



Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön vastuunjako¹

Pauli Niemelä: *Sosiaalipolitiikan, erityisesti sosiaalityön professori, Itä-Suomen yliopisto, Kuopion kampus*
pauli.niemela@uef.fi

Janus vol. 18 (1) 2010, 61-69

Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön vastuun- ja työnjako on ollut esillä viimeiset puoli vuosisataa. Kysymys on edelleen ajankohtainen, koska vastuunjako muotoillaan koko ajan uudelleen. Voisi myös muotoilla kysymyksen, mikä on sosiaalisektorin ja muiden sektoreiden vastuunjako, koska sosiaalinen näyttää ylipäänsä olevan viereksittä ja mureneva ilmiö uusliberalistisessa ajassa, jopa käsitteenä: esimerkiksi lapsuutta "pedagogisoidaan" ja vanhuutta "medikalisoidaan".

Tarkastelen puheenvuorossani kuitenkin vain sosiaalipolitiikkaa ja sosiaalityötä. Ne ovat kuin vanha aviopari. Toisinaan ne ovat eläneet hyvässä sovussa, toisinaan ne ovat riidelleet toistensa ensisijaisuudesta, ja toisinaan taas vaienneet koko kysymyksestä. Kysymyksen asettelu Suomessa on kuitenkin ollut, voiko sosiaalityö olla itsenäinen ja sosiaalipolitiikasta erillinen oppiaine. Kysymystä ei ole esitetty toisin päin. Itsekin laadin vielä 1980-luvun alussa kirjoituksen siitä, miten sosiaalityö olisi johdettavissa sosiaalipolitiikasta (Niemelä 1983). On tunnustettava, että erehdyin täysin. Sosiaalityön filantrooppiset juuret ovat näet syvällä, aina kristillisen alkuseurakunnan toiminnassa, armeliaisuudessa, hyväntekeväisyydessä ja vapaaehtoisessa huoltotoiminnassa sekä myöhemmin virallisessa vaivais- ja köyhäinhoidossa, kun kuntalaitos syntyi 1800-luvun Suomessa.

Sosiaalipolitiikan juuret ovat sen sijaan teollistumisessa, työväestön asemaa ja etuja koskevissa ratkaisuissa. Sosiaalivaltio-ohjelma luotiin

Bismarckin työväenvalvontasuunnitelmassa ja hyvinvointivaltio-ohjelma Beveridgen perusturvaohjelmassa. Suomen ulkopuolella sosiaalityö on organisoitunut oppiaineeksi ennen sosiaalipolitiikkaa. Sosiaalipolitiikan yhdistyksen vahva rooli Suomessa ja maineikas kansainvälinen esikuva ovat kuitenkin olleet niin vankka sosiaalinen perusta, että sosiaalityötä koskeva keskustelu käytiin 1900-luvulla pitkään sosiaalipolitiikkaa vasten peilaten (Satka 2009). Suomessa sosiaalityö muun muassa tuli tiedekuntaan kuuluvaksi yliopistolliseksi oppiaineeksi pitkälti sosiaalipolitiikan kautta 1900-luvun jälkipuolella. Sosiaalityö eriytyi sosiaalipolitiikasta yliopistollisena oppiaineena vasta 1990-luvulla, kun se esimerkiksi Ruotsissa oli ollut jo pitempään oma oppiaine yliopistossa.

Opillisesta eriytymisestä huolimatta sosiaalipolitiikalla ja sosiaalityöllä on edelleen yhteinen päätavoite: edistää väestön hyvinvointia, hyvinvoinnin määrää ja laatua sekä hyvinvoinnin sosiaalisesti oikeudenmukaista jakautumista ja kohdentumista yhteiskunnassa. Sosiaalipolitiikka ja sosiaalityö kuuluvat samaan sosiaalisektoriin. Esimerkiksi sosiaaliturvan osalta toiminnot tapahtuvat saman hallinnon alan ja suunnittelujärjestelmän puitteissa, mutta eri tavalla ja eri tasoilla. On siis hyvin tärkeää tarkastella mahdollisimman systemaattisesti, miten kyseiset toiminnot ovat yhteydessä toisiinsa ja mikä on niiden vastuun- ja työnjako.

Tarkastelen kysymystä hahmottelemalla sitä sosiaalialan toiminnan ja sosiaalityöiden koko-



naisuutta, joihin sosiaalipolitiikka ja sosiaalityö kuuluvat ja joissa myös niiden vastuun- ja työnjako ilmenee. Erittelen ensin lyhyesti käsitteen "sosiaalinen" eri merkityksiä, jotta sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön yhteinen intentionaalisuus eli luonne soveltavina tieteinä jäsentyy. Varsinaisena tehtävänä on analysoida sosiaalialan toiminnallisia ja tieteellisiä ulottuvuuksia ja tasoja.

