

SOTKA-TIETOKANTA EHKÄISEVÄN SOSIAALIPOLITIIKAN TIEDONLÄHTEENÄ

PÄIVI LEHTO-TRAPNOWSKI

Sosiaalipolitiikan painopistettä on 1990-luvulla siirretty yhä korostuneemmin paikalliselle tasolle, kuntiin. Samalla koko modernin hyvinvointipolitiikan perusteema, sosiaalisten ongelmien ehkäisy, on noussut entistä julkilausutummaksi tavoitteeksi. Ehkäisevän toiminnan nähdään olevan tehokasta ja tarkoituksenmukaista nimenomaan paikallisesti ideoituna ja toteutettuna toimintana (Rauhala 1998, 110). Paikallisuuden korostuessa sosiaalipolitiikan tutkimuksessa on alettu aikaisempaa enemmän kaivata konkreettista tietoa paikallisista sosiaalisista haasteista ja innovaatioista.

Tässä artikkelissa tarkastellaan sitä, voiko Stakesin ylläpitämä Sosiaali- ja terveysalan tietokanta, Sotka, toimia yhtenä ehkäisevän sosiaalipolitiikan tutkimuksen tietovarantona.

EHKÄISEVÄSTÄ SOSIAALIPOLITIIKASTA

Ehkäisevä sosiaalipolitiikka on sisällöllisesti uusi ja vaikeasti käsitteellistävissä oleva asia ja sen sidokset yleiseen poliittiseen ja taloudelliseen kehitykseen tekevät siitä vaikeasti rajattavan (Väärälä 1995, 40). Ehkäisevälle sosiaalipolitiikalle ei ole olemassa oppikirjamääritelmää eikä käsitteelle ole tieto-opillisesti perusteltua paikkaa sosiaalipolitiikan kentässä (Rauhala 1998, 29).

Selkeän määritelmän puuttuessa kenties on perusteltua pohtia käytännön kautta ehkäisevän sosiaalipolitiikan merkkejä kuntien toiminnassa. Ehkäisevä sosiaalipolitiikka voi näkyä esimerkiksi niin, että ongelmien ehkäisyn näkökulma otetaan huomioon pää-

töksenteossa. Kunnissa voidaan pohtia päätösten *sosiaalisia vaikutuksia* samaan tapaan kuin arvioidaan taloudellisia, ympäristö- ja elinkeinovaikutuksia (Rauhala 1999, 16). Kunnissa voidaan laatia *ehkäisevän sosiaalipolitiikan ohjelma*, jota pidetään ohjenuorana toimintoja suunniteltaessa. Ehkäisevän sosiaalipolitiikan merkinä voidaan pitää myös *innovatiivisten projektien synnyttämistä*, kuten esim. uudenlaisten avopalvelujen kehittämistä vanhuksille väestörakenteeltaan vanhenevassa kunnassa tai urheiluseuran perustamista yksinhuoltajien ja syrjäytymisvaarassa olevien perheiden pojille.

Ehkäisevä sosiaalipolitiikka voi ilmetä myös ylisektoriaalisena *vuorovaikutusprosessina*, jossa yhteistä ongelmaa ovat ratkaisemassa kunnan lisäksi valtion paikallishallinto ja yksityissektori. Se voi olla uuden työn kohteen hahmottamista niin, että pyritään ymmärtämään ihmisten elämäntilanteiden kokonaisuus. Se voi olla myös toimintatapojen muuttamista, herkkyyttä reagoida muuttuviin tilanteisiin ja uskallusta katsoa myös toisen sektorin suuntaan. (Pajukoski 1998, 83.)

MIKÄ SOTKA ON?

Sotka on Stakesin ylläpitämä tilastotietokanta, joka sisältää tietoja kuntien taloudesta, terveys- ja sosiaalisektorista ja väestöstä. Sotkan tietokannasta voi pc-ohjelman avulla hakea tilastoaineistoa omalle mikrolleen, jossa sitä voi jatkojalostaa ja muokata tilastografiikaksi. Muuttujia on yhteensä rei-

lut 3 000 ja valmiita indikaattoreita yli 200.

Osa muuttujista on ryhmitelty asiakokoinaisuuksiksi, jotka sisältävät esimerkiksi tietoja kunnallistaloudesta, perheestä, asumisesta sekä sairastavuudesta ja kuolleisuudesta. ”Sosiaaliset haasteet” -otsikon alle on koottu työttömyys, rikollisuus, alkoholin myynti, raskaudenkeskeytykset, lapsen elatus, lastensuojelu, toimeentulotuki ja velkajärjestelyt.

