

□ Decentralisering har varit nyckelordet i den finländska välfärdspolitiken under 80- och 90-talen. I artikeln granskas hur denna decentraliseringsprocess har slagit igenom dels i den allmänna välfärdspolitiken, dels i alkoholpolitiken. Författarnas slutsats är att kommunerna inte verkar vara villiga att axla det alkoholpolitiska ansvar som man från centralt håll har försökt pålägga dem.

**SANNA SAIRANEN  
& PEKKA SULKUNEN**

## **Från centralstyrd till kommunal alkoholpolitik?**

### **Kommunerna, alkoholpolitiken och decentraliseringen**

Decentraliseringen av förvaltningen har under 1980-talet varit ett av de mest använda slagorden i diskussionerna om hur man bör utveckla den statliga och kommunala administrationen. Man har haft som mål att minska byråkratin och flytta besluten närmare dem som berörs av besluten. Detta har sedan mitten av 1980-talet varit ett centralt mål också inom alkoholpolitiken, där man har försökt betona kommunernas roll. I ett förslag till nationellt åtgärdsprogram år 1997 formulerades detta på följande sätt:

"Ansvaret för alkoholfrågorna bör föras närmare människorna själva, dvs. ner på den kommunala och lokala nivån. Den riksomfattande alkoholpolitiken bör i sin tur inriktas på att utöka medborgarnas kunskaper och färdigheter." (Päihde- ja raittiusasiain neuvottelukunta 1997, 3).

Citatet avspeglar det faktum att man i den nordiska demokratin av tradition har betonat

förvaltningen på lokal nivå, eftersom denna bäst kan garantera medborgarnas möjligheter att fatta självständiga beslut i frågor som gäller deras närmiljö, fr.a. i moraliskt känsliga frågor.

Vi skall i den här artikeln granska det alkoholpolitiska systemet i Finland, med speciell tonvikt på kommunernas roll, från det att förbudslagen röstades omkull år 1932 och fram till våra dagar. Vårt syfte är att försöka bedöma i vilken mån decentraliseringen av det alkoholpolitiska beslutsfattandet har lyckats, och hur den har genomförts. Det här är en frågeställning som sammanhänger med den finländska välfärdspolitiken i allmänhet, eftersom alkoholpolitiken vanligen betraktas som en del av politiken i stort (t.ex. Kommittébetänkande 1989). Eftersom förändringar i den senare också borde återspeglas i den förra har vi valt att jämföra utvecklingen i den kommunala alkoholpolitiken med utvecklingen i

det kommunala självbestämmande som bygger på systemet med statsandelar. Omdefinieringen av relationen mellan stat och kommun i Finland har framkommit tydligast just i fråga om om detta system.

### **Diskussionen om den decentraliserade välfärdsstaten**

Kaarlo Tuori, professor i offentlig rätt, räknar upp sju betänkanden från 80-talet, vilka alla haft som mål att genom decentralisering minska byråkratin inom förvaltningen (Tuori 1987). En form av decentralisering är att försöka flytta över förvaltningen från staten till kommunerna. Betänkandena ger enligt Tuori vid handen att decentraliseringsdiskussionen på fyra olika sätt är ett svar på den kritik som har riktats mot att välfärdsstaten präglas av alltför stor byråkrati.

Man har för det första oroat sig över konflikten mellan å ena sidan den administrativa kontrollen och den fria marknaden, och å andra sidan individernas och de enskilda samfundens frihet. För det andra har man oroat sig över att centralförvaltningens ökade makt kringskar de representativa organens påverkningssmöjligheter. För det tredje har man ansett att den centraliserade maktutövningen leder till ineffektivitet. Och för det fjärde har man, när det gäller de enskilda medborgarna, varit oroat av det ökade avståndet mellan den enskilda individen och förvaltningen, ja rentav att de glidit helt ifrån varandra.

I Sverige var decentraliseringen när det gäller produktionen av tjänster och utökningen av de enskilda individernas valfrihet centrala politiska frågor i början av 1980-talet (Olsson 1990; Rothstein 1994).

Dessa har varit bekanta teman också i den alkoholpolitiska diskussionen. Ju större tyngd de fått, desto mer har man ifrågasatt den centraliserade alkoholpolitikens trovärdighet och auktoritet, och riktat allt kraftigare kritik mot monopolsystemet.

I diskussionen om den tilltagande globaliseringen har man i sin tur ofta hänvisat till att nationalstaternas betydelse minskar, och att deras inflytande håller på att flyttas över dels till övernationella organ, dels neråt till regioner och kommuner (Sulkunen & Simpura 1997).

Förändringarna inom alkohollagstiftningen ger en bild av hur mycket kommunerna själva har kunnat påverka alkoholpolitiken inom sitt område under olika tidsperioder. Kommunerna har traditionellt ansvarat för vården av missbrukare, och enligt den nuvarande lagen om missbrukarvård är det fortfarande de som ansvarar för att den missbrukarvård man erbjuder motsvarar behoven inom kommunen (Lagen om vård av missbrukare 3§). Vi skall emellertid i den här artikeln inte fördjupa oss dess mer i missbrukarvården, utan begränsa oss till att granska vilka påverkningssmöjligheter kommunerna har när det gäller alkoholförsäljning, -utskänkning och -övervakning.

### **Lagen om alkoholdrycker 1932-1968**

I den alkohollag som år 1932 följde på den tidigare förbudslagen ville man ordna alkoholförsäljningen så att "jämte det olovlig rörelse förhindras, bruket av alkoholdrycker inskränkes till det minsta möjliga samt fylleri och dess fördärliga verkningar förebyggas" (Lag om alkoholdrycker 9.2.1932/45, 5§). Man ville eliminera vinstmotivet på alkoholmarknaden, och se till att centralförvaltningen höll ett stadigt grepp om alkoholpolitiken. Därför grundades det statliga alkoholbolaget Oy Alkoholiliiike Ab, med ensamrätt till handel med alkoholhaltiga drycker. Dess förvaltningsråd fattade beslut gällande försäljnings- och utskänkningsrättigheter, samt försäljnings- och utskänkningspriser (Kommittébetänkande 1978, 6-7)

Enligt Lagen om alkoholdrycker var det förbjudet att på landsbygden bedriva utminuter av alkohol. Däremot var utskänkning

möjlig på vissa begränsade villkor (a.a., 6§). För städernas och kommunernas del gällde att Alkoholbolaget måste inbegära ett utlåtande av kommunfullmäktige för att få öppna en alkoholbutik eller en restaurang med utskänkning. Fullmäktiges utlåtande var emellertid inte bindande, utan Alkoholbolaget kunde avvika från detta med tillstånd av socialministeriet.

I samband med att lagen stiftades fördes en diskussion om kommunernas rätt att själva bestämma om alkoholpolitiken inom den egna kommunen, och denna diskussion återspeglar mycket tydligt den centralistiska atmosfär som då rådde. Ursprungligen ville man i lagförslaget år 1932 ge kommunerna större fullmakter att besluta i frågor som gäller utskänkning och försäljning. Enligt förslaget skulle Alkoholbolaget ha rätt till utminuterung och utskänkning i städer och köpingar, utom i de fall då en 2/3 majoritet i stads- eller köpingsfullmäktige motsatte sig detta. Enligt förslaget skulle utminuterung ha varit tillåten också i landskommunerna, ifall fullmäktige själv ansökte om tillstånd därtill (Förslaget till regeringens proposition... 1932 28§). Att även kommunerna skulle ha den rätten motiverades med att försäljning av alkoholdrycker på kommunens område åsamkar såpass mycket skador och andra olägenheter att man inte kan frånta kommunen all rätt att uttala sig i frågan. Riksdagens ekonomiutskott konstaterade emellertid att alkoholfrågorna skulle uppväcka alltför mycken "meningsskiljaktighet och upphetsning" ifall man skulle bli tvungen att ta ställning till dessa på lokalplanet, och att det därför vore bättre att dessa avhandlades enbart av det statliga alkoholmonopolet (Heinonen 1997, 106). I den slutgiltiga lagen gavs Alkoholbolaget rätt "att bedriva utminuterung och utskänkning av alkoholdrycker i städer och köpingar" (Lag om alkoholdrycker, 28§).

Alkohollagen från år 1932 kvarstod överraskande intakt i över tre decennier. När den

trädde i kraft bodde endast en femtedel av Finlands befolkning i städer, vilket innebar att merparten av befolkningen fortfarande saknade en närbelägen, officiell alkoholbutik eller restaurang.

### **Relationerna mellan stat och kommun under den gamla alkohollagens epok**

1932 års alkohollag trädde i kraft i ett samhälle, vars välfärdsservice ännu var outvecklad. Det fanns ännu kvar en hel del moraliska element, inte bara inom det alkoholpolitiska tänkandet utan också inom välfärdspolitiken. Kommunerna sysslade med fattigvård, till så låga kostnader som möjligt. Kostnadsminimeringen var också statsförvaltningens centrala målsättning. Staten bidrog knappast alls till att täcka kostnaderna för fattigvården, med undantag av grundläggningkostnader, trots att åtgärderna var lagstadgade. Man stödde emellertid nog de fattigaste kommunerna, bl.a. när det gällde att avhjälpa den stora arbetslösheten. Den depression som började år 1929 gjorde att kommunerna blev försiktiga när det gällde utgiftsökningar (Urponen 1994, 174).

