

This is a self-archived version of an original article. This version may differ from the original in pagination and typographic details.

Author(s): Kokkonen, Tuomo

Title: Poliittisuus rakenteellisen sosiaalityön määrittäjänä

Year: 2023

Version: Published version

Copyright: © Kirjoittajat 2023

Rights: CC BY 4.0

Rights url: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Please cite the original version:

Kokkonen, T. (2023). Poliittisuus rakenteellisen sosiaalityön määrittäjänä. In K. Närhi, S. Kannasoja, T. Kokkonen, N. Rantamäki, & S. Ruonakangas (Eds.), *Rakenteellisen sosiaalityön tila ja tulevaisuus Suomessa* (pp. 49-68). Jyväskylän yliopisto. Sophi, 154.
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-9712-0>

3.

Poliittisuus rakenteellisen sosiaalityön määrittäjänä

Tuomo Kokkonen

Tämä luku tarkastelee politiikan ja rakenteellisen sosiaalityön suhdetta. Tarkastelun lähtökohtana on oletus siitä, että politiikan ja sosiaalityön välillä vallitsee periaatteellinen samanhenkisyys koskien yhteiskunnallisen muutoksen mahdollisuutta sekä erilaisten äänten kuulemista päätöksenteossa. Poliittisen prosessin perusluonne on dialogi tai debatti, joka sekä tuottaa uutta tietoa että lisää kaikkien osapuolten tietoa päätettävänä olevasta aiheesta. Poliittisen järjestelmän puitteissa hyvin toteutettu keskustelu tukee kaikkien osapuolten toimijuutta, vahvistaa heidän yhteiskunnallista tietoisuuttaan sekä antaa mahdollisuuden tehdä parempia – tai ainakin monipuolisempaan tietoon perustuvia – päätöksiä. Parhaimmillaan politiikka avaa näköaloja sellaisten yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemiseen, jotka yksittäisten osapuolten näkemyserojen tai asiantuntijatiedon kannalta näyttäytyvät vaihtoehdottomilta.

Luvun teoreettinen lähestymiskulma politiikkaan virittyy kahden käsiteparin varaan. Politisoinnin ja depolitisoinnin välisestä

vastakkaisuudesta käsin lähestytään sitä, mistä politiikassa on kysymys: yhteiskunnallisen ilmiön tarkastelemisesta poliittisena kysymyksenä julkisessa keskustelussa sekä poliittisen järjestelmän edustuksellisissa elimissä. Politisointi liittyy demokratian harjoittamiseen, kansalaisten osallisuuteen sekä moninaisten äänien huomioon ottamiseen yhteiskunnallisia asioita koskevassa keskustelussa sekä päätöksenteossa. Depolitisointi tarkoittaa puolestaan käsillä olevan asian poliittisuuden kieltämistä ja sen käsittelemistä esimerkiksi taloudellisena, juridisena tai asiantuntijatiedon kysymyksenä. (Keränen 2013, 93; Palonen ym. 2019.)

Rakenteellisen sosiaalityön kansainvälisen ja suomalaisen rakenteellisen sosiaalityön perinteen poliittisuutta luku konkretisoi politics- ja policy-tyyppisten poliittisuuksien erolla. Politics-tyyppinen poliittisuus toteutuu tyypillisesti edustuksellisen demokraattisen järjestelmän toiminnassa, mutta myös poliittisten puolueiden toiminnassa. Samoin kansalaisyhteiskunnan ja -järjestöjen tekemää poliittista vaikuttamista voidaan pitää politics-tyyppisenä poliittisuutena. Policy-tyyppinen poliittisuus on puolestaan päätöksiä toimeenpanevaa käytäntö- tai toimintapolitiikkaa. Sen tärkeimpiä areenoita on julkinen hallinto sekä palvelujärjestelmä. (Palonen 2010; Lammintakanen & Rissanen 2017.)

Rakenteellisen sosiaalityön poliittisuutta käsitellään luvussa hyvinvointivaltion uusliberaalin murroksen valossa. Uusliberalismi on uhka rakenteellisen sosiaalityön poliittisuudelle sekä sisällöllisesti, esimerkiksi kysymys julkisen hyvinvointivastuun laajuudesta ja markkinoiden vallasta yhteiskunnassa (Hänninen 2017), että myös siltä kannalta, miten se depolitisoii sosiaalisia oloja ja hyvinvointivajeita koskevaa tietoa (Miller & Rose 2008; Kulovaara & Nousiainen 2016; Matthies 2017). Depolitisoimisen johdosta rakenteellisen sosiaalityön tieto yhteiskunnallisista rakenteista ja eriarvoisuudesta uhkaa menettää poliittisen merkityksensä, jolloin on mahdollista, että rakenteellinen sosiaalityö kapeutuu syrjintää ja eriarvoisuutta aiheuttavien yhteiskunnallisten rakenteiden muuttamisesta ainoastaan palvelujärjestelmän kehittämiseen. Luvun lopussa vastauksia poliittisuuden kriisiin haetaan demokratian toteutumista ja kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia yhteiskunnallisessa päätöksenteossa tukevista aloitteista, joista yksi keskeisimmistä on deliberatiivinen eli puntaroiva demokratia (Rask, Raisio & Jäske 2017; Fung 2007; Fishkin 2009; Jämsén, Kaartinen, Westerinen & Turja 2022). Deliberatiiv-

visen demokratian tavoitteena ei ole korvata kansalaisten vakiintuneita poliittisen osallistumisen mahdollisuuksia, esimerkiksi äänestämistä tai asettumista ehdolle vaaleissa, vaan kysymys on niiden täydentämisestä kansalais- ja asiakasraadeilla sekä kuulemistilaisuuksilla. Rakenteellisen sosiaalityön kannalta oleellista deliberatiivisessa demokratiassa on, että avoimet ja matalalla kynnyksellä toimivat poliittisen osallistumisen areenat kohottavat alisteisessa asemassa olevien toimijaryhmien poliittista tietoisuutta ja toisaalta mahdollistavat hierarkioista vapaan ja kaikkia osapuolia kunnioittavan ajatuksenvaihdon eri ryhmien välillä.

3.1 Käsitteellisiä ja historiallisia paikannuksia

Politisointi (Keränen 2013; Palonen ym. 2019), tai yhteiskunnallisten ilmiöiden tarkasteleminen poliittisesti, liittyy läheisesti rakenteelliseen sosiaalityöhön, koska politisointi merkitsee vallitsevien yhteiskunnallisten olojen julkista tunnistamista sekä pyrkimystä ongelmallisten yhteiskunnallisten rakenteiden muuttamiseen. Arkiajattelussa politisointi paikannetaan usein edustuksellisen demokratian elimissä, esimerkiksi eduskunnassa, tapahtuvaan lainsäädäntötyöhön tai kansallisiin päätöksiin talous- ja sosiaalipolitiikasta tai muista tärkeistä julkisen vallan toimintaa koskevista asioista. Kansallisen päätöksenteon edustuksellinen demokratia toimii samalla tavalla myös kuntien ja hyvinvointialueiden tasolla. Poliittisen päätöksenteon lisäksi politisointi liittyy mitä suurimmassa määrin pyrkimykseen edistää demokratiaa ja tasa-arvoa yhteiskunnassa.

