

Sosiaalityön johtaminen taloudellisen niukkuuden aikana

Sosiaalityön
pro gradu -tutkielma

Laatija:
Nina Salmenkaita

11.11.2025
Turku

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu
Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

Pro gradu -tutkielma

Tutkinto-ohjelma, oppiaine: Sosiaalityö

Tekijä(t): Nina Salmenkaita

Otsikko: Sosiaalityön johtaminen taloudellisen niukkuuden aikana.

Ohjaaja(t): Professori Johanna Kallio

Sivumäärä: 82 sivua

Päivämäärä: 11.11.2025

Tarkastelen pro gradu -tutkielmassani sosiaalityön johtamista pysyväksi osoittautuneen taloudellisen niukkuuden aikana. Olen kiinnostunut ylimmästä johtamisen tasosta, jota kutsutaan strategiseksi. Se on lähellä poliittista päätöksentekoa, joka on sosiaalityön ylin päätöksenteon taso. Tarkastelen taloudellista niukkuutta ilmiönä sekä sen vaikutuksia sosiaalipolitiikkaan ja sosiaalityön toimintavaihtoehtoihin. Tutkin hyvinvointisosiaalipoliittisia ratkaisuja ja uudistustarpeita Suomessa ja Tanskassa 1990–2024. Tanska valikoitui vertailukohteeksi, sillä maassa on onnistuttu uudistamaan sosiaaliturvajärjestelmää taloudellisesta niukkuudesta huolimatta ja säilyttämään laaja sosiaalinen luottamus hyvinvointivaltiota kohtaan.

Tutkimuskysymykseni ovat:

K1: Millaisia vaihtoehtoja kirjallisuus tunnistaa uudistavalle hyvinvointipolitiikalle ja siten strategiselle sosiaalityölle Suomessa ja Tanskassa, kun uudistukset tapahtuvat pysyvän taloudellisen niukkuuden aikana.

K2: Millaista sosiaalityön profession arvot säilyttävää johtamista kirjallisuus tunnistaa, kun pysyvän taloudellisen niukkuuden vaikutus johtamisen toimintaympäristöön huomioidaan.

Tutkielma on integroiva kirjallisuuskatsaus. Aineistolähtöinen temaattinen sisällönanalyysi tuottaa vastaukset tutkimuskysymyksiin. Tutkimusaineisto sisältää 17 strategisen sosiaalityön johtamiseen liittyvää kirjallista aineistoa, jotka liittyvät johtamistyön eri osa-alueisiin: talouteen, hallintoon, rakenteisiin ja resursseihin. Analyysi kiinnittyy sosiaalityön ainutlaatuisena pidettyyn eettiseen perustaan. Tutkimusaukon paikannan kohtaan, jossa taloudellinen niukkuus kohtaa talouskuriajattelun muodossa strategisen sosiaalityön, sen päämäärät ja arvot. Aiemman kirjallisuuden ja tutkimustiedon avulla selvitan, millainen puristusote taloudellisella niukkuudella tosiasiallisesti on. Kirjallisuuskatsaus tuottaa uutta tietoa keinoista, joita sosiaalityön johtaja voi soveltaa strategisessa työssään, hukkaamatta ammattieettistä kompassiaan. Kirjallisuuskatsauksen luettavuutta tukee taloudelliseen niukkuuteen liittyvien keskeisten käsitteiden kaavio, joka kuvaa käsitteiden väliset yhteydet.

Teoriaperustana on taloudellinen niukkuus ja sitä koskevat talouspoliittiset näkökulmat, etenkin talouskuriajattelu (engl. austerity). Taloudellinen niukkuus voidaan nähdä poliittisena projektina, jonka tavoitteista vallitsee laaja yhteisymmärrys. Talouskurin vastustajalta vaaditaan itsenäistä ajattelua ja omista lähtökohdista nousevia asiapitoisia keskusteluavauksia.

Kirjallisuuskatsaus osoittaa, että mitä suurimmalla todennäköisyydellä suomalainen ja tanskalainen hyvinvointipolitiikka sekä näitä toteuttava sosiaalityö rakentuvat tulevaisuudessakin hyvinvointivaltiomallin varaan. Malli on poliittisesti suosittu, mikä mahdollistaa strategiselle johtamiselle tärkeän pitkäjänteisyyden, ja se on laajasti verkottunut yhteiskunnan eri toimintoihin. Sitä uudistetaan, mutta mallin kova ydin eli universalismi säilyy pysyvän taloudellisen niukkuudenkin aikana. Suomalaiset eivät usko hyvinvointivaltion kestävyteen yhtä luottavaisesti kuin tanskalaiset. Tilanne ja mallia kohtaan koettu sosiaalinen luottamus kohenisivat, jos hyvinvointipolitiikka Suomessa sisältäisi nykyistä enemmän tanskalaistyyppistä yhteiskunnallista yksituumaisuutta. Tulevaisuudenuskoa ja luottamusta lisätäkseen sosiaalityön johtajan kannattaa tuoda hyvinvointipolitiikan kriisiytymistä koskeviin keskusteluihin uusia avauksia omista lähtökohdistaan. Vaihtoehdottomuuden politiikka ansaitsee kritiikkiä. Hyvinvointipolitiikan painopiste on velkaantumiskeskustelun myötä pysähtynyt leikkauksiin ja rajoituksiin. Kirjallisuuskatsaus tunnistaa aiheita, joissa sosiaalityö löytää paikkansa vaihtoehdottomuutta ja rajoittamista korostavassa poliittisessä keskusteluilmastossa. Ennakointi, rakenteellinen sosiaalityö ja tilannekuvajohtaminen ovat esimerkkejä strategisen johtajan työvälineistä pysyvän taloudellisen niukkuuden aikana.

Avainsanat: sosiaalityö, strateginen johtaminen, taloudellinen niukkuus, talouskuri.

	3
1 JOHDANTO	4
2 TALOUDELLINEN NIUKKUUS	5
2.1 TALOUSKURIIN LIITTYVÄT MAKROTALOUDELLISET KÄSITTEET	8
2.2 UUSKLASSINEN TALOUSOPPI	12
2.3 TALOUSKURIA TANSKALAISITTAIN	12
3 SOSIAALITYÖN STRATEGINEN JOHTAMINEN	14
3.1 TIEDOLLA JOHTAMINEN	19
3.2 SOSIAALITYÖN JOHTAJA KANTAA EETTISTÄ KUORMAA	20
4 TUTKIMUSASETELMA	24
4.1 TUTKIMUSKYSYMYKSET	24
4.2 MENETELMÄVALINTA	25
4.3 TUTKIMUSAINEISTO	28
4.4 KIRJALLISUUSKATSAUKSEN RAKENNE	33
5 HYVINVOINTIPOLITIIKKA KOSKEVAT TUTKIMUSTULOKSET	34
5.1 KESKUSTELUA TALOUSKURIN JA HYVINVOINTIPOLITIIKAN SUHTEESTA	34
5.2 HYVINVOINTIVALTIO POLIITTISENA RAKENTEENA	36
5.3 SOSIAALINEN LUOTTAMUS JA YKSITUUMAISUUS TUKEVAT HYVINVOINTIPOLITIIKKA	41
5.4 STRATEGINEN SOSIAALITYÖN JOHTAJA EI HALUA KREIKAN TIELLE	43
6 SOSIAALITYÖN STRATEGISTA JOHTAMISTA KOSKEVAT TUTKIMUSTULOKSET	46
6.1 RESURSSINIUKKUUDEN VAIKUTUKSET SOSIAALITYÖN JOHTAMISEEN	46
6.2 NIUKKOJA RESURSSIJA KOSKEVAT PÄÄTÖKSET JA PRIORISOINTI	50
6.3 STRATEGINEN SOSIAALITYÖ UUDISTUU MURROSTEN KAUTTA	54
6.4 SOSIAALITYÖN STRATEGINEN JOHTAJA JA POLITIIKKA	58
6.5 SOSIAALITYÖN STRATEGINEN JOHTAJUUS ON TILANNESIDONNAISTA	60
6.6 SOSIAALITYÖN STRATEGINEN JOHTAJA VAIKUTTAA ENNAKOIMALLA	62
7 KIRJALLISUUSKATSAUKSEN YHTEENVETO	65
7.1 SUOMEN JA TANSKAN HYVINVOINTIPOLITIIKOISSA ON EROA	69
8 POHDINTA: PURISTAANKO TALOUSKURI SOSIAALITYÖTÄ	71
LÄHTEET	77
LAINSÄÄDÄNTÖ	81
KUVAT JA TAULUKOT	82

1 Johdanto

On selvää, että johtajuus ja siihen liittyvä tietotaito elää ajassa millä tahansa toimialalla. Muutokset ja organisaation luotsaaminen haastavien olosuhteiden läpi nostavat johtajaan ja johtamistyössä onnistumiseen kohdistuvia odotuksia. Sosiaalityö nähdään Suomessa hyvinvointipolitiikan välineenä ja siksi sosiaalityö on riippuvainen yhteiskunnan muutoksista (Kananoja 2017a, 38–39). Rakennemuutos hyvinvointialueineen ja tietosuuntautunut johtaminen sekä moniammatillisen työn merkityksen kasvu ovat koetelleet sote-johtamista (Rissanen & Lammintakanen 2021, 34–35). Sosiaalityön toimintaedellytyksiä nakertaa talouskuriksi kutsuttu talouspoliittinen oppi. Julkisia menoja karsitaan ja sosiaaliturvajärjestelmäkin on leikkausten kohteena. Sosiaalityön palvelutarpeet muuttuvat, mutta muuttuuko sosiaalipoliittinen toimintaympäristö ajassa vain huonommaksi, niukkuuden säännöstelijäksi?

Tutkielmani kartoittaa aiempaa tutkimustietoa ja tietämystä sosiaalityön johtamisesta taloudellisesti haastavina aikoina. Tutkielmani menetelmäksi valikoitui integroiva kirjallisuuskatsaus, jonka löydöksiä tarkkailen sisällönanalyysin keinoin. Olen erityisen kiinnostunut 1990-luvun laman jälkeisestä ajasta. Se on aikakausi, jona sosiaalityön professio on kehittynyt Suomessa voimakkaasti samalla, kun sosiaalihuollon substanssilainsäädäntöä on uusittu vastaamaan yhteiskuntamme monitasoisista sosiaalis-taloudellis-kulttuurista reformia (Pekkarinen 2010, 34). Aikakauteen osuu myös valtion voimakas velkaantuminen, joka alkoi vuoden 2008 paikkeilla. Viimeisissä eduskuntavaaleista 2023 tuli velkavaalit ja poliitikot saivat kansalta mandaatin ryhtyä suitsimaan budjettialijäämää. Kansantalouden kestävyysongelmien pitkittyessä on jouduttu enenevästi pohtimaan, mihin käytettävissä olevat varat riittävät. Tilastojen mukaan suomalaisten kerrotaan elävän yli varojensa. Veronmaksajia on liian vähän suhteessa etuuksia tarvitseviin. Poliittisen keskustelun äänensävy on vaikea sosiaalityölle.

Tutkielmani tarkastelee tutkimusaineiston välityksellä sosiaalityön johtamista ja sen hyvinvointipoliittisia rakenteita taloudellisen niukkuuden aikana. Talouselämän ja kansalaisten odotuksiin on vastattu eri tavoin eri maissa. Perehdyn tutkielmassa etenkin Suomelle mielekkäisiin mahdollisuuksiin sekä Tanskassa harjoitettuun sosiaalipolitiikkaan, sillä Tanska vaikuttaa poikkeukselta harmaudessa: talous on kasvanut vuodesta 2022 ja velka vähenee. Kansa vaikuttaa tyytyväiseltä politiikkavalintoihin. Tanskassa kerrotaan tehdyn jo 15 vuotta sitten reformeja, joita Suomi parhaillaan pyrkii edistämään, kipuillen. (Taavitsainen 2023.)

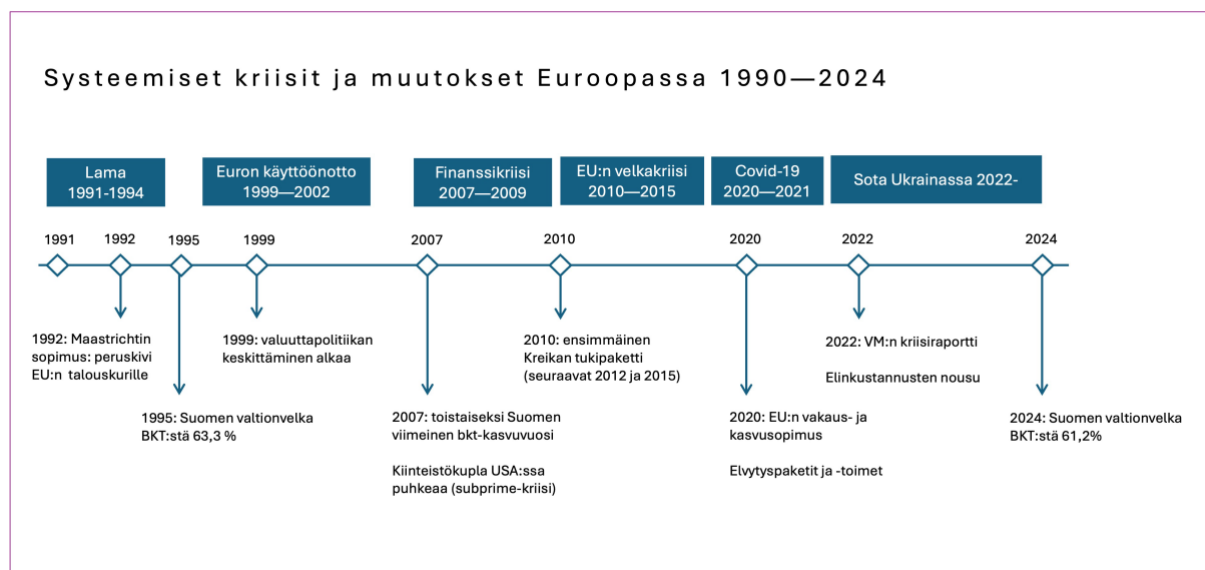
2 Taloudellinen niukkuus

Edesmenneen kansanedustajan Outi Ojalan (s. 1946–k. 2017) kerrotaan todenneen, että vahva valtiontalous on köyhän paras ystävä, sillä vahvuus tuo vakautta ja varmuutta. Jos valtion varat käyvät niukkuuden aikana vähäisiksi, eniten häviää se, jonka ihmisarvoinen elämä riippuu valtion kyvystä tulla apuun. Vahva valtiontalous mahdollistaa palvelut, etuudet ja insentiivit. Se maksaa asiantuntijoiden palkat. Sosiaaliturvajärjestelmän kehittämistarpeet eivät realisoitu, jos rahoitus jää niukaksi. Palvelujen tarpeen ja niiden tarjonnan välisen räikeän epäsuhdan sanotaan kuvaavan sitä, että hyvinvoinnin huippuvuodet ovat jääneet taakse (Jutila 2023). Niukkuus johtaa siihen, että poliittinen järjestelmä tarjoaa enemmän empatiaa kuin hyvinvointieroja tasaavia ja marginalisoitumista torjuvia etuuksia.

Suomessa sosiaalityö asemoituu hyvinvointipolitiikan toteuttamisen välineeksi, jossa sosiaalityön tehtävä on välittää ja toteuttaa yhteiskunnan tarjoamia palveluita ja etuuksia (Kananaja 2017a, 38). Sosiaalityö saa käyttövaransa lakisääteisiin sosiaalipalveluihin poliittisen prosessin tuloksena. Budjettiriihessä rahoitus kohdennetaan hyvinvointialueille laissa kuvattujen kriteerien mukaisesti (617/2021 2:3:1). Lainsäädäntö asettaa sosiaaliturvapalveluille pragmaattisia, eettisiä ja moraalisia tavoitteita. Pragmaattisuus viittaa muun muassa toimintojen tarkoituksenmukaiseen ja tehokkaaseen järjestämiseen. Eettisyys ja moraalisuus varmistavat, että sosiaalityön oikeudellinen perusta tukee yhteiskunnalle olennaisten arvojen sekä oikeudenmukaisuuden toteutumista. Eettis-moraalisilla tavoitteilla on etusija, jos julkisen vallan ja tarvitsevan yksilön tilanteet pantaisiin vastakkain. (Tuori & Kotkas 2023, 185.) Tarveharkintainen sosiaaliturva on kirjattu perustuslain tasoiseksi jokaisen oikeudeksi. Suomen perustuslain lähtökohtana on se, että toimintakykyinen, täysi-ikäinen yksilö elättää ensisijaisesti itse itsensä (PL 19:1). Saman pykälän mukaisesti oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on jokaista koskeva subjektiivinen oikeus, joka ei ole alisteinen taloudelliselle niukkuudelle.

Resurssien puute vaikuttaa yhteiskunnalliseen ympäristöön niin yksilöiden kuin yhteisöidenkin tasolla, mikä haastaa sosiaalityötä (Raunio 2000, 84). Väestö on vanhentunut ja muuttunut tarvitsevammaksi, epätyypilliset työsuhteet ovat yleistyneet, yhteiskunnan kansainvälistyminen aiheuttaa painetta palvelutuotantoon, perinteisten päihderiippuvuuksien rinnalle on tullut nettiriippuvuuden kaltaisia uusia ongelmia – ja sosiaalityöltä odotetaan konkreettisia ratkaisuja kaikenlaiseen lisääntyneeseen epävarmuuteen (mt., 85–111). Niukkuuden aikaa ei käynnistänyt jokin tietty päätös tai tapahtuma, vaan se on seuraus yhdistelmästä, jonka aiheuttivat Raunion

edellä kuvaamat yhteiskunnalliset muutokset sekä maailmanlaajuisesti yhteen kietoutuneet fiskaali- ja finanssikriisit. Niukkuus ei ole Euroopassa poikkeustilanne tai ohimenevä ilmiö, vaan se on jo vuosituhaten alussa todettu pysyväksi olotilaksi (Pierson 2001, Julkunen 2001). Eurooppaa koetteli kuvan 1 mukainen systemaattisten kriisien sarja vuosien 1990 ja 2024 välillä. Jokainen yksittäinen kriisi on jättänyt jälkensä talouskuriajatteluun, jonka voidaan sanoa olevan tällä hetkellä taloudellisen niukkuuden kansainvälinen valtavirtateoria. Koko poliittinen prosessi käytänteistä retoriikkaan on joutunut sopeutumaan pysyvään niukkuuteen. Valtavirta-ajattelun kriitikot leimataan vastuuttomiksi tai todellisuudesta irtaantuneiksi. Taloudellisesta niukkuudesta puhuttaessa keskeiset käsitteet ovat makrotaloudellisia ja ne liittyvät etenkin julkisen sektorin velkaantumiseen. Käsitteet käydään läpi tutkielman luvussa 2.1.



Kuva 1. Systemiset kriisit ja muutokset Euroopassa 1990–2024.

Kun uusi julkisjohtaminen yritysmaailmasta omaksuttuine mittareineen ja laatutavoitteineen yleistyi Suomessa vauhdikkaasti 1990-luvulla, yhteiskunta säästi pakon edessä valtiovarainministeriön laskelmien mukaisesti. Julkinen sektori haluttiin opettaa niukkuusajatteluun, sillä sen ajateltiin vaikuttavan positiivisesti tuottavuuteen. (Yliaska 2014, 403.) Yhteiskuntapolitiikan tutkija Raija Julkunen mainitsee, että säästämisen ohella valittu talouspolitiikka oli samanaikaisesti karsinnan politiikkaa, kannustinpolitiikkaa ja moraalipolitiikkaa (Julkunen 2001, 142–147). Kun karsinnan politiikka ulotettiin sosiaalipolitiikkaan, jonka tavoitteita sosiaalityö toteuttaa, etualalle ovat nousseet yksilön kannustamisen ja passivoinnin välttämisen kaltaiset teemat (mt., 163 ja 171). Kriittisemmässä keskustelussa niukkuus ja karsinta liitetään

puutteen ja köyhyyden teemoihin, jotka ulottuvat demokraattisen järjestelmän toimintaedellytyksiin asti (Streeck 2015, 138 ja Varoufakis 2017, 103–104).

Talousskuripuheessa toistuvat supistuvan rahoituspohjan, budjettialijäämän ja kustannustietoisuuden käsitteet. Yhteiskunnallisessa keskustelussa alijäämää kasvattavaan velkaantumiseen liitetään uhkaavilta kuulostavia määreitä: velanotto on holtitonta ja se johtaa valtiontalouden haaksirikkoutumiseen. On vastuutonta viedä tulevilta sukupolvilta hyvinvointiyhteiskunnan palvelut. Taloudellinen niukkuus on talousskuriksi muunnettuna poliittinen projekti, johon käytännössä kaikki Suomen eduskuntapuolueet ovat jossain määrin sitoutuneet (Autto 2023, 18–20). Euroopan unionin alijäämäkriteereitä seurataan, sillä ajatus niin sanotulle Euroopan unionin tarkkailuluokalle joutumisesta kammoksuttaa monia. Tämä vähentäisi kansallista liikkumavaraa, kun monikansallinen asiantuntijaryhmä pakottaisi kansantalouden uralle, joka lopettaa tavalla tai toisella sellaisen velkaantumisen, jonka kustannuksista valtio ei selviydy.

Kansantaloudet Euroopassa ovat kohdanneet nousu- ja laskukausia jo satojen vuosien ajan. Mark Blythin mukaan kuriin liittyvä taloushistoria sisältää huomattavasti enemmän esimerkkejä epäonnistuneista elvytysyrityksistä kuin onnistumisista. John Maynard Keynesin mukaan talousskuri ja uusklassinen talousoppi toimivat samalla tavoin eli ne saattavat onnistua joissain tapauksissa, mutta eivät sellaisessa yhteiskunnassa, jossa elämme. Keynesin mukaan talousskurin soveltaminen on turmiollista ja historia vaikuttaa vahvistavan taloustieteilijän näkemyksen. (Blyth 2017, 204–206.)