I mitten av 1930-talet började man mer målmedvetet utveckla välfärdssamhället. De viktigaste lagarna inom socialvården trädde i kraft år 1937. Enligt dem ålades kommunerna att sköta barnskyddet, lösdrivarna och vården av missbrukare samt fattigvården. Kommunerna hade visserligen skött dessa uppgifter redan tidigare, men deras uppgifter definierades nu tydligare: syftet var att skapa ett enhetligt system som skulle gälla i hela landet (Satka 1994, 292-293). De grundläggande lagarna inom socialvården var ett första steg i den statliga centralförvaltningens satsningar på förbättrad välfärdspolitik. Det blev den lokala förvaltningens uppgift att verkställa besluten, och denna bar också det huvudsakliga ekonomiska ansvaret. Kommunerna lockades emellertid också med olika morötter: det

fanns t.ex. år 1938 sammanlagt 11 olika förordningar, på basis av vilka kommunerna kunde få statsbidrag för att fullgöra sina sociala uppgifter. I allmänhet hade socialministeriet rätt att avgöra ifall det fanns grund för att utbetala statsbidragen (Pulma 1996, 12).

Centralförvaltningen började efter andra världskriget i allt högre grad styra skötseln av välfärdspolitiken. Den här styrningen skedde med stöd av nya förordningar och örönmärkta statsbidrag. Krigsekonomi hade fört med sig en planekonomi, vars lärdomar man kunde utnyttja också inom välfärdspaneringen. Målsättningen var att bygga upp ett enhetligt nät av service som skulle täcka hela landet, och avsikten var att kommunerna skulle verkställa det hela. Det här gjorde att kommunerna fick ägna en allt större del av sin energi åt att utföra dessa av staten ålagda uppgifter, vilket innebar att man hade allt mindre tid att tänka över och utvärdera sina egna målsättningar.

Statsbidragen utdelades enligt strängt definerade kriterier. Centralförvaltningen utökade sin makt genom att utfärda olika förordningar och direktiv, som fastställde vilka former av service och förmåner kommunerna kunde få bidrag till. Det innebar att kommunerna – för att få dessa tilläggsresurser – var tvungna att följa direktiven (Niemi-Iilahti 1992, 258). Statsbidragen fastställdes på basis av de utgifter verksamheten ifråga föranledde. Det här var motiverat, eftersom syftet var att utöka resurserna och serviceutbudet (Kokko & Lehto 1993, 9).

I slutet av 1960-talet hade statsbidragssystemet redan svällt ut en hel del. När den nya alkohollagstiftningen nu trädde i kraft präglades såväl alkoholpolitiken som den övriga socialpolitiken fortfarande av centralisering. Socialstyrelsen, som hade lagts ner år 1918, inrättades på nytt år 1968, i syfte att effektivera den statliga övervakningen. Till skillnad från alkoholpolitiken var socialpolitiken – och de statsbidrag som sammanhängde därmed – under hela perioden föremål för olika delrefor-

mer, vilket småningom ledde till en vildvuxen flora av bidragssystem. När det gällde alkoholpolitiken fick man däremot vänta så länge på några större förändringar, att tiden för dessa faktiskt blev mogen. Det innebar att följderna av reformen blev såpass stora att man kan tala om en helt ny epok.

### **Alkohollagen 1969-1994**

Ett centralt mål i 1968 års alkohollag var att uppnå en regional jämlikhet. Att landsbygden de facto var utsatt för en förbudslag var allmänt erkänt. Lagen stiftades vid en tidpunkt då "utlokaliseringensdebatten" var som intensivast. Med utlokalisering avsågs inte decentralisering – eftersom avsikten tvärtom var att sprida ut centralförvaltningen jämnt över hela landet.

Enligt den nya Alkohollagen och Lagen om mellanöl hade alkoholbolaget ensamrätt till minuthandel med alkohol, med undantag av mellanöl (under 4,7 volymprocent alkohol); likaså hade det monopol på tillverkning och partihandel samt på import av sådan alkohol som var avsedd för minuthandel. Alkos förvaltningsråd beviljade tillstånd för utskänkning och för mellanölsförsäljning. Tillstånden beviljades efter prövning, alltså inte automatiskt till alla som ansökte om det. Privata tillverkare, bryggerierna inberäknade, kunde tillverka alkoholdrycker med tillstånd av Alko.

Med lagreformen utökades också den kommunala beslutanderätten så att Alko blev tvunget att inhämta kommunfullmäktiges samtycke för att få rätt till utskänkning och försäljning av alkohol. Städerna, köpingarna, och nu alltså även kommunerna, hade rätt att förbjuda utskänkning och försäljning på sitt område. Genom att det fanns en särskild lag om mellanöl var det möjligt för kommunerna att ha enbart mellanölsrättigheter. Som ett resultat av nykterhetsrörelsens påtryckningar behövde man kommunfullmäktiges tillstånd också för mellanölsförsäljning (Lagen om

mellanöl 1§ och 27§). Enligt lagen behövdes kommunstyrelsens utlåtande när det gällde enskilda butiker och utskänkingsrestauranger.

Förutom rätten att utfärda tillstånd gav 1968 års alkohollag också kommunerna två andra instrument, med vars hjälp de både kunde och var skyldiga att bedriva alkoholpolitik: de kommunala alkoholinspektörerna samt nykterhetsnämnderna, vilka bägge försvann redan innan den senaste alkohollagstiftningen trädde i kraft 1995.

### *Utskänkings- och detaljhandelstillstånden*

När den förnyade alkohollagen trädde i kraft år 1969 gav de flesta kommunerna i Finland sitt generella samtycke till alkoholförsäljning (Kommittébetänkande 1978, 15). Följden var att alkoholkonsumtionen steg mycket drastiskt, och år 1969 konsumerades 46 % mer alkohol än föregående år. Konsumtionen fortsatte att stiga ända fram till år 1975 (a.a., 71).

I mitten av 1970-talet skedde det en klar skärpning av det alkoholpolitiska klimatet. En viktig orsak var att de alkoholrelaterade skadorna hade ökat som en följd av den ökade konsumtionen (Mäkelä 1976, 69). I vissa kommuner reagerade man genom att återta sitt tillstånd till mellanölsförsäljning. Antalet kommuner som på detta sätt retirerade var störst år 1975, då 34 satte tummen ner. Den här mellanölsdiskussionen fördes framför allt i kommuner vars ekonomiska struktur var förhållandevis svagt utvecklad och där ölförsäljningen per invånare var liten. Dessutom fanns det ett klart samband med religiositeten; i kommuner där t.ex. laestadianismen var stark diskuterades också mellanölet livligt. Enligt Hannu Mäkinen fördes diskussion närmast i de kommuner där "de subjektivt upplevda olägenheterna var störst" (Mäkinen 1977, 185).

Även om en del av kommunerna rätt snart upphävde sitt tidigare återtagande, visade det

skedda att rätten till allmänt samtycke nog inte var enbart en död bokstav i lagtexten. Det återspeglar också den tidens tänkesätt, enligt vilket majoriteten var villig att pruta på sin egen bekvämlighet bara man lyckades skapa gränser för den "slappa ungdomen" och för dem som är allmänt ansvarlösa.

Lokala mellanölsförbud utgjorde emellertid endast en aspekt av kommunernas alkoholpolitik. Av de övriga kommunerna var en stor del intresserade av att få en egen alkoholbutik. Oy Alko Ab:s förvaltningsråds berättelser ger vid handen att "tiotal" landskommuner t.ex. år 1969 anhöll om att få en butik, och att det år 1970 fanns ungefär 40 kommuner som, trots anhållan, inte fick någon butik. Alkos linje var enligt dess egen uppgift att öppna butiker på basis av de uppgifter som framkommit i statistiska undersökningar. Variablerna i de ekonomiska analyser som gjordes var bl.a. avståndet till den närmaste alkoholbutiken, antalet utskänkningstillstånd, det sociala lösdriveriet, medeltemperaturen under året och industribefolkningens andel (Nyberg 1969, 78). Från och med år 1974 började Alko bedriva en strängare alkoholpolitik, och sålunda konstateras i Förvaltningsrådets berättelse för år 1978 följande (s. 3):

"Under året 1969 tillkom nästan 30 butiksorter, och under åren 1970-73 årligen 5-7 nya orter. Från och med år 1974 har utvidgningen av butiksnätet väsentligt minskats på grund av alkoholpolitiska orsaker trots att totalt ca 50 kommuner har anhållit om att få en alkoholbutik inom sina gränser".

Kommunfullmäktigeförsamlingarna hade under samma år fattat sammanlagt 15 beslut om att återkalla rättigheterna till utskänkning och/eller detaljhandel med mellanöl, vilket alltså innebär att kommunerna var mer intresserade av att få fler butiker än av att minska ölkonsumtionen.

Under 1980-talet förändrades igen attityderna inom alkoholpolitiken. Man konstate-

rade i debatten ofta att det inte längre existerade något behov av ett alkoholmonopol. Man tillsatte också en kommitté för att utreda en reform av alkoholpolitiken (Kommittébetänkande 1989). Kommunernas iver när det gällde att förbjuda mellanölet minskade avsevärt, och många kommuner började återkalla sina tidigare nej-beslut. Toppåret 1989 fattade 21 kommuner beslut om att återkalla sitt nej. År 1995 var det bara tre kommuner som fortfarande inte hade tagit tillbaka sina tidigare torrlägningsbeslut. Det fanns då fem kommuner som överhuvudtaget aldrig gett sitt samtycke till utskänkning, och en kommun var helt "torr", dvs. också detaljhandeln var förbjuden. Också den kommunen, dvs. Pedersöre kommun (i det s.k. bibelbältet i svenska Österbotten; ö.a.), gav år 1997 som sista kommun tillstånd till utskänkning av drycker med max. 4,7 volymprocent alkohol.