Julkisella elämänelueella toimivan edustuksellisen demokratian lisäksi politisointi ulottuu yksityiselle elämänelueelle ja identiteettiin – kehityskulku, joka konkretisoituu 1900-luvun puolivälin naisasialiikkeen sloganiin ”henkilökohtainen on poliittista”. Yksityisen elämänelueen politisoitumisen ansiosta poliittisuuteen liittyvä pyrkimys tasa-arvosta ja vapaudesta on saanut uusia ulottuvuuksia. Siinä missä julkisen elämänelueen politisoituminen on konkretisoitunut esimerkiksi taisteluun köyhyyttä ja eriarvoisuutta vähentävien sosiaalipoliittisten reformien puolesta, yksityisen poliittisuus on johtanut siihen, että monia aikaisemmin politiikan katveeseen jääneitä asioita on noussut julkiseen keskusteluun. Täten muun muassa sukupuolesta, perheestä tai yhteiskun-

nallisiin vähemmistöihin kuulumisesta on tullut poliittinen kysymys ja tasa-arvoa koskevan kamppailun kohde (Palonen 1997).

Rakenteellisen sosiaalityön kannalta politisoinnilla on siis yhteys paitsi suomalaisissa keskusteluissa korostuneeseen hyvinvointivaltioon sekä sosiaali- ja terveystalouden järjestelmään, myös rakenteellisen sosiaalityön kansainvälisissä keskusteluissa painottuvaan yhteisöllisyyteen ja kansalaiskeskeisyyteen. Rakenteellisen sosiaalityön poliittisuus kattaa siis sekä julkisen että yhteisöllisen elämänalueen poliittisuuden (Matthies & Närhi 2014; Pohjola ym. 2014; Närhi, luku 2 tässä teoksessa).

Politisoinnin vastakohta on kieltää, kiertää tai syrjäyttää ilmiön tai olosuhteen poliittisuus eli depolitisoida se (Keränen 2013; Palonen ym. 2019). Esimoderneissa yhteiskunnissa depolitisointi on voinut perustunut käsitykselle, että kyseinen asiantila on jumalan tahto, uskontoon perustuva, tai se pohjautuu yksinvaltaisen hallitsijan tahdolle ja feodaaliselle yhteiskuntajärjestykselle. Myös käsitykset traditioista, alkuperästä ja kansallisista eroista ovat voineet toimia depolitisoinnin perusteena, kuten ne usein yhä toimivat. Modernina aikana depolitisoinnin strategiat ovat puolestaan kehittyneet erityisesti lainsäädännön, talouden sekä hallinnollisten prosessien ja organisatoristen käytäntöjen kautta. Myös tietoon, tieteeseen, asiantuntijuuteen tai tosiasioihin vetoaminen sisältää usein depolitisoinnin tendenssin. Oleellista depolitisoinnissa on, että siinä missä politisoinnin perusvire on tasa-arvoon pyrkivää ja valtasuhteita purkavaa, depolitisointi on hierarkkisiin valtasuhteisiin tukeutuvaa sekä usein myös tavoittelee niiden säilyttämistä. Lisäksi depolitisointiin liittyy pyrkimys yksilöllistää vallankäytön kohteita ja kieltää yhteiskunnallisten kysymysten kollektiivinen luonne, esimerkiksi niiden perustuminen luokka- tai sukupuolieroille. Depolitisoinnissa poliittisen päätöksenteon ja vallan suhde kietoutuu yhteen tavalla, joka on omiaan kieltämään yhteiskunnallisiin rakenteisiin kohdistuvan muutoksen mahdollisuuden tai ainakin asettaa sille tietyt ennalta määritellyt rajat. (Mt.)

Sosiaalisten ongelmien politisoinnin merkityksestä sosiaalityölle kertoo myös se, että monet sosiaalityön pioneereista olivat yhteiskunnallisissa uudistusliikkeissä sosiaalipoliittisten uudistusten puolesta toimineita poliittisia vaikuttajia. Sosiaalityön varhaisvaiheita 1800–1900-lukujen taitteessa luonnehti pyrkimys tehdä näkyväksi köy-

hyiden ja huono-osaisuuden kysymyksiä sekä politisoida yhteiskunnallisen eriarvoisuuden taustalla vaikuttavia sosiaalisia ongelmia. Näin voitiin vähentää sosiaaliin ongelmiin liittynyttä moralisointia ja syylistämistä sekä tukea vielä aluillaan olleita sosiaalipoliittisia reformeja. (Toikko 2005; Puurunen 2019.) Brittiläisellä sosiaalityön kehitykseen voimakkaasti vaikuttaneella Beatrice Webbillä oli kotimaassaan keskeinen asema köyhyystutkijana sekä sosiaalipoliittisten uudistusten esitaistelijana (Dahrendorf, 1995). Yhdysvalloissa Jane Addams teki puolestaan urauurtavaa työtä yhteisösosiaalityön käytäntöjen kehittäjänä, mutta myös kamppailussa teollisuustyöväestön elinolojen kohentamiseksi sekä työväestön ja tehtaanomistajien välisen suhteen demokratisoimiseksi. Addams toimi politiikassa aktiivisesti paikallisella tasolla, mutta pyrki myös vaikuttamaan päättäjiin aina Yhdysvaltain presidenttiin saakka. Lisäksi Addams oli aktiivinen kansalaisyhteiskuntatoimija, ja hänen vaikuttamisväylänsä olivatkin kansalaisjärjestöt. Pitkästi juuri järjestöjen kautta hänen vaikutuksensa sosiaalityön kehittymiseen sekä sosiaalisen näkökulman edistymiseen muodostui maailmanlaajuisiksi. (Addams 2004 [1910]; Eräsaari & Mäntysaari 2013; Puurunen 2019.)

Nykyaikaisessa sosiaalityössä ongelmallisia yhteiskunnallisia oloja muuttava poliittisuus on selkeimmin edustettuna kriittisessä ja radikaalissa kansainvälisessä rakenteellisen sosiaalityön perinteessä (ks. Närhi, luku 2 tässä teoksessa). Kansainvälinen rakenteellisen sosiaalityön perinteen ydin paikantuu pyrkimykseen puuttua kapitalistisen talouden eriarvoistaviin vaikutuksiin. Tämä tavoite on esillä muun muassa Ben Carniolin (1992) käsityksessä, jonka mukaan rakenteiden paljastaminen (unmasking structures) on rakenteellisen sosiaalityön keskeisiä periaatteita. Carniolin ajatus alistavien ja syrjivien rakenteiden paljastamisesta sekä asiakkaiden tietoisuuden kohottamisesta on lähes synonyymi sille, miten edellä määriteltiin politisointia. Työ yhteiskunnallisen tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden puolesta ei ole mahdollista ilman poliittista tietoisuutta, joka syntyy, kun yhteiskunnalliset epäkohdat otetaan muutokseen tähtäävän ja kriittisen julkisen keskustelun kohteiksi (Freire 1970; Carniol 1992; Mullaly 2007).

Yhteiskunnalliseen muutokseen pyrkivän rakenteellisen sosiaalityön voidaan siis olettaa olevan politisointiin sitoutunutta ja depolitisointia vastustavaa. Merlinda Weinbergia (2008) mukaillen voidaan myös sanoa,

että rakenteellisen sosiaalityön poliittinen tietoisuus yhteiskunnallisten rakenteiden synnyttämästä eriarvoisuudesta ja epäoikeudenmukaisuudesta muodostaa yleisemminkin perustan sosiaalityön ammattietikalle. Weinbergin mukaan rakenteellinen sosiaalityö on poliittisuutensa ansiosta moraalinen suunnannäyttävä, kompassi, kaikelle sosiaalityölle. Se osoittaa vaihtoehdon moralisoiville ja yksilöä syyllistäville tulkinnoille sosiaalisten ongelmien syistä samoin kuin myös konservatiivisille käsityksille siitä, ettei eriarvoisuutta aiheuttavia yhteiskunnallisia rakenteita voisi muuttaa. Weinberger toteaa kriittisen poliittisen tietoisuuden olevan yksi, vaikkakaan ei ainoa, edellytys sosiaalityön käytäntöjen kehittymiselle.