Sotkan kehittämisen taustalla on valtionosuusuudistus, jonka jälkeen entistä suuremman päätäntävällän saaneet kunnat alkoivat kaivata tietoa päätöstensä tueksi. Sotkan avulla kunnat voivat arvioida ja analysoida sosiaali- ja terveyspalveluiden tarvetta kunnassa ja esimerkiksi verrata oman kuntansa tilannetta muihin kuntiin. Tällä hetkellä noin 220 kunnalla ja kuntainliitolla on Sotka käytössään. Sotkan käyttäjiä ovat mm. kuntien keskusjohto, sosiaali- ja terveyshuollon johtajat ja suunnittelijat, kansalaisjärjestöt ja tiedotusvälineet.

Sotka tarjoaa laajan kokonaisuuden terveys- ja sosiaalialan kehitystä koskevia tilastoja. Se vastaa mm. kysymyksiin, paljonko ja mitä palveluita on käytetty tai kuinka tehokas ja taloudellinen palvelujärjestelmä on.

SOTKAN MAHDOLLISUUDET JA RAJOITUKSET

Millaista tietoa Sotka sitten voi ehkäisevän sosiaalipolitiikan tutkimukselle tarjota? Sotkan avulla on mahdollista luoda kunta-profileja ja

1. vertailla 1990-luvun sosiaalista kehitystä eri kunnissa. Miten kunnan taloudellinen tilanne, tuotantorakenne ja väestörakenne ovat muuttuneet?

2. saada tietoa kunnan palvelurakenteesta ja -tarpeesta. Kuinka avohuolto/laitoshuoltopainotteinen kunta on?

3. tarkastella eri väestöryhmien hyvinvointia. Mikä on lapsiperheiden ja vanhus-ten tilanne kunnassa?

Sotkan sisältämät demografiset tiedot samoin kuin tiedot kuntien taloudesta ovat tärkeitä ehkäisevän sosiaalipolitiikan tutkimukselle. Sotkan kautta käyttöön saadaan tietoa koko maan tilanteesta ja eroista maan

eri osien välillä. Yhtä kattavien tietojen hankkiminen yksittäisestä kunnasta jotakin muuta kautta olisi työlästä ja hidasta.

Sotkassa olevat väestöryhmien hyvinvoinnista kertovat muuttujat, kuten työttömyys, rikollisuus, toimeentulotuki ja raskaudenkeskeytykset, kuvaavat kuitenkin lähinnä väestön ”pahoinvointia”. Eri ikäryhmien tilanne ei aukea Sotkan kautta: esimerkiksi sairastavuudesta ja kuolleisuudesta on Sotkasta saatavissa lukuja vain kaikista täysi-ikäisistä.

Tarkasteltaessa väestön hyvinvointia Sotkan avulla hyvinvointi heijastuu lähinnä palveluiden käyttönä. Niinpä mielenterveysongelmat ovat olemassa Sotkalle vain, mikäli niihin on haettu apua kunnan palvelujärjestelmästä. Palvelujärjestelmän kautta tulkitusta hyvinvoinnista voi olla monta mieltä: kertooko esimerkiksi huostaanottojen lisääntyminen lasten hyvinvoinnin huononemisesta vai siitä, että yhä useampi lapsi onkin alkanut saada tarvitsemaansa apua? Tai kertooko esimerkiksi 65–75-vuotiaiden vanhusten kotiavun väheneminen siitä, että vanhuksset ovat aikaisempaa hyväkuntoisempia, vai siitä, että palveluita on niitä tarvitsevatkin karsittu.

Sotkaa varten ei kerätty uusia tietoja, vaan se on rakennettu jo olemassa olevista tilastolähteistä. Tämä näkyy mm. siinä, että Sotkan tiedot ovat kunnan toiminta-aloittain järjestyviä ja budjettipohjaisia. Sen muuttujat on rakennettu hallinnon logiikan ja sektorirajojen mukaisiksi.

Sotkaan ei juuri tallennu tietoa ehkäisevän sosiaalipolitiikan tutkimuksessa tarvittavasta uusien toimintatapojen kokeilemisestä. Tiedot kolmannelta sektorista, kunnissa toimivista järjestöistä ja kunnan ylisektoriaalisesta yhteistyöstä puuttuvat kokonaan. Sotka mittaa markkoja, henkilöitä tai suoritteita. Ehkäisevän sosiaalipolitiikan tutkimuksessa tarvittaisiin tietoa innovaatioista, toisin tekemisestä ja uudelleenajattelusta. Sotkan avulla on vaikea tavoittaa ehkäisevän sosiaalipolitiikan monimuotoisuutta: jos ehkäisevä sosiaalipolitiikka on mustekala, on Sotka verkkokassi, josta moni lonkero jää ulkopuolelle.

