



Ehkäisevän päihdetyön rakenteet kunnissa ovat vahvistuneet – tuloksia vuosien 2020 ja 2016 kuntakyselyistä

PÄÄLÖYDÖKSET

- Ehkäisevän päihdetyön rakenteet kunnissa ovat vahvistuneet vuosien 2016 ja 2020 välillä.
- Ehkäisevästä päihdetyöstä vastaavia toimielimiä on nimetty aiempaa enemmän. Kunnista 77 prosenttia oli nimittänyt toimielimen tai tehtävään valtuutetun työryhmän vuonna 2020. Vuonna 2016 osuus oli 44 prosenttia.
- Ehkäisevää päihdetyötä tekevien monialaisten työryhmien määrä on kasvanut. Kunnallisia tai seudullisia työryhmiä toimi 86 prosentissa kunnista vuonna 2020. Vuonna 2016 osuus oli 67 prosenttia.
- Ehkäisevän päihdetyön yhdyshenkilöitä on nimetty vilkkaasti: vuonna 2020 kunnallisia tai seudullisia yhdyshenkilöitä toimi 91 prosentissa kunnista. Vuonna 2016 vastaava osuus oli 84 prosenttia.
- Ehkäisevä päihdetyö on sisällytetty kuntien toimintaa ohjaaviin suunnitelmiin 96 prosentissa kunnista. Vuonna 2016 osuus oli 87 prosenttia.
- Kokonaisarvion perusteella 69 prosentissa kunnista ehkäisevän päihdetyön rakenteet olivat vahvat vuonna 2020. Vuonna 2016 näin oli reilussa kolmasosassa kunnista.
- Sote-maakuntaudistus haastaa ehkäisevän päihdetyön rakenteita kunnissa.

Ehkäisevän päihdetyön rakenteet kunnissa mahdollistavat laadukkaan päihde-, tupakka- ja rahapelihaittojen ehkäisyn. Tässä julkaisussa tarkastellaan kuntien ehkäisevän päihdetyön perusrakenteita koko maassa ja alueittain vuonna 2020 ja verrataan tilannetta vuoteen 2016.

Ehkäisevän päihdetyön järjestämistä koskeva laki määrittelee kunnan vastuut ehkäisevässä päihdetyössä (523/2015, 5 §). Lain toimeenpanoa tukee myös Ehkäisevän päihdetyön toimintaohjelma (STM 2015). Ehkäisevää päihdetyötä tekevät kunnan eri hallinnonalat, monet eri viranomaiset, järjestöt, yritykset ja yhteisöt: kunnan vastuulla on sovittaa nämä toimet yhteen. Lain mukaan kunta muun muassa huolehtii ehkäisevän päihdetyön tarpeen mukaisesta organisoinnista alueellaan, nimittää tehtävistä vastaavan toimielimen sekä suunnittelee ja seuraa tietoon perustuvaa ehkäisevää päihdetyötä.

Tämän julkaisun tulokset perustuvat Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ja aluehallintovirastojen tekemiin kyselyihin vuosina 2016 ja 2020 (ks. Näin tutkimus tehtiin -laatikko).

Vastaavia toimielimiä on nimetty aiempaa enemmän

Ehkäisevän päihdetyön järjestämistä koskevan lain (523/2015, 5 §) mukaan kunnan tulee asettaa ehkäisevästä päihdetyöstä vastaava toimielin. Vuoden 2020 kyselyn perusteella toimielimiä on nimetty aiempaa enemmän. Kun vuonna 2016 toimielimen oli nimittänyt 44 prosenttia kunnista, vuonna 2020 vastaava osuus oli 77 prosenttia (kuviot 1). Tähän osuuteen on laskettu mukaan myös työryhmät, jotka toimielin on valtuuttanut tehtäviin.

Vuonna 2020 alueiden välillä oli edelleen hajontaa toimielimen nimittämisessä. Lapin alueella jopa 95 prosenttia kunnista oli nimittänyt toimielimen, kun Itä-Suomessa vastaava osuus oli 70 prosenttia. (Kuvio 1.) Tilanne on kuitenkin parantunut huomattavasti kaikilla alueilla (vrt. Markkula & Warpenius 2017).