Weinbergin (2008) ajatteluun liittyen Mullaly ja Dupré (2019, 298–325) korostavat yhteiskuntarakenteita koskevan tietoisuuden merkitystä sosiaalityöntekijöiden tekemälle yksilökohtaiselle asiakastyölle. Mullaly ja Dupré alleviivaavat, että poliittinen tietoisuus sosiaalisten ongelmien yhteiskunnallisista syistä siirtää sosiaalityön huomion asiakasta syyllistävästä ja häntä vallitseviin oloihin mukauttavasta työotteesta yhteiskunnalliseen muutokseen sekä ongelmista kärsivien ihmisten voimaantumiseen. Mullaly ja Dupré siis liittävät sosiaalityön käytännöissä tapahtuvan yhteiskunnallisen muutoksen ja yksilöllisen muutoksen toisiinsa hieman samalla tavalla kuin suomalaisessakin rakenteellisen sosiaalityön teoriakeskustelussa on tehty. Anneli Pohjolan (2011) mukaan kaikki sosiaalityö on pohjimmiltaan rakenteellista, kun asiakkaina olevien yksilöiden, perheiden ja ihmisryhmien sekä yhteiskunnalliseen ajatteluun ja päätöksentekoon vaikuttaminen ymmärretään rinnakkaisiksi, tai toisiinsa kietoutuneiksi, sosiaalityön tasoiksi.

3.2 Politics- ja policy-poliittisuus rakenteellisessa sosiaalityössä

Luvun alussa esille otetun politics- ja policy-jaon perusteella edellä painottunutta kansainvälisen rakenteellisen sosiaalityön perinteen (Freire 1970; Carniol 1992; Mullaly 2007; Weinberg 2008; Mullaly & Dupré 2019) käsitystä poliittisuudesta voi kuvata politics-suuntautuneeksi. Politics-suuntautuneessa poliittisuudessa on kysymys pyrki-

myksestä politiikan keinoin ratkaista yhteiskunnallisia ongelmia sekä muuttaa yhteiskuntaa perustavanlaatuisella tavalla. Poliitiikan tutkimuksessa politics-tyyppinen politiikka paikannetaan edustuksellisen demokratian elimien lisäksi myös kansalaisyhteiskunnan ja -järjestöjen harjoittamaan järjestödemokratiaan sekä poliittiseen vaikuttamistyöhön. Samoin kaikki se, mikä liittyy ”henkilökohtainen on poliittista” -teemaan, kuuluu tähän laajaan ja yhteiskunnallista muutosta tavoittelevaan politiikan alueeseen. Suhteessa policy-tyyppiseen käytäntöpolitiikkaan politics-tyyppisessä politiikassa on siis kysymys käytäntöpolitiikan linjan määrittelemisestä (Palonen 2004; 2010).

Sosiaalityön kontekstiin sovellettuna politics-tyyppisen politiikan voidaan ajatella kulminoituvan kolmeen erilliseen sosiaalisten ongelmien politisoinnin kannalta tärkeään tematiikkaan. Näistä ensimmäinen on demokratian toteutumista syventävä pyrkimys kuunnella sosiaalityön asiakkaita sekä haavoittuvassa elämäntilanteessa olevia kansalaisia. Toinen liittyy tavoitteeseen ratkaista heidän elämäntilanteensa ongelmia ja tukea heidän toimintamahdollisuuksiaan yhteiskunnassa. Kolmas on pyrkimys rakentaa parempaa maailmaa vaikuttamistyön sekä julkisuudessa käydyn avoimen dialogin pohjalta. Aatteellisesti politics-tyyppinen poliittisuus kiertyy yhteen kansainvälisessä rakenteellisen sosiaalityön perinteessä keskeisen radikaalisuuden ja kriittisyyden kanssa. Muutospyrkimyksen kohteena ovat tällöin yhtä lailla sosiaaliset ja taloudelliset instituutiot kuin sortoa ja epätasa-arvoa aiheuttavat kulttuuriset rakenteet. Käytännössä rakenteellisen sosiaalityön tekemän poliittisen kamppailun kohteena ovat usein ihmis- ja kansalaisoikeudet. Kansainvälisissä rakenteellisen sosiaalityön keskusteluissa korostettu tärkeä yhteiskunnallisten muutospyrkimysten kohde on myös valtion rooli suhteessa markkinoiden vapauteen ja kapitalismiin. Markkinoiden vaikutuksia sosiaalisesti tasaava pohjoismainen hyvinvointivaltio näyttäytyy tästä näkökulmasta tavoiteltavana yhteiskunnallisena järjestelynä. Esimerkiksi Mullaly ja Dupré (2019, 117–144) kuvaavat pohjoismaista hyvinvointivaltiota arvokonservatismia ja äärioliberalismia vastustavaksi yhteiskuntajärjestelyksi. Sosiaalityön kannalta pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden erityisyyttä korostaa myös se, miten anglosaksiset hyvinvointivaltiot Yhdysvalloissa, Kanadassa ja Isossa-Britanniassa ovat muuttuneet. Yhdistävinä tekijöinä tapahtuneelle kehitykselle on ollut sosiaali- ja hyvinvointipalveluiden yksityistäminen sekä sosiaaliturvan muokkaaminen

suuntaan, joka tulontasauksen sekä köyhyyden estämisen sijaan korostaa työnteon ensisijaisuutta.

Suomalaisessa sosiaalityötä koskevassa keskustelussa kansainvälisen rakenteellisen sosiaalityön poliittisesta tietoisuudesta on ammennettu muun muassa yhdyskuntatyössä. Suomalaisen yhdyskuntatyön kultakautena voidaan pitää 1970–1980-lukuja (Roivainen 2008; Eräsaari 2016), siis aikaa ennen rakenteellisen sosiaalityön perinteen vakiintumista (Viirkorpi 1990). Käytännössä yhdyskuntatyöllä pyrittiin yhteisöissä tehtävän työn lisäksi vaikuttamaan myös siihen, että tuolloin laajenemassa olevan suomalaisen hyvinvointivaltion palveluja voitaisiin mahdollisimman hyvin kehittää huono-osaisinta väestöä palveleviksi. Roivaisen (2008) mukaan yhdyskuntatyö vastasi tuolloin kaupungistumisen sekä lähiöiden rakentamisen aiheuttamiin sosiaalisiin kysymyksiin – kysymys oli siis tässä mielessä mitä selkeimmin yhteiskuntarakenteisiin vaikuttavasta työstä. Eräsaari (2016) puolestaan näkee yhteisöissä ja yhdyskunnissa tehtävässä sosiaalityössä potentiaalisen vastavoiman pyrkimyksille karsia hyvinvointivaltion palveluja kustannussäästöjen tai esimerkiksi palvelutuotannon yksityistämisen nimissä. Vuosituhannen loppua kohti siirryttäessä, kun yhdyskuntatyö vähitellen menetti merkitystään osana sosiaalityötä, sen toimintoja siirrettiin muun muassa projektien kautta toteutettaviksi.

