



# Rahapelihaittojen ehkäisyn paikallinen toimeenpano ehkäisevän päihdetyön järjestämistä koskevan lain jälkeen

JANI SELIN & EIJA PIETILÄ & MINNA KESÄNEN

Tutkimuksessa selvitettiin ehkäisevän päihdetyön järjestämistä koskevan lain vaikutuksia ja toimeenpanoa erityisesti rahapelihaittojen kannalta. Ammattilaisten haastattelut osoittivat, että laki tarjoaa aiempaa paremman perustelun ja oikeutuksen ehkäisevälle päihdetyölle. Tulokset osoittavat myös, että ehkäisevän päihdetyön koordinointi ja verkostot edistivät ehkäisevän päihdetyön toteuttamista. Rahapeliamisen arkipäiväisyys ja resurssien niukkuus olivat sen sijaan keskeisiä haasteita.

.....  
*English summary at the end of the article*

## Johdanto

Ehkäisevän päihdetyön järjestämistä koskeva laki (523/2015) tuli voimaan joulukuussa 2015. Tämän lain mukaan ehkäisevän päihdetyön järjestäminen on kuntien vastuulla ja kuntien tulee nimitä toimielin, jonka tehtävänä on seurata päihdeologia, tiedottaa, lisätä osaamista, edistää ehkäisevää päihdetyötä kunnan hallinnon eri sektoreilla sekä sovittaa kunnan toimet yhteen muiden toimijoiden tekemän työn kanssa. Lain mukaan ehkäisevällä päihdetyöllä tarkoitetaan toimintaa, jolla vähennetään päihdeiden käyttöä ja päihdeiden käytöstä aiheutuvia terveydellisiä, sosiaalisia ja yhteiskunnallisia haittoja (523/2015, 2§).

Ehkäisevän päihdetyön toimijajoukko on laaja, sillä haittojen ehkäisyyn osallistuu julkisen sektorin lisäksi kansalaisjärjestöt ja elinkeinoelämä (mm. ravintolat ja kaupat). Viime vuosina myös ehkäisevän päihdetyön menetelmät ja kohteet ovat monipuolistuneet (Warpenius & al. 2015a). Ehkäisevän päihdetyön rakenteet ovat kunnissa erilaisia ja työtä tehdään ja johdetaan eri hallinnonalojen alaisuudessa joko kunnan omana toimintana, seutukunnallisesti tai ostopalveluna. Eräs keskeinen rakenne on säännöllisesti kokoontuva eh-

käisevän päihdetyön työryhmä. Käytännössä tavoitteellista ehkäisevää päihdetyötä edistää työtehtävään nimetty työntekijä, joka koordinoi eri toimijoiden yhteistyötä. (Warpenius & al. 2015a.) Suurimmassa osassa kuntia koordinaatio hoidetaan osa-aikaisesti tai ei ollenkaan, mutta osassa kuntia tai alueita tehtävä on kokoaikainen (Markkula & al. 2014).

Tarkastelemme tässä laadulliseen haastatteluaineistoon pohjaavassa policy-analyysissä ehkäisevän päihdetyön järjestämistä koskevan lain toimeenpanoa erityisesti rahapelihaittojen ehkäisyn osalta. Lain tuoma merkittävä muutos oli nimenomaan rahapelihaittojen liittäminen osaksi ehkäisevää päihdetyötä. Muutos tuki arpajaislaissa (1047/2001) määriteltyä Suomen rahapelipolitiikan keskeistä tavoitetta: rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä. Rahapelipolitiikkaa koskeva tutkimus on edelleen harvinaista pohjoismaisen rahapelitutkimuksen kentällä (Nordmyr & Forsman 2018). Tutkimuksemme tarjoaa ensi kertaa empiiristä tietoa rahapelihaittojen ehkäisyä koskevan lainsäädännön toimeenpanosta ja rahapelihaittojen paikallistason ehkäisystä Suomessa.

Tutkimuksellamme on kaksi keskeistä lähtökohtaa. Ensimmäinen lähtökohta on lain toi-

meenpanon vertailu kolmella alueella (taulukko 1), joissa ehkäisevä päihdetyö on järjestetty eri tavoin. Oletuksenamme on, että aiemmin (esim. Warpenius & al. 2015b) havaitut paikalliset erot ehkäisevän päihdetyön järjestämisessä, rakenteissa sekä ehkäisevän päihdetyön käytännöissä vaikuttavat lain toimeenpanoon. Lisäksi tässä tarkasteltava laki on vähän yksityiskohtaisia määräyksiä sisältävä puitelaki, joka siis periaatteessa jättää tilaa paikallisille tulkinnoille.

Toisen lähtökohtamme muodostaa policy-analyysin tutkimusperinne, joka tarjoaa erityisen näkökulman politiikan tutkimukselle. Policy-analyysi on Yhdysvalloissa toisen maailmansodan jälkeen syntynyt soveltavan yhteiskuntatieteen tutkimussuuntaus. Policy-analyysissa tarkastelun kohteena ovat muun muassa julkinen poliittinen päätöksenteko ja siihen pohjautuva politiikan toimeenpano (esim. Häikiö & Leino 2014; Sihto 2015). Poliitiikalla tarkoitamme poliittisessa päätöksenteossa asetettuja tavoitteita ja näiden tavoitteiden toteuttamiseen liittyviä lainsäädännöllisiä ja hallinnollisia toimenpiteitä. Poliitiikan toimeenpanolla viittaamme siihen, kuinka politiikkaa käytännössä pyritään toteuttamaan erilaisin toimenpitein ja eri toimijoiden toimesta.

Politiikan toimeenpanon tutkimuksessa on policy-analyysin perinteessä tavallista tehdä erottelu ylhäältä alaspäin (*top down*) -näkökulman ja alhaalta ylöspäin (*bottom up*) -näkökulman välillä. Ylhäältä alaspäin näkökulmassa politiikan toimeenpanoa tarkastellaan poliittisessa päätöksenteossa tai hallinnossa määritelyjen tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta (Püzl & Treib 2007). Tällöin politiikan toimeenpanoa tarkastellaan hierarkkisesta teknis-rationaalisesta näkökulmasta ja toimeenpanon onnistumista ja vaikuttavuutta arvioidaan suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. Michael Lipskyn (1980) ensimmäisenä esittelemässä alhaalta ylöspäin -näkökulmassa huomio kiinnittyy siihen, miten hallinnon eri toimijat toimeenpaneavat politiikkaa ruohonjuuritasolla. Poliitiikan toimeenpanoa koskevissa tutkimuksissa on havaittu, että ruohonjuuritason toimijoilla ja keskitason johtajilla nähdään olevan toimeenpanon kannalta oleellista harkintavaltaa, sillä he kykenevät kääntämään ja muotoilemaan keskushallinnon tavoitteet paikallisiin olosuhteisiin sopiviksi (May & Winter 2009; Püzl & Treib 2007). Tämän harkintavallan on muun muassa havaittu lisäävän ruohonjuuritason työntekijöiden näkökulmasta politiikan toimeenpanon mielekkyyttä

sen vuoksi, että harkintavalta mahdollistaa oman asiakkaiden tarpeiden huomioimisen (Tummers & Bekkers 2014). Tällöin se, että keskushallinnon asettamat tavoitteet eivät sellaisenaan toteudu, ei ole välttämättä merkki toimeenpanon epäonnistumisesta, vaan se tarjoaa mahdollisuuden ymmärtää ja eritellä politiikan toimeenpanon haasteita ja sitä edistäviä tekijöitä, kuten paikallisia tulkintoja lain sisällöstä ja vaikutuksista. Näiden tekijöiden analysointi on tärkeää, sillä politiikan voidaan ajatella välittyvän käytäntöön juuri politiikkaa toimeenpanevien ihmisten tekemien tulkintojen kautta (Alexiadou 2001). Tässä tutkimuksessa käytettävä laadullinen haastatteluaineisto mahdollistaa ehkäisevän päihdetyön lain paikallisen toimeenpanon tarkastelun juuri tällaisesta näkökulmasta.