Taloudellinen niukkuus rajoittaa sosiaalityölle kohdennettavia resursseja. On tyypillistä, että tällaisessa tilanteessa johtajan päätöksentekotila kapenee. Temmeksen ja Välikankaan mukaan (2010, 26–29) johtaja pyrkii ”pitämään päänsä pinnalla”, jos olosuhteet käyvät haastaviksi. Tasapainottelu talousskurin ja sosiaalityön ammatillisten arvojen välillä ei ole yksinkertaista. Eettisiä, välttämättömään hyvinvointiin liittyviä kysymyksiä ei voi jättää odottamaan taloudellisesti parempia aikoja. Priorisoinnit ja rajaukset kuormittavat sosiaalityön johtoa, sillä ammattieettinen ajattelu on sosiaalityössä syvää.

Taloudellisen niukkuuden kriitikot, esimerkiksi Wolfgang Streeck ja Mark Blyth, ovat huolissaan demokratian rapautumisesta. Kun taloudelliseen niukkuuteen sopeudutaan talousskurin menetelmin, markkinahenkinen uusliberalistinen ajattelu saa enemmän jalansijaa poliittisissa prosesseissa. Tämä kaventaa suvereenien valtioiden päätäntävaltaa ja nostaa

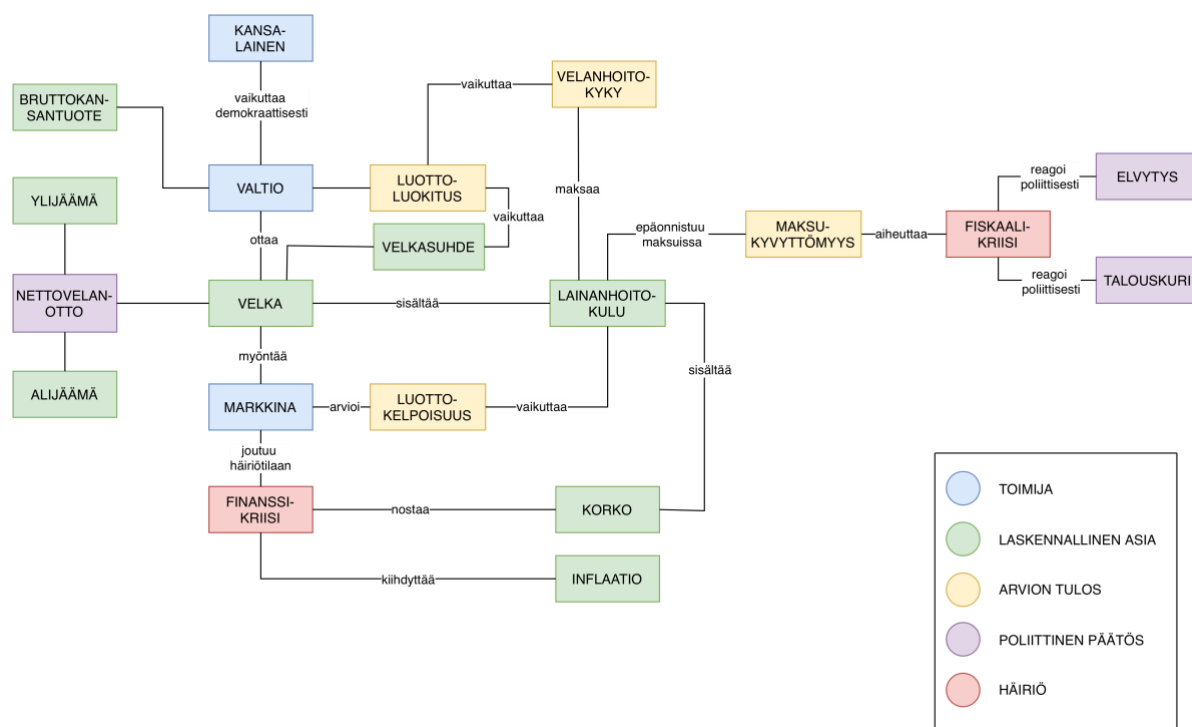
kasvottomat markkinavoimat samantyyppiseksi palveluksia ja vastalahjoja odottavaksi ryhmäksi kuin vallassa pysymisen kannalta tärkeät äänestäjät –aktiiviset eläkeläiset yleensä mainitaan esimerkkinä– joita poliitikot varovat ärsyttämästä (Streeck 2015, 109 ja 149 sekä Niemi 2008, 109). Ihannetilanteessa se, mikä on sosiaalisesti oikeudenmukaista, päätetään demokraattisessa, vastuunalaisessa poliittisessa prosessissa (Streeck 2015, 86).

2.1 Talouskuriin liittyvät makrotaloudelliset käsitteet

Jotta ymmärtää talouspolitiikan ja sosiaalisten riskien vaikutusta toisiinsa, on ymmärrettävä makrotalouteen eli Tieteen termipankin mukaisesti talouden kokonaissuureisiin liittyviä käsitteitä. Makrotaloustiede on kiinnostunut työllisyyden, julkisten menojen ja kotitalouksien kulutuskäyttämisen kaltaisista aiheista, jotka vaikuttavat sekä suoraan että välillisesti strategiseen sosiaalityöhön. Taloudelliset voimavarat ovat osa makrotaloutta ja näitä koskevat poliittiset päätökset vaikuttavat sosiaalityön tehtäviin ja toimintakäytänteisiin (Kananaja 2021b, 29). Pitkittynyt talouskriisi on kasvattanut taloudellisia eroja Euroopassa. Sosiaalipolitiikan ongelmat ovat useimmiten perua talouspolitiikan ongelmista, joihin ratkaisuna esitetään yleisesti työttömien aktivoimisen kaltaisia strategioita (Palola 2017, 127). Talouskurin vastapari on kontrasyklinen politiikka eli elvyttäminen, mutta tämän suosio nyky-Euroopassa on vähäistä. Suomessakin hallitusten talouspoliittiset linjanvedot ovat pääsääntöisesti mukailleet suhdanteita (Sokala 2024, 177 ja Korkman 2015, 117).

Talouspolitiikka heijastelee markkinoiden odotuksia. Sekä markkinat että odotukset ovat käsitteinä vaikeasti määriteltäviä. Talouden ja markkinoiden ei tarvitse edes olla fyysisesti olemassa, sillä taluspäätöksissä on kyse tietojärjestelmissä tapahtuvista transaktioista, ei kultaharkkojen siirtelystä keskuspankin holvissa. Talouspolitiikka ei ole luonnonvoima, eikä yhteiskunta toimi koskaan tyhjiössä. Menneisyyden talouspoliittiset valinnat ovat todistetusti olleet surkeitakin, vaikka päätöksentekijä on ollut hyvin informoitu (Korkman 2015, 152–153). Poliittikkaan kuuluvat neuvottelut ja voimasuhteiden heiluriliike silloinkin, kun tehdään nettovelanoton kaltainen melko mekaaninen päätös. Huomionarvoista rahan ja velan kaltaisille käsitteille on se, että poliitikoiden on vaikea hahmottaa, mitä ne ovat ja miten niihin kuuluisi suhtautua (Sokala 2024, 173).

Taloudellista niukkuutta koskevat keskeiset makrotaloudelliset käsitteet ja niiden väliset suhteet esitellään kuvassa 2:



Kuva 2. Makrotaloudellisten käsitteiden kaavio.

Raha on aina liittynyt kiinteästi sosiaalityöhön, koska sosiaalityössä nähdään nopeasti makrotaloudellisten muutosten vaikutus huono-osaisuuteen (Rissanen 2016, 215). Sosiaalimenoilla on taipumus kasvaa, kun toimeentulo-ongelmat pahenevat esimerkiksi työttömyyden vuoksi.

Suomessa käytössä oleva raha on etupäässä sähköistä eli se syntyy tietojärjestelmissä. Valtaosa nykyisessä talousjärjestelmässä liikkuvasta rahasta on pankkitalletuksia, joita liikepankit ottavat vastaan asiakkailtaan. Talletusrahaa lainataan edelleen rahoitusmarkkinoilla. Keskuspankit voivat myös painaa uutta rahaa. (Sokala 2024, 16–20.) Rahan arvoa ei ole yksinkertaista määrittellä, mutta **inflaation** eli yleisen hintatason nousun ja **korkojen** eli lainatun rahan hinnan vaikutus on hyvä tuntea. Valuuttakurssit vaikuttavat niissä maissa, joilla on oma valuutta. Tällaiset maat voivat halutessaan devalvoida valuuttansa, jos rahan ulkoista arvoa halutaan laskea. Suomi on Euroopan unionin ja euroalueen jäsenmaa, minkä vuoksi Suomi voi tehostaa kilpailukykyään vain sisäisillä joustoilla, etenkin palkanmuodostuksella (Korkman 2015, 17). Tämä lisää epätyypillisiä työsuhhteita. Palkka ei ehkä riitä välttämättömiin elinkustannuksiin.

Kun Suomi ottaa **velkaa**, se myy joukkovelkakirjan eli obligaation jollekin sijoittajalle, esimerkiksi pankille. Velka on talouspolitiikan joustoa tarjoava työväline ja aivan mainio sellainen,

kunhan velallisella on kyky hoitaa velkansa sopimuksen mukaisesti. Suurin velkaantumisesta aiheutuva haitta ovat korkokulut (Valtiokonttori 2025), joiden maksamiseen tarvittavat varat ovat pois muusta julkisesta kuluttamisesta kuten sosiaalipalveluiden tuottamisesta. Vuonna 2025 Suomi maksaa noin 3,2 miljardia euroa korkomenoja. Vaikka uutisissa kirjoitetaan otsikkoja velan määrästä kutakin kansalaista kohden, mielekkäintä on suhteuttaa velan määrä kansantalouden kokoon. **Velkasuhde**, jonka avulla velkaantuneita maita voidaan vertailla toisiinsa, lasketaan jakamalla velan kokonaismäärä taloudellista toimeliaisuutta mittaavalla **bruttokansantuotteella**. Velkasuhde vaikuttaa valtion luottoluokitukseen, joka puolestaan vaikuttaa tuleviin mahdollisuuksiin saada velkaa hyvillä ehdoilla. Tilastokeskus arvioi Suomen kansantalouden kooksi vuonna 2024 noin 276 miljardia euroa (Tilastokeskus 2025).

Hallitusvastuussa kulloinkin olevat poliitikot päättävät, minkä verran menoja voidaan turvallisesti hyväksyä vuotuisen budjettiin, mutta **nettovelanoton** eli uusien nostettavien lainojen tai vanhojen pois maksettavien lainojen määrän päättää eduskunta (Valtiokonttori 2025). Julkisen toimijan ei välttämättä tarvitse koskaan maksaa ottamiaan lainoja kokonaan pois, eikä ihanteena kannata pitää velatonta yhteiskuntaa. Valtiovarainministeriön alainen Valtiokonttori tekee Suomessa koron eli lainarahan hintaan liittyvät valinnat.

Suuri velan määrä ei sellaisenaan tarkoita, että valtio olisi ajautumassa vaikeuksiin. Vaikeudet alkavat, kun **velanhoitokyky** ja **luottokelpoisuus** vaarantuvat, ja siksi talouspoliittisesta keskustelusta kiinnostunut kiinnittää huomionsa ennemmin **lainanhoitokuluihin** kuin velan absoluuttiseen määrään. Lainanhoitokuluista on selvittävä, jotta valtioita rahoittavat **markkinat** eli sijoittajat ja velkojat eivät hermostuisi. Pankin halukkuus antaa lainaa perustuu luottokelpoisuuteen, jonka tilaa pankit ovat velvoitettuja seuraamaan luoton elinkaaren ajan. Markkinoiden näkökulmasta konfliktitilanteessa valtion demokraattista päätösvaltaa voidaan rajoittaa, jotta velanhoito priorisoitaisiin valtion vastuulle kuuluvien tehtävien, kuten peruspalveluiden tuottamisen, edelle (Streeck 2015, 117).

Alijäämä on tulojen ja menojen erotus, mutta myös kipakka poliittisten erimielisyyksien aihe. Velan tavoin käsite on ristivetoinen. Eri maat suhtautuvat velkaantumiseen eri tavoin. Julkunen (2001, 143) tiivistää poliittisen keskustelun alijäämästä seuraavasti: hyvinvointivaltion ekspansion aikana sosiaalimenojen kasvu saattoi olla ylpeyden aihe, osoitus edistyksestä, sosiaalisten oikeuksien paranemisesta ja kansainvälisen tason saavuttamisesta. Nykyisin menojen kasvu yhdistetään joko poliittisen hallinnan puutteeseen tai poikkeukselliseen tilanteeseen, johon

julkisen vallan on pakko reagoida. Enenevässä määrin myös rahoitusmarkkinat reagoivat poliittisesti tilanteisiin, joissa luottamus valtion maksukykyyn rapistuu. **Ylijäämää** pidetään tavoiteltavana, sillä sen avulla saadaan taloudellista liikkumavaraa.

Kun velasta tulee ongelma, juurisyy voi olla sisäinen eli valtion **maksukyvyttömyys**. Tällöin ongelmaa kutsutaan **fiskaalikriisiksi** ja tilannetta pyritään ratkaisemaan elvyttämällä tai talouskuripolitiikan keinoilla. Kun juurisyy paikantuu rahoitusmarkkinoihin, kyseessä on **finanssikriisi**. Tällöin puhutaan pankkien pelastamisesta julkisin voimin ja poliittisin perustein. Talouskurin ja elvytyksen kannattajat eivät ole päässeet yhteisymmärrykseen siitä, minkä talousopin mukaan julkinen finanssikriisi pitäisi ratkaista (Streeck 2015, 119). Sokala toteaa (2024, 13) ekonomistien olevan keskenään erimielisiä lähes kaikesta, mitä taloudessa tapahtuu.

Eri valtiolla on erilaiset puskurit pahan päivän varalle. Yhteisvaluuttaa käyttävällä EU-maalla on tarve hakea finanssimarkkinoiden luottamusta, jotta korkotaso pysyisi suotuisana. Niin kauan kuin markkinat luottavat valtioiden maksukykyyn, valtion toimintojen rahoittaminen velalla on täysin sijoittajien intressien mukaista (Streeck 2015, 108). Tänä vuonna, kuten yleensäkin, Suomen talouskasvu on nojannut vientiin (Suomen Pankki 2025, 4). Vienti on kaupankäyntiä: kun joku ostaa, talouteen saadaan uutta rahaa ja talous virkistyy. Jos vienti ei vedä, sopeutuskeinoja on etsittävä kansantalouden sisältä. Hillitään palkkojen nousua, säädetään verotusta, kiinnitetään etuuksia indekseihin ja tartutaan mahdollisuuksiin parantaa kilpailukykyä. Yleisin vakauttamistoimi on menojen leikkaus, sillä lisätulojen hankkiminen on vaikeaa ja hidasta. Menoleikkauksilla on taipumus kohdistua voimakkaimmin niihin, jotka ovat riippuvaisimpia julkisesti tuotetuista palveluista. (Korkman 2015, 167.) Samoin tiedetään, että julkisten menojen leikkaaminen vahvistaa markkinoiden toimijuutta ja otetta yhteiskunnasta (Streeck 2015, 156). Sosiaalityössä on syytä olla huolissaan taloudellisen niukkuuden myötä yleistyneestä ilmiöstä, jossa markkinat sekaantuvat päivänpoliittiseen keskusteluun.

Suomen Pankin tiedot vuoden 2025 kahdelta ensimmäiseltä vuosineljännekseltä osoittavat, että valittu sopeuttamisen linja on heikentänyt Suomen talouden tilaa. Talous ei kasva ja yleinen luottamus on heikko. Työttömyys, yksityinen kulutus ja konkurssit näkyvät paitsi ikävinä tilastolukemina, myös yhteiskunnallisessa mielialassa. Säästäväisyys ja pahaan päivään varautuminen rapauttavat liian laajoiksi päästyään kulutuskysynnän. Investoijatkin ovat odottavalla kannalla.

2.2 Uusklassinen talousoppi

Uusklassinen talousoppi on se taloustieteen tutkimussuunta, johon talouskuriajattelu tukeutuu. Suuri osa sosiaalityön johtajan verkostoissa vaikuttavista poliitikoista noudattaa ainakin jossain määrin uusklassista talousoppia. Uusklassisen teorianmuodostuksen pohjana on riittävällä tietotaidolla varustettu rationaalinen toimija, joka luottaa kilpailullisten markkinoiden kykyyn tuottaa hyvinvointia ja jakaa sitä. Uusklassistit olettavat talouden hakevan aina tasapainoisinta tilaansa, minkä vuoksi järjestelmää ei pidä häiritä tarpeettomilla interventioilla. Valintoja tekevien yksilöiden itsemääräämisoikeutta pitää kunnioittaa. Teorianmuodostusta voidaan kritikoida muun muassa siitä, että markkinoiden toimintaa määrittelevät yhteisölliset sopimukset ovat epämääräisiä. Sosiaaliset normit ja toimijoiden välinen vuorovaikutus vaikuttavat rationaaliseksi miellettyyn toimintaan. (Timonen 1996, 151–153, Häyhä 1996, 161 ja 164.)

Talousoppi eroaa teoriasta siten, että se on sidoksissa joihinkin eettisiin periaatteisiin. Oppi pyrkii jonkin politiikkatavoitteisiin sidotun kannanoton menestykseen, kun taas taloustiede ja sen teorit pyrkivät ymmärtämään talouden toimintaa sellaisena kuin se näyttäytyy. Talousoppeja kannatetaan ja vastustetaan, ja näin muotoutuu yksilön omaksuma talouspoliittinen kanta. Tätä ei voi irrottaa arvoista, käytettävissä olevasta tiedosta ja tietämyksestä sekä taloudellisista intresseistä. Edustetun sosiaaliryhmän normit ja ajatustottumuksetkin vaikuttavat siihen, millaista talouspolitiikkaa harjoitetaan. On tavallista, että oppien kamppailun sijaan julkinen keskustelu täyttyy samankaltaisista lausunnoista. Vastavirtanäkemyksen edustajalta edellytetään itsenäistä ajattelua, minkä vuoksi talouspoliittiseen keskusteluun pesiytyy ”sopuli-ilmiöitä”. Yhteiskunnan kannalta olisi hyödyllistä, että eri intressipiirit pääsisivät tasapuolisesti kertomaan näkemysistään. (Korkman 2015, 19–25 ja 224–225.)

2.3 Talouskuria tanskalaisittain

Tanska valikoitui Suomen verrokkimaaksi tutkielman hyvinvointipoliittiseen tutkimuskysymykseen, sillä maa vaikuttaa selvinneen siitä, mikä Suomessa on vielä keskeneräistä. Tanskassa on uudistettu sosiaalipoliittisia rakenteita tavalla, joka on säilyttänyt tanskalaisten luottamuksen universaaliin hyvinvointivaltioon. Kuten kirjallisuuskatsaus myöhemmin osoittaa, talouskuriajattelun jäljet ovat tunnistettavissa uudistuksista, joita on tehty jo parin vuosikymmenen ajan. Tanska, yksi maailman vauraimmista ja vakaimmista valtioista, voi ylpeillä mallilla, jossa korkeita ovat sekä työllisyysluvut että sosiaaliturvan taso.

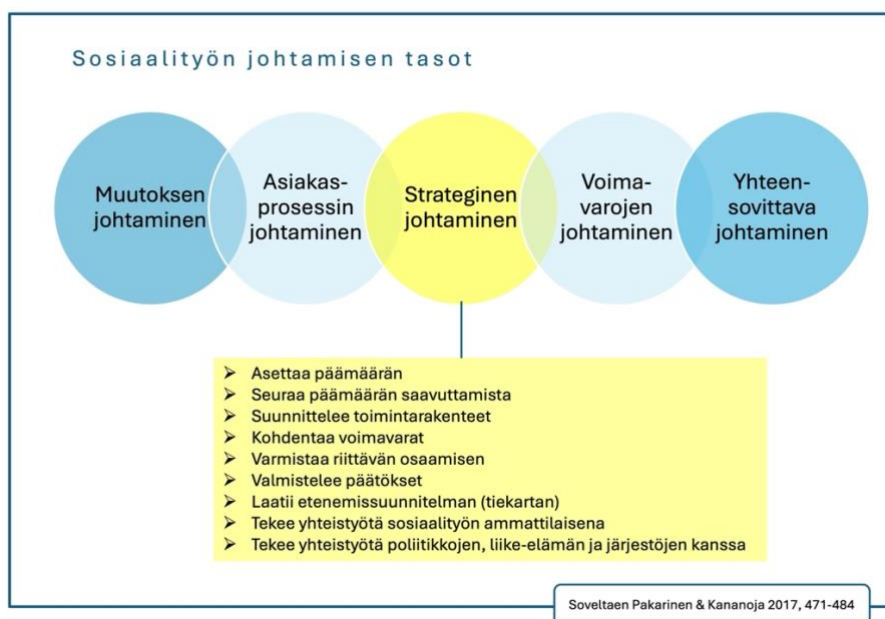
Tanska koki talousvaikeudet ja korkean työttömyyden muita pohjoismaita aiemmin. Tanskalainen *flexicurity* eli joustoturvaksi kutsuttu malli uudisti 1990-luvulta alkaen voimakkaasti etenkin työvoimapolitiikan käytäntöjä. (Julkunen 2001, 170–171.) Joustoturvan perusajatus on yhdistää työmarkkinajoustot eli matalan irtisanomiskynnyksen korkeatasoiseen, yksilöitä suojaavaan sosiaaliturvaan sekä aktivoiviin sosiaalipalveluihin (Celico & Rode 2023, 87).