Nykyisin kansainvälisen rakenteellisen sosiaalityön kriittisen perinteen voidaan ajatella vaikuttavan Suomessa muun muassa ekososiaalista sosiaalityötä (Närhi 2004; Närhi & Matthies 2018; Ranta-Tyrkkö & Närhi 2021), käytäntötutkimusta (Satka & Pohjola & Rajavaara 2003; Tapola-Haapala 2015), postmodernia sosiaalityötä (Karvinen-Niinikoski 2009) sekä osallisuutta (Matthies 2017) koskevissa keskusteluissa. Suomalaisen rakenteellisen sosiaalityön valtavirta on kuitenkin painottanut yhteiskunnan ja julkisen vallan suhdetta eri tavoin kuin rakenteellisen sosiaalityön kansainvälinen perinne. Suomessa sosiaalityö on rajautunut varsin tiukasti hyvinvointivaltion muodostamiin institutionaalisiin puitteisiin, mikä heijastuu myös käsityksissä rakenteellisesta sosiaalityöstä. Rakenteellisen sosiaalityön muutos- tai vaikuttamisrooli on Suomessa sulautunut osaksi hyvinvointivaltiota sekä ideologisesti että käytännön toiminnoissa (Kokkonen 2019).

Kriittisesti analysoiden voidaan väittää, että suomalaisessa rakenteellisessa sosiaalityössä toistuu pohjoismaiselle poliittiselle perinteelle

ominainen piirre, jonka mukaisesti valtio ja yhteiskunta sulautuvat käsitteellisesti yhteen. Pohjoismaisessa poliittisessä perinteessä ”hyvinvointivaltio” ja ”yhteiskunta” ovat lähes samoja käsitteitä (Kettunen 2015). Näin ollen hyvinvointivaltion muutos, esimerkiksi palvelujärjestelmän kehittäminen tai sosiaaliturvan etuuksien reformit, ymmärretään Suomessa melkein samaksi asiaksi kuin yhteiskunnallinen muutos – ja päinvastoin. Tätä valtion ja yhteiskunnan yhteen kietoutumista kuvaa myös Pauli Niemelän (2016) analyysi hyvinvointietiikan ja sosiaalityön etiikan välisistä suhteista. Niemelän mukaan suomalaiselle sosiaalityölle keskeisintä on pyrkimys tyydyttää kansalaisten tarpeita. Tämän seurauksena sosiaalityön etiikka, eli se, miten sosiaalityötä tehdään mahdollisimman hyvin ja vastuullisesti, on lähestynyt hyvinvointivaltion toimintaperiaatteille yleisesti tärkeitä käsityksiä hyvinvoinnin edistämisestä.

Tässä luvussa hyödynnetyn politiikan käsitteistön avulla suomalaista rakenteellista sosiaalityötä voi luonnehtia policy-suuntautuneeksi. Toisin kuin politics-tyyppinen, laajasti yhteiskuntaa muuttamaan pyrkivä ja tavallaan pidäkkeetön poliittisuus, policy-tyyppinen poliittisuus on julkisen vallan toimintayhteyksissä tehtävää käytäntö- ja toimintapolitiikkaa. Policy-tyyppisen käytäntöpolitiikan suuntautumista määrittävät ensi sijassa lait sekä poliittisessa järjestelmässä tehdyt päätökset yhteiskunnan kehittämisestä ja resurssien jaosta. Käytäntöpolitiikaksi voidaan lukea myös policy-tyyppisen poliittisen päätöksenteon valmistelu ja suunnittelu (Lammintakanen & Rissanen 2017). Policy-tyyppisen politiikan ensisijaisia toimijoita eivät ole kansalaiset, vaan viranomaisroolissaan toimivat työntekijät. Myös sosiaalisten ongelmien politisoinnin mahdollisuudet ovat policy-kontekstissa erilaiset kuin politics-tyyppisessä poliittisuudessa. Vaikka viranomaisrooli tarjoaakin sosiaalityölle monia toimintamahdollisuuksia, niin se myös rajoittaa sosiaalityötä muun muassa lainsäädännön kautta sekä organisatorisin toimintakäytännöin. Sosiaalityön mahdollisuudet politisoida sosiaalisia ongelmia sekä eriarvoisuutta tuottavia yhteiskunnallisia rakenteita rajautuvat policy-kontekstissa julkisen vallan toteuttamien sosiaalisten ohjelmien ja hyvinvointia edistävien hankkeiden toimintaan sekä asiakassuhteiden ja organisatorisen päätöksenteon puitteissa harjoitettuun ammatilliseen harkintavaltaan sekä sosiaalityön asiakkaita puolustavaan mikropolitiikkaan (Juhila 2009; Kivipelto 2021).

Hyvinvointivaltion kehittämisen näkökulmasta suomalaisella policy-suuntautuneella rakenteellisen sosiaalityön perinteellä on kuitenkin menestyksekkäs historia. Hyvinvointivaltio ja sosiaalityö ovat työskennelleet rinnan tärkeiden hyvinvointiin ja sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen liittyvien tavoitteiden toteutumiseksi yhteiskunnassa. Policy-suuntautuneisuutensa ansiosta sosiaalityö on voinut vaikuttaa hyvinvointivaltion kehitykseen. Monet kansainvälisessä rakenteellisessa sosiaalityössä tärkeinä pidetyistä tavoitteista, esimerkiksi eriarvoisuuden ja syrjinnän vastustaminen, ovat Suomessa edistyneet nimenomaan hyvinvointivaltion kehittymisen kautta. Toiminnoiltaan ja kattavuudeltaan laajeneva suomalainen hyvinvointivaltio on ilmentänyt sitä, että poliittisessa päätöksenteossa on paneuduttu sosiaalisiin ongelmiin ja eriarvoisuuteen sekä pyritty löytämään niihin ratkaisuja julkisen vallan toimintaa kehittämällä.

Rakenteellista sosiaalityötä koskevissa ratkaisuissa suhde hyvinvointivaltioon kulminoituu päätökseen kytkeä sosiaalityö osaksi hyvinvointitiedon tuottamisen prosessia (Rakenteellinen sosiaalityö -työryhmä 1985; Viirikorpi 1990; Närhi, luku 2 tässä teoksessa). Sen myötä sosiaalityön asiakastyössä tehtyjä havaintoja on pyritty yhä tehokkaammin ja kattavammin hyödyntämään policy-tasolla palvelujärjestelmän hyvinvointipolitiikan kehittämässä – tehtävä, johon myös rakenteellisen sosiaalityön sisältö on pelkistetty nykyisessä sosiaalihuoltolaissa (1301/2014 7 §). Poliitiikan kannalta tämä merkitsee sitä, että suomalainen rakenteellisen sosiaalityön perinne on etääntynyt kansainvälisen perinteen ytimessä olleesta politics-tyyppisestä politiikasta kohti hyvinvointivaltion järjestelmien käytäntöpolitiikkaa. Samalla poliittisuus on suomalaisen rakenteellisen sosiaalityön perinteessä osin korvautunut sillä, että sosiaalityö ymmärretään yhteiskuntasuunnittelun kannalta keskeistä tietoa tuottavaksi sosiaalisten kysymysten asiantuntija-ammattiksi.

