

Alkoholi- valvonta

VALTIONTALOUDEN
TARKASTUSVIRASTO



Alkoholi- valvonta



ISSN 1238-0296

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO
TARKASTUSKERTOMUS DNRO 295/54/04
15.10.2004

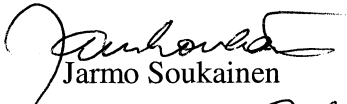
Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut vahvistamaansa tarkastussuunnitelmaan sisältyneen (nro (40022B3) alkoholivalvontaa koskeneen tarkastuksen.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut asiassa seuraavan sisältöisen tarkastuskertomuksen, joka lähetetään sosiaali- ja terveysministeriölle ja sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskukselle sekä valtiovarainministeriölle ja valtiontilintarkastajille.

Tarkastus on toteutettu ja tulokset on esitetty tarkastusvirastossa kehitetyn tarkastusmallin mukaisena. Tarkastuksen keskeiset tulokset on esitetty kertomuksen alussa jaksossa Yhteenveto ja kannanotot. Tuloksiin johtanut dokumentaatio on kuvattu osiossa Tarkastushavainnot.

Suoritettuun tarkastukseen kohdistuvan jälkiseurannan yhteydessä tarkastusvirasto tulee erikseen selvittämään, mitä toimenpiteitä tarkastuskertomuksessa todettujen epäkohtien korjaamiseksi on tehty.

Tarkastusneuvos


Jarmo Soukainen

Ylitarkastaja


Lassi Perkinen

YHTEENVETO JA KANNANOTOT

Tarkastusasetelma

Alkoholilain (1143/1994) tavoitteena on ehkäistä alkoholista aiheutuvia sosiaalisia, terveydellisiä ja yhteiskunnallisia haittoja ohjaamalla alkoholin kulutusta. Laissa annettuja toimintakeinoja ovat mm. Alko Oy:n alkoholijuomien vähittäismyynnin yksinoikeus, alkoholielinkeinoja koskeva luvanvaraisuus ja niihin liittyvät tarkastukset sekä ostoikää, päihtyneille myyntiä, anniskelua ja aukioloaikoja koskevat rajoitukset. Vähittäismyynnin yksinoikeudesta poikkeuksena ovat alkoholilain 14 §:ssa tarkoitettujen alkoholijuomien myynti eli lähinnä keskiolut.

Alkoholilain noudattamisen valvonnan (alkoholivalvonnan) ylin johto ja ohjaus kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Lupa- ja valvontaviranomaisina toimivat Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus (Tuotevalvontakeskus) ja lääninhallitukset. Vuonna 2002 Tuotevalvontakeskuksen alkoholin aiheuttamien haittojen ehkäisyn tulosalueen kokonaiskustannukset olivat noin 2,6 miljoonaa euroa ja tulosalueen maksullisen toiminnan tuotot noin 2,7 miljoonaa euroa. Lääninhallitusten alkoholivalvonnan kokonaiskustannukset olivat noin 2 miljoonaa euroa ja maksullisen toiminnan tuotot noin 1,5 miljoonaa euroa.

Alkoholivalvonnan toimintakenttää kuvaa alkoholijuomien jakeluverkosto. Vuonna 2002 jakeluverkostoon kuului Alkon myymälöiden ja luovutuspaikkojen lisäksi 6 900 elintarvikeliikettä ja 8 700 ravintolaa. Alkoholivalvonnan ja muun alkoholin kulutuksen ohjauksen yhteiskunnallista merkitystä taas voidaan kuvata alkoholin yhteiskunnalle aiheuttamien kustannusten kautta. Vuonna 2001 välitömien alkoholin yhteiskunnalle aiheuttamien kustannusten arvioitiin olleen 550–700 miljoonaa euroa vuodessa. Sosiaali- ja terveyspalvelujen osuus kustannuksista oli 40 %, samoin kuin rikollisuuskontrollin. Loput kustannuksista jakautuivat onnettomuuksien ja rikosten omaisuusvahinkojen kustannuksiin (17 %) sekä ennalta ehkäisevän päihdetyön ja tutkimuksen kustannuksiin (3 %). (STTV & Stakes 2004).

Tarkastuksessa on arvioitu Tuotevalvontakeskuksen ja lääninhallitusten harjoittaman alkoholivalvonnan tuloksellisuutta ja toimeenpanton tarkoituksenmukaisuutta sekä hallintomenettelyn asianmukai-

suutta. Tarkastus on toteutettu tarkastusvirastossa kehitetyn strukturoidun tarkastusmallin mukaisesti. Tarkastuksessa on käyty läpi alkoholivalvonnan tuloksellisuuden ja asianmukaisen toimeenpanon kannalta olennaiset seikat. Tarkastuksen ulkopuolelle on rajattu alkoholivalvonnan kokonaisuuteen kuuluvat tuotevalvonta, alkoholin mainonnan valvonta sekä Alkon valvonta.

Tarkastuksen aineistoina on käytetty sosiaali- ja terveysministeriön, Tuotevalvontakeskuksen ja lääninhallitusten alkoholivalvonnan järjestämistä ja toimeenpanoa koskevia asiakirjoja. Tarkastuksessa myös haastateltiin alkoholivalvonnan järjestämisestä ja toimeenpanosta vastuussa olevia virkamiehiä ministeriössä, Tuotevalvontakeskuksessa sekä Etelä- ja Itä-Suomen lääninhallituksissa.

Tarkastushavainnot ja tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen päätuloksena todettiin, että alkoholivalvonta on perustoiminnoiltaan järjestetty asianmukaisesti. Tarkastuksessa havaittiin kuitenkin eräitä alkoholivalvonnan järjestämiseen ja toimeenpanoon liittyviä, jäljempänä tarkemmin selvitettäviä ongelmia, joihin tulisi kiinnittää huomiota toimintaa kehitettäessä. Kehittämiseen on perusteltua kiinnittää huomiota nyt, kun alkoholilakia (764/2002) ja asetusta alkoholijuomista ja väkiviinasta (1207/2002) on vuoden 2003 alusta muutettu. Muutos merkitsee muun muassa sitä, että vuoden 2005 alusta anniskelun ja vähittäismyynnin lupatehtävät siirretään lääninhallituksille. Samalla Tuotevalvontakeskuksen rooli painottuu ohjaus- ja asiantuntijatehtäviin.

Toiminnan ja toimintakeinojen vaikuttavuus

Alkoholilaissa määritellään yhtäältä hyvin laaja-alainen periaatteellinen tavoite ehkäistä alkoholista aiheutuvia haittoja kulutusta ohjaamalla ja toisaalta melko täsmälliset keinot, joilla tavoitteeseen pyritään. Lakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että annetut keinot – lupamenettelyt, anniskelun ja myynnin ikäraajat sekä kieltomyydä ja anniskella humalaisille – kohdistuvat pääasiassa tilanteisiin, joissa haittojen riskit ovat erityisen suuret. Hallituksen esityksessä ei ole täsmennetty, missä määrin annetuilla keinoilla katsotaan voitavan vaikuttaa tavoitteen saavuttamiseen eikä esityksessä myöskään oteta kantaa keinojen keskinäiseen paremmuuteen.

Sosiaali- ja terveysministeriön ja Tuotevalvontakeskuksen sekä ministeriön ja lääninhallitusten välisessä tulosohjauksessa alkoholi-valvonnalle on asetettu alkoholilain periaatetavoitetta konkretisoivia, vaikuttavuustavoitteiksi katsottavia tavoitteita. Tavoitteet ovat liittyneet erityisesti nuorten alkoholinkäytön ehkäisemiseen ja elinkeinonharjoittajien vastuullisen toiminnan varmistamiseen. Tavoitteet ovat kuitenkin vain harvoin olleet sellaisia, että niiden mittaaminen tai arviointi olisi ollut mahdollista. Vuodesta 2003 lähtien Tuotevalvontakeskuksen tulossopimuksissa on kuitenkin nimetty seurantaindikaattorit. Myös Etelä-Suomen lääninhallituksessa on otettu käyttöön indikaattoreita sisältävät tuloskortit vuosille 2004–2007.

Suomessa toteutetun alkoholivalvonnan vaikuttavuudesta ei ole tehty varsinaista arviota. Vaikuttavuutta on tosin sivuttu sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannosta Stakesissa tehdyssä tutkimuksessa, jossa tarkasteltiin lääninhallitusten myöntämien vähittäismyynti- ja anniskelulupien määrien kehitystä. Lisäksi Tuotevalvontakeskus julkaisi vuonna 2003 itsearvioinnin, jossa kuitenkin tarkastellaan melko laajasti koko alkoholijärjestelmää. Alkoholipolitiikan eri toimintalinjojen vaikuttavuutta ja alkoholivalvonnan osuutta siinä käsitellään myös sosiaali- ja terveysministeriön kesällä 2004 julkaisemassa Alkoholipolitiikan kuluttajaopas -esitteessä. Esite on käänös kansainvälisen tutkijaryhmän tekemän tutkimuksen yhteenveto-osasta.

Suomessa toteutetun alkoholivalvonnan vaikuttavuuden arvioinnin puuttumisen ohella toiminnan ohjauksen kannalta on ongelmallista, että alkoholivalvonnan eri keinojen vaikuttavuutta ei ole arvioitu ja vertailtu. Myös tulosohjauksen vaikuttavuustavoitteet ovat jättäneet avoimeksi sen, missä määrin alkoholivalvonnan eri keinoja olisi tehokkainta käyttää tavoitteiden saavuttamiseksi. Tarkastuksen yhteydessä tehdyissä haastatteluissa nousikin esiin erilaisia näkemyksiä erityisesti tarkastuskäyntien tehokkuudesta alkoholivalvon- nassa. Tuotevalvontakeskuksen mukaan tarkastuksia tulisi lisätä nykyisestä, valtakunnallisesti noin 20 prosenttia luvanhaltijoista vuosittain kattavasta tasosta. Keskus onkin asettanut toimintasuunnitelmassaan vuosille 2003–2006 tavoitteeksi kaikkien luvanhaltijoiden vuosittaiset tarkastukset. Myös Etelä-Suomen lääninhallituksessa katsotaan, että heidän tulisi nostaa tarkastusten määrää nykyisestä 10–13 prosentin tasosta. Toisaalta lääninhallituksessa on koettu, että tarkastuskäyntien kustannusvaikuttavuus on usein heikko. Käyntien kohdentamista onkin pyritty parantamaan tehostamalla rekisterien hyväksikäyttöä erityisen riskialttiiden kohteiden havaitsemiseksi.

Alkoholivalvonnan keinoja on pyritty monipuolistamaan, mistä esimerkkejä ovat harmaan talouden valvonta, elinkeinonharjoittajien omavalvonta, alue- ja kuntayhteistyö sekä tiivistyvät yhteydet ehkäisevään päihdetyöhön. Uusien keinojen käyttöönotto tekee entistä tarpeellisemmaksi sen, että alkoholivalvonnan keinojen käyttöä arvioidaan kokonaisuutena. Sosiaali- ja terveysministeriön tulisi alkoholivalvontaa johtavana ja ohjaavana ministeriönä huolehtia siitä, että hallinnonalalla arvioidaan ja vertaillaan alkoholivalvonnan käytettävissä olevien keinojen vaikuttavuutta, ja että eri keinoja ja keinoyhdistelmiä hyödynnetään parhaalla mahdollisella tavalla tavoitteiden saavuttamiseksi.

Samalla on huomattava, että alkoholivalvonta on vain yksi alkoholipolitiikan keino ja alkoholivalvonnan onnistuminen on yhteydessä myös siihen, miten johdonmukaisen kokonaisuuden valvonta muodostaa muiden alkoholipoliittisten keinojen kanssa. Esimerkiksi edellä mainittu kansainvälinen tutkimus alkoholipolitiikan eri toimintalinjoista tehdyistä vaikuttavuusarvioinneista antaa hyvän perustan vastaavanlaisen analyysin tekemiseen myös kotimaan alkoholipoliittisten toimenpiteiden vaikuttavuudesta.

Tarvittavien resurssien määrittely

Alkoholivalvonnan toimeenpano on hajautettu Tuotevalvontakeskuskelle ja kuudelle lääninhallitukselle. Valvontaan käytetyistä resursseista ei ole kerätty kaikki toimijat kattavia yhteenvetotietoja. Eri toimintayksiköiden välistä tehokkuutta ei myöskään ole selvitetty. Tuotevalvontakeskus on tosin kerännyt lääninhallituksilta joitakin suorite- ja kustannustietoja, mutta tämä ei ole tapahtunut vakiintuneella ja yhdenmukaisella tavalla eikä kerättyjä tietoja ole hyödynnetty resurssien määrittelyssä. Tietojen epäyhtenäisyyttä on aiheuttanut muun muassa se, että kustannuslaskennan ja työajan seurannan menettelyt ovat olleet toimintayksiköissä erilaiset.

Lääninhallitusten välillä on merkittäviä eroja alkoholivalvonnan kustannuksissa suhteessa alueen luvanhaltijoiden määriin, sillä lääninhallitusten kustannukset yhtä luvanhaltijaa kohti vaihtelivat 95 eurosta noin 198 euroon. Vaikka lääninhallitusten vertailu on tietojen epäyhtenäisyyden vuoksi vaikeaa, erot lääninhallitusten resursseissa ja suoritteissa ovat ilmeisesti huomattavat. Haastatteluissa lääninhallitusten erilaisen resursoinnin taustalla nähtiin pitkälle historialliset ja toiminnan uudelleen organisoimisiin liittyvät syyt.

Myös alkoholivalvonnan maksullisen toiminnan kustannusvastaavuudessa näyttää olevan ongelmia. Tuotevalvontakeskus on ollut maksullisessa toiminnassaan ylijäämäinen ja lääninhallitukset yhteensä alijäämäisiä, joskin lääninhallitusten välillä on suuria eroja kustannusvastaavuudessa. Tuotevalvontakeskuksen tehtävien siirtyessä osin lääninhallituksille tilanne tulee muuttumaan.

Läänien välisiin tulojen ja kustannusten eroihin tulee kiinnittää erityistä huomiota ja selvittää, missä määrin ne johtuvat eroista itse toiminnassa ja missä määrin mahdollisista kustannuslaskennan eroavaisuuksista. Lääninhallitusten väliset erot tulisi huomioida, kun Tuotevalvontakeskuksen lupatehtäviä ja resursseja siirretään lääninhallituksille vuoden 2005 alusta.

Toiminnan ohjaus, suunnittelu ja seuranta

Alkoholivalvonta on jäänyt melko vähälle huomiolle sosiaali- ja terveysministeriön strategisessa suunnittelussa, joskin tilanne on hieinan muuttunut, kun kansallinen alkoholiohjelma vuosille 2004–2007 valmistui. Ministeriön ja Tuotevalvontakeskuksen sekä ministeriön ja lääninhallitusten välisessä tulosohjauksessa alkoholilain periaatetavoitetta on konkretisoitu vaikuttavuustavoitteiksi, joissa hallinnonalan strategiset linjaukset on huomioitu erityisesti nuorten alkoholinkäytön ehkäisemisen osalta. Asetetut tavoitteet ovat pääosin olleet luonteeltaan yleisiä ja jättäneet lupaviranomaisille väljät valtuudet niiden toteuttamisessa. Sosiaali- ja terveysministeriön ohjaus Tuotevalvontakeskuksen ja lääninhallitusten toteuttaman alkoholivalvonnan suunnitteluun ja kehittämiseen onkin tapahtunut verrattain yleisellä tasolla.

Lääninhallitusten toiminnan suunnittelussa on nähtävissä kah-tiajakoa Tuotevalvontakeskuksen ohjaamiin alkoholivalvonnan lupa- ja tarkastusasioihin sekä sosiaali- ja terveysministeriön suoraan ohjaamiin, kokonaisvaltaisemmin lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastoja koskeviin hankkeisiin. Ministeriön ja Tuotevalvontakeskuksen lääninhallituksiin kohdistama ohjaus edellyttää koordinaatiota ja yhteensovittamista. Toivottava kehityssuunta voisi olla alkoholivalvonnan pitkän tähtäimen strategiasuunnitelma.

Tuotevalvontakeskukselle on alkoholilaissa osoitettu valvonnan ja vuoden 2003 alusta lähtien myös lupahallinnon ohjaus, joka on luonteeltaan informaatio-ohjausta. Keskus on vuosittain lähettänyt lääninhallituksille ohjaavan kirjeen sekä pyytänyt lomakkeella tulosso-pimuksiin pohjautuvat lääninhallitusten valvontasuunnitelmat kysei-

selle vuodelle sekä edellisen vuoden toimintakertomuksen. Toimintasuunnitelmia on käsitelty Tuotevalvontakeskuksen järjestämällä Alkoholihallinnon neuvottelupäivillä.

Pääosa Tuotevalvontakeskuksen ja lääninhallitusten toiminnasta muodostuu edelleen perinteisistä ydintehtävistä eli lupahallinnosta, tarkastuksista ja näihin liittyvästä koulutuksesta. Näistä erityisesti käsiteltävien lupien määrä on vuositasolla ollut kohtuullisen hyvin ennakoitavissa. Lääninhallitusten suunnitelmissa näkyy kuitenkin eroja erityisesti tarkastuskäyntien määrissä. Vuodelle 2003 Etelä-Suomen lääninhallitus suunnitteli 684 valvontakäyntiä, joka vastaa noin 11 % alueen luvanhaltijoista. Itä-Suomessa suunnitelmissa oli 855 tarkastuskäyntiä eli noin 37 % luvanhaltijoista. Muut lääninhallitukset sijoittuivat tälle välille.

Tuotevalvontakeskus on kerännyt vuosittain tietoa lääninhallitusten alkoholivalvonnan toimeenpanosta, mutta kerätyn tiedon vertailukelpoisuutta ja yhteenvedon systemaattisuutta tulisi vahvistaa. Seuranta hakeekin parhailaan muotoaan numeromuotoisen suoriteseurannan ja laadullisemman, muun muassa menettelytapoja koskevan seurannan välillä. Suuri osa lupa- ja valvontasuoritteiden tiedoista saadaan nykyisin suoraan alkoholielinkeinorekisteristä, mikä mahdollistaa suoritteiden tehokkaan seurannan. Rekisterin tarjoamia mahdollisuuksia tulisikin hyödyntää nykyistä enemmän erityisesti toimintayksiköiden ja lupaviranomaisten vertailussa. Jotta suorit tiedot voidaan luotettavasti yhdistää kustannustietoihin, lääninhallitusten alkoholivalvonnan kustannuslaskentaa tulisi kehittää yhdenmukaisempaan suuntaan.

Lupamenettelyn laillisuus ja läpinäkyvyys

Tarkastuksessa selvitettiin, onko alkoholivalvonta toimeenpantu säädösten mukaisesti ja onko toiminto järjestetty läpinäkyvällä tavalla. Päähavaintona oli tältä osin, että alkoholivalvonta on toimeenpantu säädösten mukaisesti ja että alkoholivalvonnan sisältö on todennettavissa muun muassa toimintasuunnitelmien ja toimintakertomusten kautta. Yhtenäisen ja kootun tiedon puuttuminen kaikkien alkoholihallinnon toimijoiden toiminnasta vaikeuttaa kuitenkin merkittävästi koko toiminnon sisällön selvittämistä.

Yksittäisenä ongelmana lupamenettelyssä nousi esiin sekä Tuotevalvontakeskuksen että lääninhallitusten luvanhakijoille tarjoama mahdollisuus peruuttaa hakemuksensa. Peruuttamismahdollisuutta tarjotaan luvanhakijalle usein kirjallisen kuulemismenettelyn yhtey-

dessä, jos lupahakemuksen ja saatujen selvitysten perusteella hakemuksen hylkäys näyttää todennäköiseltä.

Tuotevalvontakeskus ja lääninhallitukset perustelivat käytäntöä erityisesti asiakaspalvelunäkökohdilla: Kielteisestä ja myönteisestä lupapäätöksestä peritään yhtä suuri maksu, mutta peruutetusta hakemuksesta lääninhallitus ei peri lainkaan maksua ja Tuotevalvontakeskuskin perii vain puolet lupapäätöksen hinnasta. Menettelytavan ongelmana on, että asiassa ei synny hakijalle valittamiskelpoista päätöstä. Vaikka sekä lääninhallituksissa että Tuotevalvontakeskuksessa kirjallista kuulemismenettelyä pidetään pääsääntönä, peruuttamista saatetaan suositella myös puhelimitse. Puhelimitse tapahtuvan peruuttamiskehotuksen yhteydessä hylkäysperusteet saattavat jäädä dokumentoimatta.

Asia on ongelmallinen myös maksullisen toiminnan näkökulmasta. Peruuttamista tarjottaessa valtaosa päätökseen tarvittavasta työstä on tehty, mutta käsittely päättyy peruutukseen, josta ei peritä maksua, tai maksu on alennettu.

Osassa peruutuksia taustalla voi olla myös luvanhakijan oma aloite muuttuneiden suunnitelmien tai olosuhteiden takia. Hakemusten peruuttamisiin on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota, koska peruutettujen hakemusten määrä on erittäin suuri verrattuna kielteisten lupapäätösten määrään; esimerkiksi Tuotevalvontakeskuksessa oli vuonna 2003 peruutettuja anniskelulupahakemuksia 113 ja hylättyjä vain 7. Sosiaali- ja terveysministeriön tulisikin yhdessä lääninhallitusten kanssa selvittää lupahakemusta peruuttamiseen liittyviä käytäntöjä ja niiden laajuutta sekä sopia yhdenmukaisesta menettelytavasta.

TARKASTUSHAVAINNOT

SISÄLLYS

1. JOHDANTO.....	17
2. TARKASTUSASETELMA	18
2.1 Alkoholivalvonta.....	18
2.1.1 Alkoholivalvonnan sisältö.....	18
2.1.2 Valvontaorganisaatio ja tehtävät.....	19
2.1.3 Alkoholivalvonnan keskeiset säännökset ja viranomaistehtävät	22
2.1.4 Harmaan talouden torjunta.....	23
2.1.5 Elinkeinonharjoittajien omavalvonta	24
2.1.6 Alkoholivalvonnan suoritteet ja kustannukset	25
2.2 Tarkastuksen tavoite, menetelmä ja aineisto	28
3. TARKASTUSHAVAINNOT	30
3.1 Tuloksellisuuden näkökulma alkoholivalvonnassa	30
3.1.1 Alkoholivalvonnan vaikuttavuus	30
3.1.2 Alkoholivalvonnan resurssien määrittely	35
3.1.3 Alkoholivalvonnan ohjaus	41
3.2 Alkoholivalvonnan toimeenpanoprosessin näkökulma ...	46
3.2.1 Toimeenpanon suunnittelu	46
3.2.2 Toimeenpanon organisointi.....	49
3.2.3 Henkilöresurssien hyödyntäminen.....	54
3.2.4 Toimeenpano	56
3.2.5 Toimeenpanon seuranta	63
3.2.6 Toimeenpanon dokumentointi	65
3.2.7 Toimeenpanosta raportointi	66
3.2.8 Toimeenpanossa käytettyjen resurssien yksilöinti....	67
3.2.9 Toimeenpanon valvonta ja arviointi	69
3.3 Asianmukaisen hallintomenettelyn näkökulma.....	70
3.3.1 Toimeenpanon lainmukaisuus ja läpinäkyvyys	70
3.3.2 Talousarvion noudattaminen.....	72
TIIVISTELMÄ.....	74
RESUMÉ.....	75
LÄHTEET	76

1. JOHDANTO

Alkoholivalvonnan järjestämiseen ja toimeenpanoon kohdistunut tarkastus on toteutettu tarkastusvirastossa kehitetyn strukturoidun tarkastusmallin mukaisesti. Tarkastusmalli pitää sisällään 1) taloudellisen tarkoituksenmukaisuuden ja 2) hallintomenettelyn asianmukaisuuden tarkastusosiot.

Taloudellisen tarkoituksenmukaisuuden tarkastamista varten mallissa on huomioitu 1a) tuloksellisuuden ja 1b) toimeenpanoprosessin näkökulmat. Hallintomenettelyn asianmukaisuuden tarkastusnäkökulma sisältää toiminnon lainmukaisuuden, läpinäkyvyysperiaatteen toteutumisen ja talousarvion noudattamisen.

Tarkastusmallin mukaisesti tarkastuksessa on arvioitu alkoholivalvonnan tuloksellisuutta, alkoholivalvonnan toimeenpanoprosessin tarkoituksenmukaisuutta sekä alkoholivalvonnan toimeenpanoon liittyvän hallintomenettelyn asianmukaisuutta.

Myös tarkastuskertomuksen havainto-osa on laadittu tarkastusmallia noudattaen määrämuotoisena. Tarkastuksen luvussa 2 kuvataan tarkastuksen kohde ja tarkastusasetelma. Luvut 3.1.–3.3 perustuvat tarkastusmallin kolmeen tarkastusnäkökulmaan eli alkoholivalvonnan tuloksellisuuteen, toimeenpanoprosessiin ja hallintomenettelyn asianmukaisuuteen. Tarkastushavainnot ja niihin perustuvat päätelmät on esitetty yksilöityjen tarkastustavoitteiden näkökulmasta.

