

Sakari Hänninen & Maijaliisa Junnila (toim.)

Vaikuttavatko politiikkatoimet?

Sakari Hänninen & Maijaliisa Junnila (toim.)

Vaikuttavatko politiikkatoimet?

Sosiaali- ja terveydenhuolto vaikuttavuusarvioinnin kohteena



TERVEYDEN JA
HYVINVOINNIN LAITOS

© Kirjoittajat ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitos

Kielenhuolto: Sirkka Laukonsuo
Graaginen suunnittelu: Raili Silius

ISBN 978-952-245-526-0 (painettu)
ISBN 978-952-245-527-7 (verkkajulkaisu)

URN:ISBN:978-952-245-527-7
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-245-527-7>

Teema 15

Juvenes Print – Tampereen Yliopistopaino Oy
Tampere 2012

Saatteeksi

Suomi ja suomalaiset ovat nopeita oppimaan sekä ulkomaisista esimerkeistä että omista virheistään. Tämä ilmenee nykyisin muun muassa harjoitetussa talous- ja yhteiskuntapolitiikassa. Siinä on helppo erottaa myös ulkomaisen esikuvien ja esikuntien vaikutusta. Toisaalta suomalaiset voisivat olla vieläkin nopeampia kertomaan omista saavutuksistaan. Ne voivat olla seurausta tehtyjen päätösten ja niiden täytäntöönpanon onnistumisista. Tutkittua tietoa vertaamalla saamme paremman käsityksen Suomen paikasta kansakuntien joukossa. Usein kuultu iloinen uutinen onkin se, kuinka hyvin Suomi on menestynyt mitattaessa jonkin elämänalueen laatua kansainvälisessä verrannossa. Tätä saatetaan pitää merkinä harjoitetun politiikan tuloksellisuudesta, vaikka siitä ei olisikaan tarkempaa tutkittua näyttöä.

Pohjoismaisena hyvinvointivaltiona Suomi on kautta vuosikymmenten arvostanut tiedon merkitystä päätöksenteon tukena. Tämä on samalla voimistanut terveys-, yhteiskunta- ja ihmistieteiden asemaa niin yliopistoissa kuin sektoritutkimuslaitoksissakin. Esimerkiksi yhteiskuntapoliittisia uudistuksia tehtäessä Suomessa on ratkaisujen perustana aina laajasti hyödynnetty saatavilla olevaa tutkimustietoa. Tiedon merkitys korostuu kansainvälistyvässä ja monimutkaistuvassa maailmassa. Tarvitaan myös uudenlaista soveltavaa tietoa, joka entistä suuremmin palvelee yhteiskunnallista päätöksentekoa ja sen täytäntöönpanoa luopumatta riippumattomuudestaan. Tämä koskee nimenomaan päätöksenteon ja sen toimeenpanon vaikuttavuuden arviointia.

Päätöksenteon ja sen toimeenpanon vaikuttavuuden arviointi ja sitä tukeva tutkimus on varsin eri asemassa eri politiikkalohkoilla. Sosiaali- ja terveydenhuollon alalla päätöksenteon ja politiikkatoimien vaikuttavuuden arviointi on varsin epätasaisesti kehittynyt. Vaikuttavuusarvioinnilla on Suomen terveydenhuollossa pitkä perinne ja erinomaisia saavutuksia myös kansainvälisessä katsannossa. Voidaan vain viitata THL:ssa olevien FinnOHTAn ja CHESsin sekä ALHUn toimintaan. Sosiaalihuollon alalla politiikkatoimien vaikuttavuusarviointi on lähtenyt myöhemmin liikkeelle ja edennyt hitaammin jo siitä yksinkertaisesta syystä, että ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi on monimutkaisten vaikutussuhteiden takia erittäin haasteellista. Niinpä esimerkiksi THL:ssa oleva FinnSoc onkin omassa toiminnassaan pyrkinyt luomaan käsitteellistä ja metodista perustaa sosiaalivaikutusten arvioinnille yleensä, kun taas ALHUn toiminnassa alkoholipolitiikan ja päihteidenkäytön vaikutusten arvioinnilla on jo selkeä empiirinen perusta. Sama koskee vanhuspolitiikan politiikkatoimien vaikuttavuutta, missä jo sosiaalihuolto 1980-luvun lopulla aloitti kansallisen arvioinnin ja sovelsi siinä myös tulevaisuuden tutkimuksen menetelmiä. Sittenkin ikääntyneiden asemaan liittyvien politiikkatoimien arviointi on laajentunut myös pohjoismai-

seen ja kansainväliseen vertailuun. Vuonna 2009 syntyneen THL:n hyvinvointi- ja terveyspolitiikan toimiala on vakiinnuttanut politiikkatoimien arvioinnin pysyväksi toiminnaksi ja tarttunut haasteeseen kehittää alan osaamista edelleen. Tästä yhtenä osoituksena on myös tämä julkaisu.

Käsillä oleva teos pyrkii antamaan kattavan kuvan sosiaali- ja terveydenhuollon alalla tehtävästä politiikkatoimien vaikuttavuusarviointista nimenomaan Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen näkökulmasta. Tämä näkökulma on aika lailla laajempi kuin on vaikuttavuusarviointiin systemaattisesti keskittyvien FinnOHTAn, CHESSin, FinnSocin ja ALHUn toiminta. Näiden yksikköjen panos on toki keskeinen tämän teoksen laajassa ja monitahoisessa kokonaisuudessa. Siinä ei ainoastaan esitellä tällä alalla Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen piirissä tehtyjä yksittäisiä ja tarkoin kohdennettuja politiikkatoimien vaikuttavuusarviointeja, vaan aivan ensimmäiseksi pyritään kuvaamaan tämän vaikuttavuusarvioinnin sijaintia ja roolia niin Suomen poliittisessa järjestelmässä ja siinä tapahtuvassa lainsäädännössä kuin laajemmassa kansainvälisessä kontekstissa, kuten Euroopan unionissa. Tämän jälkeen esitellään, kuinka politiikkatoimien vaikuttavuusarviointia on sovellettu tiettyjen kansallisesti merkittävien sosiaali- ja terveydenhuollon kannalta relevanttien ohjelmien arviointiin. Teoksen yhdessä luvussa painottuvat sosiaali- ja terveydenhuollon politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin menetelmälliset kysymykset, joihin annetut vastaukset viitoittavat myös tämän teoksen taustalla olevan Politiikkatoimien vaikuttavuus -hankkeen (POLTOVA) jatko-työtä.

Politiikkatoimien vaikuttavuusarviointi on esimerkki tutkimuskäytännöstä, jossa Suomi on seurannut kansainvälisiä esikuvia ja saanut vaikutteita EU:n, OECD:n ja YK:n eri kanavia pitkin. Kansainvälinen yhteistyö onkin politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämisen kannalta ensiarvoisen tärkeää. Mutta sen lisäksi Suomen tulee panostaa vaikuttavuusarvioinnissa omien tieteellisten perinteidensä kehittämiseen, mikä vaatii määrätietoista ja pitkäjänteistä työtä. Siitä on esimerkkinä THL:n eri toimialoilla ja yksiköissä tapahtuvan toiminnan kehitys ja laajentuminen. On kuitenkin pystyttävä etenemään niin sosiaali- ja terveyspolitiikan laajemmalla kentällä kuin selkeyttämään politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin paikkaa demokraattisessa poliittisessa järjestelmässä. Tästä syystä kysymys vaikuttavuusarvioijien tekijöistä ja heidän arviointiensa yleisöstä muodostuu keskeiseksi. Vaikuttavuusarvioinnin taustalla olevien toimintaperiaatteiden selkeyttäminen on ensiarvoisen tärkeitä, jotta sen riippumattomuus ja läpinäkyvyys turvattaisiin. Tärkeä vaikuttavuusarvioinnille asetettava tavoite onkin, että on julkinen tila, jossa sen tuloksista voidaan keskustella avoimesti ja reilun pelin hengessä. Tämä teos pyrkii omalta osaltaan edesauttamaan tämän tavoitteen toteutumista.

Helsingissä 10.9.2012

Marja Vaarama
ylijohtaja

Sisällys

Saatteeksi	3
<i>Sakari Hänninen ja Maijaliisa Junnila</i>	
Johdanto	7
I Päätöksentekoon ja politiikkatoimiin vaikuttaminen.	13
<i>Sakari Hänninen ja Maijaliisa Junnila</i>	
Poliittinen vaikuttaminen ja politiikkatoimien vaikuttavuusarviointi demokratiassa	14
<i>Elina Palola</i>	
Euroopan unionin vaikutuksista kansalliseen sosiaalipolitiikkaan	21
<i>Meri Koivusalo</i>	
Kenen etu painaa terveydenhuollon säätelypolitiikassa ja vaikuttavuuden arvioinnissa?	31
<i>Minerva Krohn ja Kaarina Wilskman</i>	
Kuntapolitiikkaan vaikuttaminen	40
II Säädos- ja ohjelmapolitiikan vaikuttavuudesta	49
<i>Marja Pajukoski</i>	
Vaikutusten arviointi ja säädospolitiikka	50
<i>Marja Pajukoski</i>	
Vaikutusarviointi lakiehdotuksen valmistelussa ja eduskuntakäsittelyssä	57
<i>Riitta Haverinen</i>	
Ennakoarviointi sosiaalihuoltolain uudistamisessa	63
<i>Pia Maria Jonsson</i>	
Terveydenhuoltolain vaikuttavuuden arviointi laadun ja potilasturvallisuuden näkökulmasta	68
<i>Sakari Hänninen ja Vappu Karjalainen</i>	
Työttömien ja vaikeassa asemassa olevien terveyteen ja toimintakykyyn vaikuttaminen	77
<i>Jussi Simpura</i>	
Suomen parhaiten tutkittu vaikuttavuus: alkoholipolitiikka valtakunnan tasolla	85
<i>Maijaliisa Junnila, Tarja Heino ja Sami Fredriksson</i>	
Lastensuojelulain mukainen suunnitelma	96
<i>Jouko Karjalainen ja Sakari Hänninen</i>	
Pitkäaikaisen asunnottomuuden vähentämisestä tehtiin ohjelma	105
<i>Marjatta Bardy</i>	
Kestävän kehityksen vaikuttavuuden parantamisesta	113

III Poliittikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin toteuttamisesta . 123

Maijaliisa Junnila

Tutkimustiedon kysynnän ja tarjonnan kohtaaminen 124

Tapani Kauppinen

Ennakoarviointi kuntien päätöksenteon tukena 133

Antti Malmivaara

Terveydenhuollon arkivaikuttavuuden arviointi ja edistäminen 139

Pekka Kettunen

Sosiaalipalveluiden vaikuttavuuden arviointi 146

Minna Kivipelto ja Pekka Karjalainen

Aikuissosiaaliohjelmien vaikuttavuuden arvioinnista 151

IV Vaikuttavuusarviointeja. 159

Elina Palola, Jouko Karjalainen, Pia Okamo ja Anna Keto-Tokoi

Stop köyhyys -teemavuosi köyhyyskeskustelun vauhdittajana 160

Katri Hannikainen-Ingman ja Tuulia Rotko

Kansallisen terveyserojen kaventamisohjelman toimeenpanosta 167

Katariina Warpenius ja Marja Holmila

Vaikuttavuusnäyttö ja paikallinen alkoholihaittojen ehkäisy 173

Airi Partanen ja Juha Moring

Mielenterveys- ja päihdesuunnitelma kehityksen linjaajana 179

Marjukka Mäkelä ja Sirpa-Liisa Hovi

HALO-yhteistyö – uusien menetelmien hallittu käyttöönotto sairaanhoito-
piireissä 188

Peppi Saikku

Työttömien terveystarkastusten ja -palvelujen edistäminen ja jatkuvuus . 195

Antti Väisänen

Päivähoidon maksuperusteita muutettiin – toteutuivatko tavoitteet? . . . 202

Riitta-Liisa Kokko ja Eila Linnanmäki

Paltamon työllistämismallin vaikutusten arviointi 210

Kirjoittajat 216

Johdanto

Toisin kuin englanniksi joudumme suomeksi tulemaan usein toimeen yhdellä substantiivilla ”politiikka”. Se vastaa adjektiivia ”poliittinen”. Englanniksi korostetaan eroa kolmen substantiivin välillä: ”politics”, ”policy” ja ”polity”. Suomeksikin käytetään verbejä ”politisointi” (*politicization*) ja ”politikointi” (*politicizing*). Erottelu ”politiikan” (*politics*) ja ”politiikkatoimen” (*policy*) välillä on merkitykseltään ratkaiseva. Policyn kääntäminen politiikkatoimeksi on varsin kömpelöä eikä oikein kerro mitään siitä perinteestä, jossa tämä käsite on muovautunut. Kyse on pitkästä perinteestä. Polizeiwissenschaft-käsitteen (englanniksi: *policey*) kautta se liittyy valtiojärki-ajatteluun (*ragione di stato*), joka taasen erkaantui ”ruhtinaan peili”-kirjallisuudesta (*speculum*). Tämä perinne tekee ymmärrettäväksi, miksi nimenomaan ”poliisin” käsite on semanttisesti perheyhtäläinen policy-käsitteen kanssa. Tässä on silti tyydyttävä kääntämään ”policy” *politiikkatoimeksi*, jota ei pidä samaistaa liikekäsitteenä ymmärretyn politiikan kanssa.

Liikekäsitteenä politiikka viittaa ihmisten ja ryhmien toimintaan, jolla pyritään vaikuttamaan heitä koskevien asioiden tilaan ja kulkuun. Tällainen käsitys politiikasta muotoutui vasta nk. satula-aikana (*Sattelzeit*) 1790- ja 1850-lukujen välissä. Sen myötä ovat syntyneet monet tunnistamamme poliittiset liikkeet ja ”ismit”, kuten vaikkapa liberalismi, konservatismi ja sosialismi, ja ylipäänsä modernin edustuksellisen demokratian vakiintumiseen ratkaisevasti vaikuttaneet poliittisen toiminnan muodot. Tämän poliittisen kehityksen myötä myös ”policyn” käsitteessä ja käyttöalassa tapahtui muutoksia, jotka perustelevat sen kääntämistä suomeksi ”politiikkatoimen” käsitteellä. Erotuksena liikkeisiin ja kollektiiviseen toimintaan viittaavasta politiikasta *politiikkatoimi tarkoittaa käytäntöä, jolla poliittiset päätökset pannaan toimeen*. Poliitiikan ja politiikkatoimen ero on helpompi käsittää, mikäli sitä tarkastellaan politiikkatieteen näkökulmasta. Poliittikatieteen kohteena voidaan yhtä hyvin pitää politiikkaa kuin politiikkatoimea, siis yhtä hyvin politiikan tutkimusta kuin policy-analyysia. Tämä erottelu on kuitenkin varsin myöhäsyntyinen, lähinnä toisen maailmansodan jälkeinen.

Nykymuotoisen yliopistollisen politiikan tutkimuksen ja opetuksen voi katsoa alkaneen Yhdysvalloissa 1880-luvulla (Columbian ja Johns Hopkinsin yliopistoissa). Tuolloin sen kohteena ei vielä ollut yksilöiden poliittinen käyttäytyminen ja ryhmien poliittinen toiminta vaan poliittiset instituutiot kuten valtio ja niitä jäsentävät valtiomuodot. Näitä pyrittiin ymmärtämään historiallis-vertailevasti. Vasta toisen maailmansodan jälkeen yksilöt ja heidän poliittinen käyttäytymisensä nostettiin politiikan tutkimuksen lähtökohdaksi. Tästä edettiin poliittisten ryhmien, instituutioiden ja

järjestelmien analyysiin. Puhtaaksi viljellyssä muodossa tällaista metodologista lähtökohtaa on kutsuttu behavioralistiseksi politiikan tutkimukseksi. Sen erityispiirteenä oli ja on tilastollis-kvantitatiivisten menetelmien suosiminen.

On muodostunut vakiintuneeksi tavaksi puhua 1950-luvun lopulla alkaneesta politiikan tutkimuksen behavioralistisesta kumouksesta. Tämän tieteellisen paradigman on katsottu hallinneen politiikan tutkimusta politologiaksi käsitettynä aina 1970-luvulle Yhdysvalloissa, ja Suomessa pitkälle tämän jälkeenkin. Vaikka väittäjä on ilman muuta liioiteltu, niin pitää paikkansa, että politiikan tutkimuksen ehdoton painopiste sijoittui tällöin poliittisen toiminnan, ja eritoten vaalikäyttäytymisen, tutkimukseen. Niinpä poliittisen järjestelmän toimintaa lähestyttiin vaateiden ja kannatuksen eli ”input-demokratian” näkökulmasta. Siinä korostui siten samalla kysymys järjestelmän oikeutuksesta eli legitimitetistä. Toki tällöin niin politologiasa kuin hallinto- ja organisaatiotieteissä keskusteltiin ja tutkittiin poliittista päätöksentekoa ja sen täytäntöönpanoa. Mutta vasta 1970-luvulla politiikkatutkimuksessa tapahtui tältä osin selvä painopisteen muutos. Sen myötä yhä suurempi kiinnostus alkoi kohdistua politiikkatoimiin, siis ”output-demokratiaan”. Tälle muutokselle oli monia syitä ja vaikuttajia. Yksi tärkeimpiä oli ilman muuta havainto tai väite poliittisten instituutioiden tehottomuudesta ja siihen liittyvä puhe hallitsemisen kriisistä (*crisis of governance*). Kun Helsingin yliopiston pitkäaikainen valtio-opin professori (nykyisin emeritus) Ilkka Heiskanen toimi 1970-luvun vaihteessa vierailevana tutkijana Cornellin yliopistossa, niin siellä, ja jo aikaisemmin Chicagossa, saamiensa vaikutteiden kannustamana hän esitti keväällä 1970 Illinoisin yliopistossa tutkimuspaperin aiheesta ”The Efficiency of Political Institutions”.

Ilkka Heiskanen nimen mainitseminen politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin yhteydessä on välttämätöntä jo siitä syystä, että hän ensimmäisenä esitteli ja sovelsi policy-analyysia Suomessa. Hän sovelsi sitä tuolloin muun muassa Suomen Akatemian rahoittamassa Deta-projektissa. Nimensä mukaisesti *policy-analyysin kohteena ovat politiikkatoimet, jotka liittyvät poliittiseen päätöksentekoon ja sen täytäntöönpanoon*. Policy-analyysin juuret ovat systeemianalyysissa ja strategisen päätöksenteon analyysissa. Ne voidaan rinnastaa erilaisiin organisaatio- ja taloustieteellisesti painotuneisiin tutkimusotteisiin, kuten vaikkapa uusinstitutionaaliseen taloustieteeseen. Niiden kaikkien yhtenä keskeisenä päämääränä voidaan pitää poliittisen päätöksenteon ja johtamisen tehostamista ja politiikkatoimien vaikuttavuuden parantamista. Tätä tarkoitusta varten erilaisten sosio-ekonomisten indikaattorien ja indikaattori-järjestelmien kehittäminen oli 1970-luvulla, myös Suomessa, suuressa suosiossa. Tällöin niitä sovitettiin erilaisten suunnittelu- ja ohjelmointijärjestelmien palvelukseen. Poliitiikkatoimien varsinaisesta vaikuttavuusarviointista (*policy impact assessment*) ei Suomessa vielä tuolloin puhuttu. Sen aika tuli vasta 1990-luvulla.

Tietoa on kerätty ja neuvoja annettu ruhtinaille ja muille poliittisille päätöksentekijöille kautta aikojen. Tästä on esimerkkinä ”ruhtinaan peili” -perinne. Vasta 1500-luvulta lähtien on tiedon analyysin nojalla tehty ennustuksia päätösten tueksi. Katolinen kirkko oli sitä aiemmin Euroopassa kieltänyt tämän valta-asemansa säi-

lyttämiseksi ja ennustamisen monopolin turvaamiseksi. Kyse oli tietenkin politiikan suitsimisesta. Tilanne siis muuttui 1500-luvulla ja sen myötä jopa vaikutusarviointia otettiin käyttöön. Esimerkiksi vuonna 1546 Royal Commission of England julkaisi raportin, jossa tarkasteltiin rautasulattamojen vaikutuksia eteläisessä Englannissa tavalla, joka yleispiirteisesti muistutti nykyisin käytössä olevia vaikuttavuusarviointeja. Pitää silti odottaa 1900-luvulle, tarkemmin sanottuna 1960- ja 1970-luvuille, ennen kuin voidaan puhua varsinaisesta politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnista. Vuonna 1964 Yhdysvalloissa perustettiin the Office of Economic Opportunity (OEO) osana presidentti Johnsonin hallinnon ”War on poverty” -ohjelmaa. Sen yhteyteen perustettiin jaos Research, Programming, Planning & Evaluation (RPP&E). Tämän tehtäväksi tuli evaluoida systemaattisesti tehtyjen politiikkatoimien vaikuttavuutta siihen erityisesti koulutetun henkilöstön toimesta. Vuonna 1969 presidentti Nixonin hallinto puolestaan hautasi tämän hankkeen.

Presidentti Nixon toisaalta allekirjoitti 1. tammikuuta 1970 lain (National Environmental Policy Act/NEPA), joka asetti ympäristöneuvoston (the Council of Environmental Quality/CEQ) ja edellytti, että kaikki asiaankuuluvat liittovaltion toimijat seuraavat lainsäädännön ympäristövaikutuksia. Tämän vaikuttavuusarvioinnin tarkoituksena oli edistää ”objektiivista” ja ”rationaalista” päätöksentekoa. Toisin kuin aikaisemmat yritykset – kuten presidentti Eisenhowerin hallinnon torjuma Resources and Conservation Bill vuodelta 1959 – tämä ratkaisu (NEPA) oli suuntaa antava avaus politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehityksessä. Ympäristövaikutusten arviointi (EIA) onkin toiminut niin keulakuvana ja keihäänkärkenä sekä Yhdysvalloissa, Euroopassa, Suomessa että muualla maailmassa.

Politiikkatoimien vaikuttavuusarviointi on laajentunut ympäristövaikutusten arvioinnin vanavedessä yhä uusille alueille ja vetänyt mukaansa yhä uusia toimijoita myös yksityisen ja ns. kolmannen sektorin piiristä. Ympäristövaikutusten arvioinnin alkuperäinen idea on itse asiassa peräisin 1960-luvun ympäristöliikkeiltä. Ne muotoilivat alun perin käsitteen Environmental Impact Statement (EIS). Ympäristövaikutusten arvioinnin ohella politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin keskeisimmät kohteet ovat olleet teknologisten, (liike)taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten arviointi. Terveysvaikutusten arviointi (HIA) luetaan tavanomaisesti viimeksi mainittuun alaan, joskin sen painoarvo on siinä poikkeuksellisen suuri. Ennen 1970-lukua tehdyissä politiikkatoimien arvioinneissa kohteena oli ennen kaikkea taloudellinen kestävyys (*financial viability*) tai tekninen käyttökelpoisuus (*technical feasibility*).

Politiikkatoimien vaikuttavuusarviointien eri tyyppien syntyhistoriasta kannattaa vielä mainita seuraavat ajankohdat. Yhdysvaltojen kongressi otti käyttöön teknologia-arvioinnin (*technology assessment*) perustamalla vuonna 1972 sitä varten toimiston nimellä the Office of Technology Assessment (OTA). Sosiaalisten vaikutusten arvioinnin (*social impact assesement*) käsitteen otti tiettävästi ensi kertaa käyttöön Yhdysvaltojen sisäministeriö (the Department of Interior) vuonna 1973, kun ympäristövaikutuksia koskevaa lausuntoa valmisteltiin. Seuraavana vuonna Fordin säätio perusti yhdessä liittovaltion toimijoiden kanssa yksikön the Manpower Demonstra-

tion Research Corp (MORC). Sen tarkoituksena oli parantaa yhteiskuntapoliittisten ohjelmien tehokkuutta vaikuttavuusarvioinnin avulla. Taloudelliseen vaikuttavuusarviointiin liittyvä regulatiivinen vaikuttavuusarviointi (*regulatory impact assessment*) alkoi vuonna 1978 kun presidentti Carterin hallinto aloitti inflaatiovaikutusten arviointityön (*inflation impact assessment*).

Taloustieteessä on luonnollisesti tehty taloudellisten vaikutusten ja talouspolitiikan vaikuttavuuden arviointia lähes koko sen elinkaaren ajan. Sitä ei ole vain kutsuttu politiikkatoimien vaikuttavuusarviointiksi kuin vasta viime vuosikymmeninä. Maailmanpankki (IBRD) sisällytti myös sosiaalisten vaikutusten arvioinnin osaksi projektiarvioinnin käytäntöjään vuonna 1986. Eri arviointilaitosten ja -yksiköiden kansainvälinen yhteistyö ja verkottuminen on myös räjähdysmäisesti lisääntynyt. Tätä kautta vaikuttavuusarvioinnin käytännöt siirtyvät helposti maasta toiseen. Sellaisen kansainvälisten toimijoiden kuten juuri Maailmanpankin, OECD:n, YK:n ja sen alajärjestöjen samoin kuin EU:n rooli on tällöin ollut aivan keskeinen. Vuonna 2007 perustettiin vaikuttavuusarvioinnin verkostojen verkosto (*Network of Networks on Impact Evaluation/NONIE*), joka edustaa yli sataa paikallista, kansallista ja ylikansallista kehittämissjärjestöä Maailmanpankki ja YK mukaan luettuna.

Yhdysvallat on ollut eittämätön edelläkävijä politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämisessä. Eurooppa on puolestaan ollut mallikelpoinen seuraaja, joka on omaksunut edellisen ratkaisuja kääntämällä niitä omaan käyttöönsä sopiviksi. Poliittikkatoimien vaikuttavuusarviointi, nimenomaan ympäristövaikutusten arvioinnin (EIA) ja yritysvaikutusten arvioinnin (BIA) osalta, otettiin Euroopan yhteisössä käyttöön, joskin rajatussa muodossa, 1980-luvulla tehtyjen uudistusten myötä. Euroopan talousyhteisö omaksui kaikkia jäsenmaitaan velvoittavan ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin (85/337/EEC) vuonna 1985. Tämän direktiivin alaa ja velvoittavuutta on myöhemmin eli vuonna 1997 huomattavasti laajennettu. On myös huomionarvoista, että kun subsidiariteetti-periaate ensi kertaa virallisesti kirjoitettiin Euroopan talousyhteisön sopimustekstiin (*Single European Act*) vuonna 1986, niin sen sovellusala koski nimenomaan ylikansallisesti tärkeää ympäristöhallintoa.

Ympäristövaikutusten arvioinnin edelläkävijän rooli on ollut ilmeinen Euroopan talusyhteisössä ja unionissa. Mutta sillä on ollut myös haastajansa. Poliittikkatoimien vaikuttavuusarviointia on Euroopan talusyhteisössä ja unionissa kohdentaneet taloudelliseen yhdentymiseen (sisämarkkinaohjelma) ja yritysten kilpailukykyyn parantamiseen liittyvät pyrkimykset. Yritysvaikutusten arviointi on nimenomaan nähty keskeisenä keinona alentaa yritysten transaktiokustannuksia. Vuonna 1997 Maastrichtin sopimuksella hyväksytty "Protocol on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality" edellyttikin, että lainsäädännöstä taloudellisille toimijoille johtuvaa hallinnollista taakkaa tulisi pyrkiä minimoimaan. Tämän on nähty olleen erityisen tärkeänä kannustimena komission pyrkimyksessä jouduttaa politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin käyttöönottoa ylipäänsä, ja yritysvaikutusten arviointia erityisesti. Yritysvaikutusten arviointia on pyritty eritoten edistämään Mandelkernin raportilla vuonna 2001.

Tällä vuosituhanalla Euroopan unioni – ja nimenomaan komissio – on ottanut merkittäviä askelia integroidun politiikkatoimien vaikuttavuusarviointijärjestelmän luomiseksi. Niinpä regulatiivinen vaikuttavuusarviointi (RIA) pyritään eräänlaisena kehyksenä yhdistämään muihin vaikuttavuusarvioinnin tyyppeihin. Tässä vuonna 2002 ensi kertaa virallisesti esitetyssä vaikuttavuusarviointijärjestelmässä aikaisemmin erillään toteutetut alakohtaiset käytännöt pyritään yhdistämään kokonaisuudeksi. Tällöin toimitaan avoimen koordinaation menetelmän mukaisesti.

Ei ole sellaista politiikkatoimea, ohjelmaa, projektia, menetelmää, jonka vaikuttavuutta ei voitaisi jostakin relevantista näkökulmasta arvioida joko etu- tai jälkikäteen ellei peräti yhdenaikaisesti. Suomessa aloitetut ja käytössä olevat vaikuttavuusarvioinnit ovat tästä hyviä esimerkkejä. Toki vaikuttavuusarvioinnin kansainvälisellä kartalla Suomi on pikemminkin seurannut merkittyjä reittejä kuin avannut aivan uusia uria, joskin mainita kannattaa Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksella toimivien tutkimus- ja arviointiyksiköiden FinOHTAN ja Chessin innovatiivinen toiminta. Poliitiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittymiseen ovat Suomessa vaikuttaneet suuresti kansainväliset esikuvat ja sellaiset välittäjäorganisaatiot kuten juuri OECD, WHO ja EU.

Vaikuttavuusarviointi alkoi laajamittaisemmin Suomessa varsin myöhään. Kyse oli ensinnäkin ympäristövaikutusten arvioinnista, josta Suomessa annettiin vuonna 1999 laki (267/1999) ja asetus (268/1999). Tätä YVA-menettelyä täydennettiin ja tarkennettiin myöhemmin (1.6.2005) SOVA-menettelyllä, jolla pyrittiin ottamaan huomioon EU:n direktiivi suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (2001/43/EU). EU:n ohella OECD:llä on ollut erityisen suuri merkitys politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin läpimurrossa Suomessa. Yksi tärkeä merkkipaalu oli vuonna 2003 OECD:n tekemä Suomen maatutkinta ”Finland – A New Consensus for Change”. Se vaikutti erityisesti lainsäädännön vaikutusarvioinnin kehittämiseen, joka käynnistettiin vuonna 2005 (Lainsäädännön vaikutusarvioinnin pilottihanke). Lainsäädännön vaikuttavuusarvioinnin yhteydessä korostetaan nimenomaan taloudellisten vaikutusten ja yritysvaikutusten arviointia. Niinpä OECD:n maaraportin jälkeen käynnistetyllä LAITA-hankkeella on pyritty vahvistamaan lainsäädännön taloudellisten vaikutusten hallintaa, kun taas SÄVY-hankkeella on ollut sama tavoite yritysvaikutusten osalta. Nämä hankkeet on syytä mainita siitäkkin syystä, että EU:ssa Suomi yhdessä Englannin, Hollannin, Luxemburgin, Irlannin ja Itävallan kanssa on määrätietoisesti korostanut vaikuttavuusarvioinnin merkitystä yritysten kilpailukyvyn parantajana niiden hallinnollista taakkaa vähentämällä.

Ympäristövaikutusten arviointiin tai taloudellisten ja yritysvaikutusten arviointiin verrattuna ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi ei ole Suomessakaan kehittynyt yhtä ripeästi. Poikkeuksen muodostaa terveysvaikutusten arviointi. Terveysvaikutusten arviointi onkin sekä sisällöllisesti että menetelmällisesti pitkälle kehittynyttä. Suomea voi pitää tällä alueella jopa edelläkävijänä. Vaikka sukupuolivaikutusten arvioinnin kehittäminen aloitettiin jo vuonna 2003 ja jo sitä ennen kesällä 2001 julkaistiin ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin IVA-käsikirjanen, niin

sosiaalisten ja hyvinvointivaikutusten arviointi on Suomessa ollut marginaalisessa asemassa. Joskin näiden monimutkaisten ja monitulkintaisten asia- ja syy-yhteyksien arviointi ei ole yksinkertaista, niin tätä ei voida pitää tilanteen ainoana taustasyynä.

Hyvinvointipoliittisten toimien arvioinnin saralla on Suomessa tehty kaikesta huolimatta paljon työtä ja saatu myös jotakin aikaiseksi. Tämä ei koske vain terveysvaikutusten arviointia. Tämän teoksen nimenomaisena tarkoituksena on koota yhteen ja esitellä mahdollisimman tiiviisti niitä tuloksia ja haasteita, joita sosiaali- ja terveydenhuollon alojen vaikuttavuusarvioinnissa on kohdattu. Esitys keskittyy nimenomaan Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen piirissä tehtyyn arviointitutkimukseen. Tämä julkaisu yrittääkin osaltaan vastata Suomen hallituksen vuonna 2009 (politiikkariihessä tehtyyn) päätökseen, jonka mukaisesti politiikkatoimien vaikuttavuusarviointia on Suomessa määrätietoisesti kehitettävä. Vetovastuussa tämän päätöksen toteuttamisesta on ollut valtioneuvoston kanslian POVI-hanke. Tuota politiikkariihen päätöstä pyrkii tämäkin teos omalta osaltaan edistämään.

I

Päätöksentekoon ja politiikkatoimiin vaikuttaminen

Poliittinen vaikuttaminen ja poliitiikkatoimien vaikuttavuusarviointi demokratiassa

Poliittisen toiminnan tyypillisenä lähtökohtana on yhteiskunnallisten epäkohtien ja haasteiden tunnistaminen ja pyrkimys vaikuttaa poliittiseen päiväjärjestykseen. Parlamentaarisessa demokratiassa vaikuttamisen painopiste kohdistuu päätöksiä tekevään parlamenttiin, korporatiivisessa demokratiassa päättävässä asemassa ovat puoluekoneistot, etujärjestöt ja eliittikartellit, ja komissionaalisisessa demokratiassa vallankäytön painopiste on parlamenttityön jälkeisessä vaiheessa. Suomen poliittisessa järjestelmässä on nähtävissä kaikkia näitä demokratian piirteitä. EU:n vaikutus demokratian kehitykseen on ollut merkittävä. Nähtäväksi jää mihin suuntaan demokratia, ja sen myötä poliitiikkatoimien vaikutusarviointi, Suomessa kehittyy.”

Demokratia on vastaus siihen, miksi kansalaisilla pitäisi olla oikeus vaikuttaa heitä itseään koskevaan poliittiseen päätöksentekoon. Vastauksen sisältyy ajatus, että jos ja kun meille on annettu mahdollisuus ja vapaus vaikuttaa, niin meillä on jopa velvollisuus näin tehdä. Immanuel Kantin kuuluisan näkemyksen mukaan valistus tarkoittaa ihmisen pääsemistä ulos hänen itsensä aiheuttamasta alaikäisyyden tilasta. Alaikäisyys on kyvyttömyyttä käyttää omaa järkeään ilman toisen johdatusta. Sitä vastoin Valistuksen tunnuslause on *Sapere aude!* Se tarkoittaa, että meidän on käytettävä rohkeasti omaa järkeämme. (Kant 2007, 87.) Kantin mukaan kaavamaiset säännöt, nämä järjen väärinkäytön mekaaniset työkalut, ovat ikuisen alaikäisyyden jalkarautoja (mt., 88).

Maailma on Kantin ajoista radikaalisti muuttunut ja kirkon ja keisarin isän(tä)-valta taittunut, mutta edelleen olemme keskellä kaavamaisia sääntöjä, jotka pyrkivät pitämään ihmisiä alaikäisyyden tilassa. Tärkein järjenkäytön salpa saattaa olla ”järjestelmäusko” eli usko siihen, että kunhan vain annetaan itseohjautuvaksi väitetyt järjestelmän toteuttaa esteittä ja estoitta itseään, niin sen seurauksena ihmisten hyvinvointi ja onni optimoituvat. Jos käytämme rohkeasti järkeämme, niin järjestelmäuskon sijasta pyrimme julkisesti vaikuttamaan asioihin.

Valistunut kansalainen luottaa itseensä demokratiassa. Tämä ei suinkaan tarkoita ylimielisyyttä. Useimpien kohdalla kyse on pienistä teoista ja niiden kerrannaisvaikutuksista. Kannattaa visusti muistaa Leo Tolstoin viisas huomio historian kulusta: ”Virheellinen käsityksemme, jonka mukaan tapahtumaa edeltävä käsky on tapahtu-

man syy, johtuu siitä, että me, kun tapahtuma on toteutunut ja tuhansista käskyistä täyttyneet vain ne, jotka ovat liittyneet tapahtumiin, unohdamme ne, joita ei ole täytetty, koska niitä ei ole voitu täyttää. Sitä paitsi tärkein erehtymisemme lähde tässä suhteessa on siinä että – kokonainen sarja lukemattomia erilaisia, pienenpieniä tapahtumia – yleistyy yhdeksi tapahtumaksi.” (Tolstoi 1924.)

Tolstoi toisin sanoen muistuttaa siitä, että historian tapahtumia ei voida ymmärtää vain muutamien suurmiesten päätösten tai joidenkin merkittävien tekojen tuloksena. Tämä pitää kaksin verroin paikkansa demokratioissa, joissa periaatteessa kennellä tahansa kansalaisella on mahdollisuus osallistua politiikkaprosessiin. Prosessin muoto voi olla eri lailla institutionaalisesti määräytynyt riippuen demokratian muodosta. On paikallaan erottaa toisistaan parlamentaarinen, korporatiivinen ja komissionaalinen demokratia.

Demokratian muodot

Parlamentaarisessa demokratiassa parlamentti, siis eduskunta puhekuntana (Palonen 2012, 232), on se peliaikaila, jossa poliittinen päiväjärjestys (agenda) lopullisesti vahvistetaan. Sen jälkeen sillä olevista asioista keskustellaan, neuvotellaan, kiistellään (*pro et contra*), sovitaan ja lopulta päätetään reilun pelin hengessä. Tehdyt päätökset siirretään toimeenpanovallan elinten toteutettavaksi käytännössä. Parlamentaarisen demokratian näkökulmasta edustus luo samalla kertaa sekä edustajat että edustettavat (Ankersmit 2002), joten ei ole mitään syytä rakentaa raja-aitaa kansalaisten ja poliitikkojen välille. Sen sijaan parlamentaarinen demokratia tekee vastakkainasettelun parlamentin ja hallitusvallan välille (Weber 1918). Parlamentin päätösten toimeenpanijana hallituksen on nautittava parlamentin luottamusta ja oltava sille vastuussa.

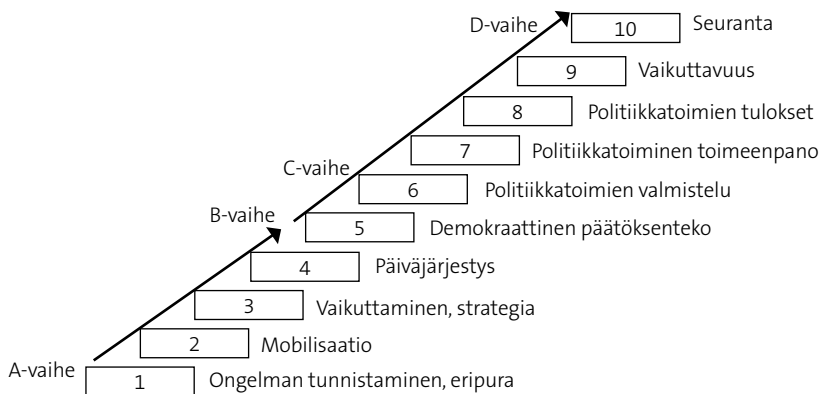
Korporatiivisessa demokratiassa poliittinen toiminta parlamentissa on edeltä käsin jo pitkälle sidottu eturyhmittäisiin ja puoluekunnittaisiin kantoihin. Tällöin parlamentaarisen politiikan pelivara on radikaalisti kaventunut, koska vaihtoehtoja eri näkökulmista punnitsevat, kyseenalaistavat, vastakkain asettavat ja puolustavat puheet ja menettelytavat menettävät helposti merkitystään parlamentin ulkopuolella tehtyjen etukäteissitoumusten takia. Kyse on vahvojen etujärjestöjen ja puoluekoneistojen vallasta, joka sitoo parlamentin toimintaa.

Komissionaaliseksi demokratiaksi kutsutaan tässä demokratian institutionaalista muotoa, jossa toimeksianto-, toimeenpano- ja virkailijavaltaiset elimet ovat ottaneet itselleen parlamentille kuuluvaa toimivaltaa. Näin tapahtuu poliittisen päiväjärjestyksen laadinnassa, siinä olevia asioita käsiteltäessä ja punnittaessa sekä niistä keskusteltaessa ja päätettäessä. Tällöinkin parlamentaarisen politiikan pelivara kaventuu, mutta eri syyistä kuin korporatiivisessa demokratiassa. Komissionaalisisessa demokratiassa parlamentin ja parlamentaarikkojen toiminta helposti rajoittuu vaalikauden alussa muotoillun hallitusohjelman mukaisten toimien muodolliseen hyväksyntään, usein vasta sitä mukaa kun hallitus katsoo sen tarpeelliseksi. Tätä perustellaan asioi-

den ja ihmisten tehokkaalla johtamisella. Aikaa vievien ja erimielisyyksiä esiin tuovien parlamentaaristen menettelytapojen voidaan katsoa vain kuormittavan julkista johtajuutta ylimääräisinä transaktiokustannuksina. Tästä syystä ”demokratian hallinta” muodostuu keskeiseksi tavoitteeksi komissionaalisessa demokratiassa.

Politiikkaprosessi

Kun parlamentaarisen demokratian painopiste on sananmukaisesti parlamentissa, niin korporatiivisessa demokratiassa avainasemassa on parlamenttityötä edeltävä vaihe ja siinä valtaapitävät esikunnat ja eliittikartellit. Komissionaalisessa demokratiassa vallankäytön painopiste on siirtynyt parlamenttityön jälkeiseen vaiheeseen, jossa toimeenpanovallaksi laskettavat elimet ovat ottaneet itselleen toimeksiantovaltaa. Nämä eri painopisteet voidaan helposti sijoittaa kuvaukseen demokraattisen poliittisen prosessin kokonaisuudesta, joka voidaan jakaa neljään vaiheeseen kuvion 1 osoittamalla tavalla:



Kuvio 1. Demokraattinen poliittinen prosessi ja sen painopisteet

Politiikkaprosessin jakaminen neljään vaiheeseen on yleiskuvaus demokratiasta ja sen noudattamasta ”kansanvallan komentoketjusta”. Niinpä ensimmäinen vaihe (A-vaihe) viittaa demokratian mahdollistamaan kansalaisten poliittiseen toimintaan ja sen eri askelmiin. Poliittisen toiminnan lähtökohtana on useimmiten yhteiskunnallisten epäkohtien, ongelmien, erimielisyyksien ja haasteiden tunnistaminen, joka voi saada poliittisesti liikkeelle erilaisia ja eri tavoin yhteen liittyviä yksilöitä ja ryhmiä. Kollektiivisena toimintana politiikalla pyritään strategisesti vaikuttamaan poliittisen päiväjärjestyksen (agendan) muodostumiseen. Tänä päivänä tärkein poliittinen

päiväjärjestyksen jäsentäjä on hallitusohjelma, jonka vaalien jälkeen valitut hallituksenmuodostajat muotoilevat.

Hallitusohjelma ei vielä sellaisenaan ole valmis täytäntöön pantavaksi. Parlamentarisessa demokratiassa se ensinnäkin vaatii taakseen eduskunnan siunauksen lainsäädäntönä tai muina päätöksinä. Niinpä ensimmäinen vaihe huipentuu toisessa vaiheessa (B-vaihe) parlamentissa tapahtuvaan päätöksentekoon, joka on parlamentarisessa demokratiassa kansalaisvaikuttamisen keskeisin kohde.

Hallitusohjelman ja eduskunnan päätösten toimeenpano edellyttää, että ne työstetään konkreettisiksi politiikkatoimiksi, jotka on helpompi toteuttaa esimerkiksi erilaisten ohjelmien, hankkeiden ja projektien muodossa. Lähinnä hallituksen ja sen alaisten ministeriöiden toimesta tapahtuva politiikkatoimien valmistelu ja muotoilu aloittaaakin politiikkaprosessin kolmannen vaiheen (C-vaihe). Sen aikana politiikkatoimet pyritään toteuttamaan asetettujen tavoitteiden ja linjausten mukaisesti.

Politiikkaprosessin päättää politiikkatoimien tulosten ja vaikutusten tunnistaminen ja sen selvittäminen kuinka vaikuttavaa politiikkatoimien täytäntöönpano on ollut asetettujen tavoitteiden näkökulmasta (D-vaihe).

Politiikkatoimien vaikuttavuusarviointi

Politiikkatoimien vaikuttavuusarviointia voidaan tehdä politiikkaprosessin eri vaiheissa, jotka on hyvä erottaa toisistaan.

Ex ante -arvioinnilla tarkoitetaan ennen politiikkatoimien valmistelun käynnistymistä tuotettua *ennakoivaa* tutkimus- ja arviointitietoa (kuvio 1, askelmat 3–6). Tieto on skenaarioita ja vaihtoehtoja luovaa ja antaa kriteereitä myös jälkikäteisarviointille. Ennakoarviointi on yhdistettävissä policy-analyysiin, jossa esimerkiksi tarkastellaan suunnitellun ohjelman tai toimintapolitiikan perusteltavuutta ja toteuttamiskelpoisuutta. Alun perin ennakoarvioinneilla haluttiin varautua niihin ongelmiin, jotka mahdollisesti voisivat estää politiikkatoimen toteutumisen (Ahonen 2009). Politiikkatoimia koskevan *ex ante* -tiedon saatavuus on kiinni sekä kansalaistoimijoiden, poliitikkojen, politiikkatoimen valmistelijoiden että tutkimusyhteisön aktiivisuudesta ja kyvystä ennakoida tulevia tiedontarpeita kuin myös tunnistaa yhteiskunnallisia ongelmia. Tässä vaiheessa tutkimuksen ei tarvitse olla kohdentunutta ennalta asetettuihin kysymyksenasetteluihin, vaan sen pitäisi antaa kimmokkeita niille. Kysymys on myös siitä miten halukkaita tai kyvykkäitä päätöksentekijä ja valmistelijat ovat hyödyntämään olemassa olevaa tietoa. (Vihriälä 2008)

Ex tempore -arvioinnilla tarkoitetaan käynnissä olevaa politiikkatoimen valmisteluyötä tukevaa tai sitä varten nimenomaan teetettävää tutkimusta tai arviointia (kuvio 1, askelma 6). Käytännössä kyseeseen tulee suhteellisen nopealla aikataululla tehtävä politiikkatoimen valmistelua tukeva ”täsmätutkimus”. Esimerkkinä tästä on säädösvalmistelun yhteydessä tehtävä taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten arviointi sekä erilaiset mikrosimuloinnit ja malliperheanalyysit.

Ex nunc -arvioinnilla tarkoitetaan ajantasaista arviointia, kuten esimerkiksi *toimeenpanon väliarviointia* ja prosessiarviointia (kuvio 1, askelma 7). Täysin uudentyyppisten säädösten voimaan tullessa arviointi saatetaan käynnistää välittömästi lain voimaan tultua. Toimeenpano jaksotetaan siten, että väliarviointien perusteella sitä voidaan suunnata uudelleen. Esimerkkeinä tästä ovat hallitusohjelman puolivälitarkastukset tai vaikkapa MIELI-ohjelman toteuttamisen väliarvio. Pertti Ahosen ja kumppaneiden (2009) mukaan malli on tullut meille EU:n arviointitoiminnan kautta ja alun perin se liittyi myönnetyn rahoituksen käytön kontrollointiin.

Ex post -arvioinnilla tarkoitetaan toteutetun politiikkatoimen jälkikäteisarviointia, *toteavaa tietoa* (kuvio 1, askelmat 8–10). Jälkikäteisarvioinnissa tulisi korostua tieteellisistä lähtökohdista tehtävä arviointitutkimus selvitysluontoisten vaikutusanalyysien sijaan (Hyytinen & Toivanen 2010). Jälkikäteisarvioinnin tieto tarjoaa myös eväitä uusien poliittisten linjausten ja politiikkatoimien muotoilulle. Poliittikkatoimien toimeenpanosta saadut kokemukset voivat vaikuttaa myöhempiin päätöksiin ja vahvistaa samalla yhteiskunnallista oppimista.

Julkisen toiminnan jatkuvuus-luonteesta johtuu, että lähes kaikissa arvioinneissa on jossain määrin prosessiarvioinnin piirteitä. Jälkikäteen-arviointi toteutetaan vasta sitten, kun interventio on päättynyt tai toimintojen vaikutukset ovat muuten havaittavissa. Lisäksi hyvään hallintoon kuuluu oppiminen, eli aiempien hankkeiden kokemusten ja tulosten tulisi olla pohjana seuraaville uudistamishankkeille.

Miten demokratian muoto ehdollistaa politiikkatoimeen vaikuttamista ja vaikuttavuusarviointia

Edellä on keskitytty puhumaan politiikkatoimien vaikutuksista ja vaikuttavuudesta. Poliittisena toimintana käsitetyn politiikan vaikuttavuudesta puhuminen olisi eri asia. Jos Suomen kaltaisessa avoimessa yhteiskunnassa puhuttaisiin politiikan vaikuttavuudesta, se voisi viitata demokratian toimivuuteen. Poliittikkaa poliittisena toimintana, siis liikekäsitteenä, ei pidä samaistaa politiikkatoimiin (*policy*). Ne viittaavat poliittisten päätösten toimeenpanoon. Poliittikan vaikuttavuuden, ja jopa poliittisen päätöksenteon vaikuttavuuden, sijasta tällöin on puhuttava politiikkatoimien vaikuttavuudesta. Mutta koska politiikkatoimien vaikuttavuuteen vaikuttaminen, josta on kyse myös politiikkatoimien vaikutusarvioinneissa, on sekin poliittista toimintaa, niin siihen tarjoutuvat mahdollisuudet riippuvat olennaisesti demokratian muodosta. Niinpä on syytä lyhyesti pohtia, miten politiikkatoimiin vaikuttamisen ja politiikkatoimien vaikutusarviointien vaatimukset eroavat toisistaan parlamentarisessa, korporatiivisessa ja komissionaalisessa demokratiassa.

Parlamentarisessa demokratiassa parlamentti on se toimintatila, jossa käydyt keskustelut ja niiden pohjalta tehdyt päätökset muodostavat kehyksen, jonka sisällä näiden päätösten toimeenpanoa varten tehdyt politiikkatoimet muotoillaan. Niinpä politiikkatoimiin vaikuttamisen ensisijaisena kohteena voidaan tällöin pitää par-

lamenttia ja siellä toimivia parlamentaarikkoja, joille myös hallitusvallan tulee olla vastuussa. Valtioneuvosto ja sen alaiset ministeriöt hallitusvallan toimeenpanijana ovat tällöinkin käytännössä politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin tarjoaman tiedon keskeinen tilaaja ja käyttäjä. Mutta jos politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin ensisijaisena kohteena pidetään tässä kehyksessä päätösten toimeenpanon vaikuttavuuden arviointia, niin sen ensisijaisena tehtävänä voidaan pitää tätäkin kautta parlamentaarisen politiikan tukemista arviointitiedon avulla. Parlamentaarisesta näkökulmasta katsottuna tätä arviointitietoa on tuotettava riittävän monesta näkökulmasta ja riittävän monien erilaisten arvioitsijoiden toimesta. Vain näin se voi tarjota aineksia kulloinkin esillä olevien eri vaihtoehtojen puolesta ja vastaan kantaaottavien keskustelujen tarpeisiin. Parlamentaarisen politiikan näkökulmasta vaikuttavuusarvioinnin moniarvoisuus on ensisijainen lähtökohta. Sitä ei voida, varsinkaan keskeisissä poliittisissa kiistakysymyksissä, kontrafaktuaalisesti kumota yhteen oikeaan päteväksi julistettuun evidenssiin ja sen mukaiseen ratkaisuun vetoamalla. Vaikuttavuusarviointista ei voida parlamentarisessa demokratiassa yleisesti ottaen tehdä kansalaismielipiteen korvaavaa päätöksenteon legitimaatiomekanismia.

Korporatiivisessa demokratiassa politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin rooli jää vähäiseksi, tai ainakin julkisuudelta piiloon, koska parlamentaarinen poliittinen päätöksenteko ja politiikkatoimien muotoilu ovat suuresti riippuvaisia vahvojen etujärjestöjen, esikuntien ja eliittikartellien vaikutusvallasta. Korporatiivisessa demokratiassa politiikkatoimien vaikuttavuusarviointi saatetaan liittää osaksi suunnitteluja ja ohjelmointijärjestelmiä, joilla korporatiiviset sitoumukset ja sopimukset pyritään toteuttamaan käytännössä. Vaikuttavuusarviointi tarkoittaa näiden ohjelmien toteutumisen seurantaa, jonka tuloksia ei välttämättä edes tuoda parlamentaariseen keskusteluun.

Politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin rooli ja merkitys on suurin komissionaalisessa demokratiassa, jossa toimeksianto-, toimeenpano- ja virkailijavaltaiset elimet ovat siirtäneet itselleen merkittävässä määrin parlamentin valtaosuuksia. Komissionaaliselle demokratialle on tyypillistä, että hallitusvaltaa käyttävällä valtioneuvostolla instituutioineen tai komissiolla (EU) on toimeenpanovallan lisäksi merkittävää itsenäistä harkintavaltaa tavoitteiden asettamisessa, joka ei ole suoraan riippuvainen parlamentin tahdosta tai päätösvallasta. Tilanteen parlamentaarista poikkeuksellisuutta voi kuvata sanomalla, että hallitusvallalla on merkittävässä määrin itsenäistä toimeksiantovaltaa parlamentilta tulevien toimeksisaantien ja niistä juontuvien toimeenpanojen ohella. Hallitusohjelmaa voi luonnollisesti nykymuodossaan pitää toimeksiantopolitiikan keskeisenä toimintaa sitovana dokumenttina. Parlamentaarisen politiikan kynänjälki näkyy siinä sitä vähemmän mitä pidemmälle parlamentaarinen demokratia on kaareutunut komissionaalisen demokratian suuntaan. Koska komissionaalisessa demokratiassa politiikkatoimien vaikuttavuusarviointi liitetään hyvin suoraan hallitusohjelman tai vastaavien dokumenttien jatkotyöstämiseen politiikkatoimien kielelle, niin ei ole mitenkään yllättävää, että tätä kautta se on saanut varsin merkittävän roolin politiikkaprosessissa.

Suomen poliittisen järjestelmän on väitetty parlamentarisoituneen voimakkaasti presidentti Koiviston virkakausista lähtien. Tämä pitää varmasti paikkansa, mikäli tarkastelussa painotetaan järjestelmän presidenttivaltaisuuden ja korporatiivisten elementtien tietoista karsimista. Toisaalta on tapahtunut määrätietoista siirtymistä kohti komissionaalista demokratiaa. Tässä siirtymässä EU:n vaikutus on ollut erityisen merkittävä. Euroopan unioni poliittisena organisaationa onkin mainio esimerkiksi komissionaalisesta demokratiasta. EU-parlamentin valtaosuus on niin vähäinen komissioon verrattuna, että se on käytännössä täysin riippuvainen komission poliittisesta aloitteellisuudesta. Nimensäkin mukaisesti komissiolla on oikeus antaa valitsemilleen kumppaneille toimeksiantoja, mikä on komissionaalisen demokratian keskeinen tunnusmerkki. Jää tulevaisuudessa nähtäväksi kuinka pitkälle tähän suuntaan kehitys Suomessa vie.

Kirjallisuus

- Ahonen, Pertti & Tala, Jyrki & Hämäläinen, Kari (2009) *Politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin menetelmien ja toimintatapojen kehittäminen: esiselvitys*. Sektoritutkimuksen neuvottelukunta 8/2009. Helsinki.
- Ankersmit, F.R. (2002) *Political Representation*. Stanford: Stanford University Press.
- Kant, Immanuel (2007) Vastaus kysymykseen: Mitä on valistus? Teoksessa Juha Koivisto & Markku Mäki & Timo Uusitupa (toim.): *Mitä on valistus?* Tampere: Vastapaino, 85–94.
- Hyytinen Ari & Toivanen Otto (2010) Tutkimuksen hyödyntäminen poliittisessa päätöksenteossa. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 106 (2010): 4, 426–436.
- Palonen, Kari (2012) *Parlamentarismi retorisena politiikkana*. Tampere: Vastapaino.
- Tolstoi, Leo (1924) *Sota ja rauha*. 4 osaa. Suomentanut J. A. Hollo. Porvoo: WSOY.
- Weber, Max (1918) *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland*. Teoksessa Wolfgang J. Mommsen (toim.) *Max Weber-Studienausgabe I/15*. Tübingen: Mohr 1988, 202–302.
- Vihriälä Vesa (2008) *Politiikka-analyysi talouspolitiikassa*. Teoksessa Seija Ilmakunnas & Roope Uusitalo & Teuvo Junka (toim.) (2008) *Vaikuttavaa tutkimusta – miten arviointitutkimus palvelee päätöksentekoa*. Helsinki: VATT.

Euroopan unionin vaikutuksista kansalliseen sosiaalipolitiikkaan

Euroopan unioni vaikuttaa merkittävästi jäsenvaltioidensa yhteiskunta- ja talouselämään sekä ihmisten ja yritysten oikeusasemaan. Kuitenkin EU:ta tarkastellaan usein talouden ja oikeuden määrittelemissä tulkintakehyksissä, ei niinkään erilaisten vaihtoehtojen ja ristiriitojen politiikkana. EU-sääntelyä ja -politiikkaa ei myöskään tunneta ja ymmärretä tarpeeksi, jotta sen vaikutuksia voitaisiin arvioida riittävästi ja riittävän varhain. Eikä tilannetta helpota EU-oikeudelle ominainen jatkuva muutos ja säädösten ja päätösten tulva.

Kun Euroopan unionin talouspolitiikkaa koskeva sääntely talouskriisin seurauksena lisääntyy ja unioni tiukentaa jäsenmaidensa budjettipolitiikan ohjausta, on entistäkin tärkeämpää ymmärtää EU:n vaikutuksia sosiaalipolitiikkaan. Sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta unionin jäsenvaltiot toteavat, että ne ovat vakaasti päättäneet luoda perustan Euroopan kansojen yhä läheisemmälle liitolle ja turvata valtioidensa taloudellisen ja sosiaalisen edistyksen poistamalla Eurooppaa jakavat raja-aidat. Tavoitteena on siis tiiviisti liittoutunut, rajaton Eurooppa, joka edistyy niin taloudellisesti kuin sosiaalisestikin. Tämä kaikki kiteytyy käsitteeseen erittäin kilpailukykyinen sosiaalinen markkinatalous.

EU-sääntelyllä on saavutettu paljon hyvää esimerkiksi syrjinnän torjumisessa, tasa-arvopolitiikassa, työsuojelussa ja kuluttajansuojassa. Sosiaaliturvan avautuminen yli rajojen on tuonut merkittäviä hyötyjä erityisesti siirtotyöläisille, mutta samalla uutta EU:n laajuista tilaa koskeva politiikka on horjuttanut sitä perinteistä uudelleenjaon tasapainoa, joka on vuosikymmenten kuluessa muokkautunut kansallisten järjestelmien sisälle.

Käytännössä taloudellisen ja sosiaalisen yhteensovittaminen ei olekaan lainkaan niin ongelmatonta kuin julkilausumissa esitetään, vaan pyrkimykset erittäin kilpailukykyisen sosiaalisen markkinatalousunionin luomiseksi ovat viimeisen neljänneksen vuosisadan aikana aiheuttaneet yhä enemmän jännitteitä ja yhteensovittamisen ongelmia hyvinvointivaltion ja EU:n välille. Kysymys näiden instituutioiden suhteesta on monella tapaa tärkeä; ovathan eurooppalainen hyvinvointivaltio ja Euroopan unioni oman mantereemme suuria saavutuksia ja samalla myös sen keskeisiä tunnusmerkkejä globaalissa toimintaympäristössä. Koko Eurooppaa on kovin vaikeaa enää ajatella ilman hyvinvointivaltiota tai maiden tiivistä keskinäistä yhteistyötä, jonka ytimessä ovat sisämarkkinat.

Harvemmin kuitenkaan ääneen pohditaan sitä, että näitä kahta instituutiota ohjaavat logiikat ovat jo lähtökohdiltaan hyvin erilaiset. Kun hyvinvointivaltio lähtee kansalaisten tarpeiden ja riskien samuudesta, markkinat painottavat kuluttajien erilaisuutta ja tarvetta erottua omilla valinnoillaan muista. Markkinat ovat rajattomat, mutta hyvinvointivaltiot on rakennettu vuosikymmenten kuluessa toimimaan tietyllä rajatulla alueella ja ne on nimenomaisesti kohdennettu tietyille rajatulle ihmisryhmälle.

Suomessa sosiaaliturvan perusrajausena on vakainainen asuminen maan rajojen sisäpuolella. Asumisvaatimusta on unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä kuitenkin pidetty muita EU-kansalaisia syrjivänä, ja siitä on jouduttu osin luopumaan: oikeus asumisperusteisiin etuuksiin voi jo syntyä myös työskentelyn perusteella, eikä asumisperusteisen sosiaaliturvamme sopeuttamiselle lisääntyvään liikkuvuuteen näy loppua. Tämä kehitys on pitkällä tähtäimellä ongelmallista, sillä jos kansallinen lainsäädäntömme pohjautuu vatedeskin asumiseen ja verorahoitteisuuteen, seurauksena on kasvava epätasapaino etuuksiin oikeutettujen ja niiden rahoitukseen osallistuvien välillä.

Kun Euroopan integraatioprojekti 1950-luvulla käynnistettiin, ei tarkoituksena ollut puuttua olennaisesti kansallisten hyvinvointivaltioiden toimintaan. Päinvastoin, uskottiin hyvään kehään avoimien talouksien ja suljettujen hyvinvointijärjestelmien välillä. Tilanne alkoi muuttua 1970-luvun taluskriisin myötä, ja 1980-luvun alussa käynnistetty kunnianhimoinen projekti todellisten Euroopan sisämarkkinoiden ja talous- ja rahaliiton luomiseksi koettiin monissa arvioissa jo todellisena uhkana kansallisille hyvinvointivaltioille.

Kyse onkin käytännössä ollut monelta osin kansallisten hyvinvointivaltioiden eroosiosta. Sitä on osaltaan vauhdittanut unionin päätöksentekotapa, joka suosii systemaattisesti negatiivista integraatiota ohi positiivisen. Tämä tarkoittaa, ettei sen enempää sisämarkkinoita kuin niin sanottua Euroopan sosiaalista mallia ole luotu niinkään tekemällä uusia yhteisiä sääntöjä, vaan enemmänkin purkamalla vanhoja kansallisia tapoja toimia. Sosiaalipolitiikan alueella tämä päätöksenteon tapa on ollut erityisen pulmallinen, ja sen vaikutusta on voimistanut osaltaan EU-instituutioiden ja erityisesti sen tuomioistuimen asenne, joka kohtelee kaikkea liikkuvuutta ja kansallisten esteiden poistamista päämääränä ja arvona sinänsä.

Tämän seurauksena talousintegraation edellyttämä avoimuuden logiikka vyöryy jatkuvasti alueille, joille se ei välttämättä kuuluisi. Sosiaalipolitiikan ja sisämarkkinoiden jännitteinen suhde kertookin Euroopan integraation edenneen vaiheeseen, jossa sosiaali- ja terveystaloudellisen ajattelun lähtökohdana ei ole enää kansallisen ja eurooppalaisen hyvinvointiajattelun suhde, vaan eurooppalaisen hyvinvointiajattelun sovittaminen globaalin talouden vaatimuksiin. Sosiaali- ja terveystaloudellisen taivotteiden kannalta ei siis ole kysymys vain kansallisesta suvereniteetista, vaan myös siitä, mistä lähtökohdista politiikkaa ylipäänsä harjoitetaan. Siksi sosiaalipolitiikkaa ei voi tarkastella muista politiikan alueista irrallisena saarekkeena, vaan sen ymmärtäminen edellyttää ymmärrystä EU:sta kokonaisuutena, tavoitteineen, keinoineen ja toimintatapoineen.

EU:n vaikuttamisen keinoja sosiaalipolitiikassa

Työllisyyden, sosiaaliasioiden ja syrjäytymisen torjunnan osalta toimintapoliittinen vastuu jakautuu EU:n ja jäsenmaiden kesken, toteaa Euroopan unionin portaalien (www.europa.eu) esittelyteksti, jonka mukaan EU:n vastuulla on: 1) koordinoida ja valvoa kansallisia politiikkoja, 2) edistää työllisyyteen, köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaan sekä eläkkeisiin liittyviä hyviä toimintatapoja sekä 3) säättää esimerkiksi työntekijöiden oikeuksia edistäviä lakeja ja valvoa niiden täytäntöönpanoa sekä koordinoida sosiaaliturvajärjestelmiä.

Arvioiden mukaan EU vaikuttaa noin puoleen meillä sovellettavasta lainsäädännöstä. Sääntelyn (sopimukset, asetukset, direktiivit ja päätökset) lisäksi unionilla on sosiaalipolitiikan alueella käytössään monia muitakin keinoja, kuten pehmeäksi sääntelyksi kutsuttu avoin koordinaatio (tavoitteista käsin johtamista ja edistymisen seuranta), koheesiopolitiikka rakennerahastoinen sekä EU:n muut rahoitusohjelmat, joista sosiaalipolitiikan alalla tärkeimmät ovat Euroopan sosiaalirahasto (ESR) ja Progress-ohjelma. Tärkeä osa EU:n harjoittamaa poliittista ohjausta ovat niin kutsutut yhdenmetyt suuntaviivat, joihin kuuluvat työllisyyttä koskevat sekä talouspolitiikan laajat suuntaviivat. Niiden puitteissa sosiaalipolitiikkaa tarkastellaan talouden ja työllisyyden näkökulmista. Kesällä 2010 vahvistetuista suuntaviivoista viimeinen – numero 10 – ”sosiaalisen osallisuuden edistäminen ja köyhyyden torjuminen” on sisällöltään selkeän sosiaalipoliittinen, mutta vaikuttavuuden kannalta ongelmaksi muodostunee se, että teksti on kirjoitettu kovin yleisellä tasolla.

Euroopan komissiolla on tapana viedä haluamiaan politiikkoja jäsenmaissa eteenpäin laajoilla muutosstrategioilla, joiden toteuttamiseen kytketään niin kova kuin pehmeäkin sääntely samoin kuin suuntaviivat ja erilaiset kehittämishankkeet ja -projektit rahoitusinstrumentteineen. Kyse on eräänlaisesta toimeksi antavasta toimintatavasta, joka perustuu monitasohallintaan.

Viime vuosikymmenen eurooppalainen ”toimeksianto” kiteytyi Lissabonin strategiaan, joka oli EU-maiden yhteinen poliittinen sitoumus toteuttaa taloudellisia ja yhteiskunnallisia uudistuksia. Esimerkiksi Suomen kansallisessa Lissabon-toimintapohjelmassa vuosille 2005–2008 todettiin, että toimintaympäristön muutokset ja niihin vastaaminen edellyttävät merkittäviä uudistuksia palvelujen järjestämisessä. Ohjelman mukaan julkista sektoria kehitetään mahdollisimman tehokkaaksi ja taloudelliseksi, ja tämä tehdään muun muassa jatkamalla liikelaitostamista, yhtiöittämistä ja palvelujen ostamista, uudistamalla palvelutuotannon rakenteita ja toimintatapoja, hyödyntämällä erikoistumisen ja suurempien kokonaisuuksien tuomia mittakaavaetuja sekä tehostamalla hankintatointia.

Ohjelman yhteensovittaminen suomalaisen hyvinvointivaltion rakenteiden ja toimintatapojen kanssa ei saanut huomiota, vaikka monia kipupisteitä oli toisaalla jo nostettu esiin. Lissabonin strategian linjaukset päinvastoin kyseenalaistivat vanhojen hyvinvointijärjestelyjen pätevyyden ja tarjosivat tilalle ”sosiaalisen alueen” uutta hallinnointitapaa, jossa talouden hallintaa puhdistetaan sosiaalisista periaatteista ja sosi-

aalisten ja poliittisten asioiden hallinnassa käytetään yhä enemmän talouden ajatusmalleja. Kuvaavaa tälle komission vahvasti markkinaorientoituneelle ajattelulle on sen käsitys kansalaisista ja keinoista edistää solidaarisuutta heidän välillään. ”Luottamus Euroopan sosiaaliseen markkinatalousmalliin on palautettava asettamalla painopiste Euroopan kansalaisiin”, toteaa komissio. Mutta miten? Kokonaisvaltaisella lähestymistavalla, jossa sisämarkkinoiden on ”tukeuduttava kaikkiin markkinatoimijoihin: yrityksiin, kuluttajiin ja työntekijöihin”. Eurooppalaisen politiikan tilassa kansalaiset nähdään siis nimenomaan *markkinatoimijoina* ja yhteisvastuusta huolehtivat valtioiden sijaan sisämarkkinat, ”jotka ovat edistäneet **todellista solidaarisuutta** eurooppalaisten välillä” [lihavointi alkuperäinen]. (KOM(2010)608.)

EU-ohjauksen vaikuttavuuden aikaansaamiselle olennaisia ovat unionin hallintatapaan istutetut moninaiset ”tukitoiminnot” eri toimijoiden tietoisuuden ja tietopohjan parantamiseksi ja kokemusten jakamiseksi. Tärkeä osa käytännön vaikuttamista on erilaisten ”kumppanuuksien” rakentaminen kansalais- ja muiden etujärjestöjen sekä yksityisen sektorin toimijoiden kanssa. Kumppanuusajattelun avulla sidotaan yhteen yhtäältä yksityinen, julkinen ja kolmas sektori ja toisaalta hallinnon eri tasot: paikallinen, alueellinen, kansallinen ja ylikansallinen. Kyse on yhteishallinnasta, jonka myötä toisaalta globaalit ”tulostavoitteet” ja yhtäältä erilaiset paikalliset ja alueelliset kehittämishankkeet ovat syrjäyttäneet sosiaalipolitiikan kehittämisen kansallisena järjestelmänä.

Nyt käynnissä olevan Eurooppa 2020 -kymmenvuotisstrategian sosiaali- ja työllisyystavoitteita tuetaan kolmella erillisellä ohjelmalla: Nuoret liikkeellä (nuorten opiskelu ja työnteko ulkomailla), Uuden osaamisen ja työllisyyden ohjelma (EU:n työmarkkinoiden rakenteellisiin haasteisiin vastaaminen) sekä Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan eurooppalainen foorumi (autetaan EU-maita torjumaan köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä).

Olennaisia ohjauksen tukitoimintoja niin laajoille EU-strategioille kuin yksittäisille kehittämishankkeille ovat yhtenäiset arviointimenettelyt ja -kriteeristöt. Unioni pyrkii muokkaamaan jäsenmaidensa toimintaa vaikuttavuusarviointien avulla esimerkiksi seulomalla ”parhaita käytäntöjä” mahdollisimman laajalti sovellettaviksi. Komissio on antanut runsaasti arviointiohjeita, jotka sitovat EU-rahoitusta saavia toimijoita, jäsenvaltiot mukaan lukien. Näiden arviointiohjeiden noudattaminen on ehtona EU-rahoitukselle muun muassa rakennerahastohankkeissa. Myös esimerkiksi tutkimuksen puiteohjelmissa EU-arvioinnin vaikutukset ovat olleet tuntuvat ”meikäläisten arviointiperiaatteiden joustettua niiden suunnassa”, toteavat Ahonen, Tala ja Hämäläinen ja jatkavat (2009, 52), että ”EU-arvioinnin yleistä sovellettavuutta Suomeen rajoittaa EU-kulttuurin perinne kontrollipainottuneena meikäläistä enemmän epäluulokulttuurina, jossa julkistettuina kiusallisten väärinkäytösten ehkäiseminen ennalta korostaa moninkertaisia valvontatoimia. Sen sijaan EU:ssa esiintyy puutteita luottamuksessa siihen, että laajakantoisimmille näkökohdille eli tuloksille, vaikuttavuudelle, relevanssille ja kestävyydelle voitaisiin antaa pääpaino”.

Euroopan komissio hyödyntää jatkuvasti myös erilaisia riippumattomien asiantuntijoiden verkostoja, yhteistyötä valitsemissä tutkimuslaitosten ja tutkijoiden kanssa sekä käyttää monissa hankkeissa apunaan jäsenmaissa toimivia viestintätöimistöjä haluamansa tiedontuotannon ja -levityksen takaamiseksi. Komission omat edustustot jäsenmaissa tekevät osaltaan unionin politiikkoja ja toimia tunnetuiksi. Tiedolla vaikuttamista EU:ssa edistää yhteinen tilastointi- ja raportointikehikko, jota kehitetään jatkuvasti EU:n tilastovirasto Eurostatin ja kansallisten tilastoviranomaisten yhteistyöllä. Tämä mahdollistaa jäsenmaiden edistymisen seuraamisen yhteisten indikaattoreiden avulla.

EU:n muutosstrategioiden vaikuttavuudesta

Vuosituhannen vaihteessa käynnistetyin kymmenvuotisen Lissabonin strategian erityinen merkitys oli siinä, että se pyrittiin rakentamaan taloudellisen ja sosiaalisen synteetiksi. Taustalla oli ymmärrys siitä, etteivät eurooppalaisen tilan rajattomuus ja kansallisvaltioiden rajojen sisälle rakennetut hyvinvointivaltiot olisi yhteen sovitettavissa ilman rakenteellisia muutoksia. Komissio alkoi vuonna 1997 puhua hyvinvointivaltioiden muutostarpeista modernisoinnin käsitteen alla. Hieman myöhemmin tälle modernisoinnille asetettiin yhteiset tavoitteet, joita lähdettiin toimeenpanemaan jäsenmaissa ottamalla käyttöön ns. avoin koordinaatiomenetelmä. Keväällä 2010 julkistamassaan Lissabonin strategian kokonaisarviointissa komissio joutui toteamaan, että sekä kansalliset uudistusohjelmat että avoimen koordinaation menetelmät – liian laajoine ja fokuoimattomine tavoitteineen – päätyivät jäsenmaissa pikemminkin raportoinnin kuin todellisen politiikkanteon välineiksi.

Komissio kuitenkin korosti, että strategian avulla *yhteiset tavoitteet* saatiin nostettua kaikissa maissa poliittisen agendan kärkeen ja strategia auttoi rakentamaan *laajaa yksimielisyyttä* jäsenmaissa tarvittavista reformeista. EU:n sosiaalipoliittisen vaikuttamisen ydin on juuri tässä: keskeisiä kysymyksiä ja niiden ratkaisumalleja nostetaan esiin uudistaen samalla politiikan käsitteistöä ja ajattelutapoja. Näin muokataan tapaa hahmottaa sosiaali- ja terveyspolitiikkaa ja pyritään luomaan poliittisesti suopeampaa ilmapiiriä järjestelmien uudistamiselle. Toisaalta strategian monien politiikkatoimien vaikuttavuus jäi vähäiseksi; esimerkiksi talous- ja työllisyyspolitiikan integroitujen suuntaviivojen todetaan olleen liian laajoja ja riittämättömästi toimitaan suuntautuneita. Tästä huolimatta komissio painotti, että kokonaisuudessaan strategialla oli positiivinen vaikutus. (SEC(2010)114.) Sosiaalipoliitiikan osalta voi todeta, että sen strateginen sitominen talouden ja työllisyyden rinnalle ilman, että unionille kuitenkaan annettiin vastaavaa juridista toimivaltaa, osoittautui sosiaalipoliitiikan omien sisältöjen kannalta varsin huonoksi ratkaisuksi (ks. tästä lisää Palola 2010).

Lissabonin strategiaa nyt seuraavassa "Eurooppa 2020" -työllisyys- ja kasvustrategiassa on pyritty ottamaan oppia edeltäjänsä epäonnistumisesta kiinnittämäl-

lä huomiota parempaan fokusointiin ja vaikuttavuuteen sitä kautta. Tavoitteita on nyt vähemmän, ja kaikki avaintavoitteet on asetettu määrällisiksi. Mukana on ensimmäistä kertaa myös köyhyyden vähentämisen tavoite: vähintään 20 miljoonaa ihmistä pyritään saamaan pois köyhyys- ja syrjäytymisriskistä vuoteen 2020 mennessä.

Jäsenvaltiot työstävät EU-tason tavoitteista omat kansalliset tavoitteensa ja uudistusohjelmansa, komissio seuraa niiden edistymistä ja laatii maakohtaiset suositukset. Kaiken kaikkiaan strategiassa vahvistetaan EU-tason ohjausta; poliittinen koordinaatio ja seuranta etenevät vuosittain ”eurooppalaisen lukukauden” mukaisesti, ja tarkoitus on, että jäsenmaat huomioivat EU-tason ohjeistukset myös kansallisissa budjeteissaan. Kyse on siis jo varsin syvällisestä kahdenvälisestä ohjauksesta komission ja jäsenvaltion välillä. Demokratian kannalta on ongelmallista, että nämä komission ja jäsenmaan väliset prosessit ovat jokseenkin teknokraattisia ja läpinäkyttömiä. Kansalaisille niistä ei ole yleensä tapana edes tiedottaa.

Se, millaisia vaikutuksia sosiaalipolitiikkaan EU:n uudella strategialla tulee olemaan, on lopultakin jäsenmaiden itsensä käsissä. Kun Suomen valtioneuvosto marraskuussa 2010 hyväksyi ensimmäisen kansallisen Eurooppa 2020 -ohjelmaluonnoksensa, muistutettiin valtiovarainministeriön tiedotteessa erikseen sen ”vahvasta eurooppalaisesta viitekehuksesta”: tavoitteena on muun muassa selkeyttää, mitkä palvelut julkinen sektori tuottaa jatkossakin itse ja milloin palvelut avataan kilpailulle.

EU:n ensimmäinen näkyvä ja mitattava köyhyystavoite varmistaa ainakin sen, että jäsenmaiden edistymistä on vastedes arvioitava myös köyhyyden näkökulmasta. Strategian entistä vahvempi temaattinen koordinaatio ja mahdollisuus antaa maakohtaisia suosituksia myös sosiaalipolitiikasta pitänevät sosiaalipolitiikkaa vähintäänkin esillä. Myös Lissabonin sopimus ja EU-rahoituksen tiukempi kytkeminen sosiaalipoliittisiin tavoitteisiin tarjoavat entistä vahvemmat puitteet eurooppalaiselle sosiaalipolitiikalle. Toisaalta uhkana on sosiaalisen jääminen strategiassa (jälleen keran) talouden alle ja sosiaalipolitiikan kutistuminen köyhyyspolitiikaksi. Todelliseksi – niin Euroopan taloudellisen kuin sosiaalisenkin mallin – koetinkiveksi näyttää osoittautuvan nykyinen talouskriisi, jonka syventämällä julkisen talouden ongelmilla ja tiukentuvalla EU-sääntelyllä ja -ohjauksella tulee väistämättä olemaan vaikutuksensa jäsenmaiden sosiaalipolitiikkaan.

Sosiaalipolitiikkaa markkinoiden kehyksissä

EU säädöksineen, ohjelmineen, tavoitteineen, käsitteineen ja arviointineen on käytännössä jo erottamaton osa jäsenmaidensa sosiaalipolitiikkaa. Ei siis suinkaan mitään ”ulkopolitiikkaa”, kuten aivan liian usein vielä ajatellaan. Esimerkiksi eduskunnan suuri valiokunta (SuVM 1/2009 vp) on korostanut tarvetta luopua kansallisen ja unionitason vastakkainasettelusta ja sisäistää EU-asiat paremmin *osaksi kansallista politiikkaa*. Suomessa EU:n tavoitteet onkin aina otettu vakavasti, ja olemme vuosien mittaan kunnostautuneet sekä uudistusstrategioiden soveltamisen että EU-lainsää-

dännön toimeenpanon mallimaana. Useilla politiikan sektoreilla sekä käsitteistö että toimintamallit ovat meillä muokkaantuneet voimakkaasti EU-linjausten mukaan, esimerkkeinä mainittakoon vaikkapa työllisyys- ja nuorisopolitiikka.

Politiikkatoimien EU-yhteys nousee esiin kuitenkin lähinnä vain silloin, kun ongelmia ilmenee. Meillä ei ole juurikaan käyty julkista keskustelua esimerkiksi unionin talouspoliittisen yhteistyön vaikutuksista kuntien tuottamiin hyvinvointipalveluihin. Kuitenkin paineet julkisen talouden supistamisesta kohdistuvat kuntiin, jotka vastaavat sosiaalipolitiikan toimeenpanosta. Kunnat ovatkin eurooppalaisen sääntelyn todellisia sopeutujia ilman, että niillä olisi EU-tasolla todellisia kanavia vaikuttaa politiikkoihin. Kansallisen ja EU-lainsäädännön yhteensovittamisen osalta ongelma-kohtia ovat meillä olleet esimerkiksi asumiseen perustuvien etujen maksaminen yli rajojen, raha-automaattiyhdistyksen monopoli ja tuen myöntämiskäytännöt, alkoholiverotus sekä ylipäänsä sisämarkkinasääntelyn kansalliset tulkinnat; esimerkiksi julkisten hankintojen sääntely ja kilpailuttaminen ovat osoittautuneet sosiaali- ja terveyspalveluissa pulmallisiksi.

Tiivistetysti voidaan puhua sosiaalipolitiikan institutionaalisen viitekehyksen avautumisesta, joka näkyy yhä tiukempana sosiaalipolitiikan ja sisämarkkinoiden yhteen kytkeytymisenä, yhä laajempuna sosiaaliturvan koordinaatiosäännöstönä sekä EU:n koordinaatio- ja kilpailuregiimien juridisoitumisena, joka kulminoituu EU-tuomioistuimen ylemmyyteen suhteessa kansallisiin tuomioistuihin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, kehittämistä ja valvontaa koskevan lainsäädännön uudistamista valmistelleen työryhmän loppuraportissa (STM 2011:7, 46) uudistamisen EU-reunaehdoista todetaan seuraavaa: ”Sosiaali- ja terveyspalveluiden kentälle on tullut runsaasti uudenlaisia toimijoita, joiden toiminnan ehtoja säätelevät yhä enemmän EU:n sisämarkkinasäädökset. Julkisen, yksityisen ja järjestöpohjaisen toiminnan työnjaolla ja yhteistyöllä on pohjoismaisessa järjestelmässä vahva perinne, mutta EU:n säädösten ja niiden kansallisen tulkinnan myötä kansallinen liikumatila on tässä suhteessa kaventunut ja muuttunut epäselväksi.”

Juuri sisämarkkinasääntelyllä ja sen kansallisilla tulkinnoilla on viime vuosikymmenen aikana ollut kaikkein näkyvimmit vaikutukset suomalaiseen sosiaalipolitiikkaan. Taustalla on paitsi usko markkinoiden tehokkuuteen ja pyrkimys pienentää julkista sektoria, myös EU:n edellyttämä yksityisen ja julkisen palvelutuotannon välinen kilpailuneutraliteetti, jota Matti Vanhasen II hallitus ohjelmassaan korosti. Tämän politiikkavyyhden ymmärtämistä vaikeuttaa se, että monet käsitteet ovat merkitykseltään tulkinnanvaraisia ja usein jo lähtökohdiltaan erilaisia kuin totuttu ajattelutapamme.

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta kuvaili tätä problematiikkaa lausunnossaan (StVL 10/2009 vp) seuraavasti: ”Komission kannanotot ja erityisesti Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tulkinnat ovat osoittaneet, että sisämarkkina- ja kilpailulainsäädäntö tulee lähtökohtaisesti sovellettavaksi myös sosiaali- ja terveyspalveluihin. Tästä pääsäännöstä voidaan tehdä poikkeuksia vain rajatusti, esimerkiksi palvelujen yleishyödyllisen luonteen perusteella. Palveludirektiivi osaltaan vahvisti tämän lähtökohdan. EU:n tosiasiallinen vaikutus sosiaali- ja terveyspolitiikan alal-

le on jäsenyyden aikana tullut muiden lainsäädäntöalojen, lähinnä kilpailu- ja sisämarkkinasääntelyn kautta. Valiokunta pitää lähtökohtaisesti hyvin ongelmallisena, että kauppa- ja elinkeinopolitiikan näkökulmasta laadittavat sisämarkkinasäännökset ulotetaan koskemaan sosiaali- ja terveystalouden palveluja, joiden sääntelyn tulisi ensisijaisesti tapahtua sosiaali- ja terveystalouden perusteella. Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä jälleen huomiota siihen, että Lissabonin sopimuksen tultua hyväksytyksi siihen sisältyvä uusi oikeusperusta yleishyödyllisten palvelujen määrittelylle antaa unionille mahdollisuuden laajentaa edelleen myös sosiaali- ja terveystalouden osalta toimivaltaansa, ellei kansallisesti pystytä määrittelemään yleishyödyllisyyttä niin, että se ottaa pohjoismaisen hyvinvointimallin huomioon.”

EU-sääntely edellyttää muun muassa rajanvetoa ”ei-taloudellisten yleishyödyllisten palvelujen” ja ”yleistä taloudellista etua koskevien” palvelujen välillä, sillä niihin sovellettavat säännökset poikkeavat toisistaan. EU-tuomioistuimen kanta taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan erosta (”taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla”) on osoittautunut käytännössä ongelmalliseksi, ja juuri yleishyödylliset palvelut ovatkin esimerkki alueesta, jolla Euroopan unionin toimielimet ja jäsenvaltiot ovat jatkuvassa vuorovaikutuksessa tulkitakseen unionin perustamissopimuksen sääntöjä ja tavoitteita ja siirtääkseen ne osaksi kansallista lainsäädäntöä. Suomessa ei ole kyetty tekemään selkeitä linjauksia rajanvedoista, vaikka muun muassa eduskunnan sosiaali- ja terveystalouden valiokunta on useaan otteeseen kiirehtinyt kansallisia määrittelyjä ja muistuttanut, että yleishyödyllisyydellä on eurooppalaisessa keskustelussa toinen sisältö kuin meillä. Yhtenä syynä kansallisten määrittelyjen ongelmallisuuteen lienee se, että ratkaisua ovat etsineet virkamiehet juridiikasta käsin, vaikka kysymys on mitä suurimmassa määrin (myös) poliittinen.

Kansallisia määrittelyjä odoteltaessa elinkeino- ja kilpailupolitiikka ovat tulleet yhä keskeisemmäksi osaksi sosiaalipolitiikkaa ja sosiaalipalvelut ovat joutuneet melkoiseen myllerrykseen. Alan yritystoiminta lähes viisinkertaistui Suomessa vuosina 2000–2009, ja osana tätä kehitystä sosiaalipalveluissa ollaan siirtymässä yhä suurempiin yrityksiin, joille palvelutuotantoaan ovat menettäneet niin järjestöt kuin pienet yrityksetkin. (Lith 2011.) Kehitys ei ole ongelmatonta, sillä sosiaalipalvelut julkisina palveluina sisältävät ajatuksen siitä, että jokaisella ihmisellä on niihin yhtäläinen oikeus, kun taas yksityisessä palvelutuotannossa tavoitteet ovat erilaiset.

Julkisten palvelujen markkinaistaminen on hyvin yleiseurooppalainen ilmiö, ja yksi heijastuma siitä, miten unioni on lähentänyt jäsenvaltioiden sosiaalipoliittisia järjestelmiä toisiinsa parin viime vuosikymmenen aikana. Useimmissa EU-maissa on korostettu markkinoiden toimivuutta ja kuluttajien valinnanvapautta, tehty rakenteellisia sopeuttamisia eläke-, terveydenhuolto- ja sosiaalipalvelujärjestelmiin sekä muokattu vero- ja etuusjärjestelmiä työntekoon kannustavammiksi. Euroopan työllisyysstrategia on ohjannut jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikkaa, ja sen kautta aktiivisuuden ja aktiivisen työllisyys- ja sosiaalipolitiikan linjaukset ovat levinneet ympäri Euroopan. Nyt EU:ssa kehitetään samassa hengessä esimerkiksi nuorisotakuuta.

Vuorovaikutteista vaikuttamista

Kun pohditaan EU:n vaikutuksia jäsenmaihinsa, on syytä muistuttaa, että kyse on aina vuorovaikutteisesta vaikuttamisesta: EU on jäsentensä oma luomus, johon kaikilla niillä on mahdollisuus vaikuttaa. Suomessa on viime vuosina painotettu tarvetta aktiivisempaan vaikuttamiseen erityisesti EU-asioiden varhaisessa valmisteluvaiheessa Euroopan komissiossa. Valtioneuvoston kanslian EU-vaikuttamisselvityksessä (2009) kaiken vaikuttamisen perustaksi todetaan tietoisuus omista tavoitteista. Lisäksi tähdennetään, että EU-asioita pitää käsitellä kokonaisuuden kannalta: ”ei ole yksittäisten ministeriöiden EU-politiikkaa”. Selvityksen olennainen viesti kiteytyy uudenlaisen hengen luomiseksi: ”ollaan vaikuttamassa, ei reagoimassa; halutaan asioita, ei vaan sopeuduta!”

