

# Võimalused alkoholipoliitika rakendamiseks kohalikul tasandil

Juhendmaterjali kokkuvõte kohalikele omavalitsustele



Käesolev juhendi kokkuvõte on abiks tegevuste planeerimisel alkoholipoliitika valdkonnas. Eelkõige on juhend suunatud kohalikele omavalitsustele, kuid eeldab paljude tegevuste juures erinevate maakondlike ja kohalike meeskondade ning organisatsioonide kaasamist soovitud tulemuste saavutamiseks.

Juhendi koostaja: Triinu Toobal ja Laura Aaben

Juhendi toimetaja: Tiia Pertel

Materjali mis tahes viisil reprodutseerimine ja levitamine on keelatud ilma Tervise Arengu Instituudi nõusolekuta.

Materjal on koostatud Tervise Arengu Instituudi tellimusel 2015

Juhendi valmimisele on kaasa aidanud Karin Streimann, Külli Luuk, Jane Alop, Ave Henberg, Lauri Beekmann, Helen Ojamaa-Muru, Jenny Jakobson, Ain Peil, Indrek Ints, Evelyn Leinbok, Doris Teiv, Anne Laar, Andri Ahven, Triinu Täht, Anne Läns, Hille Ilves, Tiina Üksvärav, Anu Vares, Livia Kask

Juhend on valminud Norra finantsmehhanismi 2009-2014 programmi „Rahvatervis“ toetusel

## SISSEJUHATUS

Hea lugeja,

Sinu ees on kokkuvõte (leitav sellelt aadressilt), kuhu oleme koondanud suure hulga teadmisi selle kohta, milliste meetoditega on kohalikul tasandil võimalik alkoholipoliitikat kujundada ja rakendada.

**EESMÄRK?** Konkreetsete ja tõenduspõhiste tegevuste abil alkoholi tarvitamisega seotud probleemide ennetamine ja leevendamine kohalikul tasandil.

**KELLELE?** Kohalikele omavalitsustele, kes soovivad vähendada alkoholi tarvitamisest tulenevaid kahjusid.

**MIKS?** Alkoholi tarvitamisest tulenevad kahjud on lisakulu omavalitsuse eelarves (sotsiaaltoetused, ravi- ja nõustamisteenused, töövõimeliste inimeste arvu vähenemine jne), mida on võimalik läbi varajase ennetustöö ja kahjude vähendamise kontrollida.

**KASU?** Pikaajalise, süsteemse ning läbimõeldud ennetustöö ja varajase sekkumise abil võib omavalitsus „võita“ terve ja elujõulise inimese, kes töötades toob omavalitsusele maksutulu ja loob suure tõenäosusega lisandväärtust läbi iibe tõstmise ning kogukonda panustamisega.

Tegemist on juhendi lühiversiooniga ning omavalitsused, kes on valdkonnast huvitatud, võiksid kindlasti tutvuda täispika versiooniga.

Tegu on justkui „ideede pangaga“, mille eesmärk on julgustada ja motiveerida – näidata omavalitsustele, milliseid tegevusi on võimalik kohalikul tasandil ellu viia.

## JUHENDI ÜLESEHITUS

**MEESKONDADE LOOMINE.** Juhendi esimeses osas on välja toodud soovituslikud juhised (samm-sammult), kuidas omavalitsuses alkoholipoliitika kujundamist alustada.

**TEGEVUSTE KOMPLEKTID.** Neli tegevuste komplekti põhinevad rahvusvahelistel soovitusel, uuringutulemustel ja headel praktikatel. Nende kujundamisel on arvestatud Eesti omavalitsuste võimekuse ja valmisoleku suurt varieeruvust. Komplektid on järgnevad:

1. **Avalike ürituste komplekt**
2. **Alaealiste alkoholitarvitamise ennetamise komplekt**
3. **Täiskasvanute alkoholi liigtarvitamise kahjude vähendamise komplekt**
4. **Miimumkomplekt**

**KIIRE ÜLEVAADE.** Selleks, et soovituslikud tegevused oleksid kergesti leitavad, on nad koondatud kokkuvõtlikesse tabelitesse, mis järgnevad igale tegevuste komplektile.