Suomalaisen rakenteellisen sosiaalityön kehitys liittyy myös sosiaalityön asemaan julkisen sektorin professiona. Hyvinvointivaltioyhteyden ansiosta sosiaalityö on saanut lainsäädäntöön perustuvan aseman asiantuntijana, jonka tehtäviä säädellään kansallisesti (Rostila, Mäntysaari, Suominen & Asikainen 2011). Vahva sidos julkiseen valtaan on turvannut monin tavoin sosiaalityön ammatillista asemaa yhteiskunnassa sekä vahvistanut sen tietoperustaa ja ammatillista koulutusta (Kokkonen

& Turtiainen 2018). Policy-tyyppisen poliittisuuden kääntöpuoli on kuitenkin se, että sosiaalityön mahdollisuudet politisoida viranomais- asemasta käsin sosiaalisia ongelmia ja epäoikeudenmukaisuuksia ovat rajalliset. Vaikka sosiaalityöntekijät ovat Suomessa korkeasti koulutet- tuja, sosiaalityöstä on muovautunut poliittisesti hiljainen ammattikunta – näin ainakin, jos mittatikuksi otetaan kansalaiskeskeisyyttä ja kriitti- syyttä korostava rakenteellisen sosiaalityön kansainvälinen perinne.

Suomalaisen sosiaalityön varautunut suhde poliittisuuteen ja politiik- kaan tulee esille empiirisessä tutkimuksessa. Sosiaalityön suhdetta medi- aan tutkinut Laura Tiitinen (2019) paikantaa sosiaalityön ammattikun- nan julkisuudessa vaikuttamisen esteet kolmelle eri tasolle. Ensinnäkin sosiaalityön organisaatioiden tiedottamisen tyyli on hänen mukaansa johtajälähtöistä, hierarkkista ja kapeasti faktatietoon pitäytyvää. Toiseksi, vaikka medialla onkin pyrkimys saada ilmiöille ”kasvot”, sosiaalityöteki- jät ovat usein pettyneet siihen, miten heidän viestinsä on tullut mediassa esiin. Sosiaalityöntekijöiden odotukset julkisuuden suhteen ovat Tiitisen mukaan poikenneet toimittajien tekemistä journalistisista ratkaisuista. Kolmanneksi Tiitinen nostaa esille sosiaalityöntekijöiden hiljaisuuden tiedostusvälineissä. Sosiaalityöntekijät ovat huolissaan mediassa näkymi- sen negatiivisista vaikutuksista joko heille henkilökohtaisesti tai amma- tillisesti. Tiitisen kuvaus sosiaalityöntekijöiden hiljaisuudesta mediasuh- teissa tulee lähelle havaintoja siitä, että suomalaiset sosiaalityöntekijät osallistuvat varsin pidättyneesti poliittiseen toimintaan. Näin siitä huo- limatta, että sosiaalityöntekijät ovat Johanna Kallion (2021) mukaan hakeutuneet alalle yhteiskunnallisin vaikuttimin ja ovat periaatteessa kiinnostuneita yhteiskunnallisesta muutostyöstä. Kallion mukaan 30 prosenttia suomalaisista sosiaalityöntekijöistä olettaa, että yhteiskun- nallisista vaikuttamispyrkimyksistä voi seurata ikävyyksiä työpaikalla. Lisäksi neljäsosa sosiaalityöntekijöistä ei usko voivansa vaikuttaa yhteis- kunnallisiin asioihin työssään.

3.3 Marginaalinen ja mureneva poliittisuus

Politiikka tarjoaa siis rakenteelliselle sosiaalityölle mahdollisuuden muuttaa eriarvoisuutta sekä sosiaalisia ongelmia tuottavia yhteiskunnal-

lisiä rakenteita. Sosiaalityön aktiivista ja radikaalia osallistumista politiikkaan on korostettu rakenteellisen sosiaalityön kansainvälisessä perinteessä (mm. Freire 1970; Carniol 1992; Mullaly 2007; Weinberg 2008). Mullaly ja Dupré (2019) perustavat rakenteellista sosiaalityötä koskevan ajattelunsa siihen, että kaikki inhimilliseen elämään liittyvä on poliittista. Suomessa rakenteellisen sosiaalityön poliittisuus ilmenee radikaalien yhteiskunnallisten muutospyrkimysten sijaan hyvinvointivaltion viranomaisrakenteisiin tukeutuvassa policy-tyyppisessä käytäntöpolitiikassa. Suomalaiseen rakenteelliseen sosiaalityöhön liitetyt yhteiskunnallisen muutoksen näköalat ovat sulautuneet yhteen sen kanssa, miten hyvinvointivaltiota kehitetään (Viirkorpi 1990; Kettunen 2015). Huomio suuntautuu näin ollen tyypillisesti hallinnolliseen päätöksentekoon sekä kehittämisen ja suunnittelun prosesseihin ja aivan erityisesti sosiaalityöntekijän järjestelmälle välittämään tietoon (Viirkorpi 1990). Huomionarvoista on myös se, että Suomessa sosiaalityön mahdollisuuksia vaikuttaa organisaationsa ulkopuolella rajoittaa varautunut suhde tiedotusvälineisiin sekä huoli yhteiskunnallisen vaikuttamisen ammatillisista ja henkilökohtaisista seurauksista (Tiitinen 2019; Kallio 2021).

Suomalaisen rakenteellisen sosiaalityön pitäytymiseen policy-tyyppisesti rajattuun poliittisuuteen on epäilemättä vaikuttanut pitkäaikaisen yhteistyön sekä sosiaaliturvan ja -palveluiden kehittymisen synnyttämä luottamus hyvinvointivaltiota kohtaan. Vaikka sosiaalityöntekijät kokevatkin mahdollisuutensa vaikuttaa työssään poliittisesti vähäisiksi, heijastelevat heidän puoluevalintansa sekä sosiaalipoliittiset mielipiteensä tukea hyvinvointivaltiolle (Kallio 2021). Toisin kuin kansainvälisen rakenteellisen sosiaalityön perinteen taustalla vaikuttavassa anglo-saksisten yhteiskuntien todellisuudessa, ennen muuta Yhdysvalloissa ja Kanadassa, Suomessa on nähty, että sosiaaliturvan ja palvelujärjestelmän kehitys ehkäisee sosiaalisia ongelmia ja siten palvelee myös kaikkein vähäosaisempien kansalaisten etua (Tapola-Haapala 2015).

Teorian tasolla suomalaisen rakenteellisen sosiaalityön liittolaisuus hyvinvointivaltion kanssa ei kuitenkaan ole täysin jännitteetöntä. Harri Jokiranta (1988; Viirkorpi 1990) analysoi kiinnostavasti, ja hyvinvointivaltiollisissa policy-toimintayhteyksissä toteutettavan rakenteellisen sosiaalityön perusideaan välittömästi liittyen, sosiaalityön suhteita yhteiskunnan rakenteisiin. Rakenteellisen sosiaalityön kansainvälisessä

perinteessä vallitsevan kriittisen ajattelun mukaisesti Jokiranta (mt.) toteaa, ettei työ hyvinvointivaltion palveluiden kehittämiseksi riitä rakenteellisen sosiaalityön sisällöksi. Rakenteellisen sosiaalityön on hänen mukaansa tavoiteltava yhteiskunnallisen työnjaon sekä siihen liittyvien valta- ja hallintasuhteiden muutosta. Sosiaalityön rakenteellisuuden ydin on kohdennettava siihen, että sosiaalityöntekijä pyrkii tietoisesti rikkomaan ja kyseenalaistamaan oman työkäytäntönsä muotoja sen sijasta, että tyytyisi niiden asteittaiseen kehittämiseen asiakastyössä saadun tiedon perusteella. Jokirannan kantaa voidaan tulkita jopa niin radikaalisti, että hän vastustaa sosiaalityön osallistumista hyvinvointivaltion suunnittelutyöhön. Hänen mukaansa uhkana on, että hyvinvointivaltion rakenteisiin uppoutuessaan sosiaalityöstä tulee rakenteiden pysyvyyden pönkittäjä, ei niiden muuttaja.