Katariina Warpenius

etunimi.sukunimi@thl.fi

Jaana Markkula

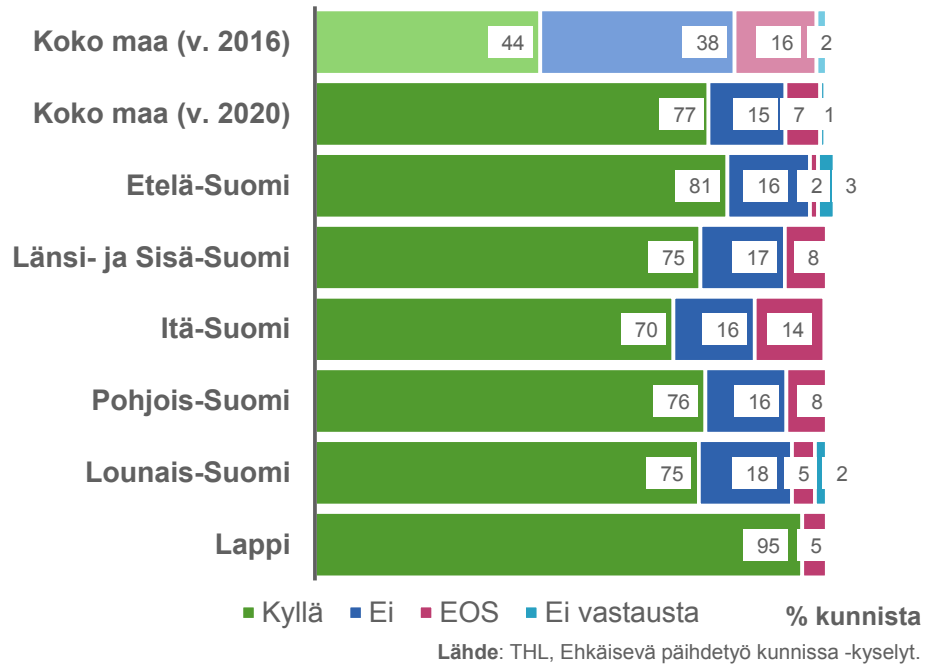
etunimi.sukunimi@thl.fi

Näin tutkimus tehtiin:

THL ja aluehallintovirastot kartoittivat ehkäisevän päihdetyön tilannetta kunnissa Webropol-kyselyllä vuoden 2016 lopulla (3.10.–31.12.2016) ja vuoden 2020 keväällä (23.3.–8.5.2020). Tuloksia tarkistettiin vielä tämän jälkeen.

Vastaajina olivat kuntien ehkäisevän päihdetyön yhdyshenkilöt tai yhdyshenkilön puuttuessa ehkäisevästä päihdetyöstä vastaavat. Manner-Suomen kunnista kyselyyn vastasi vuonna 2016 98 prosenttia (N = 297) ja vuonna 2020 99 prosenttia (N = 294). Vuonna 2016 eri aluehallintovirastojen toimialueiden vastausprosentit vaihtelivat 92–100 prosentin välillä ja vuonna 2020 97–100 prosentin välillä.

Kuviossa 6 tarkastellaan kuntien ehkäisevän päihdetyön perusrakenteita, jotka ovat: 1) vastaava toimielin, 2) toimeenpaneva monialainen työryhmä, 3) työtä koordinoiva yhdyshenkilö ja 4) toimintasuunnitelmat. Kuntien ehkäisevän päihdetyön perusrakenteita arvioidaan summa muuttujalla, jossa jokaiselle rakenteelle on annettu joko arvo 1 (= rakenne on) tai 0 (= rakennetta ei ole tai siitä ei ole tietoa). Kunnat saavat pisteitä nolasta neljään rakennelottuvuuksien määrän mukaan. Kunnat on luokiteltu seuraavasti: vahvat rakenteet (4 pistettä), melko vahvat rakenteet (3 pistettä), melko heikot rakenteet (2 pistettä), heikot rakenteet (1 pistettä) tai ei rakenteita (0 pistettä).

