

HYVINVOINNIN TUTKIMUSPERINTEET, HYVINVOINTIPOLITIIKKA JA 1990-LUVUN UJDET AVAUKSET

Sosiaalipolitiikan muutosten taustatekijöinä pidetään aikalaisten havaitsemia sosiaalisia ongelmia, tapahtuneita ja odotettavissa olevia demografisia muutoksia sekä kansantalouden tilaa. Näistä havainnoista kumpuavat reformi-intressit ja niiden perustalta käynnistyvät muutossykli näyttävät empiiristen analyysien mukaan toteutuvan noin 30 vuoden jaksoissa (Rauhala 1998a). Jouko Jaakkola (1996) on esittänyt sosiaalipoliittisten ideologia-aaltojen jäsenyykseen nojautuvan näkemyksen, jonka mukaan sosiaalipoliittisen uudistusaloitteen ja siitä viriävän muutossyklin kesto on 60 vuotta. Suomessa olisi siis kokeumusta vajaasta kahdesta valtiollisen sosiaalipolitiikan syklisestä, jos ensimmäisenä vaiheena Jaakkolan tapaan pidetään 1800-luvun lopun työpoliittisia ja niihin läheisesti kytkeytyneitä muita sosiaalisia uudistushankkeita, joita ajettiin osana suomalaiskansallista liikettä.

Yhteiskunnallisten murrosten alkuvaiheiden havaitsemiseen ei ole selkeäpiirteisiä menetelmiä (vrt. Allardt 1997). Määrittelyihin liittyvistä ongelmista huolimatta on lukuisten empiiristen tutkimusten valossa kuitenkin mahdollista todeta, että 1960-luvun sosiaaliradikalismista ja -liberalismista käyntiin lähtenyt sosiaalireformismi on Suomessa etabloitunut hyvinvointivaltiolliseksi sosiaalipolitiikan järjestelmäksi, joka on ratkaisevasti erilainen kuin sosiaalisen turvan järjestelyt itsenäisyyden ajan alkupuolella tai 1950- ja 1960-luvulla (niistä tarkemmin Jaakkola & al. 1994). 1990-luvun alun lama on merkinnyt hyvinvointivaltiollisen kehityksen jatkamista uudessa tilanteessa, jota ovat sävyttäneet hyvinvointivaltion kriittinen tarkastelu, uusien poliittisten linjausten laatiminen ja hyvinvointitutkimuksen relevanssin pohdinta.

Pekka Kuusen teosta 60-luvun sosiaalipolitiikka (1961) pidetään suomalaisen hyvinvointivaltiokehityksen alkuvaiheen yhtenä tärkeänä puheenvuorona, johon sen ilmestyessä kohdistettiin

sekä innostunutta että epäilevää tieteellistä aikalaiskritiikkiä (Allardt 1961; Niitamo 1961; Sepänen 1961). Tässä emme esittele keskustelua siitä, miten Kuusen ohjelma toteutui tai jäi toteutumatta. Teoksellaan Pekka Kuusi tuli kuitenkin perustaneeksi hyvinvointipolitiikan tutkimustavan, joka ennakoiki myöhempiä sosiaalindikaattorikehittelyjä ja ennen kaikkea loi perustaa kategorioille, joiden mukaan tilasto- ja muuta tietoa hyvinvointikehityksestä ryhdyttiin kokoamaan. Kuusi käytti pienimuotoisia aikasarjoja, historiallisia pikakatsauksia, maansisäisiä aluevertailuja, kansainvälisiä vertailuja ja tulkitsi kyseisillä tavoilla tekemiään havaintoja aikalaisuuden ja sen tarpeiden, päivänpolitiikankin näkökulmasta, mitä ilmentää raportin keskusteleva ja ohjelmallinen tyyli.

Kuusi (1961, 16) painotti, että yhteiskuntatieteilijöiden on rohkeasti uskaltauduttava tuottamaan tietoa myös yhteiskuntapolitiikan tavoitteista, koska ilman niitä yhteiskunnan suunnitelmallinen kehittäminen ei ole mahdollista. Heikki Waris (1960) oli matalammin äänenpainoin kiinnittänyt huomiota samaan seikkaan jo hieman aikaisemmin. Kuusen mukaan tutkijat ovat kartelleet yhteiskuntapolitiikan tavoitteita siinä käsityksessä, että niistä ei olisi mahdollista saada luotettavaa tietoa. Kuusi oli sitä mieltä, että pyrkimykset ovat osa muutosta ja niiden tutkiminen on mahdollista ajattelemalla (Kuusi 1961, 17): ”Mittaavina sosiologeina me varjelemme akateemisiet kasvopiiirteemme paremmin kuin yhteiskunnallisina ajattelijoina. Mutta muuttuva yhteiskunta tarvitsee molempia: sekä mittamiehiä että ajattelijoiia.”

Jouko Siipi (1966, 139–140) käsitteli samaa kysymystä korostaessaan, että kunkin ajan yhteiskunta yrittää muuttaa itsensä sellaiseksi kuin sinä aikana pidetään suotavana ja että ihmisiet pyrkivät jatkuvasti muuttamaan vallitsevia olosuhteita suuntaan tai toiseen. Siiven näkemykses-

tä voi johtaa tulkinnan, jonka mukaan sosiaalipolitiikka on koko ajan kahdessa virrassa: siinä, jonka eräät aikalaiset laittoivat pyrkimystensä mukaan tulemisen ja toteutumisen prosessiin, ja siinä aikalaisuudessa, jossa aikaisemmat pyrkimykset ja kehityskulut kyseenalaistetaan uusia tavoitteita esittämällä.

Tarkoituksemme on tässä artikkelissa virittää keskustelua kyseisestä leikkauspisteestä tarkastelemalla hyvinvointivaltiokehitykseen kytkeytyneen hyvinvointitutkimuksen lähestymistapoja ja niistä kiteytettävissä olevia käsityksiä hyvinvoinnista ja sitä edistämään tarkoitetuista järjestelmistä. Sen jälkeen kysymme, millä tavalla 1990-luvun hyvinvointipoliittinen kehitys, erityisesti ehkäisevän tavoitteen voimakas esiin nostaminen niitä haastaa ja millaisia uusia lähestymistapoja se mahdollisesti edellyttää. Tulkitsemme ehkäisevää tavoitetta hyvinvointivaltiolaisen sosiaalipolitiikan ja sen tutkimuksen uudistamisyrittäksenä, kuitenkin tietoisina kyseiseen yritykseen liittyvistä ongelmista. Ehkäisevän politiikan perusteita ja taustoja on sosiaalipoliittisessa aikalaiskeskustelussa kritisoitu mm. siitä, että sille ei vanhoihin instituutioihin, kuten valtioon, kuntaan ja muihin julkisiin instituutioihin, kiinnittyessään voi muodostua uusia uudistavaa funktiota, jota tulisi etsiä elämänpolitiikan suunnalta (Eräsaari 2000). Ingrid Sahlin (1999, 245) on päihdeprevention ideologiahistoriaa koskevan arviointinsa perusteella päätenyt tulkintaan, jonka mukaan ehkäisevä toiminta ei ole sen enempää uutta, hyvää kuin rationaalistakaan; koska se kuitenkin voidaan sellaisena esitellä, se täyttää legitimoivaa tehtävää sosiaali- ja kontrollipolitiikassa. Keskustelemme ehkäisevän politiikan kritiikistä lisää artikkelin jälkiosassa.

Aloitamme esittelemällä hyvinvointitutkimuksen suuntia ”mittaavan sosiologian” näkökulmasta ja sen jälkeen pohdimme 1990-luvun sosiaalipoliittisten, erityisesti ehkäisevien pyrkimysten edellyttämiä tiedontarpeita.

1960-LUVUN HYVINVOINTIPOLITIikka JA SEN VANAVEDESSÄ VIRINNYT HYVINVOINTITUTKIMUS

IHMISEN HYVÄ, HYVINVOINTI JA ONNI

Hyvinvointipolitiikka on perustaltaan ”hyvän elämän” tavoittelua, ja hyvinvointitutkimuksen täy-

tyy julkilausutusti ilmaista, millaisista tekijöistä se katsoo hyvän elämän koostuvan. Filosofisesti muotoiltuna ihmisen hyvä muodostuu kahdesta erilaisesta osasta: hyvinvoinnista ja onnellisuudesta. Hyvinvointi ei takaa onnea, mutta onnellinen ei voi olla ilman jonkinlaista hyvinvointia. Akateemikko Georg Henrik von Wright (1963) kiteytti kuin 1960-luvun myöhempien hyvinvointikeskustelujen pohjaksi kolme onnen ihannetta. Ensimmäinen näistä on *epikuroalainen* onni. Sen mukaan todellinen onni on sitä, että omistaa tai kokee elämässään asioita, jotka tuottavat tyydytystä ja miellyttävät. Mielihyvä syntyy siitä, että saamme mahdollisimman paljon haluamaamme. ”Hetimitulle kaikki tähän” voisi olla epikuroalainen elämäfilosofia, jota luonnehtivat voimakas individualismi ja elämän jäsenyminen minän rakentamisen elämyksellisenä projektina (esim. Offermann 1996; Scherr 1995). Kyseisen projektin toteutumisympäristöä on jäsennetty elämysyhteiskunnan käsitteellä (Erlebnisgesellschaft, Schulze 1992). Hyvinvointivaltiota kritisoivassa arkikeskustelussa on 1990-luvulla Suomessa esitetty näkemyksiä, joiden mukaan hyvinvointivaltion hemmottelema sukupolvi olisi sisäistänyt sosiaalietuuksien varassa elämisen yhdeksi hedonistiseksi elämäntyyliksi, ja häivähdyksiä samantyyppisestä asenteellisuudesta on ollut havaittavissa kannustinloukkukeskustellussakin.

Von Wrightin mukaan toinen onnen ihanne on epikuroalaisen vastakohta *askeettinen* onni. Turvallisin tie onneen on, että hankkii niin vähän haluja kuin mahdollista, koska siten välttyy pettymyksiltä. Askeettisen onnen etsijä on pessimisti ja pelkää uusien kokemusten tuovan vain pettymyksiä. Siksi hän rajoittaa elämänsä välttämättömimpään. Tästä voidaan johtaa resurssilähtöistä hyvinvointiajattelua: elämän perusedellytykset turvaava hyvinvointipolitiikka tukee askeettista onnea (Veenhoven 1984). Suomalaisessa yhteiskunnassa nykyisin elävät vanhemmat sukupolvet lienevät hyvin sisäistäneet askeettisen onnen, mistä kertoo se, että elämäntapatutkimusten mukaan he ovat yleensä tyytyväisiä elämänsä vaatimattomiinkin aineellisiin puitteisiin ja arvostavat niitä juuri siksi, että he ovat kokeneet pula- ja sota-aikojen niukkuutta ja turvattomuutta.

Kolmas onnen ihanne samastaa onnen mielekkäseen toimintaan. Se on *aktiivista* onnea. Tyydytys tulee mielekkääksi koetusta ja miellyttävästä tekemisestä, mikä käytännössä on haasteiden ja mahdollisuuksien etsimistä. Elämä koetaan on-

nelliseksi, kun siinä on mieltä ja kun voi toimia tämän mielen mukaisesti. Yli satavuotiaita suomalaisia koskeneessa tutkimuksessa havaittiin, että useimmat tutkittavat selittivät pitkää ikäänsä nimenomaan sillä, että heidän elämässään oli ollut mielekästä tekemistä, vaikka siinä oli samalla ollut ankaraa työtä, aineellista turvattomuutta ja suuriakin vaikeuksia ja menetyksiä (Louhija 1994). Saman tutkimuksen mukaan hyvät aineelliset olosuhteet näyttivät muodostavan pitkän iän vaatimattoman reunaehdon, mutta eivät riittäneet selittämään sitä. Mielekäs toiminta ja aktiivinen elämä sen sijaan selittävät vanhuusiän vireyttä ja hyvää toimintakykyisyyttä (Hervonen & al. 1996).

Empiirinen onnellisuuden tutkimus on Euroopassa vireää. Se on 1980-luvulta lähtien edistynyt metodologisesti ja kyennyt hälventämään, joskaan ei tyystin poistamaan monia onnellisuuden mittaamisen luotettavuuteen kohdistuvia epäilyksiä. Väestöjen onnellisuutta kuvaavia aikasarjoja on ryhdytty kokoamaan erityisesti sen jälkeen, kun monissa maissa 1980-luvun alussa ilmenneen talouslaman seurauksia systemaattisesti arvioitiin subjektiivisten tyytyväisyysmittaus-ten valossa (Veenhoven & Hagenaars 1989).