Katja Boxbergin laaja artikkeli ”Onnellisten veronmaksajien Tanska” (2023) tutkii, miten Suomen kokoinen maa on onnistunut yhdistämään korkean veroasteen täystyöllisyyteen ja priimakuntoiseksi kuvattuun talouteen, jossa lääkärin vastaanotolle pääsee tavallisesti samana päivänä. Boxberg luettelee artikkelissaan Tanskan keinovalikoimaa. Arvonlisävero on korkea, eikä alennettuja verokantoja ole. Työmarkkinat ovat joustavat ja paikallinen sopiminen yleistä. Työttömyyskorvaus voidaan maksaa, jos työtön toimii aktiivisesti työllistyäkseen (eml., myös Blanche 2011, 8). Eläkeikä on sidottu eliniänodotteeseen. Tanska kuluttaa Suomea enemmän koulutukseen ja terveydenhuoltoon. Maksutonta kouluateriaa ei tarjoilla. Boxbergin haastattelema tanskalaisekonomisti Jens Sand Kirk tiivistää maanmiestensä olevan syvästi luottavaisia universalismiin eli siihen, että yhteiskunta hoitaa eläkkeet, koulutuksen ja sosiaaliturvan. Lupaus suunnitelmallisen sosiaalityön tukemasta hyvinvoinnista on kirjattu Suomessa perustuslain 19 pykälään, mutta luottavaisten tanskalaisten sijaan suomalaiset ovat skeptisempiä lupauksen pitävyydestä (Saari 2024, 347).

Uusliberalismi on jättänyt tanskalaiseen sosiaalityöhön näkyvämmät jäljet kuin mihin Suomessa olemme tottuneet. Pia Ringø (2018) kuvaa tanskalaista nykyaikajattelua, jossa ajatellaan avoimesti työelämään osallistumisen olevan yhtä lailla velvollisuus kuin oikeuskin. Julkinen valta auttaa yksilöitä onnistumaan tässä. Luottamus näkyy myös tavassa, jolla talouskysymykset kanavoidaan poliittiseen diskurssiin, joka painottaa yleispohjoismaiseen tapaan konsensusta ja jatkuvuutta. Keskustaoikeistolaisen ministeri Claus Hjort Fredriksenin mukaan nimetty talousoppi, Hjortin doktriini, pyrkii talouden kestävyteen. Vaikka tanskalainen sosiaalipolitiikka tunnetaankin reformeistaan, tanskalaispoliitikot tunnustavat Hjortin doktriinin: valtaan ei pääse lupaamalla massiivisia veronalennuksia tai leikkauksia yhteiskunnan menoihin. Tämä osaltaan antaa hyvinvointivaltiolle rauhaa elää ja uudistua ajassa. (Boxberg 2023, 29.)

3 Sosiaalityön strateginen johtaminen

Tutkielman pääotsikossa mainittu sosiaalityön johtaja työskentelee monialaisessa toimintaympäristössä ja pyrkii ratkaisemaan resurssiniukkuuden aiheuttamia ongelmia, jotka vaikeuttavat sosiaalityön eettisten periaatteiden mukaisten tavoitteiden asetantaa ja siten asiakkaiden tarpeisiin vastaamista. Mielenkiinnon kohteena on sosiaalityön ylimmän johtamisen taso, jota voidaan kutsua strategiseksi (ks. kuva 3). Sosiaalityössä strategisuus viittaa alueelliseen tai valtakunnalliseen, politiikkaa lähellä olevaan johtamisen tasoon. Strateginen johtaminen kohdistuu enemmän rakenteisiin ja mahdollisuuksiin kuin olemassa oleviin tiimeihin ja toimintoihin, joiden johtamisesta vastaa lähi- ja keskijohto hyvinvointialueilla. (Rissanen 2016, 212.) Johtamistutkimuksessa keskitytään usein lähijohtamiseen sekä henkilöstöhallintoon. Sosiaalityö strategisen johtamisen tiedonintressi kattaa talouden, hallinnon, hyvinvoinnin rakenteet, hyvinvointipolitiikan sekä näihin liittyvät resurssit.



Kuva 3: Sosiaalityön johtamisen tasot ja strategisen johtamisen erityispiirteet.

Strategianäkökulma ilmestyi suomalaisen julkishallinnon puheenparteen osana 1990-luvun johtamisen laatupainotusta (Yliaska 2014, 413–414). Sote-uudistuksen 2020-luvun alussa sanotaan lisänneen strategisen johtamisen merkitystä. On entistä tärkeämpää, että käytännön sosiaalityö prosesseineen ja resurssineen toteuttaa hyvinvointialueella voimassa olevaa strategiaa. Se, että sosiaalityön ammatillinen johto ja asiantuntijat läpi organisaation saadaan sitoutu-

maan strategian toimeenpanoon, on viime kädessä strategisen johtajan vastuulla. (Lammintakanen & Rissanen 2021, 48–58.) Kaikenlaisissa organisaatioissa strategia epäonnistuu todennäköisimmin käytännön toteutuksen kohdalla eli vaiheessa, josta käytetään hieman harhaanjohtavaa nimitystä jalkautus. Mielestäni olisi rehellisempää puhua juurrutuksesta, sillä kuten Lammintakanen ja Rissanenkin toteavat (mt., 48), strategia ei voi toteutua ilman, että sen tavoitteet sisäistetään ja ne muuttuvat merkityksellisiksi omalle työroolille. Ammatillisen johdon vastuulla on varmistaa, että organisaatiossa on riittävästi osaamista siihen, mitä päätetään edistää (Pakarinen & Kananoja 2017, 474).

Suomalaisella sosiaalityön johtajalla on monenlaista strategiaan kytkeytyvää johdettavaa: palvelujärjestelmä, prosesseja, muutoksia, innovaatioita, poliittisia tavoitteita, resursseja sekä organisaatiokäyttämisen koko kirjo. Hyvinvointialue on veloitettu laatimaan toiminnan suunnittelua ja johtamista kuvaavan hyvinvointialuestrategian sekä palvelustrategian, johon kiinnitetään pitkän aikavälin tavoitteet (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 612/2021, 2:11). Päämäärän asettaminen toiminnoille on strategisen johtajan keskeinen työtehtävä (Lammintakanen & Rissanen 2021a, 43). Mittakaavaltaan suuren järjestelmäreformin eli sote-uudistuksen ohella perustoimeentulotuen siirto Kelaan vuodesta 2017 alkaen on esimerkki strategisesta uudistuksesta sosiaalityössä Suomessa. Päätös edustaa uudelle julkisjohtamiselle tyypillistä rationalisoinnin ajatusta: pidettiin kokonaistaloudellisena, etteivät vain taloudellista tukea tarvitsevat yksilöt ja perheet kuormita sosiaalitoimistoja (Raunio 2000, 168; Yliaska 2014, 388–389).

Sosiaalityö on normipohjainen professio, jonka johtamisen perusedellytykset säädetään laeissa (Sosiaalihuoltolaki 1301/2014 46a §; Laki sosiaalityön ammattihenkilöistä 817/2015 3 §). Lainsäädäntö määrittää johtajan työnkuvan ja edellyttää sosiaalialan substanssin hallintaa, mutta kokonaisuuden johtamisesta se ei toteuta sen enempää kuin että johtaa pitää, laadukkaasti. Jokainen hyvinvointialue toisin sanoen itse määrittää, millaisen johtamisen vallitessa toimiva tulevaisuudensuunnitelma tehtävineen syntyy. (Niiranen 2012, 32.) Lainsäätäjä lienee oivaltautunut sen, että hyväksi mielletty johtaminen on tilannesidonnaista ja useimmiten jonkinlainen kompromissi. Johtamiskokemus on käytännössä aina lähtöisin sosiaalityöntekijän tehtävistä: johtavat sosiaalityöntekijät ja ylimmät viranhaltijat ovat kaikki laillistettuja sosiaalityöntekijöitä. Sosiaalitoimen tehtävät ja niihin sisältyvä eetos opitaan omakohtaisesti tuntemaan ennen ylöspäin suuntautuvaa uraliikettä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon integroituminen aiheutti järjestämislain 2 luvun mukaisen tarpeen luoda uusi johtamisjärjestelmä, joka esitetään kuvassa 4. Sosiaalityön ylintä päätösvaltaa käyttää hyvinvointialueen vaaleilla valittu, poliittinen aluevaltuusto. Strategiaa toteuttaa toiminnan, hallinnon ja talouden osa-alueilla aluehallitus, joka toimii myös hyvinvointialueen työnantajana. Aluehallituksen alaisena taktisen ja operatiivisen tason johtajana toimii hyvinvointialuejohtaja. Tämän alaisena puolestaan toimii muu virkamiesjohto, joihin lukeutuvat sosiaali-johtajat ja johtavat sosiaalityöntekijät vastuurolleensa mukaisesti. (Leppänen, Sorvettula & Valli-Lintu 2024, 255.)



Kuva 4: Hyvinvointialueen strateginen johto.

Poliittinen päätöksenteko on sosiaalityötä ja -palveluita koskevan päätöksenteon ylin taso (Kokkonen & Rantamäki 2023, 224). Poliittiset päättäjät vastaavat julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan legitimitetistä kuvan 4 mukaisesti, mutta käytännön tason toimintavastuu on virkavastuulla toimivalla johdolla. Poliitikkojen ja sosiaalialan ylimmän johdon keskeinen yhteistyö on vähäistä ja toimijoiden välinen suhde on jännitteinen (mt., 223–231). Tämä selittyy osaltaan tiedon puutteella ja osittain poliittisen toiminnan arvokeskeisellä luonteella. Kokkonen ja Rantamäki huomauttavat (eml.), että yksittäisen poliitikon mahdollisuus vaikuttaa päätöksen sisältöön on lopulta vähäinen. Päätökset valmistellaan lautakunnissa ja väestötason päätöksissä näkyy pyrkimys yleisen edun toteuttamiseen. Poliitikkojen sosiaalityöpuheessa korostuvat pitkäjänteinen resurssitehokkuus sekä yhteiskunnallisten ongelmien ennaltaehkäisy. Sosiaalitoimen tällä hetkellä voimassa olevissa strategioissa painottuu asiakkaiden tarpeiden tunnistaminen ja niihin vastaaminen (Lammintakanen & Rissanen 2021a, 46).

Työnjako sosiaalityötä koskevassa strategiatyössä edellyttäisi säännöllistä viestintää ja laadukasta vuorovaikutusta hyvinvointialueella, kuten kuva 5 esittää. Aluevaltuutetun eli poliitikon ja sosiaalityön strategisen johtajan, kuten toimialajohtajan, tehtävät limittyvät toisiinsa. Poliitikko tarvitsee hyvinvointialueen tuottamaa tietoa ja sitä, että johtaja mobilisoi ammatillisen johdon toteuttamaan asetettua strategista tavoitetta käytännössä. (mt., 43–48.) Poliittinen prosessi vaikuttaa monin tavoin mahdollisuuksiin edistää hyvinvointia: lainsäädäntö, etuudet ja palvelut sekä resurssit kanavoituvat parlamentaarisen prosessin kautta hyvinvointialueille.



Kuva 5: Työnjako poliitikkojen ja ammattijohdon välillä sosiaalityötä koskevassa strategiatyössä.

Poliittinen päätöksenteko ja poliittinen informaatio-ohjaus vaikuttavat välttämättä siihen, millaista johtaminen on hyvinvointialueen eri tasoilla. Sosiaalialaa koskevasta informaatio-ohjauksesta ja muusta yleisohjauksesta vastaa sosiaali- ja terveysministeriö (JärjestämisL 4:21 ja 22). Poliitikot saattavat kokea olevansa ”tulosvastuussa” kaikille äänestäjilleen, jolloin esimerkiksi marginalisoituja ryhmiä koskevat aiheet saattavat jäädä pimentoon. Poliitikassa on aina kyse risteävien ja ristiriitaisten tavoitteiden yhteensovittamisesta. Rahaa ja muita resursseja on käytännössä aina vain rajallinen määrä, jolloin tärkeätkin aiheet eivät saa talousarvioprosessissa sitä, mitä tarvitsisivat. Sosiaalityön johdossa on osattava priorisoida (Niemi 2008). Lammintakanen ja Rissanen (2021b, 266) tunnistavat sote-johtamisen uhkatekijöiksi muun muassa johtamisen lähtökohtien liiallisen juridisoitumisen ja taloudellisen voiton tavoittelun, jotka avaavat tietä sosiaalialan sisällöistä irrallaan olevalle yleisjohtajuudelle. Tutkijat eivät

pidä yleisjohtajuutta soveltuvana mallina sosiaalialalle, vaikka johtamisen syväosaajat toisivatkin työkalupakeissaan paljon sellaista osaamista, josta sote-johdossa vaikuttaa olevan puute. Aihe on puhuttanut myös kansainvälisesti (mt., 268 sekä Bliss, Pecukonis & Snyder-Vogel 2014). Ammattijohtajuus viittaa käsitteenä yleisjohtajuuteen, jossa pohjakoulutuksena on esimerkiksi ekonomistin, hallintotieteen tai juristin tutkinto (Bliss ym. 2014, 8). Tutkielmassa käytetty käsite sosiaalityön ammatillinen johto viittaa kaikkiin niihin, jotka toimivat hyvinvointialueella työsopimukseen pohjautuvassa johtajaroolissa. Sosiaalityön tutkimus ei ole tuottanut erityistä johtamisteoriaa tai -mallia. Johtamistyön viitekehykset ja käsitteistö lainataan siksi hallinto- ja kauppatieteistä.

1990-luvulta alkaen julkisessa hallinnossa on rajattu ja rationalisoitu. Poliitikot halusivat 90-luvun lamavuosinakin pitää kiinni hyvinvointivaltiosta, mutta kun sille ei taattu rahoitusta (Yliaska 2014, 455), tuloksetekoa ja taloudellisen niukkuuden hallintaa opeteltiin juustohöylä- ja kakkulapiometaforien avulla (Julkunen 2001, 238.) Sittemmin oltu huolissaan sosiaalipalveluiden passivoivasta luonteesta (Ringø 2018, 196 sekä Julkunen 2001, 163 ja 171) ja poliitikot ovat kuvailleet sosiaalipalveluita jopa ylellisyydeksi, jotka ovat sinällään hyödyllisiä, mutta joihin on varaa ”sitten joskus”, kun talous jälleen kasvaa. Palveluihin ohjaaminen kiristetään minimiin ja väestöryhmien samankaltainen kohtelu ei enää ole automaattinen osa pohjoismaista hyvinvointipolitiikkaa (Greve 2020, 142). Sosiaalityöntekijät kirjaavat hammastakin purren kielteisiä päätöksiä pysyäkseen ylhäältä annetussa budjetissa. Asiakkaan oma vastuu tilanteestaan korostuu. Eriarvoisuus lisääntyy, kun vastuunkanto sujuu eri ihmisiltä eri tavoin.

Strategisessa johtamisessa tuotetaan valinnan mahdollisuuksia tulevaan aikaan kohdistuen. Rissanen painottaa (2016, 215–216), että ollakseen uskottava, strategisella johtajalla on oltava numerotietoa päätösten kustannusvaikutuksista. Päätökset on uskallettava muuttaa rahaksi, sillä tämä auttaa muuttamaan budjettipainotuksia. Edelleen, strateginen johtaja tarvitsee tiedolla johtamista ja tarkemmin sanottuna jatkuvasti päivittyvää tietoa asiakasmääristä, työpanoksista, kustannusten muutoksista sekä nousevista ja laskevista tarpeista. Usein johtajaa kiinnostaa muutoksessa kolme seikkaa: mistä muutos tulee, miten pian muutos osuu omalle kohdalle ja miten muutokseen kannattaisi varautua. Strategisessa johtamisessa onnistuminen samaistuu usein ennakoinnissa onnistumiseen: hämmöttipä taivaanrannassa iltarusko tai parvi mustia joutsenia, niiden merkitys halutaan ymmärtää ajoissa.

3.1 Tiedolla johtaminen

Julkista hallintoa velvoitetaan nykyisin työskentelemään tieto-ohjautuvasti eli hyödyntämään tietoa ohjaustehtävissä ja vaikutuksia arvioitaessa sekä muita hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvia tehtäviä suoritettaessa (JärjestämisL 29 §). Johtamistyön merkittävin uusi lisäarvoa tuottava resurssi on data sekä siitä jalostettava tieto. Tiedolla johtamisesta on käsitteistetysti puhuttu noin kymmenen vuoden ajan. Suomen hallitusohjelmissa tietojohdaminen ja sen käsitejohdannaiset ovat esiintyneet vuodesta 2011. Tietojohdamisen ihanne, rationaalinen johtajuus, ei suinkaan aina toteudu työn arjessa.

Johtaminen on teonsana ja julkisten varojen käyttöön perustuva toiminta edellyttää aina läpinäkyvyyttä (Niiranen 2012, 35). Sosiaalityössä on suuri tarve monitieteiselle tiedolle, joka tunnistaa käytännön työn luonteen. Tiedon olisi hyödyllistä olla kuluttajaystävällisessä muodossa eli nopeasti löydettävissä ja vaivattomasti hyödynnettävissä. Sosiaalityön johdon tiedonintressille keskeisiä tietolähteitä ovat asiakas, asiantuntija, sosiaalityölle relevantti lainsäädäntö ja tutkimus. Johto haluaa tietää esimerkiksi tietynlaisen intervention tai palvelun käyttämisestä asiakastilanteessa. (Karttunen & Hietamäki 2014, 332–336.)

Karttunen ja Hietamäki toteavat (2014, 320–326 ja 335), että sosiaalityöntekijöiden suhde tutkimustietoon on pulmallinen ja sosiaalityöntekijät tunnetaan valikoivasta tiedonkäytöstä. Tutkimustietoa pidetään käytännöstä irrallisena. Johtamiskulttuuri saattaa painottaa huomattamattakaan kokemustietoa, jos työyhteisössä hyväksytyksi tuleminen edellyttää ammatissa kertyneen tiedon korostamista. Johto saattaa vaikeuttaa tutkimustiedon tuomista sosiaalityön arkeen poistamalla mahdollisuudet keskustella tietopohjasta ja uusista tutkimuksista organisaation yhteisissä tilaisuuksissa. Sosiaalitoimen johdon tulisi rakentaa verkostoja yliopistotutkijoiden ja kliinistä työtä tekevien välille, jotta saataisiin tieteellisten menetelmien avulla selville, millaisen tiedon perusteella suurta harkintavaltaa työssään käyttävät sosiaalityöntekijät toimivat. Strategisen johdon tavasta hyödyntää dataa ja siitä jalostettua tietoa työtehtävissään ei tiedetä tarpeeksi.

Prosessien helposti mitattavien muuttujien kuten kappalemäärätiedon ja ajan funktion sidottujen tietojen seuranta on nykyisin arkipäivää. Ainakin ylin johto seuraa niin sanotuilta koonti näytöiltä (*dashboards*) prosessien läpimenoaikoja, kustannusten muodostumista ja toimintojen kuormitusta liki reaaliajassa. Mittaamalla todennettu tieto lisää läpinäkyvyyttä johtamisen

päätösprosesseihin. Tietojohtaja hyödyntää koontinäyttöjen ja raporttien tietoa päätöksenteossa ja linjanvetoja suunnitellessaan. Tiedolla johtamisessa ei kuitenkaan ole kyse vain raporttien sisällöistä, vaan laajasta asiakokonaisuudesta, jonka läpi digitalisaatio ja aineettomat dataresurssit leikkaavat.

Ei ole vaivatonta toimia sellaisen todennetun tiedon pohjalta, joka sotii ylimmän johdon intuitiota tai tottumuksia vastaan, puhumattakaan tilanteista, joissa tieto on ristiriidassa poliittisten vaatimusten kanssa. Sosiaali- ja terveydenhuollossa työskentelevä johtaja on tilivelvollinen useaan eri suuntaan (Mänttari-van der Kuip 2015, 40). Johtaja saattaa kuormittua laskiessaan sosiaalityön kustannuksia, jos keskusteluun vaihtoehtokustannuksista ja sosiaalityön eettisestä arvosta ei järjesty aikaa. Vuokko Niiranen toteaa (2012, 36), että strategiseen johtamiseen kohdistuu sosiaalialalla odotus siitä, että johtaja osaa arvioida sitäkin, kuinka ratkaisut vaikuttavat sosiaalitoimen painopisteisiin ja mahdollisuuksiin selviytyä järjestämislaissa kuvatussa perustehtävästä. Siinä, missä nykyisin koulutettavat sosiaalityöntekijät voivat esimerkiksi Turun yliopistossa opiskella tiedolla johtamista, aiempien sukupolvien johtajat ovat oppineet tietojohtamisen periaatteet työn ohessa. Siksi työpaikoilla tunnustetaan runsaasti digitalisaatioon liittyviä osaamistarpeita, kaikilla uratasoilla.

