

12 HALLINNONALOJEN YHTEISET ARVIOINTIKOhteet

Sisäasiainministeriö antoi lääninhallituksille hallinnonalojen yhteiseksi arviointikohteeksi poikkihallinnollisen ehkäisevän päihdetyön (ept) vuoden 2004 peruspalvelujen arvioinnissa. Arviointia koordinoi sosiaali- ja terveysministeriö (STM). Arvioinnin tavoitteena oli tuottaa yhteismitallista tietoa eri läänien alueelta ehkäisevän päihdetyön kehittämisen tueksi.

12.1 EHKÄISEVÄ PÄIHDE- JA HUUMETYÖ

Arvioinnin taustaa

Toimeksiannossaan STM rajasi ehkäisevän päihdetyön arvioinnin kohteeksi erityisesti poikkihallinnollisen ehkäisevän päihdetyön aseman, laajuuden ja sitä koskevat hallinnolliset järjestelyt kunnissa. Arvioinnin tehtäväksi tuli selvittää kuntien raittiustyölain mukaisen toimielimen, kunnallisen päihdestrategian, ehkäisevän päihdetyön yhdyshenkilön, moniammatillisen päihdetyöryhmän sekä seutuyhteistyön asemaa ja laajuutta. Tehtävä oli siten varsin suppea.

Ehkäisevän työn ja päihdepalvelujen kehittäminen on eräänä tavoitteena valtakunnallisessa Alkoholiohjelmassa, Huuhausainepoliittisessa toimenpideohjelmassa, Kansallisessa terveydenhuollon hankkeessa ja Sosiaalialan kehittämishankkeessa. Peruspalvelujen arvioinnista saatavia tietoja käytetään valtakunnallisesti mm. vuosittain eduskunnalle tehtävässä hallinnonalan kertomuksessa sekä palvelujen riittävyyden ja laadun arvioinnissa. On tärkeää, että myös kunnat ja seutukunnat voivat hyödyntää arvioinnin tuloksia omassa kehittämistyössään.

Arviointia vaikeutti se, että ei ole olemassa yhtä, yleisesti hyväksyttyä määritelmää ept:stä. Myös työn laatusuosituksukset puuttuvat. Stakesin Ehkäisevä päihdetyö -ryhmän mukaan:

Ehkäisevä päihdetyö on toimintaa, jolla ehkäistään ja vähennetään päihteiden käyttöä ja siitä aiheutuvia haittoja vaikuttamalla päihteiden saatavuuteen ja hintoihin, päihteitä koskeviin tietoihin ja asenteisiin, päihteiden käyttötappoihin sekä päihteiden ongelmakäyttöä synnyttäviin olosuhteisiin ja sitä tukevaan kulttuuriin (Stakes 2004a).

Ehkäisevän päihdetyön kohteena ovat kaikki päihteet, niin lailliset kuin laittomatkin, soveltuvilta osin yhtäläisin periaattein. Kysyntään ja tarjontaan vaikuttamisen ohella ept pyrkii nykyään myös vähentämään haittoja (harm reduction), jolla tarkoitetaan sekä päihteiden ongelmakäyttäjälle itselleen että hänen ympäristölleen ja yhteiskunnalle aiheutuvia haittoja. (Stakes 2004a.)

Alkoholihaittojen ehkäisyn vaikuttavimmat ja kustannustehokkaimmat, pätevään tieteelliseen näyttöön perustuvat toimintalinjat ovat saatavuuden rajoitukset, verotus ja hintapolitiikka, rattijuopumuksen ehkäisy ja alkoholin riskikäyttäjiin kohdennettu lyhytkestoinen, varhainen puuttuminen (mini-interventiot ym.). Nämä "hyvät käytännöt" (best practices) edistävät kansanterveyden tavoitteita todennäköisimmin eniten. Sen sijaan alkoholikasvatuksesta ja valistuskampanjoista ei ole saatu näyttöä pysyvistä vaikutuksista alkoholin käyttöön. (STM 2004b.)

Ehkäisevän huumetyön tavoitteena on vähentää huuhausaineiden käytön aloittavien määrää tai lykätä huumeiden käyttöä myöhempään ikään ja vähentää näin huumeongelman laajuutta. Ehkäisevä huumetyö voidaan luokitella koko yhteisöön kohdistuvaksi yleiseksi ehkäiseväksi huumetyöksi ja suurimmassa vaarassa oleviin kohdistuvaksi joko ryhmätasolla (valikoivasti) tai yksilötasolla (kohdennetusti). (EMCDDA 2004; Virtanen 2005.)

Aineisto

Arvioinnin taustatietoina käytettiin julkisista tilastoista saatuja päihdetilannetta ja päihdehaittoja koskevia tunnuslukuja, jotka on esitetty tässä julkaisussa kohdassa 5. Sosiaali- ja terveystoimi, päihdepalvelujen arviointi. Lisäksi aineistona käytettiin kirjallisuudesta ja mediasta saatuja tietoja, asiantuntijoiden haastatteluja sekä virkatyössä kertynyttä tietoa ja kokemusta. Kuntien nuorisotoimissa meneillään olleet ehkäisevän päihdetyön projektit selvitettiin lääninhallituksen vuonna 2003 tekemällä kyselyllä.

Arvioinnin aineisto kerättiin valtakunnallisesti yhtenäisellä sähköisellä kyselyllä, johon kuntien ehkäisevän päihdetyön yhdyshenkilöt tai muut kunnan johdon nimeämät henkilöt vastasivat loka-marraskuussa 2004. Yhdyshenkilöitä ohjattiin neuvottelemaan vastauksista yhteistyötahojen kanssa ennen sähköisen lomakkeen täyttämistä. Kyselyä täydennettiin niin, että käytettävissä oli tiedot Itä-Suomen läänin kaikista kunnista. Sähköisen kyselyn toteutuksessa oli toivomisen varaa.