Vaikka onnen käsite on tukevasti taustoittamassa hyvinvointiajattelua ja vaikka tiedolla väestön kokemasta onnellisuudesta on kiistatonta arvoa, yhteiskuntapoliittisesti onni ei kuitenkaan ole keskeinen eikä riittävä käsite. Monet kavahtaisivat hallitusta, joka ilmaisisi tavoitteekseen kansalaisten onnellisuuden lisäämisen. Onni on mielentila, eikä länsimaiseen yhteiskuntäkäsitykseen kuulu se, että yhteiskuntapoliittikalla yritetään saada ihmiset johonkin mielentilaan. Toiseksi onni on lähellä tyytyväisyyttä, ja sen vastakohta, tyytymättömyys, on kaiken yhteiskunnallisen kehityksen lähde. Uudistuspyrkimykset kumpuavat kritiikistä, ja se pitää yhteiskuntaa dynaamisessa tilassa.

Tunnettu yhdysvaltalainen historiallisen sosiologian edustaja Barrington Moore sanoo, että aikojen kuluessa ihmisten käsitykset siitä, mitä onni ja onnellisuus on, ovat suuresti vaihdelleet, mutta sen sijaan ihmisen kärsimyksellä on yhtenäinen luonne (Moore 1972, 1–2):

”Jos ihmisten onkin vaikea päästä yksimielisyyteen onnellisuuden merkityksestä ja sen syistä, niin heidän on paljon helpompaa tietää, milloin heidän olonsa on kurja. Ei vaadita työläästi hankittavissa olevaa tutkimusaineistoa osoittamaan, etteivät he liene koskaan nautti-

neet 1. julman vihollisen suorittamasta kidutuksesta ja verilöylystä; 2. nälkiintymisestä ja sairauksista; 3. armottoman virkavallan nylkytoimista, joilla se riistää vaivalloisen työn hedelmät; 4. rakkaiden ihmisten menettämisestä, joka aiheutuu sellaisista ihmisten toimita, joihin ei voi vaikuttaa; 5. vankiloissa virumisesta, polttoroviolla palamisesta tai yksinkertaisesti siitä, että menettää toimeentulomahdollisuutensa harhaoppien tai epäsuosiossa olevien käsitystensä vuoksi. Näissä suhteissa esiintyy tietenkin vaihtelua.
(– –) Kuten antropologi Clyde Kluckhorn on osoittanut, mikään tunnettu kulttuuri ei ole tehnyt kärsimyksestä päämäärää.”

HYVINVOINTITUTKIMUKSEN ERILAISET SUUNNAT

Hyvinvoinnin edellytykset ovat hyvinvointitutkimuksen keskeinen kohde. Niitä on empiirisesä tutkimuksessa jäsenetty hyvinvoinnin puutteita kartoittamalla, mikä on tuonut tarpeellista kritiikkiä ja polttoainetta yhteiskuntapoliittiseen uudistustyöhön. Hyvinvointivajeista vallitseekin suurempi yksimielisuus kuin hyvän elämän malleista. Hyvinvointitutkimuksen keskeinen perinne nojautuu hyvinvoinnin puutteiden operationaalistamisyrytyksiin ja niistä johdettuihin oleuksiin hyvinvointipoliittikan vaikutuksista.¹

Hyvinvoinnin kehitystä voidaan tuskin mitata pelkästään taloudellisin suurein, esimerkiksi bruttokansantuotteen avulla, eikä myöskään sen mukaan, miten paljon julkinen valta sijoittaa voimavaroja hyvinvointiin. Saadaanko korkealla sosiaalimeno-osuudella aikaan hyvinvointia tai edistääkö runsas terveystalouden tarjonta terveyttä? Nämä ovat vastattavaksi asettuvia kysymyksiä. Hyvinvointipoliittikan tuloksellisuuden osoittamiseksi on tarvittu suurempia ja samalla laadullisesti vivahteikkaampia hyvinvoinnin ja terveyden mittareita kuin kansantalouden ja sosiaalipoliittikan makrotasoiset tunnusluvut.

Kyseinen oivallus oli taustalla, kun sosiaalindikaattoriliike voimistui 1960- ja 1970-luvulla. Hyvinvointitutkimus, elämänlaatu ja sosiaalindikaattorit tulivat käsitteinä tutuiksi, ja niiden kehittämiseksi nähtiin runsaasti vaivaa. Alkoi ilmestyä virallisia sosiaalindikaattoriraportteja, ja

¹Hyvinvointitutkimuksen perinteistä hyvinvoinnin edellytysten jäsentäminen puutteiden ja ongelmien kautta on hallitseva sosiaalipoliittikan tutkimuksen ja hyvinvointisosiologian piirissä. Poliittikan ja hallinnon tutkimuksessa on hyvinvointia lähestytty myös vallan, demokratian ja oikeuksien näkökulmasta.

Suomessa talousneuvosto laati 1970-luvun alussa ehdotuksen siitä, miten elämänlaatua tulisi vastaisuudessa mitata (Elämisen laatu..., 1972). Useissa maissa virisi tutkimusta, jossa yritettiin määrittellä yhteiskuntapolitiikan keskeisiä tavoitteita ja pukea niitä mitattavaan muotoon. 1960- ja 1970-luvun hyvinvointitutkimus jätti jälkensä yhteiskunnalliseen tilastotoimeen, mutta muutoin sosiaali-indikaattoriliike vaimentui 1980-luvulla. Nyt se on viriämässä uudelleen.² Sosiaali-indikaattoreiden tulisi uudessa tilanteessa kyetä sulauttamaan osakseen myös laadullisen sosiaalitutkimuksen tulosten monimuotoisuutta sekä vaatimus paikallisen, Suomen tapauksessa kunnallisen sosiaalisen kehityksen analyttisestä ja joustavasta kuvaamisesta.

Ensimmäinen hyvinvointitutkimuksen peruskysymys on ollut se, luotetaanko ihmisen omaan arvioon hyvinvoinnistaan vai voidaanko tilannetta arvioida ns. objektiivisesti riippumatta yksilön omasta näkemyksestä. *Toinen* edelliseen liittyvä peruskysymys on, määrittääkö hyvinvointi yksilöiden ja väestöryhmien tarpeiden, preferenssien vai resurssien avulla. *Kolmas* peruskysymys kuuluu, onko hyvinvointi ihmisen elämää kokonaisvaltaisesti luonnehtiva seikka vai voidaanko se jakaa osatekijöihin, joiden yhdistelmässä eri osat voivat painottua yksilö- ja ryhmäkohtaisesti eri tavoin. Kuvio 1 kuvaa eräitä hyvinvointitutkimuksen suuntia ja niiden tieteenalaperustaa.

Hyvinvoinnin taloustiede on taloustieteen haara ja tekninen tutkimusala, joka määrittelee hyvinvoinnin yksilön preferenssien avulla. Mitä suuremmat yksilön valinnanmahdollisuudet ovat, sitä paremmat mahdollisuudet hänellä on hyvinvointinsa toteuttamiseen. Tämän teorian virittämässä tutkimuksessa hyvinvoinnin empiirisinä osoittimina käytetään tavallisimmin tulo- tai kulutustasoa, joskus myös välttämättömyys- ja ylellisyshyödykkeiden kulutusosuuksia tai kestokulutushyödykkeiden omistusta. Kansakuntien hyvinvointia mitataan tavallisimmin bruttokansantuotteella henkeä kohti, yksilöiden tai koti-

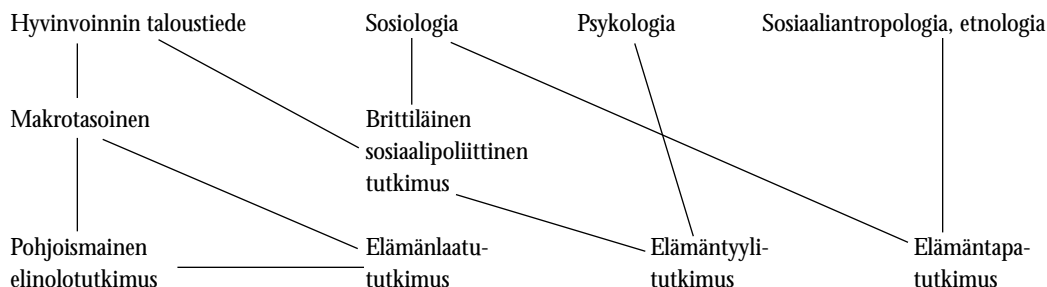
talouksien hyvinvointia taas niiden käytettävissä olevilla tuloilla.

Makrotasoinen elintasotutkimus on lähtöisin YK:n piiristä, jossa kiinnostuksen kohteena on ollut kansakuntien hyvinvoinnin tason mittaus ja vertailu laajemmin kuin pelkin taloudellisiin mittarein. Tässä perinteessä hyvinvointi ymmärretään objektiivisena ilmiönä, joka voidaan purkaa erilaisiin osatekijöihin, joista kutakin puolestaan voidaan mitata useamman indikaattorin avulla (Drewnowski & Scott 1966; Drewnowski 1974). Jan Drewnowskin ja Wolf Scottin vuonna 1966 esittämät kansakuntien väliseen hyvinvointivertailuun kehittämät mittarit sisältävät laajasti yleistyneen jaon perustarpeisiin ja korkeampiin tarpeisiin (ks. Vepsä 1973, 43–45). Makrotasoisen elintasotutkimuksen indikaattorit olivat esittämisajankohtanaan sensaatiomainen väline teollistuneiden ja kehitysmaiden sosiaalisten erojen käsitteellistämiseen ja ymmärtämiseen. Tuoreudessaan ne tarjosivat mahdollisuuden myös Euroopan eri maiden elintason vertailemiseen, kuten Briitta Koskiaho (1969) tutkimuksessaan osoitti, tai yksittäisen maan elintason ajallisten muutosten tutkimiseen, kuten Kirsti Vepsä (1973) niitä käytti kuvatessaan Suomen elintason kehitystä vuosina 1910–1965. Niitä voidaan pitää hyvinvoinnin klassisina indikaattoreina. Eri maiden sosiaalista kehitystä vertailevat UNDP:n raportit ovat tuon tradition ilmentymä (esim. Human Development Report 1994). Poliittisten päätösten sosiaalisten vaikutusten arvioinninkin voi katsoa virinnee kyseisen perinteen luomasta orientaatiosta.

Brittiläisen sosiaalipoliittisen tutkimuksen traditio alkoi B. Seebohm Rowntreen vuonna 1901 julkaisemista klassisista köyhyystutkimuksista, jatkui T. H. Marshallin ja R. H. Tawneyn tuotannossa ja kulminoitui Richard Titmussin ja Peter Townsendarin tutkimustoiminnassa. Kyseinen tutkimusperinne on jatkunut uudemmassa Britannian nykymurroksia koskevassa sosiaalitutkimuksessa (esim. Wilding 1993; Hills 1996). Titmuss määritteli elintason yksilön hallinnassa olevien resurssien avulla, mutta hyvinvoinnin taloustieteestä poiketen hän ymmärsi resurssit tuloja huomattavasti laajempaan käsitteeseen. Brittiläisellä tutkimuksella samoin kuin siihen läheisesti sitoutuineella beveridgeläisellä universalistisella sosiaaliturvapolitiittisella ajattelulla (esim. Hall 1952) on ollut suuri vaikutus pohjoismaisen hyvinvointitutkimuksen kehitykseen. Pohjoismainen tutki-

²Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla on kehitetty kansallisen sosiaali- ja terveyspolitiikan seurantaan soveltuva indikaattorijärjestelmä ja siihen pohjautuva kertomusjärjestelmä. Ympäristöministeriön hallinnonalalla rakennetaan kestävän kehityksen indikaattoreita. Myös Euroopan unionin piirissä esiintyy lisääntyvää kiinnostusta sosiaalista tilaa koskevien indikaattorien kehittämiseen.

Kuvio 1. Hyvinvointitutkimuksen suuntaukset



Lähde: Erikson & Uusitalo 1987

mus omaksui resurssikäsitteen ja huomion kiinnittämisen yhteiskunnalliseen eriarvoisuuteen juuri brittiläisestä tutkimuksesta. Sosiaalipalvelut ja niiden tutkimus ovat beveridgeläisen hyvinvointipolitiikka-käsityksen yksi verso.