EU-vaikuttaminen onkin nähtävä ennen kaikkea investointina suomalaisen yhteiskunnan kehittämiseen: aktiivisella EU-vaikuttamisella ajatellaan vaikutettavan tehokkaasti *Suomen asioihin*. Tästä näkökulmasta ”ei ole yksittäisten ministeriöiden EU-politiikkaa” -toimintatapa, jossa asiat halutaan nähdä kansallisesti ristiriidattomina kokonaisuuksina, on kuitenkin ongelmallinen – erityisesti yhdistettynä tarkasteluun siitä, mitä asioita Suomi on EU-politiikassaan korostanut ja kenellä on valta asettaa Suomen yhtenäinen kanta silloin, kun vaikkapa sosiaali- ja sisämarkkinapolitiikan intressit törmäävät. Eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta harmittelee lausunnossaan valtioneuvoston EU-selonteosta (StVL 10/2009 vp) sitä, ettei valtioneuvosto ole arvioinut tähänastisen EU-politiikan toimivuutta. Valiokunnan oman arvion mukaan paljon parannettavaa löytyy: ”tulee toistuvasti esiin tilanteita, joissa ei ole valmistauduttu riittävästi eri tasoilla vaikuttamaan Suomen järjestelmän erityispiirteiden huomioonottamiseen. Aina ei myöskään riittävän varhain havaita tai olla tietoisia, millaisia vaikutuksia ehdotuksilla Suomen kannalta on”.

Ongelmallista onkin, ettei EU-sääntelyä ja -politiikkaa meillä edelleenkaan tunneta ja ymmärretä tarpeeksi, jotta sen vaikutuksia voitaisiin arvioida riittävästi ja riittävän varhain. Eikä tilannetta helpota EU-oikeudelle ominainen jatkuva muutos ja säädösten ja päätösten tulva. Joka tapauksessa unioni vaikuttaa hyvin merkittävästi jäsenvaltioidensa yhteiskunta- ja talouselämään sekä ihmisten ja yritysten oikeusasemaan, ja siksi on pulmallista, että EU:ta tarkastellaan lähinnä talouden ja oikeuden määrittelyissä tulkintakehyksissä, ei niinkään erilaisten vaihtoehtojen ja ristiriitojen *politiikkana*.

Vaikuttamisen näkökulmasta on tärkeää huomata myös jäsenvaltioissa tapahtunut tietynlainen ”institutionaalinen eurooppalaistuminen”: esimerkiksi kunnilla, alueilla, yrityksillä ja erilaisilla kansalais- ja etujärjestöillä on omat edunvalvontaverkostonsa yli kansallisten rajojen, eikä niitä emmitä tarvittaessa käyttä omien tavoitteiden ajamiseen ohi jäsenvaltioiden intressienkin. Mitään yhtenäistä kansallista EU-politiikkaa ei siis ole, vaan eri kentillä pelataan samaan aikaan eri pelejä eri pelaajien kesken.

Kirjallisuus

- Ahonen, Pertti & Tala, Jyrki & Hämäläinen, Kari (2009) Poliittikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin menetelmien ja toimintatapojen kehittäminen: esiselvitys, Sektoritutkimuksen neuvottelukunta 8/2009.
- EU-vaikuttamisselvitys. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 32/2009.
- KOM(2010)608 Komission tiedonanto: Sisämarkkinoiden toimenpidepaketti Kohti kilpailukykyistä sosiaalista markkinataloutta, 50 ehdotusta työskentelyn, yrittäjyyden ja kaupankäynnin parantamiseksi.
- Lith, Pekka (2011) Kohdennetut maksuvälineet ja asiakkaan valinta Suomen kansantaloudessa. Selvitys palveluseleleistä ja palvelusetelityyppisistä järjestelmistä yksityisellä ja julkisella alalla. TEM raportteja 19/2011. Helsinki.
- Palola, Elina (2010) Sosiaalipolitiikka Lissabonin strategiassa. Teoksessa Hänninen, Sakari & Palola, Elina & Kaivonurmi, Maija (toim.) Mikä meitä jakaa? Sosiaalipolitiikkaa kilpailuvaltiossa. Helsinki: Terveystyden ja hyvinvoinnin laitos, 27–52.
- SEC(2010)114 Commission staff working document: Lisbon Strategy evaluation document.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, kehittämistä ja valvontaa koskevan lainsäädännön uudistaminen. Peruslinjauksia valmistelevalle työryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2011:7.
- StVL 10/2009 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunto: Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta.
- SuVM 1/2009 vp. Suuren valiokunnan lausunto: Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta.
- Valtiovarainministeriön tiedote 147/2010: Hallitus tavoittelee kasvua ja työllisyyttä. 18.11.2010.

Kenen etu painaa terveydenhuollon säätelypolitiikassa ja vaikuttavuuden arvioinnissa?

Vaikuttavuusarvioinnin painotus on siirtynyt yleisestä edusta ja kansalaisten turvasta palvelemaan etenkin yritysten etuja osana Euroopan unionin politiikkaa ja kauppapolitiikkaa. Vaikuttavuusarvioinnin lähtökohtien ja tavoitteiden muutos on keskeinen osa säätelytoimien uudistamisen politiikkaa. Tähän nivoutuvat myös kansainväliset toimet kansallisen säätelyn mahdollisuuksien ja lähtökohtien säätelemiseksi. Säätelyvaikutusten arviointi ei ole vain osa hallinnon parantamisen projektia. Sitä tulee tarkastella myös suhteessa ylikansallisiin kauppaa- ja investointisopimuksiin sekä näiden tavoitteisiin.

Sosiaali- ja terveystalouden lainsäädännön pohjalta tapahtuva kansallinen säätely on ollut 1990-luvulta lähtien monelta osin vastatulessa, vaikka esimerkiksi tupakan osalta asiassa onkin edetty. Alkoholista koskevia säädöksiä on vastaavasti purettu. (Ks. esim. Pajukoski 2009.) Julkinen keskustelu on painottanut turhista velvoitteista ja säätelyä luopumista. Säätely on tällöin usein nähty kansalaisten paternalistisena vahtimisena ja yrittämisen raskautena, siis talouden kasvun ja kansalaisten vapauksien esteenä.

Säätelytoimien vaihtoehtona on nostettu esiin etenkin itsesäätelyn eri muotoja ja niiden julkista valvontaa. Julkinen valta ikään kuin seurailee tilannetta ja välttää tekemästä mitään, jollei siihen ole erityistä tarvetta. Ongelmana on tällöin itsesäätelyn puutteiden näkyminen kriiseinä. Terveystaloudessa tästä muistuttaa esimerkiksi talidomidilääkkeen aiheuttama katastrofi. Yhdysvallat sääteli tuolloin lääkkeiden markkinoillepääsyä paljon tiukemmin kuin esimerkiksi Euroopan valtiot, joissa luotettiin yritysten turvallisuustakauksiin (Krapohl 2007).

Markkinataloudessa on haluttu lisätä säätelyä vahvistamaan markkinoiden toimivuutta ja uusien yritysten markkinoillepääsyä. Tätä edistämään on usein perustettu erillinen itsenäinen valvontaorganisaatio tai -virasto. Kilpailuvirasto on hyvä esimerkiksi tämänkaltaisesta toimijasta. Kilpailuviraston toiminta kohdentuu markkinoiden toimivuuteen sekä eri markkinatoimijoiden välisiin kiistoihin ja ongelmiin. Tästä näkökulmasta se nivoutuu myös säätelyvaikutusten arviointiin. (Ahonen 2011.)

Itsesäätelyn ja markkinasäätelyn ohessa ympäristö- ja terveystalouden alueella näkyy uusia epäsuoraa tai niin kutsuttua pehmeää säätelyä suosivia trendejä. Ne

korostavat itsesääteilyä, informaation tuottamista, yhteisiä velvoitteita sekä epäsuoria keinoja lainsäädännön ja sitovien velvoitteiden sijasta tai täydentäjänä. ”Järkevän” säätelyn agenda on noussut nimenomaan ympäristöpolitiikasta (Cunnigham & Grabosky 1998), mutta se on vaikuttanut säätelyn uudistamiseen myös laajemmin. Uusin kansainvälinen trendi säätelypolitiikassa on suostuttelun tai pehmeämmän säätelyn painotus (”nudge”). Siinä pyritään ”kevyiden” kannustimien kautta edesauttamaan ihmisiä muuttamaan käyttäytymistään ensisijaisesti heidän omien valintojensa kautta. Tässä libertariaaniseksi paternalismiksi kutsutussa lähestymistavassa painotetaan sekä vapauksia ja vapautta valita että oikeutta tehdä ”paremmat” valinnat helpomiksi (Thaler & Sunstein 2010). Englannin konservatiivi-liberaalikoalitiiohallitus onkin omaksunut tämänkaltaisen taloustieteen pohjalta ponnistavan lähestymistavan ja soveltanut sitä kansanterveystoimia koskevassa agendassaan (Cabinet Office 2011).

Säätelvelvoitteista säätelyn oikeutuksen velvoitteisiin

Keskustelu säätelyn oikeuksista ja velvoitteista nivoutuu osaksi laajempaa analyysia talouden säätelystä, riskeistä, riskien hallinnasta ja epävarmuudesta. Frank Knight esitti jo 1920-luvulla klassisen analyysinsä toisaalta vakuutettavien riskien ja toisaalta vaikeammin hallittavan epävarmuuden eroista (Knight 1921). François Ewald on puolestaan painottanut aktuaarisen (vakuutusmatemaattisen) riskin analyysin ohella taloudellisten riskien arvioinnin poliittista ja institutionaalista ulottuvuutta. Ewald jakaa talouden riskien hallinnan liberaaliin traditioon yksilön vastuuttamisena (esim. henkivakuutus) ja sosiaaliseen, riskien tasaukseen kohdentuvaan malliin (sosiaalivakuutus). Vakuutusyhteiskunnassa siirryttiin syyperäisyyteen perustuvasta yksilöön kohdentuvasta vastuusta riskien kollektiiviseen vastuuseen ja sen jakoon. (Ewald 1995; 2004; Liukko 2005.) Jyri Liukko (2008) onkin painottanut Ewaldin tulkintaa siitä, että ”[r]iskin jakaminen on mahdollista vain kollektiivisesti. Olennaista on se, millä ehdoilla tämä jakaminen tapahtuu ja se, määritetäänkö nämä ehdot lain voimalla vai ei.”

Taloudellisten riskien jakamiseen liittyvät näkökohdat esiintyvät yhä useammin politiikan ja talouskriisin seuraamuksien analyysissa. Amerikkalaisessa politiikan tutkimuksessa on painotettu taloudelliseen epävarmuuteen liittyvää riskien yksityistämistä (Hacker 2002). Jacob S. Hacker (2006) nostaa esille ”suurten riskien siirron” -projektin aikakauttamme määrittävänä tapahtumana. Hänen mukaansa henkilökohtainen taloudellisten riskien painotus modernissa kapitalismissa joko yksityisten eläketilien tai henkilökohtaisten koulutukseen tai asumiseen tehtävien investointien kautta ei ole koskaan ollut niin laajaa kuin nykyisin. Lisäksi hän nostaa esille kysymyksen kansalaisten kyvyistä ja mahdollisuuksista hallita näitä riskejä. Vakuutusyhteiskunta onkin finanssikriisin seurauksena kääntynyt ikään kuin nurin niskoin riskien ja vastuun siirtyessä yksilökohtaisiksi, samalla kun finanssimekanisminoiden taloudelliset riskit jäävät yhteiskunnan kannettaviksi.

Vaikka terveysriskeihin liittyvät kysymykset osin eroavat taloudellisten riskien

arvioinnista, niihin liittyy varsin samankaltaisia kysymyksiä vastuunkantamisen ja jakamisen politiikasta: esimerkiksi terveystaloudessa kansalaisten ja kuluttajien oikeuksien kannalta on olennaista, kuinka vaarallisia markkinoilla olevat tuotteet ovat käyttäjille tai ympäristölle. Voidaan lähteä joko siitä, että tuottajan on osoitettava, että tuote on turvallinen ja vaaraton, tai siitä, että tuotetta pidetään turvallisena, kunnes se on osoitettu käyttäjille vaaralliseksi. Kansallisella tasolla on voitu perinteisesti säädellä ympäristöön ja työoloihin kohdentuvan säätelyn kautta myös tuotantotapoja. Ylikansallinen kauppa- ja kilpailupolitiikan säätely on taasen kohdentunut ensisijaisesti tuotteen turvallisuuteen puuttumatta tuotantotapojen turvallisuuteen tai itse työoloihin. Tällöin sen sijaan että tuottajilta vaadittaisiin näyttöä tuotteen turvallisuudesta, viranomaisten on perusteltava säätely paitsi tarpeellisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen kautta, usein myös riskinarvioinnin ja tästä vaadittavan tieteellisen näytön perusteella. Tämä väistämättä hankaloittaa yleisestä edusta lähteviä säätelytoimia ja priorisoi yritysten etua. Kyse on eri etujen tasapainosta ja niihin liittyvistä velvoitteista ja toimenpiteistä. Heikki Hiilamo (2003) on esimerkiksi tuonut esille, kuinka tupakkateollisuus on pyrkinyt estämään julkisen vallan toimia tupakkoinnin rajoittamiseksi.

Näytön velvoite ja siihen liittyvät arvioinnin lähtökohdat ovat keskeisessä asemassa säätelyyn kohdistuvassa uudistustyössä. Mitä vahvempaa ja tiukemmin rajattua näyttöä säätelytoimien toteuttamiseksi vaaditaan, sitä heikommat mahdollisuudet viranomaisvallalla on puuttua markkinoilla oleviin tuotteisiin tai toimintaan. Oma erityiskysymyksensä on varovaisuusperiaate ja sen edellyttämät toimet. Näytön edellytysten osalta politiikkaa tehdään siten kahdella tavalla kysymällä toisaalta, *kenelle* näytön velvoite asetetaan, ja kysymällä toisaalta, *miten* näyttö voidaan osoittaa säätelytoimien oikeuttamiseksi ja ylläpitämiseksi. Näissä toimissa on käytännössä aina kyse tasapainosta säätelyä kiristävien ja sen mahdollisuuksia kaventavien toimien välillä. Tähän nivoutuvat myös kansainväliset toimet ”säätelyn mahdollisuuksien ja oikeuksien säätelystä”.

Kauppapolitiikka, investointisopimukset ja kansallinen säätely

Kauppapolitiikan on perinteisesti katsottu kohdentuvan nimenomaan tullien alenuttamiseen. Suuri osa nykyisistä kauppapolitiikan toimista ja etenkin nykyisin neuvotteluvista sopimuksista koskee kuitenkin palvelukauppaa, investointeja, terveys- ja kasvinsuojelutoimia, immateriaalioikeuksien suojaa, julkisia hankintoja ja kaupan teknisiä esteitä. Näillä neuvotteluilla on merkitystä myös sellaisille kansallisille säätelytoimille, joiden katsotaan rajaavan markkinoita sekä palveluiden, investointien ja tuotteiden vapaata liikkuvuutta tai puuttuvan immateriaalioikeuksien suojaan.

Terveys- ja kasvinsuojeluun kohdentuvien toimien osalta olennaista on se, miten riski voidaan määritellä ja missä määrin varovaisuusperiaatetta (nk. *precautionary principle*) voidaan noudattaa asetettaessa kansallisia standardeja. Kauppa-

politiikan sopimus terveys- ja kasvinsuojelutoimista on käyttänyt kansainvälisten standardien lähtökohtana alun perin kehitysmaiden standardien tueksi perustetun WHO:n ja FAO:n Codex Alimentarius -komission asettamia standardeja. Näitä tiukempaa säätelyä maat voivat harjoittaa vain, jos ne pystyvät osoittamaan sen tarpeelliseksi riskinarvioinnilla. Keskeistä on, miten riskinarviointi toteutetaan sekä mitä riskinarvioinnissa voidaan huomioida. Riskinarviointi on ollut myös olennainen osa sitä poliittista kädenvääntöä, jota on käyty muun muassa Euroopan unionin, Yhdysvaltojen ja Kanadan välillä kauppapolitiikassa. Tässä politiikan kohteeksi nousevat kaksi asiaa: 1) riskinarvioinnin keinot ja näytön laatu; sekä 2) kysymys siitä, voidaanko ongelmallisia tuotantotapoja säädellä, vaikka lopputuote ei olisi terveydelle tai ympäristölle vaarallinen. Hormonien ja antibioottien käyttö karjankasvatuksessa voi olla ongelmallista, vaikka näistä ei jäisikään lihaan varsinaisia kemikaalijäämiä. Lisäksi julkisen vallan hallinnollinen taakka kasvaa yksittäisiin tuotteisiin kohdentuvan säätelyn seurauksena tulevien osoittamisvelvoitteiden myötä.

Erityisen haasteellista kansallisen säätelyn ja vaikutusten arvioinnin kannalta on julkisiin hankintoihin ja investointeihin kohdentuvien sopimusten neuvottelu. Investointi voidaan määritellä näissä sopimuksissa usein kattavasti siten, että tämä määritelmä sisältää paitsi investoinnit myös immateriaalioikeudet sekä tulevat investoinnit. Euroopan komissio on julkaissut investointisopimusten neuvottelun tueksi tiedonannon tulevasta investointipolitiikasta (Euroopan komissio 2010 a). Euroopan unionin omaan investointipolitiikkaansa sisällyttämää tulevien investointien painotusta on pidetty Euroopan parlamentissa ongelmallisena, koska se jättää tilaa spekulatiivisille investoinneille. Ongelmallisena pidetään myös immateriaalioikeuksien sisällyttämistä määritelmään siten, että se voi aiheuttaa ongelmia rinnakkaislääkkeiden tuotannolle (Euroopan parlamentti 2011).

Toisin kuin kauppasopimukset, investointisopimukset avaavat mahdollisuuden yritysten ja hallitusten välisille kompensatiovaatimuksille. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että ulkomaiset investoijat voivat vaatia kompensatiota säätelytoimista, jotka ovat estäneet niitä realisoimasta (oletettujen) investointien (oletettuja) tuottoja. Tästä oli kyse muun muassa silloin, kun investoijat vaativat Puolalta ja Slovakialta kompensatiota sen vuoksi, että maat olivat peräytyneet terveydenhuollon yksityistämishjelmista (Hall 2010). Myös tupakkateollisuus on haastanut investointisopimuksen pohjalta Australian hallituksen tuotemerkkien poistamisesta tupakka-asteista (BBC 2011).

Investointisopimukset eivät ole Suomenkaan kannalta vain teoreettinen mahdollisuus. Euroopan unioni neuvottelee parhaillaan Kanadan kanssa toistaiseksi mittavimmasta ja syvälle menevimmästä vapaakauppasopimuksesta. Neuvotteluja käydään konkreettisesti myös investoijan ja valtioiden välisestä mekanismista Pohjois-Amerikan vapaakauppasopimuksessa olevien artiklojen mukaisesti investointien suojan ja oikeusvarmuuden tiukentamiseksi (Koivusalo & Labonte & Sinclair 2011). Euroopan unionin ja Kanadan välisessä sopimuksessa neuvotellaan myös säätelyn yhteistyöstä. Kanadassa huolta on herättänyt uusi säätelypolitiikka ja etenkin niin

kutsuttu ”järkevä sääätely”, teollisuudesta lähtöisin olevat pyrkimykset sääätelyn harmonisoimiseksi Yhdysvaltain ja Kanadan välillä, kustannus–hyöty-analyysin keskeisyys sekä järkevän sääätelyn käyttäminen sumuverhona sääätelyn purkamiselle (Graham 2005). Sääätelyn harmonisoinnin vaatimus nostaa esiin tärkeitä kysymyksiä siitä, millä tasolla ja mistä lähtökohdista kansallisesta sääätelmästä ja sen lähtökohdista tullaan vastaisuudessa kauppaa- ja investointipolitiikassa neuvottelemaan ja päättämään.

Sääätely uudistusten kohteena

Kansainvälisistä järjestöistä etenkin OECD on korostanut sääätelyreformin tarvetta. OECD:n asialistalla sääätelyreformi sijoittui aluksi osaksi julkisen sektorin reformia ja 1990-luvun puolen välin jälkeen sitä on käsitelty yhä enemmän omana kokonaisuutenaan. Euroopan unionissa varsinaiset sääätelyuudistukset ovat edenneet huomattavasti vasta 2000-luvulla Amsterdamin sopimuksen hyväksymisen jälkeen liittyen ”paremman sääätelyn” tavoitteisiin. Euroopan unionissa on paljolti edetty OECD:n viitoittamalla tiellä. OECD onkin seurannut ja raportoinut, miten eri jäsenmaat ovat toteuttaneet paremman sääätelyn toimia (OECD 2010). OECD:n varhainen analyysi sääätelyvaikutusten tehostamiseksi Suomen tilanteen arvioinnissa toi selvästi esille sidokset markkinoiden vapauttamiseen ja kauppaan sekä kilpailupolitiikan edistämiseen (OECD 2003). OECD:n luomat periaatteet, joita on edelleen kehitetty vuoden 1997 sääätelyuudistuksen raportin pohjalta, painottavat 1) päätöksenteon läpinäkyvyyttä, 2) syrjimättömyyttä, 3) tarpeettoman kaupan rajoittamisen välttämistä, 4) kansainvälisen harmonisoinnin keinojen käyttämistä, 5) muiden maiden sääätelykäytäntöjen vastaavuuden tunnistamista ja 6) kilpailun lähtökohtien käyttöä. Kauppapolitiikassa nämä periaatteet on tunnistettu myös keskeisiksi markkinasuuntautuneelle ja kaupan ja investointien edistämisen kannalta edulliselle sääätelylle (OECD 2003).

Uudessa sääätelyuudistusten agendassa sääätelyn laadun tavoitteet ja mittarit nähdään olennaisena osana laajempaa kauppa- ja investointipolitiikkaan kohdentuvaa tavoitteenasettelua. ”Parempi sääätely” on sääätelyä, jonka ”paremmuus” mitataan yhä useammin ja vahvemmin kilpailukyvyyn edistämisen ja sidosryhmiin kohdentuvien vaikutusten kautta. Tämä painotus on yhdistynyt yleisempään tavoitteeseen vähentää julkisen vallan harjoittamaa sääätelyä. Säädöshankkeiden yhteiskunnallisen tarpeen arvioinnissa esimerkiksi harkitaan, edellyttääkö tavoitteiden saavuttaminen uutta lainsäädäntöä, ja tarkastellaan mahdollisuuksia itsesääntelyyn tai sääntelyyn yhdessä sidosryhmien kanssa (Tala ym. 2011). Kansanterveyden ja sosiaalipolitiikan tavoitteiden kannalta tilanne voi olla toinen, sillä kansanterveyden, terveyden suojelun, työturvallisuuden ja ympäristönsuojelun sääätely voi usein olla ristiriidassa yritysten (välittömien) etujen tai niiden itsesääntelyn kanssa.

Säätelyvaikutusten arviointi osana parempaa säätelyä ja Euroopan unionin agenda

Säätelyvaikutusten arviointi ja ympäristövaikutusten arviointi nousi jo varhain esille ympäristöpolitiikassa. Tässä tien avaajana toimi etenkin Yhdysvallat (ks. Hännisen ja Junnilan johdanto tässä kirjassa). Ympäristövaikutusten, sosiaalisten vaikutusten ja terveysvaikutusten arvioinnin tarpeen korostuksella pyrittiin aluksi nostamaan muita kuin taloudellisia näkökohtia poliittisen päätöksentekijöiden tietoisuuteen. Tämän vastapainoksi nousi pian Yhdysvalloista yritysvaikutusten ja säätelyvaikutusten arviointi, jossa painottuvat nimenomaan yrityksille aiheutuvat kustannukset ja taloudelliset vaikutukset.

Euroopan unionissa ympäristövaikutusten arviointia on pyritty edistämään jo pidempään. Mahdollisuus myös terveysvaikutusten arvioinnin edistämiseen avautui 1990-luvun lopulla (Koivusalo & Santalahti 1999a; 1999b). Terveysvaikutusten arvioinnin edistäminen on kuitenkin edennyt hitaasti. Sisämarkkinaosaston alla on kuitenkin samanaikaisesti edennyt laajempi säätelyn uudistamiseen kohdentuva prosessi. Siihen kuuluu myös toimia vaikutustenarvioinnin uudistamiseksi. Se pohjautuu Amsterdamin sopimuksessa olevaan vaikutusten arvioinnin painotukseen, joka nostettiin osaksi sisämarkkinapolitiikan parempaan säätelyyn kohdentuvia toimia (Smith ym. 2010a; 2010b). Myös vaikuttavuusarviointit eri alueilla yhdistettiin yhteiseksi integroiduksi vaikutustenarvioinniksi. Vaikutusten arvioinnista tuli samalla osa Euroopan unionin säätelyyn kohdentuvia toimia ja uudistuksia, jotka ovat kulkeneet Euroopan unionin ”hallintaan” kohdentuvien toimien ja näistä etenkin ”paremman” hallinnan toimien alla (Euroopan komissio 2001; 2005). Muiden vaikutusten arviointi on tällöin kuitenkin jäänyt taloudellisten ja yritysvaikutusten arvioinnin varjoon ja näille alisteisiksi.

Englantilaiset tutkijat (Smith ym. 2010a; 2010b) ovat osoittaneet tupakkayhtiöiden ja yritysten etujärjestöjen keskeisen roolin niin kutsutussa yritysvaikutusten arvioinnissa (*business impact assessment*) ja yritysvaikutusten arvioinnin painottumisessa osana säätelyvaikutusten arviointia ja integroitua vaikutustenarviointia Euroopan unionissa. Verrattuna Euroopan unionin toimiin ympäristö- ja terveysvaikutusten arvioinnin edistämiseksi 1990-luvulla, nopeat toimet vaikutustenarvioinnin edistämiseksi kertovat toisenlaisesta poliittisesta priorisoinnista. Tupakkateollisuus ja kemianteollisuus ovat jo käyttäneet vaikutustenarviointia haastamaan Euroopan unionin tupakoinnin vastaisia toimia (ks. Smith 2010a). Säätelyvaikutusten arviointiakin voidaan pitää teollisuuden ja yritysmaailman oppiretkenä ja ”kaappauksena”, jossa vaikutusten arviointi on asetettu palvelemaan ensisijaisesti teollisuuden ja yritysmaailman etuja.

Järkevä säätely (*smart regulation*, suomenkielisinä termeinä on käytetty myös älykästä säätelyä tai viisasta säätelyä) on tullut Euroopan unionin asialistalle paremman säätelyn seuraajana. Järkevä säätely yhdistetään useimmiten Neil Cunninghamin ja Peter Graboskyn teokseen järkevästä säätelystä ympäristöpolitiikassa (Cunningham & Grabosky 1998). Sen tavoitteena on hakea lainsäädännöllisten toimien

vaihtoehtoja sekä korostaa säätelyn vähäisyyteen liittyviä ”hyveitä”. Tavoitteena on myös etsiä uusia ”innovatiivisia” keinoja käyttää julkisen sektorin sijaan säätelyssä niin kaupallisia kuin ei-kaupallisia yksityisen sektorin toimijoita. Näin resursseja on katsottu vapautuvan muihin säätelyn kannalta keskeisiin toimiin hyödyntämällä niin kutsuttuja win-win-mahdollisuuksia. Tavoitteena on mitenkään muuten velvoittamatta auttaa markkinoita oikealle tielle ja taloudellisten kannustimien avustamana avittaa (”nudge”) niitä muutenkin oikeaan suuntaan (Cunningham & Sinclair 1998; Cunningham & Grabosky 1998).

Järkevä säätely ei ole tulos Euroopan unionin omasta innovaatiosta ongelmien ratkaisemiseksi, vaan se soveltaa osaltaan Pohjois-Amerikan politiikassa jo luodan ”järkevä säätely” (”smart regulation”) oppeja. ”Järkevä säätely” esiinmarssi Kanadassa on tärkeä esimerkiksi nyt neuvoteltavan investointisopimuksen ja sen alla neuvoteltavan säätelyn harmonisaatioon kohdentuvan yhteistyön vuoksi. Järkevä säätely on keskeinen osa Euroopan unionin politiikkaa myös EU 2020 -strategian kautta, joka katsoo sen edesauttavan kilpailukykyä vähentämällä yritysten hallinnollista taakkaa sekä ”yksinkertaistamalla” ja ”parantamalla” säätelyn laatua. Siinä missä paremman säätelyn toimet ovat painottaneet säätelyn määrän vähentämistä, älykäs säätely painottaa laatua ja alistaa arvioinnin kohteeksi lainsäädännöllisen prosessin kokonaisuutena. Komission toimeksiannon mukaisesti

”[j]ärkevä säätely tarkoitus on suunnitella ja antaa lainsäädäntöä, jossa kunnioitetaan toissijaisuuden ja suhteellisuuden periaatteita ja jonka laatu on mahdollisimman korkea[8]. Tämän on koskettava koko poliittista prosessia lain suunnittelemisesta sen tarkistamiseen asti. Komission panostus vaikutustenarviointiin maksaa itsensä takaisin uuden lainsäädännön laadun paranemisena. Koska voimassa olevasta lainsäädännöstä saadaan eniten etuja ja se aiheuttaa eniten kuluja, sitä on myös pyrittävä hallinnoimaan järjestelmällisemmin. Järkevässä säätelyssä annetaan sen vuoksi voimassa olevan lainsäädännön toiminnan ja vaikuttavuuden arvioinnille suurempi merkitys kuin ennen.” (Euroopan komissio 2011)

Euroopan unionin kannalta säätelyvaikutusten arviointi mahdollistaa puuttumisen myös olemassa olevan lainsäädännön vaikutuksiin. Poliitiikan kannalta tämä merkitsee nykyisten toimien valossa todennäköisemmin siirtymää kohti vaikutustenarviointia, joka painottaa yrityksille aiheutuvia kustannuksia ja kilpailukykyä.

Analyysi paremman säätelyn toimintaohjelman toimeenpanosta toi esille (Tala ym. 2011), että hallituksen esityksissä arvioidaan yhä useammin ehdotettujen lakiuudistusten tulevia vaikutuksia. Yritysvaikutusten arviointi on lisääntynyt erityisen nopeasti, ja sen edistämiseen on julkisen vallan lisäksi panostanut myös elinkeinoelämä. Analyysin mukaan Suomessa arvioitiin eniten vaikutuksia julkiseen talouteen ja kansantalouteen. Sen sijaan ei-taloudellisia vaikutuksia arvioitiin harvoin. Yli puolet hallituksen esityksistä ei sisältänyt minkäänlaista arviota lakiuudistuksen vaikutuksesta kotitalouksien ja kansalaisten asemaan, työelämään ja työllisyyteen, kansanterveyteen, sukupuolten tasa-arvoon tai kansanryhmien yhdenvertaisuuteen.

Johtopäätökset

Säätelyvaikutusten arviointi ei tapahdu poliittisessa tyhjiössä. Kansallisen säätelyn lähtökohtien ja keinojen uudistaminen on usein sidoksissa ylikansallisiin toimijoihin ja prosesseihin, vaikka politiikkaa tehtäisiin kansallisesti. Säätelyn uudistamista ja vaikutustenarviointiin liittyviä tekijöitä ja politiikan kokonaisuutta on tarkasteltava samanaikaisesti kansallisella ja ylikansallisella tasolla, jolla keskeiset päätökset säätelypolitiikkaa ja säätelyn ”oikeuksia” määräävistä tekijöistä tehdään. Kansallisen säätelyn ylle asettunut ylikansallinen ”metasäätely” on usein kansallisella tasolla vaikeasti hahmotettavissa. Säädösten arvioinnin tavoitteiden ja perustan muutos osana ”paremman” ja ”järkevä” säätelyn hankkeita on myös vaikea hahmottaa ilman tarkempaa tietoa terminologian käytön ja ymmärtämisen muutoksista.

Sosiaali- ja terveystalouden kannalta olennaista on riittävän poliittisen liikumavaran säilyttäminen. Kauppa- ja investointisopimusten hallituksia sitovat lähtökohdat ja näiden yhdistäminen investoijien mahdollisuuksiin haastaa kansalliset säätelytoimet eivät edesauta tilannetta. Säätelyvaikutusten arviointi ei ole vain osa hallinnon kehittämisen projektia, vaan sitä tulee tarkastella myös suhteessa ylikansallisiin kauppa- ja investointisopimuksiin sekä näiden tavoitteisiin.

Säätelyvaikutusten arvioinnissa ei ole kyse globalisaation, innovaatioiden tai kasvun edellyttämistä väistämättömistä velvoitteista, vaan poliittisista päätöksistä siitä, mitä vapauksia ja velvoitteita halutaan säätelyn uudistamisen ja säätelyarvioinnin kautta edesauttaa ja rajata. Vaikutustenarvioinnin osalta vähimmäispanostus olisi edellyttää myös arviointia ja poliittista keskustelua siitä, miten ylikansallisella tasolla kauppa- ja investointipolitiikassa tehtävät sitoumukset vaikuttavat esimerkiksi sosiaali- ja terveystalouden tavoitteiden edellyttämän säätelyn lähtökohtiin, liikumavaraan ja toimeenpanoon.

Kirjallisuus

- Ahonen A (toim.) (2011) Viisas sääntely – toimivat markkinat. Kilpailukatsaus 2. Kilpailuviraston katsauksia 1/2011. Helsinki.
- BBC (2011) Philip Morris sues Australia over cigarette packaging. 21.11.2011. www.bbc.co.uk/news/world-asia-15815311 [Haettu 20.04.2012.]
- Cabinet Office (2011) Applying behavioural insight on health. London: Cabinet Office. www.cabinetoffice.gov.uk
- Cunningham N & Grabosky P with Sinclair D (1998) Smart regulation: designing environmental policy. Oxford: Clarendon.
- Cunningham N & Sinclair D (1009) Designing smart regulation. Paris: OECD. www.oecd.org
- Euroopan komissio (2001) European governance. A white paper. Euroopan komissio, Bryssel. 27.07.2001. KOM (2001) 428 final.
- Euroopan komissio (2005) Better regulation for growth and jobs in European Union. Euroopan komissio. Bryssel, 16.03.2005. KOM (2005) 97 final.
- Euroopan komissio (2007) Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union. Euroopan Komissio, Brysseli. COM (2007) 23 final.
- Euroopan komissio (2010b) Smart regulation in the European Union. European Commission, Brussels. 08.10.2010. COM (2010) 543 final.
- Euroopan komissio (2010a) Komission tiedon-

- anto. Tavoitteena kattava kansainvälisiä sijoituksia koskeva eurooppalainen politiikka. KOM (2010) 343 lop. Euroopan komissio, Bryssel. 07.07.2010.
- Euroopan Parlamentti (2011) Euroopan parlamentin päätöslauselma 6 huhtikuuta 2011 Euroopan Unionin kansainvälisestä sijoituspolitiikasta tulevaisuudessa. www.europarl.europa.eu
- Ewald F (1995) Vakuutusyhteiskunta. Teoksessa Eräsaari, Risto & Rahkonen, Keijo (toim.) Hyvinvointivaltion tragedia. Helsinki: Gaudeamus, 73–86.
- Ewald F (2004[1990]) Vakuutusyhteiskunnan synty. Teoksessa Hellsten K, Helne T. (2004) Vakuuttava sosiaalivakuutus? Helsinki: Kelan tutkimusosasto: 44–66.
- Graham J (2005) Smart regulation: Will the government's strategy work. Canadian Medical Journal 2005; 173 (12): 1469–1470.
- Hacker J (2004) Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States, American Political Science Review 98 (2)
- Hacker J (2006) The Great Risk Shift: The New Economic Insecurity – And What Can Be Done About It. New York: Oxford University Press.
- Hall D (2010) Challenges to Poland and Slovakia health policy decisions: use of investment treaties to claim compensation for reversal of privatisation/liberalisation policies. Greenwich: PSIRU
- Hiilamo H (2003) Tobacco industry strategy to undermine tobacco control in Finland. Tobacco control 2003;12:414–423 doi:10.1136/tc.12.4.414
- Knight FH (1921) Risk, uncertainty and profit. Boston Ma: Harpf, Schaffner ja Marx.
- Koivusalo M & Labonte R & Sinclair S (2011) The proposed EU–Canada trade agreement raises health concerns in both Canada and European Union. June 26, 2011. www.policyalternatives.ca
- Koivusalo M (2010) Common interests and the shaping of global pharmaceutical policies. Ethics & International Relations 2010;24;4:395–414.
- Koivusalo M & Santalahti P. (1999) Healthy public policies in Europe – Integrating health in other policies. Final Report. GASPP Occasional Papers 5. Helsinki: Stakes.
- Koivusalo M & Santalahti P (eds.) (1999) Healthy public policies in Europe – Integrating health in other policies. Seminar Proceedings. GASPP Occasional Papers 6. Helsinki: Stakes.
- Krapohl S (2007) Thalidomide, BSE, and the single market: an historical-institutionalist approach to regulatory regimes in the European Union. European Journal of Political Research 2007;46:25–46.
- Liukko J (2008) Francois Ewald, vakuutus ja solidaarisuuden liberaali kohtalo. Tiede & Edistys 2008: 33 (1), 27–49.
- Liukko J (2005) Hyvinvoinnin eetos ja henkivakuutus. Riskin, vastuun ja solidaarisuuden muodonmuutokset. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 2004:82. Helsinki: Kela.
- OECD (2010) Better regulation in Europe: Finland 2010. Paris: OECD.
- OECD (2003) Regulatory reform in Finland. The role of competition policy in regulatory reform in Finland. Paris:OECD.
- Pajukoski M (2009) Suojelu, markkinat ja politiikka – sääntely kansalaisen terveyden takeena. Teoksessa Koivusalo M, Ollila E, Alanko A (toim.) Kansalaisesta kuluttajaksi – markkinat ja muutos terveydenhuollossa. Helsinki: Gaudeamus.
- Smith KE & Fooks G & Collin J & Wishaar H & Mandal S & Gilmore A. (2010a) "Working the system"- British American Tobacco's Influence on the European Union Treaty and Its Implications for Policy: An analysis of Internal Tobacco Industry Documents. PlosMedicine 2010;7:e1000202.
- Smith KE & Fooks G & Collin J & Wishaar H & Gilmore AB (2010b) Is the increasing policy use of Impact Assessment in Europe likely to undermine efforts to achieve healthy public policy. J Epidemiol Community Health 2010;64:478–487.
- Tala J & Rantala K & Pakarinen A (2011) Parannan säätelyn kriittinen arviointi – tutkimushanke: kooste keskeisistä tutkimustuloksista. Verkkokatsauksia 21/2011. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Thaler and Sunstein (2008) Improving decisions about health, wealth and happiness. New Haven: Yale University Press.

Kuntapolitiikkaan vaikuttaminen

Kuntapolitiikka on toisaalta lainsäädännön ohjaamaa ja toisaalta inhimillistä toimintaa. Nämä molemmat ulottuvuudet on tunnistettava, kun halutaan vaikuttaa. Artikkeleissa luodaan katsaus kuntien päätöksentekoon, sen dynamiikkaan ja oikea-aikaiseen vaikuttamiseen sekä tarkastellaan viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden erilaisia rooleja ja niiden huomioon ottamista. Käytännössä päätöksentekoon vaikuttamista vaikeuttaa palveluiden tuottamisen hajautuminen eri tahoille.

Kunnilla on Suomessa hyvin vahva perustuslain suoma itsehallinto. Suuri osa kansalaisille tarjottavista peruspalveluista on kuntien vastuulla: niiden sisällöstä päätetään kunnissa ja ne rahoitetaan kuntien budjetista. Kunnan ei tarvitse itse tuottaa kaikkia palveluita, mutta sen on järjestettävä ne eli huolehdittava palvelujen saatavuudesta. Valtio maksaa osan palveluista valtionosuuksilla, mutta kunnat voivat itsenäisesti päättää, miten rahat käytetään.

Valtio kuitenkin ohjaa merkittävällä tavalla kuntien toimintaa. Keskeisimpiä ohjausmuotoja ovat normiohjaus, resurssiohjaus ja informaatio-ohjaus. Ohjauksen muodoiksi katsotaan usein myös valvonta sekä ohjelma- ja hankejohtaminen. Informaatio-ohjaukseen liitetään usein läheisenä käsitteenä tai suoraan synonyyminä tieto-ohjaus ja tiedolla ohjaaminen. Myös valvonta voidaan ymmärtää osaltaan ohjauskeinona. (Informaatio-ohjauksen toimivuus..., 2008.)

Valtion harjoittamaa ohjausta on kritisoitu kunnissa voimakkaasti. Kunnissa koetaan, että kuntien vastuita kasvatetaan ja sektoriministeriöiden ohjaus on keskenään koordinoimatonta. Tästä seuraa sisäänrakennettu jännite valtiovallan ja kuntakentän välillä – valtio säättää velvoitteista, muttei anna vastaavia resursseja niiden toteuttamiseen. Valtionhallinnossa on puolestaan koettu ohjauskeinojen riittämättömyyttä, koska kansalaisten saamat palvelut vaihtelevat paljon eri puolilla Suomea. Tämä aiheuttaa epätasa-arvoa ja oikeudenmukaisuuden ongelmia. (Stenvall & Syväjärvi 2006.)

Valtionhallinnon ohjauskeinojen heikko toimivuus on johtanut käytäntöihin, joiden mukaan yhä vaikeampia ja haastavampia ongelmia pyritään ratkaisemaan yhteistyöllä, kumppanuudella ja verkostomaisilla johtamistavoilla. Siten myös kunnat voidaan nähdä yhä enemmän valtion kumppaneina kuin ohjattavina toimijoina. (Nyholm 2011.)

Kuntien itsemääräämisoikeus antaa paljon tilaa päätöksentekoon vaikuttamiselle, mutta käytännössä sitä vaikeuttaa palveluiden tuottamisen hajautuminen eri ta-

hoille. Päätöksenteko on kasvotonta ja epäselvää erityisesti kuntayhtymissä. Näissä useimmiten isoissa organisaatioissa päätökset tehdään muodollisesti luottamushenkilöhallinnossa, joiden kokoonpano on sekä peruskuntien erilaisuuden että poliittisen kentän takia kuitenkin hyvin hajanainen. Niiden jäsenet kykenevät vain harvoin kyseenalaistamaan virkamiesvalmistelun ja tuottamaan sille vaihtoehtoja. Toisaalta luottamushenkilöt toimivat kuntayhtymissä itsenäisesti, eikä heidän tarvitse ottaa huomioon edustamansa kunnan kantaa.

Verrattain uutena ilmiönä ovat PARAS-lainsäädännön seurauksena syntyneet vähintään 20 000 asukkaan terveystaluita tuottavat yhteistoiminta-alueet. Niiden hallinnossa ja päätöksenteossa on paljon erilaisia muotoja. Näyttää myös siltä, että monet sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueet pitävät edelleen kiinni kuntakohtaisesta ajattelusta yhteistoiminnan sijasta, jolloin päätöksenteon kohdentuminenkin hakee vielä oikeaa osoitetta. (Heinämäki 2011.)

Kunnallisen päätöksenteon järjestelmä ja vaikuttamisen kanavia

Kunnallinen itsehallinto on mahdollistanut hyvin erilaiset päätöksenteon ja toiminnan rakenteet kuntiin. Kuntalain mukaan kunnissa tulee olla kunnanvaltuusto, kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta. Muun hallinnon kunta voi päättää itse. Tässä artikkelissa päätöksentekoa ei tarkastella rakenteena vaan enemmänkin toimintatavana. Tarkastelussa painottuvat kuntalaisvaikuttamisen näkökulmat, mutta samojen pelisääntöjen tunteminen on hyödyksi myös valtionhallinnolle ja kuntien sidosryhmille.

Ehdotuksia tai aloitteita voi aina tehdä, mutta vaikuttaminen on tehokkainta silloin, kun se on nivellettävissä luontevasti osaksi normaalia päätöksentekoa ja sen aikataulua. Esimerkkejä tästä ovat kuntien strategiatyö ja toiminta- ja taloussuunnitelmien valmistelu ja käsittely. Myös kuntavaalit ja niiden yhteydessä käytävä keskustelu on mahdollisuus tuoda esiin tärkeitä asioita.

Päätökset tehdään viranhaltijavalmistelun pohjalta. Poliittisen päätöksenteon roolia vähättelemättä on todettava, että valmistelun rooli on aivan keskeinen. Viime kädessä vastuu kunnan palveluista on valtuutetuilla, jotka hyväksyvät kunnan strategian ja budjetin. Tämä sisältää myös *palvelulupauksen* kuntalaisille: nämä palvelut kuuluvat julkisen palvelun piiriin tällä laatutasolla ja tällä tavoin tuotettuna, mutta jotkut muut palvelut on rajattu ulkopuolelle. Tarjottavien palvelujen sisältö ja laajuus siis on ja sen tulee olla mitä suurimmassa määrin poliittisen päätöksenteon kautta syntynyt linjaus.

Kunnissa on yhä enemmän alettu puhua strategisesta ja operatiivisesta johtamisesta. Toimivassa mallissa poliitikot päättävät strategisista linjoista ja tekevät ns. isot valinnat. Suomen kunnissa on yleistynyt käytäntö, jossa keskeiset strategiset linjaukset tehdään valtuustokauden ensimmäisen vuoden aikana. – Strategiaan sopimattomat tai sen ulkopuolelle jääneet asiat siirtyvät sivuraiteelle seuraavaksi neljäksi

vuodeksi. Strategian isot linjat avataan ainoastaan merkittävien toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten takia.

Kuntapolitiikassa tulisi määrittää selkeästi, mitkä kysymykset ovat strategisia, kuten esimerkiksi peruspalveluiden sisältö ja niiden tuottamiseen suunnattavat resurssit. Samoin on määriteltävä operatiivisen tason asiat, joiden hoitaminen on ammattityötä. Näin kuntalaiset ja sidosryhmät pystyvät paremmin osoittamaan palautteensa ja kehittämistoiveensa oikealle taholle.

Virkamiehet operatiivisina toimijoina määrittelevät toiminnan yksityiskohdat strategian mukaisiksi ja vastaavat linjausten toteuttamisesta. Virkamiesten tehtävä asiantuntijoina on valmistella päätöksentekoa ja antaa ehdotus, mitkä toimet tai palvelut ovat kaikista välttämättömmimpiä ja miten muita palveluita pitää priorisoida. Heidän keskeistä osaamistaan on esittää näkemyksensä poliittista päätöksentekoa tukevalla tavalla.

Työnjako luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välillä ei läheskään aina ole selvä, ja se vaikeuttaa myös päätöksentekoon vaikuttamista. Detaljit kiinnostavat poliitikkoja, koska ne kiinnostavat äänestäjiä ja toisaalta detaljeja on helpompi ymmärtää kuin isoja linjoja. Palvelulupauksen kaltaisen linjauksen sijaan keskitytään usein päättämään palvelun tuottamisen yksityiskohdista: millaiset tilat sosiaalikeskuksella on, onko lähettitoiminta kunnan omaa vai ulkoistettua toimintaa, mikä on terveysaseman aukioloaika. Vastuiden hämärtyminen vaikeuttaa myös päätöksentekoon vaikuttamista.

Kaikki päätökset tehdään virkamiesvalmistelun perusteella ja lainmukaisesti. Päätöksentekijöille (lautakunnille, hallitukselle, valtuustolle) asiat esittelee esittelijä, joka on yleensä johtava viranhaltija. Esittelyoikeudesta on päätetty kuntalaissa tai johtosäännöissä.

Esittelijällä on virkavastuu esityksistään. Esitettyjen faktojen täytyy pitää paikkansa, eikä niitä voi muokata omien toiveiden mukaisiksi. Aina tietyistä faktoista ei kuitenkaan seuraa samaa johtopäätöstä, joten arvot voivat vaikuttaa painotuksiin. Päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja avoimuutta lisää, jos valmistelun yhteydessä on tarkasteltu eri päätösvaihtoehtojen mahdollisia ja oletettuja vaikutuksia esimerkiksi palveluun ja sen käyttäjiin, talouteen, henkilöstöön ja asukkaisiin.

Vaikuttamisen kannalta voi olla myös hämmentävää se, että poliittiset päätöksentekijät ja viranhaltijat voivat olla asioista eri mieltä. Esimerkkinä Mediheli-toiminta, jota asiantuntijat eivät selvityksen mukaan pitäneet tärkeänä, mutta poliittiset päättäjät pitivät.

Päätöksenteossa poliittiset luottamushenkilöt voivat joko hyväksyä tai hylätä ehdotuksen tai palauttaa sen uudelleen valmisteluun. Muutoksia viranhaltijoiden esityksiin voidaan toki tehdä, mutta niistä poliittiset ryhmät neuvottelevat useimmiten etukäteen ja usein ne myös tarkistutetaan asiantuntijoilla. Käytännössä muutoksia tehdään hyvin harvoin. Taitava esittelijä ennakoi päätöksentekoeleimen kannat ja ottaa ne valmistelussa huomioon.

Esimerkki päätöksenteon roolituksesta

- ▶ Asiantuntija (esim. tutkija, valtionhallinto informaatio-ohjaajana tai järjestö yhteistyökumppanina):
 - ▶ Mikä toiminta on erityisen vaikuttavaa ja priorisoitavaa?
 - ▶ Miten se mitataan?
 - ▶ Mistä toimintatavasta tai palvelusta voidaan luopua?
- ▶ Virkamiesesittelijä (esim. sosiaali- ja terveysjohtaja):
 - ▶ Mihin meillä on resursseja?
 - ▶ Miten voimme toteuttaa asian käytännössä?
 - ▶ Mistä voimme luopua?
- ▶ Poliittinen toimielin (esim. valtuusto tai lautakunta):
 - ▶ Mitä, miten ja millä aikataululla toteutamme?
 - ▶ Miten toimintaa mitataan ja arvioidaan.

Kuntalaiset vaikuttavat päätöksentekoon ensisijaisesti äänestämällä neljän vuoden välein. Kuntapolitiikassa lautakunta- yms. luottamushenkilöpaikkoja on jaossa paljon ja niihin valitaan muitakin kuin valtuutettuja.

Aktiivisimmat kuntalaiset hakeutuvat vaikuttamaan tätä kautta. Toisaalta julkisuus ja arviot kuntalaisten toiveista vaikuttavat poliittisten päättäjien tekemiin valintoihin. Asukkaiden muodostamat ryhmät tai yhdistykset voivat tulla tapaamaan valtuustoryhmiä ajatustensa esittämiseksi. Sähköposti ja tekstiviestit ovat myös helpottaneet kuntalaisten yhteydenottoja poliitikkoihin. Myös poliitikkojen pitämät blogit kommentointimahdollisuuksineen ovat yleistyneet.

Kunnissa on myös ryhdytty miettimään paikallisdemokratian parempaa toteuttamista, erityisesti kun kuntakoon odotetaan kasvavan (Heinämäki 2011).

Kunnallisen päätöksenteon aikataulut

Kunnalliseen päätöksentekoon vaikuttamisessa on kalenterivuoden lisäksi tarkasteltava valtuustokauden neljää vuotta.

Kuntien strategiatyö käynnistyy viranhaltijavalmisteluna ja toimintaympäristön analyysinä useimmiten jo hyvissä ajoin kunnallisvaalivuonna. Uusien avausten suhteen tuo aika on parhaita vaikuttamisen aikaa.

Uusien valtuustojen linjaukset tehdään valtuustokauden ensimmäisenä vuonna ja asioiden valmisteluun on oltava riittävästi aikaa. Tavoitteiden ja linjausten muotoilun ohella on erittäin tärkeää sopia, miten tavoitteiden saavuttamista mitataan. Vaalikauden aikana noiden mittareiden tarkastelu ohjaa päätöksenteon olennaisiin kysymyksiin.

Varsin yleisesti tiedetään, että kunnat päättävät veroprosentistaan marraskuussa ja budjeteistaan marras-joulukuussa. Harvemmin kiinnitetään huomiota siihen, että todelliset linjaukset tehdään niin sanotun raamin asettamisen yhteydessä jo keväällä ja kesällä, viimeistään alkusyksystä. Seuraavan vuoden budjettiin ei kannata yrittää saada uusia asioita läpi enää syys-lokakuussa. Silloin kannattaa aloittaa sitä seuraavan vuoden suunnittelu.

Tilinpäätöksen yhteydessä tarkastuslautakunnan suorittama tavoitteiden saavuttamisen arviointi voi olla erittäin tärkeä vaihe vaikuttamisen kannalta.

Päätöksentekoa ohjaavat tekijät

Päätöksentekoon vaikuttavat monet asiat. Helpointa olisi väittää, että asiat päätehtään loogisesti harkiten rationaalisilla perusteluilla. Todellisuudessa päätökset syntyvät monen eri asian summana. Ymmärrettävinä vaikuttimina voidaan nähdä tavoitte pitää kunnan talous tasapainossa ja turvata palvelut. Toisaalta voi olla kyse kuntien imagokisasta ja tarpeesta pärjätä paremmin kuin naapurikunta. Poliittisten ryhmien välinen ja sisäinen valtataistelu voi joskus ohittaa kaiken muun. Ideologia voi estää aidon halun löytää toimiva ratkaisu.

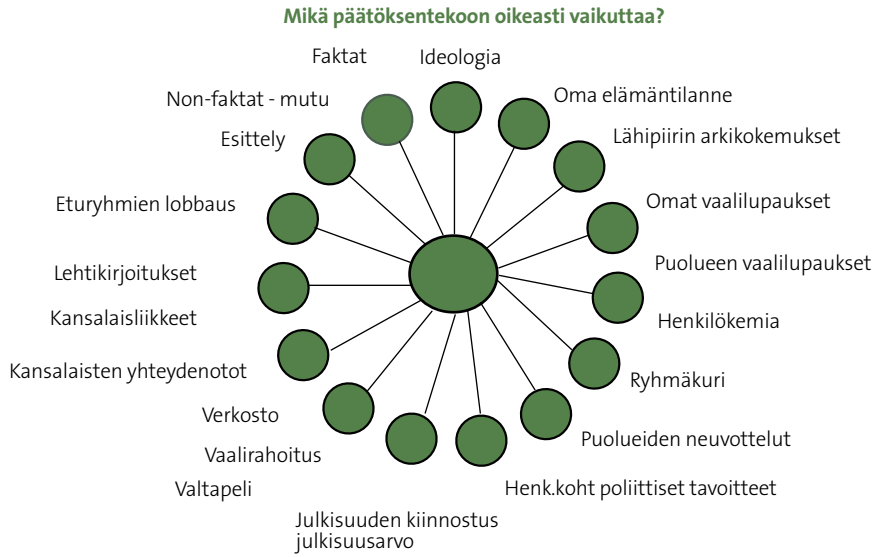
Sekä viranhaltijoiden että poliittisten päätöksentekijöiden ja heidän maailmansa tunteminen voi auttaa yhteisen kielen ja tehokkaiden perustelujen löytymistä (Heinämäki 2011).

Ihmiset tulevat mukaan kunnalliseen päätöksentekoon kovin monenlaisista taustoista. Monet nousevat vaaleissa omien taustaryhmiensä tuella. Näitä taustaryhmiä ovat muun muassa ammattijärjestöt ja ammattiyhdistysliike, yrityselämän etujärjestöt, kotiseutu- ja asukasyhdistykset, ylioppilaskunnat, vanhempainkerhot ja kouluaktiivit (tai muu palveluverkko), kansalaisjärjestöt (esim. liikuntajärjestöt, luonnonsuojelijat, potilasjärjestöt). Vaalitulokset suosii usein myös julkisuudessa esillä olleita, yhden asian liikkeen edustajia, jonkin asian ponnekkaita vastustajia tai poliittikosokujen jäseniä.

Kunnallisilla luottamushenkilöillä ja viranhaltijoilla on omat roolit ja oma asiantuntemus. Toimiessaan luottamustoimissa päätöksentekijöistä tulee usein myös josain määrin substanssin asiantuntijoita. Päätöksentekoon vaikuttamisessa pitää kuitenkin muistaa, että kyse on maallikkopäätäjistä, jotka edustavat kuntalaisia.

Aina päättäjältä ei pidä odottaa substanssin tuntemusta tai edes suurta intohimoa juuri käsiteltävään asiaan. Hän on saattanut ajautua politiikkaan vastustettuaan alueensa koulun sulkemista ja huomata parin vuoden päästä istuvansa lautakunnassa päättämässä ostopalvelupäiväkotien kilpailuttamisen kriteereistä.

Kuviossa 1 on esitetty joitakin vaikuttimia, jotka voivat, strategian ja faktojen lisäksi tai sijaan, ohjata päätöksentekoa.



Kuvio 1. Päätöksentekoon vaikuttavia asioita

Vaikuttaminen pähkinänkuoressa

Valtio

- ▶ Kunnat ovat toivoneet valtiolta eri ohjausmuotojen parempaa koordinoitua ja toisaalta parempaa vuorovaikutusta ja asioihin paneutumista myös kuntakentän kannalta.

Asiantuntijat ja tutkijat

- ▶ Asiantuntijoiden tulisi tiivistää tutkimustuloksensa ja uskaltaa esittää selkeitä johtopäätöksiä. Ainakaan luottamushenkilöillä ei ole mahdollisuutta käyttää kovin paljon aikaa laajojen selvitysten analysointiin.
- ▶ Näyttöön ja tutkittuun tietoon perustuvien toimintatapojen käyttöönottoa edistää, jos niiden tuottamaa tietoa on jalostettu maallikoille päätöksentekoon soveltuvaksi.
- ▶ Päätösten seuranta ja arviointia varten tarvitaan mitattavissa olevia indikaattoreita. Niiden kehittämisessä asiantuntijoiden panos on erityisen arvokasta.
- ▶ Vertailutieto on vaikuttavaa. Esimerkiksi THL:n kehittämän kunnan terveyden edistämisen aktiivisuutta kuvaavan TEA-viisarin (www.thl.fi) kaltainen työkalu sisältää vertailutietoa ja on käyttäjäkunnan tarpeisiin räätälöity tapa esittää isoja tilastoaineistoja.

Sidosryhmät ja kuntalaiset

- ▶ Kunnan päätöksenteon rakenne, aikataulut ja vastuut kannattaa selvittää. Monet asiat hoituvat helpoiten suorilla yhteydenotoilla viranhaltijoihin.
- ▶ Kunnan strategiatyötä kannattaa hyödyntää ja tuoda isot linjakysymykset esiin sen yhteydessä. Tätä helpottaa perehtyminen oman kunnan strategiaan.
- ▶ Julkisuutta ja mediaa kannattaa käyttää harkiten. Joskus ongelmien räikeä esiintuonti on tarpeen, mutta todennäköisesti parempaan tulokseen pääsee esittämällä ratkaisuvaihtoehtoja epäkohtiin. Syyttely johtaa sekä virkamieskunnan että poliittisten päätöksentekijöiden puolustautumiseen ja asiasta tulee helposti arvovaltakysymys.
- ▶ Puoluekannasta riippumatta kaikkia poliittisia päätöksentekijöitä tulee kohdella tasapuolisesti, jotta asiat eivät leimaudu yhden ryhmän ”keppihevoseksi”.

Kirjallisuus

- Informaatio-ohjauksen toimivuus sosiaali- ja terveydenhuollossa (2008) Tarkastusvaliokunnan mietintö 5/2008. Helsinki: Eduskunta.
- Stenvall, Jari & Syväjärvi, Antti (2006) Onks' tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä. Tutkimukset ja selvitykset 3/2006. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Nyholm, Inga (2011) Kunta–valtio-suhteen muodonmuutos. Linjakkaasta liitosta monimuotoisten mekanismien määrittämäksi kokonaisuudeksi. Teoksessa Haveri Arto, Stenvall Jari & Majoinen Kaija (toim.): Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Heinämäki, Liisa (2011) Yhteistoiminta-alueiden sosiaali- ja terveyspalvelut 2010. Järjestämisen, tuottamisen ja hallinnon kysymyksiä uusissa palvelurakenteissa. Raportti 41/2011. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- www.thl.fi/TEAvisari

II

Säädös- ja ohjelmapolitiikan vaikuttavuudesta

Vaikutusten arviointi ja säädös-politiikka

Perinteinen oikeustieteellinen tarkastelutapa lähtee siitä, että hyvä säädöspolitiikka on poliittisesti neutraalia. Säätelyn kehittämisen painotukset 2000-luvulla osoittavat, että säädöspolitiikkaan vaikuttavat kulloinkin vallalla olevat ideologiat ja ajattelutavat. Painopisteenä ovat lainsäädännölle vaihtoehtoinen säätely, yritysten kilpailukyky, yritysvaikutusten arviointi ja sidosryhmien säätelyyn osallistuminen. Artikkelissa tarkastellaan säädösehdotusten vaikutusten arviointia osana säädöspolitiikkaa, sen suhdetta kansalaisiin ja jokaiselle turvattuihin perusoikeuksiin.

Säätelyn kehittäminen toteutettiin 2000-luvulla Matti Vanhasen I ja II hallitusten (2003–2010) ns. paremman säätelyn toimintaohjelman kautta (VNK:n julkaisuja 8–10/2006). Sen yhteydessä tuotettu aineisto on erittäin laaja. Ohjelman osana Vanhasen I ja II hallitusten (2003–2010) toteuttaman Paremman säätelyn toimintaohjelman (VNK:n julkaisuja 8–10/2006) yhteydessä tuotettu aineisto on erittäin laaja (ks. www.om.fi). Sen osana Vanhasen toinen hallitus laati myös lainsäädäntösuunnitelman, johon valittiin 22 merkittäväksi katsottua lainvalmisteluhanketta. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos toteutti ohjelmaan liittyen Paremman säätelyn kriittinen arviointi -tutkimushankkeen (Tala ym. 2011). Toimintaohjelma on kansallinen sovellus Euroopan komission ja OECD:n ”Better Regulation” politiikasta (Suomea koskevat maa-arvioinnit 2003 ja 2010). Paremman säätelyn toimintaohjelman mukaan parempi säätely tarkoittaa lainsäädännön laadun parantamista, johon liittyy lainsäätämisen vaihtoehtoisten keinojen harkinta, vaikutusten ja vaihtoehtoisten säätelyratkaisujen arviointi, sidosryhmien osallistumisen ja vaikutusmahdollisuuksien lisääminen ja vireillä olevista lainsäädäntöhankkeista ja niiden vaikutuksista tiedottaminen (mt.)

1980-luvulla lainsäädännön laadun parantamiseen tähtäviä kehittämishankkeita tarkasteltiin lähinnä yhteiskunnallisen suunnittelun välineinä, joita pidettiin sekä ideologisesti että poliittisesti neutraaleina. 1990-luvulta alkaen käsitys neutraalisuudesta on muuttunut. (Ervasti 2007, 30.) Miten paremman säätelyn tehtävä nähdään, riippuu näkökulmasta ja tarkastelijan intresseistä. Jääskisen mukaan lähestymistapoja on kolme. Niistä ensimmäistä edustaa konservatiivinen lakiprofessionaalisuus, jossa lainsäädännön laadun parantamisessa on kyse oikeuskulttuurista, sen traditiosta ja tekniikoista. Laatu parannetaan korjaamalla juridis-tekniisiä puutteita, kuten huonoa kieltä, säätelyn systematiikkaan liittyviä puutteita ja oikeusjärjes-

telmän kokonaistarkastelun puutteesta johtuvia ongelmia. Parantaminen on juristin tehtävä, lainsäätämisen siihen erikoistuneen juridisen elimen tehtävä. (Jääskinen 2009, 32–33.)

Toista ideologiaa voidaan kutsua liberaaliksi, ja se jakautuu traditionaaliseen ja 1970-luvulta alkaneeseen neoliberaaliin vaiheeseen. Lähestymistavalle tyypillistä on lailla sääntelyn toissijaisuus: parempi sääntely on yhtä kuin vähemmän sääntelyä. Toiminnan painopisteet asettuvat hallinnollisen taakan vähentämiseen, vanhentuneiden säännösten kumoamiseen ja tarpeettoman sääntelyn estämiseen. Kolmas vaihtoehto on konstruktiivinen rationalismi, jota edustavat tyypillisesti keskusta tai maltillinen vasemmisto. Sen mukaan lainsäädännön tarkoitus on tukea haluttuja sosiaalisia päämääriä ja toimintoja, jotka rajoittamisen ja häirinnän sijaan ovat mahdollistavia ja tukevia. (mt.)

Se, että erilaiset lähestymistavat johtavat erilaisiin johtopäätöksiin ja policy-suosituksiin, on tullut aikaisempaa näkyvämmäksi. Kun konstruktiivinen rationalismi haastoi Suomessa konservatiivisen lakiprofessionalismin 1960- ja 1970-luvuilla, neoliberalistinen suuntaus on tullut yhä tärkeämmäksi kahden viimeisen vuosikymmenen aikana. (mt.) Jo 1990-luvulla alettiin korostaa lakien vaikutusten tuntemista, eri tahojen kuulemista, sääntelyn vaihtoehtoja ja uudistusten toimeenpanoa. 2000-luvun kehittämiskeskustelua ovat hallinneet sääntelyn kansainvälistymisen ohella taloudellinen tehokkuus sekä kilpailukyvyyn ja yritystoiminnan tukeminen. Niiden toteutumisen on katsottu edellyttävän sääntelyn määrän vähentämistä, yritysten hallinnollisen taakan ja sääntelystä aiheutuvien kustannusten vähentämistä ja vaikutusarviointimenetelmien kehittämistä. (Ervasti 2007, 30–31.)

Kaikki edellä kuvatut lähestymistavat sisältyvät 2000-luvun parempaan sääntelyyn (Jääskinen 2011, 33). Vanhasen hallituksen Paremmän sääntelyn toimintaohjelmassa ja siihen liittyvässä lainsäädäntösuunnitelmassa yhdistyvät sisällöllis-poliittinen näkemys oikeusjärjestyksen kehittämistä ja parempaan säädösvalmistelun pyrkivä säädöspoliittinen näkemys (Ervasti 2007, 26). Neoliberalismin äänenpainot ovat kuultavissa erityisesti ohjelmaan sisältyneen yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen ja yritysvaikutusten arvioinnin vahvassa esillä olossa. Sen osana valtioneuvosto hyväksyi muun muassa Kansallisen toimintaohjelman yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseksi vuosille 2009–2012 vuonna 2009 (ks. www.tem.fi). Yritystoiminnan tuki näkyy myös OECD:n (2010) paremman sääntelyn suositusten perusteella käynnistettäväksi esitetyissä tai jo toteutetuissa toimenpiteissä (esim. 4.1, 4.6 ja 5.1). Toimintasuunnitelmasta sääntelyn vaihtoehtojen käytön edistämiseksi ilmenee muun muassa, että Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos on tehnyt viisi selvitystä elinkeinoelämän itse- ja yhteissääntelyjärjestelmistä vuosina 2007–2010 (OM, Julkaisuja 33/2011).

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman (22.6.2011) mukaan Paremmän sääntelyn toimintaohjelmaa jatketaan muun muassa sääntelyvaihtoehtojen ja vaikuttavuuden arviointia tehostamalla. Erityistä huomiota kiinnitetään sen mukaan vaihtoehtojen sääntelytapojen lisäämiseen. Yritysvaikutusarviointien seurantatyö-

ryhmän loppuraportti (TEM 19/2011) lähtee siitä, että niiden arvioinnin parantamista jatketaan. Vastuu työn jatkumisesta on asetettu työ- ja elinkeinoministeriölle.

Vaikutusten arviointi 2000-luvun säädöspolitiikassa

Kaikki lainvalmistelussa ja hallituksen esityksissä huomioitavaksi tulevat ohjeet, joita on käsitelty artikkelissa, on annettu ennen Paremmän sääntelyn toimintaohjelman antamista tai sen ulkopuolella (Lainlaatijan opas, OM 1996; Hallituksen esityksen laatimisohteet HELO 2004:4; Lainlaatijan perustuslakiopas 2006:11). HELO-ohje jakaa säädösehdotusten vaikutukset taloudellisiin ja viranomaisten toimintaan kohdistuviin, ympäristövaikutuksiin sekä yhteiskunnallisiin vaikutuksiin. Niihin liittyvät erilliset ohjeet oli annettu taloudellisten (1998) ja ympäristövaikutusten (1998), yritysvaikutusten (1999) ja aluekehitysvaikutusten arvioimisesta (2004). Sosiaaliset vaikutukset sisältyivät luettelonomaisina HELO-ohjeen yhteiskunnallisiin vaikutuksiin. Ihmisten elämään ja kansalaisiin kohdistuvia vaikutuksia oli esitetty arvioitavaksi yksityiskohtaisemmin aluekehitysvaikutusten arvioinnista annetussa ohjeessa. Myös sukupuolivaikutusten arvioimiseksi oli annettu sosiaali- ja terveysministeriön ns. Suvaopas 16.4.2003.

Paremmän sääntelyn toimintaohjelman yhteydessä annettiin uudet ohjeet säädösehdotusten vaikutusten arvioimiseksi (OM, Julkaisu 2007:6). Nimensä mukaisesti arvioinnissa on kysymys sääntelyn vaikutusten ennakkollisesta arvioinnista. Ohjeet korvasivat edellä käsitellyt aikaisemmat ohjeet taloudellisten, ympäristövaikutusten, yritysvaikutusten ja aluekehitysvaikutusten arvioinnista. Uusissa ohjeissa korostetaan vaikutusarvioinnin merkitystä osana lainsäädännön valmistelua ja sen eri vaiheita. Myös intressiryhmien kuulemisesta annettiin uudet oikeusministeriön ohjeet (OM, Selvityksiä ja ohjeita 18/2010). Sosiaali- ja terveysministeriö on samoin antanut uudet erilliset ohjeet sukupuolivaikutusten arvioinnista (STM:n julkaisuja 2007:25).

Vaikka vaikutusarvioinnin alueet säilyivät aikaisempaa vastaavina, 2000-luvun kehittämisen ideologiat näkyvät ohjeen painotuksissa. Kaikkia arviointeja koskevan yleisen osan jälkeen taloudellisten vaikutusten arviointia on käsitelty ohjeessa 10 sivun verran, mikä on sivumäärältään saman verran kuin muiden yhteiskunnallisten vaikutusten arviointia yhteensä. Muiden yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi kattaa ohjeen mukaan kaikki kansalaisten ja eri väestöryhmien asemaan ja hyvinvointiin kohdistuvat vaikutukset. Niihin sisältyy perusoikeuksien, sosiaali- ja terveysvaikutusten, yhdenvertaisuutta ja syrjimättömyyttä koskevien vaikutusten, lapsiin kohdistuvien vaikutusten ja sukupuolivaikutusten lisäksi työllisyyttä ja työelämää, rikosten torjuntaa ja turvallisuutta, aluekehitystä ja tietoyhteiskuntaa koskevien vaikutusten arviointi. Kuten arvioitavien teemojen ja niitä koskevien sivujen määrästä voi päätellä, ”muiden yhteiskunnallisten vaikutusten” arviointi puhumattakaan niiden yksit-

täisistä osa-alueista, ei ole vaikutusarvioinnissa taloudellisten vaikutusten arviointia vastaavalla tavalla vaikutusarvioinnin fokuksessa.

Yleistäen voisi sanoa, että kansalaisten elämää läheltä sivuavat asiat jäävät vaikutusarviointien osalta varsin vähäiselle huomiolle sukupuolivaikutuksia lukuun ottamatta. Kotitalouksien asemaa koskevien vaikutusten arviointia on käsitelty taloudellisissa vaikutuksissa yhden sivun verran. Painopiste on kotitalouksien käyttäytymisen vaikutusten arvioinnissa, perusoikeuksien toteutuminen ja ihmisten erilaiseen taloudelliseen asemaan liittyvien kysymysten arviointi jäävät viittausten varaan.

Vaikutusten arviointia vuoden 2009 hallituksen esityksissä koskeva tutkimus osoittaa, että eniten arviointeja tehdään niillä alueilla, jotka ovat näkyvimmin esillä annetuissa ohjeissa tai joilla kehittämiseen on erityisesti panostettu. Eniten esityksissä arvioitiin julkiseen talouteen ja kansantalouteen kohdistuvia vaikutuksia (59 %), toiseksi eniten viranomaisvaikutuksia (55 %) ja kolmanneksi eniten yritysvaikutuksia (39 %). Viimeksi mainittujen tekeminen oli kasvanut vuosina 1994–2009 peräti 26 prosenttia. Keskeinen tulos on muiden kuin taloudellisten vaikutusten vähäinen arviointi. Yli puolessa esityksistä ei ollut arvioitu yksilöön kohdistuvia vaikutuksia lainkaan. Kotitalouksien asemaan kohdistuvia vaikutuksia oli arvioitu vain 19 prosentissa esityksistä. Vähiten yksilövaikutuksia arvioitiin valtiovarainministeriössä. Sosiaali- ja terveysvaikutuksia oli arvioitu vain kahdeksassa prosentissa esityksistä. STM:n hallinnonalalla valmistelluissa omissakin hallituksen esityksissä sosiaali- ja terveysvaikutusten arvio oli tehty vain noin 20 prosentissa. (Pakarinen ym. 2010, 67–68, 54–55.)

Poliittisen päätöksenteon merkitys ja valikoivuus säädöspolitiikassa näkyy erityisesti annettujen ohjeiden ja etenkin vaikutusarvioinnin suhteessa perusoikeuksiin. Perusoikeusuudistus toteutettiin 1990-luvun puolivälissä (969/1995), ja uusi perustuslaki (731/1999), johon perusoikeudet kirjattiin aikaisemman sääntelyn mukaisina, tuli voimaan 1.3.2000. Kaikki OM:n lainvalmisteluprosessista antamat ohjeet on annettu perusoikeus- ja perustuslakiuudistuksen jälkeen. Vaikka keskeinen uudistus oli sisällöllisten TSS-oikeuksien (taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet) kirjaaminen perustuslakiin, se ei näy lainvalmisteluun liittyvässä ohjeistuksessa.

Lainlaatijan perustuslakioppaassa (OM, Julkaisuja 2006:11) keskeistä on lain säätämisenjärjestykseen vaikuttavan perustuslainmukaisuuden ennakointi. Painopiste on perusoikeuksien rajoittamisen edellytyksissä, toisin sanoen siinä, mikä on lainsäädännön minimisisältö, jotta sillä ei loukata perusoikeuksia ja joka on esikysymys sille, voidaanko laki antaa tavallisena lakina vai tulisiko se käsitellä perustuslainsäätämisenjärjestyksessä. Sen sijaan se, miten varmistetaan, että lakiehdotus toteuttaa PeL 22 §:n mukaista julkisen vallan velvollisuutta perusoikeuksien toteutumiseen tai edistää kansalaisten perusoikeuksia, ei pohdinnoissa ole ollut esillä.

Sekä aikaisempaan hallitusmuotoon sisältyneet ”vanhat” perusoikeudet että uudemmat vasta vuonna 1995 hallitusmuotoon kirjatut TSS-oikeudet sisältyvät perustuslain 2 luvun 6–23 pykäliin. Oppaassa mainitaan luettelonomaisesti niistä vain muutama (yksityiselämän suoja 10 §, oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin 17 §, oike-

us sosiaaliturvaan 19 §, oikeudenmukainen oikeudenkäynti 21 §). Poikkeuksena ovat yhdenvertaisuus (6 §) ja oikeus työhön ja elinkeinonvapauteen (18 §), joita jossakin määrin avataan. Perusoikeudet myös mainitaan kotitalouksien taloudellisen aseman, kansalaisten aseman ja kansalaisyhteiskunnan toimintaan kohdistuvien vaikutusten arvioinnin yhteydessä. Vaikutusten arvioinnin oppaan lopussa on ”vaikutusten tunnistamisen tarkistuslista”, joka sisältää muissa yhteiskunnallisissa vaikutuksissa yksittäisen kysymyksen: ”Onko ehdotuksella vaikutuksia perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumiseen?”. Pelkkä kysymys vaikutuksista ei tue lainlaatijaa siihen suuntaan, että lakiehdotusten vaikutuksia tarkasteltaisiin suhteessa perusoikeuksiin.

Johtopäätöksiä

Säädösvalmistelun laadun parantamista koskeva puhe sisältää yleensä myös poliittisen ulottuvuuden. 2000-luvun säädösvalmistelun hankkeissa näkyvät kaikki parempaan sääntelyyn liitetyt lähestymistavat. Näkyvimpänä on kuitenkin noussut esiin lainsäädännölle vaihtoehtoisia sääntelyä, hallinnollisen taakan vähentämistä, kilpailukykyä ja yritysvaikutusten arviointia ja sidosryhmien sääntelyyn osallistumista korostava neoliberaalistinen paremman sääntelyn suuntaus. Osaksi tämä on ollut seurausta kansallisvaltion ulkopuolelta tulevista vaikutteista, kuten EU:n ja OECD:n lainsäädäntöpoliittisista linjauksista. Osaksi valinnat näyttävät olevan kansallisia. Hämmästyttävänä voidaan pitää esimerkiksi sitä, ettei taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien kirjaamisella Suomen perustuslakiin näytä olleen säädöspoliittisia vaikutuksia 2000-luvun lainvalmistelun kehittämisessä. Perustellusti voidaan kysyä, eikö perusoikeusuudistus ollut kansalaisten oikeuksien ja julkisen vallan velvollisuuksien kannalta sen suuruusluokan uudistus, että myös perusoikeuksien kunnioittamis-, suojaamis- ja toteuttamisvelvollisuudesta olisi tullut tai tulisi laatia erityinen opas lainsäätäjälle tai jopa käynnistää erillinen sitä koskeva kehittämishanke.

Osa hallituksen esityksistä valmistellaan hallitusohjelman tai siihen sisältyvän lainsäädäntösuunnitelman perusteella. Hallituksen esityksissä viitataan myös aiempaa useammin hallitusohjelmaan. Hallitusohjelmien laajentumista ja niiden sitovuuden lisääntymistä on pidetty yhtäältä haitallisena siksi, että ne voivat vaikeuttaa ”ideaalia” lainvalmistelua (Tala ym. 2011, 1). Näkemyksessä voi nähdä konservatiivisen lakiprofessionalismin piirteitä. Toisaalta vahvan poliittisen ohjauksen ohella myös vahva hallinnollinen ohjaus rajoittaa lainvalmistelua. Esimerkiksi heikkojen sidosryhmien näkemykset voivat tulla ohitetuiksi. OECD:n Suomea koskevassa maaraportissa (2010) oltiin huolissaan asemansa vakiinnuttaneiden sidosryhmien vaikutusvallasta ja samalla siitä, että tärkeitä näkemyksiä jää kokonaan huomioon ottamatta. Keskeisten etujärjestöjen lainvalmisteluun vaikuttamismahdollisuuksista tehdyssä tutkimuksessa tärkeimmiksi vaikuttamisen paikoiksi nähtiin varhaisimmat lainvalmisteluvaiheet. Jo työryhmätyöskentelyvaiheessa monet keskeiset lakiuudistuksen kohdat on saatettu lyödä lukkoon. (Pakarinen 2011, 33.) Tutkimuksessa mukana

olleet järjestöt edustivat juuri niitä tahoja, joiden ”liiasta” vaikutusvallasta OECD:n raportissa ollaan huolissaan. Jos jo etujärjestöt kokevat vaikuttamismahdollisuudet lainvalmistelun alkuvaiheiden jälkeen heikoiksi, miten heikkoja intressejä edustavat kansalaiset, voivat saada äänensä kuulluiksi lainvalmistelussa?

Hallituksen esitykseen kirjattu lain vaikutusten ennakkollinen arviointi oikeusministeriön ohjeeseen sisältyviltä eri alueilta on usein enintään muutaman virkkeen pituinen. Tämä näkyy esimerkiksi vaikutusten arvioinneista käytetyissä esimerkeissä Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksessa (Pakarinen ym. 2009, 44–64). Hallituksen esitysten perusteella tästä poikkeus ovat taloudelliset vaikutukset, joita arvioidaan perusteellisemmin. Esimerkiksi valiokuntien näkemyksissä lainvalmistelun laadusta niitäkin pidettiin riittämättöminä. (Ahtonen ym. 2011, 97–100.) Paremman sääntelyn toimintaohjelman seurantaan asetettu Paremman sääntelyn neuvottelukunta katsoi vaikutusten arvioinnissa olevan tutkimuksen näkökulmasta kaksi keskeistä ongelmaa: yhtäältä olemassa olevaa tutkimustietoa ei käytetä ja toisaalta tutkimustietoa käytetään myös yksipuolisesti (Näkökulmia parempaan sääntelyyn..., 2011, 17–18). Kuten hallituksen esityksen laatimisoheje HELO osoittaa, mahdollisista ulkopuolisista vaikutusarvioinneista ei ole tarkoitettukaan kirjattavaksi esitykseen tiivistelmiä enempää. Arviointien merkitys tiedon lähteenä jää kuitenkin vähäiseksi, ellei esitykseen kirjatun tiedon taustalla ole sekä kattavuudeltaan että laadultaan kriittistä tarkastelua sisältävää selvitystä. Mitä korkeampitasoinen selvitys on, sitä vaikeampaa sitä on käyttää yksipuolisesti, vaikka ongelma ei lienekään lainsäädäntöprosessin poliittisesta luonteesta johtuen kovin helposti ratkaistavissa.

Paremman sääntelyn neuvottelukunnan mukaan vaikutusten arviointi on tutkimuslaitosten kannalta osin rahoituskysymys. Tilaa tuottajamalli ei kuitenkaan ole paras mahdollinen ratkaisu. (Mt., 18.) Jokaisessa uudessa lainsäädäntöhankkeessa tai isommissa muutoshankkeissa tarvitaan vähintään EU-maita koskevaa oikeusvertailua mukaan lukien kansallinen sääntely. Tämä tiedon tarve kattaa lähes kaiken toiminnan, josta ylipäätään on lainsäädäntöä. Poliitiikan vaikuttavuuden tutkimus edellyttää myös lainvalmistelun ja lainsäätämisen prosessin tutkimusta, joka Suomessa on ollut vähäistä. (Vrt. Niemivuo 2002.) Voisi olettaa, että ne kiinnostavat tutkimuslaitoksia ja yliopistoja myös ilman erillisrahoitusta.

Kansalaisten intressit ovat lainsäädännön valmistelussa ns. heikkoja intressejä, joilla on säädösprosessissa harvoin puolestapuhujia. Tämä ja perusoikeusnäkökulman heikkous lainvalmisteluprosessissa ennen eduskuntakäsittelyä, asettavat erityistä painoa lakien käsittelylle eduskunnassa. Kansalaisten kannalta sekä poliittisen prosessin että lain vaikutusten jälkikäteen arviointi on sitä merkityksellisempää, mitä enemmän säädöspoliittiset tavoitteet liitetään usein vahvimpien ja äänekkäimpien intressiryhmien kautta muotoutuviin poliittisiin tavoitteisiin.

Kirjallisuus

- Ervasti, Kaijus (2007) Hallituksen lainsäädäntösuunnitelman strateginen osa: Säädös-politiikan yhteys hallituspolitiikkaan. Teoksessa Tala, Jyrki (toim.) (2007) Kohti laadukasta lainsäädäntöstrategiaa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisu- ja 228. Helsinki.
- Hallituksen esitysten laatimisohteet (HELO). Oikeusministeriön julkaisu ja 2004:4. Helsinki.
- Jääskinen, Niilo (2009) Better Regulation Programs: Some Critical Remarks. In Tala, Jyrki & Pakarinen, Auri (eds.): Changing Forms of Legal and Non-Legal Institutions and New Challenges for the Legislator – International Conference on Legislative Studies in Helsinki 2008. Research Communications 97. Helsinki: National Research Institute of Legal Policy.
- Kuuleminen säädösvalmistelussa (2010) Ohteet. Selvityksiä ja ohteita 18/2010. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Lainlaatijan opas (1996) Helsinki: Oikeusministeriö.
- Lainlaatijan perustuslakiopas. Julkaisu 2006:11. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Niemivuo, Matti (2002) Kansallinen lainvalmistelu. Helsinki: Talentum.
- Näkökulmia parempaan säätelyyn. Parempaan säätelyn neuvottelukunnan loppuraportti. Oikeusministeriön julkaisu 33/2011. Helsinki.
- OECD (2010) Better Regulation in Europe. Finland.
- Säädösehdotusten vaikutusten arviointi (2007) Ohteet. Julkaisu 2007:6. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Pakarinen, Auri (2011) Lainvalmistelu vuorovaikutuksena. Analyysi keskeisten etujärjestöjen näkemyksistä lainvalmisteluun osallistumiseen. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 253. Helsinki.
- Pakarinen, Auri & Tala, Jyrki & Hämynen, Laura (2010) Vaikutusten arviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 104.
- Prosessimallilla laatua lainsäädäntöön. Selvityksiä ja ohteita 39/2011. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma 22.6.2011.
- Rantala, Kati (2011) Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 255. Helsinki.
- Tala, Jyrki & Rantala, Kati & Pakarinen, Auri (2011) Parempaan säätelyyn kriittinen arviointi tutkimushanke: kooste keskeisistä tutkimustuloksista. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Verkkokatsauksia 21/2011. Helsinki.

Vaikutusarviointi lakiehdotuksen valmistelussa ja eduskuntakäsittelyssä

Säädösvalmistelu ja hallituksen esitysten käsittely ovat luonteeltaan arviointiprosesseja. Arvioinnin yhtenäisyys pohjautuu lainsäädännössä määriteltyyn menettelylliseen kehikkoon, jonka perusteet ovat perustuslaissa. Ex ante- tai ex post -arviointi sisältyy lakiehdotuksen valmisteluun vain harvoin. Artikkelissa tarkastellaan sekä lainsäädäntötyötä arviointiprosessina että tutkimuksellisin kriteerein tuotettujen ex ante- ja ex post -arviointien suhdetta tähän prosessiin ja hallituksen esitykseen kirjattaviin esityksen vaikutuksiin.

Säädösvalmistelu on useimmiten laaja ja pitkäkestoinen prosessi, joka jakaantuu esi-, perus- ja jatkovalmisteluun. Usein taustalla on myös esiselvittelyvaihe. Prosessin eri vaiheissa tehtävän arvion perusteella päätetään, jatketaanko ehdotuksen valmistelua ja jos jatketaan, mihin suuntaan ja miten. Valmistelu päättyy viimeistelyvaiheen jälkeen valtioneuvoston päätökseen hallituksen esityksen antamisesta eduskunnalle. Prosessi jatkuu hallituksen esityksen käsittelynä, jossa eduskunta päättää tekemänsä arvion perusteella lain lopullisesta sisällöstä. (Prosessimallilla laatu..., 2011, 14.)

Vaikutusten arvioinnilla on lakiehdotuksen ja sen käsittelyn yhteydessä erityinen merkitys, jolta ei edellytetä tieteellisen tutkimuksen tasoa. Vaikutusarviointi tarkoittaa hallituksen esitykseen kirjattavia esityksen tulevia (*ex ante*) vaikutuksia, jotka on lyhyesti selostettava esityksessä. Vaikutusten kuvaamisessa tulee noudattaa hallituksen esityksen laatimisesta annettua HELO-ohjetta. Esityksen perusteluihin tulee kirjata: vaikutusarvioinnin keskeiset tulokset, miten arviointi on suoritettu, mitä tietolähteitä on käytetty, miten asiantuntijoita tai sidosryhmiä on kuultu vaikutuksista ja mihin oletuksiin arviointi perustuu. Erillisistä vaikutusarvioinneista otetaan hallituksen esitykseen vain tiivistelmä tai sitä koskeva viittaus. (HELO-ohje, 15–18; Säädösehdotusten vaikutusten arviointi., 11.)

Aloite lain antamiseksi voi tulla hyvin monelta taholta. Muutoin kuin kansanedustajan aloitteesta käynnistyvän lainsäädäntöhankkeen taustalla voi olla hallitusohjelman kirjaus, eduskunnan lausuma, valtion talousarvioehdotus taikka täytäntöönpanoa edellyttävä EU-sääntely, kansainvälinen sopimus, sidosryhmän tai täytäntöönpanosta vastaavan viranomaisen taikka ministeriön oma aloite. Voimassa olevan lainsäädännön ex post -arvioinnilla taikka eri vaihtoehtojen ex ante -arvioinnilla tietoa on kerätty tässä vaiheessa lähinnä silloin, kun kyse on pitkään vireillä ol-

leesta ja samalla usein vaikeasta asiasta taikka ministeriön omasta aloitteesta. Päätöksen säädösvalmistelun aloittamisesta tekee hallitus tai ministeri.

Valmisteluprosessi käynnistyy valmistelevassa ministeriössä tehtävällä esiselvityksellä, jonka *ensimmäinen vaihe on mahdollisen uuden lain tavoitteen tai ongelman määrittely*. Sitä seuraa virkатыönä toteutettava alustava tiedon keruu, jossa *päätetään vaihtoehtoisista etenemistavoista, tarpeellisista lisäselvityksistä ja mahdollisista sidosryhmien kuulemisesta*. Jos kyse on hallitusohjelman ulkopuolisesta hankkeesta, valmistelun jatkamisesta päättää ministeri. (Prosessimallilla laatua..., 2011, 19.)

