

ONKO PAIKALLINEN SOSIAALIPOLITIIKKA INNOVATIIVISTA?

PIRKKO-LIISA RAUHALA

Suomen virallisen sosiaalipolitiikan päälinjasta on 1990-luvulla johdonmukaisesti ryhdytty kääntämään ehkäisevään suuntaan, mikä on kirjattu lähes kaikkiin vuosikymmenen aikana julkaistuihin poliittisiin ja suunnitteluasiakirjoihin; ensimmäisen kerran suomalaisen sosiaalipolitiikan historiassa myös hallitusohjelmiin (Rauhala 1998a). Ehkäisevän strategian kehittelyyn ja juurruttamiseen kytkeytyy tavoite sosiaalipoliittisen toiminnan painopisteen kohdentamisesta paikalliselle tasolle, Suomen tapauksessa ensisijaisesti kuntiin. On kuitenkin hyvä muistaa, että vaikka 1990-luvulla sosiaalipolitiikalta on alettu vaatia suurempaa paikallista aloite- ja resurssivastuuta, toiminnallinen vastuu sosiaalipalveluista ja sosiaalihuollosta on aina ollut paikallisella tasolla. Nyt 1990-luvulla paikalliselta sosiaalipolitiikalta on ryhdytty odottamaan innovatiivisuutta, jota voitaisiin hyödyntää valtakunnallisestikin (Väärälä & Kananoja 1998).

Sosiaalipoliittinen tutkimus on kohdistanut kiinnostuksensa valtioon, ja kunta on alkanut näkyä sosiaalipolitiikan tutkimusteksteissä vasta 1990-luvulla. – Olin viime vuosikymmenen lopulla usein tarkastamassa Tampereen yliopistossa sosiaalipolitiikan pro gradu -tutkielmia, joiden otsikkona oli ”X:n kunnan päivähoido, vanhustenhuolto, sosiaalitoimi” tai muu vastaava, ja usein työn ongelmaksi toisen tarkastajan kanssa totesimme sen rajautuneisuuden yhteen tai harvemmin pariin kuntaan. Siihen liittyivät arvostelujemme mukaan tutkielmien vaatimaton käsitteellinen taso, selvitysluonteisuus, yleistämisen ongelmat, tarkastelun suppeus. Varmaankin kriittikimme oli perusteltua, mutta se oli sidoksissa valtiojohtoiseen sosiaalipolitiikka-

käsitykseen, hegemonistiseen näkemykseen valtiosta hyvinvointitoimijana. Näin jälkikäteen sännossa vikaa oli siinä, että emme osanneet tematisoida kuntaa sosiaalipoliittisesta näkökulmasta emmekä havainneet valtion ja kunnan mielenkiintoista suhdetta; opiskelijoille ei ollut voinut muodostuakaan käsitteellisiä välineitä kunnan sosiaalipolitiikan analysoimiseen. Omalta osaltani voin todeta, että en tuolloin kyennyt tunnistamaan mitään innovatiivisuutta paikallista sosiaalipolitiikkaa koskevista tutkielmista, vaikka sitäkin niistä epäilemättä olisi löytynyt, kun vain olisi ollut silmää sen havaitsemiseen.

1990-luvulla tilanne on muuttunut, ja tässä puheenvuorossa pohdiskelen, onko heiluriliike kenties vienyt jo toiseen äärimmäisyyteen, jossa alkaa kehittyä edelliselle vaiheelle analogista suppeutta ja yksisilmäisyyttä, joka tällä kertaa ilmenee paikallisen toiminnan perustelemattomana glorifiointina ja toimintaan kohdistuvina yliodotuksina. Sosiaalipolitiikan paikallisuuden korostuminen on Suomessa sitoutunut käsitykseni mukaan ainakin neljään laajempaan yhteyteen: yhteiskuntatieteelliseen lokaalisuus-keskusteluun, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen muutokseen, 1990-luvun alun lamaan ja samassa ajallisessa, osin sisällöllisessäkin kontekstissa virinneeseen valtion ja kuntien keskinäisten suhteiden uudelleen määrittelyyn sekä Euroopan unionin mukanaan tuomaan aluepolitiikkaan.