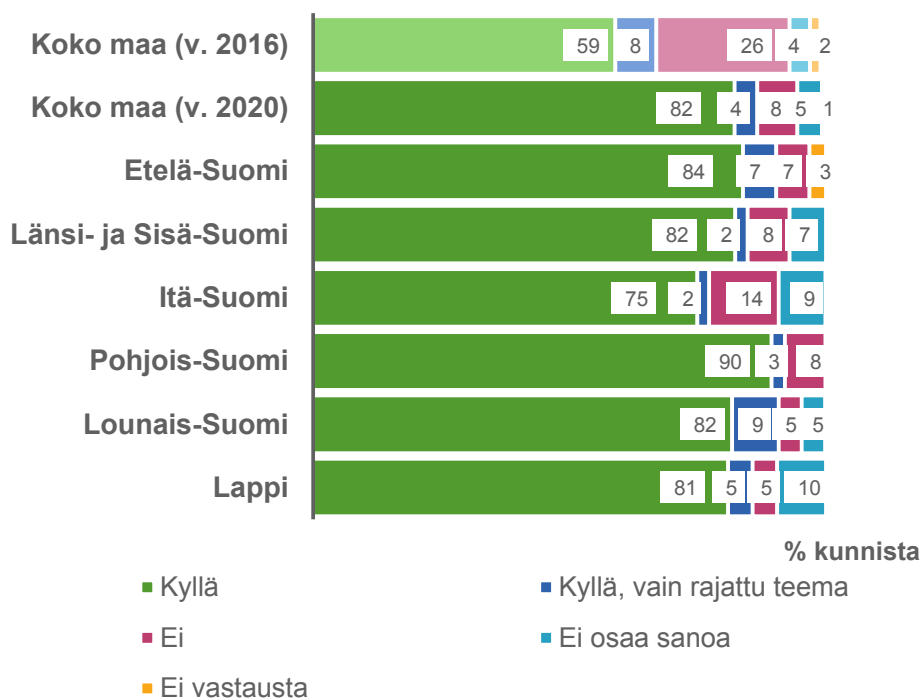


Kuvio 1. Ehkäisevästä päihdetyöstä vastaava toimielin tai toimielimen valtuuttama työryhmä, koko maa ja alueittain (% kunnista) vuosina 2016 ja 2020.

Monialaisten työryhmien määrä on kasvanut

Monialaisten työryhmien keskeinen merkitys on, että niissä eri toimijoiden työtä voidaan sovittaa yhteen lain edellyttämällä tavalla. Vuonna 2020 86 prosentissa kunnista toimi jokin kunnallinen tai seudullinen työryhmä, jonka tehtäviin ehkäisevän päihdetyön toimeenpano kuului. Vuonna 2016 vastaava osuus oli 67 prosenttia. Vuonna 2020 neljässä prosentissa ja vuonna 2016 kahdeksassa prosentissa kunnista työryhmä toimi rajatusti jonkin tietyn ikäryhmän tai teeman parissa. (Kuvio 2.)

Työryhmätyöskentelyssä on joitain alueellisia eroja. Vuoden 2020 kyselyn perusteella ehkäisevän päihdetyön ryhmiä toimii aiempaa enemmän lähes kaikilla alueilla. Vuonna 2020 Pohjois-Suomen kunnista 93 prosentissa toimi monialainen työryhmä, jonka tehtäviin ehkäisevä päihdetyö kuuluu, ja Itä-Suomen kunnista 77 prosentissa. (Kuvio 2.) Verrattuna vuoteen 2016 tilanne eri alueilla on kehittynyt pääsääntöisesti myönteiseen suuntaan (vrt. Markkula & Warpenius 2017).



Lähde: THL, Ehkäisevä päihdetyö kunnissa -kyselyt.

Kuvio 2. Ehkäisevää päihdetyötä toimeenpaneva kunnallinen tai seudullinen työryhmä, koko maa ja alueittain (% kunnista) vuosina 2016 ja 2020.