Tarkastusmallia voidaan käyttää melko vapaasti erilaisiin valtionhallinnon toimintoihin. Alkoholivalvonnan valinta tarkastuskohteeksi ei ole perustunut alkoholivalvonnan järjestämisen valtiontaloudelliseen merkitykseen eikä ennakkokäsitykseen alkoholivalvonnan järjestämiseen liittyvistä taloudellisista riskeistä. Aikaisemmin tarkastusmallia on käytetty siviilipalveluksen, säteilyn käytön valvonnan sekä Geodeettisen laitoksen toiminnan tarkastuksissa.

2.

TARKASTUSASETELMA

2.1 Alkoholivalvonta

2.1.1 ALKOHOLIVALVONNAN SISÄLTÖ

Alkoholijärjestelmällä tarkoitetaan tässä alkoholin tuotantoa ja kaupaa sekä niitä koskevaa lainsäädäntöä ja hallintoa. Alkoholijärjestelmästä säädetään alkoholilaissa (1143/94) ja -asetuksessa (1344/94). Nykyisen alkoholijärjestelmän keskeiset osat ovat Alko Oy:llä oleva alkoholijuomien vähittäismyynnin yksinoikeus sekä muiden alkoholielinkeinojen luvanvaraisuus. Vähittäismyynnin yksinoikeudesta poikkeuksena ovat alkoholilain 14 §:ssa tarkoitettujen alkoholijuomien myynti eli lähinnä keskiolut.

Alkoholivalvonta perustuu alkoholielinkeinojen luvanvaraisuuteen ja sen yleisenä tavoitteena on ehkäistä ja vähentää alkoholista aiheutuvia haittoja. Lupajärjestelmä kattaa mm. alkoholin valmistuksen, tukku- ja vähittäismyynnin sekä anniskelun. Lupamenettelyillä ja tarkastuksilla valvotaan alkoholin tuotantoa ja jakelukanavia eri vaiheissa. Valvonnalla varmistetaan myös, että luvanhaltijat noudattavat alkoholilain ja -asetuksen säännöksiä mm. ostoikärajoista, audioloajoista ja alkoholin mainonnasta. Koska rajoittavat toimenpiteet kohdistuvat pääasiassa elinkeinotoiminnan harjoittajiin, alkoholivalvonnassa joudutaan sosiaalisen ja terveydellisen näkökulman ohella huomioimaan myös taloudelliset ja elinkeinovapauteen liittyvät seikat. Lupamenettelyjen ja tarkastusten lisäksi alkoholivalvonnan toimintamuotoja ovat koulutus, tiedottaminen ja muu vaikuttaminen.

Tässä tarkastuksessa alkoholivalvonnalla käsitetään pääasiassa edellä mainittua lupahallinnon, valvonnan ja sanktioinnin muodostamaa kokonaisuutta. Viime vuosina säännösten noudattamista on pyritty tukemaan myös edistämällä elinkeinonharjoittajien vapaaehtoista omavalvontaa. Lisäksi osa viranomaisvalvonnasta on suunnattu erityisesti majoitus- ja ravitsemusalalla esiintyvän harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan.

Valvonnan ohella muita alkoholiin liittyviä viranomaistehtäviä ovat mm. lakisääteisten päihdepalvelujen järjestäminen sekä ehkä-

sevä päihdetyö, joissa kunnat ovat pääasiallisia toimijoita.¹ Myös alkoholipolitiikassa on korostunut tavoite tiivistää yhteistyötä ehkäisevän päihdetyön, sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä valvonnan välillä. Alkoholivalvonnassa tämä on näkynyt mm. eri viranomaisten ja kuntien tai seutukuntien yhteisinä projekteina, joilla on pyritty luomaan malleja alkoholihallinnon viranomaisyhteistyölle ja paikalliselle vaikuttamiselle sekä sitouttamaan paikallista alkoholielinkeinoa mukaan yhteistoimintaan.

Tarkastuksen ulkopuolelle on rajattu alkoholivalvonnan kokonaisuuteen kuuluvat tuotevalvonta, alkoholin mainonnan valvonta sekä Alkon valvonta. Tarkastuksessa ei ole myöskään käsitelty alkoholiin liittyviä vero-, työllisyys- ja kuluttajansuojakysymyksiä, joiden ei ole katsottu kuuluvan alkoholivalvonnan piiriin.

2.1.2 VALVONTAORGANISAATIO JA TEHTÄVÄT

Suomalainen alkoholijärjestelmä on ollut erittäin keskitetty. Kielto-lain kumoamisen jälkeen alkoholiasiat keskitettiin valtion omistamalle Alko Oy:lle. Alkoholipolitiikka kuitenkin muuttui ETA- ja EU-jäsenyyksien kautta. Vuonna 1994 uudistetulla alkoholilailla järjestelmää hajautettiin siirtämällä vastuu alkoholipolitiikasta valtioneuvostolle sekä lupahallinto ja muu valvonta lääninhallituksille ja uudelle keskusvirastolle, Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskukselle.

Uusi alkoholilaki yhdisti aiemmin erilliset keskiolut- ja alkoholilain siten, että samat säännökset koskivat kaikkia alkoholijuomia. Hallintorakenne kuitenkin säilytettiin siten, että vahvempien alkoholijuomien luvat myöntää valtakunnallisesti keskitetysti Tuotevalvontakeskus ja lääninhallitukset myöntävät mietojen alkoholijuomien luvat, joista aiemmin vastasi Alkon paikallisorganisaatio. Lain valmistelussa esillä ollut alkoholihallinnon siirtäminen kunnille kaatui kuntien vastustukseen. Alkolle jäi osin purettu vähittäismyyntimonopoli. Tutkimustoiminnat osoitettiin Stakesiin ja Kansanterveyslaitokselle (HE 24/2001 vp; Sosiaali- ja terveysministeriö 2001).

¹ *Alkoholikontrollipolitiikan (alkoholivalvonnan), ehkäisevän päihdetyön ja päihdepalveluiden välisistä suhteista ks. tarkemmin Alavaikko (2000): Alkoholihallinnon muutos vuonna 1995 ja sen vaikutusten arviointi. STM selvityksiä 2000:6.*

Alkoholipolitiikan valmistelusta ja toimeenpanosta vastaa sosiaali- ja terveysministeriö. Alkoholilain mukaan sosiaali- ja terveysministeriö johtaa ja ohjaa lain ja sen nojalla annettujen säädösten ja määräysten noudattamisen valvontaa (alkoholivalvontaa). Ministeriö myös huolehtii säädösvalmistelusta ja antaa tarvittaessa määräyksiä mm. lupien myöntämiseen tarvittavista edellytyksistä, tilojen ja toiminnan asianmukaisuudesta, tehokkaan valvonnan edellyttämistä järjestelyistä, alkoholijuomien hinnoitteluperusteista ja alaiensa virastojen ja laitosten harjoittaman tutkimuksen ja valistuksen laajuudesta. Ministeriö vastaa lisäksi Alko Oy:n omistajaohjauksesta.

Sosiaali- ja terveysministeriön alaisena toimii Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus, jonka tehtävänä alkoholiasioissa on alkoholilain edellyttämä valvonta.² Tuotevalvontakeskus vastaa alkoholijuomien ja väkiviinan lupa- ja valvonta-asioista, käsittäen mm. valmistus-, maahantuonti-, maastavienti-, tukkumyynti- ja käyttöluvat sekä luvattomaan valmistukseen soveltuvien kojeiden ja kotivalmistukseen tarkoitettujen aineiden vastaavat luvat. Tuotevalvontakeskus vastaa myös toimivaltaisena viranomaisena väkiviinan ja alkoholivalmisteiden tuotevalvonnasta. Lisäksi Tuotevalvontakeskus valvoo Alkon toiminnasta annetun asetuksen (243/2000) noudattamista.

Tuotevalvontakeskus ja lääninhallitukset vastaavat tällä hetkellä yhteisesti alkoholijuomien vähittäismyynnin ja anniskelun lupahallinnosta ja valvonnasta. Tuotevalvontakeskus ohjaa näiltä osin myös lääninhallitusten toimintaa. Alkoholiasiat kuuluvat lääninhallituksissa sosiaali- ja terveysosastojen tehtäviin. Lääninhallitukset käsittelevät kukin toimialueensa enintään 4,7 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien, käymisteitse valmistettujen alkoholijuomien anniskeluluvat (C-luvat) sekä vähittäismyyntiluvat. Vahvempien alkoholijuomien anniskeluluvat (A- ja B-luvat) käsittelee valtakunnallisesti Tuotevalvontakeskus, joka myös hyväksyy lupaviranomaisena Alkon myymälät. Valvontavastuu luvanhaltijoiden toiminnasta on käytännössä lääninhallituksilla. Tuotevalvontakeskuksen tekemistä tarkas-

² *Tuotevalvontakeskuksesta annetun lain (1146/1994) mukaan keskuksen tehtävänä on alkoholilain (1143/94), kemikaalilain (744/89) ja toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain (693/76) edellyttämä valvonta. Lisäksi keskukselle voidaan antaa muita tehtäviä laissa, asetuksessa tai niiden nojalla tai sosiaali- ja terveysministeriön määräyksellä.*

tuksista valtaosa liittyy harmaan talouden torjuntaan tai uusien lupien myöntämiseen. Myynnin ja anniskelun lisäksi vastuu alkoholin mainonnan valvonnasta on jaettu Tuotevalvontakeskuksen ja lääninhallitusten kesken.

Sosiaali- ja terveysministeriö ohjaa alkoholivalvonnan toteuttamista tekemällä tulossopimukset ja sopimalla tulostavoitteista erikseen Tuotevalvontakeskuksen ja lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastojen kanssa. Tuotevalvontakeskus raportoi ministeriölle tulostavoitteidensa saavuttamisesta toimintakertomuksessaan. Lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastot taas raportoivat tulostavoitteidensa saavuttamisesta suoraan sosiaali- ja terveysministeriölle. Sosiaali- ja terveysosastojen toiminnasta raportoidaan myös osana lääninhallitus-tiliviraston vuotuista toimintakertomusta.

Määrärahoiltaan Tuotevalvontakeskus on (kemikaalirekisteriä lukuun ottamatta) bruttobudjetoitu. Tämä tarkoittaa, että keskuksen alkoholivalvonnan menot katetaan talousarviossa osoitetulla määrärahalla. Alkoholivalvonnasta koituvat tulot (lupa- ja valvontamaksut) on budjetoitu valtion tuloarvion momentille 12.33.09. Vuoden 2004 talousarvioesityksessä momentille arvioitiin kertyvän 2,67 miljoonaa euroa, josta 2,35 miljoonaa euroa on alkoholilain 55 § mukaisia lupa- ja valvontamaksuja.

Lääninhallitusten toimintamenot (talousarviomomentti 26.05.21) puolestaan ovat nettomäärärahoja eli lääninhallitukset saavat käyttää toiminnasta kertyviä tuloja menojensa kattamiseen. Lääninhallitusten taloudellinen ohjaus poikkeaa Tuotevalvontakeskuksesta myös siten, että lääninhallitusten toimintamenot myönnetään talousarviossa sisäasiainministeriön, ei sosiaali- ja terveysministeriön, pääluokasta. Tämä johtuu siitä, että lääninhallitukset ovat hallinnollisesti sisäasiainministeriön alaisia. Vaikka sosiaali- ja terveysministeriö pyrkii tulossopimuksilla ohjaamaan lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastojen toimintaa hallinnonalan tehtävien toteuttamiseksi, se ei kuitenkaan voi suoraan vaikuttaa lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastojen voimavarojen määrään tai virkarakenteeseen. Sosiaali- ja terveysministeriö voi siis asettaa tulossopimuksissa lääninhallituksille tavoitteita, mutta ei varmistaa, onko näiden tehtävien tekemiseen riittävästi voimavaroja (STM 2002).

Viimeisin alkoholilain muutos (764/2002) sekä siihen liittyvä asetusmuutos aiheuttavat merkittäviä uudelleenjärjestelyjä vähittäismyynnin ja anniskelun lupahallinnossa ja valvonnassa. 1.1.2003 voimaan tullut lakimuutos siirsi vähittäismyynnin ja anniskelun lupaviranomaisesta säätämisen valtioneuvoston asetuksella tehtäväksi.

Asetusmuutoksessa jatkoaikahakemusten käsittely siirrettiin lääninhallitusten tehtäväksi 1.1.2004 lähtien. Keskeisin muutos on kuitenkin lupahallinnon tehtävien siirtäminen kokonaan lääninhallituksille 1.1.2005 lähtien. Samalla Tuotevalvontakeskuksen roolia kehitetään entistä enemmän asiantuntija- ja ohjausviranomaisen suuntaan.

2.1.3 ALKOHOLIVALVONNAN KESKEISET SÄÄNNÖKSET JA VIRANOMAISTEHTÄVÄT

Kaikkien alkoholielinkeinoon liittyvien lupien osalta luvan myöntämisen edellytyksenä on, että hakijalla on toimintaan tarvittavat edellytykset ja vaadittava luotettavuus. Valmistus-, maahantuonti-, käyttö- ja tukkumyyntilupiin voidaan liittää valvonnan kannalta tarpeellisia rajoituksia ja ehtoja, ja valmistuksen osalta valmistuspaikan tulee olla lupaviranomaisen hyväksymä. Vähittäismyynnissä myyntipaikan tulee olla lupaviranomaisen hyväksymä ja sijainnin, myyntitilojen ja toiminnan osalta asianmukainen. Myynnin tulee lisäksi olla järjestetty niin, että tehokas valvonta on mahdollinen.

Yksityiskohtaisimmin säänneltyä on anniskelu, jossa luvansaannin edellytykset koskevat luvanhakijan luotettavuutta, taloudellisia ja ammatillisia edellytyksiä sekä anniskelupaikkaa, anniskelualuetta ja henkilöstöä. Myös anniskeluajan jatkaminen ja useat toiminnassa tapahtuvat muutokset ovat luvanvaraisia. Anniskelulupaa voidaan rajoittaa tai se voidaan jättää myöntämättä mm., jos lupaa on haettu lasten ja nuorten tilojen yhteyteen tai läheisyyteen, perheille suunnattuihin tilaisuuksiin, työpaikkaruokailun yhteyteen tai paikalle, jossa on syytä epäillä syntyvän häiriötä asuinympäristölle ja yleiselle järjestykselle. Lupa myönnetään pääsääntöisesti toistaiseksi voimassa-olevana tai erilaisia tilaisuuksia varten korkeintaan kuukauden mittaisena. Lupa voidaan myöntää määräaikaisena jos toiminta on luonteeltaan määräaikaista tai toimintaa on erityinen syy seurata.

Lupaviranomaisilla on säännösten ja määräysten valvontaa varten oikeus päästä tarkastamaan luvanhaltijan tiloja ja toimintaa, alkoholipitoisen aineen kuljetuksia sekä valvonnassa tarvittavia asiakirjoja, ottaa ja saada tarvittavia näytteitä ja saada valvonnan kannalta tarpeelliset ilmoitukset, tiedot ja asiakirjat. Alkoholia ei lain mukaan saa myydä tai anniskella alaikäisille, häiritsevästi käyttäytyville tai selvästi päihtyneille, tai jos on aihetta olettaa alkoholijuoman väärinkäyttöä tai välittämistä. Anniskelupaikkaan ei saa päästää päihtynyttä

henkilöä ja häiritsevästi käyttäytyvät tai selvästi päihtyneet on poistettava anniskelupaikasta.

Alkoholiasetuksella säädetään lisäksi tarkemmin mm. anniskelu- ja myyntiajoista, maksutavoista, anniskelumääristä ja laskunantovelvollisuudesta anniskelussa. Keskeisiä elinkeinonharjoittajilta vaadittavia ilmoituksia ovat anniskelutoiminnasta neljännesvuosittain ilmoitettavat myynti- ja henkilökuntatiedot, vähittäismyynnistä vuosittain toimitettavat alkoholijuomien ja elintarvikkeiden euromääräisen myynnin tiedot sekä valmistus- ja tukkumyyntiluvanhaltijoiden kuukausittaiset myyntitiedot. Keskeisiä sanktioita ovat vähittäismyynti- ja anniskelukiellot.

Lupa-asoiden käsittelyä ja valvontaa sekä alkoholitilastointia varten pidetään alkoholielinkeinorekisteriä tarpeellisiksi katsotuista tiedoista. Lupapäätöksistä ja valvonnasta peritään maksu, joka valvonnan osalta on vuotuinen. Luvanhaltijan lupa voidaan peruuttaa määrääjäksi tai pysyvästi, jos annettuja säännöksiä tai ehtoja ei noudateta tai jos luvanhaltijan katsotaan menettäneen luvan saamisen edellytykset tai luotettavuutensa. Vähittäismyynnissä mahdollisia sanktioita ovat lisäksi huomautus, kirjallinen varoitus tai myyntiaikojen supistaminen. Sanktioon voi johtaa myös myyntipaikassa tapahtunut järjestyshäiriö tai muu väärinkäytös. Nämä seuraamukset koskevat myös Alko Oy:tä. Anniskelutoiminnassa voidaan huomautusten, varoitusten ja luvan peruuttamisen lisäksi asettaa anniskelun valvonnan kannalta tarpeellisia ehtoja sekä rajoittaa anniskelun aikaa, aluetta tai alkoholilajeja.

2.1.4 HARMAAN TALOUDEN TORJUNTA

Alkoholilain säätämä lupamenettely tarkastuksineen ja sanktioineen on nostanut esiin alkoholivalvonnan roolin harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa. Anniskeluluvan myöntämisen esteenä tai pysyvän peruuttamisen syynä voikin olla esimerkiksi huomattava verojen tai muiden julkisten maksujen laiminlyönti. Tuotevalvontakeskus on osallistunut alan viranomaisyhteistyöhön valtioneuvoston periaateohjelmien mukaisesti vuodesta 1996 lähtien. Myös lääninhallitukset osallistuvat työhön erityisesti harmaan talouden kohdalla osana lupahallintoa ja valvontaa. Majoitus- ja ravitsemusalan laskennallisen piilotalouden arvo voi olla jopa 300 miljoonaa euroa, mikä olisi noin 6–8 prosenttia toimialan tuotoksesta (STM kyselyvastaus/Lith 2002).

Alkoholilain tavoitteiden näkökulmasta esimerkiksi tulo- tai arvonlisäverojen kerääminen ei ole ensisijaista. Laillisesti toimivien alkoholin jakelukanavien toimintaedellytysten turvaaminen on kuitenkin yksi osa alkoholivalvontaa ja sen yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Anniskelurikkeiden ja juomien alhaisen hinnoittelun riskin voidaan olettaa kasvavan, jos anniskelutoiminnalta puuttuvat riittävät taloudelliset edellytykset tai veroja ja muita velvoitteita ei ole tarkoitukseen maksaa (HE 119/1994, HE 50/2002). Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön mukaan nykyisen lainsäädännön perusteella harmaan talouden valvonta on kuitenkin selvästi alisteista alkoholin haittavaikutuksiin suoraan puretuvalle valvonnalle, erityisesti alaikäisten ja päihetyneiden kontrollille.

2.1.5 ELINKEINONHARJOITTAJIEN OMAVALVONTA

Viranomaisvalvonnan tarkoituksena on varmistaa annettujen säännösten ja määräysten noudattaminen. Rikkomusten ja epäkohtien ennalta ehkäisyssä elinkeinonharjoittajien oma vastuu ja valvonnan järjestelyt ovat keskeisiä. Alkoholilaissa anniskeluluvan haltijan vastuuta korostetaan mm. sillä, että anniskeluluvan myöntämisen ehtona ovat tietyt koulutusvaatimukset täyttävän vastaavan hoitajan ja tämän sijaisten nimeäminen. Luvanhaltijan on lisäksi esitettävä suunnitelmat henkilöstön määrästä ja anniskelualueen rajaamisesta. Niin ikään erilaiset anniskelusäännökset kerralla tarjottavien alkoholiannosten määrästä tähtäävät anniskelupaikan oman valvonnan tukemiseen.

Alkoholihallintoviranomaiset ovat vuodesta 2000 lähtien edistäneet erityisten omavalvontasuunnitelmien käyttöä anniskelussa ja vähittäismyynnissä sekä tuotevalvonnassa. Mallit omavalvontasuunnitelmiksi on laadittu työryhmässä, jossa olivat edustettuina viranomaiset ja elinkeinonharjoittajat. Ajatus on lainattu elintarvikevalvonnasta, mutta alkoholivalvonnassa omavalvonta ei ole lakisääteistä. Suunnitelmien käyttöä on sen sijaan edistetty tekemällä yhteistyötä alkoholielinkeinonharjoittajien järjestöjen kanssa. Tuotevalvontakeskus on perustanut anniskelun ja vähittäismyynnin neuvotteluryhmät, joissa on ravintola-alan järjestöjen sekä lääninhallituksen edustus.

2.1.6 ALKOHOLIVALVONNAN SUORITTEET JA KUSTANNUKSET

Uuden alkoholilain voimassaoloaikana on voimassa olevien alkoholielinkeinolupien määrä noussut vajaalla tuhannella. Alkon monopolien purkamisen seurauksena alkoholijuomien valmistus- ja tukkumyyntilupien määrä on kasvanut. Keskeisin muutos on anniskeluluvissa tapahtunut selvä siirtymä kattavampien A- ja B-lupien suuntaan.³ Sen sijaan ravintoloiden kokonaismäärä on pysynyt jokseenkin ennallaan. Vähittäismyynnissä erityisesti Alkon mutta myös muiden vähittäismyyntipisteiden määrät ovat kasvaneet (Ks. taulukko 1.).

Taulukko 1. Voimassa olevien alkoholielinkeinolupien määrän kehitys 1994-2003.

Alkoholin tuotanto ja kauppa	1994	2003	Muutos %
Alkoholijuomien valmistus	32	121	278 %
Alkoholijuomien tukkumyynti	9	190	2 011 %
Alkon myymälät	248	312	26 %
Alkon luovutuspaikat	0	150	N/A
Tilaviini/sahtimyymlät	0	53	N/A
Ravintolat A ja B	3 228	5 285	64 %
Ravintolat C	5 729	3 609	-37 %
Elintarvikeliikkeet	6 419	6 899	8 %
Yhteensä	15 665	16 619	6 %

Lähde: Tuotevalvontakeskus. Vuoden 2003 luvut 30.9. tilanteen mukaan.

Taulukoissa 2 ja 3 esitetään lääninhallitusten lupa- ja valvontapäätösten määriä sekä Tuotevalvontakeskuksen lupa- ja seuraamuspäätöksiä vuosina 1998–2003. Lääninhallitusten alkoholilupasuoritteiden määrät ovat pääosin laskeneet vuodesta 1998. Tuotevalvontakeskuksen suoritteiden määrä on vaihdellut vuosittain enemmän. On kuitenkin syytä huomata, että Tuotevalvontakeskukselle ja lääninhallituksille ei ole syntynyt yhtenäistä ja vakiintunutta tapaa seurata lukuisien erityyppisten suoritteiden kokonaismääriä. Lisäksi Tuotevalvontakeskus, joka raportoi suoritteistaan laajasti toimintakertomuksissaan, on tilastoinut anniskelulupiin liittyviä päätöksiään eri vuosina eri tavoin.

³ Luvuissa eivät ole mukana tilapäisiä tapahtumia varten myönnetty anniskeluluvat.

Taulukko 2. Lääninhallitusten alkoholilupasuoritteet (alkoholielinkeinojärjestelmään kirjatut lupa- ja valvontapäätökset) 1998–2003.

	Etelä-S	Länsi-S	Itä-S	Oulu	Lappi	Yhteensä
1998	1 789	1 926	614	408	325	5 062
1999	1 706	1 814	587	424	233	4 764
2000	1 611	1 687	551	359	242	4 450
2001	1 495	1 409	490	303	254	3 951
2002	1 412	1 265	490	302	209	3 678
2003	1 635	1 218	403	305	195	3 756

Lähde: Tuotevalvontakeskus, alkoholielinkeinorekisteri.

Taulukko 3. Tuotevalvontakeskuksen anniskelua ja vähittäismyyntiä koskevat lupa- ja seuraamuspäätökset 1998–2003.

	Anniskelu, lupa	Väh.myynti lupa	Anniskelu, seuraamus	Väh.myynti seuraamus	Yhteensä
1998	4 183	83	131	0	4 397
1999	3 790	67	203	0	4 060
2000	3 609	80	260	0	3 949
2001	3 575	92	340	1	4 008
2002	4 253	75	307	0	4 635
2003	3 943	48	261	1	4 253

Lähde: Tuotevalvontakeskuksen 10.2.2004 ja toimintakertomukset 2002 ja 2003.

Vuosittain tehtyjen tarkastuskäyntien (fyysinen valvonta) määrä on vuodesta 1998 vähentynyt 43 %, kuten taulukosta 4 ilmenee. Suurinta valvontakäyntien väheneminen on ollut Etelä-Suomen lääninhallituksessa, yli 70 % (2 184 tarkastuskäyntiä vuonna 1998 ja 596 vuonna 2003). Tuotevalvontakeskuksesta saadun tiedon mukaan tiedot valvontakäyntien määristä eri vuosina eivät ole täysin vertailukelpoisia.

Taulukko 4. Anniskeluun ja vähittäismyyntiin liittyvät valvontakäynnit 1998–2003.