KUNTIEN JA VALTION KIPEÄ LIITTO

Teppo Kröger on väitöskirjatutkimuksessaan ”Hyvinvointikunnan aika” (1997) empiirises-

ti osoittanut, miten hyvinvointivaltion rakentaminen on Suomessa tapahtunut valtion ja kuntien yhteistyönä. Siitä ei ole jännitteitäkään puuttunut ja ajoittain on käyty kovilla törmäyskursseilla. Hyvinvointivaltion kehittäminen on joka tapauksessa korostanut sekä valtion että kuntien merkitystä ja asemaa hyvinvointitoimijoina. Krögerin analyttiset tapautuskimukset kahdesta kunnasta tuovat esiin, miten valtion ja kunnan intressit sosiaalihuoltoa ja sosiaalipalveluita koskevissa kysymyksissä ovat kietoutuneet toisiinsa ja missä ne ovat eronneet toisistaan, miten paikalliset poliittiset toimijat ovat muokanneet ja välittäneet intressejä ja miten niiden pohjalta on rakennettu kunnallista sosiaalitoimen palvelujärjestelmää. Kunnat eivät tosiaankaan ole olleet mitään valtion etäispäätteitä, vaan ovat ottaneet mitä monimuotoisimpia ”erivapauksia”. Toisaalta kunnat eivät ole torjuneet valtion aloitteita ainakaan silloin, kun niiden juurruttamiseen on saatu rahoitusta.

Valtion ja kuntien suhteen kehittymistä köyhäinhoidon, sittemmin yhteiskunnallisen huollon kysymyksissä voidaan seurata vuonna 1881 aloitetusta vuositilastosta alkaen. Ensimmäisessä tilastossa köyhäinhuoltoa koskevat tiedot esitettiin kunta- ja läänikohtaisesti ja tietojen kommentointia hallitsi alueellinen vertailu, mikä käytäntö jatkui vuosikymmenien ajan (Suomenmaan ... 1891). Aluepoliittinen tasaus ei ole Maalaisliittoa keskustan keksintö, vaan kenraalikuvernöörin köyhäinhuoltovirkamiesten idea, kirjoittihan A. V. Ervasti ensimmäisessä köyhäinhuoltotilastossa seuraavasti (Suomenmaan ..., 1891, 20): ”Saavuttamattomaksi ihanteeksi täytynee kait aina katsoa yritystä saada köyhäinhoidonrasitusta jossaki maassa ihan tassaista jaetuksi maan asukkaita kohti, niin että se kussakin kunnassa eli köyhäinhuoltoyhystössä painaisi suhteellisesti ihan yhtä kovasti.” Tämän vuosisadan alun köyhäinhuoltotilastoissa ja vuosikertomuksissa on säännömukaisesti huomautuksia ja vertailuja kuntien tavasta hoitaa köyhiään, eikä vaivahoidontarkastelija Helsingius sanojaan sääs-

tellyt, kun kuntia yhtenäisiin menettelytapoihin ohjata ja pakottaakin koetti.

Valtion roolin vahvistaminen ensin köyhäinhoidon ja 1930-luvulta alkaen yhteiskunnallisen huollon ohjaajana ja rahoittajana sekä paikallisen toiminnan yhdenmukaistajana on yhtenäinen ja pitkä tendenssi suomalaisessa sosiaalipolitiikassa. Valtion vaikutuksen lisääminen paikallisen sosiaalipolitiikan ohjaajana ja resurssioijana on vuosikymmenien ajan tapahtunut yhtenä keskeisenä perustelunaan se, että kunnallinen luottamusmiehjärjestelmä tulkittiin kontrolloivaksi, epäammattimaiseksi ja kuntalaisten yksityisyyden suojaa uhkaavaksi. Sodanjälkeinen huolto-ohjelmakomitea (KM 1949: 7) naulasi kyseisen kannan jyrkästi suomalaiseen sosiaalipolitiikkaan; virkamiehisuus ja keskusjohtoisuus olivat komitean esittämät välineet paikallisen huoltotoiminnan perusteelliseen uudistamiseen. Samaa korosti Pekka Kuusi ohjelmassaan (1961, 316–331): kansalaiset hyötyisivät vain siitä ammatillisesta avusta, joka olisi heitä lähellä ja jota he voisivat käyttää joutumatta leimatuiksi. Kuusikin uskoi, että valtiosta käsin voitaisiin vähentää paikallisiin toimintoihin kiinnittynyttä kielteistä leimaa.

Vaikka valtiollinen suunnittelu- ja päätöksentekokoneisto oli määritelty itsensä keskeiseksi sosiaalipoliittiseksi toimijaksi ja otanut käyttöön tarkoituksenmukaiset kepit ja porkkanat roolinsa vahvistamiseksi, valtiollisessa suunnittelujärjestelmässä tunnettiin 1960-luvulla huolta siitä, että kunnat eivät välttämättä olleet kovin innokkaita sosiaalihuoltonsa ammatillistamisessa, jota pidettiin modernin sosiaalihuollon tunnusmerkkinä. Sosiaalihuollon hallintokomitea kiinnitti mieltänsä huomiota siihen, että Suomessa 1960-luvulla yhä edelleen oli kuntia, joissa sosiaalihuollon tehtäviä hoitivat ammattitaidottomat luottamusmiehet (KM 1965: B 76, 4–5).