Kyselyllä selvitettiin ehkäisevän päihdetyön rakennetta ja voimavaroja toimeksiannon mukaisesti:

- Ehkäisevän päihdetyön lakisääteinen toimielin ja virkaresurssointi.
- Päihdestrategiat, ohjelman laatimiseen osallistuneet tahot ja suunnitelman asema kunnassa.
- Ehkäisevän päihdetyön yhdyshenkilö ja tehtävän hoitamiseen varattu aika.
- Moniammatillinen työryhmä, sen kokoonpano ja toiminta.
- Lähikuntien seutu yhteistyö ehkäisevässä päihdetyössä.

Arvostelmalauseet muodostettiin siten, että ehkäisevän päihdetyön tilanne arvioitiin läänissä hyväksi, jos jokaisessa kunnassa oli lakisääteinen toimielin sekä päätoiminen tai sivutoiminen ehkäisevää päihdetyötä hoitava viranhaltija. Edelleen tilanne oli hyvä, mikäli jokaisessa kunnassa oli laajan yhteistyön tuloksena laadittu päihdeohjelma, johon myös poliittinen johto oli sitoutunut. Edelleen tilanne oli hyvä, kun kunnassa toimi yksi tai kaksi päihde- ja huumetyön yhdyshenkilöä ja tehtäväkuvaan oli määritelty riittävästi työaika. Jos kunnassa toimi laaja, poikkihallinnollinen päihdetyöryhmä, joka toteutti valtakunnallista alkoholiohjelmaa, oli tilanne hyvä. Ja lopuksi hyvää tilannetta kuvasi runsas seudullinen ja alueellinen yhteistyö ehkäisevässä päihdetyössä.

Käytetyn kyselytekniikan vuoksi ei ollut mahdollista esittää tuloksia tarkkoina tilastolukuina, eikä tämä ollut tarkoituksenmukaistakaan tässä arvioissa. Arviointi oli määrällistä ja asiantuntija-arviota.

12.1.1 Päihdetilanne

Ehkäisevän päihdetyön tarpeen aiheuttavat haitat, joita päihteiden käytöstä aiheutuu niin yksilöille ja perheille kuin yhteiskunnallekin. Alkoholijuomat eivät ole tavallisia hyödykkeitä. Mielihyvän kokemusten lisäksi alkoholi aiheuttaa terveydellisiä, psyykkisiä ja sosiaalisia ongelmia. Ongelmat aiheutuvat siitä, että alkoholi on myrkyllistä, se vaikuttaa päihdyttävästi ja siihen kehittyy riippuvuus. Huumeet ja päihteiden sekakäyttö vaikuttavat samalla tavoin, mutta nopeammin.

Päihteiden käyttö muuttuu vähitellen ongelmakäytöksi, kun haitat kasautuvat samoille henkilöille. Näyttää siltä, että alkoholin ongelmakäyttäjät hakeutuvat hoitoon noin 10 - 15 vuoden viiveellä ja huumeiden ongelmakäyttäjät jo 3 - 5 vuoden viiveellä siitä, kun ongelmapäihteen käyttö alkoi. Mitä nuorempina päihdekäyttö alkaa, sitä suurempi on riski tulla riippuvaiseksi päihteistä (Pulkkinen 2005). Päihteistä aiheutuvat kustannukset ovat suuri uhka kuntien taloudelle lähitulevaisuudessa.

Suomen päihdetilanne huonontui vuonna 2004. Vuoden alkupuolella tapahtui kolme yhteiskunnallista muutosta, jotka ohjasivat alkoholin juomista ja haittoja kasvuun. Vuoden alussa Suomen EU-maita koskevat alkoholin erityiset tuontirajoitukset poistuivat, Suomen alkoholiverotuksen tasoa laskettiin selvästi maaliskuun alussa ja suomalaisten suosima matkailumaa Viro liittyi EU:hun toukokuun alusta alkaen. Kokonaiskulutus kohonnee varsin nopeasti yli 11:een litraan sadan prosentin alkoholia asukasta kohden, jolloin Suomi sijoittuu Euroopan kärkiryhmään. Kulutustaan lisäävät jokseenkin kaikki kuluttajaryhmät, mutta eniten ne, jotka aikaisemminkin ovat tottuneet juomaan runsaasti. He myös syrjäytyvät niukoista, asiakkaitaan valikoivista päihdepalveluista, jolloin ei toteudu hyvinvointiyhteiskunnan tavoite, jonka mukaan huono-osaisimpien suhteellista asemaa on kohennettava myös palvelujen keinoin.

Alkoholin suurkuluttajia on Suomessa jo 600 000 ja alkoholin käytön seurauksiin kuolee yli 3 200 ihmistä vuodessa (Heljälä 2005; Stakes 2004b, s. 17, 99).

Alkoholiriippuvuus eli alkoholismi sisältää voimakkaan tai pakonomaisen halun käyttää alkoholia niin, että käytöstä muodostuu elämän keskipiste. Terveys 2000 -tutkimuksen mukaan tällaista käyttöä esiintyy suomalaisessa väestössä 3.5 %:lla, miehistä 6.5 %:lla ja naisista 1.4 %:lla. Siten joka 15. miehelle on kehittynyt alkoholiriippuvuus. Se keskittyy työikäiseen väestöön. Tupakoivilla ja myös työttömillä riippuvuusriski on kaksinkertainen muihin verrattuna. (Lönngqvist 2004.)

Työttömien miesten kuolleisuus on kolminkertaista ja naisten kaksinkertaista työllisiin verrattuna. Työttömien miesten alkoholikuolleisuus on lähes yhdeksän kertaa ja naisten yli kahdeksan kertaa suurempi kuin palkansaajien. (Kuntoutussäätiö 2004.)