# EELDUSED ALKOHOLIPOLIITIKA RAKENDAMISEKS KOHALIKUL TASANDIL

## 1. Moodustage meeskond.

Kõige olulisem on leida 3–5 valdkonda tähtsustavat inimest, kellel on soovi ja taht teemaga tegeleda. Valdkonna järjepidevat ja süsteemset arengut silmas pidades on oluline, et rühma kuuluks ning tegevusi toetaksid laiema otsustusõigusega inimesed (vallavanem, abilinnapea, volikogu esimees vms).

## 2. Kaardistage olukord.

Omavalitsuse vajaduste ja võimalustega vastavuses oleva komplekti valimise eelduseks on asjakohaste andmete olemasolu.

## 3. Valige tegevuste kompleks.

Koostöös laiapõhjalise töörühmaga (vabaühendused, kool, huvi- ja vaba aja keskused, perearstid, korrakaitse jne) seadke ühised prioriteedid ning valige omavalitsuse võimekusega vastavuses olev tegevuste kompleks.

## 4. Moodustage elluviimise töörühm.

Alkoholipoliitika meetmete elluviimine ei ole ainult linna- või vallavalitsuse ülesanne. Edu saavutamise eelduseks on koostöövõrgustik, mille liikmed peavad olema sisemiselt motiveeritud valdkonnaga tegelema, kuna oluline on tagada tegevuste järjepidevus ja pikaajalisus.

## 5. Koostage rakendusplaan.

Rakendusplaanis on määratletud osapoolte ülesanded ja rollid tegevuste elluviimisel. Oluline on, et tegevused on kooskõlas elluviija võimekusega.

## 6. Rakendusplaani elluviimine.

Elluviimise perioodil tuleks jätkata töörühma kohtumisi, et arutada juba elluviidut ning vajadusel leida lahendusi esile kerkinud probleemidele ja küsimustele.

## 7. Hindamine.

Kogukonnas kehtivate normide ja väärtuste muutmise on pikk protsess, mistõttu on kiirete ja koheselt tajutavate tulemuste saavutamine võimatu. Üheks kergemaks viisiks vahepealseks tulemuste hindamiseks on testostlemise läbiviimine.

## PEA MEELES

- Poliitiline toetus lihtsustab protsessi, kuid selle puudumine ei tähenda, et mitte midagi ei saa teha.
- Püstitatud eesmärgid peaksid olema realistlikud.
- Tegevuste planeerimisel on olulisim järjepidevus.
- Olge valmis tagasilöökideks – sõltuvusainete valdkonnaga tegelemine on sageli justkui „peaga vastu seina jooksmine“.

## AVALIKE ÜRITUSTE KOMPLEKT

**Juriidiliste meetmete** rakendamine kohalikul tasandil ei eelda tugevat võrgustikutööd, vaid on kohaliku omavalitsuse sisene protsess, mis on sõltuvuses ametnike ja poliitikute tahtest – näiteks valdkondlikud alkoholivabad üritused, piirangud müüdava alkoholi kangusele, piiritletud müügi- ja tarvitamisalad jne.

**Mittejuriidiliste meetmete** hulka kuuluvad tegevused, mis ei eelda juriidiliste piirangute kehtestamist, vaid on teostatavad ümberkorralduste, jõustamise ning koostöö kaudu – näiteks alkoholi vastutustundlik müük ja serveerimine, tasuta joogivee pakkumine, teadliku ja aktiivse kogukonna julgustamine.

**Hirmul on suured silmad.** Kõige enam tekitab hirmu teadmatus, kogemuste puudumine ning lünklik kommunikatsioon. Inimeste reaktsioon muutustele on sageli tõrges, kuid faktidel põhinevad argumendid ning üheselt mõistetav selgesõnaline kommunikatsioon muudatuste osas aitab vastuseisu leevendada.

**Argumendid.** Piirangute seadmine eeldab, et olemas on faktidel põhinevad argumendid, mis annavad piirangute seadjatele kindluse, et piirangud on vajalikud ja kooskõlas kehtivate seadustega.