Ammatillistamisen ja valtiollisen ohjauksen lisäämisen linjoilla jatkoi myös sosiaalihuollon periaatekomitea (KM 1971: A 25).

Sen mukaan valtio oli keskeinen ja itsestään selvä paikallisenkin sosiaalihuollon säätelijä ja kehittäjä valtionapuineen ja ohjeineen (Rauhala 1996, 145–146). Kyseinen käsitys jaettiin poliittisessa kentässä erittäin laajasti ja perään kyselemättä, vain harvoja kriitikoita löytyi. Kiteytyneimmän kannan periaatekomitean mietintöluonnoksessaan esittämää luottamusmiessvallan vähentämistä vastaan esitti Marraskuun liike lausunnossaan, joka julkaistiin tieteellisellä foorumilla Sosiologia-lehdessä vuonna 1969 (lausunnon allekirjoittajat ovat Lars D. Eriksson, Klaus Mäkelä ja Riitta Suominen). Marraskuun liikkeen lausunnossa vastustettiin komitean esitystä kunnallisten luottamusmiesten vallan kaventamisesta, vaikka todettiin, että pienissä kunnissa saattoi muodostua ongelmia huoltotietojen luottamuksellisuudesta. Marraskuun liike piti huollon ammatillistamisen ongelmana siihen kytkeytyvää jäykkää ja uudistumiskyvyttöntä byrokratiaa (Eriksson & al. 1969, 96). Mielenkiintoista on havaita, että 1980-luvun sosiaalivaltio-kritiikissä ammatillinen valta näyttäytyi asiakkaiden kannalta dysfunktionaalisenä ja byrokraattisena (esim. Heinonen 1984) – samanmuotoisena kuin 1960-luvun radikaalitkin sen näkivät. Mutta vielä kiinnostavampaa on, että 1990-luvulla on ryhdytty odottamaan kuntien päättäjiltä sosiaalipoliittista aloitteellisuutta, innovatiivisuutta ja vastuuta – sitä minkä 1960-luvun radikaalit olisivat heille kernaasti suoneet!

Vaikka 1960-luvun sosiaalipoliittisissa keskusteluissa tuotiin esiin myös asiakaslähtöisyyden ja kansalaisaktiivisuuden merkitys, ne alkoivat muotoutua käytännöiksi vasta 1980-luvun jälkipuoliskolla. Alueellisen tasaamisen ja valtiollisen suunnittelun intressit hallitsivat 1960-luvulta käynnistynyttä sosiaalihuollon reformia, ja vasta 1980-luvulla keskusteluun alkoivat tulla sellaiset asiat kuin palvelujärjestelmän sensitiivisyys paikallisille tarpeille, laatu, asiakaslähtöisyys, kansalaisten osallistuminen.

1990-luvun alun lama on vauhdittanut keskustelua sosiaaliturvan järjestelmän heikko-

uksista ja ongelmista, mutta keskustelun taustat ovat kauempana ja syvemmällä kuin lamassa. Olen toisessa yhteydessä varovasti arvioinut, että 1930-luvulla käynnistetty sosiaalipolitiikan ”valtiollistamisen” voimakas sykli olisi täyttymässä 1990-luvulla (Rauhala 1998b; myös Lehto 1998, 131); kyseisen syklin tunnusmerkkinä on ollut paikallisuuden tulkitseminen ongelmaksi ja sosiaalipolitiikan modernisoinnin esteeksi. Nyt 1990-luvulla sosiaalipolitiikan ”uutta” on lähdetty etsimään nimenomaan valtion ulkopuolelta, paikallisuudesta ja kolmannelta sektorilta.

Historiallisen tarkastelun perusteella voi päätyä sellaiseenkin kantaan, että 1990-luvulla sosiaalipolitiikan paikallisuus ja kunnallisuus on nostettu ideaaliksi, ilman että samassa yhteydessä olisi keskusteltu, millaisin perusteluin ja ajallisin sekä hallinnollisin ponnisteluin kyseisen ideaalin köyhäinhuollollisesta, paikalliskontrollin hallitsemasta kääntöpuolesta päästiin eroon. Opiksi voisi ehkä ottaa sen, että edessä ovat vastaavaa suuruusluokkaa ja aikajännettä vaativat ponnistelut nyt omaksutun, paikallisuuden keskeistä merkitystä painottavan suunnan juurruttamiseksi. Saattaa olla, että tarvitaan muutama vuosikymmen kokon kääntämiseen. Empiiriseen tietoon nojaavan analyyttisen katseen kehittäminen prosessin arvioimiseen alusta alkaen voisi olla viisasta, jotta aikalaiset, ne, jotka muutosta tuottavat, voisivat reflektoida kehitystä. Jälkikonstruktioiden hyöty kun on enemmän akateemista laadultaan.