	Läänin- hallitukset	Tuotevalvonta- keskus	Yhteensä	Muutos vuo- teen 1998
1998	4 874	97	4 971	--
1999	3 608	71	3 679	-26 %
2000	3 032	200	3 232	-35 %
2001	2 978	82	3 060	-38 %
2002	3 111	160	3 271	-34 %
2003	2 691	120	2 811	-43 %

Lähde: Tuotevalvontakeskus, lääninhallitusten ilmoitukset.

Alkoholivalvonnan kustannukset muodostuvat pääasiassa henkilöstökustannuksista. Taulukossa 5 on kuvattu alkoholihallinnon henkilöstöresursseja vuosina 1998–2003. Lääninhallitusten alkoholivalvontaan käyttämät henkilötyövuodet ovat vuosittain hieman vaihdelleet. Tuotevalvontakeskuksessa henkilöstömäärä on jonkin verran kasvanut.

Taulukossa 6 on esitetty alkoholivalvonnan kustannukset yksiköittäin eriteltynä. Kustannukset on laskettu maksullisen toiminnan kustannuslaskennan mukaisesti. Kustannukset olivat anniskelun ja vähittäismyyntiin lupahallinnon ja valvonnan osalta yhteensä noin 3,6 miljoonaa euroa.

Taulukko 5. Alkoholihallinnon henkilöstöresurssien määrällinen kehitys 1998–2003.

	Lääninhallitukset	Tuotevalvontakeskus	Yhteensä
1998	34	17	51
1999	33	19	52
2000	33	20	53
2001	32	20	52
2002	34	21	55
2003	35	21	56

Lääninhallitukset: Valvontaan käytetyt henkilötyövuodet, pl. Ahvenanmaa. Tuotevalvontakeskus: Alkoholihallinnon henkilömäärä, henkilömäärästä vähennetty tuotevalvontayksikön henkilöstö. Lähde: Tuotevalvontakeskus, lääninhallitusten ilmoitukset.

Taulukko 6. Alkoholivalvonnan kustannukset 2002 (1 000 €).

Etelä-S	Länsi-S	Itä-S	Oulu	Lappi	STTV	Yhteensä
569	766	430	132	148	1 528	3 574

Lähde: Läänihallitusten vastaukset 22.4.2003, alkoholihallinnon tehtäväsiirtoryhmän tarvitseman tiedon keruu.

2.2 Tarkastuksen tavoite, menetelmä ja aineisto

Tarkastuksen tavoitteena oli varmistua alkoholivalvonnan tuloksellisuudesta ja toimeenpanon tarkoituksenmukaisuudesta sekä hallintomenettelyn asianmukaisuudesta.

Tarkastuksessa on hyödynnetty tarkastusvirastossa kehitettyä strukturoitua tarkastusmallia. Malli on toiminnantarkastuksen menetelmällinen väline, joka ohjaa tarkastusta koko toimintoa koskevan kattavan käsityksen muodostamiseen. Tarkastusmallin mukaan toteutuissa tarkastuksissa tarkastusta ei rajata koskemaan vain joitain toiminnon osioita, vaan tarkastuksessa käydään läpi kaikki toiminnon vaikutusten kannalta olennaiset seikat. Tarkastushavainnot ja niistä tehdyt päätelmät on raportoitu kertomuksessa siitä riippumatta, onko tarkastetussa osiossa havaittu huomautettavaa.

Tarkastusmalli käsittää 1) taloudellisen tarkoituksenmukaisuuden ja 2) hallintomenettelyn asianmukaisuuden tarkastusosiot. Taloudellisen tarkoituksenmukaisuuden tarkastusnäkökulma jakautuu edelleen 1a) alkoholivalvonnan tuloksellisuuden näkökulmaan ja 1b) alkoholivalvonnan asianmukaisen toimeenpanoprosessin näkökulmaan.

Alkoholivalvonnan tuloksellisuutta on tarkastuksessa arvioitu lainsäädännöstä, valtion talousarviosta, hallinnonalan strategioista ja ohjelmista, tulossopimuksista sekä muusta hallinnollisesta ohjeistuksesta johdettujen, alkoholivalvonnan järjestämistä ja toimeenpanoa ohjaavien tavoitteiden kautta. Tuloksellisuutta arvioitaessa on kiinnitetty huomiota siihen, onko toimeenpanossa saavutettu järjestelmän tarkoitusta ja taloudellisuutta koskevat tavoitteet sekä järjestelmälle asetetut toiminnalliset odotukset.

Alkoholivalvonnan toimeenpanomenettelyn asianmukaisuutta tarkastettiin toimeenpanoprosessin eri vaiheita koskevien tarkastustavoitteiden ja niitä koskevien havaintojen avulla. Toimeenpanoa kos-

kevina tarkastustavoitteina oli arvioida, olivatko alkoholivalvonnan toimeenpanon yksilöidyt vaiheet pantu toimeen asianmukaisella tavalla.

Alkoholivalvonnan järjestämiseen liittyvän hallintomenettelyn asianmukaisuutta tarkastettiin toimeenpanon lainmukaisuuden, talousarvion noudattamisen sekä toimeenpanon läpinäkyvyyden osalta.

Tarkastuksen ulkopuolelle on rajattu alkoholivalvonnan kokonaisuuteen kuuluvat tuotevalvonta, alkoholin mainonnan valvonta ja Alkon valvonta. Lääninhallituksista Ahvenanmaan lääninhallitus on rajattu tarkastuksen ulkopuolelle sen muista poikkeavan aseman takia. Tarkastuksessa ei ole myöskään käsitelty alkoholiin liittyviä vero-, työllisyys- ja kuluttajansuojakysymyksiä, joiden ei ole katsottu kuuluvan alkoholivalvonnan piiriin.

Tarkastuksen aineistona ovat olleet alkoholivalvonnan järjestämisestä ja toimeenpanoa koskevat asiakirjat kuten asiaa koskeva lainsäädäntö, valtion talousarviot, sosiaali- ja terveysministeriön ja Tuotevalvontakeskuksen sekä ministeriön ja lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastojen väliset tulossopimukset, Tuotevalvontakeskuksen toimintasuunnitelmat ja -kertomukset, lääninhallitusten alkoholihallinnon toimintasuunnitelmat ja raportointi sosiaali- ja terveysministeriölle tulostavoitteiden toteutumisesta sekä Tuotevalvontakeskuksen lääninhallituksilta keräämät toimintasuunnitelmat ja -kertomukset. Aineistona ovat olleet myös toimintoprosessien kuvaukset, arvioinnit sekä työryhmämuistiot. Asiakirjojen perusteella syntynyttä kuvaa on tarkennettu sosiaali- ja terveysministeriössä, Tuotevalvontakeskuksessa sekä Etelä- ja Itä-Suomen lääninhallituksissa tehtyjen haastattelujen ja keskustelujen avulla.

Tarkastuksen on tehnyt ylitarkastaja Pauliina Pekonen. Tarkastuskertomuksen viimeistelystä on vastannut ylitarkastaja Lassi Perkinen. Tarkastusta ovat ohjanneet tarkastuspäällikkö Arto Seppovaara ja tarkastusneuvos Jarmo Soukainen.

3.

TARKASTUSHAVAINNOT

Tässä luvussa esitetään tarkastuksen havainnot. Luvussa 3.1 esitetään tarkastushavainnot alkoholivalvonnan tuloksellisuudesta, luvussa 3.2. alkoholivalvonnan toimeenpanoprosessista ja luvussa 3.3 alkoholi-
valvonnan hallintomenettelyn asianmukaisuudesta.

3.1 Tuloksellisuuden näkökulma alkoholivalvonnassa

Alkoholivalvonta on tuloksellista, kun se tuottaa taloudellisesti tavoitellut yhteiskunnalliset vaikutukset. Tuloksellisuuden tarkastuksessa on pyritty vakuuttamaan toiminnan vaikuttavuudesta ja tehokkaasta järjestämisestä. Tarkastus kohdistui lainsäädännössä ja alkoholipolitiikassa asetettujen tavoitteiden konkretisoitumiseen talousarviossa, hallinnonalan ohjauksessa ja vastuullisten yksiköiden toiminnassa.

Alkoholivalvonta on toimintona yksi osa alkoholipolitiikkaa, jonka tarkoituksena on alkoholin aiheuttamien haittojen ehkäisy ja vähentäminen. Tarkastuksessa on arvioitu, millä tavoin alkoholilain tai muun ohjauksen kautta lupaviranomaisille osoitettuja toimintakeinoja on alkoholivalvonnassa käytetty ja missä määrin niiden avulla on pystytty toteuttamaan alkoholipolitiikan tarkoitusta.

Alkoholivalvonnan tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota tuloksellisuuden kannalta kolmeen näkökulmaan, joihin liittyi tuloksellisuuden tai sen tarkastamiseen liittyviä ongelmia. Nämä tarkasteltavat näkökulmat olivat vaikuttavuus, alkoholivalvonnan ohjaus ja resursitarpeen määrittely. Kyseisiä osa-alueita käsitellään luvuissa 3.1.1 – 3.1.3. Kussakin kohdassa esitetään osa-aluetta koskeva **tarkastustavoite**, tarkastustavoitteen kannalta keskeiset **havainnot** sekä havaintoihin perustuvat, osa-aluetta koskevat **tarkastuspäätelmät**.

3.1.1 ALKOHOLIVALVONNAN VAIKUTTAUVUUS

Tavoite. Alkoholivalvonnan yhteiskunnallinen vaikuttavuus tarkoittaa eri toimintakeinoilla aikaansaatuja tavoitteiden mukaisia vaikutuksia alkoholin aiheuttamiin haittoihin. Keskeisiä toimintakeinoja

ovat alkoholilaissa asetetut lupamenettelyt ja siihen liittyvät tarkastukset, alaikäisiä ja päihtyneitä koskevat anniskelu- ja myyntikiellot sekä anniskelun ja vähittäismyynnin ajalliset rajoitukset. Näihin perustuvat myös uudemmat toimintamuodot kuten harmaan talouden valvonta, elinkeinonharjoittajien omavalvonta, alue- ja kuntayhteistyö sekä tiivistyvät yhteydet ehkäisevään päihdetyöhön. Tarkastuksessa on selvitetty, millaisia vaikuttavuustavoitteita alkoholivalvonnalle on asetettu, sekä arvioitu, missä määrin tavoitteet on saavutettu tai millaisia edellytyksiä tavoitteiden saavuttamiselle on.

Havainnot. Alkoholilaissa määritellään yhtäältä laaja-alainen periaatteellinen tavoite (1143/1994, 1§) ehkäistä alkoholista aiheutuvia yhteiskunnallisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja kulutusta ohjaamalla ja toisaalta melko täsmälliset keinot, joilla tavoitteeseen pyritään. Tavoitteen taustalla on näkemys siitä, että alkoholin kokonaiskulutuksen määrä on selkeässä suhteessa aiheutuvien haittojen määrään. Kokonaiskulutuksen taas katsotaan johtuvan pitkälle taloudellisesta kehityksestä sekä alkoholin hinnasta ja sen saatavuudesta.

Kulutuksen ohjaamiseen käytettävissä olevia keinoja rajoittavat mm. EU-lainsäädäntö, yleinen alkoholipoliittinen ilmapiiri sekä elinkeinopoliittiset päämäärät. Alkoholilakia koskevassa hallituksen esityksessä (119/1994) tuodaan esille, että annetut keinot – lupamenettelyt, anniskelun ja myynnin ikärajat sekä kieltä myydä ja anniskella humalaisille – kohdistuvat pääasiassa tilanteisiin, joissa haittojen riskit ovat erityisen suuret. Esityksessä ei ole täsmennetty, missä määrin keinoilla katsotaan voitavan vaikuttaa periaatteellisen tavoitteen saavuttamiseen kokonaisuutena. Esityksessä ei myöskään oteta kantaa eri keinojen välisiin tehokkuuseroihin.

Sosiaali- ja terveysministeriön ja Tuotevalvontakeskuksen sekä ministeriön ja lääninhallitusten välisessä tulosohjauksessa toiminnalle on asetettu alkoholilain periaatetavoitetta konkretisoivia, vaikuttavuustavoitteiksi katsottavia tavoitteita. Tavoitteet on pitkälle kiteytetty nuorten alkoholinkäytön ehkäisemiseen ja elinkeinonharjoittajien vastuullisen toiminnan varmistamiseen. Elinkeinonharjoittajien vastuullisen toiminnan varmistaminen sisältää sekä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan että anniskelu- ja myyntirajoitusten noudattamisen varmistamisen kehittämällä ja vahvistamalla omavalvontajärjestelmiä. Tuotevalvontakeskuksen ja lääninhallitusten ohjauksessa on korostettu myös paikallisen vaikuttamisen eli pääasiassa kuntien roolin huomioimista.

Lääninhallitusten tulossopimuksissa on luovuttu asettamasta määrällisiä tavoitteita fyysiselle valvonnalle (tarkastuskäynnit). Sen si-

jaan sopimuksissa on sovittu tarkastusten painopisteistä, joiksi vuosittain hieman vaihtelevalla tavalla on asetettu mm. nuorten suosimat ja anniskeluvaltaiset paikat, järjestyshäiriöiden estäminen ja vähittäismyyntien valvonta. Painopisteissä korostuvat myös perinteiset erityisryhmät, eli lapset ja nuoret sekä päihtyneet, joita myös alkoholin myynti- ja anniskelukiellot koskevat.

Tavoitteita ei juuri ole saatettu mitattavaan tai muutoin toteutumisen arvioimisen mahdollistavaan muotoon. Tuotevalvontakeskuksen tulossopimuksissa on vuodesta 2003 lähtien kuitenkin osoitettu tavoitteille seurantaindikaattorit. Indikaattoreita ei kuitenkaan ole vielä hyödynnetty raportointaessa tulostavoitteiden saavuttamisesta vuoden 2003 toimintakertomuksessa. Lääninhallituksissa yksityiskohtaisempia tavoitteita saatetaan asettaa tulosyksikön sisäisessä suunnittelussa. Etelä-Suomen lääninhallituksessa on otettu käyttöön myös indikaattoreita sisältävät tuloskortit vuosille 2004–2007.

Alkoholivalvonnan vaikuttavuudesta ei ole tehty varsinaista ulkopuolista arviota. Vaikuttavuutta on tosin sivuttu sosiaali- ja terveysministeriön tilaamassa ja Stakesin vuonna 2000 toteuttamassa tutkimuksessa "Alkoholihallinnon muutos vuonna 1995 ja sen vaikutusten arviointi", jossa tarkastellaan lääninhallitusten myöntämien vähittäismyynti- ja anniskelulupien määrien kehitystä vuodesta 1994. Kyseessä oli siis enemmän suoritettarkastelu kuin vaikuttavuusarviointi. Lisäksi vuonna 2003 on valmistunut ministeriön Tuotevalvontakeskuksen tehtäväksi asettama itsearviointi "Alkoholihallinnon vaikuttavuus", jossa kuitenkin tarkastellaan melko laajasti koko alkoholijärjestelmää (STTV 2003). Alkoholivalvonnan vaikuttavuutta käsitellään myös sosiaali- ja terveysministeriön kesällä 2004 julkaisemassa Alkoholipolitiikan kuluttajaopas -esitteessä (STM 2004). Esite on käänös kansainvälisen tutkijaryhmän tekemän tutkimuksen yhteenvedo-osasta (Babor & al. 2003). Tutkimuksessa selvitettiin, minkälaista tutkimuksin hankittua vaikuttavuustietoa alkoholipolitiikan eri toimintalinjoista on ja minkälaisia päätelmiä toimintalinjojen vaikuttavuudesta voidaan tämän tutkimustiedon perusteella tehdä.

Suomessa toteutetun alkoholivalvonnan kokonaisvaikuttavuuden arvioinnin puuttumisen ohella toiminnan ohjauksen kannalta ongelmallista on se, että alkoholivalvonnan eri keinojen vaikuttavuuden arviointia ja vertailua ei ole tehty. Myös tulosohjauksen vaikuttavuustavoitteet ovat jättäneet melko avoimeksi sen, missä suhteissa alkoholivalvonnan eri keinoja olisi tehokkainta tavoitteiden saavuttamiseksi käyttää.

Tarkastuksen yhteydessä tehdyissä haastatteluissa nousikin esiin erilaisia näkemyksiä erityisesti fyysisen valvonnan eli tarkastuskäytien tehokkuudesta alkoholivalvonnassa. Tuotevalvontakeskus katsoo, että tarkastusten määrää tulisi lisätä nykyisestä, vuosittain noin 20 % luvanhaltijoista valtakunnallisesti kattavasta tasosta. Omassa toimintasuunnitelmassaan vuosille 2003–2006 se on asettanut tavoitteeksi kaikkien luvanhaltijoiden vuosittaiset tarkastukset.

Etelä-Suomen lääninhallituksessa, jonka alueella tarkastusten kattavuus on viime vuosina ollut 10–13 %, on myös koettu, että tarkastusten määrää tulisi nostaa. Toisaalta lääninhallituksessa tuotiin esiin, että fyysisen valvonnan vaikuttavuus on koettu heikkona suhteessa sen vaatimiin panostuksiin. Fyysisen valvonnan kohdentamisesta päätettäessä onkin pyritty tehostamaan rekisterien hyväksikäyttöä erityisen riskialttiiden ja ongelmallisten kohteiden havaitsemiseksi.

Fyysinen valvonta koetaan laajemminkin tehottomaksi erityisesti vähittäismyynnin valvonnan näkökulmasta, sillä ostotapahtuma on nopea ja riketilanteisiin puuttuminen tarkastuksilla on vaikeaa ja satumanvaraista. Lisäksi voimassa olevilla, lupahallintoa koskevilla säännöksillä ei koeta voitavan vaikuttaa kioski- ja huoltoasemamyyniin tai pieniin yhden myyjän myymälöihin, joita pidetään riskialttiina alaikäisille myynnin suhteen. Siksi omavalvontasuunnitelmat ja yhteistyö alan järjestöjen kanssa nähdään erityisen tärkeänä alkoholivalvonnan keinona vähittäismyynnin osalta. Toisaalta jokin määrä viranomaisvalvontaa katsotaan tarpeelliseksi omavalvonnan toimivuuden varmistamiseksi.

Haastattelujen perusteella alkoholivalvonnan nykyinen melko voimakas painottuminen anniskelun valvontaan johtuu osin siitä, että tarkastuksilla on helpompi päästä käsiksi anniskelussa tapahtuviin rikkeisiin. Tilastoidusta alkoholista kuitenkin yli 80 % ostetaan vähittäismyynnistä ja anniskellun alkoholin osuus on vähentynyt. Samalla lainsäädännössä on viime aikoina kiinnitetty enemmän huomiota nimenomaan anniskeluluvan myöntämiseen.

Päätelmät. Alkoholivalvonnan vaikuttavuuden selvittämisessä keskeinen ongelma on se, että on hyvin vaikea luotettavasti arvioida, millainen tilanne olisi ilman lupa- ja valvontajärjestelmää. Alkoholilaissa määritellään sekä hyvin laaja-alainen periaatteellinen tavoite ehkäistä alkoholista aiheutuvia haittoja kulutusta ohjaamalla että melko täsmälliset keinot, joilla tavoitteeseen pyritään. Lain taustatöissä ei kuitenkaan ole täsmennetty sitä, missä määrin annetuilla keinoilla katsotaan voitavan vaikuttaa tavoitteen saavuttamiseen.

Alkoholivalvonnan vaikuttavuudesta ei ole tehty varsinaista ulkopuolista arviota. Vaikuttavuuden arviointi nojaakin pitkälle tulosso-
pimuksissa esitettyjen vaikuttavuustavoitteiden toteutumisen ar-
vioinnille. Tulossopimuskäytännöissä on tapahtunut kehitystä, mutta
edelleenkin tavoitteita ei usein ole saatettu mitattavaan tai muutoin
toteutumisen arvioimisen mahdollistavaan muotoon tai tavoitteiden
toteutumisesta ei selkeästi raportoida.

Toiminnan ohjauksen kannalta ongelmallista on myös se, että al-
koholivalvonnan eri keinojen vaikuttavuuden ja tehokkuuden ar-
viointia ja vertailua ei ole tehty. Alkoholihallinnossa onkin erilaisia
näkömymiä erityisesti fyysisen valvonnan eli tarkastuskäyntien teh-
okkuudesta. Alkoholihallintoviranomaiset pitävät erityisesti vähit-
täismyyntiä koskettavia lupahallinnon ja muun valvonnan keinoja
riittämättöminä. Valvonnan kokonaisvaikuttavuuteen liittyvä ongel-
makohta on huomion kohdistuminen anniskeluvalvontaan samalla
kun kulutetusta alkoholista yli 80 % ostetaan vähittäismyyntistä.

Alkoholivalvonnan keinoja on pyritty laajentamaan, mistä esi-
merkkejä ovat harmaan talouden valvonta, elinkeinonharjoittajien
omavalvonta, alue- ja kuntayhteistyö sekä tiivistyvät yhteydet ehkäi-
sevään päihdetyöhön. Toimintatapojen uusiutuminen tekee entistä
tarpeellisemmaksi arvioida alkoholivalvonnan keinojen käyttöä ko-
konaisuutena. Sosiaali- ja terveysministeriön tulisi alkoholivalvontaa
johtavana ja ohjaavana ministeriönä huolehtia siitä, että hallin-
nonalalla arvioidaan ja vertaillaan alkoholivalvonnan käytettävissä
olevien keinojen vaikuttavuutta, ja että eri keinoja sekä keinoyhdis-
telmiä hyödynnetään parhaalla mahdollisella tavalla tavoitteiden saa-
vuttamiseksi.

Samalla on huomattava, että alkoholivalvonta on vain yksi alko-
holipolitiikan keino ja alkoholivalvonnan onnistuminen on yhteydes-
sä myös siihen, miten johdonmukaisen kokonaisuuden valvonta
muodostaa muiden alkoholipoliittisten keinojen kanssa. Vuonna
2003 valmistunut kansainvälinen tutkimus alkoholivalvonnan eri
toimintalinjoista tehdyistä vaikuttavuusarvioinneista antaa hyvän pe-
rustan vastaavanlaisen analyysin tekemiseen myös kotimaisten alko-
holipoliittisten toimien vaikutuksista.

3.1.2 ALKOHOLIVALVONNAN RESURSSIEN MÄÄRITTELY

Tavoite. Alkoholivalvonnan järjestämisessä tarvittavat resurssit tulee ennakoida suunnittelussa riittävällä tarkkuudella. Resurssitarpeen arvioinnin tulee perustua toiminnan suunnitteluun. Tarkastuksessa on arvioitu, miten resurssitarpeen ennakoinnissa on onnistuttu.

Havainnot. Alkoholivalvonnan menot rahoitetaan Tuotevalvontakeskuksen toimintamenoihin myönnettävästä määrärahadista (talousarviomomentti 33.09.21) ja lääninhallitusten toimintamenoihin myönnettävästä määrärahadista (26.05.21). Sosiaali- ja terveysministeriö tekee lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastojen kanssa tulos sopimuksen, jossa myös todetaan, mitkä voimavarat kukin lääninhallitus osoittaa sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tehtävien toteuttamiseen. Sosiaali- ja terveysministeriö ei kuitenkaan voi suoraan vaikuttaa lääninhallitusten voimavarojen määrään, koska lääninhallitusten määrärahat myönnetään talousarviossa sisäasiainministeriön pääluokasta.

Pelkästään alkoholivalvontaan suunnattujen menojen selvittämistä vaikeuttaa se, että alkoholivalvonta on vain osa Tuotevalvontakeskuksen ja lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastojen toimintaa, eivätkä alkoholivalvonnan menot käy suoraan ilmi talousarvioesityksestä. Sama koskee osittain myös valvonnan tuloja. Lupa- ja valvontamaksut on Tuotevalvontakeskuksen osalta bruttobudjetoitu momentille 12.33.09 yhdessä eräiden kemikaalihallinnon tuottojen kanssa. Käytännössä kemikaalihallinnon tulot ovat kuitenkin olleet niin vähäiset, että momentin tulot koostuvat alkoholihallinnon lupa- ja valvontamaksuista. Lääninhallitukset taas nettouttavat julkisoikeudellisten suoritteidensa tuotot toimintamäärärahoihinsa.

Alkoholivalvonnan tulojen ja menojen selvittäminen perustuu siten pitkälle toimintayksiköiden kustannuslaskentatietoihin. Tietojen saatavuutta ja vertailtavuutta heikentävät toimintayksiköiden erilaiset työajan seurannan ja kustannuslaskennan käytännöt sekä se, että alkoholivalvonnan resursseista ja niiden käytöstä ei ole ollut olemassa yhtenäistä dokumenttia. Tuotevalvontakeskus on vuodesta 2000 toiminut itsenäisenä tilivirastona ja tekee omalta osaltaan tilinpäätöksen. Kukin lääninhallitus toimii niin ikään tilivirastona. Lääninhallitusten tilinpäätöstietojen yksityiskohtaisuus kuitenkin vaihtelee, eivätkä alkoholihallinnon tulot ja menot näy niissä eriteltyinä. (Kustannuslaskentaa käsitellään tarkemmin luvussa 3.2.8).