Näiden kahden lähtökohdan perusteella oletamme, että lain vaikutuksissa ja toimeenpanossa on oletettavasti eroja alueiden välillä. Lisäksi oletamme, että lain toimeenpanoa ja ehkäisevää päihdetyötä edistää ja vaikeuttaa lukuisa määrä erilaisia tekijöitä. Tutkimuskysymyksemme ovat seuraavat:

- Minkälaisia vaikutuksia lailla ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä on ollut erityisesti rahapelihaittojen ehkäisemisessä tarkastelluilla alueilla?
- Mitkä tekijät ovat olleet ehkäisevän päihdetyön ja erityisesti rahapelihaittojen ehkäisyn toteuttamisen haasteina ja toisaalta sitä edistävinä tekijöinä tarkastelluilla alueilla?

Tässä tutkimuksessa tarkoitamme ehkäisevällä päihdetyöllä sitä kuntien/alueiden ehkäisevän päihdetyön kokonaisuutta, jonka osana rahapelihaittojen ehkäisy on. Rahapelihaittoilla tarkoitamme rahapelaamisesta yksilöille, yhteisöille ja yhteiskunnalle aiheutuvia seurauksia, joiden katsotaan olevan joillakin kriteerein epätoivottuja (esim. Raisamo & al. 2014). Tuloksia esitellessämme käytämme ”rahapelihaittojen ehkäisyä” viittaamaan rahapelihaittojen ehkäisyn kokonaisuuteen osana ehkäisevää päihdetyötä ja yleistermiä ”rahapeliongelmat” viittaamaan tarkemmin määrittelmättömiin rahapelihaittoihin. Rahapeliongelmallla viitataan yleensä tieteellisessä keskustelussa yksilön vaikeuksiin hallita rahapelaamistaan sekä pelaamisesta aiheutuviin kielteisiin seurauksiin (ks. Salonen & Raisamo 2015). Tämä käytettyihin termeihin liittyvä ero on lukijan hyvä pitää mielessä.

## Aineisto ja menetelmä

Aineistomme koostuu keskeisten ehkäisevän päihdetyön toimijoiden haastatteluista, jotka on kerätty kolmella alueella kahtena eri ajankohtana. Tutkimuksemme tieto-opillinen perusta on Martyn Hammersleyn (1992) ”hienovaraisen realismin” (*subtle realism*) mukainen. Tiedostamme oman tutkimuksemme tarjoavan vain yhden näkökulman tutkittavaan aiheeseen. Lisäksi käsittelemme haastatteluaineistoa ihmisten omaa toimintaympäristöään koskevinä tulkintoina. Haastattavien puhetta pidämme kuitenkin kuvauksena heidän objektiiviseksi kokemastaan ehkäisevän päihdetyön toimintaympäristöstä. Analysoimalla aineistosta huolellisesti toistuvia ja yhdenmukaisia kuvauksia esimerkiksi lain vaikutuksista, voidaan tehdä maltillisia päätelmiä esimerkiksi siitä, mitä vaikutuksia lailla on todella ollut kullakin alueella.

Tutkimusalueiksi valittiin alueita, joissa ehkäisevä päihdetyö on järjestetty eri tavoin, mutta joissa ehkäisevän päihdetyön rakenteet ovat vakiintuneet (taulukko 1). Alueella 1 ehkäisevä päihdetyö on hankittu ostopalveluna ulkopuoliselta toimijalta. Alueella 2 ehkäisevän päihdetyön toteuttajana on kunta ja Alueella 3 ehkäisevä päihdetyö on järjestetty ja koordinoitu seudullisesti usean kunnan yhteistyönä.

Ensimmäinen osuus aineistosta kerättiin keväällä 2016 ja toinen keväällä 2017. Haastattelut toteutettiin ryhmä- ja yksilöhaastatteluina: jokaiselta alueelta haastateltiin ehkäisevän päihdetyön rakenteisiin kuuluva työryhmä (EPT-ryhmä), moniammatillinen työntekijäryhmä sekä yksilöhaastatteluina johtajia (ks. taulukko 2.). Ryhmäkoot vaihtelivat 2–12 henkilön välillä. Naisten (N = 66) osuus haastateltavista oli suurempi kuin miesten

(N = 15). Osaa haastateltavista (N = 81) haastateltiin molemmilla haastattelukierroksilla. Pääosa haastateltavista työskenteli sosiaali- ja terveyssektorilla. Kaksi haastateltavista oli poliiseja, jotka työskentelivät nuorten parissa ehkäisevää työtä tekevissä ryhmissä. Haastateltujen johtajien ja työntekijäryhmien jäsenten työ ei yleensä liittynyt välittömästi päihde- ja rahapelihaittojen ehkäisyyn, vaan yleisempään ehkäisevään työhön, kuten sosiaalityöhön tai nuorisotyöhön. Tulosten kannalta tämä näkyy aineiston rikkautena: aineistossa on keskustelua ehkäisystä osana laajempaa sosiaali- ja terveysalan toimintakenttää niin rakenteiden kuin ruohonjuuritason työskentelynsäkin osalta. Toisaalta ehkäisevän päihdetyön vähäinen tuntemus näkyi vastaamattomuutena osaan kysymyksistä, minkä vuoksi ehkäisevän päihdetyön työryhmiin kuuluneiden ääni kuuluu aineistossamme eniten.

Haastateltavat rekrytoitiin puhelimitse, sähköpostitse sekä nk. lumipallomenetelmällä. Kaikki haastateltavat osallistuivat tutkimukseen vapaaehtoisesti, ja heille lähetettiin yhteydenottovaiheessa tiedote tutkimuksesta. Tiedotteessa kerrottiin hankkeen tavoitteista, aineiston käsittelystä ja säilyttämisestä sekä siitä, että hankkeen raportoinnissa ei paljasteta yksilöiviä henkilötietoja. Haastattelut toteutettiin haastattavien työpaikoilla ja ne kestivät keskimäärin tunnin.

Haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin, jonka yhteydessä kaikki tunnistetiedot poistettiin (ks. Kuula 2006, 214–219). Litteroinnin suoritti haastattelut toteuttanut tutkimusryhmän jäsen, joten haastattavien henkilötiedot jäivät vain hänen tietoonsa, eikä tutkimusryhmän ulkopuolisilla ollut pääsyä haastatteluaineistoon (ks. Kuula 2006, 128, 219–226). Litteroinnin jälkeen al-

Taulukko 1. Tutkimusalueiden kuvaukset

Rakenne	Alue 1	Alue 2	Alue 3
Kuntien määrä/väkiluku	3 kuntaa / 95 000	3 kuntaa / 100 000	Seutukoordinaatio – 12 kuntaa / 200 000
Ehkäisevän päihdetyön järjestäjä	Kunta	Yhteistoiminta-alue	Hyvinvointi-kuntayhtymä
Ehkäisevän päihdetyön toteuttaja	Säätiö	Kuntaorganisaatio	Sosiaalialan osaamiskeskus-liikelaitos
Koordinaatio	Ehkäisevän päihdetyön koordinaattori, 100 %:n työaika	Ehkäisevän päihdetyön ja edistävän mielenterveyden koordinaattori, 100 %:n työaika	Ehkäisevän työn seutukoordinaattori (mm. ehkäisevä päihdetyö, edistävä mielenterveystyö sekä pelihaittojen ehkäisy), 100 %:n työaika

Taulukko 2. Ryhmä- ja yksilöhaastattelut alueittain

	Alue 1	Alue 2	Alue 3
<b>Vuosi 2016</b>			
EPT-ryhmä	2	8	7
Työntekijäryhmä	4	3	2
Johtajat	2	3	3
<b>Vuosi 2017</b>			
EPT-ryhmä	5/2	3	6/12
Työntekijäryhmä	6	3	2
Johtajat	2	2	4

kuperäiset äänitteet sekä haastateltavien yhteistiedot hävitettiin.