INNOVATIIVISUUDEN JA PAIKALLISUUDEN ONGELMIA

Mitä sosiaalipolitiikan painopisteen siirtäminen korostuneemmin paikalliselle tasolle siten käytännössä merkitsee ja mihin kokonaisuhteyteen se liittyy? Suomalaisen sosiaaliturvan historiallinen kehitys osoittaa, että sitä mukaa kuin tulonmenetyksiä kompensoiva sosiaalivakuutus etuusjärjestelmineen on laajentunut, arkielämän sujumisen ylläpitä-

miseen liittyvät ei-aineelliset tarpeet ovat ajankohtaistuneet. Ne on Suomessa muiden Pohjoismaiden tapaan hyväksytty julkisen sosiaaliturvan legitimiiksi perustaksi tulonmenetysten ohella.

Armas Nieminen arvioi teoksessaan ”Mitä on sosiaalipolitiikka?” vuonna 1955, että tyytyvyys ja viihtyvyys muodostuvat tulevaisuudessa sosiaalipolitiikan uusiksi etuuksiksi. On mielenkiintoista havaita, että Nieminen käytti nimenomaisesti *etuuden* käsitettä puhuessaan subjektiiviseen hyvinvointiin liittyvistä seikoista (Nieminen 1955, 187). Sosiaalipalvelujen kehityksen näkökulmasta on käynyt siten kuin Nieminen ennusti: kotiin tarjottava työapu ja lasten päivähoitopalvelut ovat olleet paitsi menetelmiä hoivariippuvuuden yhteiskunnalliseen käsittelemiseen myös viihtyisyyttä ja turvallisuutta lisääviä paikallisia hyvinvointipalveluita, etuuksia, joita julkinen valta on Pohjoismaissa tuottanut enemmän kuin missään muualla maailmassa (Sipilä 1997).

Edelliselle hiukan paradoksaalisesti kuitenkin vasta syrjäytymiskeskustelussa ja 1990-luvulla on ryhdytty vakavasti pohtimaan, mitä kaikkea ihminen aineellisen turvan ohella *konkreettisesti* tarvitsee. Nyt on alettu puhua mielekkäästä tekemisestä ja vaikuttamisesta arkiseen ympäristöön, kansalaisten oman aktiivisuuden käyttöön ottamisesta, itseavusta ja sen mukanaan tuomasta sosiaalisen identiteetin lujittumisesta ja yksilöllisen elämänhallinnan laajenemisesta. Kriitikot huomaavat myös, että ei-aineellisten tarpeiden korostamisella voidaan yrittää vähätellä tai kompensoida aineellisia tarpeita ja niiden tyydyttämismahdollisuuksien kaventumista.

Monien muiden Euroopan maiden tapaan Suomessakin on yhdeksi sosiaalipoliittiseksi strategiaksi kehitelty paikallisten innovatiivisten ja ehkäisevien projektien synnyttäminen ja edistäminen mm. pitkäaikais- ja nuorisotyöttömyyden käsittelemisessä, vanhus-ten ja vammaisten huollon järjestämisessä ja ulkomaalaisten vastaanottamisessa (Pajukos-

ki 1998). Sosiaalipolitiikan ylin hallinnon taso, sosiaali- ja terveysministeriö, on ollut erityisen aktiivinen paikallisen toiminnan esiintuojana ja resurssiojanakin. Kansalaisten aloitteellisuutta ja vapaaehtoistyötä on tervehditty tuoreena virallisten palveluiden täydentäjänä. Vaikuttaa siltä, että 1990-luvulla oltaisiin viimeinkin etenemässä tukemaan sitä kansalaisten ”omavastuista elämänotetta”, jota Pekka Kuusi 1960-luvun alussa peräänkuulutti (Kuusi 1961, 298). Huolto-ohjelmakomitea esitti muuten jo vuonna 1949, että viranomaisten pitäisi kaikin tavoin edistää ja tukea kansalaisten pyrkimyksiä omatoimiseen sosiaalisen turvansa järjestämiseen (KM 1949: 7, 48).