Elämäntyyli- ja elämäntapatutkimus ovat saaneet enemmän vaikutteita sosiologiasta kuin taloustieteestä, ja ne ovat osittain virinneet taloudellisesti orientoituneen elintasotutkimuksen kritiikistä. Elämäntyyli- ja elämäntapa ymmärretään yksilön tai jonkin ryhmän elämän kokonaisuutta luonnehtivaksi käsitteeksi. Moderni elämäntyyli-tutkimus käyttää usein menetelmänään surveyttä ja kvantitatiivista otetta, kun taas elämäntapatutkimus on antropologisemmin ja kvalitatiivisemmin orientoitunutta. Standardimittareita kumpikaan lähestymistapa ei näe tarpeellisiksi tai mahdollisiksikaan. Tutkimuksessa ei tehdä eroa ”hyvien” ja ”huonojen” elämäntyylien tai -tapojen välillä. Mielenkiintoisena yksityiskohtana voidaan kylläkin mainita se, että lääketieteessä elämäntapasairauksista puhuminen on yleistynyt ja normalisoitunut vankaksi osaksi teollistuneiden maiden sairastavuus- ja kuolleisuuskeskusteluja sekä saanut konkreettisen muodon terveellisten, ”hyvien” elämäntapojen massiivisena ohjelmallisena edistämisenä.

Elämänlaatu-tutkimus nousee sosiologiasta ja psykologiasta. Elämänlaatua koskeva tutkimus jakautuu kahteen pääsuuntaan. Toinen niistä määrittelee hyvinvoinnin subjektiiviseksi käsitteeksi ja käyttää esimerkiksi seuraavantyyppisiä indikaattoreita kysely- ja haastattelututkimuksessa: tuntee vastaaja itsensä onnelliseksi vai onnettomaksi, onko hän tyytyväinen tuloihinsa, asuntoonsa, elämäänsä yleensä, tuntee vastaaja, et-

tä hänellä on mahdollisuuksia tehdä omaa elämänsä koskevia päätöksiä ja mikä häntä eniten huolestuttaa. Tämä suuntaus on erityisen vahva Yhdysvalloissa. Myös Manner-Euroopassa sillä on jalansijaa. Toinen elämänlaatu-tutkimuksen suunta korostaa tarpeiden käsitettä, ja siinä tarpeet ymmärretään ainakin osittain objektiivisesti määriteltävissä oleviksi. Kyseinen keskustelu on virinnyt kritiikkinä pohjoismaisen elintasotutkimuksen väitettyä liiallista resurssipainotteisuutta ja materialismia vastaan.

On vielä mainittava *sosiaaliepideemiologinen tutkimus* terveysvajeita ja sairausongelmia tarkastelevana hyvinvointitutkimuksen suuntauksena. Tautien ja sairauksien ilmaantuvuutta ja esiintyvyyttä sekä kuolleisuutta koskevia tietoja on perinteisesti pidetty terveyspolitiikan keskeisenä tietopohjana. Sitä on kuitenkin kritisoitu siitä, että se ei kykene ottamaan tarkasteluunsa sairauksien syntymekanismia eikä niihin vaikuttamisen keinoja siinä sosiaalisessa kontekstissa, jossa ne muodostuvat (esim. Wing 1994; Lomas 1998, 1187). Tästä näkökulman kapeudesta on voitu johtaa terveyttä edistäviksi toimiksi pyrkiä muuttamaan yksilöllistä käyttäytymistä. Perinteinen epidemiologinen riskitekijäajattelu on kuitenkin saanut rinnalleen myös riskiolosuudetarkasteluja, joissa epidemiologista tietoa käytetään yhdessä muita elinolosuhteita kuvaavan tiedon kanssa (Labonte 1998; Järvelin 1999). G. Rose (1992) on kiinnittänyt huomiota siihen, että kansanterveyden kannalta on hyödyllisempää kohdentaa toimenpiteitä suurempaan väestöjoukkoon, jolla on suhteellisen pieni riski, käytännössä siis koko väestöön. Suomessa kyseistä lähtökohtaa on toteutettu suurissa kansanter-

veysohjelmissa, kuten Pohjois-Karjala-projektissa ja päihdehaittojen ehkäisy politiikassa.

POHJOISMAINEN HYVINVOINTITUTKIMUS

Pohjoismainen hyvinvointitutkimus on saanut virikkeensä makrotasoisesta elintasotutkimuksesta ja brittiläisestä resurssikeskeisyyttä korostavasta sosiaalitutkimuksesta. Kaikissa Pohjoismaissa on toteutettu kyseisten tutkimusten antiin pohjautuvia samantyyliisiä elinolohdetutkimuksia. Ruotsissa ne on institutionalisoitu pisimmälle juoksevaan tilastotuotantoon. Myös Suomessa ja Norjassa tilastokeskukset tekevät määrävälein elinolohdetutkimuksia; Tanskan tutkimusperinne on lyhyintä ja hakee muotoaan. (Ks. Erikson & Uusitalo 1987; Simpura 1996.) Pohjoismaista hyvinvointitutkimusta voidaan luonnehtia seuraavien viiden peruspiirteen avulla:

1. *Hyvinvoinnin jakaminen osatekijöihin.* Hyvinvointia ei katsota mahdolliseksi puristaa yhteen mittariin saati lukuun, vaan se ymmärretään monidimensionaaliseksi käsitteeksi. Kutakin hyvinvoinnin osatekijää mitataan useimmilla osoittimilla, samalla kun pidetään mahdottomana laatia painokertoimet, joiden avulla osatekijät summattaisiin "kokonaisuhyvinvoinniksi". Pohjoismaisessa hyvinvointitutkimuksessa on pyritty kuvaustapoihin, jotka olisivat hyvinvointipolitiikan ja -toiminnan kannalta mahdollisimman relevantteja, mikä käytännössä tarkoittaa instituutio- ja hallintolähtöisiä lähestymistapoja. Tutkimuksen läheinen kytkeä harjoitettavaan yhteiskuntapolitiikkaan ilmentää Pohjoismaille ominaista kansalaisyhteiskunnallisten ja valtiollisten instituutioiden läheisyyttä.

Pohjoismaisessa hyvinvointitutkimuksessa on hyvinvoinnin konkreettisia osatekijöitä operationaalistettu varsin hienojakoisiksi osoittimiksi mm. terveydestä, terveyspalveluista, työolosuhteista, taloudellisista voimavaroista, koulutuksesta, asumisesta, vapaa-ajasta, turvallisuuden kokemisesta, poliittisista ja sosiaalisista voimavaroista. Vastaavalla tasolla esitettyjä hyvinvointia kuvaavia yksityiskohtia löytyy systemaattisesti kerättyinä Pohjoismaiden ulkopuolisista maista vain satunnaisesti tai tuskin lainkaan. Hyvinvoinnin tarkasteleminen osatekijöiden näkökulmasta antaa merkittäviä etuja tiedon yhteiskuntapolitiittisen hyödyntämisen kannalta. Jos eri osatekijöiden alueilla esiintyvät hyvinvointiongelmat ovat riippu-

mattomia toisistaan, niitä voidaan lähestyä sektoripolitiikan keinoin. Jos taas hyvinvointiongelmat kasautuvat, keinovalikoimankin tulisi sisältää sektorirajat ylittäviä toimia.

2. *Resurssit ja toimintakentät.* Pohjoismaisen hyvinvointitutkimuksen pioneerin Sten Johanssonin mukaan hyvinvointi perustuu yksilön käytävissä oleviin resursseihin, kuten tuloihin, varallisuuteen, psyykkiseen ja fyysiseen energisyyteen, sosiaalisiin suhteisiin ja turvallisuuteen, joiden avulla hän voi kontrolloida ja muokata elinolojaan (Johansson 1970, 25). Hyvinvoinnin määrittelyä resurssin käsitteen avulla on puolustettu seuraavin näkökohdin. Ensinnäkin resurssit ovat yhteiskuntapolitiittisen toiminnan kohteita, ja tutkimuksen käyttökelpoisuus lisääntyy, kun siinä operoidaan samantasoisin käsittein. Toiseksi resurssilähestymistavassa yksilö nähdään aktiivisena toimijana, joka voimavarojensa rajoissa rakentaa omaa hyvinvointiaan. Se jättää tilaa yksilön tarpeille, preferensseille ja haluille, joiden nojalla yksilöt suuntaavat resurssiensa käyttöä. Kolmanneksi kysymys hyvinvoinnin jakautumisesta on konkreettisesti tutkittavissa resurssien jakautumisen kautta.

Keskeinen norjalaisen hyvinvointitutkimuksen tuoma ajatus on resurssien ja toimintakenttien vuorovaikutus (Ringén 1987). Resurssin merkitys on sidoksissa siihen, millaisia ovat ne areenat, joilla sitä käytetään. Fyysinen voima ja työkyky olivat talonpoikaisyhteiskunnassa huomattavasti keskeisempi yksilön voimavara kuin se on jälkiteollistuneessa yhteiskunnassa. Tulot ja omaisuus ovat markkinoihin perustuvassa yhteiskunnassa hyvin tärkeä resurssi. Sosiaaliturva puolestaan on keskeinen voimavara olosuhteissa, joissa palkkatyö on vallitseva työnteon muoto. Vammaisuuden tai muun vajaakykyisyyden haitta yksilön toimintavapaudelle riippuu siitä, miten fyysinen ja sosiaalinen ympäristö on rakennettu. Suomalaista elinolohdeaineistosta on voitu tehdä kiinnostavia havaintoja resurssien ja toimintakenttien keskinäisestä suhteesta ja siinä tapahtuvista ajallisista muutoksista (Simpura 1996).

3. *Pyrkimys objektiivisiin mittareihin.* Pohjoismaisessa hyvinvointitutkimuksessa on resursseja ja hyvinvointiongelmiä mitattu objektiivisin pikemminkin kuin subjektiivisin mittarein. Käsite "objektiivinen" on tässä yhteydessä jossain määrin harhaanjohtava. Aidosti objektiivinen mittaus käyttää mittareita, jotka ovat riippumattomia yksilön omista arvioinneista. Pohjoismaisen hyvin-

vointitutkimuksen ”objektiivinen” mittaus viittaa tässä tapauksessa kuitenkin yksilöiden omaiin arviointeihin elämänolosuhteistaan. Objektiivisuus onkin ymmärrettävä siten, että subjektiiviset arviot otetaan tosina ja niitä kerätään edustavasti koko väestöstä. Esimerkiksi terveyserojen kaventamiseen tähtäävän toimintapolitiikan kannalta on tärkeää saada tietoa siitä, noudattaako kansalaisten subjektiivinen käsitys terveydentilasta samaa sosiaaliryhmittäistä jakautumaa kuin lääketieteellisesti diagnosoidut sairaudet.

4. *Läheinen yhteys hyvinvointi- ja toimintapolitiikkaan.* Ruotsissa ja Norjassa ensimmäiset hyvinvointitutkimukset tilasi valtiollinen komitea. Niiden tehtävänä oli tarjota hyvinvointipolitiikan perustelemisen ja harjoittamisen kannalta relevanttia tietoa. Tämä sovellettavuuden vaatimus vaikutti oleellisesti siihen, miten pohjoismainen hyvinvointitutkimus suuntautui, kuten edellä on jo käynyt ilmi. Resursseihin ja ns. objektiivisiin mittareihin keskittyminen ovat tästä lähtökohdasta ymmärrettäviä piirteitä. Pohjoismaisen hyvinvointitutkimuksen avulla voidaan vastata kysymyksiin hyvinvoinnin yleisestä kehityksestä, huono-osaisuuden ilmenemisestä, hyvinvoinnin osatekijöiden kasautumisesta, elinolojen ja sosiaalisen aseman suhteesta sekä elinolojen ylisukupolisesta periytymisestä. Samantyyppiisiin kysymyksiin ei ole mahdollista vastata globaalisti eikä edes kaikkia rikkaita teollisuusmaita koskevasti. Pohjoismaat ovat tässä mielessä ainutlaatuisella tavalla oma ryhmänsä teollistuneiden maiden joukossa.