Också Alkos inställning till att öppna butiker mildrades. Ännu i berättelsen för år 1982 (s. 3) uppgav förvaltningsrådet att man följer en strikt linje, "trots kommunernas aktivitet och det ökade tryck som på sistone riktats mot Alko". Mot slutet av 1980-talet lättade man redan på greppet. Det här möjliggjordes av att "konsumtionen jämnades ut" och av att "nya enheter med nuvarande distributionsnät inte längre i nämnvärd utsträckning ökar konsumtionen" (Förvaltningsrådets berättelser för åren 1986 och 1987). Kommunerna var i sin tur, och då framför allt landskommunerna, ännu in på 1990-talet oerhört intresserade av att få egna alkoholbutiker. År 1990 t.ex. önskade sig inemot 100 kommuner en sådan.

### *Den kommunala alkoholinspektionen*

Övervakningen av alkoholfrågorna inom kommunen sköttes redan under den gamla alkohollagens dagar av en kommunal alkoholinspektör (Lag om alkoholdrycker, 16§). Det måste finnas en alkoholinspektör i alla de kommuner där det fanns försäljning eller ut-

skänkning av alkohol (efter år 1969 alkoholdrycker starkare än mellanöl). Inspektörernas uppgift var att övervaka "att denna lag och med stöd därav utfärdade stadganden och föreskrifter samt uppställda villkor iakttagas" (Alkohollag 26.7.1968/459, 73§). Till inspektörens uppgifter hörde att inspektera försäljnings- och utskänkingsställena, och att bistå med information och vägledning i sådana fall där brister uppdagades, samt att vid allvarigare överträdelser göra en anmälan därom till Alko, polisen eller annan myndighet. Alkoholinspektören gjorde också upp en förteckning över de olika försäljnings- och serveringsställena (Social- och hälsovårdsministeriets direktiv 18.12.1989). Inspektören fick sin lön av staten, till en början via Alko, därefter via social- och hälsovårdsministeriet (Bruun 1973).

De kommunala alkoholinspektörerna lyckades aldrig göra någon inmutning inom den finländska alkoholpolitiken. Flera av inspektörerna arbetade endast på deltid, och deras arbetsuppgifter varierade rätt mycket i de olika kommunerna. Man hade redan år 1946 konstaterat att den kommunala alkoholinspektionen var otillräcklig, och delvis oändamålsenlig. Det fanns för många inspektörer och deras individuella arbetsbördor varierade mycket (Kommittébetänkande 1984, 11). Kettil Bruun konstaterade i sin tur år 1973 att inspektörerna "närmast var en börda" för det komplicerade kontrollmaskineriet, och att hela institutionen "uppenbarligen borde skrotas". Drygt tio år senare kom den arbetsgrupp som utredde alkoholinspektionen (Kommittébetänkande 1984) till samma resultat. Enligt dess betänkande skulle alkoholövervakningen flyttas över till länsstyrelserna, vilket skulle göra kontrollen effektivare och samtidigt skapa en större reda i det brokiga systemet.

Lagförslaget om en överflyttning av alkoholinspektionen från kommunerna till länen gavs år 1991. Såväl Finlands stadsförbund

som Finlands kommunalförbund (bägge föregångare till det år 1993 sammanslagna Finlands Kommunförbund) förordade lagförslaget. Enligt Stadsförbundet innebar reformen en klarare, enklare och effektivare förvaltning (utlåtande 8.6.1990). Kommunalförbundet konstaterade i sin tur att kommunerna ändå hade mycket lite att säga till om i alkoholfrågor, eftersom den verksamheten nästan helt reglerades av staten och Alko (utlåtande 15.5.1990).

Den lokala övervakningen har alltså sedan 1991 skötts av länsstyrelserna. Det innebär i praktiken att mer än 400 inspektörstjänster försvann år 1991. Då en arbetsgrupp, som år 1993 förberedde en reform av alkohollagen, föreslog att övervakningen skulle flyttas tillbaka till kommunerna, var Finlands Kommunförbund absolut emot detta. Man hänvisade till reformen år 1991, och till de motiveringar man då hade anfört (se ovan). Det här bidrog till att arbetsgruppens förslag aldrig genomfördes.

Det är svårt att jämföra hur effektiv alkoholinspektionen är på länsnivå mot vad den var när den var kommunal. Länsstyrelserna har nämligen använt sig av styrning och rådgivning som medel att påverka utskänknings- och försäljningen av alkohol (Palokangas 1994, 293). Det finns ingen landsomfattande statistik över dessa åtgärder. Man har också påpekat att länsstyrelserna inte har resurser för en effektivare övervakning, även om det skulle finnas behov av det (Hakala 1994, 93).

### *Nykterhetsnämnderna*

Nykterhetsnämnderna var den andra instansen på kommunal nivå som stod för styrning och övervakning i alkoholfrågor. Dessa nämnder har, liksom alkoholinspektörerna, varit ett finländskt särdrag inom alkoholpolitiken. Nykterhetsnämnderna uppstod under förbudslagstiden, då de bl.a. hade till uppgift att anmäla om överträdelser av lagen. I Lagen om

alkoholdrycker, som följde på förbudslagen, konstaterades att kommunerna hade rätt, men inte skyldighet, att också i fortsättningen upprätthålla nykterhetsnämnder (Lag om alkoholdrycker, 57§). Nämnderna försvann emellertid nästan helt under 1930-talet. Som ett resultat av påtryckningar från socialministeriet och nykterhetsorganisationerna ökade deras antal igen efter andra världskriget, så att det i början av 1950-talet fanns en nykterhetsnämnd i nästan samtliga kommuner (Bruun 1973).

Alkohollagen från år 1968 gjorde nämnderna obligatoriska (Alkohollag 26.7.1968/459, 76§). Enligt lagen hade de i första hand till uppgift att stå för alkoholupplysningen, men de skulle också följa med och övervaka hur alkoholförhållandena utvecklades, samt avge utlåtanden om ansökningar om tillstånd för nya alkoholbutiker och restauranger. Av nämndernas medlemmar, och av dem som stod i deras tjänst, förutsattes att de var "för nykterhet kända".

Det att nykterhetsnämnderna blev obligatoriska var en eftergift åt den finländska nykterhetsrörelsen, för vilken lagreformen 1968 i övrigt var ett bakslag. Den var tvungen att acceptera att alkoholhandeln utsträcktes också till landsbygden, och det fria ölet motsatte man sig kraftigt ända in i det sista (Mäkinen 1977b, 7).

År 1982 lyftes stadgandena om nykterhetsnämnderna ut ur alkohollagen och flyttades över till lagen om nykterhetsarbetet (Lag om ändring av alkohollagen 1.2.1982/211 samt Lag om nykterhetsarbetet 19.11.1982/828). År 1992 ströks de även ur denna, och ersattes av "ett organ med flera medlemmar, som tillsätts av kommunen". Redan innan denna förändring trädde i kraft var det möjligt att delegera nykterhetsnämndens uppgifter till någon annan nämnd eller till kommunstyrelsen (Förordning om nykterhetsarbete 28.7.1989, 1§).

Att nykterhetsnämnden försvunnit från den

kommunala kartan behöver emellertid inte nödvändigtvis inverka negativt på förutsättningarna för en kommunal alkoholpolitik. Så länge det fanns nykterhetsnämnder kunde man alltid hävda att alkoholpolitiken nog sköttes inom en viss specificerad del av kommunalförvaltningen – oberoende av om det här sedan var en realitet eller ej.

### **Alkoholpolitiken i Lahtis under den förra alkohollagens sista år**

I en situation där kommunernas roll i tillstånds- och övervakningspolitiken har inskränkts kunde man kanske anta att en så synlig och moraliskt brännbar fråga som alkoholen skulle ge upphov till åtminstone någon form av diskussion. Med detta som utgångspunkt gjordes en fallstudie i kommunen Lahtis (en medelstor industristad i södra Finland; ö.a.). Detta skedde genom en analys av den kommunalpolitiska diskussionen, sådan den framstår i stadsstyrelsens och -fullmäktiges protokoll under åren 1991-1994 (Sairanen 1996). Analysen var en del av en större helhet, det s.k. Lahtisprojektet (se t.ex. Holmila 1997). Staden Lahtis avviker inte från andra finländska städer i fråga om alkoholförhållanden (Simpura 1997, 47).

Ur protokollen plockades samtliga rusmedelsrelaterade inlägg, gällande allt från allmän alkoholpolitik till smärre ordningsproblem. Tidsperioden 1991-1994 är såtillvida intressant, att i den ingår såväl den gamla alkohollagstiftningens sista år som det nya statsandelssystemet. Det sistnämnda trädde ju i kraft från början av år 1993, och framhävde uttryckligen den kommunala självstyrelsen.

Det insamlade materialet kan uppdelas i tre kategorier. Till den första hör motioner framlagda av fullmäktige, beslutsförslag beredda av stadsstyrelsen samt utlåtanden från olika nämnder och andra intressegrupper. Till den andra hör den informella sektorn (kommuninvånarna, frivilliga organisationer etc.)

som tagit olika initiativ och gjort framställningar till beslutsfattarna. Till den tredje kategorin hör slutligen de utlåtanden stadsstyrelsen har gett alkoholbolaget angående antalet utskänkningsställen och deras placering. Den sistnämnda kategorin har med den nya alkohollagen försvunnit ur de kommunala beslutsfattarnas metodarsenal. Det nuvarande statsandelssystemet gör i sin tur att de två förstnämnda nu är viktigare än tidigare.

Sammantaget var det en relativt mager skörd som insamlades från fyraårsperioden. Fullmäktige lade fram två motioner, av vilka den ena gällde ett skyddscafé för ungdomar och den andra uppgörandet av en alkoholpolitisk plan.