3.2 Sosiaalityön johtaja kantaa eettistä kuormaa

Sosiaalityön ytimessä on alan ammattieettinen sääntely (Talentia 2022 ja IFSW 2018). Jokainen sosiaalityön opiskelija opettelee opintojensa alusta saakka käsittelemään ammattietiikan kysymyksiä ja refleктоimaan työskentelyään ammattieettisesti. Työelämään siirryttäessä arvot on kovakoodattu sosiaalityöntekijään, eivätkä ne pyyhkiydy yli hallinnon ja toimintaympäristön puristuksessa. Ammattietiikka ei ole vain keino alan itsesäätelyyn, vaan ammattietiikalla varmistetaan, että kaikki ammattihenkilöt sisäistävät sosiaalityön normipohjan (AHL 817/2015 4 §). Kun ammatillinen toiminta on eettistä, se edistää lainsäädännön tasolle ulotettuja tavoitteita eli sosiaalista toimintakykyä, yhdenvertaisuutta ja osallisuutta. Eettisen toiminnan piiriin luetaan tässä lakipykälässä lisäksi asiakkaan aseman ja oikeuksien turvaaminen sekä asiakastietojen huolellinen käsittely (eml.). Muussa sosiaalityötä ja sen johtamista koskevassa lainsäädännössä kuva ammattieettisestä toiminnasta täsmentyy vielä vaitiolovelvollisuuden, osaamisen jatkuvan kehittämisen, sosiaalityön vaikuttavuuden seurannan sekä hyvän hallinnon periaatteiden mukaisen toiminnan käsitteiden kautta. Työnjohdollinen vastuu ammattieettistä

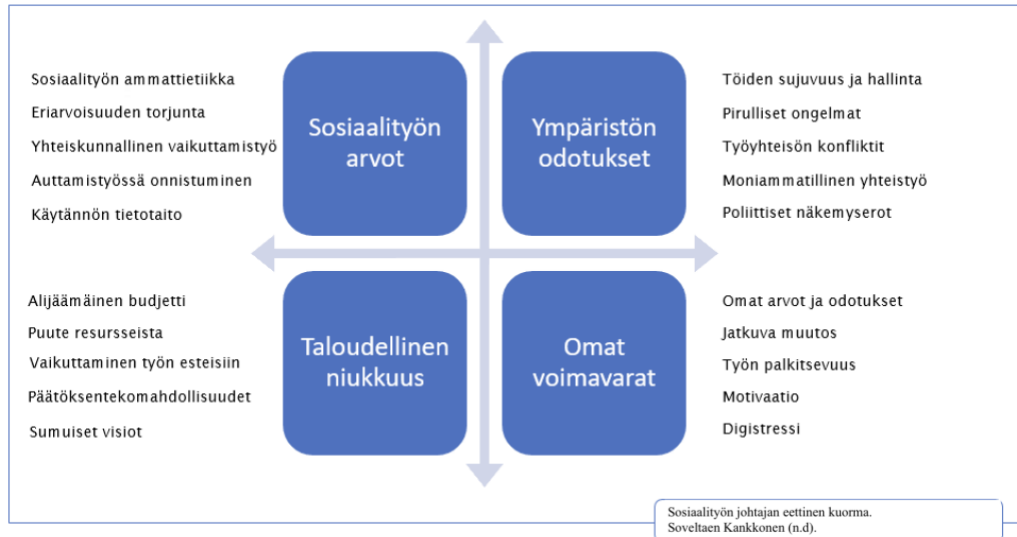
toimintaa tukevien edellytysten toteuttamisesta on pitkälti hyvinvointialueilla ja käytännössä johtavilla sosiaalityöntekijöillä (Talentia 2022, 49).

Johtamistyössä koettu eettinen rasittavuus on sosiaalityölle merkityksellinen keskustelunaihe. Jos samanaikaisesti joutuu taistelemaan palveluiden rahoituksesta ja laadusta, tulee mitätöidyksi moniammatillisessa yhteistyöverkostossa ja kuuntelee viikoittain poliitikkojen läksytystä kustannustehokkuudesta, ei ole ihme, jos työ uuvuttaa. Tuore PURJO-hanke on selvittänyt, että ylin johto kokee puristavaa paineen tunnetta, kun taloudellinen niukkuus kaventaa mahdollisuuksia ammattieettiseen sosiaalityöhön (Kekäläinen ym. 2024). Työperäinen eettinen kuormitus saattaa vaikuttaa halukkuuteen vaihtaa työtehtäviä sote-alalta pois.

Työhyvinvointi kärsii, kun johtamistyötä ei voi tehdä kunnolla tai johtajana joutuu näkemään runsaasti vaivaa pitääkseen arvoistaan kiinni (Mänttari-van der Kuip 2015, 47; 59–60; 67). Asiakkailta, kollegoilta, poliitikoilta, ministeriön virkamiehiltä, moniammatillisen yhteistyön osapuolilta ja tiedotusvälineiltä tulevat odotukset ovat usein ristiriitaisia. Johtamistyön vaikuttavuutta ei aina ole helppo todentaa, mutta hälytysmerkit kyllä tunnistetaan raporteilta: sairauspoissaolot, työvoiman vaihtuvuus, asiakaspalvelun viiveet, moittivat asiakaspalautteet sekä palveluprosessien heikko välityskyky kielivät epäonnistumisista. Kaikki nämä nostavat myös kustannuksia ja siten kuormittavat jo valmiiksi alijäämäisten budjettien parissa työskenteleviä johtajia. Sosiaali- ja terveysministeriö teki v. 2024 selvityksen, jonka mukaan vain noin puolet hyvinvointialueista aikoo kattaa budjettialijäämän rahoituslain velvoittamalla tavalla. Oikeuskansleri Tuomas Pöysti velvoitti hyvinvointialueiden johtoa keväällä 2025 hakemaan ensisijaisesti lisärahoitusta, jos käytettävissä oleva rahoitus ei riitä lakisääteisten palveluiden toteuttamiseen alueella – alueiden asukkaiden kriteerien mukaisiin tarpeisiin on vastattava kaikkina aikoina. Rahoitusperiaatteiden laajamittainen vaarantuminen edellyttää valtiovaltaa lisäksi lainsäädäntötoimia. (Oikeuskansleri 2025.)

Toistuvat muutokset ja kompleksit yhteiskunnalliset ilmiöt ovat sosiaalityön johtamisen erityispiirteitä. Näistä ei pääse eroon edes dataa tehokkaasti hyödyntävä, toimintaa visio-näärisesti suunnitteleva ja mestarillisesti verkottunut johtaja. Sosiaalityön johtamisen strategiset kysymykset ovat niin sanottuja viheliäisiä ongelmia etenkin taloudellisen niukkuuden vallitessa. Tutkijat Arnkil ja Heino toteavat (2014, 285), että sosiaalityössä viheliäisiä, moniulotteisia ongelmia pyritään usein ratkaisemaan inkrementaalisesti, pala kerrallaan, ja painotetusti hallinnon tavoittein.

Kuvaan 6 on koottu johtajan eettisen kuorman lähteitä (soveltaen Kankkonen n.d). Kuormaa kasaantuu etenkin ongelmien pitkittyessä tai jos johtaja joutuu vastaamaan vaatimuksiin yksin.



Kuva 6: Sosiaalityön johtajan eettinen kuorma.

Sosiaalityön arvot ovat kuin majakka pimeässä. Vaikka johtaja työskentelee hallinnossa ja mahdollisesti kaukana asiakasrajapinnasta, sosiaalityön arvot ja ihanteet ovat silti edelleen osa johtajan työtä. Paljon arvossa pidettyä katoaa, jos arvosidonnainen muutostyö korvautuu mekaanisilla hallintopäätöksillä.

Taloudellinen niukkuus varjostaa materiaalisia mahdollisuuksia ja se vaikuttaa päätöksenteon asenneilmastoon. Puutetta on tekijöistä, ajasta ja vaihtoehtoista. Ennakointi on vaikeaa epävarmuuden keskellä. Päätösten pitäisi silti olla sopusoinnussa sosiaalityön arvojen kanssa.

Ympäristö odottaa sosiaalityön johtajalta, että prosessit vetävät ja moniammatillinen yhteistyö sujuu. Vaikka asiakkaiden ongelmat ovat viheliäisiä, niitä kyetään ratkaisemaan yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Työyhteisöissä viihdytään kyllin hyvin.

Johtajan *omat odotukset* kuormittavat, jos esimerkiksi digitaaliset taidot ovat toivottua heikommat tai keskittymiskyky hajoaa päällekkäisiä muutoksia valmisteltaessa. Motivaatio kannattelee johtajaa ja tämä sekä näkyy että kuuluu johtajan viestintä- ja organisointitavoissa. Työn pitäisi haastavinakin aikoina tuottaa riittävästi iloa tekijälleen, ylimmässä johdossakin.

Sirpa Kannasoja huomauttaa (n.d), etteivät taloudelliset prioriteetit ja sosiaalityön arvot saisi olla kohtuuttomassa ristiriidassa keskenään. Kannasoja toivoo avointa keskustelua siitä, miten taloudellisen niukkuuden ja sosiaalityön ammattieettisistä kysymyksistä saataisiin aikaan rakentavaa keskustelua. Laadukkaat sote-palvelut vaativat toimiakseen tasapainoisen talouden. Sosiaalityön johtajan osaamisvaatimukseen sisältyy taloushallinto, mutta koulutus ei sanottavasti valmenna osallistumaan aktiivisesti siihen yhteiskunta- ja talouspoliittiseen keskusteluun, jota sosiaalityön ympärillä käydään. Ylätasoinen ihmisoikeuspuhe ei kannata pitkälle niukkuuden neuvottelupöydässä. Karsintakeskusteluihin on saatava konkreettinen sosiaalityön eetoksen ääni. Muussa tapauksessa sosiaalityön vaikutusmahdollisuus omaan tulevaisuuteensa kuihtuu. Strategista pelisilmää tarvitaan, sillä se auttaa näkemään, missä on liikkumavaraa.

Strategisen johtamisen yleistymisen julkisella sektorilla on lisännyt tarvetta tasapainotella tuloksellisuusvaatimusten ja eettisen kestävyuden tavoitteiden välillä (Rissanen & Hujala 2021, 93). Sellainen resurssiniukkuutta koskeva asiapitoinen keskustelu on vähäistä, jossa sosiaalityö menetelmiseen pääsisi ääneen, jäämättä terveydenhuoltoa koskevien tarpeiden taustalle. Yksi liian vähän hyödynnetty keino on lainsäädännönkin edellyttämä rakenteellinen sosiaalityö (SHL 1301/2014 7 §). Asiapitoista tietoutta sosiaalityöstä tarvitaan lisää, jotta kehitysideoitakin tunnistettaisiin. Rakenteellinen sosiaalityö ei ole vain johdolle varattu tehtävä, mutta juuri johdon myönteinen esimerkki rohkaisee alan ammattilaisia haastamaan päättäjiä sosiaalityötä tulevaisuusorientoituneesti (Talentia 2022, 45–46 sekä Mänttari-van der Kuip 2015, 333).

Kannasojan kuvaamaan keskusteluntarpeeseen voidaan tarttua kohentamalla sosiaalityön johtajien talousosaamista. Rahasta, kustannuksista ja arvonmuodostuksesta on osattava keskustella, ja tämä on täysin opittavissa oleva taito. Johtaja ei saisi kokea, että tämän ainut käytettävissä oleva keino saada rahat riittämään on rikkoa voimassa olevaa sosiaalialan lainsäädäntöä. Johtaminen on oikeasti vaikeaa, vahvistavat tutkijat Armi Temmes ja Liisa Välikangas (2010, 206). Heidän 15 vuotta sitten toteamansa väite johtamiskoulutuksen sisällöstä pätee mielestäni edelleen: johtajan halutaan olevan rationaalinen, hyvin informoitu päätöksentekijä, vaikka tällä on harvoin tarpeeksi aikaa tutkia ratkaisuvaihtoehtoja (eml., 45). Sosiaalityö ammattieettisiä näkökulmia voitaisiin korostaa omilla keskustelunavauksilla, joissa yhdistyisivät sosiaalityön strategiset, päämäärätietoiset tavoitteet ja julkisen talouden sopeuttamistarpeet. Johtajan näköalapaikalta pitäisikin jatkuvasti tarkastella, millä keinoilla ja mitä tietoa hyödyntäen päätöksentekotila pysyisi mahdollisimman laajana, sosiaalityön omia tavoitteita tukevana.

4 Tutkimusasetelma

Sosiaalityössä toimeenpannaan sekä sosiaalipoliittisia prioriteetteja että sosiaaioikeuden piiriin kuuluvia tavoitteita. Tutkimusaukkoni paikannan kohtaan, jossa taloudellinen niukkuus ja talouskuriajattelu kohtaavat strategisen sosiaalityön. Tutkimusaukko määrittyi sosiaalityön opintojen aikana alkaneesta ihmettelystä ja tarpeesta ymmärtää, millainen puristusvoima taloudellisella niukkuudella on sosiaalityöstä, sen arvoista ja tavoitteista. Yhteiskunnallisesti on tärkeää ymmärtää, millainen sosiaalityön johtaminen tuottaa ne lopputulokset, jotka ovat sekä yleisen edun että sosiaalihuoltolain (1301/2014) mukaisia.

Ajatuspohja rakentui aiemmasta tutkimuksesta, jossa huomasin käsiteltävän tiettyjä toistuvia teemoja: ihanteiden ja todellisuuden välistä ristiriitaa sekä johtamistyön eettistä raskautta, joka näkyy esimerkiksi sosiaalityön ammattijohdon haluttomuutena osallistua makrotalouden ilmiöitä koskevaan keskusteluun (Kannasoja n.d). Koen integroivan kirjallisuuskatsauksen ja aineistolähtöisen sisällönanalyysin hyödylliseksi tavaksi etsiä kyllin napakoita vastauksia tutkimuskysymyksiini. Kirjallisuuskatsaus menetelmänä oli kuin kehys, joka auttoi pitämään laavaa ilmiötä käsittelevän työn maltillisen kokoisena.

4.1 Tutkimuskysymykset

Kirjallisuuskatsauksessa vastataan kahteen tutkimuskysymykseen, jotka ovat:

K1: Millaisia vaihtoehtoja kirjallisuus tunnistaa uudistavalle hyvinvointipolitiikalle ja siten strategiselle sosiaalityölle Suomessa ja Tanskassa, kun uudistukset tapahtuvat pysyvän taloudellisen niukkuuden aikana.

K2: Millaista sosiaalityön profession arvot säilyttävää johtamista kirjallisuus tunnistaa, kun pysyvän taloudellisen niukkuuden vaikutus johtamisen toimintaympäristöön huomioidaan.

4.2 Menetelmävalinta

Tutkielma on integroiva eli kokoava ja kuvaileva kirjallisuuskatsaus. Tarkastelen tutkielmassani sisäänotto- ja poissulkukriteerien perusteella valikoitunutta kirjallisuutta aineistolähtöisesti, temaattista sisällönanalyysiä hyödyntäen (Tuomi & Sarajärvi 2009, 95–100; Braun, Clarke & Hayfield 2019.) Valitsemani menetelmä soveltuu tutkimuskysymyksiini hyvin. Voin tarkastella niukkuusilmiötä ja sosiaalityön johtamista monialaisesti, eikä tutkimukseen sisälly tutkimuseettisiä ongelmia tai tietosuojahaasteita.

Kirjallisuuskatsaus rakentuu usein iteratiivisesti, kerros kerrokselta ja välillä taakse tai sivulle päin liikkuen – juuri näin kävi tässäkin tutkielmassa. Integroiva kirjallisuuskatsaus eroaa systemaattisesta kirjallisuuskatsauksesta muun muassa siinä, ettei se valitse kirjallisuutta pikkutarkkojen sääntöjen perusteella. Tällöin katsauksessa on tilaa toiveideni mukaisille monenlaisille tarkasteluille. (Salminen 2011, 8.) Tavoitteeni oli rakentaa objektiivinen ja kyllin kattava ymmärrys taloudellisen niukkuuden vaikutuksista sosiaalityöhön, sosiaalipoliittisiin rakenteisiin ja hyvinvointipoliittisiin mahdollisuuksiin.

Kirjallisuuskatsauksissa tehdään Salmisen (2011) mukaan tutkimusta tutkimuksesta. Kirjallisuuskatsaukset jaetaan kolmeen päätyyppiin: kuvaileviin eli narratiivisiin, systemaattisiin eli olennaisen ja laadukkaan tutkitun tiedon koostaviin sekä määrällisiin meta-analyyseihin. Salmisen (mt., 6) mukaan integroiva kirjallisuuskatsaus sijoittuu lähelle systemaattista katsausta, joskin siinä on helppo nähdä narratiivisuutta. Eroja on toisinaan vaikea selkeästi osoittaa. Integroivan kirjallisuuskatsauksen tarkoituksena on tuottaa tietoa aineistoon perustuva kokonaisvaltainen kuvaus tutkimuskohteesta. Integroivalle kirjallisuuskatsaukselle on tyypillistä se, että tutkimuskysymyksiin vastaamisen ohella syntyy uutta tietoa ja tunnistetaan uusia vastausta vailla olevia tutkimuskysymyksiä. Tutkimusaineiston määrä vaihtelee ja hyvinkin erityyppisten kirjallisten aineistojen sisällönanalyysi voi tuottaa vastauksia tutkimuskysymyksiin: yhteiskunnallisia ilmiöitä tutkittaessa ratkaisuihin tarvitaan teoretisoivia, kokemusperäisiä, teemoitettuja, systematisoivia ja kriittisiä näkökulmia (Tuomi & Sarajärvi 2013, 103).

Kirjallisuuskatsauksen metodologinen prosessi ei ole siten vakiintunut, että olisi olemassa vain yksi tapa tuottaa synteesi tutkimuskohteesta. Vaikka katsaus saattaa kuulostaa käsitteenä raporttimaiselta, tarkoitus ei ole referoida artikkeleita tai tuottaa kirja-arvostelua aiemmasta tutkimuksesta (Salminen 2011, 5). Kirjallisuuskatsauksen merkittävä hyöty on kyvyssä koota

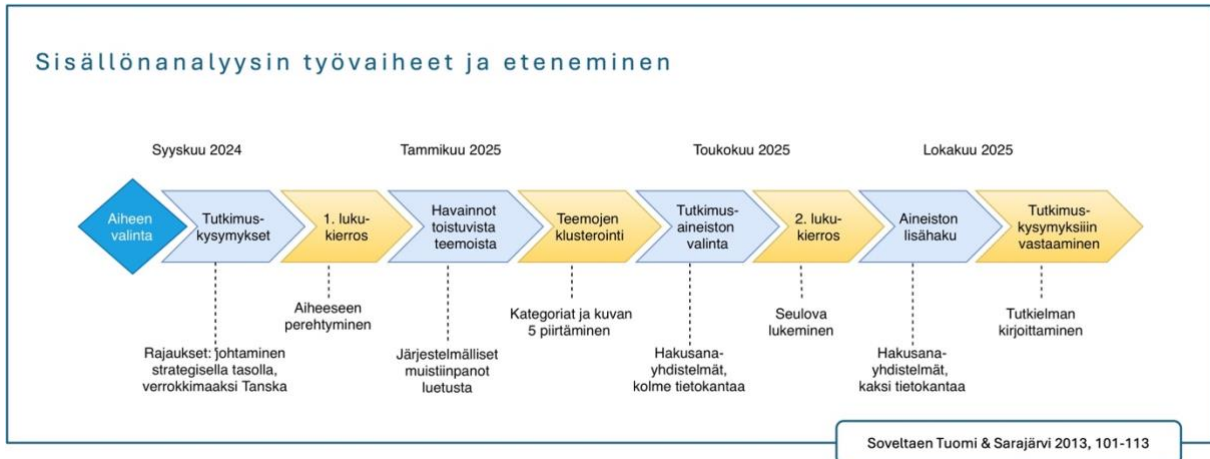
erillään olevia tiedon palasia yhteen. Tunnistan tämän oman tutkimusaiheeni osalta: tutkin ajassa elävää ilmiötä, jonka muoto hieman muuttuu, kun peilinä olevaa teoriaa vaihdetaan esimerkiksi alijäämäkysymyksistä työhyvinvointiin. Integroivan kirjallisuuskatsauksen menetelmällinen sallivuus yhdistyy mielessäni ajatukseen valintaharhan riskin pienenemisestä.

Kun tarkoituksena on tutkia jo tutkittua ja muodostaa läpileikkaava selvitys ilmiöstä, integroiva kirjallisuuskatsaus on toimiva tutkimusmenetelmä. Amerikkalaistutkijat Elsbach ja van Knippenberg (2020) tiivistävät integroivan kirjallisuuskatsauksen menetelmällisen voiman kykyyn tehdä ajanhetkeen sopiva alustava synteesi ja tunnistaa tutkimuksen kannalta avoimia asioita. Tutkijat tunnistavat kaksi erityistä tilannetta, joissa integroivan kirjallisuuskatsauksen käyttö on perusteltua. Tapauksista ensimmäinen liittyy tarkkarajaiseen aiheeseen, joka on ehtinyt kypsään ikään ja kaipaa tuoreuttamista. Integroiva kirjallisuuskatsaus auttaa tuottamaan tarvittavia uusia käsitteitä ja näkökulmia, kun tutkija yhdistää sirpaloitunutta tietoa. Tässä tutkielmassa hyvinvointivaltio sosiaalipoliittisena rakenteena liittyy tähän näkökulmaan. Toinen Elsbachin ja van Knippenbergin mainitsema lähestymistapa liittyy tutkimukseen, jossa sekä käsittelyn kohteena oleva ilmiö että ilmiötä koskeva kirjallisuus ovat ajallisesti nuorta tai tuoretta. Tutkimusaiheeni on kohtalaisen nuori, sillä talouskurikeskustelu nousi Suomessa näkyvään asemaan noin 10 vuotta sitten (Autto 2023, 12 ja 20).