5. *1980- ja 1990-luvun kehityssuuntien näkyminen hyvinvointitutkimuksessa.* Erik Allardtin 1970-luvun alussa johtamassa Pohjoismaita vertailevassa hyvinvointitutkimuksessa sulautettiin yhteen elintaso- ja elinolosuhdetutkimuksen sekä elämänlaatua koskevan tutkimuksen piirteitä (Allardt 1976). Pohjoismaisen tutkimuksen yksi kehityspiirre on keskittyminen paitsi hyvinvoinnin vajeiden eri alueita kuvaileviin kysymyksiin myös analyysiin, joissa pyritään valottamaan syysuhteita. Tähän on erityisen hyvät edellytykset Ruotsissa, jossa Socialforskningsinstitutin aineistot paneeliaineistoina mahdollistavat samojen ihmisten elinolojen muutosten analysoinnin 1960-luvun lopulta (osin kauempaakin) aina 1990-luvun alkuun (Fritzell & Lundberg 1994). Suomalainen elinolosuhdetutkimus näyttää myös sisältävän huomattavan hyviä mahdollisuuksia arvioida yhteiskuntapolitiittisten tendenssien ja väestön hy-

vinvoinnissa tapahtuvien muutosten välistä suhdetta (Ahlqvist & Ahola 1996). Terveyttä kaikille 2000 -ohjelma on virittänyt aktiivisen pyrkimyksen yhdistää yhteiskunnallisia muutoksia, elinolosuhteita ja sairauksia koskevaa tietoa siten, että se palvelisi terveyden edistämistä ja terveydenhuollon vaikuttavuuden arviointia (Sihto 1997).

1990-luvulla on näkynyt myös se, miten Pohjoismaissa juurrutetut hyvinvoinnin mittaamisen järjestelmät ovat vahvasti sidoksissa sosiaalireformikausiin: indikaattorit on kehitetty reformien valmistelun yhteydessä ja niiden tavoiteltua kehityslogiikkaa silmällä pitäen. Ruotsin hallituksen asettaman hyvinvointitilinpäätöstä laativan tutkimuskomitean osaraporttiin tallentuvat yksityiskohtaisella tavalla tietovarantojen ja indikaattoreiden resurssilähtöisyys, epäkohtalähtöisyys, hyvinvointikäsitteen konsensus-luonteisuus, palvelu- ja tulonsiirtojärjestelmakeskeisyys sekä niiden tarkastelu kansallisvaltiotasoisena kysymyksenä (Välfärd vid vägskäl, 2000).

Pohjoismaissa hyvinvointivaltioprojektia on leimannut pyrkimys koko väestön arkisten perusrurssien turvaamiseen, ongelmien puskueroimiseen ja sosiaaliseen tasaamiseen sekä yhtäläisten lähtökohtien tarjoamiseen. Hyvinvointivaltiolista toimintaohjelmaa on toteutettu laajana suunnitteluorientoituneena ja keskusjohtoisena yhteiskuntapolitiikkana, jonka kokonaisuudessa sosiaali- ja terveyspolitiikan etuus- ja palvelujärjestelmät on tulkittu erittäin keskeisiksi. Tietotuotanto hyvinvoinnista ja sitä edistämään tarkoitettua järjestelmistä on organisoitu hallinnollisia tarpeita silmällä pitäen ja tietoa on käytetty normi- ja resurssiohjauksen tukena ja sen avulla. Tietotuotoideaalina ovat olleet kuvailevat valtiotasoiset indikaattorit ja toteutunutta kehitystä tallentavat tunnusluvut. Tiedon intressit on johdettu hyvinvointivaltiolaisen järjestelmän toimivuudesta: on tavoiteltu tietoa, joka kertoisi hyvinvointipolitiikan investointivaikutuksista. Niitä koskevia päätelmiä on tehty yleistä elintasoa kuvailevista tunnusluvuista, jotka puolestaan on johdettu edellä esittämistämme hyvinvoinnin vajeita koskevista tutkimuksista.

Lienee oikeutettua todeta, että Pekka Kuusen tavoittelema sosiaalisen ja taloudellisen kasvun harmonia on vallinnut pohjoismaisessa yhteiskuntakehityksessä, kun asiaa tarkastellaan makrotasoisena ilmiönä ja kansainvälisessä vertailuasetelmassa (esim. Korpi 1996; Kautto & al.

1999). Oleellista on havaita se, että 1960-luvun hyvinvointipoliittisen tendenssin tutkimuksessa on aukko spesifisten politiikkojen ja niitä toteuttavien instituutioiden toiminnan arvioinnissa: emme voi yksityiskohtaisesti osoittaa, mitkä nimenomaiset sektorittaiset toimintapolitiikat ovat johtaneet hyvinvoinnin kohoamiseen. Emme liioin kykene arvioimaan, millaisia tarkoittamattomia vaikutuksia tai seurauksia hyvinvointipoliittisilla valinnoilla on ollut. Emme voi esittää kausaalisia päätelmiä siitä, miksi hyvinvointivaltiokehityksellä ei ole pystytty patoamaan entisiä ja uusia hyvinvoinnin vajeita ja syrjäytymiskehitystä (Heikkilä & Karjalainen 2000).

Hyvinvointitutkimuksen keskeinen anti on ollut siinä, että sen avulla on voitu osoittaa muutosta lopputulemassa: yleinen elintaso on hyvinvointivaltiokaudella huomattavasti kohonnut ja kansanterveys on selvästi parantunut. Niistä yksityiskohtaisista prosesseista, joiden kautta kyseiset muutokset ovat tapahtuneet, voimme sanoa kovin vähän. 1990-luvun sosiaalipoliittisten tendenssien ja avausten viritämät tiedontarpeet kohdentuvatkin (saavutettujen) tilojen sijasta prosesseihin, joissa muutokset kehkeytyvät. Tehtävä edellyttää jatkuvasti päivitettävissä olevia joustavia tietovarantoja, joista olisi koottavissa sekä tavoitteita että toimijoita koskevia havaintoja; sektorittaisten toimintojen ohella tietoa pitäisi koota paitsi monenkeskisestä toiminnasta myös palvelu- ja etuusjärjestelmien ulkopuolella toteutetavasta hyvinvointitoiminnasta.

1990-LUVUN HYVINVOINTIPOLITIikka, EHKÄISEVÄ POLITIikka JA SEN TUTKIMINEN

Pohjoismaisen hyvinvointipoliittikan perusrakenteiden on osoitettu kestäneen 1990-luvun alun laman koettelemukset (Ruotsissa ja Suomessa), vaikka hyvinvointijärjestelmiä koskevissa analyysissä on tullut esiin huomattaviakin toiminnallisia muutoksia (esim. Kautto & al. 1999; Välfärd vid vägsäl, 2000). Pohjoismaisen hyvinvointimalli voidaan yhä edelleen todeta ”onnistuneeksi” ratkaisuksi niin struktuurallis-funktionaalisen, konfliktiteoreettisen kuin sosiaalisen konstruktionisminkin käsitteellistysten kautta tarkasteltuna. Malli on ollut funktionaalinen palkkatyökeskeisessä yhteiskuntajärjestyksessä ja on tarjonut mahdollisuuden säädellä ja kanavoida sosiaalisia jännitteitä, kun esillä on pidetty tasa-ar-

von ja oikeudenmukaisuuden tavoitteita niitä konsensusperiaatteen turvin käytännöiksi muokkaamalla. Käsitys laajan hyvinvointivaltion oikeutuksesta ja soveltuvuudesta Pohjoismaihin on yhteisesti konstruoitu, mitä osoittaa väestön myönteisyys sosiaaliturvapolitiittisia järjestelmiä ja niiden rahoittamiseen osallistumista kohtaan.

Monet tutkijat ovat päätyneet analyysiensä pohjalta toteamaan, että pohjoismaisen hyvinvointijärjestelmän rakenteissa tapahtuneet muutokset ovat 1990-luvulla olleet sittenkin suhteellisen vaatimattomia, enemmän jonkinlaisia tarkistuksia (Kautto & al. 1999). Juhani Lehto ja Peter Blomster (1999, 216) ovat puoluepolitiittisia tahdonilmauksia tutkimalla tulleet päätelmään, jonka mukaan jopa jonkinlainen paluu entiseen hyvinvointivaltiokehitykseen voisi olla mahdollinen, vaikka sosiaalipoliittikkaa toteutetaankin julkisen talouden velkaantuneisuuden, talouden kansainvälistymisen ja väestön ikääntymisen tuottamien uusien tarpeiden oloissa.

1990-luvun päättyessä on käsillä kuitenkin empiirisiä havaintoja, jotka oikeuttavat tulkitsemaan Suomen sosiaalipoliittikan olevan murrostilassa. On viitteitä siitä, että sosiaaliturvapolitiikka tulonjaollisena mekanismina on muuttumassa paitsi 1990-luvun budjettileikkausten seurauksena myös siten, että aktiivista tulonjakopolitiikkaa pidetään aikaisempaa vähemmän arvostettuna yhteiskuntapolitiittisena valintana (Uusitalo 1999). Sosiaalisten ongelmien käsittelemisessä näyttäisivät talous- ja terveysperusteluiden ohella voimistuvan järjestystä tavoittelevat ajattelutavat ja toimintaperiaatteet (Simpura & Tigerstedt 1999). Sosiaalipalveluissa on tapahtunut paikallisella tasolla muutoksia, joiden seurauksena palveluiden käyttäjien tai tarvitsijoiden vastuuttaminen on korostumassa (Haverinen 1999). Hyvinvointiarvot ovat monimuotoistuneet, mikä tarjoaisi kiinnostavaa aiheistoa intressien ajamisen tutkimiselle, vahinko vain että samaan aikaan hyvinvointipoliittisessa puheessa on alettu väistellä tai karttaa kysymyksiä vallasta ja politiikasta (Simpura 1999).

Empiiriset, keskenään hiukan ristiriitaisetkin analyysit saattavat sosiaalipoliittisen keskusteluketän jännitteeseen ja moniääniseen tilaan, jossa risteilee samanaikaisesti hyvinvointivaltiokehityksen kritiikkiä, yksittäisiä aikalaishavaintoja ja uusien avausten etsintää. Aikalaispuheesta ja tutkimuksista voidaan tiivistää näkemys, jonka mukaan 1990-luvun substanssiteemoja ovat olleet

ainakin seuraavat viisi: 1. hyvinvointivaltiollisten toimintajärjestelmien mahdollinen vanhentuneisuus ja epätarkoituksenmukaisuus aikaisempaa kansainvälisemmässä, epävarmemmassa ja monimutkaisemmassa riskiyhteiskunnassa, 2. sosiaalipolitiikan kustannukset ja niiden arvioitu kasvu kansantalouden kuormittavuustekijänä, 3. hyvinvointiarvojen monimuotoistuminen ja mahdolliset repeämät hyvinvointipoliittisessa konsensuskassa, 4. syrjäytymisuhkaa kasvattavat tekijät, kuten pitkäaikaistyöttömyys, yksilöitymisen ehtojen muuttuminen ja sosiaalisaatiojärjestelmien pirstoutuminen, sekä erityisen korostuneena 5. valtiollisen ja paikallisen sosiaalipoliittisen toiminnan suhde ja sen uudelleen määrittely. Kyseiset teemat voidaan löytää useimpien Euroopan maiden sosiaalipoliittisesta aikalaieskustelusta sekä tieteellisistä käsitteellistämisyrittäisistä (esim. Eräsaari 1998; Willke 1999; Maccarini 1999; Kensen 1999).

Suomessa poliittis-hallinnollinen toimintajärjestelmä on 1990-luvulla tarjonnut ehkäisevää hyvinvointipolitiikkaa kaikkien edellä mainittujen keskusteluiden jäsentäjäksi ja järjestäjäksi (Ehkäisevän sosiaali- ja terveyspolitiikan strategia 1997). Valtioneuvoston hyväksymässä (28.10.1999) sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmassa 2000–2003 ehkäisevä periaate läpäisee palvelupolitiikan, ja syrjäytymisen ehkäisemistä korostetaan lisäksi yleisenä yhteiskuntapoliittisena kysymyksenä. Keskeiset 1990-luvun sosiaali- ja terveyspoliittiset virallisasiakirjat rakentuvat ehkäisevän politiikan tavoitteelle, ja kaikista niistä löytyy suoraan tai epäsuoremmin taloudellinen perustelu ehkäisevän politiikan tarpeellisuudelle: sosiaali(turva)politiikan kustannusten patoamiseksi on etsittävä ratkaisuja ehkäisevän toiminnan suunnasta.