Alkoholivalvonnan menot koostuvat pääasiassa toimintayksikkötasolla hyvin ennakoitavista henkilöstökustannuksista. Tuotevalvontakeskuksen alkoholivalvontaan kohdistamat henkilöstöresurssit ovat vuodesta 1998 kasvaneet muutamalla henkilötyövuodella, mikä johdetaan pääasiassa talousarvioesityksissä harmaan talouden torjuntaan suunnatuista lisäviroista. Vuonna 2002 Tuotevalvontakeskuksessa alkoholin aiheuttamien haittojen ehkäisyn tulosalueelle suunnattiin yhteensä 33 henkilötyövuotta, joista noin 21 henkilötyövuotta alkoholihallinto-osastolle. Loput noin 12 henkilötyövuotta suunnattiin alkoholin tuotevalvontayksikköön, jonka toimintaa on rajattu tämän tarkastuksen ulkopuolelle⁴. Lääninhallituksissa alkoholivalvontaan kohdennettujen henkilötyövuosien määrä on vuosittain hieman vaihdellut. Vuonna 2002 alkoholivalvontaan suunnattiin niissä yhteensä noin 35 henkilötyövuotta.

Alkoholihallintotehtävien alueellistamista suunnitellut työryhmä on kerännyt sekä Tuotevalvontakeskukselta että lääninhallituksilta alkoholivalvonnan maksullisen toiminnan tulo- ja kustannustietoja vuodelta 2002. Niiden perusteella alkoholivalvonnan kustannukset olivat yhteensä noin 3,6 miljoonaa euroa. Lisäksi Tuotevalvontakeskuksen kustannuslaskennan perusteella sen alkoholivalvontaan liittyvien maksuttomien suoritteiden kustannukset olivat noin 440 000 euroa. Tähän lukuun sisältyy myös tuotevalvonnan osuus. Toiminnan tulot olivat noin 3,5 miljoonaa euroa.

Taulukko 7. Alkoholivalvonnan maksullinen toiminta 2002.

	Lupa- ja valvontamaksutulot	Vastaavat kustannukset	Yli- / alijäämä
Tuotevalvontakeskus	1 936 000	1 528 000	+ 408 000
Lääninhallitukset	1 539 000	2 047 000	- 508 000
Yhteensä	3 475 000	3 575 000	- 100 000

Lähde: Eräiden alkoholihallintotehtävien alueellistamista valmistelleen työryhmän mietintö 26.9.2003.

⁴ *Tarkastuksen ulkopuolelle on rajattu alkoholivalvonnan kokonaisuuteen kuuluvat tuotevalvonta, alkoholin mainonnan valvonta sekä Alkon valvonta. Tuotevalvontayksikön tehtävinä on käsitellä alkoholijuomien valmistusta, maahantuontia, maastavientiä, tukkumyyntiä, ja käyttölupa perustuvaa käyttöä koskevat lupa- ja valvonta-asiat sekä alkoholijuomien tuotevalvonta- ja pakkausmerkintäasia. Tarkastuksen rajauksesta ks. luku 2.1.1.*

Työryhmän selvityksen perusteella Tuotevalvontakeskuksen ja lääninhallitusten alkoholijuomien anniskelu- ja vähittäismyyntilupia koskeva maksullinen toiminta oli kokonaisuudessaan noin 3 % alijäämäistä siten, että Tuotevalvontakeskus oli merkittävästi ylijäämäinen ja lääninhallitukset vastaavasti kokonaisuutena alijäämäisiä (Eräiden alkoholihallintotehtävien alueellistamista valmistelleen työryhmän mietintö 26.9.2003).

Tuotevalvontakeskus on perinyt maksut myöntämistään luvista sekä niiden valvonnasta sosiaali- ja terveysministeriön maksupäätösasetuksen ja lääninhallitukset sisäasiainministeriön maksupäätösasetuksen nojalla. Perityt maksut ovat olleet eri lupaviranomaisten osalta erisuuruiset.⁵ Valvontamaksujen periminen on jaettu lupatoimivallan mukaisesti niin, että Tuotevalvontakeskus on perinyt A- ja B-lupien ja lääninhallitukset C- lupien haltijoilta valvontamaksut huolimatta siitä, että lääninhallitukset ovat pääasiassa vastanneet kaikesta fyysisestä valvonnasta. Tuotevalvontakeskus on kuitenkin vastannut yhteisessä käytössä olevan alkoholielinkeinorekisterin ylläpidosta ja kehittämisestä. Perittyjen lupa- ja valvontamaksujen määrää on pystytty ennakoimaan melko hyvin edellisten vuosien tietoihin perustuen.

Anniskelu- ja vähittäismyyntihallinnon lupatehtävien siirtämistä valmistelleen työryhmän keräämien tietojen perusteella alkoholihallinnon lupa- ja valvontamaksutulot vastaavat kokonaisuutena jokseenkin maksullisen toiminnan menoja. Tehtävien siirron mukana kaikki vastaavat lupa- ja valvontamaksutulot siirtyisivät lääninhallituksille. Samalla Tuotevalvontakeskuksen maksullisen toiminnan ylijäämä poistuu. Työryhmä ehdottaa, että kerättyjen maksujen tulee edelleen kattaa sekä Tuotevalvontakeskukselle jäävien toimintojen (eräät harmaan talouden torjunnan asiantuntijatehtävät, alkoholielinkeinorekisterin ylläpito ja kehittäminen sekä mainontaan liittyvät tehtävät) että lääninhallitusten alkoholivalvonnasta aiheutuvat kustannukset. Lääninhallitusten tulee osoittaa alkoholiasioiden hoitamiseen maksutuloja vastaavat lisäykset. Työryhmän selvityksen mukaan lääninhallituksiin siirtyvät tehtävät vastaavat noin kymmenen henkilötyövuoden panosta ja Tuotevalvontakeskukselle jäävät tehtävät, mu-

⁵ *Anniskeluluvissa, joiden osalta lainsäädäntö on lähes identtinen A- ja B-lupien sekä C-lupien suhteen, Tuotevalvontakeskuksen päätöksistä on peritty huomattavasti korkeampaa hintaa kuin lääninhallitusten tekemistä C-lupapäätöksistä.*

kaan lukien lisääntyvät lääninhallitusten ohjaukseen liittyvät tehtävät, noin 5,5 henkilötyövuotta.

Tuotevalvontakeskuksen ja lääninhallitusten tehtävät poikkeavat toisistaan, mistä johtuen niiden resursoinnin vertailukin on vaikeaa. Työryhmän tiedonkeruussa ei ole aivan täsmällisesti määritelty sitä, mikä työpanos lasketaan maksullisen toiminnan piiriin. Lääninhallitusten osalta mukaan on ilmeisesti laskettu koko alkoholihallintoon kohdistettu työpanos, kun taas Tuotevalvontakeskuksen kohdalla rajaus on ollut täsmällisemmin lupa- ja valvontatehtäviin kohdistuva. Epäselväksi jää, onko esimerkiksi koulutukseen tai muuhun yhteistyötahojen kanssa toimintaan suunnattu työpanos laskettu yhteneväällä tavalla.

Työryhmä ei käsitellyt erityisesti eri lääninhallitusten maksullisen toiminnan kustannusvastaavuutta. Yhdistettäessä työryhmän keräämät tiedot lääninhallitusten lupa- ja valvontamaksutuloista ja niiden ilmoittamista kustannusvastaavuuden menoista (ks. taulukko 8), näyttää siltä, että alkoholivalvonnan resursoinnissa on merkittäviä eroja lääninhallitusten välillä. Tämä herättää kysymyksiä myös maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuden toteutumisesta. Kuten edellä on tuotu esiin, kustannustietojen täsmällisyys ja vertailtavuus on kuitenkin ongelmallista.

Taulukko 8. Lääninhallitusten alkoholivalvonnan maksullinen toiminta 2002 (1 000 €).

	Etelä-S	Länsi-S	Itä-S	Oulu	Lappi
Lupa- ja valvontamaksut	506	516	194	245	85
Kustannukset	569	766	430	132	149
Erotus	-63	-250	-236	113	-64

Lähde: Koonti lääninhallitusten vastauksista 22.4.2003, alkoholihallinnon tehtäväsiirtoryhmän tarvitseman tiedon keruu.

Tarkastuksessa pyrittiin arvioimaan lääninhallitusten resurssien ja toiminnan suunnittelun välistä yhteyttä karkealla tasolla suhteuttamalla lääninhallitusten menoja alueen luvanhaltijoiden määriin (taulukko 9). Jaettaessa lääninhallitusten ilmoitetut kustannukset läänin alueella voimassa olevien anniskelu- ja vähittäismyyntilupien määrällä, lääninhallitusten panostukset vaihtelivat 95 eurosta 198 euroon luvanhaltijaa kohti.

Taulukko 9. Lääninhallitusten alkoholivalvonnan kustannukset suhteessa lupamääriin 2002.

	Etelä-S	Länsi-S	Itä-S	Oulu	Länsi
Kustannukset 1 000 €	569	766	430	132	149
Lupamäärä	5 991	5 842	2 170	1 391	965
Kustannukset, €/lupa	95	131	198	95	154

Lähteet: Eräiden alkoholihallintotehtävien alueellistamista valmistelleen työryhmän mietintö 26.9.2003 ja Tuotevalvontakeskus, yhteenveto lääninhallitusten alkoholihallintotoiminnasta v. 2002.

Kerätyt tiedot lääninhallitusten menoista perustuvat kunkin lääninhallituksen kustannuslaskentaan, joiden käytännöissä on eroja. Päätelmä läänien välisistä resursointieroista kuitenkin vahvistuu, kun tarkastellaan lääninhallitusten lupahallinnon tehtävämääriä suhteessa henkilötyövuosimääriin (taulukko 10). Koska lupatehtävien hoitamista pidetään toiminnassa ensisijaisena, resursoinnilla on vaikutuksia muuhun toimintaan käytettävissä oleviin voimavaroihin. Samalla on silti syytä huomata, että tarkastuskäyntien määrään vaikuttavat käytettävissä olevien resurssien lisäksi myös näkemykset käyntien suuntaamisesta ja tehokkuudesta (ks. edellä luku 3.1.1). Resursseja suunnataan myös eri tavoin koulutus- ja projektitoimintaan. Tehdyissä haastatteluissa lääninhallitusten erilaisen resursoinnin taustalla nähtiin pitkälle historialliset ja toiminnan uudelleen organisoimisiin liittyvät syyt.

Taulukko 10. Lääninhallitusten lupa- ja valvontatehtävät sekä henkilötyövuodet 2002.

	Etelä-S	Länsi-S	Itä-S	Oulu	Lappi
Voimassa olevia lupia/ henkilötyövuosi	611	487	293	556	483
Lupatehtäviä/ henkilötyövuosi	144	105	66	121	105
Tarkastusprosentti (käyntiä/lupamäärä)	13 %	16 %	40 %	23 %	20 %

Lähde: Lääninhallitusten alkoholivalvonnan toimintakertomukset ja Tuotevalvontakeskuksen selvitys 10.2.2004.

Jos Tuotevalvontakeskuksen keräämät lupa- ja valvontamaksut suunnataan lääninhallituksille alkoholivalvontaan, lääninhallitusten

erot resurssien määrässä suhteessa lupien määrään tasoittunevat jonkin verran. Silti lääninhallitusten välille jää edelleen merkittäviä eroja (taulukko 11).

Taulukko 11. Lääninhallitusten alkoholivalvonnan kustannukset suhteessa lupamääriin, arvio tehtäväsiirron jälkeen (vuoden 2002 tiedoin).

	Etelä-S	Länsi-S	Itä-S	Oulu	Lappi
Kustannukset, 1 000 €	1 402	1 428	632	270	251
Lupamäärä	5 991	5 842	2 170	1 391	965
Kustannukset, €/lupa	234	244	291	194	260

Lähde: Eräiden alkoholihallintotehtävien alueellistamista valmistelleen työryhmän mietintö 26.9.2003 ja Tuotevalvontakeskus, yhteenveto lääninhallitusten alkoholihallintotoiminnasta v. 2002.

Päätelmät. Alkoholivalvonnan toimeenpano on hajautettu Tuotevalvontakeskukselle ja kuudelle lääninhallitukselle, jotka suunnittelevat resurssiensa käyttönsä hyvin itsenäisesti. Valvontaan käytetyistä resursseista ei ole kerätty kaikki toimijat kattavia yhteenvetotietoja. Eri toimintayksiköiden välistä tehokkuutta ei myöskään ole pyritty selvittämään. Tuotevalvontakeskuksen toimintavaltuudet ovat poikenneet lääninhallitusten vastaavista ja tulevat tehtävien siirron myötä edelleen eriytymään, joten näiden toimijoiden välinen vertailu on hankalaa. Lisäksi kustannuslaskennan ja työajan seurannan menettelyt ovat toimintayksiköissä erilaiset.

Lupatehtävien siirtoa valmistellut työryhmä on kerännyt tietoja Tuotevalvontakeskuksen ja lääninhallitusten lupa- ja valvontamaksutuloista sekä toiminnan kustannuksista vuodelta 2002. Kerättyjen tietojen perusteella Tuotevalvontakeskus on ollut maksullisessa toiminnassaan ylijäämäinen ja lääninhallitukset yhteensä vastaavissa määrin alijäämäisiä.

Lääninhallitusten välillä on merkittäviä eroja lupamääriin suhteutetuissa alkoholivalvonnan kustannuksissa sekä maksullisen toiminnan kustannusvastaavuudessa. Vaikka lääninhallitusten kustannus- ja työaikatiedot eivät ole täysin vertailukelpoisia, näyttää ilmeiseltä, että eri lääninhallitusten alueella alkoholihallinnon lupa- ja valvontatehtäviin kohdistetaan niin vaihtelevasti resursseja, että sen seurauksena myös suoritteiden määrä ja toiminnan laajuus vaihtelevat.

Kerätyt tiedot osoittavat maksullisen toiminnan kustannusvastaavuudessa olevan ongelmakohtia. Tehtävien siirtyessä näiltä osin kokonaan lääninhallituksille tähän tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Tehdyissä haastatteluissa lääninhallitusten resursoinnin taustalla nähtiin pitkälle historialliset ja toiminnan uudelleen organisoimisiin liittyvät syyt. Vaikka resurssitietojen vertailu on tiedon tuottamisen ja keräämisen epäyhdensuuntaisuuden ja vakiintumattomuuden takia vaikeaa, lääninhallitusten väliset erot resursseissa ja eri suoritteissa ovat ilmeisesti huomattavat. Alkoholivalvontaan suunnattujen resursien kokonaistasoa sekä lääninhallitusten välisiä eroja tulisikin perustella nykyistä paremmin. Erot tulisi myös huomioida siirrettäessä Tuotevalvontakeskuksen lupatehtäviä ja resursseja lääninhallituksille.

3.1.3 ALKOHOLIVALVONNAN OHJAUS

Tavoite. Alkoholivalvonnan toimintakeinot on pitkälle määritelty alkoholilaisissa. Laki ja siihen liittyvät asetukset jättävät kuitenkin toimijoille harkintavaltaa keinojen käytössä ja suuntaamisessa sekä uusien toimintamuotojen kehittämisessä olemassa oleviin keinoihin pohjautuen. Tarkastuksessa on arvioitu, miten eri ohjausmuodoilla – valtioneuvoston periaatepäätökset, hallinnonalan strategiat ja tulosohtaus – on vaikutettu alkoholivalvonnan toimintalinjausten valintaan sekä miten hyvin koordinoitua ohjaus on ollut.

Havainnot. Alkoholihallintoa koskeva poliittinen ohjaus on pitkään ollut melko hajanaista. Alkoholihaittojen ehkäisyä on 2000-luvulla sivuttu hallitusohjelmissa sekä lukuisissa valtioneuvoston periaatepäätöksissä.⁶ Ensimmäinen yleinen valtioneuvoston periaatepäätös alkoholipolitiikan linjauksista on annettu 9.10.2003 ja siinä on pyritty viemään pidemmälle aiempien linjausten keskeiset asiat. Päätöksen tavoitteena on vähentää alkoholista lasten ja perheiden hyvinvoinnille aiheutuvia haittoja sekä riskikäytöstä aiheutuvia haittoja. Lisäksi tavoitteeksi on asetettu alkoholin kokonaiskulutuksen kääntäminen laskuun. Periaatepäätös valtuuttaa valmistelemaan vuosille 2004–2007 alkoholiohjelman, jossa kaikki käytettävissä olevat keinot

⁶ *Periaatepäätös alkoholipolitiikan linjauksesta mainitsee periaatepäätökset Terveys 2015 -kansanterveysohjelmaksi (17.5.2001), terveydenhuollon tulevaisuuden turvaamiseksi (11.4.2002) sekä sosiaalialan tulevaisuuden turvaamiseksi (2.10.2003), sekä alkoholipolitiikan linjauksiin vaikuttavina lisäksi Maailman Terveysjärjestön ja Euroopan unionin suositukset, julistukset ja ohjelmat. Alkoholipolitiikkaa on pohtinut myös erillinen Alkoholipolitiikka 2000 -työryhmä, jossa oli mukana elinkeinoelämän edustus.*

ja kaikki toimijat – valtio, kunnat, järjestöt ja elinkeinoelämä – kootaan yhteen. Ohjelmaa toteutetaan vapaaehtoisin kumppanuussopimuksin.⁷

Eri alkoholipoliittisten linjausten suorat yhteydet alkoholivalvontaan ovat olleet vähäisiä. Alkoholivalvontaa ei sellaisenaan juuri mainita valtioneuvoston periaatepäätöksissä tai hallinnonalan strategiasuunnitelmassa. Tuotevalvontakeskuksen tulossopimuksen vaikuttavuustavoitteissa nojaudutaan Terveys 2015 -kansanterveysohjelman sisältämään linjaukseen, jonka mukaan terveysturvallista tuotavaa elinkeinotoimintaa, kuten alkoholielinkeinoa, säännellään, ja elinkeinoa pyritään kannustamaan mukaan terveyshaittojen rajoittamiseen muun muassa itsevalvonnan keinoin.

Sosiaali- ja terveysministeriön neljästä strategisesta linjauksesta on terveyden ja toimintakyvyn edistäminen, erityisesti lasten ja nuorten osalta, sekä syrjäytymisen ehkäisy ja hoito esitetty sekä Tuotevalvontakeskuksen että lääninhallitusten tulossopimuksissa vaikuttavuustavoitteiden perustana olevina linjauksina. Strategiassa myös käsitellään laajemmin päihdetilanteen (alkoholi ja huumeet) hallintaa ja korostetaan tiivistyvää yhteistyötä ehkäisevän päihdetyön, sosiaali- ja terveystalouden ja kontrollitoimien välillä, joista viimeksi mainittujen käyttöalan arvioidaan vähenevän.

Alkoholihallintoviranomaisia koskevia konkreettisia toimitasuosituksia on sisällytetty sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmaan (TATO)⁸ sekä kansalliseen alkoholiohjelmaan vuosille 2001–2003 (2000-luvun alkoholiohjelma – Yhteistyötä ja vastuuta). Toimenpidesuositukset liittyivät paikallisen päätösvallan lisäämiseen alkoholihallinnossa, lasten ja nuorten tilojen alkoholittomina pysymiseen, omavalvontakokeiluihin sekä koulutus- ja tiedotusmateriaalin tuottamiseen kuntien varhaisnuoriin suunnatun ehkäisevän päihdetyön tueksi. Molempien ohjelmien pääasiallinen kohde oli kuitenkin muu kuin alkoholivalvonta.

⁷ Valtioneuvoston periaatepäätös alkoholipolitiikan linjauksista, Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä 2003:6.

⁸ Tavoite- ja toimintaohjelma on valtioneuvoston hyväksymä ohjelma, jossa valtioneuvosto määrittelee neljäksi vuodeksi sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistavoitteet, tarvittavat toimenpidesuositukset ja niiden toteuttajat. Tavoite- ja toimintaohjelma 2000 -2003. Ohjelma suuntautuu voimakkaimmin kuntiin, mutta sisältää myös hallituksen toimenpiteitä kunnille osoitettujen tavoitteiden tukemiseksi. Toimintaohjelma päivitetään vuosille 2004 -2007.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan toimintaa ja kehittämistä ohjaavien eri ohjelmien väliset suhteet ovat olleet jossain määrin epäselvät. Yleinen havainto on, että suunnitelmallisen koordinaation puutteesta huolimatta eri ohjelmien tavoitteet ovat pääosin samansuuntaisia ja saattavat sisältää osin samoja toimenpiteitä (VTV 40/2002, s. 17). Kääntöpuolena on, että ohjelmat eivät yleisyydessään ohjaa toimintaa tehokkaimmalla mahdollisella tavalla.

Tuotevalvontakeskuksen toiminnassa painotettu harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunta pohjautuu myös valtioneuvoston periaatepäätöksiin ja -ohjelmiin. Tuotevalvontakeskus on osallistunut alan viranomaisyhteistyöhön vuodesta 1996 lähtien. Valtioneuvosto on tehnyt periaatepäätökset vastaavista toimenpideohjelmissa myös vuosina 1998 ja 2001. Toimenpideohjelmien ohjaava vaikutus on perustunut erityisesti ohjelmien kautta Tuotevalvontakeskukselle myönnettyihin lisähenkilöstöresursseihin. Lääninhallitukset osallistuvat työhön erityisesti harmaan talouden kohdalla osana lupahallintoa ja valvontaa.

Sosiaali- ja terveysministeriön Tuotevalvontakeskusta ja lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastoja koskevassa tulostavoituksessa sovitut tulostavoitteet ovat heijastaneet poliittisen tason ohjauksessa esiintyneitä teemoja, joiden konkretisointi tulostavoitteissa on kuitenkin ollut jossain määrin ongelmallista. Keskeiset teemat tai vaikuttavuustavoitteet ovat tiivistetysti olleet nuorten alkoholinkäytön ehkäiseminen ja elinkeinonharjoittajien vastuullisen toiminnan varmistaminen. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi on pyritty sekä käyttämään perinteisiä lupahallinnon ja siihen liittyvien tarkastusten keinoja että kehittämään näihin pohjautuvia uusia toimintamuotoja, elinkeinonharjoittajien omavalvontaa, harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa sekä paikallisen vaikuttamisen eli pääasiassa kuntien roolin korostamista. Tavoitteita asetettaessa keinojen tavoiteltu tehokkuus ja vaikuttavuus ovat jääneet pitkälti avoimeksi.

Alkoholivalvonnassa lakisäätöiset lupa- ja valvonta-asiat muodostavat edelleen toiminnan ytimen. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan strategisen ohjauksen tasolla tämä ydin ei juuri näy suoraan. Lisäksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunta on näyttäytynyt poliittisesti toivottavana, mutta sosiaali- ja terveysministeriön alkoholipolitiikan linjauksista hieman erillisenä toimintana. Osin näistä syistä erityisesti Tuotevalvontakeskuksessa tulostavoituksen on koettu koskevan hyvin kapeaa osaa toiminnasta. Samoin mm. kansallisten alkoholiohjelmien ohjausvaikutus Tuotevalvontakeskuksessa on jäänyt melko pieneksi ohjelmien painottuessa uusien toimin-

tamuotojen etsimiseen kuntien ja järjestöjen kanssa. Tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen perusteella sekä ministeriössä että Tuotevalvontakeskuksessa koetaankin tulosohjauksen toimivan puutteellisesti.

Tuotevalvontakeskuksessa käsitellään noin 6 000 lupa-asiaa vuodessa ja se on työmäärältään ollut selvästi lupaviranomainen. Alkoholivalvonnassa on etsitty uutta alkoholihaittojen ehkäisemisen linjaa lupaviranomaistoiminnan sekä yhteistyöhön ja vaikuttamiseen pohjautuvien "pehmeämpien" toimintakeinojen välillä. Linjan hakemisessa on ollut jossain määrin näkemyseroja ministeriön ja Tuotevalvontakeskuksen välillä. Erityisesti tämä on näkynyt lupatehtävien siirtoa ja sen aikataulua koskevassa keskustelussa.

Tehtävien siirrolla lääninhallituksille tavoitellaan alueellisuutta ja toimivaltuuksien selkeyttämistä. Taustalla on lisäksi ajatus siitä, että lääninhallituksissa on luontevaa kehittää alkoholivalvonnan yhteyksiä ehkäisevään päihdetyöhön, koulutoimeen ja poliisiin, koska lääninhallituksilla on myös näitä toimintoja koskevia tehtäviä. Toisaalta lupahallinnon ja valvonnan yhdenmukaisuuden odotetaan paranevan vapauttamalla Tuotevalvontakeskuksen resursseja lääninhallitusten hallinnolliseen ohjaukseen.

Tuotevalvontakeskus suhtautuu tehtävien osittaiseen siirtoon myönteisesti, mutta olisi halunnut edetä hitaammalla aikataululla. Keskus on huolestunut erityisesti harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan tehokkuudesta sanktiovallan siirtyessä lupatehtävien mukana lääninhallituksille, sekä lääninhallitusten resurssien käytöstä, jota se pitää jo nyt monin paikoin valvonnan tarpeisiin riittämättömänä.