Integroivan kirjallisuuskatsauksen ensimmäinen työvaihe on tutkimuskysymysten asettaminen. Toisessa vaiheessa luodaan tiedonhakustrategia ja toteutetaan sen mukainen aineiston kerääminen. Kolmanteen eli analyysivaiheeseen kuuluu aineiston esittely, tutkimuskysymyksiin vastaaminen aineiston avulla sekä integroivan aineistokatsauksen kriittinen analyysi. (Salminen 2011, 8 ja 11.) Vaiheet nivoutuvat toisiinsa, kun lukemistyö alkaa: mukaan valittuja tekstiaineistoja tarkkaillaan tutkimuskysymyksistä käsin ja pyritään tunnistamaan toistuvia aiheita. Näitä voi luokitella ja löydökset voi kiinnittää valittuun teoriapohjaan. On tavallista lukea aineisto useaan kertaan, sillä ensimmäinen kerta on kuin tutustuminen kiinnostavaan tuttavuuteen. Alustavia havaintoja tehdään, mutta toisella tapaamiskerralla aineisto puhuu selkeämpää kieltä. Lukija tunnistaa sekä teemoja että viitteitä muuhun mukaan valittuun kirjallisuuteen. Tutkimuskysymysten vastaukset alkavat hahmottua. (Nieminen & Lähteenmäki 2021, 23.)

Kuva 7 esittää sisällönanalyysin menetelmälliset työvaiheet, niiden keskeiset tehtävät sekä työn ajallisen etenemisen. Hyödynsin sisällönanalyysin työvaiheiden selvittämiseen Tuomen ja

Sarajärven jaottelua (2013, 101–113), mutta huomaan lopputuloksen vastaavan myös Salmisen edellä kuvaamaa vaiheistusta. Analyysi valmistui iteratiivisesti. Esimerkiksi teemoihin liittyviä havaintoja en kirjannut vain yhdessä työvaiheessa vaan tehtävä toistui jokaisella tietyn aineiston lukukerralla.



Kuva 7: Sisällönanalyysin työvaiheet ja eteneminen.

Aiheeseen perehtyminen alkoi tutkimalla taloudellisen niukkuuden käsitettä ja vaikutuksia. Opintojeni aikana ehdin pohtia aihetta useammassa esseessä ja näin ollen tutustuin aihetta käsittelevään kirjallisuuteen varsin laajasti. Tarkastelin opinnoissani aihetta monitieteellisesti: sosiaalityön ohella pohdin taloudellista niukkuutta myös oikeustieteen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon monialaisen johtamisen sivuaineopinnoissani. Ensimmäisenä, syyskuussa 2024, kiinnittyivät siksi tutkimuksen pääotsikko ja tutkimuskysymykset. Tämän jälkeen opettelin järjestelmällistä aineistonhakupataa, jossa yhteydessä valitsin käyttööni kolme tietokantaa: Scopuksen, Volterin sekä Finnan. Kirjallisuuskatsauksen aineisto valitaan läpinäkyvään suunnitelmaan perustuen. En siis voinut perustaa tätä tutkimusta itselleni mieleisimmällä aineistonhakatavalla eli kirjastoissa fyysisiä kirjoja selailemalla. Se ei saanut vaikuttaa tutkimusaineiston muodostumiseen, että pidän lehteiltävistä painotuotteista huomattavasti enemmän kuin pdf-muotoisesta sähköisistä tutkimusartikkeleista.

Aineistoja lukiessani tein järjestelmällisesti muistiinpanoja: kirjoitin ylös aineiston keskeiset päätelmät sekä teema-aiheita, joita aineistossa vaikutti olevan. Sähköisessä muodossa oleviin materiaaleihin tein värikoodattuja alleviivauksia erottaakseni sisältöjä jäsentävät teema-aiheet ja laajemmin mielenkiintoiset nostot toisistaan. Lukemisen edetessä kevättalvella 2025 aiheioista alkoi muodostua klustereita, joista syntyi kuva 8 (ks. sivu 29). Koska tutkimusaiheeni reunat

jäsentyivät itselleni juuri tämän abstrahoidun kuvan avulla, päätin hyödyntää kuvaa 8 kirjallisuushakuja tehdessäni. Sisäänottokriteerit täyttävä listaus valmistui toukokuussa 2025, jolloin esittelin sen graduseminaarissa.

Aineiston toinen lukukierros keväällä ja kesällä 2025 oli seulova. Varmistin, että kukin aineisto edustaa sitä kategorialla, johon sen on tarkoitus kiinnittyä. Muutaman aineisto piti seulonnan tuloksena siirtää toisen kategorian alle ja muutamasta huomasin, etteivät ne riittävästi vastaakaan tutkimuskysymyksiin. Niinpä palasin lokakuun alussa vielä kertaalleen Scopuksen ja Volterin pariin etsimään lisääaineistoja. Seulonnan ja uuden aineistohaun jälkeen aloitin tutkimuskysymyksiin vastaamisen ja pro gradun tulosluvun kirjoitustyön. Kokosin keskeiset havainnot taulukkoon 2. Molempien tutkimuskysymysten kirjoitusasuun tein vielä pro gradun esitarkastuksen kommentit saatuaani pieniä tarkennuksia.

Sisällönanalyysin valmistuminen vei kaikkiaan yli vuoden ja kirjoitustahti on ollut verkkainen. Tämä on mahdollistanut pohtivan lukemisen ja sen, että olen palannut useita kertoja kunkin aineiston pariin. Verkkaisuudesta on ollut sikäli haittaa, että tiedotusvälineet ja tiedemaailma tarjoaisivat jatkuvasti uutta luettavaa. Tästä tutkielmasta on rajattu pois esimerkiksi velkajarrun käsite sekä sote-alueiden rahoitusmallin ja eläkejärjestelmän uudistamistarpeet, joista käytiin vilkasta yhteiskunnallista keskustelua kesällä ja syksyllä 2025.

4.3 Tutkimusaineisto

Tutkielmani aineisto kattaa 17 kirjallista aineistoa, jotka läpileikkaavat aineistoa kerätessä muodostuneet kuvan 8 mukaiset kategoriat. Tutkimusaineisto tarjoaa vastauksia tutkimuskysymyksiin sosiaalityön käytäntöjen ja johtamisen, hallinnon, suomalaisen sosiaali- ja aluepolitiikan, tanskalaisen sosiaalipolitiikan, strategiatyön, talouspolitiikan sekä hyvinvointivaltio-reformeja koskevien tutkimusten avulla. Integroivalle kirjallisuuskatsaukselle tyypillisesti tutkimusaineisto on monipuolista: mukaan valikoitui perinteisiä tieteellisiä artikkeleita ja kirjoja, väitöskirja, oppaaksi tarkoitettu informatiivinen julkaisu sekä poliitikon, joka on ammatilliselta taustaltan taloustieteen professori, kirjoittama muistelmateos talouskuripolitiikasta tutkielmalle merkityksellisenä ajanjaksona. Integroivaan kirjallisuuskatsaukseen voisi sisällyttää myös esimerkiksi proosaa, esseetyyppisiä kirjoituksia aikakaus- tai sanomalehdistä sekä litteroituja haastatteluja (JAMK n.d).

Etsin strategiselle sosiaalityölle ja sen toimintaympäristölle relevanttia kirjallisuutta yhdeksästä eri kategoriasta, joihin tutkielmani kirjallisuuskatsaus kiinnittyy. Kategoriat jakautuvat edelleen kolmeen ryhmään, jotka keskustelevat kysymysteni aihepiireistä omista lähtökohdistaan käsin. Tunnistin suomalaisen strategisen johtamisen ympäriltä kolme toistuvaa teemaa. Ensinnä julkisjohtamista ohjataan poliittisesti. Toisaalta johtajat veloitetaan tietosuuntautuneeseen johtamiseen. Kolmanneksi, sosiaalityön johtajuus rakentuu työelämässä ja osaaminen on siksi vaihtelevaa. Kun pohditaan, millä eväillä sosiaalityön eetos kamppailee talouskuripolitiikan kanssa, vastaukset yhdistelevät näitä kolmea näkökulmaa. Sosiaalityössä tarvitaan yleisen johtamisosaamisen ohella ymmärrystä informaatio- ja poliittisen ohjauksen keinoista sekä tiedolla johtamisen osaamista eli kykyä hyödyntää tietoa päätöksenteossa.

Tuomi ja Sarajärvi kutsuvat (2013, 102) kuvan 8 muotoutumiseen johtanutta työvaihetta tematisoinniksi. Aiheeseen liittyvät kuvaukset nimetään ja käsitteellistetään. Kategoriat ovat merkityskokonaisuuksia, joilla on yhteinen nimittäjä – tässä tutkielmassa siis sosiaalityön johtaminen taloudellisen niukkuuden aikana. Kiinnittämällä aineistovalinta kuvan 8 mukaisiin kategorioihin halusin varmistaa, että tarkastelen sosiaalityön johtamista strategisella tasolla eli talouden, hallinnon, hyvinvoinnin rakenteiden, hyvinvointipolitiikan sekä näihin liittyvien resurssien kautta.



Kuva 8: Kirjallisuuskatsauksen kategoriat.

Aineistolistaus eli ehkä liiankin pitkään, mutta edellä kuvattujen muutosten teko oli välttämätöntä. Yksi artikkeleista osoittautui turhan ylätasoiseksi. Huomasin tarvitsevani rakenteellisen sosiaalityön käytännön toteutuksesta ja eettisestä päätöksenteosta syvempää tietoa, jotta pystyin

vastaamaan toiseen tutkimuskysymykseen (K2). Niinpä palasin Scopuksen ja Volterin ääreen ja jatkoin tutkimuskysymyksiin vastaamista päivitetyn aineistolistauksen pohjalta.

Aineiston hakustrategiasta:

Integroiva kirjallisuuskatsaus on hakustrategian osalta systemaattista katsausta väljempi. Kirjallisuuskatsausta tehtäessä on tavallista, että aineistoa löytyy muutenkin kuin suunnitelmallista hakumenettelyä käyttäen. Tässä tutkielmassa on mukana graduseminaarivaiheen keskusteluissa nimeltä mainittujen tutkijoiden teoksia, jotka hain etunimi–sukunimi-yhdistelmää käyttäen ja valitsemalla tämän jälkeen tutkimuskysymyksiini liittyviä aineistoja tarkasteltavaksi. Loput aineistosta valikoitui mukaan tutkimuskysymyksiin perustuvan hakusanamenettelyn kautta. Aineistojen julkaisuajankohtien halusin olevan vuosien 1990 ja 2025 välillä. Aineistojen tuli olla saatavilla joko fyysisenä painotuotteena tai maksuttomasti sähköisessä muodossa. Käytin suomen- ja englanninkielisiä hakusanayhdistelmiä sekä rajauksia, mutta hyödyntänyt tietokantojen tarkennettua hakutoimintoa. Näin löysin esimerkiksi tanskalaisia tieteellisiä artikkeleita, jotka vastaavat tutkimuskysymyksiini sosiaalityöstä taloudellisen niukkuuden asiayhteydessä. Käyttämäni hakusanayhdistelmät löytyvät taulukosta 1.

Aineiston sisäänotto- ja poissulkukriteerit:

Sisäänotto- ja poissulkukriteerien tehtävä on portinvartijan tavoin varmistaa, että kerättävä tutkimusaineisto on sopiva, riittävä ja laadukas. Tutkimuskysymyksien kannalta hyödyntämiskelpoista aineistoa löytyisi luultavasti määrättömästi, kun hakusanayhdistelmiä muokattaisiin, alueellisia rajauksia höllennettäisiin tai aina vain uusia lähdeluetteloita perattaisiin huolella. Olisi todennäköistä, että suuri aineistomäärä sisältäisi duplikaatteja ja toistoa. Sinällään ei ole olemassa sääntöä riittävästä tai liiallisesta aineiston määrästä, joten rajaustyön ja valikoinnin tekee tutkija. Sisäänotto-prosessi eli työvaihe, jossa kirjallisuuden mukaanottoa punnitaan, sisältää useita välivaiheita.

Sisäänotto-prosessi käynnistyy perehtymällä potentiaaliseen aineistoon, ensisijaisesti sen otsikoihin, abstraktiin ja päätelmäluukuun, silmäilevää lukutekniikkaa hyödyntäen. Mikäli aineisto osoittautuu kiinnostavaksi, se luetaan tarkasti, mahdollisesti useita kertoja kattavan ymmärryksen saavuttamiseksi. Alun kursorinen lukutapa nopeuttaa aineiston poissulkemista. Osa poissuljetusta aineistosta saattaa kuitenkin päätyä mukaan tutkimukseen, mikäli aineistoa voi hyödyntää niin sanottuna teoriakirjana tai -artikkelina. Tutkimuskysymyksille merkityksellisen

aineiston ja teoriapohjan kannalta välttämättömän kirjallisuuden erottaminen toisistaan osoit-
tautui aikaa vieväksi aineistonkeruuprosessin työvaiheeksi.

Tutkielmani sisäänottokriteerit ovat:

1. Aineisto antaa relevanttia tietoa tutkimuskysymykseeni.
2. Aineiston julkaisuajankohta on 1990–2025.
3. Aineisto on luonteeltaan sopivaa tieteelliseen käyttöön.
4. Aineisto käsittelee aihettaan tavalla, joka on sovellettavissa suomalaisen sosiaalityön johtamiseen sekä tuottaa hyödyllisiä aihioita suomalaiseen keskusteluun niukkuus-
poliittisista valinnoista.
5. Aineisto on suomen-, ruotsin- tai englanninkielistä.
6. Sähköinen tai fyysinen aineisto on maksuttomasti saatavilla.

Poissulkukriteerit ovat käänteisiä: esimerkiksi aineisto olisi sinällään laadukasta, mutta se ei vastaisi tutkimuskysymyksiin. En halunnut ottaa sisäänottokriteeriksi aineiston luonnetta rajaavaa määrittelyä, mutta kohta 3, aineiston sopivuus tieteelliseen käyttöön voitaisiin jossain toisessa tutkielmassa tulkita kapeammin kuin mitä itse teen. Pidän kuitenkin tärkeänä sitä, että kirjallisuuskatsaukseen mukaan valikoituneet kirjoittajat asemoituvat talous- ja sosiaalipoli-
tiikkaa sekä sosiaalityötä lähellä olevaan tieteelliseen yhteisöön.

Taulukko 1. Kirjallisuuskatsauksen tutkimusaineisto.

	Kategoria	Aineiston tekijä(t) ja julkaisuajankohta	Otsikko	Aineiston tyyppi	Tietokanta ja käytetty hakusanayhdistelmä
1	Sosiaalityön tutkimus	Bliss Donna Leigh, Pecukonis, Edward, Snyder-Vogel Mary (2014)	Principled leadership development model for aspiring social work managers and administrators: development and application.	Tieteellinen artikkeli	Volter; social work+ manager+ development
2	Sosiaalityön tutkimus	Mänttari-van der Kuip Maija (2015)	Sosiaalityöntekijöiden työhyvinvointi ja toimintamahdollisuudet niukkuuden aikakaudella.	Tieteellinen artikkeli	Finna; tekijähaku tutkijan nimellä
3	Sosiaalityön tutkimus	Niiranen Vuokko (2012)	Sosiaalijohdon työn strategisuus ja moniulotteisuus.	Tieteellinen artikkeli kokoomateoksessa	Volter; tekijähaku tutkijan nimellä
4	Sosiaalityön tutkimus	Piirainen Keijo (2022)	Osaamisella kohti hyvinvointia. Rakenteellisen sosiaalityön opas.	Julkaisu, opas	Volter; sosiaalityön johtaminen

5	Sosiaalityön tutkimus	Ringø Pia (2019)	Potentiality, development ideas, and realities of social work.	Tieteellinen artikkeli kokoomateoksessa	Volter; social work +austerity
6	Hallintotiede	Yliaska Ville (2014)	Tehokkuuden toiveuni. Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle.	Väitöskirja.	Finna; uusi julkisjohtaminen
7	Suomalainen sosiaalipolitiikka	Julkunen Raija (2001)	Suunnanmuutos	Kirja, kokonainen	Volter; tekijähaku tutkijan nimellä
8	Moniammatillisuus, sosiaalipolitiikka	Saari Juho (2024)	Hyvinvointivaltio sopeutuu murrokseen.	Kirjan luku (17)	Finna; sosiaalihuollon tulevaisuus + hyvinvointivaltio
9	Tanskalainen sosiaalipolitiikka	Christensen Tom, Lægheid Per & Rykkja Lise H. (2024)	Governance reforms in Scandinavia: Denmark, Norway, and Sweden.	Tieteellinen artikkeli kokoomateoksessa	Scopus; social+reform+Denmark
10	Tanskalainen sosiaalipolitiikka	Celico Andrea & Rode Martin (2023)	Can we all be Denmark? The role of civic attitudes in welfare state reforms.	Tieteellinen artikkeli	Scopus; social+reform+Denmark
11	Tanskalainen sosiaalipolitiikka	Greve Bent (2020)	Denmark: a universal welfare system with restricted austerity.	Tieteellinen artikkeli kokoomateoksessa	Volter; Denmark +austerity
12	Eettinen päätöksenteko	Niemi Petteri (2008)	Priorisoinnin eettisestä perustasta sosiaalialalla.	Tieteellinen artikkeli kokoomateoksessa	Finna; sosiaali- ja terveysalan johtaminen
13	Julkisjohtamisen käytännöt, moniammatillisuus	Kokkonen Tuomo & Rantamäki Niina (2023)	Poliittiset päättäjät rakenteellisen sosiaalityön kumppaneina.	Tieteellinen artikkeli kokoomateoksessa	Finna; sosiaalityö + tulevaisuus + hyvinvointivaltio
14	Julkisjohtamisen käytännöt, moniammatillisuus	Temmes Armi & Välikangas Liisa (2010)	Strateginen ajautuminen.	Kirja, kokonainen	Volter; strategia + päätöksenteko
15	Julkisjohtamisen käytännöt, sosiaalipolitiikka	Pierson Paul (2001)	Coping With Permanent Austerity Welfare State Restructuring in Affluent Democracies	Tieteellinen artikkeli kokoomateoksessa	Scopus; tekijähaku tutkijan koko nimellä.
16	Uusklassinen talousoppi	Autto Janne (2023)	Talouskuri tuli Suomeen.	Kirja, kokonainen	Finna; taloudellinen niukkuus
17	Uusklassinen talousoppi	Varoufakis Yannis (2017)	And the weak suffer what they must? Europe, austerity, and the threat to global stability.	Kirja, kokonainen	Finna; welfare reform + austerity

4.4 Kirjallisuuskatsauksen rakenne

Kirjallisuuskatsaus jakautuu kahteen osaan. Kirjallisuuskatsauksen ensimmäisessä osassa eli tutkielman luvussa 5 käsittelen ensimmäiseen tutkimuskysymykseen liittyvän hyvinvointipoliittisen tutkimusaineiston. Aloitan tarkastelun pureutumalla Janne Auton kirjan kautta talouskurin olemukseen. Paul Pierson ja Raija Julkunen kuvaavat hyvinvointivaltiota yleisenä rakenteena. Bent Greve arvioi Tanskan hyvinvointivaltion tilaa. Tanskan hyvinvointipoliittisia ratkaisuja tarkastellaan Andrea Celicon ja Martin Roden sekä tutkijatiimin Tom Christensen, Per Læg Reid ja Lise H. Rykkja aineistojen kautta. Ensimmäisen osan päättää Yanis Varoufakisin kirja, joka valottaa talouskuripolitiikan käytännön seuraamuksia ja kokemuksista karttuneita oppeja.

Kirjallisuuskatsauksen toisessa osassa, tutkielman luvussa 6, tarkastelen sosiaalityön johtamiselle merkityksellisiä aiheita, joissa kohtaavat taloudellinen niukkuus ja sosiaalityön eettinen perusta. Johtamistyön resursseja ja rakenteita tukevia sekä muutoksia selittäviä tekijöitä etsin Ville Yliaskan, Pia Ringøn, Petteri Niemen, Raija Julkusen, Armi Temmeksen ja Liisa Välikankaan sekä Juho Saaren aineistoista. Sosiaalityön johtajan toimintamahdollisuuksia ja johtajaan kohdistuvia odotuksia käsittelen Maija Mänttari-van der Kuipin, Vuokko Niirasen, Tuomo Kokkosen ja Niina Rantamäen, Keijo Piiraisen sekä Donna L. Blissin ja tutkijatiiminsä aineistojen välityksellä.

Raija Julkusen *Suunnanmuutos* (2001) kulkee mukana analyysin läpi, sillä tämä teos lähti herkimmin keskustelemaan muun aineiston kanssa vaihtoehdottomuutta korostavasta politiikasta, karsinnan ja rajoittamisen diskursseista sekä jälkiteollisissa yhteiskunnissa koestetuista keinoista säilyttää universaali hyvinvointivaltio resurssiniukkuudesta huolimatta. Vaikka kirjallisuuskatsauksessa on Julkusen tutkimustyöhön keskittyviä tekstikappaleita, *Suunnanmuutos*-teos toimii ikään kuin opponenttina kummassakin aihealueessa.

5 Hyvinvointipolitiikkaa koskevat tutkimustulokset

Sosiaalipolitiikka tuottaa sosiaalityön reunaehdot, sillä sen piirissä kiinnittyvät teorialuvuissa 2 ja 3 kuvatuilla tavoilla ne poliittiset tavoitteet ja resurssit, joita sosiaalityö käytännössä toteuttaa. Tutkimuskysymys K1 kysyi, millaisia vaihtoehtoja kirjallisuus tunnistaa uudistavalle hyvinvointipolitiikalle ja siten strategiselle sosiaalityölle Suomessa ja Tanskassa, kun uudistukset tapahtuvat pysyvän taloudellisen niukkuuden aikana.