Ehkäisevän tavoitteen nouseminen 1990-luvun sosiaalipoliittiseen keskusteluun ei ole uusi ilmiö, vaan enemmänkin vanhan ajatuksen elvyttämistä sosiaalipolitiikan modernisoimisen tueksi. Sosiaalisia ja terveydellisiä ongelmia puskuroimaan pyrkivän politiikan varhaiset juuret ovat löydetävissä jo 1860-luvun ensimmäisistä kansallisuusaatteellisista keskusteluista. Viimeistään 1930-luvulta alkaen ehkäisevä periaate on kulkenut julkilausuttuna juonteena Suomen kaikissa sosiaalireformikausissa ja saavuttanut yhden lakipisteensä hyvinvointivaltiokaudella. Ehkäisevä tavoite on siivittänyt reformikeskusteluja riippumatta siitä, millaisista ideologisista tai poliittis-

ta intresseistä keskustelujen ja uudistusten tarve on noussut (Rauhala 1998b). Ehkäisevän politiikan tavoite on kelvannut niin repressiivisen kuin emansipatorisen sosiaalireformismien välineeksi, mikä ilmentää ehkäisevän tavoitteen laveaa ja kelluvaa luonnetta (Pekka Sulkunen 1999, henkilökohtainen tiedonanto). Siitä selittynee sekin, että ehkäisevän politiikan tavoite on aina voitu esitellä innovatiivisena, niin 1990-luvullakin (Rauhala 1998b; Ruotsin osalta Sahlin 1999). Nyt yhtenä erona aikaisempaan on se, että 1990-luvun alussa ehkäisevän politiikan toteuttamiseksi on luotu erillinen järjestelmä hallinnon ylimpään tasoon, kun sosiaali- ja terveysministeriöön on perustettu ehkäisevän sosiaali- ja terveyspolitiikan osasto. Sen taustalta löytyy esitetyn substanssiperustelun lisäksi pragmaattisempi sosiaali- ja terveyshallinnon yhdistämiseen liittyvä käytännöllinen järjestely.

MIKSI EHKÄISEVÄ POLITIIKKA ON TULLUT TÄRKEÄKSI 1990-LUVULLA?

Helpoin vastaus otsikon kysymykseen olisi 1990-luvun alun lama. Kaikki 1990-luvun sosiaalipoliittiset asiakirjat hengittävät laman ja kustannussäästämisen ilmaa, kun niissä järjestelmällisesti painotetaan sosiaalipolitiikan taloudellisen kestäkyvyn vahvistamista.

Suomessa on 1990-luvulla siirrytty keskusjohdoisesta normi- ja resurssiohjauksesta informaatio-ohjaukseen, mikä on näkynyt selkeästi palvelurakenteiden uudistamisessa, mutta laajemminkin sosiaali- ja terveyspoliittisessa toiminnassa. Suomessa valtio on 1930-luvulta alkaen lakisääteisesti velvoittanut kunnat järjestämään sosiaali- ja terveydenhuollon konkreettiset toiminnot, mitä se on tukenut myöntämällä niihin kohdennettuja valtionapuja. Nyt 1990-luvulla valtio on määritellyt toimijuutensa ensisijaisesti sosiaalipolitiikan yleisten linjausten vetäjäksi ja tulonsiirtojärjestelmästä vastaajaksi sekä informaatio-ohjaajaksi. Onko ehkäisevän politiikan tavoite sitä laatua, että sitä on mahdollista toteuttaakin vain informaatio-ohjauksen varassa, joka ei normin ja resurssien lohko sosiaalipolitiikan toimintakenttää, vaan saattaa antaa tilaisuuden ongelmalähtöiseen toimintojen organisoimiseen – ainakin käsitteellisellä tasolla?

Vuonna 1992 julkaisemassaan muistiossa ehkäisevän sosiaalipolitiikan työryhmä jäseniä nä-

kemyksensä sosiaalipolitiikasta rakenteellisen vaikuttamisen ja yksilöllisten sosiaalisten ongelmien perinteiseen, jopa poikkeavuutta korostavaan, kehukseen (Ehkäisevän sosiaalipolitiikan..., 1992, esim. 7, 61–69). Terveyspolitiikan puolella sama ilmenee rakenteellisten tekijöiden hyväksymisenä terveyden ehdoiksi, minkä rinnalla samanaikaisesti elää vahva yksilöiden käyttäytymiseen kiinnittyvä riskiajattelu. Keskustelu yksilöllisen elämänhallinnan lisäämisestä on tullut vahvasti sosiaalipolitiikan asialistalle, ja se mainitaan jopa Paavo Lipposen I hallituksen ohjelmassa ehkäisevän politiikan tavoitteena.

Yksilötason vahva nouseminen hyvinvointipolitiikan keskusteluihin ilmentäne individualismin voimistumista, vaikka kyseinen painotus ei ole mitenkään uusi. Huolto-ohjelmakomitea (KM 1949: 7, 9–10) piti ehkäisevän huollon tehtävänä omatoimisuuden edistämistä, Pekka Kuusi (1961, 298) peräänkuulutti omavastuun elämännotteen kehittämistä. Nyt 1990-luvulla sosiaalipoliittisessa tutkimuskeskustelussa yksilöitymisen ja yksilöllistymisen kysymyksiä tematisoidaan elämänpolitiikan viitekehityksessä (Allardt 1996; Karisto 1996; Roos 1996), samaan aikaan kun poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä sosiaalipolitiikan modernisointia ajetaan toimintoja paikallistamalla ja yksittäisiä toimijoita vastuuttamalla, kuten esimerkiksi aktiivisen sosiaalipolitiikan tavoitteissa julkilausutaan (Aktiivinen..., 1999). Niin elämänpolitiikan keskustelijat kuin viralliseskustelijatkin tulkitsevat rakenteiksi paikalliset yhteisöt, joissa toimimista ja vaikuttamista pidetään sekä elämänpolitiikan että ehkäisevän politiikan toteuttamisympäristönä. Paikallisen sosiaalipolitiikan tutkimuksen ongelmaksi jää, että yhä edelleen yksilöä ja rakenteita välittävien mekanismien käsitteellistäminen on teoreettisesti puutteellista ja empiirisesti huomattavan vaikeaa; tutkimusmetodologian kehittymättömyys jättää runsaasti tilaa heuristiselle tutkimuskeskustelulle, jonka tuottamalta kritiikiltä katkeaa helposti siivet sen empiirisen ohuuden tullessa esiin. Tutkimuskeskustelijoiden onkin vaikea arvioida ja arvostella konkreettisia paikallisia sosiaalipoliittisia aloitteita ja kokeiluja, joita versoo esimerkiksi ESR-rahoituksen turvin.

Voimakasta ehkäisevän politiikan retoriikkaa on mahdollista tulkita valtion yritykseksi naamioda hyvinvointipolitiikkaa ajanmukaisemmaksi kuin se kenties onkaan. Taloudellisten pakkojen edessä toteutettava sosiaalipolitiikka on ta-

voiteenasettelultaan ehkä vaatimattomampaa kuin elämänhallinnan lisäämistä ja paikallisen aloitteellisuuden merkittävyyttä sekä elämaailman läheisyyttä korostava puhe antaa ymmärtää. On edelleenkin vaikea uskoa, että kansalaisten yksilöllistä elämänhallintaa ja arkisten elämäntapojen muuttamista voitaisiin saada aikaan suoraviivaisesti valtiosta käsin. Pekka Kuusihan (1961, 316–331) kyseisen uskon alkuun laittoi, ja sitkeästi se näyttää edelleen elävän, kuten yksilöllisen elämänhallinnan esiintyminen jopa hallitusohjelmataavoitteena osoittaa. Näkemystämme ei ole tulkittava elämänpolitiikan kysymyksenasetteluja väheksyväksi. Enemmänkin on kysymys ”neuvottomuudesta” tai näköalattomuudesta, joka koskee arkielämän monimutkaistumista ja sen poliittis-hallinnollista käsittelyä. Standardoidut ja sektoreittain organisoidut massaratkaisut ovat olleet mahdollisia yleisen sosiaalisen turvaverkon rakentamisessa, mutta ne eivät ilmeisesti riitä elämänhallinnan yksilöllisten erityiskysymysten käsittelemiseen, eivät edes paikalliselle tasolle ohjelmoituna.

Ehkäisevän politiikan esiinnousua juuri 1990-luvulla voikin tulkita siten, että sitä korostamalla voidaan vaimentaa kansalaisten yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamisen paineita, joita hyvinvointivaltiollisiin järjestelmiin kohdistuu, mutta joihin niissä ei ole välttämättä varauduttu tai jotka eivät ole edes ratkaistavissa etuus- ja palvelujärjestelmien piirissä. Voi olla, että hyvinvointivaltiokansalaiset myös tarjoavat etuus- ja palvelujärjestelmien ratkaistavaksi uudentyyppeisiä elämänongelmia, joita järjestelmät eivät tunnista tai jotka ne pyrkivät torjumaan. Kun (palvelu)järjestelmät eivät resurssien niukkuuden vuoksi voi venyä koko väestölle tarjottavien räätälöityjen palveluiden tuottamiseen vaan sen sijasta tarvitaan lisää selektiivisyyttä, toiminnan painopiste pidetään yksilöiden omaa vastuuta korostavassa ”yleisessä ja ehkäisevässä”.

Pirkko Lehtisen ja Hannu Valtosen (1997) ehkäisevän sosiaalipolitiikan kuntaprojektin tutkimuksessa tuli esiin havainto, joka tukee edellä esitettyä tulkintaa: laman vuoksi kunnat joutuivat tinkimään hyvinvointipalveluista, mutta samaan aikaan kuntajohtajat pitivät lupaavana ja kiinnostavana tulevaisuuden mahdollisuutena ehkäisevän sosiaalipolitiikan toimintojen laajentamista ja ilmaisivat kannattavansa niiden kokeilemistä. Tutkijoiden päätelmä, jonka mukaan talouden ja sosiaalisen maailmat elävät vahvasti erillään

kuntajohtajien käsityksissä (Lehtinen & Valtonen 1997, 105), osoittaa, että vaikka ehkäisevän toiminnan tavoite tunnustetaan lupaavaksi, sille ei ole sijaa paikallisessa palvelujärjestelmässä. Ehkäisevän politiikan toteuttamiskäytäntöjä ei ole, ja vallitseviin palvelukäytäntöihin on vaikea istuttaa uutta toimintakulttuuria. Ja mikä oleellista: ehkäisevän politiikan toteuttamisympäristönä sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestelmä on vain yksi tekijä kokonaisuudessa, jonka laatua ja laajuutta tunnemme toistaiseksi huomattavan heikosti.

EHKÄISEVÄN POLITIIKAN TIETOPERUSTAN HAASTEITA

Vaikka ehkäisevän politiikan tavoitteenasettelua voidaan kritisoida tai kyseenalaistaa tuoreilla aikalaistapahtumilla, kuten lamalla, valtion ja kuntien suhteen uudelleenjärjestelyllä sekä taloudellisen ajattelutavan nousulla dominoivaan asemaan, on mahdollista myös väittää, että ehkäisevän politiikan esiin nostamisella on ”aidot”, yhteiskuntakehityksen suunnasta nousevat perustelunsa, eikä niistä vähäisin ole kestävä sosiaalisen kehityksen edellytysten etsintä. Tästä löytyy analogia 1960-luvun alun hyvinvointivaltiokeskusteluihin. Niissä asetetut tavoitteet olivat vähintäänkin yhtä epämääräisiä, vaikeita ja ristiriitaisia (esim. Allardt 1961) kuin nykyiset pohdinnat kestävästä kehityksestä. 1960-luvun hyvinvointivaltiotavoite muotoiltiin taloudellisen ja sosiaalisen kasvun ennustettavuuteen luottaen, mistä tuli yksi hallitseva jäsenmys myös hyvinvointia koskeville tietovarannoille ja indikaattoreille.

Eurooppalaisessa keskustelussa 1990-luvulla on Ulrich Beckin Risikogesellschaftin (1986) ja Niklas Luhmannin (1991 & 1992) ajattelun perustalta ryhdytty käsitteellistämään riskiyhteiskuntaa, jota luonnehtivat mm. epälineaarinen sykliisyys, epävarmuudet, määrittelemättömyydet ja niihin sitoutuneina kohonnut refleksiivisuuden tarve. Yhteiskunnallista kehitystä ei voida olettaa aikaisemman kaltaiseksi edistysprojektiksi, vaan siihen voi ilmaantua odottamattomia murtumia ja katkeamia, esimerkiksi sellaisia kuin globaalit ympäristökatastrofit, ennustamattomat siirtolaisvirrat, nopeasti ja hallitsemattomasti muuttuvat työ- ja rahamarkkinat, dramaattiset poliittiset muutokset, viimeksi mainituista lähimenneisyyden osuvana esimerkkinä Berliinin muurin ka-

tuminen vuonna 1989. On selvää, että sosiaalipolitiikka joutuu suorasti tai epäsuorasti kohtaamaan mainitut muutostaasteet ja suunnittelemaan tietotuotantonsa niiden prismassa. Ongelmallista on, että riskiyhteiskuntakonseption kehittäjät eivät ole antaneet juuri aineksia empiirisen yhteiskuntatutkimuksen välineiden kehittämiseen, vaan ovat rajautuneet yleisen sosiologisen jäsennyshahmottelemiseen.

