

Alkoholio mažmeninės prekybos priežiūra ir kontrolė Lietuvoje: į problemų sprendimą orientuotos kontrolės link

Ilona Tamutienė

Vytauto Didžiojo universitetas
S. Daukanto g. 28, LT-44246 Kaunas

crossref <http://dx.doi.org/10.5755/j01.ppa.13.3.8388>

Anotacija. Straipsnyje nagrinėjamos mažmeninės alkoholio pardavimo priežiūros ir kontrolės praktinės problemos. Darbe remiamasi mokslinės literatūros, teisės aktų ir 15 pusiau struktūruotų kokybinių interviu, kuriuose dalyvavo alkoholio mažmeninės prekybos priežiūrą ir kontrolę vykdančiais Narkotikų, tabako ir alkoholio kontrolės departamentu, policijos komisariatu, Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos, savivaldybių administracijos licencijavimo skyriaus ekspertais, duomenimis. Daroma išvada, jog reaktyvi kontrolė yra nulemta gyventojų skundų dėl nelegalios prekybos ir piktnaudžiavimo alkoholiu keliamos žalos. Skundų, kad mažmeninės prekybos alkoholiu licencijų turėtojai pažeidžia techninius į licencijų įrašytus reikalavimus, tokius kaip sandėliavimo vieta, parduodamo alkoholio rūšis, pasitaiko itin retai. Reaktyvios priežiūros ir kontrolės veiksmingumas neužtikrinamas dėl neapibrėžto alkoholio suvartojimo vietoje kiekio ir neribojamo alkoholio išsinešimo atidarytoje taroje, slapto pirkėjo metodo neįteisino, nelegalaus alkoholio patikrinimų ribojimo. Tik siekiama proaktyvios kontrolės, nes pradėta kaupti informacija, planuojamos patikros, tačiau aiškių tikslų, susietų su žalos valdymu, patikrinimų efektyvumo vertinimu, nėra.

Raktažodžiai: mažmeninė alkoholio prekyba, kontrolė, reaktyvi kontrolė, proaktyvi kontrolė.

Keywords: Alcohol retail trade low enforcement, towards a problem-solving oriented control.

Įvadas

Remiantis Narkotikų, tabako ir alkoholio kontrolės departamentu prie Lietuvos Respublikos (toliau – NTAKD) duomenimis, alkoholio suvartojama vis daugiau, pardavimo vietų daugėja [1, 32]. Tyrimais atskleista, kad daugėjant alkoholio pardavimo vietų, daugėja ir alkoholio prieinamumas bei žala dėl alkoholio vartojimo [3, 5, 14, 25, 10]. Nustatyta, kad mažmeninės alkoholio prekybos

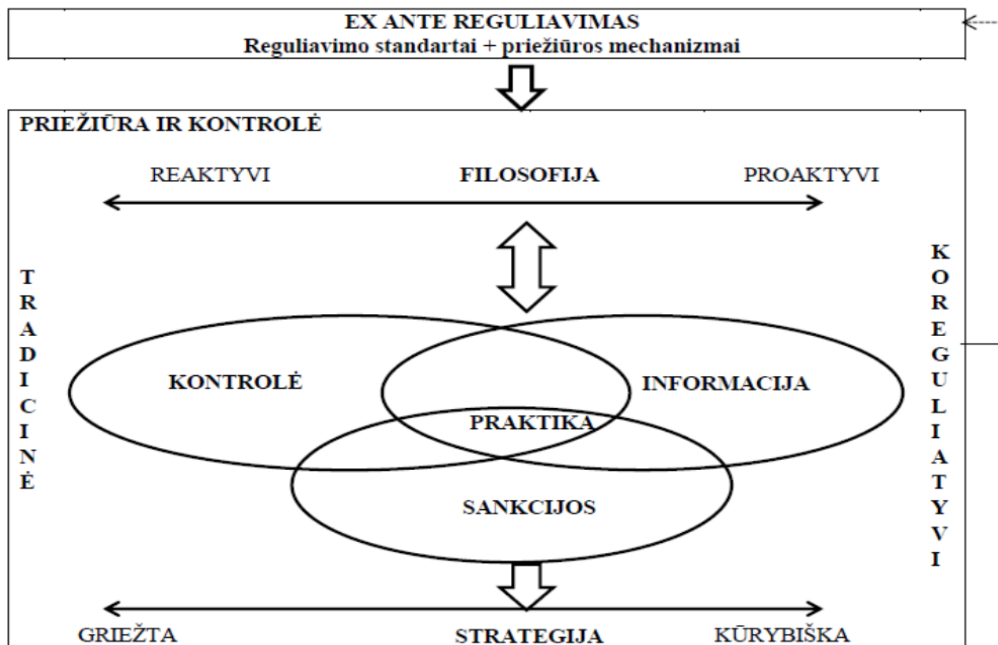
priežiūra ir kontrolė turi esminę įtaką, kad būtų laikomasi įstatymiškai įtvirtintų alkoholio pardavimo apribojimo priemonių [43, 2, 40]. Užsienio tyrimais atskleista praktinės alkoholio pardavimo priežiūros ir kontrolės problematika, susieta su draudimu parduoti alkoholį nepilnamečiams [9, 15] ir neblaiviems asmenims [4], nelegalia prekyba ir ypač su nusikalstamumu ir betvarke šalia alkoholio pardavimo vietų ir jų viduje [3, 11, 12, 16, 26, 27, 30, 31, 33, 36]. Kaip vyksta mažmeninės alkoholio prekybos priežiūra ir kontrolė praktiškai, Lietuvoje tyrimų trūksta.