Haastattelujen teemat käsittelivät paikallista tietoisuutta rahapeliongelmista, rahapeliongelmi- en ilmenemistä omassa työssä, rahapeliongelmi- en ehkäisytöitä, oman alueen ehkäisevän päihdetyön vahvuuksia ja haasteita, keskeisiä ehkäisevän päihdetyön toimijoita ja verkostoja sekä ehkäisevän päihdetyön järjestämistä koskevan lain vaikutuksia ja toimeenpanoa. Toisella aineistonkeruukierroksella painotettiin ensimmäistä enem- män rahapeliongelmi- en ehkäisyä ja uutena teema- na sosiaali- ja terveysjärjestelmän tulevaa uudistus- ta (sote-uudistus).

Aineiston analyysissä hyödynnettiin frame- work-menetelmää, joka on lähtökohdiltaan samankaltainen sisällön analyysin pohjaavien lähes- tymistapojen kanssa (Gale & al. 2013). Lähesty- mistapa kehiteltiin 1980-luvulla, ja sitä on sovel- lettu ainakin yhteiskunta- ja terveystieteissä sekä psykologiassa. Analyysissamme tukeudumme Ni- cola Galen ja kollegoiden (2013) tapaan soveltaa framework-menetelmää, jolle ominaisin piirre on matriisimuotoinen tiivistys aineiston olennaisista piirteistä. Lähestymistapa voi olla joko induktiivi- nen tai deduktiivinen. Seurasimme analyysissam- me Galen ja kollegoiden (2013) käyttämiä seitse- mää analyysivaihetta.

Käyttämämme koodauskehikko oli deduktiivi- nen eli aineistosta koodattiin tutkimusasetelmam- me kannalta olennaiset asiat. Aineistoon perehty- misen myötä koodikehikkoa tarkennettiin ja mu- kaan otettiin myös induktiivisesti aineistossa tois- tuvia teemoja. Koodauskehikko muodostui kol- mesta pääkategoriasta: ehkäisevää päihdetyötä ja rahapelihaittojen ehkäisyä edistävästä tekijöistä, ehkäisevää päihdetyötä ja rahapelihaittojen ehkäi- syä koskevasta haasteista sekä ehkäisevän päihdetyön järjestämistä koskevan lain vaikutuksista ja

toimeenpanosta. Kunkin pääkategorian alle sijoit- tui joukko alakategorioita. Kukin tutkimusryh- män jäsen koodasi yhden haastattelun koodike- hikon mukaisesti. Koodauksia verrattiin toisiinsa, koodauskehikosta neuvoteltiin ja sitä muokattiin vastaamaan paremmin koko tutkimusryhmän nä- kemyksiä. Tämän jälkeen kaksi tutkimusryhmän jäsentä koodasi itsenäisesti loppuaineiston Atlas. ti-ohjelmalla, jonka jälkeen koodaustuloksien ero- avaisuuksista neuvoteltiin ja päädyttiin valmiiseen koodaustulokseen. Lopuksi aineiston olennainen sisältö taulukoitiin alueittain ja pääkategorioittain matriiseihin (ks. liitetaulukko 1, www.julkari.fi).

## Tulokset

Tarkastelemme seuraavassa haastateltavien puhet- ta lain vaikutuksista, lain toimeenpanosta ja ehkäi- sevää päihdetyötä edistävästä asioista sekä puhetta lain toimeenpanon ja ehkäisevän päihdetyön haas- teista. Esittelemme analyysimme tulokset alueit- tain, minkä jälkeen vertailemme alueiden eroja. Lopuksi esitämme keskeisimmät tulokset ja joh- topäätöksemme.

### Alue 1: ostopalveluna toteutettu ehkäisevä päihdetyö

*Lain vaikutukset.* Lain ei uskottu muuttavan paljo- akaan alueella, koska työtä tehtiin jo valmiiksi kat- tavasti ja lain mukaisesti. Kuitenkin konkreettise- na vaikutuksena mainittiin se, että rahapelihaitto- jen ehkäisyä on alettu lain myötä tekemään aiem- paa enemmän esimerkiksi tiivistämällä yhteistyö- tä rahapeliyhtiöiden<sup>1</sup> kanssa sekä huomioimalla rahapelit jaettavissa materiaaleissa. Haastateltavi- en mukaan myös läheisten huomiointiin oli kiin- nitetty enemmän huomiota. Haastateltavat pitivät lakia merkityksellisenä, sillä sen katsottiin antavan perustelun tehdylle työlle. Tämä sama näkemys toistui myös muilla alueilla. Lakiin liittyvän toi- mintaohjelman nähtiin tuoneen konkretiaa eh- käisevään päihdetyöhön, antaneen laatuperusteet työlle ja kirkastaneen työn luonnetta. Haastatel- tavien mukaan laki myös lisäsi uskottavuutta vies- tittäessä ehkäisevästä päihdetyöstä kunnan päät- täjille. Kunnalle ehkäisevää päihdetyötä tuottavan organisaation näkökulmasta lain katsottiin takaa-

<sup>1</sup> Vuoden 2017 alusta kolme suomalaista rahapelioperaat- toria (Fintoto Oy, Raha-automaattiyhdistys ja Veikkaus Oy) yhdistettiin yhdeksi yhtiöksi.

van sen, että ehkäisevää päihdetyötä tullaan kunnissa ostamaan tai tuottamaan itse myös jatkossa.

*Edistävät tekijät.* Ehkäisevää päihdetyötä edistävien rakenteiden osalta haastatteluissa korostui verkostojen merkitys. Ehkäisevän päihdetyön työryhmän ympärille rakentuneen verkoston ketteryys ja sen tarjoama voimavara nähtiin tärkeänä. Verkostomainen työote kuvattiin keskeiseksi osaksi ehkäisevää päihdetyötä, jota tehdään muuten vähäisin henkilöresurssein. Sama asia mainittiin myös muilla alueilla. Ehkäisevän päihdetyön ja verkostomaisen työotteen elimellistä yhteyttä korostettiin:

Ja jotenkin mietin, että se linkittyy näihin verkostoissa työskentelyyn ja näihin rakenteisiin. Et se kun sen saadaan rakenteisiin, et on tietyt työryhmät, jotka koontuu. Ja se on poikkehallinnollisesti. Siellä kulkee se viesti kuntalaisilta päättäjille ja päättäjiltä kuntalaisille. (Alue 1, EPT-ryhmä.)

Haastateltavat kertoivat, että alueella oltiin tietoisia rahapelaamiseen liittyvistä negatiivisista seurauksista ja niihin suhtauduttiin vakavasti:

Enkä äkkiseltään oo mihinkään vähättelyyn törmännyt. Pidetään kyllä ihan oikeena ongelmana (Alue 1, johtaja 1.)

Rahapeliongelmiin kerrottiin ilmenevän hoidossa ja talousongelmina toimeentulotuen hakemisen yhteydessä.

Vahvuutena pidettiin myös joustavaa ehkäisevän päihdetyön järjestämistä. Alueen sopivaa kokoa pidettiin vahvuutena, sillä se mahdollistaa paikallisten erojen tunnistamisen. Myös ehkäisevä päihdetyön näkyvyys ja sitä kautta lisääntyvä ihmisten tietoisuus mainittiin tärkeänä asiana. Lisäksi haastateltavat kertoivat, että alueella on koottu yhteen toimiviksi havaittuja käytäntöjä. Esimerkkinä hyvästä rahapelihaittojen ehkäisystä mainittiin ikärajavalvonnan eteen tehty työ.

*Haasteet.* Haasteeksi nähtiin ehkäisevään päihdetyöhön käytettävien taloudellisten resurssien ja henkilöresurssien niukkuus sekä koulutuksen puute. Koulutuksen puute mainittiin erityisesti rahapeliongelmiin ehkäisyn kohdalla. Rahapeliongelmiin hoitopalvelujen vaikeasta saavutettavuudesta sekä sosiaalityöntekijöiden kyvystä ohjata asiakkaitaan hoitoon oltiin huolissaan. Tämän ongelman epäiltiin korostuvan toimeentulotuki päätösten siirryttyä Kelaan vuoden 2017 alusta.

