

Katri Hellsten
50 vuotta sosiaaliturvan tutkimusta Kelassa



Kirjoittaja

Katri Hellsten, VTT, dosentti

© Kirjoittajat ja Kelan tutkimusosasto

Työpapereita-sarjan julkaisut ovat keskustelun avauksia tai alustavia tutkimusraportteja.

www.kela.fi/tutkimus

ISSN 2323-9239

Helsinki 2014

Sisältö

Tiivistelmä	4
1 Tietoon pohjautuvaa sosiaalipolitiikkaa	5
2 Sosiaaliturvan tutkimuksen käynnistäminen Kansaneläkelaitoksessa	8
3 Eläkejärjestelmien kiistat	12
4 Pääpaino terveyteen, sairauteen ja terveystalouteen liittyvissä kysymyksissä	13
5 Tutkimusta yritetään suunnata uudelleen	16
6 Tutkimus- ja kehitysyksikkö: muutoksia laman keskellä ja laman jälkeen	20
7 Tutkimusosastoksi 2000-luvulla	24
8 Sosiaaliturvan tutkimuksen ajankohtaisia painotuksia	26
9 Tutkimus- ja tietopalvelu – muutoksia tutkimuksen tekemisen tavoissa	29
10 Evidence based policy	31
Lähteet	31

Tiivistelmä

Tässä työpaperissa tarkastellaan Kansaneläkelaitoksen tutkimustoiminnan 50-vuotista taipaletta, sen liikkeelle lähtöä ja eri vaiheita. Pääpaino on tutkimuksen linjauksissa ja kohdentumisessa sekä niiden muutoksissa eikä niinkään organisaatiossa. Se on luonteeltaan eräänlainen yleiskatsaus, jossa monia kiinnostavia yksityiskohtia jää ulkopuolelle.

Vaikka Kansaneläkelaitoksessa oli sen perustamisesta lähtien harjoitettu pienimuotoista tutkimusta, niin tutkimustoimiston perustaminen 1.6.1964 merkitsi tutkimustoimintaan erikoistuneen yksikön toiminnan alkua. Sittemmin Sosiaaliturvan tutkimuslaitokseksi muuttuneen toimiston perustaminen ei ollut mikään irrallinen ilmiö, vaan liittyi sosiaaliturvan laajenemiseen ja ilmensi uskoa siihen, että yhteiskuntatieteellisen tutkimustyön turvin voitaisiin edetä kohti hallittua yhteiskuntapolitiikkaa. Kansaneläkelaitoksen tutkimuksessa korostettiin heti alussa kahta näkökohtaa – Kansaneläkelaitoksen sisäisiä tutkimustarpeita ja yleisempiä sosiaalivakuutukseen tai sosiaaliturvaan liittyviä tutkimustarpeita. Tutkimuksen tuli palvella sosiaaliturvajärjestelmän kehittämistä koskevaa päätöksentekoa.

Tutkimuslaitoksen ensimmäisessä projektissa pyrittiin selvittämään sairausvakuutuksen voimaantumisen vaikutusta väestön terveydenhoidolliseen käyttäytymiseen. Sosiaaliturvan tutkimusperspektiivi on sitten 1960-luvun muuttunut ja laajentunut. Muutokset ovat heijastaneet yhteiskunnassa, sosiaaliturvajärjestelmässä ja Kelan toiminnassa tapahtuneita muutoksia. Kelan tehtävien lisääntyminen sosiaaliturvan toimeenpanijana on merkinnyt tutkimukselle uusia tutkimuskohteita ja aiheita. Kehitys on vienyt sosiaaliturvan rakentamiskauden kysymyksistä niihin kysymyksiin, jotka koskevat järjestelmän vaikutuksia ja vaikuttavuutta, järjestelmän sopeutumista ja sopeuttamista muuttuviin oloihin ja muuttuviin tarpeisiin ja ehkä jopa sosiaaliturvapolitiikan peruskysymyksiin.

Sosiaaliturvan tutkimuslaitos muuttui ensin tutkimus- ja kehitysyksiköksi ja sitten Kelan tutkimusosastoksi. Tutkimuksen tekemisen tavatkin ovat vuosien saatossa muuttuneet. Perustehtävä on kuitenkin pysynyt samana: tehtävänä on tuottaa tieteelliseen tutkimukseen perustuvaa tietoa sosiaaliturvan kehittämistä ja toimeenpanoa koskevan päätöksenteon tueksi.

1 Tietoon pohjautuvaa sosiaalipolitiikkaa

Suomalaisen sosiaaliturvapolitiikan voimakkaan kehittämisen kausi osui 1960- ja 1970-luvuille. Samana aikana laajeni myös sosiaaliturvan kehittämistä palveleva tutkimus. Tiedon merkitystä hallitun yhteiskuntapolitiikan välineenä oli alettu korostaa 1950-luvun lopulla ja tutkimuksen merkityksen uskottiin tulevaisuudessa lisääntyvän.¹ Nykyaikaisen, rationaalisen yhteiskuntapolitiikan katsottiin tarvitsevan tuekseen tieteellisiin tutkimusmenetelmiin perustuvaa puolueetonta yhteiskuntatieteellistä tutkimusta. (Esim. Kuusi 1956; Seppänen 1963; KM 1964A 3.) Vaikka laajat yhteiskuntatieteelliset kenttätutkimukset vaatisivat paljon työtä ja varoja, eivät ne Pekka Kuusen mukaan olisi valtion varojen tuhlausta. Suurempi vahinko koituisi yhteiskuntapoliittisen tutkimustyön laiminlyönneistä. Kuusi painotti erityisesti terveyden- ja sairaanhoitoa koskevien tietojen hankinnan tarvetta, jotta pystyttäisiin ”jatkuvasti seuraamaan toisaalta väestön terveydentilassa tapahtuvia muutoksia, toisaalta lääkintäpalvelusten käyttöä”. Joukkotutkimusmenetelmät olivat sekä lääketieteen että yhteiskuntatieteiden alalla edistyneet 1950-luvulla siinä määrin, että kysymys oli lähinnä kyvystä käyttää hyödyksi uusia avautuneita mahdollisuuksia. (Kuusi 1956; Kuusi 1963, 278–279.)

Valtioneuvosto olikin asettanut maaliskuussa 1961 komitean laatimaan ehdotuksen sosiaalitutkimuksen tarkoituksenmukaisesta järjestämisestä silmälläpitäen erityisesti käytännön sosiaalipolitiikan tarpeita, työnjakoa valtion ja yksityisten tutkimuslaitosten välillä sekä yhteistyötä korkeakoulujen yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen kanssa. Komitea täsmensi tehtäväkseen nimenomaan yhteiskuntapoliittista päätöksentekoa tukevan ja sosiaalitutkimuksen menetelmiä käyttävän tutkimustoiminnan tarpeen selvittämisen. (KM 1964A 3, 3–7.) Sosiaalitutkimuskomitean mukaan soveltava sosiaalitutkimus, erityisesti muu kuin taloudellinen tutkimus oli jäänyt Suomessa hyvin vähäiseksi. Komitea ehdotti uuden, valtion rahoittaman sosiaalitutkimuslaitoksen perustamista sosiaaliministeriön yhteydessä toimivan Sosiaalisen tutkimustoimiston tilalle. (KM 1964A 3, 7–9.)

Sosiaaliministeriöön oli jo vuonna 1928 perustettu sosiaalinen tutkimus- ja tilastotoimisto, sittemmin (1933) Sosiaalinen tutkimustoimisto. Sen julkaisut olivat joko jatkuvia tilastoja tai sitten laajahkoja sosiaalisia erillistutkimuksia, joita julkaistiin virallisen tilaston osana. (Haatanen 1992, 65.) Komitean mielestä Sosiaalinen tutkimustoimisto oli liian suppea. Sosiaaliministeriön yleisen osaston toimistona se ei voinut ulottaa toimintaansa kaikille niille aloille, joille sosiaalitutkimuksen tarve oli laajentunut. Siitä oli tullut miltei yksinomaan rutiinitilastoja hoitava elin ja se oli myös työmenetelmiltään uusimisen tarpeessa. (Seppänen 1964.)

¹ Tanskaan oli vuonna 1958 perustettu sosiaalitutkimuslaitos.

Komitean mietintö painotti ajan hengen mukaisesti rationaalista, nykyaikaista yhteiskuntapolitiikkaa palvelevan tutkimuksen merkitystä. Ehdotettu sosiaalitutkimuslaitos olisi ollut huomattavan monipuolinen. Siihen esitettiin yhdeksää osastoa, jotka olisivat edustaneet kuutta erikoisalaa (väestö- ja työvoima-, asunto- ja yhdyskuntatutkimus, terveyden, sosiaaliturvan, elintason ja vapaa-ajan tutkimus). Lisäksi olisi ollut tilastotutkimusosasto, yleinen tutkimusosasto sekä hallintotoimisto. (KM 1964A 3, 43–50; Kansantaloudellinen aikakauskirja 1964; Seppänen 1964; Suonoja 1992, 491.)

Huhtikuussa 1964, muutama viikko Sosiaalitutkimuskomitean mietinnön antamisen jälkeen Kansantaloudellisen yhdistyksen kokouksessa käytiin vilkas keskustelu ”valtion harjoittaman sosiaalipoliittisen ja kansantaloudellisen tutkimuksen organisaatiosta”. (Kansantaloudellinen Aikakauskirja 1964.) Komitean sihteerinä toimineen Paavo Seppäsen mukaan keskustelu ”tutkimuksen yleisestä tarpeesta” näytti eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta liikkuvan ”yksimielisyyden merkeissä”. Silloista ”laajapohjaisemman ja tehokkaamman” tutkimuksen tarvetta korostettiin kaikissa puheenvuoroissa. Erimielisyydet näyttivät koskevan joko terminologisia kysymyksiä tai erilaisten organisatoristen ratkaisujen keskinäistä paremmuutta. (Kansantaloudellinen Aikakauskirja 1964.) Tilasto- ja kansantaloustieteen asiantuntijat pitivät komitean esitystä yksipuolisena ja ehdotettua laitosta liian sosiaalipoliittisesti painottuneena ja suppeana yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitokseksi. Toisaalta se olisi heidän mielestään ollut liian suuri sosiaalisesti tutkimuslaitokseksi. (Suonoja 1992, 492.) Pelättiin, että ”suuri ja yksipuolinen sosiaalinen tutkimuslaitos voi kehittyä yksipuolisten ja ylimittaisten ehdotusten unelmatehtaaksi”. Epäilipä professori Mickwitz ehdotuksen tähtäävän sosiaalitieteilijöiden alityöllisyysongelman ratkaisuun. (Kansantaloudellinen Aikakauskirja 1964.)

Dosentti Pekka Kuusi ei pitänyt komitean ehdotuksia sellaisenaan kypsinä heti toteutettavaksi. Sosiaalisen ja taloudellisen tutkimuksen suhde sekä tutkimuksen niveltäminen päätöksentekoprosessiin olivat epämääräisiä. Kahtiajako taloudelliseen ja sosiaaliseen tutkimukseen oli yliopistollisessa opetuksessa välttämätöntä, mutta päätöksentekoa palvelevan yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen järjestämisessä kahtiajako oli haitallinen. Kuusi ehdotti, että ”kysymys päätöksentekoa palvelevan yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen uudelleen järjestämisestä saatettaisiin kokonaisuudessaan eduskunnan harkittavaksi”. Eduskunnalle olisi mahdollisimman pian annettava kokonaisesitys päätöksentekoa palvelevan yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen järjestämisestä.

Sosiologian professori Erik Allardt painotti puolestaan sitä, että yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen sosiaaliset funktiot eivät rajoitu vain siihen, että se palvelee päätöksentekijöitä. Se harjoittaa myös yhteiskuntakritiikkiä, arvostelee päätöksentekijöitä ja voi toimia jonkinlaisena yhteiskunnallisena omanatuntona. Allardt arvosteli myös sitä, että oli erheellisesti ymmärretty, että tutkimuslaitoksen

henkilökuntaan tulisi yksinomaan sosiaalipolitiikan koulutuksen saaneita. (Kansantaloudellinen Aikakauskirja 1964.)

Muun muassa Kansaneläkelaitokselta oli pyydetty lausunto Sosiaalitutkimuskomitean mietinnöstä. Marraskuussa 1964 annetussa lausunnossa suhtauduttiin myönteisesti päätöksentekoa tukevan sosiaalitutkimuksen kehittämiseen. Luotettavan, tutkimukseen perustuvan tiedon tarve sosiaalipoliittisessa suunnittelussa oli tullut esiin myös Kansaneläkelaitoksessa, jonka tehtävät olivat mm. sairausvakuutuksen yhteydessä huomattavasti laajentuneet. Kansaneläkelaitokselle oli jo laeissa säädetty tutkimuksen suorittamisvaateita ja oli asetettu erityinen tutkimustyötoimikunta laatimaan sosiaalipoliittisen tutkimustyön suuntaviivoja. Samanaikaisesti oli aloitettu sairausturvaan liittyvää tutkimustoimintaa. (Kansaneläkelaitoksen hallituksen pöytäkirja 26.11.1964.)

Kun Kansaneläkelaitos oli jo aloittanut sosiaaliturvaa koskevan tutkimuksen, kysymys oli lausunnon mukaan lähinnä siitä, miten työnjako ja yhteistoiminta mahdollisesti perustettavan sosiaalitutkimuslaitoksen sekä Kansaneläkelaitoksen tutkimustoimiston välillä olisi järjestettävä. Kansaneläkelaitoksessa suoritettavan tutkimuksen suunnittelussa oli lähdetty siitä, että Kansaneläkelaitoksella on paitsi lakiin perustuva velvollisuus alan tutkimustyöhön myös sellaisia päätöksentekoon liittyviä tutkimustarpeita, joita keskitetty valtion sosiaalitutkimuslaitos ei voisi riittävästi tyydyttää. Sosiaalitutkimuslaitos joutuisi palvelemaan suurta joukkoa yhteiskuntapolitiikan ja hallinnon eri aloilla toimivia päätöksentekijöitä. Oli vaara, että keskitetysti organisoitu tutkimus muodostuisi kunkin yksityisen päätöksentekijän kuten Kansaneläkelaitoksen kannalta liian yleisluontoiseksi. (KM 1964A 3: A 3, 72).

Lausunnossa epäiltiin myös, pystyttäisiinkö kaavailun tutkimuslaitoksen sosiaaliturvan ja kansanterveyden tutkimusosastojen resursseilla tyydyttämään sosiaaliturvan tutkimustarpeita. Lisäksi huomautettiin, että komitea oli sosiaaliturvan tutkimusosastoa koskevassa ehdotuksessaan (KM 1964A 3, 28–32, 48; Seppänen 1964) nimenomaisesti lähtenyt siitä, että osa sosiaaliturvan tutkimustarpeesta tyydytetään Kansaneläkelaitoksen ja muun sosiaalivakuutuksen omassa piirissä. Myös Kansaneläkelaitoksen oma tutkimustyötoimikunta oli sitä mieltä, että mahdollisesti perustettavan sosiaalitutkimuslaitoksen sosiaaliturvan tutkimusosasto ja Kansaneläkelaitoksen tutkimustoimisto eivät olleet toisensa poissulkevia, vaan toisiaan täydentäviä. Lausunnossa huomautettiin lisäksi siitä, että komitean ehdotuksessa sosiaalitutkimus ja kansantaloudellinen tutkimus oli erotettu. Sosiaaliturvan tutkimusta voisi tuskin kuitenkaan suorittaa ilman kansantaloustieteellistä tutkimusta. (Kansaneläkelaitoksen hallituksen pöytäkirja 26.11.1964.)