Suomessa Risto Eräsaari (1989, 224) on todennut, että työväenkysymyksen ja sosiaalisen kysymyksen maailmat ovat jääneet taakse ja niiden tilalle on tullut yhteiskuntapoliittisten kysymysten käsittely riskien kontekstissa. Ehkäisevän politiikan painotusta on mahdollista tulkita pyrkimykseksi, jolla pyritään aidosti kohtaamaan riskiyhteiskunta: kollektiiviset ja yksilölliset riskit sekoittuvat vaikeasti toisistaan erotettaviksi ja siten toimintapolitiikan tasolla vaikeasti reagoitaviksi ongelmiksi. Tällöin riskien ennakoiminen huomattavine epävarmuuksineen jää riskien hallinnan tavaksi. On esitetty, että osana riskiyhteiskunnan läpimurtoa on tapahtunut taloudellisten, ekologisten ja sosiaalisten ongelmien kasvua, samalla kun niihin ulottuva kansalaisten valtiollis-poliittinen hallinta on kaventunut (Matzen 1994, 217; Simpura 1999). Yhteiskunnan toimintajärjestelmät ja tavoitteet leikkaavat toisiaan ennakoimattomilla tavoilla, ja muodostuu vuorovaikutussuhteita, jotka ovat vakiintuneille instituutioille epätavanomaisia ja siten myös vallitsevien käsitteellistysten ja niihin nojautuvien tiedonkeruumenetelmien ulottumattomissa.

Riskiyhteiskunta-ajattelu haastaa sosiaalipolitiikan perinteisen lohkoajattelun ja siihen nojautuvat tietovarannot. Yhteiskunnallisten kysymysten ja ongelmien sektoroiminen muuttuu epäfunktionaaliseksi tilanteessa, jossa riskit tai uhkat ja mahdollisuudet sitoutuvat samojen prosessien eri puoliksi, kuten refleksiivisessä yhteiskuntateoretisoinnissa oletetaan (Luhmann 1991; Beck 1986 & 1993). Hyvinvointivaltiokehitystä ja sen yhteiskuntapolitiikan kokonaisvaltaisuutta on mahdollista tulkita sosiaalisten riskien hallintamenetelmäksi, joka kehittyi jo paljon aikaisemmin kuin riskiyhteiskunnan käsite. Kuten Juhani Lehto (1998, ref. Rauhala 1998b, 72) on todennut, hyvinvointivaltion sosiaalipolitiikalla on voitu hallinoida riskejä, mutta ei ole kyetty poistamaan niitä tai estämään niiden ilmaantumista.

Uudessa tilanteessa sosiaalipolitiikka saattaa ongelmien ratkaisemisen sijasta luisua itsensä kor-

jaamiseksi, ja juuri tästä näkökulmasta *ehkäisevä* sosiaalipolitiikka voi olla sekä sosiaalipolitiikan itserefleksiivisyyden ilmentymä että todellinen mahdollisuus jäsentää ongelmia ja niiden ratkaisemisyhteyksiä lohkoajattelua ylittävällä tavalla. Tästä seuraa se, että tietovarantojen tulisi olla enemmän elinolo- ja ilmiölähtöisiä kuin lohkoutuneiden instituutioiden ja palvelujärjestelmien mukaan rakentuvia, kuten ne hyvinvointivaltiolisuuttaan ovat. Korostamme, että instituutioita ja palvelujärjestelmiä koskeva tieto ei ole tullut tarpeettomaksi, vaan pikemminkin riittämättömäksi: sen rinnalle tarvitaan jo klassisesta hyvinvointitutkimuksesta löytyvien elinolojen ja elämäntapojen tutkimuksen jalostamista elämänpolitiikka-keskustelujen käsitteellisten välineiden ohjaamina. Miten se tehdään, jää tässä vaiheessa avoimeksi kysymykseksi.

Notkeat ja mahdollisimman reaaliaikaiset, ennakointia avustavat (paikalliset) tietovarannot soveltuisivat ehkäisevän politiikan tarpeisiin. Tietojen keruuta ei voi sitoa vain palvelujärjestelmiin, vaan lohkoutuneen viranomaistoiminnan lisäksi tarvittaisiin tietoa myös instituutioiden ulkopuolisista hyvinvointitoimijoista ja -toiminoista. Suuri haaste on kvalitatiivisia ja kvantitatiivisia havaintoja yhteensovittavien tietovarantojen kehittäminen; vaatimattomimmillaan se tarkoittaa mahdollisuutta joustavasti tarkistaa tietokantojen muuttujistoa kvalitatiivisen tutkimuksen tuottaman tiedon nojalla, mikä puolestaan aiheuttaa suuria ongelmia ilmiöiden aikasarjaiselle seurulle. Toinen vaikeasti ratkaistava ongelma on ennakoivan tiedon määrittely. Sosiaalipolitiikan kannalta ennustettavuutta sisältänyt väestökehitykseen, jonka suunta voidaan suhteellisen luotettavasti ennakoita. Muiden ilmiöiden, kuten yhteiskuntapolitiikan tavoitteiden muuttumisen, ennustaminen on pulmallista, eikä sosiaalisten muutosten simulointiin ole juuri menetelmiä; metodologia on kehittymätöntä ja matka konkreettiseen empiiriseen ennakoivaan sosiaalitutkimukseen on pitkä. Pekka Kuusen 40 vuotta sitten kuuluttama yhteiskuntapolitiikan tavoitteiden analysoiminen osana sosiaalipolitiikan tutkimusta on houkutteleva tehtävä, mutta onko siihen käytettävissä muita menettelyitä kuin klassinen poliittisten intressien tutkimus?

Yksi ehkäisevän politiikan tutkimuksen dilemmoista on erottaa toisistaan *politiikasta* riippuvat ja siitä riippumattomat muutokset. Tiedonmuodostuksessa tämä tarkoittaa sitä, että hyvin-

vointitutkimuksen tuottamien mittausten menetelmien politiikkasensitiivisyyttä olisi lisättävä ja edettävä analysoimaan spesifisejä hyvinvointimuutoksia, joita erilaisilla politiikoilla saadaan aikaan. Kyseisten muutosten tavoittamiseen hyvinvointi-indikaattorit ja hyvinvoinnin eri osa-alueita koskevat tutkimukselliset lähestymistavat eivät ulotu osin makrotasoisuutensa vuoksi, osin siksi että ne kiinnittyvät läheisesti hyvinvointi-ideologiaan, johon nojautuen sosiaalipoliittiset toimintajärjestelmät on 30 viime vuoden aikana rakennettu. Kyseisestä seikasta sukeutuu kehäpäätelmien vaara.

Politiikkasensitiivisyydessä on kysymys muun muassa siitä, missä määrin politiikan voi ajatella ohjaavan olojen kehitystä ja missä määrin se on vain sopeutumista olojen muutokseen. Pohjoismaisen hyvinvointivaltion rakentamispolitiikassa on ollut kysymys sekä sopeutumisesta modernisaatiokehitykseen että olojen ohjaamisesta mm. sosiaalipoliittisia instituutioita ja järjestelmiä käyttämällä. Nyt 1990-luvulla muotoiltu ehkäisevän politiikan ajatus nojautuu sekin olojen ohjaamiseen, mutta tilanteessa, jossa on havaittu ja saatu kokemusta järjestelmien ja instituutioiden rajallisuudesta ja myös siitä, että niissä on huomattavaa, politiikasta riippumatonta omalakisua. Kun arvioidaan instituutioiden toimintaa, tarkoittamattomat kehityskulut vaativat havaitsemista siinä missä tarkoitettukin. On johdonmukaista, että sosiaalipolitiikan tutkimuksessa ovat nousseet esiin juuri instituutioiden ulkopuolista maailmaa koskevat elämänpolitiikan tematisoinnit ja kriittinen arviointitutkimus, jossa kiinnostus kohdistuu tarkoittamattomiin ja ennakoimattomiin kehityskuluihin ja vaikutuksiin. On oletettavissa, että kyseiset tutkimussuuntaukset ovat ehkäisevän politiikan kannalta hedelmällisiä.

Suuria toiveita on asetettu paikallisen tason tutkimukseen, jossa on ryhdytty soveltamaan mm. paikkatietojärjestelmiä. Suomessa on saatavissa paikkatietoa ihmisistä ja heidän toiminnastaan jopa metrin tarkkuudella (Ranta & al. 1999, 290). Voidaan kuitenkin kysyä, mihin kyseistä tietoa sosiaali- ja terveyspolitiikan alueella tarvitaan, kun jo tiedetään, että vain laajempi yhteiskuntapoliittinen ja yhteisöllinen vaikuttaminen voi tukea yksilöiden mahdollisuuksia tehdä elämänsä koskevia valintoja ja muuttaa elämäntapojaan terveyttä ja hyvinvointia edistävään suuntaan. Riskiväestöjä identifioivalla tutkimuk-

sella on rajoitteensa, samalla kun sen vaarana on riskiryhmiä kartoittava itsetarkoituksellisuus.

Kiinnostavammaksi ja moniulotteisemmaksi lähestymistavaksi ovatkin osoittautumassa esimerkiksi tulkintakehykset paikallisyhteisöissä valitsevista ongelmista (Holmila & Simpura 1999) tai osallistuvalla havainnoinnilla kootut kokemukset paikallisen tason yhteisöllisestä toiminnasta ja siinä toteutetuista innovatiivisista ratkaisuista (Rauhala 2000). Esimerkiksi Helsingin eräässä kaupunginosassa toteutettavassa hankkeessa on käytetty kutsuvaa yhteisöllistä työskentelytapaa lasten ja nuorten ongelmien kartoittamisessa ja toiminnan organisoimisessa niiden ehkäisemiseksi; lasten vanhempien pieni aktiivien ryhmä on pystynyt kutsumaan ja organisoimaan oman aloitteensa toteuttamiseen kaikkien keskeisten sektorien (johtavia) virkamiehiä, alueella toimivia järjestöjä sekä yksittäisiä lasten ja nuorten asioista kiinnostuneita kansalaisia toimivaksi verkostoksi, joka pitkäjänteisesti toteuttaa konkreettisia hankkeita alueen yleisen hyvinvoinnin ja viihtyvyyden edistämiseksi (Rauhala 2000).

Paikallistasoa, Suomen tapauksissa kuntaa kuvaavien tietovarantojen kehittäminen on ehkäisevän politiikan näkökulmasta perusteltua. Tutkimuksellisesta näkökulmasta se on konkreettista kritiikkiä pohjoismaisen hyvinvointitutkimuksen perinnettä kohtaan, jossa elinolosuhteet on määritelty kaavamaisesti samanlaisiksi riippumatta paikallisista olosuhteista ja tarpeista. Paikallisen sosiaalisen raportoinnin kehittäminen on nähty tarpeelliseksi useassa yhteydessä, ja monia hankkeita kunnallisten hyvinvointiselontekojen laatimiseksi on käynnissä. Paikallisia oloja koskevan tiedon ongelma on sen kokemuseräisyys ja hiljaisuus, joka ei välttämättä aukene ulkopuoliselle tarkastelijalle eikä siten ole siirrettävissä. Kuntia koskevan tilastollisen tiedon ongelmaksi näyttää ehkäisevän sosiaalipolitiikan näkökulmasta muodostuvan se, että sinänsä yksityiskohtaiset ja arvokkaat tietovarannot on muodostettu demografisten ja taloudellisten tarpeiden ohjaamina sekä palvelujärjestelmäkeskeisesti (Lehto-Trapnowski 2000), siis ei välttämättä omaperäisesti, vaan valtiollista tiedonkeruutasoa jäljittelevästi. Olisi päästävä käsitykseen siitä, mitä on se ”paikallisuus”, joka on 1990-luvulla alettu mieltää sosiaalipolitiikan toimintaympäristöksi. Onko se vain valtiollisuuden jatkamista paikallisella tasolla sen jälkeen, kun valtio *de jure* on vetäytynyt suunnittelu- ja resurssivastuusta?