Vaikka haastateltavat kertoivat, että alueella tiedostettiin rahapelaamiseen liittyvän myös negatiivisia seurauksia, vastaukset ilmensivät aiemmissa

tutkimuksissa havaittua (esim. Turner & al. 2005) ongelmatietoisuuden puutetta:

Mut sitten on paljon stereotyyppiä mummoista markettien rahapelikoneilla, et semmonen huoli varmaan on. Et se nähdään ongelmana. Mut ei ymmärretä et voiko olla se oma 18, vai alle, joka pelaa jo ongelmallisesti. (Alue 1, EPT-ryhmä.)

Ongelmatietoisuuden puutetta kuvastivat myös maininnat siitä, että sosiaali- ja terveysalan ammattilaiset eivät yleisesti pidä rahapelaamista mahdollisena ongelman aiheuttajana eivätkä välttämättä kysy siitä asiakkailta.

Ongelmatietoisuuden puutteeseen kytkeytyi haastatteluissa tulkintamme mukaan rahapelaamista määrittävä vahva myönteinen kulttuuri, rahapelaamisen normaalius ihmisten arjessa. Tämä koko aineiston läpäisevä havainto kytkeytyi Riita Matilaisen (2017) havaintoihin rahapelaamisen keskeisyydestä suomalaisessa kulttuurissa ja valtion aktiivisesta roolista rahapelaamisen juurruttamisessa Suomeen. Rahapelaamista verrattiin tupakkaan ja alkoholiin:

Aattelen, että se on näin, että sitä ei nähdä samalla tavalla ongelmana ku alkoholia ja tupakkaa (Alue 1, työntekijäryhmä.)

Rahapelaamisen normaaliuteen liittyi myös markkinointi, jonka nähtiin olevan laajamittaista ja kuvaavan rahapelaamisen myönteisellä tavalla.

Rahapeliongelman luonne nähtiin useissa puheenvuoroissa haasteena sekä hoidolle että ehkäisevälle työlle. Usein toistuva teema oli tällä ja muilla alueilla rahapeliongelmiin liittyvä häpeä, jonka seurauksena rahapeliongelmat pääsevät kehittymään pitkälle ennen havaitsemista. Häpeä kuvattiin myös esteeksi hoitoon hakeutumiselle, sillä rahapeliongelmiä kokevien tukiryhmissä henkilö joutuu puhumaan muille pelaamisestaan (ks. Hing & al. 2016). Häpeän lisäksi internetin mahdollistaman rahapelaamisen helppouden nähtiin edesauttavan rahapeliongelmiin piilevyttä.

Liiallinen rahapelaaminen määrittyi haastateltavien puheessa myös oireeksi joistakin syvemmistä ongelmista, jonka syytekijät on selvitettävä tilanteen korjaamiseksi. Tämä näkemys on samankaltainen perinteisen suomalaisen päihdeongelmien psykososiaalisen hoidon terapeuttisen järjestyksen kanssa, jossa päihdeongelman syiden selvittäminen on keskiössä (ks. Selin 2011). Päihdehoidossa tämä terapeuttisen järjestyksen tapa on korvautunut suurelta osin järjestyksellä, joka korostaa syi-

den sijasta oireiden poistamista (mt.). Syiden selvittelyn oleellisuus näyttää oleva eräs tekijä, joka on ehkäisevälle päihdetyölle ominaista ja sitä hoidosta erottavaa. Myös rahapeliongelmiin jäsentäminen addiktiona, ja siksi vaikeana ehkäistä ja hoitaa, toistui haastateltavien puheissa:

Kahta konettakin. Eilen just yks sano mulle, et kun se yks ihminen takoo kahta konetta tuolla S-marke-  
tissa. Et sillä on kaks kättä millä se takoo koko ajan.  
(Alue 1, työntekijäryhmä.)

Rahapeliongelmiin ja päihdeongelmien rinnakkaisuuden nähtiin myös tuottavan kielteisiä vaikutuksia perheeseen ja parisuhteeseen. Toisaalta rahapeliongelmiin erityispiirteeksi mainittiin vakavien taloudellisten ongelmien aiheuttama toivottomuus.

Ehkäisevän päihdetyön rakenteiden osalta haasteeksi nähtiin tulevan sote-uudistuksen vaikutukset ehkäisevän päihdetyön järjestämiseen. Epäiltiin, että ehkäisevä päihdetyö kuihtuu, mikäli se jää kuntien vastuulle. Epäilyt liittyivät epäselvyyteen kuntien ehkäisevän päihdetyön ja maakuntiin siirtyvä sosiaali- ja terveydenhuollon suhteesta. Hyvien käytäntöjen uskottiin vaarantuvan, mikäli ehkäisevä päihdetyö ei ole nykyistä paremmin rakenteisiin kiinnittynyttä. Esimerkkinä mainittiin tarve kiinnittää ehkäisevä päihdetyö paremmin perusterveydenhuollon rakenteisiin, jolloin rahapelaamiseen kohdistuva lyhytneuvonta onnistuisi helpommin.

Alueen erityiseksi haasteeksi kerrottiin tarve kir-  
kastaa ehkäisevän päihdetyön luonnetta, jotta sen vaikuttamiskohteet ja vaikutukset tulisivat paremmin näkyviksi. Ehkäisevän päihdetyön toivottiin voivan paremmin nostaa esille epätasa-arvoisuuden ilmentymiä ja siten saavan kunnan päättäjät kiinnittämään niihin paremmin huomiota. Ehkäisevä päihdetyö määrittyi haastateltavien puheissa siis hyvin laaja-alaisena sosiaali- ja terveystoimintana, jonka tulisi olla yksilöiden lisäksi myös rakenteisiin vaikuttavaa. Ehkäisevän päihdetyön ongelmat kytkettiin myös kuntien heikkoon taloustilanteeseen ja ehkäisevän työn luonteeseen:

Niin ajattelen, että se on kaikilla aloilla ehkä vähän syrjään jäävä osa-alue, koska sen vaikuttavuutta on vaikea mitata siinä hetkessä. Ja sitten kun kunnilla ja kaupungeilla on taloudellisesti vaikeat tilanteet, niin se on se ensimmäinen mistä karsitaan. (Alue 1, työntekijäryhmä.)

## Alue 2: kunnallisesti järjestetty ehkäisevä päihdetyö

*Lain vaikutukset.* Lain vaikutuksia koskevassa puheessa toistui Alueen 1 tapaan näkemys siitä, että laki luo pohjan ja oikeutuksen ehkäisevän päihdetyön tekemiselle. Alueella lain vaikutukseksi nähtiin myös lisääntynyt rahapelaamisen näkyvyys. Samankaltaisesti rahapelaamisen sisällyttäminen lakiin uskottiin voimistaneen rahapelihaittojen huomiointia. Lain myötä vanhentuneena pidetystä raittius-termistä luovuttiin. Haastateltavat näkivät käsitteen päivittämisen nykypuheeseen paremmin sopivaksi tärkeänä ja sen uskottiin helpottavan yhteistyötä ravintoloiden ja kaupan kanssa. Lain vaikutuksia pidettiin rajallisina jo aiemmin tehdyn työn ja olemassa olleiden rakenteiden vuoksi. Yksin lain ei uskottu muuttavan paljoa, vaan lain sisällön nähtiin määrittyvän paikallisesti:

No kyllä kai se laki ei itse muuta. Että kyllä se on, miten me itse sitä luetaan ja tulkitaan ja miten me saadaan se työntekijöiden toimintaan mukaan. Ja mahdollisesti muuttamaan asenteita tai muuta. (Alue 2, johtaja 3.)

Tähän näkemykseen kiteytyy myös politiikan toimeenpanoa alhaalta ylöspäin tarkastelevassa tutkimuksessa tehdyt havainnot siitä, kuinka politiikan toimeenpanon eri tasoilla operoivat toimijat kykenevät vaikuttamaan politiikan sisältöön (Lehmann & Gilson 2013; May & Winter 2009).

*Edistävät tekijät.* Resurssien osalta hoitohenkilökunnan saamaa koulutusta rahapeliongelmiin hoitoon pidettiin tärkeänä. Myös ehkäisevän päihdetyön verkostojen kautta saatavaa tietoa ja tukea pidettiin tärkeänä. Olennessa tärkeänä henkilöresurssina pidettiin kokoaikaisen ehkäisevän päihdetyön koordinaattorin työpanosta.