Šio straipsnio objektas yra mažmeninės alkoholio prekybos priežiūros ir kontrolės įgyvendinimas praktiniu lygmeniu. Tikslas – išanalizuoti alkoholio mažmeninės prekybos priežiūros ir kontrolės vykdymo praktines problemas alkoholio vartojimo keliamos žalos valdymo kontekste. Šiam tikslui įgyvendinti analizuojama priežiūrą ir kontrolę vykdančių institucijų reaktyvi ir planinė veikla. Reaktyvi priežiūra ir kontrolė atskleidžia praktines problemas, su kuriomis susiduria visuomenė ir kurias reikia spręsti, kad būtų užtikrintas viešasis interesas. Tačiau tai, kaip jos sprendžiamos ir ar yra galimybių jas išspręsti, atskleidžiama praktinės priežiūros ir kontrolės proceso tyrimuose, susijusiuose su priežiūrą atliekančių pareigūnų patirtimi. Ši patirtis yra ypač reikšminga kliūtims nustatyti ir geriausioms priemonėms, kaip spręsti problemą, ieškoti. Straipsnyje remiamasi pirminių ir antrinių duomenų analize. Remiantis antriniais duomenų šaltiniais, sudaromas alkoholio pardavimo priežiūros ir kontrolės teorinės analizės modelis, kurį naudojant analizuojami NTAKD pateikiami statistiniai rodikliai ir pirminiai kokybinių pusiau struktūruotų interviu metu gauti duomenys. Pusiau struktūruotiems kokybiniam interviu atlikti pasitelkti alkoholio priežiūrą ir kontrolę vykdančių institucijų darbuotojai (toliau – ekspertai). Interviu atlikti 2013 m. balandžio ir gegužės mėn.; 2014 m. vasario–balandžio mėn. Iš viso atlikta 15 interviu, kuriuose dalyvavo policijos komisariatų, savivaldybių licencijavimo, Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos, Narkotikų, tabako ir alkoholio kontrolės departamento ekspertai. Interviu atlikti elektroniniu paštu ir tiesioginės apklausos (akis į akį) būdu. Siekiant išlaikyti anonimiškumo ir konfidencialumo principus, straipsnyje respondentų vardų, pavardžių, einamų pareigų neatskleidžiama.

Alkoholio mažmeninės prekybos priežiūros ir kontrolės analizės teorinis modelis

Reguliavimo įgyvendinimo priežiūros ir kontrolės srities tyrimuose pastebimas pokytis pereinant nuo reaktyvios į proaktyvią, į problemų sprendimą orientuotą filosofiją ir strategiją [42]. E. Rouvière ir J. A. Caswell pristatė tyrimo analizės modelį [35], kuris gali būti pritaikytas alkoholio mažmeninės prekybos priežiūrai ir kontrolei analizuoti. 1 paveiksle pateikiami pagrindiniai šio modelio elementai, susieti su alkoholio pardavimo kontrolės reguliavimo priežiūra. Šiame straipsnyje priežiūra ir kontrolė nagrinėjama atsižvelgiant į dvi reguliavimo formas: *ex-ante* (lot. išankstinis) reguliavimą (įstatymu numatytos kontrolės priemonės ir standartai) bei praktinę priežiūrą ir kontrolę *ex-post* (lot. po įvykio). Kokia priežiūra ir kontrolė ir

kaip ji vykdoma, priklauso nuo filosofijos. Yra dvi filosofijos pakraipos: reaktyvi ir proaktyvi. Jos skiriasi savo tikslais ir kontrolės bei priežiūros būdais. Reaktyviai pakraipai būdinga tai, kad dirbantys inspektoriai siekia nustatyti ir nubausti tuos, kurie pažeidė reguliavimo standartus, proaktyviai – ieškoti priemonių ir jas taikyti, kad būtų išvengta įstatymo nuostatų pažeidimų. Yra dvi įgyvendinimo strategijos: pirmoji – griežtas įstatymo taisyklės taikymas (baudžia, kurie nesilaiko), kuriamoji – reguliavimo laikymosi skatinimas rengiant konsultacijas ir taikant kitas priemones.



1 pav. Pardavimo reguliavimo įgyvendinimo priežiūros ir kontrolės analizės modelis [35]

Siekiant įgyvendinti reguliavimo įgyvendinimo priežiūros ir kontrolės strategijas, dažniausiai aptinkamos praktikos yra inspektavimas, informavimas ir sankcijos. Inspektavimas gali būti kelių tipų: pirmas – tikrinama, ar nepažeidžiamos bendros alkoholio kontrolės priemonės, pavyzdžiui, neparduodama alkoholio nepilnamečiams; antras – tiriami alkoholio pardavimo kontrolės nuostatų pažeidimai, naudojant dokumentų patikrą, tokią kaip išduota licencija, kurioje pateikta alkoholio pardavimo laikas, rūšis, sandėliavimo ir kitos sąlygos. Tai, kad nesilaikoma reguliavimo nuostatų, ypač jei nuostatos keičiamos dažnai, gali būti susiję su žinių ir supratimo stygiumi, dėl to naudojamos kūrybinės priemonės: informavimas, konsultavimas, švietimas. Su inspektavimo praktikomis yra susietos trijų rūšių sankcijos: represyvos, informatyvios ir vieša informacija visuomenei apie reguliavimo nuostatų nesilaikymą (paviešinant vartotojams informaciją apie reguliavimo nesilaikymą, vadinamosios „įvardijimo ir sugėdijimo“ programos). Represyvos sankcijos susijusios su baudomis, baudžiamuoju persekiojimu, licencijos atėmimu ar apribojimu.

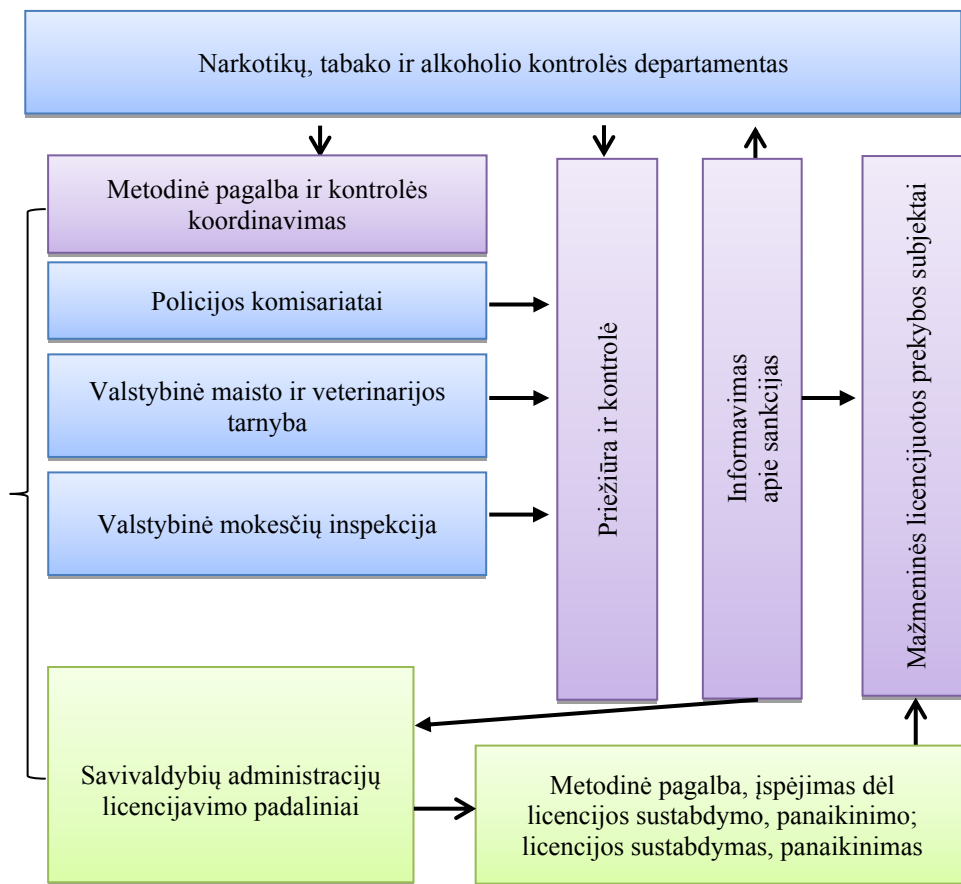
Informatyvios sankcijos susijusios su žodiniais įspėjimais ir paaiškinimu, kaip laikytis reguliavimo nuostatų. Kokia sankcija bus taikoma, priklauso nuo reguliavimo pažeidimo lygio. Dažniausiai informavimo sankcijos taikomos padarius mažiau svarbius reguliavimo pažeidimus. Padarius rimtus pažeidimus, taikomos represyvios, griežtos sankcijos.