Alkoholiohjelma vuosille 2004–2007 painottuu ennen kaikkea eri toimijoiden ja toimenpiteiden kokoamiseen alkoholihaittojen torjumiseksi. Ohjelma selkeyttäne alkoholivalvonnan ohjausta siten, että siinä vahvistetaan alkoholimarkkinoiden säätelyyn ja tilannekohtaisiin säännöksiin (alaikäisille ja päihtyneille myynnin ja anniskelun kiellot) pohjaavan alkoholipolitiikan edelleen tärkeä rooli. Säätelyn rinnalla korostetaan lakien valvonnan ja lainsäädännön tavoitteita tukevan toiminnan, kuten nuorten päihdetyön, merkitystä sekä lähiyhteisöjen ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä alkoholilupahallinnossa ja valvonnassa.

Ohjelman mukaan alkoholihallinnon voimavaroja aiotaan siirtää lupahallinnosta valvontaan. Tuotevalvontakeskuksen tehtävät painottuvat alkoholitietojärjestelmän ylläpitoon, lääninhallitusten ohjaamiseen lupa- ja valvontatehtävissä, kuntien ja lähiyhteisöjen vaikutusmahdollisuuksien kehittämiseen ja alkoholielinkeinojen kanssa teh-

tävään yhteistyöhön. Lääninhallitusten keskeisenä tehtävänä nähdään paikallistasolla kuntien, järjestöjen ja elinkeinoelämän yhteistyön tukeminen ja kehittäminen. Lääninhallituksissa tullaan kokoamaan päihdetyöryhmä, jossa ovat edustettuina sosiaali- ja terveystieteiden osasto alkoholihallinto ja päihdetyö, sivistysosaston opetus- ja nuorisotyö, poliisiosasto sekä liikenneosasto. Vastuu koordinoinnista on sosiaali- ja terveystieteiden osastolla. Lääninhallitusten tekemän alkoholivalvonnan osalta ohjelmassa korostetaan erityisesti sen roolia osana ehkäisevän päihdetyön kokonaisuutta. (Alkoholiohjelma 2004–2007. Yhteistyön lähtökohdat 2004. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2004:7)

Päätelmät. Alkoholivalvonnassa voidaan kärjitetysti erottaa kaksi erityyppistä toimintalinjaa, jotka ovat osin seurausta eri tahoilta tulevasta ja eritasoisesta ohjauksesta. Alkoholipolitiikkaa käsittelevissä linjauksissa ovat painottuneet lasten ja nuorten hyvinvointi, kunta-, järjestö- ja viranomaisyhteistyö sekä ennalta ehkäisevä toimintatapa. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunta on tähän mennessä näyttänyt poliittisesti toivottavana, mutta sosiaali- ja terveysministeriön alkoholipolitiikan linjauksista hieman erillisenä toimintana, joka kuitenkin perustuu vahvasti perinteiselle lupa- ja tarkastustoiminnalle.

Alkoholivalvonnan ohjauksessa ei ole otettu täsmällisesti kantaa siihen, missä suhteissa näihin toimintalinjoihin panostetaan. Tämä näkyy myös tulosohjauksessa, jonka koetaan jääneen osin muodollisuudeksi. Myös muutoin linjaukset ovat jääneet niin yleiselle tasolle, että niistä ei ole ollut konkreettista tukea keinojen suuntaamista koskeviin ratkaisuihin. Suunnitelmissa ei ole perusteltu suunniteltua valvonnan tasoa, joka on ollut erilainen eri lääninhallituksissa.

Alkoholiohjelmassa vuosille 2004–2007 vahvistetaan, että alkoholimarkkinoiden säätelyllä ja tilannekohtaisilla säännöksillä on edelleen tärkeä rooli alkoholipolitiikassa. Lisäksi korostetaan lakien valvonnan ja lainsäädännön tavoitteita tukevan toiminnan merkitystä sekä paikallisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä alkoholilupa-hallinnossa ja valvonnassa. Ohjelman toteuttamisessa Tuotevalvontakeskuksen tehtävät painottuvat lupa- ja tarkastusasioiden ohjaamiseen ja rekisterin ylläpitoon, kun taas lääninhallitusten tehtävät painottuvat alkoholivalvonnan lisäämiseen ja kehittämiseen ehkäisevän päihdetyön suuntaan. Tehtävien painottaminen selkeyttää Tuotevalvontakeskuksen ja lääninhallitusten rooleja, mikä parantaa tulosohjauksen edellytyksiä.

3.2 Alkoholivalvonnan toimeenpanoprosessin näkökulma

Alkoholivalvonnan toimeenpanoprosessi koostuu toimeenpanon eri vaiheista. Tarkastusmallin mukaisesti alkoholivalvonnan toimeenpanon on katsottu käsittävän yhdeksän vaihetta: 1) toimeenpanon suunnittelu, 2) toimeenpanon organisointi, 3) henkilöresurssien hyödyntäminen toimeenpanossa, 4) toimeenpano, 5) toimeenpanon seuranta, 6) toimeenpanon dokumentointi, 7) toimeenpanon raportointi, 8) toimeenpanossa käytettyjen resurssien yksilöinti sekä 9) toimeenpanon valvonta ja arviointi.

Tarkastuksessa alkoholivalvonnan toimeenpanoprosessia on arvioitu vaiheittain. Kunkin vaiheen kohdalla tarkastuksessa on kuvattu vaiheen merkitystä alkoholivalvonnan toimeenpanossa, tuotu esiin vaihetta koskeva **tarkastustavoite** ja tarkastustavoitteen kannalta keskeiset **havainnot** sekä esitetty havaintoihin perustuvat, vaihetta koskevat **tarkastuspäätelmät**.

3.2.1 TOIMEENPANON SUUNNITTELU

Tavoite. Toimeenpanon suunnittelulla tarkoitetaan toimeenpanon toimintalinjasta ja siihen liittyvistä keskeisimmistä keinoista päättämistä. Tarkastuksessa on selvitetty, miten suunnittelu on alkoholivalvonnan järjestämisen osalta suoritettu ja miten valittuun toimintalinjaan on päädytty.

Havainnot. Alkoholivalvonnan keskeiset keinot, lupahallinto ja muu valvonta, on annettu lainsäädännössä. Näitä keinoja täydentävät harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunta, elinkeinonharjoittajien vapaaehtoisuuteen perustuva omavalvonta sekä paikallistason, erityisesti kuntien sitouttaminen alkoholivalvontaan. Uusia toimintamutoja on kehitetty osin valtioneuvoston periaatepäätösten ja osin muilta aloilta saadun esimerkin kautta. Vaikka käytettävissä olevat keinot on rajattu, hallinnossa tehtävälle suunnittelulle on jäänyt melko vapaat kädet päättää siitä, missä määrin eri keinoja käytetään.

Strategista ohjausta ja tulosohtoa on käsitelty edellä luvussa 3.1.3. Alkoholivalvonta on jäänyt melko vähälle huomiolle sosiaali- ja terveysministeriön strategisessa suunnittelussa, joskin tilanne on hieman muuttunut, kun kansallinen alkoholiohjelma vuosille 2004–2007 valmistui. Alkoholivalvonnan tulosohtauksessa ovat viime vuo-

sina korostuneet nuorison alkoholinkäytön ehkäiseminen, omavalvonta ja uusia toimintamuotoja koskevat, usein yhteistyötahojen kanssa toteutettaviin hankkeisiin tai projekteihin liittyvät tavoitteet. Lupahallintotehtävien uudelleenorganisointiin varautuvat tavoitteet ovat niin ikään toistuneet vuodesta toiseen tehtävien varsinaisen siirron pitkittyessä. Erillisiä selvityksiä tai työryhmiä koskevia tavoitteita lukuun ottamatta tavoitteet ovat olleet luonteeltaan yleisiä ja sinällään jättäneet lupaviranomaisille väljät valtuudet niiden toteuttamisessa. Tulossopimuksissa on myös luovuttu fyysisen valvonnan määrällisten tavoitteiden asettamisesta elinkeinonharjoittajien toiminnan valvonnalle.

Tuotevalvontakeskukselle on alkoholilaisissa osoitettu valvonnan, ja vuoden 2003 alusta lähtien myös lupahallinnon ohjaus. Ohjaus on luonteeltaan informaatio-ohjausta. Tuotevalvontakeskus on vuosittain lähettänyt lääninhallituksille ohjaavan kirjeen ja pyytänyt lomakkeella tulossopimukseen pohjautuvat kyseisen vuoden valvontasuunnitelmat sekä edellisen vuoden toimintakertomuksen. Asiakirjoja on käsitelty Tuotevalvontakeskuksen järjestämällä Alkoholihallinnon neuvottelupäivillä. Lyhyiden, 2–3 -sivuisten suunnitelmien ja toimintakertomusten pääasiallisena sisältönä ovat olleet tiedot valvontakäyntien määristä, valvonnan suorista kustannuksista ja henkilötyövuosimääristä. Tiedot ovat olleet pääosin numeromuotoisia. Lisäksi kertomuksissa on ollut vapaamuotoinen selvitys tulostavoitteiden saavuttamiseksi suunnitelluista ja tehdyistä muista toimenpiteistä, kuten elinkeinonharjoittajille järjestetystä koulutuksesta, tiedotuskampanjoista ja työkokouksista muiden viranomaisten kanssa. Suunnitelmissa ei ole perusteltu suunnitellun valvonnan määrää, joka on vaihdellut eri lääninhallituksissa. Valvonnan määrää tai sen läänikohtaisia eroja ei ole perusteltu myöskään Tuotevalvontakeskuksen asiakirjoissa.

Tuotevalvontakeskuksen ja lääninhallitusten oma sisäinen suunnittelu on muodoiltaan vaihtelevaa. Tuotevalvontakeskus ja Etelä-Suomen lääninhallitus ovat siirtyneet käyttämään BSC-viitekehikkoa. Etelä-Suomen lääninhallituksessa on vuodesta 2004 otettu käyttöön myös tulosityksikkökohtaiset ja henkilökohtaiset tulokortit. Itä-Suomen lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosastolla tulokorttien käyttöönotosta on keskusteltu, mutta toistaiseksi kortteja ei ole otettu käyttöön. Itä-Suomessa alkoholipoliittinen ryhmä on päättänyt lopettamaan laajempien ryhmätasoisien suunnitelmien ja toimintakertomusten tekemisen Tuotevalvontakeskukselle menevien raporttien lisäksi. Suunnitelmissa on täsmennetty se, mitä tulostavoit-

teiden toteuttamiseksi vuoden aikana pyritään tekemään. Erilaisten toimintavaihtoehtojen tarkastelua suunnitelmista ei ilmene.

Perinteiset ydintehtävät, lupahallinto ja tarkastukset sekä näihin liittyvä koulutus, muodostavat edelleen pääosan toiminnasta. Käsiteltävien lupien määrä on vuositasolla ollut kohtuullisen hyvin ennakoitavissa. Itä- ja Etelä-Suomen lääninhallitukset ovat melko hyvin pysyneet arvioimaan lupahallintasuoritteiden määrän, joka on ollut tasaisesti laskeva. Tuotevalvontakeskus ei ole suunnittelussaan kirjannut ennakoituja lupatehtävämääriä, mutta hakemusmäärät ovat nousseet tasaisesti. Lupahakemusten keskimääräinen käsittelyaika on sekä Tuotevalvontakeskuksessa että Itä- ja Etelä-Suomen lääninhallituksissa noin kuukausi. Käsittelyajoista esitetyt tiedot ovat eri suunnitelmissa ja toimintakertomuksissa jonkin verran ristiriitaisia.

Suunnittelun tavoitteissa näkyy eroja erityisesti tarkastuskäyntien määrissä. Vuodelle 2003 Etelä-Suomen lääninhallitus suunnitteli 684 valvontakäyntiä, joka vastaa noin yhtätoista prosenttia alueen luvanhaltijoista. Itä-Suomessa suunnitelmat olivat 855 tarkastuskäyntiä eli noin 37 prosenttia luvanhaltijoista. Muut lääninhallitukset sijoittuivat tälle välille. Tuotevalvontakeskus ei ole suunnitellut omien valvontakäyntiensä määrää, jotka liittyvät lähinnä harmaan talouden torjuntaan.

Tuotevalvontakeskuksen ohjauksessa tavoitteena on ollut lisätä lääninhallitusten suorittamien tarkastusten määrää. Itä-Suomen lääninhallituksessa suunnittelua on rakennettu pitkälle edellisen vuoden pohjalta, mutta anniskelun valvontakäyntien osalta on nojaututtu Tuotevalvontakeskuksen antamiin ohjeisiin tarkastaa kolmasosa paikoista pääasiassa ilta-aikaan. Myös vähittäismyynnissä pyritään siihen, että myyntipaikoissa käydään vähintään joka kolmas vuosi. Etelä-Suomen lääninhallituksen alueella tarkastuksia on tehty vähemmän. Tilannetta selittää se, että alueella on valvontakohteita huomattavasti Itä-Suomea enemmän, eikä tarkastuksia ole pidetty riittävän vaikuttavina suhteessa niihin tarvittaviin panostuksiin.

Elinkeinonharjoittajiin vaikuttamiseen tähtäävässä toiminnassa, viranomais- ja kuntayhteistyössä ja projektitoiminnassa eri yksiköiden suunnittelemat toimenpiteet ovat pääasiassa samantyyppisiä, mutta painotukset vaihtelevat. Esimerkiksi ehkäisevän päihdetyön projekteissa alkoholivalvonta on pääasiassa osallistujan eikä vetäjän roolissa, joten toiminta riippuu siitä, millaisia projekteja ja hankkeita on käynnissä. Lisäksi lääninhallitusten painotuksiin on vaikuttanut se, missä määrin alkoholihallinnolla on ollut resursseja osallistua muihin sosiaali- ja terveysosaston hankkeisiin. Tuotevalvontakeskuksen yhteistyöhankkeista keskeisin on ollut seutukuntakokeilu,

jossa paikallista näkökulmaa pyritään huomioimaan lupahallinnossa. Kokeiluun on suunnattu yhden henkilön työpanos. Omavalvontaan liittyvät projektit ovat viime vuosina olleet pääosin Tuotevalvontakeskuksen vetämiä. Sen sijaan esim. sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmaan (TATO), kansallisiin alkoholiohjelmiin tai Terveys 2015 -ohjelmaan liittyvät hankkeet ovat olleet selkeämmin ministeriön ohjaamia.

Lupa- ja valvontamaksujen kertymän ennakointiin on suunnitellussa kiinnitetty enemmän huomiota vasta viime vuosina. Alkoholivalvonnan menot ovat pääasiassa erilaisia henkilöstökustannuksia. Resursointia on käsitelty edellä luvussa 3.1.2.

Päätelmät. Lääninhallitusten toiminnan suunnitteluun on vaikuttanut toisaalta Tuotevalvontakeskuksen ohjaus alkoholivalvonnan lupa- ja tarkastusasioissa, toisaalta taas sosiaali- ja terveysministeriön suoraan ohjaamat, hallinnonalan laajojen ohjelmien toteuttamiseen liittyvät hankkeet. Ministeriön ohjaamat hankkeet ovat koskeneet kokonaisvaltaisemmin lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastoja. Kahdelta taholta lääninhallituksiin kohdistuva ohjaus edellyttää koordinaatiota ja yhteensovittamista.

3.2.2 TOIMEENPANON ORGANISOINTI

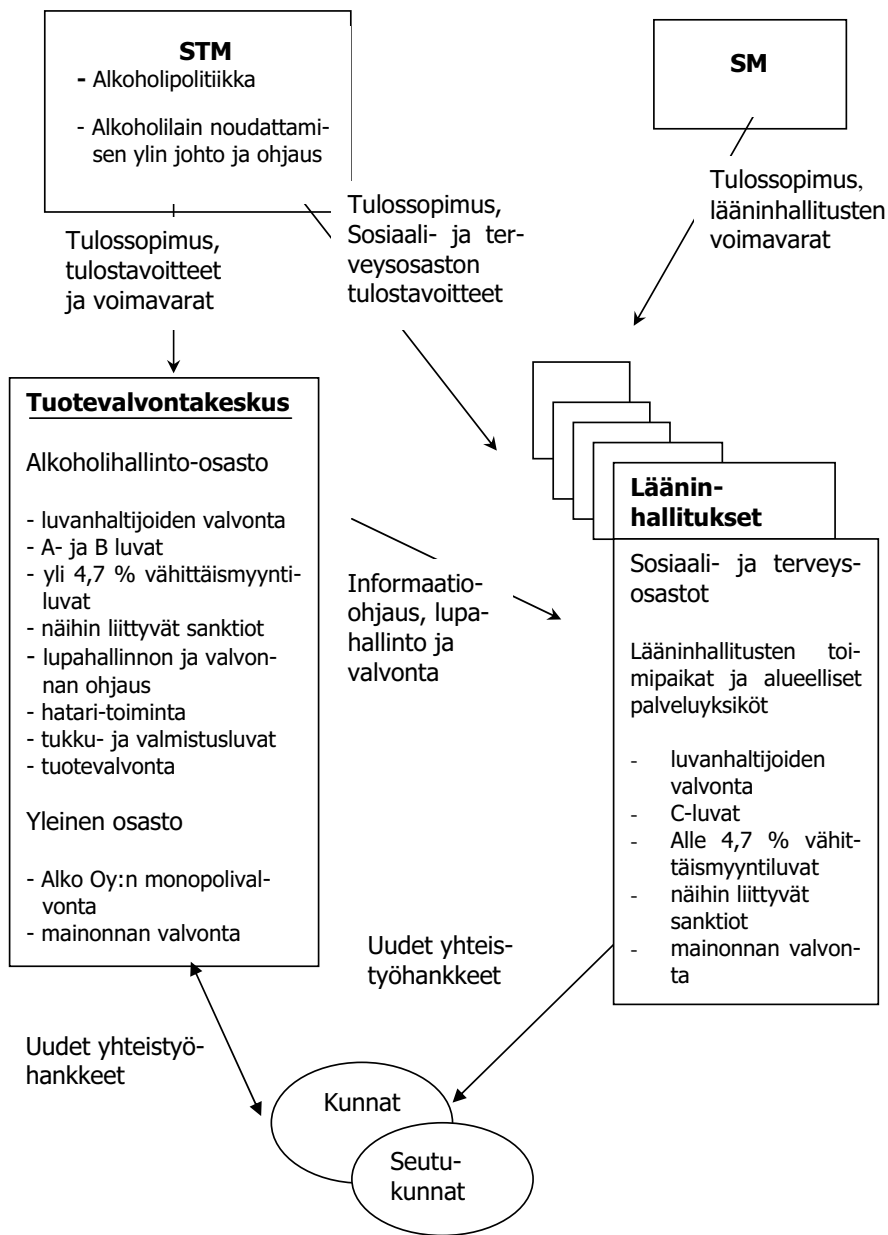
Tavoite. Toimeenpanon organisoinnilla varmistetaan toimeenpanon edellyttämien rakenteiden tarkoituksenmukainen toiminta. Tarkastuksessa on selvitetty, mahdollistaako alkoholivalvonnan organisoitapa asianmukaisen toimeenpanon ja turvaako organisointi toimeenpanon jatkuvuuden.

Havainnot. Vuoden 1994 alkoholilakia valmistellut työryhmä esitti, että Alkon viranomaistehtävät olisi vaiheittain siirretty kunnille. Esitys kaatui Kuntaliiton vastustukseen, kuntien ollessa haluttomia ottamaan vastaan uusia tehtäviä. Viranomaistehtävien siirto toteutettiin Alkolta Tuotevalvontakeskukselle ja lääninhallituksille. Tehtävien siirron tuloksena on syntynyt toiminnan ohjauksen ja toimeenpanon kannalta päällekkäisyyksiä sisältävä malli, joka on esitetty kuviossa 1.

Päätöksenteon siirtäminen paikallis- ja aluetasolle alkoholivalvonnassa nousi uudestaan esiin Valtioneuvoston periaatepäätöksessä

hallintopoliitiikan suuntaviivoista (16.4.1998).⁹ Alkoholilain 1.1.2003 voimaan tulleiden (764/2002) muutosten sekä alkoholijuomista ja väkiviinasta annetun asetuksen (1207/2002) perusteella uudeksi organisointiratkaisuksi tuli anniskelu- ja vähittäismyyntilupahallinnon keskittäminen lääninhallituksille 2005 alkaen ja anniskelun jatkoaikalupien osalta jo 1.1.2004 alkaen. Tehtävien siirron edellytyksiä ja vaatimuksia on suunniteltu syksystä 2003 lähtien. Tuotevalvontakeskuksen tehtävistä tullaan säätämään erikseen asetuksella.

⁹ *Vaihtoehtoisia organisointimalleja on käsitelty Tuotevalvontakeskuksen STM:n toimeksiannosta tekemissä selvityksissä (STTV julkaisuja 1998:2 ja Alkoholihallinnon vaikuttavuus 22.11.02) sekä Stakesin tutkimuksessa (Alavaikko: Alkoholihallinnon muutos vuonna 1995 ja sen vaikutusten arviointi, STM selvityksiä 2000:6). Tuotevalvontakeskuksen selvityksissä mahdollisina lupa- ja valvontaviranomaisina on tarkasteltu lääninhallituksia, työsuojelupiirejä sekä kuntia ja samalla selvitetty mahdollisuuksia keskittää kaikkea resurssiohjausta sosiaali- ja terveystieteiden alaisuuteen. Itsearvioinnissa ehdotettiin lupa- ja valvontamaksujen nettobudjetointia ja lääninhallitusten alkoholihallinnon siirtämistä Tuotevalvontakeskuksen alueorganisaatioksi. Stakesin tutkimuksessa esitettiin organisointimalleina tehtävien keskittäminen lääninhallituksiin, tehtävien keskittäminen kuntiin tai näiden yhdistelmä, jossa lupien myöntäminen keskitettäisiin lääninhallituksiin ja tarkastukset kuntiin.*



Kuvio 1. Alkoholihallinnon organisaatio

Tällä hetkellä Tuotevalvontakeskuksen keskeisiksi tehtäviksi anniskelu- ja vähittäismyyntihallinnossa ovat muotoutumassa lupahallinnon ja valvonnan tieto-ohjaus, erityisesti toimintatapojen ja sidosryhmäyhteistyön kehittäminen, lupahallinnon yhdenmukaisuuden seuranta sekä valtakunnallisen ohjeistuksen ja koulutuksen tuottaminen. Keskeisiä tehtäviä tulevat olemaan myös alkoholielinkeinorekisterin ylläpito, harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan asiantuntijana toimiminen sekä mainonnan valvonnan valtakunnalliset tehtävät. (Eräiden alkoholihallintotehtävien alueellistamista valmistelleen työryhmän mietintö 26.9.2003)

Kaikki anniskeluun ja vähittäismyyntiin liittyvät lupatehtävät hoidetaan 2005 alkaen lääninhallituksissa. Samalla lääninhallituksiin siirtyvät anniskelu- ja vähittäismyyntilupiin liittyvät sanktio-oikeudet, joista raskaimpana on luvan pysyvä peruuttaminen. Pääasiallinen vastuu lupiin liittyvästä käytännön valvonnasta säilyy lääninhallituksilla.

Lupatehtävien keskittäminen lääninhallituksille poistaa tilanteen, jossa kaksi eri tahoja on hoitanut jokseenkin samaan normistoon pohjautuen lupahallintoa ja sanktioita, toimivallan erotessa vain juoman alkoholipitoisuuden perusteella (yli tai alle 4,7 %). Tehtäväsiirto ratkaisee lupaviranomaisten kokeman järjestelmän tehottomuuden niissä tapauksissa, joissa anniskeluluvan hakija on saattanut hakea samanaikaisesti sekä A- ja B että C-lupia, jolloin lupaviranomaiset ovat tehneet päällekkäistä työtä luvanhakijan edellytysten tarkastamiseksi. Myös muun valvonnan osalta tilanne yksinkertaistuu, sillä lääninhallituksilla tulee jatkossa olemaan myös päätösvalta rikkomusten seurauksista kaikkien valvomiensa anniskelu- ja vähittäismyyntilupien osalta. Muutoksella haettuja hyötyjä ovat niin ikään lupatehtävien vieminen lähemmäs kansalaisia ja alue- ja paikallistason viranomaisia sekä lääninhallitusten paremmat mahdollisuudet lähentää ehkäisevää päihdetyötä, päihdepalveluja ja alkoholivalvontaa toisiinsa.

Mahdollisina haittoina on erityisesti Tuotevalvontakeskus nostanut esiin harmaan talouden torjunnan vaikeutumisen, kun lupatehtävät ja seuraamuksien määrääminen siirretään kokonaan lääninhallituksille. Erikoistunut ns. hatari-toiminta jatkunee Tuotevalvontakeskuksessa siten, että sillä on edelleen oikeus valvoa luvanhaltijoiden toimintaa ja saada virka-apua muilta viranomaisilta. Ne tavat, joilla Tuotevalvontakeskuksen valvontatiedot otetaan huomioon lupahakemusten käsittelyssä ja lupaa koskevia seuraamuksia määrättäessä, ratkaistaisiin erikseen lääninhallitusten ja Tuotevalvontakeskuksen kesken.