Haastateltavat olivat tietoisia rahapeliongelmistä. Tämä ilmeni puheena, joka koski havaintoja rahapeliongelmiin toimeentulotuen käsittelyn yhteydessä sekä rahapeliongelmiinsa hoitoa etsivien yhteydenottoina. Rahapeliongelman vuoksi hoitoon hakeutuneiden määrän nähtiin lisääntyneen:

Sanoisin, että A-klinikalle ei tultu seitsemän vuotta takaperin rahapeliriippuvuuteen hoitoon hakemaan niin usein kun nyt tullaan. Että se määrä on lisääntynyt. (Alue 2, johtaja 2.)

Myös kunnan johdon kerrottiin pitävän rahapeliongelmiä todellisina ongelmina.

Vahvuuksiksi mainittiin myös paikallisen ehkäisevän päihdetyön Pakka-toimintamalli, vahvat verkostot ehkäisevän päihdetyön työryhmän ympärillä, ehkäisevän päihdetyön koordinaattori sekä aktiiviset ja innostuneet ihmiset. Rahapelihaittojen ehkäisyn vahvuudeksi nähtiin myös toimiva yhteistyö:

Kun meillä on se sama verkosto, ehkäisevän päihdetyön verkosto jo siinä, niin heillä on mahdollisuudet myös toimia tän asian tiimoilta... Eli hyvät yhteistyökuviot niiden toimijoiden kanssa, jotka vaikuttaa tähän asiaan. (Alue 2, johtaja 2.)

*Haasteet.* Haastateltavien mukaan rahapeliongelmaa ei pidetä alueella yleisesti merkittävänä asiana, koska rahapelaaminen mielletään arkipäiväiseksi ja normaaliksi. Tämä rahapelaamisen normaaliuden haaste määrittyi esimerkiksi lasten kautta:

Ku kattoo kauppojakin, niin niillä on lapset vieressä, et ne oppii siihen pienestä saakka (Alue 2, työntekijäryhmä).

Haastateltavat eivät uskoneet, että rahapelien tarjonnan tai markkinoinnin rajoittamiseksi löytyy tahtoa. Tulkintamme on, että myös tämä näkemys heijastaa rahapelaamisen arkipäiväisyyttä ja normaaliutta suomalaisessa yhteiskunnassa.

Häpeää pidettiin myös ongelmana: sen nähtiin olevan este hoitoon hakeutumiselle. Toisaalta rahapeliongelma kuvattiin kompleksisena ilmiönä, joka on tiukasti yhteenkietoutunut muiden ongelmien kanssa:

Et siellä on omat rahat pelattu ja lainatut rahat pelattu ja varmaan vähän muidenkin rahoja pelattu. Et oheisseurauksii sitten tai oheistoimintaa. Et päihdekäyttöä ja sit tulee ahdistuneisuutta ja tämmöistä. (Alue 2, johtaja 2.)

Ehkäisevää päihdetyötä koskettavien rakenteiden osalta haastateltavat kertoivat, että toimeentulotuen siirtäminen Kelaan tuottaa mahdollisesti ongelmia rahapeliongelmiin havaitsemisessa. Ehkäisevän päihdetyön jatkuvuuden turvaamiseksi rakenteiden vahvistamista pidettiin tärkeänä, jotta työ ei henkilöityisi ehkäisevän päihdetyön koordinaattoriin. Rahapeliongelmiin hoidon kannalta ongelmaksi koettiin eri-ikäisten tarpeiden huomiointi ja pitkät matkat hoidollisiin ryhmiin. Huolestuttavana ehkäisevän päihdetyön kehittämisen kannalta pidettiin Alueen 1 tavoin sitä, jos jäätäisiin odottelemaan sote-uudistuksen myötä tulevia muutoksia:

Et voi olla, että jotkut voi jäädä odottelemaan, että mitä sote tuo tullessaan. Ja pallottelua, et kummalle tää ehkäisevä työ kuuluu. Vaikka se nyt kuuluu kaikille. (Alue 2, johtaja 1.)

Pahimmaksi tulevaisuudenkuvaksi sote-uudistukseen liittyen nähtiin ehkäisevän päihdetyön ja terveyden edistämisen katoaminen kokonaan.

Muina haasteina haastateltavat mainitsivat rahapeli- ja päihdeasioiden puheeksi ottamisen ja alueen taloustilanteen. Rahapelien ikärajoihin suhtaudutaan haastateltavien mukaan eri tavoin kuin alkoholin ja tupakan ikärajoihin. Tätä ilmentäväksi seikaksi esitettiin ikärajavälön testaamiseksi tehtyjen ostokokeiden tulokset:

Onhan ne aika karuu ollu, ku on kaks kertaa tehty rahapelien ostokokeet. Onhan se 2–3 % kysyminen tai puuttuminen pelaamiseen, niin on se aika surullista. (Alue 2, EPT-ryhmä.)

Rahapelihaittojen ehkäisyn nähtiin edelleen jäävän syrjään ehkäisevässä päihdetyössä:

Ja sitten, että koko ajan tehdään valistustyötä, mutta kyllä se on kohdistunut päiheteisiin. Ja sit tää rahapeli-riippuvuus tulee siellä ehkä vähän perässä. (Alue 2, johtaja 3.)

### **Alue 3: seudullisesti järjestetty ehkäisevä päihdetyö**

*Lain vaikutukset.* Ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä koskevan lain vaikutuksiksi nähtiin se, että osa alueen kunnista oli nimennyt lain edellyttämän vastuullisen toimielimen. Tästä esimerkkinä oli eräessä kunnassa tapahtunut hyvinvointiryhmän vetovastuun siirtyminen sivistystoimelle. Lain vaikutukseksi nähtiin myös vastuun aiempaa laajempi jakautuminen, josta esimerkkinä mainittiin ehkäisevän päihdetyön vahvempi liittäminen osaksi terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä. Lain kerrottiin lisäksi muiden alueiden tapaan tuovan lain suojan ehkäisevälle päihdetyölle ja luovan paremmat edellytykset toiminnalle sekä yhteistyölle esimerkiksi ravintoloiden ja kauppojen kanssa kuin edeltävä raittiustyölaki (828/1982). Lain kuvattiin vaikuttaneen myös niin, että ajatus ehkäisevän päihdetyön koordinaation tarpeesta on lisääntynyt.

Konkreettiseksi lain vaikutukseksi kerrottiin, että työntekijöitä on aiempaa helpompi velvoittaa rahapeliongelmiin puheeksi ottamiseen. Lain vaikutukseksi kuvattiin kuitenkin myös epäselvyys vastuusta:

On se ainakin muuttanut sen verran, että kaikki on ihan sekasin [nauraa]. Että aikasemmin selkeä sabluuna levis sen myötä minusta jotenkin. Että sitten kaikki etsii, kyselee toisiltaan, että kuuluuko tämä homma nyt sinulle vai ei? (Alue 3, johtaja 1.)

Tämä ehkä hieman yllättävältä kuulostava näkemys lain vaikutuksista on kiinnostava, sillä se osoittaa, että lailla voi olla myös virallisten tavoitteiden vastaisia vaikutuksia (esim. Lehmann & Gilson 2013). Lain vaikutukset määrittyivät haastattelussa kaikkiaan kuitenkin hyvin rajallisiksi:

En usko, että se muuttaa sitä, koska me ollaan järjestäytytty niin hyvin jo ennen sitä lain voimaantuloa (Alue 3, johtaja 2).

Oman alueen työtä pidettiin myös esimerkkinä muille alueille: lain edellyttämät rakenteet olivat jo olemassa.

*Edistävät tekijät.* Ehkäisevään päihdetyöhön nimetyn koordinaattorin henkilöresurssia pidettiin tärkeänä. Koulutusten ja ehkäisevän päihdetyön eri verkostoissa toimimisen myötä saatua tietotaitoa rahapeli ongelmien puheeksi ottamisesta, läheisten huomioimisesta, hoidosta ja ihmisten kohtaamisesta pidettiin tärkeänä. Seudullinen ehkäisevän päihdetyön työryhmä, jossa kokoontuivat paikallisten ehkäisevän päihdetyön työryhmien edustajat, koettiin itsessään merkittäväksi voimavaraksi:

Niin se, että on toisia jotka tietää ja osaa, niin saa peilata sitä, että missä tässä mennään (Alue 3, EPT-ryhmä).