Sosiaalitutkimuskomitean esitys ei toteutunut, mikä johtui eri yhteiskuntatieteiden erilaisista näemyksistä. Sen sijaan Sosiaaliministeriöön perustettiin keväällä 1968 sosiaalipoliittinen tutkimusosasto. Sosiaalisesta tutkimustoimistosta perinnöksi jäänyt sosiaalihuoltotilasto siirrettiin Sosiaalihallitukseen (1971) ja tapaturmatilasto työsuojeluhallitukseen. (Suonoja 1992, 493.)

2 Sosiaaliturvan tutkimuksen käynnistäminen Kansaneläkelaitoksessa

Kuten Kansaneläkelaitoksen lausunnosta käy ilmi oli Kansaneläkelaitoksessa komitean työn aikana aloitettu oman tutkimustoiminnan suunnittelu. Kansaneläkelaitoksessa oli sen perustamisesta lähtien harjoitettu pienimuotoista tutkimusta. Tutkimustoiminnan alkuna voidaan pitää tilastojen keruuta, mutta Kansaneläkelaitos oli pyrkinyt myös tilastoja mittavampiin tutkimustavoitteisiin. Kansaneläkeasetuksen 16 §:n (KEA 16 §) mukaan Kansaneläkelaitoksen oli suoritettava eläkejärjestelmän yleistä kehittämistä varten tarpeellisia tutkimuksia (Purola ja Nyman 1971). Vuosina 1940 ja 1941 oli ilmestynyt kaksi tutkimusta työkyvyttömyyteen liittyvistä sosiaalilääketieteellisistä kysymyksistä. Vuonna 1955 suoritettiin tutkimus työkyvyttömyyttä aiheuttaneiden sydäntautien esiintymisestä Suomessa, joka kiinnitti huomiota mm. Itä-Suomen korkeaan sydäntautisairastavuuteen. Samana vuonna tehtiin tutkimus eläkkeensaajien kulutus- ja tulotasosta. Vuosina 1962–1964 toimeenpantiin tutkimukset vanhusten terveydentilasta ja asunto-oloista. (Sosiaaliturvan tutkimus 1967; Purola 1968.)

Sairausvakuutusjärjestelmää suunniteltaessa ja toimeenpanoa valmisteltaessa oli paljastunut sen kehittämiseen tarvittavien tietojen riittämättömyys ja tarve tehostaa päätöksentekoa palvelevaa yhteiskuntatieteellistä tutkimusta Kansaneläkelaitoksessa. Heinäkuussa 1963 hyväksytyn sairausvakuutuslain 49 § velvoittikin Kansaneläkelaitoksen hankkimaan tietoja ja selvityksiä sekä suorittamaan tutkimuksia sairausvakuutukseen liittyvissä kysymyksissä ja tekemään ehdotuksia sairausvakuutuksen ja sen hallinnon kehittämiseksi. (Purola 1968; Purola ja Nyman 1971; Nyman ym. 1989.)

Jo ennen lain hyväksymistä Kansaneläkelaitoksen silloinen pääjohtaja V. J. Sukselainen kirjoitti hallituksen kokouksen pöytäkirjaan otetussa muistiossaan, että Kansaneläkelaitos oli ottanut ensimmäisen askeleen tutkimustoiminnan edistämiseksi perustamalla tieteellisen kirjaston. (Sukselainen 1963; Sukselainen 1984; Häggman 1997, 166) Kansaneläkelaitoksessa oli jo olemassa kirjasto, jonka tehtävänä oli eläkelaitoksen toimialaan kuuluvan ammattikirjallisuuden hankkiminen. Sen toiminta tieteellisenä kirjastona alkoi 1.1.1963. Vahvistetun ohjesäännön mukaan Kansaneläkelaitoksen kirjasto oli sosiaalivakuutuksen ja siihen läheisesti liittyvien alojen tieteellinen tutkijainkirjasto. (Kelan tietopalvelun kokoelmapolitiikka 2011, 5.)

Seuraava askel tutkimustoiminnassa olisi tutkijan viran perustaminen. Muistiossaan Sukselainen huomautti, että eduskunnan sosiaalivaliokunnassa oli esitetty sellainenkin ajatus, että Kansaneläkelaitoksen velvollisuus olisi ylläpitää sosiaalista tutkimuslaitosta samaan tapaan kuin Suomen Pankki pitää yllä taloustieteellistä tutkimuslaitosta. Eduskunta oli myös moittinut Kansaneläkelaitosta siitä, ettei laitos ollut kulutustutkimuksilla seurannut eläkeläisten toimeentulon kehitystä. Sekä kansaneläkelakiin että tekeillä olevaan sairausvakuutuslakiin sisältyi lukuisia yksityiskohtia, jotka vaatisivat perusteellista tieteellistä selvittelytyötä, jotta eläkelaitoksella tarpeen tullen olisi käytettävissä riittävä materiaalia uudistusten perusteluiksi. Oli myös havaittu tarpeelliseksi, että laitoksessa olisi sosiaalipoliittisen ja taloudellisen koulutuksen saanut henkilö, joka samanaikaisesti kuin juristit seuraavat ulkomaisen sosiaalilainsäädännön kehitystä seuraisi sitä sosiaalipoliittisessa mielessä. Jo tässä vaiheessa pääjohtaja Sukselainen esitti ajatuksen, että ”aikanaan olisi kai perustettava tutkimuslaitos”, joka silloisessa organisaatiossa kuuluisi sihteeristöön. (Sukselainen 1963.)

Kansaneläkelaitoksen hallitus päättikin kokouksessaan 25.4.1963 perustaa tutkijan toimen kansaneläke- ja sairausvakuutus- sekä sosiaaliturva-asioiden tutkimista varten. Elokuussa 1963 tutkijan toimeen nimitettiin valtiotieteiden lisensiaatti Tapani Purola 1.10.1963 lähtien. Samassa kokouksessa hallitus asetti tutkimustyötoimikunnan selvittämään, mitä sosiaalipoliittisen ja lääketieteellisen tutkimustyön tarvitsemia tietoja tulisi koota sairausvakuutuksen yhteydessä ja miten näitä koskevat tilastot olisi laadittava. Sen oli myös tehtävä ehdotus siitä, miten sosiaalipoliittinen tutkimustyö olisi järjestettävä Kansaneläkelaitoksessa. Toimikunnan johtoon nimitettiin dosentti Pekka Kuusi, jäseniksi lääkintäneuvos Sakari Härö ja hänen varamieheksensä valtiotieteiden maisteri Olavi Haimi, yllä lääkäri Eero Ponteva, osastopäällikkö Jaakko Pajula sekä sihteeriksi valtiotieteiden lisensiaatti Tapani Purola. (Kansaneläkelaitoksen hallituksen pöytäkirja 8.8.1963; Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen toimintakertomus ... 1963; Kalimo 1984a; Sukselainen 1984; Nyman ym. 1989; Häggman 1997, 166.)

Myös eduskunta käsitellessään lokakuussa 1963 Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen kertomusta vuodelta 1961 lausui sosiaalivaliokunnan mietinnön mukaisesti pitävänsä tärkeänä, että Kansaneläkelaitoksen alaa koskevaa sosiaalipoliittista tutkimusta tehostettaisiin. (Sosiaalivaliokunnan mietintö n:o 7 VP 1962; Salmela 1967, 41; Sosiaaliturvan tutkimus 1967.)

Lisätyn hallituksen pöytäkirjan liitteenä olleessa 12.5.1964 päivätyssä tutkimustyön kehittämistä koskevassa muistiossa todettiin, että vaikka tutkimustyötoimikunnan työ oli kesken, toimikunta oli pitänyt tarpeellisenä eräiden laajojen erikoistutkimusten toimeenpanoa ja oli tehnyt niistä ehdotuksen Kansaneläkelaitoksen hallitukselle. Sairausvakuutukseen liittyvän laajan haastattelututkimuksen valmistelut oli aloitettu jo lokakuussa 1963. Sihteeristöön oli sitä varten kiinnitetty kaksi tutkijaa se-

kä käyty neuvotteluja kolmannen, sosiaalilääketieteellisiin kysymyksiin erikoistuneen lääkäritutkijan kiinnittämisestä tutkijaryhmään. Tutkimustyön kehittämistä oli kuitenkin haitannut se, että tutkimusryhmän hallinnollinen asema oli järjestämättä. Muistiossa esitettiin, että Kansaneläkelaitokseen perustettaisiin erillinen tutkimustoimisto, jonka tulisi keskittyä sosiaalipoliittisiin ja sosiaalilääketieteellisiin tutkimustehtäviin ja joka samalla voitaisiin pitää hallinnollisesti mahdollisimman riippumattomana ja vapaana tutkimustyöhön kuulumattomista tehtävistä. Tämän vuoksi tutkimustoimiston tulisi olla suoraan Kansaneläkelaitoksen pääjohtajan alainen. Tutkimustyön kehittämistä ja tutkimustoimiston perustamista koskevassa muistiossa tutkimustyön tarvetta perusteltiin kahdesta näkökulmasta. Yhtäältä järjestelmien hallinnollisen toteutuksen yhteydessä on tarvetta erilaisista laskelmista, ennusteista ja selvityksistä. Toisaalta oli tullut yhä ilmeisemmäksi sellaisen perustutkimuksen tarve, jolla sosiaaliturvakysymyksiä voitaisiin analysoida laajempaan sosiaalipoliittisena, kansantaloudellisena ja sosiaalilääketieteellisenä kysymyksenä. Muistiossa painotettiin, että tutkimusosastolla pitäisi olla riittävät mahdollisuudet soveltavaa tutkimusta palvelemaan sosiaalitieteelliseen perustutkimukseen. (Tutkimustyön kehittäminen Kansaneläkelaitoksessa 20.5.1964.)

Lisätyn hallituksen päätöksellä perustettiin 1.6.1964 sihteeristön yhteyteen suoraan pääjohtajan alainen tutkimustoimisto suorittamaan selvityksiä ja tutkimuksia Kansaneläkelaitoksen toimialaan kuuluvilla sosiaaliturvan aloilla. Tutkimustoimistossa oli 30.9.1964 henkilökuntaa toimistopäällikkö, 2 tutkijaa ja 2 tutkimusapulaista. (Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen toimintakertomus ... 1964, 24; Kalimo 1984a; Sukselainen 1984; Nyman ym. 1989.) Jo lokakuussa 1964 Tapani Purola kävi Sosiaalipoliittisen yhdistyksen kokouksessa esittelemässä käynnistettyä laajaa seurantatutkimusta sairastavuudesta ja lääkintäpalvelusten käytöstä (Riihinen 2009).

Toimikunta oli jättänyt sairausvakuutuksen tilastoinnin kysymyksiä koskevan ensimmäisen osamietintönsä jo toukokuussa 1964. Tätä oli pidetty kiireellisenä, mutta toimikunta ei myöskään ollut halunnut antaa tutkimustoiminnan suuntaviivoja koskevaa esitystään ennen valtion sosiaalitutkimuskomitean työn valmistumista. (Tutkimustyötoimikunnan I osamietintö, 1964.)

Sosiaalipoliittisen tutkimuksen kehittämistä koskevan toisen osamietintönsä toimikunta jätti Kelan hallitukselle 18.11.1964. Toimikunnan mukaan sen saamassa tehtävässä mainittu ”sosiaalipoliittinen tutkimus” tarkoitti ennen muuta Kansaneläkelaitoksen kokonaan tai osittain hoitamaan sosiaaliturvaan liittyvää tutkimusta. Toiseksi toimikunnan saaman tehtävän katsottiin sisältävän ajatuksen sellaisen tutkimustyön suunnittelusta, jonka tulisi palvella sosiaaliturvajärjestelmän kehittämistä koskevaa päätöksentekoa. Tavoitteena oli siten ennen muuta soveltavan tutkimuksen järjestäminen, johon luettiin myös päätöksentekoa tukeva tilastollinen selvittely. (Tutkimustyötoimikunnan II osamietintö 1964, 2.)

Kansaneläkelaitoksella oli toimikunnan mukaan kaksitahoinen tehtävä. Yhtäältä se oli eduskunnan tahdonilmaisujen toimeenpanija, mutta toisaalta sen tuli suorittaa sosiaaliturvakysymyksiin liittyvää tutkimusta sekä tehdä ehdotuksia sosiaaliturvajärjestelmän kehittämiseksi. Kansaneläkelaitosta oli myös pidettävä sosiaaliturvakysymysten virallisena asiantuntijana, jonka suunnitteleva ja erittelevä tehtävä sosiaaliturvapolitiikkaa koskevassa päätöksenteossa ulottui eduskunnan kulloinkin säätämien lakien täytäntöönpanoa kauemmas. Siten Kansaneläkelaitoksen tutkimuksessa voitiin toimikunnan mukaan korostaa kahta eri näkökohtaa: Kansaneläkelaitoksen sisäisiä tutkimustarpeita ja yleisempiä sosiaalivakuutukseen liittyviä tutkimustarpeita. Vaikka Kansaneläkelaitoksen tutkimustyön tulikin ensisijaisesti palvella eläkelaitoksen omia tutkimustarpeita, tutkimuksen painopisteen tuli toimikunnan käsityksen mukaan olla sosiaaliturvajärjestelmän kehittämisessä. Kansaneläkelaitoksen tutkimustyö ei voisi jäädä yksinomaan eläkelaitoksen sisäiseksi asiaksi, vaan sen tulisi olla osa yleistä sosiaalitutkimusta. (Tutkimustyötoimikunnan II osamietintö 1964, 7–8.)

Sosiaaliturvaan liittyviä ongelmia pidettiin niin laajamittaisina, että niiden katsottiin edellyttävän pysyvää tutkimuslaitosta, mutta toimiston työn riippumattomuuden ja itsenäisyyden varmistamiseen oli kiinnitettävä erityistä huomiota. (Tutkimustyötoimikunnan II osamietintö 1964, 17–18.)