Lupatehtävien siirron jälkeenkin alkoholivalvonnan ohjauksen hajanaisuuteen ja osittaiseen päällekkäisyyteen liittyvät kysymykset jäivät osin ennalleen. Lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastojen tulostavoitteet asettaa sosiaali- ja terveysministeriö, mutta lääninhallitusten talousarvion valmistelee sisäasiainministeriö. Tuotevalvontakeskuksen ohjausroolia lääninhallitusten suuntaan pyritään vahvistamaan lupahallinnon ja valvonnan käytäntöjen yhdenmukaistamisen varmistamisessa. Tähän arvioidaan olevan entistä paremmat mahdollisuudet varsinaisten lupatehtävien siirtyessä pois Tuotevalvontakeskukselta. Kokonaisuudessaan alkoholivalvonnan ohjauksen odotetaan siis vahvistuvan.

Stakesin tekemässä alkoholihallinnon muutosta koskeneessa arvioinnissa on tuotu esiin se, että Tuotevalvontakeskuksen ja lääninhallitusten on erilaisista lähtökohdistaan johtuen arvioitu edustavan erilaisia hallintokulttuureja.¹⁰ Tuotevalvontakeskuksen alkoholivalvonnasta vastaavassa henkilöstössä on edelleen paljon Alkosta siirtyneitä työntekijöitä ja toiminnan koetaan olevan edelleen jossain määrin "alkolaista". Alkon vastatessa alkoholivalvonnasta sen toiminta ei ollut varsinaista laillisuusvalvontaa, vaan valvonta perustui elinkeinonharjoittajien kanssa tehtyihin sopimuksiin. Tuotevalvontakeskus taas on selvästi julkisen hallinnon toimija ja entisiä toimintatapoja on muutettu. (Toisaalta A- ja B-lupien myöntämistä on pidetty C-lupien myöntämistä vaativampana tehtävänä lainsäädännön samankaltaisuudesta huolimatta.) Tarkastuksessa tuli edelleen jossain määrin esiin eri lupaviranomaisten kokema toimintakulttuurien erilaisuus ja joissakin tapauksissa toimintatavan erilaisuutta koskevat arvelut esimerkiksi anniskelulupien myöntämisperusteiden arvioinnissa tai annetuissa sanktioissa. Varsinaista näyttöä esimerkiksi erilaisista lupakäytännöistä ei kuitenkaan tullut esiin.

Päätelmät. Alkoholivalvonta on organisoitu hajautetuksi toiminnoksi. Valvontajärjestelmässä on ollut päällekkäisyyksiä, kun lääninhallitukset ja Tuotevalvontakeskukset ovat hoitaneet jokseenkin samaan normistoon pohjautuen lupahallintoa ja sanktioita, toimivallan erotessa vain juoman alkoholipitoisuuden perusteella. Lupatehtävien ja luvan myöntämiseen liittyvien sanktiovaltuuksien siirto Tuotevalvontakeskukselta lääninhallituksille vuonna 2005 poistaa pääosin

¹⁰ *Alavaikko 2000, s. 35–36. Katso myös Hakala 2002: Alkoholihallinnossa päällekkäisyyttä.*

aiemman toimivallan ristikkäisyyden. Mainonnan valvonnassa sekä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa vastuu jäänee jaetuksi.

Organisaatiouudistuksen odotetaan vahvistavan alkoholivalvonnan ohjausta, koska lupatehtävien siirtyessä Tuotevalvontakeskuksen tehtäviä suunnataan entistä enemmän lääninhallitusten ohjaamiseen ja käytäntöjen yhtenäistämiseen. Onnistuakseen parhaalla mahdollisella tavalla tämä edellyttää kuitenkin alkoholihallinnon yhtenäisyyden korostamista. Tuotevalvontakeskuksen ja lääninhallitusten yhteisistä linjauksista on syytä sopia ja ne on syytä kirjata nykyistä systemaattisemmin.

3.2.3 HENKILÖRESURSSIEN HYÖDYNTÄMINEN

Tavoite. Tarkoituksenmukainen henkilöstörakenne, henkilöstön osaamisen suunnitelmallinen kehittäminen sekä toimivat avainhenkilöiden vara- ja sijaisjärjestelyt turvaavat tarkoituksenmukaisen toimeenpanon myös muuttuvissa olosuhteissa. Tarkastuksessa on selvitetty, millaisia henkilöresursseja alkoholivalvonnan järjestämisessä käytetään, miten henkilöstöä kehitetään ja miten henkilöstön tilaa seurataan.

Havainnot. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä alkoholivalvontaan liittyvistä asioista vastaa pääosin yksi virkamies. Vuonna 2002 Tuotevalvontakeskuksen alkoholihallinto-osastolla työskenteli 33 henkilöä, joista 12 tulosryhmänä toimivassa tuotevalvontayksikössä. Tuotevalvontayksikkö pois lukien osaston henkilömäärä on noussut vuoden 1997 17 henkilöstä nykyiseen 21 henkilöön. Kasvu on johtunut harmaan talouden ja talousrikollisuuden toimintaan osoitetuista lisäresursseista. Kokonaisuutena alkoholin aiheuttamien haittojen ehkäisyyn käytettiin 34 henkilötyövuotta, joista noin 13 suoraan anniskelu- ja vähittäismyyntiasioihin.

Alkoholihallinto-osastolla henkilöstön keski-ikä oli noin 47 vuotta. Korkeakoulututkinnon suorittaneita koko henkilöstöstä oli 59 prosenttia. Tuotevalvontakeskus tekee vuosittain henkilöstötilinpäätöksen, jossa seurataan mm. henkilöstön vaihtuvuutta, työsuhteiden laatua, sairauspoissaoloja ja koulutuspäiviä. Henkilöstön tyytyväisyyttä seurataan työtyytyväisyysbarometrin avulla.

Myös lääninhallitukset seuraavat henkilöstönsä työtyytyväisyyttä. Lääninhallituksissa henkilöstön keski-ikä on kokonaisuutena vähän Tuotevalvontakeskusta korkeampi vaihdellen 48 vuoden molemmin

puolin. Koulutustaso on jonkin verran alempi kuin Tuotevalvontakeskuksessa.

Lääninhallitusten ilmoitusten mukaan niissä käytettiin vuonna 2002 alkoholihallintotehtäviin noin 34 henkilötyövuotta. Henkilötyövuosimäärä lääninhallituksissa on viime vuosina ollut kokonaisuudessaan melko vakaa: vaihtelu on pysynyt noin puolentoista henkilötyövuoden haarukassa.

Etelä-Suomen lääninhallituksen sosiaali- ja terveystoimialalla alkoholihallinnon tulosryhmään kuului vuonna 2003 neljätoista henkilöä. Heistä viisi käytti koko työaikansa alkoholivalvontaan, muut tulosryhmän henkilöt tekivät myös muiden tulosryhmien tehtäviä. Tulosryhmän alkoholivalvontatehtäviin käyttämä henkilötyövuosimäärä oli hieman yli yhdeksän.

Itä-Suomen lääninhallituksessa pelkästään alkoholihallinnon tehtäviä hoitaa kuusi henkilöä. Lisäksi viisi henkilöä osallistuu alkoholihallinnon tehtäviin yhteensä noin puolentoista henkilötyövuoden verran. Lomitus- ja sijaisjärjestelyjen takia molemmissa lääninhallituksissa on katsottu tarpeelliseksi, että kaikissa toimipisteissä on vähintään kaksi henkilöä.

Haastatteluissa henkilöstöä koskevinä riskeinä tuotiin esiin Tuotevalvontakeskuksen henkilöstön epätietoisuus asemastaan, kun tehtävät siirtyvät lääninhallitukseen. Irtisanomisia ei tapahtune, mutta tarkastusta tehtäessä ei vielä ollut selvää, siirtyykö henkilöstöä Etelä-Suomen lääninhallitukseen vai sijoittuvatko he uusiin tehtäviin Tuotevalvontakeskuksessa.

Lääninhallituksille tehtävien siirto merkitsee lisähenkilökunnan palkkaamista. Lääninhallitukset päättävät itsenäisesti henkilöstöasioista siirtyvien lupa- ja valvontamaksujen puitteissa. Tuotevalvontakeskus ja lääninhallitukset ovat perustaneet kehittämistyöryhmän, joka käsittelee lupahallinnon tarvitsemaa koulutusta sekä Tuotevalvontakeskuksen ohjaustehtäviä. Suunniteltuja toimenpiteitä ovat mm. arkistojen siirto ja palkattavien uusien tarkastajien koulutus.

Päätelmät. Lupatehtävien siirto on henkilöresurssien kannalta merkittävä muutos. Siirron valmistelu on aloitettu, mutta päätökset ovat edelleen jossain määrin auki. Henkilöresurssien mitoittamista on käsitelty edellä luvussa 3.1.2.

3.2.4 TOIMEENPANO

Tavoite. Vastuu alkoholilain määräysten noudattamisesta on elinkeinonharjoittajilla. Lupaviranomaisten tehtäviin kuuluu etukäteinen luvanhakijan edellytyksistä varmistuminen sekä säännösten noudattamisen valvonta. Lupaviranomaisille on lisäksi tulosohjauksen kautta annettu muita, alkoholilain (1 §:n) tavoitteen mukaisia tehtäviä. Tarkastuksessa on selvitetty alkoholivalvonnan toimeenpanon tarkoituksenmukaisuutta.

Havainnot. Luvussa 3.1.1 yhtenä alkoholivalvonnan vaikuttavuuden ongelmana tuotiin esiin sen painottuminen anniskelutoimintaan, mitä kautta hankitaan kuitenkin vain noin 20 % kulutetusta alkoholista. Suoriteseurantaan perustuvan arvion perusteella noin 70 % lääninhallitusten käytettävissä olevista resursseista on suunnattu anniskeluhallinnon ja 30 % vähittäismyyntihallinnon tehtäviin. (Alkoholihallinnon tehtäväsiirtotyöryhmän tarvitseman tiedon keruu 22.4.2003) Tuotevalvontakeskuksessa resurssien käyttö on painottunut vielä selvemmin anniskeluhallintoon.

Lupamenettelyissä Tuotevalvontakeskus on käsiteltyjen lupahakemusten määrällä mitattuna alkoholivalvonnan keskeinen toimeenpanija. Vuonna 2003 erilaisia anniskelulupahakemuksia saapui hieman yli 4 000. Tuotevalvontakeskuksen lupa- ja tarkastustehtävät liittyvät lähes yksinomaan anniskeluun. Vähittäismyyntiin liittyviä lupahakemuksia käsiteltiin samana vuonna vain hieman yli 50. Tuotevalvontakeskuksen fyysinen valvontatyö on pääasiassa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan liittyvää valvontaa. Tarkastuksia on suoritettu vuosittain alle sadasta vajaaseen kahteen sataan.

Erilaisia lupamenettelyjä on erityisesti anniskelussa lukuisia. Tuotevalvontakeskuksessa keskeisiä lupatyyppejä ovat uudet anniskeluluvat, jatkoaikapäätökset, omistajanvaihdokset ja tilapäiset anniskeluluvat. Lääninhallituksissa vastaavia ovat vähittäismyyntiin ja anniskelun uudet luvat ja omistajanvaihdokset sekä anniskelualan muutokset ja anniskelun tilapäiset luvat. Lisäksi lääninhallitukset antavat lausuntoja Tuotevalvontakeskukselle alueeltaan A- ja B-lupia tai niihin liittyviä jatkoaikoja hakevista luvanhakijoista.

Lupajärjestelmän erityispiirre on kielteisten päätösten vähäinen määrä. Tuotevalvontakeskuksessa myönnettiin vuonna 2003 uusia toistaiseksi voimassaolevia anniskelulupia 217 ja määräaikaista lupia 65. Hakemuksia hylättiin seitsemän kappaletta. Tilapäisten lupien osalta hylättyjen hakemusten määrää ei raportoitu.

Lääninhallitusten tekemien hylkäämispäätösten määrää ei seurata Tuotevalvontakeskuksen keräämissä toimintakertomuksissa. Etelä- ja Itä-Suomen lääninhallitusten mukaan hakemusten hylkääminen on myös niissä harvinaista. Tilapäiset luvat mukaan lukien Etelä-Suomen lääninhallituksessa tehtiin vuonna 2003 anniskelulupahakemuksiin neljä kielteistä päätöstä ja vähittäismyyntilupahakemuksiin yksi. Vastaavia uusia anniskelulupapäätöksiä tehtiin 281 ja vähittäismyyntilupapäätöksiä 83.

Sekä Tuotevalvontakeskuksessa että lääninhallituksissa kielteisiä päätöksiä osittain korvaavaksi menettelyksi on tullut hakemuksen raukeaminen hakijan peruuttettua hakemuksen. Peruutuksen taustalla on usein lupaviranomaisen lähettämä kuulemiskirje, jossa osoitetaan syyt hakemuksen todennäköiselle hylkäämiselle sekä kerrotaan mahdollisuudesta peruuttaa hakemus. Käytäntöä käsitellään tarkemmin luvussa 3.3.1.

Tuotevalvontakeskus pyysi alkoholihallinnon toimintakertomuksissa lääninhallituksilta tietoja sosiaali- ja terveystieteellisen harkinnan käytöstä anniskelulupien myöntämisessä, mitä selkeytettiin vuoden 2003 alusta voimaan tulleella lakimuutoksella¹¹. Lääninhallitusten vastausten perusteella harkinnan merkitys oli melko vähäinen, sillä päätöksiä, joiden perusteluna käytettiin lain 21 d § 2 momenttia, oli vain parikymmentä. Vähäistä määrää selittänee osin se, että vastaavaa harkintaa on jossain määrin käytetty jo aiemmin alemman tasoisen säätelyn antamissa puitteissa. Linjauksesta on myös tiedotettu koulutustilaisuuksissa elinkeinonharjoittajia.

Tuotevalvontakeskus pyysi lääninhallituksilta tietoja myös siitä, miten paikallinen näkökulma on otettu huomioon alkoholilupahallinnossa. Lähes kaikki lääninhallitukset ilmoittivat menettelytapoina poliisilta pyydyttävät lausunnot sekä tarvittaessa asukasyhdistysten tai muutoin naapuruston lausunnot ja kuulemiset. Kuntien lausuntoja oli pyydetty vain harvoin. Yksittäisiä lausuntoja oli pyydetty myös

¹¹ *Alkoholilain 21 d § 2 momentissa säädetään, että anniskelulupa voidaan jättää myöntämättä tai anniskeluaikaa, -aluetta, anniskeltavien juomien lajeja tai asiakaspaikkoja voidaan rajoittaa tai anniskelulle asettaa valvonnan ja järjestyksenpidon kannalta tarpeellisia ehtoja jos anniskelulupaa haetaan pääosin lapsille tai nuorille tarkoitettujen tilojen yhteyteen tai läheisyyteen, urheilu- tai perhetapahtumaan, työnantajan järjestämään lounasruokailuun tai jos anniskelupaikan sijainti on sellainen, että saatujen selvitysten ja lausuntojen perusteella on syytä epäillä toiminnasta aiheutuvan haittaa esimerkiksi asuinympäristölle tai yleiselle järjestykselle.*

alueen sosiaalikeskukselta ja kaupungin päihde- ja raittiusasiain neuvottelukunnalta. Länsi-Suomen lääninhallituksen alueella kolmessa kunnassa järjestettiin kokous ja yleisöpaneeli, jossa mukana olivat lääninhallituksen ohella poliisin, raittiustyön, terveydenhuollon ja luvanhaltijoiden edustajat. Itä-Suomen lääninhallituksen alueella jatkui yksi ja käynnistettiin kolme paikallisen vaikuttamisen hanketta, joihin myös alkoholivalvonta osallistuu. Lisäksi tehtiin kaksi kuntakäyntiä. Oulun lääninhallituksen alueella kunnan tai kaupungin omistamissa tiloissa järjestettyjen tilaisuuksien tilapäisiin anniskelulupiin on edellytetty myös kunnan viranomaisen suostumus.

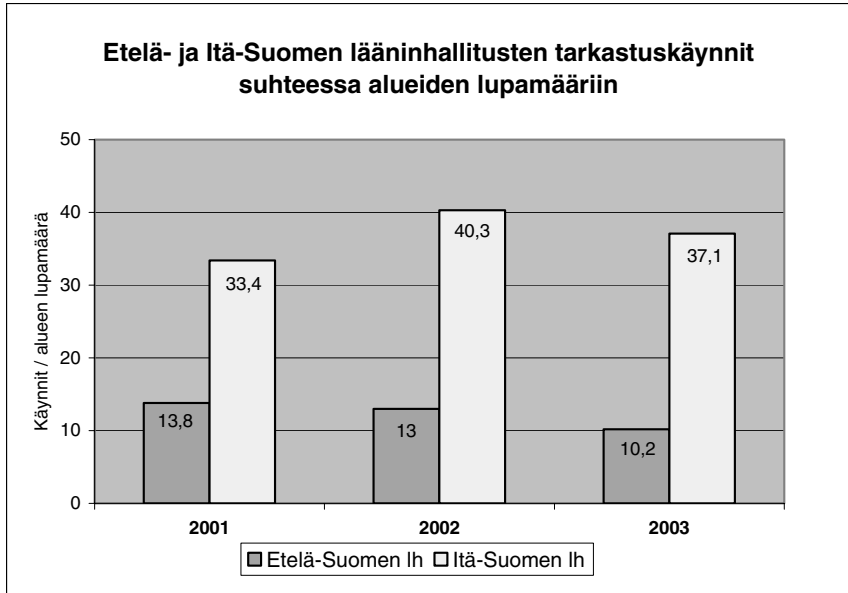
Lääninhallituksissa on tulossopimusten mukaisesti pyritty synnyttämään yhteistyötä alkoholihallintoviranomaisten ja kuntiin perustettujen päihdeyhdyshenkilöiden verkoston kesken. Molempia kiinnostavien yhteistyön muotojen etsiminen on edelleen kesken.

Luvanhaltijoiden toiminnan jälkikäteisen valvonnan päävastuu on lääninhallituksilla, jotka poikkeavat tässä toisistaan sekä resurssien että toiminnan määrän suhteen. Tarkastuskäyntien määrän suhteen ääripäitä ovat Etelä- ja Itä-Suomen lääninhallitukset. Taulukossa 12 on ensin esitetty Etelä- ja Itä-Suomen lääninhallitusten alkoholivalvontaan käyttämät henkilötyövuodet. Tämän jälkeen kuviossa 2 on esitetty näiden kahden lääninhallituksen tarkastuskäyntien määrä suhteessa alueen lupamäärään.

Taulukko 12. Etelä- ja Itä-Suomen lääninhallitusten alkoholivalvontaan käyttämät henkilötyövuodet v. 2001-2003.

Alkoholivalvontaan käytetyt henkilötyövuodet 2001–2003		
	Etelä-Suomen LH	Itä-Suomen LH
2001	9,4	7
2002	9,8	7,4
2003	9,4	7,5

Lähde: Tuotevalvontakeskuksen yhteenvedot ja ennakkotiedot alkoholihallinnon toimintakertomuksista 2001 -2003.



Kuvio 2. Etelä- ja Itä-Suomen lääninhallitusten tarkastuskäynnit suhteessa alueen lupamäärään v. 2001–2003 (anniskelu ja vähittäismyynti yhteensä).

Taulukosta 12 voidaan havaita, että Etelä-Suomen lääninhallituksessa alkoholivalvontaan käytetään noin 20 % enemmän henkilötyövuosia kuin Itä-Suomessa. Kuviosta 2 taas voidaan havaita, että Itä-Suomessa tarkastuskäyntien määrä suhteessa alueen lupamääriin on noin kolminkertainen Etelä-Suomeen verrattuna. Etelä-Suomen lääninhallituksen tarkastuskäyntien kattavuus suhteessa lupamääriin on vielä laskenut noin neljänneksellä vuosina 2001–2003.

Etelä-Suomen lääninhallituksen alkoholivalvonnan toimintakeromuksissa ja tulosraporteissa laskevan määrän syyksi todetaan resurssien vähyys. Haastattelussa esiin tuotiin myös se, että fyysisiä tarkastuksia ei koeta erityisen kustannustehokkaaksi alkoholivalvonnan muodoksi. Käyntimäärien aleneminen on ollut osin suunniteltua, sillä vuosien 2002 ja 2003 suunnitellut tarkastusmäärät ovat olleet edellisvuotisia pienempiä, joskin toteutuneiden tarkastusten määrä on edelleen jonkin verran jäänyt tavoitteesta.

Etelä-Suomen lääninhallituksessa vajaasta kymmenestä henkilötyövuodesta noin kaksi käytetään vuosittain fyysiseen, kohteessa tapahtuvaan tarkastamiseen. Arviolta viisi ja puoli henkilötyövuotta käytetään lupahallintoon, tarkastuksiin ja rekisterin ylläpitoon ja li-

säksi koulutukseen ja yhteistyöhön noin yksi henkilötyövuosi. Ehkäisevään päihdetyöhön suunnataan noin puolitoista henkilötyövuotta. Toiminnassa priorisoidaan lupien käsittelyn hoitamista. Valvonnassa pyritään hyödyntämään mahdollisimman paljon rekistereitä ja ne kohteet, joissa käydään paikan päällä, ratkaistaan pitkälle vaihtamalla tietoja poliisin kanssa sekä vihjeiden perusteella.

Lääninhallituksen omana näkemyksenä on, että perusasiat, kuten elinkeinonharjoittajien ilmoitukset ja maksut sekä lupahakemukset, pystytään hoitamaan hyvin. Myös tarkastukset hoidetaan ammattitaidolla, mutta niitä ei tehdä tarpeeksi. Tinkimään joudutaan myös vaikuttamisesta, yhteistyöstä ja koulutuksesta.

Itä-Suomen lääninhallituksessa lupahallintoon, koulutukseen, ohjaukseen ja neuvontaan, viranomaisyhteistyöhön sekä muuhun kuin kohteessa tapahtuvaan valvontaan käytetään noin kuusi henkilötyövuotta. Ehkäisevään päihdetyöhön sekä projekteihin kohdistuu arviolta 0,4 henkilötyövuotta. Fyysiseen valvontaan käytetään noin 135 työpäivää.

Erityisesti vähittäismyyntien valvontaa, jossa rikkomuksia havaitaan vähemmän, pyritään kustannustehokkuussyistä yhdistämään uusien anniskelu- tai vähittäismyyntipaikkojen hyväksymistarkastusmatkoihin. Tämä ohjaa siis tarkastusten paikkakunnittaista kohdistumista.

Valvonnan määrässä lähtökohtana on Tuotevalvontakeskuksenkin esittämä tavoite tarkastaa vuosittain kolmasosa anniskelu- ja vähittäismyyntipaikoista. Tämän lisäksi tarkastuksia painotetaan hieman poliisin havaintojen ja tulleiden vihjeiden mukaan. Käytännössä anniskelupaikoista on vuosittain tarkastettu lähes puolet. Vähittäismyynti oli painopisteenä vuonna 2002, jolloin luvanhaltijoista tarkastettiin kolmannes. Itä-Suomen läänissä kokonaismäärätavoitteet ovat pääosin täyttyneet, mutta suunnitellut painotukset anniskelun ja vähittäismyyntien valvonnan välillä ovat saattaneet muuttua.

Alkoholivalvonnan selvä kehittämissuunta viime vuosina on ollut elinkeinonharjoittajan oman vastuun ja valvonnan järjestelyjen painottaminen. Alkoholilaisissa anniskeluluvan haltijan vastuuta korostetaan muun muassa sillä, että anniskeluluvan myöntämisen ehtona ovat tietyt koulutusvaatimukset täyttävän vastaavan hoitajan ja tämän sijaisten nimeäminen. Luvanhaltijan on myös esitettävä suunnitelmat henkilöstön määrästä ja anniskelualueen rajaamisesta. Lisäksi alkoholihallintoviranomaiset ovat yhdessä alan elinkeinojärjestöjen kanssa edistäneet erityisten omavalvontasuunnitelmien käyttöä.

Uudistetun alkoholilain tiukentuneet säädökset ovat vastaavan hoitajan osalta tulleet täysimääräisinä voimaan vasta vuoden 2004 alusta. Tuotevalvontakeskus ja lääninhallitukset ovat vuonna 2003 järjestäneet luvanhakijoille ja viranomaisille parikymmentä koulutus-tilaisuutta, joissa on tiedotettu uusista säännöksistä ja keskusteltu omavalvonnan tehostamisesta (Tuotevalvontakeskuksen toimintakertomus 2003).

Koulutuksen ohella Tuotevalvontakeskus ja lääninhallitukset pitävät omavalvontaa esillä osana muuta normaalia toimintaansa esimerkiksi pyytämällä omavalvontasuunnitelmia lupahakemusten yhteydessä, lähettämällä suunnitelmalomakkeet lupapäätöksen mukana ja tiedottamalla omavalvonnasta asiakaskirjeissä.¹² Lisäksi omavalvontaan kiinnitetään huomiota tarkastuskäyntien yhteydessä. Omavalvonta on usein yhtenä teemana mukana myös paikallistoimintaprojekteissa. (Lääninhallitusten alkoholihallinnon toimintakertomukset Tuotevalvontakeskukselle 2003) Haastattelutietojen mukaan omavalvonta koetaan toimivaksi välineeksi erityisesti suuriin keskusliikkeisiin tai anniskeluliikeketjuihin kuuluvien luvanhaltijoiden ohjauksessa. Muutoin sen tehokkuutta on vaikeampi arvioida.