Tyrinėjant alkoholio mažmeninės prekybos reguliavimo priemonių priežiūrą ir kontrolę, reikia akcentuoti, kad į šios srities priemonių įgyvendinimo priežiūrą ir kontrolę įtraukta keletas priežiūros ir kontrolės institucijų [23]. Šiuo atveju tampa aktualu kalbėti apie koreguliamą, kuris apibrėžiamas kaip būdas, kuriuo remiantis naudojamos įvairios priemonės, kaip spręsti specifinę problemą [8].

Mažmeninės alkoholio prekybos tvarkos laikymosi priežiūros ir kontrolės sistema Lietuvoje

Mažmeninės alkoholio prekybos priežiūros ir kontrolės objektas yra LR Alkoholio kontrolės įstatyme įtvirtintos reguliacinės priemonės: licencijavimas, draudimas alkoholių parduoti nepilnamečiams ir neblaiviems asmenims, draudimas parduoti alkoholių nuo 22 iki 8 val., jei neturima licencijos prekiauti alkoholiu neišsineštinai [23]. Pagal valstybės deleguotą funkciją Lietuvoje mažmeninės alkoholio prekybos licencijavimą vykdo savivaldybės. Savivaldybėse galiojančių licencijų verstis mažmenine prekyba alkoholiniais gėrimais nuolat daugėja [32]. 2013 m. savivaldybėse galioja 19809 licencijų, o visų įgaliotų kontrolės institucijų buvo vykdyti 10443 patikrinimai. Licencijas turintys juridiniai asmenys privalo laikytis Alkoholio įstatyme nustatytos alkoholio pardavimo tvarkos ir visų licencijoje įrašytų sąlygų. Kaip teigia NTAKD, dažniausiai pasitaiko mažmeninės prekybos alkoholiu pažeidimai, susiję su produktų įsigijimu, gabenimu, pardavimu ir laikymu, neturint vietoje galiojančių dokumentų; alkoholinių gėrimų pardavimas kiekvienų metų rugsėjo 1 d.; alkoholinių gėrimų pardavimas nuo 22 val. iki 8 val. mažmeninės prekybos įmonėse, išskyrus savivaldybių tarybų ribojamus atvejus, alkoholinių gėrimų pardavimas po 22 val. viešojo maitinimo įmonėse išsinešti; alkoholinių gėrimų pardavimas nepilnamečiams.

Mažmeninė alkoholio prekybos tvarkos kontrolė yra pavesta įvairių sričių institucijoms pagal jų veiklos kompetenciją (2 pav.). Alkoholio kontrolės koordinavimo ir įgyvendinimo funkcija yra NTAKD kompetencija, kuris be priežiūros gali individualiai ir (ar) su kitų institucijų pareigūnais atlikti patikrinimą mažmeninės alkoholio prekybos vietose. Kontrolei koordinuoti NTAKD organizuoja kontroliuojančių institucijų susirinkimus, leidžia informacinį biuletenį, keičiasi informacija, prižiūri ir kontroliuoja alkoholio mažmeninės prekybos licencijavimą, kurį vykdo savivaldybės. Nors savivaldybių administracija yra įpareigota licencijuoti mažmeninę prekybą alkoholiniais gėrimais, tačiau ši institucija atlieka tik administracinę funkciją, praktinio patikrinimo alkoholio pardavimo vietose neatlieka. Išduodamas licenciją prekiauti alkoholiniais gėrimais, savivaldybės licencijavimo padalinys bendradarbiauja su alkoholio pardavimų kontrolės funkciją turinčiomis institucijomis.



2 pav. Alkoholio mažmeninės prekybos priežiūros ir kontrolės institucinė struktūra

Šaltinis: sudaryta autoriaus

Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos (tarp jų ir teritorinių padalinių) veikla susijusi su higieninėmis sąlygomis [22]. Kaip teigia ekspertas, Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba kontroliuoja maisto tvarkymo sąlygas, o esant pažeidimams skiria administracines baudas arba sustabdo, naikina maisto tvarkymo pažymėjimus. Šios institucijos nustatyti pažeidimai yra pagrindas, dėl ko gali būti sustabdyta, panaikinta licencija verstis mažmenine prekyba alkoholiniais gėrimais. Panašias pasekmes gali turėti ir policijos komisariatų fiksuoti alkoholio prekybos tvarkos pažeidimai, t. y. licencijoje įvardytų sąlygų nesilaikymas, pardavimas alkoholinių gėrimų nepilnamečiams ir neblaiviems asmenims. Ekspertų teigimu, už alkoholio pardavimą neblaiviems asmenims taikytinos tik administracinės baudos, licencija nėra

nei stabdoma, nei naikinama. Tačiau už pardavimą nepilnamečiams gali būti skirta bauda, o už tokį pažeidimą pakartotinai – savivaldybė panaikina licenciją. Nelegalios prekybos alkoholiu kontrolė yra policijos kompetencija. Valstybinė mokesčių inspekcijos kompetencija – mokesčių mokėjimo pažeidimai. Visos kontroliuojančios institucijos informuoja NTAKD apie kontrolės rezultatus, nes, kaip teigia policijos pareigūnas, esant pažeidimams, ši institucija „įvertina visą medžiagą ir, jei yra pagrindas, taiko ekonomines sankcijas įmonės vadovams“.