Tämän kirjoituksen alkupuolella esitellyt aikaisemmin kehitetyt hyvinvointitutkimuksen menetelmät ovat arviomme mukaan edelleen käytökelpoisia. Ne ovat ilmiöitä kuvatessaan toimineet valtiollista hyvinvointipolitiikkaa orientoina, arvioivina ja arvottavina tekijöinä. Ne ovat antaneet hyvinvointipoliittiselle kriittiselle keskustelulle selkeitä kohteita tekemällä näkyväksi hyvinvoinnin vajeita, niiden ilmenemistä, jakautumista ja kasautumista, samalla kun niiden avulla on pyritty luomaan teoreettista ja käsitteellistä ymmärrystä elinolosuhteiden kokonaisuudesta ja siinä tapahtuvista (pitkäjänteisistä) muutoksista. Käsitteemme mukaan kyseiset tehtävät eivät väisty, vaikka hyvinvointipoliittiset tavoitteet ja menetelmät sekä toimintaympäristöt muuttuvat, kuten 1990-luvulla on havaittavissa.

Samalla on selvää, että hyvinvointivaltiokehityksen yhteydessä kehitettyjen tutkimustapojen ja tietovarantojen avulla ei voida tavoittaa niitä ilmiöitä, jotka 1990-luvun keskusteluissa on nostettu tarkasteluun. Osuvana esimerkkinä kyseisyydestä ilmiöstä on syrjäytymiskehitys, jota voidaan pitää sekä yleisenä että yksilöllisenä hyvinvoinnin uhkana ja vajeena. Syrjäytymiskehityksestä voidaan harkituilla tutkimusasetelmilla ja aineistoyhdistelmillä tehdä päätelmiä olemassa olevasta indikaattoritiedosta ja muista tietovarannoista (Kortteinen & Tuomikoski 1998). Syrjäytymisen laadusta ja sen arkisesta ilmenemisestä ja monimuotoisuudesta sekä subjektilähtöisyydestä saadaan kuitenkin syvällisempää tietoa laadullisilla lähestymistavoilla (esim. Granfelt 1998) ja syrjäytymistendenssejä mahdollisesti ennakoivia hiljaisia signaaleja tunnistamalla (Karjalainen 1999). Tutkimuksen on mentävä lähemmäs arkista elämisen tasoa, mutta kohdesensitiivisesti ja tungettelemattomasti (esim. Karjalainen & Järvinen 2000).

Poliittisissa asiakirjoissa on ehkäisevän toiminnan perustaksi ryhdytty edellyttämään spesifistä ehkäisevän politiikan vaikuttavuutta kuvaavaa tietoa. Samaan aikaan kuitenkin politiikan kohde on muuttunut. Se ei ole enää yleinen valtiollinen hyvinvointipolitiikkaa harjoittava policy-taso, johon pyritään ohjaus- ja raharesurssein saamaan toimintamahdollisuuksia. Nyt valtiollisen rinnalle on toisaalta sekä tuotu *ylhäältä* että ns. itsestään muodostumassa *alhaalta* paikallinen, monitoimijainen ja moniääninen toimintakenttä ja toimin-

tojen kirjo. Sen ajatellaan sekä tuottavan ehkäisevän politiikan aloitteita että resursoivan niitä (esim. Väärälä & Kananoja 1998). Vaikka tässä jännitteessä on nähtävissä poliittis-hallinnollinen tilaus toiminnalle ja sitä koskevalle tiedolle, siinä on myös selkeä haaste konkreettiselle sosiaalitutkimukselle, jonka koeteltuun perinteeseen kuuluu pragmaattinen empirismi, mukaan lukien kenttätyöväivät ja teoreettisemman yhteiskunta-keskustelun suunnasta puhaltava kritiikki.

Ehkäisevän politiikan tutkimuksen perusongelmaksi jää tunnistaa ”luonnolliset”, ehkäisevän toiminnan kannalta ulkopuoliset tai toimintaympäristö-tyyppiset ilmiöt ja muutokset ja erottaa ne ”tehdystä” eli politiikan nimenomaisten erityistoimien vaikutuksiksi tulkittavista muutoksista. Esimerkiksi Välimeren pohjoispuolisen alueen maissa parin vuosikymmenen aikana tapahtunut alkoholin kulutuksen dramaattinen väheneminen on tapahtunut ilman minäkäänlaista ehkäisevää tai kontrollipolitiikkaa ja niiden toimenpiteitä, ja muutoksen selittäminen on osoittautunut huomattavan vaikeaksi (Simpura 1998). Sosiaalisen muutoksen havaitsemista vaikeuttaa sekin, että muutosprosessien aikamittakaavat ovat erilaisia. Kulttuurin ja politiikan rakenteiden historialliset muutokset tapahtuvat vuosikymmenien, sukupolvien ja jopa vuosisatojen mittakaavassa, elinolojen ja talouden muutoksia voi tapahtua muutamissa vuosissa, mutta ehkäisevän politiikan konkreettiset toi-

met viritetään kenties parin vuoden tai vaalikauden mittaisiksi. Kyseisiin seikkoihin liittyvistä tiedonmuodostuksen ongelmista on runsaasti kokemusta alkoholipolitiikan alueelta eri maista, ja mainittuja kysymyksiä on käsitelty laajasti kansainvälisessä ja suomalaisessa alkoholitutkimuksessa.

Yksi mahdollisuus kirkastaa hyvinvoinnista ja terveydestä sekä hyvinvoinnin vajeista saatavaa kuvaa on perustaa tietotuotanto paikalliseen, Suomen tapauksessa kunnalliseen tasoon, mitä toteutetaan jo Stakesin ylläpitämässä SOTKA-tietokannassa. Hyvinvoinnin vajeiden tarkasteleminen kuntakohtaisesti arvattavasti lisää tiedon koherenssia ja täsmentää sen soveltamisen alaa, mutta ei juuri ratkaise ehkäisevän politiikan tietotarpeita (Lehto-Trapnowski 2000). Suuren haasteen ehkäisevän politiikan tietoperustalle muodostaa *politiikkaa* kuvaavien tietovarantojen kehittäminen, emmekä nyt puhu valtuustojen poliittisista jakaumista, vaan paikallisten yhteiskuntapolitiikkojen sisällöllisestä jäsentämisestä. Miten voitaisiin luotettavasti ja analyttisesti seurata paikallisten yhteiskuntapolitiittisten tavoitteiden yhteyttä paikalliseen hyvinvointikehitykseen? Hyvinvointipolitiikan vastuiden kunnallistaminen merkitsee myös yli neljäsataa erilaista poikkileikkauspolitiikkaa, pitkittäisistä puhumatta: tietotuotannon näkökulmasta on kysymys vaikeasti konkretisoitavasta tehtävästä.

KIRJALLISUUS

Ahlqvist, Kirsti & Ahola, Anja (toim.): Elämän riskit ja valinnat. Hyvinvointia lama-Suomessa? Helsinki: Edita, 1996

Aktiivinen sosiaalipolitiikka -työryhmän muistio. Työryhmämuistioita 1999: 20. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, 1999

Allardt, Erik: Sosiologinen ja ideologinen puheenvuoro. Kansantaloudellinen Aikakauskirja 57 (1961): 4, 310–314

Allardt, Erik: Hyvinvoinnin ulottuvuuksia. Porvoo-Helsinki: WSOY, 1976

Allardt, Erik: Suomalaisen yhteiskunnan murroksista. Studia generalia -luento Helsingin yliopistossa 27.2.1997

Allardt, Erik: Hyvinvointitutkimus ja elämänpolitiikka. Janus 4 (1996): 3, 224–241

Beck, Ulrich: Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1986

Beck, Ulrich: Der Konflikt der zwei Modernen. Vom ökologischen und sozialen Umbau der Risikogesellschaft. Teoksessa: Rauschenbach, Thomas & Gängler, Hans (Hrsg.): Soziale Arbeit und Erziehung in der Risikogesellschaft. Neuwied, Kriftel, Berlin: Luchterhand, 1993

Drewnowski, Jan: On Measuring and Planning the Quality of Life. Paris: OECD, 1974

Drewnowski, Jan & Scott, Wolf: The Level of Living Index. Report 4. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development, 1966

Ehkäisevän sosiaali- ja terveyspolitiikan strategia 1997. Julkaisuja 29. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, 1997

Ehkäisevän sosiaalipolitiikan työryhmän muistio. Työryhmämuistio 14. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, 1992

Elämisen laatu – tavoitteet ja mittaaminen. Helsinki: Talousneuvosto, Yhteiskuntapolitiikan tavoitteita ja niiden mittaamista tutkiva jaosto, 1972

Erikson, Robert & Uusitalo, Hannu: The Scandinavian Approach to Welfare Research. In: Erikson, Robert & Hansen, E. J. & Ringen, Stein & Uusitalo, Hannu (eds.): *The Scandinavian Model: Welfare States and Welfare Research*. Armonk: M. E. Sharpe, 1987

Eräsaari, Risto: Puute, kysymys, ongelma vai riski – teesejä posttraditionaalista sosiaalipolitiikasta. S. 201–227. Teoksessa: Karisto, Antti & Takala, Pentti & Hellsten, Katri & Helminen, Ilmari & Massa, Ilmo (toim.): *Sosiaaliset riskit, tutkimus ja päätöksenteko*. Juhlakirja Tapani Purolan 60-vuotispäivän kunniaksi 14.11.1989. Helsinki: Yliopistopaino, 1989

Eräsaari, Risto: Toisen hyvinvointivaltion projektin alkusoittoja. S. 85–96. Teoksessa: Kempainen, Erkki & Mäntysaari, Mikko (toim.): *Aristoteles, Rawls ja sosiaalipolitiikka*. Keskustelua hyvinvointivaltion peruskysymyksistä eurooppalaisten ajatteluperinteiden valossa. Raportteja 223. Helsinki: Stakes, 1998

Eräsaari, Risto: Sosiaalipolitiikka ja orientaatiokriisi: 11 teesiä. S. 12–23. Teoksessa: Simpura, Jussi & Brettschneider, Gunvor (toim.): *Näkökulmia pohjoismaisen sosiaalipolitiikan murrokseen*. Helsinki: Suomen ICSW-toimikunta, Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 2000

Fritzell, Johan & Lundberg, Olle: *Välfärdsförändringar. I: Lindberg, Johan & Lundberg, Olle (red.): Vardagens villkor. Levnadsförhållanden i Sverige under tre decennier*. Stockholm: Brombergs, 1994

Granfelt, Riitta: *Kertomuksia naisten kodittomuudesta*. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 1998

Hall, Penelope: *The Social Services of Modern England*. London: Routledge & Kegan Paul Ltd, 1952

Haverinen, Riitta: *Palvelusitoumukset ja hyvinvointivaltion palvelujärjestelmän käänne*. Tutkimuksia 106. Helsinki: Stakes, 1999

Heikkilä, Matti & Karjalainen, Jouko: *Köyhyys ja hyvinvointivaltion murros*. Helsinki: Gaudeamus, 2000

Hervonen, Antti & Jylhä, Marja & Oinonen, Tarja: *Tervaskannot*. Helsinki: Kirjayhtymä, 1996

Hills, James (ed.): *New Inequalities: The Changing Distribution of Income and Wealth in the United Kingdom*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996

Holmila, Marja & Simpura, Jussi: *Paikalliset ajattelukehykset ja päihdehaittojen ehkäisy*. Yhteiskuntapolitiikka 64 (1999): 1, 20–28

Human Development Report 1994. United Nations Development Programme (UNDP). New York: Oxford University Press, 1994

Huolto-ohjelmakomitean mietintö. Komiteamietintö 1949: 7

Jaakkola, Jouko: *Sosiaalisten arvojen aaltoliike*. Esitelmä Sosiaalipoliittisen yhdistyksen Tampereen osaston ja Tampereen yliopiston sosiaalipolitiikan laitoksen järjestämässä seminaarissa Tampereella 3.5.1996. (Julkaissamaton)

Jaakkola, Jouko & Pulma, Panu & Satka, Mirja & Urponen, Kyösti: *Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva*. Suomalaisen sosiaalisen turvan historia. Hel-

sinki: Sosiaaliturvan Keskusliitto, 1994

Johansson, Sten: *Om levnadsnivåundersökningen*. Utkast till Kapitel 1 och 2 i betänkande att avgivas av Låginkomstutredningen. Stockholm 1970

Järvelin, Marjo-Riitta: *Pitkittäiset väestötutkimukset: Sikiö- ja lapsuudenaikaisten tekijöiden vaikutus aikuisiän väestöryhmien väliin sairastavuuseroihin*. Sosiaalilääketieteellinen Aikakauslehti 36 (1999): 3, 220–230