Suomessa on toistaiseksi niukasti tutkittua tietoa siitä, miten ehkäisevän, paikallisen sosiaalipolitiikan projektit ovat onnistuneet luomaan uutta toimintakulttuuria. Joitakin perusteellisia arviointeja kuitenkin on. Marja Pajukoski (1998, 79–83) on päätenyt projekteja arvioidessaan varovaiseen mutta myönteiseen näkemykseen niiden mahdollisuuksista muuttaa vallitsevia toimintatapoja ehkäisevään ja arkielämälle läheisempään suuntaan: projektit ovat tarjonneet tilaisuuden hahmottaa paikallista sosiaalipoliittista toimintaa kokonaisuutena, ne ovat tukeneet ja vahvistaneet ihmisten omia voimavaroja sekä lisänneet eri sektoreiden viranomaisten vuorovaikutusta yhteisen intressin mukaisessa toiminnassa.

Alkoholitutkimussäätiön Lahdessa toteutama alkoholihaittojen ehkäisemisen interventiotutkimus on tuonut sosiologisiin käsitteisiin nojautuvaa vankkaa empiristä perustietoa siitä, miten uudet ajattelu- ja toimintatavat juurtuvat paikallisiin käytäntöihin (Holmila 1997a). Kyseiset tulokset viittaavat siihen, että paikallinen sosiaalipoliittinen toiminta on perusteltua ja lupaavaa, vaikka sen projektiluonteisuus on aiheellista suhteuttaa omaan rajallisuuteensa, kuten Marja Holmila (1997b, 230) toteaa: ”— projektit tulevat ja menevät, mutta paikallisyhteisöt tarvitsevat pysyviä rakenteita, joihin ehkäisytyön taidot

voivat pysyvästi kotiutua.” Tutkijat pitivät projektin keskeisenä antina sitä, että se osoitti mahdollisuuden luoda alkoholikysymyksissä modernia, kommunikatiivista toimintaa, jonka voi olettaa lisäävän yhteisön jäsenten hyvinvointia (Holmila 1997a, tiivistelmä). Päätelemistä tulee esiin, miten viitteellisesti paikallista ja ehkäisevää toimintaa voidaan arvioida: edes tieteellisin menetelmin tehdyssä interventiotutkimuksessa ei voida odottaa täsmätuloksia eikä yksiselitteistä näyttöä siitä, että intervention vaikutukset olivat odotusten suuntaiset. Tietovajetta paikallisten ja ehkäisevien ilmiöiden sekä toimenpiteiden osalta on valtavasti. Hiukan kauhistuttaa, miten ehkäisevän sosiaalipolitiikan strategian käy tässä tilanteessa.

Keski-Euroopassa on tehty empiirisiä tutkimuksia paikallisten hankkeiden merkityksestä sosiaalipolitiikan kokonaisuudessa. Päättulos näyttää useissa tutkimuksissa olevan se, että projektit vain harvoin muuttavat vallitsevia ja urautuneita toimintakäytäntöjä toivottuun suuntaan; projektimuotoinen toiminta jää *ad hoc*-luonteiseksi eikä välttämättä jätä pysyviä jälkiä toimintoihin (Bauer & Herrmann 1992). Karin Böllert (1997, 335–336) on nuorten rikollisuutta ehkäisevässä tutkimuksessaan päätenyt esittämään, että ehkäisevä paikallinen toiminta voi olla tuloksellista vain jatkuvuuden oloissa, ja hänen mukaansa toiminnan selkäranka on pitkäjänteinen ammatillinen työ sekä siihen luontevasti nivoutuva ja julkisesti tuettu vapaaehtoistyö.

Eteläeurooppalaisessa kontekstissa kirkkojen ja muiden paikallisyhteisöjen ympärille kutoutunut sosiaalinen työ on vahvassa asemassa, ja 1990-luvun murroksessa on korostettu sen vaalimisen tärkeyttä. Esimerkiksi Italiassa kolmas sektori 7–8 miljoonaisine vapaaehtoisineen on sosiaalinen realiteetti, jota ei tarvitse mistään erikseen kasvattaa tai virittää käyntiin. Sen sijaan olisi pidettävä huolta siitä, ettei kyseinen resurssi karkaa käsistä modernisaation edetessä. Italiassa sosiaalialan koulutuksen lisäämistä onkin

1990-luvulla perusteltu tarpeella säilyttää ja nostaa vapaaehtoistyön arvoa siten, että julkinen valta tarjoaa ammatillista asiantuntemusta vapaaehtoistyön ja osuuskuntien käyttöön toiminnan koordinoimiseksi, kohdentamiseksi ja rikastamiseksi (Riege & al. 1997; Zani & Palmonari 1996).