Kun ehkäisevän sosiaalipolitiikan tutkimukselle olisi hyötyä saada tietoa paikallisen sosiaalipolitiikan mahdollisuuksista minimoida sosiaalisia riskejä, on Sotka painottunut yksittäisen kunnan, läänin tai vastaavan alueen väestön piirteiden, talouden tai toiminnan eri osa-alueiden ominaisuuksien tarkasteluun.

Kun ehkäisevän sosiaalipolitiikan taustalla olevia tieteellisiä lähtökohtia ovat mm. hyvinvointi-, elämänhallinta- ja syrjäytymisteoriat, ovat Sotkan taustalla taas taloustieteellinen panos-tuotosmalli ja väestötiede. Tämä näkyy mm. siinä, että palveluiden tuottavuusluvut ja asiakkaiden virtaamat ja varannot ovat keskeisiä palveluita kuvaavia tunnuslukuja.

Ehkäisevän sosiaalipolitiikan tutkimuksessa haetaan tietoa päätösten sosiaalisista vaikutuksista, esimerkiksi siitä, miten uusi jäähalli voisi vaikuttaa nuorison viihtymiseen ja ajankäyttöön. Sotkaan kirjautuvat kuitenkin vain päätösten vaikutukset kunnan talouteen, kuten esimerkiksi se, paljonko kunnan velkaantumisaste nousee jäähallin rakentamisen myötä. Ehkäisevässä sosiaalipolitiikassa kaivataan tietoa kunnasta kokonaisuudessaan, alueen muista toimijoista (esim. järjestöt, seurakunnat) ja niiden välisistä suhteista, mutta Sotkaan kirjautuu vain kunnan sosiaali- ja terveystoimi.

Vaikka ehkäisevän sosiaalipolitiikan tutkimuksessa tavoitellaan tietoa ongelmien ennakoinnista, tulevat ongelmat esiin Sotkassa vasta siinä vaiheessa, kun ongelma on jo syntynyt ja näkyy tilastoissa ja kunnallisten palveluiden käytössä. Samalla Sotkan muuttajat houkuttelevat arvioimaan palveluita enemmän taloudellisen tehokkuuden kuin ongelmien ehkäisyn näkökulmasta.

Tietokannallakin on arvolatauksensa: Se, mitä tietoa kerätään, kertoo tärkeiksi koetuista asioista. Tämä näkyy mm. siinä, että palveluja koskevat muuttajat mittaavat usein tuottavuutta, esimerkiksi lasten päivähoidossa hoitopäivät suhteessa käyttömenoihin tai lasten lukumäärä suhteessa henkilöstön määrään.

Ehkäisevän sosiaalipolitiikan tutkimuk-

sessä toimintatavan muutoksen indikaattoreiksi nousevat kokeilut ja innovaatiot, joista Sotkassa näkyvät vain asiakkaiden, määrärahojen ja henkilökunnan määrän muutokset. Taustalla vaikuttavista tekijöistä ei Sotka tarjoa tietoa.

Sotka ei kaikilta osiltaan sovellu myöskään suurten kaupunkien kuvailuun, sillä Sotkan avulla voidaan tarkastella kuntaa ainoastaan kokonaisuudessaan. Sotkan avulla ei tavoita eroja eri asuinalueiden välillä, vaikka etenkin suurimmissa kaupungeissa asuinalueiden väliset erot ovat merkittävämpiä kuin erot kaupunkien välillä.

IHMINEN NUMEROINA

Nämä vaikeudet käyttää Sotkaa ehkäisevän sosiaalipolitiikan tutkimuksessa ovat yksi osoitus numeroiden rajallisista mahdollisuuksista luoda kuvaa inhimillisistä ilmiöistä – olipa tietokanta rakennettu kuinka nerokkaasti tahansa. Tilannetta voisi havainnollistaa miettimällä sitä, millaisen käsityksen toisesta ihmisestä voisi muodostaa, jos voisi käyttää ainoastaan numeroita. Käytössä olisivat toisen ihmisen ikä, pituus, painon kehitys edellisten 10 vuoden aikaan. Nämä tärkeät numerot kertovat loppujen lopuksi vain vähän ihmisestä. Ne kuvaavat hänen mittojaan, mutta eivät tarjoa selityksiä näiden lukujen muutoksille. Painon aikasarjasta voisi nähdä, että kiloja on tullut joka vuosi lisää, mutta sarja ei kertoisi itsekuria vaativista painonpudotusyrityksistä tai niistä elämäntilanteista, joiden vuoksi itsekuri ei pitänytään. Numerothan tarjoavat tietoa vain niistä asioista, jotka ovat numeroiksi muunnettavissa.