Jatkan osin aiempaa analyysiäni (Niemelä 1984). Olen lisäksi toisaalla tarkastellut sekä sosiaalialan sisäisiä että sosiaali- ja terveysalan välisiä suhteita (ja analogioita) tieteissä, toiminnassa ja ammateissa ja perustellut sosiaalityötä aitona (mikro)sosiaalitieteenä (Niemelä 2008). Tutkimusmetodina niin aiemmassa kuin tässäkin tarkastelussa on sosiaalialan ja sosiaalitieteiden systemaattinen jäsentely. Sinänsä tarkastelu on naivin yksinkertaistettua, mutta keskustelussa tarpeellista.

Sosiaalisen intentionaalinen merkitys

Käsitteellä "sosiaalinen" on hyvin erilaisia merkityksiä (esim. Nieminen 1984; alkup. 1955). Merkityksiä on jopa niin paljon, että käsite on diffuusi. Tässä nostan esille vain käsitteen intentionaalisen merkityksen, joka on keskeinen sekä sosiaalipolitiikassa että sosiaalityössä. Intentionaalisessa merkityksessä sosiaalisella on vähintään kaksi eri merkitystä. Yhtäältä on kyse koko yhteiskunnan etua tarkoittavasta tarkastelusta eri yhteiskuntapolitiikan osa-alueilla. Laaja-alainen yhteiskuntapolitiikan käsite pyrkii kattamaan talous-, sosiaali- ja kulttuuripolitiikan alueet. Toisaalta sosiaalista intentionaalisesa merkityksessä voidaan tarkastella rajatummin, jolloin sosiaalinen tarkoittaa intentionaalista *solidaarista politiikkaa ja ammatillista toimintaa*, kuten etujen jakamisen sosiaalista oikeudenmukaisuutta (=edut ja rasitukset sosiaalisesti oikeudenmukaisesti tasapainossa) ja ennen muuta sosiaalista toimintaa heikoiten menestyvien ja muita heikommassa asemassa olevien auttamiseen tähtäävänä so-

siaalisena politiikkana tai sosiaalisena työnä eli sosiaalipolitiikkaa ja sosiaalityötä solidaarisena toimintana. Itse ymmärrän sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön viimeksi mainitusta näkökulmasta.

Sosiaalinen sisältää tällöin vahvan toiminnallisen intention. Kun esimerkiksi Suomessa useat yliopistot ovat muuttaneet sosiaalipolitiikan yhteiskuntapolitiikaksi, niin mitä se merkitsee solidaarisen sosiaalipolitiikan kannalta? Jääkö sosiaalipolitiikka yleisen, laaja-alaisen koko yhteiskuntaa koskevan yhteiskuntapolitiittisen tarkastelun jalkoihin?

Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön asema ja vastuunjako sosiaalisina toimintoina ja sosiaalitieteinä

Tarkastelen ensin sitä, miten sosiaalitieteiden kokonaisuutta voidaan jäsentää ja mikä on sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön asema sosiaalitieteiden keskuudessa. Onko ylipäänsä relevanttia käyttää kokoavaa ilmausta sosiaalitieteet? Jäsen- nän ja analysoin sosiaalisen eri ulottuvuuksia ja tasoja sekä sosiaalitieteiden että niiden taustalla olevien ilmiöiden kautta. Pyrin näin samalla jäsentämään perusteita sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön vastuunjaon tarkastelulle.

Jäsen- nän ideaalityyppisesti (ks. kaavio 1) kahdenlaatuista yhteiskunta- ja sosiaalitieteitä (ulottuvuudet A ja B). Yhtäältä ne koskevat kohteen tutkimusta ja siitä saatavaa tietoa sinänsä (A). Tällöin yhteiskuntaa tutkitaan lähes kuten "luontoa", jolloin etsitään tietoa yhteiskunnan lainalaisuuksista, muun muassa rakenteista sekä niiden syistä ja seurauksista, kuten sosiologian isäksi kutsuttu August Comte aikoinaan perusteli sosiologiaa tieteenä. Tässä käytetään näistä yhteiskuntaa sinänsä tutkivista tieteistä käsitettä perusyhteiskuntatieteet (A).

Toisaalta osa sosiaalitieteistä (B) koskee toiminnan tutkimusta, jossa kohdeilmionä ovat yhteis-



kunnan ja kansalaisten hyvinvointi, hyvinvoinnin vajeet, sosiaaliset ongelmat sekä hyvinvointiresurssien sosiaalisesti oikeudenmukainen ja reilu jakautuminen. Näistä toimintaa koskevista tiedeistä käytetään usein käsitettä soveltavat yhteiskunta- tai sosiaalitieteet (B).