Kansaneläkelaitoksen tutkimuksen katsottiin vaativan useammanlaista tieteellistä kompetenssia. Työhön tulisi pysyvästi osallistua vähintään yhden käyttäytymistieteellisiin so. sosiologisiin ja sosiaalipsykologisiin ongelmiin erikoistuneen, vähintään yhden sosiaalilääketieteellisiin kysymyksiin erikoistuneen sekä vähintään yhden kansantaloudellisiin kysymyksiin erikoistuneen tutkijan. Nämä tutkijat toimisivat vastaavien tutkimussektoreiden vanhimpina ja heidän apunaan olisi kussakin tutkimussektorissa tarpeen mukaan nuorempia tutkijoita tai tutkimusassistentteja. (Tutkimustyötoimikunnan II osamietintö 1964, 20.) Toimikunta esitti, että Kansaneläkelaitosta koskevien ratkaisujen yhteydessä tutkimustoimisto muutetaan varsinaisten osastojen ulkopuoliseksi kaikissa asioissa välittömästi Kansaneläkelaitoksen hallituksen alaiseksi itsenäiseksi tutkimuslaitokseksi. Samalla tulisi vahvistaa jo noudatettu periaate, että tutkimuslaitoksen ylimpänä esimiehenä toimisi Kansaneläkelaitoksen pääjohtaja. (Tutkimustyötoimikunnan II osamietintö 1964, 22.)

Tutkimustoimiston nimi muutettiin 1960-luvun lopulla. Sairastavuutta ja lääkintäpalvelusten käyttöä koskevaan tutkimukseen kiinnitetyt tutkijat olivat käyttäneet alusta asti nimeä Sosiaaliturvan tutkijaryhmä ja antoivat tutkimukselleen työnimen sairausvakuutustutkimus. (Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen toimintakertomus ... 1966, 49.) Kansaneläkelaitoksen hallitus teki 1.2.1967 päätöksen tutkimustoimiston nimen muuttamisesta Sosiaaliturvan tutkimuslaitokseksi (Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen toimintakertomus ... 1967; Nyman ym. 1989). Asian käsittelyssä korostet-

tiin, että kysymyksessä ei ollut organisaatiomuutos – tutkimuslaitoksen hallinnollisen aseman muutos – vaan ainoastaan nimenmuutos (Kansaneläkelaitoksen hallituksen kokouspöytäkirja 5.1.1967).

3 Eläkejärjestelmien kiistat

Kansaneläkelaitoksen tutkimustoimikunta oli määritellyt tutkimuksen kohteeksi Kelan kokonaan tai osittain hoitaman sosiaaliturvan eli käytännössä tutkimusalueeksi eläketurvaan ja sairausvakuutukseen liittyvät ongelmat. Vaikka perusteluissa puhuttiin sekä eläkejärjestelmän että sairausvakuutuksen tutkimuksesta, eläketutkimus jäi aluksi syrjään, koska laitoksen omat tutkijat olivat sidottuja sairausvakuutuksen toteuttamista koskevaan tutkimukseen.

Eläkejärjestelmien kehittäminen ja niitä koskevat kiistat olivat kuitenkin 1960-luvulla vahvasti poliittisella agendalla ja myös tätä koskevan keskustelun katsottiin kipeästi kaipaavan tuekseen tieteellisiä selvityksiä (Sukselainen 1964). Keskustelua käytiin erityisesti eläketurvan riittävydestä ja yhteisestä kokonaiseläkejärjestelmästä. Kysymys oli poliittisesti varsin arkaluontoinen. Eläketurvakeskus otti eläkekysymyksissä aloitteen ja kääntyi Sosiaalipoliittisen yhdistyksen puoleen pyytäen sitä organisoimaan asiaa koskevan tutkimuksen. Ongelman selvittämistä pidettiin Yhdistyksessä tarpeellisena, samalla kun todettiin, että ”Kansaneläkelaitoksen ja Eläketurvakeskuksen välillä vallitsevien suhdanteiden takia näyttää välttämättömältä, että tutkimuksen ottaa suorittaakseen näiden ulkopuolella oleva elin”. (Riihinen 2009, 138.) ”Suhdanteilla” viitattiin kansaneläke- ja työeläkejärjestelmien väliseen kitkaan ja eläkepoliittisiin rintamalinjoihin (ks. esim. Niemelä 1988, 146). Eläketurvakeskus oli valmis rahoittamaan tutkimuksen kokonaan ”ainakin toistaiseksi”. Tutkimuksen puolueettomuuden ja riippumattomuuden vuoksi katsottiin kuitenkin, että hallinnon ja rahoituksen pitäisi olla tasapainossa Kansaneläkelaitoksen ja Eläketurvakeskuksen välillä. (Riihinen 2009, 138.)

Vuoden 1964 maaliskuussa Kansaneläkelaitoksen pääjohtaja kertoi Sosiaalipoliittisen Yhdistyksen suunnittelemapa vanhusten ja työkyvyttömiä toimeentuloa koskevasta tutkimuksesta Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen kokouksessa kokonaiseläketurvajärjestelmän aikaansaamista koskevan keskustelun yhteydessä. Kansaneläkelaitos oli yhdessä Eläketurvakeskuksen kanssa lupautunut mukaan yhteistyöhön tutkimuksen järjestämiseksi. (Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen toimintakertomus ... 1964, 3; Sukselainen 1964.) Sukselainen perusteli Kansaneläkelaitoksen osallistumista hankkeeseen yhtäältä sillä, että kansaneläkeasetus velvoitti eläkelaitoksen suorittamaan eläkejärjestelmän yleistä kehittämistä koskevia tutkimuksia ja toisaalta sillä, että sairausvakuutustutkimus sitoi eläkelaitoksen omien tutkijoiden voimavarat. Jotta selvitystyö eläkejärjestelmän kehittämiseksi saataisiin tutkimustöiden ruuhkautumisesta huolimatta nopeasti käyntiin, Kansaneläkelaitos oli ryhty-

nyt yhteistyöhön muiden asiasta kiinnostuneiden piirien kanssa. (Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen toimintakertomus ... 1964, 4; Sukselainen 1964). Eläkkeensaajien toimeentuloa koskevaa tutkimusta varten perustetussa tieteellisessä neuvottelukannassa, jota veti dosentti Pekka Kuusi, olivat edustettuina sekä Eläketurvakeskus että Kansaneläkelaitos. (Riihinen 2009, 139; vrt. Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen toimintakertomus ... 1963, 17.) Helmikuussa 1965 suoritettiin laaja, kaikkiaan lähes 3000 tapausta käsittävä Eläketurvakeskuksen ja Kansaneläkelaitoksen rahoittama haastattelututkimus vanhus- ja työkyvyttömyyseläkkeen saajille (Pulkkinen 1969, 21–23).

4 Pääpaino terveyteen, sairauteen ja terveystalouteen liittyvissä kysymyksissä

Sosiaaliturvan tutkimuslaitoksen ensimmäinen mittava tehtävä oli sairausvakuutustutkimuksen suorittaminen. Se oli seurantatutkimus sairastavuudesta ja lääkintäpalvelujen käytöstä ennen sairausvakuutusta ja sen jälkeen. Sairausvakuutuksen tavoitteiden toteutumista ja samalla väestön terveystalouteen tarvetta ryhdyttiin arvioimaan kaksivaiheisessa tutkimuksessa, josta tuli kansainvälisestikin harvinaislaatuinen. Vuosina 1964 ja 1968 toteutetut suuret väestötutkimukset, jotka raportoitiin teoksissa *Sairastavuus ja lääkintäpalvelusten käyttö Suomessa ennen sairausvakuutusta* ja *Sairausvakuutus, sairastavuus ja lääkintäpalvelusten käyttö*, tuottivat paljon tosiasiatietoa terveydentilan ja terveystalouteen käytön väestöryhmittäisistä eroista päätöksenteon pohjaksi. (Karisto ym. 1989.) Kun haastattelututkimuksen ensimmäisen vaiheen tulokset oli julkaistu vuonna 1967, eräs kansainvälinen tutkijaryhmä suunnitteli kansainvälisesti toteutettavaa sairastavuuden ja lääkintäpalvelusten käytön tutkimusta. Se tarjosi Sosiaaliturvan tutkimuslaitoksen tutkijoille mahdollisuuden osallistua Maailman Terveysjärjestön (WHO) tutkimusohjelmaan kuuluvaan tutkimukseen. Kolmannen, sairausvakuutuksen pitkäaikaisia vaikutuksia arvioivan väestötutkimuksen haastattelut tehtiin keväällä 1976. Terveystalouden väestötutkimuksia tehtiin vielä vuosina 1987 ja 1995/1996. Viimeisin väestötutkimus tehtiin yhteistyössä Stakesin kanssa, mikä ennakoii jo sitä, että vastuu terveydenhuollon väestötutkimuksista siirtyi Kansaneläkelaitoksesta muualle. (Salmela 1967; Purola ja Nyman 1971; Nyman ym. 1989.) Varsinkin sairausvakuutustutkimuksen kolme ensimmäistä kierrosta tuovat mieleen ennen-jälkeenasetelmaltaan Pekka Kuusen alkoholijuomien käyttöä koskeneet tutkimukset. Kuusi oli myös monessa yhteydessä puhunut kokeellisen kenttätutkimusten mahdollisuuksista yhteiskuntapolitiikassa.

Kansaneläkelaitoksen tutkimuksen lähtökohtana oli kansaneläke- ja sairausvakuutusjärjestelmän ohjaamiseen ja kehittämiseen liittyvän päätöksenteon luoma tiedon tarve eikä lääketieteellinen tai sosiaalietieteellinen mielenkiinto sinänsä (Purola ja Nyman 1971). Kelassa jouduttiin kuitenkin 1960-luvulla kehittämään terveydenhuoltotutkimuksen peruskäsitteistöä, koska käsitteellinen tausta oli vasta muotoutumassa. Sairausvakuutustutkimus oli ensimmäinen sisällöllisesti laaja-alainen ja koko maan kat-

tava terveydenhuollon arviointitutkimus. Sen tieteellinen suunnittelu edellytti tämän vuoksi sovellettavan käsitteistön ja tutkimusmenetelmien sekä tutkimusongelmaa kuvaavien teoriamallien kehittelyä. (Nyman ym. 1989.) Uudenaikaista survey-analyysitekniikkaa hiottiin ja järjestelmällistä arviointikehikkoa taottiin muun muassa systeemiteorian aineksista. Samalla kehitettiin uudentyyppistä teoreettista ajattelutapaa terveyden ja sairauden kysymysten ymmärtämiseksi. ”Purolan pallomalliin” tiivistyneet ideat sairauden eri ulottuvuuksista ja niiden yhteyksistä tulivat laajalti tunnetuiksi sosiaalipoliittikan opiskelijoiden ja tutkijoiden sekä terveystieteiden keskuudessa ja levisivät myös kansainväliseen käyttöön. (Karisto ym. 1989.) Tapani Purola toimi Sosiaaliturvan tutkimuslaitoksen johtajana vuoteen 1973 asti, jolloin hän siirtyi muihin tehtäviin. Purolan jälkeen johtajaksi tuli valtiotieteiden tohtori, dosentti Esko Kalimo, joka oli vuoden 1964 alussa tullut sosiaaliturvan tutkimusryhmään.

Sairausvakuutuslain 60 §:ssä määrättiin, että vähintään 2 % vakuutettujen sairausvakuutusmaksujen kertymästä tuli käyttää vuosittain sairauksien ehkäisemistä ja vakuutettujen kuntouttamista tarkoitettavaan toimintaan. Kansaneläkelaitos perusti näiden varojen avulla autoklinikan, joka aloitti toimintansa vuonna 1966. Toiminnan tavoitteena oli alkuvaiheessa väestöön kohdistuvien diagnostisten joukkotutkimusten tekeminen ja piilevien sairauksien varhainen toteaminen. Se tuotti samalla kokonaan uudenlaisen epidemiologisen aineiston. Vuonna 1971 muodostettiin Sosiaaliturvan tutkimuslaitoksen alaisuuteen sosiaalilääketieteellinen tutkijaryhmä julkaisemaan autoklinikkatutkimuksen keskeiset löydökset. (Aromaa 1984; Kalimo ja Kallio 1989, 19; Aromaa ym. 2006, 3.)

Vuonna 1972 Sosiaaliturvan tutkimuslaitoksen rinnalle perustettiin Turkuun Kuntoutustutkimuskeskus (KKT), johon autoklinikka liitettiin. Kuntoutustutkimuskeskus laati asiakkaiden kuntoutuksessa tarpeellisia toimenpidesuunnitelmia, työkyvyn määrittämiä ja suoritti kokeellista kuntoutusta. Kuntoutustoiminnan käynnistyessä toiminnan painopiste oli käytännön työssä. Sen yhteyteen kehittyi kuitenkin vähitellen laajentunut tieteellinen tutkimustoiminta. Siinä tehtiin kuntoutustoiminnan ja sen työmuotojen ja -menetelmien sekä työkyvyn arviointimenetelmien kehittämistä koskevaa tieteellistä tutkimusta. Ensimmäiset varsinaiset tutkijan toimet perustettiin vuonna 1974. Tutkimukset toteutettiin usein yhteistoimintaprojekteina jonkin muun tahon kanssa. (10 vuotta kuntoutustutkimusta 1982, 19–20.) Kuntoutustutkimuskeskukseen perustettiin vuonna 1972 myös kirjasto tukemaan sen tutkimus- ja opetustoimintaa (Kelan tietopalvelun kokoelmapolitiikka 2011, 5).

Vuosina 1977–1980 tehty Mini-Suomi-terveystutkimus jatkoi 1960-luvulla alkanutta tutkimusperinnettä ja perustui yhtäältä autoklinikkatutkimuksen, toisaalta terveysturvan haastattelututkimusten tuomaan osaamiseen. Tavoitteena oli Suomen aikuisväestön sairastavuuden, hoidontarpeen ja sen tyydyttymisen, sairauksien seurausvaikutusten ja sairastavuuteen liittyvien taustatekijöiden tutkiminen. Tämä tutkimus tehtiin Kelan kuntoutustutkimuskeskuksen ja Sosiaaliturvan tutkimuslai-

toksen yhteistyönä. (Kalimo ja Kallio 1989; Aromaa ym. 2006, 72.) Päähuomio kohdistui yleisimpiin työkyvyttömyyttä aiheuttaviin pitkäaikaissairauksiin: verenkiertoelin sairauksiin, hengityselinten sairauksiin, tuki- ja liikuntaelinten sairauksiin sekä mielenterveyden häiriöihin (Aromaa 1984).

Kelan kuntoutusjärjestelmän kehittämiseksi suoritettiin joukko tutkimuksia, mm. Suomen väestön kuntoutustarvetta selvittävä tutkimus. Sen pohjana olivat sairausvakuutustutkimuksen toisen vaiheen haastattelut ja haastatelluista poimittu otos henkilöitä, joille tehtiin klinisiä tutkimuksia. (Raitasalo 1970; Kalimo 1984.)