Vasta tämän jälkeen siirrytään *hallituksen esityksen laatimisvaiheeseen*, jossa vaihtoehtoisten etenemistapojen tai nykytilan selvittämiseksi saatetaan päättää myös *ex ante* -vaikutusten arvioinnista etenkin, ellei sitä ole aikaisemmin tehty. Jo perusvalmistelussa voidaan kuulla eri ministeriöitä, viranomaisia, asiantuntijoita, sidosryhmiä tai muita keskeisiä toimijoita. Hanke voidaan toteuttaa myös asettamalla monijäseninen toimielin, komitea tai muu vastaava valmisteluelin. (Mt., 2011, 19.)

Laajapohjaisten toimielinten lisäksi säädöksiä valmistellaan virkamiestyöryhmissä tai ministeriöiden sisäisenä virkатыönä. Vuoden 2009 hallituksen esityksistä miltei puolet (49 %) valmisteltiin virkатыönä. Virkатыön osuus on kuitenkin laskenut vuodesta 1994, jolloin se oli 61 prosenttia. Työryhmissä esityksistä valmisteltiin kaksi viidesosaa, komiteoissa tai toimikunnissa vain kaksi prosenttia. Mitä laajemmasta esityksestä oli kyse, sitä todennäköisemmin esitys valmisteltiin laajapohjaisesti. (Pakarinen ym. 2011, 22–25.)

Sidosryhmien osallistuminen lainvalmisteluun on osa sitä arviointia, jonka kohteeksi lakiehdotus valmisteluprosessin osana joutuu. Lakien valmistelu on enenevässä määrin muuttumassa suunnittelusta vuorovaikutusprosessiksi silloinkin, kun valmistelu ei tapahdu työryhmissä tms. Laajoissa hankkeissa sidosryhmiä kuullaan useassa eri vaiheessa esimerkiksi vaihtoehtoisista etenemistavoista, valmistuneista selvityksistä, vaikutusten arvioinneista tai säädösehdotuksesta. Yleisin kuulemistapa on säädösluonnoksesta pyydetty kirjallinen lausunto. Sitä ennen sidosryhmiä kuullaan erityisissä kuulemis- ja keskustelutilaisuuksissa, neuvotteluissa tai verkkokeskusteluissa. Keskustelun kohteena on tällöin yleensä jokin yksittäinen asiakokonaisuus. (Pakarinen 2011, 1–4, 7–10.) Hallituksen esityksen laatimisoheiden mukaan säädösvalmistelussa toteutetussa kuulemisessa saadusta palautteesta samoin kuin lakiehdotuksen arvioituista vaikutuksista tulee kirjata yhteenveto hallituksen esitykseen. Käytännössä vuorovaikutuksen, mukaan lukien kuulemiset ja niiden tulokset, välittämisessä hallituksen esityksiin voi olla huomattavia puutteita. (Rantala 2011, 179–180.)

Hallituksen esityksen laatiminen

Hallituksen esitys on lain laatimisprosessin näkyvä tulos, josta myös valmisteluprosessin tulisi olla luettavissa. Esitykseltä edellytetään vakiomuotoa (HELO, 4–6). Sitä

noudatetaan usein myös valmistelu-elinten raportoinnissa. Laatimisoheiden mukaan esityksen tulee käsittää pääasiallisen sisällön kuvauksen lisäksi yleisperustelut, yksityiskohtaiset perustelut ja lakiehdotukset.

Yleisperustelut sisältävät johdannon, nykytilan, esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset, esityksen vaikutukset, asian valmistelun ja riippuvuuden muista esityksistä. *Nykytila* sisältää kokonaisarvion vallitsevasta tilanteesta. Se on yleensä kuvaus asiaa koskevasta kansallisesta, ulkomaisesta ja EU:n sääntelystä, asian kannalta olennaisesta oikeuskäytännöstä ja kansainvälisestä kehityksestä ja niihin liittyvistä ongelmista. Laatimisoheen mukaan arvioinnissa tulee tuoda esiin havaitut epäkohdat ja niiden syyt sekä perustelut sille, miksi lainsäädäntöä tulee uudistaa. Kokonaisarvioinnin tekee lakia valmisteleva ministeriö tai asian valmistelemiseksi asetettu elin. Ulkopuolisten tekemät arviot tai selvitykset nykytilanteesta koskevat lähinnä jotakin edellä mainituista osista tai enintään joitakin niistä. Kokonaisarviointi on keskeinen osa tehtävien ehdotusten perustelua. Esitykseen kirjataan yleensä asioita, jotka puoltavat esitettävää ratkaisua. Myös kielteisten vaikutusten kirjaaminen lakiesityksiin on kuitenkin yleistynyt. Mahdollisia negatiivisia vaikutuksia oli kirjattu noin 40 prosenttiin vuoden 2009 hallituksen esityksistä. (Pakarinen ym. 2010, 39–40.)

Esityksen *tavoitteiden ja keskeisten ehdotusten* tulee sisältää vaihtoehtoisten ratkaisumallien vertailu, keskeiset ehdotukset asiaryhmittäin ja niiden perustelut, arvio tavoitteiden käytännön toteutumisesta ja niiden toimeenpanotavoista. Esityksen tulee sisältää myös arvio siitä, miten tavoitteiden toteutumista aiotaan seurata jälkikäteen. Vuoden 2009 esityksissä vaihtoehtoisten sääntelykeinojen arviointia oli tehty täytäntöönpanosta vastaavien viranomaisten, direktiivien toteutustapojen, kokonais- ja osauudistusten, yleis- ja erityislakien sekä sekamuotoisten ja asiasisältöisten täytäntöönpanolakien välillä. (Mt., 27–30.)

Vaikutusarvion tulee sisältää vain *olennaiset vaikutukset* kuten taloudelliset vaikutukset, vaikutukset viranomaisten toimintaan, ympäristövaikutukset ja yhteiskunnalliset vaikutukset. Arvioinnin laajuus ja yksityiskohtaisuus on suhteutettava esityksen sisältöön. Erillisistä vaikutusarvioinneista *ex ante* -esitykseen otetaan mukaan vain tiivistelmät. Selostettaviksi esitetään merkittävät vaikutukset, jos ne ulottuvat laajalle yhteiskuntaan tai sen johonkin osa-alueeseen. Asian valmistelussa kuvataan *eri valmisteluvaiheet ja niitä koskevat aineistot* samoin kuin ehdotuksesta annetut *lausunnot ja niiden huomioiminen*. Perusteluissa tulee mainita jo annetut ja valmistelussa olevat lakiehdotukset, joista kyseessä olevan esityksen eduskuntakäsittely tai siihen sisältyvien lakien voimaansaattaminen voi riippua.

Pykäläkohtaiset *yksityiskohtaiset perustelut* on tarkoitettu lain tulkitsijan ohjeeksi. Niissä selvitetään lyhyesti ehdotettujen säännösten sisältö ja yleiskielelle vieraat käsitteet sekä annetaan esimerkkejä soveltamistilanteista. Tavoitteena on välttää toistamasta lakitekstiä tai jo yleisperusteluissa esitettyä. Yksityiskohtaisissa perusteluissa kuvataan myös lakiehdotuksesta mahdollisesti annettavat tarkemmat säännökset ja määräykset, lain voimaantulo samoin kuin annettavien säännösten suhde perustuslakiin sekä lainsäätämisyjärjestys. Hallituksen esitys käsittää sekä ehdotetut uudet et-

tä voimassa olevan lain säännökset. Vähäisissä lakimuutoksissa hallituksen esityksen rakenne voi olla esitettyä kevyempi. Perustelujen tulee kuitenkin aina sisältää kuvaus nykytilasta ja ehdotetut säännösmuutokset.

Hallituksen esityksen käsittely eduskunnassa

Hallituksen esityksen antamisesta eduskunnalle päättää valtioneuvoston tekemän ratkaisuehdotuksen pohjalta tasavallan presidentti. Eduskuntakäsittely alkaa lähetekeskustelulla, jonka tarkoitus on evästää valiokuntakäsittelyä. Lähetekeskustelussa voidaan päättää, että perustuslakivaliokunnan tai muun valiokunnan on annettava lakiehdotuksesta lausuntonsa asiaa valmistelevalle valiokunnalle. Valiokuntakäsittelyssä ja ensimmäisessä täysistuntokäsittelyssä määräytyy lain lopullinen sisältö. Näitä käsiteltäviä voidaan pitää sekä lakiehdotuksen sisällön että sen mahdollisten vaikutusten ennakoarviointina. Arvio on poliittinen arvio, jonka kehikkona toimii perustuslaki. Muutoksia lakiehdotukseen ei lähetekeskustelun perusteella tehdä.

Valiokuntakäsittelyssä valmistellaan mahdolliset lakiehdotuksen sisällölliset muutokset. Valiokunta päättää kutsuttavista asiantuntijoista ja kuulemisten laajuudesta. Se voi myös oma-aloitteisesti pyytää ehdotuksesta toisen valiokunnan lausunnon. Ensimmäisessä kuulemisessa kuullaan yleensä asiaa esittelevän ministeriön edustajaa, sen jälkeen muita valmisteluun osallistuneita sekä niiden tahojen edustajia, joihin lakiehdotus koskee. Valiokunnan sihteeri valmistelee valiokunnan keskustelun ja lakien sisältöä koskevan päätöksenteon perusteella mietintö- tai lausuntoluonnoksen. Sen pohjalta käytävässä valiokunnan toisessa käsittelyssä päätetään täysistunnolle tehtävästä mietinnöstä tai toiselle valiokunnalle annettavasta lausunnosta. Valiokunta ehdottaa mietinnössään täysistunnolle, mitä eduskunnan tulisi päättää asiassa. Se voi myös ehdottaa asian hyväksymistä muuttamattomana tai ehdottaa huomattaviakin muutoksia lakiehdotukseen taikka koko lakiehdotuksen hylkäämistä. Mietintö voi sisältää ehdotuksia eduskunnan kannanotoiksi, joiden tarkoitus on ohjata lain toimeenpanoa. Valiokunnan jäsen voi liittää mietintöön vastalauseen tai lausuntoon eriävän mielipiteen.

Valiokunnissa kuultiin vuonna 2009 keskimäärin 8,7 asiantuntijaa ja pyydettiin keskimäärin 2,6 kirjallista lausuntoa yhtä hallituksen esitystä kohden. Keskimäärin joka neljänten lausuntoon pyydettiin lausunto toiselta valiokunnalta. Eniten lausuntoja antoi perustuslakivaliokunta (40). Silloin, kun asiantuntijoita kuultiin vähän (alle 5), hallituksen esityksistä hyväksyttiin muuttamattomana 70 prosenttia. Kuultavien määrän lisääntyessä myös valiokuntien tekemien muutosehdotusten määrä kasvoi. Kun kuultavia oli yli 13 asiantuntijaa, valiokunnat esittivät muutoksia 84 prosentissa hallituksen esityksiä. Myös kuultujen muiden valiokuntien määrällä oli yhteys muutoksiin. Kun lausuntoja oli pyydetty kolme tai enemmän, mietinnön antava valiokunta ehdotti muutoksia kaikkiin käsiteltävänä olleisiin hallituksen esityksiin. (Ahtonen ym. 2011, 29–30.)

Valiokuntien antamista huomautuksista ja kommenteista pääosa kohdentui toimintaedellytysten turvaamiseen, toiseksi eniten lakiehdotusten vaikutusten seurantaan ja arviointiin ja erilaisten selvitysten antamiseen (29 %). Eniten lisätietoja kaivattiin taloudellisista vaikutuksista siitä huolimatta, että niistä tehdään eniten arvioita (59 %:ssa esityksistä). Tätä selittää osittain se, että noin kolmanneksessa esityksistä oli todettu, ettei taloudellisia vaikutuksia ole. Yleensä valiokuntien kritiikki suuntautui ministeröihin ja lainvalmistelun laatuun. Eniten kritiikkiä lainsäädäntö-hankkeita kohtaan esitti sosiaali- ja terveystoimi (Mt., 66–72.)

Asiantuntijakuulemisten ja valiokuntien ehdottamien muutosten määrällä on selkeä yhteys. Myös muutosten perustelujen laajuudella on yhteys muutosten todennäköisyyteen: mitä laajemmin muutoksia oli perusteltu, sitä todennäköisemmin valiokunta teki muutosesityksiä lakiehdotukseen. Valiokunnat ehdottivat muutoksia 48 prosenttiin hallituksen esityksistä, sisällöllisiä muutoksia tehtiin noin 40 prosenttiin, teknisiä noin 38 prosenttiin esityksistä. Varsinaisten uusien pykäläehdotusten määrä oli kuitenkin vähäinen (enimmillään 7). Eniten muutoksia hallituksen esityksiin teki lakivaliokunta (77 %). (Mt., 53–60.)

Osa valiokuntien kannanotoista ja huomautuksista kirjataan lausuman muotoon. Lausuma sisältää valtioneuvostolle ja hallitukselle osoitetun kehotuksen ryhtyä toimenpiteisiin asiassa. Niitä liitettiin vuonna 2009 noin 20 prosenttiin valiokuntamietinnöistä. Edellytetty seuranta oli useimmiten yleisluontoista. Vain viidestä hyväksyttäväksi esitetystä hallituksen esityksestä pyydettiin antamaan selvitys määräajassa. Joka neljänteen valiokunnan mietintöön jätettiin vähintään yksi vastalause vuonna 2009. Useimmin niitä jätettiin uutta lakia tai useita lakeja koskevia muutoksia käsitteviin hallituksen esityksiin. Eniten vastalauseita sisältyi sosiaali- ja terveystoimi valiokunnan mietintöihin. Hallituspuolueita edustavien valiokunnan jäsenten jättämät vastalauseet valiokunnan mietintöihin ovat harvinaisia. (Mt., 75–88.)

Valiokunnasta lakiehdotus palaa ensimmäiseen täysistuntokäsittelyyn, jossa esitellään valiokunnan mietintö, käydään sitä arvioiva keskustelu ja päätetään lakiehdotuksen sisällöstä. Eduskunta voi tehdä säädösehdotuksiin myös muita muutoksia kuin mitä valiokunta on mietinnössään ehdottanut. Jos muutosehdotuksia tehdään, viimeisessä äänestyksessä ovat aina vastakkain hallituksen esitys ja siihen mennessä eri äänestyksissä voittanut kanta. *Toisessa käsittelyssä päätetään lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä* sellaisena kuin se on hyväksytty ensimmäisessä käsittelyssä. Lain tultua eduskunnassa hyväksytyksi laaditaan eduskunnan vastaus, joka sisältää hyväksytyyn lakitekstiin sekä eduskunnan muut asiassa tekemät päätökset. Laki toimitetaan tasavallan presidentille vahvistusta varten. Pääsäännön mukaan presidentti vahvistaa lain, jonka jälkeen se julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa.

Johtopäätöksiä

Lainsäädäntöprosessin tuloksena syntyvä laki on lopullinen vasta, kun eduskunta on sen hyväksynyt. Myös lain tulevat vaikutukset olisivat lopullisesti ennakoitavissa vasta tässä vaiheessa. Eduskunnan hyväksymän lain vaikutuksia ei kuitenkaan enää tässä vaiheessa arvioida. Sekä lain laatimiseen että hyväksymiseen liittyvän arviointiprosessin poliittisuudesta johtuu, että laki on usein eri suuntiin vievien tavoitteiden kompromissi. Kaikki lain valmisteluun osallistuneet eivät välttämättä siihen sitoudu. Tutkimukseen perustuva hallituksen esitystä laajempi tietopohja auttaa ymmärtämään tehtyjen ratkaisujen perusteita ja myöhemmin arvioimaan myös mahdollisia muutostarpeita. Hallituksen esitykseen kirjattu arvio lain tulevasta vaikutuksista voi osoittautua vääräksi jo lain voimaan tullessa siksi, että eduskunnassa hyväksytty laki ei vastaa hallituksen esitystä ja sen vaikutuksia kirjoitettaessa oletettua lain sisältöä. Tämä korostaa lainsäädäntöprosessia koskevan tutkimustiedon ja ex post -arviointien merkitystä.

Keskeinen kysymys on, mitkä ovat kriteerit, joilla vaikutuksia arvioidaan. Esi-merkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa lainsäädäntö on yleensä väljää puitelainsäädäntöä, jonka perusteella arviointikriteeriksi usein muotoutuvat lain tavoitteet. Tavoitteiden toteutumisesta tehtävien arviointien tuottama tieto jää ohueksi etenkin, jos arvio ei perustu tutkimukseen. Ex post -arviointia sekä lakien vaikutuksista et-
tä lainvalmistelu- ja säätämisprosesseista tehdään Suomessa vähän. Kansalaisella ei ole tosiasiallista mahdollisuutta tietää eduskunnan antaman lainsäädännön vaikuttavuudesta, eikä myöskään eduskunnan osuudesta lain lopullisen sisällön muotoutumiseen. Niinpä myös mahdollisuus arvioida eri tahojen harjoittaman politiikan vaikuttavuutta on vähäinen.

Kirjallisuus

- Ahtonen, Riitta & Keinänen, Anssi & Kilpeläinen, Mia (2011) Eduskunnan valiokuntien näkemys lainvalmistelutyön laadusta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 111. Helsinki.
- HELO, Hallituksen esitysten laatimisohteet (2004) Oikeusministeriön julkaisuja 2004:4. Helsinki.
- Kuuleminen säädösvalmistelussa (2010) Ohjeet. Selvityksiä ja ohjeita 18/2010. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Lainlaatijan opas (1996) Helsinki: Oikeusministeriö.
- Lainlaatijan perustuslakiopas (2006) Julkaisu 2006:11. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Pakarinen, Auri & Tala, Jyrki & Hämynen, Laura (2010) Vaikutusten arviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 104/2010. Helsinki.
- Prosessimallilla laatua lainsäädäntöön (2011) Selvityksiä ja ohjeita 39/2011. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Rantala, Kati (2011) Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 255/2011. Helsinki.
- Säädösehdotusten vaikutusten arviointi (2007) Ohjeet. Julkaisu 2007:6. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Tala, Jyrki & Rantala, Kati & Pakarinen, Auri (2011) Paremmän sääntelyn kriittinen arviointi tutkimushanke: kooste keskeisistä tutkimustuloksista. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Verkkokatsauksia 21/2011. Helsinki.

Ennakkoarviointi sosiaalihuoltolain uudistamisessa

Politiikkatoimia tai säädösmuutoksia suunniteltaessa ennakkoarvioinnilla pyritään hahmottamaan optimaalinen politiikkamuutos. Lainsäädännöllä on välittömiä, välillisiä, ennakoituja ja ennakoimattomia vaikutuksia. Välilliset vaikutukset voivat olla jopa suurempia kuin välittömät, mutta niiden mittaaminen on käytännössä hankalaa, koska väliin tulevia tekijöitä on runsaasti. On vaikea luotettavasti todentaa, tuottiko yhteiskunnallinen toimi halutun vaikutuksen. Artikkelissa tarkastellaan lain valmisteluprosessin arviointia. Esimerkkinä käytetään sosiaalihuoltolakia, jolla on tarkoitus antaa sisältö perustuslakiin kirjatuille riittäville sosiaalipalveluille.

Sosiaalihuoltolakia valmisteleva työryhmä on jättänyt periaatteita koskevan väliraporttinsa keväällä 2010 (STM 19/2010). Uusittavan sosiaalihuoltolain tehtävänä on löytää keinoja kipeimpien yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemiseksi. Näitä ovat työttömyys, toimeentulovaikeudet ja syrjäytymisen uhkat. Sosiaalihuollon toimintaa ohjaavat yleiset periaatteet ovat työryhmän raportin mukaan yhdenvertaisuuden periaate, julkisen vastuun periaate, universalismin periaate, sosiaalisen vastuun periaate, ennaltaehkäisy, normaalisuuden ja kokonaisvaltaisuuden periaate sekä ihmislähtöisyyden ja osallisuuden turvaamisen, valinnanvapauden, avoimuuden ja luottamuksellisuuden periaatteet.

Sosiaalihuollon uudistamista ohjaavat linjaukset ovat: sosiaalinen kestävyys, hyvinvoinnin edistäminen, ennaltaehkäisy ja varhainen puuttuminen, palvelujen saataavuus ja heikoimpien aseman parantaminen, ihmisten auttaminen omassa arkiympäristössä, palvelujen laatu ja asiakkaiden aseman ja oikeuksien huomioon ottaminen sekä siirtyminen kilpailukulttuurista aitoon yhteistyöhön, joustava monialainen yhteistyö sekä monimuotoinen sosiaalihuolto, vankka tietoperusta ja henkilöstön osaminen ja riittävyys (STM 19/2010, 48–57).

Ennakkoarvioinnin näkökulmat

Käytän työryhmän väliraporttia ja sosiaalihuoltolakiluonnosta (marraskuu 2011) perustana eri näkökulmien esille nostamisessa. Tämän lain ennakkoarviointia tarkastelen lyhyesti seuraavista näkökulmista:

1. Lain perustelut ja niiden punninta
2. Lain kirjoittamisen läpinäkyvyys
3. Lain tavoitteet
4. Välineet ja keinot suhteessa vaikutuksiin
5. Tuotokset, tulokset ja vaikutukset
6. Kokonaistaloudelliset vaikutukset
7. Ihmisiin kohdistuvat vaikutukset.

Seuraava tarkastelu on yleistä, koska lain valmistelu on kesken ja yksityiskohdat vielä avoimina ja lisäksi ne voivat vielä muuttua.

Lain perustelut ja niiden punninta

Sosiaalihuolto tarvitsee yleislain. Terveydenhuoltolaki tuli voimaan 1.5.2011. Tärkeä täydennys on niin sanottu järjestämislaki, jonka linjauksista on annettu työryhmän ehdotus (STM 34/2010). Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, kehittämistä ja valvontaa koskevan lain valmistelun hitaus vaikuttaa sosiaalihuoltolain sisältöön. Sosiaalihuollon kannalta on huolestuttavaa, jos terveydenhuoltolaista tulee yleislaki, joka linjaa koko toimialaa. Sosiaalihuollon toteuttaminen voi jäädä reuna-alueeksi, ellei alan lainsäädäntöä saateta ajan tasalle. Sosiaalihuollossa on kyse myös yhteiskunnan heikompiosaisten palvelujen varmistamisesta. Resurssi- ja normiohjaus ei yksin riitä. Valtionosuudet myönnetään yleisvaltionosuuksina, joiden kohdennuksista päättää kunta. Kuntien rakennemuutos voi muuttaa palveluvalikoimaa ja palvelujen saataavuutta. Palvelujen järjestämiseen liittyvät peruslinjaukset on kirjattu STM:n työryhmässä (STM 34/2010).

Lain kirjoittamisen läpinäkyvyys

Sosiaalihuoltolakia valmistellaan sosiaali- ja terveysministeriön laajapohjaisessa työryhmässä. Periaatteisiin ja peruslinjauksiin keskittyvästä väliraportista (STM 19/2010) pyydettiin laajasti lausuntoja. Lisäksi sähköinen tiedotus- ja palautekanava Sosiaaliportti (www.sosiaaliportti.fi) otettiin käyttöön. Kuulemistilaisuuksia on järjestetty ja niissä on kuultu myös asiakkaita. Keskeisten toimijoiden osallisuutta on pyritty tietoisesti lisäämään. Sosiaalihuoltolakia tarvitaan erityisesti yhteiskunnan heikompiosaisten palvelujen turvaamiseksi.

Lain tavoitteet

Hyvinvoinnin edistäminen sisältää asukkaiden ja asiakkaiden vaikutusmahdollisuuksien laajentamisen ja osallisuuden edellytysten vahvistamisen. Tämä koskee erityisesti sosiaalihuollon asiakkaiden asemaa ja vaikutusmahdollisuuksia. Tältä osin lakiuudistuksen tavoitteena on saada aikaan palvelupoliittinen käänne.

Lain lähtökohtana on universalismi. Sen mukaan kuka tahansa voi kohdata elämässään ongelmia ja kriisejä, joissa tarvitaan yhteiskunnan tukea. Lakiluonnoksen tavoitteet ovat kunnianhimoiset (versio 2.11.2011). Tavoitteena on muun muassa

edistää ja ylläpitää väestön hyvinvointia, sosiaalista turvallisuutta, yhteisöllisyyttä ja osallisuutta sekä turvata riittävien sosiaalipalvelujen yhdenvertainen saatavuus. Lisäksi tavoitteena on tukea ihmisten arjessa toimimista sekä parantaa elinoloja torjumalla huono-osaisuutta, eriarvoisuutta ja syrjäytymistä. Voidaan silti kysyä, pitäisikö kaikkein keskeisimmät tavoitteet ja kohderyhmät priorisoida lain toimeenpanossa. Tämä jää jatkotyön vastattavaksi. Ovatko sitten lain vaikutukset riittäviä tavoitteiden saavuttamiseksi? Tästä olisi saatava näyttöä. Tavoitteiden saavuttamisen vastuu on viime kädessä kunnilla. Lain tulkinta tulee riippumaan kuntien kyvystä konkretisoida tavoitteet eri kohderyhmien osalta taloudellisten voimavarojensa ehdoilla.

Lain yleiset tavoitteet voivat saada eri sisältöjä. Lakien tavoitteet ovat yleensä ihanteellisia. Käytännössä joudutaan kysymään, milloin hyvinvointia voidaan katsoa edistetyn riittävästi. Keiden hyvinvoinnista on kannettava suurinta huolta? Millaiset toimenpiteet ovat keskeisimpiä, jos kohderyhmiä priorisoidaan? Miten kuntien toimet saadaan tukemaan kestävän sosiaalisen hyvinvoinnin tavoitteen toteutumista. Hyvinvointi yleiskäsitteenä sisältää myös kulttuurin, opetuksen sekä esteettömän infrastruktuurin. Tämän huomioon ottaminen taas edellyttää aiempaa tiiviimpää yhteistyötä kunnissa.

Välineet ja keinot suhteessa vaikutuksiin

Lakiluonnoksen keskeisiä lähtökohtia ovat ihmisten yksilöllisiin tarpeisiin vastaaminen sekä hallintokuntien yhteistyö. Hyvinvoinnin edistäminen, ongelmien ennaltaehkäisy, varhainen tuki, itsenäisen suoriutumisen edistäminen, uusien sosiaalisten ongelmien ehkäisy, asiakaskohtainen sosiaalityö ja sosiaalinen kuntoutus sekä siihen kuuluva kuntouttava työtoiminta tarjoavat välineitä tavoitteiden saavuttamiseksi. Konkreettisia keinoja ovat esimerkiksi tiedotus, neuvonta, ohjaus, kotikäynnit, sosiaaliset tilanearviot, asiakaskohtaiset suunnitelmat sekä erilaiset tuet ja palvelut. Niitä ovat muun muassa tuki itsenäiseen suoriutumiseen, sosiaaliteknologian keinot, hoiva, työllistäminen, toimeentulon turvaaminen ja kiireellinen apu kriisitilanteissa.

Tuotokset, tulokset ja vaikutukset

Tuotokset, tulokset ja vaikutukset tarkoittavat asiantiloja, joita käytössä olevilla keinoilla ja välineillä voidaan saada aikaan. Sosiaalihuoltolain toimien tulisi kohentaa asiakkaiden elämäntilannetta. Jos tuloksia verrataan tavoitteisiin, väestön elinolojen ja hyvinvoinnin tulisi kohentua, sosiaalisen turvallisuuden, yhteisöllisyyden ja osallisuuden parantua sekä ihmisten tulisi saada välttämättömät ja riittävät sosiaalipalvelut. Sosiaalipalveluja tulisi lisäksi olla tasapuolisesti saatavilla. Asiakkaiden arjen sujuvuuden tulisi kohentua ja huono-osaisuuden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen vähentyä. Toimintakulttuureihin liittyvät tekijät, kuten arvot, johtaminen ja asiakkaiden kohtelu ylipäänsä, tarjoavat välineitä saada aikaan tavoitteena olevia vaikutuksia. Sosiaalihuollon asiakkaiden näkökulmasta luottamus, palvelun saatavuus, ihmisarvoinen kohtelu ja hyvä vuorovaikutus ovat keskeisiä hyvän vaikuttamisen tunnusmerkkejä (mm. Nummela 2011; Hinkka ym. 2006).

Kokonaistaloudelliset vaikutukset

Sosiaalihuoltolain taloudellisessa arvioinnissa on taustaoletuksena se, että hyviä kehityskulkuja edistävät ja riskien toteutumista ennalta ehkäisevät toimet ovat kustannustehokkaita. Ongelmien ennalta ehkäisy, sähköinen asiointi, tiedotus ja neuvonta ovat hyvin toimiessaan kustannuksia säästäviä keinoja, joskaan ne eivät auta kaikkia asiakkaita kaikissa tilanteissa. Vuorovaikutusta ja tukea muutosten mahdollistamiseksi tarvitaan. Tämä edellyttää osaavaa henkilöstöä, hyvää johtamista ja tavoitteellista työtä toiminnan eri tasoilla.

Ihmisiin kohdistuvat vaikutukset

Niitä ovat asumiseen, palvelujen saatavuuteen, työllisyyteen, väestön määrään, palvelujen rakennemuutoksiin sekä voimavaroihin liittyvät seikat. Suurin osa vaikutuksista on laadullisia ja epäsuoria. Esimerkiksi uskomus- ja arvojärjestelmät ja yhteisöjen tavat toimia ovat vaikeasti ennakoitavia. Vaikutukset kohdistuvat voimakkaammin köyhimpiin ja osattomiin, joiden elämän tulisi palvelujen avulla kohentua. Ihmisiin kohdentuvia vaikutuksia tulisi tarkastella ennen kaikkea huono-osaisimpien ja eniten avun tarpeessa olevien näkökulmasta yleisen tarkastelun ohella.

Vaikka määrällisiä mittareita ei olisi helposti saatavilla, niin ihmisiin kohdistuvat vaikutukset olisi tärkeää pitää esillä päätöksiä tehtäessä. Tässä auttavat suuresti myös laadulliset tutkimukset. Vähävaraisiin kohdentuvat vaikutukset on erityisesti otettava huomioon, sillä pienetkin muutokset etuuksissa ja niiden yhteen sovittamisessa voivat saada aikaan laajakantoisia vaikutuksia. (www.thl.fi -> IVA)

Lain valmistelu, toimeenpano ja ennakoarviointi

Ennakoarvioinnin näkökulmien erittely nostaa esiin lain konkretisoinnin tarpeen toimeenpanossa. Arvioinnin ja lainsäädäntötyön ristiin tarkastelu korostaa käsitteiden määrittelyä, tavoitteiden, keinojen ja vaikutusten erittelyä ja toimeenpanon osaamista. Uuden sosiaalihuoltolain tulisi tarjota väestölle yleensä ja yhteiskunnan heikompiosaisille erityisesti selkeäkielinen viesti siitä, missä tilanteissa ja millaisin ehdoin sosiaalihuollon tukea ja apua on saatavilla. Mikäli lain tavoitteet ja toimeenpano etäännyvät liiaksi toisistaan, voi syntyä ongelmia järjestelmän koetussa legitimitetissä.

Yhteiskunnan arvoperusta sekä talouden reunaehdot vaikuttavat lain toteutumiseen käytännössä. Lain tulisi toisaalta korostaa yksilön vastuuta omasta hyvinvoinnistaan ja toisaalta nostaa esiin yhteiskunnan tuen ehtoja ja saannin kriteereitä. Monet yhteiskunnalliset toimet perustuvat varsin suoraviivaisesti oletuksiin niiden suotuisista vaikutuksista. Ennakoimattomat tekijät vaikuttavat kuitenkin usein lopputulokseen. Jo tästä syystä tarvitaan erilaisten politiikkatoimien yhteen sovittamista, järjestelmän itsesääntelyä ja tulevaisuuden suunnan näkyvillä pitämistä. Tulevaisuuden tiekartta auttaa etenemään tavoitteellisesti. Arviointi puolestaan antaa tietoa

käytännön etenemisestä ja sen ongelmista. Sosiaalialan ydinkysymyksiä onkin luotettavan tietopohjan ja näytön varmistaminen. Vain hyvällä osaamisella saadaan aikaan tuloksia. Tässä käytäntötutkimus, osaamisen kartuttaminen ja tietojen vaihto ovat keskeisessä asemassa.

Asiakaskeskeinen lain toimeenpano edellyttää hyvää suunnittelua, johtamista, osapuolten yhteistä tahtotilaa ja sitoutumista kaikilla tasoilla. Lain toteuttamiseksi tarvitaan selkeitä määritelmiä, mutta myös tilaa paikallisesti ja alueellisesti joustaville ratkaisuille. Uuden lain tulisi olla toimijoille, kuten kunnille ja työntekijöille, sosiaalisesti kestävä hyvinvointipoliittinen linjaus. Sen tulisi tukea ja voimaannuttaa kuntia sekä alan ammattihenkilöstöä samoin kun asiakkaita. Poliittikaohjauksen muotojen (esim. normit, voimavarat, tieto-ohjaus, toimeenpanon tuki, valvonta) tulisi muodostaa kokonaisuus, jolla lain toimeenpanoa arvioidaan ja seurataan. Lain käytännön paikallinen tulkinta syntyy kunnissa. Lain toimeenpanossa ohjauksen eri muotojen tulisi tukea toisiaan myös toiminta-alueiden laajentuessa ja uudessa kuntarakenteessa.

Kirjallisuus

- Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi -käsikirja. www.thl.fi
- Määttä, Kalle (2011) Laadukas lainsäädäntö osana valtiontaloudellista päätöksentekoa. Valtiontalouden tarkastusviraston tutkimuksia ja selvityksiä. Helsinki.
- Nummela, Tuija (2011) Aikuissosiaalityön asiakkaan asema ja oikeudet. Akateeminen väitöskirja. Itä-Suomen yliopisto.
- OM (2007) Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet. Julkaisu 6. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Pekurinen, Markku & Outi Raikkönen & Tuija Leinonen (2008) Tilannekatsaus sosiaali- ja terveydenhuollon laatuun. Stakes: Helsinki.
- STM (19/2010) Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen. Sosiaalihuollon lainsäädäntöryhmän väliraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 19. Helsinki.
- STM (34/2010) Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, kehittämistä ja valvontaa koskevan lainsäädännön uudistaminen. Peruslinjauksia valmistelevan työryhmän väliraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 34. Helsinki.
- UNDP (2007) Mapping of ex-ante Policy Impact Assessment Experiences and Tools in Europe. Based on a Literature Survey and Case Studies from South-East Europe. Resource book for Practitioners. September 2007. Bratislava Regional Centre. Bratislava.

Terveydenhuoltolain vaikuttavuuden arviointi laadun ja potilasturvallisuuden näkökulmasta

Toukokuussa 2011 voimaan tullessa terveydenhuoltolaissa edellytetään, että kaikissa terveydenhuoltoyksiköissä on suunnitelma laadunhallinnan ja potilasturvallisuuden toteuttamiseksi. Säädöksen vaikuttavuuden arvioinnissa voidaan tarkastella niin lain edellyttämien prosessien kuin itse laadun ja potilasturvallisuuden kehittymistä. Jos lainsäädännön tavoitteet eivät näytä toteutuvan, syynä voi olla paitsi heikko lainsäädännöllinen lähestymistapa myös heikko toimeenpanon tuki. Jatkotoimien kannalta on tärkeää pyrkiä tunnistamaan laadun ja potilasturvallisuuden parantamista tukevia ja vaikeuttaneita olosuhteita ja tekijöitä.

Länsimaiset terveydenhuoltojärjestelmät ovat olleet laajojen lainsäädäntöpohjaisten uudistusten kohteena ainakin 1990-luvun puolivälistä lähtien (Saltman & Figueras 1997). Monissa Euroopan maissa lakiuudistukset ovat pureutuneet terveydenhuoltojärjestelmän perustavaa laatua oleviin rakenne- ja organisaatiokysymyksiin. Esimerkiksi Englannissa lainsäädäntöpohjaisia uudistuksia on tehty pitkälti yli vuosikymmenen ajan pyrkimyksenä yhdistellä erilaisia toisiaan vahvistavia poliittikkatoimia terveydenhuollon toimintakyvyn parantamiseksi.

Suomessa toukokuussa 2011 voimaan tullut terveydenhuoltolaki poikkeaa jonkin verran kansainvälisestä kehityskulusta, sillä laki muodostuu pääsääntöisesti kokonaisuudesta säädöksiä, jotka koskevat terveydenhuollon sisältöä ja toimintaa sekä eri tahojen välistä yhteistyötä. Pyrittäessä arvioimaan terveydenhuoltolain vaikutuksia on kuitenkin syytä huomioida, että myös rahoitus- ja järjestämisvastuuta koskevan lainsäädännön odotetaan lähivuosina uudistuvan. Suunnitteilla olevat uudistukset tulevat melko varmasti muovaamaan järjestelmän toimintatapoja ja toiminnan vaikuttavuutta tavalla, joka tulee monimutkaistamaan jo toteutuneen lainsäädäntöuudistuksen arviointia.

Arvioinnin viitekehyksestä

Globaalisti ajateltuna kaikki terveydenhuoltojärjestelmät rakentuvat samoille peruspilareille. Kullakin järjestelmällä on omat ratkaisunsa palveluiden rahoituksen, jär-

jestämisen ja tuottamisen suhteen. Tämä pätee myös vähemmän kehittyneisiin järjestelmiin, – jos esimerkiksi rahoitusratkaisuja ei julkiselta taholta ole määritelty, ne syntyvät joka tapauksessa spontaanisti, köyhissä maissa usein suorina out-of pocket tyyppisinä ratkaisuin. Yleensä kuitenkin järjestelmien tärkeimpiä peruseriaatteita säännellään lainsäädännöllä ja niiden toimintakykyä (*performance*) seurataan ja arvioidaan erilaisin tiedonkeruutoimin ja -menetelmin. Järjestelmällisestä seurannasta ja arvioinnista onkin tullut yhä selkeämmin integroitu osa terveydenhuoltojärjestelmien modernia säätelyä ja ohjausta.

Viime vuosikymmenien terveydenhuoltoreformien vanavedessä on kehitetty näiden arvioinnin viitekehyksiä. Usein uudistuksia luokitellaan ja analysoidaan sen mukaan, pyritäänkö niillä vaikuttamaan terveydenhuollon kysyntään (*demand-side reforms*) vai tarjontaan (*supply-side reforms*) (Health reform in England..., 2005). Edellisestä esimerkkinä voi olla potilaiden valinnanmahdollisuuksien lisääminen, jälkimmäisestä palveluiden tuottajakunnan monipuolistaminen. Jotkut uudistukset kohdistuvat erityisesti rahavirtojen kulkuun ja korvausmenettelyihin (*transactional reforms*), jotkut taas järjestelmäkokonaisuuden hallintaan ja ohjaukseen (*system management reforms*). Raha seuraa potilasta -korvauseriaatteet voivat havainnollistaa edellistä ja vahvistetut kansalliset seuranta- ja ohjausmenettelyt, kuten kansalliset laaturekisterit ja laatutuloksiin pohjautuvat korvausmenettelyt (*pay for performance, P4P*), jälkimmäistä.

Myös uudistusten tarkempia sisältöjä on pyritty systematisoimaan ja erityisesti eri kohderyhmien ja avainvaikuttajien merkitystä analysoimaan.¹ Yleisesti ottaen terveydenhuollon laatuaspektit ovat nousseet reformien arvioinnissa huomattavasti aiempia vuosikymmeniä keskeisemmälle sijalle täydentämään taloudellisia analyyseja (High Quality Care..., 2008). Samoin kansalais- ja asiakasnäkökulman huomiointi arvioinnin osana on lisääntynyt selvästi.

Arvioitaessa politiikkatoimien vaikutuksia etsitään yleensä kontrastia määritelyn politiikan seuraamusten ja status quon välillä. Joskus, vaikkakin harvemmin, voidaan esimerkiksi aluekokeilujen muodossa testata useampia uusia politiikkavaihtoehtoja. Teoriassa arvioinnille välttämättömän kontrastin luominen voidaan tehdä vertailuryhmien avulla. Palvelujärjestelmiä arvioitaessa ajattelutapa tarkoittaa usein vertailua muihin maihin, mutta myös alueelliset vaihtelut ja kokeilut voivat luoda arvioinnin tarvitsemaa kontrastia. Ehkä tavallisin (ja helpoin) keino etsiä kontrastia on pitkäikäisyyden tarkastelu ennen ja jälkeen politiikkatoimia. Jotta arviointi ei jäisi vain deskriptiiviseksi tilanteiden kuvaukseksi vaan loisi myös pohjaa mahdolliselle kausaalitulkinnalle, se voidaan pohjustaa trendejä ohjaavien tekijöiden määrittelyllä. Tällöin poliittisen status quon trendi voidaan ennustaa käsillä olevasta datasta ja muutoksen jälkeistä de facto -trendiä vertailla tähän.

1 www.hpm.org

Arvioinnin kohdentaminen

Terveydenhuoltolaki koostuu monesta erilaisesta osauudistuksesta, joiden laajuus vaihtelee ja joilla kullakin on omia päämääriään ja tavoitteitaan. Myös lain edellyttämät toimenpiteet vaihtelevat; niitä ovat esimerkiksi vastuunjaon periaatteet, sopimusmenettelyt ja erilaiset (yhteistoiminta)suunnitelmat. – Lain sisällön monitahoisuutta voidaan pitää sen potentiaalisena heikkoutena. Se voidaan käsittää osoitukseksi koherenssin puutteesta – lain osioista ei välttämättä muodostukaan loogista kokonaisuutta, jossa osat täydentävät toisiaan lain keskeisten päämäärien ja tavoitteiden saavuttamiseksi. Osat voivat silti olla kukin omalla tavallaan tärkeitä ja merkittäviä.

Lainsäädännön arvioinnin suhteen koherenssin puute voi olla ongelma, koska arviointia ei tällöin ole mahdollista suhteuttaa yhteen tai muutamaaan keskeiseen lainsäädäntöuudistuksen tavoitteeseen. Arviointitahon ensimmäinen tehtävä onkin pohtia tavoitteenasettelua, jotta itse arvioinnin strategiat voitaisiin operationalisoida.

Terveydenhuoltolain tavoitteet on kirjattu sen toiseen pykälään (2 §). Sen mukaan lain tarkoituksena on:

1. edistää ja ylläpitää väestön terveyttä, hyvinvointia, työ- ja toimintakykyä sekä sosiaalista turvallisuutta;
2. kaventaa väestöryhmien välisiä terveyseroja;
3. toteuttaa väestön tarvitsemien palvelujen yhdenvertaista saatavuutta, laatua ja potilasturvallisuutta;
4. vahvistaa terveydenhuollon palvelujen asiakaskeskeisyyttä; sekä
5. vahvistaa perusterveydenhuollon toimintaedellytyksiä ja parantaa terveydenhuollon toimijoiden, kunnan eri toimialojen välistä sekä muiden toimijoiden kanssa tehtävää yhteistyötä terveyden ja hyvinvoinnin edistämisessä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä.

Lain tarkoitus on siis ilmaistu viiden suhteellisen laajan osatavoitteen muodossa. Tavoitteiden sekä lain edellyttämien toimenpiteiden vaihtelevuuden takia mielekäs arviointi ei voi kohdistua kaikkiin lain osioihin yhtä aikaa. Tarvitaan priorisointia – myös arvioinnin niukat voimavarat on suunnattava järkipärisesti.

Lainsäätäjä ei näytä asettaneen lain eri tavoitteita tärkeysjärjestykseen (ellei numerojärjestystä käsitetä jonkinlaiseksi ranking-menettelyksi). Arvioinnin kohdentaminen jää siksi suurelta osin arvioinnin rahoittajien ja arviointia suunnittelevien ja toteuttavien asiantuntijoiden harkintaan. Kohdentamista voidaan pyrkiä perustelemaan faktapohjalta esimerkiksi lähtemällä siitä, mitkä lainsäädännön taustalla olevat terveydenhuollon ongelmat ovat jollain menetelmällä kvantifioituina suurimpia. Kohdentaminen on kuitenkin osaksi arvovalinta esimerkiksi sen suhteen, priorisoidaanko organisaatiokysymyksiä vaiko kansalais- ja asiakasnäkökulmaa.

8 § Laatu ja potilasturvallisuus

Arviointipohdinnan kohteeksi on tässä artikkelissa esimerkinomaisesti otettu terveydenhuoltolain kahdeksannen pykälän (8 §) säännökset, jotka käsittelevät laatua ja potilasturvallisuutta. Tämän pykälän luonne on yksinkertainen ja preskriptiivinen; siinä edellytetään, että kaikissa terveydenhuoltoyksiköissä on suunnitelma laadunhallinnaksi ja potilasturvallisuuden täytäntöönpanoksi.

Lakipykälä ja sen tueksi laadittu asetus säätelevät ennen kaikkea organisaatioiden työtapoja sekä niiden välisiä yhteistyömuotoja.

Lakipykälään liittyvällä STM:n asetuksella on keskeinen merkitys lain soveltamisessa, sillä siinä määritellään tarkemmin suunnitelmien sisältö ja listataan, mistä asioista toimintayksiköiden suunnitelmissa on sovittava.

8 § Laatu ja potilasturvallisuus

Terveydenhuollon toiminnan on perustuttava näyttöön ja hyviin hoito- ja toimintakäytäntöihin. Terveydenhuollon toiminnan on oltava laadukasta, turvallista ja asianmukaisesti toteutettua.

Kunnan perusterveydenhuollon on vastattava potilaan hoidon kokonaisuuden yhteensovittamisesta, jollei siitä muutoin erikseen sovita.

Terveydenhuollon toimintayksikön on laadittava suunnitelma laadunhallinnasta ja potilasturvallisuuden täytäntöönpanosta. Suunnitelmassa on otettava huomioon potilasturvallisuuden edistäminen yhteistyössä sosiaalihuollon palvelujen kanssa.

Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella säädetään asioista, joista on suunnitelmassa sovittava.

(Terveydenhuoltolaki 1326/2010)

Asetuksen mukaan potilasturvallisuussuunnitelmassa on sovittava ainakin seuraavista asioista:

1. Johtaminen ja vastuhenkilöt
2. Henkilöstöjohtaminen ja avoin turvallisuuskulttuuri
3. Henkilöstön osallistuminen
4. Henkilöstön perehdyttäminen ja koulutus
5. Potilaan ja läheisten osallistuminen
6. Laadunhallinta-asiakirjat
7. Turvallisuusriskien hallinta, dokumentointi ja tiedonkulku
8. Raportointi ja ilmoitusjärjestelmät sekä korjaavat toimenpiteet
9. Alueellinen yhteistyö

(STM:n asetus 341/2011 laadunhallinnasta ja potilasturvallisuuden täytäntöönpanosta laadittavasta suunnitelmasta)

Arviointikysymykset ja arvioinnin toteutus

Järjestelmätason arvioinnissa ei ole olemassa yhtä straight forward -lähestymistapaa kuten esimerkiksi lääkeaineiden vaikuttavuuden arvioinnissa. Kunkin arvioinnin lähestymistapa ja menetelmät on sovittava usein varsin monitahoisiin arviointikysymyksiin. Tuotettu arviointitieto ei välttämättä kuvaa yleistettäviä ”luonnonlakeja”, vaan se on nähtävä ja tulkittava omassa kontekstissaan. Yleistettävyys ja siirrettävyys toiseen järjestelmään tai kontekstiin on syytä pohtia erikseen.

Kun terveydenhuoltojärjestelmän rakennetta, organisaatiota tai vastuunjakoja ryhdytään politiikkatoimin uudistamaan, haetaan yleensä parannusta järjestelmän toimintakykyyn ja tätä kautta väestön terveyteen ja hyvinvointiin. Terveyden ja hyvinvoinnin muutokset ovat kuitenkin ilmiöitä, joihin vaikuttavat monet muutkin asiat kuin terveydenhuoltojärjestelmän toiminta. Tästä syystä niitä voidaan useissa yhteyksissä pitää epäspesifisinä ja epäluotettavinakin seuranta- ja arviointimittareina. Järjestelmätasolla arviointiin tarvitaan muunlaista, välillistä (intermediääristä) tietoa esimerkiksi palveluiden saatavuuden ja kustannusvaikuttavuuden kehityksestä.

Terveydenhuollon uudistuksia tyyteltäessä terveydenhuoltolain kahdeksannen pykälän voidaan katsoa sijoittuvan luokkaan, jonka pyrkimyksenä on tehostaa toimintayksiköiden palveluiden suunnittelua ja organisointia (*management reform*). Lain edellyttämä potilasturvallisuussuunnitelma kuvaa toimintayksikön potilasturvallisuusjärjestelmän, joka osaltaan tukee toiminnan laatua.

Tavoitelähtöisessä arvioinnissa lakipykälään liittyviä arviointikysymyksiä voidaan muotoilla ja asettaa hierarkkiseen järjestykseen esimerkiksi seuraavasti:

1. Ovatko toimintayksiköt laatineet lain ja asetuksen edellyttämät suunnitelmat?
Kuinka suurella osalla toimintayksiköistä on valmis suunnitelma?
Kuinka suurella osalla toimintayksiköistä suunnitelma täyttää sille asetetut vaatimukset?
2. Onko palveluiden laatu ja potilasturvallisuus parantunut?
Ovatko lääketieteelliset hoitotulokset parantuneet?
Ovatko vaara- ja haittatahtumat vähentyneet?
Onko potilaskuolleisuus vähentynyt?
Onko asiakastytyväisyys parantunut?
3. Onko palveluiden mahdollisen laadun ja potilasturvallisuuden parantumisen ja säädettyjen suunnitelmien välillä syy-yhteyttä? Voidaanko identifoida suunnitelmien käyttöönottoa tukevia ja sitä vaikeuttavia olosuhteita tai tekijöitä? Voidaanko identifoida laadun ja potilasturvallisuuden parantumista tukeneita ja niitä vaikeuttaneita olosuhteita tai tekijöitä?

On varsin todennäköistä, että kysymykseen 1 liittyvä arviointi on suhteellisen yksinkertaista ja nopeaa verrattuna kohtiin 2 ja 3. Koska kyse on lainsäädännön toimeen-

panosta, kohta 1 voidaan keskeisiltä osin nähdä valvontaviranomaisille kuuluvana rutiinivalvontana.

Kohdan 2 arvioinnin raskaus riippuu olemassa olevista terveydenhuoltojärjestelmän seurantarutiineista. Mitä kehittyneemmät ovat kansalliset seurantajärjestelmät – esimerkiksi kliiniset laaturekisterit, yhteiset potilasturvallisuusindikaattorit ja kansallisesti yhtenäiset asiakastytyväisyysmittaukset, sen helpompaa on tuottaa yhteenvedoja laadun ja potilasturvallisuuden kehittymisestä ennen ja jälkeen lainsäädännön voimaan tuloa. Jollei yhtenäisiä seurantajärjestelmiä ole, arviointihanke joudutaan aloittamaan tyhjästä, jolloin erityisesti pitkittäisen tiedon keruu ja analyysi on haastavaa. Lakia (ja sen arviointia) edeltävää dataa on jälkikäteen vaikea konstruoida.

Kohta 3 sisältää arvioinnin haastavimmat kysymyksenasettelut. Jos laadun ja potilasturvallisuuden osalta havaitaan kehitystä parempaan suuntaan, aktualisoituu kysymys, onko kehityksellä syy-yhteyttä lainsäädännön edellyttämiin toimiin. Jos kehitystrendit vaihtelevat alueittain tai eri organisaatioiden välillä, voidaan myös kysyä, mitkä mekanismit edesauttoivat tai vaikeuttivat positiivista muutosta.

Koska muutoksen mekanismeista voi olla vaikea etukäteen esittää kattavia hypoteeseja, 3. arviointikohdan läpivieminen edellyttää paitsi kvantitatiivisen myös kvalitatiivisen tiedon keruuta organisaatioista ja toimintayksiköistä. Käytännössä varsin erilaiset organisaation piirteet ja ominaisuudet voivat osoittautua merkityksellisiksi uudistuksien toteutumisen kannalta.

Tulosten tulkinnasta

Lainsäädännön ja muiden järjestelmätason interventioiden arviointitulosten tulkinta on vaativaa verrattuna kokeellisten interventiotutkimusten tuloksiin. Monet väliintulevat tekijät sekä kontekstien erilaisuus lisäävät tulkintamahdollisuuksia. Useinkaan ei etukäteen voida määritellä tarkkaan, minkälaista tulosta tulisi pitää onnistuneena, etenkin kun lainsäädännön seuraamukset voivat olla laaja-alaisia, ne voivat koskettaa monia eri kohderyhmiä ja liikkua monessa eri ulottuvuudessa.

Laatu- ja potilasturvallisuuspykälän vaikutuksia tulkittaessa keskeinen kysymys on, kuinka kehitys Suomessa olisi edennyt ilman tehtyä lainsäädäntöpohjaista uudistusta. – Potilasturvallisuuden edistäminen on viimeisen vuosikymmenen ajan ollut kautta länsimaisten järjestelmien leviävä trendi, joka myös Suomessa olisi todennäköisesti vahvistunut terveydenhuollon ammattihenkilöstön tietoisuuden ja omistautumisen seurauksena ilman lainsäädännön tukeakin. Lisäksi jo ennen lainsäädäntöä kirjattu kansallinen potilasturvallisuusstrategia oli luonut kokonaisvaltaista pohjaa potilasturvallisuuden edistämiseksi, joskin strategia liikkuu melko korkealla abstraktion tasolla (STM 2009). Kiintoisaa on myös pohtia, olisiko lakipykälän sisältö voitu muotoilla jollain vaihtoehtoisella tavalla, joka olisi tehtyä lainsäädännön uudistusta tehokkaammin toiminut laatua ja potilasturvallisuutta edistävästi. Vaihtoehtoja olisivat voineet olla esimerkiksi selkeämpi laadun ja potilasturvallisuuden seurantavel-

vollisuus ja seurannan pohjalta tehtävien vuosittaisten potilasturvallisuusraporttien jättövelvollisuus.

Jos lainsäätäjän tarkoituksiperät eivät tehdyn uudistuksen välityksellä näytä toteutuvan, syynä voi olla paitsi heikko lainsäädännöllinen lähestymistapa myös heikko toimeenpanon tuki kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla. Arviointitulosten tulkinnan kannalta merkittävää on siis myös se, missä määrin lain täytäntöönpanoa on pyritty tukemaan eri tahoilta. Onko lakia ja asetusta noudatettu? Onko täytäntöönpanoa tuettu riittävin toimin niin, että lainsäädännön täysi potentiaali on tullut hyödynnetyksi? – Sosiaali- ja terveysministeriö on edellyttänyt Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen toimivan laadunhallinnan ja potilasturvallisuuden täytäntöönpanoa tukevana instanssina, joka muun muassa ohjeistaa potilasturvallisuussuunnitelmien luomisessa.² Samanaikaisesti kunnat ja sairaanhoitopiirit ovat yhdistäneet voimansa laadunhallinnan kansallisessa ohjeistuksessa.³ Opastusta on vahvistettu aloittamalla laaja kansallinen Potilasturvallisuutta taidolla -ohjelma.⁴ Missä määrin opastukset ja koulutusohjelma onnistuvat tukemaan lainsäädännön toimeenpanoa ja vastaamaan kohderyhmien tarpeisiin, on arvioitavissa vasta vähitellen käyttäjäpalautteen ja muun arviointitiedon avulla.

Suomen varsin pirstaleisessa kuntakentässä paikalliset ja alueelliset edellytykset potilasturvallisuussuunnitelmien luomiseksi ja laadunhallinnan ja potilasturvallisuuden täytäntöönpanon edistämiseksi vaihtelevat. Jos laadunhallinta ja potilasturvallisuuden edistäminen eivät tukitoimista huolimatta etene kaikkialla odotetulla tavalla, kyse voi olla etenkin pienten järjestäjätahojen riittämättömistä resursseista, riittämättömästä osaamisesta tai kiinnostuksen puutteesta uudistusten läpiviemiseksi. Terveydenhuoltojärjestelmän epätarkoituksenmukaiset rakenteet voivat tällöin toimia hyvinkin lainsäädännön vaikuttavuuden esteenä.

Tarvitaanko jatkotoimia?

Arviointitulosten tarkastelu voi antaa viitteitä siitä, mitä ongelmia uuteen lainsäädäntöön mahdollisesti liittyy ja millä tavoin uudistuksen sisältöä voitaisiin muokata tai sen implementointia täydentää parempien tuloksien saavuttamiseksi. – Hajautettujen terveydenhuoltojärjestelmien vaikeuksiin toteuttaa kansallisen tason politiikkatoimia voidaan puuttua eri menetelmin. Lain edellyttämien toimien ja tavoitteiden toteutumiseksi voidaan esimerkiksi määrätä selkeitä sanktioita kuten Suomessa aiemmin nähty hoitotakuulainsäädäntöön liitetty uhkasakkomenettely. Valvontaviranomaisen rangaistusmenettelyillä on kuitenkin yleensä saatu aikaan suhteellisen lyhytaikaisia vaikutuksia. Tämä on odotettavissa, koska sakonuhka tai muu negatii-

² Potilasturvallisuusopas. Helsinki: THL, 2011.

³ Terveydenhuollon laatuopas. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 2011.

⁴ Potilasturvallisuutta taidolla -ohjelma. www.thl.fi

vinen sanktio usein johtaa väliaikaisiin poikkeusmenettelyihin ongelmien ratkaisemiseksi.

Vaihtoehtoisesti järjestelmän toimijoiden hyvää suoriutumista voidaan palkita valtion taholta. Näin on esimerkiksi Ruotsissa alettu menetellä potilasturvallisuuden edistämisen tukemiseksi.⁵ Terveydenhuollon järjestämisvastuussa olevat maakäräjät voivat siellä päästä osallisiksi korvamerkitystä valtionapuserästä, jos potilasturvallisuuden raportointiin liitetyt kansalliset kriteerit täyttyvät. Ajan myötä, potilasturvallisuuden seurannan parantuessa, vuosittaiseen tukeen oikeuttavia kriteerejä on aikomus kiristää. Samalla syntyy avointa kansallista vertailutietoa palveluiden tilasta.

Avoimelle vertaismenettelylle ja sen pohjalta tehtävälle laatu- ja potilasturvallisuustyölle löytyy vahvempaa tieteellistä tukea kuin sanktiomenettelyille (Schilling ym. 2010; Schilling ym. 2011). Valvontaviranomaisten toimenpiteet ovat luonnollisesti tarpeellisia, jotta potilaita voidaan suojata ala-arvoisilta palveluilta ja vaarallisilta toimijoilta. Laadun ja potilasturvallisuuden jatkuvaan kehittämiseen tarvitaan kuitenkin laajempia toimia, joissa terveydenhuollon ammattihenkilöstön työllä ja palveluiden laadun paikallisella seurannalla ja ohjauksella on keskeinen merkitys. Terveydenhuollon toimintayksiköiden johdolla on vastuu siitä, että laadunhallinnalle ja potilasturvallisuuden edistämiseksi on tarvittavat edellytykset ja resurssit. Pyritäessä lisäämään lainsäädäntöpohjaisten politiikkatoimien vaikuttavuutta paikallisen kehittämistyön edellytyksiin kannattaa todennäköisesti kiinnittää erityisen suurta huomiota.

Pitemmällä tähtäimellä myös terveydenhuoltojärjestelmän laajempi kehitys voi avittaa laatuun ja potilasturvallisuuteen liittyvän lainsäädännön toteutumista. Terveydenhuoltolakiin toisaalle kirjattu potilaan valinnanvapaus terveydenhuollon toimintayksikön suhteen ei voi toimia mielekkäästi, ellei potilaille ole tarjolla avointa, kansallisesti yhtenäistä vertailutietoa palveluiden laadusta. Sikäli kuin tällaista tietoa on järjestelmällisesti saatavissa ja palveluiden rahoitus seuraa potilaiden valintoja ja heidän suosimiinsa toimintayksikköihin, korkea laatu ja potilasturvallisuus voivat kehkeytyä terveydenhuollon keskeisiksi kilpailuvalteiksi. Tällöin laadun ja turvallisuuden suunnitelmallinen edistäminen lainsäädännön hengessä tulee korostumaan valinnanvapausuudistuksen seurauksena.

⁵ Överenskommelse om patientsäkerhet. 2011. www.sweden.gov.se

Kirjallisuus

- Health reform in England: update and next steps. UK Department of Health, Policy Directorate, 2005.
- High Quality Care for All. NHS Next Stage Review Final Report. Department of Health, June 2008.
- Saltman RB, Figueras JF. European Health Care Reforms. Analysis of Current Strategies. WHO Regional Publications, European Series No 72. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe, 1997.
- Schilling L, Chase A, Kehrl S, Liu AY, Stiefel M, Brentari R.: Kaiser Permanente's performance improvement system, Part 1: From benchmarking to executing on strategic priorities. *Jt Comm J Qual Patient Saf.* 2010 Nov;36(11):484-98
- Schilling L, Dearing JW, Staley P, Harvey P, Fahey L, Kuruppu F.: Kaiser Permanente's performance improvement system, Part 4: Creating a learning organization. *Jt Comm J Qual Patient Saf.* 2011 Dec;37(12):532-43.
- Sosiaali- ja terveysministeriön asetus (341/2011) laadunhallinnasta ja potilasturvallisuuden täytäntöönpanosta laadittavasta suunnitelmasta. www.finlex.fi
- STM (2009) Edistämme potilasturvallisuutta yhdessä. Suomalainen potilasturvallisuusstrategia 2009–2013. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2009:3. Helsinki.
- Terveydenhuoltolaki 30.12.2010/1326. www.finlex.fi

Työttömien ja vaikeassa asemassa olevien terveyden ja toimintakykyyn vaikuttaminen

Hyvinvointi- ja terveyserojen kaventaminen on ollut politiikkaohjelmien kestotavoite jo pitkään. Ohjelmien rakenteelliset tavoitteet, kuten terveyserojen kaventuminen tai pitkäaikaistyöttömien työllistyminen, eivät kuitenkaan ole toteutuneet käytännössä. On luotettu liikaa siihen, että rakenteellisia muutoksia saadaan aikaan kiinnittämättä huomiota ihmisten välisiin eroihin elinoloissa, elämäntilanteissa ja toimintakyvyissä. On tärkeää oivaltaa, että vaikeassa sosiaalisessa asemassa olevien ihmisten tilanteissa monet eri tekijät kietoutuvat toisiinsa. Siksi ohjelmien toteutuksessa ja vaikuttavuuden arvioinnissa tarvitaan kokonaisnäkemyksellisiä ja sektorihallinnon rajoja ylittäviä lähestymistapoja.

Terveyserojen kaventaminen on ollut Suomessa terveystaloudellisten ohjelmien tavoitteena vuodesta 1986. Kymmenen vuotta sitten (2001) hyväksytyn kansallisen Terveys 2015 -ohjelman läpäisevänä tavoitteena on ollut väestöryhmien välisten terveyserojen kaventaminen. Kaventamisen tavoite on selvästi ilmaistu myös vuosina 2003 ja 2007 tehdyissä hallitusohjelmissa. (Terveyden eriarvoisuus Suomessa..., 2007.) Vuonna 2008 valmistui erillinen ”Kansallinen terveyserojen kaventamisen toimintaohjelma 2008–2011”, joka kytkettiin tiiviisti silloisen hallituksen Terveyden edistämisen politiikkaohjelmaan. Kaventamisohjelman toteutumiseen kytkeytyvä tilannekatsaus terveyserojen mahdollisista muutoksista vuosina 2007–2010 valmistui vuonna 2011 (Rotko ym. 2011). Raportin mukaan tarkasteluajanjaksona on ”asetettu kymmeniä työryhmiä ja käynnistetty kymmeniä hankkeita”, joilla edelleen pyritään läpäisevästi vaikuttamaan väestöryhmien välisiin terveys- ja hyvinvointieroihin. Hallinnollista ohjelmatyötä lukuisine raporteineen on siis tehty paljon.

Vastaavasti pitkäaikaistyöttömyyden vähentäminen on ollut Suomessa erilaisten työllisyysohjelmien tavoitteena jo lähes kaksi vuosikymmentä. Matti Vanhasen hallituskauden 2003–2007 keskeinen keskushallinnon johtamisen uudistus oli ohjelmajohtaminen. Tällöin käynnistettiin neljä ministeriörajat ylittävää politiikkaohjelmaa, joilla erillisbudjettien ja -tavoitteiden avulla tartuttiin teemoihin, jotka olivat ajassa merkittäviä ja joilla oli aidosti poikkihallinnollinen luonne. Yksi näistä ohjelmista oli työllisyysohjelma. Sen painopisteenä oli rakenteellisen työttömyyden alentaminen ja työvoiman tarjonnan lisääminen. Tavoitteena oli vaikean työttömyyden katkaise-

minen ja työelämästä syrjäytymisen pysäyttäminen. (Ks. myös Työllisyys nousussa 2008.)

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa (22.6.2011) köyhyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen vähentäminen on nostettu yhdeksi sen kolmesta painoalueesta. Tämä on hyvin perusteltu valinta, jonka mukaan hallitus pyrkii kaaventamaan tulo-, hyvinvointi- ja terveyseroja. Tavoitteen toteuttamiseksi hallitus päätti käynnistää laaja-alaisen ja poikkihallinnollisen köyhyyttä, syrjäytymistä, eriarvoisuutta ja terveysongelmia vähentävän toimenpideohjelman. Sen yksityiskohtien määrittely jätettiin ohjelman valmistelijoiden tehtäväksi. Viimeisen vuosikymmenen aikana hallitusohjelmissa onkin yhä enemmän alettu korostaa poikkihallinnollisia lähestymistapoja vaikean työttömyyden ja huono-osaisuuden kysymyksissä (ks. myös Poliitiikkaohjelmat hallitustyössä 2006).

Miten tavoiteohjelmien muotoilut tavoittavat huono-osaisuutta?

Kaikkein vaikeimmissa tilanteissa elävät ja heidän erityisongelmansa jäävät helposti laajojen toimintaohjelmien ulkopuolelle varsinkin niiden tavoitetaso korkeuden ja siihen liittyvän valikoinnin vuoksi. Vaikka ohjelman lähtökohtana olisi puuttua johonkin nimenomaiseen yhteiskunnalliseen pulmaan – vaikkapa pitkäaikaistyöttömyyteen – ohjelmien tavoitteiden ja interventioiden kohdentamisen välille muodostuu helposti selvä epäsuhta. Tulostavoitteiden asettaminen korkealle – työllistämishjelmassa esimerkiksi maan työllistymisasteen nostamiseen 75 prosenttiin – johtaa helposti kohdejoukon valikointiin ja vain lupaavimpien asiakkaiden ohjaamiseen hankkeisiin. Kun ohjelmien tavoitteissa korostetaan yksipuolisesti tehokkuutta, tuottavuutta ja näyttäviä tuloksia, se kannustaa kohdistamaan toimintaa ”helpompiin kohteisiin”. Ohjelmien niin kutsutut hyvät käytännöt voidaankin yleensä saavuttaa hankepohjaisissa erityisolosuhteissa ja valikoituneiden asiakkaiden kanssa. Silti odotuksena on, että nämä käytännöt vastaisuudessa leviäisivät osaksi peruspalvelujärjestelmien arkikäytäntöjä ja ratkaisuksi myös vaikeimmin työllistyvien tilanteeseen.

Ohjelmajohtamisella on samankaltaisuutta Euroopan Sosiaalirahaston (ESR) toimintakonseptin kanssa: jokin ajankohtainen teema nostetaan kehittämisen kohteeksi, siihen järjestetään erillisrahoitus ja toteutustavaksi valitaan määräaikaiset hankkeet ja projektit. Tulostavoitteet asetetaan yleisellä (väestö)tasolla ja niiden toteutumista arvioidaan hanke-evaluoinnein. Hankkeiden katsotaan tuottavan hyviä käytäntöjä, jotka raportoidaan erikseen ja tarjotaan yleisesti sovellettaviksi. Arvioivaa keskustelua ei käydy siitä, miten ja millaisin kriteerein tuloksia on saatu aikaan valitujen asiakkaiden kanssa ja miten kehitetyt käytännöt olisivat siirrettävissä myös vaikeassa tilanteessa olevien auttamiseksi.

Mitä tiedämme ohjelmien vaikuttavuudesta?

Tutkimusten mukaan sosioekonomiset terveyserot ovat jatkaneet Suomessa kasvuun. Terveyserot kasvoivat 1990-luvun laman jälkeen yleisestä vaurastumisesta huolimatta. Kuolleisuuserot ovat kasvaneet sitäkin enemmän. Pitkäaikaissairauksien yleisyys vaihtelee johdonmukaisesti sosioekonomisen aseman mukaan yhtä lailla kuin kuolleisuus ja koettu terveys. (Koskinen ym. 2007, 74.) Lisäksi OECD:n vuoden 2000 aineistolla mitattu lääkärikkäykäntien sosioekonominen eriarvoisuus oli Suomessa Yhdysvaltojen ja Portugalin ohella korkein koko 21 OECD-maan ryhmässä (van Doorslaer ym. 2004). Viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana harjoitettu talous- ja yhteiskuntapolitiikka ei ole poistanut eriarvoa. Mainitun kaltaisilla toimintaohjelmilla sitä näyttääkin olevan vaikea vähentää. Kaventamishojelmien tavoitteenasettelu on ollut liian yleistasoista. Selitystä vaatimattomille tuloksille voidaan lisäksi hakea voimavarojen niukkuudesta, ilmiöiden monimutkaisuudesta, hallinnonalojen yhteistyön toimimattomuudesta ja hallintokuntien raja-aidoista, tunnuslukujen toimimattomuudesta sekä poikkileikkaustutkimusten rajoittuneisuudesta suhteessa vaikutusten ilmentymiseen. (Nuorten syrjäytymisen ehkäisy 2007; Rotko ym. 2011.)

Pitkäaikaistyöttömien aktivointia ja työllistymistä koskevissa vaikuttavuustutkimuksissa on toistuvasti todettu, että työllisyyspoliittiset vaikutukset ovat olleet vaatimattomia mutta eräänlaisena sivuvaikutuksena on tuotettu hyvinvointipoliittisia vaikutuksia. Tosin näiden vaikutusten tutkiminen ei ole yleensä kuulunut tutkimusasetelmaan, koska työllisyysohjelmille ei ole asetettu hyvinvointipoliittisia vaan pelkästään työllisyyspoliittisia tavoitteita (Valtakari ym. 2008; Aho 2005).

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomuksessa todetaan, että pitkäaikaistyöttömille asetetut työllistymisen parantamisen ja syrjäytymisen ehkäisyn tavoitteet ovat olleet osin epärealistisia. Vain pieni osa asiakkaista voi koskaan työllistyä avoimille työmarkkinoille. Ohjelmien yleistavoitteena on useimmiten ollut syrjäytymisen ehkäisy, mutta sille ei ole asetettu tavoitetasoa eikä sen saavuttamista ole näin ollen mitattu. Työ- ja elinkeinohallinto resurssoi, hallinnoi ja ohjaa pitkäaikaistyöttömyyden ja syrjäytymisen vähentämisen ohjelmatyötä, mutta ohjelmien hyvinvointivaikutuksia ei voida osoittaa sen hallinnonalan tulostittarein. Valtiontalouden tarkastusvirasto esittääkin, että myös työllisyyspoliittisten ohjelmien hyvinvointivaikutuksia on ryhdyttävä arvioimaan ja mittaamaan. (Pitkäaikaistyöttömien syrjäytyminen..., 2011.)

Kaikkein vaikeimmassa asemassa olevien terveys ja toimintakyky

Vaikeasti työllistyvien tilanteita terveystilanteesta kartoittavat arvioinnit ja tutkimukset kertovat, että huonokuntoiset, työ- ja toimintakyvyltään heikentyneet pitkäaikaistyöttömät jäävät helposti työ- ja elinkeinohallinnossa, sosiaalitoimissa ja terveydenhuollossa suurelta osin tunnistamatta (mm. Saikku 2009). Henkilöt, joiden sairauksiin liittyvät oireet (mm. mielialahäiriöt, ahdistus- ja pelkotilat, päihderiippu-

vuus) aiheuttavat vetäytymistä ja passivoitumista, näyttävät jäävän sivuun monista palveluista, myös terveydenhuollon palveluista. Toistuvat työllistymisyriytykset eivät onnistu ennen kuin sairaus on todettu ja hoidettu niin hyvin, että henkilöllä on toimintakyky työssäkäyntiin tai koulutukseen. Kun työvoiman palvelukeskusten pitkäaikaisasiakkaita ohjattiin kuntoutustutkimukseen ja heidän työkykyään arvioitiin monialaisesti, havaittiin että vain kaksi prosenttia kuntoutustutkimukseen ohjatuista oli työkykyisiä, 65 prosentilla oli toimintakykyä heikentävä mielenterveyshäiriö, joka nyt vuosien viiveellä todettiin. (Kerätär & Karjalainen 2010.) Tulokset osoittavat, miten helposti syrjään vetäytyvät ja epäonniset jäävät terveyspalvelujen ulkopuolelle ja sen seurauksena putoavat koulutus- ja työllisyyspalveluista. Lopulta heitä lakisääteisten sanktioiden uhalla veloitetaan aktivointitoimenpiteisiin. Usein vasta tässä vaiheessa havaitaan, että pitäytyminen yhden sektorin palveluvalikossa ei tuota muutosta näiden ihmisten tilanteeseen.

Aikaisemman tutkimuksen perusteella tiedämme, että ”kolme keskeisintä terveyserojen syyryhmää ovat nykykäsityksen mukaan juuri aineelliset tekijät, terveyskäyttäytyminen ja psykososiaaliset tekijät” (Lahelma ym. 2007, 37). Tähän voisi lisätä neljännen eli eriarvon terveydenhuollon palvelujen käytössä. Paljon vähemmän tiedämme siitä, miten nämä neljä tekijäryhmää kietoutuvat toisiinsa. Tällä tiedolla olisi suuriarvoinen merkitys vaikeassa asemassa olevien ihmisten terveyden edistämisessä. Tällaista ”mikrotason” tutkimusta on tehty jonkin verran (esim. Sairas köyhyys 2009; Hiilamo ym. 2011). Siinä on havaittu, että sairastuvuudessa ja huono-osaisuudessa ei ole niinkään kysymys toisistaan riippumattomien taustatekijöiden vaikutuksesta vaan yhden ja saman itse itseään helposti ruokkivan prosessin vipuvoimista. Näin ollen voidaan puhua siitä, kuinka köyhyys aineellisten elinolojen puutteena sairastuttaa ja kuinka sairaus voi puolestaan köyhdyttää heikentäessään tehokkaasti ihmisten toimintakykyä. Yhtä lailla sairaus voi myös sairastuttaa esimerkiksi toisia perheenjäseniä.

Huono-osaisten ihmisten terveyden edistämisessä olisikin kiinnitettävä huomiota ihmisten koko elämäntilanteeseen, terveydenhuollon reunaehtoihin sekä siihen, minkä ihminen itse näkee parhaiten kulloinkin edistävän terveyttään. Ei tulisi lähteä liikkeelle siitä otaksumasta, että kaikki ihmiset voivat hoitaa terveyttään tai hakea apua terveysongelmiinsa ikään kuin heillä olisi siihen yhtäläiset voimavarat ja toimintakyky (Hiilamo ym. 2011, 117–18).

Kaikkein tärkeintä on muistaa, että koska huono-osaistuminen ja terveysongelmat liittyvät monin tavoin toisiinsa, mitkään sektoraaalisesti suunnitellut, yksittäisiin taustatekijöihin suunnatut toimenpiteet eivät pysty näitä ongelmia ratkaisemaan. Vielä vähemmän siinä onnistutaan, mikäli toimintaohjelmat nojaavat ajatteluun, jonka mukaan eri elämäntilanteissa olevien ihmisten voidaan olettaa toimivan tai kykenevän toimimaan yhtäläisten ohjeiden mukaisesti heitä tietynlaiseen käyttäytymiseen kannustamalla tai aktivoimalla.

Yhtä lailla työttömyyden vähentämisen kuin terveyserojen kaventamishjelmien perimmäisenä tausta-ajatuksena voi olla näkemys, että asianosainen itse on pääasi-

assa vastuussa ongelmistaan. Niinpä hänen käyttäytymiseensä vaikuttamista voidaan pitää toimintaohjelmissa ensisijaisena. Tämä tuntuu selittävän sitä, miksi ohjelmissa käytetyt keinot ovat huomattavan yksityis- ja yksilökohtaisia verrattuna niiden yleisluonteisiin tavoitteisiin.

Esimerkiksi terveyserojen kaventamishjelmissä tämä voi näkyä erityisen huomion kiinnittämisenä terveydelle haitallisten aineiden, kuten alkoholin ja tupakan, käyttöön, ylipainoon, liikunnan vähäisyyteen ja epäterveelliseen ruokavalioon. Samanaikaisesti terveydenhuoltojärjestelmän rakenteelliset vinoumat, ja ylipäänsä yhteiskunnallinen eriarvoisuus, jätetään vähemmälle huomiolle.

Työttömyyden torjunnassa puolestaan korostetaan työttömän työnhakijan kannustamista ja aktiivointia itsensä kehittämiseen ja työn etsimiseen ja vastaanottamiseen, olipa sitä tarjolla tai ei. Tämä tarkoittaa, että työllistämistoimet suunnataan potentiaalisiksi katsottuihin työllistyjiin pitkäaikaistyöttömien jäädessä vähemmälle huomiolle. Näiden politiikkatoimien voidaan nähdä noudattavan aktiivoinnin ajatusta, joka on johdettavissa mikrotaloustieteen ”kannustamisen teorioista”.

Kun ihmisen käyttäytymiseen pyritään vaikuttamaan kannustamisella ja aktiivoinnilla, hänen oletetaan olevan sillä tavoin rationaalinen toimija tai valitsija kuin on talousihminen (*homo oeconomicus*) konsanaan. Ihmisen käyttäytymiseen pyritään tällöin vaikuttamaan kannustamalla häntä toimimaan oikein ja vain hänen ”päämiehensä” tietää, mikä on oikein. Kannustaminen tarkoittaa, että päämies delegoi toimintavastuun asianosaiselle itselleen oikean tiedon varassa. Toiminnan (mukaan lukien käyttäytymismuutokset) tulokset puolestaan kertovat, kuinka hyvin aktiivoinnin ja kannustamisen eli vaikuttamisen nähdään onnistuvan.

Näin toimittaessa voidaan olettaa, että yksilöiden oman käyttäytymisen kautta hyvinkin yleisiksi tavoitteiksi puetut ohjelmat voivat onnistua, jos vain keinot ovat riittävän yksilötasoisesti kannustavia. Jos taas tavoitteiden saavuttamisessa ei onnistuta, niin syy voidaan yksinkertaisesti vierittää yksilöiden oman käyttäytymisen tiliin tulkitsemalla, etteivät he seuranneet päämiehensä ohjeita. Tässä ajattelumallissa ja toimintatavassa kannustaminen, aktiivointi, valistaminen, vaikuttaminen ja vastuullistaminen liittyvät saumattomasti toisiinsa yksilön- ja valinnanvapauden nimissä. Siinä ei tällöin tarvitse suuremmin välittää niistä yksilöiden välisistä eroista yhteiskunnallisissa olosuhteissa ja toimintakyvyissä, jotka määrittävät heidän mahdollisuusrakenteitaan.

Päätelmiä ohjelmien vaikuttavuudesta?

Aktiivointiin ja kannustamiseen yksipuolisesti nojaava ohjelmapolitiikka ei tavoita heikossa asemassa olevien kansalaisten tilannetta; liian helposti heitä aktivoidaan, voimaannutetaan, osallistetaan ulkoa ja ylhäältä väestötason kunnianhimoisten tavoitteiden mukaisesti. Parempia tuloksia voitaisiin saavuttaa päivittäin toimien: arvioidaan ensin miten rakenteelliseen työttömyyteen ajautuneet ihmiset voivat elin-

olojensa ehdollistamina toimia, miten he voivat tosiasiasa aktivoitua, kuntoutua ja osallistua. Kyse on sekä rakenteellisten että yksilöllisten tilanteiden huomioon ottamisesta ja niiden yhteistarkastelusta alusta alkaen.

Näin toimittaessa jopa vaikea työttömyys voi avautua potentiaalisesti työllistävyydeksi tukemalla ensin arjessa selviytymistä (*life first*) ja sen jälkeen työhön paluuta. Kun toimintakyky paranee, on jo saavutettu mitattavia tuloksia, hyvinvointivaihtokutuksia. Olemassa olevat politiikkaohjelmat eivät tätä välitasoa usein tunnista, eikä tämän välitason tuloksiin ole kehitelty mittaristoa. Järjestelmä on kiinnostunut pääasiassa työllistymisen lopputuloksesta riippumatta siitä, onko kyseessä puoli vai kahdeksan vuotta työttömänä ollut. Helposti unohdetaan se, että pitkäaikaistyöttömän toiminta- ja työkyvyn vahvistuminen ja säilyminen on myös yhteiskunnallisesti tärkeää. Nämä samat päätelmät koskevat yhtä lailla heikossa asemassa olevien terveyden edistämistä.

Heikossa ja haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten työllisyyden ja terveyden parantaminen politiikkatoimenpitein on erittäin haasteellista. Tällöin on vaikutettava prosesseihin, jotka ovat alkuarvoistaan herkästi riippuvaisia. Nämä prosessit ovat lisäksi usein jaksottomia, monisyisiä, epäjatkuvia, epälineaarisia ja moniin suuntiin haarautuvia. Pienikin muutos väärään suuntaan saattaa aiheuttaa kaoottisuutta.

Yhtä vaikeaa on arvioida politiikkatoimien vaikuttavuutta, kun kohteena ovat tällaiset alkuarvoistaan herkästi riippuvat prosessit. Silloin kannattaa kysyä, miten lähellä ongelmia toimenpiteet pannaan täytäntöön. Miten hyvin asianosaiset ovat mukana toimenpiteiden täytäntöönpanossa? Miten pitkäjänteistä toimenpiteiden täytäntöönpano on? Miten hyvin täytäntöönpanossa otetaan huomioon asianosaisten valmiudet ja toimintakyky? Miten hyvin täytäntöönpanon onnistumista seurataan? Miten hyvin täytäntöönpano on ennakolta suunniteltu? Miten hyvin täytäntöönpanoa edistetään vuoropuhelulla? Miten hyvin täytäntöönpano on ohjeistettu? Millaisen tiedon varassa tapahtuvaa täytäntöönpanoa arvioidaan? Millaisia kriteerejä täytäntöönpanon arvioinnissa sovelletaan? Miten vastuullisen toimijan täytäntöönpanoa arvioidaan? Millaisen aineiston varassa täytäntöönpanon vaikuttavuutta arvioidaan? Kuka tässä arvioi ja ketä? Mitä malleja ja menetelmiä arvioinnissa voidaan soveltaa?

Lopuksi on syytä kysyä, mitä vaikuttavuudella tässä tarkoitetaan. Kokeelliset vaikuttavuustutkimuksen asetelmat hakevat selkeitä syy-seuraussuhteita, mutta syrjäytymistä tai syrjäytyneiden aktivoitumista on mahdotonta selittää yksittäisillä tekijöillä. Syrjäytyminen on moniulotteinen ja monimutkainen prosessi, jonka mallintaminen on käytännössä aika ylivoimaista. Se olisi silti tarpeen toimenpiteiden onnistumiseksi. Syrjään joudutaan vähitellen ja sieltä myös palataan muiden yhteyteen vähitellen. Olisikin saatava paikallista tietoa niistä toisiinsa kietoutuvista tekijöistä, jotka voivat vaikuttaa tuon prosessin kielteiseen tai myönteiseen kehitykseen kulloisessakin tilanteessa. Tällaisen paikallisen täsmätiedon varassa olisi myös helpompi suunnitella politiikkatoimia eriarvoisuuden vähentämiseksi.

Tästä näkökulmasta nousevat esiin ainakin seuraavat päätelmät: 1) huono-osai-

suuden ja vaikean työttömyyden tilanteissa ohjelmien tavoitteet asetetaan aivan liian korkealle; ei lähdetä näiden kansalaisten tilanteiden tunnistamisesta ja tavoitteiden rakentumisesta bottom up- vaan top down -näkökulmasta, 2) ei ymmärretä huono-osaisuuden ja syrjäytymisen monimutkaisuutta ja syy-seurausketjujen spiralisoitumista; yhden rajatun intervention avulla ei voida tavoittaa ratkaisua pitkän ajan kanssa kumuloituneeseen tilanteeseen; ihmisten tilanteita yksinkertaistetaan ja irrotetaan yhteyksistään eli ohjelmien interventiot eivät ole laadullisesti tilanteen tasalla, 3) hallinnonalojen poikkihallinnollisuuden painotuksista huolimatta aina yksi sektori (esim. työ- ja elinkeinohallinto tai sosiaali- ja terveydenhuolto) on vastuullinen ohjelman toteutuksesta. Tällöin se on etulyöntiasemassa määriteltäessä ohjelmien tavoitteita ja seurantaindikaattoreita ja tuloksiakin arvioidaan tällöin vain yhden hallinnonalan näkökulmasta. Kuitenkin kyse on monien interventioiden ”kokonaiskarttumasta”, yhteisvaikutuksesta, jonka arvioimiseen tarvitaan eri hallinnonalojen näkemistä yhteisvaikuttajana kyseisessä asiassa. Niin kutsutussa whole-of-governance lähestymistavassa (mm. Christensen & Laegreid 2007) onkin alettu keskustella kokonais- tai yhdistelmähallinnon mahdollisista sovelluksista julkisella sektorilla.

Kirjallisuus

- Aho, Simo (2005) Työmarkkinatuen saajien rakenne, työhistoria ja osallistuminen aktiivitoimiin. Työministeriö, Työhallinnon julkaisu 349/2005.
- Christensen, Tom & Lægred, Per (2007) The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review* 67/6, 1059–1066.
- Hiilamo, Heikki & Hänninen, Sakari & Kinunen, Kaisa (2011) Huono-osaisuuden ja sairastavuuden kytkennästä diakonian asiakkailla. *Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti* 2011: 48, 4–21.
- Kansallinen terveyserojen kaventamisen toimintaohjelma 2008–2011. Sosiaali- ja terveysministeriö, Julkaisuja 2008:16.
- Kerätär, Raija & Karjalainen, Vappu (2010) Pitkäaikaistyöttömillä on runsaasti hoitamattomia mielenterveyshäiriöitä. *Suomen Lääkärilehti* 65:45, 3683–3690.
- Koskinen, Seppo & Martelin, Tuija & Sainio, Päivi & Heliövaara, Markku & Reunanen, Antti & Lahelma, Eero (2007) Pitkäaikaissairastavuus. Teoksessa *Terveyden eriarvoisuus Suomessa. Sosioekonomisten terveyserojen muutokset 1980–2005*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2007: 23, 74–86.
- Lahelma, Eero & Rahkonen, Ossi & Koskinen, Seppo & Martelin, Tuija & Palosuo, Hannele (2007) Sosioekonomisten terveyserojen syyt ja selitysmallit. Teoksessa *Terveyden eriarvoisuus Suomessa. Sosioekonomisten terveyserojen muutokset 1980–2005*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2007: 23, 25–41.
- Nuorten syrjäytymisen ehkäisy (2007) Valtiontalouden tarkastusviraston toimintatarkastuskertomus 146/2007. Helsinki.
- Pitkäaikaistyöttömien työllistymisen ja syrjäytymisen ehkäisy (2011) Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset. Tuloksellisuustarkastuskertomus 229/2011.
- Politiikkaohjelmat hallitustyössä (2006) Ohjelmajohtamisen uusi malli. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2006.
- Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. Valtioneuvoston kanslia. 22.6.2011.
- Rotko, Tuulia & Aho, Timo & Mustonen, Niina & Linnanmäki, Eila (2011) Kapeneeko kiulu? Tilannekatsaus terveyserojen kaventamiseen Suomessa 2007–2010. *Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti* 8/2011.

- Saikku, Peppi (2009) Terveyspalvelu työllistymisen tukena. Pitkäaikaistyöttömien terveystarkastukset ja -palvelut siirtymätyömarkkinoilla. Raportti 22/2009. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Sairas köyhyys. Tutkimus sairauteen liittyvää huono-osaisuudesta diakoniatyössä (toim. Kaisa Kinnunen). Helsinki: Kirkkohallitus 2009.
- Terveyden eriarvoisuus Suomessa. Sosioekonomisten terveyserojen muutokset 1980 – 2005. Julkaisuja 2007:23. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Työllisyys nousussa – työllisyysohjelman loppuraportti (2008) Hallituksen politiikkaohjelmat, Työllisyys.
- Valtakari, Mikko & Syrjä, Hannele & Kiuru, Pertti (2008) Julkisen työvoimapalvelun palvelurakenteen uudistamisen vaikuttavuus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 19/2008.
- van Doorslaer, E.; Masseria, C. & OECD Health Equity Research Group (2004) Income-Related Inequality in the Use of Medical Care in 21 OECD Countries. Teoksessa OECD, The OECD Health Project. Towards High-Performing Health Systems. Paris: OECD.