Kaikkien näiden soveltavien tieteiden toimintajärjestelmissä on kyse *intentiona* eli pyrkimyksistä johonkin hyvään ja jonkin pahan tai puutteen minimoimiseen. Kyse on tavoitteellisesti toivotavasta asiantilasta, kulttuurisesti kohtuulliseksi katsotusta hyvinvoinnista (IFSW 2000), elämänlaadusta ja elintasosta, joita yhteiskunnassa pidetään sosiaalisena arvona ja normina. On kyse humanistisen ja sosiaaleettisen prinssiipin läpäisemästä ilmiöstä ihmisten elämässä, jolloin tiede ja toiminta ovat ihmisen palveluksessa. Yhteiskunnassa pidetään sosiaalisesti oikeudenmukaisena ja taloudellisesti tarkoituksenmukaisena tiettyä tulojen tasoitusta, erityisesti heikommin menestyneiden hyväksi, jolloin on kyse sosiaalisesta intentiona ja toiminnasta.

Naivin pelkistetysti ja ideaalittyyppisesti jäsentäen voitaisiin sanoa, että perusyhteiskunta-

tieteiden (A) osalta makrotasolla puhutaan makroteorioista eli makrososiologiasta tai vain makrososiologisesta tarkastelutavasta, jota voidaan toki käyttää muissakin yhteiskuntatieteissä. Tällöin tarkastelun kohteena ovat ennen muuta yhteiskunnan rakenteet, esimerkiksi väestö-, elinkeino-, poliittinen, koulutus- ja ammattirakenne. Meso- eli yhteisötasolla sosiologiassa tutkitaan esimerkiksi kaupunkeja ja kyliä. Tällöin voidaan puhua muun muassa kaupunkisosiologiasta ja ympäristösosiologiasta. Sosiaaliekologia tutkii nimensä mukaisesti ihmisen sosiaalista ympäristöä. Mikroteorioista puhuttaessa viitataan sellaisiin sosiologisiin teorioihin, joissa tarkastellaan toimintaa eli ihmisen tasoa toiminnallisenä olentona. Tällä tasolla on olemassa erikseen myös niin sanottuja käyttäytymistieteitä, joista yksi keskeinen on sosiaalipsykologia. Sen yhtenä tehtävänä on tarkastella ihmistä vuorovaikutus- ja ryhmäolentona. Toki sosiologiassa voidaan tutkia kaikkia yhteiskunnassa esiintyviä ilmiöitä. Kaikki yhteiskunnalliset ilmiöt ovat tavallaan sosiologisen tarkastelun piiriin kuuluvia, mutta olennaista on, että sosiologialta ei odoteta toiminnallisia suosituksia tutkimusten perusteella, vaikka jotkut tarkastelut niihin voivat johtaa.



SOSIAALIPOLITIIKAN JA SOSIAALITYÖN VASTUUNJAKO

Yhteiskunnallisen/sosiaalisen ulottuvuudet

	A. Perustieteet/ilmiöt		B. Soveltavat, toimintatieteet/ilmiöt ja intentiooperusta			
	Tarkas- telutaso	Kohde	Tiede	Vastuun kohde ja taso	Tiede ja toiminta	Toiminta- konteksti
S o s i a a l i s e n e r i t a s o t	Makro- taso	Yhteis- kunta (rakenne) Kansa	<i>Sosiologia, Väestötiede, Sosiaali- antropologia, Sosiaali- historia</i>	Väestön hyvinvoinnin taso ja jakautuma (vajeet; sosiaaliset ongelmat) Hyvinvointi- valtion järjestelmät: ansio- ja perusturva- järjestelmät	<i>Sosiaalipolitiikka: (yleiset reformit) -työ -sosiaaliturva -asunto -perhe -koulutus -terveys -ympäristö politiikat yms. Sosiaalihallinto (Social Administration)</i>	Valtio, poliittinen päättökseen- teko, lait ja asetukset, ministeriöt: suunnittelu/ hallinto/ ohjaus yms.) Tutkimus- perustaisuus TOP- DOWN
	Meso- taso	Sosiaali- nen ympäristö, yhteisö, kaupunki, kunta, kylä jne.	<i>Sosiologia, Kunnallistiede, Sosiaali- ekologia jne.</i>	Kunnan asukkaiden hyvinvoinnin taso ja jakautuma (vajeet; sosiaaliset ongelmat) Vähimmäis- turva- järjestelmä	<i>Sosiaalihuolto: toimeentulotuki ja sosiaalipalvelut Sosiaalihallinto (Social Administration): sosiaalityön johtaminen; rakenteellinen sosiaalityö ja vaikuttaminen</i>	Kunta, virasto, huollon ja palvelujen toimeen- pano (implemen- taatio)
	Mikro- taso	Ihminen yhteisön (ryhmän, perheen) jäsenenä, Vuorovai- kutetus, (toiminta)	<i>Sosiaali- psykologia, sosiologia</i>	Asiakkaiden hyvinvointi (vajeet; sosiaaliset, elämisen ongelmat, tapauskohtai- suus)	<i>Sosiaalityö, psyko- sosiaalinen työ (asiakas- ja tapauskohtainen sosiaalityö/ case interventiot)</i>	Ammatti, Ongelman ratkaisutyö (tieto-taito, Tutkimus- perustaisuus (BOTTOM- UP)