Monialaisten työryhmien toiminta painottui julkisen vallan keskinäiseen työskentelyyn (Kuvio 3). Tavallisimmat hallinnonalat monialaisissa työryhmissä olivat nuorisotoimi (93 %) ja opetustoimi (88 %). Sen sijaan hieman harvemmin työryhmissä olivat mukana poliisi (37 %) ja yleishyödylliset yhteisöt, kuten seurakunnat (53 %) ja järjestöt (38 %). Alkoholilupa- ja tupakkavalvonta (5 %) ja elinkeinoelämä (10 %) olivat puolestaan varsin heikosti edustettuina.

Ehkäisevän päihdetyön järjestämistä koskeva laki velvoittaa, että kunnat sovittavat ehkäisytoimensa yhteen eri hallinnonaloillaan ja myös poliisin, alkoholi- ja tupakkalakien valvonnan sekä elinkeinoelämän ja yleishyödyllisten yhteisöjen ehkäisevän päihdetyön toimien kanssa. Kuvion 3 tulosten perusteella tämä tavoite toteutuu monialaisten työryhmien kautta melko heikosti. Samansuuntaisia tuloksia saatiin, kun kunnilta kysyttiin tarkemmin, kuinka paljon he tekevät yhteistyötä ehkäisevässä päihdetyössä kunnan ulkopuolisten tahojen kanssa. Eniten yhteistyötä tehtiin järjestöjen kanssa. Joka toinen kunta (51 %) ilmoitti tekevänsä yhteistyötä järjestöjen kanssa erittäin tai melko paljon.



Lähde: THL, Ehkäisevä päihdetyö kunnissa 2020 -kysely.

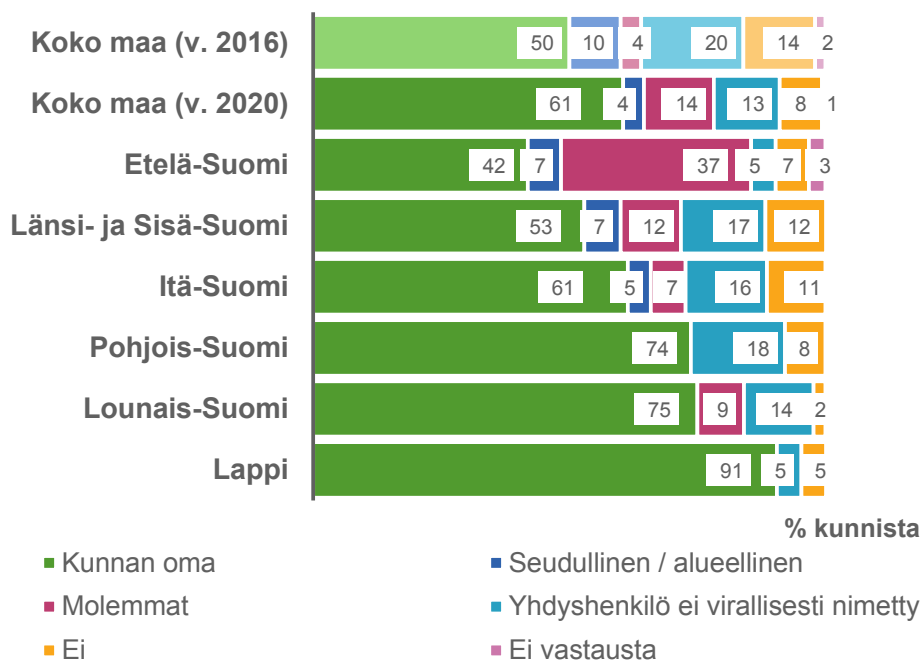
Kuvio 3. Ehkäisevää päihdetyötä toimeenpanevien monialaisten työryhmien jäsenten hallinnonalat tai taustaorganisaatiot (%-osuus kunnista, joissa on kunnallinen tai tämän puuttuessa seudullinen työryhmä) (n = 230).

Yhdyshenkilöitä on nimetty aktiivisesti

Yksi ehkäisevän päihdetyön haasteista on monialaisten toimien ja eri toimijoiden työn yhteensovittaminen. Suositusten mukaan tähän tarvitaan eri toimien koordinaatiota. (Soikkeli & Warsell 2013.) Yhdyshenkilötehtävä on tässä olennainen.