Karisto, Antti: *Pirstoutuvan elämän politiikka*. Janus 4 (1996): 3, 242–259

Karjalainen, Jouko: *Havaintoja*. Stakesin ja SPR:n kolmas huono-osaisuusselvitys. Helsinki: Stakes ja SPR, 1999

Karjalainen, Jouko & Järvinen, Saija: *Yllätysten torsi sosiaalisena innovaationa – viisi katetta vaihtoehtoiseen apuun*. S. 103–117. Teoksessa: Heikkilä, Matti & Karjalainen, Jouko (toim.): *Köyhyys ja hyvinvointivaltion murros*. Helsinki: Gaudeamus, 2000

Kautto, Mikko & Heikkilä, Matti & Hvinden, Björn & Marklund, Staffan & Ploug, Niels (eds.): *Nordic Social Policy. Changing Welfare States*. London and New York: Routledge, 1999

Kensen, Sandra: *Managing on Diversity: Dutch social renewal and Danish local development as sources of inspiration*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam, 1999. (Academic Dissertation, in Dutch)

Korpi, Walter: *Eurosclerosis and the Sclerosis of Objectivity: On the Role of Values among Economic Policy Experts*. The Economic Journal 106 (1996): November, 1727–1746

Kortteinen, Matti & Tuomikoski, Hannu: *Työtön. Tutkimus pitkäaikaistyöttömien selviytymisestä*. Helsinki: Tammi, 1998

Koskiaho, Briitta: *Elintason osatekijöiden kasautumisesta ja elintason vaikuttavista tekijöistä Länsi-Euroopassa*. Acta Universitatis Tamperensis Ser. A, vol. 30. Tampere: Tampereen yliopisto, 1969

Kuusi, Pekka: *60-luvun sosiaalipolitiikka*. Porvoo: WSOY, 1961

Labonte, Ronald: *A Community Development Approach to Health Promotion: A Background Paper on Practice Tensions, Strategic Models and Accountability Requirements for Health Authority Work in the Broad Determinants of Health*. Edinburgh: Health Education Board of Scotland and Research Unit in Health and Behaviour Change, University of Edinburgh, 1998

Lehtinen, Pirkko & Valtonen, Hannu: *Ennaltaehkäisevää etsimässä*. Kuntaprojektin tutkimuksia. Loppuraportti. Julkaisu 17. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, 1997

Lehto, Juhani & Blomster, Peter: *90-luvun alun lama ja sosiaali- ja terveyspalvelupolitiikan suunta*. Yhteiskuntapolitiikka 64 (1999): 3, 207–221

Lehto-Trapnowski, Päivi: *Sotka-tietokanta ehkäisevän sosiaalipolitiikan tiedonlähteenä*. Yhteiskuntapolitiikka 65 (2000): 2, 146–150

Lomas, Jonathan: *Social Capital and Health: Implications for Public Health and Epidemiology*. Social Science and Medicine 47 (1998): 9, 1181–1188

Louhija, Jukka: *Finnish Centenarians. A clinical*

epidemiological study. Helsinki: University of Helsinki, Geriatric Unit, Second Department of Medicine, 1994

Luhmann, Niklas: *Soziologie des Risikos*. Berlin: Walter de Gruyter, 1991

Luhmann, Niklas: *Beobachtungen der Moderne*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1992

Maccarini, Andrea M.: *L'universale in rete: autonomia sociale e costituzione della società globalizzante*. *Sociologia e Politiche Sociali* 2 (1999): 2, 9–48

Matzen, Jörg: *Aus Angst zur Ordnung. Subjektive Verarbeitungsformen politischer Risikokonstellationen. neue praxis*, *Zeitschrift für Sozialarbeit, Sozialpädagogik und Sozialpolitik* 24 (1994): 3, 216–230

Moore, Barrington Jr.: *Social Origins of Dictatorship and Democracy*. London: Macmillan, 1972

Niitamo, O. E.: *Hyvinvoinnin kansantaloustiedettä*. *Kansantaloustieteellinen Aikakauskirja* 57 (1961): 4, 321–328

Offermann, Volker: *Sozialer Wandel und die Auswirkungen auf die Sozialpolitik. neue praxis*, *Zeitschrift für Sozialarbeit, Sozialpädagogik und Sozialpolitik* 26 (1996): 2, 123–136

Ranta, Jukka & Rytönen, Mika & Karvonen, Marjatta: *Näkökulmia paikkatietoa hyödyntävään alueelliseen terveys tutkimukseen ja tilastollisiin menetelmiin*. *Sosiaalilääketieteellinen Aikakauslehti* 36 (1999): 3, 285–293

Rauhala, Pirkko-Liisa: *Sosiaaliturvan murrokset*. *Janus* 6 (1998): 2, 129–152. 1998a

Rauhala, Pirkko-Liisa: *Mistä ehkäisevässä sosiaalipolitiikassa on kysymys? Käsitteellistä ja historiallista tarkastelua*. *Tutkimuksia* 90. Helsinki: Stakes, 1998. 1998b

Rauhala, Pirkko-Liisa: *Paikalliset sosiaaliset hankkeet: ehkäisevää sosiaalipolitiikkaa, innovaatioita ja verkostoja*. *Tuloksia tutkimuksen ensimmäisestä vaiheesta*. *Käsikirjoitus*. Helsinki: Stakes, 2000. (Ilmestyy)

Ringin, Stein: *The Possibility of Politics. A Study of Political Economy of the Welfare State*. Oxford: Clarendon Press, 1987

Roos, J-P.: *Mitä on elämänpolitiikka?* *Janus* 4 (1996): 3, 210–223

Rose, G.: *Strategies of Prevention: the Individual and the Population*. In: Marmot, Michael & Elliot, Paul (eds.): *Coronary Heart Disease Epidemiology*. New York: Oxford University Press, 1992

Sahlin, Ingrid: *Preventionens innebörd och tillämpningar*. *Nordisk alkohol- & narkotikatidskrift* 16 (1999): 4–5, 231–248

Scherr, Albert: *Individualisierung, Individualisierung, Subjektivität*. *Sozialwissenschaftliche Literatur Rundschau* 18 (1995): 30, 33–37

Schulze, Gerhard: *Die Erlebnisgesellschaft. Kultursoziologie der Gegenwart*. Frankfurt am Main: Campus, 1992

Seppänen, Paavo: *Kasvuhakuisuus ja taloudellinen etu*. *Kansantaloustieteellinen Aikakauskirja* 57 (1961):

4, 315–20

Sihto, Marita: *Terveyspoliittisen ohjelman vastaanotto – tutkimus Suomen Terveystta kaikille vuoteen 2000 -ohjelman toimeenpanosta terveydenhuollossa*. *Tutkimuksia* 74. Helsinki: Stakes, 1997

Siipi, Jouko: *Sosiaalipolitiikka ja aika*. *Suomalainen Suomi* 34 (1966): 3, 137–141

Simpura, Jussi: *Elintason elämäntilanteeseen? Teoksessa: Ahlqvist, Kirsti & Ahola, Anja (toim.): Elämän riskit ja valinnat. Hyvinvointia lama-Suomessa?* Helsinki: Edita & Tilastokeskus, 1996

Simpura, Jussi: *Mediterranean mysteries: mechanisms of declining alcohol consumption*. *Addiction* 93 (1998): 9, 1301–1304

Simpura, Jussi: *Sosiaalipolitiikka piiloutuu, sosiaalivalta verhoutuu*. *Janus* 7 (1999): 1, 5–21

Simpura, Jussi & Tigerstedt, Christoffer: *Talous, terveys, järjestys. Sosiaalisten ongelmien kilpailevat tarkastelukeyhukset*. *Yhteiskuntapolitiikka* 64 (1999): 5–6, 423–434

Talousneuvosto: *Yhteiskuntapolitiikan tavoitteita ja niiden mittaamista tutkiva jaosto*. Liite 1. *Terveyspolitiikan tavoitteita tutkivan työryhmän raportti*. Helsinki 1972

Uusitalo, Hannu: *Tuloerot kasvaneet jo kolmena peräkkäisenä vuonna*. *Yhteiskuntapolitiikka* 64 (1999): 5–6, 465–479

Waris, Heikki: *Problems and Prospects of Finnish Social Policy*. University of Helsinki, Institute of Social Policy, Reprint Series B. No. 7. Helsinki: Helsingin yliopisto, sosiaalipolitiikan laitos, 1960

Veenhoven, Ruut: *Conditions of happiness*. Boston: Kluwer Boston Academic Publishers, 1984

Veenhoven, Ruut & Hagenars, Aldi (eds.): *Did the crisis really hurt? The Netherlands*. Universitaire Press Rotterdam, 1989

Vepsä, Kirsti: *Elintason muutos Suomessa v. 1910–1965*. *Tutkimuksia* 21. Kuopio: Sosiaalipolitiittinen yhdistys, 1973

Wilding, Paul: *Romahtiko brittiläinen hyvinvointivaltio 1980-luvulla?* *Janus* 1 (1993): 1, 69–78

Willke, Helmut: *La dinamica politica della società de sapere: sistemi laterali mondiali e l'idea di uno Stato europeo*. *Sociologia e Politiche Sociali* 2 (1999): 2, 105–136

Wing, Steve: *Limits of Epidemiology*. *Medicine and Global Survival* 1 (1994): 2, 74–86

Wright, Georg Henrik von: *The Varieties of Goodness*. London: Routledge, 1963

Välfärd vid vägskal. *Utvecklingen under 1990-talet*. *Delbetänkande av Kommittén Välfärdsbokslut*. *Statens offentliga utredningar SOU 2000: 3*. Stockholm: Socialdepartementet, 2000

Väärälä, Reijo & Kananoja, Aulikki: *Esipuhe*. S. 2–3. *Teoksessa: Pajukoski, Marja: Mitä muuttui? Ehkäisevän sosiaalipolitiikan kuntaprojektin osaprojektien arviointi*. *Selvityksiä* 1998: 3. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 1998.

ENGLISH SUMMARY

Pirkko-Liisa Rauhala & Jussi Simpura & Hannu Uusitalo: Conventional welfare research and contemporary welfare policies in Finland (Hyvinvoinnin tutkimusperinteet, hyvinvointipolitiikka ja 1990-luvun uudet avaukset)

The development of the Finnish welfare state, as indeed that of all the Nordic welfare states, has been closely interwoven with welfare research. Welfare has been approached and analysed primarily in terms of deficits, and various kinds of databases and indicators have been developed for purposes of assessing how these deficits are distributed in the population. This information has provided an important basis for the definition of social policy objectives, which have been pursued by means of income transfers and service systems. Although the environment of social policy has changed quite considerably during the 1990s, earlier welfare research is still relevant to understanding people's living conditions and the long-term changes in these conditions. However, the recession of the early 1990s did give rise to some changes in social policy that have now forced a reassessment of existing databases and indicators.

The official debate waged on social policy in the 1990s has highlighted the role of preventive action particularly at the local level, which in the Finnish context means the municipal level. Political documents have started to require specific information on the efficacy of preventive action. At the same time, however, the object of social policy has changed: that object no longer is the general state policy level, which can be regulated by means of control and money resources, but responsibility has increasingly been delegated to local authorities. There is good reason to ask whether the

objective of preventive policy has been raised in a situation where the scope for state social policy is very much constrained, with the preventive objective assuming a rhetorical, ideological function. An opposite thesis is represented by the objective of sustainable social development, the contents of which can be analysed by formulating visions of preventive local policies, in the same way as in the early 1960s the welfare state was represented as a solution to the social problems of that time.

The construction of databases and indicators for the assessment and development of preventive local social policy is a major conceptual and methodological challenge in a risk society where threats and opportunities appear on different sides of the same processes, as presumed in reflexive social theory. The classical knowledge base of social policy that is grounded in demography, economy and social problems needs to be complemented by experiential, everyday information. Flexible databases that are sensitive to local circumstances and that can predict the future course of social phenomena require further efforts to integrate quantitative and qualitative research approaches. In addition, it is necessary to have assumptions as to which welfare factors can be regulated by means of politics and related action systems, and which factors remain on the outside. Variation at the local level and differences in circumstances mean that it is not possible directly to apply the methods of conventional welfare research to an analysis of the situation in local municipalities. A major challenge for the development of databases is to facilitate comparisons and follow-up in the highly fragmented mosaic of welfare policies, which is less strictly governed than before by state supervision and integration.

KEY WORDS:

Welfare state, social policy, social welfare, change, reforms, empirical studies, research traditions, indicators, history, future, Nordic countries, Finland