Sotka tarjoaa kunnista ja siellä asuvista ihmisistä numeroita ja aikasarjoja, joiden tulkinta on moniselitteistä. Sotka voi numeroineen tarjota vain luurangon, joka tarvitsee lihaa luittensa ympärille. Tätä lihaa luitten ympärille saadaan laadullisesta, paikallisesta tietämyksestä. Ilman konkreettista otetta paikallisista olosuhteista jää lopputulos varsin laihaksi.

Ehkäisevän sosiaalipolitiikan tutkimuksessa on herätelty keskustelua siitä, kannattaisiko lähteä liikkeelle ensisijaisesti paikallisten ongelmien kartoittamisen sijaan jo koeltujen hyvien käytäntöjen kokoamisesta (Rauhala 1999, 16).

Sotkassa on enemmän tietoa ongelmista kuin niiden ratkaisuyrityksistä. Rikollisuus, abortit ja huostaanotot on helppo löytää Sotkasta, mutta erilaiset kokeilut ja hankkeet, joilla ongelmia pyritään ehkäisemään, eivät löydy. Sotkasta ei esimerkiksi saa selville, millä tavalla jossakin kunnassa on pyritty vastaamaan nuorten levottomuuteen, mutta nuorten rikokset sen sijaan kirjautuvat Sotkaan. Tilastointilogiikan vuoksi vaikkapa riskiäitien tueksi perustettu äiti-lapsi-kerho ei näy tilastoissa, mutta huostaanotot sen sijaan näkyvät.

Sotka ei siis ole paras mahdollinen väline antamaan suuntaa ehkäisevälle sosiaalipolitiikalle eikä tarjoa kovinkaan kattavaa apuvälinettä sen tutkimiseen. Tämä johtuu varmasti pitkälti siitä, että silloin kun Sotkaa rakennettiin, ei ehkäisevän sosiaalipolitiikan strategia ollut yhtä julkilausuttu kuin nyt. Sotka toimiikin parhaiten funktionaalisenä välineenä. Se kertoo esimerkiksi, paljonko kunnassa on vanhuksia, ja auttaa siten suunnittelemaan palveluja. Sotka auttaa arvioimaan, kuinka moni vanhus tarvitsee lähivuosina kotipalvelua, mutta ei kerro siitä, minkälaisia erityishaasteita jonkin kunnan vanhustenhuollossa on tai minkälaisia uusia käytäntöjä jossakin kunnassa on vanhustenhuollossa kehitetty.

Edellä esittämästäni kritiikistä huolimatta täytyy todeta, että Sotkasta on kyetty kuitenkin luomaan laaja ja monessa mielessä käyttökelpoinen tilastoaineisto. Sotka tulisi käyttökelpoisemmaksi muutaman lisämuuttujan avulla. Yksi olisi muuttuja, joka ker-

toisi, onko kunnassa tehty ehkäisevän sosiaalipolitiikan ohjelma. Myös tiedot yhteistyöstä järjestöjen suuntaan ja kunnan sisällä sektorirajojen yli olisivat kiinnostavia. Nämä muuttujat hyödyntäisivät myös sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelman 2000–2003 eli TATO:n toteutumisen seuraamista. TATO-ohjelmaan sisältyy lukuisia viittauksia ehkäisevän toiminnan lisäämiseen ja myös selviä toimintasuosituksia, kuten hyvinvointipoliittisen ohjelman laatiminen ja toiminnan sosiaalisten ja terveydellisten vaikutusten arviointi sekä yhteistyön lisääminen kansalaisjärjestöjen suuntaan.

Muuttujapatteri, joka kertoisi kunnanvaltuuston puoluepoliittisen kokoonpanon, toisi arvokasta tietoa karttuessaan vuosien varrella aikasarjaksi. Sotkan käyttökelpoisuutta lisäisi myös mahdollisuus tarkastella tilastotietoja koko kunnan lisäksi myös asuinalueen tasolla. Tällainen mahdollisuushan on esimerkiksi paikkatietojärjestelmällä, GIS:llä. Sen avulla voidaan esimerkiksi asuminen-, koulutus-, työvoima- ja väestötietoja sekä sosioekonomista asemaa koskevia muuttujia tarkastella asuinalueittain tai jopa pienempinä yksikköinä (ks. Vaattovaara 1998).