Ehkäisevää päihdetyötä koordinoiva yhdyshenkilö toimi kaikkiaan 91 prosentissa kunnissa vuonna 2020. Vuonna 2016 prosenttiosuus oli 84. Jossain määrin yhdyshenkilöitä toimi aiempaa useammin ainoastaan kuntatasolla (vuonna 2016: 50 % ja vuonna 2020: 61 %). (Kuvio 4.) Vuonna 2020 pelkästään kunnan omia yhdyshenkilöitä toimi eniten Lapin alueella (91 %) ja vähiten Etelä-Suomen alueella (42 %).

Joillakin alueilla siis hyödynnetään muita aktiivisemmin seutu- ja aluekoordinaation mahdollisuuksia, kuten Etelä-Suomessa. (Kuvio 4.) Verrattuna vuoteen 2016 yhdyshenkilöitä on nimetty aiempaa enemmän kaikilla alueilla (vrt. Markkula & Warpenius 2017).



Lähde: THL, Ehkäisevä päihdetyö kunnissa -kyselyt.

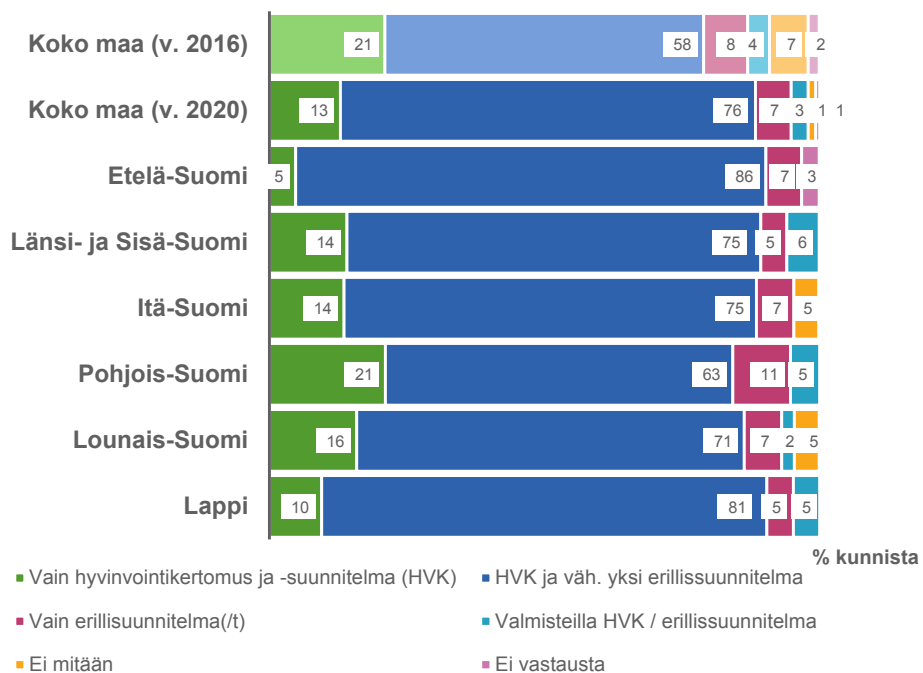
Kuvio 4. Ehkäisevän päihdetyön yhdyshenkilöt, koko maa ja alueittain (% kunnista) vuosina 2016 ja 2020.

Yhdyshenkilöiden toimialoissa on tapahtunut muutoksia. Vuonna 2016 enemmistö yhdyshenkilöistä (62 %) työskenteli sosiaali- ja terveystoimessa. Vuonna 2020 sosiaali- ja terveysalalla työskenteli 36 prosenttia yhdyshenkilöistä. Kunnat ovat tulosten perusteella ennakoineet tulevaa sote-maakuntauudistusta ja siirtäneet yhdyshenkilötehtäviä kunnan muille hallinnonaloille, jotta kuntien vastuu ehkäisevästä päihdetyöstä toteutuisi jatkosakin.