Alkoholilain säätämä lupamenettely tarkastuksineen ja sanktioineen on nostanut esiin alkoholivalvonnan roolin harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa, sillä anniskeluluvan myöntämisen esteenä tai pysyvän peruuttamisen syynä voi olla esimerkiksi huomattava verojen tai muiden julkisten maksujen laiminlyönti. Erityisesti Tuotevalvontakeskus on osallistunut alan viranomaisyhteistyöhön ja perustanut nykyisin nelihenkisen ns. hatari-ryhmän. Myös lääninhallitukset osallistuvat työhön erityisesti harmaan talouden torjunnassa osana lupahallintoa ja muuta valvontaa. Hakijan taloudellisten edellytysten puute on haastattelutiedon mukaan väkivalta- ja päihderikosten ohella keskeisimpiä lupahakemuksen hylkäämiseen tai peruuttamiseen johtavia syitä.

Muun valvonnan tuloksena luvan pysyvän peruuttamisen syynä on pääsääntöisesti ollut verojen ja muiden julkisten maksujen jatkuva ja huomattava laiminlyönti, johon usein liittyy kirjanpidon puutteita ja epäselvyyksiä. Tuotevalvontakeskus peruutti vuonna 2002 pysyvästi 68 lupaa, joista 44 peruutettiin taloudellisten laiminlyöntien takia (Tuotevalvontakeskuksen selvitys, ei päivämäärää). Lääninhalli-

¹² *Omavalvonta ei ole alkoholin osalta lakisääteistä.*

tukset peruuttivat samana vuonna pysyvästi 23 anniskelulupaa ja 10 vähittäismyyntilupaa.

Itä-Suomen lääninhallituksessa peruutusten syynä olivat pääasias-
sa taloudelliset epäselvyydet tai laiminlyönnit. Etelä-Suomen läänin-
hallituksessa anniskelulupien osalta syinä ovat olleet myös toistuva
anniskelu alaikäisille tai päihtyneille. Säännönmukainen yhteistyö
verottajan kanssa harmaan talouden torjumisessa on vasta vakiintu-
massa lääninhallituksissa. Tuotevalvontakeskus on esimerkiksi anta-
nut vasta vuoden 2004 alussa yhteisen ohjeen verovelkaluettelon
käytöstä alkoholivalvonnassa ja toimenpiteitä aiheuttavan verovelan
suuruudesta, vaikka muuten koulutusta ja neuvontaa on tehty aiem-
minkin.

Muita tärkeitä sanktioita ovat luvan määräaikainen peruuttaminen
yleensä 1–10 vuorokauden ajaksi, kirjallinen varoitus, kirjalliset ja
suulliset huomautukset sekä ohjaavat kirjeet. Vuonna 2002 Tuote-
valvontakeskus peruutti luvan määräaikaisesti 36 kertaa ja läänihal-
litukset anniskelussa 41 sekä vähittäismyynnissä 24 kertaa. (Tuote-
valvontakeskuksen selvitys, 10.2.2004) Keskeisin määräaikaisen pe-
ruutuksen peruste on ollut myynti tai anniskelu alaikäisille. Kirjalli-
sia varoituksia ja huomautuksia annetaan paljon neljännesvuosi-
ilmoitusten laiminlyönnistä.

Sanktioiden antamisessa käytetään paljon tapauskohtaista harkin-
taa ja sanktiokäytännöissä syntyy helposti jonkinasteista hajontaa eri
viranomaisten ja jopa lääninhallitusten eri toimipisteiden välillä. Itä-
ja Etelä-Suomen lääninhallituksissa annetuista sanktioista keskustel-
laan alkoholihallinnon kokouksissa. Lisäksi käytössä on koosteita tai
yhteenvetoja annetuista sanktioista joiltakin vuosilta. Etelä-Suomessa
kooste on liitetty osaksi erillistä alkoholivalvonnan laatukäsikirjaa.
Tuotevalvontakeskus on myös kouluttanut lääninhallituksia sank-
tioista sekä jakanut tietoa Korkeimman hallinto-oikeuden annettuja
sanktioita koskevista ratkaisuista.

Päätelmät. Alkoholivalvontaa toimeenpannaan eri toimintayksi-
köissä pääosin asianmukaisella tavalla. Enemmän huomiota voitai-
siin kuitenkin kiinnittää toiminnan yhdenmukaisuuteen ja siihen, että
valvontakohteet asetetaan entistä selvemmin tärkeysjärjestykseen.
Tähän liittyvät aiemmissa luvuissa esiin tuodut huomiot eri toiminta-
keinojen vaikuttavuuden arvioinnista sekä toiminnan ohjauksen ja
suunnittelun vahvistamisesta.

3.2.5 TOIMEENPANON SEURANTA

Tavoite. Toimeenpanon seurannan tarkoituksena on varmistua toiminnan ja menettelytapojen suunnitelmanmukaisuudesta. Seurannalla tarkoitetaan tässä yhteydessä vastuuyksiköiden sisäistä toimintaa sekä Tuotevalvontakeskuksen lääninhallitusten toimintaan kohdistamaa seurantaa. Tarkastuksessa on selvitetty, miten seuranta on järjestetty ja onko seurannalla kyetty varmistumaan toiminnan suunnitelmanmukaisuudesta.

Havainnot. Alkoholihallinnon rekisteritehtävästä on säädetty alkoholilain 44 §:ssä. Tuotevalvontakeskuksen ylläpitämä alkoholielinkeinorekisteri toimii nykyisin lupaviranomaisten yhteisenä asianhallintajärjestelmänä, jonka avulla hoidetaan alkoholilupasioiden diariointi, hakemuskäsittely, valvonnan raportointi ja tilastointi. Lupaviranomaisten yhteiskäytössä oleva järjestelmä mahdollistaa myös lupahallinto- ja valvontasuoritteiden seurannan sekä vastuuyksikön sisällä että lääninhallitusten ja Tuotevalvontakeskuksen kesken. Vuonna 2002 on otettu käyttöön yhteinen alkoholipäätösiasiakirjojen sähköinen arkisto. Toimintayksiköissä yleensä seurattuja asioita ovat lisäksi käsittelyajat ja esimerkiksi Etelä-Suomen lääninhallituksessa on alettu laatia vuosittaista sanktioraporttia, josta käyvät ilmi annetut sanktiot, niiden syyt ja sanktion saaja.

Itä- ja Etelä-Suomen lääninhallituksissa, joissa alkoholihallinnosta vastaava henkilöstö on jakautunut eri toimipisteisiin, menettelytapoja käsitellään ja linjataan yhteisesti 2–3 kertaa vuodessa järjestettävissä alkoholihallinnon ryhmäkokouksissa. Kokouksissa käsitellään myös ajankohtaisia säädös- tai koulutushankkeita ja muita kuin suoraan lupa- ja valvontatehtäviin liittyviä alkoholihallinnon asioita. Tarkastelluista kahdesta lääninhallituksesta erityisesti Itä-Suomen lääninhallituksessa ryhmäkokouksissa käsiteltiin mm. sanktiokäytäntöä sekä tarkastuskäyntien määrällistä toteutumista.

Tuotevalvontakeskus seuraa lääninhallitusten alkoholihallintotehtävien toimeenpanoa vuosittain lääninhallituksilta pyydettävien toimintakertomusten avulla ja kokoaa keräämistään tiedoista yhteenvedon. Lyhyissä, 2–3 -sivuisissa toimintakertomuksissa on kerrottu lupa- ja sanktiopäätösten ja tarkastuskäyntien määrästä, tarkastusten suorista kustannuksista sekä henkilötyövuosimääristä. Lisäksi kertomuksiin on sisällytetty lyhyt vapaamuotoinen selvitys tulostavoitteiden saavuttamiseksi tehdyistä toimenpiteistä. Suuri osa lomakkeella kerättävistä suoritettiedoista saadaan nykyisin alkoholielinkeinorekisteristä, mutta tietoja kerätään edelleen myös lomakkeen avulla. Käy-

tännössä lääninhallitukset hakevat suorit tiedot rekisteristä ja siirtävät ne lomakkeelle.

Seurannan ongelmana on ollut yhtenäisen ja tarkoituksenmukaisen kaavan aikaansaaminen kysytyille tiedoille. Esimerkiksi alkoholihallintotehtäviin käytettyä henkilötyövuosimäärää sekä siitä luvan haltijoiden toiminnan valvontaan käytettyä osuutta on seurattu pitkään. Etelä-Suomen lääninhallituksessa luvan haltijoiden valvonnan osuuteen lasketaan arvioitu tarkastuskäynteihin käytetty työaika, kun taas Itä-Suomen lääninhallituksessa lukuun sisällytetään myös valvontaan liittyvä koulutus, kouluttautuminen ja viranomaisyhteistyö.

Toimintakertomuksissa pyydetään ilmoittamaan myös tarkastusten suorat kulut (matkakulut, päivärahat, yöpymiset, työaikakorvaukset yms.) sekä kerätyt lupa- ja valvontamaksut. Tuotevalvontakeskus on viime vuosina tekemissään yhteenvedoissa pyrkinyt arvioimaan lääninhallitusten alkoholihallinnon tehtävien kustannusvaikutuksia suorien kulujen ja henkilötyövuosimäärän pohjalta laskettujen palkkakulujen avulla.¹³ Kaikista kustannusvastaavuuteen vaikuttavista eristä, kuten vuokrista ja yleishallintomenoista, ei ole kerätty tietoja.

Tarkastuksessa nousi myös esiin se, että seurannassa ei ole vakiintunut yhtenäistä tapaa laskea ja seurata kaikkien suoritteiden yhteismäärää. Myöskään kielteisten lupapäätösten tai peruutettujen lupahakemusten määrää ei ole säännönmukaisesti seurattu.

Tuotevalvontakeskus on lisännyt toimintakertomuksilla kerättävän, toimenpiteitä ja menettelytapoja koskevan tiedon määrää. Tiedon keruussa on korostunut tiiviys. Toisaalta lääninhallitusten vastausten perusteellisuus vaihtelee. Tuotevalvontakeskuksen koostamalle yhteenvedolle ei ole syntynyt kaikilta osin vakiintunutta muotoa. Vertailua edelliseen vuoteen tehdään tarkastuskäyntien osalta, mutta yhteenvetoon ei ole sisällytetty vertailua suunnitelmiin. Myös seurantatiedon järjestelmällinen hyödyntäminen toiminnan analysoinnissa, suunnittelussa ja ohjauksessa jäi tarkastuksen perusteella avoimeksi.

Päätelmät. Suuri osa lupa- ja valvontasuoritteiden tiedoista saadaan nykyisin suoraan alkoholielinkeinorekisteristä, mikä mahdollistaa suoritteiden tehokkaan seurannan. Rekisterin tarjoamia mahdollisuuksia tulisikin hyödyntää nykyistä enemmän erityisesti toimintayksiköiden ja lupaviranomaisten vertailussa. Jotta suorit tiedot voidaan

¹³ Palkkakulujen oletuksena on käytetty 27 500 € /htv. Lääninhallitusten alkoholihallintotoiminnasta 2002. 26.2.2003.

luotettavasti yhdistää kustannustietoihin, lääninhallitusten alkoholivalvonnan kustannuslaskentaa tulisi kehittää yhdenmukaisempaan suuntaan.

Tuotevalvontakeskuksen tekemä lääninhallitusten alkoholivalvonnan toimeenpanon seuranta on tällä hetkellä käytännössä ainoa vuosittain tapahtuva yhteenvetotietoa tuottava seuranta. Myös tältä osin kerätyn tiedon vertailukelpoisuutta ja yhteenvedon systemaattisuutta tulisi vahvistaa. Kokonaisuudessaan alkoholivalvonnan seuranta hakee muotoaan numeromuotoisen suoriteseurannan ja laadullisen, esimerkiksi menettelytapoja koskevan seurannan välillä.

3.2.6 TOIMEENPANON DOKUMENTOINTI

Tavoite. Toimeenpanon dokumentoinnilla tarkoitetaan toimeenpanon eri vaiheissa syntyvää toimeenpanon etenemistä ja menettelytapoja kuvaavan asiakirja-aineiston hallintaa. Dokumentointiin liittyy kiinteästi asianmukainen arkistointikäytäntö.

Tarkastuksessa on selvitetty, onko alkoholivalvonnan toimeenpanoa koskevan asiakirja-aineiston perusteella voitu luoda käsitys alkoholivalvonnasta. Tarkastuksessa on selvitetty myös, onko asiakirja-aineisto arkistoitu asianmukaisesti.

Havainnot. Lupahallinto perustuu kirjallisiin hakemuksiin liitteen, joihin lupaviranomainen pyytää oman harkintansa mukaan muiden viranomaisten, pääsääntöisesti poliisin lausuntoja. Alkoholielinkeinorekisteriin kirjataan päätökset lupahakemuksiin, lupatiedot, valvontailmoitusten tiedot sekä valvontatarkastus- ja sanktiotiedot. Tarkastuksista tehdään tarkastuspöytäkirja joko paikan päällä tai se lähetetään luvanhaltijalle jälkikäteen. Rikkomustapauksissa asianosaiselle varataan tilaisuus toimittaa vastine. Itä- ja Etelä-Suomen lääninhallituksilla on prosessikuvaukset valvonnasta sekä Etelä-Suomen lääninhallituksella myös lupahakemuksen käsittelystä sekä toimeksiannosta tehtyjen valvontahankkeiden läpiviennistä. Tuotevalvontakeskuksella prosessikuvauksia ei ole ollut. Keskus on kuitenkin asettanut vuoden 2004 helmikuussa hankkeen, jonka yhtenä tavoitteena on kuvata alkoholihallinnon toimintaprosessit ja palvelut.

Mahdollinen, osittain myös dokumentointia koskeva ongelmakohata on luvanhakijalle tarjottu mahdollisuus peruuttaa hakemuksensa tapauksissa joissa näyttää todennäköiseltä, että hakemus tulisi hylkäämään. Käytäntöä käsitellään tarkemmin luvussa 3.3.1. Dokumentoinnin kannalta ongelmallinen tilanne syntyy, jos peruuttamis-

mahdollisuus tuodaan esiin puhelinkeskustelussa eikä kirjallisen kuulemismenettelyn yhteydessä.

Tulosohjaukseen sekä yksiköiden toimintaan liittyvät suunnittelu- ja seuranta-asiakirjat olivat tarkastuksessa saatavilla vaivattomasti. Tiedon käytettävyyttä on heikentänyt jo edellä esiin tuotu ohjauksen monitahoisuus ja koko alkoholihallintoa koskevan yhteenvetotiedon puuttuminen.

Päätelmät. Tuotevalvontakeskuksen ja lääninhallitusten tuottaman dokumentoinnin perusteella on voitu muodostaa riittävä käsitys alkoholivalvonnasta. Tarkastuksessa ei ole noussut esiin vakavia puutteita dokumentoinnissa, joskin yhtenäisen kuvan muodostaminen eri vastuuyksiköiden toiminnasta on työlästä koko alkoholihallintoa koskevan yhteenvetotiedon puuttuessa.

3.2.7 TOIMEENPANOSTA RAPORTOINTI

Tavoite. Toimeenpanosta raportointi on toimeenpanon yhteydessä tapahtuvaa tiedon jäsentelyä ja analysointia, joka palvelee toiminnon kehittämistä, seuranta- ja valvontaa. Tarkastuksessa on selvitetty, onko toimeenpanon raportointi tuonut esiin toimeenpanon päätöksenteon edellyttämän tietoperustan.

Havainnot. Tuotevalvontakeskus raportoi toiminnastaan vuosittain toimintakertomuksessaan. Toimintakertomus on sisällöltään laajentunut huomattavasti vuodesta 2000, jolloin Tuotevalvontakeskuksesta tuli tilivirasto. Kertomus sisältää sekä tilastotietoa alkoholijuomista että yksityiskohtaisen tuloksellisuuden kuvauksen, johon on liitetty runsaasti lupahallinnon ja valvonnan tunnuslukuja. Raportointi kattaa toiminnan huomattavasti laajemmin kuin tiukasti tulostavoitteita koskien.

Tuotevalvontakeskuksen tulossopimuksessa on vuodesta 2003 lähtien otettu käyttöön indikaattorit, mutta niiden kehityksestä ei ole raportoitu vielä vuoden 2003 toimintakertomuksessa. Edellä mainitut toimintakertomuksessa esitetyt tunnusluvut eivät sellaisenaan kuvaa tavoitteiden saavuttamista. Tunnuslukujen merkitystä on raportoinnissa analysoitu vielä melko niukasti. Myös tunnuslukujen laskentatavassa on ollut epäselvyyksiä ja osin virheitä eri vuosina.

Lääninhallitukset raportoivat toiminnastaan tulosohjaukseen liittyen sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle sekä erikseen aiemmin esitetyllä tavalla Tuotevalvontakeskukselle. Lääninhallituksilla on omat, toisistaan poikkeavat raportointitapansa, jotka vaikuttavat raportoinnin

muotoon ja sisällön laajuuteen. Toimintakertomuksissa Itä- ja Etelä-Suomen lääninhallitukset raportoivat eri tarkkuudella toiminnastaan, ensin mainittu laajemmin. Yhteisiä raportoitavia asioita ovat pääasiassa suoritettujen tarkastusten ja tehtyjen lupapäätösten määrät.

Päätelmät. Alkoholivalvonnan raportointimenettelyt ovat pääosin asianmukaiset ja mahdollistavat pääpiirteittäisen kuvan saamisen toiminnasta. Mahdollisia kehittämiskohteita ovat eri toimintayksiköiden raportoinnin sisällön kehittäminen parhaiden käytäntöjen mukaisesti sekä yhteenvedon tekeminen koko alkoholihallinnon toiminnasta. Tulosohjauksen näkökulmasta huomiota tulisi kiinnittää tulostavoitteiden saavuttamisesta raportointiin ja indikaattorien käyttöön kaikkien alkoholivalvonnan toimijoiden kohdalla.

3.2.8 TOIMEENPANOSSA KÄYTETTYJEN RESURSSIEN YKSILÖINTI

Tavoite. Toimeenpanossa käytettyjen resurssien yksilöinnillä tarkoitetaan alkoholivalvonnessa käytettyjen resurssien kohdentumisen toteutamista.

Havainnot. Alkoholivalvonnan toimeenpanoon käytettyjen resurssien kohdentumisesta ei ole saatavissa täysin vertailukelpoista ja luotettavaa tietoa. Alkoholivalvonnan järjestämisen kannalta keskeisin resurssi on henkilöstö. Koska eri yksiköistä puuttuu jatkuva ja yhdenmukaisin perustein tapahtuva työajan seuranta, valvontaan käytettyjen resurssien yksilöintiin liittyy epävarmuustekijöitä. Myös muussa kustannuslaskennassa esiintyy erilaisia käytäntöjä.

Tuotevalvontakeskuksen työajan seuranta perustuu vuosittain tapahtuvaan jälkikäteiseen arviointiin. Arvioinnissa suoritteet ja tehtävät on eritelty yksityiskohtaisesti jakautuen alkoholihallintoon ja yleishallintoon. Henkilöt arvioivat edellisen vuoden työaikansa kohdistumisen prosentteina eri suoritteille. Seurannan perusteella alkoholihallinto-osaston (pois lukien tuotevalvontayksikkö) henkilöresurssista noin puolet eli yhdeksän henkilötyövuotta on käytetty anniskelun lupahallintoon. Muita keskeisiä tehtäväalueita ovat anniskelun valvonta (noin kolme henkilötyövuotta), tiedotus (noin puolitoista henkilötyövuotta) sekä muu kuin maksulliseen toimintaan kuuluva viranomaistoiminta (noin 1,2 henkilötyövuotta).

Tuotevalvontakeskuksen kustannuslaskentaa on viime vuosina kehitetty ottamalla käyttöön uusi laskentajärjestelmä. Yksityiskohtaisia kustannustietoja on saatavilla pääasiassa vuosilta 2002 ja 2003.

Kustannuslaskennan perusteella Tuotevalvontakeskuksen anniskelu- ja vähittäismyyntilupatoiminta oli vuonna 2002 alijäämäistä (kustannusvastaavuusprosentti 89,8), mutta anniskelun valvonta ylijäämäistä (kustannusvastaavuusprosentti 182,7). Tuotevalvonnan lupatoiminta oli puolestaan voimakkaasti alijäämäistä (kustannusvastaavuusprosentti vain 22,3) Kokonaisuutena tulosalueen kustannusvastaavuusprosentti oli 109.

Lääninhallituksissa alkoholihallintoon suunnattua työaikaa on arvioitu alkoholihallintoon kohdistettuina henkilötyövuosina sekä siitä valvontaan kohdistettuna osuutena. Aiemmin kohdassa 3.2.5 on tuotu esiin se, että lääninhallitukset ovat tässä jaottelussa käyttäneet erilaisia arvioperusteita. Alkoholihallintotehtävien alueellistamista käsitelleen työryhmän keräämät tiedot pohjautuvat niin ikään arvioihin.

Itä-Suomen ja Oulun lääninhallituksissa on käytössä kolme neljän viikon mittaista työajanseurantajaksoa, joiden perusteella arvioidaan vuoden aikana tehtävään käytetty työaika. Länsi- ja Etelä-Suomen lääninhallituksissa työajanseuranta tapahtuu jälkikäteisenä arviointina osastoilla nimetyn henkilön toimesta. Myös rajanveto välittömän ja välillisen työajan välillä sekä työaikaseurannassa käytettävät yksiköt (työaikaa prosentteina tai tunteina ja minuutteina) ovat lääninhallituksissa erilaiset.

Tuotevalvontakeskuksen kustannuslaskennassa näkyvä lupatoiminnan alijäämäisyys ja valvonnan ylijäämäisyys vaikuttavat pääasiassa toistuvan myös lääninhallitusten toiminnassa. Lääninhallitusten työajan seurantaan ja kustannuslaskentaan on kiinnitetty huomiota tarkastusviraston tilintarkastuksissa sekä erillisessä, lääninhallitusten maksullista julkisoikeudellista toimintaa käsitelleessä tilintarkastuksessa. Tarkastusviraston tilintarkastusten yleinen johtopäätös lääninhallitusten julkisoikeudellisten suoritteiden hinnoista oli, että suoritteista perittävät hinnat eivät kata niiden tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia valtion maksuperustelain edellyttämällä tavalla. Yksittäisten suoritteiden hinnoittelun oikeellisuuden selvittämiseen kustannusvastaavuuslaskelmat eivät anna riittävää tietoa. Erityisesti valvonnan osalta lääninhallitusten tietojen pohjalta laskettujen omakustannearvojen kesken on erittäin merkittäviä eroja ja tiedot ovat osin puutteellisia. Lääninhallitusten perimien lupamaksujen hintoja on nostettu huomattavasti vuoden 2004 alusta.

Päätelmät. Kustannuslaskennan käytännöt eri yksiköissä ovat olleet vaihtelevia ja puutteellisia. Tilanne on viime vuosina parantunut, mutta ongelmia ovat edelleen käytäntöjen läpinäkyvyydessä, kustan-

nuslaskennan kattavuudessa sekä saadun tiedon vertailtavuudessa eri toimintayksiköiden kesken.

3.2.9 TOIMEENPANON VALVONTA JA ARVIOINTI

Tavoite. Toimeenpanon valvonta on vastuiden, velvollisuuksien ja menettelyiden asianmukaisuuden jälkikäteistä toteamista. Toimeenpanon arvioinnissa varmistetaan menettelyjen tarkoituksenmukaisuudesta. Tarkastuksessa on selvitetty, onko alkoholivalvonnan toimeenpanon valvonta ja arviointi järjestetty toimintaan liittyviin riskeihin nähden tarkoituksenmukaisella tavalla.

Havainnot. Alkoholilain mukaan lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamisen valvonnan ylin johto ja ohjaus kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Sosiaali- ja terveysministeriön tehtävänä on myös ohjata ja valvoa lääninhallituksia niiden hoitaessa alkoholivalvonnan tehtäviä. Lääninhallitusten yleishallinnollinen johto ja valvonta taas kuuluvat sisäasiainministeriölle.

Sosiaali- ja terveysministeriö ohjaa ja valvoo myös Tuotevalvontakeskuksen toimintaa. Tuotevalvontakeskus taas informaatio-ohjaa lääninhallituksia lupahallinnossa ja valvonnassa.

Alkoholivalvonnan viranomaistoiminta kohdistuu elinkeinonharjoittajiin. Muutoksenhaku alkoholihallintopäätöksiin on tapahtunut korkeimmassa hallinto-oikeudessa (KHO). Vuoden 2003 alusta muutoksenhaku muuttui kaksiportaiseksi siten, että alkoholihallintoviranomaisten päätöksistä valitetaan hallintolainkäyttölain mukaisesti hallinto-oikeuksiin ja sen päätöksistä KHO:een. KHO:n ratkaisulla on ollut merkittävä rooli alkoholihallintoviranomaisten toiminnalle. Eriytisesti ratkaisu, jonka mukaan lupaviranomainen ei uuden alkoholilain puitteissa voi hylätä anniskeluhakemusta samoin perustein kuin ennen, on ollut keskeinen.¹⁴ KHO:n ratkaisut ovat myös linjanneet alkoholihallintoviranomaisten sanktiokäytäntöä.