Förslaget om ett skyddscafé ledde till att man tillsatte en arbetsgrupp som senare lade fram ett förslag med två olika alternativ. Stadsstyrelsen antecknade förslaget till kännedom, och uppmanade social- och hälsovårdsverket att tillsammans med övriga behöriga bereda frågan så, att förslaget "eventuellt kunde beaktas vid uppgörandet av följande budgetförslag, dock så att staden därav inte åsamkas några större tilläggsutgifter". Denna mening var allt man lyckades åstadkomma under ett och ett halvt år efter det att motionen lades fram. Därefter försvann hela skyddscaféprojektet ur protokollen, för att aldrig dyka upp på nytt – åtminstone inte före år 1995.

Den andra fullmäktigemotionen – den om uppgörandet av en alkoholpolitisk plan – lades fram av Kristliga förbundets fullmäktige-grupp, som också i övrigt var den aktivaste debattören i rusmedelspolitiska frågor (Kristliga förbundet är ett mindre, riksomfattande högerparti med uttalat kristlig profil; ö.a.). Av 59 ledamöter i fullmäktige tillhörde fyra detta parti. Gruppen motiverade sin motion med att lagstiftningen hade förändrats (motionen lades fram i april 1991, det år då bl.a. den kommunala alkoholinspektionen slopades), med den rådande alkoholkulturen samt med de växande alkoholrelaterade problemen. Den



här gången följdes motionen upp ända till slut, och den nya planen blev färdig ett drygt år efter att motionen hade lagts fram. (Planen beskrivs mer ingående längre fram.)

Till stadens beslutsfattare framfördes några gånger önskemål från kretsar som stod utanför politiken. Två organisationer, verksamma på rusmedelsområdet, anhöll om ekonomiskt understöd; den ena för att kunna servera kaffe och smörgåsar, den andra för att kunna hyra utrymmen. Bägge ansökningarna avslogs, med hänvisning till att dessa ansökningar redan hade behandlats i det årets budget. Understöden till de frivilliga organisationerna minskade överhuvudtaget radikalt i Lahtis under undersökningsperioden; enbart understöden till organisationer som ingick i socialsektorns budget minskade med mer än 900 000 mark.

Utöver detta kontaktades stadsstyrelsen sammanlagt tre gånger: en kristlig organisation föreslog att man skulle uppgöra ett program för förebyggande av drogproblemen; stadsstyrelsen uppmanades delta i kampanjen för en "vit vecka", och tillställdes slutligen en vädjan från invånarna i en stadsdel om att åtgärder skulle vidtas mot det störande nattlivet.

Förslaget om ett drogprogram knöts till Kristliga förbundets motion om ett alkoholpolitiskt program, som därmed utvidgades till att gälla rusmedel i allmänhet. Den delegation som arrangerade den "vita veckan" bad i sin tur Lahtis stad stöda sin kampanj genom att under två veckor avhålla sig från att servera alkohol i samband med stadsstyrelsens representation och andra tillställningar arrangerade av staden. Stadsstyrelsen "beslöt att sträva efter att avhålla sig" från alkoholserving – vad det nu sedan i praktiken betydde.

Ett mer direkt medborgarinitiativ utgjorde den vädjan från invånarna i två flervåningshus i centrum, om att staden skulle ingripa mot det störande nattlivet på den närbelägna parkeringsplatsen. Deras önskan var att parkeringsområdet skulle stängas, eller att staden

skulle komma på någon annan lösning så att invånarna "skulle kunna sova också under veckosluten". Stadsstyrelsen inhämtade ett utlåtande av polisen, enligt vilken problemen inte försvinner med att man placerar ut betonggrisar på parkeringsplatsen: "Frågan borde av de kommunala beslutsfattarna beaktas redan vid planeringen av gator och bostadsmiljöer, så att ungdomarna inte behöver samlas på parkeringsplatserna". Stadsstyrelsen beslöt emellertid att parkeringsområdet tillfälligt skulle stängas med hjälp av bommar under veckoslutskvällar och -nätter, "på basis av de erfarenheter man fått från tidigare försök". Den tidigare erfarenheten av betonggrisarna hade varit att ungdomarna visserligen inte vistades på den avspärrade parkeringsplatsen – men endast flyttade sig lite längre bort, till följande parkeringsplats. Detta framgick klart av polisens utlåtande.

Stadsstyrelsen gav årligen i genomsnitt två utlåtanden gällande ansökningar om rättigheter till stadigvarande utskänkning och 12 utlåtanden om tillfällig utskänkning. Man hade inte en enda anmärkning att göra mot någon av dessa ansökningar. Till en del av utlåtandena fogades visserligen avvikande åsikt, men dessa invercade inte på slutresultatet. Endast en gång blev man tvungen att rösta om innehållet i utlåtandet. Det gällde en ansökan om A-rättigheter (dvs. både svaga och starka alkoholdrycker) för en restaurang som skulle öppna i stadsdelen Mukkula. I diskussionerna inom stadsstyrelsen föreslog samlingspartiets (ett moderat högerparti) representant att stadsstyrelsen skulle konstatera att restaurangprojektets program (dans, karaoke, striptease m.m.) inte var lämplig på den tilltänkta platsen, ett höghusområde norr om stadens centrum. Efter omröstning med siffrorna 6-5 beslöt stadsstyrelsen emellertid att den inte hade något att invända mot ansökan.

Det var allt. Under hela undersökningsperioden föreföll detta med att avge utlåtanden endast att vara en formalitet, även om enskil-

da medlemmar av stadstyrelsen anmälde avvikande åsikt.

Stadens högsta politiska ledning hade inte tagit på sig rollen som samordnare på rusmedelsområdet, och kommuninvånarna hade inte börjat delta aktivare. I den mån det fanns organiserade medborgargrupper på olika håll i staden, som var intresserade av en ny typ av nykterhetsarbete, var stadens förtroendemän både omedvetna om dem och helt ointresserade av att ens få veta nånting om dem.

### **Kommunernas beslutsrätt och den nya alkohollagen 1995**

Från början av år 1995 fick Finland en fullständigt reviderad alkohollagstiftning. Den viktigaste orsaken till reformen var att man var tvungen att få alkohollagstiftningen att överensstämma med Europeiska unionens krav. Kommunernas inflytande när det gällde att bevilja tillstånd minskade nu avsevärt. De instanser som hade rätt att bevilja tillstånd för minutförsäljning och utskänkning decentraliserades, medan lagen om mellanöl slopades. "Detaljhandel med genom jäsnings tillverkade alkoholdrycker som innehåller högst 4,7 volympcent etylalkohol" får numera, förutom av alkoholbolaget, idkas också av den som därtill fått försäljningstillstånd av länsstyrelsen. Produkttillsynscentralen, som underlyder Social- och hälsovårdsministeriet, kan i sin tur bevilja tillstånd till detaljhandel med exempelvis sahti (ett traditionellt, hembryggt öl) eller gårdsvin (bär- och fruktviner som säljs direkt på den producerande gården). Serveringstillstånd för svaga alkoholdrycker beviljas av länsstyrelsen, medan tillstånd för servering av starkare alkoholdrycker bör utverkas av Produkttillsynscentralen (Alkohollag 8.12.1994 /1143, 14§ och 21§).

I den nya alkohollagstiftningen har man bevarat kommunernas rätt att generellt ge tillstånd till detaljhandel med och utskänkning av alkoholdrycker, men däremot har de inte

längre någon möjlighet att avge utlåtanden när det gäller alkoholbutikernas eller restaurangernas antal eller placering. Därom beslutar Produkttillsynscentralen eller alkoholbolaget.

Exemplet Lahtis som beskrevs ovan visar emellertid att det faktum att kommunerna med lagen 1995 förlorade rätten att avge utlåtanden inte på något sätt ändrar åtminstone denna kommuns agerande i fråga om utskänkings- och minutförsäljningsställets antal eller läge.

Då man beredde den nuvarande lagen fanns det en strävan att ge kommunerna ökad beslutsrätt i alkoholfrågor – precis som på 1930-talet. I en promemoria från den arbetsgrupp som beredde reformen (Alkoholilain uudistamistyöryhmä 1993) föreslogs att kommunerna skulle få i uppgift att ge tillstånd till minutförsäljning och utskänkning av mellanöl, samt att sköta den lokala övervakningen. Arbetsgruppen ville också att stadgandet om det kommunala vetot skulle kvarstå i lagtexten. Enligt arbetsgruppen var det i princip bäst att myndighetsutövningen i alkoholfrågorna uttryckligen sköttes på lokal nivå. Men eftersom "uppgifterna hittills skötts på en riksomfattande och centralstyrd nivå" fastnade man för att också i fortsättningen ha en centralstyrd linje, där kommunerna visserligen skulle ha en betydande roll (a.a., 20).

Finlands kommunförbund kritiserade i sitt utlåtande om arbetsgruppens promemoria bl.a. det att kommunerna inte alls hade varit företrädare i arbetsgruppen, och att dessa inte ens hade hörts i beredningen av förslaget. Kommunförbundet motsatte sig att beviljandet av tillstånd för detaljhandel med och utskänkning av mellanöl skulle överföras på kommunerna. Man motiverade sin ståndpunkt med att detta innebar en ny uppgift för kommunerna, och att det inte fanns några beräkningar om vilka kostnader detta skulle medföra (utlåtande 9.8.1993). Också detta utlåtande påminde om situationen på 1930-

talet, då kommunerna – som just hade klarat sig ur den värsta depressionen – var oerhört försiktiga när det gällde att åta sig nya uppgifter. Sålunda hade t.ex. Finlands kommunalförbund kort före 1990-talets depression meddelat som sin åsikt att man bättre än hittills borde höra kommunernas åsikt, t.ex. när det gäller frågor i anslutning till försäljning och utskänkning (utlåtande 15.5.1990).

