edita, 1997

Asetus päihdyttävien aineiden käyttäjien huollosta 4.10.1968

Bruun, K. & Edwards, G. & Lumio, M. & Mäkelä, K. & Pan, L. & Popham, R. & al.: Alkoholipolitiikka – kansanterveydellinen näkökulma. Helsinki: Alkoholitutkimussäätiö, 1975

Edwards, Griffith & al.: Alkoholipolitiikka ja yhteinen hyvä. Helsinki: Edita, 1996

Euroopan alkoholiohjelma 2000–2005. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2000: 4. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 2000

Evaluating drug prevention in the European Union 1998. European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, Scientific Monograph Series No. 2. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 1998

Haimi, Olavi: Yhteiskuntasuunnittelun pitkä marssi. Helsingin yliopisto, sosiaalipolitiikan laitos 2000

Hakala, Juhani: Ravintolat kapakoituvat. Yhteiskuntapolitiikka 63 (1998): 4, 378–381

Hakkarainen, Pekka: Suomalainen huumeekysymys. Huumausaineiden yhteiskunnallinen paikka Suomessa toisen maailmansodan jälkeen. Helsinki: Alkoholitutkimussäätiö, 1992

Hakkarainen, Pekka & Jetsu, Timo & Larsen, Lau: The legal framework and the drug control system. In: Hakkarainen, Pekka & Larsen, Lau & Tigerstedt, Christoffer (eds.): Discussing Drugs and Control Policy. Comparative Studies on four Nordic Countries. NAD-publication no. 31. Helsinki 1996

Hakkarainen, Pekka & Kekki, Tuula & Mustalamppi, Saini & Muuri, Anu & Nuorvala, Yrjö & Partanen, Airi & Virtanen, Ari & Virtanen, Päivi: Huumehoidon nykyiset tarpeet ja edellytykset. Aiheita 31/2000. Helsinki: Stakes, 2000

Heiskanen, Terttu: Hamina–Vehkalahti-alueen huumeprojektin loppuraportti. A-klinikkasäätöön moniste 11/98. Helsinki 1998

Helin, Heikki & Oulasvirta, Lasse: Kuntien talouden ja valtionapujärjestelmän kehitys ja muutokset 1990-luvulla. Teoksessa: Loikkanen, Heikki A. & Saari, Juho (toim.): Suomalaisen sosiaalipolitiikan alueellinen rakenne. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 2000

Heuru, Kauko: Kunnan päätösvallan siirtyminen. Acta Universitatis Tamperensis; 760. Tampereen yliopisto 2000

Huumausaineasetus 30.12.1993/1603

Huumausainelaki 17.12.1993/1289

Huumausainestrategia 1997. Huumausainepoliittisen toimikunnan mietintö. Komiteanmietintö 1997: 10

Hämeen ja Keski-Suomen läänien palvelurakenneselvitys. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 1993: 10

Ittolaislaki 17.1.1936/57

Kainulainen, Heini: Toimenpiteistä luopuminen huumausainerikoksissa. Julkaisuja 164. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, 1999

Karlsson, Thomas: Onks tietoo? Arviointi kansallisen alkoholiohjelman toimeenpanosta. Ilmestyy 2001

Kaukonen, Olavi & Haavisto, Kari & Hein, Ritva & Kääriäinen, Aino & Simpura, Jussi: Talouslama, päihteiden käyttö ja päihdepalvelut. S. 140–158. Teoksessa: Uusitalo, Hannu & Staff, Mikko (toim.): Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus 1997. Raportteja 214. Helsinki: Stakes, 1997

Kaukonen, Olavi & Metso, Leena & Halmeaho, Matti: Päihdepalvelut. Teoksessa: Uusitalo, Hannu & Parpo, Antti & Hakkarainen, Anni (toim.): Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus 2000. Raportteja 250. Helsinki: Stakes, 2000

Kinnunen, Aarne & Lehto, Juhani: Finland: drug treatment at the margins. In: Klingemann, Harald & Hunt, Geoffrey (eds.): Drug Treatment Systems in an International Perspective. London and New Delhi: Sage, 1998

Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 1568 19.6.1997

Kunnissa valta ja vastuu odottavat ottajaansa. Hallintoministeri Jouni Backmanin haastattelu. Opettaja 23/98

Kuntatyöryhmän raportti 30.10.2000. Helsinki: Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus, 2000

Laki päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjien huollosta 10.2.1961/96

Managementtia kunnanisät. Kuntien kriisi on johtamisen kriisi. Hallintoministeri Jouni Backmanin haastattelu. Talouselämä 5/1998

Miten taata hoidon taso? Peruspäiväministeri Osmo Soininvaaran kolumni. Suomen Kuvalehti 44/2000

Mit' muuttui? Ehkäisevän sosiaalipolitiikan kunta-projektin osaprojektien arviointi. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 1998: 3 fin. Helsinki 1998

Nuorten huumeiden käytön ehkäisytoimikunnan mietintö. Komiteanmietintö 2000: 3

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

Pekkarinen, Jukka: Kunnallistalouden ongelmat ja ratkaisuehdotukset. Peruspäiväministeriön rahoitus. Esitelmä Kunnallistieteen päivillä 2.11.2000

Peruspäiväministeriön Etelä-Suomen läänissä 1999. Etelä-Suomen lääninhallituksen julkaisuja 1999: 29

Päihdehuoltolaki 17.1.1986/41

Raittiustyöasetus 4.3.1983/233

Raittiustyölaki 19.11.1982/828

Seuraamusluonteinen syyttämättä jättäminen huumausainerikoksissa. Valtakunnan syyttäjänviraston ohjeet ja määräykset 2000: 5. Helsinki 2000

Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toiminta-ohjelma 2000–2003. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1999: 16. Helsinki 1999

Sosiaali- ja terveystietokertomus 1998. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 1998: 3. Helsinki 1998

Sosiaali- ja terveystietokertomus 2000. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2000: 7. Helsinki 2000

Temmes, Markku & Kiviniemi, Markku: Suomen hallinnon muuttuminen 1987–1995. Helsinki: Edita, 1997

Terveystietohuollon kehittämisprojekti. Selvitysmiesraportti 1. Terveystietohuollon toimivuus. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 1998: 1. Helsinki 1998

Third Evaluation of Progress Towards Health for All

– Finland. Reports 1998: 2 eng. Helsinki: Ministry of Social Affairs and Health, 1998

Valtioneuvoston periaatepäätös huumaussainepolitiikasta. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 1999: 4. Helsinki 1999

WHO:n Euroopan alueen TK-2000 toimintaohjelman tavoitteet. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 1988

Vuosiraportti Euroopan Unionin huumeilanteesta 1997. Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto, 1997.