Reaktyvios ir proaktyvios kontrolės organizavimas

NTAKD 2012 m. pranešime teigiama, kad „siekiant apsaugoti visuomenės interesus sveikatos srityje, taikomi tiek ūkio subjektų kontrolės, tiek pažeidimų prevencijos subalansuoti veiksmai. NTAKD vadovaujasi Viešojo administravimo įstatymo 361 str., kuris įpareigoja atlikti tiek reaktyvią, tiek proaktyvią kontrolę [28].

Reaktyvi kontrolė. Reaktyvi kontrolė prasideda gavus piliečių skundus. Kaip teigia policijos komisariato ekspertas, „tokiu atveju iškart pradedamas tyrimas, pradedama rinkti informaciją. Pareigūnams pavedama atlikti kontrolinį patikrinimą, stebėjimą ir tuomet nustatoma, ar anoniminis pranešimas turėjo pagrindą ar ne“. Į policiją dažniau kreipiasi piliečiai, kurie kenčia piktnaudžiavimo alkoholiu pasekmes barų ar kitų alkoholio pardavimo vietų kaimynystėse: „Kreipiasi todėl, kad ten renkasi, nuolatos triukšmauja, kad laiptinėj šlapinasi, triukšmauja ir pan.“ Policija susiduria su masiniais neblaivių asmenų viešosios tvarkos pažeidimais masiniuose ir sporto renginiuose, tačiau neturi sąlygų, kur laikyti girtus asmenis, padariusius teisės pažeidimų. Kaip teigia policijos pareigūnas, gyventojai kreipiasi ir dėl nelegalios prekybos.

Dėl piktnaudžiavimo alkoholiu keliamos socialinės žalos gyventojai kreipiasi ne tik į policiją, bet ir į savivaldybės licencijavimo skyrius. Kaip teigia licencijavimo ekspertė, „gyventojai skundžiasi dėl triukšmo. Licencijavimo skyriai neturi priemonių, kaip išspręsti problemas“. Licencijavimo ekspertė pabrėžė, kad „iš gyvenamosios patalpos pakeisti paskirtį į komercines patalpas nesunku. Galima susitvarkyti pirmam aukšte, pasidaryti atskirą įėjimą iš balkono (nes jeigu įėjimas į parduotuvę sutampa su laiptinės įėjimu, tai alkoholiu prekiauti negalima), iškabą pasikabinti ir prekiauti daugiabutyje. Ir nėra jokių stabdžių, nors ten juk nei sienos, niekas tam iš tikro nepritaikyta. Jeigu ateina į daugiabutį prekiauti nauja įmonė, nereikia naujo gyventojų sutikimo, jeigu iki metų pradės tęsti tokią pat veiklą, kokia buvusi, sena įmonė naudosis ta pačia licencija. Nes gyventojai vieną kartą davė sutikimą, ir paskui keičiasi parduotuvės. Mes neturim kaip įrodyti, kad, tarkim, ilgiau nei metus parduotuvė nevykdė veiklos, nes tokiu atveju reikėtų naujo gyventojų sutikimo. Ir tada kyla dar viena bėda, kad statistikoj yra kokios 5 ar dar daugiau įmonių, registruotų tuo pačiu adresu, nors realiai ten dirba tik viena“. Taigi akivaizdu, kad gyventojai skundžiasi, tačiau pagalba jiems yra limituota.

Proaktyvi kontrolė. Be reaktyvios kontrolės, yra vykdoma ir proaktyvi kontrolė, kurios tikslas – ne tiek nustatyti pažeidimus, kiek siekti pažeidimų prevencijos. Proaktyvi kontrolė yra planuojama ir atliekama planine tvarka. Planinius patikrinimus

organizuoja visos kontroliuojančiosios institucijos, kurios, atsižvelgdamos į prioritetus, pvz., „pseudo barų naktinės prekybos“, planuoja patikrą [28]. Maisto ir veterinarijos tarnybos policijos komisariatų respondentai teigė, kad kontrolės planai sudaromi pagal prioritetus, kurie susieti su pažeidimų rizikomis. Kuo rizika didesnė, tuo patikrinimai dažnesni.

NTAKD kaip valstybinių institucijų vykdomą priežiūrą ir kontrolę koordinuojanti institucija skelbia alkoholio ir tabako priežiūros ir kontrolės rezultatus. Pagal jų rodiklius, lyginant 2012 m. (6604 patikrinimai) su 2013 m. (10443 patikrinimai), patikrinimų gerokai padaugėjo (3839 patikrinimais daugiau), nustatytų pažeidimų, lyginant 2012 m. su 2013 m. (400 pažeidimų), sumažėjo (71 vienetu), tačiau taikytų ekonominių sankcijų rodiklis 2013 m. (1101 270 lt) padidėjo net 416–720 litų [18]. Žvelgiant į kontroliuojančiųjų institucijų rodiklius, pastebėta, kad Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos patikrinimų 2013 m. padaugėjo net 27 proc., palyginti su 2012 m. Tačiau kitų institucijų sumažėjo. NTAKD teigia, kad 2013 m. sumažinti praktinių priežiūros ir kontrolės patikrinimai, kad būtų galima plėtoti koordinuojamus veiksmus ir priemones (metodikos, konsultavimas ir pan.). Tačiau pagal nustatytus pažeidimus situacija, lyginant 2012 m. su 2013 m., išliko labai panaši, t. y. didžiąją daugumą pažeidimų fiksavo policija ir NTAKD. Taigi ši informacija gali būti interpretuojama kaip žingsnis žinių sistemomis paremtos proaktyvios kontrolės link. Be to, kaip teigiamą žingsnį galima įvardyti NTAKD įdirbį – susisteminta informacija apie galiojančias licencijas ir išveiktos problemos, kurias reikia spręsti, tobulinant licencijavimą [29].