Rahapeli ongelmia pidetään haastateltavien mukaan alueella aitoina ongelmina, mutta niistä ei juuri keskustella ehkäisevää päihdetyötä ja hoitotyötä tekevien ammattilaisten lisäksi muissa ammattiryhmissä. Rahapeli ongelmien kerrottiin ilmenevän toimeentulotuen hakemisen yhteydessä, diakoniatyön osana annettavan taloudellisen tuen yhteydessä, talous- ja velkaneuvonnassa, lastensuojelussa tai omaisten kertomana. Myös hoitopalveluissa ilmeni rahapeli ongelmia:

Musta tuntuu, että korjaavan työn puolella yhä enemmän kyllä. Että se on niin helppoa tästä vinkkeleistä katottuna sen ongelmallisuuden näkeminen. (Alue 3, EPT-ryhmä.)

Tärkeänä rakenteena korostettiin seudullista ehkäisevän päihdetyön järjestämistä, jossa seutukoordinaattori koordinoi seudullista työskentelyä ja paikallisesti ehkäisevää päihdetyötä koordinoi paikallisen ehkäisevän päihdetyön työryhmän koordinaattori. Rahapeli haittojen ehkäisyn kan-

nalta tärkeinä pidettiin yhteistyötä ja erilaisia verkostoja:

Täällähän on hirveen hyvät verkostot ja paljon eri toimijoita, et jokaisella on jotain tietoo jostakin ja tiedetään toisiamme toimijoina (Alue 3, työntekijäryhmä).

Sote-uudistus nähtiin muista alueista poiketen myös hyvänä asiana, sillä sen myötä ehkäisevä päihdetyö on noussut keskustelun kohteeksi. Lisäksi seudullisen järjestämistavan uskottiin takaavan ehkäisevän päihdetyön jatkuvuuden myös sote-uudistuksen jälkeen.

Vahvuudeksi mainittiin koordinaattorin työpanos, sillä useissa Suomen kunnissa on vain osa-aikainen koordinaattori. Alueen vahvuudeksi kuvattiin rahapeli haittojen ehkäisyn osalta rahapeli ongelmien hoitoon koulutetun päihdeterapeutin olemassaolo sekä seudullinen ehkäisevän päihdetyön moniammatillinen työryhmä, jossa on mahdollista kehitellä uusia ideoita. Rahapeli haittojen ehkäisyn tukemista maakunnassa pidettiin tärkeänä:

Mutta sitten toinen mikä on iso millä lailla tällä alueella pyritään ehkäisemään rahapeli haittoja, niin on ongelman tunnistaminen ja puheeksiotto. Ja sen vahvistaminen eri toimijoissa. (Alue 3, seudullinen EPT-ryhmä).

Paikallisen työn kannalta vahvuudeksi kuvattiin oman kunnan pienuus, jonka vuoksi ihmiset tuntevat toisensa ja työntekijät asiakkaansa.

*Haasteet.* Taloudellisten resurssien vähäisyys ja hoidon valta-asema olivat keskeisiä haasteita muiden alueiden tavoin myös Alueella 3. Tämä ilmeni aineistossa siten, että kuntien ehkäisevän päihdetyön koordinaattorit voivat käyttää vain pienen osan työajastaan ehkäisevään työhön. Resurssien puute ilmeni myös seudullisen ehkäisevän päihdetyön koordinaattorin laajana työnkuvana:

Siis nythän Hilman rooli on vähän turhankin paljon laajentunut... käytettiin tätä ehkäisevän työn nimikettä, joka sitten mahdollistaa mitä tahansa laittaa alle. Ja kun on rahat vähissä, niin totta kai sitä tulee se houkutus, että siihen liittyy paljon. (Alue 3, johtaja 2.)

Rahapeli ongelmia kuvattiin erityisasiaksi, josta ei ole paljoa tietoa. Ihmisten ei yleisesti uskottu ymmärtävän, että rahapeli riippuvuus voi olla pelaamisen taustalla. Haastateltavien puhe rahapeli en helposta saatavuudesta ja aggressiivisesta markkinoinnista heijastivat tulkintamme mukaan myös vähäistä ongelmatietoisuutta. Myös vähäinen rahapeli ongelmien puheeksi ottaminen muissa sosiaali- ja terveyspalveluissa mainittiin kahden muun alueen tapaan:



On aika iso kysymyskaala mitä tässä esitetään, niin että aina ei tuu, jos ei suoranaisesti tule sitä pelaamista puheeksi tässä, niin sitten ei kyllä aina tuu kysytyä. (Alue 3, työntekijäryhmä).

Rahapeliongelmiin hoitopalvelujen vähäinen tunnettuus ja niiden hallinnollinen keskittyminen sosiaali- ja terveydenhuoltoon nähtiin pulmalliseksi, koska tämän vuoksi tietoisuutta haitoista on vähän esimerkiksi varhaiskasvatuksessa.

Rahapeliongelmiin pulmallisuutta ehkäisevän työn kannalta määriteltiin myös tällä alueella suhteessa addiktioon käsitteeseen: rahapeliongelman todettiin olevan pakonomainen ja täyttävän jotakin tarvetta yksilön elämässä. Rahapeliongelma nähtiin myös oireeksi syvemmistä ongelmista:

Se on ilmentymä jostain ihan muista asioista, johon rahapelaaminen sitten tarjoaa mahdollisuuden, että muita asioita purkautuu sen kautta (Alue 3, johtaja 4).

Myös rahapeliautomaatit kuvattiin addiktoiviksi, ja niiden sanottiin sisältävän suunnitellusti piirteitä, jotka vaikuttivat riippuvuudelle alttiisiin yksilöihin (ks. Schull 2005). Rahapeliongelma kuvattiin piileväksi. Siksi sen nähtiin johtavan syrjäytymiseen hitaammin ja salakavalammin kuin päihteiden:

Mutta sitten tavallaan, se on edelleen vaikeesti tunnistettavissa. Se pysyy kauan piilossa. Se ei näy välttämättä silmistä. (Alue 3, EPT-ryhmä.)

Rakenteiden kannalta haasteena pidettiin paikallisten ehkäisevän päihdetyön työryhmien toiminnan suhdetta seudulliseen ehkäisevään toimintaan. Tämä huoli oli seurausta siitä, että alueella oli otettu käyttöön sosiaali- ja terveystalveluiden uusi organisaatio vuoden 2017 alussa. Sote-uudistuksen nähtiin mahdollisesti tuottavan haitallisia raja-aitoja kuntien ja maakunnan väliin. Tähän liittyvä uhka oli kuntien ehkäisevän päihdetyön resurssien väheneminen sen jälkeen, kun sosiaali- ja terveystalvelut siirtyvät maakuntien vastuulle. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen huonoimpana vaihtoehtona olisi ehkäisevän päihdetyön jääminen täysin korjaavan työn jalkoihin. Tämä huoli heijastaa sitä, kuinka voimakkaasti ehkäisevä päihdetyö on kaikilla kolmella alueella haastateltujen puheessa riippuvainen hoidosta ja sen resursseista. Lisäksi toimeentulotuen siirtymisestä Kelaan oltiin huolissaan, koska sieltä ei välttämättä osata ohjata henkilöitä sosiaalityön palveluihin.

Alueen haasteeksi määriteltiin myös ehkäisevää

päihdetyötä tekevien liiallinen itsekritiikki. Tämän uskottiin laskevan motivaatiota osallistua toimintaan, koska saattaa syntyä mielikuva, ettei jo saavutettuja asioita arvosteta. Ehkäisevän päihdetyön arvostuksen koettiin vaihtelevan hallinnossa:

Et esimiehet ihan siellä korkeella johdossa... sanoo, että pitää kehittää ehkäisevää työtä, että se on euroista kysymys... Mut sitte ku mennään pykälää alaspäin, niin siellä sitten kielletään. (Alue 3, paikallinen EPT-ryhmä.)