Suomen parhaiten tutkittu vaikuttavuus: alkoholipolitiikka valtakunnan tasolla

Alkoholipolitiikka on oma erityinen politiikanlohkonsa, jossa tutkimustiedolla on ollut suuri rooli politiikan vaikutusten arvioinnissa. Tutkimuksen ja politiikan yhteydet näkyvät varsinkin yksittäisten politiikkatoimien kohdalla. Kokonaiskuva on kuitenkin monimutkaisempi. Monet muut politiikat ovat vaikuttaneet alkoholipolitiikan liikkumistilaan ja sitä kautta alkoholioloihin, usein enemmän kuin alkoholipolitiikan ydintoimet. Alkoholipolitiikka on kuin näyttämö, jonka etualalla näkyvät alkoholikontrollipolitiikka ja sen vaikutukset. Näyttämön takaosassa liikkuvat muut politiikat, usein eri tahtiin kuin alkoholipolitiikan ydin ja sitä koskeva tutkimus.

Politiikkatoimien vaikuttavuuden arviointi tutkimuksen avulla on käyttökelpoisinta sellaisissa kysymyksissä, jotka ovat luonteeltaan teknisiä erilliskysymyksiä. Vaikuttavuusarviointi soveltuu huonommin tilanteisiin, jotka liittyvät suuriin yhteiskunnallisiin kysymyksiin. Jälkimmäiset koskevat yhteiskunnallisia perusnäkemystyyppejä: mikä on oikein ja mikä väärin, mikä on oikeudenmukaista ja mikä ei, miten yhteiskunnallinen hyvä jaetaan ja paha kohdataan, mikä on yksityisen ja julkisen intressin sopiva suhde – tai mitä yhteiskunnan kehityksessä uskotaan, toivotaan ja pelätään. Teknisissä erilliskysymyksissä asetelmat ovat helpompia, kun tarkastellaan vain sitä, mikä toimii ja mikä ei tai mikä vaikuttaa ja mikä ei. Tällaisiin kysymyksiin toivotaan luontevimmin apua tutkimukselta. Taustalla on eräänlainen automatisoidun päätöksenteon ihanne, jossa jokin yhteisesti hyväksytty tietolähde kertoo lahjomattomasti, miten pitäisi toimia ja miten sitten onnistuttiin. Tässä ihannemallissa yleisemmät politiikan kysymykset, kuten vallankäyttö, tahtominen, mielitymukset ja etujen tavoittelu, työnnetään taka-alalle. Myös alkoholipolitiikassa ja sen vaikuttavuuden arvioinnissa ihanteiden ja todellisuuden välillä on välimatkaa.

”Suuresta kysymyksestä” tekniseksi erityiskysymykseksi

Suomessa alkoholipolitiikka on erinomainen esimerkki politiikkatoimien vaikuttavuuden arvioinnista sellaisessa yhteiskunnallisessa kysymyksessä, jonka luonne on muuttunut viimeisten 50 vuoden aikana. Vielä 1960-luvulla alkoholikysymys oli

suuri moraalipoliittinen kysymys, jossa näkyivät myös yhteiskunnan muut poliittiset jaot. ”Suuren alkoholikysymyksen” linssin läpi voitiin katsoa ulkoista kontrollia ja sisäistä itsehallintaa, holhousta ja sääntelyä, hallitsijoiden ja hallittavien suhdetta, elinkeinotoiminnan voitontavoittelua ja valtiontaloutta, sivistystä ja sivistymättömyyttä ja niin edelleen.

Viimeisten vuosikymmenien aikana suuresta yhteiskunnallisesta alkoholikysymyksestä on tullut Suomessa lähinnä teknisluonteinen erilliskysymys (vrt. Koski & Österberg 1993; myöhemmin mm. Mäkelä 2000; Tigerstedt 2001; Koski 2012), joka koskee etupäässä kansanterveyttä ja huono-osaisuutta sekä syrjäytymisriskejä – ja johon yhä liittyy suuria yritysten ja valtiontalouden rahaintressejä. Tuoreimmassa muotoilussaan alkoholialan pitkäaikainen keskeinen vaikuttaja Heikki Koski (2012) katsoo, että ”vaikuttavimmat keinot alkoholin kulutuksen ja haittojen hillitsemiseen löytyvät muualta kuin perinteisestä alkoholipolitiikasta”. Raittiudesta ja koko kansan ryhtiliikkeestä ei enää puhuta, eikä kovin paljon edes viinaan kuolleista, vaikka heitä vuoden 2000 jälkeisessä Suomessa on enemmän kuin koskaan ennen.

Alkoholikysymys on politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin aarrearkku, täynnä kiistakysymyksiä, toimeksiantoja ja runsasta tutkimus- ja tilastomateriaalia. Tuskin mitään muuta kysymystä on Suomessa niin tietoisesti haluttu ratkoa tutkimustiedon varassa, arvioiden ennakkoon ja seuraten jälkikäteen. Mutta tutkimus- ja arviointitietoa on aina käytetty valikoiden. Joskus ennakoarviot on otettu tarkasti huomioon, toisella kertaa ei; joskus toimintaa on korjattu jälkikäteisselvityksen perusteella, mutta näin on käynyt vain harvoin.

Tässä artikkelissa kuvaan lyhyesti muutamia keskeisiä alkoholiin liittyviä politiikkatoimia viimeisten 50 vuoden ajalta. Kaikista näistä on runsaasti tutkimusta etukäteen ja jälkikäteen, varsinkin Klaus Mäkelän, Esa Österbergin ja heidän työtovereidensa töissä (ks. esim. Mäkelä, K. 1971; Mäkelä, K & Österberg 1976; Mäkelä, K. ym. 1981 ja sen teemoihin liittyen Edwards ym. 1996 sekä Babor ym. 2010; Mäkelä, P. 1999; Mäkelä, P. ym. 2010). Martti Häikiön (2007) kirjoittama *Alkon historia* kuvaa useimpia näistä tapauksista ja niiden väliin värikkäitä poliittisia taustoja. Näitten moninaisten tutkimuslähteiden avulla tässä artikkelissa kuvataan vaikuttavuusarvioinnin käyttöä ja sen muutoksia tilanteessa, jossa ”suuri kysymys” on muuttunut tekniseksi erityiskysymykseksi.

Mistä Suomessa on ollut kysymys alkoholiin kohdistuvissa politiikkatoimissa?

Alkoholin kokonaiskulutuksen sääntely on ollut Suomen alkoholipolitiikan ydin sadan vuoden ajan. Ydin tiivistyy niin sanottuun *kokonaiskulutusmalliin*, joka sai vakiintuneen muotonsa 1970-luvulla (Bruun ym. 1975; ks. myös Edwards ym. 1994; Babor ym. 2010). Mallin mukaan alkoholin käytön seurausten määrä on Suomessa kuten muissakin maissa läheisessä yhteydessä alkoholin kulutustasoon. Silloin seu-

rauksiin, erityisesti alkoholihaittoihin, voidaan vaikuttaa kulutustasoa sääntelemällä. Tärkeimmät keinot tässä ovat olleet alkoholin hinnan ja saatavuuden (myyntipaikkojen lukumäärän ja aukiolon sääntely, yhtenä välineenä monopolijärjestelmä) sääntely.

Vaikka Suomessa on vuosikymmenet harjoitettu kokonaiskulutusmalliin nojautuvaa alkoholipolitiikkaa, ovat alkoholin kokonaiskulutus ja alkoholihaitat olleet samaten vuosikymmenien ajan nousevalla uralla. Eikö kokonaiskulutusmalli siis olekaan pätevä vai eikö politiikka olekaan ollut laajalti sen mukaista? Näistä kysymyksistä kiistellään niin tutkimuksessa kuin politiikan tekijöiden keskuudessa jatkuvasti. Suomen tapauksessa on helppo huomata, että kokonaiskulutusmalli on kyllä puheiden tasolla jatkuvasti alkoholipolitiikan eturivissä, mutta käytännön politiikkatoimiin ovat vaikuttaneet monet muutkin intressit. Hintapäätöksissä on pidetty silmällä valtiontaloutta ja inflaatiovaikutuksia, saatavuuspäätöksissä aluepolitiikkaa ja työllisyyttä, mainontakysymyksissä ja oluen vahvuutta koskevilla kiistoissa elinkeinopolitiikkaa, ja niin edelleen. Toteutuneet ratkaisut ovat olleet sosiaali- ja terveyspolitiikan, talouspolitiikan, elinkeinopolitiikan ja finanssipolitiikan keskinäisen tasapainopisteen etsimisen tulosta. Eri aikoina tasapainoon johtaneet eri politiikka-intressien painotukset ovat vaihdelleet.

Houkuttelevaa olisi soveltaa Suomen alkoholipolitiikan lähistoriaan niin sanottua kontrafaktuaalista päättelyä: entäpä jos ei olisikaan tapahtunut sitä, mitä on tapahtunut? Kysymys voitaisiin muotoilla esimerkiksi seuraavasti: miten paljon enemmän alkoholin kulutus ja alkoholihaitat olisivat kasvaneet, jos Suomessa ei olisi harjoitettu sellaista alkoholipolitiikkaa kuin on harjoitettu? Tämäntapainen kysymyksenasettelu ei aina kuulu sen paremmin politiikkatoimien vaikuttavuusarvioihin kuin poliittisen historiankaan alaan. Kannattaa kuitenkin huomata, että monissa muissa kysymyksissä suosittu kokeellinen asetelma (sovelletaan jotakin uutta mallia yhtäällä mutta ei toisaalla) tavallaan toteuttaa kontrafaktuaalista päättelymallia: siinä nähdään, miten olisi käynyt, jos kokeiltavaa toimintoa ei olisikaan otettu käyttöön. Tällaisten kokeiden voimaa heikentää se, että asioihin voivat vaikuttaa monet muutkin tekijät kuin ne, joita kokeiluissa voidaan säädellä: tieto kulkee ja ihmiset kulkevat, näkevät, kokevat ja tekevät. Liikenne- ja tietoyhteyksien paraneminen ja rajojen avautuminen ovat heikentäneet mahdollisuuksia käyttää Suomea alkoholipoliittisena kokeilulaboratoriona. ”Alkoholipoliittinen koe” oli mahdollinen vielä 1950-luvulla, jolloin Pekka Kuusi (1956) kokeillisesti perusteli alkoholimyymälöiden avaamista maaseutupaikkakunnille. Sen jälkeen on siirrytty enemmänkin ”luonnollisiin kokeisiin”, joitten perusteella ei ole helppo määritellä vaihtoehtoisia toimintamalleja eikä ehdottaa paluuta entiseen. Tällaisia ovat Suomessa olleet esimerkiksi keskiolutuudistus 1969 ja alkoholiverotuksen sopeuttaminen EU-integraation luomiin paineisiin 2004 (jälkimmäisen seurauksista ks. esim. Herttua 2010).

Kokonaiskulutuksen sääntelyn rinnalla on Suomen alkoholipolitiikassa pitkään vaikuttanut toinen tärkeä ajatusmalli, ”*sivistämismalli*”. Se koskee juomatapoja, erityisesti humalajuomista ja väkevien juomien nauttimisen suosiota, ja nostaa etusi-

jalle kulttuurin muutoksen mahdollisuuden. Sodanjälkeisen Suomen suurin alkoholipoliittinen mullistus, vuoden 1969 alussa voimaan tullut keskiolutuudistus, on tämän ajatusmallin pitkän kypsytelyn tulosta. Sen taustalla oli ajatus vierottaa kansaa humalajuomisesta ja väkevästä juomista tuomalla tarjolle mietoja juomia, jotka sopisivat erityisesti hillittyyn ateria- ja seurustelukäyttöön. Ajatusmallin airuiden kuten Pekka Kuusen mielessä siinteli varsinkin viinikulttuurin istuttaminen Suomeen. Kun viinien vapauttaminen ei 1960-luvun Suomessa osoittautunut poliittisesti mahdolliseksi, tarjoutui keskioluen vapauttaminen ”mietojen linjan” korvikevoitoksi. Ja keskiolueen tartuttiinkin oikein kaksin käsin, mutta ei kuitenkaan hellitetty väkevästä. Humalajuominen ei myöskään häipynyt, vaan on pitänyt pintansa 2000-luvulle saakka.

Koko tämä pitkä historia nostaa esiin kysymyksen käyttäytymismuutosten aikaansaamisesta politiikkatoimilla. Ihmisten käyttäytymisessä on monensuuntaista dynamiikkaa, josta politiikkatoimet tavoittavat kerrallaan vain osia. Keskiolutuudistus osui keskelle Suomen kaupungistumista ja suurta maastamuuttoaaltoa, yleistä vaurastumista, television läpimurtoa, suurten ikäluokkien ”märän sukupolven” aikuistumista ja monien elämänalueiden voimistuvaa kansainvälistymistä. Yksi politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin ongelmia onkin, miten ottaa huomioon samanaikaiset muut muutosprosessit: mitä ehkä olisi joka tapauksessa tapahtunut, vaikkei politiikkatoimissa olisikaan paljoa tapahtunut? Taas ollaan kontrafaktuaalisen päättelyn äärellä!

Kokonaiskulutusmallin ja juomatapojen sivistämismallin rinnalla on muitakin ajatusmalleja, joilla olisi voinut olla merkitystä alkoholipoliitikassa. Juomatapojen sivistämismalli on itse asiassa erikoistapaus yleisemmästä *valistusmallista*, jossa uskotaan ihmisten mahdollisuuksiin rakentaa juomisessakin itsekontrollia ja muuta epävirallista kontrollia kulttuurin muutoksen ja valtiovallan valistustoimien tukevana. Suuri osa Suomessa pitkään jatkuneesta viinimaiden alkoholikulttuurin ihanoinnista nostaa esille tätä valistuksen ja sivistyksen tukemaa kulttuurin muutoksen mahdollisuutta. Epäselväksi on jäänyt, miten politiikkatoimilla voitaisiin tuottaa kulttuurin muutoksia politiikkatoimien kannalta relevanteissa aikajaksoissa kuten nelivuotisen hallituskauden rajoissa, kun kulttuuri muuttuu sukupolvien mittaisissa jaksoissa.

Toinen vähemmälle huomiolle Suomessa jäänyt malli on *hoitomalli*: päihdeongelmista kärsivien auttaminen lievittämällä heidän ongelmiaan. Suomessa keskustelu on helposti kääntynyt sen pohtimiseen, miten suuri on sosiaali- ja terveystalouteen sekä poliisin työkenttään kohdistuva alkoholin käytöstä johtuva kuorma ja miten sitä voitaisiin keventää. Ehkä eniten on saanut huomiota kysymys työnjaosta päihdeongelmien kohtaamisessa: mikä on järjestyksenpidon (poliisi), huolenpidon (sosiaalihoito ja sosiaaliuudat) ja hoidon (terveydenhuolto sekä Suomen erityispiirteensä sosiaalitoimen perinteeseen nojaava päihdehoito) rooli ja mitä tapahtuu, jos työnjako muuttuu (ks. esim. Lehto 1991; Kaukonen 2000).

Politiikkatoimien rajallinen vaikuttavuus ja muiden ilmiöiden rooli

Edellä on jo käynyt selväksi, että kaikissa politiikkatoimissa muut tekijät kuin kyseinen politiikkatoimi voivat vaikuttaa tulokseen. Tämä on tavallinen politiikkatoimien vaikuttavuuden arvioinnin ongelma. Arvioinneissa voi käydä niin, että politiikkatoimen vaikutukseksi kirjataan muutos, joka olisi joka tapauksessa tapahtunut muitten ilmiöiden muuttuessa. Tai toisinpäin: vaikutuksen puuttuminen voidaan selittää muista tekijöistä johtuvalla olosuhteiden muutoksella tai muuttumattomuudella. Alkoholikysymyksissä tällaisina muina tekijöinä on edellä jo mainittu yleinen elinolojen ja tulotason kohentuminen, modernisaatio ja kaupungistuminen tai kansainvälistyminen ja kulttuurin hidas muuttuminen. Samantapaiset muut tekijät ovat tuttuja myös terveystyöskäytymisen alueella, kun kiistellään siitä, missä määrin terveyteen vaikuttavan käyttäytymisen muutokset ovat syntyneet terveystyöskäytymiseen vaikuttamaan pyrkineiden toimien seurauksena ja missä määrin ne olisivat syntyneet muutenkin maailman muuttuessa. 2000-luvun valon nopeudella etenevässä sähköisessä tietomaailmassa maailman muutos saa vain lisävauhtia. Syksyllä 2011 Suomessa kummasteltiin ”karppausaaltoa”, joka sulkee jo leipomoita, tyhjentää kauppojen voihyllyjä, sekoittaa ravintoympyrän ja asettaa terveyden asiantuntijat altavastajiksi. Tuota aaltoa ei voi mitenkään ajatella minkään tahon ajaman politiikkatoimen seuraukseksi, mutta silti sen vaikutukset ovat tuntuvia ja ylittävät keskimääräisen terveystyöskäytymisen vaikutukset kirkkaasti. Seuraavana syksynä (Vartiainen ym. 2012) voitiinkin jo raportoida väestön kolesterolitasojen historiallisesta kääntymisestä nousuun.

Suomessa on alkoholikysymyksissä näyttänyt siltä, että elinolojen kohentuminen, tulotason nousu, kaupungistuminen, uudenaikaistuminen ja elämänpiirin kaikinpuolinen kansainvälistyminen ovat lähinnä voimistaneet alkoholin kulutuksen kasvua. Joissakin muissa maissa, kuten Välimeren alueen viinimaissa, samantapainen uudenaikaistuminen on voimistanut alkoholin kulutuksen pitkään jatkunutta alenemista. Esa Österberg (2011) on esittänyt, että tätä muutos- ja vaikutussuuntien eroa voi yrittää ymmärtää muun muassa pohtimalla, miten alkoholin käyttö on sijoittunut ja sijoittuu viikoittaiseen elämänrytmiin eri maissa. Suomessa ei alkoholin käyttö ole kovinkaan vahvasti kiinnittynyt ateriointiin, ei sen paremmin arkisiin lounaisiin ja illallisiin kuin viikonlopun ja juhlapäivien aterioihinkaan – vaikka jälkimmäisissä onkin muutosta jo tapahtunut. Tällainen alkoholinkäyttötapa ei esimerkiksi haittaa työelämää läheskään samassa määrin kuin työpäivinä aterioiden yhteydessä tapahtuvat alkoholinkäyttö. Ja kansainvälistyvässä taloudessa työn tuottavuus ja tehokkuus nousevat arvossaan jatkuvasti; tämä nousu on leikannut Espanjasta siestan ja viinimaissa monta kultivoitunutta viinilasillista viikossa.

Kansainvälistymisellä on arki- ja työelämän muutosten lisäksi tietysti myös poliittisia vaikutuksia. Alkoholikysymyksissä näistä tärkein on Suomessa ollut tiivistyvä kansainvälinen integraatio. Valtakunnallisten alkoholipolitiikkatoimien kannalta oli ratkaisevaa, miten Suomen alkoholipolitiikan oli muututtava EU-jäsenyyden myötä vuodesta

1995 eteenpäin. Muutoksia tapahtuikin, mutta jälkikäteen ne näyttävät pienemmiltä kuin mitä oli etukäteen pidetty mahdollisina (ks. esim. Häikiö 2007, 288–441).

Kaikki tässä mainitut varsinaisten alkoholipolitiikkatoimien ulkopuoliset ilmiöt ovat politiikkatoimien vaikuttavuuden arvioinnin kannalta merkittäviä reunaehdoja. Jos niiden vaikutus unohdetaan, on vaarana, että politiikkatoimien vaikutusta yliarvioidaan. Lisäksi tulevat vaikutusvaltaisten päätöksentekijöiden henkilökohtaiset uskomukset. Suomessa pääesimerkki tästä on Pekka Kuusi, joka luotti 1950-, 1960- ja vielä 1970-luvullakin siihen, että kansa voi oppia juomaan hillitymmin ja siirtyä miedoista väkeviin, jos sille vain annetaan siihen mahdollisuus. Samaa uskoa on ollut myöhempinäkin vuosikymmeninä. Martti Häikiö (2007, 450) siteeraa Kansanterveyslaitoksen silloista pääjohtajaa Jussi Huttusta, joka syksyllä 1995 alkoholi-järjestelmän EU-paineiden edessä uskoi, että EU-muutosten seuraukset voivat olla muutaman vuoden ajan vaikeita, mutta vain väliaikaisesti: ”Ennen pitkää suomalaisen viinapää kyllä paranee”. Toteutuneet tosiasiat eivät ole tukeneet tällaisia uskomuksia, mutta sen pahempi tosiasioille. Joskus uskomusten esittäjät pystyvät tarkistamaan käsityksiään, mutta usein uskomusten voima kantaa yli vuosikymmenten ja sukupolvienkin.

Neljä tapausta alkoholia koskevien valtakunnallisten politiikkatoimien vaikuttavuudesta

Otan lyhyeen tarkasteluun neljä valtakunnallista, alkoholia koskevaa politiikkatoimintaa 1960-luvulta 2010-luvulle vaikuttavuusarvioinnin näkökulmasta. Muitakin esimerkkejä olisi tietysti tarjolla (ks. lähemmin Häikiö 2007). Tarkasteltavat toimet on kuvattu taulukossa 1. Politiikkatoimista kolme oli merkitykseltään suuria, yksi (Alkon myymälöiden lauantausulkeminen; ks. esim. Säilä 1979) pieni: suuruus viittaa tässä yleiseen alkoholipoliittiseen painavuuteen. Neljästä toimesta kolme on toteutunut, yksi (keskioluen laimennus) ei. Kolmesta toteutuneesta uudistuksesta kahdessa tehtiin jälkikäteisarvion perusteella korjausliike takaisinpäin, yhdessä ei: vuoden 1969 keskiolutuudistuksen ja alkoholilain uudistuksen vaikutuksia ei yritetty korjata paluulla aikaisempaan, vaikka 1970-luvun kunnalliset keskiolutkiellot paikoin tämän osittain ja ajoittain tekivätkin. Jälkikäteisarvion perusteella peruttiin merkitykseltään pieni Alkon myymälöiden lauantausulkeminen. Vaikuttavuusarviointia on käytetty kaikissa neljässä tapauksessa sekä etukäteen että jälkikäteen.

Martti Häikiö (2007) kuvaa teoksessaan *Alkon historia* värikkäästi kunkin tapauksen taustoja ja toteutumista: keskiolutlakia (mm. ”Suomen uudemman sosiaalhistorian suurin onnettomuus”, s. 456); lauantausulkemista (”toinen yritys rajoittaa kulutusta” [keskiolutuudistuksen jälkeen], s. 242); keskioluen laimennuskeskustelua paljon ennen vuoden 2011 uusinta aaltoa (ks. Tiuhonen ym. 2011; 1970-luvun ehdotukset olivat ensimmäinen yritys rajoittaa kulutuksen kasvua, s. 240) ja alkoholiveron alennusta vuonna 2004 (alentamishdotusten ei arvioitu uhkaavan Alkon erityisase-

maa, s. 446). Uudistusten eteneminen ehdotuksista toiminnaksi ja korjausliikkeiksi on kuin jännitysnäytelmä. Pääosissa on vaihtelevia tahoja ja eri suuntiin vetäviä kiistapareja: vielä 1960-luvulla raittiusliike vastaan Alko ja alkoholiliberaalit, 1960-luvul-

TAULUKKO 1: Neljä alkoholia koskevaa valtakunnallista politiikkatoimintaa 1960-luvulta 2010-luvulle

Vuosi	Tapaus*	Odotettu vaikutus	Toteutunut vaikutus	Arvioitiinko etukäteen ja jälkikäteen?	Muutettiin ko toimintaa jälkikäteisarvion jälkeen?
1969	Keskioluntuudistus ja alkoholilain uudistus	Siirtyminen väkevästä mietoihin juomiin ja pois humalajuomisesta	Mietoihin siirryttiin, mutta väkevästä ei luovuttu; kulutus ja haitat kasvoivat; humalajuominen ei vähentynyt	Etukäteen: Kyllä, mutta pahasti epäonnistuen. Tutkimusta ja kokeiluja käytettiin. Jälkikäteen: Kyllä, perusteellisesti	Ei Mutta: kokemus pohjusti uutta kokonaiskultusmallia (Bruun ym. 1975)
1977, 1978, 1979-90	Alkon myymälöiden lauantai-sulkeminen ja sen peruminen	Saatavuuden tiukentuminen, alkoholin kokonaiskulutuksen aleneminen (ja henkilöstön tyytyväisyys)	Vähäinen kulutuksen muutos	Etukäteen: Kyllä, kokeilemalla. Jälkikäteen: Kyllä	Kyllä, sulkemispäätös peruttiin (tosin vuosien kuluttua)
1970-1980-1990- ja 2000-luvut, 2011	(tekemättä jäänyt) Keskioluen laimennus	Alkoholin kokonaiskulutuksen aleneminen	xxx (ehdotus ei ole toteutunut)	Etukäteen: Kyllä, Ruotsin kokemusten perusteella	Ei, olutta ei ole laimennettu
2004, 2008, 2009, 2012	Alkoholiveron laskeminen ja korjausliikkeet (ks. alla)	Matkustajatuonnin hillitseminen kuolleisuuden kasvun uhallakin	Matkustajatuonnin kasvu Virosta hidastui, mutta kokonaiskulutus ja alkoholihaitat lisääntyivät, tosin alkoholikuolleisuus odotettua vähemmän	Etukäteen: Kyllä, tutkimusten perusteella ja tarkasti kohdalleen Jälkikäteen: Kyllä, perusteellisesti	Kyllä; ks. seuraava tapaus, veronosto 2006
	Alkoholiveron nostaminen	Kulutuksen kasvun hillitseminen	Kokonaiskulutus ja haitat vähentyvät	Etukäteen: Kyllä, tutkimusten perusteella Jälkikäteen: Kyllä	Ei keskustelua veron alentamisesta takaisin
	(valmisteilla) Alkoholiveron nostaminen 2012	Valtiontalouden kohentaminen	<ei vielä toteutunut>	Etukäteen: Kyllä, tutkimusten perusteella	Ei keskustelua veron alentamisesta

*vaaleampi sävy = lievennys ja tummempi sävy = kiristys

ta alkaen panimoteollisuus vastaan Alko ja sen oma teollisuus. Lauantaisulkemisko-keilussa osapuolena oli myös Alkon oma henkilöstö.

Uusimmassa keskioluen laimennuskeskustelussa 2011 osapuoleksi nostettiin myös etukäteisarvioita tehneet asiantuntijat. Kun yksi asiantuntijatahoista oli THL, jonka pääjohtaja oli Alkon hallituksen jäsenenä, katsottiin panimopiireissä, että asiantuntija-arviot ovat kallellaan Alkon etujen ja aseman vahvistamisen suuntaan. Samantapaista keskustelua oli käyty aikaisemmissakin uudistustapauksissa, kun vaikuttavuusarvioita laativat niin etukäteen kuin jälkikäteen lähinnä sellaiset asiantuntijat, jotka työskentelivät Alkon rahoittamissa tutkimusyksiköissä.

Vaikuttavuusarviointien käyttö valtakunnallisessa alkoholipolitiikassa

Vaikuttavuusarvioiteja laativat tutkijat ja asiantuntijat tekevät alkoholipolitiikan kysymyksissäkin työtään tieteellisen avoimuuden ja tutkimuksen yleisten pelisääntöjen mukaan. Silloin arviointien lähtökohdat ja menetelmät ovat kaikkien osapuolten saatavilla ja arvosteltavissa yhtäläisesti. Tutkimuspohjaisen asiantuntemuksen ja politiikan välillä on kuitenkin luonnollinen jännite (vrt. Bruun 1973; Koski & Österberg 1993). Asiantuntijat voivat joskus yllättyä siitä, että parhaalla taidollakaan tehdyt arvioinnit eivät aina tule otetuksi huomioon. Arviointi- ja tutkimustiedolla voi päätöksentekotilanteessa olla monta erilaista käyttötapaa, joista yksi ääriesimerkki voi olla tiedon käyttämättä jättäminen. Tavallisempia ovat kuitenkin ne kolme käyttötapaa, jotka Ulla Rosenström (2009, 19–21) tunnisti pohjoisamerikkalaisen tutkimuksen perusteella väitöskirjassaan kestäväen kehityksen indikaattoreista ja niiden käytöstä: *Instrumentaalissa tiedonkäytössä* tutkimustietoa käytetään toiminnan tai käyttäytymisen muuttamiseksi suhteellisen nopeasti ja konkreettisesti. *Käsitteellistävissä tiedonkäytössä* tutkimustieto vaikuttaa vähitellen tiedon käyttäjien asenteisiin ja ajattelumalleihin ja johtaa asioiden päätöksentekoarviointiin uudella ja ehkä paremmin perustellulla tavalla. *Legitimoivassa tiedonkäytössä* tutkimustietoa käytetään tukemaan jo etukäteen valittua näkemystä tai ehdotusta tai puolustamaan sitä hyökkäyksiltä.

Samantapaisia jaotteluja on kehitetty eri suunnilla. Esimerkiksi Euroopan maiden maahanmuuttopolitiikkaa tutkinut Christina Boswell (2009) erottaa kaksi tiedonkäytön pääkategoriaa. *Symbolisen* tiedonkäytön alalajeja ovat legitimointi ja sisällön määrittäminen (substantiointi); *instrumentaalisen* tiedonkäytön tehtäviä ovat valistaminen, käsitteellistäminen ja tiedon käyttäminen katalysoimaan toimintaa. Vaikuttavuusarvioinnissakin kaikki nämä tiedonkäytön muodot ovat mukana. Boswellin maahanmuuttokysymyksiä koskevissa tutkimuksissa hänen määritelmänsä mukainen symbolinen tiedonkäyttö osoittautui keskeisemmäksi kuin instrumentaalinen. Kuten Suomen alkoholipolitiikan esimerkeistä on nähty, ovat vaikuttavuusarvioinnin tiedonkäyttömuodot vaihdelleet vuosikymmenestä ja aihealueesta toiseen.

Eräänlainen äänen lausumaton ihannemalli niin tutkijoiden kuin päätöksentekijöiden piirissä on instrumentaalinen tiedonkäyttö: paras tutkimus- ja arviointitieto auttaa päätyämään kulloisissakin oloissa parhaisiin päätöksiin. Vaikka todellisia päätöksentekotilanteita on vaikea tutkia, on mahdollista olettaa, että nämä todelliset tilanteet ovat kuitenkin monivaihteisempia kuin ihannemallit tai yksinkertaistetut tiedonkäytön päätyypit. Kaikissa päätöksentekotilanteissa on aina esillä keskenään ristiriitaisia intressejä ja päätökset ovat näitä yhteen sovittavia kompromisseja. Päätöksenteko on useimmiten luonteeltaan poliittista erilaisten tahtojen taistelua, ei parhaan tiedon varassa tehtävää mekanistista optimointia. Voimakas tahto, mahtavat taustavoimat ja luja usko omaan näkemykseen painavat silloin vaa'assa hyvinkin saman verran kuin paras asiantuntijatieto.

Valtakunnallisen alkoholipolitiikan kysymyksissä Suomessa on esimerkkejä kaikista arviointitiedon käyttötavoista (ks. taulukko 1). Esimerkiksi vuoden 1969 keskioluntuudistuksen arvioidut kulutus- ja haittavaikutukset osoittautuivat lähes välittömästi aliarvioiduiksi, mutta kesti kauan, ennen kuin tapahtunut tunnustettiin tosiseikaksi, eikä silloin enää ollut poliittista voimaa päätösten suunnan kääntämiseksi. Jo silloin olemassa olleen tiedon instrumentaaliseen käyttöön ei siis ryhdytty. Martti Häikiö (2007, 229) katsookin, että ”Alkon historian ja pitkän alkoholihistorian olennaisimpia kysymyksiä on, miksi kulutuksen räjähdysmäistä kasvua ei hillitty vuonna 1969 ja sen jälkeen, vaikka kasvu ylitti selvästi ennakoitua kehityksen ja vaikka naapurimaassa Ruotsissa kulutuksen kasvua haluttiin tasata ja siihen myös pystyttiin”. Tarvittiin käsitteellistä tiedonkäyttöä, jossa tutkijat (Bruun ym. 1975) muotoilivat tarkennetun käsityksen kokonaiskulutusmallista, josta sittemmin tuli alkoholipolitiikan kulmakivi erityisesti puhetaivoissa. Käytännön toimissa tämä käsitteellinen käänne ei automaattisesti ole päässyt esiin, kun muuntyyppiset intressit – taloudelliset, poliittiset, ideologiset – ovat olleet riittävän vahvoja. Kokonaiskulutusmallista on tullut myös legitimoivan tiedonkäytön väline, kun sitä pidetään esillä silloinkin, kuin muut intressit ovat tosiasiaa päätöksenteossa etusijalla.

Vaikuttavuusarvioinnin ammattilaisille voi joskus olla turhauttavaa todeta, että politiikkatoimista päättäminen ei ole aina eikä ehkä useimmitenkään parhaan vaihtoehdon valitsemista parhaan tiedon varassa. Mukana on asiantuntijatiedon kannalta ulkopuolisia elementtejä kuten luuloa, uskoa, pelkoa, toivoa ja tahtoa. Halutaan esimerkiksi puolustaa tai horjuttaa olemassa olevia valta- ja vaikutusrakenteita – kuten vanhan Alkon ja myös 2000-luvun Alkon uskotaan pyrkineen ja pyrkivän tekemään 1950-luvulla vielä jossain määrin voimissaan ollut raittiusliike näki Alkon linnoittautuneet alkoholiliberaalit voimat pahimmaksi vastustajakseen. Martti Häikiö (2007, 459) antaa tässä kamppailussa myös tutkijoille roolin pitkälle menevässä tulkinnessaan: ”1950- ja 1960-luvuilla alkoholitutkimuksen tehtävänä oli siis murtaa raittiusmielinen vastarinta alkoholipolitiikan liberalisointia vastaan. Vuoden 1969 jälkeen tilanne muuttui sikäli, että raittiusliikkeen mahti oli jo miltei kokonaan murrettu. Alkoholitutkimuksen uudeksi tehtäväksi tuli puolustaa rajoitettavaa alkoholipolitiikkaa ja alkoholimonopolia”. Tässä kehityskaareissa tutkimus- ja arviointitietoa

tarvittiin ensin instrumentaaliseen käyttöön (esim. Pekka Kuusen [1956] väitöskirja maaseudulle avattavien alkoholimyymälöiden haitattomuudesta), sitten käsitteelliseen käyttöön (ensin mietojen linjan perustelemiseen ja myöhemmin kokonaiskultusmallin muotoilemiseen) ja lopulta legitimoivaan käyttöön, kun kokonaiskultusmallista tuli alkoholipolitiikan ja alkoholimonopolin olemassaolon yleisperustelu.

Tuo kehityskaari asettaa tutkijat ja arviointiasiantuntijat tahdottomien ja voimattomien sätynukkejen asemaan: tutkimusohjelmat ja arvioidtavat kysymykset määräytyvät jossakin muualla kuin asiantuntemuksen omassa piirissä. Toisaalta tutkijat ja asiantuntijat mieluusti korostavat, että tutkimusohjelmat ja kysymyksiin annettavat vastaukset muotoutuvat tutkimuksen omassa piirissä avoimen, kansainvälisen tieteellisen arvioinnin kautta. Reaalimaailmassa tämäntyyppiset asetelmat voidaan harvoin kuvata selkeinä joko–tai-vaihtoehtoina. Uskottavampia ovat sekä–että-vaihtoehdot. Poliitiikkatoimien arviointitutkimus joutuu ottamaan myös politiikan todellisena ilmiönä, josta arviointitutkimuksen tehtävätkin nousevat, ja silloin vetoaminen tutkimuksen täydelliseen politiikkariippumattomuuteen voi olla mahdotonta. Riippumattomuusihanne kuuluu yhteen instrumentaalisen tiedonkäyttöihanteen kanssa. Mutta tutkimuksen, myös arviointitutkimuksen, kriittinen potentiaali voi tulla hedelmälliseen käyttöön myös käsitteellisessä tiedonkäytössä, vaihtoehtoisten maailmankäsittämistapojen esillä pitämisessä.

Kirjallisuus

- Babor, Thomas ym. (2010) *Alcohol: No Ordinary Commodity*. Oxford: Oxford University Press.
- Boswell, Christina (2009) *The Political Uses of Knowledge: Immigration Policy and Social Research*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bruun, Kettil (1973) *Alkoholi – käyttö, vaikutukset ja kontrolli*. Helsinki: Tammi.
- Bruun, Kettil ym. (1975) *Alkoholipolitiikka – kansanterveydellinen näkökulma*. Helsinki: Alkoholitutkimussäätiö.
- Edwards, Griffith ym. (1996) *Alkoholipolitiikka ja yhteinen hyvä*. Helsinki: Edita
- Herttua, Kimmo (2010) *The effects of the 2004 reduction in the price of alcohol on alcohol-related harm in Finland: A natural experiment based on register data*. Helsinki: Väestöliitto, Väestöntutkimuslaitos.
- Häikiö, Martti (2007) *Alkon historia*. Helsinki: Alko Oy ja Otava.
- Kaukonen, Olavi (2000) *Päihdepalvelut jakautuneessa hyvinvointivaltiossa*. Tutkimuksia 107. Helsinki: Stakes.
- Koski, Heikki (2012) *Alkon rooli alkoholihistoriamme käännekohtissa*. *Yhteiskuntapolitiikka* 77(1)81–87.
- Koski, Heikki & Österberg, Esa (1993) *Suurista projekteista tapauskohtaiseen konsultointiin – alkoholitutkimuksen ja alkoholipolitiikan vuorovaikutus Suomessa*. *Alkoholipolitiikka* 55(1):26–34.
- Kuusi, Pekka (1956) *Alkoholijuomien käyttö maaseudulla*. Helsinki: Alkoholitutkimussäätiö
- Lehto, Juhani (1991) *Juoppojen professionaalinen auttaminen*. *Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuksia* 1. Helsinki.
- Mäkelä, Klaus (1971) *Alkoholitutkimus ja alkoholipolitiikka*. (Väitöskirjan yhteenvehto). Helsinki: Alkoholitutkimussäätiö.
- Mäkelä, Klaus & Österberg, Esa (1976) *Alcohol consumption and policy in Finland and Sweden*. *Drinking and Drug Practices Surveyor* 1976(15):7–10.
- Mäkelä, Klaus (2000) *Suurta alkoholikysymystä ei enää ole*. (Klaus Mäkelä Chris-

- toffer Tigerstedtin haastateltavana). *Yhteiskuntapolitiikka* 65(5):464–468.
- Mäkelä, Pia (1999) Alkoholin liittyvät kuolemat. Yleisyys ja yhteys sukupuoleen ja sosiaaliekonomiseen asemaan. Tutkimuksia 105. Helsinki: Stakes.
- Mäkelä, Pia & Mustonen, Heli & Tigerstedt, Christoffer (toim.) (2010): *Suomi juo*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Rosenström, Ulla (2009) Sustainable Development Indicators: Much wanted, less used? Department of Biological and Environmental Sciences, Faculty of Biosciences. Helsinki: University of Helsinki.
- Säilä, Sirkka-Liisa (1979) Lauantaisulkemiskokeilu ja juopumushäiriöt. *Alkoholipolitiikka* 44(3):175–182.
- Tigerstedt, Christoffer (2001) Alkoholipoliittisen kentän hajoaminen. Tutkimuksia Pohjoismaista. Department of Social Policy, Research Reports 1/2001. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Tiihonen, Jari ym. (2011) Päivittäistavarakaupassa myytävien juomien alkoholi pitoisuuden alentamisen vaikutus alkoholin kulutukseen ja kuolemiin. Valmisteluraportti 13/2011. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Vartiainen, Erkki & Borodulin, Katja & Sundvall, Jouko & Laatikainen, Tiina & Peltonen, Markku & Harald, Kenneth & Salomaa, Veikko & Puska, Pekka (2012) FINRISKI-tutkimus: Väestön kolesteroli-taso on vuosikymmenien laskun jälkeen kääntynyt nousuun. *Suomen Lääkärilehti* 67(35):2364–2368a.
- Österberg, Esa (2011) Henkilökohtainen tiedonanto vuoden 2011 aikana pidetyistä julkaisemattomista esityksistä.

Lastensuojelulain mukainen suunnitelma

Vuonna 2008 voimaan tullut lastensuojelulaki korostaa lasten hyvinvoinnin edistämistä, varhaista tukea ja vanhempien tukemista kasvatustehtävässään. Laki korostaa myös lasten, nuorten ja perheiden osallistumisen sekä oikeusturvan vahvistamista. Laissa ohjeistetaan yksityiskohtaisesti, miten kuntien tulee tehdä suunnitelmat lastensuojelun järjestämisestä ja kehittämistä. Suunnitelmatyön etenemisestä tehtiin vuoden 2010 syksyllä valtakunnallinen kysely, jonka mukaan lähes kaikki kunnat ovat laatineet lain edellyttämän suunnitelman ja käynnistäneet sen toimeenpanon. Kokeemukset suunnitelmien laadinnasta ovat olleet pääosin myönteisiä.

Julkisen keskustelu lastensuojelusta on vilkastunut samaan aikaan kun lasten kasvuoloissa ja kuntien toiminnassa on tapahtunut monentasoisia muutoksia. Viimeisen viidentoista vuoden ajan on ns. lasten ja nuorten ongelmapalvelujen käyttö lisääntynyt ja tästä johtuen myös kustannukset ovat kasvaneet. Tutkimusten mukaan pahoinvointi on myös kasaantunut ja eriarvoisuus lasten ja nuorten kesken lisääntynyt. Myös alueelliset erot palvelujen saatavuudessa ja käytössä ovat suuria. Kunnissa lasten, nuorten ja perheiden palvelujärjestelmä on monin tavoin pirstaloitunut ja se on ollut rakenteellisten muutosten kohteena 1990-luvulta alkaen. Kuntien mahdollisuudet ja osaaminen lasten ja nuorten tarpeisiin vastaavan toiminta- ja palvelujärjestelmän rakentamisessa vaihtelevat paljon (Heino & Säkkinen 2011). Lisäksi toiminnan ohjaus- ja valvontarakente on muuttunut niin kunta-, alue- kuin keskuhallinnonkin tasoilla. Palvelujärjestelmää on viime vuosina kehitetty lähinnä erilaisin lyhytaikaisiin projekteihin, joiden tulosten arviointi on ollut vähäistä. Lasten ja nuorten hyvinvointi ja lastensuojelutarpeen vähentäminen on ollut viime vuosina poliittisten puheiden ja ohjelmatyön kohteena sekä sisällöllisesti että vaikuttavuuden mittaamisen näkökulmasta.

Vuoden 2008 alusta voimaan tulleen uudistetun lastensuojelulain (13.4.2007/417) mukaan kaikkien kuntien tulee laatia suunnitelma lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi. Lakia säädettäessä pyrittiin siihen, että suunnitelma toimisi kunnassa merkittävänä ja uudenlaisena poikkihallinnollisena lasten ja nuorten hyvinvointityön ohjausvälineenä. Tässä artikkelissa selvitetään ja arvioidaan, miten suunnitelmien laatimisprosessi, eli lain toimeenpano, toteutui kunnissa.

Toimeenpanotutkimuksen viitekehyksen (kuviot 1) avulla jäsennetään lastensuojelulain mukaisten suunnitelmien toimeenpanon rakennetta ja sitä, mitkä tekijät edis-

tävät ja estävät suunnitelmien laatimista ja toimeenpanoa kunnissa. Toimeenpanon luonteeseen ja sen onnistumisen edellytyksiin vaikuttavat lainsäädännön uudistamiseen johtaneiden syiden konkretisointi, yksimielisyys uudistamisen tarpeesta sekä toimeenpanon tukeminen ja resursointi (mm. van Meeter & van Horn 1975; Junnila 2008). Toimeenpanon resursoinnilla tarkoitetaan ennen kaikkea osaavaa henkilöstöä. Ammatillisen ja analyttisen osaamisen lisäksi toimeenpanossa tarvitaan myös yhteistyö- ja verkostotaitoja. Tässä artikkelissa lain toimeenpanoa jäsenetään kuvion 1 mukaisesti nelivaiheisena prosessina: 1) Eduskunnan päätös lastensuojelulain sisällöstä, 2) sen toimeenpano kunnissa, 3) saavutetut tulokset, eli arvio lain toteutumisesta, ja 4) palaute lainsäätäjälle.

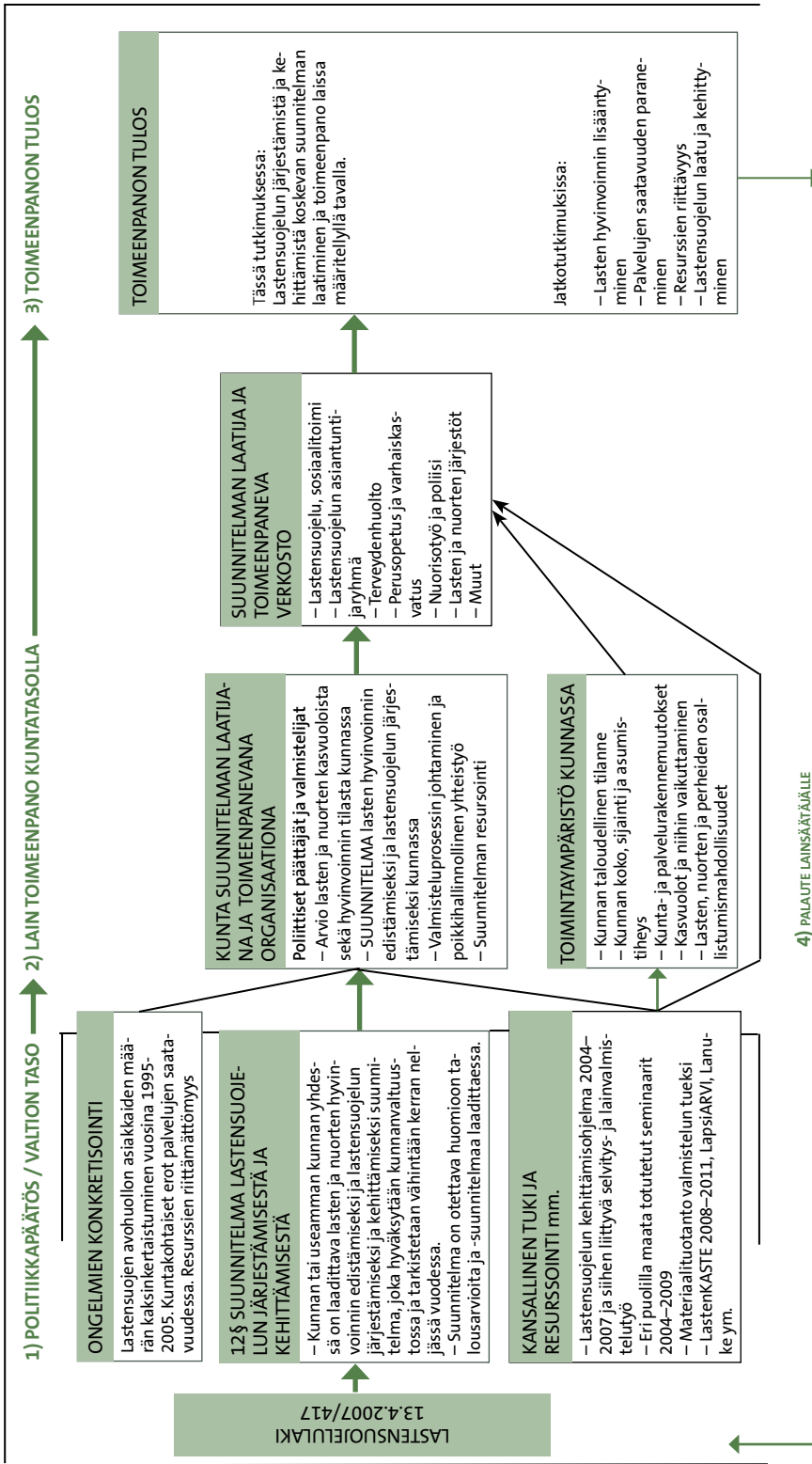
Tutkimusaineistona käytetään Suomen Kuntaliiton ja sosiaali- ja terveysministeriön kaikkiin kuntiin syksyllä 2010 lähettämää kyselyä. Kysely osoitettiin lakisäätöistä lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmasta vastaavalle johtajalle. Vastaukset kuvastavat siten toimeenpanosta vastuussa olleen asiantuntijoiden arvioita. Aineisto on ollut kyselyn valmisteluun osallistuneiden tutkijoiden käytössä Kuntaliiton Ekstranet-sivuilla. Tässä artikkelissa raportoidaan kyselyaineiston vastauksia, jotka liittyvät lakisäätöisen suunnitelman valmisteluun ja toimeenpanoon kunnissa. Vastausprosentti oli 73 prosenttia, ja vastaajakuntien väestöpohja kattoi 84 prosenttia koko maan väestöstä. Kyselyajankohtana laki oli ollut voimassa kaksi ja puoli vuotta.

Politiikkapäätös – laki ohjaa ja linjaa

Lastensuojelulain (13.4.2007/417) perustelujen mukaan lailla haluttiin säätää lastensuojelun järjestämistä koskevista kunnan velvoitteista aikaisempaa yksityiskohtaisemmin ja kattavammin. Kunnan velvoitteet konkretisoidaan lain 12 §:ssä, joka määrittelee suunnitelman sisällön, tekemisen tavan ja sen hyväksymisen hyvin yksityiskohtaisesti. Suunnitelman tavoitteena on kehittää lastensuojelua niin, että se vastaisi paremmin lasten ja nuorten tarpeisiin sekä tukisi vanhempia, huoltajia ja muita lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavia henkilöitä. Asiakkaiden nykyistä laajempi osallistuminen heitä itseään koskevien palvelujen suunnitteluun ja toteuttamiseen nähtiin yhtenä keskeisenä kehittämisen haasteena.

Hallituksen esityksen perusteluissa painotetaan suunnitelman valtuustokäsittelyä. Tämän arveltiin vahvistavan lastensuojelun tarpeen sekä lastensuojeluun tarvittavien voimavarojen välittymistä talous- ja toimintasuunnitelmaan. Tällöin suunnitelman tekeminen toimisi myös välineenä eri hallintokuntien välisen yhteistyön kehittämisessä.

Kansallisesti lakisäätöisten suunnitelmien toimeenpanoa on tuettu vahvasti ja toimeenpano tavallaan alkoi jo ennen kuin laki oli hyväksytty. Lain valmistelun rinnalla toteutunut laajapohjainen selvitys- ja kehittämistyö *Lastensuojelun kehittämishankkeen* yhteydessä antoi toimeenpanolle perustaa. Valtakunnallinen lastensuojelun kehittämisen ohjaus käynnistyi jo *Sosiaalialan kehittämishankkeen* (2004–2007)



Kuvio 1. Lastensuojelulain mukaisten suunnitelmien laatiminen ja toimeenpano kunnissa, analyysin viitekehys

aikana. Hankkeen puitteissa tuettiin monien projektien ja seudullisten lastensuojelun osaamiskeskusten toiminnan käynnistymistä ja keskinäistä verkottumista. Osassa hankkeista valmisteltiin myös palvelujärjestelmien kehittämistä. Tämä työ jatkui KASTE-ohjelmassa (2008–2011). Moni kunta sai valtakunnallisten kehittämishankkeiden kautta paitsi rahoitusta suunnitelman valmisteluun myös tukea seutukunnallisen ja hallintokuntien välisen yhteistyön käynnistymiseen. Lisäksi Lastensuojelun kehittämissuunnitelmassa työskennelleet yhteistyötahot (STM, Stakes, Kuntaliitto, Lastensuojelun keskusliitto, lääninhallitukset, Sosiaalialan osaamiskeskukset ym.) järjestivät yhteistoimin muun muassa alueellisesti kattavia seminaarisarjoja vielä 2010. Lain toimeenpanon tueksi tuotettiin myös monipuolista materiaalia.

Toimeenpano – lastensuojelun suunnitelmien laatiminen kunnissa

Suunnitelmien valmistelu oli kyselyajankohtana käynnistynyt lähes kaikissa (94 %) kyselyyn vastanneissa kunnissa. Yli puolet vastanneista kunnista (55 %) oli jo hyväksynyt laaditun suunnitelman valtuustossa. Lain mukaan suunnitelma tulee tarkistaa vähintään neljän vuoden välein (kerran valtuustokaudella), mutta tarkastuksen ajankäynnistä ei määritellä. Avovastausten mukaan suurin osa suunnitelmista oli laadittu 4–5 vuoden pituisiksi. Osa oli laatinut suunnitelman 2–3 vuoden ajanjaksolle, mahdollisena tavoitteena antaa suunnitelman tarkistus seuraavan valtuuston käsittelyyn.

Suunnitelman valmisteluun osallistui laaja toimijajoukko, mutta suurin osa käytännön valmistelutyöstä sekä suunnitelman kirjoittamistyö ohjautui lastensuojelun työksi. Noin puolet vastanneista oli tehnyt suunnitelman oman työn ohella. Joka kolmannessa kunnassa myös muut valmistelutyöryhmän jäsenet osallistuivat kirjoittamiseen. Noin kolmannes kunnista oli osoittanut työntekijän suunnitelman laatimiseen. Lähes kaikissa kunnissa oli perustettu moniammatillinen työryhmä ohjaamaan suunnitelman laatimista, ja yli puolessa näistä oli mukana myös poliitikkoja. Suunnitelman valmisteluun osallistuivat pääsääntöisesti lasten terveydestä, hyvinvoinnista ja kasvatuksesta vastaavat toimialat, sosiaali- ja terveydenhuollon, opetuksen ja varhaiskasvatuksen sekä nuorisotyön toimijat kunnassa. Järjestöistä aktiivisimmin olivat mukana liikunta- ja urheilujärjestöt. Joka kolmannen kunnan suunnitelman valmistelutyöhön osallistuivat lapsi- ja nuorisojärjestöt ja poliisitoimi, mutta seurakunnasta oli edustus harvemmin.

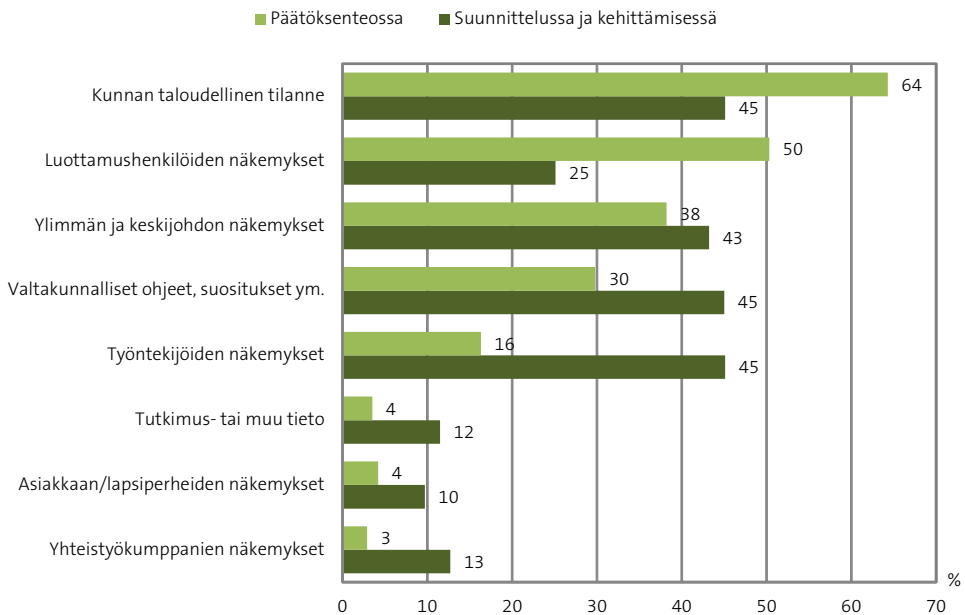
Hyödyllisimpänä taustatietona (72 %) suunnitelman valmistelutyössä pidettiin valtakunnallista tilastotietoa. Myös kunnan taloustiedot sekä asiakas- ja potilasrekisteritiedot koettiin hyödyllisiksi. Indikaattoreita oli kuntien käytössä vaihtelevasti. Neljännes kunnista käytti työpajoja tai vastaavia tilaisuuksia käyttäjätiedon hankintaan suunnitelmaa varten. Käyttäjätietoa pidettiin kuitenkin vähemmän hyödyllisenä suunnitelman valmistelussa.

Lasten, nuorten ja perheiden osallistuminen suunnitelman valmisteluprosessiin oli

vähäistä. Vastajaat arvioivat, että heikoimmat mahdollisuudet osallistua suunnitelman valmisteluun oli lastensuojelun asiakkailla ja alle 13-vuotiailla lapsilla. Nuoret ja päivähoitoikäisten lasten vanhemmat osallistuivat aktiivisimmin prosessiin. Nuorilta tietoa kerättiin muun muassa nettikyselyillä ja oppilaskuntien tai nuorisovaltuustojen kanssa käydyissä keskusteluissa. Vanhemmilta kerättiin tietoa muun muassa päivähoiton ja neuvolatyön yhteydessä toteutetuilla kyselyillä ja vanhempainyhdistysten kautta.

Suunnitelmaan vaikuttivat monet tekijät – mutta eri painoarvolla. Asiakkaiden ja yhteistyökumppaneiden näkemyksillä sekä tutkimus- tai muulla tiedolla oli vähiten vaikutusta suunnitelman valmistelussa ja päätöksenteossa (kuvio 2). Suunnitteluvaiheessa kunnan taloudellinen tilanne, valtakunnalliset ohjeet sekä työntekijöiden ja johdon näkemykset painottuivat eniten. Päätöksenteossa kunnan taloudellinen tilanne oli määräävä tekijä ja toiseksi tärkeimmäksi nousivat luottamushenkilöiden (päättöksentekijöiden) näkemykset. Tutkimustiedolla oli vastaajien mukaan melko vähäinen painoarvo suunnittelussa, ja vielä vähäisempi se oli päätöksenteossa.

Vastaajien arviot valmisteluprosessista olivat varsin myönteisiä. Yli 40 prosenttia vastaajista näki suunnitelman perustuneen kokonaisvaltaiseen arviointiin lasten ja nuorten hyvinvoinnista ja aidosti yhteiseen valmisteluprosessiin toimijoiden kanssa. Joka kolmas vastaaja arvioi sen perustuneen asianmukaiseen toimintaympäristöanalyysiin ja tulevan ennakkointiin. Arvioinnin kriittisimmät kohdat liittyivät liian vähäi-



Kuvio 2. Eri tekijöiden painoarvo lastensuojelun suunnitelmien laatimisessa ja kehittämisessä sekä päätöksenteossa

seen keskusteluun johtopäätöksistä niin politiikan kuin asiakastoiminnan tasoilla sekä seurannan tietopohjaan. Vain muutamassa kunnassa oli käyty yhteistä keskustelua johtopäätöksistä asukas- ja asiakastoiminnan tasolla.

Vastaajat arvioivat myös suunnitelman laatimisesta kertyneitä kokemuksia hyvin myönteisesti. Suunnitelman laatimisen ohjeistaminen moniammatilliseksi prosessiksi edisti prosessin toteuttamista. Arvioiden mukaan tällä vahvistettiin lastensuojelun monialaisuutta ja halua tehdä yhteistyötä yli sektorirajojen. Yhteisen kielen löytymistä ja luottamushenkilöiden ja työntekijöiden yhdessä työskentelyä pidettiin hyvinä asioina. Tärkeänä koettiin, että johto sitoutui sekä valmisteluprosessiin että toimeenpanoon. Valmisteluprosessia pidettiin opettavaisena ja antoisana, se tiivistyi monitahoista yhteistyötä, eniten asiakas- ja palveluyksikkötasolla. Vahvuutena nähtiin myös se, että prosessille löytyi tekijä ja vastuunottaja, prosessi oli aikataulutettu ja suunnitelmasta saatiin konkreettinen.

Yleisimmin suunnitelman toteuttamista estäväksi tekijäksi paikannettiin rahoituksen puute ja kuntatalouden kurimus. Vain noin kolmannes vastaajista arveli, että suunnitelma oli nivottu osaksi kunnan toimintojen kokonaisuudesta, ja vain puolet vastaajista oli sitä mieltä, että suunnitelmassa ehdotetut resurssitarpeet oli huomioitu seuraavien vuosien talousarviota ja taloussuunnitelmaa laadittaessa. Tässä vaiheessa puuttuu seurantatieto siitä, miten suunnitellut resurssitarpeet on voitu toteuttaa. Lisävaikeuksia prosessiin aiheuttivat toimintaympäristön muutokset, erityisesti kuntatason organisaatiomuutokset.

Vastaajilla oli monia ajatuksia prosessin kehittämiseksi. Seuraavalle kierrokselle toivottiin enemmän aikaa ja myös vaihtoehtoisia tapoja valmisteluun. Toivottiin, että suunnitelman valmistelija löytyisi ensisijaisesti omasta kunnasta ja että hänet voitaisiin irrottaa omasta toimesta tähän työhön. Keskeisimpinä heikkouksina koettiin, että asiakkaiden ja järjestöjen tärkeitä ääniä kuultiin valmisteluvaiheessa liian vähän ja että poliitikkoja ei kutsuttu laajemmin mukaan jo valmisteluvaiheessa. Tiedotukseen kaivattiin vahvistusta ja aktiivisuutta. Suunnitelman toteutumisen seuranta ja arviointi pitäisi vastuuttaa, jolloin prosessin jatkuvuus ei vaarantuisi. Suunnitelman laajuutta ja sen pohjaksi tarvittavan tiedon keruuta pidettiin haasteellisena, etenkin jos suunnitelma tehtiin usean kunnan yhteistyönä.

Lastensuojelusuunnitelma kytkeytyi kuntatasolla moniin muihin lasten ja nuorten hyvinvointiin vaikuttaviin ohjelmiin, joiden yhteensovittaminen oli oma haasteensa. Jotkut vastaajat toivat myös esiin, että suunnitelman valmistelu osui ajankohtaan, jolloin kunnassa valmisteltiin muita merkittäviä uudistuksia, kuten kuntaliitosratkaisuja, yhteistoiminta-alueeseen, sosiaali- ja terveystieteisiin tai tilaaja-tuottaja-toimintatapaan liittyviä järjestelyjä. Monien samanaikaisen muutosten yhteensovittamisessa koettiin vaikeuksia ja myös väsymystä.

Toimeenpanon tulos

Tulokset voidaan tiivistää yleiseen havaintoon, että lain kirjain on toteutunut hyvin. Laki on ohjannut kuntia käynnistämään suunnitelmien valmistelun lastensuojelun kehittämiseksi. Lähes kaikki kunnat olivat alle kolmessa vuodessa käynnistäneet suunnitelman laatimisen. Suunnitelman valmistelu on myös ohjannut kuntien viranomaisia yhteistyöhön keskenään. Suunnitelman valtuusto- ja talousarviokäsittelyä ei aineiston perusteella voi vielä arvioida. Suunnitelmien sisältö noudatti muoltaan yleensä lain säätämää seitsemää alakohtaa.

Toimeenpanoa voi kuvata viidellä tavalla: 1) Suunnitelman laatiminen tuotti hyvän poikkihallinnollisen prosessin ja yhteistyölle perustan. 2) Prosessi tuotti suunnitelman, jonka voi olettaa toimivan ohjausvälineenä kunnassa. 3) Suunnitelma saatiin tehtyä (lain kirjain toteutui), mutta sen ohjausvaikutusta ei vielä tunneta. 4) Osa vastaajista piti laadittua suunnitelmaa tulevia päätöksiä ohjaavana välineenä – osa ei suunnitelmaan uskonut, se vain tehtiin, koska niin oli säädetty. 5) Prosessi on vielä kesken, eikä sen vaikutuksia lasten hyvinvointiin tai palvelujen saatavuuteen voida vielä arvioida.

Tarkasteluamme ohjanneen mallin mukaan toimeenpaneuvien tahojen yksimielisyys muutoksen tarpeesta ja tavoitteista parantaa toimeenpanon onnistumisen todennäköisyyttä. Tältä osin edellytykset hyvälle toimeenpanolle ovat olleet olemassa. Toimeenpanomalli korostaa riittävien resurssien ja osaamisen merkitystä. Tältä osin tulokset jakautuvat. Yhtäällä moniammatillinen, osaava ja aktiivinen verkosto on osallistunut suunnitelman laatimiseen ja toimeenpanoon. Toisaalla työ on raskauttanut oman toimen ohella työskentelevää pientä joukkoa (tai yhtä virkamiestä). Tämä heijastuu toimeenpanokokemuksissa. Osaaminen ja resurssien puute näkyi myös siinä, että suunnitelmien lapsivaikutuksia arvioitiin vain joka kolmannessa kunnassa.

Lain hengen toteutumista voi myös kritisoida. Lastensuojelulaki ohjaa kuntaa kiinnittämään erityistä huomiota lasten ja nuorten tarpeisiin ja toivomuksiin palveluja järjestettäessä ja niitä kehitettäessä (8§). Muutoin niin yksityiskohtainen 12 § ohjaa kuntia ja hallintokuntia keskinäiseen yhteistyöhön suunnitelmien laadinnassa, mutta se ei erikseen korosta yhteistyötä lasten, lasten vanhempien tai kuntalaisten kanssa. Vastaajat raportoivatkin johtopäätöksensä, että seuraavalla suunnittelukerralla valmistelua tulisi vahvistaa asiakkaita ja asukkaita kuulemalla.

Palaute lainsäätäjälle

Tämä aineisto ei anna vastausta siihen, miten suunnitelman poikkihallinnollinen valmisteluprosessi tai laadittu suunnitelma on vaikuttanut lastensuojelun palvelujen kehittymiseen ja esimerkiksi huostaanottojen määrään. Siihen tarvitaan oma seurantatutkimus noin 5–10 vuoden sisällä. Aineisto ei myöskään kerro niistä kunnista, jotka jättivät vastaamatta (27 %) tähän kyselyyn.

Suunnitteluvaiheen hyvien kokemusten taustalla voi nähdä paitsi lain yksityis-

kohtaisen normiohjauksen myös sen, että toimeenpanon valtakunnallinen tuki oli monitoimijaista, massiivista, oheismateriaalia tuottavaa ja kentälle vietyä. Säädös on ohjannut kuntien eri hallintokuntia laatimaan yhdessä suunnitelmaa lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi. Laki poikkeaa tavanomaisesta valtionhallinnon sektorikohtaisesta siilo-ohjausmallista (Heinämäki 2012), koska siinä edellytetään poikkihallinnollista yhteistyötä kuntatasolla. Lisäksi säädös yhdistyneenä lastensuojelulain yleisiin periaatteisiin on ohjaamassa toimintaa kohti vahvempaa kansalaisyhteiskuntaa, asukkaiden ja asiakkaiden kuulemista ja yhteistä kehittämistyötä. Tässä on vielä tekemistä kunnissa

Kuntien toimintaympäristössä tapahtuneet ja tulossa olevat muutokset tuottavat virkakoneistoon kiirettä, epävarmuutta ja hätää tulevaisuuden suhteen. Toisaalta muutokset luovat myös mahdollisuuksia järjestää ja ennakoida tulevaa niin kaikkien lasten kuin myös vaikeimmassa asemassa olevien lasten näkökulmasta. Suunnitelman taustaksi laadittu analyysi lasten ja nuorten hyvinvoinnin tilasta ja tarpeista sekä tilastotietojen hyödyntäminen auttaa kuntia myös vastaisuudessa kehittämään näitä palveluja tulossa olevien palvelurakennemuutosten yhteydessä. Muutoksen johtamista kunnissa vaikeuttaa, että lastensuojelutoiminnan seuranta ja arviointi on riittämätöntä yksipuolisen ja karkean tietopohjan takia. Velvollisuus seurata ja arvioida valtuustokausittain tehtyjen suunnitelmien toteutumista nostettiin kunnissa kuitenkin asiaksi, johon pitää saada parannusta. Muun muassa lastensuojelun avoimuuden asiakkaiden palveluista ei ole saatavissa valtakunnallista tietoa eikä tiedonkeruulle ole yhteisesti sovittuja määrittelyjä. Lain tulisi velvoittaa kuntia seuraamaan toteuttamiensa lastensuojelun interventioiden vaikuttavuutta.

Lastensuojelun asiakasmäärät ja kustannukset kasvavat edelleen. Tätä kehityskulkua hillitseviä keinoja ja hyviä käytäntöjä on kehitetty, mutta niiden käyttöönotto vaatii kunnissa aikaa pysähtyä teeman ympärille. Ratkaisut eivät ole vain sosiaalityön ja lastensuojelun vastuulla, vaan koko kunnan vastuulla. Tämä haastaa katsomaan hallintokuntien sisään ja väliin. Johtamalla vain yhtä ”siiloa” ei onnistuta ratkomaan lastensuojelun kysymyksiä eikä muuttamaan kehityssuuntaa pysyvästi. Tämä edellyttää kunnilta toimintakulttuurin uudistamista. Palvelujen uudistaminen vaatii sekä aikaa, rahan että osaamiseen liittyvien resurssien uudelleenkohdennusta. Se vaatii yhteistyöhön ja vuoropuheluihin antautumista niin poliitikkojen kuin ammattilaisten kesken mutta myös kansalaisten ja kolmannen sektorin kanssa. Se vaatii myös lastensuojelun asiakkaiden kokemusten systemaattista kuulemista.

Kirjallisuus

Heino, Tarja (2011) Osallistumisen tarinoita lastensuojelusta. Teoksessa Leena Suurpää ja Kari Paakkunainen (toim.) Nuorten poliittinen ohjaus – strategista johtamista, kentän kasvavaa yhteistyötä vai latistuvaa osallistumista? Nuorisotutki-

musverkosto/Nuorisotutkimusseura. Verkkojulkaisu 43:2011. <http://www.nuorisotutkimusseura.fi/julkaisu/ohjaus.pdf>

Heino Tarja & Kuure, Tapio (2009) Syrjäytymisvaarassa olevat lapset ja nuoret – esi-

- selvitys. Proessinäkökulma ehkäisevän lapsi- ja nuorisopolitiikan sekä lastensuojelun ohjaukseen, tiedonkeruuseen ja ammattikäytäntöihin. Sektoritutkimuksen neuvottelukunta. Osaaminen, työ ja hyvinvointi 10-2009.
- Heino, Tarja & Säkkinen, Salla (2011) Mitä näkyy lastensuojelun ikkunasta? Artikkelit Moring Juha ym. (toim) Kansallinen mielenterveys- ja päihdesuunnitelma 2009–2015 Toimeenpanosta käytäntöön 2010. Raportteja 6/2011. Helsinki: THL.
- Heinämäki, Liisa (2012) Valtionhallinnon ohjelmaohjaus kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa. Tutkimus 75. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Junnila, Maijaliisa (2008) Toimiiko terveydenhuoltoalue? Tutkimus Mäntän seudun terveydenhuoltoalueen perustamisen taustoista ja vaikutuksista. Tutkimuksia 175. Helsinki: Stakes.
- Lastensuojelulaki (2007/417) <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070417>
- Pekkarinen, Elina (2011) Lastensuojelun tieto ja tutkimus – asiantuntijoiden näkökulma. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura. Verkkojulkaisu 51:2011. <http://www.nuorisotutkimusseura.fi/julkaisuja/lastensuojeluntieto.pdf>
- Van Meter, D. S. & Van Horn, D. E. (1975) The policy Implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society*, Vol.6 No. 4. 445–488.
- Selviytyjät -tiimi (toim.) (2012) Uskomme sinuun, usko sinäkin. Opas lastensuojeluun sijoitetun nuoren läheisille ja työntekijöille. Aikuisten opas. Helsinki: Pesäpuu ja Lastensuojelun keskusliitto.

Pitkäaikaisen asunnottomuuden vähentämisestä tehtiin ohjelma

Asunnottomuutta on Suomessa torjuttu ohjelmallisesti jo usean vuosikymmenen ajan. Pitkäaikaisen asunnottomuuden vähentämishjelmassa (PAAVO) asunnottomuutta pyritään torjumaan entistä pontevammin suurissa kaupungeissa tarjoamalla asuntoja, joihin voidaan laittaa ”nimi oveen”. Asunnottomuuden vähentämishjelmien vaikuttavuutta ei ole selvitetty riittävän riippumattomasti ja systemaattisesti. Vaikutavuuden yleispiirteinen arviointi kertoo saavutetuista mutta osin ristiriitaisista tuloksista. Vastaisuudessa tarvitaan tarkempaa vaikuttavuuden arviointia ja analyysia, jossa otetaan huomioon myös asumiseen ja asunnottomuuteen vaikuttavat maan sisäiset muuttoliikkeet.

Yksinäisten asunnottomien ongelma oli vielä 1960-luvulle pitkälti piilossa julkiselta keskustelulta, olihan sotien perintönä maan selvittävä kymmenien tuhansien perheidenkin asuttamisesta. Ankarat pakkaset talvella 1966 ja alkutalvesta 1967 sekä niiden aiheuttamat roskalaatikoissa yöpyneiden miesten kuolemat merkitsivät kuitenkin asunnottomien alkoholistien ongelman nousemista päivälehden otsikoihin muun muassa Oulussa ja Helsingissä (Juntto 1990). Asunnottomuus otettiin 1970-luvulla osaksi asuntopoliittikkaa ja osana ensimmäistä valtakunnallista asunto-ohjelmaa (Asuntopoliittinen 1976). Samalla vuosikymmenellä alettiin luoda, asunto-ohjelmasta riippumatta, hätämajoituksen rinnalle huolto- ja hoitokoteja sekä ensisuoja. Eräiden erityisryhmien, kuten vanhusten ja opiskelijoiden sekä romani- en, asumiseen alkoi tulla merkittävästi lisää voimavaroja 1980-luvulla (Juntto 1990). YK:n julistamalla asunnottomien vuodella (1987) oli vakiintuneiden ajattelutapojen muutosta vauhdittanut merkitys, sillä sen myötä asunnottomuus nousi meillä osaksi asunto-olojen kehittämisohjelmaa ja asunnottomuutta koskeva valtakunnallinen tiedonkeruu käynnistyi.

Seuraavan vuosikymmenen alkupuoliskon laman aikana tehdyt poliittiset valinnat merkitsivät valtakunnallisen kehitystyön pysähtymistä käytännössä useaksi vuodeksi, vuodesta 1993 aina vuosituhannen vaihteeseen. Osassa kuntia, kuten Helsingissä, aikaisemmin hyväksytyjä asunnottomuuden vähentämistoimia kuitenkin jatkettiin. Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen asuntopoliittinen ohjelma (1998) ja asunnottomuuden vähentämishjelma (2001–2003) käynnistivät vuosituhannen vaihteessa toimenpideohjelmat uudestaan. Helmikuussa 2008 vahvistettu pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelma (PAAVO) merkitsi, paitsi osin uuden-

laista poliittista ja ohjelmallista ratkaisua, myös selkeän erityisasuntojen ja -palvelujen tuottamisnäkökulman kirjaamista valtakunnalliseen asuntotuotanto-ohjelmaan. Vuonna 2008 käynnistynyt pitkäaikaisasunnottomuuden¹ vähentämishojelman ensimmäinen vaihe päättyi vuoden 2011 lopussa. Uutta ohjelmakautta on alettu toteuttaa Jyrki Kataisen I hallituksen ohjelman mukaisesti vuosina 2012–2015.

Nimi oveen

Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishojelma (PAAVO) on kunnianhimoinen. Ohjelmassa on päätetty, että tavoitteena oleva asunnottomuuden puolittaminen tahtuu 1 250 uuden asuntopaikan tuottamisella. Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishojelman ja myös useimpien sitä toteuttavien kuntien ohjelmallisena lähtökohtana on se, että asuntola-asumisesta on päästävä eroon. Vähentämishojelmassa on pyritty tekemään pesäeroa nimenomaan päihdehuollossa perinteisesti toteutettuun kuntoutumisen porrasmalliin. Siinähan, yksinkertaistetusti sanoen, asunnottoman päihdeasiakkaan on käytävä läpi, paitsi päihdehojelman eri vaiheet, myös asumisen portaat laitostasumisesta täysin itsenäiseen asuntoon. Tällä kertaa hän voi päästä suoraan itsenäiseen asuntoon, joita suurimmat kaupungit ovat toki jo hankineet neljännesvuosisadan aikana koko joukon. Pelkästään Helsingin sosiaalivierastolla on yli 2 000 sellaista asuntoa ja vähentämishojelman ensimmäisen vaiheen aikana tuli 600–700 lisää. Lisäksi vanhoja asuntoloita on muutettu itsenäisen asumisen suuntaan, mikä toisaalta vähentää nimenomaan asunnottomille tarkoitettujen asuinpaikkojen lukumäärää. Tämä koskee erityisesti Helsinkiä ja vasta vuoden 2011 aikana Helsingissäkin päästiin ohjelman puitteissa nettolisäykseen.

Nykyisen pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishojelma jatkaa pääosin asunto- ja asunnottomuuspolitiikan pitkällä linjalla, jossa asunnottomuuden ongelma mielletään ensisijaisesti asunnon puutteena. Tästä syystä Suomessa on totuttu puhumaan asunnottomuudesta eikä kodittomuudesta. Samasta ajattelusta kasvaa nykyisen ohjelman tunnukseksi muodostunut otsake ”nimi oveen”. Toisaalta asunnottomien arvioidaan tarvitsevan uudenlaisia tukitoimia. Ohjelmajulistuksessa arvioidaan tähän asti tehtyjen asunnottomuuden vähentämistoimien olleen riittämättömiä muun muassa sen vuoksi, että tukitoimet eivät ole tavoittaneet asunnottomien tarpeita ja ehkäisevät toimet ovat olleet sekä tehottomia että hitaita. Uuden ohjelman katsotaan tuoneen tähän parannuksen eli ”asunto ensin” -periaatteen, jonka juuret ovat USA:ssa. Sam Temberis (The New York University School of Medicine), yksi Housing First -idean kehittäjä, vieraili Suomessa syksyllä 2010. Hän on muotoillut liikkeen perusajatuksen siten, että ensin on turvattava oikeus ihmisarvoiseen asumi-

¹ Pitkäaikaisasunnottomon on henkilö, jonka asunnottomuus on pitkittynyt tai uhkaa pitkittyä sosiaalisten tai terveydellisten syiden vuoksi yli vuoden mittaiseksi tai asunnottomuutta on esiintynyt toistuvasti viimeisen kolmen vuoden aikana.

seen ja vasta sen jälkeen tartuttava sosiaalisiin ja terveydellisiin ongelmiin. Asunnottomien piti aikaisemmin osoittaa, usein epämääräisten arviointikriteerien mukaisesti, valmiutensa elämäntapojensa muutokseen ja halunsa kuntoutumiseen ennen kuin asuntoasiaa alettiin järjestää (Temberis 2010).

Vähentämishjelman tavoitteena on etenkin pienasuntopulan vaivaamissa kunnissa edesauttaa asunnon saamista, sillä kunnan asuntojonon kautta se on asunnottomille miltei mahdotonta. Kyse ei niinkään ole siitä, onko kellä tahansa oikeus hakea vuokra-asuntoa vaan siitä, mitkä ovat asunnottomien tosiasialliset mahdollisuudet ohittaa muut hakijat asuntojonossa. Se tarkoittaa myönteistä valikointia, mikä taas edellyttää tällaisen erityiskohtelun tarpeessa olevien ihmisten tunnistamista. Eri-tyisryhmien määrittelystä ei siis tässä ohjelmassa päästä eroon, sillä se on yksi myönteisen valikoinnin väline. Toisaalta asunnottomuuden historia osoittaa, että erityisryhmiin sijoituksesta saattoi tulla myös este niin sanotulle normaalille asumiselle, kun osa asunnottomista määriteltiin ”asumiskyvyttömiksi” (Jokinen & Juhila 1991).

Miten on onnistuttu?

Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelman vaikuttavuuden arvioimiseksi tarvitaan ensinnäkin tietoja asunnottomuuden kehittymisestä Suomessa. Asunnottomia koskevia lukumäärätietoja onkin Suomessa alettu kerätä Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) asunnottomien vuoden yhteydessä vuonna 1987. Tuolloin heitä arvioitiin olevan miltei 20 000. Vuoden 2011 marraskuussa asunnottomia oli kuntien ilmoituksen mukaan noin 8 000. Tämä pitkä laskeva trendi on ilman muuta tosiasia, mutta pitää silti muistaa, etteivät nämä luvut kaikissa tapauksissa ole aivan tai edes kohtalaisen tarkkoja.

Lukujen kokoaminen oli etenkin alkuvuosina erittäin epäsystemaattista. Vielä nykyisinkin kuntien välillä, mutta myös kuntien sisällä, voi olla suuria eroja annettujen lukumäärien täsmällisyydessä. Tiedot ovat käytännössä asunto- ja sosiaalitoimen viranhaltijoiden tekemiä arvioita, ja tällöin riippuu paljon kyseisen viranhaltijan osaamisesta ja asiaan paneutumisesta, kuinka hyvin luvut heijastavat todellisuutta. Koska asunnottomuus on moniulotteinen, koko ajan liikkeessä oleva ja määrittelyksiä pakeneva ilmiö, sen tunnistaminen ei ole suinkaan helppo asia kokeneellekaan paikalliselle asiantuntijalle. Lisäksi paljon riippuu siitäkin, mikä on se ajankohta, jolloin arvio tehdään. Asunnottomien määrän kehityksen täsmällistä arviointia vaikeuttaa edelleen, että asunnottomuuteen liittyvästä muuttoliikkeistä kuntien välillä ei ole saatavilla tutkittua tietoa.

Tuotettujen uusien asuntojen määrä on hyvin tiedossa. YK:n asunnottomien vuosi oli kiistämättä tärkeä käännekohta, jonka jälkeen suurimmissa kaupungeissa on, osin valtion tuella, tuotettu tuhansia asuntoja asunnottomien asumisolojen parantamiseksi. Nykyisen ohjelman keskeinen määrällinen tavoite on ollut 1 250 uutta asuntoa tai tukiasuntopaikkaa pitkäaikaisasunnottomille. Se on toteutumassa tai

jopa selvästi ylittymässä. Joulukuun 2011 arvion mukaan vuoden loppuun mennessä käyttöön otettuja uusia asuntoja ja tukiasuntoja olisi ollut noin 1 700 kappaletta. Lukuun tosin sisältyy joitakin hankkeita, joista oli jo päätös ja joista osan rakentamisenkin oli jo käynnistetty ennen vähentämishjelmaa. Joka tapauksessa päättymässä oleva ohjelma on ollut poikkeuksellinen sekä rakennettavien asuntojen määrän osalta että myös ohjelman muiden sisältöjen suhteen. (YM 15.12.2011.)

Tällä ohjelmakaudella valtio ei ole tukenut vain seinien rakentamista. Tukea on sen lisäksi tullut kunnille ja muille yhteisöille asumisen tukihenkilöstön palkkaamiseen. Joillekin asunnottomille kun ei riitä pelkkä asunnon järjestäminen, tai he ovat esimerkiksi päihde- ja mielenterveysongelmiensa vuoksi jääneet asuntoloiden tai muiden laitosten kiertäjäiksi. ”Vaikeasti asutettavat” on otettu ohjelman yhdeksi painopisteeksi, ja sosiaali- ja terveysministeriö rahoittaa tukipalvelujen tuottamiseen vaadittavia henkilöstöllisyyksiä. KASTE -ohjelman kautta tuleva rahoitus oli ensimmäisessä vaiheessa enimmillään 50 prosenttia lisähenkilöstön palkkausmenoista. Käytännössä melko harvassa tapauksessa rahoitusosuus on ollut näin suuri ja toisen vaiheen aikana juuri KASTE -rahoitusta on vähennetty.

Ohjelman kokonaisrahoitus vuosille 2012–2015 on yli 100 miljoonaa euroa, josta 60 miljoonaa euroa on Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) investointiavustuksia, noin 40 miljoonaa euroa Raha-automaattiyhdistyksen avustuksia asuntojen hankintaan ja 6,7 miljoonaa euroa sosiaali- ja terveysministeriön avustuksia tukihenkilöstön palkkaukseen. Aiesopimuskaupunkien oma rahoitus, joka pääosin kohdistuu tukihenkilöstön palkkaukseen, on noin 30 miljoonaa euroa koko ohjelmakaudella. Valtio on pitkältä aikaa myös kantamassa konkreettisesti huolta lainrikkojien asumisen järjestämisestä. Rikosseuraamuslaitos koordinoi yhteistyötä ohjelmaan osallistuvien kaupunkien ja asumispalveluja tuottavien järjestöjen kanssa. Kehittämiprojektissa tuotetaan paikallisia ja asiakaskohtaisia käytäntöjä vankilasta vapautuvien ja kriminaalihuollon asunnottomien asiakkaiden tuettuun asumiseen.

Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelma on siis edennyt, vaikka asunnottomuus ei olekaan vähentynyt samaa tahtia uusien asuntojen rakentamisen kanssa. Asunnottomien määrä on pysynyt noin 8 000:n tasolla vuosina 2003–2011 (ARA 2012). Syy lienee yhtäältä siinä, että vuokra-asuntotuotanto on romahtanut viime vuosina ja toisaalta yhteiskunnan keinot vaikuttaa asunnottomuuden syntymekanismeihin ovat vähäiset. Uusien asunnottomien joukossa korostuvat maahanmuuttajataustaiset ja toisaalta velka-ahdinkoon joutuneet. (ARA 1/2012, 4.) Talouden taantumat ovat aina ennenkin, paitsi supistaneet asuntotuotantoa, myös lisänneet muuttoliikettä suuriin keskuksiin, joita vaivaa useimmiten pula kohtuuhintaisista vuokra-asunnoista. Vähentämishjelman saavutusten rinnalla kriittistä huomiota tulisi kiinnittää sekä ohjelman suoriin että tarkoitamattomiin vaikutuksiin kuntien päihde- ja muissa sosiaalipalveluissa. Kun jopa puolet ohjelman puitteissa syntyviin asumisen tukihenkilöstön palkkamenoihin tulee korvamerkittynä lisärahoituksena, niin samanaikaisesti kunnissa näytetään vähennettävän henkilöstöä muissa sosiaa-

lipalveluissa. Myös päihde- ja mielenterveystyön yhdistäminen näyttää vähentävän ensi sijassa sosiaalipalveluita.

Ohjelman toimenpiteet näyttävät toistaiseksi pureen aika hyvin vaikeasti asutettavaan asiakaskuntaan. Esimerkiksi Hietaniemen palvelukeskuksessa oli vuonna 2010 yhteensä 810 eri asiakasta. Niin sanottua liikkuvaa asunnottomuutta, siis alle 10 vuorokautta viipyneitä, oli runsas puolet ja vain 2,5 prosenttia oli yli viisi kuukautta. Herttoniemen Sahaajankadun asuntolan² asiakasmäärään verrattuna asiakasmäärä oli vuonna 2010 kaksinkertainen. Herttoniemen reilusta 400 asiakkaasta parhaimmillaan yli kolme neljäsosaa oli yötä alle 10 vuorokautta. (Mäkelä 2011) Toisaalta palvelukeskuksesta on vaikea päästä eteenpäin, koska jono tavanomaisiin kunnallisiin vuokra-asuntoihin on edelleen yli 15 000 hakijan tietämissä. Lisäksi Helsingin sosiaaliviraston sosiaalisen asumisen yksiköihin, pienasuntoihin, soluasuuntoihin ja asumisyksikköihin jonottavien määrä kasvoi pelkästään vuoden 2011 aikana noin neljänneksellä.

Uusia ongelmia, vai olisiko parempi sanoa uusvanhoja ongelmia, on samalla ilmaantunut muutoksen myötä. Tilapäismajoituksen tilanne Helsingissä oli joulukuussa 2011 vaikea. Ongelma on ollut haastateltujen työntekijöiden mukaan nimenomaan Helsingissä tilapäismajoituspaikkojen häviäminen (haastateltavat eivät halua nimeään julkisuuteen). Käytettävissä on ollut vain Hietaniemenkadun palvelukeskus, jossa oli koko talven erittäin kova yliasutus. Helsingin Sanomat kertoi 9.2.2012, että Helsingin kaupunki on avannut 25-paikkaisen lisäsuojan (HS 9.2.2012, s. 8). Vailla Vakinaista Asuntoa ry tiesi kuitenkin Facebook-ryhmässään kertoa, että tämä lisäsuoja Munkkisaaressa suljettiin juuri ennen pakkasia. Se oli viimeisen yön avoinna 29–30.1.2012. Sen sijaan yhdistyksen yökahvila ”Kalkkers” oli avoinna joka yö. Hietaniemenkadun palvelukeskuksen yöpaikat riittivät käytäville ja ala-aulaan luotujen tilapäisvuoteiden ansiosta. Samanaikaisesti VVA:n (Vailla vakinaista asuntoa) yökahvilassa oli lähes 25 kävijää yötä kohden. VVA ry saattoi pitää yökahvilaa avoinna yksityisen lahjoituksen turvin tammi- ja helmikuun 2012, mutta maaliskuussa yökahvila oli avoinna vain joka toinen viikko. Lisäksi yökahvila joutui rajoittamaan esimerkiksi romanialaisten ja bulgaarien yöpymistä kahvilaksi tarkoitettussa tilassa. Majoitusallalle on tullut myös uusia yrittäjiä, muun muassa Forenom Oy, jolla on suuri määrä asuinhuoneistoja ympäri kaupunkia. Alueelliset sosiaalitoimistot ovat joutuneet sijoittamaan niihin asunnottomiksi jääneitä perheitä ja muita asiakkaitaan, vaikka ”hinta hirvittääkin” (työntekijöiden lausunto). Lisäksi Forenomilla on käytössä Seutulän vanhan työsiirtolan parakkeja.