Kaavio 1. Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön vastuunjaon jäsenystä



Sen sijaan soveltavilta sosiaalitieteiltä odotetaan tutkimusta, joka palvelee käytännön toimintaa ja käytännön ongelmien ratkaisuja. Näissä niin sanotuissa soveltavissa sosiaalitieteissä (B), joihin tässä tarkastelussa keskitytään, on jälleen ideaalityyppisesti tarkastellen ensinnäkin makrotasolla kyse sosiaalipolitiikasta. Kansainvälisesti pelkästään sosiaalihalhinto (Social Administration) edustaa usein tätä tarkastelutapaa. Suomesakaan esimerkiksi Suomen Akatemia ei ole tuntenut tieteitä koskevassa luokittelussaan sosiaalipolitiikkaa. Meillä kuitenkin sosiaalipolitiikalla on ollut vahva asema. Tällöin sosiaalipolitiikalla tarkoitetaan yhtäältä toimintaa ja toisaalta oppialaa ja hyvinvoinnin politiikan tiedettä. Tällä tasolla tutkimuksen ja tieteen lähtökohtana on, että hyvinvointi on yhteiskunnassa tavoiteltava tila jokaisen osalta ja kuuluu kaikille. Kyse on yhteiskunnallisesta ja sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta, solidaarisuudesta ja tasa-arvon kohtuullisesta toteutumisesta, josta tosin eri poliittisissa puolueissa ollaan eri mieltä. Perinteisesti sosiaalipolitiikan tavoitteiden painopisteen on katsottu olevan työväestön ja porvariston luokavastakohtaisuuksien vähentämisessä ja yhteiskunnan koheesion lisäämisessä. Myöhemmin on alettu korostaa sosiaalipolitiikan tehtävää myös kulutuksen tasaajana, jolloin on kyse talouspoliittisesta, tuotannon ylläpitämistä painottavasta perustelusta.

Yhä yleisemmin käsite "sosiaalipolitiikka" on halettu vaihtaa käsitteeksi "yhteiskuntapolitiikka", jolloin kyse on laaja-alaisesta, yleisestä yhteiskunnallisesta politiikasta, joka sisältää sosiaalipolitiikan ohella myös muun muassa talous- ja kulttuuripolitiikan. Näin ymmärrettynä yhteiskuntapolitiittinen tarkastelu koskee koko yhteiskunnan eri osa-alueet käsittävää politiikkaa. Toki sosiaalipolitiikka on tällöinkin merkittävä, ellei merkittävin osa-alue yhteiskuntapolitiikan sisällä tai rinnalla. Vastuunjaossa sosiaalipolitiikkaa toteutetaan yhteiskunnan (valtion) makrotasolla politiikan ja hallinnon välinein, laatimalla suunnittelun avulla reformeja eli säättämällä lakeja

ja toimeenpanemalla sosiaalihalhinnon avulla niiden toteutus, erityisesti sosiaaliturvan osalta. Sosiaalivakuutusjärjestelmät edustavat yleisimmin sosiaalipolitiittista instrumenttia. Reformit ovat sosiaalipolitiikan keino tehdä sosiaalisia uudistuksia. Ne ovat yleisiä ja kaavamaisia ja koskevat yleensä joko koko väestöä (esimerkiksi kansanvakuutus) tai työtä tekevää väestöä (ansioihin perustuva sosiaalivakuutus).