Ehkäisevän päihdetyön tehtäviin varattu työaika yhdyshenkilöille kertoo kuntien panostuksesta tähän toimialaan. Pääsääntöisesti ehkäisevän päihdetyön yhdyshenkilöillä oli vain vähän työaika varattuna ehkäisevään päihdetyöhön: kokopäiväisiä yhdyshenkilöitä oli ainoastaan viisi prosenttia. Jopa 17 prosentilla yhdyshenkilöistä ei ollut lainkaan työaika ehkäisevään päihdetyöhön ja 58 prosentilla vain alle kymmenesosa työajasta kului näissä tehtävissä. Vuonna 2016 reilu kolmannes (36 %) kunnista ilmoitti, ettei yhdyshenkilöllä ollut lainkaan työaika ehkäisevään päihdetyön ja 43 prosentilla vain alle 10 prosenttia. Yhdyshenkilöiden tehtäviä ei myöskään ollut kovin usein määritelty: 38 prosenttia yhdyshenkilöistä ilmoitti vuonna 2020, että tehtävät oli määritelty. Vuonna 2016 vastaava osuus oli 28 prosenttia. (Ks. Warpenius & Markkula 2018.)

Ehkäisevä päihdetyö sisältyy useisiin suunnitelmiin

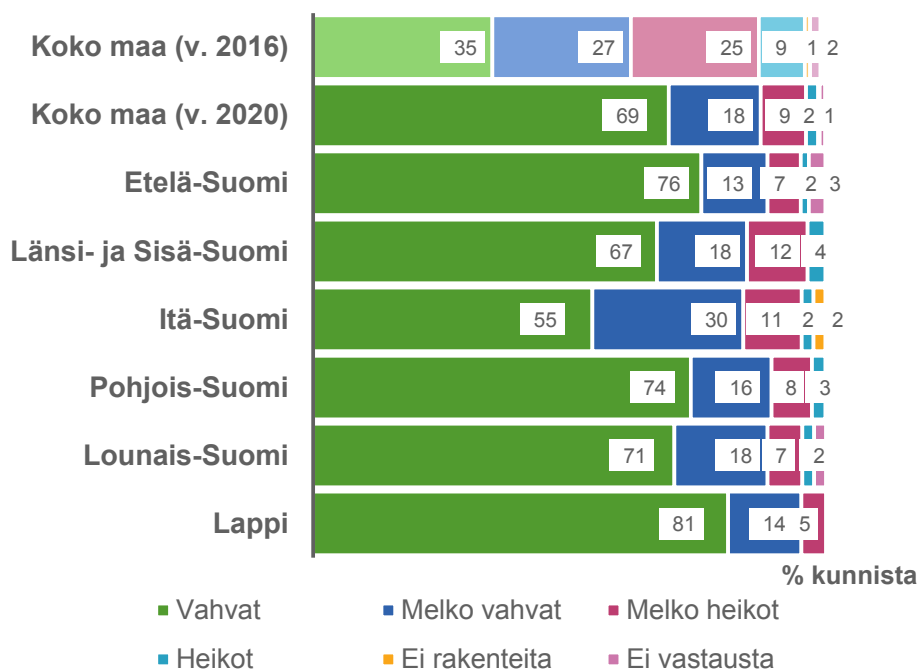
Terveydenhuoltolain (1326/2010) mukaan ehkäisevä päihdetyö tulee sisällyttää osaksi kunnan toiminnan suunnittelua. Valtaosassa kuntia ehkäisevä päihdetyö oli sisällytetty johonkin kunnan toimintasuunnitelmaan (96 %) vuonna 2020 (vrt. v. 2016: 87 %). Suurin osa kunnista (89 %) ilmoitti sisällyttäneensä ehkäisevän päihdetyön osaksi kunnan tai seudun hyvinvointikertomusta ja -suunnitelmaa (HVK). Vuonna 2016 näiden kuntien osuus oli 79 prosenttia. Tämän rinnalla erillissuunnitelmat olivat yleisiä: 76 prosentissa kunnista oli HVK:n lisäksi vähintään yksi erillissuunnitelma, johon ehkäisevä päihdetyö kuului. (Kuvio 5.) Valtaosassa eri alueiden kunnista ehkäisevä päihdetyö on tavalla tai toisella huomioitu useissa suunnitelmissa, eikä tässä suhteessa alueiden välillä ole ratkaisevia eroja. Vuoteen 2016 verrattuna kaikilla alueilla ehkäisevä päihdetyö on vuonna 2020 aktiivisemmin huomioitu suunnitelmissa (vrt. Markkula & Warpenius 2017).