För gemene man var en av de synligaste förändringarna i den nya lagstiftningen antagligen att man strök förbudet mot konsumtion av alkohol och brännvin "på gata, torg, i park och på annan offentlig plats" (Alkohollag 26.7.1968/459, 99§). Kommunen kan i sin egen ordningsstadga begränsa alkoholkonsumtionen på allmän plats, men inte på alkoholpolitiska grunder utan med hänvisning till den allmänna ordningen och säkerheten.

#### *Ordningsstadgorna och de rusmedelspolitiska programmen*

År 1995 avlägsnade riksdagen den paragraf i alkohollagen som förbjöd förtäring av alkohol på allmän plats. Genast efter att lagen trätt i kraft utbröt en livlig diskussion om saken i offentligheten. I vissa kommuner kompletterades ordningsstadgan med ett förbud mot störande rusmedelsbruk på offentlig plats. En sådan plats kunde t.ex. utgöras av centralstationen, hamnen, området kring alkoholbutiken eller andras gårdsplan. De största kommunerna reagerade mycket snabbt: i Tammerfors fogades förbudet till ordningsstadgan i januari 1996, och i Helsingfors i juni samma år. I Åbo gjordes motsvarande tillägg i februari 1997.

I kommunernas fullmäktige rådde oenighet om hur stränga förbuden borde vara. I Helsingfors stadsfullmäktige anklagade en representant för de kristliga det nya stadgandet för att vara "tandlöst", eftersom det inte helt förbjöd förtäring av rusmedel på allmän plats (Helsingin Sanomat 20.6.1996). I Åbo diskuterade man förutom ordningsstadgan också

om man nattetid borde införa ett utgångsförbud för ungdomar under 15 år, ifall dessa inte kunde uppge giltig orsak. Detta förslag från socialnämnden förkastades emellertid av stadens juridiska avdelning, med motiveringen att ett dylikt förbud strider mot Finlands regeringsform och Europarådets människorättsfördrag (Turun Sanomat 4.2.1997).

Det är svårt att få en helhetsbild av på vilket sätt ordningsstadgan utnyttjats som ett alkoholpolitiskt instrument, eftersom ordningsstadgorna från Finlands drygt 450 kommuner inte har samlats in, och man därför saknar information om saken. Juristen vid Finlands Kommunförbund, Alf Henriksson, bedömer emellertid i en intervju i tidningen Demari (25.8.1997) att de flesta städerna i sin ordningsstadga begränsat förtäring av rusmedel på allmän plats.

En av de bästa sakerna i den konflikt som uppstod kring ordningsstadgorna var att den väckte diskussion i de kommunala organen. I t.ex. Kajana framfördes förslaget om en revidering av ordningsstadgan av nio föräldraföreningar på orten. Deras avsikt var uttryckligen att väcka diskussion kring det ökade alkoholbruket (Kainuun Sanomat 28.9.1996). Om fullmäktigediskussionerna i alkoholfrågor å andra sidan begränsas till enbart ordningsstadgor och utgångsförbud, dvs. rätlinjiga och "lätta" lösningar, får vi nog vänta länge på att den lokalt definierade alkoholpolitiken skall utvecklas till ett beaktansvärt alternativ.

I sig är principen om ett förbud mot alkoholförtäring på allmän plats inte något effektivt, eller ens nytt vapen i kampen mot alkoholskadorna. I ovannämnda intervju i tidningen Demari konstaterar Alf Henriksson att polisen, när det uppstår alkoholrelaterade ordningsproblem, kan ingripa också med stöd av andra bestämmelser. Enligt honom är ordningsreglernas uppgift att fungera som riktlinjer när det gäller den allmänna ordningen och tryggheten. Det är inte meningen att man

med deras hjälp skall ingripa i frågor som hör till alkohollagstiftningen: "Ordningsstadgan bör vara snävt definierad, och inte gå in på lagstiftningens område".

Ett annat sätt att behärska det lokala fältet är att göra upp alldeles egna alkoholpolitiska program. Sålunda gjorde man t.ex. i Lahtis upp ett rusmedelspolitiskt program, som motvikt mot de förändringar inom alkohol- och kommunlagstiftningen som skedde i början av 1990-talet. Då slopade staden ju både nykterhetsnämnden och den kommunala alkoholinspektörstjänsten. Programmet blev färdigt år 1992. I åtgärdsprogrammet fäste man speciell uppmärksamhet vid att de allmänna levnadsförhållandena skulle tryggas och vid det förebyggande arbetet. Särskilda grupper som lyftes fram var flickor i åldern 12-16 år och män i åldern 20-40 år. Dessutom önskade man att invånarna skulle ha möjlighet att påverka tillgången på alkohol i det egna bostadsområdet. I enlighet med programmet har man inrättat en permanent rusmedelsarbetsgrupp, vars uppgift är att bedöma rusmedelsituationen i staden och följa med hur de föreslagna åtgärderna genomförs.

Det är oerhört svårt att bilda sig en uppfattning om situationen i städer som gjort upp motsvarande planer, eftersom dylika program alltså inte samlas in centralt. Lahtisborna hade t.ex. tagit modell av Tammerfors, vars program hade blivit färdigt år 1991. Också det rusmedelspolitiska program som gjordes upp i Heinola (grannkommun till Lahtis; ö.a.) år 1991 följer samma modell. De största städerna har dessutom tillgång till olika rapporter om alkoholsituationen på orten, till nytta för exempelvis olika serviceproducenter och planerare. Planer av det här slaget kan vara ett utmärkt hjälpmedel då man gör upp sin alkoholpolitik, förutsatt att inte bara aktörerna på fältet utan också den politiska ledningen i kommunen fäster uppmärksamhet vid dem.

## Statsbidragssystemet och kommunernas plats i välfärdsstaten

Det förefaller med andra ord som om diskussionen om decentraliseringen åtminstone för alkoholförvaltningens del skulle vara missriktad. För det första stämmer inte antagandet om byråkratins tillväxt, om man med det menar en ökning av den statliga centralförvaltningens makt i relation till de lokala aktörerna. Det alkoholpolitiska systemet var redan från början oerhört centralstyrt. Att detta var en självklarhet framgår t.ex. mycket tydligt av den formulering i motiveringen till den första alkohollagen (1932), där man med hänvisning till frågans betydelse ansåg att kommunerna inte kunde förnekas allt inflytande ifråga om tillgången till alkohol.

För det andra har man, trots upprepade försök, aldrig lyckats med att decentralisera det alkoholpolitiska beslutsfattandet till kommunerna. Dessa har tvärtom nu tillgång till färre offentligt-administrativa instrument för att reglera alkoholförhållandena än någonsin tidigare.

För det tredje är det intressant att kommunerna själva, med undantag av den korta perioden av mellanölsförbud, systematiskt har försökt minska sina egna alkoholpolitiska besluts- och kontrollbefogenheter. Det här har visserligen i första hand skett i syfte att skära ner utgifter, men å andra sidan gäller i Finland, precis som i Norge (Andersen 1997), att kommunerna i allmänhet har visat större intresse för att trygga tillgången till alkohol än för att motarbeta och förebygga de problem alkoholen förorsakar.

Allt detta är observationer som kastar ett helt nytt ljus över frågan om kommunernas ställning i välfärdsstatens strukturer. Finns det alls någon kommunal demokrati som skulle erbjuda ett "forum där olikartade intressen kunde artikuleras" (Oulasvirta 1996, 2)? Låt oss som en jämförelse granska maktrelationerna mellan kommunerna och den statliga cent-

ralförvaltningen när det gäller kommunernas primära uppgifter, dvs. att producera samhällsservice.

Uppfattningen om att den lokala självförvaltningen skulle fungera som en motvikt mot statens byråkratiska centralförvaltning förefaller att på den punkten var minst lika felaktig som ifråga om alkohelsektorn. I slutet av 1960-talet och under 1970-talet blev välfärdsplaneringen fast rotad i det socialpolitiska tänkandet. Begreppet "statsandel" etablerades i språkbruket, och innebar en lagstadgad form av statsstöd som kommunerna automatiskt tilldelades (Pulma 1996, 31).

Samtidigt försökte man också gå in för ett mindre stigmatiserande socialbidragssystem. År 1968 offentliggjorde den kommitté som utrett principerna för en reform av socialvården sitt betänkande. I betänkandet betonades vikten av att socialservicen skulle utvecklas så att den inte stämplar dem som erhåller bidrag. Vem som helst kan ju i något skede av sitt liv behöva socialservice (Urponen 1994, 241-242). Det här innebar att socialtjänsterna skulle inriktas på ett bredare skikt av samhället, vilket i sin tur förutsatte en expansion inom den offentliga sektorn. Denna expansion skedde under statlig styrning och finansiering. Den lag om barndagvården som stiftades år 1973 kan sägas vara en av de första formerna av modern välfärdsservice i Finland (Kröger 1997, 151). Folkhälsolagen, som ålade kommunerna eller kommunförbunden att upprätta hälsocentraler, hade i sin tur trätt i kraft år 1972 (Karisto et al. 1985, 314).