**Positiivne eeskuju.** Kohalik omavalitsus saab oma tegevustes näidata positiivset eeskuju, seades esialgu enda poolt korraldatud üritustel alkoholi tarvitamist reguleerivad piirangud.

**Ebaselguse vähendamine.** Selleks, et vähendada ebaselgust ja aeganõudvat seletustööd ürituste korraldajate ning ettevõtjate seas, on oluline tagada, et regulatsioone puudutav informatsioon oleks kergelt leitav, üheselt mõistetav ning võimalikult stabiilne ajas.

**Otsene eesmärk** – alkoholi kättesaadavus on vähenenud

**Pikaajaline eesmärk** – alkoholivaba aeg on kasvanud

**Peamine elluviija:** KOV

**Tegevuste elluviimise kulu**  
**KOVile** – madal

**Tugeva võrgustiku vajadus** – ei

TEGEVUSED	OMAVALITSUSE ROLL
Alkoholivabade ürituste korraldamine	Keelata alkoholsete jookide müük teatud valdkonna üritustel (liikumine ja sport, lasteüritused veekogude ääres või nende vahetus läheduses jne).
Piiratud müügiaja seadmine	Ürituse korraldamise loa väljastamisel piiranguna lisada alkoholi müügi kestvus kellaajaliselt (nt lõpetada müük tund enne ürituse lõppemist).
Piirangud müüdava alkoholi kangusele	Kehtestada piirangud lubatava alkoholi kanguse osas.
Piiritletud müügi- ja tarvitamisalad	Kehtestada avalikel üritustel piiritletud müügi- ja tarvitamise alad, kuhu ligipääs on võimalik ainult täisealistel.
Järelevalve tõhustamine	Korraldusteüksuste (sh turvafirmad) informeerimine nii uutest kui ka kehtivatest piirangutest ja omavalitsuse ootustest.
Alkoholi vastutustundlik müük ja serveerimine	Ettevõtjate tähelepanu juhtimine kehtivatele seadustele; vastutustundlikele ettevõtjatele tunnustuskampaaniate loomine; teenindajate koolitusvõimaluste leidmine ja väiksemate kohalike ettevõtete puhul osaline koolituskulude katmine vms.

TEGEVUSED	OMAVALITSUSE ROLL
Koostöö ettevõtjatega	Ettepanekute tegemine ettevõtjatele logode kasutamise piiramiseks ning töötajate koolitamiseks (sotsiaalsed oskused, vastutustundlik serveerimine jms). Kokkulepete sõlmimine serveerimistopside suuruse, värvuse ja käepaelte kasutamise osas.
Ühistransporditeenuse korraldamine suurematel üritustel	Vajalike marsruutide kaardistamine; ühistransporditeenuse võimaldamine ürituse ajal; ettevõtjatega lepingute sõlmimine.
Teadlik ja aktiivne kogukond	Meedia teavitamine planeeritavatest ja tehtud muudatustest; ühtse ja selge sõnumi edastamine kogukonnale, et luua eeldused teadliku ja aktiivse kogukonna kujunemiseks
Ettevõtjate teavitamine	Koostada regulatsioone tutvustav juhend ürituste korraldajatele.
Tasuta joogivee pakkumine	Organiseerida tasuta vesi üritusele või teha selles osas koostööd ürituse korraldajaga.

## ALAEALISTE ALKOHOLITARVITAMISE ENNETAMISE KOMPLEKT

**Vajadus varajaseks sekkumiseks.** Eesti noored jõuavad alkoholi tarvitamiseni varases eas. Alkoholi proovitakse esimest korda keskmiselt 12,4-aastaselt ning esimesed purjujoomised toimuvad 13,4-aastaselt (HBSC 2014).

**Vähene vastupanu.** Alkoholipoliitika rakendamine alaealiste teemal on suure tõenäosusega pakutud tegevuste komplektidest kõige vähem vastupanu tekitav. Kuigi seda sageli selgelt ei väljendata, on alaealiste alkoholitarvitamise osas üsna selged hoiakud – alaealised ei tohiks alkoholi tarvitada.