Muuan kiinnostava havainto, jonka saksalaiset sosiaalipolitiikan tutkijat ovat tuoneet esiin, liittyy paikalliseen politiikkaan. Hämmentävää kyllä, paikalliset sosiaaliset kysymykset ja ongelmat eivät välttämättä edes nouse paikalliselle poliittiselle asialistalle, vaan kuntien päättäjät mieluusti sysäävät itselleen ongelmalliset asiat valtiollisella tasolla ratkaistaviksi. Yhdessä tutkimuksessa havaittiin, että nekään poliittiset tahot, jotka valtakunnan tasolla vaativat ja tukevat paikallista sosiaalipolitiikkaa, eivät jaksaneet kiinnostua vaatimansa toiminnan konkreettisesti edistämisestä paikallisella tasolla (Jädicke & al. 1991). Millainen mahtaa olla tilanne Suomessa?

Kuntien tai yleensä paikallisen tason innovatiivisuutta ei pitäisi ottaa selvionä; toiminta, joka on paikallisesti innovatiivista, saattaa laajemmin sovellettuna olla kaukana siitä. Saksalaisessa tutkimuksessa havaittiin, että työttömien nuorten paikallinen aktiivointi ei johda juuri mihinkään, jos samaan aikaan ei tapahdu muutoksia valtakunnallisessa työllisyyspolitiikassa: nuorten laajentunut toimintakykyisyys ei massatyöttömyyden oloissa kannata heitä omaa kuntaa ja siellä olevaa aktiivointipajaa kauemmaksi (Krüger & al. 1990). Olisi ehkä myös tarpeellista pohtia, tarvitaanko paikallisessa sosiaalipolitiikassa erityistä ”innovatiivisuuden” tuotemerkkiä. Toimintapolitiikka, jolla pyritään lisäämään yhteisöjen hyvinvointia, ehkäisemään ongelmia ja laajentamaan yksilöiden toimintakykyisyyttä, saattaa kutoutua kuntaan tai muuhun paikallisyhteisöön varsin pienillä oivalluksilla, sektorit ylittävällä toiminnalla ja asukkaiden kuulemisella – tai sitten ei millään niistä eikä muillakaan menetelmillä. Tiedämme toistaiseksi liian vähän paikallisyhteisöjen sosiaali-

politiikan yleisestä toimintalogiikasta, vaikuttavuudesta ja tuloksellisuudesta.

LOPUKSI

Yleiseurooppalaisena tendenssinä on 1980-luvulta alkaen ollut sosiaalipoliittisen toiminnan painopisteen siirtäminen paikalliselle tasolle, jossa prosessissa on erotettavissa ainakin kolme isompaa elementtiä. Ensiksikin poliittisessa puheessa ja valtiollisen sosiaalipoliitiikan tavoitteissa painotetaan sosiaalipoliitiikan kuntaorientaatiota, joka kytketään sekä kysymykseen palveluiden laadusta ja asiakaslähtöisyydestä että kustannusten hallinnasta. Toiseksi useimmissa maissa hallinnollinen desentralisaatio on tulkittu demokratiaa lisääväksi, samalla kun siinäkin nähdään mahdollisuus puskuroida julkisten menojen kasvua. Kolmantena elementtinä on havaittavissa pyrkimys etsiä sosiaali- ja terveyspolitiikan toimijoita entistä aktiivisemmin ns. kolmannelta sektorilta, markkinoilta ja mistä tahansa julkisen vallan organisaatioiden ulkopuolelta (esim. Bronke & al. 1989, 23). Kyseiset kolme elementtiä voivat olla hyvin erillään toisistaan, ja niistä kutakin voidaan edistää eri intressein; yhteistä niille näyttäisi olevan pyrkimys kustannussäästöihin ja toiminnan tuominen lähemmäksi kansalaisia. Kiinnostavaa on, että monissa maissa valtio on innokkaasti ajamassa sosiaaliturvaan liittyvien kysymysten painopisteen siirtämistä paikalliselle tasolle.

Tutkimuskirjallisuudesta löytyvien kriittisten havaintojen keskeltä tulee jätävästi esiin, että ammattilaisten ja kansalaisten *yhdessä* ideoinnit ja toteuttamat paikalliset sosiaalipoliittiset hankkeet ovat olleet asetettujen tavoitteiden kannalta kaikkein menestyksellisimpiä (Bauer & Herrmann 1992). Edelleen vaikuttaa siltä, että klassinen yhdyskuntatyö menetelmineen menee tuloksellisuudessaan projektiluonteisten toimintojen edelle. Tästä ei pidä tehdä hätiköityä johtopäätöstä, että projekteista olisi luovuttava, mutta niitä sa-

moin kuin vallitsevaa toimintaa on perusteltua tarkastella reflektiivisesti.