Under 1970-talet blev det uppenbart att det också fanns avigsidor i den strikta statliga styrningen och de öronmärkta statsbidragen. De olika statsbidragen uppvisade mycket snabbt en rikhaltig flora. Efter dagvårdslagen följde lagarna om grundskolan och folkhälsoarbetet (Niemi-Lilahi 1992, 275). I slutet av decenniet hade statsbidragssystemet redan blivit splittrat och tungrott. En enskild kommun kunde vara tvungen att ansöka om mer än

hundra olika statsbidrag (a.a., 255). Dessutom hade systemet redan förorsakat snedvridningar i servicen, t.ex. genom att hälsovården fick mera statsandelar än socialvården, vilket gjorde att kommunerna utvecklade sina hälsovårdstjänster mer än socialvården, och favoriserade anstaltsvården på bekostnad av öppenvården (a.a., 260).

Det var alltså ingen överraskning att frågan om ett förenhetligande och en förenkling av statsbidragssystemet kom att bli en central fråga under slutet av 1970-talet (Oulasvirta 1986, 79). Förutom att man ville göra kommunernas social- och hälsovård mer ändamålsenlig ville man också stärka kommunernas autonomi och öka deras rörelsefrihet (Suonoja 1992, 647).

Det här ledde år 1984 till lagen om planering av och statsandelar för social- och hälsovården, samt den s.k. Valtava-reformen (namnet är en förkortning av finskans "valtionapujen tasauksen vaikutukset", eller "effekterna av en utjämning av statsbidragen"; ö.a.) (Niemi-Lilahi 1992, 260). Genom Valtava-reformen övergick man till att ge statsandelar till hela förvaltningssektorer, och inte så specificerat som tidigare. Till exempel hade statsbidragen för missbrukarvården tidigare beviljats enskilda vårdenheter, medan de nu ingick som en del i den allmänna finansieringen av social- och hälsovården (Kaukonen 1994, 10). För att eliminera snedvridningarna gjordes statsbidragen till socialvården och hälsovården lika stora (Oulasvirta 1986, 90). Trots att målsättningen var att utöka kommunernas självständiga beslutsfattande var statsbidragen fortfarande utgiftsbaserade. Penninganvändningen styrdes alltså fortfarande med hjälp av statlig planering.

I praktiken ledde planeringssystemet till att kommunernas verksamhet förenhetligades (Pulma 1996, 53). Valtava-reformen luckrade med andra ord inte alls upp centralförvaltningens makt utan gjorde den tvärtom ännu större, genom att en ännu större del av utgif-

terna inom social- och hälsovården än tidigare styrdes i enlighet med de statliga myndigheternas direktiv och bestämmelser. Kommunerna kunde därigenom ännu mindre än tidigare uppfylla sina egna målsättningar, eftersom deras planering, och därmed också deras statsandelar, var knutna till detaljerade planer på statlig nivå (Suonoja 1992, 651). Det här var något som mycket snart visade sig vara både byråkratiskt och arbetskrävande (Oulasvirta 1986, 92)

I slutet av 1980-talet, då man redan börjat liberalisera alkoholpolitiken, började man ifråga om statsbidragen betona vikten av självständighet, sparsamhet och effektivitet inom lokalförvaltningen. Vikten av kommunal självständighet motiverades med att små enheter fungerar effektivare än centralstyrda kolosser. Man ville i effektivitetens och inbesparingarnas namn övergå från ett utgiftsbaserat system till ett system baserat på kalkyl (Oulasvirta 1996, 185). Då levde man ännu i en tid av ekonomiskt uppsving, och kommunerna föreföll inte överhövan bekymrade över vad som skulle ske med statsfinansieringen vid en depression. Man diskuterade också hur medborgarna skulle dras med i den gemensamma politiken, då beslutsfattarna kunde nås till priset av ett lokalsamtal.

Ifråga om både statsbidragen och alkoholpolitiken hade man alltså en föraning av de större förändringar som var på kommande, men trots detta förändringstryck skedde ännu inga större konkreta förändringar inom någotdera fältet. Välfärdsstaten var fortfarande en i högsta grad centralstyrd angelägenhet, och inom alkoholpolitiken var man fortfarande föga oenig om vem som skulle bära huvudansvaret för kontrollen. Den europeiska integrationsutvecklingen samt den gynnsamma ekonomiska situationen gav emellertid nya incitament till förändringar.

## Det nuvarande statsbidragssystemet

Planeringen av statsandelsreformen inleddes i form av en enpersonskommitté, bestående av statssekreterare Teemu Hiltunen. Han offentliggjorde sitt betänkande år 1989. Det nya systemet trädde i kraft i början av år 1993 – två år före den nya alkohollagen. De bestämmelser som gäller statsandelssystemet ingår i lagen om kommunernas statsandelar, i lagen om finansieringen av undervisnings- och kultursektorn samt i lagen om social- och hälsovården. De ändamålsbaserade statsandelarna i den sistnämnda lagen ändrades från att ha varit utgiftsbaserade till att bli kalkylerade. Det här har, åtminstone i teorin, inneburit en avsevärd överflyttning av makt från staten till kommunerna, genom att de senare själva kan besluta om hur de vill använda pengarna. Kommunerna fick också ökade friheter att själva besluta om sin nämnde- och tjänstemannaorganisation.

Nyktterhetsnämndernas sorti från den kommunala scenen 1992 passar således utmärkt väl ihop med andra reformer. Minskningen av antalet nämnder har utgjort en del av strävandena att rationalisera det kommunala beslutsmaskineriet. Det sätt på vilket de enskilda kommunerna organiserar den lokala förvaltningen styrs inte längre i detalj. Det finns t.ex. från början av år 1993, på några undantag när, inte längre några obligatoriska nämnder (Oulasvirta 1996, 87). Nämndernas tillkomst sammanhängde med välfärdssamhällets och statsbidragssystemets framväxt, vilket ledde till en ökning i antalet lagstadgade nämnder (Nummela & Ryyänen 1993, 6). Det här ledde i sin tur i kommunerna till en förstärkning av det ensidiga sektortänkandet, vilket i sin tur innebar ökade intressekonflikter mellan de olika verksamhetssektorerna.

I praktiken har sektoriseringen inneburit att man överskridit sektorgränserna enbart då man har räknat med att det har lönat sig med tanke på de egna strävandena (Lehto 1994, 7).

Nu mera har t.ex. social- och hälsovården på många orter slagits samman. I en del kommuner gör den s.k. grundtrygghetsnämnden nu mera det som nykterhets-, hälsovårds-, ungdoms- och socialnämnderna tidigare gjorde var för sig (Oulasvirta 1996, 87). Det att antalet nämnder skurits ned sammanhänger alltså i första hand med försöken att i de alltmer självständiga kommunerna effektivare få grepp om allt större helheter.

De tidigare begränsningarna inom social- och hälsovården när det gällde köptjänster slopades, och kommunerna har nu mera obegränsad frihet att köpa tjänster av privata serviceproducenter. Tjänste- och behörighetskraven luckrades upp. Kommunerna får nu också själva bestämma vilka tjänster som är avgiftsbelagda, och hur stora avgifterna skall vara. Man övergav vidare principen om att verkställandet av planerna inom social- och hälsovården bör underställas länsstyrelsen (Ahvenainen et al. 1992; Oulasvirta 1996, 77).

Centralmakten har naturligtvis fortfarande sina egna övervakningsmetoder, bl.a. genom att fastställa statsandelarnas storlek. På uppmaning av social- och hälsovårdsministeriet bibehöll man de riksomfattande planerna för hur social- och hälsovården skall organiseras, även om dessa inte längre är tvingande (Haimi 1993). Ett nytt styrmedel för centralförvaltningen var att det i lagen togs med en bestämmelse om grundtrygghetsnämnder, vars uppgift är att övervaka att kommunen uppfyller sina förpliktelser ifråga om specialservice, samt att dess grundservice håller en acceptabel nivå (Reinboth 1995).

Ser vi alltså på utvecklingen ur statsbidragssynvinkel har kommunerna under de senaste åren blivit alltmer självständiga. Tanken är att det här skall leda till att serviceproduktionen blir effektivare och billigare, och kanske rentav till att kommuninvånarnas behov blir bättre tillgodosedda.

Kommunernas självständighet har emeller-

tid utökats inte bara med hjälp av statsandelsreformen utan också genom andra förändringar i lagstiftningen. År 1995 trädde den nya kommunlagen i kraft, och den gav kommunerna större möjligheter att själva besluta om hur deras förvaltning skall organiseras. Redan tidigare, från år 1988, hade man med hjälp av ett frikommunsexperiment gett kommunerna större frihetsgrader och förenklat byråkratin i relationerna mellan centralmakten och det lokala planet (Hoikka 1989, 2). I praktiken hade experimentet emellertid inte någon större effekt på närdemokratin, eftersom kommunerna i första hand koncentrerade sig på att se över sina förvaltningsstrukturer (Kröger 1997, 160).

Teppo Kröger har i sin avhandling "Hyvinvointikunnan aika" (Välfärdskommunens tidevarv; 1997) beskrivit relationerna mellan statsmakten och kommunerna. Enligt honom var den statsdirigerade välfärdspolitiken dominerande endast under något decennium, dvs. under välfärdsstatens expansionsfas. Under 1990-talet har beslutsmakten återigen förts ner till lokalplanet (a.a., 159):

Bilden av kommunen som en "filial" eller en "distansterminal", helt underställd välfärdsstatens maskineri, är i alla händelser en förenklad beskrivning av situationen. I själva verket kanske kommunerna aldrig slutgiltigt sålde ut sin självständighet – det handlade snarare om att de hyrde ut den. Kommunerna bedömde situationen så att det, så länge välfärdsstaten var stark, var fördelaktigare för dem att pruta på sin egen självbestämmanderätt, till förmån för ekonomiska och sociala fördelar. Det här innebar emellertid inte en slutlig kapitulation. Man räknade kanske med att situationen igen kunde vara en annan den dag välfärdsstaten slutade expandera.