Lääkkeiden myynti, käyttö ja erityisesti ”liikakäyttö” sekä ”liian kalliit lääkkeet” olivat julkisen keskustelun kohteena 1960-luvun lopussa. Sosiaaliturvan tutkimuslaitoksen sairastavuus- ja lääkintäpalvelusten käyttöä koskevan tutkimuksen yhteydessä käynnistettiin erillistutkimus apteekkimyyntin rakenteesta. (Purola ja Nyman 1970; Sosiaalivakuutus 1970; 9.) Tätä voi pitää Kelan lääketutkimuksen alkuna. Autoklinikkatutkimuksissa ja terveydenhuollon väestötutkimuksissa sekä Mini-Suomi-tutkimuksissa oli mukana myös lääkkeiden käyttöä koskeneita kysymyksiä ja koko lääkärikunnalle kohdistettu lääkeinformaatiokysely tehtiin 1970-luvun puolivälissä (Klaukka 2005).

Työterveyshuoltolain voimaantulo vuoden 1976 alussa oli merkittävä terveystoiminnallinen toimenpide, jonka toteutumista Kela ryhtyi arvioimaan erityisen tutkimusohjelman avulla. Koko maan työllisen työvoiman työterveyshuoltoa maa- ja metsätalousväestöä lukuun ottamatta koskevalla väestötutkimuksella kartoitettiin 1980-luvun puolivälissä sekä työntekijöiden, työnantajien että työterveyshuollon ammattihenkilöstön näkemyksiä. Pientyöpaikoilla ja rakennusosalalla selvitettiin työterveyshuollon hitaan kehityksen syitä. Samaan aikaan Kela pyrki myös kehittämään viljelijöille sopivaa työterveyshuoltomallia kokeilutoiminnan avulla.

Lääkäritoiminnan kehittämiseksi avoterveydenhuollossa Kela osallistui sosiaali- ja terveysministeriön omalääkärikokeiluun neljässä kaupungissa vuosina 1986–1987 ja Kela jatkoi edelleen kokeilutoimintaa vuosina 1988–89. Tutkimukset olivat luonteeltaan terveydenhuoltotutkimusta, jonka avulla selvitettiin terveydenhuoltojärjestelmän kykyä tyydyttää väestön terveystarpeita ja antaa riittävää terveysturvaa. (Kalimo ja Kallio 1989, 18–23.)

Terveysteen liittyvä ja sosiaalilääketieteellinen tutkimus olivat pitkään keskeisessä asemassa Sosiaaliturvan tutkimuslaitoksessa. Vielä 1980-luvun lopulla Kelan tutkimuspolitiikka painotti ensisijaisesti terveyteen, sairauteen ja terveyspalveluihin liittyviä kysymyksiä. Jonkin verran tilaa jäi myös muuta sosiaaliturvaa koskevalle tutkimukselle. Keväällä 1970 oli suoritettu pelkkää kansaneläkkeen perusosaa saavien eläkkeensaajien toimeentuloa koskeva haastattelututkimus (Kaitaranta 1971). Tutki-

musta tehtiin myös Kansaneläkelaitoksen muissa yksiköissä. Laskenta- ja tilastotoiminnan ja tutkimustoiminnan välille oli vähitellen muotoutunut työnjako. Sosiaaliturvan tutkimuslaitos ja Kuntoutustutkimuskeskus käsittelivät aineistoja, jotka vain osittain pohjautuivat Kelan rekisteriaineistoihin. Pääpaino oli haastattelemalla tai muista lähteistä saaduilla tiedoilla. Laskenta- ja tilasto-osasto hoiti etuusrekistereihin liittyvät tilastointi- ja selvitystehtävät. Laskenta- ja tilasto-osastossa tehtiin 1970-luvulla rekisteriaineistoihin perustuva kokonaiseläkkeitä koskeva vertailu yhteistyössä Eläketurvakeskukseen kanssa sekä vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeensaajien kokonaiseläketurvaa ja tulotasoa koskeva tutkimus vuonna 1974. Seuraavalla vuosikymmenellä tehtiin selvitys työttömyyseläkkeiden hakemisen taustoista ja vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeensaajien tuloista vuonna 1980. Tutkimusraportit julkaistiin Kelan sosiaalitieteellisissä sarjoissa. (Haapa-aho ym. 1989, 39.) Sosiaaliturvan tutkimuslaitoksessa tutkittiin työssäoloajan ja työstä vanhuuseläkkeelle siirtyneiden ajankäytön, sosiaalisten suhteiden ja eläkkeellä olon kokemisen välisiä yhteyksiä. Tutkittiin myös työstä vanhuuseläkkeelle siirtyneiden eläkeläisten arvostuksia sekä tarkasteltiin suomalaisen eläkepolitiikan sosiaalipoliittisia perusteita.

5 Tutkimusta yritetään suunnata uudelleen

Tutkimustyön tarkoituksenmukaista kohdentamista ja tutkimuskapasiteetin tehokasta käyttöä koskevia kysymyksiä oli pyritty seuraamaan Sosiaaliturvan tutkimuslaitoksessa ja Kuntoutustutkimuskeskuksessa. Tutkimus oli aika ajoin joutunut myös yleisemmän arvioinnin kohteeksi. Vuoden 1983 syksyllä tutkimuslaitoksen johtaja asetti työryhmän suunnittelemaan Sosiaaliturvan tutkimuslaitoksen tutkimuspolitiikkaa ja tekemään ehdotus tutkimuslaitoksessa suoritettavan tutkimuksen tavoitteista ja painoaloista vuosiksi 1984–1988.

Työryhmän muistiossa (15.10.1983) viitataan 1970-luvun talouskriisiin ja sen seurauksiin sekä samaan aikaan yhteiskunnan rakenteissa tapahtuneisiin moniin muutoksiin. Muistiossa heijastui hyvinvointivaltion kriisistä tuolloin käynnissä ollut keskustelu. Meneillään olevan yhteiskunnallinen muutoksen katsottiin edellyttävän yhteiskuntaa ja sosiaaliturvaa koskevan tutkimuksen uudelleenarviointia. Sosiaaliturvan tutkimuslaitoksen tutkimukselta se edellytti kykyä ymmärtää yhteiskunnallisten muutosten merkitystä sosiaaliturvalle sekä laajentumista tulevaa kehitystä ennakoivan tutkimusotteen suuntaan. Työryhmän mukaan Sosiaaliturvan tutkimuslaitoksen tutkimuksen tuli olla ongelmalähtöistä ja tutkimuskentän sekä painopistealueiden määrittelyn oli lähdettävä sosiaalisten riskien ja ongelmien käsitteistä. Kansaneläkelaitoksen tehtävänä oli sosiaalisten riskien ennalta ehkäisy ja niiden toteutumisen (sairaus, vammaisuus, vanhuus, huoltajan kuolema) jälkeisen toimeentulon turvaaminen sekä toimintakyvyn palauttaminen sosiaalivakuutuksen keinoin. Sosiaalisista

riskeistä lähtevällä painopistealueiden määrittelyllä painotettiin tutkimuksen yhteyttä Kansaneläkelaitoksen hoitaman sosiaalivakuutuksen kolmeen päätoimintoon (eläkevakuutus, sairausvakuutus ja kuntoutus). (Sosiaaliturvan tutkimuslaitoksen tutkimuspolitiikkaa ... 1983, 18–21.)

Sairaus määriteltiin kuitenkin edelleen keskeiseksi sosiaaliseksi ongelmaksi, koska toimeentulo ja sosiaalisen turvallisuuden tarve ovat henkilökohtaisesta työkyvystä riippuvaisia. Ongelman lievittämiseen pyrkivän sosiaaliturvajärjestelmän kehittämisen katsottiin vaativan sekä lääketieteellistä perustutkimusta että sairauksien aiheuttamia toimintavajeita koskevaa sosiaalilääketieteellistä, sosiologista ja psykologista tutkimusta sekä myös tutkimusta mahdollisuuksista vaikuttaa niihin henkilökohtaisen kuntoutuksen tai rakenteellisen sosiaalipolitiikan keinoin. Terveyttä ja toimintakykyä koskevan tutkimuksen sanottiin palvelevan kaikkien Kansaneläkelaitoksen hoitamien sosiaalivakuutusjärjestelmien kehittämistä. Työhön ja työoloihin liittyvien terveysvaarojen vähentämiseksi luodun työterveyshuoltojärjestelmän seuranta ja arviointia pidettiin myös ajankohtaisena tutkimusalueena. Muistiossa painotettiin vielä vahvasti terveyteen ja toimintakykyyn kohdistuvan sosiaalilääketieteellisen tutkimuksen asemaa ja tarvetta. Sitä tarvittiin yhtäältä sairauksien sekä työ- ja toimintakyvyttömyyden ehkäisemiseksi, toisaalta kuntoutuksen kehittämisen ja työ- ja toimintakyvyn arvioinnin perustaksi. (Sosiaaliturvan tutkimuslaitoksen tutkimuspolitiikkaa ... 1983, 21–24.)

Muina painoalueina mainittiin vanhuustutkimus, työttömyystutkimus sekä sosiaaliturvan muodon, talouden ja tulevaisuuden tutkimus. Nämä olivat avauksia yhteiskuntatutkimuksen suuntaan. Työttömyystutkimuksen tarpeen perusteluna oli yhteiskunnan rakennemuutosta seurannut työttömyyden ja erityisesti pitkäaikaistyöttömyyden lisääntyminen. Sosiaaliturvan tutkimuslaitoksen tutkimusta tuli muistion mukaan kohdistaa selvemmin myös sosiaalivakuutuksen rooliin ja tehtävään koko valtiollisessa sosiaalipolitiikassa. (Sosiaaliturvan tutkimuslaitoksen tutkimuspolitiikkaa ... 1983, 24–29.)

Samanaikaisesti tutkimuspoliittista ohjelmää suunnittelevan ryhmän kanssa työskenteli toinen, tutkimuslaitoksen sisäisen organisaation kehittämistä pohtiva työryhmä. Sen kehittäminen oli nähty välttämättömäksi kun tutkijoiden lukumäärä oli lisääntynyt. Sosiaaliturvan tutkimuslaitoksessa ei ollut eriytettyä linjaorganisaatiota. Vain lääketieteellinen tutkijaryhmä oli erotettu omaksi yksiköksen, jonka esimiehenä toimi lääketieteellisen tutkijaryhmän johtaja. Muiden tutkijoiden lähimpänä esimiehenä toimi muiden tehtäviensä ohella tutkimuslaitoksen johtaja. (Purola 1988, 45.) Tutkimuspoliittisen ohjelman painopistealueet ja sisäisen organisaation kehittäminen olivat mitä ilmeisimmin kytköksissä toisiinsa ja molempiin liittyi ristiriitoja laitoksen sisällä. Työryhmä pohti useita vaihtoehtoisia malleja sisäiseksi organisaatioksi, mutta totesi työn vaikeaksi eikä ottanut selvää kantaa vaihtoehtoihin. (Sosiaaliturvan tutkimuslaitoksen sisäisen ... 1983.) Jo tässä yhteydessä kävi selväksi, että meneillään olevat tutkimusohjelmat, käytetyt aineistot ja tutkimusinstrumentit sekä käy-

tössä oleva tiedollinen kapasiteetti (vrt. Purola 1988, 35) asettavat reunaehdoja, joita uudelleen suunnitamisessa ei voi sivuuttaa.

Tutkimustoiminnan kohdentaminen ja tutkimuslaitosten sisäinen hallinto otettiin uudelleen tarkasteluun vuosikymmenen toisella puoliskolla. Kansaneläkelaitoksen pääjohtajan toimeksiannosta, Helsingin yliopiston sosiaalipolitiikan professori ja laitoksen ensimmäinen johtaja Tapani Purola ryhtyi selvitystehtävään, jonka tavoitteena oli aikaansaada Kansaneläkelaitoksen tavoitteista lähtevä ja Kansaneläkelaitoksen tutkimustoimintaa kokonaisuutena hahmottava tutkimusohjelma. Samalla oli arvioitava tutkimustoiminnan organisaation tarkoituksenmukaisuus. Asiaa koskeva muistio *Tutkimustoiminnan kohdentaminen, organisointi ja johtaminen Kansaneläkelaitoksessa* valmistui vuoden 1988 alussa.

Muistiosta käy ilmi, että perimmältään oli kyse tutkimustoiminnan laajuuden sekä kustannusten ja tutkimuksen kohdevalintojen sekä tulosten käytännöllisen hyödynnettävyyden välisestä suhteesta. Tutkimustoiminnan kehittämistä koskevat kysymykset liittyivät enemmän aihevalintojen sisällölliseen kohdentamiseen kuin tutkimuksen tieteelliseen laatuun. (Purola 1988, 4, 71.) Kun tutkimusta 1960-luvulla alettiin kehittää Kansaneläkelaitoksessa sillä tähdättiin sosiaalivakuutuksen hoidon kannalta tärkeinä pidettyjen tutkimusalueiden perustamiseen ja tutkimussuuntien kehittämiseen. Kyseessä oli sosiaalivakuutuksen hoitamisen ja kehittämisen kannalta tärkeistä, mutta yliopistoissa vähälle huomiolle jääneistä tutkimuksen erityisalueista. (Purola 1988, 9.)

Purola viittaa rivien välissä, mutta paikoitellen myös suoraan tutkimuksen aihevalintoihin kohdistettuun kritiikkiin. Oli ilmeistä, että ne 1960-luvulla aloitetut terveystieteelliset uudistukset, joihin Kansaneläkelaitoksen tutkimus oli sairausvakuutuksen aloittamisvaiheen vuoksi liittynyt, olivat tulleet sellaiseen vaiheeseen, että niihin liittynyt tutkimus ei enää tuottanut – tai sen ei koettu tuottavan – ollenaisesti uutta sosiaalivakuutuksen kehittämisessä hyödynnettävää perustietoa. Ne lääketieteelliset, terveystieteelliset ja terveystieteelliset kysymyksenasettelut, joihin kansaneläkelaitoksen tutkimustoiminta oli vahvasti nojautunut, eivät välttämättä kattaneet riittävästi sosiaaliturvajärjestelmien ja sosiaalivakuutuksen tavoitteisiin ja vastuualueisiin sekä sen käytössä oleviin hallinnollisiin, poliittisiin ja taloudellisiin keinoihin liittyviä tietotarpeita. Kansalaisten perustoimeentuloturva koskeviin kysymyksiin liittyvät tutkimustarpeet olivat jääneet terveystieteellisesti painottuneen tutkimuksen varjoon, varsinkin empiirisessä tutkimuksessa. Tutkimustoiminnalle Kansaneläkelaitoksessa oli Purolan mukaan asetettava se vaatimus, että se pystyy valaisemaan niitä kysymyksiä, jotka nousevat sosiaalivakuutuspolitiikan ja -hallinnon ajankohtaisista ongelmista. Niiden tutkiminen edellytti aikaisemman tutkimusperinteen tarkistamista ja tutkimuksen tavoitteiden selkeyttämistä. (Purola 1988, 12–13.)

Sairausvakuutuksen vaikutuksia vakuutettujen terveydenhuoltomenoihin ja terveystalusten käyttöön oli tosin aiheellista edelleen seurata jatkotutkimuksin. Painopistettä oli kuitenkin siirrettävä terveydenhuollon toiminnan yleistutkimuksesta siihen terveydenhuollon osaan, jota rahoitetaan sairausvakuutuksen kautta. Tällöin tutkimus kohdistuisi yhtäältä lääkkeiden käytön ja eri hoitomuotojen seurantaan ja toisaalta yksityislääkäritoimintaan. (Purola 1988, 26–27.)