Marja Holmila (1997b, 222) on todennut, että Pohjoismaissa paikallisuus on merkinnyt tiettyä asemaa keskitetyn järjestelmän osana ja siihen liittyvää takuuta eri paikkakuntien yhdenvertaisuudesta valtionhallinnossa. Paikalliselle tasolle ei Suomessa ole ollut tunnusomaista aloitteellisuus. Tämä tosiasia ei ole muutettavissa kädenkäänteessä eikä yhden tai kahdenkaan vaalikauden aikana. Voi olla, että paikallista aloitteellisuutta pitää keskushallinnosta ruokkia samaan tapaan kuin vuosikymmenten ajan ruokittiin toimintojen yhdenmukaistamista hyvinvointivaltiollisten tavoitteiden suunnassa.

Olettamukseni on, että Suomessa(kaan) paikallisen sosiaalipoliittisen toiminnan tehostumiseen ei riitä tiedonvaihto eri kunnissa toteutettavista projekteista, vaikka projektien menettelytapoja ja tuloksia kokoava tietopankki voi olla hyödyllinen väline. Kansallisvaltiomuotoisessa politiikan tekemisen kontekstissa ja kansallisesti vastuullisessa sosiaalipoliitikassa valtakunnallisesti lanseeratut aloitteet ja toiminnot todennäköisesti pitävät pintansa Suomessa samaan tapaan kuin tutkimukset osoittavat niiden pitäneen joissakin muissa maissa (vrt. Lehto 1998, 131).

Suomesta ei puutu paikallisia ideoita eikä valtakunnallisia aloitteita. Valitettavasti puuttuu empiiriseen näyttöön perustuvaa huolellista tutkimusta siitä, mikä on eri tasoilla ja tahoilla muotoutuvien ideoiden ja aloitteiden merkitys paikallisen sosiaalipoliitiikan toimivuuden kannalta. Teppo Krögerin (1997) tutkimus on tärkeä avaus tematiikkaan, johon pitäisi saada historiallisesti painottuneiden tarkastelujen lisäksi aikalaisanalyysseja. Stakesissa toteutettava (ainakin) kolme vuotta vaativa tutkimus paikallisen sosiaalipoliitiikan toimintalogiikasta ja innovatiivisuudesta sekä kuntalaisten toimintakykyisyyttä muotoilevasta luonteesta (Rauhala 1998c) toivottavasti lisää tietämystä siitä, kannattaako, ja jos kannattaa, niin miten, jatkaa sosiaalipoliitiikan paikallistamisen strategiaa. Tutkimus-

kysymyksiä ainakin riittää, eikä tehtävää voi syyttää haasteellisuuden vähäisyydestä tilanteessa, jossa on asetettu paljon poliittista, hal-

linnollista ja varsinkin kansantaloudellista toivoa uuteen linjaukseen.

KIRJALLISUUS

Bauer, Rudolph & Herrmann, Peter: Soziale Dienstleistungen und "Dritter Sektor": Intermediarität als alternativer Vergesellschaftungsmodus. Literaturbericht. Sozialwissenschaftliche Literatur Rundschau 14 (1992): Heft 25, 7-25

Bronke, Karl & Wenzel, Gerd & Leibfried, Stephan: Soziale Dienste zwischen Herrschaft und öffentlicher Produktion – Zur Doppelstruktur kommunaler Sozialverwaltung. S. 23-54. Teoksessa: Olk, Thomas & Otto, Hans-Uwe (Hrsg.): Soziale Dienste im Wandel 3. Lokale Sozialpolitik und Selbsthilfe. Neuwied und Frankfurt am Main: Luchterhand, 1989

Böllert, Karin: Jugend und Gewalt. Möglichkeiten einer gewaltpräventiven Jugendarbeit. Neue Praxis, Zeitschrift für Sozialarbeit, Sozialpädagogik und Sozialpolitik 27 (1997): 4, 328-337

Eriksson, Lars D. & Mäkelä, Klaus & Suominen, Riitta: Marraskuun liike sosiaalihuollosta. Sosiologia 6 (1969): 2, 94-96

Heinonen, Jari: Sosiaalityö sosiaalivaltion mikrostruktuurin menetelmänä. Sosiaalityön tehtävien ja käsitteen kriittistä tarkastelua suomalaisen aineiston varassa. Sosiaalipolitiikan laitos, tutkimuksia 70/1984. Tampere: Tampereen yliopisto, 1984