Nykyisin vain noin 10 % miehistä ja 15 % naisista on täysraittia. Toisaalta tutkimuksissa on saatu viitteitä, että nuorison juomatavat eriytyvät. Raittiita nuoria on aiempaa enemmän, eikä syytä tähän tiedetä. Samaan aikaan osa nuorista käyttää päihteitä entistä rankemmin. Nuorten juomiseen voi vaikuttaa parhaiten rajoittamalla saatavuutta, mutta nykyisin 90 % alaikäisistä pystyy itse hankkimaan juomansa. Eräät tutkijat ihmettelevät, miksi ehkäisevässä päihdetyössä käsitellään alkoholia "silkkihansikkain ... ja hyvin epäselvästi hourailaan jostakin terveestä elämäntavasta ... eikä selkeästi puhuta päihteiden myrkyllisyydestä niin ruumiille, sielulle kuin sosiaaliselle elämällekkin". (Lähteenmaa 2004.)

Huumausainerikoksia kirjattiin Etelä-Savossa 132, Pohjois-Savossa 541, Pohjois-Karjalassa 259, Itä-Suomen läänissä 932 ja koko maassa 14 367 kappaletta vuonna 2004. Huumerikoksista tulee ilmi korkeintaan 15 %, joten näin laskien yli 5200 huumerikosta jäi piiloon Itä-Suomen läänissä.

Teoriassa olisi mahdollista, että enemmistö suomalaisista voisi altistua alkoholin suurkulutukselle, mikäli yhteiskunnalliset tekijät olisivat mahdollisimman epäsuotuisat (Eriksson 2004). On syytä ottaa vakavasti tutkijoiden käsitys: ”Tärkeintä ehkäisevää päihdetyötä onkin lopulta syrjäytymisen ehkäisy ja tasa-arvoisen yhteiskuntakehityksen tukeminen.” (Seppälä & Mikkola 2004).

Merkittävästi huonontunut päihdetilanne on suuri haaste yhteiskuntapolitiikalle. Tässä arvioissa selvitetään, ovatko ehkäisevän päihdetyön rakenteet kestävätkä ja ovatko resurssit riittävät.

12.1.2 Ehkäisevän päihdetyön rakenne ja voimavarat Itä-Suomen läänin kunnissa

Tässä luvussa tarkastellaan Itä-Suomen läänin kuntien ehkäisevän päihdetyön rakenteita ja voimavaroja, joihin valtakunnallisissa ohjeissa ja suosituksissa oli päätetty luottaa. Tiedot koottiin arviota varten loka-marraskuussa 2004.

Lakisääteinen toimielin

Raittiustyölain (828/1982) mukaan raittiustyön toimeenpanoon, raittiuden edistämiseen ja alkoholiolojen seuraamiseen kuuluvista tehtävistä huolehtii kunnan määräämä monijäseninen toimielin. Toimielimen tehtävistä säädetään raittiustyöasetuksella (233/1983).

Lääninhallituksen tekemän kyselyn mukaan lähes kaikissa läänin kunnissa lakisääteisenä toimielimenä oli perusturvalautakunta, sosiaalilautakunta tai sosiaali- ja terveyslautakunta. Muutamissa kunnissa tehtävästä huolehti sivistyslautakunta tai kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunta. Parissa kunnassa tehtävään oli määrätty kulttuurilautakunta, päihdetyöryhmä tai viime kädessä kunnanhallitus. Muodollisesti ehkäisevä päihdetyö oli tältä osin kunnossa Itä-Suomen läänissä.

Viranhaltijatilanne

Kuntakyselyssä selvitettiin, oliko kunnassa raittiustyölain mukainen tai muu ehkäisevää päihdetyötä hoitava viranhaltija. Suurimmassa osassa kuntia ei ollut viranhaltijaa. Päätoimisia ja sivutoimisia viranhaltijoita oli alle joka viidennessä kunnassa, lähinnä suurimmissa kaupungeissa ja kunnissa. Tehtävä kuului useimmin kunnan sosiaalityöntekijälle oman työn ohella. Viranhaltijatilanne oli siten heikko Itä-Suomen läänin kunnissa.

Päihdestrategiat

Itä-Suomen läänin maaherra Pirjo Ala-Kapee lähetti läänin kuntiin 4.6.1999 kirjeen, jossa vedottiin kuntien luottamuselimiin ja päihdehuollon vastuuhenkilöihin, että kunnissa käynnistettäisiin eri tahojen laajapohjaisella yhteistyöllä kunnallisen päihdestrategian valmistelu. Lääninhallitus totesi kirjeessään päihdeiden käytön ja päihdehaittojen lisääntyneen samanaikaisesti päihdehuollon palvelujen vähenemisen kanssa. Eri toimijoiden toivottiin paneutuvan yhteisesti päihde- ja huumeekysymyksiin. Lääninhallitus esitti, että päihdepoliittiset strategiasuunnitelmat valmisteltaisiin siten, että linjauksista keskusteltaisiin kunnanvaltuustoissa vuoden 1999 budjetin käsittelyn yhteydessä ja että suunnitelmat hyväksyttäisiin valtuustoissa 30.6.2000 mennessä.

Vuoden 2004 kuntakyselyssä päihdestrategiaksi hyväksyttiin myös muun nimiset suunnitelmat ja ohjelmat, joihin sisältyi alkoholia, huumeita tai tupakkaa koskevia tavoitteita.

Kyselyn mukaan päihdetyön tavoiteasiakirja puuttui yhä joka kolmannesta kunnasta. Useissa kunnissa puuttuva asiakirja oli kuitenkin tekeillä. Parhaimmilla voimavaroilla varustetuissa kunnissa asiakirja oli jo kertaalleen saatettu ajan tasalle tai sitä päivitettiin parhaillaan. Läänistä löytyi vain pari päihdestrategiaa, jotka oli laadittu alueellisesti naapurikuntien yhteisvoimin.