Vaikka sairauksien ehkäisy oli tärkeää myös vakuutustoiminnan näkökulmasta, tautien yleisehkäisy ja siihen liittyvä tutkimus olivat kuitenkin ensisijaisesti terveydenhuollon asia. Sitä tutkimusta varten oli 1970- ja 1980-luvun aikana perustettu uusia tutkimuslaitoksia ja saatu lisää tutkijakapasiteettia. Virka-avun antamisen mielessäkään yleinen terveydenhuollon tutkimus Kansaneläkelaitoksessa ei enää ollut samassa määrin välttämätöntä kuin 1960- ja 1970-luvuilla. Sen sijaan Kansaneläkelaitoksessa olisi Purolan mukaan kiinnitettävä kasvavaa huomiota tutkimukseen, joka liittyy työkyvyttömyyteen johtavan prosessin niihin kohtiin, jotka ovat lähempänä työkyvyttömyyden lopullista toteutumista vakuutustapahtumana. Useat sosiaalivakuutuksen kriittisimmät ongelmat eivät enää tulleet tautisuuden suunnasta, vaan teknologisen, taloudellisen ja yhteiskunnallisen kehityksen aiheuttamista työelämän muutoksista ja sitä kautta syntyvistä työkyvyttömyyden, työnesteitten, työnsaantivaikkeuksien ja edelleen tulottomuuden ja toimeentuloturvan ongelmista. (Purola 1988, 28.)

Purola esitti muistiossa yleissuunnitelman Kansaneläkelaitoksen tutkimustoiminnan pääsuunnista. Siihen sisältyi 8 tutkimusohjelmaa:

1. Yleisen sosiaali- ja sosiaalivakuutuspolitiikan tutkimusohjelma. Tähän sisältyisi myös sosiaalivakuutuksen ja sosiaaliturvan oikeustieteellinen tutkimus
2. Sosiaalivakuutuksen taloudellisten kysymysten tutkimusohjelma
3. Tuloturvan ja hyvinvoinnin tutkimusohjelma
4. Sosiaalivakuutuksen rahoittamien palvelujen tutkimusohjelma
5. Kansaneläkelaitoksen oman organisaation ja toiminnan tutkimusohjelma
6. Työkyvyttömyyden ehkäisyn ja työkyvyn säilyttämisen tutkimusohjelma
7. Kuntoutusmenetelmien ja -ohjelmien kehittämistä koskeva tutkimusohjelma
8. Toiminta- ja työkyvyn määrittämistä koskeva tutkimusohjelma.

Osa muistiossa mainituista uusista suunnista oli jo idullaan ja niihin liittyviä hankkeita meneillään. Vaikka ensimmäinen lääkkeistä koskeva tutkimus oli tehty jo 1960-luvun lopussa, niin lääketutkimus laajeni vasta 1980-luvulla. Ensimmäinen kansallinen Suomen lääketilasto julkaistiin vuoden 1987 tiedoista pohjoismaisen mallin mukaan vuonna 1988. Tutkimusosaston yhteistyökumppanina tässä oli Lääkelaitos. Tutkimusta tehtiin lääkkeiden käytöstä ja niiden kustannuksista. Tutkimus kohdistui myös lääkekäyttöriskeihin sekä lääkevaihdon kustannus- ja muihin vaikutuksiin. Kelan ylläpitä-

mät korvattavien ja erityiskorvattavien lääkkeiden rekisterit olivat luoneet pohjan tämän tutkimusalueen vahvistumiselle. Näiden ja muiden rekisterien yhdistämiseen perustuvista aineistoista tuotettiin ja tuotetaan tietoa ja laskelmia Kelalle ja sosiaali- ja terveysministeriölle. (Klaukka 2005.)

Ensimmäiset etuuksien toimeenpanoon liittyvät Kelan asiakaspalvelututkimukset oli teetetty 1950-luvulla Suomen Gallupilla. Tampereen yliopiston tutkimuslaitos teki puolestaan Kelan asiakaspalvelua koskevan tutkimuksen 1960- ja 1970-luvun vaihteessa (Mikkola 1970). Kuitenkin vasta 1980-luvun puolivälissä Sosiaaliturvan tutkimuslaitoksessa alettiin kiinnittää enemmän huomiota etuuksien toimeenpanoon. Hyvinvointivaltiota oli 1980-luvulla alettu arvostella byrokraattisesta jähmydestä ja oli ruodittu julkisten palvelujen heikkouksia. Keskeisenä teeman keskustelussa oli siirtyminen palvelujen tuottajan näkökulmasta palvelujen käyttäjän, asiakkaan ja kuluttajan näkökulmaan (esim. Karisto 1990). Sosiaaliturvan tutkimuslaitos käynnisti tutkimushankkeen Sosiaaliturva ja asiakaspalvelu (Tuomikoski 1989). Osaksi tämän pohjalta laajeni ja kehittyi myöhemmin Kelan oman toiminnan tutkimus. Kelan oma tutkimus painottui Kelan julkisuuskuvaan ja yleiskuvan tuottamiseen organisaation palvelun laadusta ja asiakkaiden asiointipulmista.

Maaliskuussa 1989 Sosiaaliturvan tutkimuslaitoksessa aloitettiin oikeustieteellinen tutkimus. Sen aiheena olivat työttömyysturvalautakunnan ja vakuutusosoikeuden työttömyysturvan työvoimapolitiittisia edellytyksiä koskevat ratkaisut. Työttömyysturvan reformissa työttömien perusturva oli siirretty Kelan hoidettavaksi. (Heinonen 1989.) Taloustieteellistä suuntausta edusti tutkimus työnantajan sosiaaliturva-maksu-uudistusehdotusten kohtaantovaikutuksista Suomen teollisuudessa, joka tosin tehtiin toimeksiantotutkimuksena Kelan ulkopuolella.

6 Tutkimus- ja kehitysyksikkö: muutoksia laman keskellä ja laman jälkeen

Tutkimustoiminnan kohdentamista koskeva muistio ei välittömästi johtanut toimenpiteisiin, mutta 1990-luvun alussa tutkimustoiminnan organisaatiota uudistettiin osana Kansaneläkelaitoksen hallinnon uudistamista. Kelan hallitus teki pääjohtajan valmisteleman esityksen pohjalta 26.7.1991 periaatepäätöksen tutkimustoiminnan organisaation purkamisesta ja Kuntoutustutkimuskeskuksen osan sekä Sosiaaliturvan tutkimuslaitoksen yhdistämisestä uudeksi tulosvastuulliseksi Tutkimus- ja kehitysyksiköksi. Uuteen 1.5.1992 toimintansa aloittaneeseen Tutkimus- ja kehitysyksikköön sijoitettiin myös Kelan sihteeristössä sijainneesta Tieteellisestä kirjastosta ja Kuntoutustutkimuskeskuksen kirjastosta ja tietopalvelusta muodostettu informaatiopalveluyksikkö eli Tietopalvelu. (Kelan tietopalvelun kokoelmapolitiikka 2011, 5.) Kuntoutustutkimuksen muista osista muodostettiin Kuntoutuksen palveluyksikkö.

Muutoksen taustalta olivat sekä 1980-luvulla käynnistyneet julkisen sektorin reformit että laman aiheuttamat säästöpainheet. (Kansaneläkelaitoksen toimintakertomus 1991; Häggman 1997, 249.) Osittain lienee ollut kyse myös Kansaneläkelaitoksen sisällä vallinneesta tyytymättömyydestä siihen, että välittömästi Kelan toimintoja palvelevia tutkimuksia oli syntynyt suhteellisen vähän. Tutkimuksen tiedeperustaa haluttiin myös laajentaa oikeustieteeseen ja taloustieteeseen. Silloisten tutkimusalueiden, sosiaalipoliittisen sekä terveyttä ja toimintakykyä koskevan tutkimuksen lisäksi painotettiin Kelan kannalta tärkeää taloudellista ja juridista tutkimusta. Kelan hallitus edellytti, että tutkimustoiminta painotetaan uudelleen siten, että se liittyy mahdollisimman kiinteästi Kelan eri toimintoihin. Vuonna 1992 toteutettu uudelleenjärjestely herätti kuitenkin ristiriitoja laitoksen sisällä. (Kelan tutkimustoiminnan uudelleenjärjestely 19.12.1991; Häggman 1997, 250.)

Tutkimus- ja kehitysyksikön tutkijoiden laatimassa Kelan tutkimuksen kehittämisohjelmaa koskevassa muistiossa (22.12.1992) todettiin, että Kelan toiminta-alueen laajeneminen perustoimeentuloturvan toteuttajana edellytti yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen alan laajentamista ja monipuolistamista. Kelan yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen keskeinen tehtävä olisi arvioida sosiaalivakuutuksen roolia, mahdollisuuksia ja vaihtoehtoja muuttuvassa kentässä. Yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen painopisteen muutos korostaisi tutkimus- ja kehitysyksikön roolia perustoimeentuloturvan tutkimusyksikkönä Suomessa. Kehittämisohjelmassa esitettiin tutkimus- ja kehitystyön jakautumista viiteen tutkimusalueeseen: Sosiaaliturvan talous, sosiaaliturvan oikeudelliset ja kansainväliset kysymykset, väestön sosiaaliturva ja sosiaaliturvajärjestelmät, terveyttä sekä työ- ja toimintakykyä koskeva tutkimus sekä Kelan omaa toimintaa ja palveluja koskeva tutkimus.

Pääjohtaja Pajula asetti syksyllä 1992 oman työryhmän tutkimus- ja kehitysyksikön tulosvastuullisen toiminnan jatkovalmistelua varten. Työryhmä korosti 31.5.1993 jättämässään muistossa tiedon merkitystä suunnittelussa, päätöksenteossa ja johtamisessa. Tutkimus- ja kehitystoiminnan yleisenä tehtävänä julkisella sektorilla olisi tuottaa uutta tai uudella tavalla jäsenettyä tietoa kulloisestakin tilanteesta. Tiedon avulla voitaisiin seurata, kehittyvätkö toiminnat ja niiden tulokset päätösten edellyttämällä tavalla sekä kehittää ja ohjata toimintaa tarkoituksenmukaisesti. Työryhmä määritteli Kelan kannalta merkittäviksi tutkimusalueiksi seuraavat:

1. talous eli sosiaaliturvan taloutta ja sen kytkeytymistä kansantalouteen selvittävä pääasiassa taloustieteellinen tutkimus
2. juridiikka eli sosiaaliturvan oikeudellisia kysymyksiä koskeva, pääasiassa oikeustieteellinen tutkimus
3. terveys sekä työ- ja toimintakyky eli terveyttä sosiaalivakuutuksen näkökulmasta tarkasteleva, pääasiassa lääketieteeseen ja muihin terveystieteisiin perustuva tutkimus

4. sosiaalipolitiikkaa eli sosiaaliturvan merkitystä yhteiskuntapolitiikassa sekä väestön toimeentuloa koskeva, pääasiassa yhteiskunta- ja käyttäytymistieteellinen tutkimus
5. kansainväliset kysymykset eli talouden kansainvälistymisen vaikutuksia sosiaalivakuutuksen kehittämiseen kartoittava tutkimus sekä eri maiden sosiaalivakuutusjärjestelmiä vertaileva tutkimus
6. Kelan omaa palvelutoimintaa koskeva tutkimus. (Kelan tutkimus- ja kehitysyksikön ... 1993.)

Tutkimusalueet olivat samat kuin tutkijoiden muistiossa, mutta kansainväliset kysymykset oli irrotettu omaksi tutkimusalueekseen. Molempien muistioiden tutkimusalueet olivat jonkin verran supistettuja versioita Purolan aiemmin esittämästä tutkimusohjelmaluettelosta. Tutkimusta oli kohdistettava aikaisempaa enemmän toimeentuloturvan, kansainvälisen sosiaaliturvan kehityksen, sosiaaliturvan rahoituksen ja laitoksen oman palvelutoiminnan tutkimiseen.

Vuoden 1993 loppupuolella sosiaali- ja terveysministeriön ja Kelan edustajien (osastopäällikkö Markku Lehto ja tutkimus- ja kehitysyksikön johtaja Esko Kalimo) työryhmä kävi neuvotteluja STM:n ja Kelan tutkimusyhteistyön kehittämistä sekä Kelan tutkimusvastuualueista. Työryhmän 17.12.1993 jättämässä muistiossa todettiin, että Kelan sosiaalivakuutuksen toimeenpanotehtävät olivat lisääntyneet, joten sen asema eri etuusjärjestelmien, erityisesti toimeentuloa turvaavien etuuksien, sairausvakuutuksen, kuntoutuksen ja perhepolitiikan tutkijana ja kehittäjänä vahvistuu. Euroopan yhdentymisen myötä Kelan vastuun yleisen sosiaalivakuutuksen koordinoimista ja talouden kansainvälistymisen vaikutuksia sosiaaliturvaan selvittävässä tutkimus- ja kehitystoiminnassa oletettiin myös lisääntyvän. Kelalla katsottiin olevan selkeä päävastuu toimeentuloturvan tutkimuksessa. Muistiossa painotettiin, että toimeentuloturvaan liittyvien tehtävien siirron Kelalle tuli näkyä myös Kelan tutkimus- ja kehittämistoiminnassa. (Muistio sosiaali- ja terveysministeriön ... 1993.)

Terveystutkimuksen koordinoimista koskevassa osuudessa mainittiin, että tutkimusvastuualueista sovi- taan STM:n ja Kelan sekä Kansanterveyslaitoksen ja Työtervelaitoksen yhteisneuvotteluissa. Näiden osana valmisteltaisiin myös Kelan epidemiologisen tutkimuksen asteittaista siirtämistä Kansanterveys- laitokseen. (Muistio sosiaali- ja terveysministeriön ... 1993.) Muutos toteutui kun sosiaalilääketieteel- linen tutkimusryhmä siirtyi vuonna 1995 Kansanterveyslaitokseen terveyden ja toimintakyvyn osas- tolle. Samalla autoklinikka-aineistot sekä niihin perustuva väestötasoinen kansanterveystutkimus siir- rettiin sopimuksella Kansanterveyslaitokseen. (Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen toimintakertomus ... 1995, 11, 25; Aromaa ym. 2006, 102.)

Tutkimus- ja kehitysyksikössä tutkittiin 1990-luvulla mm. pitkittyvän työttömyyden yhteiskunnallisia seurauksia, Euroopan yhdentymisen vaikutuksia sosiaaliturvaan, toimeentulotuen maksatuksen kokeilua Kelasta ja Kelan asiakaspalvelua. Toimeentuloturvan taloustieteellinen tutkimus vahvistui. (Kansaneläkelaitoksen toimintakertomus 1993; 1994.)