Kuntalain ohella useat sosiaalialan lait velvoittavat kuntia järjestämään hyvinvointipalvelut. Kuntatasolla on kyse sosiaalihuollosta, kunnallisesta sosiaalihalhinnosta sekä sen puitteissa tapahtuvasta toimeenpanosta. Joskus puhutaan myös kunnallisesta sosiaalipolitiikasta. Kansainvälisesti käsitteen "Social Administration" alle sisällytetään pitkälti sekä tämän tason että myös edellä mainitun makrotason sosiaalisten ja sosiaalipolitiittisten ilmiöiden tutkimus ja toiminta. Suomessa sosiaalihuollolla kunnan toimintana on pitkä perinne. Sosiaalivirasto organisoii ja hallinnoi sosiaalista toimintaa kuntatasolla. Tällöin sosiaalista toimintaa toteutetaan viranomaistyönä ja pitkälti lakien perusteella, juridis-hallinnollisena huoltotoimintana. Tutkimus kohdistuu sekä niihin ongelmiin, joiden vuoksi sosiaalihuoltoa tarvitaan että toimenpiteisiin, joilla muutosta pyritään saamaan aikaan. Perinteisesti kunnan viranomaistoiminta on ollut ensin vaivashoidon tarkastelijan, sen jälkeen köyhäinhuoltovirkaillan, sittemmin sosiaalihuoltajan ja nyt sosiaalityöntekijän toimintaa. Käsitteet viestittävät osaltaan kulttuurissa tapahtuvaa ilmiön jäsentämistapaa ja siinä tapahtuvia muutoksia.

Eräissä yliopistoissa on myös terveyshallinnon rinnalla, erillinen sosiaalihalhinto-niminen oppiaine. Sen piiriin kuuluvat paljolti järjestelmiä koskeva sosiaalihalhinnon ja -johtamisen koulutus sekä tutkimus. Lisäksi on perustettu myös sosiaalitalous-niminen oppiaine tarkastelemaan paljolti kuntatason taloudellisia resurssikysymyksiä, sekin terveystalouden rinnalle. Tosin vasta harvassa yliopistossa on kyseisiä oppialoja näillä ni-



millä. Useimmiten niiden opetus ja tutkimus on kytketty sosiaalipolitiikkaan ja/tai sosiaalityöhön.

Yhä enenevästi käytetään neutraalia käsitettä "sosiaalipalvelut" kuvaamaan kaikille kuuluvia sosiaalihuollon palveluja. Käsitteellä viitataan universaalisuuteen, asiakaskeskeisyyteen ja normaalisuuteen. Palvelut kuuluvat kaikille elämäntilanteesta riippuen. Ei siis tarvitse olla huono-osainen tai yleisesti huollon tarpeessa, vaan sellaisessa elämäntilanteessa tai -vaiheessa, jossa kuuluu saada yhteiskunnallisia palveluita. Aivan kuten kuka tahansa voi sairastua, voi hyvinvoinnin vaje kohdata elämän eri osa-alueilla ketä tahansa, jolloin ratkaisevaa on se, millaisessa elämäntilanteessa ja elämänvaiheessa ihminen elää eli millainen sosiaalinen riski häntä on kohdannut. Sosiaalipalvelut jäsentyvät usein joko väestö- tai ongelmaperustaisesti, esimerkiksi lapsi-, nuoriso-, aikuis- ja vanhuspalveluina tai päihde-, mielenterveys- ja kriminaalipalveluina. Niissä TSS- oikeuksien toteutumisen on keskeistä. Näitä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia voitaneen kutsua tasa-arvotai turvallisuus-oikeuksiksi (Soikkanen 1990) tai jopa hyvinvointioikeuksiksi. Näin palveluissa ja myös sosiaalityössä on varmistettava sosiaalisten oikeuksien toteutuminen, jotta kansalaisten turvallisuus ja hyvinvointi voisivat toteutua.

Mikrotasolla on kyse asiakastyön tasosta, sosiaalityöstä. Sosiaalisen organisointia ja työstämistä professionaalisenä, ammatillisena toimintana, ei pelkästään viranomaistoimenpiteinä, on esiintynyt perinteisesti ennen muuta niillä alueilla, joissa ei ole voitu käyttää viranomaisvaltaa ja -normeja. Niinpä esimerkiksi psykososiaalinen sosiaalityö, erityisesti terveys- ja mielenterveys-sosiaalityö, perhe-, lapsi- ja nuorisososiaalityö, päihdetyö ja sosiaalipedagoginen sosiaalityö korostavat sosiaalista metodis-toiminnallista työprosessia asiakastyössä. Sosiaalityössä on kyse ihmisen jokapäiväisen elämän alueella ilmenevien ongelmien ratkaisutyöstä. Usein sosiaalityötä jäsennetäänkin tavoitteellisenä ongelmanratkai-

sutyönä, interventiotyönä, jossa on kyse asiakkaan elämässä ilmenevän ongelmatapauksen ratkaisemisesta yhdessä asiakkaan kanssa. Voi sanoa, että käsitteellä interventio on sosiaalityössä samanlainen paino kuin on reformin käsitteellä sosiaalipolitiikassa.