Päihdestrategian laatimiseen olivat aina osallistuneet sosiaalitoimi ja terveystoimi. Useimmiten mukana olivat myös nuoriso- ja vapaa-aikatoimi, opetustoimi, poliisi ja seurakunta. Mainintoja kyselyssä saivat myös päihdehuollon erityispalvelu, kulttuuritoimi ja järjestöt. Kuntien poliittisista luottamuselimistä päihdestrategian laatimisessa olivat olleet mukana perusturvalautakunta ja kunnanhallitus parissa tapauksessa. Elinkeinoelämän edustus puuttui lähes täysin laatijoiden joukosta. Laatimiseen osallistuneiden tahojen lukumäärä vaihteli kunnittain yhdestä yhteentoista.

Strategian aseman vahvuutta kunnallishallinnossa selvitettiin kysymällä, mikä elin oli sen käsitellyt. Useimmin päätös oli tehty sosiaalilautakunnassa, sosiaali- ja terveyslautakunnassa tai perusturvalautakunnassa. Parissa kunnassa päätöksen oli lisäksi tehnyt vapaa-aikalautakunta sekä sivistys- ja koulutuslautakunta. Joissakin kunnissa myös ylimmät poliittiset johtoelimet, kunnanhallitus ja kunnanvaltuusto, olivat käsitelleet asiakirjan ja sitoutu- neet sen päämääriin yleisellä tasolla. Strategiatyön kokonaisarvio oli tyydyttävä Itä-Suomen läänin kunnissa.

Ehkäisevän päihdetyön yhdyshenkilö

Kuntiin nimettiin ehkäisevän päihdetyön vastuuhenkilöt (yhdyshenkilöt), kun asiaa koskeva suositus kirjattiin valtakunnalliseen sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaohjelmaan (TATO) vuosille 2000 - 2003. Stakes tuki yhdyshenkilöverkoston rakentamista voimakkaasti. Itä-Suomen lääninhallitus tehosti asiaa samaan aikaan hyvin onnistuneen Itä-Suomen huumehankkeen avulla. Hanke suosittelee, että kunnat nimeävät myös huume- työn yhdyshenkilön.

Yhdyshenkilön päätehtäväksi suositeltiin valtakunnallisissa ohjeissa mm. seuraavia toimenpiteitä: ehkäisevän päihdetyön edistäminen kunnassa moniammatillisena yhteistyönä, kunnallisen tai alueellisen päihdestrategi- an koordinointi sekä tiedonvälitys kunnan ja eri organisaatioiden välillä.

Kyselyn mukaan yhdyshenkilö tai kaksikin oli käytännössä kaikissa Itä-Suomen läänin kunnissa. Taukoja esiin- tyi viranhaltijoiden vaihtuessa, kun työn jatkajan valinta unohtui tai pitkittyi. Yhteyden saaminen katkesi joka kolmanteen yhdyshenkilöön vuosittain. Yhdyshenkilöiden tiedot on ilmoitettava Stakesin ylläpitämään luet- teloon (www.stakes.fi/neuvoa-antavat/). Luettelon mukaan suurin osa yhdyshenkilöistä toimi sosiaalityöntekijänä, terveyden- tai sairaanhoitajana, koulutoimen tehtävissä tai nuoriso- ja vapaa-aikatoimissa.

Kyselyssä selvitettiin, kuinka monta tuntia viikossa yhdyshenkilöllä oli oikeus käyttää työaikaan tämän tehtä- vän hoitamiseen. Vastaukset vaihtelivat yleensä parista tunnista viiteen tuntiin viikossa. Useimmat vastasivat, ettei aikaa ole rajattu, vaan tehtävää hoidetaan tarpeen mukaan. Ajan puutteen vakavasta niukkuudesta kielivät muutamat huolestuneet vastaukset, kuten "aikaa ei ole määritely, mistä johtuen tehtävä jääkin hoi- tamatta", "otan lähinnä postit vastaan" ja "erittäin huonolla hoidolla on". Monet vastaajat toivoivat kunnan johdolta enemmän tukea työlleen.

Yhdyshenkilötilanne arvioitiin tyydyttäväksi Itä-Suomen läänin kunnissa.

Moniammatillinen päihdetyöryhmä

Päihdeongelma on niin moniulotteinen, että sen ehkäisyä ja hoitamista voi pitää poikkihallinnollisena tehtä- vänä. Kyseessä on moniammatillinen viranomaisten verkostotyö, jonka piiriin kuuluvat myös asiakkaina ole- vat ihmiset lähipiireineen. Paikallinen, moniammatillinen yhteistyö on 1990-luvulta lähtien muodostunut val- litseväksi työtavaksi, joka on otettu tärkeimmäksi ehkäisevän päihde- ja huumeuuden keinoksi myös valtakun- nallisissa strategioissa ja ohjelmissa.

Suomessa päihdeongelmien ehkäisy ja hoito on annettu sosiaali- ja terveystoimen tehtäväksi (päihdehuolto- laki, huumeusainelaki). Lait asettavat viranomaisille laajan yhteistyövelvoitteen. Erityistä huomiota on kiinni- tettävä päihdehuollon ja muun sosiaali- ja terveydenhuollon, raittiustoimen, asuntoviranomaisten, työvoi- maviranomaisten, koulutoimen, nuorisotoimen ja poliisin keskinäiseen yhteistyöhön. Raittiustyölaki velvoit- taa lisäksi yhteistoimintaan raittiustyötä ja ehkäisevää päihdetyötä tekevien sekä muiden terveitä elämänta- poja edistävien yhteisöjen kanssa. (Arnkil & Eriksson & Arnkil 2004; Parkkari & Soikkeli & Siira 2001.)