Kirjallisuuskatsaus osoittaa, että suositeltavimmat vaihtoehdot ovat pitkäjänteinen ja paikallisia lähtökohtia priorisoiva kehityssuunta, joka turvaa olemassa olevan ja syvälle juurtuneen hyvinvointimallin jatkuvuuden. Hyvinvointivaltion perusidea pysyy taloudellisesta niukkuudesta huolimatta, sillä malli on niin Suomessa kuin Tanskassakin osoittautunut varsin muutostavaksi. Inkrementaaliset muutokset sopivat sekä ympäristöön että kansalaisten poliittisiin näkemyksiin paremmin kuin mullistavat reformit. Sosiaaliselle koheesiolle haitallisia tekijöitä silmällä pitäen on viisasta panostaa sosiaaliseen luottamukseen. On tärkeää, että hyvinvointipoliittinen malli tuntuu aidosti turvalliselta ja lisää sitoutumista niin mallin jaettuihin sääntöihin kuin demokraattiseen vaikuttamiseenkin. Suomen ja Tanskan ulkopuolisista kokemuksista nähdään, että vaihtoehdottomuutta korostava ja jonkun ulkopuoleisen tahon toteuttama talouskuripolitiikka koetaan epäreiluksi. Kielteisiä vaikutuksia yhteiskuntaan tunnistetaan enemmän kuin myönteisiä.

5.1 Keskustelua talouskurin ja hyvinvointipolitiikan suhteesta

Kirjallisuuskatsaus osoittaa selkeästi, että Suomessa säästäväisyys on aina ollut hyve ja suomalaiset ovat olleet vastaanottavaisia vastuullisuutta korostaville poliittisille puheille. Janne Auton mukaan (2023, 20) Suomi omaksuikin talouskuripolitiikan nopeasti, kun se rantautui meille 2010-luvun alussa. Sipilän hallituksen aloittaessa työnsä vuonna 2015 talouskuri oli jo itsestään selvä välttämättömyys, vaikka tuoreita empiirisiä todisteita talouskuripolitiikan vaaroista oli jo käytettävissä. Kirjallisuuskatsaus näyttää talouskurin paitsi talouspoliittisena oppina, myös kamppailua sisältävänä poliittisena projektina (mt., 18–19).

Tämän osion kirjallisuus perehtyy eurooppalaiseen talouskuripolitiikkaan ja toteaa sen määrittävän yhdenmukaisesti Suomessa ja muissa pohjoismaissa, mutta myös Etelä-Euroopassa ja Pohjois-Amerikasta käsin katsottuna. *'Austerity'* voidaan suomentaa sellaiseksi vyönkiris-

tykseksi, johon koko yhteiskunnan on määrä osallistua. Sosiaalityölle merkityksellinen talouskurin käsittemääritys edellyttää vyönkiristyksen tarkastelua empiirisesti, yksilötasoisesti eletyn ja koetun todellisuuden välityksellä, sillä talouspoliittisten toimien vaikutukset näkyvät aivan tavallisessa arkielämässä (Autto, Lindholm, Toivanen & Ylöstalo 2023, 194).

JANNE AUTTO tarkastelee talouskuriä kamppailuna (Autto 2023, 14–15), jonka puoltavat perusargumentit toistavat vaihtoehdottomuutta ja vastuullisuutta, kriitikot taas kamppailevat talouskuriin sisältyvää yhteiskunnallista epäreiluutta ja talouden ylivaltaa vastaan. Talouskuripolitiikka jättää sekä suorat että epäsuorat jälkensä hyvinvointivaltioon. Autto luettelee tutkimuksia, joissa talouskuri samaistuu eriarvoisuuden lisääntymiseen ja näköalattomuuteen. Suomeen talouskuri saapui verrattain nopeasti 2010-luvulla, jolloin finanssikriisi korvensi Eurooppaa. Mieliala oli vastaanottavainen. Vaikka talouskuri voidaan ymmärtää ylikansallisenä poliittisena projektina, Auton mukaan on hedelmällistä tarkastella kansallisia politiikka-toimia ja niiden seurauksia. Talouskurimaat eivät ole samalla viivalla lähtiessään karsimaan julkisia palveluita. Suomen osalta keskeistä on se, että talouskuri valittiin vapaaehtoisesti, talouskuritoimia on kohdistettu 1990-luvun lamasta alkaen kaikkiin väestöryhmiin.

Talouskuriopin ytimessä on ajatus siitä, että valtiontalous operoidaan terveeksi menoleikkauksen avulla. Julkisiin menoihin kohdistuvien kiristysten selitetään vahvistavan kansalaisten, kuluttajien, investoijien ja luotonantajien luottamusta. (Autto & Törrönen 2023, 97.) Poliittista vastuuta kantava toimielin pyrkii vaikuttamaan budjettialijäämään karsimalla julkisesti rahoitettuja menoja, korottamalla verokantoja tai tekemällä näitä molempia samanaikaisesti. Toimia tehdään siitä huolimatta, että niiden tiedetään vähentävän kotitalouksien ostovoimaa, lisäävän työttömyyttä ja heikentävän välttämättömien palveluiden laatua. Usein tilanne aiheuttaa päinvastaisen tuloksen kuin mitä poliittisesti suunniteltiin: kansantalous velkaantuu entisestään, kun taloudellinen toimeliaisuus hiipuu. Juurisyytä tälle aiheuttavat sosiaalisen eriarvoisuuden ja köyhyyden lisääntyminen. Kiristävien toimenpiteiden vaikutuksia ehkä aliarvioitiin. Kulutusikäytyminen muuttui ennakoimattomasti. Samaan ajanhetkeen osuva ulkoinen kriisi paineistaa tilannetta eri tavoin kuin mikä oli tavoitteena. Varoufakis kertoo kirjassaan (2017, 230) demokratian heikkenevän: kansalainen kysyy, miten oikein pitäisi äänestää, jotta kurjistuminen loppuisi. Kun uskottavaa vastausta ei kuulu, kansalainen passivoituu.

”Useimmissa maissa hyvinvointivaltion ydinrakenne ei ole vaarassa. Siitä huolimatta asenneilmasto on rankka sille, joka pyrkii kehittämään hyvinvointipalveluita, vaikuttamaan niiden kohdentamiseen tai ottamaan puheeksi uusia sosiaalisia riskejä.”
Paul Pierson 2001, 456.

Taloukskurin poliittinen vastapari on elvyttäminen, josta käytetään myös keynesiläisyyden nimeä. Menoleikkausten toiminnallisena vaihtoehtona esitetään yleensä veronkorotukset, joita taloukskurin kannattajat vastustavat. Taloukskurin vastustajat puolestaan pitävät arvossa sosiaalista yhtenäisyyttä ja konsensushakuista politiikkaa sekä kansalaisten ja muiden toimijoiden luottamusta toisiinsa. Vastustajat näkevät taloukskurin uhkaavan Suomen mainetta solidaarisuuden puolustajana, mikä rapauttaa edelleen luottamusta ja siten talouskasvun mahdollisuuksia (Autto & Törrönen 2023, 105–111). Huolta on kannettu hyvinvointiyhteiskunnan romahtamisesta ja keskustelijoiden tunteisiin on vedottu maalaamalla uhkakuvia niin nykyisten kuin tulevienkin sukupolvien hyvinvoinnista (mt., 90–93, 98).

Velkaelvytys palasi politiikan päänäyttämölle ryminällä Covid-19-pandemian myötä. Historiasta tiedetään, että tämän kaltaiset ulkoiset kriisit vaikuttavat merkittävästi julkiseen talouteen. Autto ja tutkijatoverit toteavat, että päätöksentekijöiden oli helpompi valita velanotto ja jonkinlainen elvytys kuin massatyöttömyys ja taloudellisen toimeliaisuuden totaalinen pysähdys, kun koronakriisi vaati hallitukselta nopeita toimia (Autto ym. 2023, 206).

5.2 Hyvinvointivaltio poliittisena rakenteena

Hyvinvointivaltio on suomalaisen sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön ydinasia. Hyvinvointivaltioilla on arvoperustan ohella taloudellinen kivijalka, sillä julkiset palvelut rahoitetaan julkisilla menoilla. Siksi on tärkeää tarkastella, miten hyvinvointivaltio mukautuu taloudelliseen niukkuuteen. Hyvinvointivaltion laajeneminen päättyi kaikissa teollisuusmaissa 1990-luvulla (Julkunen 2001, 284), mutta hyvinvointivaltioajattelu istuu kirjallisuuskatsauksen perusteella tiukemmassa kuin miltä päällepäin näyttää.

RAIJA JULKUNEN JA PAUL PIERSON kirjoittivat tahoillaan vuonna 2001 samankaltaiset yhteenvedot hyvinvointivaltiomallin suhteesta pysyväksi osoittautuneeseen taloudelliseen niukkuuteen sekä karsintapolitiikkaan. Pysyvän niukkuuden problematiikka koskee niin pohjoismaista universalismimallia kuin liberaaliin markkinatalouteen tukeutuvaa pohjoisamerikkalaista versiota hyvinvointivaltiosta. Kansainvälinen kokemus osoittaa, että hyvinvointi-

valtio on rakennettu niin vahvalle pohjalle, että se on kestävämpi kuin moni ajattelee (Julkunen 2001, 142; Pierson 2001, 414). Tutkijat toteavat, että hyvinvointivaltio selvisi 1990-luvun lamasta, eikä uusliberalismi ole purrut siihen niin lujasti kuin mitä joskus kuulee väitettävän. Mallin kannatus on edelleen laajaa: yksityiset ja julkiset instituutiot, poliitikot puoluetustasta riippumatta ja kansalaiset tukevat hyvinvointivaltiota, eikä sille ole ilmaantunut uskottavaa vaihtoehtoa.

Yhdysvaltalaisen Paul Piersonin tutkimustyön ydinviesti on se, että kypsän eli institutionaalisesti ja poliittisesti vakiintuneen hyvinvointivaltion purkaminen on vaikeaa. Sosiaalipoliittiset periaatteet ovat rakentuneet pitkän ajan kuluessa. Ne kietoutuvat tiukasti kansalaisten, poliitikkojen, instituutioiden ja organisaatioiden ympärille. Pierson käyttää tästä polkuriippuvuuden käsitettä (mt., 414), joka viittaa perusoikeuksiin, yhteiskunnan vakauteen sekä toimijoiden väliseen keskinäisriippuvuuteen. Käsite selittää hyvin onnistuneilta vaikuttaneiden hyvinvointiuudistusten luonnetta, nehan etenevät yleensä pienin askelin ja jo olemassa olevaa uudistaen. Suuria hallintoreformeja tehdään harvoin. Kokonaan uudet instituutiot ja toimintavaihtoehdot ovat hintavia, sillä käynnistyskustannuksia aiheuttavat monenlaiset investoinnit riittävästä osaamisesta teknologiaan. (mt, 415.)

Pierson kuvailee hyvinvointivaltion muutosten olleen hidasta silloinkin, kun olosuhteet ovat kriisitilanteissa muuttuneet nopeasti. Jokainen muutoshalukas kriitikko joutuu huomioimaan taloudellisen niukkuuden ohella hyvinvointivaltiomallin vakaan poliittisen suosion. Poliitikot ovat pakotettuja hakemaan kompromisseja, mikä yhtäältä kaventaa liikkumatilaa ja toisaalta hidastaa *austerity*-politiikan iskuja. Piersonin mukaan (mt., 418) etenkin Pohjoismaissa suositaan maltillisuutta ja modernisointia, sillä on poliittisesti viisasta pyrkiä säilyttämään suosittu malli. Radikaaleja leikkauksia ei tarvita, sillä asteittain toteutettavat vähäiset muutokset pitävät hallinnon kustannukset kurissa ja samalla vältytään äänestäjien ärsyttämislä. Sosiaalipoliitika, joka tuottaa sosiaalityön rakenteet, koskettaa useiden äänestäjäryhmien jokapäiväistä elämää. Moni muukin tunnistaa sosiaaliturvaetuksien vakuutuksellisen luonteen. Paha päivä voi koittaa kenelle tahansa ja siksi hyvinvointivaltiota tuetaan laajasti ja syvästi, Pierson toteaa (mt., 447).

Tutkimusaineisto vastaa tutkimuskysymykseen K1 ehdottamalla, että tietynlaiset kansalliset puitteet mahdollistavat onnistumiset toisenlaisia paremmin. Olennaista on toimijoiden kyky sopia ja toimeenpanna sopimukset yhteistyössä (mt., 453). Jos haluttaisiin painottaa alijäämien

pienentämistä ja kustannuskuripolitiikkaa, onnistuminen vaikuttaa edellyttävän sitä, että vaa'an kieliasemassa olevat äänestäjät ovat kallistuvat kohti poliittista oikeistoa (mt., 437). Kun uudistusta tehdään polkuriippuvaisessa ympäristössä, uudistuksen on turvattava arvossa pidettyjen sosiaaliturvaratkaisuiden jatkuvuus. Pierson osoittaa (eml.), että etenkin eläkkeiden tapauksessa polkuriippuvuus vaikuttaa voimakkaasti. Poliittisen liikkumavaran ja joustavuuden merkitys on myös olennaista tiedostaa, kun vastataan tutkimuskysymykseen K1. Ulkoisten shokkien ja poliittisten projektien selkeät epäonnistumiset kaventavat liikkumavaraa, ja syntynyt valtatyhjiö on täytynyt monissa maissa uusliberaaleilla aloitteilla. (mt. 437–438.)

Julkusen mukaan (2001, 21–22) tällainen hienosäätö eli inkrementaaliset muutokset ovat hyvinvointivaltio-politiikassa yleinen teesi. Hän huomauttaa, että on määrittelykysymys eli monimutkainen keskustelunaihe, mitä pidetään radikaalina muutoksena ja mikä taas kuvautuu vähäiseksi sopeutumiseksi. Radikaali muutos voi jäädä yksittäistapaukseksi, jolloin siinä ei ole sellaista kumouksellista voimaa, mihin 'radikaali' ajatukset ohjaa. Uusille poluille lähteminen ja innovatiivisuus koskevat instituutioitakin, joita ei ehkä kumota mutta joita muotoillaan uudelleen. Poliitikot ovat haluttomia koskemaan hyvinvointivaltion kovaan ytimeen ja tekevät mieluummin eläkeikää koskevia inkrementaalisia muutoksia – ja nekin puskuroidaan ”vaikea” ja ”kipeä” kaltaisilla attribuuteilla.

Niukkuuden oloihin mukautuva hyvinvointivaltio tekee inkrementaalisia muutoksia demokraattisen neuvotteluprosessin kautta. Ulkosiinkin paineisiin on syytä reagoida paikallisesti, sillä ylikansallinen toiminta mielletään pakottamiseksi (Varoufakis 2017, 232). Pierson näkee (2001, 441), että pohjoismaissa hyvinvointivaltio vastaa uudistustarpeisiin maltillisen kustannuskurin ja järjestelmän hienosäätämisen avulla. Päätöksillä tavoitellaan rationaalisuutta, ei yhteiskuntaa kannattelevan veneen keikuttamista. Julkusen mukaan rationalisointia tehdään myös perästä päin: esimerkiksi suomalaista hyvinvointivaltiota voidaan kuvata tuotokseksi, joka on seuraus monitahoisesta yhteiskunnallisesta uudistustyöstä – ja tämä työ on jälkikäteen rationalisoitu hyvinvointivaltion rakentamiseksi (Julkunen 2001, 15). Kriisi antoi mandaatin 1990-luvulla, Julkunen toteaa (mt., 63), ja näin voi olettaa tapahtuvan jatkossakin. Myös Pierson puoltaa (2001, 411) hyvinvointimallin säilymistä polkuriippuvuudella ja sillä, että malli on todistetusti osoittanut olevansa resilientti eli muutosjoustava taloudellisessa paineessa.

BENT GREVE kuvaa artikkelissaan (2020) nykyajan tanskalaista hyvinvointivaltiota '*restricted austerity*' -käsitteen avulla. Artikkelin otsikossa esitettävä rajoitetun taloudellisen

niukkuuden käsite on kiinnostava, kun sitä peilaa Suomen tilanteeseen. Suomessa talouskuri on laajamittaista, eikä poliittista halua sulkea joitain yhteiskunnallisen toiminnan osa-alueita talouskurin ulkopuolelle ole (Autto 2023, 25 ja Julkunen 2001, 238). Tanskassa on toimittu toisin. Kiristystoimien kovimmat panokset on kohdennettu rajatusti työmarkkinapolitiikkaan sekä hallintoon (Greve 2020, 131 ja 140). Muutokset on tehty tavalla, joka välttää vaarantamasta palveluiden saatavuutta tai kansalaisten luottamusta hyvinvointivaltioon.

Työmarkkinapolitiikan voi tiivistää työ ensin -ajatteluun tai sosiaaliturvalta työhön -malliksi (mt., 140). Vaikeuksiin joutunut saa taloudellista ja sosiaalista apua, mutta tanskalainen malli ei suvaitse passiivisuutta, jonka nähdään voimistavan marginalisoitumista. Sosiaaliturvan hakijan on osoitettava aktiivisuutta. Vaatimusta voidaan pitää paitsi osallisuuteen patistamisena, myös strategisena valintana, jossa tunnustetaan työvoiman tarjonnan lisäämisen yhteys laajamittaisen hyvinvoinnin kohenemiseen. Linjaus on toimiva, koska yhteiskunnassa on laaja yhteisymmärrys siitä, etteivät ehdot ole avun tarvitsijan kannalta kohtuuttomat. Jotta työttömyysetuuden saa, hakijan on pitänyt olla jäsen työttömyyskassassa ja maksaa kassaan vakuutuksen kaltaisia jäsenmaksuja. Lisäksi työssäoloehdon on täytyttävä.

Toinen strateginen valinta tehtiin 2000-luvun alussa hallinnon hajauttamiseksi (mt., 131). Kuntien ja läänien määrää sekä näiden vastuulle kuuluvia tehtäviä vähennettiin reilusti. Samalla hallinnon kustannuksia saatiin vähennettyä. Tanskan 98 kuntaa kantavat nyt vastuun sosiaaliturvajärjestelmän päivittäisestä toimivuudesta. Valtion tehtävänä on päättää taloudellisiin etuuksiin liittyvät kriteerit sekä tukien taso. Valtionosuusjärjestelmän avulla tasoitetaan eroja sosiaalipalveluihin pääsyssä. Alueellista vaihtelua esiintyy ja se sallitaan, kunhan paikalliset poliittiset prioriteetit ja taloudelliset valmiudet pysyvät valtion asettamien hyväksyttävien rajojen sisällä.

”Kaiken kaikkiaan Skandinaviassa käytetään enemmän sisäisen hallinnon parantamiseen tähtäviä toimenpiteitä kuin supistamista, yksityistämistä tai markkinaistamista. Yleisesti ottaen skandinaaviset uudistukset tähtäävät pikemminkin palvelun parantamiseen kuin kustannusten leikkaamiseen, kun taas jälkimmäinen on valtavirtaa muissa Euroopan maissa.”
Tom Christensen, Per Læg Reid ja Lise H. Rykkja 2024, 61.

Greven mukaan (2020, 130 ja 138) Tanskassa on viime vuosina käyty poliittista keskustelua siitä, kuka on oikeutettu avokätisenä pidettyyn sosiaaliturvaan. Sosiaaliturvan ansaitsevuus ja työikäisen väestöön kohdistuvat velvoitteet ovat eri tarina kuin perinteinen väestöryhmien ja

sukupuolten välinen solidaarisuus. Tanskassa on Greven mukaan siirrytty välttämättömyyspolitiikkaan (mt., 130), jossa on taloudelliseen niukkuuteen pohjaava, tuttu sävy: muutoksia perustellaan niiden kyvyllä turvata vahva hyvinvointivaltio. Poliitikot ovat halunneet kitkeä sosiaaliturvaperäiseksi epäilyyn maahanmuuton ilmiön, joka koskee myös Tanskassa työskenteleviä siirtotyöläisiä (mt., 130). Toisaalta vanhusväestön taloudellinen tukeminen esimerkiksi laitosasumisen muodossa ei ole vastaavalla tavalla kiistanalaista – Greven mukaan siksi, että vanhuksat ovat tyypillisesti Tanskan kansalaisia. Muutoksen voidaan sanoa heikentäneen sekä *flexicurity*-mallia että hyvinvointivaltion universalistista pohjavirettä (mt., 140). Muutokset ovat koetelleet mallin rakenteita ja suorituskykyä. Hyvinvointivaltiolla nähdään silti edelleen olevan perinteinen, tasa-arvoa tavoitteleva ja hyvinvointieroja tasoittava tehtävä.

Aktivointitoimien käytännön toteutuksesta vastaa paikallistaso (mt., 130–131 ja 133). Koska kunnissa ja alueissa on eroja, arvossa pidetty joustoturvamalli ei toteudu yhtä laadukkaana kaikkialla. Taloudelliset mahdollisuudet eivät ole samanlaiset suur-Kööpenhaminassa ja Tanskan syrjäseuduilla. Greve on erityisen huolissaan maahanmuuttajien tilanteesta, jota viimeisimmät sosiaaliturvauudistukset ovat vaikeuttaneet (mt., 136). Korkeimpia etuuksia saavat nyt ne, joilla on pitkä asumishistoria Tanskassa. Epätasa-arvon kasvu on todennäköinen seuraus, kun talouskuri kohdistuu tiukasti tiettyyn osaan sosiaaliturvajärjestelmästä ja kohtelee hellemmiin toisia osia. Etuuksia indeksoidaan, jolloin ne kutistuvat vähittäin. Etuus jää jälkeen palkkakehityksestä eikä huomioi inflaation aiheuttamaa muutosta etuudensaajan ostovoimaan. Niillä, jotka jäävät pysyvämmiin työvoiman ulkopuolelle, on muita huonompi elintaso. Gini-kertoimeen perustuvissa EU-maiden vertailuissa Tanska on tippunut tasa-arvon mallimaan paikalta listan puoleenväliin. Greve tunnistaa kehityksessä kaksi positiivista asiaa (mt., 135). Ensinnäkin työttömyys on pysynyt matalana. Toiseksi julkisia hyvinvointimenoja ei juuri ole leikattu ja koska julkinen talous on vakaa, supistuspaineita ei näy horisontissa.