² asuntola toimi aikaisemmin ns. ensisuojana.

Pohdintaa

Edellä esitetty pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishojelman vaikuttavuuden arviointi on kovin yleispiirteinen. Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishojelman tulokset ovat osin varsin ristiriitaiset. Tästäkään syystä kokonaisarviolle ei ole vielä edellytyksiä. Kunnollisen arvion tekeminen edellyttää lisäksi asunnottomuutta koskevan tiedon parantamista. Tätä varten tarvittaisiin ennen kaikkea tietoa asunnottomuuden synnystä ja liikkeistä alueelta toiselle. Muuttoliikkeiden osalta Suomi on käymistilassa, ja tällä on erittäin suuri vaikutus asunnottomuuteen ilmiönä. Vaikka pääkaupunkiseudulla ja muissa suurissa kaupungeissa, joihin asunnottomuuden torjuntaohjelmat varsin yksipuolisesti keskittyvät, rakennettaisiin asunnottomille yhä uusia asuntoja, tämä ei välttämättä näy asunnottomuuden vähenemisenä muuttoliikkeen ja kasvavan kysynnän takia. Tilanne voi lisäksi muodostua varsin erilaiseksi eri kaupungeissa, kuten nyt esimerkiksi Helsingissä ja Lahdessa verrattuna vaikka Tampereeseen tai Vantaaseen. Eroja ei voida noin vain selittää ohjelmien vaikuttavuuden eroilla. Täsmällisemmän vaikuttavuusarvioinnin tekemiseksi (*ex post*) tarvittaisiin paljon yksityiskohtaisempaa, toisaalta kuntakohtaista ja toisaalta kuntien välistä, tietoa asunnottomuuden ja muuttoliikkeen dynamiikasta. Tässä tilanteessa on silti syytä nostaa esiin joitakin asunnottomuuden vähentämishojelmien kannalta keskeisiä asunnottomuusilmiöön vaikuttavia tekijöitä.

Vuokratilastit ja toistuvat häädöt nähdään helposti ilkeänä ongelmana, josta ei saa otetta ja johon oikein kukaan ei haluaisi puuttua. Asumisneuvonta näyttää nousevan erääksi tavaksi vastata häiriöihin ja myös niin sanottuun NIMBY-ongelmaan (*Not In My Back Yard*). Asumisneuvonta on haluttu nähdä ensi sijassa sosiaalisen isännöinnin jatkumona tai jopa perillisenä, vaikka sen juuret ovatkin ilmiselvästi sosiaali- ja yhdyskuntatyössä, ainakin jos arvioi asumisneuvonnalle pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishojelmassa hahmoteltua varsin laajaa tehtäväkenttää. Vähentämishojelmassa mainittu asumisturvakeskus sitoo asumisneuvonnan näin asiallisesti ottaen osaksi asumissosiaalista työtä. Asumisneuvonnan järjestämiselle ei toistaiseksi ole olemassa yhtä valtakunnallista mallia, vaan toiminta tulee perustumaan vielä pitkään paikallisiin ratkaisuihin. Julkilausuttuna tavoitteena ei ole uuden ammattikunnan luominen, vaan ennen kaikkea uudenlaisen työnkuvan ja toimintamallin kehittäminen. Asumisneuvonta voisi siten olla myös luonteva osa sosiaalityöntekijän, palveluohjaajan tai muun asumispalvelujen työntekijän työnkuvaan. Asumisneuvonnasta näyttäisi toistaiseksi olevan moneksi, jopa sosiaalityön korvaajaksi, mikä ei ole pelkästään ongelmaton asia.

Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishojelman tavoitteena on ollut saumattomien palveluketjujen luominen. Toisaalta esimerkiksi Kati Rantala (2004) pitää saumattomuuden tavoitteita idealistisina ja ”monin tavoin epärealistisina”. Hänen tutkimuksensa (Rantala 2004) mukaan Tampereella paikallinen verkostotyö, jota saumattomat palveluketjut edellyttävät, on vaikeiden sosiaalisten ongelmien ratkaisutapana jopa suorastaan haitallista. Tämä ajattelu pikemminkin tukee kuin ratkoo

rakenteellisia ongelmia, sillä varsinaiset ongelmat eivät Rantalan mukaan suinkaan aina ole paikallisten verkostojen ratkaistavissa. Ymmärrämme tämän kritiikin siten, että verkostotyöstä on tullut liiaksi arvo itsessään ja itseään varten, mikä saattaa hyvinkin peittää peruspalvelujen puutteita.

Yksittäisten työntekijöiden kokemusten perusteella ohjelman toteuttaminen näyttää synnyttävän ristiriitaisia tunteja. Helsingin sosiaalivirasto lakkautti asunnottomien palvelutoimiston vuoden 2009 lopussa, ja reilu vuosi myöhemmin vaikuttaa siltä, että oikeita työmuotoja haetaan edelleen. Ostopalvelujen tuottajat ovat joutuneet tekemään paljon ylimääräistä työtä kaupungin epäselvästi laatimien maksusitoumusten kanssa. Päätöksiä on jouduttu korjaamaan moneen kertaan: ”Yrittäjät varmaan laskuttavat niistäkin” (Työntekijä). Alueiden sosiaalipalvelutoimistoissa pyörii erittäin paljon asunnottomia, joille ei oikein osata tehdä mitään. Lisäksi kaupungin asunnottomuustilanne on huonosti selvillä. Päihdehuollon sosiaalityö näyttää korvautuvan asumisneuvonnalla tai mielenterveyden hoitamisella. Sosiaalitoimen asuntokantaa joudutaan käyttämään monenlaisten asunto-ongelmien ratkaisussa, vaikka se on alun perin tarkoitettu pitkäaikaisasunnottomille ja erityistä tukea tarvitsevien asuttamiseen.

Hintojen on syytä pelätä karkaavan käsistä, kun vuokra- ja palvelumaksut asukasta kohti saattavat nousta jopa 2 200 euroon kuukaudessa. Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishojelman tavoitteista huolimatta monissa paikoissa asutaan edelleen kahden hengen huoneissa. Hintataso asettaa eläkeläisille ja varsinkin työssäkäyville kovan kynnyksen. Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishojelma on nostanut jonkin verran asumisen tasoa mutta ennen muuta hintoja. Kunnille se on hankala yhtälö, joka merkitsee säästöjä ja karsintaa toisaalla. Vakiokohteena säästöissä näyttää olevan päihdehuolto, vaikka sen osuus kuntien sosiaalihuollon budjetista on vain 2–3 prosentin luokkaa. Näyttää siis siltä, että tässäkin asiassa sitä saa, mitä tilaa. Kipeimmin haastateltaviemme mukaan tarvittaisiin tilapäismajoitusmahdollisuuksia yhden hengen huoneissa ja itse vähentämishojelman ongelmaksi todettiin ainakin ensimmäisessä vaiheessa liian jäykät mekanismit ja mutkikas rakenne. Ohjelman omissakin arvioissa yhtenä ilmeisenä ongelmana on pidetty osin liian suurien kohteiden rakentamista. Tältä osin toisen vaiheen toteutusta tultaneen muuttamaan, vaikka se aiheuttaa lisää kustannuspaineita. Lisäksi kohtuullisessa aikataulussa, siis ohjelman aikana, rakennettavien kohteiden löytäminen edellyttäne ainakin osin nykyisten asumisyksiköiden tonttien hyödyntämistä.

Kirjallisuus

ARA (2012) Asunnottomat 2011. Aran selvityksiä 1/2012. Helsinki: Asumisen rahoittamis- ja kehittämiskeskus (ARA).

Fredriksson, Peter & Kaakinen, Juha (2011) Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishojelma. Vuosien 2008–2011 väliar-

viointi ja jatkokauden 2012–2015 lähtökohdat. PAAVO -ryhmä 9.9.2010. URL: <<http://www.ara.fi/download.asp?contentid=24100&lan=fi>>. [Viitattu 23.3.2011.]

Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi (1991) Pohjimmai-

- set asuntomarkkinat – diskurssianalyysi kuntatason viranomaiskäytännöistä. Helsinki: Sosiaaliturvan Keskusliitto.
- Junto, Anneli (1990) Asuntokysymys Suomessa. Topeliuksesta tulopolitiikkaan. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisu no 50. Helsinki: Asuntohallitus.
- Helsingin Sanomat 9.2.2012. Helsinki järjesti asunnottomille lisää yösijoja.
- Mäkelä, Leif (2011) Viesti Facebook-sivustolle 13.12.2011.
- PAAVO. Pääministeri Vanhasen II hallituksen periaatepäätös pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämiseksi.14.2.2008.
- Rantala, Kati (2004) Vankilasta vapautuvat huumeiden käyttäjät: sosiaalinen ongelma. Uusintarikollisuuden vähentäminen yksilökohtaisella työotteella ja verkostoituen. Tampereen huumeilotin 4. raportti. Tampere: Tampereen kaupunki, sosiaali- ja terveystoimi.
- Temberis, Sam (2010) Luento Asunto ensin- seminaarissa 17.10.2010. Tampere.
- VVA. Facebook -ryhmän päivitys 10.2.2012.
- YM, Tiedote 15.12.2011 <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=400613&lan=fi>

Kestävän kehityksen vaikuttavuuden parantamisesta

Kestävä kehitys jää muiden strategioiden varjoon. Vauhtia kehitykseen on haettu muun muassa Rio+20 konferenssista (2012), jonka pääteemoihin kuului vihreä talous: kuinka opitaan vapautumaan luonnonvarojen ylikulutuksesta ja eriarvoisuuden kasvusta? Ympäristön, sosiaalisen ja talouden keskinäisriippuvuudet auttavat hahmottamaan hyvinvoinnin kestävyttä. On luotava tilaa, ylläkköitä ja ohjeistusta yhteiskunnallisen neuvokkuuden laaja-alaiselle voimistumiselle, jotta kestävä kehitys vaikuttavuus paranee. Vaihtoehtoista tarvitaan ajatusten vaihtoa. On harjaannuttava tulevaisuustietoisuuteen. Tietoresurssien kokoaminen on olennaista. Teknologian rinnalla tarvitaan kestävä sivistys- ja hyvinvointipolitiikkaa.

Luonnonvarojen kulutus ylittää noin kolmanneksella luonnon uusiutumiskyvyn. Hyvinvointimme perustat ovat ekologisesti kestävämmät. Eriarvoisuuden kasvaessa sosiaalinen kestävyys puolestaan on rapautumassa. Taloudellinen kestävyys horjuu kriisistä toiseen. Talouden globalisaation myötä olemme osallisia myös uuskolonialismiin, jossa ihmisoikeusrikokset liittyvät luonnonvarojen ryöstöön.

Kehityksen kulkuun on määrä vaikuttaa siirtymällä ”kestävään kehitykseen”, jossa voidaan tyydyttää nykyhetken tarpeet viemättä tulevilta sukupolvilta mahdollisuutta tyydyttää omat tarpeensa. Kestävän kehityksen pitäisi toimia kokoavana yhteiskuntapoliittisena kehyksenä. Suomessa on tehty kansallinen kestävä kehityksen strategia ”Kohti kestäviä valintoja” (2006). Siinä arvellaan, että aika on kypsä kehityksen eri ulottuvuuksien keskinäisriippuvuuden ymmärtämiseen. Perinteisestihän kestävyttä on tarkasteltu ulottuvuus kerrallaan: taloudellisia, sosiaalisia ja ekologisia tekijöitä on seurattu toisistaan erillään.

Strategian toteutumisen arvioinnissa (2009, www.ymparisto.fi) todetaan kuitenkin, että kehityksen eri ulottuvuuksien integrointi on vähäistä. Eri tavoitteiden välisiin ristiriitoihin kiinnitetään hyvin vähän huomiota. Tavoitteiden asettelu on väljää. Kestävän kehityksen aihealueita tarkastellaan muiden strategioiden, kuten tuottavuusohjelman, valossa.¹ Kestävän kehityksen poliittinen painoarvo on vähäinen, strategian arvioinnissa todetaan.

¹ Yksittäisiä esimerkkejä pitkäjänteisestä työstä on monilla eri aloilla, esimerkiksi käy mm. Uusikouppu.

Kestävän kehityksen toimikunnan kokoonpanoa ja työsuunnitelmia päivitettiin hallituksen vaihtuessa 2011, ja kansallisen strategian uudistaminen käynnistettiin pääministerin johdolla. Työtä on vauhdittanut Rio de Janeirossa kesäkuussa 2012 pidetty YK:n kestävän kehityksen konferenssi Rio+20, vuoden 1992 Rion ympäristö- ja kehityskonferenssin 20-vuotis seuranta. Kokouksen pääteemoihin kuului *vihreä talous kestävän kehityksen ja köyhyyden poistamisen politiikkakehyksessä*. Rio+20 on mittava ponnistus kestävän kehityksen vaikuttavuuden parantamiseksi.

Ympäristön, sosiaalisen ja talouden yhteydet

Vihreä talous on jännitteinen sanapari.² Se tarjoaa valtavasti mahdollisuuksia muun muassa investoida uusiutuvaan energiaan ja ekotehokkuuteen. Toistaiseksi kulutuksen kasvu kuitenkin syö tekniikan vihertymisen hyödyt (Hamilton 2010).³ Toisin toimimisen sijasta vihreys voi jäädä pelkäksi kilpailuvaltiksi. Vihreästä työstä voitaneen puhua vasta heikossa mielessä; vielä ei etsitä sopusointuista suhdetta luonnon tai sosiaalisen ympäristön kanssa. (Räikkönen 2011.)⁴

Vihreä talous on tarpeen sekä luontoa että ihmistä varten. Taloutta voidaan kutsua vihreäksi vain, jos se toimii luonnon sieto- ja kantokyvyn rajoissa ja turvaa ekosysteemipalvelujen toiminnan, Antero Honkasalo (2010) muistuttaa. Talouden aineellinen mittakaava on sopeutettava näihin reunaehtoihin, hän tiivistää. Se puolestaan tarkoittaa, että Pohjoisen ja Etelän välistä vaurauskuilua pitää kaventaa (Eskelinen 2011).⁵

Keskeistä on ymmärtää kehitys uusin tavoin, jolloin taloutta tarkastellaan suhteessa ekologisiin ja sosiaalisiin tekijöihin (A Safe and Just Space for Humanity 2012). Talouskasvua ei pidä samaistaa kehitykseen. Osa kasvusta lisää hyvinvointia ja osa tekee pahaa tuhoa. Globaalitalous on vapautettava jatkuvasti kasvavan voiton imperatiivista, joka lienee suurin yksittäinen uhka kestäväydelle. Resursseja tuhotaan haettaessa nopeassa tahdissa uusia voiton paikkoja. Kun ekologinen ja sosiaalinen ulottuvuus on taloudenpidossa hoidettu kestävin tavoin, tarvitaan vähemmän erillisiä korjaavia toimia ja politiikkoja.

Poliittisen mielikuvituksen laajentamiseen kutsuvat muun muassa *kohtuutalouden* (www.degrowthfinland) visiot, joissa tähdennetään luonnon rajoja kunnioittavan makrotalouden rakentamista. Tuloeroja tulee kaventaa ja työtä pitää jakaa se-

2 Rio+20 konferenssin valmistelussa neuvoteltiin vihreän talouden kytkeytymisestä kestävän kehityksen kokonaisuuteen. Suomi piti tärkeänä, että EU toimii kolmen ulottuvuuden integroinnin edistämiseksi. (UM2012-00304 muistio 21.2.2012.)

3 Vaikkapa viihde-elektroniikan, maastoautojen ja kaukomatkojen lisääntyvä kulutus kuormittaa ympäristöä.

4 Ks. Näkemyksiä kohtuutaloudesta Futura 1/2011 teemanumero

5 On hyvä muistaa, että vihreän talouden edeltäjät – UKTJ (uusi kansainvälinen talousjärjestys) ja New Green Deal – jäivät toteutumatta osittain juuri siksi, että Pohjoinen piti kiinni ylivallostaan myös Etelän resursseihin.

kä asettaa ylä- ja alarajat kohtuulliselle aineelliselle elintasolle. Kulutuskulttuurista on paras irtautua sekä vahvistaa inhimillistä ja sosiokulttuurista pääoma. (Jackson 2011.)

Ajattelun perusteet ja kehityksen mittaaminen

Taloudellinen toiminta on vuorovaikutusta luonnon kanssa⁶ ja se tapahtuu sosiaalisissa suhteissa, olipa aikakausi mikä tahansa. On paneuduttava ajattelutavan alkuasetuksiin (Assadourian 2010) ja kehityksen perusparadigma on tarkistettava (Helne ym. 2011). Maailmankuva ohjaa toimintaamme ja vaikuttaa valintoihimme.

Luonnon ja kulttuurin erottaminen toisistaan on ollut tyyppillistä länsimaisen kulttuurin maailmankuvassa. Se on perustunut siihen käsitykseen, että ihminen kykenee hallitsemaan luonnon tieteen avulla. Luonto on alistettu kulutuksen kohteeksi. Taloudenpito on irronnut ympäristöstään. Elämänmuotomme piilottaa luonnon ja kulttuurin elimelliset yhteydet. Niihin katse on ulotettava ja ymmärrettävä, että ihminen on osa luontoa ja sen ekosysteemeistä täysin riippuvainen. On löydettävä tasapainoinen suhde luonnon kanssa. Luonto kantaa kulttuurin. Jos tämän käsitäisimme perin juurin, kykenisimme todennäköisesti siirtymään kestävämpään elämänmuotoon.

Luonnon ja kulttuurin välisiä yhteyksiä tavoitellaan myös kehitystä arvioivilla mittareilla. ”Yhden ilmiön” mittarit koskevat suuria kokonaisuuksia, kuten ilmastonmuutosta ja luonnon monimuotoisuutta sekä ekologista jalanjälkeä. ”Kokonaisindikaattoreihin” puolestaan kuuluu YK:n (UNDP) ”inhimillisen kehityksen indeksi” (*HDI Human Development Index*), joka sisältää eliniänodotteen, koulutustason ja -mahdollisuudet sekä kehitellyn mittarin bruttokansantuotteesta. HDI keskittyy sosiaaliseen kestävyys, ja ekologinen kestävyys on paremmin mukana YK:n Kestävän kehityksen indikaattorisetissä. Euroopan unionin indikaattorit yhdistävät seitsemän eri kehityksen osa-aluetta.⁷ (Salonen 2010, 64–75.)

Aidon kehityksen indikaattorin (GPI) mukaan ihmisten taloudellinen hyvinvointi kasvoi Suomessa vuoteen 1989 saakka, sen jälkeen talouskasvun keinoin yhteiskunnan hyvinvointi ei ole lisääntynyt (Rättö 2008, 58). Suomeen rajoittuvassa tarkastelussa Suomi sijoittuu kestävässä kehityksessä hyvin, sen sijaan suhteutettuna asukasmäärään ja globaaleihin voimavaroihin jäämme hänille. Suomi on hyvä paikka elää, mutta ylikulutuksemme on kestävämmällä pohjalla. Systemisen kokonaisnäkömyksen muodostaminen ihmisen arjesta on keskeistä kestävässä kehityksessä. (Salonen 2010, 73–75.)

6 Pääosin edelleen siitä huolimatta, että talouden kasvu halutaan kytkeä irti sekä ympäristöhaitoista että aineellisten resurssien lisääntyvästä käytöstä.

7 Näitä ovat 1) Ilmastonmuutos ja puhtaat energiamuodot 2) Kestävä liikenne 3) Kestävä kulutus ja tuotanto 4) Luonnonvarojen säilyttäminen ja hallinta 5) Kansanterveys 6) Sosiaalinen osallisuus, väestökehitys ja maahanmuutto 7) Maailmanlaajuinen köyhyys ja kestävä kehityksen haasteet.

Ilmiöiden keskinäisriippuvuus

Ympäristön, sosiaalisen ja talouden keskinäisriippuvuuksien jäljittäminen haastaa pitkälle eriytyneen tiedonmuodostuksemme käytäntöjä ja avaa uusia havaitsemisen ja ajattelemisen tapoja. Keskinäisriippuvuudet ilmenevät erilaisina yhteen kietoutumina, ketjureaktioina ja/tai kiertokulkuina.

Ruoan kohdalla kiertokulku on ilmeinen. Ruoka tuotetaan, valmistetaan, syödään ja ulostetaan. Ruoan kiertokulku on yhteydessä maahan, ilmaan ja veteen. Ruoka on kulttuurinen tuote. Muokattu luonto tuodaan ruokapöytään. Ravinnoksi käytettynä tai hävikkinä se pannaan takaisin luontoon. Ruoka on perustarve, jossa yhtyvät niin ekologiset ja taloudelliset kuin sosiokulttuuriset tekijät. Kasvispitoinen ruoka ja työmatkan teko kävellen tai pyöräillen edistävät hyvinvointia ja terveyttä sekä säästävät luonnonresursseja. Ruoka on paikallinen ja globaali ilmiö. Täällä päin maailmaa syömme liikaa. Kehittyvissä maissa ruokaa on niukasti. Uhkana on jopa nälänhätä, muun muassa siellä, missä ruokaa tuottava maa on otettu biopolttoaineen valmistamiseen. Silloin välittömät taloudelliset edut syrjäyttävät karkeasti sosiaalisen, kulttuurisen ja ekologisen kestävyysden.

Ilmiöiden erimuotoisia riippuvuuksia pitää harjoitella havainnoimaan niin biosfäärissä kuin yhteiskunnallisissa valinnoissa ja niiden välisessä vuorovaikutuksessa. Valinnat yhdessä kohdassa vaikuttavat valintoihin toisissa elämäntilanteissa. Aineellisen vaurauden kartuttaminen paitsi kuluttaa luontoa, se voi verottaa tarpeiden tyydytystä hyvinvoinnin muilla ulottuvuuksilla. Pitkät työpäivät voivat lisätä tuloja tai tuottaa tyydytystä – sekä vähentää aikaa, jonka voi viettää lasten tai muiden läheisten kanssa. Työnteon ja aineellisen kulutuksen vähentäminen puolestaan antaa mahdollisuuksia lisätä aikaa läheisten kanssa olemiseen tai kansalaistoimintaan osallistumiseen ja vähentää stressiperäisiä ongelmia. Jos palkkatyön osuutta tahdotaan lisätä, tarvitaan lisää satsauksia esimerkiksi pienten koululaisten iltapäivähoitoon. Kansalaisten piirissä käydään keskustelua elämäntahdin hidastamisesta, suorittamisen ja kuluttamisen hillinnästä eri puolilla Eurooppaa.

Monien ongelmien yhteiset juuret juontuvat eriarvoisuudesta. Eriarvoisuuden kasvusta seuraa pitkä ketju moniaalle haaroittuvia ongelmia. Se on yhteydessä muun muassa elinajanodotteeseen, mielenterveysongelmiin, ylipainoon ja perheväkivaltaan. Suuret tuloerot merkitsevät sosiaalisen etäisyyden kasvua eri väestöryhmien välillä, jolloin luottamus vähenee. Eriarvoisuus lisää ihmisten epävarmuutta, aiheuttaa pelkoa ja häpeää vaatimattomasta sosiaalisesta asemasta. Näin syntyy stressiä, joka kroonisena heikentää selviytymistä sekä lisää sairauksia ja väkivaltaa. Mielialalääkkeiden laajalle levinnyt käyttö heijastaa osaltaan riittämättömyyden kokemuksia.

Eriarvoisuus lisää kilpailuhenkistä kulutusta. Näin eriarvoisuuden ja ylikulutuksen kasvu kietoutuu toisiinsa. Eriarvoisuutta vähentämällä voidaan vähentää kulutusta. Tämän soisi kurovan umpeen ”ympäristöihmisten” ja ”sosiaali-ihmisten” välistä kuilua. Tarpeeksi suuriin hiilidioksidipäästöjen vähentämiseen tuskin päästään vähentämättä myös eriarvoisuutta. Se ruokkii niin ihmisen kuin luonnon ylikulutusta.

ta. Tasa-arvoisuuden aste on kuin vatupassi (Wilkinson & Pickett 2011), jolla voidaan arvioida yhteiskunnallisen kehityksen tasapainoa. Eriarvoisuuden kasvun seurauksilla on siis sangen monet kasvot. Suuri ajankohtainen kysymys onkin, miten katkaista epäsuotavia ja tuhoavia keskinäisriippuvuuksia – ja miten vahvistaa ”hyvän kehää” (ks. Hagfors ym. 2012).

Huolenpito resursseista – ja inhimillinen kehitys

Kestävyys merkitsee huolen pitämistä hyvinvointia tuottavista niukentuvista resursseista sekä niiden jakamisesta. Hyvinvointia on tarkasteltava suhteessa sekä inhimillisiin perustarpeisiin että luonnonvarojen kulutukseen. Pulaa voi olla tai tulla hyvin koulutetusta ja terveestä väestöstä, toimivista sosiaalisista verkostoista sekä luottamuksesta. Sosiaalinen koheesio voi vähetä tai lisääntyä. Sitä pitää hoitaa. Poliitikassa luodaan edellytyksiä yhteisöjen kehittymiselle. Solidaarisuus yksilöiden välillä on välttämätön edellytys luottamukselle. Poliitikassa on huolehdittava siitä, että kansalaiset pääsevät osallisiksi koulutuksesta ja terveydenhoidosta sekä tarvittaessa toimeentulotuesta. Epätasa-arvoisuuksien laajenemista tulee ehkäistä ja tasoittaa. Kestävää politiikkaa on resurssien vastuullinen käyttö. Kestävä kehitys pyrkii elämänlaadun parantamiseen perustavimmassa ja laajimmassa mahdollisessa mielessä. (Bilj 2011,161–163.)

Kulutuskulttuurista kestävämpään elämänmuotoon siirtyminen vaatii sitä tukevaa mentaalista ”asentoa”, eettistä ajattelua ja toisin toimimista. Muutosten vaikeus ei ole tehtävän kompleksisuus, ongelman laajuus tai aiottujen ratkaisujen riskit, Thomas Princen (2010) väittää ja jatkaa: Vaikeus piilee siinä, että ongelmat on kehystetty menneeseen teollisen yhteiskunnan aikaan, jolloin jatkuvaa talouskasvua opittiin pitämään normaalina. Sanoitamme nykyisyyttä entisin termein. Taloudelliseen ajatteluun tarvitaan harkintaa ja säästäväisyyttä.

Yhteiskunnan sosiaaliset ja poliittiset rakenteet vaikuttavat kansalaisten tunteisiin; ne voivat vahvistaa moraalisia tunteita, kuten myötätuntoa kanssaihmiä kohtaan, tai antimoraalisia, kuten ahneutta, Martha Nussbaum (2010) toteaa. Demokratia edellyttää kansalaisia, joilla on kyky tuntea, kuvitella ja ajatella sekä väitellä ja perustella kantansa. Tarvitaan inhimillisen kehityksen paradigmaa, jossa taiteet ovat keskeisessä asemassa opettaessaan ihmisestä sellaisia puolia, joihin tieteet ja arkikokemus eivät yllä. Valistunut, riippumaton ja demokraattinen kansalainen ”valmistuu” pitkäkestoisessa ja monipuolisessa oppimisprosessissa. Sellaiseksi ei synnytä.

Lopuksi: yhteiskunnallinen neuvokkuus

Edellä kirjoitettu on kiteytys monista keskusteluista, tutkimuksista ja raporteista. Periaatteessa teksti lienee useimmille ilmeistä ja järkeenkäypää. Samoja teemoja on kosketeltu tavalla tai toisella jo aikaisemmissa kestävä kehityksen aalloissa (ks. Massa

Periaatteita kestävyiden vaalimisessa

1. *Ajoittaisuuden* periaate merkitsee, että kaikkea ei aina ole saatavilla. Sopeutuminen vuodenaikojen, säiden ja luonnon tarjontaan on hyväksi.
2. *Riittävyiden* periaate voi merkitä muun muassa sitä, että ”hyvin on se mikä on hiukan vähemmän kuin mahdollisimman paljon”. Se voi olla kokonaisuuden kannalta parasta. Eikä se ole vaikeaa: tiedämmehän, milloin uni on ollut riittävää ja milloin tuli ylensyötyä.
3. *Rajojen asettamisen* periaate merkitsee päästö- ja kulutusrajoituksia. Ekologista merkitystä vailla olevia toimia voi harjoittaa rajattomasti. Näitä ovat muun muassa vapaus, taiteellinen ilmaisu, vanhempien rakkaus, demokraattinen osallistuminen ja urheilu.
4. *Hyvinvoinnin lähteitä ei saa tuhota*, on suojeltava luonnonvarojen uusiutumista ja vaalittava inhimillisiä resursseja. Hyvissä töissä ekologinen ja sosiaalinen yhdistyvät. Arvonantoa ansaitsee pitkän aikajänteen toiminta. Tavoiteltavaa on *houkutella ihmisestä esiin parhaat puolet*.

(Princen 2010)

2009).⁸ Siitä huolimatta kestävä kehitys jää edelleen monien muiden kiireiden ja pyrkimysten varjoon.

Ja kuitenkin: *kestävää kehitystä yhteisempää asiaa ei ole!* Se on mielekäs elämää suojeleva kehityksen suunta – ei ylimääräinen kiusa tai harmillinen rasite. Kestävä kehitys koskee kaikkea toimintaamme, kaikkia ammattikuntia, yrityksiä ja tieteenaloja sekä sosiaalisia instituutioita, kaikkia politiikan lohkoja ja niiden kokonaisuutta.

Kestävän kehityksen vaikuttavuuden parantamiseksi on luotava tilaa, ylykkeitä ja ohjeistusta yhteiskunnallisen neuvokkuuden laaja-alaiselle voimistumiselle. Mahdollisuuksia on paljon. Kuvittelemalla vaihtoehtoisia tulevaisuuksia voimme tarkentaa ymmärrystä tämän hetken mahdollisuuksista ja uhkista sekä lisätä tietois-ta toimintaa halutussa suunnassa. Tulevaisuustietoisuuteen harjaantumisessa on ky-se arvovalinnoista, joita eri skenaariot ilmentävät (ks. OPEN:EU 2011). Juuri tämän päivän toimilla tehdään omaa ja tulevien sukupolvien tulevaisuutta (Vaarama 2010).

Kehityksen suunnasta ja jännitteistä sekä vaihtoehdoista tarvitaan ajatusten vaihtoa. Valtioneuvoston kanslia tai kestävä kehityksen toimikunta voisivat tilata perusteltuja puheenvuoroja kestäväan kehitykseen siirtymisestä eri tahoilta, kuten valtion tutkimuslaitoksilta, kansalaisjärjestöiltä, kunnilta, ay-liikkeeltä ja elinkeino-elämältä. Koululaisten ja opiskelijoiden äänet pitäisi saada kuuluville. Puheenvuorot voisivat palvella myös Suomen Akatemian tutkimushanketta kestävästä taloudesta.

⁸ Puoli vuosisataa sitten Rachel Carlsonin kirja *Äänetön kevät* vuodelta 1962 ja Rooman klubin *Kasvun rajat* vuodelta 1972 vaikuttivat vahvasti ympäristötietoisuuden ja ympäristöliikkeiden syntyyn.

Ympäristön, sosiaalisen ja talouden yhteyksiin ja keskinäisriippuvuuksiin pautuminen tulee olemaan tieto- ja tiedepolitiikan keskeisin tulevaisuuden haaste. Etenkin kehityksen kestävyden mittaaminen on kansainvälisesti voimakkaassa kehitysvaiheessa. Tietoresurssien kokoaminen on olennaista. Useita indikaattori-hankkeita on meneillään. Sosiaalisia, ympäristöllisiä ja taloudellisia ilmiöitä kuvaavia tietoaaineistoja yhdistämällä saadaan uutta tietoa. (Storgårds 2011.) Valtion tutkimuslaitosten, tilastokeskuksen ja yliopistojen kokonaisuutta kartoittava yhteishanke olisi tässä tarpeen.

Tekniikka ja tieto ovat äärimmäisen keskeisiä kestävämpään elämänmuotoon siirtymässä. Ne eivät kuitenkaan yksinään riitä. Siirtymää helpottavan neuvokkuuden vahvistumiseksi tarvitaan monialaista toimintaa. Tieteen ja politiikan yhteistyötä on tarpeen laajentaa ja syventää (Rouhinen 2012). Kestävä kehitys sijoittuu politiikan, tieteen ja käytännön kysymysten risteyskohtiin. Kestävää kehitystä hahmotellaan monin paikoin muun muassa eri tieteen aloilla yksittäisinä tapahtumina tai hankkeina.⁹ Neuvokkuus lisääntyy, kun toisistaan irralliset pikkupurot löytävät samaan uomaan. Tarvitaan paljon kokoavaa työtä.

Politiikkalohkot ylittävän toiminnan hahmottaminen on keskeistä (Bardy 2010). Kestävä kehitys edellyttää muutoksia niin energiatuotannossa kuin elinkeinorakenteessa ja elämäntavoissa. Lähtökohtana toimivat jo olemassa olevat strategiat ja ohjelmat. Kokonaisstrategian pitäisi auttaa investoimaan voimavaroja niin, että siirtymä epäterveistä kasvuodotuksista kestäväan politiikkaan helpottuu.

Kyse on myös arvoista ja asenteista sekä niihin liittyvistä tunteista. Toisin toimimiseen tarvitaan tietoa, tajua ja taitoa käsittää hyvinvointi suhteessa luonnonvaroihin ja kehityksen eri ulottuvuuksien keskinäisiin riippuvuuksiin. Se merkitsee maailmankuvallista ja elämänpoliittista murrosta. Kompetenssi on kyvykkyyttä toimia relevantisti uusissa tilanteissa, ja se on monen erilaisen tekijän tulos.

Laaja-alaisen yhteiskunnallisen neuvokkuuden vahvistumisessa perustavia avainsanoja ovat: oppiminen, sivistys sekä terveys ja hyvinvointi sekä demokratia ja myötätunto. Nämä edellyttävät pitkäkestoista huolenpitoa ja siihen kykeneviä instituutioita. Opetus- ja kulttuuriministeriö sekä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö voisivat hahmottaa inhimillisen kehityksen paradigman ohjaamaa kestävä sivistys- ja hyvinvointipolitiikkaa. (THL:n lausunto..., 2012). Ihmiseläimelle luontaista elämää suojelevaa kehityskykyisyyttä pitää stimuloida ja sen tuhoavaa puolta padota.

Perimmiltään kestävässä kehityksessä on kyse hyvinvoinnin a) tuottamisesta ja b) jakamisesta: on vapauduttava resurssien ylikulutuksesta sekä eriarvoisuuden kasvusta. Se merkitsee taloudellisen toimeliaisuuden sopeuttamista planeetan rajoihin

⁹ Esim. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen Ympäristö ja sosiaalipolitiikka -seminaari 1.12.2011 sekä Charlesworth, Anita ym. Assessing the health benefits of tackling climate change *BMJ* 2011; 343:d6520; Godlee, Fiona: How on earth do we combat climate change? Editor's Choice *BMJ* 2011; 343:d6789.

sosiaalisesti oikeudenmukaisin tavoin. Vauriassa maissa hyvinvoinnin c) kokemisessa on tarpeen vaalia aiempaa enemmän henkisiä, sosiaalisia ja kulttuurisia arvoja¹⁰ koh- tuuden ja riittävyyden tajua sekä jakamisen taitoa. Kestävä kehitys on vaikuttavaa sil- loin, kun se kehystää ja ohjaa yhteiskunnallisia ja yksilöllisiä valintoja, tehtiinpä niitä politiikassa, yhteisöissä, yrityksissä tai kotitalouksissa.

Kirjallisuutta

- Assadourian, Erik (2010) Kulutuksen aikakau- si. Teoksessa Maailman tila 2010. Kulu- tuskulttuurista kestävään elämäntapaan. Worldwatch -instituutti, 29–49.
- Bardy, Marjatta (2010) Ekologisiin rajoihin so- siaalisesti sopeutuva kulttuuri? Teokses- sa Marjatta Bardy & Sanna Parrukoski (toim.) Hyvinvointi ilmastonmuutoksen oloissa? Keskustelunavauksia tulevaisuus- valiokunnalle. Helsinki: Terveyden ja hy- vinvoinnin laitos, 195–199.
- Bijl, Rob (2011) Never Waste a Good Crisis: To- wards Social Sustainable Development. Soc.Indic Res 102:157–168.
- Eskelinen, Teppo (2011) Kehityksen loppu. Into pamfletti. Helsinki: Into Kustannus.
- Hamilton, Clive (2010) Requiem for A Species. Why We Resist the Truth about Climate Change. London: Earthscan.
- Hagfors, Robert & Kajanoja, Jouko & Komu, Merja (2012) Sosiaalipolitiikka ja sosiaa- lisen kestävyys. Teoksessa Anneli Pohjola & Riitta Särkelä (toim.) Sosiaalisesti kes- tävä kehitys. Helsinki: Sosiaali- ja terveys- turvan keskusliitto ry. 112–127.
- Halonen, Tarja & Zuma, Jacob (2012) Kestävä kehitys on vielä mahdollista. Vieraskynä HS 30.1.2012.
- Helne, Tuula & Hirvilammi, Tuuli & Laatu, Markku (2011) Sosiaalipolitiikka – alta- vastaajasta planeetan pelastajaksi? Teok- sessa Palola, Elina & Karjalainen, Vappu (toim.) Sosiaalipolitiikka – hukassa vai uuden jäljillä? Helsinki: Terveyden ja hy- vinvoinnin laitos, 310–332.
- Honkasalo, Antero (2010) Miten vihreällä ta- loudelle edistetään kestävä kehitystä ja köyhyyden poistamista. Valmistautumi- nen YK:n Rio+20 -konferenssiin 2012. Esitelmä 16.12 Säätöalolla.
- Jackson, Tim (2011) Hyvinvointi ilman kasvua. Helsinki: HS kirjat.
- Massa, Ilmo (toim.) (2009) Vihreä teoria. Ym- päristö yhteiskuntateorioissa. Helsinki: Gaudeamus.
- Näkemyksiä kohtuutaloudesta. Futura 1/2011. Teemanumero.
- Nussbaum, Martha C (2010) Not for Profit. Why Democracy Needs the Humanities. Princeton University Press. (suomeksi: Talouskasvua tärkeämpää).
- OPEN: EU Scenario Storylines Report: Scenar- ios for a One Planet Economy in Europe. Project Report 2011.
- Princen, Thomas (2010) Treading softly. Paths to ecological order. The MIT Press: Cam- bridge.
- Resilient People, Resilient Planet (2012) A Re- port of the UN Secretary General’s High - Level Panel on Global Sustainability.
- Rouhinen, Sauli (2012) Herätys Suuren Muu- toksen kynnyksellä. Esitelmä Kansallisen kestävä kehityksen strategiatyöpajassa 10.2. Ympäristöministeriö. Helsinki.
- Räikkönen, Timo (2011) The Greening of Work: How Green is Green Enough? Nor- dic journal of working life studies. Volume 1, Number 1, Au- gust 2011, 117-133.
- Rättö, Hanna (2008) Hyvinvointi ja hyvinvoin- nin mittaamisen kehittäminen. Helsinki: Tilastokeskus. Tutkimuksia 250.
- A Safe and Just Space for Humanity (2012) Oxfam Discussion Paper, Kate Raworth.
- Salonen, Arto (2010) Kestävä kehitys globaalin ajan hyvinvointiyhteiskunnan haasteena. Helsingin yliopisto. Käyttäytymistieteelli- nen tiedekunta. Tutkimuksia 318.

10 Esim. Taiteesta ja kulttuurista hyvinvointia -toimintaohjelma (www.thl.fi).

- Storgård, Leena (2011) Tilastokeskuksen puheenvuoro THL:n seminaarissa 26.8. Ekososiaalinen kehitys ja kiertokulku.
- THL:n lausunto Kestävän kehityksen konferenssista Rio de Janeirossa 20-22.6.2012 Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 8.3.12.
- Vaarama, Marja (2010) Ilmastonmuutoksen ja hyvinvoinnin yhteys kaipaa keskustelua ja tekoja. Teoksessa Marjatta Bardy & Sanna Parrukoski (toim.) Hyvinvointi ilmastonmuutoksen oloissa? Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 10–12.
- Wilkinson, Richard & Pickett, Kate (2011) Tasa-arvo ja hyvinvointi. Helsinki: HS kirjat. (Ks. myös www.equalitytrust.org.uk)

III

Politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin toteuttamisesta

Tutkimustiedon kysynnän ja tarjonnan kohtaaminen

Politiikkatoimien vaikuttavuuden arviointijärjestelmää voidaan tarkastella poliittisen päätöksenteon näkökulmasta. Miten valtioneuvoston ja ministeriöiden valmistelussa hyödynnetään olemassa olevaa tutkimus- ja arviointitietoa? Miten tilauksilla ohjataan tutkimusta yhteiskunnallista päätöksentekoa palvelevaksi? Toisaalta sitä voidaan tarkastella tutkimuksen näkökulmasta. Kuinka hyvin tutkijat osaavat ennakoida tulevat tutkimustiedon tarpeet ja tarjota tutkimustuloksia päätöksenteolle käyttökelpoisessa muodossa? Tutkimus- ja arviointitiedon käyttöä poliittisessa päätöksenteossa on lähdetty parantamaan jo viime vuosikymmenellä, ja tavoite konkretisoitui edelleen pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa (2011). Jälleen kerran on käynnistetty selvitys siitä, miten valtion sektoritutkimusta tulisi kehittää, jotta se palvelisi yhä paremmin yhteiskunnallista päätöksentekoa.

Vaikuttavuustiedon tarve ja yleisesti tutkimustiedon hyödyntäminen poliittisessa päätöksenteossa on noussut Suomessa asialistalle erityisesti viimeisen vuosikymmenen aikana. Pääministeri Matti Vanhasen II hallitus päätti politiikkariihessään vuonna 2009, että politiikkatoimien vaikuttavuusarviointia on ryhdyttävä kehittämään (2009a). Sen perusteella valtioneuvoston kanslia valmisteli ehdotukset poliittisen tietopohjan parantamiseksi ja vaikuttavuusarvioinnin kehittämiseksi (VNK 2009b, VNK 2010, VNK 2011a, VNK 2011b). Nämä ehdotukset ovat vaikuttaneet myös pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman (2011) linjauksiin ja toimeenpanosuunnitelmiin (VN 2011).

Tutkimustiedon hyödyntämisessä keskeisimmäksi kysymykseksi nousee tutkimustiedon tarjonnan ja kysynnän kohtaaminen. Tuottaako tutkimus poliittisen päätöksenteon kannalta hyödyllistä tietoa sopivasti pureskellussa muodossa eri politiikkavaihtoehtojen punninnan pohjaksi? Toisaalta halutaanko poliittisessa päätöksenteossa hyödyntää olemassa olevaa tietoa ja osataanko tutkimusta tilata. Tutkimustiedon kysynnällä on ajan mittaan vaikutusta myös tarjontaan, eli miten hyödyllistä ja relevanttia tutkimustietoa konkreettisiin politiikkakysymyksiin jatkossa saadaan.

Politiikkaprosessi käynnistyy yhteiskunnallisen ongelman tai epäkohdan tunnistamisella, jonka jälkeen käynnistyy toimintavaihtoehtojen punninta. Jos ongelman poistaminen koetaan tärkeäksi, keskustelu voi johtaa asian viemiseen poliittiseen päiväjärjestykseen, hallitusohjelmaan. (Kuvio 1, sivulla 16). Tutkimuksella on mah-

dollisuus vaikuttaa keskeisesti poliittiseen päätöksentekoon hallitusohjelman muodostumisvaiheessa. Tämä edellyttää, että tutkimustietoa tuotetaan ajankohtaisista ja merkittävistä, poliittista ratkaisua vaativista asioista. Lisäksi tutkimuksen tulee olla luotettavaa ja jatkojalostettu helposti ymmärrettävään muotoon. (Jussila 2012.)

Hallitus ja sen alaiset ministeriöt valmistelevat hallitusohjelmassa sovitut politiikkatoimet eduskunnassa tapahtuvaa päätöksentekoa varten. Valmistelun eri vaiheissa tarvitaan valmistelua tukevaa ja eri vaihtoehtojen vaikutuksia arvioivaa tietoa. Tutkimus on tällöin useimmiten selvitysluonteista ja se toteutetaan valmistelutyön antamalla aikataululla ja toimeksiannosta. Tutkimus- ja arviointitietoa tarvitaan usein myös päätöksiä toimeenpantaessa. Erityisesti uudentyypisten tai laajojen muutosten yhteydessä toteutetaan toimeenpanon väliarviointeja sen varmistamiseksi, että valitut keinot tuottavat toivottuja muutoksia. Politiikkatoimien vaikuttavuutta voidaan tutkia vasta toimeenpanon päätyttyä. Vaikuttavuusarviointi toteutetaan tieteellisesti hyväksytyin menetelmin jälkikäteen. Yhteiskunnallisten päätösten vaikuttavuuden arviointi on kuitenkin hyvin haasteellista ja menetelmät kehittymättömiä. Lisäksi väliin tulevia muuttujia on sitä enemmän mitä pidempi aika toimeenpanosta on.

Tutkimustiedon hyödyntämistä poliittisessa päätöksenteossa voidaan tarkastella monitasoisesti: hallitusohjelman ja sen strategisen toimeenpanon, valtioneuvoston, sektoriministeriöiden, säädösvalmistelun, erilaisten ohjelmien toteuttamisen, kuntien tai kansalaisten näkökulmasta sekä näitä kaikkia tarkasteluja tukevan tutkimusjärjestelmän näkökulmasta, joka tässä tarkastelukulmana. Artikkelissa muodostetaan myös kuvaa politiikkatoimien vaikutusten arviointijärjestelmästä ja siitä miten se on organisoitu, eli mitkä tahot arviointeja tilaavat, mitkä tahot arviointeja tekevät, mitkä ovat järjestelmän haasteet ja miten sitä ollaan kehittämässä.

Artikkelissa tutkimusta tarkastellaan sektoritutkimuksen näkökulmasta, yliopistojen tai muiden tahojen tuottama tutkimus jää tässä tarkastelussa vähemmälle niin kuin myös yhteistyö tutkimustietoa tuottavien tahojen välillä.

Miten politiikkatoimien vaikuttavuusarviointia on kehitetty

Politiikkapäätösten tehokkaan ja systemaattisen vaikutusten arvioinnin edellytyksenä on eri osapuolien tunnistama yhtenäinen *arviointijärjestelmä* ja menettelytavat arviointien organisoimiseksi ja arviointitoiminnan kehittämiseksi. Tähän on maassamme kiinnitetty huomiota 2000-luvun alkupuolelta lähtien useissa valtionhallinnon toteuttamissa selvityksissä ja asiantuntijakirjoituksissa.¹ Eri yhteyksissä on myös kiin-

1 Esimerkiksi Valtioneuvoston lainvalmistelun suunnittelun ja johtamisen kehittämistyöryhmä (2005), Paremmän sääätelyn toimintaohjelma (2006), Vaikutusarviointeja uudistanut työryhmä (2007), Säädösten vaikutusarvioinnin asiantuntijapalveluja pohtinut työryhmä (2007).

nitetty huomiota siihen, että meillä on puutteellisesti tiedossa mitä vaikuttavuusarviointeja eri ministeriöiden hallinnonaloilla on toteutettu ja miten niitä on toteutettu.

Selvityksissä esille nousi lukuisia kehittämisalueita, joista keskeisimpiä ovat mm. hallitusohjelman perusteella priorisoidut tiedon tarpeet, jotka tulisi konkretisoida poikkihallinnolliseksi *arviointi- ja tutkimusohjelmaksi*. Lisäksi painotettiin, että sää-dösehdotusten valmisteluun tarvitaan poikkihallinnollinen menettely, jolla varmistetaan vaikutusarviointien laatu ja kattavuus. Ehdotukset ovat konkretisoituneet Kattaisen hallituksen ohjelmassa ja sen toimeenpanosuunnitelmissa.

Sektoritutkimus ja sen uudistaminen

Sektoritutkimuksella tarkoitetaan eri ministeriöiden alaisina toimivia tutkimuslaitoksia, jotka toiminnallaan tukevat päätöksenteon valmistelua ja tietopohjan vahvistamista. Sektoritutkimus kattaa myös ns. sitomattomilla tutkimusrahoilla ulkopuolisilta laitoksilta tilattavan tutkimuksen (Vihriälä 2008). Eri selvityksissä on todettu, että sektoritutkimuksen voimavarat eivät kohdennu politiikan kannalta oikeisiin asioihin ja tuki päätöksenteolle koetaan riittämättömäksi. Tiedon tarve ja tutkimustarjonta eivät kohtaa tiedon sisällön eivätkä tiedon ajankohtaisuuden näkökulmista. Käytännön ongelmana pidetään myös ministeriöiden puutteellista tilaajaosaamista ja kykyä ohjata alaisiaan laitoksia tuottamaan politiikkarelevanttia tutkimusta.

Sektoritutkimuksen neuvottelukunta perustettiin 2007 koordinoimaan valtion sektoritutkimuksen kokonaisuohjausta, edistämään suunnitelmallisuutta ja tutkimustietoon perustuvaa päätöksentekoa kaikilla yhteiskuntapolitiikan alueilla. Tavoitteena oli myös tukea ja vahvistaa hallinnonalakohtaista sektoritutkimuksen tulosohjausmenettelyä ja parantaa ministeriöiden tilaajaosaamista sekä lisätä tutkimuksen hyödyntämistä yli hallinnonalarajojen. Neuvottelukunta haki rooliaan koko sen toiminnan ajan. Loppuarvioinnissa (Harrinvirta 2010) suositellaan mm. neuvottelukunnan tulosohjausroolin oleellista vahvistamista ja vapaaehtoisten tutkimusyhteenliittymien vauhdittamista. Neuvottelukunnan työn kariutumisen ja siinä nostettujen poikkiteollisten tutkimustarpeiden seurauksena käynnistyi sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalalla vuonna 2011 sosiaali- ja terveysalan asiantuntijalaitosten (THL, TTL ja STUK) yhteenliittymä, SOTERKO. STM:n hallinnonalan yhteenliittymä rakennettiin maa- ja metsätalousministeriön sekä ympäristöministeriön LYNET-yhteenliittymän mukaisesti. Ohjelmassa on käynnistynyt viisi tutkimus- ja kehittämissuunnitelmaa, joissa alun kartoitustyön jälkeen tultaneen siirtymään myös konsortion yhteisiin monitieteellisiin tutkimusohjelmiin.

Millainen on vaikuttavuuden arviointijärjestelmä nyt?

Vaikuttavuusarviointeja tekevät tahot (tarjonta) voidaan niin Suomessa kuin kansainvälisestikin jaotella seuraavasti: ministeriöt itse, ministeriöiden alaiset sektoritutkimuslaitokset ja muut tutkimuslaitokset, yliopistot sekä yritykset. Lisäksi toteute-

taan erilaisia kansainvälisiä arviointeja, ml. OECD maatutkinnat (country reviews). Tutkimusjärjestelmä tuottaa ennakoivaa tai aiempaa politiikkaa arvioivaa tutkimustietoa hallitusohjelman valmisteluun, tutkimus- ja arviointitietoa hallitusohjelman toteuttamisen (politiikkaprosessi) tueksi sekä arvioi toimeenpanon onnistumista ja päätösten vaikutuksia.

Vaikutusten arviointeja politiikkaprosessin eri vaiheissa tekevien tahojen työnjakoa voi karkeasti kuvata siten, että ministeriöt toteuttavat lainsäädäntöön liittyvän ennakoivan arvioinnin pääosin itse ja hyödyntävät ulkopuolista asiantuntemusta eriasteisesti ilman systematiikkaa. Tutkimuslaitokset ja yliopistot tuottavat tutkimustietoa päätösten valmistelun pohjaksi ja osallistuvat valmisteluun toteuttamalla täsmäselvityksiä eri päätösvaihtoehtojen arvioimiseksi. Tutkimuslaitokset, yliopistot ja yritykset toteuttavat jälkikäteisarvioinnin, josta saatujen tulosten tulisi olla vaikuttamassa politiikan suuntaamiseen ja uusien politiikkatarpeiden muotoiluun. Vesa Vihriälän (2008) arvion mukaan maassamme on varsin runsaasti osaamista ja resursseja tuottaa (talous)politiikan kannalta relevanttia tutkimusta, ongelmana on miten olemassa olevia voimavaroja osataan tai halutaan hyödyntää parhaalla mahdollisella tavalla.

Kataisen hallitusohjelmassa (2011) *sektoritutkimuksen suuntaaminen ja rakenteellinen kehittäminen* annettiin tutkimus- ja innovaationeuvoston (TIN) koordinoitavaksi. Pääministerin johtama neuvosto käsittelee tiede-, teknologia- ja innovaatiopolitiikan suuntaamiseen, arviointiin ja yhteensovittamiseen liittyviä kysymyksiä. Hallitusohjelmassa korostetaan neuvoston koordinoivaa roolia sektoritutkimuksen suuntaamisessa ja kansallisen tutkimusinfrastruktuurin kehittämisessä. Tutkimus- ja innovaatiopoliittisessa linjauksessa julkisen rahoituksen kehittämisperiaatteissa nostetaan esille mm. tutkimuslaitosten rahoituksen uudistaminen siten, että voimavaroja voidaan kohdistaa uudelleen yhteiskunnan ja päätöksenteon tutkimustiedontarpeen mukaisesti. Hallitusohjelman (2011) mukaisesti neuvosto asetti kolmen selvittelijän ryhmän, joiden tehtävä oli laatia ehdotus miten sektoritutkimusta tulisi kehittää niin, että se palvelee yhä paremmin yhteiskunnallista päätöksentekoa. Tätä kirjoitettaessa selvitysryhmän ehdotukset eivät olleet vielä valmistuneet.

Sektoritutkimuksen sisällöllisiä tavoitteita koordinoidaan valtioneuvoston kansallian asettamassa ministeriöiden välisessä TEA (tutkimus, ennakointi ja arviointi) -yhteistyöryhmässä. Tutkimuksen poikkihallinnollisen koordinoinnin lisäksi myös ennakointityö ja seuraavaa hallitusta varten laadittavat tulevaisuuskatsaukset ovat kyseisen yhteistyöryhmän tehtäviä. Tavoitteena on vahvistaa hallitusohjelman toimeenpanoa ja edistää hallinnonalojen välistä horisontaalista tutkimus- ennakointi- ja arviointitoimintaa. Strategian toteuttamista vahvistavan tutkimus- ja arviointisuunnitelman painoalueet johdetaan hallituksen strategisesta toimeenpanosuunnitelmasta ja ne tulevat vaikuttamaan myös tutkimuslaitosten tulossopimuksiin. Lisäksi ministeriöiden tulee suunnata sitomattomia tutkimusmäärärahoja painopistealueille. Tutkimusohjelman perimmäisenä tavoitteena on päätöksenteon laadun ja vaikuttavuuden parantaminen.

Ministeriöiden antamien ehdotusten pohjalta valitaan tutkimusalue, joka parhaiten vastaa hallituksen strategisia painopistealueita ja jossa voidaan hyödyntää monipuolisesti eri sektoreiden osaamista. Tavoitteena on keskittyä laajoihin, hallitusohjelman kannalta strategisiin kokonaisuuksiin, jossa voidaan yhdistää erilaisia näkökulmia. Kansliapäällikkökokous määrittelee tutkimuksen kohdentumisen. Tavoitteena on saada poikkihallinnollinen tutkimusrahoitus, josta päätetään syksyn budjettivalmistelun yhteydessä. Rahoituksen järjestyminen on kuitenkin epävarmaa johtuen sitomattomien tutkimusmäärärahojen niukkuudesta. Suunnitelmaa valmisteltaessa on myös tullut ilmeiseksi, että koska jäljellä olevalla hallituskaudella ei ole mahdollista käynnistää uutta laajaa tutkimusohjelmaa, niin tässä vaiheessa tutkimuksen tulee perustua poikkihallinnolliseen tiedon syntetisointiin käynnissä olevista tutkimuksista ja tietoaukkojen täydentämiseen. (Löytökorpi 2012, Volk 2012)

Vuotuisessa hallituksen strategiaistunnossa käsitellään muun muassa lainsäädäntösuunnitelmaa, jossa tietopohjana on hallituksen strategisen tutkimus- ja arviointisuunnitelman tuottama tieto. Kaikkiaan tavoitteena on vahvistaa strategista, nopeasti reagoivaa ja tietoon perustuvaa toimintakulttuuria, jossa korostetaan ministeriöiden välistä sekä lainvalmistelijoiden ja tutkimusyhteisöjen välistä toimintakulttuuria. Ministeriöillä ja niiden hallinnonalojen tutkimuslaitoksilla on mahdollisuus ja velvollisuus osallistua poikkihallinnollisiin politiikkakokonaisuuksiin tukeviin tutkimuskonsortioihin.

Vaikuttavuusarvioinnin toteutuminen vastuuministeriössä, esimerkkinä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö

Vastuuministeriössä laaditaan hallitusohjelman mukainen toimenpideohjelma ja säädösvalmistelun aikataulu. STM:llä on oikeusministeriön ohjetta (OM 2007) täydentävä oma yhtenäinen ohjeistus, miten lain valmistelu käynnistyy ja miten se organisoidaan ja resursoidaan. Lainvalmistelua tukee säädösvalmistelua koordinoiva ministeriön sisäinen verkosto, jossa on edustaja jokaiselta osastolta. Yhteistyötä säädösvalmistelun kehittämiseksi tehdään myös ministeriöiden yhteisessä kehittämissyhmässä (VNK ja OM, päätös 23/41/2011).

STM:llä on lisäksi erillinen ohjeistus lapsiin kohdistuvien vaikutusten, sukupuolivaikutusten ja ympäristövaikutusten arviointiin sekä valtavirtaistamisohje. Lisäksi parhaillaan valmistellaan opasta ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioimiseksi. Aika- ja resurssipulasta johtuen säädösvalmistelun vaikutusten arviointi ei ole kovin kattavaa, jolloin taloudellisten ja sukupuolivaikutusten arviointi korostuu. (Halla 2012, Salo 2012)

Taloudellisten vaikutusten arviointia pidetään tärkeänä kaikessa lainvalmistelussa. STM:n suunnittelu- ja kehittämissyksikkö tuottaa mikro- ja makrotason selvityksiä ja analyysejä valmistelun tueksi. Sosiaalietuuksien vaikutuksia kotitalouteen ja julkisiin menoihin arvioidaan myös yhteistyössä Kansaneläkelaitoksen ja Terveystieteiden ja

hyvinvoinnin laitoksen tutkijoiden kanssa, joilla on tähän saakka ollut käytössä kaksi mikrosimulointimallia (Jutta ja Soma). Lisäksi VM on käyttänyt mikrosimuloinnissa omaa Tuja-mallia. Parhailtaan on meneillään hanke yhteisen tietopohjan kehittämiseksi ja mikrosimulointimallien yhtenäistämiseksi.

Lainvalmistelussa hyödynnetään myös *selvitysluontoista perustietoa*, jolla tarkoitetaan tilastotietoa ja erillisiä, joko ministeriön virkamiesten tai eri asiantuntijatahojen tuottamia selvityksiä. Esimerkiksi terveydenhuoltolaki-hankkeen tueksi tilattiin sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijoilta tausta-aineistoa lain valmistelua ja perusteluja varten. Tutkimuksen (Rantala 2011) mukaan ulkopuolinen (THL:n) asiantuntijatuki on ollut merkittävää mm. terveydenhuolto-, vammaispalvelu- ja vanhuspalvelulakien valmistelussa. Enemmän tukea lainvalmistelijat toivoivat tilastojen käsittelyyn ja tulkintaan. Määtä (2011) tutkimuksen mukaan säädösten vaikutusarvioinnissa käytettävien menetelmien valintaan vaikuttaa, että suurin osa ministeriön lainvalmistelijoista on lakimiestaustaisia, joille on tyypillistä lainopillinen eli lain tulkintaan ja systematisointiin painottuva tiedonintressi. Vaikutusarviointien näkökulmaa tulisi laajentaa vahvistamalla politiikka-analyysien, kvalitatiivisen, kvantitatiivisen tai taloustieteellisen arvioinnin osaamista ministeriöiden sisällä tai muodostamalla osaajaverkostoja.

Sidosryhmien *kuuleminen* lain valmistelun eri vaiheessa on yksi keskeinen vaikutusarvioinnin muoto, jota myös STM:ssä käytetään erityisesti laajoissa lakihankkeissa. Sidosryhmien mahdollisuus vaikuttaa lainvalmisteluun paranee, jos ne otetaan mukaan jo lain valmisteluvaiheessa. Hallituksen strategia-asiakirjan seurannasta (VNK 2011a) ilmenee, että sidosryhmien mahdollisuudet osallistua vaihtelevat suuresti ministeriöittäin. Myös OECD (2010) pitää julkisten kuulemisten ja vaikutusten ennakoarvioinnin välistä suhdetta Suomessa heikkona.

Isompien ohjelmien, kuten esimerkiksi KASTE I ja II valmistelussa on kentän asiantuntemuksen lisäksi käytetty laajasti hallinnonalan tutkimus- ja kehittämisosaamista sekä indikaattoritietoa. Arviointi suunnitellaan näihin hankkeisiin jo alkuvaiheessa ja ne tilataan hallinnonalan ulkopuolisilta tutkimuslaitoksilta kilpailuttamalla. Luonteeltaan nämä ovat yleensä prosessiarviointeja ja niihin liittyy usein väliarviointi, jonka perusteella toimintaa voidaan suunnata. STM:ssä kilpailu-lainsäädäntöä on tulkittu niin, että kehittämishankkeiden arviointeja ei voida tilata alaisilta laitoksilta, koska niiden henkilöstö on usein ollut tukemassa hankkeiden toimeenpanoa. Toisaalta hankkeiden arviointeja on voitu tilata joiltakin riippumattomilta tutkimusyrittäjiltä, jotka ovat saattaneet olla mukana myös hankkeiden toimeenpanossa.

Haastateltujen STM:n edustajien mielestä ministeriön alaisten laitosten tutkimus- ja asiantuntijatyö sekä tilastotieto palvelevat ministeriön työtä hyvin. Tutkimustietoa toimeenpanon ja valittujen toimeenpanokeinojen toteutumisesta, niiden onnistumisen esteistä ja edistävistä tekijöistä kaivataan kuitenkin sekä lainvalmistelun että ohjelmien arvioinnin tueksi. Palautteen kautta olisi mahdollista saada pitkäjänteisyyttä säädöskehitykseen ja ohjelmien suunnitteluun.

Ministeriöiden niukat resurssit, säädösvalmistelun tiukat aikataulut ja tilaaja-

osaamisen puutteellisuus on usein mainittu syiksi heikosti toteutettuihin vaikutusarviointeihin. (Haastattelut 2012, Määttä 2011, Rantala 2011). Tämä lienee kuitenkin myös toimintakulttuurikysymys. Esimerkiksi valmisteilla olevat sosiaalihuoltolain ja järjestämislain uudistukset merkitsevät yhteiskunnallista muutosta, joiden vaikutuksia ja sisällöllisiä vaihtoehtoja tulisi tutkia monipuolisesti jo lain valmisteluvaiheessa. Systemaattista tietoa siitä, miten eri ministeriöt käyttävät tutkijoita ja erilaisia asiantuntijoita säädösvalmistelun eri vaiheessa ja miten nuo asiantuntijat valitaan, on niukasti saatavilla.

Pohdintaa

Tutkimustiedon hyödyntämistä poliittisessa valmistelussa ja päätöksenteossa on viimeisten hallitusten aikana korostettu enenevässä määrin. Valtioneuvoston hankkeet (POVI, KOKKA ym.) politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämiseksi ovat tuottaneet konkreettisia ehdotuksia Kataisen hallitusohjelman (2011) toimeenpanoon. Keskeistä siinä on miten tutkimustoiminnalla tuetaan hallitusohjelman strategisia painoalueita. Käytännössä tämä toteutuu muun muassa tavoittelemalla sektoritutkimuksen rakenteellista uudistamista ja keskittämällä sektoritutkimuksen sisällöllisten tavoitteiden koordinointi valtioneuvoston kanslian asettamaan tutkimus, ennakointi ja arviointi (TEA) -yhteistyöryhmään. Tämä nähdään keinona sitoa tutkimuslaitokset yhä konkreettisemmin tukemaan hallituksen strategioiden toteuttamista.

Parhaillaan on meneillään selvitys sektoritutkimuksen uudistamiseksi. Selvitystyön toimeksianto on linjattu hallitusohjelmassa. Se miten rohkeita ratkaisuja tullaan tekemään, jää nähtäväksi. Artikkelini osoittaa, että muutokset eivät yllättäen, vaan ovat pitkän yli hallituskausien menevän valmistelun tulosta.

Kysyntäpuolen ongelmiksi on todettu, että tutkimustietoa ei käytetä systemaattisesti, ja että sen käyttöä ei edellytetä eikä sitä osata tilata. Valtionhallinnon tulossuosituskäytäntö ei ole pystynyt ratkaisemaan miten sektoritutkimus saadaan tukemaan oikea-aikaisesti poliittista valmistelua ja päätöksentekoa. Tulossopimuksiin on edelleen kirjattu yksittäisiä, kunakin vuonna tärkeiksi nousseita asioita sen sijaan että keskityttäisiin suurempiin tulevaisuuden tietotarpeita ennakoiviin tutkimus- ja kehittämiskokonaisuuksiin.

Tavoite poliittisten päätösten perustumisesta tutkittuun tietoon (evidence based policy) on tutkimusjärjestelmän uudistamisen taustalla. Tiedon käyttö poliittisessa päätöksenteossa ei aina kuitenkaan ole suoraviivaista. Joskus tutkimustieto voidaan jättää huomioimatta ja päätökset tehdään muilla (poliittisilla) perusteilla. Tietoa käytetään joskus myös valikoiden niin, että vain omia näkemyksiä tukeva tieto hyödynnetään. Vanhasen II hallituksen asettaman Sata-komitean päätöksentekoprosessia on pidetty esillä esimerkkinä miten poliittiset tarkoitukset ajavat tutkimustiedon edelle. Komiteatyön aikana tilattiin lukuisia tutkimuksia ja selvityksiä eri alojen tutki-

joilta. Komiteatyössä kysymykset politisoituivat, koska siihen osallistui tutkijoiden ja asiantuntijoiden lisäksi myös eri ryhmien edunvalvojia. Sata-komitean työn tuloksia rapautti sen ulkopuolella tehty työmarkkinajärjestöjen välinen sopimus sosiaaliturvasta. (Saari 2011)

Tutkimustiedon tarjoajien tulisi tuottaa poliittisen päätöksenteon kannalta olennaista tietoa, kyetä yhdistelemään tietoa ja tarjota se päättäjille oikea-aikaisesti ja käyttökelpoisessa muodossa. Tutkimustieto on yleensä perusteellista, mutta kapea-alaista. Poliittisen päätöksenteon kannalta halutaan painotta myös eri tieteenalojen edustajien yhdessä syntetisoiman tutkimustiedon tärkeyttä. (Vihriälä 2012) Kaikilla sektoritutkimuslaitoksilla on oma historiansa ja tapansa toimia, mutta miten paljon tutkimuslaitoksissa on pohdittu tuotetaanko poliittisesti relevanttia tietoa. Esimerkiksi osataanko ennakoita tulevia muutoksia ja niiden tutkimustiedon tarpeita? Esimerkiksi vanhuspalvelulakia, sosiaalihuoltolakia ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakia ollaan uudistamassa. Ovatko tutkijat/tutkimuslaitokset tuottaneet relevanttia tutkimustietoa näiden uudistusten pohjaksi?

Tutkimustietoa edellyttävät yhteiskunnalliset muutokset tulevat harvoin yllätyksenä. Yleensä ne liittyvät laajempiin kansallisiin tai kansainvälisiin muutoksiin ja niitä myös valmistellaan poliittisessa ja virkamieskoneistossa pidemmän, yli hallituskauden menevän ajan. Tutkijoiden tulee osata ennakoita, olla mukana tässä keskustelussa, ja tuottaa politiikan valmistelua eri vaiheessa tukevaa tutkimusta.

Tutkijoilla olisi ollut mahdollisuus olla proaktiivisia. Näyttää kuitenkin siltä, että ennakkointitaidoissa on parantamisen varaa, kun hallitusten tasolla ilmaistut sektoritutkimuksen uudistumispyrkimykset eivät juurikaan ole vaikuttaneet tutkijoiden tai tutkimuslaitosten strategioihin tai tapaan verkostoitua.

Kysymys on myös siitä, miten tukijat määrittelevät suhteensa politiikkaan. Oman työn merkitys on tunnistettava ja annettava panos sillä alalla, jonka tutkija tuntee. Tutkimustulosten tulkinta ja merkitys käytännön päätöksenteolle jätetään kuitenkin liian usein ”tiedon vastaanottajan” tehtäväksi.

Kirjallisuus

- Ahonen Pertti & Tala Jyrki & Hämäläinen Kari (2009) Poliitiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin menetelmien ja toimintatapojen kehittäminen: esiselitys. Sektoritutkimuksen neuvottelukunta 8/2009.
- Harrinvirta Markku (2010) Sektoritutkimuksen neuvottelukunnan ja jaostojen arviointi. Loppuraportti. Sekrotitutkimuksen neuvottelukunta 7/2010.
- Jussila Henrik (2012) Päätöksenteon tukena vai hyllyssä pölyttymässä? Sosiaalipoliittisen tutkimus-tiedon käyttö eduskuntatyössä. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 121. Kelan tutkimusosasto. Helsinki: Kela.
- Katainen (2011) Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma. 17.6.2011.
- Määttä Kalle (2011) Laadukas lainsäädäntö osana valtiontaloudellista päätöksentekoa. VTV tutki-muksia ja selvityksiä.
- OECD (2010). Better Regulation in Europe: Finland. Paris.
- Rantala Kati (2011) Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa. Oikeuspoliitti-

- sen tutkimus-laitoksen tutkimuksia 255. Helsinki.
- Saari, Juho (2011) Tulevaisuuden hyvinvointivaltio ja pienten askelten politiikka. Eriarvoisuuden vähentäminen politiikan tavoitteena. Teoksessa Mikko Niemelä & Juho Saari (toim). Poliitiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos. Helsinki: Kela.
- Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Julkaisuja 2007:6. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Vihriälä, Vesa (2008) Poliitiikka-analyysi talouspolitiikassa. Teoksessa Seija Ilmakunnas & Roope Uusitalo & Teuvo Junka (toim.) Vaikuttavaa tutkimusta – miten arviointitutkimus palvelee päätöksentekoa? Julkaisuja 47. Helsinki: VATT.
- Valtioneuvosto (2011) Hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma – kärkihankkeet ja vastuut. Valtioneuvoston periaatepäätös 5.10.2011. Helsinki.
- Valtioneuvoston kanslia (2009a) Hallitusohjelman toimeenpanon arviointi hallituskauden puolivälissä. Hallituksen strategia-asiakirjan seuranta. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14. Helsinki.
- Valtioneuvoston kanslia (2009b) Poliitiikkatoimien vaikuttavuusarvioinninkehittäminen – Kuinka parantaa tiedonkäyttöä poliittisessa päätöksenteossa. VNK 6/2009. Helsinki.
- Valtioneuvoston kanslia (2010) Hallitustyöskentelyn ketteryys, voima ja tietopohja. Hallitusohjelmakokonaisuuden seurattamenettelyn arviointi ja kehittäminen. VNK 14/2010. Helsinki.
- Valtioneuvoston kanslia (2011a) Hallituspolitiikan johtaminen 2010-luvulla – Tehokkaamman strategisen työskentelyn välineitä. Hallitusohjelman seurannan kehittämishanke KOKKA. VNK 7/2011a. Helsinki.
- Valtioneuvoston kanslia (2011b) Poliittisen päätöksenteon tietopohjan parantaminen – tavoitteet todeksi. Poliitiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin työryhmän loppuraportti. VNK 8/2011. Helsinki.
- Valtioneuvoston kanslia & Oikeusministeriö. Säädöspoliitiikan yhteistyöryhmä. PÄÄTÖS 23/41/2011. Helsinki.

Haastattelut

- Klaus Halla, kehitysohjaaja, STM. Haastattelu 23.2.2012
- Sari Löytökorpi, erityisasiantuntija VNK. Haastattelu 22.3.2012
- Päivi Salo, hallitusneuvos, STM. Tiedonanto 23.2.2012
- Vesa Vihriälä, toimitusjohtaja, Etlä. Haastattelu 3.4.2012
- Raija Volk, johtaja, STM. Haastattelu 2.4.2012

Ennakoarviointi kuntien päätöksenteon tukena

Vaikutusten ennakoarviointi (impact assessment) on vaikutusten arvioinnin kansainvälisen järjestön IAIA:n (International Association for Impact Assessment) mukaan prosessi, jonka tarkoituksena on tunnistaa nykyisen tai aiotun toiminnan seurauksia. Ennakoarviointi on yleinen termi, joka voi tarkoittaa kaikkia yksittäisiä ennakoarvioinnin sovelluksia sekä näitä integroivaa lähestymistapaa. Ennakoarvioinnilla voi olla erilaisia näkökulmia, kuten hyvinvointi ja terveys, ekologia, talous, organisaatio tai yritykset. Suomessa ennakoarvioinnin rinnakkaistermeinä käytetään esimerkiksi *ex ante*-termiä, vaikutusten arviointia tai etukäteisarviointia.

Vaikutusten arvioinnin käsite levisi Suomessa eri toimijoiden piirissä 1990-luvun alussa ympäristövaikutusten arviointilain (YVA), maankäyttö- ja rakennuslain ja suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointien (SOVA) myötä. Tuolloin päätösten arvioinneissa rajauduttiin tarkastelemaan päätöksen välittömiä ja välillisiä vaikutuksia. Vaikuttavuuden tarkastelu on jäänyt ennakoarvioinnin seurannan, toisin sanoen *ex post* -vaiheen tehtäväksi, joka vaatii toteutuneiden vaikutusten mittaamista ja tarkastelua ajassa. Ennakoarvioinnin ja seurannan yhteys on kuitenkin kiinteä. Ennakoarvioinnissa tarkastellaan toiminnalle asetettuja tavoitteita ja seurantaindikaattoreita ja arvioidaan tulevia vaikutuksia. *Ex post* -vaiheessa arvioidaan näiden toteutumista ja annetaan palautetta seuraavaa päätöksentekotilannetta valmistelevalle ennakoarvioinnille.

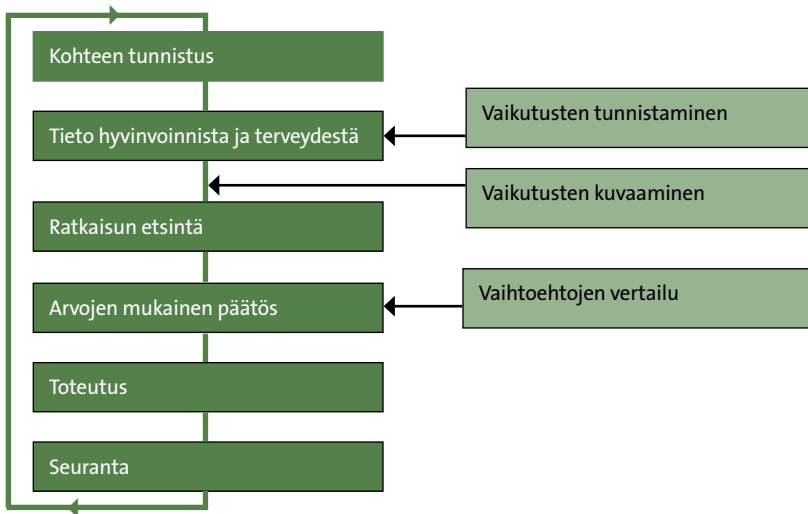
Ennakoarvioinnin näkökulmia

Ennakoarviointitoimintaa voi lähestyä kolmesta näkökulmasta. Se voi olla *proaktiivisen toimintakulttuurin ilmentymä*, jossa tulevaisuuteen vaikuttaminen nähdään mahdollisena ja tavoiteltavana ja joka mahdollistaa eri intressiryhmien tavoitteiden ja perustelujen kohtaamisen. Näin nähtynä ennakoarviointi liittyy vuorovaikutteisen päätöksenteon, ehkäisevän sosiaalipolitiikan, rakenteellisen sosiaalityön tai terveyden edistämisen kulttuureihin. Toiseksi ennakoarviointi voidaan nähdä *prosessina*, joka muokkaa päätöksentekoa nykyistä vaikutustietoisempaan, läpinäkyvämpään ja moniarvoisempaan suuntaan. Päätöksentekoprosessin osana ennakoarviointi tarvitsee toimivia seurantajärjestelmiä ja palautekanavia kuntalaisten hyvinvoinnin ja

terveyden nykytilasta ja palvelujärjestelmien toimivuudesta, arvokeskusteluja ja niiden johtopäätöksenä strategisia tavoitteita siitä, mitkä ovat ongelmia, mitkä ovat tavoiteltuja asioiden tiloja ja mikä on riittävän hyvää. Julkishallinnon päätöksenteko on tällaista jatkuvaa toimintaa, jonka ideaalissa muodossa selvitetään rationaalisesti päätöksen vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia. Kolmanneksi ennakoarviointi voidaan nähdä *yksittäisenä työkaluna* tai menetelmänä, jolla pyritään keräämään ja jäsentämään tietoa päätöksen vaikutuksista eri ihmisryhmien hyvinvointiin ja terveyteen. (Kuvio 1.)

Ennakoarvioinnin olemuksesta voi myös tunnistaa kahden erilaisen päätöksentekokulttuurin suuntauksia. Sitä voi kuvata *rationaaliseksi*, tekniseksi, asiantuntijakeskeiseksi ja parasta mahdollista toimintavaihtoehtoa etsiväksi toimintatavaksi. Toisaalta sitä voidaan kuvata *kommunikatiiviseksi*, moniarvoiseksi, informaaliakin tietoa käyttäväksi ja päätöksentekotilannetta selventäväksi ennakoarvioinniksi.

Ennakoarvioinnille läheisiä termejä ovat jo vakiintuneessa käytössä olevat termit ennakoarvio ja riski. Ennakoarvioinnin kannalta ennakoarvio on olemassa olevasta tilanteesta tehty mallinnus nykytilanteen kehittymisestä. *Ennakoarvio* tulevaisuus on päätöksenteon kannalta yksi mahdollinen vaihtoehto. Ennakoidun tulevaisuuden lisäksi ennakoarvioinnissa tarkastellaan myös vaihtoehtoisten ratkaisujen vaikutuksia. Tunnistetut *riskit* kuvaavat pahimpaan tulevaisuuteen varautumista ilman proaktiivista hyvinvointia ja terveyttä kehittävää tai edistävää aktiivisuutta, joka on ensisijaista valittaessa eri ratkaisujen väliltä toteutettavaa tulevaisuutta. Ennakoarvio on kuitenkin laajempi toimintakenttä ja se sisältää molemmat lähitermit.



Kuvio 1. Ennakoarviointi osana strategiatyötä tai päätöksentekoprosessia

Kansallinen ohjaus

Ennakoarvioinnin kansallisen toiminnan taustalla ovat Euroopan unionin direktiivit ja WHO:n ohjeet ja oppaat. Ennakoarviointi on tullut suomalaisille tutuksi myös EU-ohjelmien hakujen yhteydessä tehtävissä ex ante -arvioinneista.

Ennakoarviointia tehdään Suomessa useilla eri nimillä. Yksin sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla toiminta on eriytynyt hallinto-, ammatti- ja väestöryhmätasoisesti niin, että hyvinvointiin ja terveyteen liittyviä ennakoarviointeja tehdään useilla eri nimillä. Näitä ovat lapsivaikutusten arviointi (LAVA), mielenterveysvaikutusten arviointi (MIVA), sosiaalisten vaikutusten arviointi (SVA), sosioekonomisten terveyserovaikutusten arviointi (TEVA), sukupuolivaikutusten arviointi (SUVA), terveysvaikutusten arviointi (TVA), (ympäristö)terveysvaikutusten arviointi (yTVA) ja kaikkia edellä mainittuja integroiva ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi (IVA). Kaikista näistä ennakoarvioinnin sovelluksista on olemassa oppaita, suosituksia tai määräyksiä.

Yhteistä näille ennakoarvioinneille on, että niissä kuvataan eri päätösvaihtoehtojen kustannusvaikutuksia, muuten mitattavia vaikutuksia ja laadullisia vaikutuksia sekä vertaillaan eri vaihtoehtojen paremmuutta eri väestöryhmien hyvinvoinnin ja terveyden kannalta. Eri ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnit ovat siirtyneet Suomeen ulkomaisten esikuvien pohjalta, ja ne ovat saaneet sektorisoituneessa palvelujärjestelmässä omat kannattajansa. Käytännössä ne kilpailevat kunnissa huomiosta ja vähäisistä resursseista, eikä integroivaa näkökulmaa ole.

Muilla hallinnonaloilla on lisäksi useita ennakoarviointeja, joissa arvioidaan eri väestöryhmien hyvinvointiin tai terveyteen liittyviä osatekijöitä. Näitä ovat esimerkiksi sisäministeriön alaan liittyvä aluevaikutusten, kielivaikutusten, ympäristöalan kulttuurimaiseman vaikutusten, opetus- ja kulttuurialan, kulttuuristen vaikutusten, Suomen Kuntaliiton kuntalaisvaikutusten, maa- ja metsätalousministeriön maaseutuvaikutusten, työ- ja elinkeinoalan työllisyysvaikutusten sekä yritysvaikutusten arviointi.

Toukokuussa 2011 voimaan astuneen terveydenhuoltolain 11. § ja 12. § mukaan kuntien on pakko toteuttaa ennakoarviointi valmisteltavista päätöksistään. Lain mukaan kunnan tai kuntayhtymien on ”arvioitava ja otettava huomioon tehtävien päätösten ja ratkaisujen vaikutukset väestön terveyteen ja sosiaaliseen hyvinvointiin”.

Useissa kansallisissa ohjelmissa ja sopimuksissa suositellaan ennakoarviointia erilaisten päätösten valmistelussa. Suositusten taustalla on ollut pyrkimys esimerkiksi kehittää päätöksentekoprosessia, parantaa päätösten laatua ja tuoda ihmisten hyvinvointi ja terveys yhdeksi päätöksentekoa ohjaavaksi argumentiksi. Uusin suositus on keväällä 2011 Suomen Kuntaliiton julkaisema yleiskirje ja opas vaikutusten ennakoarvioinnista kunnallisessa päätöksenteossa.

Ennakoarvioinnin yleisyys kansainvälisesti

Maailman terveysjärjestö (WHO) toimii aktiivisesti terveysvaikutusten arvioinnin edistämiseksi. WHO on koonnut useita kansainvälisiä politiikkoja ja sääntelyjä, jotka sisältävät terveysvaikutusten arvioinnin. WHO toimii myös aktiivisesti terveysvaikutusten arvioinnin edistämiseksi Kaakkois-Aasiassa ja uusissa EU:n jäsenmaissa. WHO, EU ja kansainvälinen vaikutusten arviointijärjestö IAIA toimivat kansainvälisenä vaikutusten arvioinnin yhteisönä. Joko sosiaalisten vaikutusten arviointi (SVA) tai terveysvaikutusten arviointi (TVA) on käytössä useissa Euroopan maissa, kuten Ruotsissa, Isossa-Britanniassa, Saksassa, Alankomaissa, Yhdysvalloissa, Kanadassa, Australiassa ja Uudessa-Seelannissa.

Kuntien ennakoarviointiaktiivisuus

Kolmasosassa kunnista tehdään ainakin joskus ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointeja. Kymmenen vuoden aikana vaatimattomasti levinnyt vapaaehtoinen ennakoarviointitoiminta on kokenut useita vastoinkäymisiä. Jo aiemmin mainittu eri ennakoarviointitermien käyttö on aiheuttanut hämmennystä. Lisäksi ammatillinen osaaminen on voinut olla vähäistä eikä kehittämistyölle tai kouluttamiselle ole osoitettu riittävästi varoja. Kunnissa on käytössä vain vähän ennakoarviointia tukevia palaute- ja seurantajärjestelmiä. Suurin syy ennakoarvioinnin vähyyteen on kuitenkin kunnan toimintaan liittyvät kulttuuriset esteet. Näkemys siitä, että tulevaisuuteen voisi proaktiivisesti vaikuttaa, on pakkopäätösten keskellä vaikea omaksua. Halu tarkastella vaihtoehtoisia päätöksiä tai tietää mahdollisia negatiivisia vaikutuksia ei välttämättä ole suuri valmistelijoiden eikä päättäjien keskuudessa. Tiedolla vaikuttamiseen liittyy myös mahdollisuus vallan siirtymisestä.

Suurimmissa kaupungeissa on ennakoarviointi otettu käyttöön eri nimillä ja useassa kunnassa päätös ennakoarvioinnin käyttöönotosta on tehty jo ennen terveydenhuoltolakia. THL:n internet-sivuille ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin käsikirjaan on koottu viiden kunnan tai kuntayhtymän ennakoarviointimalleja sekä yli 30 yksittäistä esimerkkiä eri hallinnonaloilta ja sosiaali- ja terveystoimen lapsi-, nuoriso-, vammais-, työterveys- ja vanhustenhuollosta. Ennakoarvioinnin käytöstä erikokoisissa kunnissa antaa kuvan Helsingin kaupungin opetuslautakunnan 39 prosentin, sosiaalilautakunnan 5 prosentin ja Kainuun sosiaali- ja terveyslautakunnan 7 prosentin arviointiaktiivisuus kaikista lautakuntaesityksistä vuonna 2010.

Miten ennakoarviointi tehdään käytännössä

Ennakoarviointeja tehdään hyvin eri tavoin. Esimerkiksi ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa tarkastellaan rinnakkain erilaisten vaihtoehtojen vaikutuksia. Mallissa suositaan ristiintaulukointia (taulukko 1), jossa kunkin vaikutuksen ja vaih-

TAULUKKO 1. Ennakoarviointi työkaluna. Vaikutuksia arvioidaan kuvaamalla eri vaihtoehtojen kustannusvaikutukset, muuten mitattavat ja laadulliset vaikutukset erikseen

	Vaihtoehto A	Vaihtoehto B	Vaihtoehto C
1 vaikutuskokonaisuus (kustannusvaikutukset)	30 000 euroa	50 000 euroa	80 000 euroa
2 vaikutuskokonaisuus (muut mitattavat vaikutukset)	50 kappaletta	25 kappaletta	10 kappaletta
3 vaikutuskokonaisuus (laadulliset vaikutukset)	turvattomuuden tunne lisääntyy, vastuunotto vähenee	turvattomuuden tunne säilyy ennallaan, vastuunotto vähenee	turvattomuuden tunne vähenee, vastuunotto kasvaa

toehdon leikkauspisteeseen kirjataan arvio vaikutuksen toteutumisesta, laajuudesta, kohdentumisesta ja/tai suunnasta. Vaihtoehtoista yksi on aina vertailumalli, ns. nol-lavaihtoehto, eli tilanne, jossa päätöstä ei tehtäisi ja jossa nykytilanteen oletetaan jatkuvan ennakkoidusti. Vertailutaulukossa esitetään erikseen riveittäin rahalliset vaikutukset, muuten mitattavat vaikutukset ja laadulliset vaikutukset. Vaikutuksia voidaan esittää myös eri näkökulmista, kuten esimerkiksi hyvinvoinnin ja terveyden osatekijöiden, asetettujen tavoitteiden toteutumisen, eri väestöryhmien, työntekijöiden ja organisaation näkökulmista.

Arviointitilanteessa valmistelija kirjaa sisältöasiantuntijoiden kanssa päätösehdotuksen vaikutukset ja kuvaa myös sen, mitä todennäköisesti tapahtuu, jos päätöstä ei tehtäisi. Myös vaihtoehtoiset ratkaisut ja niiden vaikutukset valmisteltavaan asiaan kirjataan ennakoarviointiin. Ennakoarviointi raportoidaan osana kunnallisen päätöksen esittelytekstiä, taulukkona tai sanallisessa muodossa ja se käsitellään päätöksenteon yhteydessä. Luottamushenkilöt painottavat saamaansa informaatiota arvojensa mukaan ja tekevät päätöksensä. Ennakoarviointi on julkinen ja arviointi liitetään päätöksen perusteluihin.