Kyselyyn vastanneiden mukaan moniammatillinen päihderyhmä toimi vain joka toisessa kunnassa. Tämän lisäksi monissa kunnissa toimi epävirallinen yhteistyöryhmä tarpeen mukaan. Ryhmään kuuluivat kunnan sosiaalitoimi ja terveystoimi sekä nuoriso- ja vapaa-aikatoimi joka toisessa kunnassa. Ryhmän jäseninä olivat myös opetustoimi, poliisi ja seurakunta lähes joka toisessa kunnassa. Lisäksi ryhmään kuuluivat päihdehuol- lon erityispalvelu, kulttuuritoimi ja järjestöt joka neljännessä kunnassa. Elinkeinoelämän edustaja löytyi vain kolmen kunnan työryhmästä. Parin kunnan päihdetyöryhmässä oli mukana myös asuntotoimen ja työvoima- toimiston edustaja sekä perusturvalautakunnan tai kunnanhallituksen poliittinen luottamushenkilö. Päihde- työryhmän jäsenmäärä vaihteli kunnittain yhdestä tahosta yhteentoista.

Kuntaan nimettyä ehkäisevän päihdetyön yhdyshenkilöä ei yllättäen ollut virallisesti valittu moniammatilli- seen päihderyhmään kaikissa kunnissa. Syynä saattoi olla yhdyshenkilöiden nopea vaihtuvuus. Noin joka kolmannessa kunnassa yhdyshenkilö toimi ryhmän puheenjohtajana tai sihteerinä. Ryhmä kokoontui useim- missa kunnissa kaksi - kolme kertaa vuodessa. Kokoustahti oli tiheämpää mm. päihdesuunnitelmia laaditta- essa ja päivitetessä.

Monia vastaajia huolestutti se, että ehkäisevä päihdetyö on vaarassa loppua, kun työtä hoitanut viranhaltija jää eläkkeelle tai muuttaa pois ja virkaa ei enää täytetä tai se lakkautetaan. Huolta tuotti myös se, että kunnan ulkopuolisella, useimmiten raha-automaattiyhdistyksen (RAY:n) rahoituksella toiminut päihdeprojekti loppuu eikä kunta turvaa hankkeen jatkorahoitusta.

Moniammatillisten päihdetyöryhmien tilanne arvioitiin välttäväksi Itä-Suomen läänissä.

Päihdetyöryhmä ja alkoholiohjelman suositukset

Kyselyssä tiedusteltiin myös, oliko kunnan päihdetyöryhmä ryhtynyt toimenpiteisiin eräissä tehtävissä, joita pidetään tärkeinä mm. Alkoholiohjelma 2004 - 2007 -yhteistyöasiakirjassa.

Vastausten mukaan runsas puolet kunnista oli edistänyt nuorten päihteettömien toimintojen järjestämistä sekä vaikuttanut asenteisiin siten, että alkoholijuomien välittämistä alaikäisille estettäisiin. Lähes puolet kunnista oli toiminut vanhempien kasvatustehtävän tukemiseksi ja valvonnan tehostamiseksi niin, että alkoholijuomien välittäminen alaikäisille ehkäistäisiin. Joka kolmas kunta oli vaikuttanut asenteisiin alkoholijuomien vastuullisen myynnin ja anniskelun edistämiseksi. Joka neljäs kunta oli ryhtynyt toimiin, joilla alkoholijuomien vastuullisen myynnin ja anniskelun valvontaa tehostetaan. Kaikki mainitut toimet olivat suunnitteilla monissa kunnissa.

Seutuyhteistyö

Kyselyssä tiedusteltiin, oliko kunnilla seudullista yhteistyötä lähikuntien kanssa ehkäisevän päihdetyön alalla. Vastausten mukaan joka toisella kunnalla oli seutuyhteistyötä. Selvittämättä jäi, miten ja missä asioissa yhteistyötä tehtiin. Kyselyn tulosten kanssa ristiriitaisia havaintoja yhteistyöstä kuntien sisällä ja naapurikuntien kanssa kertyi eräiden kuntien hankehakemuksista. Toisistaan tietämättä saman kunnan eri toimijat ja naapurikunnat esittivät rahoittajille keskenään lähes samansisältöisiä hakemuksia.

Ehkäisevän päihdetyön seutuyhteistyön tilanne arvioitiin välttäväksi Itä-Suomen läänissä.

12.1.3 Ehkäisevä päihdetyö nuorisotyössä

Nuorisotoimi oli vastuullisena tai yhtenä toimijana läänin 33 kunnassa meneillään olleessa päihdetyön projektissa vuonna 2003. Vastaus puuttui 14 kunnasta. Hankkeissa oli mukana useita hallintokuntia, seurakuntia ja järjestöjä. Kohderymänä olivat pääasiassa peruskoulun yläasteikäiset nuoret.

Lääninhallitus myönsi 14 hankkeelle avustusta nuorten työpajoilla tehtävään ennaltaehkäisevään huumetyöhön vuonna 2004. Avustus ohjattiin päihde- ja huumeongelmaisten hoitoonohjauksen suunnitelmien laadintaan nuorten työpajoille. Lääninhallitus korosti toimijoiden yhteistyön merkitystä. Suunnitelmien oli liityttävä kuntien päihdestrategioihin.

Päihteiden käytön ehkäisy kunnissa oli usein pirstaloitunut monien toimijoiden projekteiksi. Kokonaiskuvan luominen työstä oli vaikeaa ja toiminnan koordinoimissa oli kehittämistä. Projektirahoitus kuitenkin varmisti valtion avustusten kohdentamisen haluttuun asiaan. Toisaalta vakinainen henkilöstö olisi tärkeää ehkäisevän työn jatkuvuuden ja kehittymisen turvaamiseksi.