Kelan tutkimus- ja kehitysyksikön tutkimuspoliittisessa suunnitelmassa vuosiksi 1995–1998 lähtökohtana oli, että tutkimuksen tarkoituksena on viime kädessä palvella laitoksen yhteiskunnallisia tehtäviä. Tutkimukselle määriteltiin kuusi painoaluetta, joista neljä edellytti yhteiskuntatieteellistä asiantuntemusta: toimeentuloturvan tutkimus, sosiaaliturvan kansainvälisen kehityksen tutkimus, sosiaaliturvan rahoituksen tutkimus sekä Kelan palvelujen ja organisaation toiminnan tutkimus. Kaksi muuta aluetta olivat terveyden ja työkyvyn tutkimus sekä terveyspalvelujen ja kuntoutuksen tutkimus.

Kelan hoidettavaksi siirrettiin 1990-luvun alussa uusia järjestelmiä ja sen tehtävät laajenivat huomattavasti kun Kelan hoidettavaksi tulivat lasten kotihoidon tuki, lapsilisät, asumistuki, sotilasavustus, äitiysavustus ja opintotuki (Häggman 1997, 252–253). Kelan hoitamia uusia etuuksia koskevia tutkimuksia olivat lasten kotihoidon tukeen liittyvät tutkimukset ja äitiysavustuksen seuranta, joka on sittemmin toistettu säännöllisin väliajoin. Myös opiskelijat olivat uusi asiakasryhmä, joka tuli tutkimuksen kohteeksi. Tutkimusta tehtiin opiskelijoiden oikeusasemasta, asumisesta ja asumistuesta sekä opiskelijoiden velkaantumisen ja lainojen takaisinmaksuongelmista. Lisäksi tutkittiin opintoetuuspalveluihin liittyviä toiveita sekä opiskelijoiden terveystyöskäytymistä ja sosiaalisia suhteita.

Laman vaikutuksia tarkasteltiin sosiaaliturvaetuuksien kohdentumista ja niiden tulonjakovaikutuksia koskevassa tutkimuksessa. Sosiaaliturvan rahoituksen kansainvälisiä kehityspiirteitä koskevassa tutkimuksessa yhdistyivät kahden painoalueen intressit. Vuosikymmenen lopun suuria hankkeita oli sosiaali- ja terveysministeriön ja työministeriön toimeksiannosta tehty ikääntyvien pitkäaikaisyöttömien palvelutarvetta koskeva seurantatutkimus, johon osallistui tutkijoita sekä Helsingissä että Turussa toimivista ryhmistä. Lisäksi oli ulkopuolisia yhteistyökumppaneita. (Rajavaara 2000.)

Kelan oman toiminnan ja palvelujen tutkimuksessa alkoi uusi vaihe vuonna 1996 käynnistyneen Kela-barometrin mukana. Kela-barometri on em. vuodesta lähtien vuosittain toteutettu tutkimus- ja kehityshanke, joka tuottaa tietoa Kelan ja sen yksikköjen toiminnan tehokkuudesta, palvelujen laadusta ja työyhteisöjen hyvinvoinnista sekä näiden tekijöiden keskinäisistä suhteista. Hankkeessa on pyritty monien erilaisten Kelaa koskevien kysely- ja rekisteriaineistojen yhteistarkastelun avulla monipuolisempaan ja tarkemmin kohdennettuun analyysiin Kelan toiminnasta.

Tutkimuksen uudelleen suuntaamisessa ongelmia aiheutti se, että ei voitu palkata uusia tutkijoita. Henkilökehukset olivat tiukat laman aikana ja sen jälkeisinä vuosina. Helpotusta tilanteeseen haettiin yhteistyöstä yliopistojen ja muiden sektoritutkimuslaitosten kanssa. Yhteistyöhankkeissa Turun yliopiston sosiaalipolitiikan laitoksen kanssa seurattiin hyvinvoinnin muutossuuntia. Tutkimus- ja kehitysyksikkö osallistui myös Helsingin yliopiston vetämään suuria ikäluokkia koskevaan Suomalainen elämäntilanne -hankkeeseen. Kiinnostus kohdistui erityisesti suurten ikäluokkien eläkeikäisiin. Työttömyys ja työttömyysturva olivat omien hankkeiden lisäksi kohteina yhteistyöhankkeissa.

Yhteistyöhankkeita oli erityisesti taloustieteellisessä ja oikeustieteellisessä tutkimuksessa, missä omat henkilöresurssit olivat niukat. Oikeustieteellisissä hankkeissa selvitettiin lapsen asemaa ja sosiaaliturvan yhteensovittamista EU:ssa, sähköistä asiointia hallinnossa ja potilaan oikeusasemaa tiedonsaantioikeuden näkökulmasta. Sosiaaliturvan rahoitus ja sosiaalivakuutusmaksujen vaikutukset olivat keskeinen teema sosiaaliturvan taloutta koskevissa yhteistyöhankkeissa.

Tutkimuksen suunnat 1999–2002 ohjelmassa tutkimus- ja kehitysyksikön tutkimusalueet oli tiivistetty neljäksi pääalueeksi: toimeentuloturvan tutkimus, terveysturvan tutkimus, sosiaaliturvan talouden tutkimus sekä Kelan hallinnon ja palvelujen tutkimus. Toimeentuloturvatutkimuksen kohteeksi määriteltiin maassa asuvien hyvinvoinnin, toimeentulon sekä sosiaalisten riskien kehitys ja yleisen yhteiskunnallisen muutoksen toimeentuloturvaan kohdistamat haasteet sekä erityisesti perusturvajärjestelmien kyky vastata näihin haasteisiin. Hyvinvoinnin muutossuuntien, perusturvan, työttömyyden ja ikääntyvien työntekijöiden, perhepolitiikan tutkimus sekä sosiaalioikeudellinen tutkimus määriteltiin keskeisiksi alueiksi. Kelan sosiaalioikeudellinen tutkimus painottui kansainväliseen sosiaalioikeudelliseen tutkimukseen.

7 Tutkimusosastoksi 2000-luvulla

Tutkimustoiminnan organisaatiomuutokset jatkuivat 2000-luvulla. Tutkimus- ja kehitysyksikön johtaja vaihtui keväällä 2001, kun Esko Kalimo jäi eläkkeelle. Kelan hallinnonuudistuksen yhteydessä syksyllä 2002 Tutkimus- ja kehitysyksikkö muuttui Kelan tutkimusosastoksi, joka ei enää ole suoraan pääjohtajan alainen. Tutkimus- ja kehitysosaston johtajasta tuli osastopäällikkö, mutta osastopäällikkö Mikael Forss siirtyi jo marraskuussa 2003 ensin Kelan johtajan sijaiseksi ja vakinaistettiin sitten johtajana syyskuussa 2004. Uusi osastopäällikkö professori Olli Kangas aloitti vuoden 2008 alussa. Vuosien 2003–2009 välillä tutkimusosaston sisäistä organisaatiota ja ryhmäjakoja muutettiin useampaan kertaan. Ryhmiä jaettiin vuoroin pienemmiksi, vuoroin yhdistettiin suuremmiksi vaihtelevin perustein. Vuoden 2004 toimialajärjestelyjen yhteydessä siirrettiin 40 henkeä (lähinnä lääke-

tieteellistä tutkimusta tekeviä) Kansanterveyslaitokseen. Kesällä 2005 käynnistettiin Kelan tutkimustoiminnan ulkoinen arviointi. Arviointi koski aikaväliä 2001–2005. (Rantanen ym. 2006.)

Hyvinvointia, toimeentulon riskejä ja ongelmia sekä sosiaaliturvan tarvetta ja riittävyttä koskeva tutkimus muodosti 2000-luvun ensimmäisellä puoliskolla yhden alueen sosiaaliturvan tutkimuksessa. Laman seurauksia toimeentulotuen asiakkuuden näkökulmasta käsitellyt tutkimus *Köyhyyden kynnyksellä* perustui rekisteripohjaiseen pitkittäisaineistoon, jonka pohja oli luotu 1990-luvun puolivälissä. Opiskelijoiden toimeentuloon ja opintoetuuksiin liittyvät tutkimukset muodostivat osan eri ryhmien toimeentulo-ongelmia tarkastelevista hankkeista. Niissä kartoitettiin yliopistop opiskelijoiden toimeentuloa ja opintotukea 1900-luvun Suomessa, korkeakouluopiskelijoiden toimeentuloa vuonna 2003, toisen asteen opiskelijoiden elämäntilannetta ja toimeentuloa sekä opiskelijoiden liikkuvuutta ja integroitumista työmarkkinoille. Nuorten aikuisten toimeentulo-ongelmia sekä määräaikaisiin työsuhteisiin liittyviä toimeentulo- ja sosiaaliturvariskejä analysoitiin yhteistyöhankkeissa. Yhteistyöhankkeessa Eläketurvakeskuksen kanssa hahmoteltiin kokonaiskuva eläkeläisten taloudellisesta asemasta: eläkkeiden, toimeentulon, tulonjaon, köyhyyden ja eläkeläisten palvelujen kehityksestä. Rekisteriaineistojen pohjalta tarkasteltiin sitä, millainen on tyypillinen täyden kansaneläkkeen saaja. Lasiperheiden asemaan ja toimeentuloon liittyvä tutkimus alkoi tulla aiempaa näkyvämmäksi. Yhteistyössä Stakesin kanssa tutkittiin lasten hoitoa ja sen julkista tukea. Artikkelikirjan *Onko meillä malttia sijoittaa lapsiin?* tavoitteena oli tarjota tietoa perhepolitiikan ajankohtaisista kysymyksistä. (Kelan yhteiskuntatieteellinen tutkimus 2005.) *Perhepiirissä*-artikkelikirja puolestaan (2010) oli monitieteinen tutkijoiden puheenvuoro perheen arjesta. Teos liittyi hallituksen Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelmaan ja se tehtiin yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa.

Sosiaaliturvapolitiikan, sosiaaliturvajärjestelmien rakenteiden ja niiden muutosten tutkimusalueella arvioitiin sairauspäivärahaudistuksen vaikutuksia, tarkasteltiin sosiaaliturvan tulevaisuuden haasteita, vertailtiin Euroopan maiden sosiaaliturvajärjestelmien kehitystä ja eläkejärjestelmien muutoksia sekä valotettiin miten hoiva on Suomessa järjestetty ja millaisia raha-etuuksien ja julkisten palvelujen yhdistelmiä siinä esiintyy. Työikäisiä toimeentuloturvan vähimmäisetuuksia saavien asemaa ja työttömien perusturvan ongelmia selvitettiin myös. Sosiaalivakuutuksen roolia, mahdollisuuksia ja vaihtoehtoja sosiaaliturvan muuttuvissa rakenteissa tarkasteltiin sosiaalivakuutusta koskevassa artikkelikokoelmassa *Vakuuttava sosiaalivakuutus* ja *Vääryyskirja* pureutui sosiaaliturvan ajankohtaisiin ongelmiin. (Kelan yhteiskuntatieteellinen tutkimus 2005.) Myös kansaneläkejärjestelmän merkitystä, roolia ja muutoksia valotettiin artikkelikokoelman avulla.

Oikeudellisella tutkimuksella oli tarkasteluajankohtana kaksi painopistettä. Yhtäältä tutkittiin sosiaalisten perusoikeuksien ja sosiaaliturvan toteutumiseen sekä lainsäädännön toimeenpanoon liittyviä oikeudellisia ongelmia. Tutkimukset kohdistuivat perusoikeuksien soveltamiseen ja oikeusvaikutuksiin, sosiaaliturvan oikeellisuuteen, oikeusturvan muutoksenhakuun, tietoverkkojen käyttöön liittyviin oikeudellisiin kysymyksiin sosiaaliturvalaitosten välisessä sähköisessä tiedonvaihdossa sekä Kelan neuvontavolvollisuuteen. Toisaalta tarkasteltiin Euroopan unionin sosiaaliturvaan liittyvän sääntelyn ja kansallisen sosiaaliturvalainsäädännön vuorovaikutusta sekä toimivallan jakoa jäsenvaltioiden ja EU:n välillä. (Kelan yhteiskuntatieteellinen tutkimus 2005.) Oikeudellisen tutkimuksen piiriin kuului myös omaishoitosopimusta hoivan instrumenttina koskeva tutkimus.

Kelan palvelujen ja toiminnan tutkimusalueella Kela-barometrin asiakastyytyväisyyskyselyä on ajoittain täydennetty 16 vuotta täyttäneille kansalaisille suunnatulla postikyselyllä sekä TNS Gallup Oy:n tekemällä Kelan julkisuuskuvaa koskevalla kyselyllä. Myös työyhteisöjen hyvinvointia koskevaa kyselyä on ajoittain täydennetty erillishankkeilla.

Sosiaaliturvan talouden tutkimusalalla lähinnä tutkimusyhteistyönä tehty tutkimus painottui tutkimuksiin, joissa arvioitiin sosiaaliturvamaksujen käyttöä instrumenttina joko työllisyyden tai kansainvälisen kilpailukyvyn parantamiseksi. Lisäksi selvitettiin perusturvan rahoitusvaihtojen vaikutusta pitkällä aikavälillä talouden tehokkuuteen. Toinen suunta, johon sosiaaliturvan talouden tutkimus keskittyi, oli sosiaaliturvan rahoitusjärjestelmien kehityksen tarkastelu kansainvälisestä näkökulmasta. (Kelan yhteiskuntatieteellinen tutkimus 2005.)

Kelan tutkimusta ohjattiin 2000-luvun alkuvuosina Kelan etuuksien ja toiminnan kannalta keskeisille alueille. Terveystutkimuksessa se tarkoitti keskittymistä Kelan sairausperusteisiin etuuksiin, sekä Kelan tukemiin ja tarjoamiin palveluihin. Terveystutkimuksessa oli neljä painoaluetta. Niistä eniten panostettiin kuntoutusta ja lääkekorvausjärjestelmää koskeviin tutkimuksiin. Muita tutkimuskohteita olivat sairausvakuutuksen muut etuudet, kuten matkakustannusten korvaukset sekä vammaisetuudet. (Klaukka 2005.)

8 Sosiaaliturvan tutkimuksen ajankohtaisia painotuksia

Kelan tutkimustoiminnassa ja sen kohdentumisessa on 50 vuoden kuluessa tapahtunut monia muutoksia, jotka ovat heijastelleet niin yhteiskunnassa kuin sosiaaliturvajärjestelmässä ja Kelan toiminnassakin tapahtuneita muutoksia. Sosiaaliturvan tutkimusperspektiivi on sitten 1960-luvun alun muuttunut ja laajentunut. Kehitys on vienyt sosiaaliturvan rakentamiskauden kysymyksistä niihin

kysymyksiin, jotka koskevat järjestelmän vaikutuksia sekä järjestelmän sopeutumista ja sopeuttamista muuttuviin oloihin ja muuttuviin tarpeisiin.