**Fookus täiskasvanutel.** Kuigi eesmärgiks on alaealiste seas alkoholi tarvitamise ennetamine ja vähendamine, on enamus tegevustest suunatud täiskasvanutele. Selleks, et saavutada soovitud eesmärk, on vajalik muuta noori ümbritsevat keskkonda (sh lapsevanemad, ettevõtjad, kool, kogukond laiemana).

**Kättesaadavus.** Kõige tõhusamaks meetodiks alkoholi tarvitamise ennetamiseks ning vähendamiseks on kättesaadavuse piiramine – näiteks kehtivate piirangute tõhusam jõustamine läbi regulaarsete testostlemiste, müüjate koolituste jne.

**Multikomponentsus.** Juriidilised piirangud üksieiloomaksimaalset tulemust, kuikogukonnas peetakse alaealiste alkoholitarvitamist normiks, lubatakse piiranguid rikkuda ning rikkumistele tähelepanu ei pöörata. Seetõttu on oluline teiste tegevuste kõrvalt panustada ka kogukonna normide kujundamisesse.

**Laiapõhjaline ennetus.** Ennetustegevus ei pea olema sõltuvusainekeskne. Nii kooli kui ka kogukonna tegevused peavad aitama luua turvalist ja noorte aktiivset osalemist toetavat keskkonda ning keskendumisele eakohaselt sotsiaalsete toimetulekuoskuste õpetamisele, mis tekitavad noortes vähem vastupanu ning annavad oskusi tulla toime emotsioonide, grupisurve, vähese enesekindluse vms.

**Otsene eesmärk** – alkoholi kättesaadavus alaealistele on vähenenud

**Pikaajaline eesmärk** – täiskasvanute suhtumine alaealiste alkoholitarvitamisse on tauniv

**Peamised elluviijad:** KOV ja allasutused

**Rahaline kulu KOVile** – keskmine

**Tugeva võrgustiku vajadus** – jah

TEGEVUSED	OMAVALITSUSE ROLL
Testostlemise läbiviimine	Algatuse tutvustamine politseile ja vabaühendustele; koostöös koolide, vabaühenduste ja teiste omavalitsustega testostlejate leidmine.
Müügikohtade töötajate koolitamine	Algatuse tutvustamine ettevõtetele ja politseile; potentsiaalsete koolitusteenuse osutajate leidmine; väiksemate kohalike ettevõtete puhul vajadusel koolitustasude osaline katmine; koolitusruumide pakkumine.
Alkoholi müügile lisapiirangute seadmine	Alkoholi müügikohtade tiheduse, nädalapäevade ja tähtpäevadel müügipiirangute kehtestamine.
Alkoholireklaami piirangud laste ja noorte asutuste läheduses	Olemasolevate reklaamipiirangute karmistamine („lähedal asuva piirkonna“ täpsem tõlgendus).
Kogukondlike kokkulepete toetamine	Kogukonna teavitamine, koostööle innustamine, kogukondlike ettevõtmiste toetamine.
Järelevalve noorte pidudel	Kogukonna tähelepanu juhtimine probleemile; sekkumisele julgustamine.
Kogukonna teadlikkuse kasvatamine	Kogukonna teavitamine, koostööle innustamine, kogukondlike ettevõtmiste toetamine.

TEGEVUSED	OMAVALITSUSE ROLL
Vanemlike oskuste arendamine	Vanemlusprogrammides osalemise toetamine ja soodustamine; informatsiooni kogumine ning jagamine lapsevanematele.
Uimastiennetus haridusasutustes	Teemavaldkonna tähtsustamine; kooli juhtkonna suunamine ja julgustamine valdkonnaga tegemiseks; informatsiooni jagamine.
Sotsiaalsete toimetulekuoskuste õpe	Teemavaldkonna tähtsustamine, tõendus põhiste programmide (VEPA, KIVA, sotsiaalsete oskuste õpe jne) elluviimise võimaldamine kohalikul tasandil.
Huviringide ja vaba aja tegevuste varieeruvus	Huviringide ja vaba-aja tegevuste vajaduse ja kasutuse analüüsimine; alternatiivide loomise toetamine; tegevuste ja ühistranspordi aegade ühildamise korraldamine; osalise tasuga või tasuta huviringide võimaldamine; süstematiseeritud ülevaate korraldamine lastevanematele võimalikest organiseeritud huvi- ja vaba aja tegevustest.
Esmaabi andmise oskuste arendamine	Võimaluste otsimine (teenuse osutaja, teenuse eest tasumine) esmaabikoolituste läbiviimiseks lastele ja noortele.
Noortele vastutuse andmine	Noorte kaasamine otsustusprotsessi (nt kaasav eelarve); noortevolikogude tegevuse toetamine ja kaasamine volikogu aruteludesse; noorte kaasamine ürituste korraldamisesse vms.