Kuvio 5. Ehkäisevää päihdetyötä ohjaavat toimintasuunnitelmat, koko maa ja alueittain (% kunnista) vuosina 2016 ja 2020.

Ehkäisevä päihdetyö on huomioitu aikaisempaa paremmin kunnissa

Kuntien ehkäisevän päihdetyön perusrakenteet ovat vahvistuneet. Vuonna 2016 ehkäisevän päihdetyön perusrakenteet olivat kokonaisarvion mukaan vahvat noin kolmanneksessa kunnista (35 %) – eli niistä löytyivät vastaava toimielin, toimeenpaneva työryhmä, yhdyshenkilö ja toimintasuunnitelma – ja melko vahvat 27 prosentissa kunnista (ts. kolme rakennetta kunnossa). Vastaavat osuudet vuonna 2020 olivat 69 prosenttia (vahvat rakenteet) ja 18 prosenttia (melko vahvat rakenteet). (Kuvio 6.) Vuonna 2016 noin kolmasosassa (34 %) kunnista rakenteet olivat joko melko heikot tai heikot. Vuonna 2020 näiden kuntien osuus oli 11 prosenttia. Kuntia, joissa rakenteet olivat vahvat, oli vähiten Itä-Suomen alueella (55 %). Kaikkiaan rakenteet ovat kuitenkin vahvistuneet kaikilla alueilla verrattuna vuoteen 2016 (ks. Markkula & Warpenius 2017).



Lähde: THL, Ehkäisevä päihdetyö kunnissa -kyselyt.

Kuvio 6. Kokonaisarvio ehkäisevän päihdetyön perusrakenteista, koko maa ja alueittain (% kunnista) vuosina 2016 ja 2020.

Rakenteissa myönteinen kehitys – laatu varmistettava

Vuoden 2020 tulosten perusteella kuntien ehkäisevän päihdetyön rakenteet ovat vahvistuneet verrattuna vuoteen 2016. Tämä johtunee ehkäisevän päihdetyön järjestämistä koskevan lain tehokkaasta toimeenpanosta kunnissa sekä tätä vahvistaneesta kuntien saamasta alueellisesta ohjauksesta ja tuesta. Ehkäisevän päihdetyön rakenteiden vahvistaminen on myös Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen koordinoiman Ehkäisevän päihdetyön toimintaohjelman painopistealue (STM 2015).

Kuntien ehkäisevän päihdetyön rakenteiden vahvistuminen on jossain määrin tasoittanut myös alueiden välisiä eroja, vaikka näitäkin on edelleen havaittavissa. Joka tapauksessa tämä myönteinen kehitys voi edesauttaa kansalaisten yhdenvertaisuutta päihde-, tupakka- ja rahapelihaittojen vähentämisessä.

Ehkäisevän päihdetyön perusrakenteiden vahvistuminen luo perustan laadukkaalle päihde- ja riippuvuushaittojen ehkäisylle. Jatkossa on tärkeää kiinnittää huomiota rakenteiden ja ennen kaikkea menetelmien laatuun (esim. Kesänen & Strand 2020; THL 2017; verkkoPakka). Rakenteet ovat määrällisesti tarkasteltuna vahvistuneet osittain myös sen vuoksi, että toimet on liitetty osaksi kuntien ja alueiden muita tehtäviä, kuten hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä. Toimintoja yhdistettäessä on olennaista varmistaa ehkäisevän päihdetyön asema, erityispiirteet ja resurssit. Ehkäisevän päihdetyön erityisosaamisesta ja asiantuntijuudesta kunnissa ja tulevissa maakunnissa on jatkossakin huolehdittava kattavalla tieto-ohjauksella ja vertaiskehittämisellä.