Vykdamt reaktyvią ir proaktyvią alkoholio kontrolę, respondentai įvardijo keletą problemų, kurios kyla įstatymo (ne-) laikymosi ir kontrolės srityje. Viena dažniausiai įvardytų problemų yra įstatymo spraga, pagal kurią draudžiama *prekyba alkoholiniais gėrimais išsineštinai nuo 22 val. iki 8 val.*, tačiau nenustatoma, kiek ir kokiomis sąlygomis galima parduoti alkoholio, kuris vartojamas vietoje. Problemą aiškiai rodo šis interviu fragmentas: „Nuo 2012 m. sausio 1 d. įsigaliojo toks punktas, kad iš visų maitinimo vietų po 22 val. draudžiama išsinešti alkoholinius gėrimus, galima tik vartoti vietoj ir parduoti atidarytą tarą. Vadinasi, atėjo žmogus, jam atidarė ir pastatė butelį, o jis, būna, užsikemša popierium ir išeina. Įmonė ir darbuotojai jo „už pakarpos“ laikyti negali, nes tai būtų žmogaus teisių pažeidimas, ir įmonei nėra sudaryto mechanizmo, kaip tą nuostatą užtikrinti. Anksčiau niekas pilnų butelių nenešdavo, nes būdavo numatyta pardavimo norma, vadinasi, numatyta, kiek vienas žmogus gali išgerti (100 g degtinės, 200 g vyno). O dabar, kai nėra tokių normų, atsuka jam 2 butelius, nors jis tikrai tiek neišgers. Ir dabar vyksta debatai, kas kaltas: ar tas, kuris pardavė, ar tas, kuris išsinešė.“ Kitas ekspertas mano, kad turėtų būti įstatymiškai labiau reglamentuota ir klientų atsakomybė. Kitas ekspertas teigia, kad „čia labai sudėtinga situacija. Tai yra kiekvienos įmonės vidaus reikalas, kaip užtikrinti įstatymo nuostatų laikymąsi. Yra svirtų, kaip atkreipti pažeidėjo dėmesį į tai, kad yra daromas teisės pažeidimas. Dažniausiai į naktinės prekybos vietas užsuka jau išgėrę asmenys, o tai yra viešosios tvarkos pažeidimas – neblaivaus asmens pasirodymas viešojoje vietoje. Už tai numatyta administracinė atsakomybė. Kita vertus,

draudžiama aptarnauti neblaivius asmenis. Už tai įmonėms numatyta administracinė atsakomybė“. Policijos pareigūnų teigimu, problemą padėtų spręsti ir praktinę kontrolę palengvintų tai, kad įstatymiškai būtų apibrėžtas parduodamo alkoholio kiekis vartoti vietoje. Tai būtų susieta su jau įtvirtinta nuostata neparduoti alkoholio neblaiviams. Kita vertus, efektyvi priemonė būtų ir draudimas išsinešti alkoholių atidarytoje taroje, už tai būtų numatyta administracinė atsakomybė klientui.

Opi problema, ypač pabrėžiama policijos ekspertų, yra *alkoholio pardavimo vietų atsakomybės už klientų daromą žalą kaimynystei nebuvimas*. Tiek aptarnavimas neblaivių asmenų, tiek nesureguliuojamas naktinės prekybos viešojo maitinimo įstaigose, tiek atsakingos prekybos alkoholiu ir saikingo alkoholio vartojimo tradicijų nebuvimas sąlygoja alkoholio pardavimo vietose gyvenančiųjų kaimynų patiriamas su alkoholio vartojimu susijusias žalas ir policijos pareigūnų problemas jas šalinant. Policijos pareigūnai, gavę skundų dėl neblaivių asmenų keliamos žalos, turi labai siaurus įstatyminius svetus, kaip susieti alkoholio pardavimo vietas su prievarta ir betvarke, vykstančia kaimynystėje. „Dažniausiai smurto atvejai viešosiose vietose registruojami ten, kur yra pasilinksminimo vietos, kur vartojamas alkoholis ir pan. Taip pat šalia vadinamųjų „baru“ – naktinių alkoholio parduotuvių.“ Policijos pareigūnams sunku susieti prekybos alkoholiu vietas ir žalą, susijusią su alkoholiu, kaimynystėje [38].

Policijos pareigūnai išvelgia ypač rimtas spragas, susijusias su nelegalios prekybos alkoholiu kontrole. Pareigūnams sunku nustatyti neteisėtus alkoholinių gėrimų prekybos atvejus, nes neįteisintas kontrolinis pirkimas. Ekspertų nuomone, reikėtų supaprastinti procedūras, pagal kurias pareigūnai tikrina informaciją dėl nelegalaus alkoholio laikymo.

Apibendrinamoji diskusija: į problemų sprendimą orientuotos kontrolės link

Teoriškai proaktyvi kontrolė neapsiriboja vien tik planine kontrole. Prie proaktyvios priežiūros ir kontrolės galima priskirti kontroliuojančiųjų institucijų koordinacinę, edukacinę, konsultacinę veiklą. Ši veikla ypač atskleidžiama NTAKD 2012 m. pranešime [28]. Nors NTAKD kontrolės srityje glaudžiai bendradarbiauja su policijos komisariatais, tačiau su alkoholiu susietos problemos, su kuriomis susiduria policijos komisariatai: nusikalstamumo ir betvarkės prevencija, dar lieka antraeilės. Panaši situacija iki 1990 m. buvo Australijoje, kai specialių licencijavimo skyrių pirminė atsakomybė buvo prižiūrėti, kad licencijavimas atitiktų nustatytą tvarką. Prekybos tvarkos pažeidimų valdymas ir saugių praktikų užtikrinimas buvo esminis operatyvinės policijos uždavinys. 1990 m. priėmus strategiją iš esmės pasikeitė nusistovėjusi tvarka, nes privalomai į strateginį planavimą įtraukta tai, kad reikia mažinti su alkoholiu susietą nusikalstamumą, prievartą ir betvarkę, labiau suvokiamas su alkoholiu susietos žalos mažinimo problemos, neapsiribojant tik neaiškiu licencijavimu [7]. Lietuvoje, atsižvelgiant į susidariusią situaciją alkoholio kontrolės srityje, galima teigti, kad reikės nemažai laiko suvokti alkoholio vartojimo keliamos žalos įvairiapusiškumą ir jai valdyti esmines priemones, nes 2014 m. NTAKD 2014–