## TÄISKASVANUTE ALKOHOLI LIIGTARVITAMISE KAHJUDE VÄHENDAMISE KOMPLEKT

**Selge sõnum.** Vastupanu vähendamiseks on oluline selgitada, et eesmärgiks pole täiskasvanute alkoholitarvitamist keelustada, vaid tarvitamisega kaasnevaid kahjusid vähendada.

**Tarvitamise põhjused.** Erinevalt noortest on täiskasvanute puhul tarvitamise põhjuseks sageli stress ning vähesed oskused oma probleemidega toimetulemiseks. Seetõttu on ka täiskasvanute puhul oluline alternatiivide rohkus vaba aja sisustamiseks, mis suurendaks sotsiaalset aktiivsust, maandaks stressi ning vähendaks sotsiaalsesse isolatsiooni sattumise ohtu. Teisalt on oluline ennetatavate nõustamisteenuste (näiteks pereteraapia) pakkumine, et vähendada inimeste suhtlemis- ja toimetulekuraskusi.

**Piirkondlik koostöö.** Nõustamis- ja raviteenuse osutamine on kallis ning seetõttu pole see kõikjal kättesaadav. Omavalitsustevahelise koostööga on võimalik rohkem abivajajaid teenuseni viia – sh ka neid, kes pisikeses kogukonnas häbitundest tingituna spetsialisti poole ei pöörduks (transport, privaatsuse küsimus jne).

**Tarvitamine kui tagajärg.** Liigtarvitajad võivad olla multiprobleemsed, kellel puudub püsiv töö, on rahaprobleemid, konfliktid peres jne. Sellisel juhul tuleks keskenduda juhtumipõhiselt põhiprobleemidele (töötus, suhteprobleemid) lahenduste otsimisele. Alkoholi tarvitamine on sageli tagajärg, mis kaasneb probleemide kuhjumisega.

**Koostöö tööandjatega.** Täiskasvanuteni jõudmine ning nendeni sõnumi viimine on keeruline. Seetõttu oleks kasulik koostööd teha kohalike tööandjatega, kellel on parim kontakt töötajatega.

**Kvaliteetne sotsiaaltöö.** Individuaalne juhtumipõhine lähenemine on küll aeganõudev ja võib tuua sagedasi tagasilööke, kuid on ainus viis liigtarvitajate ja nende lähedaste abistamisel. Oluline on keeruliste juhtumite puhul erinevate spetsialistide koostöö ja üksteise toetamine.

**Otsene eesmärk** – alkoholi tarvitamisest tulenev kahju on vähenenud

**Pikaajaline eesmärk** – sõltlaste ja liigtarvitajate arv on vähenenud

**Peamised elluviijad:** KOV, perearst

**Rahaline kulu KOVile** – keskmine

**Tugeva võrgustiku vajadus** – jah

TEGEVUSED	OMAAVALITSUSE ROLL
Ühistransporditeenuse korraldamine suurematel üritustel	Vajalike marsruutide kaardistamine; ühistransporditeenuse võimaldamine ürituse ajal; ettevõtjatega lepingute sõlmimine.
Alkoholi vastutustundlik müük ja serveerimine	Ettevõtjate tähelepanu juhtimine kehtivatele seadustele; ettevõtjatele tunnustuskampaaniate loomine; teenindajate koolitusvõimaluste otsimine ja väiksemate kohalike ettevõtete puhul osaline koolituskulude katmine.
Järelevalve jõustamine	Jõustamise vajaduse tähtsustamine, koostöö politseiga.
Juriidilised piirangud	Vastavalt vajadusele müügikohtade asukoha ja tiheduse reguleerimine; ainult letimüügi lubamine; valitud nädalapäevadel ja tähtpäevadel müügi piiramine ning vastavasisuliste määruste vastuvõtmine volikogu poolt (vt avalike ürituste komplekti juriidilisi meetmeid).
Huvi- ja vaba aja tegevuste võimaldamine	Olemasolevate võimaluste kaardistamine; vajadusel huvi- ja vaba aja võimaluste korralduse muutmine ja alternatiivide lisamine; kättesaadavuse korraldamine elanikele.