Osana oppilashuollon suunnitelmaa jokainen koulu oli laatinut kriisi- ja päihdesuunnitelman ongelma- ja kriisitilanteisiin. Tavoitteena oli ept:n sekä terveyden ja turvallisuuden edistäminen. Useilla alakouluilla suunnitelman nimenä oli Hyvinvointisuunnitelma, jolloin varhaisen puuttumisen ja ennaltaehkäisevän toiminnan lähtökohta korostui. Päihdeopetus oli osa terveystiedon opetusta ja päihdesuunnitelma osa oppilashuollon ohjelmaa ja koulun yhteistyötä omalla alueellaan.

Paikallisen yhteistyön yllättävistä käänteistä saatiin suurta huomiota herättänyt esimerkki Mikkelistä, missä sisäasiainministeriö kielsi poliisia jatkamasta alaikäisten nuorten vapaaehtoista puhalluttamista Selvä Perjantai -yleisötilaisuuksien sisäänkäynnin ehtona. Nuorten suosimia tilaisuuksia oli järjestetty 21 kertaa vuodesta 1996 alkaen eri hallintokuntien, poliisin, seurakunnan ym. yhteisöjen yhteistyönä ja niillä oli tavoitettu lähes 20 000 nuorta. Ministeriö ei kuitenkaan kieltänyt poliisia olemasta läsnä tilaisuuksissa, kunhan järjestäjät itse tarkastavat sisään tulijoiden päihteettömyyden. (Kirjallinen kysymys KK 448/2004 vp ks. www.eduskunta.fi.)

12.1.4 Ennalta ehkäisevä toiminta poliisissa

Poliisitoimi painotti ennalta ehkäisevää päihdetyötä kunnallisessa turvallisuussuunnittelussa, jota tehtiin eri viranomaistahojen ja kolmannen sektorin yhteistyönä. Poliisin ennalta ehkäisevää päihdetyötä oli myös koululaisille suunnattu laillisuuskasvatus (www.rikoksantorjunta.fi).

Huumausaineiden katuvalvonnalla yhteiskunta osoitti huumeiden käytön lainvastaisuuden, jolloin toiminnalla oli myös ennalta estävä vaikutus. Katuvalvonta ehkäisi osaltaan huumeiden avoimien kauppa-alueiden syntyä. Suomessa huumemarkkinat ovat piiloutuneet yksityisasuntoihin.

Valtioneuvosto teki 23.9.2004 periaatepäätöksen sisäisen turvallisuuden ohjelmasta, jossa edellytetään laajaa, hallinnonalojen rajat ylittävää toimintaa erityisesti huumausaine-, väkivalta- ja uusintarikollisuuden vähentämiseksi. Ohjelman tavoitteena on luoda kansalaisille arjen turvaa. Tähän pyritään mm. kehittämällä ja ylläpitämällä julkisia palveluja sekä lisäämällä poikkihallinnollista lähestymistapaa laajojen ja monimutkaisten kokonaisuusien hallinnoimiseksi tehokkaammin (www.intermin.fi).

12.1.5 Ehkäisevä huumetyö

Huumeiden vastaisessa työssä on viime vuosina luotu ehkäisevän päihdetyön verkostoja ja koulujen opetussuunnitelmiin on lisätty ehkäisevän huumetyön osiot. Nuorten työpajoihin on panostettu ja syrjäytymisvaarassa olevien nuorten tilanteeseen on pyritty puuttumaan varhain. Matalakynnyksisiä hoitopalveluja, korvaushoitoa ja terveysneuvontaa on kehitetty. Vankiloiden huumehoitoa on tehostettu ja valvonnassa on otettu käyttöön uusia keinoja. Huumausaineen käyttörikos -tuomioihin liittyvää hoitoon ohjausta, vankilasta vapautuneiden hoitoketjuja sekä katutason valvonnan ja sosiaalityön verkostoyhteistyötä on parannettu.

Itä-Suomen huumeihanke jatkoi toimintaansa Nuorten Palvelu ry:n hallinnoimana ja RAY:n rahoittamana viisivuotisen ennaltaehkäisevän päihdetyön projektina. Hankkeen tilaaman selvityksen mukaan yli kolmannes ammatillisten oppilaitosten opiskelijoista oli kokeillut mietoja huumeita (Heiskanen & Marttinen 2004).

12.1.6 Valtakunnallinen Alkoholiohjelma 2004 - 2007

Valtioneuvosto teki periaatepäätöksen alkoholipolitiikan linjauksista 9.10.2003. Päätavoitteita olivat: 1. Alkoholin aiheuttamia haittoja lasten ja perheiden hyvinvoinnille vähennetään merkittävästi, 2. Alkoholiuomien riskikäyttöä ja siitä aiheutuvia haittoja vähennetään merkittävästi ja 3. Alkoholiuomien kokonaiskulutus käännetään laskuun (www.alkoholiohjelma.fi).

Asetetut tavoitteet karkasivat yhä kauemmas, kun valtioneuvosto kevensi alkoholijuomien vero- ja hintatasoa keväällä 2004. Tämä nopeutti alkoholin kulutuksen ja siitä aiheutuvien haittojen kasvua merkittävästi. Eräitä haittoja, mm. päihdekuolemat, nousivat täysin sietämättömälle tasolle. Valtiovallan on vedettävä johtopäätökset kielteisestä kehityksestä. Alkoholiohjelmaa on toteutettava kaikilla tasoilla tehokkaasti. Kuntien toimenpiteet, niin tärkeitä ja tervetulleita kuin ne ovatkin, eivät yksinään riitä palauttamaan tilanteen hallittavuutta.