2016 m. strateginiame plane numatytos šviečiamosios priemonės, susietos su žala sveikatai ir ūkiui [21]. Galima prognozuoti, kad numatyto efekto sumažinti iki 11 litrų suvartoto legalaus alkoholio (100 proc. etilo alkoholio), tenkančio vienam šalies gyventojui, iki 2016 m. nepavyks. Akivaizdu, kad stokojama į problemos sprendimą orientuotos priežiūros ir kontrolės. H. Goldstein teigė, kad į problemos sprendimą orientuotą priežiūrą yra įtraukiami su problema susiduriančių įvairių institucijų išteklių, t. y. tiek policijos, tiek savivaldos, tiek bendruomenės, tiek mokslo tyrimai [13, 7]. Tokia tendencija ryškėja NTAKD. NTADK pradėjo kaupti, sisteminti žinias apie licencijų skaičių, jų pasiskirstymą pagal administracinius teritorinius vienetų, nustatytus licencijavimo tvarkos ir prekybos alkoholiu pažeidimus [18, 28, 29]. Tačiau alkoholio pardavimo vietas, kaip teigia T. H. Grubestic, W. A. Pridemore, nėra problemiškos, todėl informacija, susieta su jų skaičiumi, jei ji neanalizuojama kartu su alkoholio keliamą žala, liks tik procedūrinė [14]. Todėl kyla klausimas, kokių tikslu reikia reglamentuoti, kontroliuoti pardavimo vietas? Tokia informacija tampa prasminga ir susiejama su reguliavimu ir kontrole, kai analizuojama su procesais, vykstančiais alkoholio vietų viduje ir kaimynystėse. Todėl visos su alkoholio pardavimo ir vartojimo priežiūra bei kontrole susietos institucijos turėtų kaupti informaciją ir ją analizuoti [6, 34]. Nustatyta, kad smurtinė prievarta telkiasi aplink alkoholio pardavimo vietas [14, 17], o licencijuotų pardavimų vietų Lietuvoje daugėja [1]. Lietuvoje nusikalstamumo ir alkoholio pardavimo žemėlapių vietos lygmeniu stokojama, o be jų instituciniu lygmeniu neįmanoma atlikti analizės ir vertinimo.

Atliktas mokslinis tyrimas apie rizikos kaimynystę Lietuvos didžiuosiuose miestuose parodė, kad rizikos kaimynystė (nusikalstamumas ir betvarkė) intensyvesnė, kur daugiau alkoholio pardavimo vietų ir alkoholis vartojamas viešai [39]. Siekiant sumažinti prievartą ir betvarkę aplink pardavimo vietas ir saugumą jų viduje, reglamentuojamas alkoholio pardavimo vietų skaičius ir įpareigojama alkoholio pardavėjus (dažniausiai parduodančius vartoti alkoholį vietoje) vykdyti atsakingą prekybą alkoholiu, daugiau galių suteikiama vietos bendruomenei spręsti savo kaimynystės saugumo problemas [9]. Lietuvoje bendruomenės balsas yra svarbus tik išduodant licencijas daugiabučiuose [37]. Gyventojų saugumas lieka antraeilis dalykas. Siekiant sumažinti nusikalstamumą, prievartą, betvarkę ir užtikrinti bendruomenės saugumą, turėtų būti licencijavimas panaudojamas kaip priemonė, licencijos išduodamos terminuotam laikui, o joms atnaujinti būtų svarbus policijos komisariatų ir bendruomenės balsas.

Atskleista, kad draudžiant parduoti alkoholį neblaiviems asmenims susiduriama su praktinėmis priežiūros problemomis, jiems yra sunku nustatyti pažeidėjus, kai aplink visi girti [4]. P. Martin, J. Freeman ir J. Davey tyrimas parodė, kad policijos pareigūnų intervencijos į įvykius, susijusius su piktnaudžiavimu alkoholiu ir konfliktais baruose, suvokiamos kaip pačios sunkiausios, palyginti su kita policijos veikla, nes trūksta priemonių žalai valdyti [41]. Panašios policijos pareigūnų patirtys yra ir Lietuvoje. Tokia situacija rodo, kad būtini policijos pareigūnų mokymai, suteikiantys jiems įgūdžius, kaip valdyti konfliktinius įvykius, susijusius su alkoholio

vartojimu. Ši sritis plėtotina ne tik Lietuvoje, bet ir užsienyje [20]. Kita vertus, kontrolės išteklių trūkumas taip pat sąlygoja įstatymo nuostatų nesilaikymą [19].

Išvados

1. Alkoholio mažmeninės prekybos priežiūrą ir kontrolę, galima apibūdinti kaip reaktyvią, nors yra ir proaktyvios kontrolės elementų. Reaktyvi kontrolė yra nulemta gyventojų skundais dėl nelegalios prekybos ir piktnaudžiavimo alkoholiu keliamos žalos. Skundų, kad mažmeninės prekybos alkoholiu licencijų turėtojai pažeidžia techninius į licenciją įrašytus reikalavimus: pvz., sandėliavimo vieta, parduodamo alkoholio rūšis, pasitaiko itin retai. Proaktyvios kontrolės pagrindas yra priežiūros ir kontrolės kompetenciją turinčių institucijų planai. Nors kontrolė vykdoma pagal numatytus planus, tačiau aiškių tikslų, susietų su žalos valdymu, patikrinimo efektyvumo vertinimu nėra. Todėl rekomenduotinas su alkoholio priežiūra ir kontrole susijusių institucijų darbuotojų švietimas, apimantis proaktyvios, į problemos sprendimą orientuotos priežiūros ir kontrolės sritis.

2. Gyventojų skundai dėl piktnaudžiavimo alkoholiu keliamos žalos, tokios kaip smurtas ir viešosios tvarkos pažeidimai alkoholio pardavimo vietų viduje ar šalia jų, priskirtini prie policijos reaktyvios kontrolės, o žalos valdymas neveiksmingas dėl priemonių trūkumo *ex-ante* ir *ex-post* lygmenimis. Atsižvelgiant į tai, kad licencijų verstis mažmenine prekyba alkoholiu daugėja, galima daryti išvadą, kad su piktnaudžiavimu alkoholiu susieto smurto ir viešosios tvarkos pažeidimų daugės. Todėl rekomenduotina licencijavimą susieti su alkoholio keliamos žalos valdymu: deklaruoti licencijavimo, susieto su gyventojų saugumu ir viešąją tvarka, principus, nustatyti licencijavimo terminą, po kurio reikėtų periodiškai atnaujinti licenciją.

3. Nors draudimas prekiauti alkoholiu išsineštinai nakties metu yra pozityvi alkoholio keliamos žalos mažinimo priemonė, o su ja susijusių pažeidimų nustatyta daugiausia, tačiau praktinė priežiūra ir kontrolė yra apsunkinta dėl nepakankamai apibrėžtos pardavimo vartoti alkoholį vietoje tvarkos. Reikėtų apibrėžti parduodamo alkoholio kiekį vienam asmeniui vartoti vietoje, išlaikant nuostatą neparduoti alkoholio neblaiviems asmenims, ir uždrausti išsinešti alkoholį atidarytoje taroje. Šios priemonės būtų naudingos žalai valdyti ir palengvintų praktinę kontrolę.