Sotkan lisämuuttujien ohella ehkäisevän sosiaalipolitiikan tutkimus tarvitsisi jonkinlaista hankepankkia, johon olisi koottu eri puolilla Suomea kehitettyjä hyviä käytäntöjä ja uusia innovaatioita. Eri asia on, kuka ryhtyisi hankepankin kokoamisen ja ajantasalla pitämisen tehtävään. Hankepankista hyötyisivät ehkäisevän sosiaalipolitiikan tutkimuksen lisäksi omia hankkeitaan kehittävätkin kunnat, joille aikaisemmat kokemukset olisivat kullannarvoisia. Yhdessä tilastotietojen kanssa ehkäisevän sosiaalipolitiikan tutkimuksen käytössä olisi silloin kuvausjärjestelmä, jossa yhdistyisivät määrälliset ja laadulliset tiedot.

KIRJALLISUUS

Pajakoski, Marja: Mikä muuttui? Ehkäisevän sosiaalipolitiikan kuntaprojektin osaprojektien arviointi. Selvityksiä 1998: 3. Helsinki: Sosiaali- ja

terveysministeriö, 1998

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

Rauhala, Pirkko-Liisa: Kannattaako ehkäisevä (sosiaali)politiikka? Ehkäisevän sosiaali- ja terveyspolitiikan verkostolehti 2 (1999), 15-17

Vaattovaara, Mari; Pääkaupunkiseudun sosiaalinen erilaistuminen. Tutkimuksia 1998: 7. Helsingin kaupungin tietokeskus 1998

Väärälä, Reijo: Ehkäisevän sosiaalipolitiikan kuntaprojektin kokemuksia. Teoksessa: Väärälä, Reijo & Valtonen, Hannu: Ehkäisevä sosiaalipolitiikka kuntien toiminnassa. Kuntaprojektin väliraportti. Julkaisuja 134. Sosiaali- ja terveysministeriö 1995.

Taulukko 1. Ehkäisevän sosiaalipolitiikan tietotarpeet ja Sotkan tietosisältö

| | Ehkäisevän sosiaalipolitiikan tietotarpeet | Sotka |
|---|--|--|
| Tutkimuskohde | Paikallisen sosiaalipolitiikan mahdollisuudet ennakoida ja minimoida sosiaalisia ja terveydellisiä riskejä ja ongelmia | Yksittäisen kunnan vertaaminen toisiin kuntiin väestön piirteiden, talouden tai toiminnan eri osa-alueilla |
| Taustalla vaikuttavat tieteelliset lähtökohdat | Hyvinvointiteoriat, elämänhallinta, syrjäytymisen ehkäiseminen | Taloustieteellinen panostuotusmalli, väestötiede |
| Käytettävän tiedon muoto | Laadullinen ja määrällinen | Määrällinen |
| Kehityslinjojen ajallinen pituus | Pitkä | Toistaiseksi tietoa vain kymmeneltä vuodelta* |
| Mitä tietoa kunnassa tehdyistä päätöksistä saadaan | Alkulähtökohdat, tavoitteet, perustelut ja lopputulos | Lopputulos |
| Mitkä seikat korostuvat kunnassa tehtyjen päätösten arvioinnissa | Sosiaaliset vaikutukset | Vaikutukset kunnan talouteen |
| Muutoksen keskeisiksi kuvaajiksi nousevat | ... verkostot, uuden etsiminen, projektityö | ... asiakkaiden, määrärahojen ja henkilökunnan määrä |
| Kunnan sosiaalipoliittisen tilanteen arvioinnissa esiin nousevat | Hyvät käytännöt | Ongelmat |
| Ihmiskuva | Ihminen aktiivisena toimijana ja oman hyvinvointinsa rakentajana | Kuntalainen palveluiden käyttäjänä ja kustannusten tuottajana |
| Tietoa sosiaalisesta ongelmasta saadaan siinä vaiheessa kun... | ... ongelman voidaan aikaisempien kokemusten pohjalta arvioida olevan syntymässä | ... ongelma on syntynyt ja se näkyy tilastoissa ja kunnallisten palvelujen käytössä |
| Millaista tietoa kehityskuluista ja prosesseista tavoitetaan | Tietoa kehityskulujen syistä, vaiheista ja lopputuloksista | Tietoa kehityskulujen lopputuloksesta |
| Millaisista alueista on mahdollista saada tietoa | Kunnasta kokonaisuudessaan, asuinalueesta, korttelista, kylästä | Koko maasta, läänistä, sairaanhoitopiiristä, erityis- huoltopiiristä, työsuojelupiiristä, maakunnasta, seutukunnasta, kunnasta kokonaisuudessaan |

* Tämä ongelma korjautuu ajan myötä, se on tässä vain esimerkinomaisena.