12.2 JOHTOPÄÄTÖKSET JA TOIMENPIDE-EHDOTUKSET

Johtopäätökset

- Päihdetilanne vaikeutui huolestuttavasti, kun alkoholin saatavuus helpottui ja hinta aleni vuoden 2004 alkupuolella. Seurauksena oli kulutuksen ja monien haittojen raju kasvu. Erityistä huolta herättää alkoholisairauksien ja -kuolemien määrän nousu.
- Ehkäisevän päihdetyön rakenne Itä-Suomen läänissä on kattava, mutta haavoittuva. Läänin kaikissa kunnissa on yksi tai useampia seuraavista tekijöistä: raittiustyölain mukainen toimielin ja pää- tai sivutoiminen viranhaltija, kunnan päihdetyötä ohjaava strategia-asiakirja, strategian toteuttamiseen sitoutuneet virka- ja luottamuselimet, ehkäisevän päihdetyön ja huumetyön yhdyshenkilöt ja moniammatillinen päihdetyöryhmä. Toiminta on kuitenkin usein tilapäistä eikä työhön ole varattu riittävästi voimavaroja. Viranhaltijoiden vaihdokset tuottavat kipeitä katkoksia toiminnassa. Pahentunut päihdetilanne aiheuttaa paineita kuntien päihdetyön toteutukseen.
- Nuorisotyössä kehitetään päihteiden käytön ehkäisyä. Lääninhallitus avustaa nuorten työpajoja päihde- ja huumeongelmaisten hoitoonohjauksen suunnitelmien laatimiseksi. Kokonaisnäkemysten luominen ehkäisevästä päihdetyöstä on kunnissa yleensä vaikeaa ja toiminnan koordinoimista on kehitettävä. Työ on usein pirstaloitunut projekteiksi monille toimijoille. Projektirahoitus kuitenkin varmistaa valtion avustusten kohdentamisen haluttuun asiaan. Toisaalta vakinainen henkilöstö on tärkeää ehkäisevän työn jatkuvuuden ja kehittymisen turvaamiseksi.
- Poliisitoimi painottaa ennalta ehkäisevää päihdetyötä kunnallisessa turvallisuussuunnittelussa, jota tehdään eri viranomaistahojen ja kolmannen sektorin yhteistyönä. Poliisin ennalta ehkäisevää päihdetyötä on myös mm. koululaisille suunnattu laillisuuskasvatus ja huumausaineiden katuvalvonta.

Toimenpide-ehdotukset

- Päihdetilanne: Valtioneuvoston alkoholipolitiikan linjauksista tekemään periaatepäätökseen (9.10.2003) sisältyvää välitarkastelua on syytä aikaistaa ja tarvittaviin korjaustoimenpiteisiin on ryhdyttävä pikaisesti. Alkoholiohjelmaa ja huumausainepoliittista ohjelmaa on toteutettava kaikilla tasoilla tehokkaasti. Päihdekuolemat on saatava laskuun.
- Ehkäisevän päihdetyön rakenteet ja voimavarat: Päihdestrategiat on saatettava ajan tasalle. Jokaisella kunnalla on oltava päihdetyösuunnitelma. Jokaiseen kuntaan on nimettävä yksi tai kaksi yhdyshenkilöä. Yhdyshenkilöille on turvattava riittävä työaika ja muut voimavarat. Jokaisessa kunnassa on oltava laajapohjainen päihdetyöryhmä, jossa on myös elinkeinoelämän edustus. Ryhmän on toimittava mm. yhdyshenkilön työn tukena ja toteutettava alkoholiohjelmaa. Yhteistyötä kunnan sisällä ja naapurikuntien kanssa on lisättävä mm. päihdestrategioiden ja hankehakemusten laatimisessa sekä päihdetyön ja alkoholiohjelman toteuttamisessa. Lääninhallitus esittää, että kunnat selvittävät, onko päihdetyötä tarkoituksenmukaista järjestää seudullisesti.
- Ehkäisevä päihdetyö nuorisotoimissa: Nuorisotyö on itsessään hyvää päihteiden käytön ehkäisyä, ja siinä on kehitettävä mm. nuoret nuorille -menetelmää. Nuorten työpajoja on tuettava hoitoon-ohjaussuunnitelmien päivittämisessä. Toimijoiden välistä yhteistyötä kunnissa on syvennettävä päihteiden käytön ehkäisyssä. Projektien vaikutusten ja käytettyjen työmenetelmien arviointia on kehitettävä. Nuorten suojelemiseksi on etenkin vähittäiskauppojen vastuuta alkoholin myyjinä korostettava. Ehkäisevässä päihdetyössä on tärkeää pitää esillä raittiutta sopivissa yhteyksissä kaikkien ikäryhmien parissa.
- Poliisin ennalta ehkäisevä toiminta: Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa on esitetty mm. joukko päih-teisiin liittyviä uhkia. Nämä uhkat on torjuttava eri tahojen yhteistyön avulla. Poliisin lääninjohto on sopinut läänin kaikkien kihlakuntien poliisilaitosten kanssa, että poliisi vaikuttaa vuonna 2005 niin, että paikalliset turvallisuussuunnitelmat päivitetään, jolloin otetaan huomioon mm. sisäisen turvallisuuden ohjelma. Kunnilta ja muilta toimijoilta odotetaan aktiivisuutta kunnallisessa turvallisuus-suunnittelussa ja sisäisen turvallisuuden ohjelman toteuttamisessa. Varhainen puuttuminen (VAR-PU) on saatava yhteiskuntapolitiikan kaikkien lohkojen työmenetelmäksi.
- Ehkäisevän päihdetyön kehittäminen: Tavoitteena on luoda kuntiin katkeamaton päihdetyön jatku-mo, joka on saumaton palveluketju asiakkaan kannalta. Eri aloilla ja ammateissa toimivien on ym-märrettävä ehkäisevä päihdetyö osaksi omaa työtään ja ammattitaitoaan. On lisättävä voimavaroja etenkin riskiryhmäehkäisyyn, mukaan lukien varhaisvaiheen ongelmien tunnistaminen ja käsitteleminen. Käyttöön on saatava moniammatillisia, asiakasta ja hänen läheisiään kunnioittavia, vuoropu-heluun perustuvia, verkostomaisia menetelmiä. Saatavilla on oltava ajantasaista ja tarkkaa tietoa päihteiden käytöstä ja käyttäjistä, jotta järjestelmä kykenee kohtaamaan ja palvelemaan ihmisiä. Päihdetyön koulutusta on kehitettävä ja työtä on yhtenäistettävä. Ehkäisevälle päihdetyölle on saa-tava omat, valtakunnalliset laatusuosituksukset. Vuonna 2002 annetut päihdepalvelujen laatusuosituks-ukset on otettava kunnissa käyttöön. Hoitotakuujärjestelmällä on kaikille hoitoon halukkaille turvat-tava perusterveydenhuollon akuuttihoitoon pääseminen. Kuntarakennetta ja kuntien yhteistyötä on kehitettävä niin, että löydetään optimaalinen väestöpohja palvelujen tuottamiseksi tehokkaasti.
- Yhteiskunnan kaikilla tasoilla: Toiminnan painopiste on suunnattava korjaavasta työstä ongelmien ehkäisyyn. Yksilö- ja väestötasolla on pyrittävä ihmisen koko elämänsä ajan turvallisuus-ajatteluun ja vaikuttamiseen. On vaikutettava päihde-, mielenterveys-, rikollisuus- ym. ongelmia synnyttäviin yhteisiin taustatekijöihin. Näitä ovat mm. työttömyys, pätkätyöt tai liiallinen työ määrä, lapsiperheiden toimeentulovaikeudet, puutteelliset vuorovaikutustaidot ja ristiriidat parisuhteessa. Yhteisiä taustatekijöitä ovat edelleen vaikeudet saada tarvittaessa perheneuvontaa sekä kodin- ja lastenhoitoapua ongelmatilanteissa ja taloudellista apua sekä apua ja neuvoa päihdeasioissa, lasten kasvatuksessa, kriisitilanteissa ja mielenterveyden ongelmassa. Heikoimmassa tilanteessa olevien suhteellista asemaa on kohennettava myös palvelujen keinoin.