Literatūra

1. Alkoholio vartojimas ir padariniai. Vilnius: Narkotikų, tabako ir alkoholio kontrolės departamentas prie Lietuvos Respublikos vyriausybės, 2012. Prieiga internete: <http://ntakd.lt/index.php/statistika#Narkotiku%20paplitimas> [2014-04-15].
2. Anderson, P., Baumberg, B. Alcohol in Europe. A public Health perspective. A report for the European Commission. London: Institute of Alcohol Studies, 2006.
3. Babor, T. F., Caetano, R., Casswell, S. ir kt. Alcohol: no ordinary commodity—research and public policy (2nd. ed.). Oxford: Oxford University Press, 2010.
4. Buvik, K., Baklien, B. Street-level alcohol policy: Assessing intoxication at drinking venues in Oslo. *Drugs: education, prevention and policy*, 2014, doi:10.3109/09687637.2013.872601.

5. Campbell, C. A., Hahn, R. A., Elder, R., Brewer, R., Chattopadhyay, S., Fielding, J., Naimi, T. S., Toomey, T., Lawrence, B., Middleton, J. C. The Effectiveness of Limiting Alcohol Outlet Density As a Means of Reducing Excessive Alcohol Consumption and Alcohol-Related Harms // *American Journal of Preventive Medicine*, 2009, Vol. 37, No 6, 556–569.
6. Carter, D. L. & Carter, J. G. Intelligence-led policing: Conceptual considerations for public policy. *Criminal Justice Policy Review*, 2009, Vol. 20, No 3, 310–325.
7. Doherty, S., Ann M. Roche. Alcohol and licensed premises: Best practice in policing. Adelaide: SA: Australasian Centre for Policing Research, 2003.
8. Eijlander, P. Possibilities and constraints in the use of self-regulation and co-regulation in legislative policy: experience in The Netherlands – lessons to be learned for the EU? *Electronic Journal of Comparative Law*, 2005, Vol. 9, No 1, 575–584.
9. Erickson, D. J., Smolenski, D. J., Toomey, T. L., Carlin, B. P., Wagenaar, A. C. Do alcohol compliance checks decrease underage sales at neighboring establishments? *Journal of studies on alcohol and drugs*, 2013, Vol.74, No 6, 852–858.
10. Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas. Ką daryti, kad ES strategija dėl alkoholio daromos žalos būtų tvari, ilgalaikė ir daugiasektorinė. Prieiga internete: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:318:FULL:LT:PDF> [2014 04 15].
11. Findlay, R. A., Sheehan, M. C., Davey, J., Brodie, H., Rynne, F. Liquor law enforcement: policy and practice in Australia. *Drugs: Education, Prevention, and Policy*, 2002, Vol. 9, No 1, 85–94.
12. Fleming, J. Rules of engagement: Policing anti-social behaviour and alcohol-Related violence in and around licensed Premises. *NSW Bureau of crime Statistics and Research*, 2008.
13. Goldstein, H. Improving policing: A problem-oriented approach. *Crime & Delinquency*, 1979, Vol. 25, No 2, 236–258.
14. Grubestic, T. H., Pridemore W. A. Alcohol outlets and clusters of violence. *International Journal of Health Geographics*, 2011, Vol. 10, No 30: <http://www.ij-healthgeographics.com/content/10/1/30> [2014-04-15].
15. Guide to Community Preventive Services. Reducing excessive alcohol use: enhanced enforcement of laws prohibiting sales to minors: www.thecommunityguide.org/alcohol/lawsprohibitingsales.html [2014-04-15].
16. Hacker, A. Towards the implementation of a problem-oriented policing approach to reducing alcohol-related harm associated with licensed premises: challenges and opportunities, NOVA: The University of Newcastle's Digital Repository, 2014.
17. Hughes, K., & Bellis, M. A. (2012). Drinking environments. Alcohol in the European Union: Consumption, Harm and Policy Approaches, 2012, 63–68. http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0007/191365/7-Drinking-environments.pdf [2014-04-15].
18. Informacijos apibendrinimas apie valstybės institucijų atliktus subjektų patikrinimus 2013 metais. Vilnius: Narkotikų, tabako ir alkoholio kontrolės departamentas. Prieiga internete: <http://ntakd.lt/files/kontrolė/patikrinimai/2013.pdf> [2014-04-15].

19. Jones-Webb, R., Nelson, T., McKee, P., Toomey, T. An Implementation Model to Increase the Effectiveness of Alcohol Control Policies. *American Journal of Health Promotion*, 2013: <http://ajhpcontents.org/doi/abs/10.4278/ajhp.121001-QUAL-478> [2014-04-15].
20. Levi, R. Valverde, M. Knowledge on Tap: Police Science and Common Knowledge in the Legal Regulation of Drunkenness. *Law & Social Inquiry*, 2001, No. 26, 819–846. doi: 10.1111/j.1747-4469.2001.tb00325.x [2014-04-15].
21. Lietuvos Respublikos Socialinės apsaugos ir darbo ministro, Lietuvos Respublikos Sveikatos apsaugos ministro, Lietuvos Respublikos Švietimo ir mokslo ministro, Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministro 2014 kovo 18 d. įsakymas Nr. A1-146/v-362/V-215/1V-18. 7 *Dėl Narkotikų, tabako, ir alkoholio kontrolės departamento 2014-2016 m. strateginio veiklos plano patvirtinimo*. Prieiga internete: <http://www.ntakd.lt/veikla/planavimo-dokumentai>. [2014-0415].
22. Lietuvos Respublikos Sveikatos apsaugos ministro 2005 m. rugsėjo 1 d. įsakymas Nr. V-675 *Dėl Lietuvos higienos normos HN 15: 2005 „Maisto higiena“ patvirtinimo*. Prieiga internete: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=261668&p_query=&p_tr2= [2014-04-15].
23. Lietuvos Respublikos Alkoholio kontrolės įstatymas, 1995. Nr. 44-1073, aktuali redakcija Nr. I-857, 2013-07-23. Prieiga internete: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=454167 [2014-04-15].
24. Lietuvos Respublikos Apsaugos nuo smurto artimoje aplinkoje įstatymas, aktuali redakcija Nr. XI-1425, 2013-07-02. Prieiga internete: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=454174 [2014-04-15].
25. Lipton, R., Yang, X., Braga, A. A., Goldstick, J., Newton, M., Rura, M. The Geography of Violence, Alcohol Outlets, and Drug Arrests in Boston. *American Journal of Public Health*. 2013, Vol. 3, No 4, 657–664.
26. Martin, P., Freeman, J., Davey, J. Officers' perspectives of policing alcohol-related incidents in and around licensed premises. *Police Practice and Research*, 2013, Vol. 14, No 3, 193–204.
27. Martineau, F. P., Graff, H., Mitchell, C., & Lock, K. Responsibility without legal authority? Tackling alcohol-related health harms through licensing and planning policy in local government. *Journal of Public Health*: <http://intl-jpubhealth.oxfordjournals.org/content/early/2013/08/08/pubmed.fdt079.full> [2014-04-15].
28. Metinis pranešimas, 2012. Vilnius: Narkotikų, tabako ir alkoholio kontrolės departamentas. Prieiga internete: www.ntakd.lt/files/informacine_medzega/0-NTAKD.../2012_LT.pdf [2014-04-15].
29. Metodinės rekomendacijos savivaldybėms dėl licencijų verstis mažmenine prekyba alkoholiniais gėrimais ir tabako gaminiais išdavimo. Vilnius: Narkotikų, tabako ir alkoholio kontrolės departamentas. Prieiga internete: www.ntakd.lt/files/kontrolerekomendacijos_sav.pdf [2014-04-15].
30. Moore, S. C., Claire, O., Alam, M. F., Cohen, D., Hood, K., Huang, C., Shepherd, J. All-Wales licensed premises intervention (AWLPI): a randomised controlled trial to reduce