### **Sammandrag och slutsatser**

En granskning av såväl alkoholpolitiken som kommunernas allmänna ställning kastar nytt ljus över diskussionen om decentraliseringen som ett sätt att luckra upp välfärdsstatens ste-

la strukturer. Inom välfärdsstaten har kommunernas viktigaste uppgift blivit att producera offentliga tjänster. Däremot förefaller det som om den lokala självförvaltningens betydelse som garant för den moralpolitiska demokratin alltid skulle ha varit obetydlig, och också i fortsättningen kommer att vara det. Det verkar också som om centralstyrningen när det gäller produktion av moderna socialtjänster från första början skulle ha varit det mest utmärkande draget.

Välfärdspolitiken slapp i samband med socialpolitikens inriktning på 1960-talet sin roll som förmyndare över dem som misslyckats. Man utvidgade då den grupp som utnyttjade de offentliga tjänsterna, men det här betydde inte att den centraliserade makten försvann, tvärtom. Det var ingen skillnad i vilken vrå av landet man hade fötts, så länge centralförvaltningen skötte om att servicen överallt var jämlik, på samma sätt som både Alkos butiker och livsmedelsaffärerna med matematisk noggrannhet småningom breddade ut sig till alla bosatta delar av landet.

Under 1990-talet har man kunnat skönja de första tecknen på förändringar i de strukturer som i decennier hade varit stabila. Kommunerna är ifråga om både produktionen och finansieringen av olika tjänster mer självständiga än tidigare (Koski 1996, 13). Det här har lett till en konkurrens mellan kommunerna när det gäller serviceproduktionen, och det är inte mer än naturligt att kommuner som har olika utgångsläge i den här situationen kanske väljer olika strategier. Somliga koncentrerar sig på servicens kvalitet, medan andra satsar på att skära ner kostnaderna, till och med på bekostnad av kvaliteten, och kanske också kvantiteten. Ur den här synvinkeln är det alltså faktiskt så att välfärdsstatens strukturomvandling och strävandena att mjuka upp centralförvaltningen går hand i hand, och ger upphov till regional ojämlikhet.

Däremot förefaller det inte som om den tidigare alkoholpolitiken (som stödde sig på en

centralstyrd och hela landet omfattande lagstiftning) skulle ersättas av aktivitet på det lokala planet, åtminstone inte i traditionell mening – med undantag av diskussionen om ordningsstadgorna.

Det är en smula paradoxalt att de enskilda kommunernas moraliska autonomi fick sitt skarpaste uttryck i form av mellanölsförbud – men inte under decentraliseringens epok utan under utlokaliseringens och den regionala jämlikhetens tidevarv. Mellanölsförbuden kan kanske tolkas som en reaktion mot de riksfattande enhetssträvandena. Vi bör komma ihåg att kommunerna under hela den välfärdsstatliga epoken utgjort ett slags centralmaktens förlängda arm. Då den centralstyrda kontrollpolitiken nu luckras upp innebär det automatiskt att även kommunernas alkoholpolitiska roll blir mindre, och det tycks vara något som kommunerna själva inte har något emot. De är intresserade av att erbjuda så goda tjänster som möjligt, inklusive alkoholtjänster, inte av att syssla med "subpolitik" som siktar på att reglera folks livsstil och konsumtion (Beck 1994). I den mån man i alkohol- och andra rusmedelsfrågor alls kan vänta sig dylik subpolitik kommer denna sannolikt att anta helt nya former, där organisationer och samfund som är emotionellt och rituellt engagerade i frågan kommer att inta en central position.

*Översättning: Thomas Rosenberg*

## KÄLLOR

Ahvenainen, Taisto & Heikkilä, Jouko & Pirhonen, Eeva-Riitta (1992): Valtionosuusjärjestelmän uudistus (Reformen av systemet med statsandelar). Kuntajulkaisut 4/1992. Helsinki: Kirjapaino Aasakeyhtiö

Alkoholilain uudistamistyöryhmä (1993): Alkoholilain uudistamistyöryhmän muistio, osa 2 (Revidering av alkohollagen, betänkande). So-



siaali- ja terveysministeriön työryhmämuistio 1993:21

Andersen, Jan (1997): Kommunal alkoholpolitik i endring. Nordisk alkohol- & narkotikatidskrift 14 (5-6): 273-289

Beck, Ulrich (1994): The Reinvention of Politics: Towards a Theory of Reflexive Modernization. In: Beck, Ulrich & Giddens, Anthony & Lash, Scott: Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order. Cambridge: Polity Press

Bruun, Kettil (1973): Alkohol i Norden. Stockholm: Aldus/Bonniers

Haatanen, Pekka & Suonoja, Kyösti: Suuriruhintaskunnasta hyvinvointivaltioon. Sosiaali- ja terveysministeriö 75 vuotta (Från storfurstendöme till välfärdsstat. Social- och hälsovårdsministeriet 75 år). Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö

Haimi, Olavi (1993): Suunnittelun kadotettu maailma – parempaa kuntasuunnittelua etsimässä (Planeringens förlorade värld – på spaning efter en bättre kommunplanering). Lisensiaattitutkimus. Helsingin yliopisto, sosiaalipolitiikan laitos

Hakala, Juhani (1994): Lääninhallituksen valvonta (Länsstyrelsens övervakning). Alkoholipoliitikka 59: 293-295

Heinonen, Jarmo (1997): Alkoholpolitiken och det godas tyranni. Nordisk alkohol- & narkotikatidskrift 14 (2): 103-109

Hoikka, Paavo (1989): Vapaakuntakokeilun seuranta (Uppföljning av experimentet med frikommuner). Lähtökohtatilanteen analyysi vuoden 1989 alkupuolella. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitoksen Julkaisusarja 1/1989. Sisäasiainministeriön itsehallintoprojektin julkaisuja 4/1989. Helsinki: Valtion painatuskeskus

Holmila, Marja (ed.)(1997): Community Prevention of Alcohol Problems. London: Macmillan

Jaakkola, Jouko & Pulma, Panu & Satka, Mirja & Urponen, Kyösti (1994): Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva. Suomalaisten sosiaalisen turvan historia. Sosiaaliturvan keskusliitto. Jyväskylä: Gummerus

Karisto, Antti & Takala, Pentti & Haapola, Ilkka (1985): Elintaso, elämäntapa, sosiaalipoliitikka (Levnadsstandard, livsstil, socialpolitik). Aineistoa suomalaisen yhteiskunnan muutoksesta. Juva: WSOY

Kaukonen, Olavi (1994): Sosiaaliseen päihdehuoltoon? (Mot en social vård av missbrukare?). Keskusteluaineistoa päihdehuollon nykytilasta ja kehittämismahdollisuuksista. Stakesin raportteja 1994:96. Jyväskylä: Gummerus

Kokko, Simo & Lehto, Juhani (1993): Mihin suuntaan sosiaali- ja terveydenhuolto? (Vilken riktning väljer social- och hälsovården?). Valtionosuusuudistuksen avaamat vaihtoehdot ja uhat raohituskriisin aikakaudella. Stakesin raportteja 1993:96. Jyväskylä

Kommittébetänkande 1978:33. Alkoholkommitténs betänkande. Helsingfors: Statsrådet

Kommittébetänkande 1984:11. Kommittén för utvecklandet av alkoholinspektionen. Helsingfors: Social- och hälsovårdsministeriet

Kommittébetänkande 1989:1. Samhällsförändringen och alkoholpolitiken. Alkoholkommitténs betänkande, 1987. Helsingfors: Social- och hälsovårdsministeriet

Koski, Heikki (1996): Kansalainen, kunta ja valtio/Medborgaren, kommunen och staten. Kommittébetänkande 1996:16. Helsingfors: Inrikesministeriet

Kröger, Teppo (1997): Hyvinvointikunnan aika. Kunta hyvinvointivaltion sosiaalipalvelujen rakentajana. (Välfärdskommunens tid. Kommunen som skapare av välfärdsstatens sociala service), (diss.). Tampereen yliopisto, sosiaalipolitiikan laitos. Acta Universitas Tamperensis 561. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy

Lahden kaupungin päihdepoliittinen suunnitelma (1992). (Den rusmedelspolitiska planen för Lahtis stad). Päihdepoliittinen työryhmä

Lehto, Juhani (1994): Kunnallisen hyvinvointipolitiikan kysymyksiä (Frågor angående den kommunala välfärdspolitiken). Dialogi 8/1994

Mäkelä, Klaus (1976): Alkoholipoliittisen mielipideilmaston vaihtelut Suomessa 1960- ja 70-luvuilla (Växlingar i det alkoholpolitiska åsiktsklimatet i Finland under 1960- och 1970-talet). Alkoholipoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimusseloste no 98. Helsinki

Mäkinen, Hannu (1977): Keskioluen kunnallisten yleissuostumusten peruuttamisten tausta (Bakgrunden till återkallandet av de kommunala tillstånden för utskänkning av mellanöl). Alkoholipoliitikka 42: 182-189

Mäkinen, Hannu (1977b): Päätöksentekoprosessi keskioluen kunnallisten yleissuostumusten peruuttamisen yhteydessä (Beslutsfattandet vid återkallandet av de kommunala tillstånden för utskänkning av mellanöl). Helsinki: Alkoholipoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimusseloste no 106