Sosiaalityötä tehdään ammatillisena interventiotyönä mikro- eli yksilö- ja perhetasolla, kansalaisten ja asiakkaiden hyvinvointia edistämällä ja erilaisia sosiaalisia tapausongelmia ihmisten elämässä käsittelemällä. Interventioiden ohella sosiaalityössä kuntouttava ja ennalta ehkäisevä toiminta kuuluvat vahvasti työnkuvaan. Kun sosiaalityö organisoidaan kunnallisena toimintana, kuten ylipäänsä hyvinvointipalvelut, niin sosiaalipolitiikkaa toteutetaan ja organisoidaan valtiollisena ja kansallisena toimintana.

Mitä selkeämmin sosiaalityö on ammatillistunut, sitä autonomisemmaksi se on muodostunut. Tällöin ammattikunnalla ja sitä valvovalla elimellä on suuri merkitys. Työ ei perustu vain normien toteuttamiselle, vaan enenevässä määrin teorioiden ja menetelmien käyttämiselle ammatillisessa toiminnassa, työprosessissa, joka edellyttää ammattikunnan tiedon ja taidon sekä etiikan yhteensovittamista koulutuksen antaman ammattitaidon perusteella. Asiakastyössä toimivalta ammatilliselta odotetaan sellaista sosiaalisen työn ammattitaitoa, että hän kykenee työssään soveltamaan tarkoituksenmukaisia työskentelymetodeja, joilla hän voi tukea asiakasta tämän sosiaalisessa hädässä.

Soveltavien tieteiden yhteydessä Niiniluoto puhuu Aristoteleeseen viitaten käytännöllisestä syylogismista. Kyseessä ovat Niiniluodon (1983, 305) mukaan erilaiset toiminnan alat ja toimintatieteet, joissa on annettuna jokin tavoite (esimerkiksi hyvinvointi), jolloin sekä toiminnan että tieteen tehtävänä on tarkastella niitä keinoja, joilla kyseessä oleva tavoite saavutetaan (tavoite – keino -problematiikka). Niiniluoto (1983, 317) väittää tällöin olevan kyse suun-



nittelua ja päätöksentekoa koskevista tieteistä, joissa etsitään toimenpidesuosituksia. Tämänkaltaisen ajattelutavan mukaan siis esimerkiksi sosiaalipoliittikka ja sosiaalihalinto olisivat sen suunnittelemista ja tutkimista, millä keinoilla ja menetelmillä poliittisesti ja kulttuurisesti yhteiskunnassa annettua tavoitetta (arvoa) eli väestön hyvinvointia voidaan edistää sekä sen vajeita eli sosiaalisia ongelmia minimoida. Pidän kuitenkin näkemystä aivan liian suppeana tarkasteluna sosiaalitieteissä. Kussakin sosiaalitieteessä on nähdäkseen keinoja ja menetelmiä koskevien kysymysten lisäksi olennaista selvittää, mistä on kysymys, kun puhutaan sosiaalitieteistä, niiden käsityksistä hyvästä ja pahasta sekä jakautumisesta ja kohdentumisesta eli siitä, mikä on niiden ontologinen kysymys.

Kaikkien näiden niin sanottujen soveltavien eli toiminnallisten sosiaalitieteiden lähtökohtina ovat ensiksikin se, missä tilassa ovat väestön ja asiakkaiden hyvinvointi ja sen vajeet (puute, deprivatio) eli miten sosiaaliset ongelmat ilmenevät. Näihin tutkimus kohdistuu makro-, meso- tai mikrotasolla. Tämä niin sanottu *ilmiötason* tieto on siis kaiken tarkastelun lähtökohtana. Sitä ei voi jättää tekemättä näissä niin sanotuissa soveltavissakaan tieteissä.

Toiseksi tutkimuksella haetaan eri tasoilla vastausta näiden hyvinvointivajeiden ja sosiaalisten ongelmien yhteiskunnallisiin, yhteisöllisiin ja yksilöllisiin *syihin*. Tämänkaltaisen tarkastelu on luonteeltaan ongelma- eli syyperustaista. Tehtävänä on analysoida, mitkä syyt johtavat kulloisiinkin ongelmiin. Jotta kyseistä toimintaa voidaan suunnitella parannettavan, on tiedettävä, miksi tilanne on sellainen kuin on (syiden selittäminen). Perinteisesti on ollut kyse muun muassa sairauden, työkyvyttömyyden, vanhuuden, työttömyyden ja köyhyyden riskeistä. Nytemmin olennaisena uutena jäsenyyksenä on nostettu esiin syrjäytymisen, osattomuuden ja osallistumattomuuden riski.