Riippuen käytettävissä olevista resursseista arviointiin voidaan liittää vaikutusten tutkimista, mallintamista, kuulemista tai osallistumista. Nopeimmillaan lautakuntapäätöksiä on ennakoarvioitu sisältöasiantuntijoiden toimesta yhden työkokouksen aikana, laajimmillaan ohjelmien, politiikkatoimien tai säädösten valmistelun yhteydessä on toteutettu useita osatutkimuksia, laajoja vuorovaikutustilanteita ja käytetty usean eri tieteenalan asiantuntemusta (ks. mallin kuvaus www.thl.fi/iva tai www.innokyla.fi.)

Kokemuksia käytöstä ja laadusta

Kuntien lautakuntatyöskentelyyn osallistuneiden valmistelijoiden, luottamushenkilöiden ja säädösvalmistelijoiden kokemusten mukaan ennakoarvioinnin myötä päätöksentekoon on sisällynyt hyvinvointi- ja terveystieteiden näkökulman tarkastelu. Tätä

on pidetty tarkkoja ennusteita tärkeämpänä. Lisäksi useiden vaihtoehtojen rinnakkainen tarkastelu ja arviointi, miten vaikutukset kohdentuvat eri väestöryhmiin, on koettu positiivisena. Ylipäätään keskustelu siitä, ovatko tehtävät päätökset asetettujen tavoitteiden mukaisia, on avannut mahdollisuuden päätöksentekoa edeltävälle arvo-keskustelulle.

Ennakoarviointi on pitkälti ollut käytännön päätöksentekoa tukevaa toimintaa, jota ei ole nähty osana arviointitutkimusta. Se ei myöskään ole ollut akateemisen tutkimuksen ja julkaisemisen kohteena meillä eikä ulkomailla. Ennakoarvioinnin laadullisuus ja epävarmuus ovat yksi kritiikin kohde. Odotus mallintamisesta ja rationaalisiin perustein tehtävästä arvioinnista on samalla jättänyt peittoon ennakoarvioinnin mahdollisuudet toimia vaikeiden ongelmien ja ristiriitatilanteiden selvittäjänä. Ennakoarvioinnin mahdollistama osallisten työntekijöiden sekä asukas- ja asiakasryhmien hiljaisen tiedon hyödyntäminen ja näiden ryhmien voimaannuttaminen on myös jäänyt vähälle huomiolle.

Valmistelun avaaminen, ennakoarviointien julkisuus ja keskenään ristiriitaisen arvojen hyväksyminen suunnittelun pohjaksi jakavat valmisteluun osallistuvien mielipiteet. Toisaalta nähdään arvokeskustelun ja osallistumisen merkitys, toisaalta pelätään asiantuntijuuden vähenemistä ja maallikkotiedon kasvua. Kyseessä on myös valtakysymys: kenellä on tieto, oikeus tehdä johtopäätökset, asettaa tavoitteet ja valita toimenpiteet. Moniarvoinen keskustelu vaihtoehtoista, haittojen ja hyötyjen erilaisista kohdentumisista tai lyhyiden ja pitkäaikaisten kustannusvaikutusten jakaantumisesta ei välttämättä ole kaikkien etu. Kaikki ovat kuitenkin samaa mieltä siitä, että yritys kuvata systemaattisesti päätöksen mahdollisia vaikutuksia muuttaa useimmissa organisaatioissa nykyistä valmistelukulttuuria avoimempaan, moniarvoisempaan ja vaikutustietoisempaan suuntaan.

Kirjallisuus

- Kauppinen, Tapani (2011) Kuntien tulevaisuus haltuun. Ennakoarvioinnin soveltamiseen vaikuttavat tekijät lautakuntapäätöksissä. Tutkimus 67. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Kauppinen, Tapani & Ståhl, Timo (2009) Säädosvaikutusten arviointi – esimerkkinä ihmisiin kohdistuvat vaikutukset hallituksen esityksissä. *Oikeus* (38)2, 188–196.
- Kauppinen, Tapani & Nelimarkka, Kirsi & Ståhl, Timo (2009) Nopean ennakoarvioinnin soveltuvuus kunnan päätöksenteossa. *Hallinnon tutkimus* 2:2009, 41–53.
- Kemm, John & Parry, Jayne (eds.) (2004) *Health Impact Assessment*. Oxford: Oxford University Press.
- Nelimarkka, Kirsi & Kauppinen, Tapani (2007) Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi. Oppaita 68. Helsinki: Stakes.
- Rotko, Tuulia & Sihto, Marita & Palosuo, Hannele (2008) Katsaus terveysvaikutusten arviointiin terveystieteen näkökulmasta. *Työpapereita* 24/2008. Helsinki: Stakes.
- THL (2010) Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi. www.thl.fi
- Vanclay, Frank & Esteves, Ana Maria (eds.) (2011) *New Directions in Social Impact Assessment: Conceptual and Methodological Advances*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Terveydenhuollon arkivaikuttavuuden arviointi ja edistäminen

Terveydenhuollon vaikuttavuusarvioinnin lähtökohtana tulee olla täsmällinen kysymyksenasettelu. Satunnaistetut tutkimukset ja niihin perustuvat meta-analyysit tuottavat harhattominta tietoa vaikuttavuudesta, mutta tutkimustiedon sovellettavuus arjen oloihin on usein epävarmaa. Jotta hoidon vaikuttavuutta tavanomaisissa terveydenhuollon oloissa voitaisiin kattavasti arvioida ja tehokkaasti edistää, tarvitaan uutta toimintaa ohjaavaa ajattelutapaa, arkivaikuttavuuden lääketiedettä.

Kaikkien lääketieteen toimien (koulutus, potilastyö, johtaminen, tutkimus) viimekätisenä tavoitteena on edistää potilaiden terveyttä ja hyvinvointia tavanomaisissa terveydenhuollon olosuhteissa. Jotta arkioloissa annetun hoidon vaikuttavuutta ja kustannusvaikuttavuutta voitaisiin tehokkaasti edistää, tarvitaan uutta viitekehystä, arkivaikuttavuuden lääketiedettä, joka tuo käytännön osaamisen ja ajantasaisen tieteellisen näytön rinnalle suoriutumiskyvyn mittaamisen hoitoyksiköissä (mukaan lukien sairaalat tai sairaanhoitopiirit) sekä vertaiskehittämisen (Malmivaara 2012a; Malmivaara 2012b).



Kliininen osaaminen

Arkivaikuttavuuden lääketieteen perusta on hyvä lääketieteellinen osaaminen ja taito, johon päätöksenteko ja hoitotoimenpiteiden laadukas toteuttaminen perustuvat. Kliinistä osaamista tarvitaan myös tutkimustyön suunnittelussa ja toteutuksessa sekä tulosten tulkinnessa. Tutkimustulokset ovat sovellettavissa käytäntöön vain sillä edellytyksellä, että arjen olosuhteissa on käytettävissä hyvä käytännön osaaminen – mieluiten yhtä hyvä kuin se, johon tutkimustulokset perustuvat. Koska lääketieteellinen osaaminen on kustannusvaikuttavan toiminnan edellytys, voidaan välillistä tietoa arjen kustannusvaikuttavuuden edistymisestä saada arvioimalla, missä määrin kehittämistoimenpiteillä on onnistuttu lisäämään terveydenhuollon ammattilaisten osaamista potilaan tilan arvioinnissa, vuorovaikutuksessa sekä hoitotoimenpiteissä.

Ajankohtainen tieteellinen tieto

Toinen arkivaikuttavuuden lääketieteen tiedon taso, jota tulee järjestelmällisesti hyödyntää diagnostisia ja hoitoon liittyviä päätöksiä tehtäessä, on ajankohtainen tieteellinen tieto – erityisesti satunnaistetuista vertailututkimuksista ja järjestelmällisistä katsauksista sekä jälkimmäisiin pohjautuvista terveydenhuollon menetelmäraporteista ja hoitosuosituksista. Lääketieteellinen osaaminen ja järjestelmällinen ajankohittaisen tieteellisen näytön käyttö ovat siis kulmakiviä potilaan hoidon vaikuttavuutta edistettäessä.

Satunnaistettuun koeasetelmaan perustuvista kokeista (*randomised controlled trial* – RCT) sekä niiden pohjalta laadituista järjestelmällisistä katsauksista ja meta-analyseista saadaan luotettavinta tietoa terveydenhuollon toimenpiteiden vaikuttavuudesta. Tätä tietoa hyödynnetään muun muassa suomalaisissa Käypä hoito -suosituksissa, jotka on tarkoitettu erityisesti käytännön potilastyötä tekeväille ammattihenkilöstölle. Myös terveystieteisiin linjauksiin tarvitaan tieteellistä tietoa, esimerkkinä tästä Finohdan uusien hoitomenetelmien hallittu käyttöönotto eli HALO-hanke. Näyttöön perustuvan lääketieteen infrastruktuuri onkin Suomessa hyvä muun muassa THL:n tuottaman tiedon sekä Käypä hoito -suositusten, Terveystieteen ja Lääkärin käsikirjan ansiosta. Suomalaisia Käypä hoito -suosituksia on pyritty myös jalkauttamaan terveydenhuollon arkeen laatimalla paikalliset olosuhteet huomioivia hoito-ohjelmia.

Kokeelliseen tutkimukseen perustuvan tiedon ongelmana on sen rajallinen yleistettävyyden terveydenhuollon arkeen. Satunnaistetut kokeet on yleensä suunniteltu osoittamaan toimenpiteen vaikuttavuus ideaalisissa olosuhteissa. Tutkimukseen otettavat potilaat ovat valikoituneita, ja heitä hoitavat yleensä kokeneet ja erikoistuneet hoitoyksiköt, joiden kliininen osaaminen on keskimuotoa parempi. Näiden tutkimusten tulosten siirtäminen sellaisenaan terveydenhuollon arkeen johtaa yleensä hoidon vaikuttavuuden yliarviointiin. Hoidon vaikuttavuutta tavanomaisissa olosuhteissa mittaamaan pyrkivien ns. pragmaattisten kokeiden yleistettävyyttä puolestaan hei-

kentävät erot eri maiden terveydenhuoltojärjestelmissä, taudin esiintymisessä sekä hoitokäytännöissä. Näistä syistä kokeellisten tutkimusten tuottaman vaikuttavuustiedon sovellettavuuteen liittyy epävarmuutta.

Satunnaistettujen tutkimusten toisena ongelmana on, että vaikuttavuuden arviointi on yleensä rajoittunut yksittäiseen toimenpiteeseen eikä koko hoitoketjuun, jonka vaikuttavuus ja kustannukset ovat kuitenkin potilaan ja yhteiskunnan kannalta olennaisia. Esimerkiksi ahtautuneeseen sepelvaltimoon asennettavaa lääkkeellistä verkkoputkea voidaan verrata pelkkään metalliseen verkkoputkeen akuutissa sydäninfarktissa, mutta tämä vertailu kattaa vain pienen osan potilaan sairaalahoidosta ja erittäin vähäisen osan koko hoitoketjusta, kun huomioidaan potilaan osastohoidon jälkeinen kuntoutus ja jatkohoito perusterveydenhuollossa. Käytännön elämässä vaikuttavuus ei siis riipu yksinomaan yhdestä onnistuneesta interventiosta vaan koko hoitoketjun onnistuneesta toiminnasta (Häkkinen & Malmivaara 2011).

Näyttöön perustuvalla lääketieteellä on ollut suuri vaikutus satunnaistettuihin kokeisiin perustuvien järjestelmällisten katsausten sekä niiden tulosten käyttöönoton edistämisessä sekä kliinisessä työssä että myös terveydenhuollon linjauksissa (Sackett ym. 1997). Näyttöön perustuvan lääketieteen viitekehikseen kuuluu myös taudin enustetta selvittävien ja diagnostisten tutkimusten sekä potilaiden arvojen ja arvostusten huomioiminen tehtäessä päätöksiä yhdessä potilaan kanssa. Tutkimustiedon hidas ja puutteellinen käyttöönotto arkeen on kuitenkin osoittautunut ongelmaksi. Merkittävä osa potilaista ei saa tieteellisen näytön osoittamaa vaikuttavaa hoitoa (Grol 2003).

Terveydenhuollon rajallisten voimavarojen takia on tärkeää arvioida myös hoidon vaikuttavuutta suhteessa käytettyihin voimavaroihin, toisin sanoen kustannusvaikuttavuutta. Kustannusvaikuttavuustietoa on kuitenkin käytettävissä hyvin vähän, sillä tiedon sovellettavuusongelmien vuoksi emme yleensä voi hyödyntää muissa maissa tehtyjä tutkimuksia. Vasta viime vuosina on pyritty luomaan menetelmiä, joiden perusteella voitaisiin arvioida, milloin kustannusvaikuttavuustiedon siirtäminen luotettavalla tavalla toiseen maahan on mahdollista ja mitä johtopäätöksiä siirretyn tiedon perusteella voidaan tehdä (Knies ym. 2009). Suomalaisiin oloihin sovellettavaa kustannusvaikuttavuustietoa saadaan mallinnustutkimuksin (Mäklin ym. 2011). Mallinnustutkimukset ovat kuitenkin työläitä ja edellyttävät erityisosaamista, jota on maassamme niukalti.

Laaja terveydenhuollon menetelmien arviointi voi kustannusvaikuttavuusanalyysin lisäksi sisältää muun muassa terveydenhuollon organisatoristen tekijöiden kartoitusta, eettisten näkökohtien analyysia sekä skenaarioita erilaisiin toimintavaihtoehtoihin liittyvistä odotetuista vaikutuksista ja kustannuksista Suomessa kehitetyn EUNETHTA menetelmän mukaisesti (Ikonen ym. 2009).

Suoriutumisen arviointi ja laadun edistäminen

Tieteellisen tutkimuksen sovellettavuuteen ja käyttöönottoon liittyvien ongelmien vuoksi on olemassa suuri tarve saada tietoa myös arkielämän käytännöistä ja käyttää tätä tietoa arjen vaikuttavuuden ja kustannusvaikuttavuuden edistämiseen. Kolmas arkivaikuttavuuden lääketieteen tiedon alue sisältää suoriutumisen standardoidun arvioinnin hoitoyksiköissä sekä tuotettuun tietoon perustuvan laadun edistämistyön. Parhaimmillaan arvioidaan koko hoitoketjun toimintaa ja hoitotuloksia. Toiminnan arvioinnin indikaattoreiksi kannattaa valita sellaisia, joiden osalta on olemassa tieteellistä tietoa siitä, että muutos toimintatavassa johtaa parempiin hoitotuloksiin. Indikaattorin tulee kuvata luotettavasti annettua hoitoa, sen tulee olla ajallisesti lähellä tärkeitä tulostuloksia eikä sen käyttöönottoon saa liittyä riskiä haitallisista vaikutuksista (Chassin ym. 2010). Joissain tapauksissa myös tietoa taudin ilmaantuvuudesta ja hoitotuloksista on saatavissa. Kehittämishankkeiden vaikuttavuutta ja mahdollista kustannusvaikuttavuutta voidaan välillisesti arvioida selvittämällä, missä määrin on onnistuttu edistämään laadukasta potilastutkimusta ja -hoitoa ja onko tehty rakenteellisia parannuksia luomalla laatujärjestelmiä, joilla yksikköjen suoriutumiskykyä seurataan.

Vertaisarviointi ja -kehittäminen

Neljäs arkivaikuttavuuden lääketieteen tiedon alue sisältää vertaisarvioinnin (*benchmarking*) ja -kehittämisen eri hoitoyksikköjen kesken. Tietoa potilaiden ominaisuuksista, diagnostisista hoitotoimenpiteistä sekä hoitotuloksista tarvitaan vertailuun hoitoyksiköiden välillä sekä vertailuun ajassa. Jos alkutilanteen sekoittavat tekijät eri hoitoyksiköiden välillä voidaan tyydyttävästi vakioida, voidaan myös hoitotulosten vertailuja tehdä. Mikäli mahdollista, kaikki lääketieteellisesti ja potilaan kannalta tärkeät tulostulokset, myös haittavaikutukset, tulee sisällyttää arviointiin.

Kattavat rekisteritiedot ja mahdollisuus yhdistää eri rekistereistä saatavaa yksilötason tietoa mahdollistavat potilaiden seurannan yli hoitoyksikkörajojen. Tämä on mahdollista Suomessa, mutta useimmissa maissa hoitoyksiköiden välinen vertailu rajoittuu yksittäisten hoitajaksojen, esimerkiksi sairaalahoidon, vertailuun. Eri hoitoyksiköissä hoidettujen potilaiden vertailukelpoisuutta arvioitaessa on oltava varovainen. Harhantominta tietoa havainnoivissa tutkimusasetelmissä saadaan silloin kun potilaiden valikoituminen hoitoyksiköihin ei ole yhteydessä hoitotuloksiin (Vandenbroucke 2004). Joissain tapauksissa vertailukelpoisuutta voidaan edistää käyttämällä ns. instrumentaalimuuttujaa, joka määrää hoitoyksikköön valikoitumista mutta ei ole yhteydessä tulostulokseen.

Kun käytettävissä on vertailukelpoista tietoa hoitoyksiköiden prosesseista, voimavarojen käytöstä, hoitotuloksista ja kustannuksista hyvin määritellyyn tilaan tai tautiin liittyen, tulisi analyysija laajentaa hoitoyksiköiden välisten tai alueiden välisten erojen syiden kartoittamiseen. Esimerkiksi Suomessa todettiin eroja hyvin pieni-

painoisten keskosten kuolleisuudessa yliopistosairaaloiden ja keskussairaaloiden välillä. Erot keskosten kuolleisuudessa rajoittuivat päivystysaikana syntyneisiin lapsiin. Pääasiallisena syynä katsottiin olevan keskussairaaloiden heikommat lapsipotilaiden tehostetun hoidon voimavarat päivystysaikana. Tulosten perusteella hyvin pienipainoisten keskosten hoito on viimeisen viiden vuoden aikana merkittävästi aiempaa enemmän keskittynyt yliopistosairaaloihin.

THL:n Terveys- ja sosiaalitalouden yksikön CHESSin yhdessä sairaanhoitopiirin asiantuntijoiden kanssa kehittämässä PERFECT-hankkeessa (PERformance, Effec-tiveness and Cost of Treatment episodes eli Hoitoketjujen toimivuus, vaikuttavuus ja kustannukset) arvioidaan eri rekistereistä kootuilla aineistoilla kymmenessä erikois-sairaanhoidon suuressa tautiryhmässä (aivohalvaus, kaula- ja lannerankakirurgia, lonkan ja polven tekonivelkirurgia, lonkkamurtuma, pikkukeskoset, rintasyöpä, skit-sofrenia, sydäninfarkti) samanaikaisesti potilaiden ominaisuuksia, annettua hoitoa, kustannuksia ja vaikuttavuutta. Hanke on osoittanut, että vaikuttavuutta voidaan arvioida ainoastaan silloin kun käytettävissä on riittävä tieto potilaiden ominaisuuksista seurannan alkaessa ja kattava tieto siitä, mitä potilaille on tapahtunut hoidon jälkeen. Samalla on ilmennyt, että sairaaloiden ja alueiden mielekäs vertailu edellyttää suuria potilasmääriä, koska muutoin suuretkaan hoitoyksikköjen väliset erot eivät välttämättä ole tilastollisesti merkitseviä.

Vertaisarviointi ja -kehittäminen on mahdollista ulottaa myös kansainväliseen vertailuun. Tämänkin vertailun tulee perustua yhtenäisesti määriteltyihin potilas-aineistoihin. Vuonna 2010 aloitetussa THL:n Terveys- ja sosiaalitalouden yksikön johtamassa EuroHOPE-ohjelmassa hoitoketjuja verrataan viidessä eri indikaatiossa (aivohalvaus, sydäninfarkti, rintasyöpä, pikkukeskoset ja lonkkamurtuma) seitsemässä Euroopan maassa (<http://eurohope.info>).

Hoitoyksiköiden välisiä vaikuttavuuseroja arvioitaessa tulee huomioida potilaiden ominaisuudet ja taudin vaikeusaste sekä erot hoitotoimenpiteissä, mutta lisäksi tarvitaan lääketieteelliseen asiantuntemukseen perustuvaa arviointia vaikuttavuuserojen todennäköisistä syistä. Jatkuvalla vertaisarvioinnilla dokumentoidaan hoitoprosessien muutoksien vaikutusta hoitotuloksiin ja ryhdytään hoidon laatua parantaviin toimenpiteisiin. Tavoitteena on vaikuttavuuden parantaminen arjen potilastyössä. Kehittämishankkeiden onnistumista vaikuttavuuden edistämiseksi voidaan arvioida myös välillisesti selvittämällä, miten hankkeet ovat onnistuneet kehittämään samankaltaisia potilaita hoitavien yksikköjen välistä vertaisarviointia ja -kehittämistä.

Miten edistää terveydenhuollon vaikuttavuutta lähi-tulevaisuudessa?

Satunnaistetut kokeet ja järjestelmälliset katsaukset, terveydenhuollon menetelmäarvioinnit ja Käypä hoito -suositukset tulevat olemaan keskeinen vaikuttavuustiedon

lähde myös tulevaisuudessa. Näiden lisäksi tarvitaan tietoa hoitoyksikköjen suoriutumisesta sekä jatkuvaan toimintaan perustuvaa yksikköjen vertaiskehittämistä. Nämä kaikki tietopohjat hyödyttävät potilaita, terveydenhuollon ammattilaisia ja johtotehtävissä olevia linjauksia tekeviä henkilöitä. Päätöksentekijät voivat verrata oman osastonsa tai sairaalansa suoriutumista käyttämällä tietoa potilaiden ominaisuuksista, hoitoprosesseista, hoitotuloksista ja kustannuksista. Silloinkin kun hoitotulosten vertailu riittävän harhattomasti ei ole mahdollista, kuvaileva tieto siitä, miten potilaita on hoidettu, on arvokasta. Terveydenhuollon vaikuttavuuden edistäminen ei ole projekti vaan jatkuva prosessi, jossa määrätietoisella työllä saadaan vuosien saatossa jatkuvasti paranevia tuloksia. Tämä edellyttää terveydenhuollon ammattilaisten, tutkijoiden ja päättäjien yhteistyötä.

Terveydenhuollon tehostamisen kannalta on ensiarvoista, että lähitulevaisuudessa panostetaan rekisteripohjaiseen kustannus-vaikuttavuustutkimukseen. Terveydenhuollon tietojärjestelmien kehittäminen tulee saada palvelemaan yleisemminkin suoriutumiskyvyn mittaamista (hoidon saatavuus, hoitoprosessin laatu, terveysvaikutukset ja kustannukset sekä oikeudenmukaisuus). PERFECT-hankkeessa kehitettyä erikoissairaanhoitoon sovellettua lähestymistapaa parhaillaan laajennetaan perusterveydenhuollon sekä vanhusten- ja sosiaalihuollon hoitoketjujen arviointiin suunnitteilla olevassa pääkaupunkiseudun kuntia ja Kouvolaa koskevassa hankkeessa.

Terveyspoliittisen päätöksenteon tulee perustua mahdollisimman luotettavaan tietoon. Tarvitaan tutkimusta rekisteritiedon oikeellisuuden sekä hoitoyksikköjen vertailuun käytettävän tiedon luotettavuuden arvioimiseksi. Sähköiset potilastiedot tuovat uusia mahdollisuuksia arkielämän vaikuttavuustiedon keräämiseen. Potilastietojärjestelmien kehittämisessä ei kuitenkaan riitä pelkkä tekninen osaaminen, vaan huolelliset määrittelyt ja luokittelut edellyttävät tutkijoiden ja klinikkojen osallistumista työhön. Standardointityössä tulisi laatia ohjeet tautiryhmittäiselle dokumentaatiolle sekä nykyisten rekisterien laadun parantamiselle. Erityisesti tulisi panostaa perusterveydenhuollon tietojen luotettavaan keräämiseen.

Terveydenhuollon vaikuttavuutta ja kustannusvaikuttavuutta voidaan edistää ottamalla arkivaikuttavuuden lääketiede työvälineeksi. Kehittämishankkeet voivat hyödyntää tätä viitekehystä sekä pyrkimyksissään edistää kustannusvaikuttavuutta että myös arvioidessaan kehittämishankkeen tuloksellisuutta. Kun arvioidaan, miten on onnistuttu edistämään neljää arkivaikuttavuuden lääketieteen elementtiä, voidaan saada epäsuoraa tietoa siitä, missä määrin on pystytty edistämään vaikuttavuutta ja kustannusvaikuttavuutta. Nämä arvioitavat elementit ovat lääketieteellisen osaamisen taso, ajantasaisen tieteellisen näytön toteutuminen arjessa sekä hoitoyksiköiden aktiivisuus ja onnistuminen oman suoriutumisensa mittaamisessa ja hoitoyksiköiden välisessä vertaiskehittämisessä.

Miten arvioin ja edistän terveydenhuollon vaikuttavuutta?

- ▶ Vaikuttavuuden perusta on terveydenhuollon ammattilaisten osaaminen, jota tulee edistää.
- ▶ Satunnaistetut vertailututkimukset ja niihin perustuvat meta-analyysit tuottavat harhattominta tietoa vaikuttavuudesta. Tätä tietoa tulee hyödyntää päätöksenteossa.
- ▶ Kokeellisten tutkimusten tuottamaa tietoa täydentämään tarvitaan standardoitua tietoa tavanomaisista terveydenhuollon hoitokäytännöistä ja hoitotuloksista.
- ▶ Hoitoyksikköjen välisellä vertaisarvioinnilla ja -kehittämisellä voidaan hoidon vaikuttavuutta ja kustannusvaikuttavuutta edistää.

Kirjallisuus

- Chassin MR & Loeb JM & Schmaltz SP & Wachter RM (2010) Accountability measures – using measurement to promote quality improvement. *N Engl J Med*;363:683–8.
- Grol R & Grimshaw J (2003) From best evidence to best practice: effective implementation of change in patients' care. *Lancet*;362:1225–30.
- Häkkinen U & Malmivaara A (guest eds.) (2011) The PERFECT project: measuring performance of health care episodes. *Ann Med*;43 Suppl1.
- Knies S & Ament AJ & Evers SM & Severens JL (2009) The transferability of economic evaluations: testing the model of Welte. *Value Health* 2009;12:730–8.
- Tuija S. Ikonen & Heidi Anttila & Helena Gylling & Jaana Isojärvi & Vesa Koivukangas & Tuija Kumpulainen & Pertti Mustajoki & Suvi Mäklin & Samuli Saarni & Suoma Saarni & Harri Sintonen & Mikael Victorzon & Antti Malmivaara (2009) Sairaalloisen lihavuuden leikkaushoito. Raportti 16/2009. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Malmivaara A (2012a) Real-effectiveness medicine – pursuing the best effectiveness in the ordinary care of patients. *Ann Med* 2012, March 1 (on-line)
- Malmivaara A (2012b) Kohti lääketieteen arki-vaikuttavuutta. *Duodecim* 2012;128:445-446.
- Mäklin S & Malmivaara A & Linna M & Victorzon M & Koivukangas V & Sintonen H (2009) Sairaalloisen lihavuuden leikkaushoidon kustannusvaikuttavuus Suomessa. *Duodecim* 125:2265–73
- Sackett D & Straus SE & Richardson WS & Rosenberg W & Haynes RB (1997) *Evidence Based Medicine* London: Churchill Livingstone.
- Vandenbroucke JP (2004) When are observational studies as credible as randomised trials? *Lancet*;363:1728–31.

Sosiaalipalveluiden vaikuttavuuden arviointi

Sosiaalipalveluilla pyritään ratkaisemaan monia arkielämässä esiintyviä ongelmia. Mutta ovatko valitut palvelut vaikuttavia, tuottavatko ne ratkaisuja sosiaalisiin ongelmiin? Tällä hetkellä ei ole tarpeeksi tietoa sosiaalipalvelujen vaikuttavuudesta. Tietoa kuitenkin tarvitaan, jotta voimme vertailla eri käytäntöjä keskenään ja korvata heikosti vaikuttavia paremmilla. Sosiaalipalvelujen vaikuttavuuden arviointi ei ole helppoa, mutta arvioinnin haasteisiin voidaan vastata tutkimuksen avulla. Vaikuttavuuden arviointiin on erilaisia tapoja, kuten tapaustutkimus, realistinen arviointi ja erilaiset koeasetelmat.

Kunnan sosiaalihuollon tehtävänä on sosiaalisten ongelmien ehkäisy, sosiaalisen turvallisuuden ylläpitäminen sekä ihmisten omatoimisuuden tukeminen. Sosiaalipalveluiden yleinen tehtävä on auttaa tilanteissa, joissa ihmisen omat voimat eivät riitä ja muita ratkaisuja ei ole käytössä. Sosiaalipalvelut pyrkivät esimerkiksi auttamaan selviytymistä arkielämässä sekä eri tavoin lieventämään arkielämää rajoittavia ongelmia. Viime vuosina ovat lisääntyneet paineet osoittaa palvelujen tuloksia. Vaikuttavatko sosiaalipalvelut tarkoitetulla tavalla? Sosiaalipalveluita ei perinteisesti ole arvioitu vaikuttavuuden näkökulmasta (Paasio 2003).

Julkishallinnon muutoksen ja arviointitoiminnan laajenemisen myötä kysymys siitä, mitä julkisilla, verovaroin rahoitetuilla toiminnoilla saadaan aikaan, on tullut yhä yleisemmäksi. Seuraavassa vaikuttavuuden arviointia tarkastellaan ennen kaikkea palvelujen kehittämisen työvälineenä, ei niinkään kontrollin keinona. Palveluilla saavutettava vaikutus kansalaisten elämään, erilaisiin ongelmiin, on toiminnan keskeinen onnistumisen kriteeri. Siksi on tärkeää arvioida, onko tietyn palvelun vaikutus odotettu, olematon tai jopa kielteinen (Jergeby 2008).

Sosiaalipalveluiden vaikuttavuuden arviointi on varsin haasteellista. Sosiaaliset ongelmat ovat usein pitkäkestoisia ja monimutkaisia. Onkin pelätty, että tuloksia tullaan arvioimaan liian mekaanisesti ja kapea-alaisesti ja tämän perusteella muodostuu tehoton kuva sosiaalipalveluista. Erityisesti koeasetelmaan perustuvan näytön on katsottu sitovan liiaksi työntekijöiden käsiä ja aiheuttavan vääriä johtopäätöksiä. Satunnaistettu koeasetelma ei kuitenkaan ole ainoa tarjolla oleva vaikuttavuuden arvioinnin menetelmä. Seuraavassa tarkastellaan erilaisia tapoja arvioida sosiaalipalveluiden vaikuttavuutta.

Vaikuttavuuden malli ja sosiaalipalvelut

Erilaisilla palveluilla (jäljempänä interventio) on aina tarkoitus. Intervention tavoite voi kuitenkin olla niin yleisesti ilmaistu, ettei se riitä mittatikuksi, kun katsotaan tuloksia. Päihdehuolto esimerkiksi tähtää alkoholin käytön vähentämiseen, mutta miten tämän tulos mitataan konkreettisesti? Vaikuttavuus merkitsee tavoitteiden ja tulosten välistä suhdetta; tuloksen on aiheuttanut interventio, joka on tehty tavoitteen saavuttamiseksi. Kyseessä on siis kausaalisuhte. Vaikutusketju voi olla lyhyempi tai pitempi. Kun palvelu tai interventio tapahtuu, syntyy välittömiä vaikutuksia. Ajan kuluessa vaikutus vakiintuu tai häipyy. Interventio voi myös aiheuttaa sivuvaikutuksia, odottamattomia tai odotettuja. Näitä ei useinkaan vaikuttavuusarvioinnissa huomioida.

Vaikuttavuuden selvittämiseksi on tarpeen tuntea intervention tavoitteet, prosessi ja tulokset. Näihin liittyy monenlaisia haasteita. Ovatko intervention tavoitteet selviä? Tavoite voi olla niin väljästi ilmaistu, ettei sitä voida käyttää tulosten punnitsemisessa. Interventiolla voi olla myös useita tavoitteita, jotka ovat keskenään ristiriitaisia. Tavoite ei ehkä vastaa toiminnan käytäntöä: tähtääkö esimerkiksi kuntouttava työtoiminta työllistymiseen avoimille työmarkkinoille vai kuntoutumiseen? Toisaalta on tärkeää selvittää, miten juuri interventiolle asetetut odotukset (tavoitteiden muodossa) toteutuvat.

Kausaaliketjun selvittämiseksi on tärkeää tietää myös, miten intervention toteutus tapahtuu. Onko menetelmä tai interventio kuvattu tarkasti, mihin pyritään vaikuttamaan ja miten? Mitä interventiossa tapahtuu, millaisia vaiheita interventiossa on? Tämä on tärkeää, koska vaikuttavuuteen liittyy juuri tiettyjen menetelmien ja tulosten välinen suhte.

Tulosten osalta kysytään, mihin interventiolla pyritään vaikuttamaan. Tulosten tulisi olla tavalla tai toisella mitattavia. Mitä esimerkiksi merkitsee itsetunnon vahvistuminen tai päihteiden käytön vähentäminen, millä tavoin voidaan päätellä, onko näin tapahtunut?

Ohjelmateorian hyödyntäminen vaikuttavuuden arvioinnissa

Vaikuttavuutta voidaan lähteä selvittämään tapaustutkimuksella, jossa hyödynnetään ohjelmateorian mallia (Dahler-Larsen 2005). Ohjelmateoria auttaa kysymään, mitä interventiossa tehdään ja kuinka tähän päästään. Ohjelmateoria on mallinnus menetelmän tai intervention oletetusta vaikutusketjusta. Päihdetyössä esimerkiksi tavoite on yleisesti päihteiden käytön väheneminen. Tähän voidaan pyrkiä erilaisin menetelmin, esimerkiksi keskusteluihin ja jakamalla informaatiota. Kun arvioidaan toiminnan tuloksia, on ensin määriteltävä, onko vaikuttamisen kohteena henkilön juomishalukkuus, juomistavat, päihteisiin liittyvät käsitykset tai vaikkapa henkilön arkielämässä selviytyminen.

Tämän jälkeen voidaan arvioida jollakin asteikolla, onko palvelun myötä ta-

pahtunut kehitystä myönteiseen suuntaan. Koska sosiaalipalveluissa on kyse ihmisiin kohdistuvista toimista, ohjelmateorian apuna voidaan tukeutua esimerkiksi psykologiaan, kun pohditaan, miten vaikkapa itsetunnon kehittymistä voidaan seurata. Toki palvelut voivat olla myös arkielämää tukevia toimia, jolloin ohjelmateoria koskee lähinnä tilanteiden konkreettista hahmotusta. Tutkimustieto on kuitenkin joskus epäyhtenäistä ja tutkijat eivät anna yksiselitteisiä ratkaisuja. Yksittäisen intervention malli voi olla hyvinkin monimutkainen, monesta eri tekijästä ja vaiheesta koostuva hahmotus. Vaikuttavuuden arvioimiseksi tällaisen mallinnuksen tekeminen on kuitenkin ensiarvoisen tärkeää.

Kun toiminnan tavoite, toimintaprosessi ja tulokset on määritelty, voidaan alkaa kerätä tietoja asiakasmuutoksesta. Yksittäinen toimipaikka, palvelulaitos tai vaikkapa yhdistys voi käynnistää tällaisen seurannan, joka vähitellen alkaa tuottaa tietoa siitä, onko toiminnalla myönteisiä vaikutuksia. Tulosten kirjaamista varten tarvitaan asiakasrekisteri tai vastaava, joka on hyvä kytkeä arkityöhön. Vähitellen alkaa muodostua kuva siitä, toimivatko käytetyt menetelmät tarkoitetulla tavalla. On myös mahdollista, että tulokset ovat huonoja riippumatta menetelmästä, asiakaskunnan keskinäisestä erilaisuudesta tai jostakin muusta tekijästä johtuen. Tapauskohtaisen vaikuttavuuden arvioinnin tulosten yleistämisen kannalta on syytä selvittää, toimiiko interventio yhtä hyvin toisessa ympäristössä. Tässä voidaan hyödyntää realistista arviointia.

Realistinen arviointimalli

Realistisen arviointimallin mukaan (Pawson & Tilley 1997) on tärkeää selvittää, miten interventiot toimivat eri ympäristöissä. Tunnetun esimerkin mukaan perheväkivallan torjunnassa päädyttiin Yhdysvalloissa tehokkaana pidettyyn tapaan pidättää väkivallan aiheuttaja. Kun menetelmää sitten sovellettiin laajemmin, huomattiin, että se toimi (mitattuna tapauksen uusimisen määrinä) joissakin kaupungeissa mutta ei toisissa. Tarkemmassa tarkastelussa havaittiin, että asiaan vaikutti asuinalueen sosiaalinen luonne. Keskiluokkaisella alueella pidättäminen oli häpeällistä pidätetyille ja vaikutti tapauksen vähenemiseen. Alueella, jossa perheiden tulot olivat pienemmät, pidätys lisäsi poliisia kohtaan tunnettua närkästystä eikä vähentänyt väkivaltaa.

Kun on saavutettu suhteellisen vankka käsitys siitä, miten tietyssä tapauksessa, tietyssä asiakaskunnassa saavutetaan vaikuttavuutta, voidaan siirtyä yleistämään johtopäätöksiä. Realistisen arviointimallin mukaisesti voidaan kysyä, toimiiko menetelmä myös toisen asiakaskunnan tapauksessa, toisella paikkakunnalla, tai siirrettäessä toiminta järjestöltä kunnalle tai päinvastoin. Se mikä tapauksen tutkimuksessa näyttää selvältä, ei välttämättä toimi laajemmassa yhteydessä. Tapaus on kuitenkin vain tietyn asiakasaineiston summaus. Näyttö ei voi toimia ennusteena, sillä tapauksia voi olla äärettömästi.

Satunnaistettu parivertailu

Satunnaistettu parivertailu katsotaan usein parhaaksi tavaksi todentaa vaikuttavuutta. Arviointi perustuu koeasetelmaan, johon valitaan satunnaisesti kaksi ryhmää, intervention kohteena oleva ryhmä ja vertailuryhmä. Satunnaisuus varmistaa, että ryhmät ovat todennäköisesti samankaltaisia. Mikäli intervention kohteena oleva ryhmä eroaa vertailuryhmästä, voidaan päätellä eron aiheutuvan interventiosta. Satunnaistettu parivertailu ei aina ole käytettävissä. Koe vaatii suuria voimavaroja.

On esitetty myös tapoja tehdä vertailua muilla tavoilla. Satunnaistetun parivertailun sijaan voidaan pyrkiä todentamaan kohteena olevassa ryhmässä tapahtuvaa muutosta muulla tavoin. Intervention kohteena olevan ryhmän tuloksia voidaan esimerkiksi verrata väestön tavanomaiseen kehitykseen tai voidaan pyytää asiantuntija-arvio siitä, miten intervention vaikutus näkyy kohderyhmässä, kolmantena mahdollisuutena on itsearviointi, jossa kohderyhmän jäsenet arvioivat omaa muutostaan (Vedung 2009).

Lääketieteen piirissä Cochrane-yhteistyö ja sosiaali- ja kasvatustieteissä sekä kriminologiassa Campbell-yhteistyö kannustavat juuri tällaisiin satunnaistettujen parivertailujen tekemiseen. Systemaattiset tutkimuskatsaukset (*Systematic Review*) kokoavat yhteen tietoa tehdyistä tutkimuksista ja tarjoavat tiivistettyä tietoa. Edellä käytetyn päihdehuollon esimerkissä tällaiset tutkimuskatsaukset voivat tarjota arvokasta tietoa siitä, millaisia menetelmin eri maissa on saavutettu tuloksia päihdetyössä. Satunnaistetun parivertailun arvostettu asema on johtanut keskusteluun näyttöperustaisesta päätöksenteosta. Yhden tulkinnan mukaan mikäli harkitusta menetelmästä on korkealaatuinen näyttö olemassa, se olisi toteutettava. Toisen tulkinnan mukaan tutkimusnäyttö on aina vain yksi osa päätöksentekoa, jossa painavat myös työntekijän kokemus, tilanne ja asiakas.

Tutkimustuloksien siirtämiseen toiseen ympäristöön, toiseen kulttuuriin, liittyy ongelmia. Vastaavasti näytön käyttö ennusteena ei yleensä ole luotettavaa, kun puhutaan inhimillisestä toiminnasta. Monet sosiaaliset ongelmat ovat lisäksi monimutkaisia ja pitkäkestoisia. (Oscarsson 2011.) Sen takia intervention vaikutus tulee ilmi myöhemmin tai muuttuu ajan kuluessa. Sosiaalipalvelujen(kin) kohdalla vaikuttavuuden arviointia haittaavat väliin tulevat muuttajat: kun vaikutus ei ole välitön, niin tulokseen vaikuttavat vääjäämättä myös muut tekijät.

Lopuksi

Sosiaalipalvelujen vaikuttavuutta voidaan arvioida, eikä sen ei tarvitse olla uhka vaan mahdollisuus. Tämä riippuu siitä, miten näyttöä haetaan ja miten tätä tietoa käytetään. Näköpiirissä on, että toimijoilta, esimerkiksi julkista rahoitusta saavilta järjestöiltä ja myös kunnilta, vaaditaan näyttöä toimista. Toimijan on tällöin hyvä osoittaa, millaisia vaikutuksia interventioilla on, ja keskusteltava näiden vaikutusten hyväksyttävyydestä. Edellä kuvatut tapaustutkimuksen, realistisen arvioinnin ja koeasetel-

maan perustuvan parivertailun väylät ovat kaikki mahdollisia etenemisteitä. Suomessa ei vielä ole hyödynnetty täysimittaisesti kansainvälistä tutkimusta. Niihin liittyy omia vaikeuksiaan, esimerkiksi siirtäminen suomalaiseen ympäristöön.

Menetelmien vertailu kannattaa

- ▶ Verovaroin rahoitetut julkiset palvelut on tuotettava vaikuttavasti.
- ▶ Käytössä olevien menetelmien tulee tuottaa tuloksia, ja mikäli tarjolla on parempia tapoja, on syytä käyttää näitä.
- ▶ Vaikka sosiaalipalvelut kohdentuvat hankaliin ja pitkäkestoisiin ongelmiin, voidaan eri menetelmiä vertailla keskenään ja toimintaa kehittää eteenpäin.

Vaikuttavuuden arviointi ja näyttöperustaisuus korostavat erityisesti tutkimuksen ja käytännön vuoropuhelua ja palveluiden kehittämisenäkökulmaa. Sosiaalitoimen interventioita on saatettu ottaa käyttöön ilman tietoa niiden vaikuttavuudesta, ja tuloksena saattaa olla heikko vaikutus kohteena oleviin ongelmiin. Mikäli esimerkiksi päihdeongelmiin on olemassa käytännössä koeteltuja, tehokkaita tapoja, jotka pohjautuvat tutkimustietoon, on sekä päihdehuollon viranomaisten että asiakkaiden etu, että käytetään tällaisia interventioita. Tämä edellyttää avointa kysymystä, mitä näyttöä on intervention tuloksista. Menetelmien vertailu edellyttää useamman menetelmän rinnakkain asettamista ja pitempää aikajaksoa.

Julkisten interventioiden tarkoituksena ei ole useinkaan poistaa ongelmaa vaan lieventää sitä, auttaa eteenpäin. Vaikuttavuuden kannalta tämä merkitsee vääjäämättä sitä, että lopulliseen, pitkän aikajakson tulokseen vaikuttavat monet muutkin seikat kuin interventio. Tämä väliin tulevien muuttujien problematiikka tekee vaikuttavuuden arvioinnista haastavan. Tietty julkinen interventio on tuloksekas, vaikuttava, sillä edellytyksellä, että muut tekijät tukevat muutosta, – intervention merkitys voi kuitenkin olla ratkaiseva.

Kirjallisuus

- Dahler-Larsen, Peter (2005) Vaikuttavuuden arviointi. FinSoc-arviointiraportteja 3/2005. Helsinki: Stakes.
- Jergeby, Ulla (toim.) (2008) Evidensbaserad praktik i socialt arbete. Stockholm: Gothia.
- Oscarsson, Lars (2011) Utvärdering och evidensbaserad. I Björn Blom & Stefan Morén & Lennart Nygren, red, Utvärdering i socialt arbete. Stockholm: Natur & Kultur, 183–198.
- Paasio, Petteri (2003) Vaikuttavuuden arvioinnin rakenne ja mahdollisuus sosiaalialalla. FinSoc-työpapereita 3/2003. Helsinki: Stakes.
- Pawson, Ray & Tilley, Nick (1997) Realistic evaluation. London: Sage.
- Vedung, Evert (2009) Utvärdering i politik och förvaltning. Lund: Studentlitteratur.

Aikuissosiaalityön vaikuttavuuden arvioinnista

Sosiaalityön vaikuttavuudella tarkoitetaan sen kykyä vastata asiakkaan tilanteesta nouseviin tarpeisiin ja asiakkaan kanssa asetettuihin tavoitteisiin. Vaikuttavuusarvioinnin tavoitteena on osoittaa, saadaanko sosiaalityöllä aikaan haluttuja muutoksia sosiaalityön kohteessa ja miten toiminnot vastaavat yksilöllisesti asetettuihin tavoitteisiin. Aikuissosiaalityö on hyvin paikallisesti muotoutunutta, käsitteet vaihtelevat ja yhtenäistä tilastointia vasta kehitellään. THL:n vaikuttavuuden arviointihankkeessa on huomioitu aikuissosiaalityön laaja-alaisuus, tavoite- ja tilannelähtöisyys. Sosiaalityön käytännön toimijat ovat olleet innokkaasti mukana vaikuttavuusmittareiden kehittämisessä.

Artikkelissa tarkastellaan aikuissosiaalityön vaikuttavuuden arviointimittareiden tutkimista ja kehittämistä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen FinSoc-tiimin ja kolmen pilottikunnan kanssa. Arviointimittareiden kehittämisessä on huomioitu aikuissosiaalityön laaja-alaisuus, tavoite- ja tilannelähtöisyys. Hankkeen tavoitteena on kehittää tapauskohtaiset arviointimittarit sosiaalitoimen aikuissosiaalityön vaikuttavuuden arviointiin, testata mittareita aidoissa sosiaalityön tilanteissa, tutkia testattujen mittareiden edellytyksiä ja soveltamismahdollisuuksia sekä tukea näyttöön pohjautuvien sosiaalityön käytäntöjen kehittämistä.

Mittareiden teoreettisena viitekehystenä on realistinen arviointi ja konkreettisenä asetelmana on tapauskohtainen arviointi. Mittarit ovat olleet testausvaiheessa vuoden 2011 ajan, ja hanke raportoidaan vuoden 2012 aikana. Tässä artikkelissa kuvataan mittareiden kehittämisprosessi ja mittareiden teoreettiset taustat.

Pilottikuntina hankkeessa toimivat Helsingin sosiaaliviraston Läntinen sosiaaliasema, Tuusulan kunnan sosiaali- ja terveystoimi sekä Seinäjoen kaupungin Sosiaali- ja terveyskeskuksen perussosiaalityön toimeentulotukiyksikkö. Seinäjoella hankkeessa on mukana myös Pohjanmaan maakuntien sosiaalialan osaamiskeskus Sonet Botnia.

Hanke tukee tiedon tuottamista suoraan käytännön sosiaalityöstä. Tiedon tuottaminen osana käytännön sosiaalityötä lisää mahdollisuuksia hyödyntää tutkittua tietoa työn kehittämisessä – ja näin aikuissosiaalityö voi kehittyä nykyistä enemmän näyttöön (*Evidence Based Practice, EBP*) perustuvaksi.

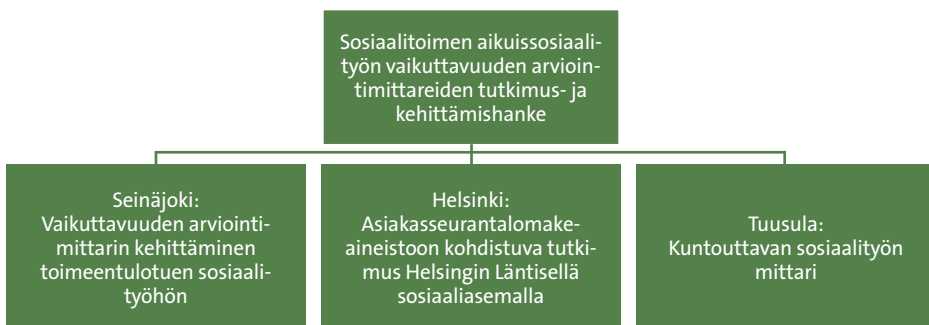
Hankkeen lähtökohdat

Sosiaalityössä on meneillään vakavaa keskustelua siitä, että toimenpiteiden tulisi perustua tutkittuun näyttöön niiden vaikuttavuudesta. Tätä edellytetään myös kansallisessa keskustelussa ja muun muassa vuoden 2011 hallitusohjelman kirjauksessa. Kansainvälisesti sosiaalityön arviointiin suoraan tai välillisesti soveltuvia menetelmiä on saatavilla lukematon määrä. Monet saatavilla olevat mittarit on kuitenkin suunnattu tiettyjen rajattujen ilmiöiden arviointiin (esim. peliriippuvuuden arviointi), ja niiden soveltaminen monia tavoitteita, menetelmiä ja tilannetekijöitä sisältävän aikuissosiaalityön vaikuttavuuden arviointiin on hankalaa.

Näistä lähtökohdista käynnistetyssä hankkeessa tutkitaan ja kehitetään aikuissosiaalityön vaikuttavuusarviointiin soveltuvat arviointimittarit kolmen yhteistyökunnan kanssa (kuvio 1). Hanke toteutetaan vuosien 2011 ja 2012 aikana.

Kussakin osaprojektissa mittareiden kehittämisessä lähdettiin liikkeelle siitä, minkä tyyppistä vaikuttavuutta on tarkoitus mitata. Sosiaalityössä vaikutukset voivat ilmetä välittömästi tai ne voivat tulla esille vasta pidemmän ajan kuluttua. Kaikkien osahankkeiden kohdalla päädyttiin tavoiteperustaiseen vaikuttavuuden määrittelyyn. Aikuissosiaalityö pohjautuu asiakkaan ja työntekijän yhteistyössä asettamiin tavoitteisiin, niiden yhteiseen määrittelyyn ja seuraamiseen, joten tavoitelähtöinen arviointi tukee samalla perustehtävän toteuttamista.

Arviointimittareiden laadinta edellytti aikuissosiaalityön tavoitteiden, menetelmien ja tilannetekijöiden määrittelyä. Pohjatyönä kartoitettiin aikuissosiaalityön viimeisimmät tutkimukset ja selvitykset. Lisäksi hyödynnettiin asiakaskohtaisen sosiaalityön luokitustyötä.¹ Hankkeen tueksi toteutettiin myös laaja valtakunnallinen aikuissosiaalityöhön kartoitus. Kartoituksen perusteella havaittiin, että aikuissosiaa-



Kuvio 1. Yhteistyötahojen kanssa toteutettavien osahankkeiden liittyminen kokonaishankkeeseen

¹ Sosiaalityön luokitukset on laadittu Stakesin (nyk. THL) Sosiaali- ja terveysalan tietoyhteiskuntayksikön johtamassa Sosiaalityön luokitus -projektissa. Luokitukset on valmisteltu työryhmissä, joissa oli jäseninä sosiaalityön ammattilaisia ja asiantuntijoita. (Kärki 2007.) Käsitteet soveltuvat yleisesti asiakaskohtaisen sosiaalityön erittelyyn Suomessa. Luokitukseen perustuvia käsitteitä voidaan käyttää erilaisten sosiaalityön toimintayksiköiden ja ammattilaisten työn seurantaan, suunnitteluun ja arviointiin.

lityössä käsitteistö, toimintatavat ja työn kohdentuminen on varsin kirjavaa. Lähtökohtien selvittyä hankkeen rakentaminen kolmen pilottikunnan kanssa tehtäväksi kehittämistyöksi katsottiin perustelluksi vaihtoehdoksi.

Tavoitelähtöinen aikuissosiaalityö arvioinnin kohteena

Aikuissosiaalityö on suomalaisessa keskustelussa varsin uusi käsite ja tehtäväalue – vaikka työtä heikossa taloudellisessa tai sosiaalisessa tilanteessa olevien aikuisten parissa on tehty niin kauan kuin ammatillista sosiaalityötä on ollut. Hankkeessa aikuissosiaalityötä tarkastellaan osana julkisen palvelujärjestelmän tarjoamia palveluja, mutta keskitytään sosiaalityöhön, jota tehdään aikuisasiakkaiden keskuudessa.

Tavoitelähtöistä sosiaalityötä on kuvattu muun muassa seuraavasti:

Sosiaalityössä tavoitteena voi olla esimerkiksi arkielämän sujuvuuden ja elämänhallinnan tukeminen tai pitäminen ennallaan. Aikuissosiaalityössä asiakas ja työntekijä määrittelevät yhdessä tavoitteet ja prosessin lopuksi pohtivat asetettujen tavoitteiden saavuttamista.

Sosiaalityön kohde tarkoittaa sitä, missä muutoksen tarve nähdään. Yleensä sosiaalityön kohde on yksilön ja ympäristön väliseen suhteeseen liittyvä asia, tilanne tai olosuhde. Esimerkiksi asiakkaan kokemat hankaluudet arkielämän sujumisessa edellyttävät näiden tekijöiden tunnistamista. Työ kohdistetaan ongelmia aiheuttavien tekijöiden poistamiseen ja arkielämän sujuvuutta edistävien tekijöiden lisäämiseen.

Sosiaalityön menetelmät kuvaavat toimenpiteiden kokonaisuutta, joilla sosiaalityötä toteutetaan. Työntekijän ja asiakkaan näkemys sosiaalityön kohteesta ohjaa myös menetelmien valintaa. Jos esimerkiksi taloudelliset ongelmat nähdään yksilöstä johtuviksi, käytetään yksilöä tukevia menetelmiä. Yhteiskunnalliset ja yhteisölliset syyt puolestaan edellyttävät rakenteellista sosiaalityötä, tutkimus- ja kehittämistoimintaa sekä tiedotus- ja vaikuttamistoimintaa.

Sosiaalityön toimintatapoja voivat olla esimerkiksi vuorovaikutuksellinen toiminta tai tekninen toimenpide, joka on mahdollista yksilöidä. Vuorovaikutuksellisia toimintoja ovat esimerkiksi tilannearvointi, tilanneselvitys, tilanneseuranta, tukea antava keskustelu, neuvottelu ja neuvonta. Esimerkki teknisestä toimenpiteestä on maksusitoumuksen antaminen asiakkaalle.

Sosiaalityön tavoitteiden saavuttamiseen vaikuttavia *tilannetekijöitä* on paljon: esimerkiksi asiakkaan terveydentila, ihmissuhteet, alueen vuokra-asunto- ja työllisyystilanne voivat edistää tai vaikeuttaa tavoitteiden saavuttamista.

Tavoitteiden saavuttamiseen liittyviä *mekanismeja* ovat esimerkiksi muutosprosesseja mahdollistavat tekijät.

Tapauskohtainen arviointi

Hankkeen tavoitteena on kehittää aikuissosiaalityöhön mittarit, jotka tukevat päivittäisen sosiaalityön tekemistä. Tapauskohtainen arviointi on tässä toimiva väline, sillä sen avulla työntekijät yhdessä asiakkaan kanssa arvioivat asiakastyölle asetettujen tavoitteiden toteutumista, käytettäviä menetelmiä ja toimintatapoja ja pohtivat tilanteiden tai vaikutusmekanismien merkitystä tavoitteiden saavuttamisessa. Menetelmä onkin alun perin kehitetty käytännön sosiaalityöntekijöiden työvälineeksi, ei varsinaisesti tutkimusmetodiksi.

Sosiaalityön vaikuttavuuden arviointia on hankaloittanut käsitys, että sosiaalityön kohteena olevia ilmiöitä (esim. köyhyys, syrjäytyminen tai osattomuus) on vaikea saada mitattavaan muotoon, sillä mittaamisen tarkoituksena on saada esille tutkittavan ominaisuuden suuruutta tai pienuutta. Hankkeessa tapauskohtaista arviointia on sovellettu niin, että pilottikuntien kanssa arvioinnin pohjaksi on laadittu mittarit, joissa kullekin sosiaalityön osa-alueelle on annettu lukuarvo asiakkaan tilanteen mukaisesti. Esimerkiksi missä määrin tietyt asiat on asetettu sosiaalityön tavoitteeksi (5 = erittäin paljon, 4 = melko paljon, 3 = melko vähän, 2 = ei lainkaan, 1 = tilanteen pitäminen ennallaan).

Mittareiden kehittämisessä haasteellisuutta on lisännyt se, että sosiaalityössä jotkut ilmiöistä ovat objektiivisemmin, toiset subjektiivisemmin määriteltävissä. Esimerkiksi työpaikan saaminen on varsin välittömästi havaittava ja mitattava asia, joka on sekä asiakkaan että työntekijän havaittavissa. Tulkinnallisempia asioita ovat muun muassa asiakkaan kokemus ihmissuhteiden tyydyttävyydestä tai elämänhallinta. Nämä on huomioitu hankkeen mittareiden rakentamisessa siten, että asiakas ja työntekijä tekevät arvioinnin yhdessä. Jos asiakkaan ja työntekijän arviot poikkeavat toisistaan, kirjataan tämä kysymyksen jälkeen olevaan ”muuta huomioitavaa” -kohtaan. Ennakoimattomia tai ei-haluttuja tavoitteita ei myöskään tarvitse jättää huomioimatta, sillä arvioinnissa on mahdollisuus tuoda myös niitä esille. Näiden edellytysten pohjalta hankkeessa on kehitetty kolme hieman erilaista mittaria, jotka ovat suljettuja ja avoimia kysymyksiä sisältäviä lomakkeita.

Tapauskohtainen arviointi on erinomainen vaikuttavuusmittarin toteuttamistapa, sillä sosiaalityössä on lähes mahdotonta soveltaa puhdasta koeasetelmaa niin, että esimerkiksi osalle asiakkaista sovellettaisiin jotakin tiettyä menetelmää, kun taas toista asiakasryhmää ei autettaisi. Tapauskohtaisessa arvioinnissa sovelletaan koeasetelman perusideaa, mutta ilman vertailuryhmää. Menetelmä mahdollistaa paitsi yksittäisten asiakkaiden tilanteiden arvioinnin myös laajan aineiston kertyessä tilastollisen tarkastelun. Arvioinnista voidaan laatia graafisia taulukoita havainnollistamaan asiakkaan tilanteesta tapahtuneita muutoksia ja niihin liittyviä työntekijän toimintoja.

Tapauskohtaisen arviointiasetelman vaatimukset mittareiden rakentamisessa

- ▶ Mittarin avulla on voitava saada vastaukset seuraaviin kysymyksiin:
 - muuttuiko työskentelyn kohteena oleva ongelma? (evaluatiivinen kysymys)
 - johtuiko tapahtunut muutos sovelletusta työmenetelmästä? (kokeellinen kysymys)
- ▶ Seurattavat asiat on määriteltävä niin, että niiden toteutumista voidaan arvioida numeerisesti.
- ▶ Mittaaminen suoritetaan prosessin alussa (A), lopussa (B) ja/tai (C) prosessin jälkeen.
- ▶ Tuloksena saadaan tietoa yksittäisten asiakkaiden tai tiettyjen asiakasryhmien tavoitteiden saavuttamisesta, tavoitteisiin vaikuttavista menetelmistä, toimintatavoista ja tilannetekijöistä.

(Rostila & Mäntysaari 1997; Peitola 2005.)

Mittareiden rakentaminen pilottikuntien kanssa

Seinäjoen osahankkeessa toimeentulotuen sosiaalityöhön kehitettävä vaikutusten arviointimittari (AVAIN) on rakennettu sähköisen lomakekyselyn muotoon. Verkko-pohjainen lomake täytetään jokaisesta asiakkaasta kaksi kertaa asiakassuhteen aikana ("Arviointi I ja Arviointi II"). Tiedot tallentuvat ohjelmaan ja niistä on mahdollisuus saada yhteenvetotietoja "Raportointi"-työkalun avulla.

AVAIN sisältää kysymyksiä sosiaalityön tavoitteista, menetelmistä ja toimintatavoista sekä asiakkaan tilannetekijöistä. Mittariin on mahdollista lisätä myös omia arvioitavia teemoja ja asettaa niille määrälliset tavoitteet. Jokaisen tavoitekokonaisuuden jälkeen on mahdollisuus kirjata asiaan liittyviä kommentteja. Arvioinnin II -vaiheessa kirjataan ensimmäisessä vaiheessa tehtyjen valintojen toteutuminen.

Asiakastyön ohella mittarilla kartoitetaan myös muita sosiaalityön toiminta-alueita, kuten tutkimus- ja kehittämistoimintaa sekä tiedotus- ja vaikuttamistoimintaa, jotka liittyvät asiakkaiden tilanteita koskevien olosuhteiden kehittämiseen. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi vaikuttamista alueen vuokra-asuntotilanteen parantamiseen tai asukkaiden osallistumismahdollisuuksien lisäämiseen. Mittarilla kootaan tietoa niistä menetelmistä ja toimintatavoista, joita työssä käytetään. Tietoa saadaan myös siitä, mihin sosiaalityössä ei ole mahdollisuutta (esim. ajanpuutteen vuoksi) paneutua.

Tuusulan osahankkeessa mittarin pohjana ovat realistisen arvioinnin periaatteet. Mittari on rakennettu etsimään kuntouttavan sosiaalityön menetelmiä ja toimintatapoja, joista on hyötyä tietyntilanteissa oleville asiakkaille.

Arvioinnin ohjelmateoriaksi on laadittu niin sanottu mekanismitaulukko, jossa kuntouttavassa sosiaalityössä käytettävät työmenetelmät on purettu ja eritelty ar-

vioitavaan muotoon. Taulukko toimii olettamuksena (hypoteesina) siitä, millaiset työmenetelmät vaikuttavat minkäkinlaisen taustan omaavan nuoren kohdalla ja millaisissa olosuhteissa. Siinä on tehty myös olettamuksia niistä mekanismeista (prosesseista), jotka tuottavat vaikutuksia (muutoksia) yksittäisten nuorten elämään.

Esimerkiksi ”asioinnissa avustaminen” on menetelmä tai työtapa, jossa hoidetaan nuoren kanssa yhdessä asioita (virastokäynnit, yhteydenotot, lomakkeiden täyttämisen). Menetelmä sopii nuorille, jotka eivät osaa, pysty tai uskalla hoitaa asioitaan. Toiminnan oletetaan synnyttävän vaikutusmekanismeja, jotka lisäävät tietoja, taitoja, valmiuksia ja uskallusta hoitaa omia asioitaan. Mahdollinen vaikutus menetelmän synnyttämistä mekanismeista on elämänhallinnan ja itsevarmuuden lisääntyminen ja se, että nuori oppii asioimaan itsenäisesti ja että kansalaistaidot kohenevat. Kyseiseen menetelmään liittyvänä reunahuomiona on, että sosiaalityön kannalta kyse on tukemisen ohella myös edellyttämisestä, vaatimisesta ja kasvattamisesta. Taulukkoa voi lukea myös mekanismeista lähtien. Esimerkiksi asiakkaan omien voimavarojen tiedostaminen on mekanismi, joka edistää turvallisuuden ja itseluottamuksen lisääntymistä, kun menetelmänä on asiakkaan henkinen tukeminen.

Helsingin Läntisellä sosiaaliasemalla tarkastellaan virastossa kehitetyn asiakas-seurantalomakkeen käyttökelpoisuutta vaikuttavuuden arviointimittarina. Asiakas-seurantalomakkeella kerättyä tietoa on analysoitu lähemmin ja havaittu, että sen avulla saadaan näkyviin sosiaalityössä tarkempaa paneutumista vaativia asioita. Lomakkeella saatu tieto ei kuitenkaan yksin riitä antamaan vastauksia siihen, millä tavoin sosiaalityötä tulisi kehittää. Tarvitaan käytäntöjä, joiden avulla tietoa käsitellään työntekijöiden kesken. Sosiaaliasemalla on kehitteillä toimintatapa, jossa asiakas-seurantalomakkeella kerättyä määrällistä ja laadullista tietoa käsitellään hyödyntäen Kuvas-tin-menetelmää (Yliruka 2006).

Osahankkeissa tehtyä työtä käsitellään hankkeen toimijoille suunnatuissa työseminaareissa. Mittareiden kehittämistyötä on esitelty laajalti erilaisilla sosiaalityön kansallisilla ja kansainvälisillä foorumeilla. Tarkoituksena on saada esiin mahdollisimman monenlaisia näkemyksiä mittareiden tutkimista ja kehittämistä varten.

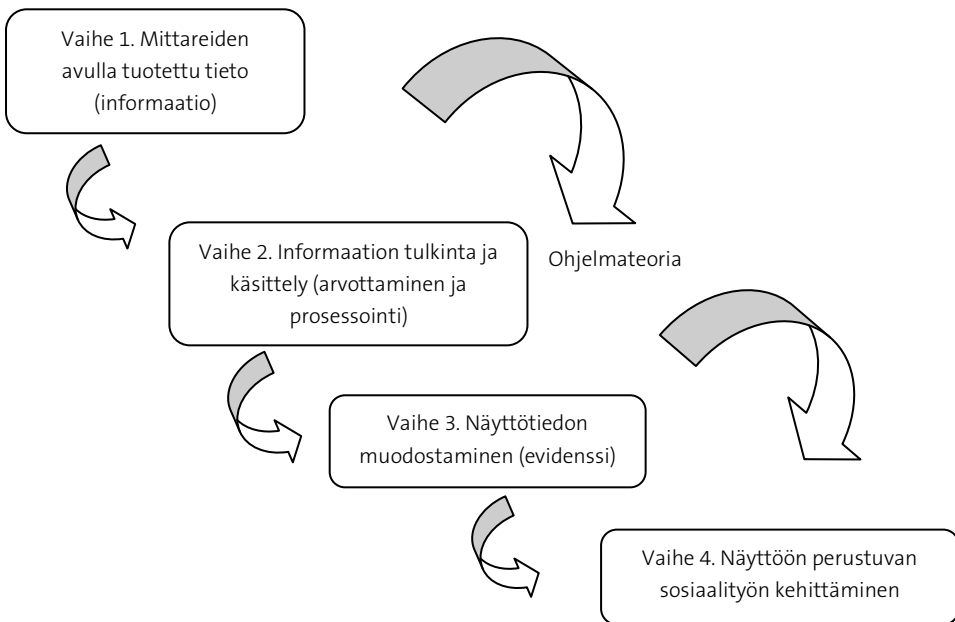
Kohti näyttöön perustuvaa sosiaalityötä

Hankkeen tavoitteena on tuottaa välineistö, jonka avulla sosiaalityössä voidaan kehittää näyttöön perustuvaa toimintatapaa. ”Näyttöön perustuvissa käytännöissä” (EBP) on kysymys siitä, että palvelut ja menetelmät pohjautuvat tutkittuun tietoon. Näkemykset kuitenkin vaihtelevat siitä, millainen tieto katsotaan pätevällä tavalla tutkimuksi. Näyttökeskustelu on saanut osakseen kritiikkiä, pääosin sen vuoksi, että jotkut ovat tulkinneet näyttötiedon vievän kokonaan pois ammatillisen laaja-alaisen harkinnan – mitä sen ei suinkaan tarvitse tarkoittaa. Näyttökeskusteluissa onkin tunnistettavissa toisistaan poikkeavia näkökulmia, jotka pohjautuvat erilaisiin tieteenfilosofiin käsityksiin. Tämän hankkeen arviointimittarit on työstetty lähinnä

realistisen viitekehyksen pohjalta, jolloin pyritään saamaan esille, millaiset menetelmät ja toimintatavat vaikuttavat tietynlaisten asiakkaiden kohdalla. Mittarin avulla selvitetään myös erilaisten tilannetekijöiden ja mekanismien vaikutusta tavoitteiden saavuttamiseen.

Hankkeen aikana näyttöön perustuvan sosiaalityön kehittämistä on pohdittu laajasti. On havaittu, että mittareiden avulla on mahdollista tuottaa informaatiota, joka kuitenkin edellyttää tulkintaa ja analysointia. Näkemyksemme on, että sekä määrällinen että laadullinen tieto on käsiteltävä eri vaiheissa, ennen kuin tiedon voidaan sanoa antavan näyttöä käytäntöjen kehittämistä varten (kuvio 2).

Vaiheessa 1 tietoa tuotetaan mittareiden avulla. Vaiheissa 2–3 tieto käsitellään niin, että se voidaan siirtää sosiaalityötä tekevien käyttöön. Tiedon käsittely sisältää erilaisia tulkinnan, analysoinnin ja arvottamisen vaiheita, jotka kytkeytyvät ohjelmateoriaan². Vasta näiden jälkeen voidaan siirtyä vaiheeseen 4 eli kehittämään näyttöön perustuvaa sosiaalityötä. Eri vaiheita on mahdollista toteuttaa myös limittäin, kuten Tuusulan hankkeessa on tehty laatimalla kuntouttavan sosiaalityön ohjelmateoriaa samanaikaisesti mittareiden kanssa. Vaiheissa 2–4 tiedon käsittelyyn tarvitaan



Kuvio 2. Mittareiden tuottaman tiedon prosessoituminen näyttötiedoksi

² Hankkeessa ohjelmateoria on nähty laajasti jäsenyyksenä siitä, miten sosiaalityön oletetaan vaikuttavan ja millaisia asioita tähän liittyy. Teoria voi sisältää käsityksiä siitä, mitä pitää tehdä toivottavien tavoitteiden saavuttamiseksi ja millaiset asiat vaikuttavat tavoitteiden saavuttamiseen. Lisäksi ohjelmateoria on oletuksia siitä, mitä toimia tarvitaan tietyn sosiaalisen ongelman ratkaisemiseksi ja miksi toimi vaikuttaa ongelmaan. (Ks. esim. Borg 2008; Robson 2000.)

erilliset menetelmänsä, joihin tässä projektissa ei ole vielä ollut mahdollisuus paneutua tarkemmin.

Kaikkeen arviointiin liittyy rajoitteita ja osittaisuutta. Realistisen arvioinnin rajoitteena voitaneen pitää sitä, että havaittujen asioiden välistä syy-yhteyttä ei voida pitää koskaan täysin kiistattomana. Kaikki arviointi tuottaa omalla tavallaan osittaista näkökulmaa todellisuuteen. Hankkeessa kehitettyjen mittareiden avulla päästiin kuitenkin eteenpäin aikuissosiaalityön vaikuttavuustiedon tuottamisessa ja hyödyntämisessä. Jo tässä vaiheessa hanketta on selvää, että tiedon tuottaminen osana päivittäistä sosiaalityötä on mahdollista. Työntekijät ovat olleet erittäin aktiivisia mittareiden kehittämisessä ja niiden testaamisessa. Motivaatiota lisää se, että tietoa voidaan hyödyntää osana oman työn kehittämistä. Tämä on osoitus siitä, että sopivien mittareiden ja mallien avulla aikuissosiaalityötä voidaan kehittää nykyistä enemmän näyttöön perustuvaksi.

Kirjallisuus

- Blomgren, Sanna & Kivipelto, Minna (2012) *Valtaistus. Valtakunnallinen aikuissosiaalityön kartoitus. Raportti 27/2012.* Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Borg, Pekka (2008) *Ohjelmateoria.* Teoksessa Borg, Pekka & Högnabba, Stina & Kilponen, Marja-Liisa & Kopisto, Kaisa & Korteniemi, Pertti & Paananen, Ilkka-Tapani & Pietilä, Niina (2008) *Arviointi työtavaksi. Kokemuksia asiakastyön arvioinnin kehittämisestä Helsingin sosiaalivirastossa. Oppaita ja työkirjoja 2.* Helsinki: Helsingin kaupungin sosiaalivirasto, 22–27.
- Fischer, Joel & Corcoran, Kevin (2007) *Measures for Clinical Practice and Research. A sourcebook. Volume 1. Couples, Families and Children. Fourth Edition.* New York: Oxford University Press.
- Fischer, Joel & Corcoran, Kevin (2007) *Measures for Clinical Practice and Research. A sourcebook. Volume 2. Adults.* New York: Oxford University Press.
- Henry, Gary T. & Julnes, George & Mark, Melvin M. (1998) *Realist Evaluation: An Emerging Theory In Support of Practice: New Directions For Evaluation (78).*
- Karjalainen, Pekka & Blomgren, Sanna (2004) *Oikorata vai mutkatie? Sosiaalista kun-*
- toutusta ja työelämäpolkuja nuorille. Arviointiraportteja 2/2004.* Helsinki: Stakes.
- Kärki, Jarmo (2007) *Asiakaskohtaisen sosiaalityön luokitukset. Sosiaalityöntekijän asiakaskohtainen toimintoluokitus ja asiakaskohtaisen sosiaalityön kohde-
luokitus versiot 1.0. Ohjeita ja luokituk-*
sia 2/2007. Helsinki: Stakes.
- Pawson, Ray & Tilley, Nick (1997) *Realistic Evaluation.* London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
- Peitola, Petri (2005) *Arvioinnin soveltuvuus sosiaalityössä. Tapauskna realistinen arviointi huumeongelmaisen yksilökohtaisessa palveluohjauksessa. FinSoc. Työpapereita 4/2005.* Helsinki: Stakes.
- Robson, Colin (2000) *Käytännön arvioinnin perusteet. Opas evaluaation tekijöille ja tilaajille.* Helsinki: Tammi.
- Rostila, Ilmari & Mäntysaari, Mikko (1997) *Tapauskohtainen arviointi sosiaalityön välineenä. Raportteja 212/1997.* Helsinki: Stakes.
- Yliruka, Laura (2006) *Kuvastin. Reflektiivinen itse- ja vertaisarviointimenetelmä sosiaalityössä. Työpapereita 15/2006.* Helsinki: Stakes.

IV

Vaikuttavuus- arviointeja

Stop köyhyys -teemavuosi köyhyyskeskustelun vauhdittajana

Vuosi 2010 oli Euroopan köyhyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan teemavuosi, jonka keskeisenä tavoitteena oli nostaa köyhyys kansalaisten ja päättäjien tietoisuuteen. 2010-luvun köyhyyskeskustelu on osin samaa kudosta kuin 1990-luvun lamasta noussut köyhyysongelma, mutta eurooppalainen teemavuosi toi keskusteluun oman lisänsä. Vaikuttavuuden kannalta tärkeää oli köyhysteeman pitkäjänteinen esillä olo sekä se, että sanoman välittäjinä oli erilaisia toimijoita useilla eri tasoilla ja tahoilla, niin virallisilla kuin epävirallisillakin areenoilla. Kaikessa teemavuoden toiminnassa korostettiin köyhyyttä kokeneiden ja heidän kanssaan työskentelevien kuulemisen, näkemisen ja tekemisen tärkeyttä.

Teemavuoden alkaessa epäilijöitä riitti. Yhtäältä pohdittiin, sopiiko sanaa köyhyys ylipäänsä käyttää; se kuulosti monen virkamiehen korvissa liian ikävältä ja leimaavalta. Toisaalta epäiltiin koko ajatusta unionin nimeämästä teemavuodesta ja kysyttiin, onko tämäntyyppisillä vuosilla ylipäätään mitään merkitystä. Mukana oli myös aimo annos EU-kriittisyyttä. Vuoden aikana tekemässämme ”avainryhmäkyselyssä”, jossa vastaajina oli muun muassa sosiaali- ja diakoniatyöntekijöitä sekä sosiaalialan ammattikorkeakouluopiskelijoita, yhteensä 970 vastaajasta 554 otti jotakin kantaa kysymykseen teemavuoden mahdollisista hyödyistä ja haittoista. Useimmat näkivät vuoteen liittyvän molempia, ja niukka enemmistö arvioi mahdollisia hyötyjä olevan enemmän kuin haittoja. Köyhyyden ja syrjäytymisen teemojen esillä pitäminen oli selvästi yleisin positiiviseksi nostettu asia, mutta toisaalta melko moni vastaaja piti teemavuotta tässäkin mielessä haitallisena: ”Puheita, ei tekoja”, ”tuntuu pilkanteolta”. (Ks. Karjalainen & Palola 2012, tulossa.)

Vuoden alussa köyhyydestä puhuttiinkin arkaillen ja teemavuodelle jopa naureskeltiin, mutta vuoden edetessä huomasimme olevamme keskellä yhä vain vilkkaampana vellovaa köyhyyskeskustelua. Vuoden päättyessä köyhyydestä puhuttiin jo niin paljon, että tavoitteemme vähintään eduskuntavaaleihin 2011 saakka ulottuvasta keskustelusta saavutettiin kirkkaasti. Jopa niin kirkkaasti, että Elinkeinoelämän Keskusliiton puheenjohtaja Ole Johansson ihmetteli toukokuun 2011 lopussa köyhyyden nousemista hallitusneuvottelujen pääasiaksi ja talousvaikuttaja Björn Wahlroos tokaisi, että tuloeroja koskeva keskustelu saisi jo riittävä.

Köyhyyden ja syrjäytymisen torjunnan teemavuoden vaikuttavuus on kiinnostava pohdintojen kohde paitsi alkutilanteen epäilysten takia myös siksi, että teema-

vuosi osui yhteiskuntapoliittisesti hyvin kiinnostavaan ajankohtaan. Suomessa ajoitus oli erityisen otollinen kevään 2011 eduskuntavaalien ansiosta. EU-tasolla oltiin vuonna 2010 lopettelemassa laajaa kymmenvuotista ”Lissabonin strategiaa” ja aloittamassa uutta Eurooppa 2020 -strategiaa aivan toisenlaisessa tilanteessa kuin oli ajateltu. Köyhyys- ja kilpailukykytavoitteiden saavuttamisen sijaan unioni olikin keskellä koko historiansa syvintä talouskriisiä, jonka vaikutukset osuivat kipeimmin huono-osaisiin eurooppalaisiin. Köyhyysvuotta pohjustaneen eurobarometrin mukaan eurooppalaisista 73 prosenttia piti köyhyyttä laajalle levinneenä ongelmana kotimaassaan ja peräti yhdeksän kymmenestä odotti maansa hallitukselta kiireellisiä toimia köyhyyden poistamiseksi.

Köyhyyden ja syrjäytymisen torjunnan teemavuodesta sanottua

”Asioiden esille tuominen ja niistä keskusteleminen ehkä saavat päättäjätkin heräämään illuusioistaan ja huomaamaan, että lainsäädäntö ei toimi käytännön tasolla ja toteutus ontuu pahasti. Toivottavasti keskustelu herättää myös varakkaat ymmärtämään, että eriarvoistuminen luo suuria turvallisuusriskejä. Suomessa kuvitellaan, että köyhät ovat muualla kuin meillä.”

Kemiläisvastaaja teemavuoden vaikuttavuudesta
kyselyssä tammikuussa 2010.

Miksi ja miten teemavuotta vietettiin?

Lissabonin kymmenvuotisessa strategiassa EU sitoutui ”*merkittävästi edistämään köyhyyden poistamista*” vuoteen 2010 mennessä. Vaikka strategia suunnattiin sen puolivälissä vuonna 2005 lähinnä kilpailukykystrategiaksi, komissio muistutti jäsenmaita myös poliittisesta sitoumuksesta köyhyyden torjumiseksi ja ehdotti samalla vuoden 2010 nimeämistä Euroopan köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan teemavuodeksi. Tuon päätöksen mukaisesti EU:ssa siis vietettiin köyhyysteemavuotta, jonka laajana tavoitteena oli korostaa yhteistä vastuuta köyhyyden ja syrjäytymisen torjunnassa.

Haasteista ei ollut pulaa, sillä köyhyysriskirajan alapuolella eli teemavuoden alkaessa EU:ssa yli 84 miljoonaa ihmistä ja talouskriisi huononsi työttömyyden lisääntyessä tilannetta entisestään. EU on yksi maailman vauraimmista alueista, mutta sen kansalaisista 17 prosentilla on niin rajalliset voimavarat, etteivät ne riitä edes perustarpeisiin. Suomessa pienituloisiin kotitalouksiin kuului vuoden 2010 tietojen mukaan 706 000 henkilöä eli 13,3 prosenttia väestöstä. Vaikka Suomea voi kansainvälisissä vertailuissa edelleen pitää melko pienten tuloerojen maana, kehityksen suunta on viime vuosina ollut aivan toinen. Tuloerot ovat kasvaneet merkittävästi sekä väestöryhmien että alueiden välillä 1990-luvun puolivälin jälkeen aina vuoden 2008 taan-

tumaan asti. Hyvien vuosien tuottama lisääntynyt varallisuus on jakautunut aikaisempaa epätasaisemmin.

Euroopan komission virallisilla teemavuoden Internet-sivuilla tavoite kuvattiin seuraavasti: ”Vuoden tärkeimpinä tavoitteina on lisätä tietoisuutta teemavuoden aiheista ja uudistaa EU:n ja sen jäsenvaltioiden poliittinen sitoumus köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseen. Teemavuoden 2010 ohjaava periaate on tuoda julki niiden ihmisten huolia, jotka joutuvat kokemaan köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä. Samalla pyritään innostamaan kaikkia Euroopan kansalaisia ja muita sidosryhmiä käsittelemään teemavuoden tärkeitä aiheita. Teemavuoden tavoitteena on myös purkaa totuttuja mielikuvia ja yleisiä käsityksiä köyhyydestä. EU:n yhteisvastuu- ja kumppanuusperiaatteiden mukaisesti vuodesta 2010 halutaan tehdä herätys-huuto, joka havahduttaa pureutumaan köyhyyden syihin ja pyrkimään kohti yhteiskuntaa, jossa jokaisella on mahdollisuus toimia täysipainoisesti ja aktiivisesti.”

Kukin EU-maa toteutti teemavuotta omalla kansallisella ohjelmallaan, jossa yhteiset tavoitteet sovitettiin paikallisiin tilanteeseen ja tarpeisiin. Suomessa toteutusta koordinoi Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) yhteistyössä kansalaisjärjestöjen kanssa. Mukana hankkeessa olivat Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto (STKL) yhdessä EAPN-Finin kanssa, Terveyden edistämisen keskus (Tekry), Sosiaalipoliittinen yhdistys sekä Kuka kuuntelee köyhää? -verkosto, jota sopimusteknisesti edusti Elämäntapaliitto. Teemavuoden tavoitteena Suomessa oli saada köyhyyden ja syrjäytymisen teemat laajasti esille ja nostaa köyhyyden eri ilmiöt kansalaisten ja päättäjien tietoisuuteen ja tätä kautta kansalaiskeskusteluun. Heti joulukuussa 2009 kansalaisjärjestöille järjestetyllä teemavuoden startilla kaikki kutsuttiin mukaan yhteistyöhön ja ideointiin. Käsittelyn helpottamiseksi teema paloiteltiin seitsemäksi erilaiseksi näkökulmaksi köyhyyteen.

Näkökulmassa ”Täältä tullaan elämä – köyhän lapsuus” köyhyyttä ja syrjäytymistä tarkasteltiin lapsiperheiden näkökulmasta, joka on vahvasti sidoksissa yksinhuoltajuuteen ja matalapalkka-alojen pätkätyöllisyyteen. Nämä ilmiöt koskettavat erityisesti naisia, joten lasten lisäksi myös naisten asema nousi luontevasti esiin tämän teeman alla. ”Välillä köyhä” -näkökulman painopisteenä olivat opiskelijat. ”Köyhänä koko elämä” kuvasi koko elämänsä kansaneläkkeellä elävän vammaisen tilannetta. ”Unohdetut yksineläjät” tarkasteli yksineläviä ihmisiä, useimmiten iäkkäitä naisia tai keski-ikäisiä miehiä. Näkökulma ”Sairas köyhyys” valotti sairauden köyhdyttämää elämää tai köyhyyden vuoksi sairastumista. ”Kyydistä pudotetut ja vauhdista jääneet” -näkökulma tarkoitti pitkäaikaistyöttömyyden ongelmakenttää. ”Kainot köyhät” -näkökulmassa keskityttiin erityisesti kansaneläkkeen varassa elävien naisten ongelmiin. Jäsentely leikkasi ja konkretisoi koko teemavuoden toimintaa, ja oli pohjana kuunneltavalle ”Näe köyhyys” -valokuvanäyttelylle, joka eri muodoissaan kiersi ympäri maata ja oli Internet-sivujen vetonaula.

Teeman jäsentelyn lisäksi vaikuttavan toteuttamisen lähtökohtana oli tehokas työnjako yhteistyökumppaneiden kanssa: Kukin toteutti omia kokonaisuuksiinsa suunnitelmallisesti, mutta samalla kuitenkin spontaanisti jatkuvassa yhteistyössä

toisten kanssa. Lyhyt suunnittelu-aika ja tapahtumien paljous pakottivat nopeaan toimintaan ja impulsiivisuuteen, parhaimmillaan hyvät ideat löytyivät sattumien kautta. Parasta vaikuttavuutta syntyykin monesti silloin, kun uskalletaan toimia uusien ihmisten kanssa uudella tavalla ja heittäytyä avoimesti tuntemattomaan. THL:n roolina oli kokonaiskoordinoinnin ohella asiantuntijatiedon tuottaminen ja välittäminen. Osana tätä tehtävää julkistettiin keväällä 2010 kirja *Mikä meitä jakaa? – Sosiaalipolitiikkaa kilpailuvaltiossa*, jossa tuotiin esiin erilaisia suomalaisen yhteiskunnan jakoja ja eroja keskustelun pohjaksi.

Jäsentelyn ja työnjaon ohella kolmanneksi vaikuttavuuden edistäjäksi valittiin hajauttaminen ja irtiotto pääkaupunkikeskeisyydestä. Alueelliset ja paikalliset toimijat eri puolilla maata haastettiin mukaan toteutukseen ja liittämään omat toimensa osaksi teemavuotta. Tiedossamme on ainakin 107 tapahtumaa eri puolilla maata: erilaisia tempauksia, seminaareja, kulttuuri- ja keskustelutilaisuuksia ja paljon muuta. Mukana oli yhteiskunnan eri sektoreiden toimijoita, muun muassa sosiaali- ja terveysalan ammattilaisia, poliittisia päättäjiä, tutkijoita, kansalaisjärjestöjä, kansalaisia ja median edustajia. Kaikessa teemavuoden toiminnassa korostettiin köyhyyttä kokeneiden ja heidän kanssaan työskentelevien vapaaehtoisten, järjestöaktiivien sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten kuulemisen, näkemisen ja tekemisen tärkeyttä.

Työtä jäseneltiin, jaettiin ja hajautettiin – esimerkkinä avajaispäivä

Vaikuttavan toteuttamisen periaatteet vietiin käytäntöön heti teemavuoden avauksessa, jolle saatiin aikataulun kiireellisyydestä huolimatta komeat puitteet, sillä tasavallan presidentti Tarja Halonen avasi vuoden Kemian Lumilinnassa. Presidentti lupautui myös teemavuoden suojelijaksi ja toi vuoden mittaan kiitettävästi näkyviin sen teemoja. Kemissä 18.2.2010 järjestetyt teemavuoden avajaiset olivat muiden eri puolilla Suomea järjestettyjen alueellisten teemapäivien perusmalli: päivä koostui kolmesta erillisestä mutta jatkumon muodostaneesta tapahtumasta: oppilaitostilaisuudesta, teemallisesta yleisötilaisuudesta, jossa oli mukana myös paikallinen kulttuuriosio, sekä illan kaikille avoimesta Kuka kuuntelee köyhää? -keskustelutilaisuudesta. Kemiläisten positiivinen ja innostunut asenne oli loistava lähtökohta yhteistyölle, ja myös alueelliset ja paikalliset tiedotusvälineet saatiin hyvin mukaan.

Kemi-Tornion ammattikorkeakoulussa 260 opiskelijaa työsti opettajiensa kanssa köyhyyden ja syrjäytymisen teemaa luentojen, keskustelun, näytelmien ja kuvaesitysten keinoin. Työhön osallistuivat myös teemavuoden lähettiläät, vuoden 2009 pakolaisnainen opiskelija Fatbardhe Hetemaj sekä näyttelijä, käsikirjoittaja ja elokuvaohjaaja Kari Väänänen. Opiskelijoiden äänestämä keskustelun tärkein anti vietiin koosteviestinä illan Kuka kuuntelee köyhää? -seminaariin, johon osallistui myös kemiläisiä päättäjiä. Tuossa tilaisuudessa yksi koululta tullut kysymys päättäjille koski kemiläisten nuorten suurta toimeentulotukiasiakkuutta ja sen myötä nuorten ase-

maa Kemissä yleisemminkin. Kemin kaupunginvaltuuston puheenjohtaja Veikko Kumpumäen mukaan nuorten asioista puhuttiin Kemissä teemavuoden ansiosta tavallista enemmän, ja nyt on tehostetusti yritetty löytää peruskoulun päättäneille nuorille reittejä koulutukseen ja työelämään.