Niemi-lilähti, Anita (1992): Itsehallinnon ideaalimallin kehitys ja ideaalimalli (Utveckling av idealmodellen för självstyrelse och idealmodellen). Idealityyppimetodi kunnallisen itsehallinnon kä-

sitteen ja pohjoismaisen hyvinvointivaltion itsehallinnon tulkinna. Vaasan yliopisto. Hallintotieteiden laitos. Tutkimuksia no 163/1992

Nummela, Juhani & Rynnänen, Aimo (1993): Kuntahallinnon vaihtoehdot (Kommunförvaltningens alternativ). Kansallisvaltion etäispäättees-tä kansalaisyhteiskunnan perustaksi. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus

Nyberg, Aarni (1969): Alkoholijuomien kulutuksen alueellinen vaihtelu Suomessa (Den regionala variationen i konsumtionen av alkohol drycker i Finland). Alkoholitutkimussäätiön julkaisu no 18. Helsinki: Keskuskirjapaino

Olsson, Sven E. (1990): Social policy and welfare state in Sweden. Lund studies in social welfare 3. Lund: Arkiv förlag

Oulasvirta, Lasse (1986): VALTAVAn seuranta-tutkimus osa 2: Pohjoismaiden valtionapujärjestelmät erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa (Uppföljning av VALTAVA-reformen, del 2. Statsandelsystemen i Norden, speciellt för social- och hälsovården). Suomen virallinen tilasto. Sosiaalisia erikoistutkimuksia SVTXXXII:112. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö

Oulasvirta, Lasse (1996): Kuinka kunta toimii. 4 (Hur kommunen fungerar). Uudistettu painos. Kuntakoulutus. Helsinki: Gummerus

Palokangas, Antti (1994): Lääninhallitusten alkoholihallinnosta Juhani Hakalalle. Alkoholipoliitiikka 59: 292-293

Pulma, Panu (1996): Valtion lainoista VALTAVAn. Kunnan ja valtion suhde sosiaalitoimen valtionapujärjestelmän kehityksessä 1918-1982 (Från statslån till en utjämnning av statsbidragen. Relationen kommun/stat i utvecklandet av statliga bidrag inom den sociala sektorn). Stakesin tutkimuksia no 60. Helsinki: Gummerus

Päihde- ja raittiusasiain neuvottelukunta: Onks tietoo? Esitys kansallisen alkoholiohjelman toimeenpanemiseksi (Förslag till genomförande av det nationella alkoholprogrammet). Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 1997:14

Reinboth, Ritva (1995): Kuntien palvelujen vartija etsii rooliaan (En väktare över den kommunala servicen söker sin roll). Tuntematons perusturvalautakunta. Socius 1995:1, 29-31

Rothstein, Bo (1994): Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik. Stockholm: SNS

Sairanen, Sanna (1996): Valtionosuusuudistus ja paikallistason sosiaalipoliitiikka – esimerkkinä Lahden päihdepolitiikka (Revideringen av statsandelsystemet och socialpolitik på lokal nivå med

rusmedelspolitiken i Lahtis som exempel). Pro gradu. Helsingin yliopisto: Sosiaalipoliittikan laitos

Satka, Mirja (1994): Sosiaalinen työ peräänkatsojamiehestä hoivayrittäjäksi (Från övervakare till värdföretagare). Teoksessa: Jaakkola, Jouko & Pulma, Panu & Satka, Mirja & Urponen, Kyösti: Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva. Suomalaisten sosiaalisen turvan historia (Barmhärtighet, gemensamt ansvar, socialskydd. Finländarnas socialskydd och dess historia). Sosiaaliturvan keskusliitto. Jyväskylä: Gummerus

Simpura, Jussi (1997): Constructing Alcohol Problems in the Community. In: Holmila, Marja (ed.): Community Prevention of Alcohol Problems. London: Macmillan Press Ltd.

Sulkunen, Pekka & Simpura, Jussi (1997): Alkoholipoliitiikka, valtio ja paikallisyhteisö (Alkoholpolitiken staten och den lokala gemenskapen). In: Holmila, Marja (ed.): Community Prevention of Alcohol Problems. London: Macmillan Press Ltd.

Suonoja, Kyösti (1992): Kansalaisten parhaaksi – yhteistuntoa ja politiikkaa (Till medborgarnas bästa – gemenskapskänsla och politik). Sosiaali- ja terveysministeriö 1939-1992. Teoksessa: Haatanen, Pekka & Suonoja, Kyösti: Suuriruhtinaskunnasta hyvinvointivaltioon (Från storfurstendöme till välfärdsstat). Sosiaali- ja terveysministeriö 75 vuotta. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö

Tuori, Kaarlo (1987): Desentralisoinnin oikeudellisia rajoituksia ja mahdollisuuksia (Decentraliseringens juridiska begränsningar och möjligheter). Hallinnon tutkimus 1987: 1, 2- 16

Urponen, Kyösti (1994): Huoltoyhteiskunnasta hyvinvointivaltioon (Från vårdsamhälle till välfärdsstat). Teoksessa: Jaakkola, Jouko & Pulma, Panu & Satka, Mirja & Urponen, Kyösti: Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva. Suomalaisten sosiaalisen turvan historia (Barmhärtighet, gemensamt ansvar, socialskydd. Finländarnas socialskydd och dess historia). Sosiaaliturvan keskusliitto. Jyväskylä: Gummerus.

## Summary

Sanna Sairanen & Pekka Sulkunen: *From Centralized to Local Alcohol Policy? Administrative Decentralization and the Role of Local Municipalities in Finnish Alcohol Policy*

The main concern in the article is with the question of how far the administration of welfare policy in general and alcohol policy in particular has been decentralized from central government to the local level. The period under review extends from the abrogation of the Prohibition Act in 1932 up to the present day. For the part of alcohol policy, the development is measured on the basis of the changes that have taken place in alcohol legislation, specifically with regard to alcohol control and licensing. Separate treatment is given to municipal alcohol inspection and alcohol and temperance committees. The latitude of local self-government in welfare policy issues is described by reference to the government grant system. The resources allocated by central government to local municipalities may be earmarked for specific projects, or alternatively be granted for allocation according to the local municipality's own discretion. The article also introduces a case study on the alcohol policy decision-makers in a Finnish municipality in 1991-1994.

Local municipalities have greater autonomy today in the implementation and funding of welfare services than they did during the formative years of the welfare state. It is possible that in the future Finnish municipalities will become increasingly differentiated in terms of both the quality and quantity of services. However, local municipalities still remain first and foremost service providers; it seems that they have not even wanted to assume responsibility for the advocacy and protection of moral-political democracy. The same applies to alcohol policy. For the most part, local municipalities have tried to shed their responsibilities and reduce their influence in alcohol policy decision-making. During the 1990s municipalities have no longer wanted to assume responsibility for alcohol control or for the processing of licensing and retail sales permits. The article concludes that local municipalities consider the lack of services a greater problem than the social or health problems associated with alcohol.

## Yhteenveto

Sanna Sairanen & Pekka Sulkunen: *Keskusjohtoisesta paikalliseen alkoholipoliittikkaan? Hallinnon hajauttaminen ja kuntien alkoholipoliittinen rooli Suomessa*

Artikkelissa selvitetään sitä, kuinka suuressa määrin hallinnon hajauttamista keskusjohdolta paikallistasolle on tapahtunut hyvinvointipoliitikassa yleensä ja alkoholipoliitikassa erityisesti. Tarkasteluajanjako alkaa kieltolain kumoamisesta 1932 ja ulottuu nykypäivään saakka. Alkoholipoliitikan kohdalla kehityksen mittareina käytetään alkoholilainsäädännössä tapahtuneita muutoksia, lähinnä keskittymällä alkoholivalvontaan ja lupakäyttöön. Tarkemmin käsitellään kunnallista alkoholitarkastusta ja raittiuslautakuntia. Kunnallisen itsehallinnon liikkumavaraa hyvinvointipoliitikassa kuvataan valtionosuusjärjestelmän avulla. Keskusjohtoon myöntämät resurssit kunnille voivat olla joko tarkasti tietyihin kohteisiin osoitettuja ja jälkikäteen kontrolloituja tai vaihtoehtoisesti kuntien käytössä niiden parhaaksi katsomalla tavalla. Artikkelissa esitellään lisäksi tapaustutkimus yhden suomalaisen kaupungin ylimmän poliittisen johdon (kaupunginvaltuusto ja -hallitus) päihdepoliittisista päätöksistä ja toimenpiteistä vuosina 1991-1994.

Hyvinvointipalvelujen toteuttamisen ja rahoituksen suhteen kunnat ovat nykyisin itsenäisempiä kuin hyvinvointivaltion rakennuskautena. On mahdollista, että tulevaisuudessa suomalaiset kunnat erilaistuvat niin palvelujen laadun kuin määränkin suhteen. Kunnat ovat kuitenkin edelleen ennen kaikkea palvelutuottajia. Moraalipoliittisen demokratian turvaajan roolia ne eivät näytä edes halunneen ottaa kannettavakseen. Sama koskee alkoholipoliittista toimintaa. Kunnat ovat pääsääntöisesti pyrkineet vähentämään omaa alkoholipoliittista päätäntä- ja vaikutusvaltaansa. 1990-luvulla kunnat eivät ole enää halunneet ottaa vastuuta alkoholipoliittisista valvontatehtävistä tai anniskelu- ja vähittäismyyntilupien käsittelystä. Artikkelissa päädytäänkin siihen, että palvelujen puute koetaan kunnissa suuremmaksi ongelmaksi kuin alkoholista aiheutuvat sosiaaliset tai terveydelliset ongelmat.

**Key words:** welfare policy, alcohol policy, alcohol legislation, central administration, decentralization, financing, local services, municipalities, Finland



2

3