Lähteet

- Arnkil, T. E. & Eriksson, E. & Arnkil, R. 2004. Palveluiden dialoginen kehittäminen kunnissa. Sektorikeskisydestä ja projektien kaaoksesta joustavaan verkostointiin. Stakes. Raportteja 253.
- Ehkäisevä päihdetyö (ept). www.stakes.fi/neuvoa-antavat, www.health.fi, www.ktl.fi, www.ttl.fi
- EMCDDA. 2004. Euroopan huumeaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskus.
- Huumeongelma Euroopan unionissa ja Norjassa. Vuosiraportti 2004. www.emcdda.eu.int
- Eriksson, P. 2004. Luento 5.11.2004. www.ktl.fi/portal/suomi/osiot/pressihuone/
- Heiskanen, P. & Marttinen, A. 2004. Huumeet ammattioppilaitoksissa. Opinnäytetyö.
- Heljälä, L. 2005. Alkoholin uhreja jo 3200 vuodessa. Työterveyslaitos. Karjalainen 2.2.2005.
- Kuntoutussäätiö. 2004. Ammatit ja kuolleisuus. www.kuntoutussaatio.fi/tiedotteet/
- Lähteenmaa, J. 2004. Täysraittius on nostettava vaihtoehdoksi. Ystävien kesken (RY) nro 4.
- Lönnqvist, J. 2004. Luento 5.11.2004. www.ktl.fi/portal/suomi/osiot/pressihuone/
- Palolahti, S. 2004. Alkoholin ongelmakäytön ehkäisyä etsimässä. Ehkäisevä päihdetyö kokonaisvaltaisessa viitekehyksessä. www.hel.fi/sosv/julkaisu/raportteja.htm
- Parkkari, J. & Soikkeli, M. & Siira, M. 2001. Julkisuus ja salassapito moniamm. työssä. Stakes.
- Pulkkinen, L. 2005. Varhainen päihteiden käyttö lisää alkoholismien riskiä. HS 13.1.2005.
- Seppälä, P. & Mikkola, T. 2004. Huumeet Internetissä ja nuorisokulttuureissa. Havainnot huumeiden merkityksistä ja riskikäsitteistä käyttäjäpiireissä. Stakes. Raportteja 287.
- Sisäisen turvallisuuden ohjelma. www.intermin.fi/intermin/home.nsf/
- Soikkeli, M. 2002. Miten puhua huumeista. Stakes.
- Soininen, M. & Sulkko, S. (toim.). 2004. Puheenvuoroja itäsuomalaisen päihdetyön tulevaisuudesta. Itä-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksen (ISO) julkaisuja 1.
- Stakes. 2004a. Ehkäisevän päihdetyön perusteet. Aineistoa itseopiskeluun ja ept:n kehittämiseen.
- Stakes. 2004b. Päihdetilastollinen vuosikirja 2004. Alkoholi ja huumeet.
- STM. 2000. Nuorten huumeiden käytön ehkäisytoimikunnan mietintö. Komiteamietintö 2000:3.
- STM. 2004a. Alkoholiohjelma 2004 - 2007. Yhteistyön lähtökohdat 2004. Julkaisuja 2004:7.
- STM. 2004b. Alkoholipolitiikan kuluttajaopas. Esitteitä 2004:6.
- Varhainen puuttuminen. www.stm.fi, www.mol.fi/earlyintervention, www.edu.fi
- Virtanen, A. (toim.). 2005. Huumeaineiden tilanne Suomessa 2004. Stakes. Tilastoraportteja 1/2005.
- Lisäksi ks. lähteet kohdassa 5. Sosiaali- ja terveystoimi, päihdepalvelujen arviointi.