Artikkelinsa yhteenvedossa Greve käyttää hyvinvointinationalismiksi suomentuvaa käsitettä *'welfare chauvinism'* ja toteaa sen olevan tanskalaisen hyvinvointivaltiomallin haastaja tulevaisuudessa (mt., 130 ja 142). Hyvinvointinationalismin mukaan sosiaalipalvelut ja muut hyvinvointiresurssit pitää kohdentaa kansalaisuusperusteisesti, mihin Tanskan viimeaikaisilla lakimuutoksilla onkin pyritty. Avoimeksi jää, minkä verran me ja muut -tyyppistä jännitteistä eriarvoisuutta malli sietää, säilyäkseen perustuksiltaan kuitenkin sillä tavoin universaalina, mitä valtaosa tanskalaisista pitää kannatettavana.

Suomen on usein todettu seurailevan pohjoismaista, tasokkaana pidetty universaalista hyvinvointimallia pienen matkan päästä. Paul Piersonkaan ei artikkelissaan samaista Suomea aivan samanlaiseksi toimijaksi kuin muita pohjoismaita. Julkunen näkee Suomen keikkuvan pohjoismaisen sosiaalisen klubin reunalla (2001, 159). Julkunen perustaa näkemyksensä 90-luvun lamaa koskeviin tutkimuksiin, joissa on arvioitu säästöpolitiikan vaikutuksia Suomen sosiaalipoliittiseen järjestelmään. Julkunen itse on sitä mieltä, että leikkauspolitiikka yksinään muuttaa hyvinvointivaltion kasvoja ja sosiaalisten oikeuksien luonnetta (eml.). Perusteluina Julkunen luettelee muun muassa sen, että yksilönvastuu kasvaa, minimitasosta tehdään hyve ja sosiaaliturvaa koskevat ajatusmallit muuttuvat.

5.3 Sosiaalinen luottamus ja yksituumaisuus tukevat hyvinvointipolitiikkaa

Kirjallisuuskatsauksen artikkelit osoittavat, että keskustelu tanskalaisesta sosiaaliturvasta keskittyy työmarkkinoiden joustoturvamalliin, *flexicurityyn*. Joustoturva yhdistää aktiivisuutta painottavan työmarkkinapolitiikan, korkean työttömyysturvan sekä joustavat palkkaus- ja irtisanomissäännöt (Celico & Rode 2023, 87). Aktiivinen työvoimapolitiikka on keino auttaa julkista taloutta sopeutumaan negatiivisiin shokkeihin, joita aiheuttavat niin kuin pandemian kaltaiset yllättävät menot. Aktivointi tarkoittaa Celicon ja Roden mukaan (mt., 95) työttömälle tarjottavaa koulutusta, työllistymisen kannusteita, tukityöpaikkoja ja kuntoutusta. Julkisia varoja kohdennetaan aktivoinnin nimissä myös työpaikkojen luomiseen ja startup-yritysten kannustimisiin. Tanskassa vakaan aseman saavuttaneen joustoturvamallin voi kopioida, jos yhteiskunnassa on konsensuskulttuuri ja työttömyyskassajärjestelmä, joka toimii sekä vakuuttajana, rahoittajana että työnhaun tukena. Mallin käyttöönoton pitäisi osua ajanhetkeen, jolloin julkisen talous olisi vakaalla pohjalla ja työttömyys kohtuullisella tasolla. Pitkän vaatimuslistan vuoksi *flexicurity*-mallia ei juuri ole kopioitu muihin Euroopan maihin. (mt., 88.)

Talousvaikeuksien puristamassa Tanskassa käynnistettiin sosiaalipoliittisten uudistusten sarja vuonna 1992. Ensimmäisenä hyväksyttiin aktivointisopimukseksi kutsuttu aktiivisuuspoliittinen linjaus, jonka oli määrä ratkaista sekä yksilön että yhteiskunnan kohtaamia ongelmia. Sosiaaliturvan varaan jääneet ihmiset piti nostaa työelämään. Työntekoa voimakkaasti priorisoivalla politiikalla haluttiin puuttua sosiaaliturvariippuvuudeksi kutsuttuun tilanteeseen, jossa tuen saajat passivoituvat ja marginalisoituvat. Talouskurimuksesta huolimatta Tanskassa haluttiin säilyttää pohjoismainen hyvinvointivaltio, jossa oikeus sosiaaliturvaetuuksiin ratkaistaan syyperusteisesti, eikä anteliaskaan sosiaaliturva leimaa hakijaansa. Uudistuksilla, johon

sisältyi myös sosiaalihuoltolain päivityksiä, haluttiin säilyttää sosiaaliturvan hyvä taso. Tanska on tietoisesta suunnanmuutoksestaan huolimatta pitänyt paikkansa sosiaalimenojen ranking-listausten kärjessä. (Julkunen 2001, 170–185 sekä 296.) Tanskalaisen hyvinvointimallin voidaan sanoa osoittaneen Piersonin artikkelissaan (2001) kuvaamaa kimmoisuutta.

TOM CHRISTENSEN, PER LÆGREID JA LISE H. RYKKJA vertailevat artikkelissaan (2024) Tanskassa, Ruotsissa ja Norjassa tehtyjä julkisen sektorin uudistuksia. Nämä maat tunnetaan hyvinvointivaltioistaan, mutta myös kyvystään uudistaa rakenteita tavalla, jota tutkijat kutsuvat dynaamisuudeksi. Käsitteellä viitataan joustavuuteen ja kokeilumyönteisyyteen, jolla saadaan varsin nopeastikin luotua omaan yhteiskuntaan soveltuva ratkaisu. Järjestelmän kehittämiseksi ja tavoitteiden asettamiselle tyypillistä on alhaalta ylöspäin etenevä neuvottelutapa (mt., 61). Dynaamisuus toimii, koska yhteiskunnat ovat pohjavireeltään konsensushakuisia ja sosiaalinen luottamus on korkealla tasolla. Tutkijoiden monissa muissa Euroopan maissa poliittisen yksituumaisuuden puute jarruttaa uudistuksia.

Yksi Tanskan menestystarinan opeista on se, että uudistuksia tehdään jatkumona, jolloin ei synny pistemäisiä toteutuksia (mt., 58–59). Christensenin ja tutkijakumppaneiden kuvaus viittaa sellaiseen pitkäjänteisyyteen, jota suomalaistutkijat kaipaavat maahamme. Kun hallinnon ja palvelujärjestelmän kehittäminen on jatkuvaa, vaikuttaa siltä, että rakenteet pikemminkin mukautuvat kuin kohtaavat radikaaleja uudistuksia (vrt. Pierson 2001). Tanska on tutkimuksen verrokkimaiden tapaan pitänyt tiukasti kiinni pohjoismaisista tasa-arvon ja aktiivisen kansalaisyhteiskunnan ihanteista. Vaikka uuden julkisjohtamisen ja tulosperusteisen kehittämisen ideoita sovelletaan, hyvinvointiajattelu liittoutuu uusiin toimintamalleihin eikä asetu lähtökohtaisesti vihollisasetelmaan.

Tanskassa yhteistyö eri instituutioiden ja toimijoiden välillä näkyy selkeästi ja luottamus on jaettava. Tämä vaikuttaa voimakkaasti siihen, että yhteiskuntia voidaan uudistaa dynaamisesti eli muutosten jatkumona, jossa uudistukset täydentävät toisiaan. Tanskalaista versiota vahvan ammattiyhdistysliikkeen ja työnantajasektorin välisestä suhteesta leimaa yhteistyöhakuisuus (Christensen ym. 2024, 60). Sosiaalinen luottamus on selkeästi vaalimisen arvoinen asia.

ANDREA CELICO JA MARTIN RODE tutkivat artikkelissaan (2023) aktiivisuuspolitiikan ja talouskurihenkisten uudistusten vaikutuksia kansalaisten hyvinvointivaltiota koskeviin asenteisiin. Aiempi tutkimuskirjallisuus osoittaa, että luottamus instituutioihin ja etuuksiin

liittyvän väärinkäytön julkinen tuomitseminen liittyvät sosiaaliturvajärjestelmän kestävyYTEEN. Toinen tutkimuskirjallisuudessa toistuva teema on tarve huomioida kulttuurin ja sosiaalisten normien vaikutus hyvinvointipolitiikan toimivuuteen. (mt., 89–90.) Näiden seikkojen vuoksi tanskalaistyyppistä joustoturvaa ei ole voitu viedä maihin, joissa sosiaalinen luottamus ja veromoraaliksi kutsuttu asenne jäävät kauas tanskalaisesta tasosta (mt., 88). Moraalikato tarkoittaa, että yhteiskunnassa ei laajemmin tuomita tarkoitushakuista veronkiertoa tai etuushuijausten tekemistä eli tilannetta, jossa yksilö hyväksikäyttää sosiaaliturvajärjestelmää omaksi edukseen.

Artikkeli vastaa tutkimuskysymykseen K1 korostamalla kansalaisasenteiden merkitystä, kun tutkitaan hyvinvointivaltiota ja tanskalaista menestystarinaa viimeisten kolmen vuosikymmenen ajalta. Aktivointipolitiikka ei tuottaisi vaikuttavuushyötyjä ilman hyvinvointivaltiolla myönteistä asennepohjaa eli kansalaisten vahvaa sitoutumista valittuun politiikkaan. Jos kansalaisilla olisi syytä pelätä järjestelmän laajaa väärinkäyttöä tai luottamus valtioon rapautuisi, uudistukset epäonnistuisivat. Sosiaaliseen luottamukseen panostaminen kannattaa (mt., 89).

Tanska on onnistunut valjastamaan sosiaalisen luottamuksen joustoturvan käyttövoimaksi. Tanskalaiset luottavat joustoturvamalliin, joka tarjoaa tarpeeksi turvallisuutta oikeutettuina pidettyjen vaatimusten vastaparina. Kokemus järjestelyn toimivuudesta ja oikeudenmukaisuudesta takaa sen, ettei järjestelmää juuri väärinkäytetä. Tällaiset asenteet saisivat poliitikot varuilleen, mutta Tanskassa koko poliittinen kenttä tukee joustoturvamallia (Greve 2020, 129), eikä sille ole esitetty uskottavaa vaihtoehtoa. Tutkimuksen opetus strategisille johtajille on se, ettei perusteltujen politiikkatoimien jatkumo yksinään riitä, kun on tarve saada aikaan työikäisiä voimakkaasti velvoittava toiminnallinen muutos. Sosiaalisen luottamuksen ja uudistuksille enimmäkseen myönteisen kulttuurisen pohjan merkitys on nähty Tanskassa.

5.4 Strateginen sosiaalityön johtaja ei halua Kreikan tielle

Kansallisen päätäntävällän menetys on uhkakuva, jonka jakavat sekä talouskuriopin kannattajat että poliittiset vastustajat (Autto & Törrönen 2023, 100). Kreikan tie perustuu tosielämän kokemuksiin siitä, miten julkiselle taloudelle käy, kun kansallisen politiikan vaikutusmahdollisuudet korvataan ylikansallisilla ”salkkumiehillä” ja ”pariisilaisilla ekonomisteilla”. Viimeksi mainittu on ilmaisu, jota työministeri Sinnemäki käytti vuonna 2010 ministeriönsä välle puhuessaan ja joka käsitteenä viittaa Ranskan pääkaupungissa kotipaikkaansa pitävään OECD:hen. OECD:n

tehtävänä on valtioiden talouspolitiikan teknokraattishenkinen tarkkailu, mitä Julkunen (2001, 52) pitää uusliberalistisen konstitutionalismin ilmentymänä.

Kreikan tien kulkemista pelätään syystä, sillä Kreikan kokemukset vuosien 2010 ja 2018 välillä on varsin tarkkaan raportoitu. Kirjallisuuskatsauksessa aihetta tarkastellaan kriisivuosina Kreikan pääministerinä toimineen taloustieteen professori YANNIS VAROUFAKISIN talouskuripolitiikan syitä ja käytännön seurauksia arvioivan kirjan (2017) näkökulmasta. Varoufakis kuvaa 2010-luvun Kreikkaa rankimpien *austerity*-testimenetelmien laboratoriksi, jossa potilas sai EU-troikan määräämät tarpeettoman vahvat lääkkeet sairauteensa eli ylivelkaantumiseen (mt., 202).

Talouskuripäätösten tiedetään olevan asiantuntijalähtöisiä, teknokraattisia ja kansalaiskeskustelun sivuuttavia. Joku muu päättää siitä, miten niukkuuspolitiikkaa käytännössä sovelletaan (mt., 230). Varoufakisin teoksen ydinviestiksi voi nostaa sen, että talouskuripolitiikka jättää jälkensä yhteiskunnan toimivuuteen ja pahimmillaan aiheuttaa demokratiavajeeksi kutsutun ilmiön. Siinä yhteiskunta hukkaa halunsa kehittää itseään, kun politiikka etäännyy suljettujen ovien taakse. Luottamuspula on ilmeinen ja populismi kukoistaa. Kreikassa suivaannuttiin siihen, että troikka vaati Kreikalta ehdotonta sääntöjen noudattamista samaan aikaan kuin Saksan ja Ranskan sääntörikköitä ei huomioitu. Lopulta kävi niin, että Kreikan velan määrä ampaisi uusiin huippulukemiin. (mt., 163, 232 ja 291.) Tilateen epäoikeudenmukaisuus ei jäänyt kansalaisilta huomaamatta.

”Mitä epävakainta julkista velkaa hoideltiin pelastuspaketeilla, joihin kytkettiin ankaraa talouskuria. Kokeilu epäonnistui ja seuraukset olivat tuhoisia. Lähes kolmannes kaikista tuloista ja työpaikoista menetettiin. Velka heitti pitkän varjon Kreikan ylle.”

Yannis Varoufakis 2017, 202.

Kreikan esimerkki lienee raskain tämän vuosikymmenen talouskurikokemus Euroopassa. Varoufakisin mukaan (mt., 202) Irlantiin, Portugaliin, Espanjaan ja Italiaan sovellettiin huomattavasti Kreikkaa hellempiä otteita. Yhteisvaluuttaa käyttävä jäsenmaa ei voi devalvoida valuuttaansa, joten sopeutumisen keinovalikoiman muodostivat sisäiset joustot ja leikkaukset. Ulkopuolisen määräämät päätökset kohdistuivat erityisellä voimalla yhteiskunnan huono-osaisimpiin, mikä johti yhteiskunnan koheesion heikentymiseen (mt., 164).

Kun Kreikka kärsi vuosien 2010–2018 kriisissä, Suomen kansantalous oli uusklassisen talousopin mittareiden kautta tarkasteltuna nykyistä terveempi. Vuonna 2022, ennen eduskuntavaaleja, valtiovarainministeriö julkaisi voimakkaasti talouskuripolitiikkaa puolustaneen virkamiespuheenvuoron. Eteläeurooppalaiset maat leimattiin Suomessa laajasti vastuuttomiksi ja näiden taloudenpitoon liittyviä epäkohtia raportoitiin uutisissa. Vuoden 2023 eduskuntavaaleista tuli velkavaalit. Kun suhdanne-ennusteet osoittivat vaalien alla laskusuhdanteen aikaa, valtiovarainministeriö halusi alleviivata, että Suomi toimii vastuullisesti, Suomi ennakoii. Vaikka vyönkiristyspolitiikan ongelmista oli tuoretta eurooppalaista näyttöä, Suomi valitsi talouskurin vapaaehtoisesti (Autto 2023).

Tiukkaa säästöpolitiikkaa on oikeutettu eri maissa eri tavoin. Alijäämää on pyritty sietämään, jos se on nähty keinona välttää hyvinvoinnin kurjistava suurtyöttömyys. Toisissa maissa talous haluttiin mahdollisimman nopeasti takaisin tasapainoon, ja apu löytyi menoleikkauksista. Suomessa tuore EU-jäsenyys edellytti monenlaisia hallinnon kerroksiin ulottuvia uudistuksia. Samaan aikaan teknologia kehittyi voimakkaasti. Palveluinnovaatiot ja instituutioiden uudelleenmuotoilu eivät siis johtuneet pelkästään taloudellisesta niukkuudesta. (Julkunen 2001, 277–282.) Yannis Varoufakis toteaa (2017, 144), ettei yhteiskunnan heikoimpia rankaiseva talouskuri voi olla ainut makrotaloudellinen työväline Euroopassa. Talouskuri on tehoton ja se johtaa moraalisiin epäonnistumisiin. Talouskurin avulla ei korjata rakenteellisia epäkohtia, sillä vaikka talouskurin kannattajat mielellään esittäytyvät tietosuuntautuneiksi, oppi korostaa vaihtoehdottomuutta – *there is no alternative!* Kun valitun politiikan kerroinvaikutukset jätetään arvioimatta, köyhyys ja eriarvoisuus kasvavat. Sanelupolitiikkaa kohtaan koettu inho johtaa pahimmillaan sosiaalisiin levottomuuksiin. Kreikan kokemukset vahvistavat edellä tehtyjä havaintoja: tutkimuskysymyksen K1 kannalta on merkityksellistä, että hyvinvointipolitiikkaa uudistetaan paikallisesti ja polkuriippuvuus tunnustaen. Kun kansalaisasenteiden merkitys huomioidaan, kuulostaa epärealistiselta saada aikaan vaikuttavia hyvinvointipoliittisia muutoksia ulkopuolelta käsin ja vaihtoehdottomuutta korostaen.

6 Sosiaalityön strategista johtamista koskevat tutkimustulokset

Teorialuvussa 3 todettiin, ettei sosiaalityötä koskeva lainsäädäntö tai jokin kansallinen johtamissääntö määrää, millaista on suositeltava sosiaalityön johtaminen. Johtaminen elää ajassa ja paikassa. Myös johtajan henkilökohtaiset ominaisuudet vaikuttavat siihen, millaista sosiaalityön johtaminen on. Tutkimuskysymys K2 kysyi, millaista sosiaalityön profession arvot säilyttävää johtamista kirjallisuus tunnistaa, kun pysyvän taloudellisen niukkuuden vaikutus johtamisen toimintaympäristöön huomioidaan.

Kirjallisuuskatsaus osoittaa, että ratkaisut löytyvät systeemisestä ajattelutavasta, monialaisen johtamisen käytännöistä, kyvystä hyödyntää tietoa johtamistyössä, rakenteellisesta sosiaalityöstä ja sosiaalityön eettisestä perustasta. Yleistä johtamisosaamista tarvitaan lisää. Panostukset sosiaaliturvapalvelujärjestelmän muutosjoustavuuteen näkyvät liikkumavarassa, jota sosiaalityön strategisella johtajalla on käytettävissään.

6.1 Resurssiniukkuuden vaikutukset sosiaalityön johtamiseen

”Hivenen kärjistäen Suomen julkista taloutta oikaistaan leikkaamalla erityisesti osapäiväistä ja määräaikaista suorittavaa työtä tekevän, vuokra-asunnossa asuvan osatyökykyisen yksinhuoltajan etuuksia ja palveluita.”

Juho Saari 2024, 343.

Sosiaalityön laatuun vaikuttavien rakenteita koskevassa kirjallisuudessa toistuu toteamus siitä, ettei ole todennäköistä, että hyvinvointivaltion institutionaalinen rakenne murtuisi taloudellisen niukkuuden puristaessa (Pierson 2001, 456, Niemi 2008, 101 ja Saari, 336). Kysyttiin asiaa talouskuripolitiikan kannattajilta tai vastustajilta, hyvinvointia tuottavissa rakenteissa nähdään etupäässä säilyttämisen arvoisia asioita. Siitä ei liene erimielisyyttä Suomessa, että tehokas hallinto on tepsivä keino vaikuttaa yhteisten rahojen riittävyyteen. VILLE YLIASKAN väitöskirja (2014) vetää yhteen viimeisten kolmen vuosikymmenen tehokkuus- ja tuottavuushankkeet, jotka heijastelevat etenkin uuden julkisjohtamisen (*new public management, NPM*) esiinmarssia. NPM:n myötä suomalaiseen hallintoon saapuivat noin vuonna 1992 tulosjohtaminen, kilpailutukset ja vaikuttavuuden arviointi. Nämä olivat vastauksia edelleen tutuilta kuulostaviin ongelmiin: resurssien ainaiseen vähyyteen ja hallinnon tehottomuuteen. Hallinnosta haluttiin karsia tuhlausta ja laatua korostavan johtamisopin arveltiin lisäävän juuri oikeaan tarpeeseen -tyyppistä tekemistä (mt., 444).

1990-luvun laman aiheuttamaa resurssiniukkuutta pyrittiin ratkaisemaan soveltamalla markkinamekanismeja julkiseen hallintoon. Perustettiin liikelaitoksia, yhtiöitettiin toimintoja, lakkautettiin keskusvirastoja. Kunnat velvoitettiin hyödyntämään kaikkia palveluntuottajia niiden vastuulle kuuluvien palveluiden tuottamisessa. Normeja purettiin. Laatuajattelun avulla alettiin tavoitella samanaikaisesti innovaatioita ja kustannussäästöjä. Hallinnossa ajateltiin, että laatujohtaminen olisi keino tuottaa veroille vastinetta ja se auttaisi irrottautumaan vanhasta valvonta-ajattelusta. (Yliaska 2014, 386–387, 431, 434 sekä Greve 2020, 130.) Näin sosiaali-toimikin tutustui kokonaistaloudellisuuden käsitteeseen, jonka tosin opittiin useimmiten viittaavan hinnaltaan edullisimpaan tarjoukseen (mt., 389). Vaikka tutkijat varoittivat, että laatujohtaminen ”sopii paremmin postipalveluihin kuin lastensuojeluun”, Suomessa laatu otettiin käyttöön yleisavaimen kaltaisena ratkaisuna. Sosiaali- ja terveydenhuollossa ensimmäinen valtakunnallinen laadunhallinnan suositus otettiin käyttöön vuonna 1995. (mt., 431–432.)