Jokirannan (1988) kritiikkiä hyvinvointivaltion kehittämiseen suuntautunutta rakenteellista sosiaalityötä kohtaan voi tulkita myös niin, että viranomaisjärjestelmässä sosiaalityön ei ole mahdollista omaksua samaa radikaalia perusvirettä, jota esimerkiksi Mullaly ja Dupré (2019) pitävät tärkeänä luonnehtiessaan radikaalia ja kriittistä rakenteellista sosiaalityötä muun muassa feministiseksi, marxistiseksi, anti-rasistisesti ja postkolonialistiseksi. Tämän rinnalla suomalaisen rakenteellisen sosiaalityön poliittisuus onkin paitsi käytäntöpoliittista, niin myös ”vaimennettua” ja vain vähittäiseen muutokseen tähtäävää, eli reformistista.

Sosiaalipoliittisessa tutkimuksessa reformismi määritellään yleensä uudistushenkiseksi tai politiikkaorientoituneeksi, millä tarkoitetaan pyrkimystä kytkeä tutkimus ja politiikka sosiaalipoliittiseen keskusteluun, valmisteluun ja päätöksentekoon (Saari 2001). Tämä käsitys reformismista paistaa läpi myös siinä, miten Minna Kivipelto (2021) tulkitsee Mullalyn ja Duprén (2019) käsitystä radikaalin ja kriittisen sekä konventionaalisen sosiaalityön vastakkaisuudesta. Mullalyn ja Duprén korostaman dualismin sijaan Kivipelto jäsentää rakenteellisen sosiaalityön ulottuvuudet kolmeen lähestymistapaan: 1) uudistava sisältäen tiedon tuottamisen ja tiedolla vaikuttamisen epätasa-arvoa ja sortoa aiheuttavien yhteiskunnallisten rakenteiden muuttamiseksi, 2) refleктоiva sisältäen tiedon tuottamisen yhdessä asiakkaiden, työntekijöiden ja verkostojen kanssa sekä 3) konventionaalinen, joka korostaa tiedon merkitystä seurannan ja arvioinnin välineenä. Vaikka Kivipellon jäsenitys sisältää-

kin rakenteellisen sosiaalityön kansainvälisen perinteen radikaalia muutosta korostavia elementtejä, se ei myöskään kavahda konventionaalista tai säilyttävää otetta. Politics-tasoinen ja kansalaislähtöinen kamppailu edistyksellisten yhteiskunnallisten asioiden puolesta korvautuu Kivipelton ajattelussa sosiaalipoliittisen reformismin (Saari 2001) käsityksellä tiedosta yhteiskunnallisen muutoksen välineenä. Tällöin rakenteellisen sosiaalityön poliittisuus rajautuu siihen, mikä policy-tyyppisessä käytäntöpolitiikassa on mahdollista.

Tärkeän kerroksen suomalaisen policy-suuntautuneen rakenteellisen sosiaalityön problematiikkaan tuo se, miten hyvinvointivaltio on muuttunut viime vuosikymmenten aikana, kun rakenteellisen sosiaalityön tavoitteille suopea hyvinvointiliberalismi on joutunut antamaan tilaa neo- tai uusliberalismille (de Nardis 2007, 343–344; Kamali & Jönsson 2018). Historiallisesti hyvinvointivaltio- tai sosiaaliliberalismi on tarjonnut sosiaalityölle paitsi käytännön toimintaedellytyksiä, niin myös ideologista taustatukea huono-osaisuutta vastaan tehdyille työlle. Se on tasoittanut sosiaalista eriarvoisuutta ja pyrkinyt estämään pysyvästi marginaaliin jääneiden ihmisryhmien synnyn (Pohjola 2016). Tätä taustaa vasten uusliberalismi edustaa jyrkkää diskursiivista muutosta käsityksissä siitä, mitkä ovat julkisen vallan tehtäviä yhteiskunnassa. Se pyrkii muuttamaan sääntöjä, joilla julkinen valta toimii yhteiskunnassa. Eniten keskustelua aiheuttaneet uusliberalismin tavoitteet liittyvät valtion ja markkinoiden väliseen suhteeseen. Uusliberalismi pyrkii lisäämään markkinoiden valtaa yhteiskunnassa suhteessa julkisen vallan sosiaaliseen rooliin. Toisin kuin usein ajatellaan, se ei kuitenkaan sinänsä pyri pienentämään valtion roolia yhteiskunnassa. Enemmänkin uusliberalismin tavoitteena on depolitisoida sosiaalisen oikeudenmukaisuuden kysymykset siten, että ne ratkaistaan taloudellisen tehokkuuden sekä kansantalouden globaalin menestymisen asettamien vaatimusten mukaisesti. Uusliberalismille sosiaalisten kysymysten depolitisoinnista on siten muodostunut kansalaisten hallinnoinnin strategia. On myös väitetty, että uusliberalismille ominainen julkinen hallinto ”hyperdepolitisoi” hyvinvointivaltiota talouskeskeiseksi kilpailuvaltioksi, jossa ei ole sijaa ongelmien poliittiselle käsittelylle tai sosiaalisten näkökohtien esiin nostamiselle (d’Albergo & Moini 2017; Kantola & Kananen 2017).

Hallinnon tasolla hyvinvointivaltion uusliberaali murros kulminoituu new public management -johtamisopin (NPM) nousuun. Viime vuo-

situhannen lopulla julkiselle sektorille voimalla rantautunut NPM-toimintatapa on ammentanut sisältöään sekä hyvinvointiajattelun vastaisesta ideologisesta kritiikistä että yksityisten yritysten johtamisesta. Sitä voi kuvata tiivistetysti managerialismiksi. NPM-johtamisopin tärkeimpiä piirteitä ovat johtamisen ammattimaisuuden korostaminen, tehokkuuden edistäminen, hallinnon ja sääntelyn purkaminen sekä julkisten toimintojen ulkoistaminen yksityisille toimijoille. Sosiaalityön poliittisen roolin kannalta NPM-johtaminen merkitsee sitä, että sellaiset johtamiseen liittyvät ratkaisut, joita aikaisemmin tulkittiin ammatillisina tai julkisen vallan sosiaaliseen tehtävään palautuvina asioina, tulevat nähdyiksi talouteen, organisaation toimintakäytäntöihin ja strategiaan tai lainsäädäntöön palautuvina depolitisoituina valintoina. NPM-johtamisoppi hämärtää julkisen ja yksityisen sektorin organisaatioiden eroja. Sen mukaan johtamisen valinnat ovat kontekstista riippumatta periaatteessa samanlaisia – sisältökysymyksiin paneutumisen sijasta johtajan tehtävänä on tulossuuntautuneesti edistää organisaation päätehtävän toteutumista (Gill 1998; Lähdesmäki 2003). Nämä luonnehdinnat ovat linjassa sen kanssa, että sosiaalityön asiakaskäytäntöjen tutkimuksessa NPM-johtamisopin on todettu heikentäneen työntekijöiden professionaalista autonomiaa sekä rajanneen heidän mahdollisuuksiaan holistiseen työtoteeseen (Juhila 2009).