Sote-maakuntaudistus tuo muutospaineita myös ehkäisevään päihdetyöhön kunnissa. Rakenteet nojasivat aikaisemmin vahvasti sosiaali- ja terveyspalveluiden varaan: vuonna 2020 tässä on havaittavissa siirtymää niille hallinnonaloille, jotka jäävät kuntiin myös tulevaisuudessa. Vuoden 2020 kuntakyselyn perusteella kunnat ovat ennakoineet sote-maakuntaudistusta siirtämällä koordinaatiotehtäviä pois sosiaali- ja terveysalalta kunnan muiden toimialojen tehtäviksi, ja myös monialaisissa työryhmissä on havaittavissa painopisteen siirtymistä sosiaali- ja terveyspalveluista opetus- ja nuorisotoimen suuntaan.

Sosiaali- ja terveyspalveluiden keskittäminen maakuntatasolle voi parhaimmillaan vahvistaa ehkäisevää päihdetyötä näissä palveluissa. Samalla uudistus tuo uuden hallintotason,

mikä on haaste kuntien ja maakuntien ehkäisevän päihdetyön yhteensovittamiselle ja myös rakenteellisille ratkaisuille.

Julkisen vallan ja yleishyödyllisten yhteisöjen toimien yhteensovittaminen ja koordinaatio ehkäisevässä/edistävässä työssä on tällä hetkellä kuntien vastuulla – ja tämä linjaus pysyy myös uudessa hallituksen esityksessä sote-maakuntaudistuksesta (Hallituksen esitys 2020). Samoin kunnan tehtävänä olisi edelleen päävastuu ehkäisevän päihdetyön tarpeenmukaisesta organisoinnista alueellaan.

Lähteet

Hallituksen esitys (2020). [Lakiluonnos 15.6.2020 valtioneuvoston sote-uudistusta koske- vaksi hallituksen esitykseksi](#).

Kesänen M & Strand T (2020). [Mini-interventio auttaa, rakenteinen kirjaaminen kannattaa](#). Tiedä ja toimi. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.

Laki ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä (523/2015).

Markkula J & Warpenius K (2017). [Ehkäisevän päihdetyön rakenteet kunnissa 2016](#) – sote- ja maakuntaudistuksen kynnyksellä. Tutkimuksesta tiiviisti 15, kesäkuu 2017. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.

Soikkeli M & Warsell L (2013). [Laatutähteä kiertämässä – Ehkäisevän päihdetyön laatukä- sikirja](#). Kide 21. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.

STM (2015). [Ehkäisevän päihdetyön toimintaohjelma. Alkoholi-, huume- ja rahapelihaitto- jen sekä tupakoinnin vähentäminen](#). STM:n julkaisuja 2015:19. Sosiaali- ja terveysministe- riö, Helsinki.

Terveydenhuoltolaki (1326/2010).

THL, Alkoholi, tupakka ja riippuvuudet > Ehkäisevä päihdetyö > Ehkäisevän päihdetyön menetelmät > Pakka-toimintamalli ehkäisevään päihdetyöhön: www.thl.fi/pakka.

THL (2017). [Paikallinen lausunto alkoholihallinnon ja ehkäisevän päihdetyön tukena](#). Tiedä ja toimi -kortti 3/2017. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.

Warpenius K & Markkula J (2018). [Ehkäisevän päihdetyön nykytila ja tulevaisuus kunnissa: Vuoden 2016 kuntakyselyn tuloksia](#). Raportti 9/2018. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.

Maakunta- ja kuntakohtaiset tulokset

Aluehallintovirastojen raportit ovat saatavilla verkosta: www.thl.fi/ehkaisevapaihdedetyo > Ehkäisevän päihdetyön johtaminen > Ehkäisevän päihdetyön seuranta ja arviointi > Ehkäisevä päihdetyö kunnissa -kysely

Tämän julkaisun viite:

Warpenius K & Markkula J. Ehkäisevän päihdetyön rakenteet kunnissa ovat vahvistuneet – tuloksia vuosien 2016 ja 2020 kuntakyselyistä. THL, Tutkimuksesta tiiviisti 26/2020.



Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

ISBN 978-952-343-540-7 (verkko)

ISSN 2323-5179 (verkko)

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-540-7>