

Esipuhe

Kuntien rooli sosiaalipolitiikan toteuttamisessa on viime vuosikymmenten aikana vahvistunut merkittävästi. Kuntalain mukaan kuntien tulee edistää asukkaistensa hyvinvointia ja osallistumisen edellytyksiä. Niillä on keskeisten peruspalvelujen järjestämisen ja rahoitusvastuu sekä velvollisuus vaikuttaa alueellaan myös sosiaalisten olojen kehittämiseen ja epäkohtien poistamiseen. Kunta ei ole vain valtion antamien palveluvastuiden toteuttaja. Se on mitä suurimmassa määrin myös itse omaa sosiaalipolitiikkaansa muotoileva ja siitä päättävä toimija.

Sosiaalipolitiikka on pitkään ymmärretty pääasiassa valtion toiminnaksi. Sosiaalipoliittisessa kirjallisuudessa kunnallista sosiaalipolitiikkaa on käsitelty harvoin sen omista lähtökohdista. Kuntien hyvinvointipoliittinen rooli on viime vuosina laajentunut sosiaalipalvelujen tuottamisesta koko kunnan yhteiseksi vastuuksi, kunnan poliittisten päättäjien, monien toimialojen ja eri toimijoiden yhteiseksi tehtäväksi. Toiminnassa tarvitaan aikaisempaa enemmän myös monialaista uudistuvan demokratian kehittämistä, asukkaiden osallistumisedellytysten vahvistamista ja tiivistyvää, sekä kunnan sisällä vahvistuvaa että kuntarajat ylittävää yhteistyötä paikallisten yhteisöjen ja kansalaistoimijoiden kanssa.

Paikallistason sosiaalipolitiikka toimii monien yhteistyötahojen ja erilaisien toimintaperiaatteiden risteyskohdassa ja niiden yhteen soveltajana. Monialainen ja jännitteinen työkenttä edellyttää kokonaisuuden jäsentämistä ja asukkaiden hyvinvointiin vaikuttavien tekijöiden tunnistamista. Tämä teos vastaa omalta osaltaan tähän tarpeeseen.

Kunnallista sosiaalipolitiikkaa lähestytään tässä teoksessa sen julkishallinnollisen luonteen ja hyvinvointi-käsitteen analyysin kautta. Hyvinvoinnin ulottuvuuksia soveltaen luonnostellaan kunnallisen sosiaalipolitiikan arkkitehtuuria ja kuvataan hyvinvoinnin edistämisen erilaisia strategioita. Kunnallisen sosiaalipolitiikan sisältö jäsennetään kolmeen keskeiseen tehtäväalueeseen. Nämä ovat (1) sosiaalitoimen laaja-alainen yhteistyö kunnan muiden toimialojen sekä kolmannen ja yksityisen sektorin kanssa, (2) palvelujen tuot-

taminen sekä (3) kumppanuus kansalaisyhteiskunnan eri toimijoiden kanssa. Kunnallisen sosiaalipolitiikan johtamista ja toiminnan arviointia käsitellään toiminnan ydintarkoitusta tukevinä funktioina.

Käytämme teoksessa kunnallisen sosiaalipolitiikan käsitettä siitä huolimatta, että sosiaalipolitiikan kohteena on koko julkishallinnon toiminta ja kunnan maantieteellistä aluetta laajempi kokonaisuus. Käsite paikallinen sosiaalipolitiikka kuvaisi paremmin toiminnallista laaja-alaisuutta, mutta ei toisi näkyviin kunnan roolia toiminnan vastuullisena järjestäjänä ja sen pääasiallisena rahoittajana. Kuntaa laajemmankin alueen sosiaalipolitiikasta päättävät yleensä kuntien päätöksentekijät.