Kaikille avoimet avajaiset järjestettiin Kemin Lumilinnassa, jonne saapui paikkakunnasta huolimatta yli 800 osallistujaa. Tasavallan presidentti käynnisti teemavuoden vetoamalla ihmisten kykyyn nähdä köyhyyden moninaiset kasvot. Tätä viestiä konkretisoi Näe köyhyys - valokuvanäyttely, jossa köyhyyttä kokeneet suomalaiset naiset ja miehet kertoivat kuvin ja äänin omasta elämästään. Näyttely tavoitti lumilinnassa 39 500 katsojaa ja siirtyi tämän jälkeen kiertueelle moniin tapahtumiin sekä myös www.stopkoyhyys.fi-verkkosivuille. Näyttely oli yksi teemavuoden tapahtumia yhteen sitova punainen lanka; se toi köyhyyden lähelle katsojaansa ja kuuntelijaansa.

Avajaistilaisuudessa presidentti palkitsi Kemin Sarjakuvakeskuksen kanssa Pohjois-Suomen nuorten Rakennetaan yhteiskunta kaikille -sarjakuvakilpailun voittajat. Kilpailussa Pohjois-Suomen lapset ja nuoret haastettiin kertomaan kuvin, kuinka he näkevät ja kokevat teemavuoden sanoman. Tilaisuudessa julkistettiin myös Lupaavat käytännöt -kilpailu, jolla etsittiin hyviä osallisuutta edistäviä käytäntöjä kautta Suomen. Kilpailuun osallistui 54 käytäntöä, joista kaksitoista parasta julkaistiin ja annettiin EU:n vapaaehtoistoiminnan teemavuoden 2011 käyttöön. Lisää valtakunnallista poliittista vaikuttavuutta haettiin julkisella haasteella, kun THL:n pääjohtaja Pekka Puska haastoi poliittiset puolueet ja kansalaisjärjestöt toimiin köyhyyden, syrjäytymisen ja niiden aiheuttamien terveys- ja hyvinvointierojen kaventamiseksi. Tarkoituksena oli herätellä hyvissä ajoin puolueita pohtimaan omia näkemyksiään, jotta asia nousisi konkreettisesti esiin kevään 2011 eduskuntavaaleissa.

Otsikot ja puheet näkyivät ja kuuluivat – faktat puhuivat puolestaan

Arvioiden mukaan (virallisen arvioinnin teki Tekry) Suomessa toteutettu Euroopan köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan teemavuosi 2010 pääsi tavoitteisiinsa erittäin hyvin. Viestintä oli mittavaa ja monialaista, ja keskustelua ylläpidettiin systemaattisella mediayhteistyöllä. Teemat näkyivät vuoden mittaan myös kansalaisten, asiantuntijoiden ja poliittisten päättäjien kirjoituksissa ja muissa kannanotoissa. Osallisuuden näkökulmasta erityisen tärkeitä olivat ne lukuisat tapahtumat, joissa asianosaiset olivat itse järjestäjinä ja aktiivisina osallistujina. Sellaisia olivat muun muassa Myllypuron kirkossa järjestetty asunnottomien yö, Vankiradio ja Vankien köyhyysmanifesti sekä Helsingin metroasemilla toteutettu toiminnallinen Stop köyhyys! -metrokampanja. Yhtenä teemavuoden kulttuurisena tähtenä oli Ryhmäteatterin *Euroopan taivaan alla* -näytelmä työvoiman liikkuvuudesta.

Tapahtumien, toimijoiden ja viestinnän runsaudella ja moniulotteisuudella saatiin aikaan toivottu lumipalloeefekti, joka vuoden kuluessa tarttui ihmisiin, rohkai-

si, liikutti ja ahdistikin heitä. Välillä liikuttiin rohkeasti ihmisten mukavuusrajojen pinnoilla. Samalla kaikille annettiin lupa puhua köyhyydestä. Tiedotusvälineissä näkyi myös ”Teemavuosi päättyi, köyhyys jäi” -tyyppistä kirjoittelua, jossa ihmeteltiin, johtiko puheen paljous todellisiin tekoihin. Teemavuoden onnistumista voidaan kuitenkin perustellusti mitata myös puheen paljoudella, sillä ilman puhetta ei ole myöskään poliittisia tekoja.

Köyhyysteema nousi teemavuonna myös eduskunnan keskusteluissa esiin aiempia vuosia runsaammin. Väitöskirjatutkija Kirsi-Marja Lehtelän tekemässä otannassa vuodelle 2010 osui 83 huono-osaisuuteen liittyvää valtiopäiväasiakirjaa, kun muutama edeltävänä vuonna niitä oli ollut selvästi vähemmän (noin 50 vuodessa). Vuonna 2010 ”köyhyys”-hakusanalla löytyi 38 valtiopäiväasiakirjaa, kun aiempien kolmen vuoden luvut vaihtelivat neljän ja yhdentoista välillä.

THL lähetti yhteensä 55 teemavuoteen liittyvää kutsua, tiedotetta ja verkkouutista. Raportointikauden aikana erilaisia juttuja tavoitettiin seurannasta yhteensä 375. Seurannan haaviin tarttuivat kuitenkin vain ne jutut, joissa mainittiin nimenomaisesti EU:n teemavuosi, joten suuri osa itse teemaa käsitelleistä jutuista jäi seurannasta ulos. Lehtikirjoitukset ja TV-ohjelmat käsitelivät faktoja, tarinoita, ilmiöitä ja tunteita. Esimerkiksi Pohjolan Sanomat kertoi laajalti aloituspäivästä Kemissä, erityisesti Lumilinnan avajaisista, sarjakuvakilpailusta ja Näe köyhyys -valokuvanäyttelystä. Keskisuomalainen puolestaan kirjoitti paikallisen teemapäivän innoittamana pääkirjoituksessaan (17.9.2010) Pohjoismaiden hyvinvointimallin rapistumisesta. Helsingin Sanomien pääkirjoitustoimittajalla oli vuoden mittaan useita avauksia aiheesta; esimerkiksi ”Köyhyys periytyy yhä näkyvämmiin” (24.1.2010), ”Köyhyys on iso ongelma Euroopassa” (13.3.2010) ja ”Köyhän arvo on harkinnan varassa” (26.8.2010). Köyhyysvuoden joulukalenteri puolestaan sai erityishuomiota muun muassa Ylä-Kainuun lehdessä otsikolla ”Luo köyhän niin kuin rikkahan” (8.12.2010). Joulukalenteri lähetettiin poliittisille päättäjille vuoden lopulla muistutuksena ja tulevan vaalikeskustelun vauhdittamiseksi.

Keskeinen vaikuttamisen väline oli kattava verkkosivusto www.stopkoyhyys.fi sisältöineen ja tapahtumakalentereineen. Vuoden aikana sivustolla vierailtiin noin 16 000 kertaa, keskimäärin käyntejä oli kuukausittain noin 1 400. Eniten kävijöitä oli Helsingistä, mutta erityisesti alueellisten tapahtumien aikana sivustoa luettiin runsaasti myös maakunnissa.

Puheista tekoihin

EU:ssa tehtiin köyhyysteemavuoden aikana päätökset uudesta kymmenvuotisesta Eurooppa 2020 -strategiasta, johon sisältyi ensimmäistä kertaa unionin historiassa määrällinen köyhyystavoite: vähintään 20 miljoonaa ihmistä pyritään saamaan pois köyhyys- ja syrjäytymisriskistä. Suomen eduskunnan suuri valiokunta painotti Eurooppa 2020 -strategiaa koskevassa lausunnossaan köyhyyden vähentämisen olevan

juuri niitä kysymyksiä, joihin kansalaiset perustellusti odottavat Eurooppa-neuvostolta selkeitä määrällisiä tavoitteita.

Suomen kansallisessa ohjelmaluonnoksessa todetaan, että kun otetaan huomioon kaikki Eurooppa-neuvostossa sovitut kriteerit (suhteellinen köyhyysriski, ai-neellinen puute ja huonosti työmarkkinoille kiinnittyneet kotitaloudet), köyhyys- ja syrjäytymisriski koskettaa Suomessa kaikkiaan noin 900 000 henkilöä. Eurooppa 2020 -strategian tavoite saavutetaan meillä, jos köyhyys- ja syrjäytymisriskissä elävi-en määrää voidaan vähentää noin 100 000 henkilöllä ja kotitalouden työmarkkina-asemaa parantaa noin 50 000 henkilön osalta. Tekemistä siis riittää, ja kesällä 2011 aloittaneen Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa yhtenä keskeisenä painopistealueena onkin köyhyyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen vähentäminen. Positiivista on, että hallitus sopi jo hallitusneuvotteluissa perusturvan korotuksista.

Jos vuosien 2010–2011 tapahtumia vertaa reilun kymmenen vuoden takasiin, voi todeta, että vaikka kirkon Nälkä-ryhmän kannanotto joulukuussa 1998 päättyi sellaisenaan Paavo Lipposen toisen hallituksen ohjelmaan ja tuotti erillisen "köyhyyspaketin", ei köyhyys ollut erityinen teema kevään 1999 eduskuntavaaleissa eikä hallitusneuvotteluissa. Ero kevään 2011 vaaleihin ja hallitusneuvotteluihin on selvä. Nälkä-ryhmän kannanottoa tehtiin poliittisesti ja yhteiskunnallisesti laajapohjaisessa ryhmässä, jolloin lopputulos oli jo valmiiksi joka särmältään pyöristetty yhteinen huolenilmaisu. Köyhyysvuoden tavoitteena ei sen sijaan ollut yksi yhteinen kannanotto tai poliittinen ohjelma – siis yksisuuntainen teko – vaan pikemminkin köyhyysongelmien eri särmien esille nosto. Sen avulla lisättiin kierroksia vapaaseen yhteiskunnalliseen keskusteluun, joka vuoden aikana ja sen jälkeen pelkistyi kiteytetysti kahteen huolenaiheeseen: köyhyyden ja tuloerojen kasvuun. Teemavuosi oli edetessään kuin ”monikärkiohjus”; vaikuttavuuden kannalta tärkeää oli köyhyysteeman pitkäjänteinen esillä olo riittävän kauan sekä se, että sanoman välittäjinä oli toimijoita useilla eri tasoilla ja tahoilla, niin virallisilla kuin epävirallisillakin areenoilla. Tähän kuului myös tietty yllätyksellisyys ja arvaamattomuus: kun prosessi saatiin liikkeelle, alkoi tapahtua.

Kirjallisuus

Hänninen, Sakari & Palola, Elina & Kaivonurmi, Maija (2010 toim.) Mikä meitä jakaa? Sosiaalipolitiikkaa kilpailuvaltiossa. Teema 7. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Karjalainen, Jouko & Palola, Elina (2012, tulos-
sa) Auttajien asenteilla on väliä – Näkö-
kulmia köyhyydestä selviytymiseen.

Nälkäryhmä (1998): Nälkäryhmän kannanotto ja taustamuistio. Kirkkopalvelut.

Internet:

www.stopkoyhyys.fi

www.valtionneuvosto.fi/hallitusohjelma

Kansallisen terveyserojen kaventamishjelman toimeenpanosta

Kainuussa terveyserojen kaventamisen toimeenpano vaati tiivistä yhteistyötä tutkimuslaitoksen kanssa, koska valmiita ohjeita, malleja tai esimerkkejä ei ollut. Prosessi-arviointi toimi keinona lisätä terveyserotietämystä ja edesauttoi toimeenpanoa. Arvioinnin mukaan terveyserotyötä eteenpäin vieviä keskeisimpiä tekijöitä ovat alueellinen tieto, tietoisuuden nostaminen alueella, työntekijöiden ja poliitikkojen sitoutuminen, seuranta, laaja yhteistyö sekä innovatiivinen työ rakenteiden muuttamiseksi. Kolmen alueen prosessiarviointien vertailun tavoitteena on tuottaa jatkossa yleistettävissä oleva malli terveyserojen kaventamisen tueksi.

Sosiaalisen aseman mukaan tarkasteltuna terveys ei jakaudu tasaisesti suomalaisessa yhteiskunnassa. Pitkälle koulutetut, hyvässä ammattiasemassa olevat tai hyvin ansaitsevat väestöryhmät elävät keskimäärin pidempään ja sairastavat vähemmän kuin muut. Vähäinen koulutus, heikot työolosuhteet, raskas ja epävarma työ, pitkäaikainen työttömyys, köyhyys, alhainen asumistaso, sosiaalisen tuen puute ja epäterveelliset elintavat kasautuvat vaihtelevina yhdistelminä samoihin väestöryhmiin ja siirtyvät monesti sukupolvien yli.

Tämänhetkinen terveyserojen kaventamiseen tähtäävä työ maassamme kytkeytyy Terveys 2015 -kansanterveysohjelmaan, jonka yhtenä tavoitteena terveiden elinvuosien lisäämisen rinnalla on terveyden eriarvoisuuden väheneminen. Tätä tavoitetta toteuttamaan laadittiin erillinen Kansallinen terveyserojen kaventamisen toimintaohjelma 2008–2011, johon listattiin 15 toimenpidettä ja näiden toimeenpanosuunnitelma.

Toimintaohjelman toimeenpanoon liittyen päätettiin vuonna 2009 yhdessä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tutkijoiden sekä Kainuun maakunnan, Pohjois-Pohjanmaan ja Turun kanssa toteuttaa alueellisten terveyserojen kaventamiseen tähtäävien toimien prosessiarviointi. Kainuun terveyserojen kaventamistyötä arvioiva raportti *Sitkeästi terveyseroja vastaan – Arviointi sosioekonomisten terveyserojen kaventamiseen tähtäävästä työstä Kainuussa 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä* valmistui alkuvuodesta 2011. Kahden muun alueen raportit ovat valmistumassa. Tämän jälkeen laaditaan kolmen alueen toimintaa vertaileva kokoomaraportti, jossa pyritään hahmottelemaan alueelta toiselle sovellettavissa olevaa toimintamallia terveyserotyön edistämiseksi. Tässä artikkelissa tarkastellaan terveyserotavoitteen toimeenpanoa Kainuussa.

Terveyserojen kaventamistyön prosessiarvioinnin tavoite

Prosessiarvioinnissa tavoite on saada selville, mitä kehittämistyön aikana on tapahtunut ja millaisen toiminnan, minkälaisen ratkaisujen tai minkälaisen ennakoimattomien tapahtumien kautta lopputuloksiin on päästy. Katsomalla pelkkiä lopputuloksia ei voida tehdä päätelmiä toiminnan ja tulosten keskinäisistä yhteyksistä ja vaikutusketjuista. Prosessiarvioinnin avulla on mahdollista päästä kehittämistyölle asetettuihin tavoitteisiin eli tuottaa ja hyödyntää tietoa, edistää toimintaa sekä löytää hyviä toimintatapoja.

Suomessa on tehty runsaasti terveyseroja koskevaa tutkimusta. Tilasto- ja tutkimustiedoista saakin varsin hyvän kuvan sosioekonomisten terveyserojen laajuudesta, ilmenemismuodoista ja ajallisesta kehityksestä kansallisella tasolla. Sen sijaan terveyserojen syntyminen mekanismeja ja terveyserojen kaventamisen keinoja koskeva tietämys on huomattavasti vähäisempää. Tavoitteiden saattaminen käytännön toiminnaksi vaatii kuitenkin tietämystä sekä syistä että keinoista. Tällä prosessiarvioinnilla pyrittiin nimenomaan lisäämään tietämystä niistä keinoista, joilla alueellisella tasolla on terveyserojen kaventamistavoitetta yritetty viedä eteenpäin. Samalla arviointi oli myös keino tukea ja ohjata terveyserotyötä alueella.

Arvioinnin ensimmäiseksi tavoitteeksi asetettiin selvittää, mitä terveyserojen kaventaminen käytännössä tarkoittaa Kainuun kokemuksen perusteella. Pyrkimyksenä oli myös tunnistaa ja tuoda esiin toimintatapoja, jotka parhaiten olivat edistäneet terveyserojen kaventamiseen tähtäävää työtä alueella. Tällöin pyrittiin saamaan näkyviksi ne vaikutusketjut ja keskeiset elementit, jotka olivat johtaneet tiettyyn lopputulokseen. Lopuksi tutkimuksessa arvioitiin terveyserotyön tämänhetkinen tilanne ja tulevaisuuden näkymät alueella.

Työn aineistona käytetty kirjallinen materiaali koostui hankehakemuksista, työsuunnitelmista, kokousmuistioista, esitelmistä, Kainuun maakunnan strategia-asiakirjoista, maakunta-kuntayhtymän sosiaali- ja terveystoimialan asiakirjoista, Terve Kajaani -projektin ja Terve Kunta -verkoston materiaaleista sekä Sosioekonomiset terveyserot ja niiden kaventaminen Kainuussa -raportista. Keskeisessä asemassa työn toteutuksessa olivat kuuden alueen avaintoimijan haastattelut.

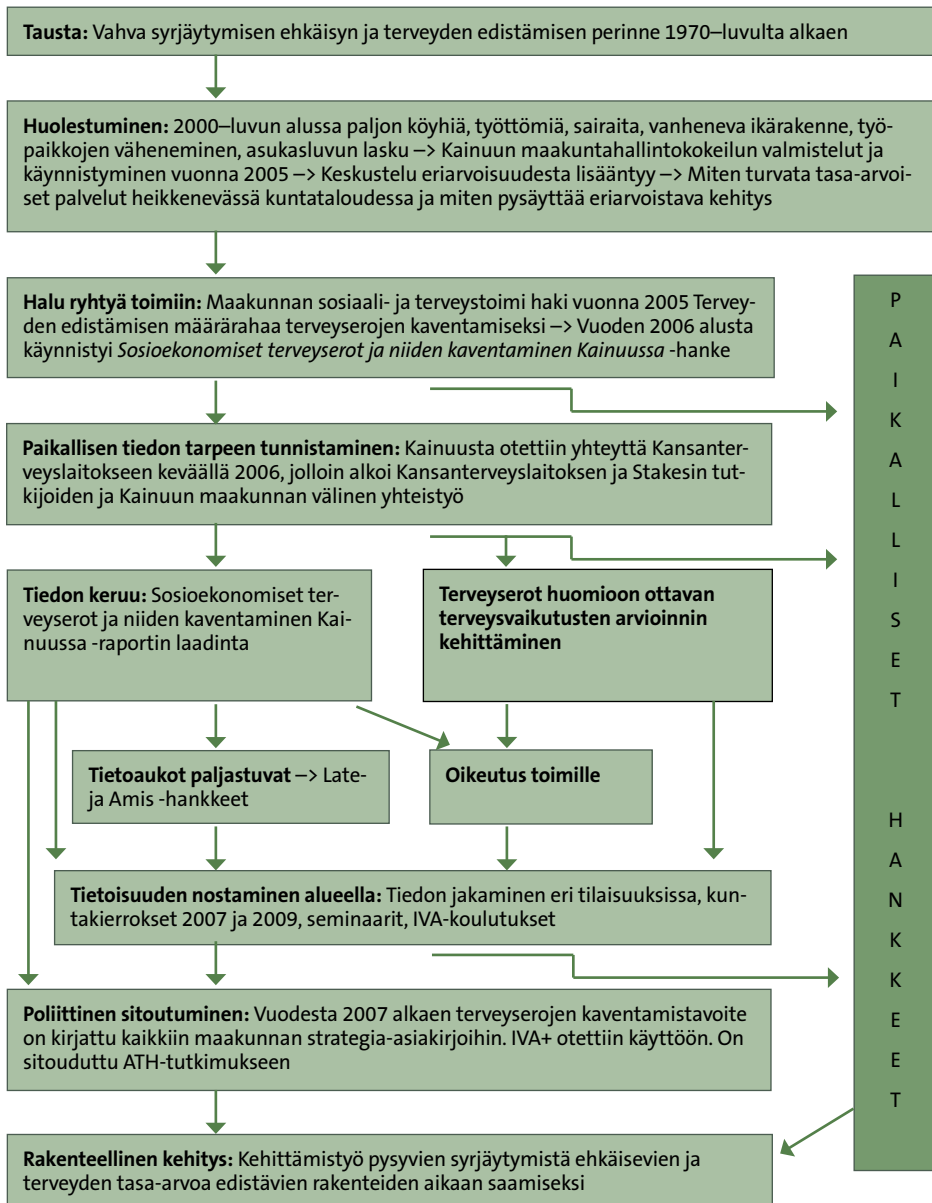
2000-luvun terveyserotyön eteneminen Kainuussa

Kaavion 1 avulla hahmotetaan Kainuun terveyserotyötä eräänlaisena vaikutusten ketjuna. On tärkeää tiedostaa, että prosessi on alkanut ennen kuin itse projekti. Tämän vuoksi kaavio alkaa taustasta.

Vuosituhanne vaihteessa tilanne Kainuussa oli huolestuttava. Asukasluvun lasku, ikärakenteen vanheneminen, yritystoiminnan supistuminen ja työpaikkojen väheneminen tulisivat johtamaan kuntatalouden heikkenemiseen. Huolestuminen johdatti siihen, että Kainuussa päätettiin ryhtyä toimiin. Vuonna 2005 Kainuusta haettiin terveyden edistämisen määrärahaa terveyserojen kaventamiseksi ja saadun rahan

turvin käynnistettiin seuraavana vuonna sosioekonomisten terveyserojen kaventamiseen tähtäävä hanke.

Heti projektin alettua päätettiin hankkia alueellista tietoa terveyseroista, koska sen ajateltiin puhuttelevan ihmisiä kansallista terveyserotietoa paremmin. *Sosioekonomiset terveyserot ja niiden kaventaminen Kainuussa* -raportin laadinnan myötä



KAAVIO 1. Terveyserojen kaventamisen vaiheet Kainuussa 2000-luvulla

saatu tieto antoi ensiksikin oikeutuksen toiminnalle. Tutkimustiedon avulla voitiin osoittaa asioiden tila ja esittää perustelu, miksi pitäisi toimia. Toisaalta tutkittu tieto on ollut helpompi tehdä tutuksi eri foorumeilla. Tietoisuuden aktiivinen nostaminen alueella aloitettiin jo raportin valmisteluvaiheessa ja raportin valmistuttua vuoden 2008 lopulla sitä levitettiin alueella laajasti. Raportin laadinnan yhteydessä paljastui myös tietoaukkoja, joista suurimmat koskivat neuvola- ja ala-asteikäisiä lapsia sekä ammattiin opiskelevia nuoria. Tämä oli kimmoke kainuulaisten halukkuuteen osallistua Lasten ja nuorten terveysseuranta -hankkeeseen (LATE) samoin kuin Terveyden edistäminen ammatillisissa oppilaitoksissa -hankkeeseen (AMIS).

Tietoa terveyseroista on Kainuussa lisätty myös kehittämällä terveyserot huomioon ottavaa terveysvaikutusten arviointia. Vaikutusten ennakoarviointiin tähtäävää kehittämistyötä suunniteltiin yhteistyössä ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin (IVA) kanssa. Kainuussa järjestetyt IVA-koulutukset ovat olleet yksi keino lisätä ymmärrystä terveyseroista. Keväällä 2008 maakunta-kuntayhtymän sosiaali- ja terveyslautakuntatyöskentelyssä otettiin käyttöön IVA-menetelmä, johon liitettiin terveys- ja hyvinvointierojen näkökulma (IVA+). Kainuussa kehitettiin näin Suomen ensimmäinen malli sosioekonomisiin väestöryhmiin kohdistuvien vaikutusten ennakoarvioimiseksi lautakuntapäätöksissä. Kainuun maakunta-kuntayhtymä osallistuu lisäksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen Alueelliseen terveys- ja hyvinvointitutkimukseen (ATH). ATH:n kaltaisen seurantajärjestelmän avulla ajantasaista tietoa voidaan käyttää suunnittelun ja päätösten pohjana.

Terveyserotyön vaikutukset Kainuussa

Terveyserojen kaventamiseen liittyvän työn suhteen on Kainuussa edistytty monilla eri tasoilla. Ensimmäisen hankehakemuksen suunnittelun ja hankkeen alkamisen ajoista työ on muutamassa vuodessa syventynyt ja saanut erilaisia toimintamuotoja. *Maakunta-kuntayhtymän ja tutkimuslaitosten välinen yhteistyö* on vaikuttanut keskeisesti siihen, että työ alueella on edistynyt. Yhteistyön avulla on saatu lisättyä *alueellista tietoa* terveyseroista. Maakunta-kuntayhtymä on tehnyt yhteistyötä asian tiimoilta myös monien muiden tahojen, kuten Kainuun kuntien, työnantajien, oppilaitosten, puolustusvoimien, kuntayhtymän koulutoimen, Oulun lääninhallituksen sekä järjestöjen ja yhdistysten kanssa.

Omaa aluetta koskeva terveyserotieto on kuitenkin vasta väline, jonka avulla asiassa voidaan päästä eteenpäin. Kääntäen asia voidaan ilmaista siten, että ilman jatkotoimia alueellisen terveyserotiedon avulla ei olisi saatu aikaan niitä vaikutuksia, joita Kainuussa on saatu, ja asian eteneminen olisi pahimmassa tapauksessa pysähtynyt. Kainuussa työskentelytapana ollut jalkautuminen ympäri maakuntaa ja erityisesti *päättäjien terveyserotietoisuuden nostaminen alueella* onkin ollut yksi toiminnan kulmakivistä. Aktiivinen kulkeminen eri työryhmissä, kokouksissa ja johtoryhmissä sekä kuntakierrosten ja seminaarien järjestäminen ovat avanneet tietä keskustelulle ja

lisänneet ymmärrystä terveyseroista yhteiskunnan rakenteisiin liittyvänä kysymyksenä sen sijaan, että asia tyypistettäisiin yksittäisten ihmisten elintapoihin liittyväksi kysymykseksi.

Joidenkin avaintoimijoiden pitkäjänteinen *sitoutuminen* työhön on ennen kaikkea ollut edellytys sille, että merkkejä laajemmastakin asiaan sitoutumisesta on alkanut näkyä. Terveyserojen kaventaminen ei näy tavoitteena pelkästään sosiaali- ja terveystoimialan suunnitelmissa, vaan *vuodesta 2007 alkaen tavoite on kirjattu kaikkiin maakunnan strategioihin ja kehittämisohjelmiin*. Maakuntaohjelmassa vuosille 2009–2014 esitetään myös tavoite ottaa käyttöön sekä maakunnallinen että peruskuntien hyvinvointikertomukset, joissa puolestaan olisi saatava terveyserojen kaventaminen esille. Tehty työ on siis luonut edellytyksiä ja mahdollistanut terveyserotyön etenemisen vastaisuudessa.

Kehittämistyö pysyvien *syrjäytymistä ehkäisevien ja terveyden tasa-arvoa lisäävien rakenteiden aikaansaamiseksi* näkyy Kainuussa erityisesti jo perhepalveluissa. Tarvittavia palvelumuotoja ovat muun muassa lapsiperheiden kotipalvelu, varhaisen tuen perhetyö, lastensuojelun avohuollon kehittäminen sekä perustason mielenterveyspalveluiden tarjoaminen nuorille, joka käytännössä tarkoittaa esimerkiksi psykiatristen sairaanhoitajien palkkaamista kouluille kouluterveydenhoitajien ja koulukuraattoreiden tueksi. Vuonna 2008 aloitetun palvelurakenteen uudistamisen myötä selvää positiivista kehitystä on jo tapahtunut. Huostaan otettujen ja avohuollona sijoitettujen lasten määrän kasvu on hidastunut. Tavoitteena on, että lasten sijoittamisesta kodin ulkopuolelle aiheutuvat kustannukset alkaisivat pienentyä. Säästetyllä rahalla voitaisiin vahvistaa kohdennettuja palveluita, kuten esimerkiksi varhaista tukea. Ennaltaehkäiseviä palveluita olisi myös tarpeen vahvistaa, erityisesti lisäämällä neuvola- ja kouluterveyslääkäreitä sekä koulupsykologeja.

Johtopäätökset

Tietoa terveyseroista on runsaasti, ja terveyden tasa-arvotavoitteen toteutuminen on pitkään ollut suomalaisen terveystalouden tavoitteena. Kansallisen terveyserojen kaventamisen toimintaohjelman väliarviointi 2011 kuitenkin osoitti, että tavoitteiden muuttaminen toimiksi vaatii ponnisteluja ja toimeenpanon vaikutukset saattavat jäädä vähäisiksi. Toimintaohjelman toimenpiteissä painottuivat selkeästi erotiedon keruu ja seuranta sekä tutkimuksen vahvistaminen. Tarpeen olisi kuitenkin painottaa toimia erojen kasvun hillitsemiseksi. Ongelmana onkin, että tutkimus ei ole vielä onnistunut tuottamaan riittävästi tietoa toimivista keinoista ja niiden vaikuttavuudesta erojen kaventamisessa.

Terveyserojen kaventamisen prosessiarviointi kuitenkin osoitti, että Kainuussa on onnistuttu varsin hyvin muuttamaan tavoitetta toiminnaksi. Tavoitteen toimeenpano vaatii tiivistä yhteistyötä Kainuun maakunta -kuntayhtymän ja THL:n tutkijoiden välillä. Terveyserotyötä keskeisesti edistäviä muita tekijöitä arvioinnin mukaan

olivat alueellinen tieto, tietoisuuden nostaminen alueella, työntekijöiden ja päättäjiin sitoutuminen asiaan, laaja yhteistyö, seuranta sekä rakenteiden kehittäminen. Sen lisäksi, että prosessiarviointi tuotti tarpeellista tietoa alueellisista keinoista ja toimintatavoista, se oli myös keino tukea terveyserotyötä alueella. Kokonaisuudessaan prosessiarvioinnin hyöty terveyserotyölle saadaan, kun kahden muunkin alueen raportit sekä kolmea aluetta vertaileva kokoomaraportti ja sen tavoitteena oleva yleinen toimintamalli valmistuvat. Yleisen toimintamallin on tarkoitus palvella ympäri maata terveyserokysymyksen parissa työskenteleviä ihmisiä, sillä yhtä tiivistä yhteistyötä ja tukea kuin Kainuulle, Pohjois-Pohjanmaalle ja Turulle on tarjottu, ei ole mahdollista toteuttaa joka paikassa.

Kirjallisuus

- Hannikainen-Ingman, Katri (2011) Sitkeästi terveyseroja vastaan. Arviointi sosioekonomisten terveyserojen kaventamiseen tähtäävästä työstä Kainuussa 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä. www.kainuu.fi.
- Kaikkonen, Risto & Kostiainen, Elisa & Linnanmäki, Eila & Martelin, Tuija & Prättälä, Ritva & Koskinen, Seppo (2008) Sosioekonomiset terveyserot ja niiden kaventaminen Kainuussa. Kansanterveyslaitoksen julkaisuja B 27/2008. Helsinki.
- Kansallinen terveyserojen kaventamisen toimintaohjelma 2008–2011 (2008). Julkaisuja 2008:16. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Palosuo, Hannele & Koskinen, Seppo & Lahelma, Eero & Prättälä, Ritva & Martelin, Tuija & Ostamo, Aini & Keskimäki, Ilmo & Sihto, Marita & Talala, Kirsi & Hyvönen, Elisa & Linnanmäki, Eila (2007) Terveyden eriarvoisuus Suomessa. Sosioekonomisten terveyserojen muutokset 1980–2005. Julkaisuja 2007:23. Helsinki: Sosiaali ja terveysministeriö.
- Rotko, Tuulia & Aho, Timo & Mustonen, Niina & Linnanmäki, Eila (2011) Kapeneeko kuilu? Tilannekatsaus terveyserojen kaventamiseen Suomessa 2007–2010. Raportti 8/2011. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Seppänen-Järvelä, Riitta (2004) Prosessiarviointi kehittämissuunnitelmassa. Opas käytäntöihin. Arviointiraportteja 4/2004. Helsinki: Stakes.

Vaikuttavuusnäyttö ja paikallinen alkoholihaittojen ehkäisy

Paikallinen alkoholipolitiikka (Pakka) -hankkeessa arvioitiin alkoholihaittojen paikallisen ennaltaehkäisyn vaikutuksia alkoholin kulutukseen ja haittoihin. Arviointi toteutettiin kontrolloidussa ennen ja jälkeen -intervention asetelmassa vuosina 2004–2008. Hankkeessa kehitettiin toimintamalli, jossa alkoholijuomien saatavuutta sääntelevät toimenpiteet liitettiin osaksi paikallista ehkäisevää päihdetyötä. Vaikuttavuusarviointi-asetelma selkeytti toiminnan tavoitteita ja antoi palautetta paikallisen kehittämistyön tueksi. Pakka-malli on levinnyt käytäntönä eri puolille Suomea Alkoholiohjelman ja THL:n koordinoimana.

Tässä artikkelissa luodaan katsaus vuosina 2004–2008 käynnissä olleen Paikallinen alkoholipolitiikka (Pakka) -hankkeen tutkimusasetelmaan ja tuloksiin (Holmila ym. 2009). Tarkoituksena on osoittaa, miten paikallisten toimenpiteiden vaikuttavuutta mittaava arviointi-asetelma ja tutkimustulokset voivat osaltaan tukea yhteiskuntapolitiittisten toimintamallien juurruttamista ja siirrettävyyttä myös rajallisen tutkimusprojektin jälkeen.

Vaikuttaako paikallisehkäisy alkoholihaittoihin?

Alkoholin saatavuus, kulutus ja sen mukana alkoholihaitat ovat Suomessa olleet jo pitkään kasvussa. Erityisen huolen kohteina ovat nuoret ja nuoret aikuiset, joiden juomatavat ja elämäntyyli ovat vasta muotoutumassa. Kulutustason nousu luo myös kasvavia paineita sosiaali- ja terveyspalveluista vastaavaa kuntasektoria kohtaan.

Paikallinen alkoholipolitiikka -hankkeen tavoitteena oli vähentää alkoholihaittoja paikallisen tason toimenpiteillä ja antaa näyttöön perustuva esimerkki tehokkaalle paikalliselle ehkäisytyölle. Projektin painottui alkoholijuomien saatavuuden kontrolliin, ja sen keskeinen kohderyhmä olivat alaikäiset nuoret ja nuoret aikuiset (15–29-vuotiaat). Hankkeen vaikuttavuustutkimuskysymys oli: onko paikallinen ehkäisytyö vaikuttavaa, eli vaikuttavatko tutkitut interventiot? Prosessiarvioinnissa tarkasteltiin, millaiset ehkäisevät käytännöt ovat toimivia ja toteutettavissa hyväksyttävällä ja kestäväällä tavalla.

Pakka-toimintamalli

Alkoholihaittojen ehkäisy on Suomessa ollut keskeisesti valtion keskushallinnon vastuualuetta. Alkoholioaloja säädeltiin vuosikymmenet pitkälti valtioneuvoston toimesta yhteistyössä Alkon kanssa, jolle oli annettu alkoholimyynnin monopoli. Keskeisiä välineitä ovat olleet vero- ja hintapolitiikka sekä alkoholin myynnin ja anniskelun rajoitukset, jotka alkoholitutkimuksen perusteella tiedetään tehokkaiksi alkoholipoliittisiksi keinoiksi (Babor ym. 2010). Valtion vahva rooli alkoholihaittojen torjunnassa on kuitenkin johtanut siihen, että alkoholijuomien saatavuutta sääntelevät toimenpiteet kuntatasolla ovat jääneet melko vieraaksi työalueeksi. Niinpä Suomessa on suuri paine kehittää tehokkaita paikallisen alkoholiehkäisyyn malleja. Vastuuta alkoholihaittojen ehkäisystä on 1990-luvun alkupuolelta lähtien siirretty paikallishallinnolle samalla kun kuntien itsehallintoa lisättiin. Samanaikaisesti kuntien resurssit ehkäisytyöhön ovat kuitenkin vähentyneet.

Pakka-hanke vastasi osaltaan tähän yhteiskuntapoliittiseen tarpeeseen. Pakka-toimintamallia lähdettiin kehittämään neljällä työalueella: 1) Paikallisen alkoholipoliittikan pysyvien rakenteitten luominen 2) Vastuullisen myynnin ja anniskelun kehittäminen viranomaisvalvontaa ja elinkeinon omavalvontaa tehostamalla 3) Nuoret ja perheet toimijoina ja 4) Yhteisömobilisaatio ja media. Pakan toimintamallissa julkinen säätely, vastuulliset markkinat, ehkäisevän päihdetyön toimijat sekä media ja kansalaiset yhdistivät voimansa paikallisella tasolla alkoholihaittojen minimoimiseksi. Mallin keskiössä oli vähittäiskaupan vastuullisen myynnin ja ravintoloiden vastuullisen anniskelun edistäminen.

Pakan toimintamalli perustui yhteistyöhön paikallisten viranomaisten ja alkoholiyrittäjien välillä. Hankkeen aktiivisia toimijoita olivat myös nuoret ja heidän vanhempansa, median edustajat, vapaaehtoistoimijat sekä välillisesti myös kaikki seudun asukkaat. Lähtökohtana oli yhteisötasoinen ennaltaehkäisy, jossa yksilöiden elinympäristöön vaikuttavat toimenpiteet vähentävät koko kohdeväestön haittariskiä. Perusajatus oli, että samaan suuntaan vaikuttavien yksittäisten toimien tehokkuutta voidaan lisätä toteuttamalla ne yhtäaikaisesti siten, että mielipidevaikuttaminen ja koulutus tukevat alkoholijuomien saatavuutta säänteleviä kontrollipoliittisia toimia. (Holder 1998; Treno & Holder 2004.)

Toimintamallin suunnittelivat ja toteuttivat Hämeenlinnan ja Jyväskylän alueelliset viranomaiset ja toimijat, kansallisen Alkoholiohjelman vetäjät sekä Stakesin ehkäisevän päihdetyön asiantuntijat ja tutkijat. Toteutuksessa hyödynnettiin aiempaa tutkimustietoa ja toimintakokemuksia, mutta kyseessä oli myös uutta luova, etsivä ja kokeileva prosessi. Hankkeen kohdepaikkakuntia ei valittu satunnaisesti, koska hankkeessa testattiin, miten toisiinsa systemaattisesti yhdistetyt interventiot vaikuttavat ihanteellisissa olosuhteissa. Paikkakuntien valintaa harkittiin tarkkaan ottamalla huomioon paikalliset toimintavalmiudet ja väestöpohjan riittävyys. Tavoitteena oli löytää kaksi sellaista seutua, joissa hankkeen onnistumisedellytykset olisivat mahdollisimman hyvät.

Vaikuttavuus- ja prosessiarviointi

Vaikuttavuustutkimuksen tavoitteena oli arvioida, onko paikallisesti toteutetuilla alkoholien saatavuutta rajoittavilla ehkäisevillä toimenpiteillä todistettavia vaikutuksia alaikäisten ja nuorten alkoholinkäyttöön ja alkoholihaittoihin, kuten väkivaltaan ja tapaturmiin. Paikallisen toiminnan prosessia ja vaikuttavuutta seurattiin kvasi-kokeellisessa ennen ja jälkeen -intervention tutkimusasetelmassa. Kahden toimintapaikkakunnan kehitystä verrattiin kehitykseen kahdella vastaavan kokoisella vertailupaikkakunnalla. Koeasetelma ei perustunut satunnaistettuun kokeeseen, eikä koetilannetta pystytty täydellisesti kontrolloimaan.

Tutkimuksella mitattiin alkoholin saatavuutta sääntelevien paikallisten toimenpiteiden vaikutuksia alkoholin kulutukseen ja alkoholihaittoja kuvaaviin haitta- ja riski-indikaattoreihin, kuten ensiapuasemakäynteihin, pahoinpitelytilastoihin ja kyselyissä esiin tulleisiin koettuihin haittoihin.

Hypoteesina oli, että alkoholin käyttötapoihin ja saatavuuteen liittyviä säännöksiä ja valvontaa korostava toimintamalli vähentää koealueilla humalajuomista, alkoholista koituvia haittoja ja alaikäisten alkoholin käyttöä. Tuloksellisuutta kuvaavista indikaattoreista tehtiin mittaukset sekä interventioalueilla että vertailualueilla ensin ennen toimintaa ja toisen kerran samalla menetelmällä toiminnan jälkeen. Vaikuttavuutta mitattiin sekä erillisiä toimintaosioita tarkastelevilla välillisillä tulosmittareilla että projektin kokonaisvaikuttavuutta kuvaavilla lopullisilla tuloksellisuusmittareilla. Tulosuuttujien aineistoina käytettiin alkoholijuomien vähittäismyyntiin ja anniskeluun kohdistuvia ostokokeita, paikallista väestökyselyä ja rekisteriaineistoja alkoholiehtoista haitoista. Prosessia seurattiin viranomaisrekistereistä ja hankekoordinaattoreiden dokumenteista. Lisäksi tehtiin paikallisia nuorten ja avaintoimijoiden ryhmähaastatteluja.

Prosessiarvioinnissa toiminnan määrää ja muotoja kuvattiin seuraavilla mittareilla:

- yhteistyöverkostot, niiden luomisen prosessi ja laajuus
- yrittäjille tarjotun vastuullisen myynnin ja tarjoilun koulutukseen osallistujien määrät
- vanhemmille järjestettyjen tapahtumien osallistujien määrät
- alkoholitarkastajien valvontakäyntien määrät
- nuorten ja nuorten aikuisten aktivointi erilaisina tapahtumina ja oppilastöinä
- paikallisten toimintarakenteiden kehitys
- toiminnan laajeneminen maan muihin osiin.

Toiminnan tuloksellisuutta ja vaikutuksia tarkasteltiin seuraavien mittarien avulla:

- ikärajakontrollin tehostuminen alueiden kaupoissa ja nuorten käsitykset siitä
- alkoholin sosiaalinen saatavuus (alkoholin välittäminen, vanhempien asenteet)
- humalaisille tarjoilun vähentäminen ravintoloissa ja baareissa
- nuorten aikuisten riskikäsitkset ja mielipiteet humalasta

- paikallisten avaintoimijoiden käsitykset ehkäisevän työn mahdollisuuksista
- paikallislehtien alkoholikirjoittelu
- alaikäisten raittius
- nuorten aikuisten humalakulutuksen muutokset
- kokemukset humalan aiheuttamasta hallinnan menetyksestä ja juomisen yhteydessä sattuneet haitalliset tai ikävät tapahtumat
- poliisiin tietoon tulleet väkivaltatapaukset kaupungin alueella ja ravintoloissa
- päivystyspoliklinikan yöaikaiset asioinnit.

Pakka-hankkeen tuloksia

Alaikäisten alkoholin saatavuus eri mittareilla tarkastellen väheni sekä tutkimus- että vertailuseuduilla selvästi ja tähän kohdistuva valvonta tehostui. Saatavuuden väheneminen koski niin varsinaista alkoholikauppaa kuin myös alkoholin epävirallista (laitonta) välittämistä alaikäisille ystävien ja perheen toimesta. Myös asukkaiden mielipiteet ja asenteet alaikäisten juomisen suotavuudesta kiristyivät. Pakka-projektin aikana interventioalueiden ja kontrollialueiden väestön mielipiteet muuttuivat alaikäisten juomisen suhteen rajoittavammiksi. Tulokset osoittivat myös, että Pakka-projektin aikana alaikäisten raittius lisääntyi. Tämä ei johdu Pakan toiminnasta, vaan on yleisempi koko maata koskeva trendi, jota Pakan käynnistämä keskustelu todennäköisesti kuitenkin tuki ja vahvisti. Näin Pakka-interventioiden rooli tässä muutoksessa oli mahdollisesti välillinen. (Holmila ym. 2010.)

Pakka-hankkeen seurantajakson kesto, noin kolme vuotta, on lyhyt alkoholin käytön muutosten näkökulmasta. Oletus olikin, että alkoholin käyttöä ja alkoholihaittoja kuvaavissa mittareissa ei tapahtuisi mitään kovin radikaaleja muutoksia. Tutkimus sovelsi ns. triangulaation menetelmää, jossa useiden eri mittareiden avulla pyrittiin saamaan esille muutostrendejä. Yksittäisillä muuttujilla mitattuna muutokset paikallisen väestön juomatavoissa ja haitoissa jäivät liian heikoiksi ja tilastollisesti ei-merkittäviksi. Ravintoloiden toimintatavoissa saatiin mitattuja muutoksia: humalaisille anniskelussa tapahtui vähenemistä interventioalueella, ei sen kontrollipaikkakunnalla (Warpenius ym. 2010).

Laaja-alaisten interventioiden vaikutukset nuorten ja nuorten aikuisten alkoholihaittoihin ovat siis melko viitteellisiä, joskin jotkin tulokset ovat lupaavia (Holmila & Warpenius 2012). Kvasikokeelliseen asetelmaan liittyy useita hyvin tunnettuja heikkouksia. Tärkeimmät näistä liittyvät vaikeuksiin hallita todellisuutta: niin interventio- kuin kontrollipaikkakunnillakin saattaa tapahtua asioita, jotka sotkevat kausaalisen päättelyn mahdollisuuksia. Paikallisten alkoholiehkäisyohjelmien arvioinnissa tunnettu pulma on ns. spill-over effect, jossa arvioitu toiminta leviää myös kontrollialueelle (Wallin 2004). Pakka-hankkeessa hyväksi koettu interventio otettiin käyttöön koepaikkakuntaa laajemmin jo vaikuttavuustutkimuksen aikana.

Vaikuttavuustutkimusasetelmalla oli keskeinen merkitys Pakka-mallin kiteyty-

misessä ja toiminnan tavoitteiden näkyväksi tekemisessä. Mitattavia tuloksia käytettiin toiminnan moottorina, epäkohtien osoittajana ja konkreettisten tavoitteiden yhteisen löytämisen keinona. Tutkijoiden tiivis yhteistyö toiminnan toteuttajien kanssa mahdollisti prosessia kuvaavien laadullisten aineistojen monipuolisen keräämisen ja edisti tutkijoiden ymmärrystä toiminnan luonteesta ja ehdoista sekä paikallisista erityispiirteistä.

Kun otetaan huomioon seurantajakson lyhyys ja alkoholin kulutuksen kasvua suosiva toimintaympäristö, on saatuja tutkimustuloksia pidettävä varsin hyvänä näyttönä Pakka-tyyppisen työotteen toimivuudesta paikallisella tasolla. Arvioinnin tulokset osoittivat, että paikallinen alkoholihaittojen ehkäisytyö voi tuloksellisesti kohdentua alkoholijuomien saatavuuden sääntelytoimenpiteisiin, mikäli interventioita toteutetaan systemaattisesti ja toimenpiteet kohdistetaan ja rajataan hyvin.

Pakka-mallin leviäminen

Pakka-hankkeen merkittävin tuotos oli paikallinen alkoholihaittojen ehkäisyn toimintamalli, jossa alkoholijuomien saatavuuden sääntelyn toimenpiteet yhdistettiin kuntien ehkäisevän päihdetyön piiriin. Koko hankkeen ajan tehtiin taustatyötä toimintamallin juurruttamiseksi kokeiluseutujen pysyviksi käytännöiksi ja rakenteiksi. Hankkeessa valtakunnan tason tutkimus- ja kehittämistyö nivoutui kiinteästi paikallisen tason kehittämistyöhön.

Pakka-hanke edisti olennaisesti alkoholilain haittoja minimoivien, vastuullista alkoholin myyntiä edistävien määräysten toimeenpanoa interventioalueilla, mutta vastaavaa kehitystä havaittiin myös kontrollialueilla. Se aktivoi vähittäiskaupan ja anniskelun alalla toimivia yrittäjiä ja heidän etujärjestöään paneutumaan entistä vakavammin omavalvontaan.

Paikalliset toimijat olivat projektin kuluessa ensisijaisia tiedon saajia, ja arviointitutkimuksen tulokset välitettiin palautteena toimijoille jo projektin aikana työkokouksissa ja seminaareissa. Tutkimustulosten jouhevaa välittymistä siivittivät hankkeen omat verkkosivut, joiden sisältö on nyttemmin siirretty THL:n Neuvoo-antavat-sivustolle. Hankkeen tutkimustuloksista ja siinä tehtävästä kehittämistyöstä kerrottiin vuosittain erilaisissa päihdetyön tapaamisissa, kuten Päihdepäivillä ja TerveSos-tapaamisissa ja Alkoholihojelman kokouksissa. Tutkimustulokset julkaistiin tieteellisinä julkaisuina ja tutkimus- ja kehittämishankkeen tulokset koottiin loppuraporttiin.

Onnistunut käytännön esimerkki kiinnosti myös muiden alueiden kuin Pakka-interventiopaikkakuntien toimijoita jo projektin toteutuksen aikana. Nämä interventioiden valumisprosessit olivat arviointitutkimuksen kannalta haaste: neidän heikensivät koeasetelman toimivuutta. Kvasikokeellisen asetelman tuoma vaikuttavuusnäyttö jäi näin ollen kontrolloidussa tutkimusasetelmassa vähäiseksi. Sitä vas-

toin vaikuttavuustutkimus kirkasti toimintatavan toteutettavuuden paikallisissa olosuhteissa – ja näin loi kuvan toimivasta ehkäisevän päihdetyön käytännöstä.

Pakka-toimintamallista on muodostunut konsepti, joka leviää ehkäisevän työn toimijoiden keskuudessa. Toimintamallin välittymiskanavana on muun muassa THL:n ehkäisevän päihdetyön tiimin koordinoima alan ammattilaisten Pakka-verkosto. Alkoholiohjelma jatkaa osaltaan myös Pakka-mallin implementointia.

Pakka-toimintamalli

- ▶ Tavoitteena on alkoholihaittojen vähentäminen paikallisella tasolla. Mallissa alkoholijuomien saatavuuden virallinen valvonta, vastuullinen elinkeinotoiminta ja epävirallinen sosiaalinen sääntely yhdistetään koordinoituksi kokonaisuudeksi.
- ▶ Mallissa korostuu laaja yhteistyö, jonka toimijoita ovat kansalaiset, paikalliset poliittiset päättäjät, media, alkoholimarkkinat sekä paikalliset viranomaiset.
- ▶ Mallissa painotetaan erityisesti tarjonnan ehkäisyä ja alkoholijuomien saatavuuden sääntelyä. Pakka-mallissa kiinnitetään huomiota myös kysynnän ehkäisyyn ja valistukseen.

Kirjallisuus

- Babor, Thomas ym. (2010) *Alcohol: No Ordinary Commodity. Research and Public Policy*. Oxford Medical Publications. Oxford: Oxford University Press.
- Holder, Harold (1998) *Alcohol and the Community: A Systems Approach to Prevention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Holmila, Marja & Karlsson, Thomas & Warpenius, Katariina (2010) Controlling teenagers' drinking: Effects of a community-based prevention project. *Journal of Substance Use*, June 2010; 15 (3): 201–214.
- Holmila, Marja & Warpenius, Katariina (2012) Community-based prevention of alcohol-related injuries: Possibilities and experiences. *International Journal of Alcohol and Drug Research*, 1(1). <http://www.ijadr.org/index.php/ijadr/article/view/43/14>.
- Holmila, Marja & Warpenius, Katariina & Warsell, Leena & Kesänen, Minna & Tamminen, Irmeli (2009) Paikallinen alkoholi-politiikka Pakka-hankkeen loppuraportti. Raportti 5/2009. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Treno, Adrew & Holder, Harold (2004) Prevention at the Local Level. In Heather, N. and Stockwell, T. (eds.) *The Essential Handbook of Treatment and Prevention of Alcohol Problems*. The Atrium, Southern Gate, Chichester, West Sussex: John Wiley & Sons, Ltd.
- Wallin, Eva (2004) Responsible Beverage Service. Effects of a Community Action Project. Stockholm: Karolinska Institutet.
- Warpenius, Katariina & Holmila, Marja & Mustonen, Heli (2010) Effects of a community intervention on alcohol service to intoxicated patrons. *Addiction* 105, 1032–1040.

Mielenterveys- ja päihdesuunnitelma kehityksen linjaajana

Sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2009 julkaisema kansallinen mielenterveys- ja päihdesuunnitelma linjaa mielenterveys- ja päihdetyön yhteistä kehittämistä Suomessa vuoteen 2015. Suunnitelma sai aluksi ristiriitaisen vastaanoton, mutta sen mukainen kehittämistyö on lähtenyt etenemään palvelujaan uudelleen järjestävissä kunnissa. Myös sairaanhoitopiirit ovat ottaneet suunnitelman mielenterveys- ja päihdepalveluidensa uudistusten lähtökohdaksi. Toimeenpanoa on edistänyt sosiaali- ja terveysministeriön resurssiohjaus mielenterveys- ja päihdetyötä käytännössä kehittäville Kaste-hankkeille sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen aktiivinen rooli.

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) julkaisi mielenterveys- ja päihdesuunnitelman (Mieli-suunnitelma) vuonna 2009. Suunnitelman valmistelun taustalla oli jo vuonna 2004 kaikkiaan 106 kansanedustajan allekirjoittama toimenpideohjelma kansallisen mielenterveysohjelman laatimisesta (TPA 36/2004 vp /vihreät Kirsi Ojansuu). Aloitteessa korostettiin tarvetta tarkastella mielenterveyspalveluja laajalajaisesti mielenterveyden hoidon, laadun ja saatavuuden kehittämiseksi yksittäisten mielenterveystyön ongelmakohtien ratkaisujen sijaan.

Vuosina 2004–2007 toteutetuissa erillisissä sosiaalialan ja terveydenhuollon kehittämishankkeissa tai sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaohjelmassa oli vain vähän viittauksia mielenterveys- ja päihdetyön yhtymäkohtiin. Samoihin aikoihin käynnistettiin STM:n tuella kuitenkin kolme alueellisesti laajaa, valtionavustusrahoitteista kehittämishanketta. Tavoitteena oli saada käyntiin aiempien pienten ja erillisten hankkeiden sijaan laajempia, mielenterveys- ja päihdetyötä yhdessä kehittäviä hankkeita. STM sisällytti yhdistetyn ”mielenterveys- ja päihdehuollon toimintasuunnitelman” valmistelun sosiaali- ja terveystalouden strategiaan (2006–2015). Toimintasuunnitelman valmistelussa haluttiin painotettavan meneillään olevien kehittämishankkeiden kokemusten hyödyntämistä. (Kuussaari & Partanen 2010.)

Mielenterveys- ja päihdesuunnitelman valmistelu 2007–2008

STM nimitti monialaisen asiantuntijaryhmän vuosiksi 2007–2008 valmistelemaan suunnitelmaa. Ensisijaiseksi tavoitteeksi asetettiin toimintamallien tuottaminen mielenterveys- ja päihdepalveluiden ja niihin liittyvän päivystyksen järjestämiseksi alu-

eellisenä kokonaisuutena. Tavoitteeseen sisältyi sekä ehkäisevän työn että hoidon, palvelujen ja kuntoutuksen saatavuuden parantaminen ja eri ikäryhmien tarpeiden huomioiminen sekä eri palveluntuottajien välisen yhteistyön toimivuus. Lisäksi STM edellytti, että valmistelussa huomioidaan asiakasnäkökulma, meneillään oleva kunta- ja palvelurakennemuutos, vuonna 2002 julkaistut mielenterveys- ja päihdepalveluiden laatusuositukset sekä ajankohtaiset kansainväliset (EU, YK, WHO) linjaukset. Työryhmän tuli laatia myös ehdotukset hyvien käytäntöjen yleistämisestä ja ohjauskeinojen kehittämisestä. Työryhmässä oli mukana STM:n ja kolmen alueellisen kehittämishankkeen edustajien lisäksi valtakunnallisten tutkimus- ja kehittämislaitosten ja sairaanhoitopiirien asiantuntijoita sekä alan järjestötoimijoita, joista osa oli myös palveluntuottajia. Lisäksi järjestettiin kuulemistilaisuuksia sekä suunnitelman lähtökohdista että ehdotusluonnoksista.

Vuonna 2009 valmistunut Mieli-suunnitelma linjaa mielenterveys- ja päihde-työn yhteistä kehittämistä vuoteen 2015. Se sisältää 18 ehdotusta, jotka jakaantuvat neljään painopistealueeseen: 1) asiakkaan aseman vahvistaminen, 2) edistävän ja ehkäisevän työn painottaminen, 3) mielenterveys- ja päihdepalveluiden integroiminen toiminnalliseksi kokonaisuudeksi ja eri ikäryhmien tarpeiden huomioiminen, sekä 4) ohjauskeinojen kehittäminen. Suunnitelma painottaa erityisesti matalakynnyksisten, avomuotoisten perustason palveluiden kehittämistä. (Taulukko 1.)

Suunnitelmaan on kirjattu ehdotuskohtaisesti vastuu- ja toteuttajatahot sekä seuranta. Vastuu on ulotettu myös STM:n hallinnonalan ulkopuolelle ja toteuttajatahoina on mainittu julkisen sektorin lisäksi kolmannen sektorin toimijoita, rahoittajatahoja, elinkeinotoimintaa ja työelämän järjestötoimijoita.

Suunnitelma otettiin kokonaisuutena vastaan melko myönteisesti, mutta joihinkin sen ehdotuksiin kohdistui avointa kritiikkiä (ks. Partanen ym. 2010). Käynnistyneessä keskustelussa asiakkaan aseman vahvistamisesta pidettiin tärkeänä erityisesti yhdenvertaista kohtelua ja matalakynnyksistä hoitoon pääsyä. Samalla esitettiin huolia siitä, johtaako yhden matalakynnyksisen, peruspalveluissa olevan oven avaaminen samalla päihdeongelmaisten hoitoon pääsyn vaikeutumiseen, jos suora pääsy päihdehuollon erityispalveluihin kuuluviin, perinteisesti matalakynnyksisiin A-klinikkoihin sulkeutuu. Ehkäisevässä työssä erityisesti sukupolvelta toiselle siirtyvien alkoholi-ongelmien ehkäisyä, alkoholiverotuksen korottamista ja kuntien strategista työtä pidettiin tärkeänä. Toisaalta alueellista ehkäisevän työn koordinoimista ei pidetty yhtä tärkeänä, vaikka sitä kehitettiin samanaikaisesti valtion Alkoholi-ohjelman puitteissa. Palvelujärjestelmän näkökulmasta erityisesti perus- ja avopalveluiden kehittämistä pidettiin tärkeänä, mutta kritiikkiä kohdistui erikoistason avopalveluiden yhdistämiseen ja psykiatristen sairaaloiden siirtämiseen yleissairaaloiden yhteyteen. Kriittiset puheenvuorot vahvistuivat vuoden 2009 aikana, kun selvisi, ettei suunnitelman toimeenpanon tueksi esitettyä erillismäärärahaa tule. Joissakin kunnissa ilmeni myös ajatuksia käyttää Mieli-suunnitelman ehdotuksia kehittämissuositusten sijaan toimintojen karsimiseen.

Ammattilehdissä kritisoitiin, ettei suunnitelman pohjaksi ollut tehty kattavaa mielenterveys- ja päihdepalvelujärjestelmän analyysia eikä esitetty systemaattisia perusteluja ehdotusten taustalle. Useammassakin järjestölehdessä mielenterveys- ja päihdetyön lähentyminen nähtiin periaatteessa myönteisenä, mutta kritisoitiin sitä, ettei asiakasjärjestöjen edustusta ollut mukana varsinaisessa työryhmässä. Päihdeongelmien hoidon kehittymisen nähtiin johtavan medikalisoitumisen lisääntymiseen ja psykososiaalisen työn kaventumiseen. Järjestöissä myös epäiltiin, pystytäänkö palvelujärjestelmää todella kehittämään asiakkaiden tarpeita paremmin huomioivaksi.

TAULUKKO 1. Mielenterveys- ja päihdesuunnitelman ehdotukset (tiivistetty)

Asiakkaan asema vahvemmaksi	Painotus ongelmien ehkäisyyn	Palvelut toimivaksi kokonaisuudeksi	Ohjaukskeinot tehok-kaammiksi
<p>1. Yhdenvertaisuus palveluihin pääsyssä</p> <p>2. Palveluihin pääsy matalakynnyksisesti yhden oven periaatteella</p> <p>3. Kokemusasiantuntijat ja vertaistoimijat mukaan palveluiden suunnitteluun, toteutukseen ja arviointiin</p> <p>4. Tahdosta riippumattoman hoidon kehittäminen</p> <p>5. Hoidon ja kuntoutuksen aikaisten toimeentulomuotojen kehittäminen</p>	<p>6. Mielenterveys- ja päihdeongelmien ehkäiseminen keskittyen kolmeen osaluueeseen: – alkoholiverotuksen korottaminen – hyvinvointia tukvien yhteisöjen vahvistaminen – ylisukupolvisten ongelmien tunnistaminen ja ehkäiseminen</p> <p>7. Ehkäisevän mielenterveys- ja päihdetyön strategian sisällyttäminen osaksi kuntastrategiaa</p>	<p>8. Julkisten, kolmannen sektorin ja yksityisten palveluiden koordinointi toimivaksi kokonaisuudeksi</p> <p>9. Perus- ja avopalvelujen tehostaminen, avomuotoisten erityistason palveluiden yhdistäminen, psykiatrisen sairaanhoidon siirtäminen yleissairaaloitten yhteyteen</p> <p>10. Lasten ja nuorten palveluiden toteuttaminen lasten ja nuorten omassa kasvuympäristössä erityispalveluiden tuella</p> <p>11. Työterveyshuollon osaamisen ja vastuunkannon vahvistaminen mielenterveys- ja päihdeongelmien tunnistamisessa ja hoidossa</p> <p>12. Mielenterveys- ja päihdeongelmaisten kuntoutusedellytysten parantaminen</p> <p>13. Ikääntyneiden mielenterveys- ja päihdepalvelujen saatavuuden parantaminen</p>	<p>14. Mielenterveys- ja päihdetyön minimisältöjen sisällyttäminen sosiaali- ja terveydenhuollon peruskoulutukseen</p> <p>15. THL:n vastuu mielenterveys- ja päihdetyön suositusten kokoamisesta ja ylläpitämisestä sekä hyvien käytäntöjen leviämistä</p> <p>16. Mielenterveys- ja päihdeasian huomioiminen kaikilla hallinnonaloilla ja mielenterveys- ja päihdetyön valtakunnallisen koordinaation yhdistäminen</p> <p>17. Mielenterveys- ja päihdetyön kehittämisen valtionosuuksien lisääminen ja kohdentaminen perustason mielenterveys- ja päihdetyön kehittämiseksi</p> <p>18. Mielenterveyslain, päihdehuoltolain ja raittiustyölain päivittäminen sekä mielenterveys- ja päihdehuoltolain yhdistämisen selvittäminen</p>

Suunnitelmasta toimeenpanoon

Suunnitelman toimeenpano käynnistettiin STM:n, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) sekä laajojen mielenterveys- ja päihdetyön Kaste-hankkeiden toimesta vuoden 2009 aikana. Samanaikaisesti järjestöt lähtivät aktiivisesti kehittämään mielenterveys- ja päihdetyötä omista lähtökohdistaan.

STM:n ohjaus ja tuki toimeenpanolle

STM tukee Mieli-suunnitelman toimeenpanoa lainsäädännöllä, rahoittamalla mielenterveys- ja päihdetyön kehittämishankkeita (Kaste-hankkeet) sekä suunnitelmalla toimeenpanevan ohjausryhmän työskentelyllä. Suunnitelman mukainen mielenterveys- ja päihdetyö on jo sisällytetty uuteen vuonna 2011 voimaan tulleeseen terveydenhuoltolakiin. Siinä mielenterveys- ja päihdetyö määritellään perusterveydenhuollosi ”siltä osin kuin niitä ei järjestetä sosiaalihuollossa tai erikoissairaanhoidossa”. Sosiaalihuoltolain uudistamisen yhteydessä tullaan tarkastelemaan myös mielenterveyslakia ja päihdehuoltolakia sosiaalihuoltolain rajapinnalla olevana erityislainsäädäntönä. Lisäksi itsemääräämisoikeutta koskevan lainsäädännön uudistamiseen sisältyy sekä mielenterveys- että päihdeongelmaisten tahdosta riippumatonta hoitoa koskevien säädösten uudistamista.

STM asetti monialaisen ohjausryhmän tukemaan Mieli-suunnitelman toimeenpanoa sen koko toimeenpanon aikana 2009–2015. Ohjausryhmän tehtävänä on toimeenpanon ohjaus, seuranta ja arviointi sekä mielenterveys- ja päihdetyön kehittämisen edistäminen kunkin ohjausryhmässä mukana olevan omalla toimialalla. Ohjausryhmä tulee tekemään vuoden 2012 aikana väliarvioinnin mielenterveys- ja päihdesuunnitelman ehdotusten ajantasaisuudesta ja päivittää tarvittaessa ehdotuksia.

THL:n toimeenpanosuunnitelma

THL keskittyi aluksi ohjelmasta tiedottamiseen ja sisäisen toimeenpanosuunnitelman valmisteluun. Toimeenpanosuunnitelmaan (THL 2009) koottiin laajasti THL:n omia mielenterveys- ja päihdetyön tutkimukseen ja kehittämiseen liittyviä toimintoja ja nimettiin kullekin neljälle Mieli-suunnitelman painopistealueen mukaiselle avaintemalle 2–3 kärkihanketta.

- Asiakkaan aseman vahvistamisessa palvelujärjestelmän keskeisenä toimijana on hyödynnetty THL:ssä aiemmin luotua mallia kokemusasiantuntijoiden osallistamisesta hoidon laadun arviointiin ja ihmisoikeusnäkökulman esille nostamiseen (ITHACA-hanke).
- THL kokosi vuonna 2010 psykiatrisia sairaaloita edustavan työryhmän pakon käytön vähentämiseksi ja turvallisuuden lisäämiseksi psykiatrisissa sairaaloissa. Työryhmä on selkiyttänyt alkuvaiheessa muun muassa pakkotoimien käsitteitä ja kirjaamiskäytäntöjä, pakkohoidon menettelytapoja ja hyviä käytäntöjä.
- Syrjäytymisen ehkäisemisessä ja varhaisvaiheen ongelmien tunnistamisessa kun-

tia tuetaan valmistelemaan yhdistettyjä mielenterveys- ja päihdestrategioita Mielen tuki -hankkeella. Lisäksi jo aiemmin kehitetyn Toimiva lapsi & perhe -työmallin käyttöönoton vakiinnuttamisella pyritään tehostamaan ylisukupolvisten ongelmien siirtymisen ehkäisemistä.

- Perus- ja erityistason avopalveluiden kehittämistä koko elämänkaaren kattavaksi kokonaisuudeksi edistetään kehittämällä matalakynnyksisiä perustason mielenterveys- ja päihdepalveluja Kaste-hankkeiden kanssa tehtävässä yhteistyössä, sekä seuraamalla kuntalaisten tarpeenmukaisten mielenterveys- ja päihdepalvelujen saatavuutta ja laatua.
- THL tuottaa mielenterveys- ja päihdepalveluiden saatavuutta ja käyttöä koskevaa rekisteripohjaista seuranta- ja tutkimustietoa, kehittää hoitotakuun seuranta- ja edistää RAI-järjestelmän aikuisikäisille tarkoitettua mielenterveysversiota käyttöönottoa Suomessa.
- THL:n ylläpitämä Mieli-suunnitelman verkkosivusto (www.thl.fi/mielijapaihde) on tärkeä tiedon välityksen ja ohjauksen kanava, jota uudistettiin vuoden 2012 aikana.
- Ehkäisevän mielenterveys- ja päihdetyön kehittämisen koordinaatio on vahvistunut muun muassa Alkoholiohjelman toteuttamisen myötä. Lisäksi THL selvittää terveyden edistämistyötä kokonaisuutena olemassa olevan kuntatyön ja tutkimustyön näkökulmasta.
- THL:n mielenterveys- ja päihdetyöhön liittyvää asiantuntija-apua hyödynnetään lainsäädäntöä valmistelevissa työryhmissä.
- Vuoden 2012 aikana rahapelihaittojen ehkäisy ja hoito on tullut mukaan uutena kärkihankkeena. Hankkeessa kehitetään ongelmapelaajien ja heidän läheistensä palveluita, parannetaan niiden saatavuutta sekä vahvistetaan kuntien osaamista ja yhteistyötä tämän asiakaskunnan auttamiseksi mielenterveys- ja päihdepalveluissa. Toisena uutena kärkihankkeena valmistellaan itsemurhien ehkäisyn tehostamista ja itsemurhaa yrittäneiden sekä heidän ja itsemurhan tehneiden läheisten hoidon kehittämistä. Kolmantena uutena asiana Mieli-suunnitelman toimeenpanoon on tulossa mukaan ympäristöministeriön vetämä mielenterveyskuntoutujien asumispalvelujen kehittämishanke.

THL:n asiantuntijat osallistuvat myös Kaste-hankkeiden ohjaukseen eri tavoin, esimerkiksi tukemalla alueellisten suunnitelmien valmistelua, toimimalla hankkeen ohjausrakenteissa asiantuntijana tai osallistumalla hankkeen keskeisiin tilaisuuksiin.

Verkkosivujen lisäksi THL:n tärkeänä tiedonvälityksen kanavana on vuosittain ilmestyvä raportti, jossa kuvataan ajankohtaista mielenterveys- ja päihdetyöhön liittyvää tutkimus- ja kehittämistoimintaa, ja esitellään sekä Kaste-hankkeissa tehtyä kehittämistyötä että muuta Mieli-suunnitelman mukaisesti etenevää kehittämistyötä (Partanen ym. 2010; Moring ym. 2011). Merkittävänä tietojen ja kokemusten vaihtoon liittyvänä väylänä on toiminut myös vuosittain elokuussa yhteistyössä STM:n, Kuntaliiton ja Kaste-hankkeiden kanssa järjestettävä valtakunnallinen koulutustilaisuus.

Mielenterveys- ja päihdetyön Kaste-hankkeet ja kentällä tapahtuva kehittämistyö

Keskeisimpiä toimijoita Mieli-suunnitelman toimeenpanon projektimuotoisessa etenemisessä ovat olleet laajat mielenterveys- ja päihdetyön kehittämishankkeet kaikilla Kaste-alueilla (taulukko 2). STM on jatkanut yhteistyössä THL:n ja Kuntaliiton kanssa näiden kehittämishankkeiden valtakunnallista ohjausta ja tukea järjestämällä 2–3 kertaa vuodessa hankejohdon yhteisiä ohjaustapaamisia, suunnittelemalla ja toteuttamalla yhdessä hankkeiden kanssa vuosittaisen valtakunnallisen koulutustilaisuuden sekä tukemalla hankkeiden tulosten levittämistä yhteisten julkaisujen avulla.

TAULUKKO 2. Mielenterveys- ja päihdetyön kehittämishankkeet Kaste-kaudella 2008–2011

Kaste-alue Hankkeen nimi Kaste-rahoitus	Hankkeen kattama alue	Hankkeen tavoitteet
Etelä-Suomi Mielen avain 2010–2012 ja jatkohanke 2013 7 500 000 euroa + 1 200 000 euroa = 8 700 000 euroa	35 kuntaa ja kuntayhtymää, koko Etelä-Suomen maakunnan alueella, yhteensä 1 800 000 asukasta	Eteläsuomalaisen mielenterveyden edistäminen sekä niiden ihmisten avunsaannin parantaminen, joilla on mielenterveys- ja päihdeongelmia. Menetelminä ovat matalan kynnyksen palveluiden kehittäminen, kokemusasiantuntijuuden konkreettiset mallit ja henkilöstön osaamisen lisääminen.
Länsi-Suomi Länsi 2010–2012 ja jatkohanke Länsi 2013 1 320 000 euroa + 599 250 euroa = 1 919 250 euroa	Satakunnan sairaanhoitopiiriin kaikki jäsenkunnat sekä 11 Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiriin kuntaa, yhteensä 537 000 asukasta	Peruspalveluiden varhaisvaiheen päihde- ja mielenterveyden monipuolinen kehittäminen, osaamisen lisääminen ja alueellisten mielenterveys- ja päihdesuunnitelmien valmistelu sekä asiakkaiden osallisuuden vahvistaminen.
Itä- ja Keski-Suomi Arjen Mieli 2011–2013 1 600 000 euroa	Itä- ja Keski-Suomen kuntia ja kuntayhtymiä, yhteensä 843 000 asukasta	Itä- ja keskisuomalaisen mielenterveys- ja päihdetyön kehittäminen vastaamaan kuntalaisten tarpeita vahvistamalla peruspalveluja ja avohoitopainotteisuutta, perus- ja erityispalveluiden yhteistyötä, asiakaslähtöisyyttä ja ehkäisevää työtä sekä yhdistettyjen mielenterveys- ja päihdestrategioiden valmistelu.
Väli-Suomi Välittäjä 2009 (2009–2011) ja jatkohanke Välittäjä 2013 (2011–2013) 3 420 000 euroa + 1 500 000 euroa = yhteensä 4 920 000 euroa	Vaasan, Etelä-Pohjanmaan, Pirkanmaan ja Kanta-Hämeen sairaanhoitopiirit, Lahden kaupunki ja Hämeen päihdehuollon kuntayhtymä, yhteensä 1 110 680 asukasta.	Väli-Suomen väestön hyvinvointia edistävän ja mielenterveys- ja päihdeongelmia ehkäisevän työn vahvistaminen, erityis- ja peruspalveluiden yhteistyön, rakenteiden, toimintamallien ja hoitoketjujen kehittäminen asiakkaan osallisuutta korostaen ja modernia teknologiaa hyödyntäen. Hyvien käytäntöjen levittäminen ja mielenterveys- ja päihdetyön strategioiden laatiminen ja/tai päivittäminen.
Pohjois-Suomi Tervein Mielin Pohjois-Suomessa 2009–2011 1 800 000 euroa	Lapin, Länsi-Pohjan, Pohjois-Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan sairaanhoitopiirit ja Kainuun maakunta kuntayhtymä, yhteensä 735 000 asukasta	Pohjoissuomalaisen mielenterveyden ja päihdeettömyyden edistäminen, mielenterveys- ja päihdepalvelujen toimivuuden ja vaikuttavuuden parantaminen sekä avohoitaisuuden lisääminen.

Lisäksi useat kunnat ja kuntainliitot ovat ottaneet suunnitelman kehittämisen pohjaksi järjestäessään palveluja suuremmiksi kokonaisuuksiksi tai muuten uudistaessaan toimintaansa. Mieli-suunnitelman mukaista kehittämistyötä on tehty myös järjestöissä. Asiakasjärjestöissä on kehitetty voimakkaasti kokemusasiantuntija-, kokemustutkija- ja vertaistoimintaa (esim. Salo 2010; Moring ym. 2010). Ehkäisevän mielenterveys- ja päihdetyön yhtymäkohtia ja eroavuuksia on selkiytetty järjestöille suoritettulla kyselyllä (Aira ym. 2011).

Pohdintaa

Matka on ollut pitkä kansanedustajien allekirjoittamasta toimenpideoitteesta mielenterveys- ja päihdesuunnitelman valmistumiseen ja sen toimeenpanoon. Mielenterveysohjelman tekemistä painottaneen toimenpideoitteen idea muuttui matkan varrella yhdistetyn kansallisen mielenterveys- ja päihdesuunnitelman valmisteluksi. Aluksi STM:ssä painotettiin suppeasti mielenterveys- ja päihdehuollon palveluiden kehittämistä, mutta jo työryhmän toimeksiannossa tehtävä oli laajentunut kattamaan mielenterveys- ja päihdetyön kehittämisen ehkäisystä hoitoon ja kuntoutukseen. Työryhmän tuli huomioida työssään meneillään olevat laajemmat rakenneuudistukset ja kansainvälinen kehitys sekä hyödyntää käytännön kehittämisestä saatuja kokemuksia.

Laajan toimeksiannon ja työryhmän monipuolisen asiantuntemuksen vuoksi työryhmässä käyty keskustelu oli moniulotteista, polveilevaa ja ajoittain myös avoimesti ristiriitaisten näkemysten värittämää. Myös kentän kanssa avoimeen vuoropuheluun pyrkinyt valmistelu toi suunnitelmaan monenlaisia odotuksia. Erityisesti toimeenpanon alkuvaiheessa käyty keskustelu sisälsi hyvin kriittisiä puheenvuoroja, koska suunnitelmassa esitetty ehdotus valtioneuvoston periaatepäätöksestä herätti kentällä toiveita lisäresurssien saamisesta mielenterveys- ja päihdetyön kehittämiseen. Mahdollisuutta toimeenpanna suunnitelma kyseenalaistettiin, kun lisäresursseja ei erikseen tähän myönnetty.

Päihdehuollosta tullessa kritiikissä esitettiin, että päihdehuollon erityispalvelut olivat jo sinänsä sosiaali- ja terveydenhuollon osaamista yhteen sovittavia ja asiakaslähtöisesti tukea ja hoitoa tarjoavia palveluja. Huolena oli se, että mielenterveyspalvelut ottaisivat hallitsevan roolin suhteessa päihdepalveluihin, jolloin päihdepalveluiden medikalisaation pelättiin lisääntyvän monin paikoin sosiaalihuollon alaisuudessa toimivissa yksiköissä ja kaventavan niiden kokonaisvaltaista ja asiakaslähtöistä työtettä. Yhteisen rakenteellisen tai toiminnallisen kehittämisen haasteena todettiin olevan myös se, että yli puolet päihdehuollon erityispalveluiden hoito- ja kuntoutuspalveluista tuotetaan järjestöjen ja voittoa tuottamattomien säätiöiden tai yksityisten palveluntuottajien toimesta. Kilpailulainsäädännön tuomat muutokset palveluiden hankinnassa ovat heikentäneet järjestöjen ja kuntien yhteistyön mah-

dollisuuksia moniongelmaisten kokonaisvaltaisten palveluiden tuottamisessa ja pitkäjänteisessä kehittämisessä. Tämä tuo lisähaasteita myös palveluja tilaaville kunnille.

Psykiatrian voimakas kritiikki kohdistui psykiatristen sairaaloiden tulevaisuuteen. Taustalla oli huoli 1990-luvulla tapahtuneesta laitoshoidon alas ajamisesta ja avohoidon riittämättömästä kehittämisestä. Lisäksi psykiatrisessa hoitojärjestelmässä oli nähtävissä pitkälle erikoistuneen lääketieteen taipumus hoitaa ensisijaisesti vakavista mielenterveysongelmista – esimerkiksi vakavasta depressiosta tai skitsofreniasta – kärsiviä ihmisiä ja jakaa hoitovastuu kaksoisdiagnoosipotilaista päihdehuollon kanssa siirtämällä potilasta hoitojärjestelmästä toiseen.

Kritiikin taustalla vaikuttanee kunkin organisaation pyrkimys ylläpitää omaa kehittyntä toimintaansa ja organisaatorajat ylittävä toiminta herätti epävarmuutta. Kuitenkin itse suunnitelman perusidealle mielenterveys- ja päihdepalvelujen yhteisestä kehittämisestä näytti olevan melko myönteinen maaperä. Suunnitelman valmisteluun liittyvät kuulemiset olivat herättäneet kentän kiinnostuksen ja suunnitelma tunnettiin yllättävän hyvin jo heti sen valmistuttua.

Sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteita laajasti myllertävä kunta- ja palvelurakennemuutos loi myös otollisen ajankohdan yhteiselle kehittämiselle. Kun koko palvelurakennetta ja palveluiden järjestämistapaa muutetaan, myös aiemmin pitkään erillään kehittyneet ja toimineet mielenterveys- ja päihdepalvelut ovat joutuneet uudenlaisten kehittämishaasteiden eteen. Näyttää myös siltä, että mielenterveys- ja päihdetyön osaaminen ja ongelmiin tarjottava apu ja tuki peruspalveluissa lisääntyvät. Olisiko tällainen muutos ollut mahdollista ilman käynnistynyttä kunta- ja palvelurakennemuutosta? Vaikka Mieli-suunnitelman nähdään olleen etulinjassa painottaessaan ehdotuksissaan asiakaslähtöisiä, matalan kynnyksen ja yhden oven mielenterveys- ja päihdepalveluita sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalvelutasolla, laajempi rakennemuutos on ollut vauhdittamassa tätä kehitystä.

Mieli-suunnitelman toimeenpanon edistymiselle keskeistä on ollut se, että suunnitelma perustui jo aiemmin käynnistyneelle kehittämistyölle ja että kehittämissuunnitelman jatkumista ja laajenemista tuettiin Kaste-rahoituksella. Kaste-hankkeiden pitkäjänteinen ja laaja-alainen työ on edistänyt mielenterveys- ja päihdesuunnitelman mukaista kehittämistyötä eri puolilla Suomea. Strateginen ohjaus ja kehittämistyöhön suunnattu resurssiohjaus kohtasi kentällä olevan otollisen pohjan mielenterveys- ja päihdetyön kehittämiseksi. Julkisen sektorin lisäksi järjestöt ovat olleet aktiivisesti mukana kehittämistyössä.

Vaikuttavuusarvioinnin haasteet

Mielenterveys- ja päihdesuunnitelma sijoittuu ajanjaksoon, joka on sen toteutumisen kannalta erinomainen, mutta vaikutusten arvioinnin kannalta hankala. Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistapaa on viime vuosina jo muutettu monissa kunnissa PARAS-hankkeen seurauksena. Parhailaan meneillään oleva kuntauudistus voi

vaikuttaa merkittävästi myös palvelujen järjestämiseen. Sosiaali- ja terveydenhuollon muutoksen ennakoidaan olevan suurin vuosikymmeniin. Millä tavoin koko toimintaympäristön ja palvelujen järjestämistavan muutosten vaikutus voidaan erottaa Mieli-suunnitelman vaikutuksista? Tätä voitaneen arvioida vasta sitten, kun koko järjestelmän uudistumisen sisältö on selvillä.

Kirjallisuus

- Aira, Tuula & Lindeberg, Marjo & Varamäki, Ritva & Välimaa, Raili (2011) Yhtymäkohtia ja yhteistyötä. Karttoitus järjestöjen terveyttä edistävästä mielenterveys- ja päihdetyöstä. Julkaisuja 4/2011. Helsinki: Terveyden edistämisen keskus.
- Kaivosoja, Matti & Löf, Tuula & Indola, Jessica (toim.) (2011) Rapsodia Terveelle Miellelle. Kansallisen mielenterveys- ja päihdesuunnitelman toimeenpano Tervein Mielin Pohjois-Suomessa -hankkeessa. Raportti 47/2011. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Kuussaari, Kristiina & Partanen, Airi (2010) Administrative challenges in the Finnish alcohol and drug treatment system. *Nordic Studies on Alcohol and Drugs*, vol 27;6: 667–684.
- Mielenterveys- ja päihdesuunnitelma. Mieli 2009 -työryhmän ehdotukset mielenterveys- ja päihdetyön kehittämiseksi vuoteen 2015. Selvityksiä 2009:3. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Moring, Juha & Martins, Anne & Partanen, Airi & Bergman, Viveca & Nordling, Esa & Nevalainen, Veijo (toim.) (2011) Kansallinen mielenterveys- ja päihdesuunnitelma 2009–2015. Toimeenpanosta käytäntöön. Raportti 6/2011. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Partanen, Airi & Moring, Juha & Nordling, Esa & Bergman, Viveca (toim.) (2010) Kansallinen mielenterveys- ja päihdesuunnitelma 2009–2015. Suunnitelmasta toimeenpanoon vuonna 2009. Raportti 16/2010. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Salo, Markku (2010) Ihmisoikeudet mielenterveys- ja päihdeyksiköissä kokemusarvioinnin kohteina. ITHACA-hankkeen Suomen raportti. Raportti 22/2010. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2009) THL:n toimeenpanosuunnitelma kansalliseen mielenterveys- ja päihdesuunnitelmaan 2009–2015. Toimenpiteet 2009–2010. www.thl.fi

HALO-yhteistyö – uusien menetelmien hallittu käyttöönotto sairaanhoitopiireissä

Innovaatiot vievät terveydenhuoltoa eteenpäin. Uusia menetelmiä tautien diagnostiikkaan ja hoitoon kehitetään jatkuvasti ja niitä otetaan käyttöön eri tavoin. Vakiintuneessa käytössä oleva hoito- tai tutkimusmenetelmä voi saada uuden käyttöaiheen. Menetelmiä myös poistuu käytöstä uusien ja parempien syrjäyttäminä. Suomeen on viime vuosina rakennettu sekä politiikkatoimia että politiikkaa, jotka ohjaavat innovaatioiden järkevää omaksumista.

Valtaosa terveydenhuollon uusista menetelmistä otetaan ensiksi käyttöön sairaaloissa. Käytön aloittamisesta ovat perinteisesti päättäneet erikoislääkärit itse. Näin on toisinaan syntynyt suuriakin alueellisia eroja hoitokäytännöissä. Esimerkiksi lihavuusleikkausten saatavuus vaihteli Suomen eri sairaanhoitopiireissä huomattavasti vielä muutama vuosi sitten; eniten leikkauksia suhteessa väestöpohjaan tehtiin sairaaloissa, joissa aiheesta kiinnostuneet kirurgit olivat käynnistäneet hoidon muita aiemmin.

Hyvä menetelmä voi olla läpimurto, joka antaa uudenlaisen mahdollisuuden vaikean sairauden hoitoon. Nykyisin esimerkiksi maksan tai sydämen vaikeaa vajaatoimintaa pystytään hoitamaan tarkoitukseen kehitetyillä laitteilla, kunnes potilas voi saada elinsiirron. Kaikki uudet menetelmät eivät kuitenkaan lunasta niille asetettuja odotuksia ja voivat jopa olla vaarallisia. Klassinen lääke-esimerkki on lidokaiini, jonka avulla sydäninfarktipotilaiden rytmihäiriöt saatiin vähenemään. Tarkemmin arvioituna lääkitys itse asiassa lisäsi kuoleman riskiä, joten hoitoa ei enää käytetä.

Uudet menetelmät olisi siis parasta ottaa käyttöön hallitusti. Terveydenhuollon markkinoiden paineessa on hyvä ottaa aikalisä ja selvittää sekä innovaation tuottama terveyshyöty että sen kustannukset vanhaan verrattuna. Vielä tärkeämpää on varmistaa, että uusi toimintatapa on riittävän turvallinen. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksessa toimiva Finohta arvioi terveydenhuollon menetelmien vaikuttavuutta, turvallisuutta ja kustannuksia. Finohta ja sairaanhoitopiirit tukevat uusien menetelmien hallittua käyttöönottoa yhteisessä HALO-ohjelmassaan.

HALO-ohjelman tavoitteet ja työtavat

Erikoissairaanhoidossa otetaan joka vuosi käyttöön lukuisia uusia hoidollisia ja diagnostisia menetelmiä. Kukin sairaanhoitopiiri (SHP) tahtoo kulkea omia teitään. Käyttöönottoprosessien yhtenäistämiseksi alettiin sairaanhoitopiirien toiveesta vuonna 2005 rakentaa HALO-ohjelmaa. HALO-lyhenne viittaa menetelmien hallittuun käyttöönottoon, ja ohjelman tavoitteena on nostaa tutkittu tieto turvallisuudesta, vaikuttavuudesta ja kustannuksista keskeiseksi tekijäksi uusien menetelmien käyttöönottoa suunniteltaessa.

HALO-ohjelma tuottaa sairaanhoitopiirien päätösten tueksi puolueetonta arviointitietoa uusista menetelmistä, joiden käyttö on leviämässä tai vielä vakiintumattomana. Se tuo yhteen eri erikoisalojen parhaat kliiniset asiantuntijat, Finohtan menetelmäasiantuntijat ja sairaanhoitopiirien toiminnasta vastaavat johtajaylilääkärit. Ohjelma pyrkii myös lisäämään sairaanhoitopiirien toimijoiden sitoutumista menetelmien arviointiin ja edistämään näyttöön perustuvaa päätöksentekoa.

Rakenteet tukemaan tavoitteita

Ohjelmassa arvioitavat aiheet valitsee HALO-neuvottelukunta, jonka jäseninä ovat sairaanhoitopiirien johtajaylilääkärit. Finohta vastaa järjestelmällisestä katsauksesta, jonka perusteella neuvottelukunta antaa suositukset menetelmien käyttöönotosta. Tällä tavalla menetelmien käytöstä päättävät yhteistuumin kliiniset johtajat, jotka myös vastaavat päätösten soveltamisesta ja budjetista omissa sairaanhoitopiireissään.

Johtajaylilääkärien kokouksia valmistelee eri alojen kokeneista klinikoista koottu HALO-asiantuntijaneuvosto. Se karsii ehdotuksista ne, joista ei ole saatavilla riittävästi tietoa tai jotka eivät muuten teknisesti sovellu työstettäväksi. Muista aiheista tehdään Finohtassa alustava selvitys, jonka perusteella neuvottelukunta valitsee vuosittain 6–10 uutta menetelmää arvioitavaksi. Kutakin menetelmää varten nimetään katsausryhmä aihetta tuntevista klinikoista ja Finohtan työntekijöistä, jotka osaavat arvioinnin menetelmät.