Kolmanneksi tutkimus kohdistuu *parannuskeinojen* eli toimintaohjelmien (reformien) sekä toimenpiteiden ja toimintaprosessien (interventiot) tutkimiseen ja kehittämiseen. Tämän kaltainen tarkastelu on menetelmäperustaista. Valtiollisen sosiaalipoliittikan instrumenttina on ennen muuta sosiaalivakuutus (mukaan luettuna kansanvakuutus). Kunnissa se on sosiaalihuolto ja -palvelut. Sosiaalityössä menetelmät ovat tapauskohtaisia, kuhunkin tapaukseen erikseen sovellettavia. Menetelmätutkimuksen toteuttaminen on sosiaalityössä hyvin keskeistä, mutta vielä aivan liian vähäistä.

Neljänneksi tutkimus kohdistuu sen arviointiin, miten ongelmiin voidaan ja on voitu vaikuttaa. Tässä arviointitutkimuksessa ollaan kiinnostuneita toiminnan *vaikuttavuudesta* eli tavoitteena on saada selville toiminnan vaikuttavuusperustaisuus eri tasoilla. Toki arviointi voi kohdistua sekä tavoitteiden saavuttamiseen että menetelmien tehokkuuteen ja koko prosessin vaikuttavuuteen.

Näin ollen soveltavissa sosiaalitieteissä on kyse varsin laajoista, monipuolisista ja vaativista tutkimusprosesseista. Ne koskevat – yleisiin yhteiskuntatieteisiin verrattuna – rajatun ilmiön ja siinä ilmenevien ongelmien sekä niiden syiden ja toimenpiteiden toteuttamisen eli reformien ja interventioiden tutkimusta ja lopuksi toteutuksen vaikutusten arviointia. Toimintatutkimuksessa tärkeitä ovat eräät muutkin keskeiset kysymykset, kuten esimerkiksi päätöksenteko-, hallinto- ja toimeenpanotutkimus. Samaten esimerkiksi arvojen, etiikan ja normien tutkimus on tärkeätä soveltavissa sosiaalitieteissä. Aivan kapeasta alasta ja näkökulmasta ei siis ole kyse. Itse näen, että soveltavissa tieteissä on perustieteiden tapaan tehtävä kyseisen ilmiön ja sitä koskevan hyvän ja pahan perustutkimukseen verrattavaa tutkimusta ja sitten lisäksi toteuttamiseen ja sen arviointiin liittyvää tutkimusta. Tällöin koko prosessi on tutkimuksellisesti haastava. Soveltavilta



sosiaalitieteitä edellytetään varsin monenlaisten tutkimusmetodien osaamista.

Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön yhteisiä tulevaisuuden haasteita

Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön yhteinen suuri kysymys koskee sitä, että uusliberalismin aallossa talouspainotteisesti orientoitunut toiminta- ja puhetapa on pyrkinyt puhdistautumaan "sosiaalisesta" sekä käsitteenä että ilmiönä. Sosiaalipolitiikka itsekkin on muuttanut pääosin nimensä neutraaliksi yhteiskuntapolitiikaksi. Samaten käsitteen "sosiaalinen" on korvannut pitkälti käsite "hyvinvointi", joka on saanut yksilöllisemmän sisällön (kyvyt) kuin mihin esimerkiksi hyvinvointivaltio viittaa. Sosiaalisen ilmiö niin ikään on medikalisoitunut ja/tai pedagogisoitunut.

Kilpailu- ja työkyvyn sekä työhön osallisuuden korostamisesta on tullut paljon merkittävämpi seikka sosiaalipolitiikassa kuin vaikkapa perinteisestä työsuojelusta tai työturvallisuudesta. Samalla sosiaalipolitiikka on valjastettu kilpailukykyä, kasvua ja työllisyyttä tukevaksi, resurssit aktiivisesti käyttäväksi instituutioksi, jonka tulisi minimoida passiivisen toimeentulon ylläpitämisen ja tulontasaus.

Vastaavasti sosiaalityö on saanut kannetavakseen uudenlaisen "mahdollistavan valtion" (enabling state) sosiaalisen tehtäväkentän. Sosiaalityölle on alettu osoittaa enenevässä määrin sosiaalisen inklusion tehtäviä, muun muassa "voimaannuttamisen" ja "valtaannuttamisen" (empowerment) sekä kuntouttavan työtoiminnan muodossa. Sosiaalityön tehtäväksi on muodostunut saada vaikeasti työllistyvää työvoimaa työmarkkinoille, mikä tarkoittaa markkinariippuvuuden vahvistamista (rekomodifikaatio). Sosiaalipolitiikka on menettänyt otettaan hyvinvointivaltiollisen (welfare state) perusturva-politiikan muotoilijana. Perusturva on nykyään minimaalista ja toissijaista ansioturvaan verrat-