Koko alkoholihallintoa on käsitelty sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannosta Stakesissa vuonna 2000 tehdyssä tutkimuksessa "Alkoholihallinnon muutos vuonna 1995 ja sen vaikutusten arviointi"

¹⁴ *Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut (1526/7/96). Aiemmin Alkon hallintoneuvosto saattoi hylätä anniskelulupahakemuksen sillä perusteella, että se katsoi anniskelupaikkoja olevan alueella määrällisesti jo riittävästi. KHO:n ratkaisujen perusteella anniskelupaikkojen määrä ei ole uuden alkoholilain mukainen luvan hylkäysperuste*

sekä Tuotevalvontakeskuksessa tulossopimuksen pohjalta tehdyssä itsearvioinnissa "Alkoholihallinnon vaikuttavuus", joka valmistui tammikuussa 2003.

Päätelmä. Alkoholivalvonnan toimeenpanon valvonta on ollut pääosin asianmukaista. Myös valvonnassa näkyy toimeenpanon hajauttaminen ja yhdenmukaisen tiedon sekä käytäntöjen puuttuminen.

3.3 Asianmukaisen hallintomenettelyn näkökulma

Tarkastusviraston tehtävänä on tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista. Tämän tehtävän täyttämiseksi tarkastuksessa on selvitetty eräiltä osin alkoholivalvonnan järjestämiseen liittyvän hallintomenettelyn asianmukaisuutta.

Hallintomenettelyn asianmukaisuutta tarkastettaessa on varmistuttu alkoholivalvonnan järjestämisen ja toimeenpanon lainmukaisuudesta, talousarvion noudattamisesta alkoholivalvonnan järjestämisessä sekä alkoholivalvonnan toimeenpanon riittävästä läpinäkyvyydestä.

3.3.1 TOIMEENPANON LAINMUKAISUUS JA LÄPINÄKYVYYS

Tavoite. Tarkastuksessa on selvitetty, onko alkoholivalvonta toimeenpantu säädösten mukaisesti ja onko toiminto järjestetty läpinäkyvällä tavalla. Tällöin toiminnon tulee olla asianmukaisesti järjestettyä ja helposti todennettavissa. Helppo todennettavuus koskee sekä tarkastuksen tarpeita että yleisempää mahdollisuutta saada selville toiminnon sisältö.

Havainnot. Lainsäädäntö jättää alkoholihallintoviranomaisille kohtuullisissa määrin harkintavaltaa. Tehtyihin päätöksiin on voinut hakea muutosta KHO:sta, jonka ratkaisut ovat linjanneet käytäntöjä. Tuotevalvontakeskuksen tietojen mukaan vuonna 2002 tehtiin keskuksen omista päätöksistä 48 valitusta ja lääninhallitusten päätöksistä 24 valitusta. Valitusten määrät edustavat karkeasti noin prosenttia vuosittain tehdyistä alkoholihallintopäätöksistä. Tuotevalvontakeskuksen toimintakertomuksen mukaan sen tekemistä alkoholihallinto-

päätöksistä on vuosina 1995–2002 tehty 245 valitusta, joista KHO on hylännyt yli puolet.

Mahdollisesti ongelmallisena käytäntönä tarkastuksessa nousi esiin luvanhakijoille tarjottu mahdollisuus peruuttaa hakemuksensa. Tuotevalvontakeskus ja lääninhallitukset tarjoavat luvanhakijalle kirjallisen kuulemismenettelyn yhteydessä usein peruuttamismahdollisuutta, jos lupahakemuksen ja saatujen selvitysten perusteella näyttää todennäköiseltä, että lupahakemus tultaisiin hylkäämään. Lupaviranomaiset perustelevat käytäntöä muun muassa asiakaspalvelunäkökohdilla. Sekä kielteisestä että myönteisestä lupapäätöksestä peritään yhtä suuri maksu. Sen sijaan peruutettu hakemus ei aiheuta lääninhallitusten myöntämien lupien kohdalla mitään maksua ja Tuotevalvontakeskuksen myöntämien lupien osalta siitä peritään puolet lupapäätöksen hinnasta. Kirjallisen kuulemisen yhteydessä tehdyssä peruuttamisessa luvanhakijalle on kuulemiskirjeessä osoitettu todennäköiseen hylkäämiseen johtavat syyt. Peruutuksesta myös seuraa käsittelyn lopettamispäätös.

Ongelmana on kuitenkin se, että peruutetusta hakemuksesta ei synny hakijalle valittamiskelpoista päätöstä. Erityisesti lääninhallituksissa ongelmia syntyy myös maksullisen toiminnan näkökulmasta, jos käytännössä valtaosa päätökseen tarvittavasta työstä on tehty, mutta käsittely päättyy peruutukseen, josta ei peritä maksua. Sekä lääninhallituksissa että Tuotevalvontakeskuksessa kirjallista kuulemismenettelyä pidetään näissä tapauksissa sääntönä, mutta peruuttamista saatetaan suositella myös puhelimitse. Puhelimitse tapahtuvan peruttamiskehotuksen yhteydessä myös mahdollisten hylkäysperusteiden selkeä dokumentointi saattaa jäädä tekemättä.

Menettelyyn on syytä kiinnittää huomiota siksi, että se on laajuudeltaan erittäin merkittävä verrattuna kielteisten lupapäätösten määrään. Tuotevalvontakeskuksessa hylättiin vuonna 2003 seitsemän uutta anniskelulupahakemusta. Peruutettuja hakemuksia oli samana vuonna 113 eli 16-kertainen määrä kielteisiin päätöksiin verrattuna. Etelä-Suomen lääninhallituksessa kielteisiä anniskelulupapäätöksiä oli neljä ja vähittäismyyntilupahakemuksia yksi. Peruutettuja anniskelulupahakemuksia oli 72 ja vähittäismyyntihakemuksia 18 eli yhteensä 18-kertainen määrä kielteisiin päätöksiin verrattuna. Osassa peruutuksia taustalla on tietysti myös luvanhakijan oma aloite muutuneiden suunnitelmien tai olosuhteiden takia.

Toiminnon yleisen läpinäkyvyyden osalta voidaan todeta, että kaikki tarkastuksessa tarvittavat asiakirjat olivat saatavilla Tuotevalvontakeskuksesta sekä lääninhallituksista. Koko alkoholihallintoa kos-

kevan kootun tiedon puuttuminen ja yksiköiden erilaiset suunnittelu- ja seurantamenettelyt kuitenkin hankaloittavat kokonaiskuvan muodostamista hajautetun toiminnon sisällöstä.

Päätelmä. Alkoholivalvonta on toimeenpantu lainsäädännön mukaisesti. Alkoholihallintoviranomaisten on kuitenkin syytä selkeyttää ja valvoa sisäisiä käytäntöjä lupahakemusten peruuttamisen osalta. Tuotevalvontakeskuksen tulisi yhdessä lääninhallitusten kanssa selvittää peruuttamisiin liittyviä käytäntöjä ja niiden laajuutta sekä sopia yhdenmukaisesta menettelytavasta. Lääninhallitukset tulevat jatkossa olemaan ainoat lupaviranomaiset anniskelu- ja vähittäismyyntiasioissa.

Alkoholivalvonta on järjestetty niin, että sen sisältö on todennettavissa toimintasuunnitelmien ja toimintakertomusten kautta. Yhtenäisen ja kootun tiedon puuttuminen kaikkien alkoholihallinnon toimijoiden toiminnasta vaikeuttaa kuitenkin merkittävästi koko toiminnon sisällön selvittämistä.

3.3.2 TALOUSARVION NOUDATTAMINEN

Tavoite. Tarkastuksessa on selvitetty, onko alkoholivalvonnan toimeenpanossa pysytty talousarvion puitteissa ja onko varojen käyttö ollut talousarvion perusteiden mukaista.

Havainnot. Alkoholivalvonnan menot koostuvat pääasiassa hyvin ennakoitavissa olevista henkilöstökustannuksista. Menot rahoitetaan talousarviossa sosiaali- ja terveysministeriön pääluokassa Tuotevalvontakeskukselle myönnettävistä toimintamenomäärärahoista sekä sisäasiainministeriön pääluokassa lääninhallituksille myönnettävistä toimintamenomäärärahoista. Alkoholivalvonnan menot eivät käy suoraan ilmi talousarviosta, sillä alkoholivalvonta on vain yksi osa sekä Tuotevalvontakeskuksen että lääninhallitusten toimintaa.

Lupa- ja valvontamaksutulot on Tuotevalvontakeskuksen osalta bruttobudjetoitu momentille 12.33.09 yhdessä eräiden kemikaalihal- linnon tuottojen kanssa. Lääninhallitukset nettouttavat julkisoikeudellisten suoritteidensa tuotot toimintamäärärahoihinsa.

Tarkastuksessa ei noussut esiin puutteita talousarvion noudattamisessa. Sen sijaan maksuperustelain periaatteet eivät alkoholivalvon- nassa ole toteutuneet. Lääninhallitusten anniskelu- ja vähittäismyynti- lupia koskeva maksullinen toiminta ei ole kattanut lupien tuottami- sesta aiheutuvia kustannuksia. Toisaalta Tuotevalvontakeskuksen vastaava toiminta on ollut merkittävästi ylijäämäistä.

Päätelmä. Alkoholivalvonnan tulot ja menot eivät näy erillisenä kokonaisuutena valtion talousarviosta, eikä niistä muutoinkaan koota yhteenvedotietoja kaikista toimintayksiköistä. Tarkastuksessa ei kuitenkaan noussut esiin puutteita talousarvion noudattamisessa.

TIIVISTELMÄ

Tarkastuksen perusteella Tuotevalvontakeskuksen ja lääninhallitusten harjoittama alkoholivalvonta on perustoiminnoiltaan asianmukaista. Valvonnan kehittämiseen tulee kuitenkin kiinnittää erityistä huomiota, kun anniskelun ja vähittäismyynnin lupatehtävät siirretään lääninhallituksille vuoden 2005 alusta.

Alkoholivalvonta on jäänyt melko vähälle huomiolle sosiaali- ja terveysministeriön strategisessa suunnittelussa, joskin kansallisen alkoholiohjelman vuosille 2004–2007 valmistumisen myötä tilanne on hieman muuttunut. Alkoholivalvonnan tulosohjauksen on koettu jääneen osin muodollisuudeksi. Tulosohjauksen edellytykset paranevat anniskelun ja vähittäismyynnin lupatehtävien siirtyessä lääninhallituksille, jolloin Tuotevalvontakeskuksen rooli painottuu ohjaus- ja asiantuntijatehtäviin.

Alkoholivalvonnan keinoja on viime aikoina pyritty monipuolistamaan. Toiminnan ohjauksen kannalta on ongelmallista, että valvonnan eri keinojen vaikuttavuutta ei ole arvioitu. Myöskään alkoholivalvonnan vaikuttavuudesta yleisesti ei ole tehty varsinaista arviota. Sosiaali- ja terveysministeriön tulisi huolehtia siitä, että eri keinojen vaikuttavuutta sekä alkoholivalvontaa kokonaisuutena jatkossa arvioidaan ja vertaillaan ja eri keinoja hyödynnetään parhaalla mahdollisella tavalla tavoitteiden saavuttamiseksi.

Lääninhallitusten välillä on huomattavia eroja alkoholivalvonnan kustannuksissa suhteessa alueen luvanhaltijoiden määriin sekä maksullisen toiminnan kustannusvastaavuudessa. Ministeriön tulisi selvittää, missä määrin lääninhallitusten väliset erot alkoholivalvonnan resursseissa ja suoritteissa sekä maksullisen toiminnan kustannusvastaavuudessa johtuvat itse toiminnasta ja missä määrin kustannuslaskennan eroista. Nämä erot tulisi myös huomioida, kun Tuotevalvontakeskuksen lupatehtäviä ja resursseja siirretään lääninhallituksille.

Tarkastus on toteutettu tarkastusvirastossa kehitetyn strukturoidun tarkastusmallin mukaisesti.

RESUMÉ

På basis av revisionen är den alkoholtillsyn som bedrivs av Produkttillsynscentralen och länsstyrelserna adekvat vad beträffar de grundläggande verksamheterna. Särskild uppmärksamhet bör emellertid ägnas åt att utveckla tillsynen, när ärendena som gäller tillstånd för servering och minutförsäljning överförs på länsstyrelserna från början av år 2005.

Alkoholtillsynen har fått tämligen liten uppmärksamhet i social- och hälsovårdsministeriets strategiska planering, låt vara att situationen har förändrats något i och med att det nationella alkoholprogrammet för åren 2004-2007 har utarbetats. Det har upplevts att resultatstyrningen av alkoholtillsynen delvis har förblivit en formalitet. Förutsättningarna för resultatstyrning förbättras när ärendena gällande tillstånd för servering och minutförsäljning överförs på länsstyrelserna, varvid tyngdpunkten i Produkttillsynscentralens roll ligger vid styrnings- och sakkunniguppgifter.

På senare tid har en strävan varit att göra sätten för alkoholtillsynen mångsidigare. Med tanke på styrningen av verksamheten är det problematiskt, att effekterna av de olika sätten inte har utvärderats. Inte heller av alkoholtillsynens effekter generellt har gjorts någon bedömning. Social- och hälsovårdsministeriet borde sörja för att de olika sättens effekter samt alkoholtillsynen som helhet i fortsättningen utvärderas och jämförs, och att de olika sätten utnyttjas på bästa möjliga sätt i syfte att uppnå målsättningarna.

Mellan länsstyrelserna förekommer avsevärda skillnader i kostnaderna för alkoholtillsynen i förhållande till antalet tillståndsinnehavare i regionen samt i den avgiftsbelagda verksamhetens kostnadsmotsvarighet. Ministeriet borde utreda, i vilken mån skillnaderna mellan länsstyrelserna i alkoholtillsynens resurser och prestationer samt i den avgiftsbelagda verksamhetens kostnadsmotsvarighet beror på själva verksamheten och i vilken mån på skillnader i kostnadsberäkningen. Dessa skillnader borde även beaktas när Produkttillsynscentralens tillståndsärenden och resurser överförs på länsstyrelserna.

Revisionen har utförts i enlighet med den vid revisionsverket utvecklade modellen för strukturerad revision.

LÄHTEET

1. Normilähteet

Alkoholi- ja alkoholijuomaverolaki (1471/1994).

Alkoholilaki (1143/1994).

Asetus alkoholijuomista ja väkiviinasta (1344/1994).

Asetus alkoholiyhtiön toiminnasta (243/2000).

Laki alkoholilain muuttamisesta (764/2002).

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksesta (1146/1994).

Sosiaali- ja terveysministeriön asetus sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen maksullisista suoritteista (1440/2001).

Valtioneuvoston asetus alkoholijuomista ja väkiviinasta annetun asetuksen muuttamisesta (1207/2002).

2. Virallislähteet

Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen toimintaker-
tomus ja tilinpäätöslaskelmat 1.1.2000-31.12.2000.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen toimintaker-
tomus ja tilinpäätöslaskelmat vuodelta 2001.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen toimintaker-
tomus ja tilinpäätöslaskelmat vuodelta 2002.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen strateginen
suunnitelma vuosille 2000 – 2003.

3. Muut kirjalliset lähteet

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

Babor & al. (2003): Alcohol: No Ordinary Commodity. Research and Public Policy. Oxford University Press

Hakala, Juhani: Alkoholihallinnossa päällekkäisyyttä. Näkökulma. Socius 4/2002.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2004): Alkoholipolitiikan kuluttaja-opas. Esitteitä 2004:6.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2002): Selvitys sosiaali- ja terveystalvelujen ohjauksesta ja valvonnasta. Selvityshenkilön raportti. Helsinki 2002.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2001): 2000-luvun alkoholiohjelma. Yhteistyötä ja vastuuta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus ja Stakes (2004): Alkoholien kulutus vuonna 2003, ennakkotieto. Tiedote 10.2.2004. <http://www.sttv.fi/ylo/012004liite.pdf>. 21.6.2004.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus (2003): Alkoholihallinnon vaikuttavuus. Julkaisematon muistio.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2002): Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma. Ohjelman toteutus ja vaikutus kunnissa. Tarkastuskertomus 40/2002.

4. Haastattelut

Etelä-Suomen lääninhallitus, Helsinki. 6.11.2003 ja 13.1.2004.

Itä-Suomen lääninhallitus, Joensuu. 16.1.2004.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus 2.10.2003,
27.10.2003 ja 1.12.2003.

Sosiaali- ja terveysministeriö 2.10.2003.

Vuodesta 2000 lukien ilmestyneet toiminnantarkastuksen tarkastuskertomukset

- 1/2000 Toimintamenobudjetointi virastojen tulosoajauksessa
toimintamenomäärärahojen budjetointiin ja tulosoajaukseen liittyvien toimintojen arviointia
- 2/2000 Oppisopimuskoulutus
tavoitteet, strategia, rahoitus, tulokset
- 3/2000 Lahdentien parantaminen uudella rahoitusmallilla
- 4/2000 Asukasvalinnat ja niiden valvonta
vuokra-asuntolainojen korkotukea saaneiden yhteisöjen asukasvalintojen, asukasvalintojen valvonnan ja näiden sääntelyn tarkastus
- 5/2000 Euroopan aluekehitysrahastohankkeiden tuloksellisuus
- 6/2000 Vanhustenhuollon rahoitus
- 7/2000 Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön tarkastus
- 8/2000 Kasarmikiinteistöjen käyttö
Taivallahden ja Poltinahon kasarmialueista luopuminen
- 9/2000 Matkailun kehittäminen
- 10/2000 Asumisoikeusasuntojen asukasvalinta
- 11/2000 Maaseudun kehittämishankkeet
5b-ohjelman työllisyysvaikutukset
- 12/2000 Vuosivalvonta ja veroehdotusmenettely
- 13/2000 Puolustushallinnon hankintatoimi
Sotavarustehankinnat
- 14/2000 Huumeteorjunta
hoidon järjestämisen ja valvontaviranomaisten näkökulmista tarkasteltuna
- 15/2000 OHY ARSENAL Oyj:n jakautumiseen liittyvät korvausvaatimukset
- 16/2000 Tekesin tuotekehitysrahoitus
- 17/2000 Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen hankinta
- 18/2000 Pienyritysten tukeminen
maa- ja metsätalousministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalojen tukien vertailua
- 1/2001 Sotainvalidien sairaanhoitopalvelujen hankinta

- 2/2001 Puolustushallinnon hankintatoimi
Päivittäistavarahankinnat
- 3/2001 Maatalouden rakenteen kehittäminen
- 4/2001 Ympäristöhallinnon tuloksellisuusraportointi
erityisesti luonnonsuojelu- ja ympäristönsuojelutehtävien osalta
- 5/2001 Vankeinhoitolaitoksen henkilöstön sopeuttaminen
- 6/2001 Maatalousyrittäjien luopumistukea koskeva informaatio
talousarvioesityksissä
- 7/2001 Losseja korvaavat Tielaitoksen siltahankkeet
- 8/2001 Itämeren suojelusopimuksen toteuttaminen Suomessa
Helsingin sopimuksen merkitys vesiensuojelun ohjausvälineenä erityisesti maalta peräisin olevan kuormituksen vähentämisessä
- 9/2001 Työvoima- ja elinkeinokeskukset
Ohjaus- ja johtamisjärjestelmien toimivuus
- 10/2001 Tuomioistuintulot
- 11/2001 THL – tilausvaltuuden käyttö
- 12/2001 Maatalousyrittäjien lomituspalvelut
- 13/2001 Osaamiskeskukset aluekehitystyössä
- 14/2001 Euron käyttöönottovalmius valtionhallinnossa
- 15/2001 Vuosaaren satamahanke
- 16/2001 Oy Veikkaus Ab:n harjoittama sponsorointi
- 17/2001 Valtion liikelaitosten tulos- ja omistajaohjaus
- 18/2001 Verosaatavien kuittaus
- 19/2001 Valtion tukien ilmoittamisessa komissiolle noudatettava
menettely Euroopan yhteisön perustamissopimuksen
87 – 89 artiklojen mukaan
- 20/2002 Ympäristönsuojelun edistämisyhteistyöt
- 21/2002 Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen
tuloksellisuusraportointi
- 22/2002 Korkeakoulun osallistuminen teknologian siirto-
toimintaan
*korkeakoulun tutkimustulosten ja innovaatioiden
siirtäminen yritysten hyödynnettäväksi*
- 23/2002 Matkailun yritystuet
- 24/2002 Näennäisviljely
tavanomaisen viljelytavan valvonnan ongelmat

- 25/2002 Ulkopuolinen rahoitus yliopistojen tulohajauksen näkökulmasta
esimerkkinä Jyväskylän yliopisto
- 26/2002 Kapiteeli Oy:n perustaminen – osa valtion kiinteistöstrategiaa
- 27/2002 Radanpidon taloudellisuus ja rataverkolla tapahtuva kilpailu
- 28/2002 EU-rahoituksen toteutuminen ohjelmakauden 1995 – 1999 rakennerahastohankkeissa
- 29/2002 Alueelliset taidetoimikunnat
- 30/2002 Ympäristölupien valvonta
erityisesti ilmansuojelun kannalta
- 31/2002 Maa- ja metsätalousministeriön luonnonvarastrategia ja porotalous
- 32/2002 Yliopistojen hankintatoimi
- 33/2002 Häätäkeskusten perustaminen
- 34/2002 Paikallisen poliisitoimen resurssointi
- 35/2002 Raha-automaattiyhdistyksen tuottojen tuloutus valtiolle
- 36/2002 Uudet palkkausjärjestelmät valtionhallinnossa
- 37/2002 Maataloustuen tavoitteet ja vaikutukset
tulotuen talousarvioperustelujen ja vaikuttavuuden arviointia
- 38/2002 Valtion erityisrahoitustoiminta
Finnvera Oyj
Suomen Teollisuussijoitus Oy
- 39/2002 Lääninhallitusten myöntämä ESR-rahoitus kehittämis- ja koulutushankkeisiin
- 40/2002 Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma
ohjelman toteutus ja vaikutus kunnissa
- 41/2002 Liikennesuoritteiden ohjailu
- 42/2003 Lähialueyhteistyöhankkeet
- 43/2003 Monitoimimurtajien hankinta ja kaupallinen toiminta
- 44/2003 Laki yritystoiminnan tukemisesta – Pk-yritysten kehittämishankkeet
- 45/2003 Suomen valtion maksuliikehankinta
- 46/2003 Tulohajaus Suomen kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä
- 47/2003 Määrärahojen alueellinen jakaminen

- 48/2003 Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtion-
yhtiöiden omistajaohjaus
- 49/2003 Verohallinnon systeemyön ja atk- konsultointipalvelu-
jen hankinnat
- 50/2003 Puolustushallinnon tukitoimintojen ulkoistamisen tila
helmikuussa 2003
- 51/2003 Sektoritutkimustoiminnan ohjaus ja rahoitus sosiaali- ja
terveysministeriön hallinnonalalla
- 52/2003 Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusra-
portointi eduskunnalle
- 53/2003 Vesihuollon tukeminen
valtion osallistuminen vesihuollon järjestämiseen
- 54/2003 Raja- ja merivartioiden rekrytointi ja koulutus
- 55/2003 Siviilipalvelus
- 56/2003 Tutkijakoulujen toiminta
- 57/2003 Alueelliset kuljetustuet
- 58/2003 Tilastokeskuksen palveluhankinnat
- 59/2003 Fyysinen tietoturvallisuus sosiaali- ja terveysministeriön
hallinnonalalla
- 60/2003 Joukkoliikennepalvelujen hankinnat
- 61/2003 Pelastustoimen kehittämishanke
- 62/2003 Valtakunnansyyttäjänviraston toiminta
- 63/2003 Maatilarakentamisen ja konehankintojen tukeminen
- 64/2003 Arktisen keskuksen näyttelytoiminta
- 65/2003 Ministeriöiden ohjaus eräissä Kansaneläkelaitoksen
toimeenpanemissa sosiaaliturvaetuksissa
- 66/2003 Ympäristötukien vaikuttavuus
energiatuet ympäristönsuojelun välineenä
- 67/2004 Säteilyn käytön valvonta
- 68/2004 Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa
- 69/2004 Tuoteturvallisuusvalvonta
- 70/2004 Lentolisäjärjestelmä ja yhteyslentotoiminta Puolustus-
voimissa
- 71/2004 Lasten ja nuorten psykiatrian valtionavustusmenettely
- 72/2004 Finpro ry:n toiminta
- 73/2004 Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion
hankintatoimen strategiaa

- 74/2004 Ulkomaalaisviraston toiminta
lähinnä toimintaprosessien näkökulmasta tarkasteltuna
- 75/2004 Geodeettisen laitoksen toiminta
- 76/2004 Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa
- 77/2004 Korruptio; riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle
- 78/2004 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 79/2004 Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 80/2004 Valtion ydinjätehuoltorahasto
- 81/2004 Kansanopistojärjestelmä
- 82/2004 Innovatiivisten toimien alueelliset ohjelmat
- 83/2004 Valtion liikelaitoksia koskeva tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 84/2004 Resurssien käytön tuottavuuden hallinta
- 85/2004 Alkoholivalvonta

Valtiontalouden tarkastusvirasto
Annankatu 44, PL 1119
00101 HELSINKI
Puhelin (09) 4321
Telekopio (09) 432 5820
Kotisivu <http://www.vtv.fi>

Edita Prima Oy