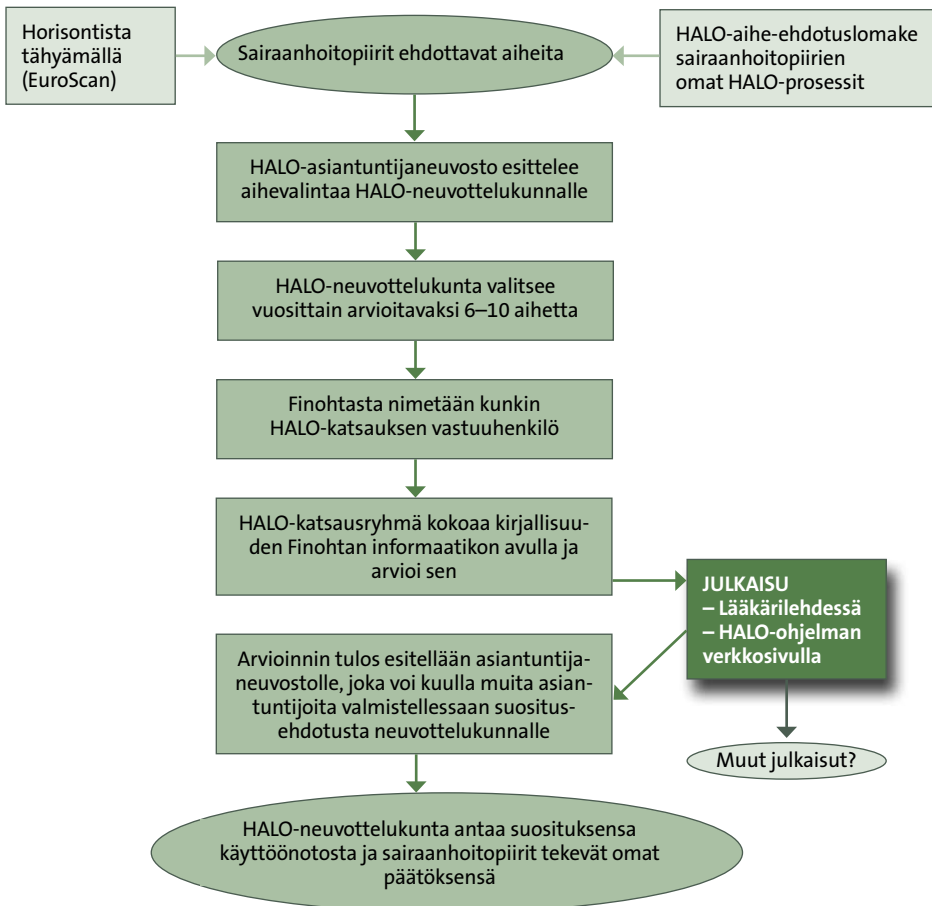
Terveysmenetelmien arviointiin käytetään kansainvälisesti vakiintuneita metodeja. Eri maiden kansalliset menetelmäarviointi- eli HTA- (*Health Technology Assessment*) -yksiköt ovat vahvasti verkostoituneet, ja Finohta on verkoston suomalainen jäsen. Katsaus pohjautuukin toisinaan ulkomaisista HTA-yksiköistä saatuihin tietoihin. Valmis katsaus lähetetään Suomen Lääkärilehden vertaisarvioitavaksi ja julkaistavaksi. Toisinaan katsausryhmä jatkaa työstämällä englanninkielisen artikkelin samasta aiheesta.

Parhaat kansainväliset käytännöt perustana

Finohta ja sairaanhoitopiirit rakensivat ohjelman yhteistuumin, mukaillen Tanskassa ja Englannissa toimivia päätösprosesseja (kuvio 1). Tärkeä periaate on, että uusien terveystieteiden menetelmien käytöstä päättävät klinikot ja terveydenhuollon johtajat ovat itse

mukana arvioimassa näitä menetelmiä alusta asti. Tavoitteena on tuoda punnittu tieto päätösten tueksi sopivassa vaiheessa – mieluiten ennen budjettipäätöksiä! – vaikka jokaiseen uuteen menetelmään ei liitykään investointeja tai muita merkittäviä kustannuksia.

Suurin osa ehdotuksista tulee sairaanhoitopiireiltä. Kuka tahansa voi ehdottaa uutta terveystieteellistä menetelmää arvioitavaksi HALO-ohjelmassa. Ehdotuksia saadaan erikoislääkäreiltä, sillä ehdotuslomake edellyttää aiheen tuntemusta. Sairaanhoitopiirit kokoavat aihe-ehdotuksia klinikoiltaan. Menetelmät kuitenkin rantautuvat Suomeen vielä usein klinikoiden kongressiterveisinä, mutta keksinnöistä saadaan muitakin viestejä. HTA-yksiköt kokoavat tietoa terveydenhuollon innovaatioista EuroScan-verkostossa. Horisontissa hämmöttävät teknologiat, joista ei vielä ole kaupallista tuotetta saatavilla, voidaan tunnistaa ja niiden saapumista markkinoille voi



Kuvio 1. Uusien menetelmien hallittu käyttöönotto sairaanhoitopiireissä: HALO-ohjelma

ennakoida. EuroScanin listaamista teknologioista monet on sittemmin arvioitu HALO-ohjelmassa.

Neuvottelukunnan suositus menetelmien käytöstä muotoillaan liikennevalomallilla. Vihreä valo merkitsee, että menetelmän vaikuttavuus ja turvallisuus ovat riittäviä ja hinta kohtuullinen. Keltainen valo annetaan, jos vaikuttavuus- tai turvallisuustieto on niukkaa tai kustannukset suuret. Punaisen valon saaneen menetelmän käyttöä ei suositella; silloin tehosta tai turvallisuudesta on vahvoja epäilyjä, mutta myös menetelmän kohtuuton kalleus voi tuoda punaisen valon. Neuvottelukunta voi myös asettaa rajoituksia menetelmän käyttöön esimerkiksi silloin, kun käyttö vaatii huippuosaamista tai laitteistoa, jota kaikissa keskussairaaloissa ei ole.

Suositus on nimensä mukaan suositus eikä sitova määräys, ja kukin SHP päättää itse menetelmän käytöstä. Päätöksistä tiedottaminen on samoin piirien omalla vastuulla, mutta sen tueksi tehdään jokaisesta arvioidusta menetelmästä tietopaketti. Merkittävimmistä päätöksistä tehdään lehdistötiedote. Kaikki katsaukset, suositukset ja diaesitykset sekä työmenetelmiä kuvaava ohjelmaopas ovat HALO-verkkosivuilla vapaasti saatavilla.

Tiedolla muutoksia erikoissairaanhoidon?

Sairaanhoitopiirit ovat HALO-ohjelmassaan käynnistäneet kokonaan uuden työta-
van, jonka tavoitteena on tuottaa piirien valitsemista aiheista luotettavaa tutkimus-
tietoa päätösten tueksi. Ohjelmaa rakennettiin ensin pari vuotta kokeiluna, ja neu-
vottelukunta nimitettiin ensi kerran vuonna 2008. Aiheita on valittu 8–10 vuodessa,
ja tavoitteena on saada suositus valmiiksi vuoden sisällä aihevalinnasta.

Menetelmien arviointi vaatii osaamista ja aikaa. Katsaustyöhön on osallistunut
tähän mennessä jo satakunta asiantuntijaa: yli 80 kliinikkoa tukenaano Finoh-
tan menetelmäasiantuntijat. Sairaaloitten johtajaylilääkärit kokoontuvat neuvottelukunta-
na kolmasti vuodessa päättämään aiheista ja antamaan suosituksia. Asiantuntijaneu-
voston yhdeksän kokenutta erikoislääkärää punnitsevat aiheita erikoisalojen ylitse.
SHP:ien kliinikot osallistuvat HALO-tehtäviin osana omaa työtään, THL tarjoaa Fi-
nohtan panoksen, joka vastaa viiden arvioinnin ammattilaisen kokopäivätyötä.

Näyttö vahvistaa tasa-arvoa

HALO-ohjelma on siis jo sinänsä politiikkatoimi. Ohjelman rakentaminen ja päät-
täjien sille antama tuki ovat merkittävä muutos perinteiseen päätöksentekoon, jos-
sa yksittäinen kliinikko toi uuden menetelmän yhteen sairaalaan. Taustalla on var-
maankin vaikuttanut se, että Suomen terveydenhuollossa on jo pitkään hyväksytty
periaate toiminnan perustumisesta näyttöön. Käypä hoito -suositusten käyttö hoi-
toketjujen pohjana käynnistyi 2000-luvun alussa, ja yhtenäisiä kiireettömän hoidon
kriteerejä on samoin totuttu soveltamaan.

Näytön edellyttäminen hoitolinjausten pohjaksi on osaltaan vahvistanut julki-

sen terveydenhuollon toimintakykyä. Keskinäisen kilpailun sijaan SHP:t ovat jakaneet tehtäviä, sillä useat suositukset ehdottavat hoidon keskittämistä. Esimerkiksi maksan vajaatoimintapotilaiden hoidon järjestäminen on Helsingin yliopistosairaalan vastuulla, sillä menetelmästä hyötyvien potilaiden määrä on pieni. Hoidossa tarvittava laite ei ole kallis, mutta se vaatii ympärilleen erityisosaajien tiimin ja lähelleen mahdollisuuden maksan siirtoon. Mekaaninen yskityslaite todettiin samoin hyödylliseksi vain harvinaisissa sairauksissa; yleisen keuhkohtaumataudin hoidossa siitä saattaa jopa olla haittaa, joten laitehankinnat jäänevät minimiin.

Toisaalta uusien, hyvien menetelmien edut ovat saavuttaneet potilaat eri puolilla Suomea. Laskimotukoksen ehkäisy tekonivelleikkausten yhteydessä on arkipäivää – menetelmä olisi toki saattanut levitä käyttöön ilman suositustakin. Aivojen viilenyshoidon tulisi sydänpysähdyksestä elvytetyillä olla käytössä laajalti, joskin muissa aivovaurioissa sen käytöstä tulisi vielä pidättäytyä. Katsausten ja suositusten julkaisufoorumina Lääkärilehti tavoittaa käyttäjät ja on osaltaan tukemassa yhtenäisten käytäntöjen syntyä. HALO-ohjelman nettisivuilta katsaus ja siihen liittyvä suositus tavoittaa kaikki, myös terveydenhuollon uusista menetelmistä kiinnostuneet potentiaaliset potilaat.

Vaikuttavatko suositukset?

Ohjelma siis toimii ja tuottaa vastauksia SHP:ien kysymyksiin. Viiden vuoden kuluessa on Lääkärilehdessä julkaistu katsaus 32 menetelmästä ja suosituksia on annettu 38 aiheesta. Vihreää valoa on näytetty 14 kertaa, keltaista 19 kertaa ja punaista viidesti. Vuoden 2011 lopussa oli HALO-arviointi meneillään 11 katsausryhmällä, joista yksi päivitti jo kertaalleen julkaistua katsausta.

Mutta vaikuttavatko suositukset piirien päätöksiin tai peräti terveystalouteen kansallisella tasolla? Sitä varten suosituksia pitäisi antaa terveydenhuollon menetelmistä, joiden käyttö kiinnostaa klinikoita, muttei vielä ole vakiintunut. Joidenkin suositusten tulisi tasata toiminnan määrää alueellisesti, toisten taas keskittää hoitoja. Punaisen valon tulisi pysäyttää käyttö, vihreän lisätä sitä. Ihannetilanteessa toimintatapojen muutosta voisi seurata terveydenhuollon rekistereistä.

Finohtassa arvioitiin syksyllä 2012, miten monien HALO-suositusten vaikutuksista voisi saada tietoja terveydenhuollon kansallisista rekistereistä. Valitettavasti suositukset kohdistuvat enimmäkseen hoitoihin, joilla ei ole omaa koodia tai toimenpidenumeroa, eikä rekisteritietoa silloin saada. Niistäkin hoidoista, jotka voisi tunnistaa rekistereissä, ei välttämättä käytetä oikeita koodeja. Ainoa tapa saada tietoa muutoksista olisi siis kysely sairaanhoitopiireihin. Kyselylle olisi jo pohjaa, kun suositusten määrä on kyllin suuri, ja pohdimme sellaisen tekemistä.

Ajoitus on tärkein

Menetelmäarvioinnin vaikutus on teoriassa suurin silloin, kun se tehdään vastaukseksi päätöstä odottavaan kysymykseen. Tämä on HALO-ohjelman tärkeä tavoite, johon on kuitenkin yletty vain muutaman aiheen kohdalla. Toistaiseksi SHP:t ovat jak-

saneet odottaa vastauksia, mutta ohjelman elinehto on työn nopeutuminen. Valtion budjetin kiristyminen on karsinut myös Finohtan voimavaroja, mutta HALO-yhteistyön merkitys on niin ilmeinen, että toiminta pyritään varmistamaan.

Liikennevalojen jakauma osoittaa epäsuorasti, että aihevalinnat ovat olleet ohjelmaan sopivia. Yleisin suositus on ”käytettävä harkiten”, siis keltainen liikennevalo. Sairaanhoidopiirien johtajat ovat nähneet hyväksi rajoittaa menetelmän käyttöä, useimmiten epävarman vaikuttavuusnäytön vuoksi, joko valikoiduille potilaille tai erityisosaajien käsiin. Punaisiakin valoja on muutama, ja niistä suurimman keskustelun nostatti syntyvän lapsen seurannassa käytetty STAN-menetelmä, jonka pohjana olleiden tutkimusten laatu osoittautui katsaustyön aikana arveluttavaksi. Tämän menetelmän käytöstä tehtiin SHP:elle kysely, jonka mukaan menetelmän käyttö oli suosituksen myötä lopetettu vain muutamassa sairaalassa. Katsaus on päivitettävänä ja luotettavia tutkimustietoja odotetaan.

Yksi hoito, monta eri suositusta

HALO-aiheeksi ehdotettu kysymys saattaa työn edetessä laajentua useaksi. Vuonna 2008 ehdotettiin arvioitavaksi aivojen viilennyshoitoa aivovaurion hoidossa. Viilennyksessä lasketaan aivojen lämpötila 32–35 °C:een esimerkiksi jääpakkauksilla, kylmähuovilla tai kylmäkypärällä. Ajatuksena on hidastaa aivojen aineenvaihduntaa ja siten rajoittaa hapenpuutteen aiheuttaman vaurion suuruutta.

Kysyjän kiinnostuksen kohteena oli hoidon vaikutus aivoinfarktipotilailla. Kun kirjallisuushakua tehtiin, katsausryhmä huomasi, että viilennyshoitoa oli tutkittu myös aivovammojen ja sydänpysähdyksen yhteydessä. Katsaus päätettiin laajentaa kaikkiin kolmeen potilasryhmään.

Sydänpysähdyksestä elvytettyjen potilaiden kuolleisuus pieni ja toiminnallinen tulos parani viilennyshoidon avulla. Aivovamma- tai aivoinfarktipotilaiden osalta sen sijaan todettiin, että viilennyshoito saattaa olla hyvä lisähoito osalle potilaista, mutta luotettavaa näyttöä vaikuttavuudesta ei toistaiseksi ole. Viilennyshoidetuilla aivovampopotilailla esiintyi useita haittavaikutuksia (keuhkokuumetta, harvartymisyyttä) useammin kuin vertailuryhmässä.

HALO-neuvottelukunnan suositukset olivat tulosten mukaisesti erilaiset kullekin potilasryhmälle: aivojen viilennyshoito sai vihreää valoa sydänpysähdyksestä elvytetyillä, vaikean aivovamman saaneilla sitä pitää käyttää harkiten ja aivoinfarktissa toistaiseksi vain satunnaistetuissa tutkimuksissa.

Arviointi aikuistumassa

Selvin osoitus HALO-ohjelman merkityksestä on kuitenkin politiikkatasolla. Terveystienhuoltolain mukaan terveydenhuollon toiminnan on perustuttava näyttöön. Lain 43. pykälä edellyttää, että sairaanhoitopiireissä sovitaan uusien menetelmien käyttöönoton periaatteista ja työnjaosta. Niinpä esimerkiksi Pohjois-Pohjanmaan SHP edellyttää vuodesta 2012 alkaen, että kaikki uudet menetelmät arvioidaan tavalla tai toisella ennen käyttöön ottamista.

HALO-ohjelmassa ei arvioida lääkkeitä, sillä sairaaloissa annettavien kalliiden lääkkeiden arviointi on siirtynyt Fimean vastuulle. Fimean uusi arviointimenetelmien käsikirja noudattelee varsin pitkälle Finohtan ja Käypä hoito -suositusten käyttämiä menetelmiä. Nämä kolme toimijaa keskustelevat myös mahdollisuudesta koota yhteisvoimin ehdotukset aiheista, joista terveydenhuollossa tarvittaisiin vaikuttavuusnäyttöä. Arvioinnin merkitys huomattaisiin ehkä entistä selvemmin sen näkyvyyden lisääntyessä.

Kirjallisuus

- Halinen, Matti & Lassila, Riitta & Miettinen, Hannu & Kärkkäinen, Minna & Kaila, Minna (2008) Laskimotukoksen ehkäisy lonkan ja polven elektiivisen tekonivelleikkauksen yhteydessä. Suomen Lääkärilehti 63(12–13):1165–9.
- Hedman, Jouni & Jokinen, Kristiina & Roine, Risto P. & Grahn, Riitta & Räsänen, Pirjo (2010). Mekaaninen yskityslaite yskimisen avustamisessa. Suomen Lääkärilehti 65 (32), 2485–8.
- Ikonen, Tuija S. & Anttila, Heidi & Gylling, Helena & al. (2009) Sairaalloisen lihavuuden leikkaushoito. Raportti 16/2009. Helsinki: Terveystien ja hyvinvoinnin laitos.
- Isoniemi, Helena & Koivusalo, Anna-Maria & Roine, Risto P. & Kärkkäinen, Minna & Mäkelä, Marjukka (2007) Maksan vajaatoiminnan kehonulkoisen tukihoidon – MARS. Suomen Lääkärilehti 62 (47), 4403–8.
- Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea (2012) Fimean suositus lääkkeiden hoidollisen ja taloudellisen arvon arvioinnista. Fimea kehittää, arvioi ja informoi -julkaisusarja 2/2012. Helsinki: Fimea.
- Numminen, Heikki; Luostarinen, Liisa & Roine, Risto O. & Ikonen, Tuija S. (2010) Aivojen viilennyshoito akuutin aivovaurion hoidossa. Suomen Lääkärilehti 65 (4), 273–9.
- Terveystienhuoltolaki 30.12.2010/1326
- Tihtonen, Kati & Grahn, Riitta & Kaila, Minna (2009) Lisääkö synnytyksenaikainen sikiövalvonta STAN-laitteella sittenkään synnytysturvallisuutta? Suomen Lääkärilehti 64 (19), 1757–60.

Internet

- Euroscan-verkkosivut: <http://euroscan.org.uk>
 HALO-verkkosivut: www.thl.fi/halo
 Kiireettömän hoidon kriteerit: www.stm.fi
 Käypä hoito -suositukset: www.kaypahoito.fi

Työttömien terveystarkastusten ja -palvelujen edistäminen ja jatkuvuus

Työttömien terveystarkastusten ja -palvelujen kehittämistä kunnissa on tuettu lisävaltionosuudella ja Pitkäaikaistyöttömien terveydenhuollon kehittämishankeella (PTT-hanke). Toimenpiteiden avulla on edistetty tietoisuutta työttömien terveydestä ja terveyspalvelujen tarpeesta sekä kehitetty erilaisia toimintamalleja työttömien terveystarkastuksiin ja -palveluun. Hankkeella on ollut keskeinen rooli keskushallinnon ohjauksen ja paikallistason kokemusten välittäjänä. Uusi terveydenhuoltolaki tukee toiminnan leviämistä ja jatkuvuutta. Paikallistason kokemuksia tulee edelleen hyödyntää toiminnan valtakunnallisessa ohjauksessa.

Työttömyys vaikuttaa haitallisesti terveyteen ja hyvinvointiin, mutta huono terveys voi myös vaikeuttaa työllistymistä. Kyseessä onkin siten moniulotteinen ja jopa itse itseään vahvistava kierre. Terveytensä ja työkykynsä puolesta heikoimmat valikoituivat työttömiksi, ja toisaalta etenkin pitkäkestoinen työttömyys itsessään lisää sairastavuutta ja heikentää hyvinvointia. Myös terveyspalvelujen saatavuus ja käyttö eroaa sosioekonomisissa väestöryhmissä. Työttömät käyttävät ensisijaisesti terveyskeskuspalveluja, joiden saatavuus ja resursointi on heikompaa kuin maksuttomien työterveyshuollon palvelujen.

Vaikean rakennetyöttömyyden Suomessa työttömien terveyspalveluja on kehitelty 1990-luvulta lähtien paikallis-seudullisesti erilaisissa hankkeissa sekä kuntien omana toimintana muun muassa osana työvoiman palvelukeskusten (TYP) toimintaa 2000-luvulla. Nämä toimenpiteet ovat kattaneet vain murto-osan noin 50 000 pitkäaikaistyöttömästä, puhumattakaan yli 140 000 vaikeasti työllistyvistä.

Valtakunnallisella tasolla konkreettinen toimi työttömien terveyspalvelujen edistämiseksi toteutui vuonna 2006, kun eduskunnan päätöksellä kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuteen tehtiin miljoonan euron lisäys pitkäaikaistyöttömien terveystarkastuksiin. Seuraavana vuonna momentille lisättiin vielä miljoona euroa. Lisäksi pitkäaikaistyöttömien terveydenhuoltoon osoitettiin 1,5 miljoonaa euroa ohjattavaksi hankerahoituksena kokeilupaiikkakunnille.

Toimenpiteiden ansiosta syntyi mielenkiintoinen malli pitkäaikaistyöttömien terveystarkastusten ja -palvelujen toimeenpanoon. Kaikille kunnille suunnattiin laskennallista valtionosuusrahoitusta, ja sen lisäksi joillekin paikkakunnille tarjottiin lisärahoitusta ja kehittämistyön tukea hanketoiminnan kautta. Tässä artikkelis-

sa tarkastellaan näiden toimenpiteiden vaikutusta työttömien terveystarkastusten ja -palvelujen edistämisessä, juurtumisessa ja jatkuvuudessa.

Toimet ja tavoitteet

Pitkäaikaistyöttömien terveydenhuollon kehittämiskumppanuus -hanke (PTT-hanke) käynnistyi vuonna 2007 sosiaali- ja terveysministeriön toimesta. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (aiemmin Stakes) oli vastuussa hankkeen hallinnoinnista, koordinoinnista ja arviointitutkimuksesta. Avoimen haun kautta hankkeeseen tuli ensi vaiheessa mukaan 18 paikallis-seudullista osahanketta. Hankkeet valikoitiin kuntakentässä käynnissä oleva toiminta huomioiden siten, että mukana oli niin TYP-paikkakuntia kuin sellaisia paikkakuntia, joissa ei ollut TYP-toimintaa. Kaiken kaikkiaan hankkeeseen osallistui 24 osahanketta kattaen yli 50 kuntaa. Hankekokonaisuus rakentui kehittämisvaiheesta (2007–2009) ja juurrutusvaiheesta (2009–2010). Mukana olevat kunnat osallistuivat osahankkeidensa rahoitukseen. Valtion osuus hankerahoituksesta oli kaikkiaan kolme miljoonaa euroa.

Toimenpiteiden (valtionosuusrahoitus ja hanke) tavoitteet olivat toisiaan tukevia. Sosiaali- ja terveysministeriön vuosittaiset valtiosuutta koskevat kuntakirjeet määrittivät, että kunnissa tulee käynnistää systemaattinen vaikeasti työllistyvien ja pitkäaikaistyöttömien terveystarkastustoiminta työttömien terveyden ja työkyvyn ylläpitämiseksi ja palauttamiseksi yhteistyössä työvoiman palvelukeskusten tai työvoimatoimistojen kanssa. PTT-hankkeen tavoitteena oli pitkäaikaistyöttömien ja vaikeasti työllistyvien terveydentilan ja toiminta- ja työkyvyn edistäminen ja kansansairauksien ennaltaehkäiseminen sekä työ- ja elinkeinohallinnon, sosiaali- ja terveys-toimen ja muiden toimijatahojen ja työntekijöiden yhteistyön tukeminen ja tiivistäminen.

Toimeenpanon näkökulmasta kehittämishanke toteutui käytännössä vahvasti alhaalta ylöspäin mukaan lähteneiden kuntien ja alueiden määrittellessä omat tavoitteensa ja toimintamallinsa. Monilla paikkakunnilla ja alueilla oli jo aiempaa työttömien palveluihin liittyvää kehittämistyötä ja tämän toiminnan edelleen kehittäminen nähtiin tärkeänä. Paikalliset lähtökohdat ja tarpeet myös erosivat toisistaan muun muassa palvelu- ja yhteistyörakenteiden osalta. Osahankkeiden tavoitteet määrittyivät kuitenkin hyvin samansuuntaisesti: useimmissa osahankkeissa tavoitteena oli luoda joko paikallinen tai alueellinen toimintamalli työttömien terveystarkastusten ja -palvelujen toteuttamiseen.

PTT-hankkeen kehittämistyö kiinnittyi sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisiin ohjelmiin ja toimeenpanosuunnitelmiin, kuten Sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisohjelmaan (KASTE) ja Terveyden edistämisen politiikkaohjelmaan. Hankkeen aikana tehtiin myös yhteistyötä muun muassa Kansallisen terveyserojen kaventamisen toimintaohjelman kanssa.

Arviointi ja aineistot

Hankkeeseen sisältyneessä tutkimuksessa arvioitiin valtakunnallista tilannetta työttömien terveystarkastusten ja -palvelujen toteuttamisessa sekä osahankkeissa kehiteltäviä toimintamalleja, niiden toimintaedellytyksiä ja jatkuvuutta. Kiinnostus kohdistui siten työttömien terveystarkastusten ja -palvelujen kehittämis- ja muutosprosesseihin niin valtakunnallisella kuin paikallisellakin tasolla.

Samaa ilmiötä lähestyttiin arvioinnissa kahdesta suunnasta: toisaalta ylhäältä alaspäin katsoen, miten valtakunnalliset toimet, kuten valtionosuusrahoituksen lisäys, ovat vaikuttaneet toiminnan toteutumiseen kunnissa, ja toisaalta alhaalta ylöspäin katsoen, miten projektitasolla kunnissa syntyneet käytännöt ovat muotoutuneet ja juurtuneet paikallis-alueellisesti. Molemmissa näkökulmissa kiinnostus kohdistui myös vahvasti siihen, millaisin toimenpitein tai tukirakentein toimintaa voitaisiin vastaisuudessa edistää.

Valtakunnallisten tilannearvioiden aineistona oli kuntien terveysjohdolle suunnatut kyselyt. Aineistoa analysoitiin tilastollisesti ja laadullisesti. Osahankkeissa kehiteltävien toimintamallien ja niiden juurtumisen prosessiarvioinnin aineistoa kerättiin yhteistyössä paikallisten toimijoiden kanssa koko hankkeen ajan. Aineisto koostuu muun muassa toimijoiden haastatteluista ja heille suunnatuista kyselyistä, asiakaskyselyistä ja -haastatteluista, osahankkeiden tekemästä asiakaskäyntien seurannasta ja kirjallisesta materiaalista. Aineistoa analysoitiin niin laadullisin kuin tilastollisin menetelmin.¹

Syksyllä 2011 toteutettiin seurantatutkimus, jossa teemahaastatteluin kartoitettiin tilannetta hankepaikkakunnilla hankkeen päättymisen jälkeen.

Toimenpiteiden valtakunnallinen merkitys

Valtakunnallisen kyselyn tulosten mukaan noin joka toisessa kunnassa toteutettiin työttömien terveystarkastuksia vuonna 2009. Vuoden 2008 kyselyyn verrattuna terveystarkastusten toteuttaminen oli lisääntynyt kunnissa seitsemällä prosentilla vajaan kahden vuoden aikana. Hieman enemmän kasvua oli nähtävissä muissa työttömien terveyspalvelua tukevissa toimenpiteissä, kuten neuvonnan ja ohjauksen järjestämisessä työttömille perusterveydenhuollossa ja henkilökunnan lisäämisessä työttömien terveyspalveluun. Kaikkien toimenpiteiden toteuttamisessa oli nähtävissä tilastollisesti merkitseviä eroja, kun kuntia ja kuntayhtymiä vertailtiin asukasmäärän mukaan. Kaikkia toimenpiteitä toteutettiin enemmän suuremmissa vähintään 15 000 asukkaana kunnissa ja kuntayhtymissä kuin tätä pienemmissä kunnissa.

Vastanneista kunnista 38 prosenttia arvioi, että valtionosuusmäärärahan lisäyksellä oli ollut paljon merkitystä työttömien terveystarkastusten ja -palvelujen kehittä-

¹ Viitekehiksestä, aineistoista ja analyysistä tarkemmin Saikku (2009) ja Saikku & Sinervo (2010).

misessä, ja 36 prosenttia kunnista arvioi merkityksen kohtuulliseksi. PTT-hankkeen osalta 28 prosenttia arvioi hankkeella olleen paljon merkitystä ja 40 prosenttia kohtuullisesti merkitystä. Seuraavaksi eniten merkitystä toiminnan kehittämiseksi arviointiin olleen kansallisella terveyserojen kaventamisen toimintaohjelmalla ja kansallisella mielenterveys- ja päihdeohjelmalla.

Arvioinnin mukaan lisävaltionosuuden tarjoamat resurssit kannustivat kuntia työttömien terveystarkastusten aloittamiseen ja kehittelyyn. Kuntien kokemusten mukaan rahoitus ei kuitenkaan kattanut toiminnasta syntyneitä kuluja eikä se kaikissa kunnissa kohdistunut oikein vaan ”hukku” kokonaisbudjettiin. Lisäksi tietoisuus lisäyksestä saavutti kentän melko hitaasti. Vuonna 2008 kolmannes kyselyyn vastanneista ei tiennyt lisäyksestä aiempina vuosina, ja vain neljännes koki lisäyksen tukeleen toiminnan kehittelyä kunnassa.

PTT-hankkeen ja sosiaali- ja terveysministeriön ohjauskirjeiden merkitys valtakunnallisesti olikin vahvasti siinä, että ne lisäsivät erityisesti perusterveydenhuollon toimijoiden tietoisuutta niin valtionosuusmäärärahan lisäyksestä kuin työttömien terveydestä sekä terveyspalvelujen ja monisektorisen yhteistyön tarpeesta työllistämisen edistämiseksi.

Toiminnan paikallinen kehittyminen ja juurtuminen

Osahankepaikkakunnilla kehitettiin erilaisia toimintamalleja työttömien terveystarkastuksiin ja -palveluun. Toimintamallit rakentuivat vahvasti paikallisista tai seudullisista lähtökohdista ja toimintaympäristöistä käsin ja muuntuivat hankkeen aikana. Terveystarkastajan tekemän terveystarkastuksen ja palvelun ympärille rakentuvaa toimintaa toteutettiin erilaisin toiminnallisina ja hallinnollisina ratkaisuin. Palvelu saattoi käytännössä toteutua niin terveyskeskuksessa, työvoiman palvelukeskuksessa kuin kunnan työllistämispalveluiden yhteydessä. Hallinnollisesti palvelu oli useimmiten joko terveydenhuollon tai sosiaalitoimen alla.

Hankkeen päättyessä 2010 useimmilla osahankepaikkakunnilla oli tehty myönteinen päätös työttömien terveyspalvelun jatkamisesta ja sovittua toimintamallia otettiin käyttöön. Muutamilla paikkakunnilla toimintamallia voitiin jo pitää vakiintuneena käytäntönä. Toiminnan juurtumista edistäviä tekijöitä olivat arvioinnin mukaan aktiivinen juurrutustyö, terveysjohdon sitoutuminen, esimiehille ja työntekijöille suunnattu perehdytys sekä monisektorisen yhteistyöverkoston sitouttaminen mukaan toimintaan.

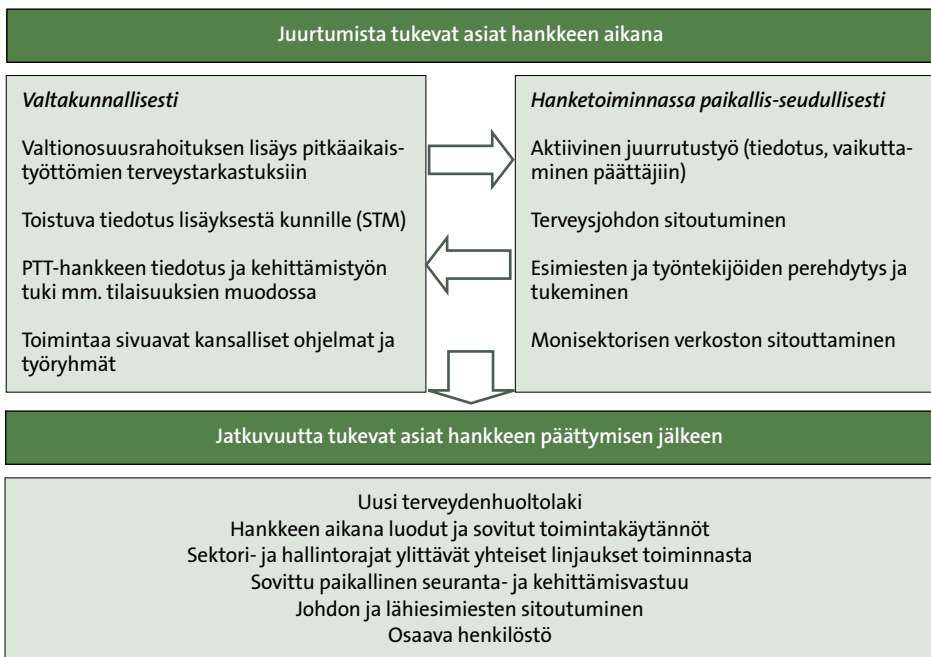
Seurantatutkimuksen mukaan useimmilla hankepaikkakunnilla PTT-hankkeessa kehitelty toimintamalli oli juurtunut osaksi kunnan normaalia toimintaa ja toiminta oli jatkumassa myös vuonna 2012. Muutamilla paikkakunnilla toimintamallia oli muutettu, mutta palvelu toteutui edelleen. Toiminnan jatkuvuuden kannalta tärkeänä näyttäytyivät johdon ja lähiesimiesten sitoutuminen, jotka loivat edellytykset toiminnan resursoinnille ja käytännön toteutumiselle. Osaavan henkilökunnan

merkitys nousi aiempaa vahvemmin esiin, kun toiminta oli laajentunut eikä toimijoilla välttämättä ollut hankeajasta kokemusta. Toiminnan monisektorinen ohjaus ja seuranta sekä osittain myös yhteinen asiakasyhteistyö oli vähentynyt hankkeen aikaisesta. Sektorirajat ylittävät linjaukset ja toimintakäytännöistä sopiminen ovat kuitenkin välttämättömiä toiminnan jatkuvuuden ja laaja-alaisen näkökulman säilymisen turvaamiseksi. Toiminnan seuranta ja kehittäminen edellyttää niin hallinnonalan sisäisiä kuin eri hallintokuntien yhteisiä rakenteita.

Haastattelujen perusteella paikalliset toimijat kokivat, että PTT-hankeella oli ollut ratkaiseva merkitys työttömien terveystarkastus- ja palvelutoiminnan käynnistymisessä, kehittämisessä ja juurtumisessa. Hankkeen aikana paikkakunnilla ja alueilla päästiin kokeilemaan ja luomaan toimintamallia, ja siten myös osoittamaan toiminnan merkitys ja tarpeellisuus. Toiminnan jatkuvuutta tukee uusi terveydenhuoltolaki, ja etenkin sen 13 §, jossa veloitetaan kuntia järjestämään terveysneuvontaa ja terveystarkastuksia myös työterveyshuollon ulkopuolelle jääville työkäisille.

Kuvion 1 on koottu asioita, jotka arvioinnin mukaan tukivat työttömien terveystarkastusten ja -palvelun juurtumista hankkeen aikana valtakunnallisella ja paikallis-alueellisella tasolla sekä toiminnan jatkuvuutta hankkeen päättymisen jälkeen.

Seurantatutkimuksessa toiminnan jatkuvuutta tarkasteltiin vain osahankepaikkakunnilla, ei valtakunnallisesti. Uusi terveydenhuoltolaki kuitenkin tukee toiminnan valtakunnallista käynnistymistä ja jatkuvuutta. Sektori- ja hallintorajat ylittäviä



Kuvio 1. Juurtumista ja jatkuvuutta tukevat asiat työttömien terveystarkastuksissa ja -palveluissa

yhteisiä linjauksia työttömien terveystarkastuksiin on tehty keskushallintotasolla työ- ja elinkeinoministeriön johtamassa työryhmässä. Nämä tukevat osaltaan paikallista sopimista ja yhteistyötä.

Johtopäätöksiä

Työttömien terveystarkastusten ja -palvelujen kehittymistä on pyritty edistämään kiinnostavalla toimeenpanomallilla: kaikille kunnille on suunnattu pientä rahoituskellista tukea ja informaatiota, minkä lisäksi joillekin kunnille on suunnattu suurempaa rahoituskellista ja kehittämistyön tukea. PTT-hanke on toiminut välittäjänä tuoden paikallistason kokemuksia ja tuloksia laajempaan tietoisuuteen ja viemällä näitä viestejä myös keskushallintoon. Samalla hanke on antanut tukea ja näkyvyyttä paikalliselle kehittämistyölle ja mahdollistanut paikallisista lähtökohdista lähtevien toimintamallien kehittelyn. Toimeenpanomalli on ollut varsin tuloksekas; hankepaikkakunnilla toiminta on säilynyt hankkeen päättymisen jälkeenkin ja valtakunnallisesti tietoisuus työttömien terveydestä ja terveystarkastusten tarpeesta on kasvanut. Toimintaympäristön muutos ja julkinen keskustelu ovat myös tukeneet toiminnan kehittymistä. Hankkeen aikana työttömyys kääntyi uudelleen nousuun, ja samalla keskusteluun nousivat vahvasti työurien pidentäminen ja työn ensisijaisuus sosiaaliturvan kestävyuden näkökulmasta. Tätä kautta työttömien terveyden, työkyvyn ja työllistymisen kysymykset ovat saaneet selvästi aiempaa suurempaa painoarvoa.

Toimeenpanoprosessissa ylhäältä alaspäin ja alhaalta ylöspäin suuntautuvat näkökulmat ovat painottuneet vaihtelevasti. Aluksi painopiste oli ylhäältä alaspäin valtionosuusrahoituksen ja siihen liittyvän informaatio-ohjauksen kautta. Hankkeen aikana vahvistui alhaalta ylöspäin näkökulma, kun painopiste oli paikallisten kokemusten hankkimisessa ja esille tuomisessa. Näitä tuloksia on voitu hyödyntää uusissa ylhäältä alaspäin suuntautuvissa ohjauskeinoissa, kuten monisektorisen työryhmän linjauksissa ja uudessa terveydenhuoltolaissa.

Vastaisuudessaakin on tärkeää huomioida kuntatason kokemukset ja näkemykset, jotta keskushallinnon ohjausta voidaan suunnata tarkoituksenmukaisesti. Seurantatutkimuksen mukaan työttömien terveystarkastusten organisoimien jälkeen työttömien työkyvyn arviointi ja kuntoutus nousevat esiin sektoreiden välisinä työnjako- ja vastuukysymyksinä. Asiat eivät ole ratkaistavissa vain paikallis-seudullisesti vaan edellyttävät myös valtakunnallisia toimenpiteitä. Kuntanäkökulmasta työttömien terveystarkastukset ja -palvelut sijoittuvat sosiaali- ja terveydenhuollon rajapinnalle; toiminta tulisi nähdä ja sitä tulisi kehittää niin osana perusterveydenhuoltoa kuin osana vaikeasti työllistyvien palvelukokonaisuutta (kuntouttava työtoiminta, aikuissosiaalityö, työllisyyspalvelut). Molempia näkökulmia tulisi tuoda esille ja vahvistaa myös valtakunnallisessa ohjauksessa ja tuessa.

Kirjallisuus

- Rogers, Everett M. (1983) *Diffusion of Innovations*. Third Edition. New York: The Free Press.
- Saikku, Peppi (2012) Työttömien terveystalouden jatkuvuus. PTT-hankkeen seuranta tutkimuksen tuloksia hankekunnissa. Raportti 15/2012. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Saikku, Peppi (2009) Terveystalouden työllistymisen tukena. Pitkäaikaistyöttömien terveydenhoidon ja -palvelujen siirtymätyömarkkinoilla. Raportti 22/2009. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Saikku, Peppi & Sinervo, Leini (2010) Työttömien terveystalouden juurrutus. Valtakunnallisen PTT-hankkeen kokemuksia, arviointitutkimuksen tuloksia ja kansallisia suosituksia. Raportti 42/2010. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Sinervo, Leini (toim.) (2009) Pitkäaikaistyöttömien terveyshanke. Kehittämävaiheen loppuraportti ja paikalliset toimintamallit. Raportti 23/2009. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Työttömien työkyvyn arviointi- ja terveystaloudet (2011) Työryhmän raportti. TEM raportteja 10/2011. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Päivähoidon maksuperusteita muutettiin – toteutuivatko tavoitteet?

Lasten kunnallisen päivähoiton maksuja koskevaa lakia muutettiin elokuun alusta vuonna 2008. Uudistuksen jälkeen päivähoitomaksut laskivat pienituloisilla ja suurimmilla perheillä sekä suurimmalla osalla yksinhuoltajaperheistä ja nousivat keski- ja suurituloisilla perheillä. Maksujen regressiivisyys näyttäisikin laskeneen uudistuksen jälkeen. Vaikka kuntien saamat maksutulot kasvoivatkin uudistuksen jälkeen, ei niiden osuus kustannuksista kuitenkaan noussut, joten tässä mielessä uudistuksella ei ole onnistuttu tukemaan kuntien taloutta. Samanaikaisen päivähoitoasetuksen muutoksen toivotut vaikutukset vanhempien työllisyyteen ovat jääneet pieniksi.

Lasten kunnallisen päivähoiton maksuja ja maksujen määräytymisperusteina olevia tuloarvoja muutettiin elokuun alusta vuonna 2008. Maksut olivat polkeneet paikallaan jo pitkään, eivätkä tuloarajat olleet seuranneet ansiotason kehitystä. Uuden lain myötä maksujen suuruuden määrittäviä tuloarvoja tarkastettiin ja samalla korkeimpiin maksuihin tehtiin tasokorotukset. Maksut ja tuloarajat si-
dottiin samalla indekseihin. Uudistuksessa muutettiin myös määräytymisperusteena olevaa perhekäsitettä niin, että perheeseen laskettiin kuuluvaksi vanhempien lisäksi kaikki alle 18-vuotiaat lapset. (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuis-
ta 734/1992, HE 37/2008.)

Päivähoidon henkilöstömitoituksesta on säädetty päivähoitoasetuksessa. Ase-
tusta muutettiin samaan aikaan maksu-uudistuksen kanssa. Muutoksella lisättiin
joustoa päivähoiton henkilöstöresursseihin niin, että henkilöstömääristä voidaan
väliaikaisesti joustaa. Tällä pyrittiin helpottamaan pienten lasten vanhempien mah-
dollisuutta ottaa vastaan yllättäviä työ- tai opiskelupaikkoja. (Asetus lasten päivähoi-
dosta 239/1973, HE 37/2008.)

Päivähoidon maksu-uudistuksen ja päivähoitoasetuksen muutoksen vaikutus-
ten arviointi voidaan jakaa karkeasti kolmeen ryhmään: 1) Maksumuutosten vaiku-
tukset lapsikohtaisesti, perheittäin ja tuloluokittain, 2) Vaikutukset kuntien tuloihin
ja talouteen 3) Vaikutus päivähoiton kysyntään, muiden hoitomuotojen käyttöön
sekä pienten lasten vanhempien osallistumiseen työmarkkinoille. Kolmanteen koh-
taan arvioitiin vaikuttavan osaltaan myös muutokset muissa hoitomuodoissa ja ni-
den tuissa. Erityisesti kotihoidon ja yksityisen hoidon tuen kuntalisät ja niiden muu-
tokset vaikuttavat kunnallisen päivähoiton kysyntään (Kosonen 2011).

Tässä artikkelissa tarkastellaan kaikkia näitä kohtia ja paneudutaan erityisesti

muutoksille asetettuihin tavoitteisiin ja niiden toteutumiseen. Artikkelin toimii esimerkkinä lakimuutoksen vaikutusten arviointitutkimuksesta. Artikkelin ja siinä esitetyt tulokset pohjautuvat THL:n Terveys- ja sosiaalitalouden yksikössä (CHESS) tehtyyn tutkimukseen, joka valmistui vuoden 2012 alussa (Siljander ym. 2012).

Yksityiskohtainen kuvaus muutoksista ja asetetuista tavoitteista

Hallituksen esityksessä ehdotettiin muutosta sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettuun lakiin (HE 37/2008). Muutoksia ehdotettiin usean eri palvelun osalta, mutta tässä keskitytään lasten päivähoitoa koskeviin muutoksiin. Esityksessä ehdotetun lakimuutoksen yhtenä tarkoituksena oli korjata asiakasmaksujen jälkeensä jääneisyys vuosina 2002–2006. Tänä aikana sosiaali- ja terveystoimen hintaindeksi oli noussut 16,6 prosenttia ja yleinen ansiotasoindeksi 19,7 prosenttia. Asiakasmaksut olivat kuitenkin polkeneet paikallaan, eikä päivähoitomaksujen perusteena olevia tuloeroja ollut muutettu. Tämä oli muuttanut maksujen tulonjakovaikutusta, mikä ei alkuperäisen tavoitteiden mukaisen oikeudenmukaisuusajattelun valossa ollut perusteltua. Uuden lain myötä määräytymisperusteina käytettäviä tuloeroja nostettiin (taulukko 1). Vastaavasti nostettiin myös alinta perittävää maksua (nollamaksuluokka) 21 euroon lasta kohti ja korkeinta mahdollista maksua (maksukatto) 233 euroon lasta kohti. Tavoitteena on, että vastaisuudessa korkeinta maksua perittäisiin vain palkansaajien keskiansiot ylittäviltä perheiltä ja hoitomaksut vastaisivat nykyistä paremmin hoitoaikoja.

Uudessa laissa maksujen määräytymisperusteena olevat tuloerot sidottiin ansiotasoindeksiin ja korkeimmat maksut sekä alimmat maksettavat maksut sidottiin sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusindeksiin. Indeksien mukaiset korotukset tullaan vastedes tekemään kahden vuoden välein. Ensimmäiset tarkastukset tehtiin päivähoitoon toimintavuoden alkamisajankohdan mukaisesti elokuussa 2010. Myös maksujen määräytymisperusteena olevaa perhekäsitettä muutettiin, niin että kaik-

TAULUKKO 1. Päivähoitomaksujen tuloerot ja korkeimmat maksuprosentit ennen ja jälkeen muutosten vuosina 2008 ja 2010

Perheko- henkilömäärä	Päivähoitomaksu ennen 1.8.2008		Päivähoitomaksu alkaen 1.8.2008		Päivähoitomaksu alkaen 1.8.2010	
	Tuloraja euroa/kk	Korkein maksu-%	Tuloraja euroa/kk	Korkein maksu-%	Tuloraja euroa/kk	Korkein maksu-%
2	918 €	11,5	1 099 €	11,5	1 198 €	11,5
3	1 132 €	9,4	1 355 €	9,4	1 477 €	9,4
4	1 344 €	7,9	1 609 €	7,9	1 754 €	7,9
5			1 716 €	7,9	1 871 €	7,9
6			1 823 €	7,9	1 988 €	7,9

Lähde: Siljander ym. 2012

ki perheessä asuvat alle 18-vuotiaat lapset huomioitiin mukaan. Perhekäsitteen muutoksella pyrittiin lisäämään maksujen läpinäkyvyyttä ja ymmärrettävyyttä.

Samaan aikaan sosiaali- ja terveydenhuollon maksulain kanssa muutettiin myös lasten päivähoidosta annettua asetusta vuodelta 1973 niin, että lasten siirtymistä osa-aikaisesta hoidosta kokopäiväiseen hoitoon helpotettiin. Ennen uudistusta hoitopaikka piti hakea neljä kuukautta ja perustellusti viimeistään kaksi viikkoa ennen hoidon tarpeen alkamista. Uudistuksen jälkeen lapselle tulee tarjota mahdollisuus siirtyä osa-aikaisesta hoidosta kokopäiväiseen hoitoon välittömästi hoidon tarpeen alkaessa. Samalla kunnille annettiin mahdollisuus joustaa asetuksen mukaisista henkilöstömääristä väliaikaisesti. Uudistuksella pyrittiin parantamaan vanhempien vallinnan mahdollisuuksia ja helpottamaan yllättäviä työllistymisiä tai opiskelumahdollisuuksia.

Päivähoitomaksuilla katetaan vain murto-osa päivähoidon kustannuksista. Tämä suhde laski entisestään 2000-luvun alussa. Maksu-uudistuksella pyrittiin lisäämään kuntien tuloja. Uudistusten taloudellisten vaikutusten kunnille arvioitiin olevan noin 3,8 miljoonaa euroa. Tulorajojen muutoksen ja maksukatton korjauksen ansiosta kuntien tulojen arvioitiin nousevan noin 11,2 miljoonaa euroa, mutta perherakenteen huomioimisen arvioitiin puolestaan laskevan tuloja 7,4 miljoonaa euroa. Päivähoitoasetuksen muutoksen arvioitiin lisäävän kuntien menoja hieman, mutta näiden menojen kasvun arvioitiin kompensoituvan vanhempien työllistymisen ja kasvaneiden verotulojen myötä. (HE 37/2008.)

Tavoitteiden toteutuminen

Lasten päivähoidon maksu-uudistukselle ja päivähoitoasetuksen muutokselle asetettiin useita tavoitteita. Vuonna 2008 toteutetun uudistuksen vaikutusten arviointiin vaikuttaa osaltaan vuonna 2008 käynnistynyt taloudellinen taantuma. Tämä on heijastunut sekä päivähoidon kysyntään että pienten lasten vanhempien työllisyyteen ja tuloihin. Myös muut ulkopuoliset tekijät vaikuttavat asetettujen tavoitteiden toteutumiseen. Erityisesti muutokset kotihoidon tuessa ja yksityisen hoidon tuessa vaikuttavat kunnallisen päivähoidon kysyntään. Kotihoidon ja yksityisen hoidon tukiin liittyy kunnallisia lisiä, jotka vaihtelevat suuresti, ja joissakin kunnissa lisiä ei makseta ollenkaan. Sen vuoksi muuttuneista maksuista aiheutuneet alueelliset vaihtelut kunnallisen päivähoidon kysynnän muutoksissa voivat olla suuret.

Vuonna 2008 korkein maksu nousi 233 euroon (16,5 %) ja vuonna 2010 vielä 254 euroon (9,0 %). Yhteensä korkein maksu nousi kahdessa vuodessa 27 prosenttia, joka kohdistui suoraan suurituloisten maksuihin. Koska kuitenkin päivähoidon korkeimmassa maksuluokassa on useita perheitä, joilla on varsin keskimääräiset tulot, myös näiden perheiden maksut nousivat selvästi. Tutkimuksessa selvitettiin maksujen muutoksia tulojen mukaan ja perheen koon mukaan. Tutkimusaineisto ei kuiten-

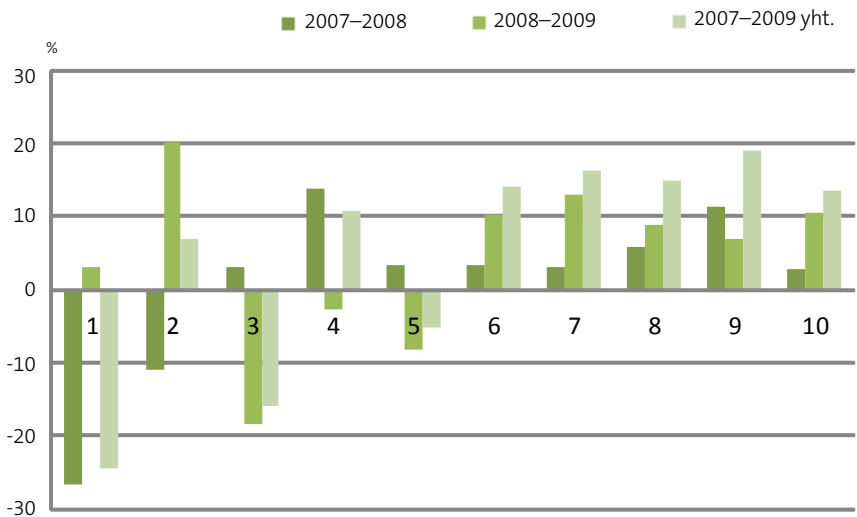
kaan mahdollistanut näiden tekijöiden yhdistämistä, jolloin olisi päästy tarkempiin analyyseihin maksujen määräytymisperusteiden mukaisesti.

Päivähoidon maksujen muutokset tulotason mukaan

Päivähoitomaksujen muutoksia suhteessa tulotasoon arvioitiin Tilastokeskuksen tulonjakoaineiston avulla. Keskimäärin maksut nousivat kahdessa vuodessa 9,6 prosenttia. Maksut ovat nimellisesti nousseet vuoden 2008 jälkeen kaikissa viidessä korkeimmassa tulodesiilissä, mutta tätä alemmilla desiileillä muutokset eivät ole olleet yksiselitteiset. Tutkimusaineiston perusteella näyttäisi, että maksut ovat laskeneet ensimmäisessä, kolmannessa ja viidennessä tulodesiilissä, mutta nousseet desiileissä kaksi ja neljä. (Kuvio 1.) Pelkät tulot eivät siis määritä maksuja, vaan perherakenne vaikuttaa myös oleellisesti.

Maksu-uudistuksen erääksi tavoitteeksi asetettiin tuloja paremmin seuraava rakenne. THL:n tuoreen selvityksen mukaan tässä on osittain onnistuttu, ainakin jos tilannetta peilataan ns. nollamaksuluokassa olevien lasten ja korkeinta maksua maksavien lasten lukumäärän kautta. Korkeimpia maksuja maksettiin 27,3 prosentista lapsia vuonna 2010, osuus vielä vuonna 2007 oli 34,8 prosenttia. (Säkkinen 2011.) Toisaalta lasten osuus perimättä jätettävien maksujen ryhmässä oli kasvanut 11,8 prosentista 16,1 prosenttiin.

Maksut ovat siis muuttuneet eri tuloluokilla eri tahtiin. Jotta lopullisia tulonjakovaikutuksia voitaisiin arvioida, täytyy huomioida myös yleinen tulojen muutos. Tätä voidaan arvioida Kakwani-indeksillä, joka huomioi tulojen jakautumisen



Lähde: Siljander ym. 2012

Kuvio 1. Kokopäivähoidon keskimääräisen kuukausimaksun muutos tulodesiileittäin vuosina 2007–2009

ilman maksuja ja maksujen kanssa. Tilastokeskuksen tulonjakoinneistosta laskettujen tulosten mukaan kokonaistulot (bruttotulot) ovat tasaantuneet vuodesta 2007 vuoteen 2009. Samaan aikaan päivähoitomaksujen progressiivisuus on lisääntynyt. Laskelmien perusteella ei kuitenkaan voida suoraan päätellä, että päivähoidon maksu-uudistus olisi ollut pääasiallinen syy maksujärjestelmän progressiivisuuden vahvistumiseen, koska laskelmissa ei kontrolloida muita tekijöitä, jotka vaikuttavat päivähoidon maksuihin ja kotitalouksien tuloihin. Simuloinnilla voidaan vakioida tulot ja päätellä paremmin maksu-uudistuksen vaikutuksia maksujen progressiivisuuteen. Simuloidut tulokset antavat kuitenkin samanlaisen kuvan kuin tilastoaineisto. Regressiivisyys on vähentynyt, mutta päivähoidon maksujärjestelmä on silti edelleen regressiivinen. Toisin sanoen pienituloiset maksavat tuloihinsa nähden suuremman osuuden kuin suurituloiset. (Siljander ym. 2012.)

Maksut perheen koon mukaan

Maksu-uudistuksessa muutettiin myös maksujen määräytymisperusteena olevaa perhekäsitettä. Tämä on osaltaan vaikuttanut maksuihin eri kokoisissa perheissä. Tarkasteltaessa maksujen muutoksia perhekoon mukaan havaitaan, että keskimääräiset maksut nousivat vuodesta 2008 vuoteen 2009 yhden, kahden ja kolmen lapsen perheissä. Suuremmissa perheissä maksut näyttäisivät laskeneen. Tässä mielessä uudistus näyttäisi onnistuneen tukemaan suurperheiden tilannetta. Erot saman kokoisten perheiden välillä voivat olla kuitenkin suuret riippuen tuloista. Keskimäärin ensimmäisen lapsen maksu oli kokoaikaisessa hoidossa 162 euroa vuonna 2009. Suurimmilla perheillä maksu oli noin 60 euroa vähemmän.¹

Kunnat

Maksumuutoksella onnistuttiin nostamaan kuntien tuloja, mikä oli myös lakiuudistuksen tavoitteena. Vuosien 2007 ja 2009 aikana maksutulot nousivat noin 11,9 prosenttia, mutta samaan aikaan kokonaiskustannukset nousivat ja vieläpä enemmän, 13,0 prosenttia, joten maksutulojen osuus kustannuksista laski. Vuonna 2009 maksutuloja kertyi yhteensä 292 miljoonaa euroa, joka oli 31 miljoonaa euroa enemmän kuin vuonna 2007. Päiväkotihoidosta ja perhepäivähoidosta saadut maksut kattivat vuonna 2009 menoista 14,3 prosenttia, joka oli 0,3 prosenttiyksikköä vähem-

1 Lasten päivähoidon maksujen muutoksia tuloryhmittäin ja perheen koon mukaan on arvioitu Tilastokeskuksen tulojen palveluaineiston perusteella. Maksutietojen osalta otos jäi melko pieneksi (n = 840–897), mutta kuvion 1 tiedot on painotettu vastaamaan väestöä. Tulosten yleistettävyyttä riippuu näin ollen aineiston edustavuudesta. Tässä mielessä tulosten tulkintaan täytyy jättää pientä varausta.

män kuin vuonna 2007. Maksutulojen muutoksissa oli havaittavissa kunnittaisia ja alueellisia eroja. Uudellamaalla, Pirkanmaalla, Keski-Pohjanmaalla ja Ahvenanmaalla maksutulojen osuus menoista päiväkotihoidossa oli noussut, mutta muualla maassa laskenut.

Päivähoidon kysyntä ja vanhempien osallistuminen työmarkkinoille

Päivähoidon maksut ohjaavat päivähoidon kysyntää. Tähän tulokseen tultiin myös THL:n tutkimuksessa. 10 prosentin nousu maksuissa vähentää päivähoidon kysyntää ikäryhmästä riippuen 1–5 prosenttia. Muutos oli suurin alle 3-vuotiaiden lasten keskuudessa (Siljander ym.2012). Samaan aikaan maksumuutosten kanssa tapahtui myös muutoksia muissa päivähoidon kysyntään vaikuttavissa tekijöissä, erityisesti työmarkkinatilanteessa. Kokonaisuudessaan kunnallisen päivähoidon kysyntä kasvoi vuosina 2008 ja 2009. Erityisesti kokopäivähoidon osuus nousi selvästi. Tämä oli yllättävää, sillä yleensä päivähoidon kysyntä laskee työttömyyden noustessa.

Päivähoitoasetuksen muutoksella pyrittiin aikaansaamaan joustoa pienten lasten hoitoon pääsulle ja vanhempien työllistymiselle. Kunnille annettiin mahdollisuus väliaikaisesti joustaa asetetuista henkilöstövaatimuksista. Vaikutukset henkilöstömääriin näyttäisivät kuitenkin olleen vähäiset. Toisaalta samaan aikaan nousseet maksut ovat osaltaan lisänneet kotihoidon kysyntää. Maksujen nousu yhdessä heikentyneen työllisyystilanteen kanssa on johtanut siihen, että päivähoitoasetuksen muutokselle asetettuja tavoitteita ei ole päästy kunnolla testaamaan.

Vaikutuksia pienten lasten vanhempien työllistymiseen on haastavaa arvioida, koska työllisyystilanne heikkeni koko väestön osalta selvästi uudistusta seuranneena vuotena. Tulonjakoaineiston perusteella voidaan kuitenkin esittää arvioita, että pienten lasten vanhempien työllisyystilanne on heikentynyt hieman enemmän kuin muilla 18–50-vuotiailla.² Merkittävin ero pienten lasten vanhempien ja muiden välillä näyttäisi löytyvän osa-aikatyöstä. Alle kouluikäisten lasten vanhemmilla osa-aikatyö yleistyi vuosina 2008 ja 2009, kun se muilla 18–50-vuotiailla väheni. Kaiken kaikkiaan osa-aikatyö on kuitenkin yleisempää muilla kuin pienten lasten vanhemmilla. (Siljander ym. 2012.)

² Myös näihin lukuihin joudutaan liittämään varaus, vastaavien aineiston kokoon liittyvien ongelmien vuoksi, kuten edellä.

Johtopäätökset

Lasten päivähoidon asiakasmaksujen muutokselle ja muutokselle päivähoitoasetukseen asetettiin useita tavoitteita. Osa tavoitteista toteutui hyvin, mutta muutosten todellisten vaikutusten arviointiin voi yhden vuoden aikajakso olla liian lyhyt. Eri-tyisesti vuonna 2008 alkanut taloudellinen laskusuhdanne on muuttanut työllisyys- ja tulotilannetta suuntaan, joka on erilainen kuin ennen vuotta 2008 ja uudistusta. Maksukattojen noston nimelliset vaikutukset korkeimmissa tuloluokissa ovat selvät. Matalammilla tuloluokilla pitää arvioida myös maksuluokkien porrastusta, lasten määrää ja vanhempien käyttäytymisvaikutuksia. Osa keskituloisista on hyötynyt uudistuksesta, toisilla maksut ovat puolestaan nousseet. Suurimmat hyötyjät näyttävät olevan pienituloiset perheet, osa yksinhuoltajaperheistä sekä suurperheet. Indeksikorotusten jälkeen nimelliset maksut kuitenkin nousevat kaikissa ryhmissä, pois lukien perheet, jotka ovat pysyneet ns. nollamaksuluokassa. Maksut ovat pääsääntöisesti nousseet suurituloisilla ja laskeneet pienituloisilla, joten maksujen progressiivisuus on lisääntynyt, mutta maksujärjestelmä on edelleen regressiivinen. Kuten kuvio 1 osoittaa, ei muutos kuitenkaan ole ollut yksiselitteinen. Maksut porrastuvat tulojen mukaan, mutta porrastus loppuu kuudennen tulodesiilin kohdalla. Voidaan kuitenkin sanoa, että uudistuksen tavoitteissa lisätä porrastusta on onnistuttu.

Kuntien saamat päivähoiton maksutulot ovat uudistuksen jälkeen nousseet selvästi. Tässä mielessä uudistus on onnistunut. Kuitenkin samaan aikaan kustannukset ovat nousseet vielä enemmän. Näin ollen maksutulojen osuus kustannuksista on laskenut entisestään. Kokonaiskustannusten nousuun voi osaltaan vaikuttaa päivähoitoasetuksen muutos, joka on lisännyt kokopäivähoitoa päiväkodeissa. Päivähoitoasetuksen muutoksella haettiin myös joustavuutta ja pienten lasten vanhempien parempaa mahdollisuutta työllistyä. Työllisyyttä koskevat tilastot osoittavat, että työllisyys on laskenut yleisesti, eivätkä pienten lasten vanhemmat ole tässä poikkeuksena. Työttömyyden nousu on vaikuttanut suoraan kotihoidon kysynnän kasvuun ja toisaalta työllistymismahdollisuuksiin.

Yhteenvedon voidaan todeta, että lakiin kirjatut muutokset kunnallisen päivähoiton maksuperusteissa ovat saaneet aikaan selviä muutoksia, niin maksuissa kuin kuntien taloudessakin. Useat samanaikaiset muutokset laissa sekä taloudellisen tilanteen aiheuttamat muutokset yhteiskunnassa sotkevat helposti muutokselle asetettuja tavoitteita. Osa tavoitteista on toteutunut ainakin osittain, mutta lopulliset vaikutukset näkyvät vasta viiveellä. Kokemuksia päivähoitomaksujen muutosten vaikutuksista tullaan varmasti hyödyntämään myöhemmin, kun mahdollista päivähoitolain kokonaisvaltaista uudistusta ollaan toteuttamassa.

Kirjallisuus

- Asetus lasten päivähoidosta 16.3. 1973/239. www.finlex.fi
- Hallituksen esitys 37/2008. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain sekä sosiaalihuoltolain 29 b ja 29 d §:n muuttamisesta. www.finlex.fi
- Kosonen, Tuomas (2011) To work or not to work? The effect of child-care subsidies on the labour supply of parent. Working papers 23/2011. Helsinki: Government Institute of Economic Research (VATT).
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 3.8.1992/734. www.finlex.fi
- Siljander, Eero & Väisänen, Antti & Linnosmaa, Ismo & Sallila, Seppo (2012) Päivähoidon maksu-uudistus. Tutkimus uudistuksen vaikutuksista maksuihin, kysyntään, käyttöön, kuntatalouteen ja henkilöstöresursseihin. Raportti 7/2012. Helsinki: THL.
- Säkinen, Salla (2011) Lasten päivähoito 2010 – Kuntakyselyn osaraportti. Tilastoraportti 37/2011. Helsinki: THL.

Paltamon työllistämismallin vaikutusten arviointi

Innovatiivinen Työtä kaikille -kokeiluhanke käynnistyi Paltamossa paikallisten toimijoiden aloitteesta ja eteni valtakunnalliseksi työllisyyskokeiluksi, joka nivoutuu osaksi toteutettavaa työllisyys-, sosiaali- ja terveystaloutta. Työllisyyskokeilu on osallistanut Paltamon työttömät työnhakijat, joilla on ollut hanketta kohtaan suuria odotuksia. Hanke on myös mittava valtiontalouden investointi, ja siksi sen vaikutuksista ja mahdollisesta sovellettavuudesta muihin kuntiin tarvitaan kattavaa tutkimustietoa. Artikkelissa tarkastellaan Paltamo-mallin ideaa, sen toimeenpanoa ja arviointia.

Paltamon kunnassa Kainuussa käynnistyi vuonna 2009 täystyöllisyyteen tähtäävä Työtä kaikille -kokeiluhanke. Paltamon täystyöllisyyskokeilu on esimerkki ruohonjuuritasolla käynnistyneestä innovatiivisesta hankkeesta, joka on edennyt valtakunnalliseksi työllisyyskokeiluksi ja sisältää sekä työllisyys-, sosiaali-, terveys- että talouspoliittisia tavoitteita. Paltamon työllistämismalli on mittava valtiontalouden investointi. Kokeilun tavoitteena on hyödyttää paitsi paltamolaisia ja kainuulaisia, myös suomalaisia veronmaksajia. Tämän vuoksi täystyöllisyyskokeilusta tarvitaan luotettavat ja kattavat tutkimustiedot, joiden avulla voidaan arvioida mallin kannattavuutta ja mahdollista sovellettavuutta muihin kuntiin.

Tässä artikkelissa tarkastelemme Paltamon työllistämismallia paikallistasolta lähteneenä politiikkatoimena, jota toteutetaan osana kansallista työllisyys-, sosiaali- ja terveystaloutta. Paltamo-malli käynnistyi työvoimatarpeiden ja sosiaali- ja terveysongelmien välisten yhteyksien tunnistamisesta paikallistasolla. Paikalliset aloitteentekijät katsoivat työttömyyden ratkaisemisen edellyttävän kokonaisvaltaista lähestymistapaa, suunnittelivat työllistämismallin ja mobilisoivat paikalliset osapuolet yhteistyöhön. Tavoitteena oli saada aikaan kokeilulaki, mutta tästä luovuttiin ja päädyttiin ratkaisuun, että kokeilu käynnistetään olemassa olevien lakien ja työehtosopimusten puitteissa. Hanketta lähdettiin esittelemään laajasti työmarkkinajärjestöille, valtakunnantason virkamiehille ja poliittisille päättäjille. Prosessi eteni valtakunnalliseen päätöksentekoon. Valtiovarainministeriö (VM) myönsi vuoden 2008 budjettineuvotteluissa rahoituksen työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) kautta osaksi Kainuun kehittämisrahaa ohjattavaksi edelleen Paltamon täystyöllisyyskokeilulle.

Rahoituspäätöksen jälkeen Paltamon Työvoimayhdistys ry:n säännöt hyväksyttiin ja kunta asetettiin päävastuuseen hankkeesta. Mallin käytännön toimeenpano (implementointi) alkoi välittömästi tämän jälkeen. Arviointi ei sisällynyt hankkeen

rahoitukseen. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) johdolla hankkeen evaluointiin rakennettiin kuitenkin laaja tutkimusyhteistyö. Arviointi toteutetaan yhdeksän osatutkimusta sisältävänä monitieteisenä kokonaisuutena, joka muodostuu mallin vaikutusten arvioinnista ja prosessiarvioinnista.

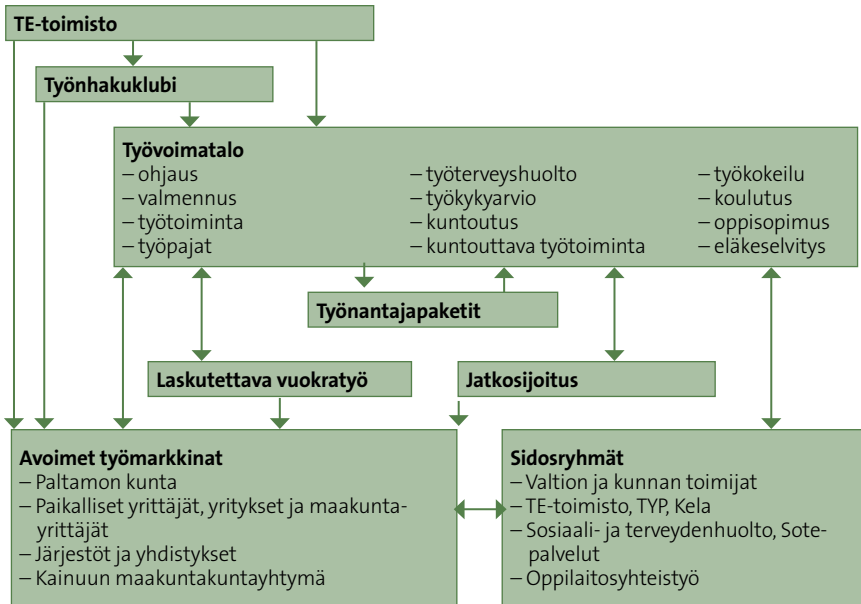
Paltamon työllistämismallin lähtökohdat

Täystyöllisyysmallin toimeenpanoa edelsi paikallisten toimijoiden pitkäjänteinen valmistelutyö. Kainuussa korkealla työttömyydellä on pitkä historia ja korkea työttömyys näkyy myös periytyvänä työttömyytenä. Työllisyyden hoitoon on etsitty sinnikkäästi uusia vaikuttavia toimintatapoja ja malleja. Täystyöllisyyskokeilun juuret ulottuvat Kainuun hallintokokeilun valmisteluun 2005 ja jopa 1997 alkaneeseen Lex Kainuu -hankkeeseen. Jo tuolloin esiteltiin kokeilua, jonka yhtenä osana oli yhteisötyömalli ehkäisemään syrjäytymistä. (Laurikainen & Huotari 2010.)

Kainuulaiset pohtivat myös työttömyyden hintaa. Työttömyydestä aiheutuvien suorien tukien ja erilaisten panostusten kautta työttömyyden hinnan todettiin olleen Kainuussa yli 100 miljoonaa euroa. Työllistämismallin valmistelu alkoi vuonna 2005 laajana Kainuun ja Paltamon toimijoiden yhteistyönä. Työryhmä esitti maakuntahallitukselle täystyöllisyysmallia, tavoitteena ohjata työttömyyteen käytettävä raha aktiiviseen työllistämiseen. Kokonaisvaltaiseen toimintamalliin otettiin työllisyyden hoidon lisäksi myös sosiaali- ja terveystyöpalvelut. (Mt.)

Työllistämismallin ideaksi muodostui etsiä työnantajalle sopivaa työtä lähtien yksilön vahvuuksista. Työnhakijat palkataan työsuhteeseen Työvoimayhdistyksen ylläpitämään Työvoimataloon tai heille etsitään työpaikka avoimilta työmarkkinoilta. (Kuvio 1.) Kokeiluhankkeen tavoitteena on tähdätä kokonaisvaltaisella yhden luokun periaatteella hyvinvoinnin edistämiseen, työvalmiuksien parantamiseen ja syrjäytymisen ehkäisemiseen. Malli merkitsee siirtymää passiivisen tuen piiristä työllistymiseen ja aktiivitoimiin sekä työttömien sosiaaliturvan osalta uutta rakenteellista ratkaisua. Työttömistä tulee työllisiä, ja he siirtyvät palkkatyöhön välityömarkkinoille, josta heidän odotetaan siirtyvän vähitellen avoimille työmarkkinoille. Työmarkkinatuki muutetaan palkaksi, työsuhteen perusteella kertyy eläkettä ja tulonsiirrot – työmarkkinatuki, toimeentulotuki ja asumistuki – poistetaan. Työvoimatalon monissa työpajoissa työntekijät voivat parantaa työkykyään, kehittää työvalmiuksiaan ja työskennellä työnantajapaketeilla, vuokratyössä ja jatkosijoitustyössä.

Työllistymisellä odotetaan olevan vaikutuksia myös työllistyneiden henkilöiden terveyteen ja hyvinvointiin. Lisäksi työllistymisen odotetaan ehkäisevän sosiaalista syrjäytymistä ja lisäävän yhteiskunnallista osallisuutta. Mallilla odotetaan olevan myös positiivisia kunta- ja kokonaistaloudellisia vaikutuksia.



Kuvio 1. Paltamon työllistämismallin prosessikaavio

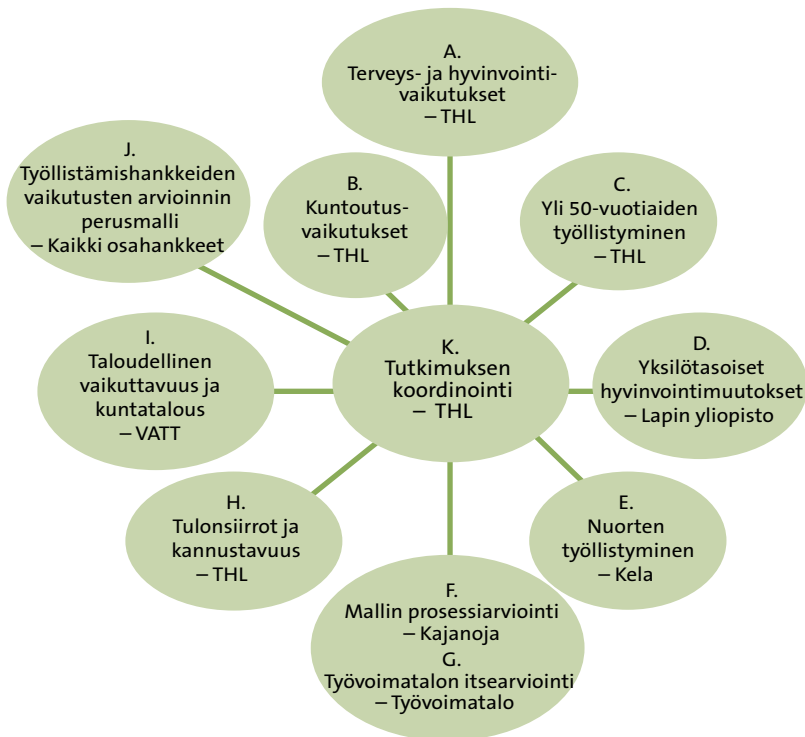
Mitä Paltamo-mallissa arvioidaan?

- ▶ Mallin toimeenpanoa ja työllistymisprosesseja
- ▶ Välityömarkkinoita
- ▶ Työllistämisen suhdetta sosiaali- ja terveyspolitiikkaan
- ▶ Työllistymisen terveys- ja hyvinvointivaikutuksia
- ▶ Kuntoutusvaikutuksia
- ▶ Terveyserojen kaventumista
- ▶ Eri ikäryhmien työllistymistä
- ▶ Sosiaalisen syrjäytymisen vähene mistä
- ▶ Osallisuuden lisääntymistä
- ▶ Muutoksia tulonsiirroissa, toimeentulossa ja kannustavuudessa
- ▶ Kuntatalouden ja kokonaistaloudellisia vaikutuksia

Työllistämismallista tehdään laaja Työllisyys, terveys ja hyvinvointi -tutkimus, jossa arvioidaan mallin toimeenpanoa sekä työllistymisen vaikutuksia paltamolaisten terveyteen ja hyvinvointiin, kuntatalouden ja sosiaaliturvajärjestelmiin. Tulosten pohjalta arvioidaan työllistämismallin kannattavuutta ja mahdollisuuksia soveltaa sitä muualla Suomessa. Paltamon työllistämismallin tutkimuskokonaisuudella on kaksi kärki-tavoitetta: 1) arvioida työllistämismallin toimivuutta ja vaikutuksia sekä 2) kehittää työllistämishankkeiden vaikutusten arvioinnin perusmalli. Monitahoinen arviointi edellyttää monitieteistä tutkimusotetta ja erilaisten vaikutusten ja tulosten synteisiä. (Kokko & Kotiranta 2010)

Tutkimushanke jakautuu yhdeksään osatutkimukseen, ja siinä ovat mukana Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos, Kansaneläkelaitos, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Lapin yliopisto sekä sosiaalipolitiikan dosentti Jouko Kajanoja. Tutkimuksessa arvioidaan työllistymistä ja sen hyvinvointi- ja terveysvaikutuksia, kuntoutusvaikutuksia, yksilötason hyvinvointimuutoksia eri ikäryhmissä, tulonsiirtoja, kannustavuutta ja kokonaistaloudellisia vaikutuksia sekä toteutetaan mallin prosessiarviointi ja Työvoimatalon itsearviointi (kuvio 2.).

Osatutkimukset etenevät itsenäisesti tutkimussuunnitelmien pohjalta ja raportoivat vaikutuksista itsenäisesti sekä THL:n koordinoimassa tutkimusryhmässä. Prosessiarviointi on mallin perustutkimus, jonka tehtävä on muodostaa kokonaiskuva mallista, sen toimintaprosesseista, työllistyneiden työllistymispoluista ja mallin toimintaympäristöstä suhteessa sidosryhmiin. Toinen keskeinen osahankkeille tietoa tuottava osatutkimus on terveys- ja hyvinvointivaikutusten arviointi, joka toteutetaan väestötasoisena vertailu- ja seurantatutkimuksena, jonka lisäksi käytetään useita tutkimusmenetelmiä ja -aineistoja sekä yhdistetään rekisteritietoja. Tutkittavien otos on 900 henkilöä, joista Paltamo-malliin työllistyneitä on 300 henkilöä sekä vertailuryhminä Paltamon työllisiä 300 ja Sonkajärven työttömiä 300 henkilöä. Interventiotutkimus keskittyy seuraamaan työllistämisen vaikutuksia yksilötasolla neljän vuo-



Kuvio 2. Työllisyys, terveys ja hyvinvointi. Paltamon työllistämismallin arviointitutkimuskokonaisuus

den tarkastelujaksona 2009–2012. Tutkimus on tuonut näkyväksi työttömien suuret hyvinvointi- ja terveyserot työllisiin verrattuna, hoitamattomat sairaudet, sosiaaliset ongelmat, mielenterveys- ja päihdeongelmien esiintyvyyden ja moninaisen palvelutarpeen, johon työllistämismallin tulisi yhden luukun periaatteella osaltaan vastata.

Yhteistoiminnallisessa tutkimuksessa monitieteinen yhteistyö korostuu erityisesti tutkimuksen suunnittelussa, tiedonkeruun valmistelussa ja tutkimustulosten raportoinnissa. Työllistämismallin vaikutuksia arvioidaan yksilö- ja yhteisötasolla, osana paikallista toimintaympäristöä ja laajempaa yhteiskunnallista kokonaisuutta. Tutkimustehtävänä on 1) arvioida työllistymisen yhteiskunnallisia ja yksilöllisiä vaikutuksia 2) toteuttaa arviointi monitieteisenä tutkimuksena 3) toteuttaa yksilötason tiedonkeruu väestötasoisena tutkimuksena 4) arvioida ja tulkita tietosisältö monitieteisesti ja 5) palauttaa tämä tutkimustieto yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. (Kokko 2011.) Yhteiskunnallisena ilmiönä tarkastellaan erityisesti työllistymisen vaikutuksia terveyserojen kaventumiseen, taloudelliseen toimeentuloon, sosiaaliseen syrjäytymiseen ja yhteiskunnalliseen osallisuuteen.

Arvioinnin kokonaiskuvaa täydentää kuntoutusvaikutusten arviointi, jossa korostuu työterveyshuollon rooli työ- ja toimintakyvyn kysymyksissä etenkin pitkityneen työttömyyden jälkeen. Työttömien heikko terveys ja toimintakykyongelmat ovat osoittautuneet odotettua yleisemmiksi, samoin tarve kuntoutukseen ja eläkeselvittelyihin. Näiden lisäksi työllistymisen vaikutuksia tutkitaan laadullisen tutkimuksen menetelmin nuorten, parhaassa työiässä olevien ja ikääntyneiden ikäryhmissä. Paikallisesti korostuu erityisesti huoli nuorten työllisyydestä ja tulevaisuudesta. Työllistämismallin työpalkan, toimeentuloturvan, Kela-etuuksien ja kannustavuuden muutoksia seurataan Paltamossa ja vertailukunnissa. Työttömyysaste oli lokakuussa 2011 pudonnut Paltamossa alle neljään prosenttiin. Työllistämismallin taloudellisia, kuntatalouden ja kokonaistalouden vaikutuksia arvioidaan jälkikäteisseurantana tilasto- ja rekisteritutkimuksen menetelmin.

Havainnot mallin toteutumisesta

Arvioitaessa mallin toimeenpanoa vuosina 2009–2011 havaitaan, että työllistämismallin muotoilu ja oikeutus paikallistasolla jäi vajavaiseksi. Mallin toimeenpanon aikana sen työllisyys-, sosiaali- ja terveyspoliittisista tavoitteista työllisyys korostui muita tavoitteita enemmän. Mallin toimeenpanijat odottavat tutkimuksen osoittavan toimintapolitiikan yleisen hyväksyttävyyden ja mallin yleistettävyyden muihin kuntiin.

Mallin toteutus eriytyi mallin alkuperäisestä ideasta. Työllisyys-, sosiaali- ja terveyspalvelut yhden luukun periaatteella eivät täysin toteutuneet. Vuoden 2012 alusta lukien on palattu hankkeen alkuperäisiin tavoitteisiin.

Työvoimatalo näyttäytyy välityömarkkinoina, joilla osa työntekijöistä on työllistynyt avoimille työmarkkinoille välittömästi, osa on parantanut Työvoimatalossa

työvalmiuksiaan, kun taas osalle ei ole löytynyt motivoivaa työtä. Paltamossa avointen työpaikkojen vähyyks tuo erityisiä haasteita työnetsintään.

Tutkimuskonsortion yhteistoiminnallinen ja kumulatiivinen vaikutusten arviointi tuottaa tietoa paikalliseen ja valtakunnalliseen päätöksentekoon. Arviointimallin kehittäminen toteutetaan kuvaamalla eri osatutkimusten käyttämät tutkimusmenetelmät ja niiden sovellettavuuden muiden vastaavien yhteiskunnallisten interventioiden arviointiin.

Kirjallisuus

- Laurikainen A & Huotari A (2010) Paltamon työllistämismalli. Työllistämismallin historia. Teoksessa R-L Kokko & P-L Kotiranta (toim.) Työllisyys, terveys ja hyvinvointi. Paltamon työllistämismallin arviointitutkimus 2009-2013. I osaraportti 2.6.2010. Avauksia 17/2010. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, 30–34.
- Kokko R-L & Kotiranta P-L (toim.) 2010. Työllisyys, terveys ja hyvinvointi. Paltamon Työllistämismallin arviointitutkimus 2009–2013. I osaraportti 2.6.2010. Avauksia 17/2010. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.
- Kokko R-L (2011) Monitieteisen arviointitutkimuksen arvot ja etiikka. Teoksessa Aini Pehkonen ja Marja Väänänen-Fomin (toim.) Sosiaalityön arvot ja etiikka. Sosiaalityön tutkimuksen seuran vuosikirja. Jyväskylä: PS-Kustannus, 293–318.

Kirjoittajat

BARDY, MARJATTA KT, dos., tutkimusprofessori, Poliitiikan seuranta- ja vaikuttavuusyksikkö, THL

FREDRIKSSON, SAMI VTM, tutkija, Terveys- ja sosiaalitalouden yksikkö, THL

HANNIKAINEN-INGMAN, KATRI VTM, tutkija, Vähimmäisturvayksikkö, THL

HAVERINEN, RIITTA VTT, dos., johtava asiantuntija, Palvelujärjestelmäosasto, THL

HEINO, TARJA VTT, erikoistutkija, Vähimmäisturvayksikkö, THL

HOLMILA, MARJA VTT, tutkimusprofessori, Alkoholi ja huumeet yksikkö, THL

Hovi, SIRPA-LIISA FT, tutkimuspäällikkö, Menetelmien ja käytäntöjen arviointiyksikkö, THL

HÄNNINEN, SAKARI VTT, tutkimusprofessori, Poliitiikan seuranta- ja vaikuttavuusyksikkö, THL

JONSSON, PIA MARIA LT, johtava asiantuntija, Palvelujärjestelmän kehittäminen ja ohjaus -yksikkö, THL

JUNNILA, MAIJALIISA FT, johtava asiantuntija, Poliitiikan seuranta- ja vaikuttavuusyksikkö, THL

KARJALAINEN, JOUKO sosionomi, tutkija, Vähimmäisturvayksikkö, THL

KARJALAINEN, PEKKA VTL, erikoistutkija Menetelmien ja käytäntöjen arviointiyksikkö, THL

KARJALAINEN, VAPPU YTT, dos., erikoistutkija, Vähimmäisturvayksikkö, THL

KAUPPINEN, TAPANI FT, kehittämisspäällikkö, Hyvinvointi- ja terveyserot yksikkö, THL

KETO-TOKOI, ANNA VTM, kehittämisspäällikkö, Hyvinvointi- ja terveyserot -yksikkö, THL

KETTUNEN, PEKKA VTT, professori, Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos, Jyväskylän yliopisto

KIVIPELTO, MINNA YTT, tutkimuspäällikkö, Menetelmien ja käytäntöjen arviointiyksikkö, THL

KOIVUSALO, MERI LKT, M.Sc., erikoistutkija, Poliitiikan seuranta- ja vaikuttavuusyksikkö, THL

KOKKO, RIITTA-LIISA VTT, erikoistutkija, Hyvinvointi- ja terveyserot yksikkö, THL

KROHN, MINERVA LL, ylilääkäri, kaupunginvaltuuston puheenjohtaja, Palvelujärjestelmän kehittäminen ja ohjaus -yksikkö, THL/Helsinki

LINNANMÄKI, EILA VTT, kehittämisspäällikkö, Väestön terveys, toimintakyky ja hyvinvointi -osasto, THL

MALMIVAARA, ANTTI LKT, dos., ylilääkäri, Terveys- ja sosiaalitalouden yksikkö, THL

MORING, JUHA LKT/dos., ylilääkäri, Mielenterveys ja päihdepalvelut, THL

MÄKELÄ, MARJUKKA LKT, M.Sc., tutkimusprofessori, Menetelmien ja käytäntöjen arviointiyksikkö/Finohta, THL

OKAMO, PIA KM, tiedottaja, Ajankohtaisviestintä ja asiakkuudet -yksikkö, THL

PAJUKOSKI, MARJA OTK, HTT, erityisasiantuntija, Poliittikan seuranta- ja vaikuttavuusyksikkö, THL

PALOLA, ELINA VTT, erikoistutkija, Poliittikan seuranta- ja vaikuttavuusyksikkö, THL

PARTANEN, AIRI THM, kehittämisspäällikkö, Mielenterveysongelmat ja päihdepalvelut -yksikkö, THL

ROTKO, TUULIA VTT, kehittämisspäällikkö, Hyvinvointi- ja terveysterot yksikkö, THL

SAIKKU, PEPPI VTM, tutkija, Vähimmäisurvayksikkö, THL

SIMPURA, JUSSI VTT, dos., tutkimusprofessori, Strategia- ja kehittämisspäällikkö, THL

VÄISÄNEN, ANTTI VTM, tutkija, Terveys- ja sosiaalitalouden yksikkö, THL

WARPENIUS, KATARIINA VTM, tutkija, Alkoholi ja huumeet yksikkö, THL

WILSKMAN, KAARINA TtM, kehittämisspäällikkö, kaupunginhallituksen puheenjohtaja, Ajankohtaisviestintä ja asiakkuudet -yksikkö, THL/Järvenpää