tuna. Talouspainotteinen yhteiskuntapolitiikka on vahvistunut markkinaperusteisessa ansio- turvapoliittisessa ja korporatistisessa kilpailu- ja työkyky ideologiassa. Tästä on seurannut, että sosiaalityössä toimeentulotukityö on saanut ja on saamassa yhä selvemmin liian alhaista perustyöttömyysturvaa saavien kansalaisten toimeentulohuolen. Ongelma syvenee, kun työttömyys alkaa lähennellä 10 prosenttia ja pitkäaikaistyöttömyys entisestään pahenee taloudellisen taantumun seurauksena.

Kaiken kaikkiaan sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön vastuunjaossa on kummallekin muotoutunut omintakeinen roolinsa. Molemmilla on oma roolinsa yhteiskunnassa väestön hyvinvoinnin edistämisessä ja sen vajeiden minimoimisessa. Molemmat ovat saaneet enenevässä määrin talouden kilpailukyvyyn vahvistamisen ja työn- teon tehostamiseen tähtääviä funktioita. Sosiaalipolitiikasta on tullut ennen muuta ansiosidonnaisen, korporativistisen sosiaalipolitiikan edistäjä, kun taas perusturva-politiikka on jäänyt taka-alalle. Vastaavasti sosiaalityölle on osoitettu enenevästi roolia kansalaisten aktivointi- ja kuntouttamistehtävissä. Samalla heikon perusturvan johdosta sosiaalihuollon ja sosiaalityön toimeentulotukityö kasvaa. Palveluja on supistettu. Uudeksi liitokseksi talouden ja sosiaalisen kesken on esitetty sosiaali- eli yhteisötaloudellista kumppanuutta, jonka tarkoituksena on saada aikaan uusia työpaikkoja ja uudenlaista työntekoa ja yrittäjyyttä. Inklusiolla yhteiskuntaan tarkoitetaan nykytilanteessa yhä selkeämmin nimenomaan osallisuutta työhön, ja hyvinvointi ymmärretään yksilölliseksi kyvyksi ja mahdollisuudeksi toimia työssä ja elämässä. Ydinkysymys on, miten sosiaalipolitiikka ja sosiaalityö voisivat yhdessä vahvistaa toimintaansa ja toisiaan heikoiden menestyvien tukemiseksi tässä rajussa murroksessa, ja vielä talouslaman ahdingossa?



Viite

¹ Puheenvuoro on lyhennelmä Sosiaalipolitiikan päivillä 22.10.2009 Kuopiossa pidetystä esitelmästä "Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön vastuunjako kilpailuvaltiossa". Puheenvuorossa on keskitytty vastuunjakoon yleisenä kysymyksenä.

Kirjallisuus

FSW (2000) International Federation of Social Work. General Meeting. Montreal.

Niemelä, Pauli (1984) Sosiaalityön ja sosiaalipolitiikan paikka tieteiden joukossa. Sosiaalityön vuosikirja 1984. Sosiaalityöntekijäliitto: Helsinki, 56–82.

Niemelä, Pauli (2008) Sosiaalityö toimintatieteenä. Nettijulkaisussa Piia Puurunen, Mari Suonio & Marja Väänänen-Fomin (toim.) Tutkiva sosiaalityö. Sosiaalityön tiede- ja teoriaperusta. Talentia-lehti/Sosiaalityön tutkimuksen seura 2008: 17–27.

Nieminen, Armas (1984, alkup. 1955) Mitä on sosiaalipolitiikka? Tutkimus sosiaalipolitiikan käsitteen ja järjestelmän kehityksestä. Juva: WSOY.

Niiniluoto, Ilkka (1983) Tieteellinen päättely ja selittäminen. Helsinki: Otava.

Satka, Mirja (2009) Sosiaalityö ja sosiaalipoliittinen yhdistys. Teoksessa Risto Jaakkola, Sakari Kainulainen & Keijo Rahkonen (toim.) Työväensuojelusta sosiaalipolitiikkaan. Sosiaalipoliittinen yhdistys 1908–2008. Helsinki: Edita, 187–208.

Soikkanen, Hannu (1990) Sosiaalisten oikeuksien historiallinen kehitys. Teoksessa Pentti Takala, Ilmari Helminen, Ilmo Massa, Katri Hellsten ja Antti Karisto (toim.) Hyvinvointi ja muutosten Suomi. Juhlakirja Olavi Riihisen täyttäessä 60 vuotta 9.4.1990. Helsinki: Hakapaino Oy, 9–19