Tutkimusosaston viimeisimmän tutkimusohjelman (2012) mukaan tutkimuksen kohteena ovat sosiaaliturva elämän eri vaiheissa, perusturvan riittävyys, Kelan toiminta ja Kelan hallinnoimat toimeentuloa sekä terveyttä turvaavat etuudet. Tutkimusosasto jakautuu nykyisellään viiteen ryhmään, jotka ovat toimeentuloturvan tutkimus, Kelan toimivuuden tutkimus, terveysturvan tutkimus, kuntoutuksen tutkimus sekä tutkimus- ja tietopalvelu. Tutkimuksen aihepiirejä ovat perhe-etuudet, opiskelu, työmarkkinat ja toimeentuloturva, yksityiset lääkäri- ja hammaslääkäripalvelut, lääkkeet, sairauspäivärahat, kuntoutus ja työkyky, vammaisetuudet, Kelan palvelut ja toiminta sekä sosiaaliturvan toimeenpano, sosiaaliturvajärjestelmä, sairausvakuutusjärjestelmä, toimeentuloturvajärjestelmä ja eläkkeet.

Vaikka monet yhteiskuntatutkimuksen hankkeet koskivat 1990-luvulta lähtien tavalla tai toisella toimeentuloturva, kaivattiin tutkimukseen jonkinlaista kokoavaa, kokonaiskuvaan pyrkivää hanketta. Muistiossaan *Tutkimustoiminnan kohdentaminen, organisointi ja johtaminen Kansaneläkelaitoksessa* (1988) Tapani Purola oli esittänyt, että ”tuloturvan ja hyvinvoinnin tutkimusohjelmassa olisi aluksi laitettava liikkeelle ns. sosiaaliturvan väestötutkimus, jota sosiaaliturvan tutkimuslaitoksessa oli jo valmisteltu”. Tutkimushankkeen tavoitteena olisi ollut ”selvittää tuloturvan jakautumista ja erityisesti perusturvan riittävyttä sekä etuuksien saajien hyvinvointia, syrjäytymistä ja toimintakykyä”. Erityinen huomio olisi tullut kiinnittää ”yksinomaan Kansaneläkelaitoksen maksaman perusturvan varassa elävien henkilöiden tuloturvaan ja siinä esiintyviin eroihin”. Tarkoituksena olisi ollut selvittää myös etuuksia hakeneiden, mutta niitä ilman jääneiden toimeentuloa.

Terveydenhuollon väestötutkimusta (alkuaan sairausvakuutustutkimus) vastaava ”kärkihanke” esiintyikin toimeentuloturvan tutkimuksen ohjelmissa parinkymmenen vuoden ajan. Vuonna 1989 vireillä olevissa hankkeissa mainittiin sosiaaliturvan väestötutkimus, joka tähtäsi sosiaalivakuutuksen tuloturvan, erityisesti perustoimeentulojärjestelmän kehittämistä tukevien tietojen hankintaan ja tutkimuksiin. (Kelan sosiaaliturvan tutkimuslaitoksen ... 1989.) Sosiaaliturvan tutkimuslaitoksen toimintasuunnitelmassa alkuvuodeksi 1992 mainittiin, että valmisteilla olevassa sosiaaliturvan väestötutkimushankkeessa on tarkoitus arvioida Kelan hoitamien tuloturvan järjestelmien kykyä saavuttaa niille asetetut tavoitteet erityisesti kansanvakuutuksen, väestön perustoimeentulon ja sosiaaliturvan tarpeen näkökulmasta arvioimalla toimeentulon, sosiaalisten ongelmien ja hyvinvoinnin puutteiden yleisyyttä ja jakautumista yhteiskunnassa. Kelan tutkimuksen kehittämisohjelmassa 1990-luvun alussa kaavailtiin käynnistettäväksi perustoimeentulon tutkimusohjelman suunnittelu. Ohjelman tarkoituksena oli luoda monipuolinen tietopohja Kelan hoitamien etuuksien arvioimiseksi ja

kehittämiseksi. Tämä edellytti myös kansalaisten tarpeiden, toimeentulon, sosiaaliturvan ja hyvinvoinnin tutkimusta. Paria vuotta (Kalimo 1994) myöhemmin Tutkimus- ja kehitysyksikössä hahmoteltiin jälleen toimeentuloturvan väestötutkimusta, jonka kohdealueina olisivat olleet: toimeentuloturvan riskien ja tarpeiden selvittäminen, toimeentuloturvaetuksien saannin selvittäminen, muun ulkopuolisen tuen saanti toimeentulo-ongelmissa, toimeentulon ja hyvinvoinnin tason ja vaikeiden selvittäminen, sosiaaliturvan eri riskien kasautumisen selvittäminen sekä sosiaaliturvaan kohdistuvien asenteiden kartoittaminen ja sosiaaliturvan tuloksellisuuden arviointi. Sekä perusturvan tutkimusohjelma että sosiaaliturvan väestötutkimus esiintyivät vaihtelevasti erilaisissa tutkimuspoliittisissa linjauksissa (esim. Tutkimuksen suunnat 1999–2002; Tutkimusohjelma 2005–2009).

Yli 20 vuotta kuitenkin kului ennen kuin aika oli kypsä hankkeelle. Kelan tutkimusosasto keräsi Toimeentuloturvan toimivuus – kansalaisten kokemukset ja odotukset -aineiston syysmarraskuussa 2011 ja tuloksia julkaistiin teemakirjassa *Toimeentuloturvan verkkoa kokemassa* (2013). Koko väestölle tarkoitetun kyselyn ohella suunnattiin kohdistettu kysely eräille toimeentuloturvan marginaalissa oleville väestöryhmille, niille jotka olivat ylittäneet sairauspäivärahan maksamisen 300 päivän rajan, niille jotka olivat ylittäneet lääkekustannusten vuotuisen omavastuuosuiden sekä työmarkkinatuen saajille. (Airio 2013.) Kansaneläkeläisten taloudellista ja sosiaalista turvaa on tarkasteltu omassa hankkeessaan. Tutkimus koskee täyden kansaneläkkeen saajien koettua hyvinvointia, heidän kokemiaan taloudellisia ongelmia ja niiden ratkaisukeinoja ennen takuueläkkeen voimaantuloa ja sen jälkeen. Ennen kysely tehtiin vuoden 2010 lopussa ja jälkeen kysely syksyllä 2013, kun takuueläke oli ehtinyt olla voimassa noin kaksi vuotta. (Airio ym. 2013.) Tutkimusosasto osallistui myös yhdessä Kuluttajatutkimuskeskuksen, Helsingin yliopiston sekä Terveysturvan ja hyvinvoinnin laitoksen kanssa Suomen Akatemian perusturvaan koskevaan hankkeeseen, jonka tuloksia julkaistiin teoksessa *Takaisin perusteisiin* (Kangas ym. 2013). Uutta asiakasryhmää Kelassa edustavat maahanmuuttajat, joiden sosiaaliturvan käyttöä selvitetään toimeentulon sekä työmarkkinoille osallistumisen näkökulmasta.

Näiden ohella käynnissä olevien tutkimushankkeiden luettelo viestii siitä, että yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen ala on laajentunut ja monipuolistunut ja eri etuusjärjestelmien, erityisesti toimeentuloa turvaavien järjestelmien, sairausvakuutuksen, kuntoutuksen ja perhepolitiikan tutkimus on vahvistunut. Terveysturvan tutkimuksessa painopistettä on siirretty nimenomaan siihen terveysturvan osaan, jota rahoitetaan sairausvakuutuksen kautta. Lääketieteellisen tutkimuksen sijaan monissa hankkeissa painottuu terveystaloustieteellinen ote. Kelan toiminnan ja sosiaaliturvan toimeenpanon tutkimus on vakiinnuttanut asemansa. Jo alun perin tutkimuksen yhdeksi tehtäväksi asetettiin seurata ulkomaisen sosiaaliturvalainsäädännön kehitystä. Kansainvälinen yhteistyö, kansainväliset yh-

teistyöprojektit sekä kansainväliset vertailut ovat olennainen osa tutkimusosaston nykypäivää. Tutkimusta on suunnattu myös tulevaa kehitystä ennakoivaan suuntaan. Toinen sosiaalipolitiikka on tulevaisuutta luotaava tutkimushanke, jonka tavoitteena on hahmottaa sellaisia sosiaalipoliittisia ajatustapoja, malleja ja käytäntöjä, jotka vastaisivat nykyistä paremmin kestäväen kehityksen vaatimuksia.

Tutkimuspoliittisissa linjauksissa 1980-luvun lopulta lähtien painotettiin sosiaaliturvan oikeudellisia kysymyksiä koskevan oikeustieteellisen tutkimuksen tarvetta. Tämä tutkimuslinja vahvistuikin 1990-luvulta 2000-luvulle mutta näyttää sittemmin hiipuneen. Sosiaaliturvan taloutta ja sosiaaliturvan rahoitusta koskeva taloustieteellinen tutkimuskaan ei alun jälkeen ole menossa olevien hankkeiden ja julkaisuluettelon perusteella arvioituna ehkä edennyt siinä määrin kuin tutkimuksen suuntaamista koskevissa linjauksissa odotettiin. Nykyisessä tutkimusohjelmassa tosin nostetaan esiin, että sosiaaliturvan rahoitukseen ja rahoituksen muutokseen on kiinnitetty vähän huomiota.

Yksi Sosiaaliturvan tutkimuslaitoksen vahvuuksia oli empiirinen tutkimus ja survey-analyysitekniikkaan liittyvä osaaminen. Se on ollut vahvana perustana myös myöhemmälle tutkimusosaston tutkimukselle. Kyselyaineistojen rinnalla hyödynnetään entistä enemmän myös Kelan omia sekä muita valtakunnallisia rekistereitä. 2000-luvulla tutkimusosastolla on panostettu myös mikrosimulointiin, joka on hyödyllinen menetelmä niin lainsäädännön suunnittelussa kuin sosiaaliturva- ja verotutkimuksessakin. Tutkimusosasto osallistuu Tilastokeskuksen SISU-simulointimallin kehittämiseen ja päivittämiseen ja käyttää sitä hyväksi tutkimuksissa ja selvityksissä sekä omien sovellusten kehittämisessä. Blogissaan *Lapsilisät leikkuriin* (4.4.2014) tutkimusosaston tutkijaryhmä tuo esimerkiksi esiin eri leikkausvaihtoehdoille simuloituja vaikutuksia.

9 Tutkimus- ja tietopalvelu – muutoksia tutkimuksen tekemisen tavoissa

Tutkimustuloksia on julkaistu Kelan omissa tieteellisissä julkaisusarjoissa siitä lähtien, kun Kansaneläkelaitoksen hallitus 20.1.1966 päätti aloittaa Kansaneläkelaitoksen julkaisuja -nimisen julkaisusarjan. Vuonna 1973 tieteellisiä julkaisusarjoja oli jo kuusi. Sarjojen määrä ja niiden nimet ovat kuitenkin vuosien mittaan vaihdelleet. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia on nykyisistä sarjoista vanhin, ja siinä on vuosina 1997–2013 ilmestynyt 129 tutkimusraporttia. Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia -sarjassa ilmestyi vuosien 1997 ja 2007 välillä 74 raporttia. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita -sarjan julkaisuja valmistui 83 vuosina 1997–2013. Teemakirjat ovat 2000-luvun uutuus, joita on vuosina 2004–2013 ilmestynyt 13 ja toukokuussa 2014 ilmestyi neljästoista, ihmisten elinvaiheiden ja elämäntilanteiden yhteyksiä yksilöiden ja kotitalouksien hyvinvointiin eurooppalaisten

elinoloaineistojen avulla eri maissa vertaileva tutkimus (Niemelä 2014). Työpapereita-sarjassa on ilmestynyt 58 julkaisua vuosina 1997–2004. Sarjajulkaisut ovat nykyisin saatavissa myös verkkojulkaisuina. Lisäksi tutkijoiden artikkeleita julkaistaan eri alojen kotimaisissa ja kansainvälisissä tieteellisissä aikakauslehdissä. Sosiaalinen media, blogit ja twitter ovat viime vuosina muodostuneet merkittäväksi välineeksi tuoda tutkimustulokset saataville mahdollisimman monelle, mahdollisimman nopeasti. Tutkimusosasto viestii tutkimustuloksista myös tiedotteiden, tietoiskujen ja seminaarien avulla (Jussila 2012, 28).

Uudet foorumit ja tavat välittää tutkimustietoa kertovat osaltaan tutkimusmaailmassa tapahtuneista muutoksista sekä uusista työtavoista ja -välineistä. Muutokset näkyvät myös tutkimusosaston muissa toiminnoissa. Kirjaston nimen muuttuminen Tietopalveluksi oli seurausta siitä, että kirjaston tehtävät laajenivat tietoteknisen kehityksen myötä. Tietopankit, tietokannat ja tietorekisterit tekivät mahdolliseksi aivan erilaiset tiedonhankintatavat kuin aikaisemmin. Ne olivat kuitenkin vasta alkua vielä laajemmalle tietotekniselle kehitykselle 1990-luvulla. Internet-aikakaudella tieto on saatavissa tutkijan työpöydältä omalta tietokoneelta. Tiedon liikkua verkossa tutkijat voivat itse hakea verkon avulla ja verkosta tarvitsemansa tiedon (Kivelä 2000.) Uusia haasteita ovat olleet elektroniset aineistot, kuten eri lukuohjelmilla toimivat e-kirjat ja eri hakuohjelmilla toimivat tietokannat. Tietopalvelun henkilökunnan työ on muuttunut entistä vaativammaksi, mutta henkilökunnan määrä on tutkijoiden ”itsepalvelun” lisääntymisen myötä vähentynyt.

Koko tutkimustyön luonne on muuttunut työvälineiden, tietokonesovellusten ja tutkijoiden koulutuksen myötä. Yksi suuri muutos Kelassa oli siirtymä ns. ”pääkoneen” käytöstä PC:n käyttäjäksi. Tutkijan työ on muuttunut yhä itsenäisemmäksi sähköisine tiedon- ja aineistonhakuineen sekä itse tehtyine analyyseineen. Muutos näkyy myös tutkimusta tukevan tutkimuspalvelun henkilömäärässä. Sairausvakuutustutkimuksen neljä kierrosta (1964, 1968, 1976, 1987) ja muut väestötutkimukset työllistivät aikanaan tutkijoiden ohella koko joukon tutkimussihteereitä ja tutkimusapulaisia erilaisissa aineistojen puhdistuksen, tarkistuksen, luokittelun, muokkaamisen ja käsittelyn tehtävissä. Aineistojen muokkaus analyysikuntoon sisälsi 1990-luvulle asti runsaasti ”käsityötä”. Kansaneläkelaitoksen julkaisusarjoissa ilmestyneissä tutkimusraporttien alkusanoissa näkyi myös kiitoksia hyvin hoidetuista puhtaaksikirjoitus- ja kielentarkistuspalveluista (esim. Karisto 1984). Tutkimusapulaisen ja muun henkilökunnan määrän trendi on ollut laskeva osin tutkijan työn muutoksen seurauksena, mutta osin myös säästösyistä.