Rahapeliongelmiin hoitopalveluiden saatavuutta pidettiin heikkona, eikä verkkovälitteisten palveluiden uskottu sopivan kaikille. Edellisten lisäksi rahapeliautomaattien ikärajavalvonta nähtiin vaikeaksi myös tällä alueella.

### Alueiden vertailu

Taulukkoon 3 on koottu kolmen tutkimusalueen keskeiset tulokset. Lain vaikutusten osalta alueet olivat hyvin samankaltaisia: laki muutti vähän, koska rakenteet olivat olemassa jo lain tullessa voimaan. Alueilla 1 ja 2 haastateltavat nostivat esiin sen, että rahapelihaittojen ehkäisy oli vahvistunut ja mainitsivat konkreettisia asioita tähän liittyen. Oleellisimmaksi muutokseksi nähtiin lain tuoma oikeutus ja perustelu toiminnalle. Tulos heijastaa sitä, kuinka epävarmalla perustalla ehkäisevä päihdetyö ja rahapelihaittojen ehkäisy näyttäivät alueilla olevan: taloudellisista ja tiedollisista resursseista on puutetta. Tulostemme mukaan näyttää siltä, että ehkäisevän päihdetyön vähäisiä resursseja kompensoidaan kaikilla alueilla verkostomaisella työotteella.

Kaikkia alueita yhdisti se, että kokoaikaisen koordinaattorin työpanosta pidettiin erittäin tärkeänä. Alueilla 1 ja 3 vahvuksina pidettiin järjestämistapaa. Ainoastaan alueella 2, jossa kunta itse tuotti ehkäisevän päihdetyön, järjestämistapaa ei mainittu erityisenä vahvuutena. Alueella 3 seudullista järjestämistapaa korostettiin, koska sen nähtiin olevan yhteensopiva tulevan sote-uudistukseen vaatimusten kanssa. Alue 3 oli näin ollen ainoa, jossa järjestämistapa oli selkeästi yhteydessä alueiden välisiin eroihin.

Keskeinen haaste rahapelihaittojen ehkäisyn kannalta oli rahapelaamisen normaalius. Toisaalta haastateltavat nostivat rahapeliongelmiin luonteen: toistuva teema haastatteluissa oli esimerkiksi rahapeliongelmiin ilmeneminen vasta kun haitat olivat jo vakavia. Nämä molemmat olivat enemmän kulttuurisia tekijöitä, eivätkä liittyneet ehkäisevän päihdetyön järjestämiseen.

Taulukko 3. Tutkimusalueiden vertailua ja tulosten yhteenvedo

	Alue 1	Alue 2	Alue 3
<b>Lain vaikutukset</b>	Oikeutus toiminnalle Lainmukainen tilanne jo valmiiksi Rahapelihaittojen ehkäisy lisääntynyt	Oikeutus toiminnalle Lainmukainen tilanne jo valmiiksi Rahapelihaittojen ehkäisy lisääntynyt	Oikeutus toiminnalle Lainmukainen tilanne jo valmiiksi Epäselyys vastuista Rahapeliongelmiin puheeksi ottaminen helpompaa
<b>Edistävät tekijät</b>	Verkostot tärkeä resurssi ja vahvuus Järjestämistapa Kokoaikainen koordinaattori Alueen sopiva koko, paikallistuntemus Vahvuutena ikäraja-valvonta	Verkostot tärkeä resurssi ja vahvuus Koulutus rahapeliongelmiin Kokoaikainen koordinaattori	Seudulliset ja paikalliset verkostot Järjestämistapa Kokoaikainen koordinaattori Rahapelihaittojen ehkäisy Sote-uudistus (rakenteet jo valmiina)
<b>Haasteet</b>	Resurssien puute Rahapelaamisen normaalius Rahapeliongelmiin luonne Sote-uudistus Ehkäisevän päihdetyön luonteen epäselvyys	Resurssien puute Rahapelaamisen normaalius Rakenteiden vahvistaminen Sote-uudistus Varhainen puuttuminen Rahapeliautomaattien ikäraja-valvonta	Resurssien puute Rahapelaamisen normaalius Rahapeliongelmiin luonne Sote-uudistus Rahapeliautomaattien ikäraja-valvonta Ehkäisevän päihdetyön keskittyminen sosiaali- ja terveydenhuoltoon

## Lopuksi

Tutkimuksemme tuotti täysin uutta tietoa ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä koskevan lain toimeenpanosta. Tutkimuksemme vahvistaa näkemystä (esim. Tummers & Bekkers 2014), että politiikan toimeenpanossa lukuisa joukko väliin tulevia tekijöitä vaikuttaa usein lopputulokseen. Tässä tutkimuksessa eräs keskeinen väliin tuleva tekijä oli aineiston mukaan sote-uudistus, joka lisäsi epävarmuutta ehkäisevän päihdetyön tulevaisuudesta.

Valitsemamme politiikan toimeenpanoa alhaalta ylöspäin katsova näkökulma olettaa, että paikalliset olosuhteet ja tulkinnat vaikuttavat toimeenpanoon. Näin oli myös tutkimusalueillamme. Esimerkiksi Alueella 1 ikäraja-valvontaan oli haastateltavien mukaan panostettu, eikä aihetta esitetty ongelmaksi kuten muilla alueilla. Vastoin olettamustamme ehkäisevän päihdetyön jär-

jestämistavalla ei näytä olevan selkeää vaikutus-yhteyttä lain toimeenpanoon ja rahapelihaittojen ehkäisyyn. Ainoastaan Alueella 3 järjestämistapa näyttää vaikuttaneen tulevaisuuteen kohdistuvaa epävarmuutta vähentävästi, koska alue on jo valmis sote-uudistuksen myötä mahdollisesti tapahtuvaan sosiaali- ja terveyspalvelujen siirtämiseen maakuntien vastuulle.

Tutkimuksemme keskeinen uusi tulos rahapelihaittojen ehkäisemiseksi on, että lain toimeenpanon suuri haaste liittyy rahapelaamisen normaaliuteen ja arkipäiväisyyteen Suomessa. Esimerkkinä rahapeliin helposta saatavuudesta haastatelluissa korostui automaattien laaja hajasijoittelu. Suomalaisista 80 prosenttia ilmoitti vuonna 2015 pelanneensa jotain rahapeliä viimeisen vuoden aikana (Salonen & Raisamo 2015). Tämän vuoksi rahapelaamista on vaikea nähdä yhteiskunnallisia toimia vaativana ongelmana. Rahapelaamisen arkipäiväisyys ilmeni ehkäisevän päihdetyön pulma-

na rahapeliongelmiin piilevyden ja niihin liittyvän häpeän tematiikan kautta: tulkintamme on, että rahapeliongelmiin liittyy häpeää juuri siksi, että rahapelaaminen on niin yleisesti hyväksyttyä. Haittanäkökulman marginaalisuus kytkeytyy nähdäksemme siihen, että yhteiseen hyvään menevät rahapelituotot mielletään suomalaisen rahapelijärjestelmän tärkeimmäksi tavoitteeksi (Salonen & al. 2017). Epäselyyden politiikan tavoitteista sekä esimerkiksi paikallistason poliitikoiden vähäisen tuen on havaittu vähentävän lakeja ruohonjuuritasolla toimeenpanevien sitoutumista politiikan tavoitteisiin (May & Winter 2009). Näin voi olla myös Suomessa rahapelaamisen normaaliuden vuoksi: rahapelihaittojen ehkäiseminen kautta ei välttämättä näyttäyty kaikille toimeenpanijoille kovin tärkeänä tavoitteena.

Tutkimusalueillamme ehkäisevän päihdetyön rakenteet olivat jo vakiintuneita ja rahapelihaittojen ehkäisyyn oli jo ennen lain voimaantuloa kiinnitetty huomiota. Siksi haittanäkökulmalla ei luultavasti voi olla vahvempaa asemaa alueilla, joissa ehkäisevän päihdetyön tai rahapelihaittojen ehkäisyn kehittämiseen ei ole panostettu lainkaan tai vain vähän.