On vaikea sanoa, kuinka täydellisesti uusliberalismin pyrkimykset ovat käytännössä muuttaneet hyvinvointivaltiota. Vastateesi dramaattisille analyyseille uusliberalismin vaikutuksista on Ulrich Beckin (1997; ks. Julkunen 2017) käsitys siitä, että huolimatta hyvinvointivaltion poliittisen eetoksen rapautumisesta uusliberalismin paineen alla, hyvinvointivaltion keskeiset instituutiot jatkavat eteenpäin kuin elävät kuolleet zombit. Sosiaalipalvelut, sosiaaliturva, työlainsäädäntö, eläkejärjestelmät ja muut hyvinvointivaltion keskeiset toiminnot ovat säilyneet hämmästyttävän muuttumattomina, vaikka niihin on vuosikymmenten ajan kohdistettu kovaa kritiikkiä. Sosiaalipalveluihin uusliberaalit muutokset ovat vaikuttaneet voimakkaasti siltä osin, että palveluiden tuottamista on yksityistetty samalla kun niiden tuottamiseen vaikuttavat aikaisempaakin enemmän resurssien niukkuus ja budjetin rajoitteet. Kansalaisten kannalta palveluiden saatavuudessa ei ole kuitenkaan tapahtunut uusliberalismin vuoksi radikaaleja muutoksia, ellei sitten siirtymää

kuntaperustaisesta järjestelmästä hyvinvointialueisiin haluta pitää sellaisena. Julkusen (2017) mukaan Beckin (1997) kuvaama hyvinvointivaltion poliittisen eetoksen rapautuminen realisoituu hyvinvointivaltion ajautumisessa kauemmaksi alkuperäisestä ideaalistaan myös instituutioiden tasolla. Hyvinvointivaltioon kohdistuu nykyisin poliittista ”vetoa ja työntöä”, jonka tuottamat pienet muutokset kertautuvat ja muuntavat järjestelmän kokonaiskuvaa vähitellen toiseksi ilman, että asiasta olisi tehty selkeitä poliittisia päätöksiä.

Yksi hyvinvointivaltion uusliberaalin muutoksen kohdealueista lienee suomalaisen rakenteellisen sosiaalityön mahdollisuus toimia poliittisesti policy-kontekstissaan. Ammatillisen harkintavallan ja mikropolitiikan (Juhila 2009; Kivipelto 2021) harjoittamisen mahdollisuuksien kaventuminen kertoo sosiaalityön viranomaisroolin muuttumisesta ja sosiaalityön järjestelmälähtöisyyden voimistumisesta. Lienee myös vaikea kiistää sitä, etteivätkö talouskeskeisen päätöksenteon näkökohdat ole nousseet viime vuosikymmeninä asemaan, jossa niiden haastaminen sosiaalista vastuuta korostavien argumenttien – tai sosiaalityön tiedon – avulla on käynyt erittäin vaikeaksi. Päätöksenteon talouskeskeisyys on ilmeistä kansallisella tasolla, mutta se kertautuu kunnissa ja hyvinvointialueilla (Yliaska 2017).

Uusliberaalissa NPM-johdetussa organisaatiossa ei myöskään oleteta, että sosiaalityöntekijöiden tuottama tieto toimisi kansalaisille väylänä käyttää ääntään ja vaikuttaa. Sosiaalityöntekijän asiakastyössä saamaan tietoon vaikuttaa lisäksi se, että työn tavoitteet määrittyvät aikaisempaa enemmän järjestelmästä käsin. Nykyisellään tärkeänä pidetty tieto liittyy palveluprosesseihin, joissa työttömän tulee työllistyä, maahanmuuttajan kotoutua ja päihdeongelmista kärsivän raitistua sekä vankilasta vapautuvan saavuttaa elämänhallinta vapaudessa. Palveluprosesseihin suhteutetut käsitykset sosiaalisista ongelmista voivat johdattaa sosiaalityötä tarkastelemaan huono-osaisuutta liian yksinkertaisesti ja sen moninaiset taustasyt ohittaen, jolloin asiakas- ja kansalaisnäkökulmasta tärkeää tietoa jää saamatta tai se vääristyy (Turtiainen, Kokkonen & Viitasalo 2018). Lisäksi on otettava huomioon, etteivät sosiaalityön asiakkaiden käsitykset ja asiakassuhteelle asetetut ammatilliset, tai ammattieettiset, tavoitteet ole aina samoja kuin hyvinvointivaltion järjestelmätavoitteet (Rautiainen, Taskinen, Rissanen 2021). Eriarvoistuvassa ja nopeasti muuttuvassa

yhteiskunnassa olisi erityisen tärkeää, että palvelujärjestämää ja sosiaaliturvaa kehitetään kaikkein haavoittuvammassa asemassa olevien kansalaisten ehdoilla ja heitä kuunnellen (Karvinen-Niinikoski & Meltti 2005; Hänninen 2017; Julkunen 2006; 2017; Kuronen 2022).

3.4 Rakenteellisen sosiaalityön poliittista perustaa etsimässä

Rakenteellisen sosiaalityön suhdetta politiikkaan on analysoitu tässä luvussa perustuen ajatukselle, että poliittisuus kiertyy yhteen rakenteelliselle sosiaalityölle keskeisen yhteiskunnallisen muutospyrkimyksen kanssa. Teoreettisesti analyysiä on johdattanut kaksi erilaista lähtökohtaa. Ensinnäkin rakenteellista sosiaalityötä on tarkasteltu pelkistämisen vaihtoehdot kansainväliseen kriittiseen ja radikaaliin perinteeseen sekä suomalaiselle rakenteelliselle sosiaalityölle ominaiseen hyvinvointivaltioon kiinnittyvään viranomaiskeskeiseen perinteeseen (ks. Närhi, luku 2 tässä teoksessa). Toinen analyysiä johdattanut piirre on politiikan ymmärtäminen joko yleisemmäksi yhteiskunnassa tapahtuvaksi poliittiseksi keskusteluksi, vaikuttamiseksi ja päätöksenteoksi, eli politics-tyyppiseksi politiikaksi, tai tälle alisteiseksi, poliittisesti päätettyjä linjauksia ja lainsäädäntöä toimeenpaneavaksi policy-tyyppiseksi käytäntöpolitiikaksi.

Politics- ja policy-tyyppisen poliittisuuden ero on käsitteellinen, mutta se tarjoaa mahdollisuuden analysoida suomalaisen hyvinvointivaltion viranomaisjärjestelmän kautta toimivan rakenteellisen sosiaalityön olemusta sekä nykyistä tilannetta. Kun rakenteellisen sosiaalityön poliittisuutta suhteutetaan hyvinvointivaltion uusliberaaliin murrokseen, vaikuttaa siltä, että viranomaiskeskeisen ja viranomaisverkostoissa tapahtuvan rakenteellisen sosiaalityön lähtökohtaisesti rajalliset mahdollisuudet toimia poliittisesti ovat kaventumassa entisestään. Suomalaisen rakenteellisen sosiaalityön toimintaedellytyksiä heikentää hyvinvointivaltion diskurssissa tapahtunut muutos, joka sosiaalisten ongelmien syihin puuttumisen ja eriarvoisuuden vähentämisen sijaan korostaa kansantalouden kilpailukykyä sekä sosiaali- ja terveystalouden mahdollisimman kustannustehokasta tuottamista. Sen sijasta, että rakenteellinen sosiaalityö olisi haavoittuvassa elämäntilanteessa elävien kansalaisten ja sosiaalityön

asiakkaiden kannalta tärkeiden hyvinvointivaltion uudistusten puolesta taistelemista, se on joutunut suuntautumaan palvelujärjestelmän ja sosiaaliturvan leikkausten sekä kansalaisten sosiaalisten oikeuksien rajoittamisen vastaiseen puolustustaisteluun (Hänninen 2017).