10 Evidence based policy

Kelan tutkimusosaston tehtävänä on tuottaa tietoa sosiaaliturvan kehittämistä ja toimeenpanoa varten sekä hankkia ja levittää tietoa muiden maiden sosiaaliturvajärjestelmistä ja niiden uudistuksista. Perustehtävät ovat samat kuin liikkeelle lähdettäessä, mutta sisältö, tutkimusaiheet ja kohdentaminen ovat muuttuneet ja muuttuvat yhteiskunnan muuttuessa. Viime vuosina on jälleen keskusteltu päätöksentekoa palvelevan tutkimuksen tarpeesta (esim. Korkman 2012; Junkkari 2013; Wiberg 2013). Julkisen hallinnon ja politiikan megatrendi maailmalla on *evidence based policy*, objektiivisen todistusaineiston tieteelliseen käyttöön nojaava politiikka. Myös maan hallitus on sitä mieltä, että ”yhteiskuntapolitiikan valmistelun, päätöksenteon ja toimeenpanon tulisi perustua tutkittuun tietoon” (Valtioneuvoston periaatepäätös valtioon ... 5.9.2013). Perustelutkin päätöksentekoa palvelevalle tutkimukselle ovat samansuuntaisia kuin yli 50 vuotta sitten, että ”yhteiskuntapolitiikan ratkaisijat ainakin pääpiirteissään tietäisivät, mitä tapahtuu jos tietty uudistus toteutetaan”, mutta

”Tutkimus ei voi koskaan sanoa, miten jokin ongelma on ratkaistava. Ratkaisun varsinainen valinta jää aina yhteiskuntapolitiikan tehtäväksi.” (Kuusi 1956.)

Lähteet

Airio Ilpo. Toimeentuloturva osana sosiaaliturvaa. Julkaisussa: Airio Ilpo, toim. Toimeentuloturvan verkkoa kokemassa. Kansalaisten käsitykset ja odotukset. Helsinki: Kela, 2013: 8–23.

Airio Ilpo, Blomberg Helena, Kangas Olli, Kroll Christian, Niemelä Mikko. Täyden kansaneläkkeensaajien tulot ja kokemukset toimeentulosta. Julkaisussa: Airio Ilpo, toim. Toimeentuloturvan verkkoa kokemassa. Kansalaisten käsitykset ja odotukset. Helsinki: Kela, 2013: 142–167.

Aromaa Arpo. Tutkimusta väestön terveyden ja toimintakyvyn edistämiseksi. *Sosiaalivakuutus* 1984; 22 (6–7): 170–175.

Aromaa Arpo, Heliövaara Markku, Knekt Paul, Reunanen Antti, Rinne Sirkka. *Autoklinikka*. Helsinki: Kansanterveyslaitos, 2006.

Haapa-aho Jussi, Gustafsson Frejvid, Tenni Olavi. Kansaneläkelaitoksen tilastotoimi ja vakuutustekninen tutkimustointi. Julkaisussa: Kalimo Esko, Kallio Veikko, toim. Ihminen, tutkimus ja sosiaalivakuutus. Helsinki: Kansaneläkelaitos, 1989: 33–41.

Haatanen Pekka. Elämän varjopuolelle joutuneiden parissa. Sosiaaliministeriö 1917–1937. Julkaisussa: Haatanen Pekka, Suonoja Kyösti. Suuriruhtinaskunnasta hyvinvointivaltioon. Sosiaali- ja terveysministeriö 75 vuotta. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 1992: 17–319.

Heinonen Liisa. Työttömyysturvaa koskeva oikeudellinen tutkimus. Sosiaalivakuutus 1989; 27 (4): 151–152.

Häggman Kai. Suurten muutosten Suomessa. Kansaneläkelaitos 1937–1997. Helsinki: Kansaneläkelaitos, 1997.

Junkkari Marko. Merkintöjä. HS 1.9.2013.

Jussila Henrik. Päätöksenteon tukena vai hyllyssä pölyttymässä? Sosiaalipoliittisen tutkimustiedon käyttö eduskuntatyössä. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 121, 2012.

Kaitaranta Heikki. Pelkkää perusosaa saavien vanhusten ja työkyvyttömiä tulot. Sosiaalivakuutus 1971; 9 (3): 18–31.

Kalimo Esko. Kansaneläkelaitoksen sosiaaliturvan tutkimuslaitos. 20 vuotta sosiaalivakuutuksen tutkimusta. Sosiaalivakuutus 1984a; 22 (6–7): 154–159.

Kalimo Esko. Kelan sosiaaliturvan tutkimuslaitos: tutkimusten tavoitteet ja tutkimuspolitiikka. Sosiaalivakuutus 1984b; 22 (1): 4–9.

Kalimo Esko. Kelan tutkimustoiminta – historia ja tämän hetken haasteet. Esitelmä Kelan tutkimustoiminnan 30-vuotispäivänä 1.6.1994.

Kalimo Esko. Uuden toimeentuloturvan kartoittavan väestötutkimuksen tarve. Kelan tutkimus- ja kehitysyksikkö 8.6.1994.

Kalimo Esko, Kallio Veikko. Kansaneläkelaitoksen tutkimustoiminta. Lähtökohdat ja toteuttaminen. Julkaisussa: Kalimo Esko, Kallio Veikko, toim. Ihminen, tutkimus ja sosiaalivakuutus. Helsinki: Kansaneläkelaitos, 1989: 13–31.

Kangas Olli, Niemelä Mikko, Raijas Anu. Tutkimushankkeen lähtökohdat ja tavoitteet. Julkaisussa: Kangas Olli, Niemelä Mikko, Raijas Anu, toim. Takaisin perusteisiin. Perusturva riittävän kulutuksen näkökulmasta. Helsinki: Kela, 2013: 6–23.

Kansaneläkelaitoksen hallituksen pöytäkirja 8.8.1963.

Kansaneläkelaitoksen hallituksen pöytäkirja 26.11.1964, Lausunto sosiaalitutkimuskomitean mietinnöstä.

Kansaneläkelaitoksen hallituksen kokouspöytäkirja 5.1.1967.

Kansaneläkelaitoksen toimintakertomus vuodelta 1991.

Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen toimintakertomus vuodelta 1963.

Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen toimintakertomus vuodelta 1964.

Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen toimintakertomus vuodelta 1966.

Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen toimintakertomus vuodelta 1967.

Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen toimintakertomus vuodelta 1995.

Kansantaloudellinen Aikakauskirja 1964 60 (3–4): 158–287. Eripainos. Keskustelua valtion harjoittaman sosiaalipoliittisen ja kansantaloudellisen tutkimuksen organisaatiosta.

Karisto Antti. Hyvinvointi ja sairauden ongelma. Suomea ja muita Pohjoismaita vertaileva tutkimus sairastavuuden väestöryhmittäisistä eroista ja sairaudesta hyvinvoinnin vajeena. Helsinki: Kela, Kansaneläkelaitoksen julkaisuja M: 46, 1984.

Karisto Antti. Hyvinvointivaltio ja uusi palvelukulttuuri. Julkaisussa: Riihinen Olavi, toim. Suomi 2017. Jyväskylä: Gummerus, 1990: 355–380.

Karisto Antti, Takala Pentti, Hellsten Katri, Helminen Ilmari, Massa Ilmo. Esipuhe. Julkaisussa: Karisto Antti, Takala Pentti, Hellsten Katri, Helminen Ilmari, Massa Ilmo, toim. Sosiaaliset riskit, tutkimus ja päätöksenteko. Helsinki: Helsingin yliopisto, Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus, 1989: 7–10.

Kelan sosiaaliturvan tutkimuslaitoksen vireillä olevat tutkimushankkeet. Sosiaalivakuutus 1989; 27 (4): 180–181.

Kelan tietopalvelun kokoelmapolitiikka. Helsinki: Kela, 2011.

Kelan tutkimuksen kehittämisohjelma. 22.12.1992.

Kelan tutkimus- ja kehitysyksikön toiminnan kehittäminen tulosyksikkönä. Työryhmämuistio. 31.5.1993.

Kelan tutkimus- ja kehitysyksikön tutkimuspoliittinen suunnitelma vuosiksi 1995–1998. Helsinki: Kela, Tutkimus- ja kehitysyksikkö, 1995.

Kelan tutkimustoiminnan uudelleenjärjestely. 19.12.1991.

Kelan yhteiskuntatieteellinen tutkimus. Itsearviointiraportti 1.9.2005.

Kivelä Irma. Tietopalvelun muuttuvat tehtävät sosiaaliturvan tutkimuksessa. Julkaisussa: Kalimo Esko, toim. Tutkimus suuntaa sosiaaliturvaa 2000-luvulle. Helsinki: Kela, 2000: 73–77.

Klaukka Timo. Terveystutkimus Kelassa. 26.8.2005.

KM 1964:A 3. Sosiaalitutkimuskomitean mietintö.

Korkman Sixten. Talouspolitiikka ja tutkimus. Kansantaloudellinen Aikakauskirja 2012; 108 (1): 6–14.

Kuusi Pekka. Hallitun yhteiskuntapolitiikan mahdollisuuksista. Suomalainen Suomi 1956; (5): 329–332.

Kuusi Pekka. 60-luvun sosiaalipolitiikka. Helsinki: WSOY, 1963, 4. painos.

10 vuotta kuntoutustutkimusta. Kansaneläkelaitoksen kuntoutustutkimuskeskus vuosina 1972–82. Turku: Kansaneläkelaitoksen kuntoutustutkimuskeskus, 1982.

Mikkola Kimmo. Sairausvakuutus- ja piiritoimistojen asiakaspalvelua koskevia tutkimustuloksia. Sosiaalivakuutus 1970; 8 (8): 3–7.

Muistio sosiaali- ja terveysministeriön ja Kansaneläkelaitoksen tutkimusyhteistyön kehittämistä 17.12.1993.

Niemelä Heikki. Suomen kokonaisaläkejärjestelmän muotoutuminen. Helsinki: Kansaneläkelaitoksen julkaisuja, 1988.

Niemelä Mikko, toim. Eurooppalaiset elinolot. Helsinki: Kela, 2014.

Nyman Kauko, Kalimo Esko, Sievers Kai. Kansaneläkelaitoksen terveydenhuoltotutkimusten sosiaalipoliittisista tavoitteista ja merkityksistä. Julkaisussa: Karisto Antti, Takala Pentti, Hellsten Katri, Helminen Ilmari, Massa Ilmo, toim. Sosiaaliset riskit, tutkimus ja päätöksenteko. Helsinki: Helsingin yliopisto, Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus, 1989: 35–49.

Purola Tapani. Sosiaaliturvan tutkimus Kansaneläkelaitoksessa. Sosiaalivakuutusseminaari syyskuun 8.–12 pñä 1967 M/S Finnhansalla. Kansaneläkelaitos, 1968.

Purola Tapani. Tutkimustoiminnan kohdentaminen, organisointi ja johtaminen Kansaneläkelaitoksessa. Kansaneläkelaitos, Sihteeristön selvityksiä 1, 1988.

Purola Tapani, Nyman Kauko. Apteekkien lääkemyynti yksityisille kansalaisille. Sosiaalivakuutus 1970; 8 (8): 8–17.

Purola Tapani, Nyman Kauko. Kansaneläkelaitoksen terveystoiminta. Sosiaalivakuutus 1971; 9 (3): 3–17.

Raitasalo Raimo. Kuntoutustarpeen arvioinnista. Sosiaalivakuutus 1970; 8 (2): 12–19.

Rajavaara Marketta, toim. Yksilölliset palvelut ja ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömyys. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveydenhuollon tutkimuksia 54, 2000.

Rantanen Jorma, Julkunen Raija, Vartia Pentti. Kansaneläkelaitoksen tutkimustoiminnan arviointi. Kelan tutkimuksen arviointiryhmän raportti 5.6.2006.

Riihinen Olavi. Pekka Kuusesta Terho Pulkkiseen 1957–1969. Julkaisussa: Jaakkola Risto, Kainulainen Sakari, Rahkonen Keijo, toim. Työväensuojelusta sosiaalipolitiikkaan. Sosiaalipoliittinen yhdistys 1908–2008. Helsinki: Edita, 2009.

Salmela Alpo. Kansaneläkelaitos 1937–1967. Helsinki: Kansaneläkelaitos, 1967.

Seppänen Paavo. Tämän päivän sosiaalipolitiikkaa. Sosiaalivakuutus 1963; 1 (1): 2–4.

Seppänen Paavo. Sosiaalisen tutkimustoimiston muuttaminen sosiaalitutkimuslaitokseksi. Sosiaalivakuutus 1964; 2 (1): 4–9.

Sosiaaliturvan tutkimus. Sosiaalivakuutus 1967; 5 (9–10): 41–42.

Sosiaaliturvan tutkimuslaitoksen tutkimuspolitiikkaa suunnitteleva työryhmä. Helsinki: Sosiaaliturvan tutkimuslaitos. Muistio 15.10.1983.

Sosiaaliturvan tutkimuslaitoksen toimintasuunnitelma alkuvuodeksi 1992. 20.12.1991.

Sosiaalivakuutus 1970; 8 (9): 1–2. Pääkirjoitus.

Sukselainen V. J. Tutkijan viran perustaminen. 20.4.1963.

Sukselainen V. J. Eläkejärjestelmän kehittäminen. Sosiaalivakuutus 1964; 2 (1): 1–2.

Sukselainen V. J. Kuinka Kelan sosiaaliturvan tutkimuslaitos tuli tarpeelliseksi perustaa? Sosiaalivakuutus 1984; 22 (4): 146–148.

Suonoja Kyösti. Kansalaisten parhaaksi – Yhteistuntoa ja politiikkaa. Sosiaali- ja terveysministeriö 1939–1992. Julkaisussa: Haatanen Pekka, Suonoja Kyösti. Suuriruhtinaskunnasta hyvinvointivaltioon. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 1992: 323–739.

Tuomikoski Hannu. Sosiaaliturva ja asiakaspalvelu. Helsinki: Kansaneläkelaitoksen julkaisuja, 1987.

Tuomikoski Hannu. Kansaneläkelaitoksen toiminta tutkimuksen kohteena. Julkaisussa: Kalimo Esko, Kallio Veikko, toim. Ihminen, tutkimus ja sosiaalivakuutus. Helsinki: Kansaneläkelaitos, 1989: 46–68.

Tutkimuksen suunnat 1999–2002. Helsinki: Kelan tutkimus- ja kehitysyksikkö, 1999.

Tutkimustyön kehittäminen Kansaneläkelaitoksessa. Lisätyn hallituksen pöytäkirja 20.5.1964, Liite III.

Tutkimustyötoimikunnan I osamietintö. Helsinki: Kansaneläkelaitos, 1964.

Tutkimustyötoimikunnan II osamietintö. Sosiaalipoliittisen tutkimuksen kehittämisestä Kansaneläkelaitoksessa. Helsinki: Kansaneläkelaitos, 1964.

Wiberg Matti. Eduskunta tarvitsee laskelmia päätösten tueksi. HS 16.12.2013.