Lain keskeiseksi vaikutukseksi määriteltiin kaikilla alueilla paremman oikeutuksen saaminen ehkäisevälle päihdetyölle. Tärkeä havaintomme on, että tarve vahvistaa ehkäisevän päihdetyön asemaa korostuu koko aineistossa. Esimerkiksi rahapelihaittojen ehkäisy näyttää aineiston perusteella määrittävän monin tavoin suhteessa hoitoon: kaikilla alueilla ja lähes kaikissa haastatteluissa rahapelihaittojen ehkäisystä puhuttiin paljon hoidon kannalta tai hoidosta nousevien esimerkkien kautta. Myös rahapeliongelmiä koskeva tietoisuus määrittyi haastateltavien puheessa toistuvasti hoitoon hakeutuvien määrän tai hoitopalveluiden saatavuuden ja saavutettavuuden kautta. Niin ikään ehkäisevän päihdetyön asema määrittyi resurssien jaossa heikoksi, koska nähtiin, että terveydenhuolto vie valtaosan rahoista. Kuva ehkäisevästä päihdetyöstä ja rahapelihaittojen ehkäisystä osana terveydenhuoltoa välittyi aineistomme pohjalta hoidolle alistaisena – jopa siinä määrin, että ehkäisevän työn ammattilaiset jäsentävät työalueensa haasteita ja edistäviä tekijöitä hoidon kautta ja suhteessa hoitoon eivätkä itsenäisenä ja tunnustettuna toimintakenttänä.

Saapunut 18.12.2017  
Hyväksytty 6.6.2018

## KIRJALLISUUS

- Alexiadou, Nafsika: Researching policy implementation: interview data analysis in institutional contexts. *International Journal of Social Research Methodology* 4 (2001):1, 51-69.
- Gale, Nicola K. & Heath, Gemma & Cameron, Elaine & Rashid, Sabina & Redwood, Sabi: Using the framework method for the analysis of qualitative data in multi-disciplinary health research. *BMC Medical Research Methodology* 13 (2013): 117.
- Hammersley, Martyn: *What's wrong with ethnography?* London: Routledge, 1992.
- Häikiö, Liisa & Leino, Helena: Tulkitsevan politiikka-analyysin lähtökohdat. S.9-30. Teoksessa Häikiö, Liisa and Leino, Helena (toim.): *Tulkinnan mahti. Johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin*. Tampere: Tampere University Press, 2014.
- Hing, Nerilee & Nuske, Elaine & Gainsbury, Sally M. & Russell, Alex M. T. & Breen, Helen: How does the stigma of problem gambling influence help-seeking, treatment and recovery? A view from the counselling sector. *International Gambling Studies* 16 (2016): 2, 263-280.
- Kuula, Arja: *Tutkimusetiikka. Aineistojen hankinta, käyttö ja säilytys*. Tampere: Vastapaino, 2006.
- Lehmann, Uta & Gilson, Lucy: Actor interfaces and practices of power in a community health worker programme. A South African study of unintended policy outcomes. *Health Policy and Planning* 28 (2013): 4, 358-366.
- Lipsky, Michael: *Street Level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- Markkula, Jaana & Fors, Raija & Hamilas, Marjo & Heimala, Heli & Kejonen, Anne & Kokkonen, Tuula & Tamminen, Irmeli: *Ehkäisevän päihdetyön rakenteet kunnissa 2013 - tietoa laadukkaan toiminnan pohjaksi*. Tutkimuksesta tiiviisti 15. Helsinki: THL, 2014.
- Matilainen, Riitta: *Production and consumption of recreational gambling in twentieth-century Finland*. Helsinki: University of Helsinki, 2017.
- May, Peter J. & Winter, Søren: Politicians, managers, and street-level bureaucrats. Influences on policy implementation. *Journal of Public Administration Research & Theory* 19 (2009): 3, 453-476.
- Nordmyr, Johanna & Forsman, Anna: *A systematic mapping of Nordic gambling research 2000–2015. Current status and suggested future directions*. Ad-

- diction Research & Theory 26 (2018):5, 339-348.
- Püzl, Helga & Treib, Oliver: Implementing public policy. S.89-107. Teoksessa Fischer, Frank & Miller, Gerald J. and Sidney, Mara S. (toim.): Handbook of public policy analysis. Theory, politics, and methods. London: CRC Press, 2007.
- Raisamo, Susanna & Mäkelä, Pia & Salonen, Anne & Lintonen, Tomi: The extent and distribution of gambling harm in Finland as assessed by the Problem Gambling Severity Index. European Journal of Public Health 25 (2014):4, 716-722.
- Salonen, Anne & Latvala, Tiina & Castrén, Sari & Selin, Jani & Hellman, Matilda: Rahapelikysely 2016. Helsinki: THL, 2017.
- Salonen, Anne & Raisamo, Susanna: Suomalaisten rahapelaaminen 2015. Helsinki:THL, 2015.
- Schull, Natasha Dow: Digital gambling. The coincidence of desire and design. The Annals of the American Academy of Political and Social Science (2005): 597, 65-81.
- Selin, Jani: Huumeriippuvuuden hoito ja lääketieteen haaste. Terapeuttinen järjely ja hallinta psykososiaalisissa huumehoidoissa 1965-2005. Sosiologia 48 (2011): 2, 117-133.
- Sihto, Marita: Policy-analyttistä lähestymistapaa tarvitaan terveystieteiden tutkimuksessa. Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti 52 (2015): 4, 334-346.
- Tummers, Lars & Bekkers, Victor: Policy implementation, street-level bureaucracy, and the importance of discretion. Public Management Review 16 (2014): 4, 527-547.
- Turner, Nigel E. & Wiebe, Jamie & Falkowski-Ham, Agata & Kelly, Jon & Skinner, Wayne: Public awareness of responsible gambling and gambling behaviours in Ontario. International Gambling Studies 5 (2005): 1, 95-112.
- Warpenius, Katariina & Holmila, Marja & Karlsson, Thomas & Ranta, Jussi: Ehkäisevä päihdetyö Suomessa 2025. Ennakointitutkimus. Helsinki: THL, 2015a.
- Warpenius, Katariina & Markkula, Jaana & Kesänen, Minna: Ehkäisevän päihdetyön koordinaatio kunnissa. Hyviä malleja ja tulevaisuuden haasteita. Teoksessa Partanen, Airi & Moring, Juha & Bergman, Viveca & Karjalainen, Jouko & Kesänen, Minna & Markkula, Jaana & Marttunen, Mauri & Mustalampi, Saini & Nordling, Esa & Partonen, Timo & Santalahti, Päivi & Solin, Pia & Tuulos, Tytti and Wuorio, Sanna (toim.): Mielenterveys- ja päihdesuunnitelma 2009-2015. Miten tästä eteenpäin? Helsinki: THL, 2015b.

## ENGLISH SUMMARY

*Jani Selin & Eija Pietilä & Minna Kesänen: Local prevention of gambling-related harm following the introduction of new legislation (Rahapelihaittojen ehkäisyyn paikallinen toimeenpano ehkäisevän päihdetyön järjestämistä koskevan lain jälkeen)*

The article examines the implementation of the Act on Organizing Alcohol, Tobacco, Drugs and Gambling Prevention in three regions in Finland. Special focus is given to gambling prevention, a new element in preventive work conducted at the local level by municipalities. Using qualitative interview data, we compare the implementation of the new Act from a bottom-up perspective. We work from the assumption that implementation is conditioned by local ways of organizing prevention and other local facilitators and barriers. The data consist of thematic individual and group interviews with people working in the fields of alcohol, tobacco, drugs and gambling prevention. Data

analysis followed the principles of framework analysis.

The interviewees felt that the Act had had little impact as prevention was well organized even before the new legislation entered into force. In addition, it was thought that the forthcoming health and social services reform had hampered the development of prevention in many ways. The results also indicate that active and extensive networks served to offset the lack of resources in gambling prevention. Furthermore, perceptions of the normalcy of gambling in Finland were considered a challenge for effective gambling prevention. Finally, the results indicate that alcohol, tobacco, drugs and gambling prevention was in many ways defined in relation to treatment rather than an equally important field in its own right.

**Keywords:** implementation, policy, gambling, prevention.