Holmila, Marja: Yhteisö ja interventio. Alkoholihaittojen paikallinen ennaltaehkäisy. Tutkimuksia 73. Helsinki: Stakes, 1997. 1997a

Holmila, Marja: Yhteisö ehkäisytoiminnassa. S. 222-230. Teoksessa: Holmila, Marja (toim.): Yhteisö ja interventio. Alkoholihaittojen paikallinen ennaltaehkäisy. Tutkimuksia 73. Helsinki: Stakes, 1997. 1997b

Jädicke, Wolfgang & Ruhland, Kurt & Wachen-dorfer, Ute & Wollmann, Hellmut & Wonneberg, Holger: Lokale Politik im Wohlfahrtsstaat. Zur Sozialpolitik der Gemeinden und ihrer Verbände in der Beschäftigungskrise. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1991

Komiteanmietintö 1949: 7. Huolto-ohjelmakomitean mietintö

Komiteanmietintö 1965: B 76. Sosiaalihuollon hallintokomitean mietintö

Komiteanmietintö 1971: A 25. Sosiaalihuollon periaatekomitean mietintö

Krüger, Jürgen & Pojana, Manfred & Richter, Roland: Lokale Handlungsebene und Jugendar-

beitslosigkeit. Ein Forschungsbeitrag zur wohlfahrtsstaatlichen Dezentralisierungsdebatte. München: R. Oldenbourg Verlag, 1990

Kröger, Teppo: Hyvinvointikunnan aika. Acta Universitatis Tamperensis 561. Tampere: Tampereen yliopisto, 1997

Kuusi, Pekka: 60-luvun sosiaalipolitiikka. Porvoo: WSOY, 1961

Lehto, Juhani: Paikallisen sosiaalipolitiikan tarve ja edellytykset. S. 113-134. Teoksessa: Niemelä, Heikki & Saari, Juho & Salminen, Kari: Innovaatiivinen sosiaalipolitiikka. Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 25. Helsinki: Kansaneläkelaitos, 1998

Nieminen, Armas: Mitä on sosiaalipolitiikka? Tutkimus sosiaalipolitiikan käsitteen ja järjestelmän kehityksestä. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisuja 4. Porvoo-Helsinki: WSOY, 1955

Pajukoski, Marja: Mitä muuttui? Ehkäisevän sosiaalipolitiikan kuntaprojektin osaprojektien arviointi. Selvityksiä 1998: 3. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus, 1998

Rauhala, Pirkko-Liisa: Miten sosiaalipalvelut ovat tulleet osaksi suomalaista sosiaaliturvaa? Acta Universitatis Tamperensis ser A vol. 477. Tampere: Tampereen yliopisto, 1996

Rauhala, Pirkko-Liisa: Onko keskustelu ehkäisevästä sosiaalipolitiikasta uutta Suomessa? Yhteiskuntapolitiikka 63 (1998): 2, 121-139. 1998a

Rauhala, Pirkko-Liisa: Sosiaaliturvan murrokset. Janus, sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen aikakauslehti, 6 (1998): 2, 129-152. 1998b

Rauhala, Pirkko-Liisa: Innovaatiiviset paikalliset sosiaaliset hankkeet. Empiirinen tutkimus ehkäisevän sosiaalipolitiikan toteutumisesta paikallistason toiminnassa. Julkaisematon tutkimussuunnitelma. Helsinki: Stakes, 1998. 1998c

Riege, Marlo & Benvenuti, Pierangela & Gristina, Domenica A. & Hume, Suzanne: Frauen in der sozialen Arbeit. Deutsche, englische und italienische Sozialarbeiterinnen im Vergleich. Neue Praxis, Zeitschrift für Sozialarbeit, Sozialpädagogik und Sozialpolitik 27 (1997): 1, 3-21

Sipilä, Jorma (ed.): Social Care Services: The Key to the Scandinavian Welfare Model. Aldershot: Avebury, 1997

Suomenmaan virallinen tilasto XXI. Köyhäinhoidon-tilasto 1. Köyhäinhuolto Suomessa vv. 1881,

1883, 1885 ja 1887. Helsinki: Keisarillisen senaatin kirjapaino, 1891

Väärälä, Reijo & Kananoja, Aulikki: Esipuhe. S. 2-3. Teoksessa: Pajukoski, Marja: Mitä muuttui? Ehkäisevän sosiaalipolitiikan kuntaprojektin osa-

projektien arviointi. Selvityksiä 1998: 3. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 1998

Zani, Bruna & Palmonari, Augusto (a cura di): Manuale di psicologia di comunità. Bologna: Il Mulino, 1996.