- alcohol-related violence. *BMC public health*, 2014. Vol. 14 No 1, 21: <http://www.biomedcentral.com/1471-2458/14/21> [2014-04-15].
31. Moore, S. C., Heikkinen, M. Commentary on Lloyd et al. Secondary harms and opportunities for moderation. *Addiction*, 2013, Vol. 108, No 4, 710–711: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/add.12072/pdf> [2014-04-15].
 32. Narkotikų, tabako ir alkoholio kontrolės departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, Narkotikų, alkoholinių gėrimų prieinamumo pasiskirstymas pagal apskritis. Prieiga internete: http://www.ntakd.lt/files/statistika/ALK_tan.pdf [2014-04-15].
 33. Rammohan V., Hahn, R. A., Elder, R., Brewer, R., Fielding, J., Naimi, T. S., Toomey, T. L., Chattopadhyay, S. K., Zometa, C. Effects of Dram Shop Liability and Enhanced Overservice Law Enforcement Initiatives on Excessive Alcohol Consumption and Related Harms. *American Journal of Preventive Medicine*, 2011, Vol. 41, No 3, 334–343.
 34. Ratcliffe, J. H. *Intelligence-led policing*. Routledge, 2012.
 35. Rouvière, E., Caswell, J. A. From punishment to prevention: A French case study of the introduction of co-regulation in enforcing food safety. *Food Policy*, 2012, Vol. 37, No 3, 246–254.
 36. Rowe, S. C., Wiggers, J. H., Wolfenden, L., Francis, J. L. Establishments Licensed to Serve Alcohol and Their Contribution to Police-Recorded Crime in Australia: Further Opportunities for Harm Reduction. *Journal of Studies on Alcohol and Drugs*, 2010, No. 71, 909–916.
 37. Tamutienė, I., & Grauzinė, M. Alkoholio kontrolės politikos tikslo apibrėžties ir mažmeninės prekybos licenzijavimo problematika Lietuvoje. *Viešoji politika ir administravimas*, 2013, T. 12, Nr. 3, 482–497.
 38. Tamutienė, I. Alkoholio vartojimo keliamos socialinės žalos šalinimo patirtys kaimynystėje: marginalizacijos link. *Kultūra ir visuomenė*, 2013, T. 4, Nr. 2, 49–68.
 39. Tamutienė, I. Kriminalinė viktimizacija ir rizikos kaimynystė Vilniaus, Kauno ir Klaipėdos skirtingo tipo mikrorajonuose. *Filosofija. Sociologija*, 2012, T. 23. Nr. 4, 228–236.
 40. Toomey, T. L., Miazga, M. J., Lenk, K. M., Erickson, D. J., Winters, K. C., Nelson, T. F. Enforcing Alcohol Policies on College Campuses: Reports from College Enforcement Officials. *Journal of drug education*, 2011, Vol. 41, No 3, 327–344.
 41. Trifonoff, A., Nicholas, R., Roche, A. M., Steenson, T., Andrew, R. What police want from liquor licensing legislation: the Australian perspective. *Police Practice and Research*, (ahead-of-print), 2013, 1–14: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/15614263.2013.866896#U05KX6LEJ6A> [2014-04-15].
 42. Weisburd, D., Telep, C. W., Hinkle, J. C., Eck, J. E. Is problem oriented policing effective in reducing crime and disorder? *Criminology & Public Policy*, 2010, Vol. 9, No 1, 139–172.
 43. Wilkinson, C. & MacLean, S. Enforcement of liquor licence provisions: The introduction of civilian licence inspectors in Victoria. *Drugs: education, prevention and policy*, 2013, Vol. 20, No 1, 15–21.

Ilona Tamutienė

Alcohol Retail Trade Low Enforcement in Lithuania: Towards a Problem-Solving Oriented Control

Abstract

The article analyses the practical problems of the law enforcement of the retail trade of alcohol. It is based on the data of scientific literature, legal acts, and 15 semi-structured qualitative interviews with the experts who conduct the supervision and control of the retail trade of alcohol at the Drug, Tobacco and Alcohol Control Department, the State Food and Veterinary Service, police commissariats, and municipal administration licensing departments. The research concludes that the reactive control is conditioned by the residents' complaints about the harm caused by illegal trade and abuse of alcohol. The complaints that the holders of alcohol retail trade licenses violate the technical requirements included in the license, e.g. for the storage location or the type of alcohol sold, are very rare. The efficiency of reactive supervision and control is hindered by the undefined amount of alcohol consumed in the location and the unrestricted carrying of alcohol in an open container, the illegitimacy of the method of secret shopper, and the restrictions imposed on inspections checking for illegal alcohol. Meanwhile, the proactive control is still emerging, because the information is being gathered and inspections are planned, but there are no clear goals associated with damage control or evaluation of inspection efficiency.

Ilona Tamutienė – Vytauto Didžiojo universiteto Politikos mokslų ir diplomatijos fakulteto Viešojo administravimo katedros docentė, socialinių mokslų daktarė.

E. paštas: i.tamutiene@pmdf.vdu.lt

Ilona Tamutienė, Doctor of Social Sciences, is an Associate Professor at the Department of Public Administration, faculty of Political science and Diplomacy, Vytautas Magnus University.

E-mail: i.tamutiene@pmdf.vdu.lt

Straipsnis įteiktas redakcijai 2014 m. balandžio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2014 m. rugpjūčio mėn.