Kunta- ja palvelurakenteet ovat parhaillaan perustavaa laatua olevassa muutoksessa. Emme ole ennakoineet uudistusprosessin lopputulosta, koska se selviää vasta vuosien kuluttua. Muuttuvassa tilanteessa olemme sen sijaan pyrkinneet kohdentamaan sisällön sellaisiin kysymyksiin, jotka eivät ole suoraan riippuvaisia rakenneuudistuksen lopullisesta muodosta.

Ajatus kunnallista sosiaalipolitiikkaa käsittelevän kirjan kirjoittamisesta heräsi Huoltaja-säätiön kunnallisen sosiaalipolitiikan asiantuntijaryhmässä. Kirjoittajat ovat asiantuntijaryhmän jäseniä, mutta esimerkkiaineistoa on saatu laajemmalta piiriltä. Teoksessa on voitu hyödyntää jäsenten tieteellistä asiantuntemusta ja kokemusta sosiaalitoimen johtamisesta.

Teos on suunnattu kunnallisen sosiaalipolitiikan toteuttajille: sosiaalitoimen johdon, päätöksentekijöiden ja ammattilaisten käyttöön sekä valtionhallinnon eri tasoilla toimiville. Toivottavasti teos virittää myös tutkijoiden ja opiskelijoiden kiinnostusta kunnallista sosiaalipolitiikka kohtaan. Alan kirjallisuudesta ei löydy yleisesti omaksuttua kunnallisen sosiaalipolitiikan määritelmää, eikä sitä ole määritelty myöskään tässä teoksessa. Toivomme teoksen omalta osaltaan käynnistävän päättäjien, ammattilaisten, tutkijoiden ja opiskelijoiden keskustelua siitä, mitä kunnallinen sosiaalipolitiikka on ja miten sen suuntaa ja sisältöä tulisi kehittää vastaamaan muuttuvasta toimintaympäristöstä ja asukkaiden elämästä nouseviin kysymyksiin.

Pääosa kirjan sisällöstä on muotoutunut kirjoittajien keskinäisen keskustelun, kirjoittajakokousten tuloksena. Kunnallisen sosiaalipolitiikan lähtökohtia, keskeisiä ulottuvuuksia, toiminnan kehitystä sekä muutossuuntia käsittelevät kolme ensimmäistä lukua ovat syntyneet vahvimmin yhteisen teksti- ja kirjoittajavuoropuhelun tuloksena. Aulikki Kananoja on kirjoittanut erityisesti neljännen, viidennen ja seitsemännen luvun, eli hyvinvointia tavoitteena, arkkitehtuuria ja strategisia lähestymistapoja sekä palvelujen tuottamista koskevat

osuudet. Vuokko Niiranen on kirjoittanut johtamista ja arviointia käsittelevät yhdeksannen ja kymmenennen luvun, kolmannen luvun hallintaa tarkastelevan osuuden sekä yhdessä Aulikki Kananojan kanssa kansalaisyhteiskuntaa ja paikallisuuden muotoja käsittelevän kahdeksannen luvun. Harri Jokiranta on kirjoittanut kolmannen luvun alueellista erilaistumista käsittelevän osan ja kuudennen luvun sosiaalitoimea ja kunnan elinvoimaa koskevan osan. Kuudennen luvun muun osan ja viimeisen luvun on kirjoittanut Aulikki Kananoja. Päävastuun kirjan kokoamisesta on kantanut Aulikki Kananoja. Kirjan sisällöstä vastaamme kaikki kolme yhteisesti. Kiitämme kaikkia kunnallisen sosiaalipolitiikan toteuttajia, jotka ovat antaneet teokseen kuvauksia ja kokemuksia kunnallisen sosiaalipolitiikan sisällöstä ja toteutustavoista.

Kirja on syntynyt Huoltaja-säätiön ja PS-kustannuksen yhteistyönä. Huoltaja-säätiössä kiitos kuuluu toimitussihteeri Lea Suoninen-Erhiölle, joka on ollut kirjoittajaryhmän apuna koko kirjan teon ajan.

Helsingissä 15.4.2008

Aulikki Kananoja

Vuokko Niiranen

Harri Jokiranta