TEGEVUSED	OMAAVALITSUSE ROLL
Töökohapõhised programmid	Kohalikele ettevõtetele algatuse tutvustamine; edukate ettevõtete tunnustamine; hea eeskuju loomine – näiteks KOVi ürituste ja vastuvõtude muutmine alkoholivabaks.
Avalike ürituste piirangud	Vastavasisuliste määruste vastuvõtmine volikogu poolt (vt avalike ürituste komplekti kirjeldust).
Aktiivne kogukond	Kogukonna tegevuse innustamine, informatsiooni levitamine.
Lähedaste informeerimine võimalustest	Kohalike kui ka piirkondlike nõustamis- ja tugiteenuste kaardistamine; süsteemse ülevaate loomine olemasolevatest võimalustest; vajadusel tugiteenuste võimaldamine lähedastele; olemasoleva info jagamine ja levitamine.
Sotsiaaltöötaja oskuste arendamine	Pakkuda sotsiaaltöötajale võimalusi koolitustel ja supervisioonidel osalemiseks.
Psühhosotsiaalse nõustamise või kogemusnõustamise tagamine	Kogemusnõustajateks sobilike inimeste leidmine ja neile koolitusvõimaluste pakkumine.
Sotsiaaltöötaja ja perearsti koostöö arendamine	Koostööle innustamine; tegevuse vajaduse tähtsustamine ja rõhutamine osapoolte seas.
Lähedaste toetamine ja kaasamine	Luu võimalused tugirühmade kogunemiseks (ruumid, nõustajad jne).

## MIINIMUMKOMPLEKT

**Siis, kui valmisolek on madal.** Omavalitsustele, kus valmisolek valdkonnaga tegelemiseks on madal, pakub miinimumkomplekt tegevusi, mis ei nõua palju lisapingutust või on juba omavalitsuste töösse ühel või teisel viisil integreeritud.

**Leevendus.** Miinimumkomplekti rakendamisega võib kaasneda probleemide leevenemine, kuid mitte nende lahenemine.

**Otsene eesmärk** – alkoholi tarvitamisest tulenevad probleemid on leevenenud

**Pikaajaline eesmärk** – KOVis on suurenenud valmisolek süsteemse ja sihistatud alkoholipoliitika kujundamiseks ja elluviimiseks

**Peamine elluviija:** KOV kui koordinaator

**Rahaline kulu KOVile** – madal/keskmine

**Tugeva võrgustiku vajadus** – jah

TEGEVUSED	OMAVALITSUSE ROLL
Testostud ja reidid	Algatuse tutvustamine politseile ja vabaühendustele; koostöös haridusasutuste, vabaühenduste ja teiste omavalitsustega testostleajate leidmine.
Alkoholivabade ürituste korraldamine	Keelata alkoholsete jookide müük teatud valdkonna üritustel (liikumine ja sport, lasteüritused veekogude ääres või nende vahetus läheduses jne).
Sotsiaaltöötaja koostöö perearstiga	Koostööle innustamine; tegevuse vajaduse tähtsustamine ja rõhutamine osapoolte seas.
Huvihariduse ja vaba aja korralduse arendamine	Huviringide ja vaba aja tegevuste vajaduse ja kasutuse analüüsimine; alternatiivide loomise toetamine; tegevuste ja ühistranspordi aegade ühildamise korraldamine; osalise tasuga või tasuta huviringide võimaldamine; süstematiseeritud ülevaate loomine lastevanematele võimalikest organiseeritud huvi- ja vaba aja tegevustest.
Sotsiaaltöötaja oskuste arendamine	Pakkuda sotsiaaltöötajale võimalusi koolitustel ja supervisioonidel osalemiseks.