Vaikuttaa siis siltä, että suomalaisen rakenteellisen sosiaalityön poliittisuuden perusta kaipaa laajentamista käytäntöpoliittisen policy-alueen ulkopuolelle, politics-tyyppiseen politiikkaan. Tämän kaltaisia avauksia olisivat julkisuus- ja vaikuttamistyön vahvistaminen sosiaalityössä sekä ammattikunnan näkyvämpi rooli edustuksellisessa demokratiassa (Tiitinen 2019; Kallio 2021). Myös yhdyskuntatyön (Roivainen 2008) sekä muiden ei-yksilötyöhön perustuvien sosiaalityön käytäntöjen vahvistaminen on tärkeää. Yhdyskuntatyötä on yksilökeskeistä työtä helpompi mukauttaa yhteiskunnan vähemmistöjen ja marginaalissa elävien ihmisryhmien tarpeisiin. Yhdyskuntatyössä asiakas ei myöskään ole ainoastaan intervention kohde, vaan hänet nähdään toimijana, joka voi itse uudistaa toimintansa ja yhteisönsä reunaehdoja ja siten myös toimii poliittisesti (Piirainen 2022).

Yhdyskuntatyön kansalaislähtöisyys ja kokonaisvaltaisuus lähenee siis kansainvälisessä rakenteellisen sosiaalityön perinteelle tärkeää ajatusta siitä, että ihminen on paitsi yhteiskunnallisten rakenteiden synnyttäjä, niin myös niitä omassa toiminnassaan muokkaava (Mullaly 2007). Elämän arkipäiväisiä ehtoja konkreettisesti muovaavien sosiaalisen suhteiden ja rakenteiden lisäksi yhdyskuntatyön poliittinen muutospotentiaali on intersektionaalista ja monitasoista. Se voi ulottua vaatimuksiin julkisen vallan ja talouden rakenteiden muuttamisesta sekä myös ideologioita ja arvoja koskevaan kritiikkiin ja uudelleenarviointiin. Kun sosiaalityö osallistuu yhtenä osapuolena paikallisen hyvinvointipoliitiikan suunnitteluun tai palvelujärjestelmän kehittämiseen, se lisää sosiaalityön tiedon vaikuttavuutta politiikan policy-alueella.

Luvussa alussa mainitut kansalaisten poliittista osallisuutta vahvistavat aloitteet deliberatiivisen demokratian kehittämiseksi ovat myös kiinnostavia rakenteellisen sosiaalityön toimintaedellytysten kannalta. Deliberatiivisen demokratian ytimessä on ajatus siitä, että kaikilla kansalaisilla on oikeus sekä osallistua heitä koskevaan päätöksentekoon että tulla informoiduksi kaikista päätöksenteon kannalta tärkeistä asioista. Päätösvaltaa käytävillä on puolestaan velvollisuus julkisesti kertoa, miten tietyt

valinnat on tehty ja miten ne perustellaan (Rask, Raisio & Jäske 2017). Deliberatiiviselle demokratialle ominaisessa puntaroivassa keskustelussa osallistujat ovat myös valmiita muuttamaan mielipidettään, mikäli toinen osapuoli saa heidät vakuutettua argumenteillaan. Tavoitteena onkin tasa-arvoinen ja yhteiskunnan valtahierarkioista vapaa kommunikaatio. Deliberatiivisessa demokratiassa käsittelyn kohteena olevan asian tulee olla sellainen, että sillä on julkisen politiikan kannalta merkitystä ja se on siten perusteltua asettaa yhteisen keskustelun kohteeksi (Chambers 2009). Käydyn keskustelu punainen lanka on arvioida mielipiteitä sen perusteella, miten hyvin ne on perusteltu, ei sen perusteella, kenen esittämiä ne ovat. Deliberaatiossa on kyse prosessista, joka perustuu ajatukselle siitä, että asioiden tilaa voidaan muuttaa ymmärryksen kehittyessä.

Deliberatiivisen demokratian tavoitteena ei ole korvata edustuksellista demokraattista päätöksentekoa, vaan täydentää sitä. Hyvinvointivaltion uusliberaalin murroksen kannalta deliberatiivinen demokratia on kuitenkin tärkeää, sillä sen avulla on mahdollista uudelleenpolitisoida julkista päätöksentekoa ja tuottaa rakentavaa vastapuhetta talous- ja tehokkuusorientoituneelle NPM-päätöksenteolle. Fung (2007) korostaa sitä, että deliberatiiviset käytännöt yhtäällä lisäävät päättäjillä olevaa tietoa sekä toisaalla kehittävät kansalaisten edellytyksiä vaikuttaa ja osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon. Fishkin (2009) puolestaan käyttää deliberatiivisen demokratian yhteydessä käsitettä harkittu kansalaismielipide. Hänen mukaansa deliberatiivisen demokratian käytännöt voivat tuottaa valistuneemman käsityksen kansalaismielipiteestä kuin esimerkiksi mielipidetiedustelut. Harkittu kansalaismielipide ei ainoastaan kata erilaisten mielipiteiden kirjoa, vaan se sisältää myös näkemyksiä siitä, miten erilaiset mielipiteet voidaan sovittaa yhteen. Puntaroivan keskustelun ansiosta deliberatiivisen demokratian tuottama tieto onkin enemmän yhteisymmärrystä kuin äärimielipiteitä painottavaa. Fishkinin harkitun kansalaismielipiteen käsitteeseen nojautuen onkin mahdollista ajatella, että deliberatiivisen demokratian avulla päätöksenteossa on mahdollista päästä irti populismista, joka perustuu joidenkin ihmisryhmien oikeuksien ohittamiseen tai lähtökohdaksi otettuun epärealistiseen tietoon. (Mt.)

Rakenteellisen sosiaalityön poliittisuuden kannalta deliberatiivinen demokratia edustaa siis yhtä mahdollisuutta käytännöllisellä tavalla vas-

tustaa tässä luvussa kriittisen keskustelun kohteena olleita hyvinvointivaltion uusliberaaliin kehitykseen sisältyviä depolitisoivia tendenssejä. Deliberatiivisessa demokratiassa kiinnostavia ovat siihen sisältyvät mahdollisuudet politisoida sosiaalisia kysymyksiä kansalaisryhmien, esimerkiksi sosiaalityön asiakkaiden tai haavoittuvassa asemassa olevien ihmisryhmien, mielipiteeseen tukeutuen. Lisäksi deliberatiivinen demokratia sisältää lupauksen julkisen vallan ja kansalaisten sekä kansalaisjärjestöjen välisen kumppanuuden ja yhteistyön vahvistumisesta. Fungin (2007) mukaan deliberatiivinen päätöksenteko tukee myös tehtyjen päätösten implementointia, koska kansalaiset ovat käydyn keskustelun myötä sitoutuneet niihin vahvemmin päätöksentekoon. Vastaavasti deliberatiiviseen puntarointiin osallistuminen sitouttaa päättäjiä sekä viranhaltijoita tehtyihin päätöksiin. Keskustelun ja puntaroinnin jälkeen päättäjät saattavat viedä keskustelussa esiin nousseita seikkoja eteenpäin suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmässä, tai jopa muuttaa omia käsityksiään asioista sen perusteella, mitä he ovat kansalaisilta kuulleet (Värttö, Jäske, Herne & Grönlund 2021).