Aiemmin laadun katsottiin tarkoittavan määrittelemätöntä hyväksi koettua palvelua. Laatujohtaja alkoi mitata tekemisen laatua uuden julkisjohtamisen termistöä seuraten: käyttöön tulivat asiakas, tuote, vaikuttavuus, tuottavuus, tulostavuu ja *benchmarking* eli hyvistä käytännöistä oppiminen. Edistyneimmät ottivat käyttöön ISO-standardoituja laatumittareita (mt., 436–437). Laatujohtaminen tutustutti virkahenkilöstön konsultteihin ja strategiapuheeseen. Kriitikoiden mukaan laadun avulla hallintoon ujutettiin vain päivitetty versio taylorismista eli tieteellisen liikkeenjohdon klassikosta (mt., 433). Tutkija Jorma Sipilän mukaan laatu oli ”vuoden käsite” julkishallinnossa vuonna 1994, koska yritykset puuttua hyvinvointivaltion uudistumistarpeisiin tulosjohtamisen avulla olivat epäonnistuneet surkeasti (mt., 428).

Hallinnon laadun käsitettä yritettiin määritellä koko 1990-luku, mutta yhteistä ymmärrystä sen sisällöstä koskaan syntynyt (mt., 449–450). Asiakaslähtöisyyttä pidettiin kuitenkin laatuajattelun ytimenä (mt., 481). Laatua oli mahdollista tarkastella monesta näkökulmasta: se oli yhdenlaista asiakkaan silmin ja jotain muuta sosiaalityön ammatilliselle johdolle. Asiakkaan etu ei välttämättä ole sama kuin maksajan etu. Asiakas saattaa olla sosiaalityön palvelussa vastentahtoisesti, mikä vaikuttaa tyytyväisyyden kokemukseen. Ei riitä, että asiakas saa erinomaista vertikaalista laatua tilanteessa, jossa yksiköiden välinen horisontaalinen laatu olisi ratkaisevan tärkeää (mt., 480). Laatu samaistuu eri asiayhteyksissä virheettömyyteen, oikea-aikaisuuteen tai yhdenmukaisuuteen. Uuden julkisjohtamisen ja laatujohtamisen mallit käsitteistöineen kopioitiin teollisuudesta. Palveluvaltaiseen julkishallintoon ulkoa tuotu laatujohtamismalli osoittautuikin liian kapeaksi. (mt., 446–447.)

Laatujohtamismalli ei tunnista sosiaalityön eettistä perustaa, vaikka sosiaalityössä laatu on asiakkaan lakisääteinen oikeus. Sosiaalitoimen asiakkaan kannalta laatu tarkoittaa tarpeeseen vastaavaa, oikea-aikaista, tasavertaista ja saavutettavaa palvelua (Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000, 2:4). Nämä eivät ole helppoja mitata, eikä luotettavaa dataakaan välttämättä löydy. Sosiaalipalveluiden laatuun pyritään vaikuttamaan asiakasraatien ja sosiaalisen raportoinnin avulla (Piirainen 2022, 21 ja 53). Sosiaalityön johtamisen tapauksessa laatu syntyy henkilöstön asiantuntemuksen, lainsäädännön ja poliittisen tahdon, alan ammattietiikan ja arvojen sekä johtajien henkilökohtaiset ominaisuuksien summana. Laatu yhdistyy käsitteenä siten toiminnan lainmukaisuuteen ja ennakoitavuuteen, valvontaan ja asiakkaiden oikeusturvaan. Hallintotyön laatuun vaikuttavat myös selkeät valta- ja ammattirajat. (Niiranen 2012, 34 ja 41.) Laatu on moniulotteinen käsite.

Kunnat kokivat, että uusi laatujohtamisoppi tarkoitti henkilöstömenojen leikkaustavoitetta, sillä kunnat paikkasivat kilpailutusten aiheuttamat taloudelliset vajeet palkoista ja kilometrikorvauksista eli työntekijöiltä. Poliitiikan koettiin jakavan pelkkää niukkuutta. Valtiovarainministeriön valta kasvoi ja valtio muuttui yhteistyökumppanina arvaamattomaksi. (mt., 405, 422 ja 516.) NPM:n ajatuksena oli tuoda hallintoon systematiikkaa ja tasaista, mitattavaa laatua, mutta se epäonnistui molemmissa. Tulosohejaus ei onnistu keuhnoilla mittareilla, puutteellisella datalla ja ilman relevanttia vertailutietoa (mt., 451 ja 513–516).

NPM:n perintönä hallinnon strategiatyössä näkyvät edelleen asiakaslähtöisyys, pyrkimys standardoida prosesseja ja käytäntöjä sekä jatkuvasti lisääntyneet kirjaamisvaatimukset. Kun sote-alalla halutaan tietoa toimintojen tehokkuudesta, mitataan prosessien läpimenoaikoja eli käytännössä lasketaan palvelujärjestelmän käyttäjien määrää, suoritteita tai tilan käyttökustannuksia. Tällaista dataa on saatavissa edullisesti operatiivisista tietojärjestelmistä, eikä kalliita tietovarastointiratkaisuja tarvita. Kun hankintoja kilpailutetaan, voittajaksi valikoituu edelleen kokonaistaloudellisimmaksi kutsuttu ratkaisu. Sosiaalialan eettiset arvot eivät näissä teollisuudesta lainatuissa mittareissa näy. NPM-tyyppistä tehokkuutta tavoitellaan kirjaamisessa, jossa rakenteinen tieto korostuu. Standardointi ja Kanta-palveluiden käyttöönoton kaltaiset strategiset muutokset edellyttävä tätä. Sosiaalityön näkökulmasta kirjaaminen ja raportointi ovat pois asiakastyöhön käytettävästä ajasta, mikä vähentää tuottavuustoimien koettua mielekkyyttä.

Strateginen johtaminen tapahtuu sosiaalityössä, kuten kaikkialla julkishallinnossa, pitkälti verkostoissa. Moniulotteisten verkostojen johtamisesta puhutaan Yliaskan mukaan (mt., 469)

nykyisin *governance*-käsitteen avulla. Tietojohtaminen oli alusta asti osa NPM:n tavoitteistoa ja automaattisen tietojenkäsittelyn lupailtiin lisäävän hallinnon tuottavuutta. Nykyajan johtajan odotetaan kykenevän tiedon monipuoliseen hyötykäyttöön. Täytyy tietää, mistä raportoidut numerot tulevat, mitä niiden muuttuminen tarkoittaa ja millaiset hälytysmerkit pitäisi tunnistaa haitallisiksi jo kaukaa. Sosiaalityön perustehtävä on normipohjainen ja siinä on onnistuttava taloudellisesti haastavinakin aikoina. Johtajan yksi keskeisistä tehtävistä taloudellisen niukkuuden aikana on varmistaa rahoitusvirrat, joita ilman normien mukainen toiminta käy mahdottomaksi. Luotettavista seurantamittareista on yhä puute, eikä hallinto ole löytänyt keinoa hyvien käytäntöjen tehokkaaseen jakamiseen. Siksi on välttämätöntä, että tiedon hyötykäyttö ja tietojohtaminen sisältyvät sosiaalityön profession arvot säilyttävään johtamiseen. Vaikka tietojohtaminen on arkipäiväistynyt, siinä on vielä paljon tehostettavaakin.

PIA RINGØ pohtii artikkelissaan (2018) sosiaalityön asiakkaiden valtaistumista. Hän havainnollistaa, miten uusliberalistisesta karsintapolitiikasta ammentava strateginen uudistus näkyy vammaissosiaalityössä Tanskassa. Toisin kuin Suomessa (Autto & Törrönen 2023, 89), Tanskassa hyvinvointivaltiomallia kritisoitiin kovin sanoin koko poliittisen kentän voimin. Palvelu- ja etuusjärjestelmää moitittiin avuttomuutta aiheuttavaksi. Talouskurihenkisesti uudet iskusanat liittyivät yksilöiden valtaistamiseen kuntoutuksen ja oppimisen avulla: sosiaalityön tehtäväksi asetettiin kyvykkyyttä lisäävää kuntoutus ja pois heitettiin rahakorvauksiin ja hoivapalveluihin keskittynyt ajattelu. Talouskuri näkyi tutkimukseen haastatellun klinikon mukaan siten, että uudessa toimintamallissa ammattihenkilö antoi vammaiselle välttämättömän tarpeen mukaisen hoivan, muttei minuuttiakaan enempää vastaanottoaikaa. (Ringø 2018, 193.)

Ringø näkee (mt., 186) uusliberalismin etenevän kaikissa pohjoismaissa. Julkinen sektori muovataan uudenlaiseksi ja siltä vaaditaan sopeutumisen ohella laadukkuutta. Tanskassa johtava ajatus on, että jos aikeena on mobilisoida yhteiskunnan koko potentiaali, sosiaalityön on rakennettava toimintonsa käyttäjäystävällisiksi ja järjestelmän on oltava avoimempi markkinoita kohtaan. Yksilöiden on otettava aiempaa suurempi vastuu elämästään. Vaikka markkinaehtoinen uusliberaali ajattelu painottaa opittavissa olevia tahdon asioita, vammasta kuntoutuminen ei edelleenkaan ole sellainen. Ringø kertoo (mt., 185), ettei niiden, joilla on vaikeuksia asettua työmarkkinoille, ole helppoa saada rahallisia etuuksia kuten työttömyyskorvausta, sairauspäivärahaa tai varhaiseläkettä. Sosiaalityön arvopohjaan tukeutuva johtajuus panostaa esimerkiksi palvelujärjestelmän kehitystyöhön, joka tukee peruspalveluihin pääsyä.

Käytännössä Ringøn kuvailema malli heikentää julkisen sektorin asemaa ja loitontaa sosiaalityöntekijät rakenteellisesta sosiaalityöstä. Sosiaalityön tietopohjassa painottuvat oppiminen ja kuntoutuminen, sillä nämä ovat kliinisen työn avainasioita. Vaikutusten arviointeja kerätään ja tulokset vaikuttavat käytännön työskentelyyn. Ringøn mukaan (mt., 196) uusi toimintamalli on saanut positiivista vastakaikua sekä poliitikoilta että osalta sosiaalityöntekijöistä. Osa ammattihenkilöistä näkee asiakkaiden todella valtaistuvan ja tukeutuvan omiin verkostoihinsa, sen sijaan että nämä passivoituisivat autettaviksi. Yksi kriitikoista kertoo, että hauraista asiakkaista puhutaan häpeilemättä pummeina. Kolmas kokee viestin itsenäisestä toimijuudesta rohkaisevan asiakkaita, mutta kokonaisuus jää silti epäreilun puolelle.

6.2 Niukkoja resursseja koskevat päätökset ja priorisointi

“Resurssien ollessa rajalliset yhteiskunnalla on yleinen velvollisuus etsiä kustannustehokkaita ratkaisuja ja tämä vaatimus koskee sosiaalialan palveluja yhtä lailla kaikilla tärkeysjärjestyksen tasoilla. Jos sen sijaan nostamme tämäntyyppiset [talous]arvot suoraan priorisointikriteereiksi, seuraa intuitiivisesti kummallisia tuloksia, esimerkiksi jokin hyvän elämän kannalta vähäpätöinen palvelu nousisi tärkeysjärjestyksessä korkealle vain kustannustehokkuutensa vuoksi.”

Petteri Niemi 2008, 138.

RAIJA JULKUNEN kokosi Suunnanmuutos-teokseensa (2001) suomalaisen karsintapolitiikan ja priorisointikeskustelun vaiheet. Poliittisiin puheisiin ilmestyivät kriisitietoisuuden, kulutusjuhlien ja yli varojen elämisen käsitteet. Laajentaa ja kehittää -verbit vaihdettiin turvaamiseen ja tehostamiseen, rajaamiseen ja rationalisoimiseen. 90-luvun lamasta alkaen uskottavimpana asiantuntijatiетona on pidetty numeroihin ja taloudelliseen dataan perustuvaa tietämystä. Vaikka priorisointi yhdistyy usein markkinahenkiseen uusliberaaliin ajatteluun, karsinnan politiikka onnistuu monenlaisilla ideologisten alustoilla, Julkunen toteaa ja perustelee väitettään muun muassa Tanskan esimerkillä. Siellä sosiaalipolitiikan aktivointi ja muut sopeutustoimet pääsivät kunnolla vauhtiin työväenpuolueiden valtakaudella (mt., 27). Leikkausten mittakaavan ja vaikutusten ymmärtäminen edellyttää sosiaaliturvan kattavuuden, tason ja laadun tarkastelua. Vaikutuksia arvioitaessa huomio kiinnittyy bruttokansantuotteen, julkisten menojen määrään ja kohdentumiseen, sosiaalipoliittisten tarpeiden muutokseen sekä kansalaisten ostovoimaan. (mt., 31–32.) Sosiaalityön eettisen arvopohjan puolustaminen johtamistyössä edellyttää makrotaloudellista osaamista sekä halua osallistua keskusteluun.

Säästää voidaan sieltä, missä se on perusteltua tai sieltä, mistä se saattaa onnistua. 90-luvulla ei käyty kunnollista kansalais- tai poliittista keskustelua siitä, mihin säästöt pitäisi tai kannattaisi kohdentaa. Syyksi Julkunen esittää karsintapolitiikan luonteen: se on julkisuuden ulkopuolella, ministeriöissä tehtävää teknokraattista asiantuntijatyötä. Rakenteisiin ulottuvaa uudistamistyötä ei Julkunen mukaan voi johtaa mielipidekyselyillä. Julkinen mielipide priorisoisi säästölistojen kärkeen ”hallinnon” tai ”rikkaat”, eikä kumpikaan kohteista tuota haluttua lopputulosta. Julkinen karsintakeskustelu leimaa etuuksien saajat apua tarvitsemattomaksi tai luovuttajiksi, ja usein epäillään sosiaalietuuksien tietoista väärinkäyttöä (Celico & Rode 2023, 88).

Hyvinvointivaltio siirtyi jälkiekspansiiviseen vaiheeseen 1990-luvun laman myötä (Julkunen 2001, Yliaska 2014). Kehityksen jarruttaminen ja leikkaukset ovat siis olleet keskustelun punaisena lankana jo yli 30 vuoden ajan. Perusteet ovat pysyneet melko samoina koko ajan: heikentävä huoltosuhde ja taloudellinen kantokyky toistuvat puheissa. Priorisointi on siksi sosiaalityön johtajallekin perustyötä. Siinä onnistuminen edellyttää systeemistä ajattelutapaa sekä tilaa eettisiä näkökulmia refleктоivalle keskustelulle.

ARMI TEMMES JA LIISA VÄLIKANGAS (2010) tarkastelevat sosiaalityön strategiselle johtajalle tuttua kapean päätöksenteon tilannetta. Sosiaalityön johdon on käytännössä pakko hankkia oppia strategiatyöstä Temmeksien ja Välikankaan teoksen tyypisistä liiketalouden näkökulmasta kirjoitetuista aineistoista, sillä omalta tieteenalalta löytyy niukasti strategiatyön kovaa ydintä käsittelevää luettavaa. Liiketaloudellista painotuksistaan huolimatta Strateginen ajautuminen -teos kuvaa sellaista yleisjohtajuutta, joka kuvaa riittäväällä tarkkuudella sosiaalitoimen ylimmän johdon vastuukenttää.

Ihannetilanteessa hyvin informoidulla johtajalla on riittävästi valinnanvaraa sekä pienissä että suuremmissa päätöksissä. Johtajalla ei ole tarvetta vetäytyä erilleen tekemistään päätöksistä, vaikka nämä olisivatkin epäsuosittuja, sillä vaihtoehtojen välillä tehtävä päätöksenteko on johtajan keskeinen työtehtävä. Johtamistyö välittää luottamusta tukevaa vaikutelmaa päätäväisyydestä sillä, että käytännön toimenpiteiden ja organisaation tavoitetilan välille sanoitetaan ymmärrettävä yhteys. Rutiiniasiat erottuvat poikkeuksellisista tilanteista. Johtaja kuuntelee tarkkaavaisesti ympäristönsä signaaleja, sekä oivaltaakseen että välttääkseen kaikkivoipaisen johtajan harhaa. Johtaja pystyy todennäköisesti varmemmin säilyttämään pitävän otteen sosiaalityön eettisestä perustasta, kun hänellä on mentori tai muu mahdollisuus reflektointiin.

Strateginen ajautuminen on narratiivi, jossa organisaation toimintakykyä rasittaa keskittyminen yksittäisiin päätöksiin ja rutiineihin, vaikkakin perusteltuihin sellaisiin. Sosiaalityön asiayhteyteen siirrettynä strategisessa ajautumisessa kyse voisi olla tilanteesta, jossa poliittinen ohjaus pakottaisi sosiaalitoimen johdon hylkäämään lupaavalta vaikuttaneen kokeilun. Usein kuultu valituksen aihe on lyhytjänteisyys: julkisella sektorilla kaikki tapahtuu neljän vuoden sykleissä, ja tämä on liian lyhyt aika valmistella, käynnistää ja juurruttaa muutos. Lyhytjänteisyys sopii strategisen ajautumisen narratiiviin, sillä sosiaalialalla on taloudellisen niukkuuden vallitessa riski ripustautua akuuttien kustannusten leikkauksiin ja jättää pidemmän tähtäyksen tarkastelu ja ennakointi sikseen.

Temmeksen ja Välikankaan mukaan (mt., 65–69 ja 83), strategisen johtajan ydinsaamista ovat systeeminen ajattelu, muutosten ennakointi, toimintaympäristön signaalien lukeminen, vaihtoehtojen tunnistaminen, moniäänisen keskustelun sietäminen sekä viestintä- ja fasilitointitaidot. Systeeminen ajattelu on sukua sosiaalityön tavalle jäsentää toimintaympäristöä moniammatillisesta näkökulmasta. Kyse on siitä, että toiminnot nähdään dynaamisina ja toimintojen väliseen vuorovaikutukseen on syytä kiinnittää tarkasti huomiota. Liiketaloudesta löytyy useita esimerkkejä epäonnistuneista strategioista, joissa ongelmien juurisyytä on liiallinen kapeakatseisuus. Siinä missä signaalit liiketaloudellisessa ympäristössä tulevat teknologioiden kehityksestä, markkinoiden reaktioista ja kilpailijoiden valinnoista, sosiaalityön strategisen johtajan signaalit kumpuavat muun muassa yhteiskunnallisista ilmiöistä, politiikasta ja lainsäädäntömuutoksista. Kaikkien johtajien on tunnistettava, miten ulkoiset signaalit ja organisaation sisäiset tekijät vaikuttavat toisiinsa. Systeemisesti ajatteleva johtaja ottaa aikaa päätösten kerrannaisvaikutuksien pohtimiselle esimerkiksi skenaariomallien tuella.

Temmes ja Välikangas kehottavat ylintä johtoa panostamaan muutosvalmiuteen (mt., 29). Ainahan muutos on kulman takana: viimeisin äänestystulos vaihtaa poliittisen retoriikan, taloussuhdanne vaihtuu toiseksi, sosiaalialan työvoiman saatavuus poikkeaa oletetusta. On tavallista joutua muuttamaan useita asioita samanaikaisesti, mikä ei helpota kerrannaisvaikutusten arviointia. Silti johtajalla pitäisi olla aikaa ennakointiin esimerkiksi skenaariotyöskentelynä. Johtamistyö pysyy ryhdikkäänä, kun johtaja kerää tietoa epäsuotuisista sivuvaikutuksista, joille osapuolet muutoksen myötä altistuvat. Näistä nousee keskustelua joka tapauksessa ja ryhdikäs johtaja osallistuu keskusteluun valmistautuneena. Ennakointityö on myös erinomainen keino saada organisaatio hyödyntämään tutkimustietoa ja harjoittelemaan tiedolla johtamista. Skenaarioita ei voida pohjustaa vain fraasivarantojen vakiovastauksiin, vaan

vaihtoehtoja on etsittävä datayhdistelmillä, jotka eivät ole ennestään tuttuja. Esimerkiksi resurssitarvetta skenaariomalleilla selvittämällä saadaan ote niistä vaihtoehtoista, joihin joustavuuden lisääminen toisi hyötyjä, ja toisaalta erottuvat ne vaihtoehdot, joihin leikkaukset kannattaa kohdistaa.

Strateginen vaihtoehtojen punninta ei etsi täydellistä vaan kyllin hyvää päätöstä. Tutkijat painottavat kahta ajanhetkeä, joista ajan ja voimavarojen pihistäminen ei ole järkevää: päätösten valmistelun karsintavaihe sekä ennakointityöhön käytetty resurssi. Temmes ja Välikangas kehottavat johtajaa suhtautumaan tarpeellisella nöyryydellä siihen, että strategialla on taipumus näyttää kykynsä johtamistyön mukavuusalueen ulkopuolella. Sosiaalityössä pohdinta jonkin vakiintuneeksi kuvitellun kyseenalaistamisesta, viheliäisen ongelman lientymisestä tai vaikkapa toimivan riskitason omaksumisesta ovat esimerkkejä tilanteista, joissa on onnistuttu strategisesti, todennäköisesti systemisen ajattelutavan vuoksi.

PETTERI NIEMI pohtii artikkelissaan (2008) mallia, joka auttaisi sosiaalityön strategista johtajaa yhdistämään sosiaalityölle ominaiset arvot priorisointipäätöksiin. Tärkeysjärjestykseen asettaminen on puhemielessä karsimisen synonyymi, mistä aiheutuu priorisoinnin negatiivinen sivumaku. Niemen mukaan (mt., 100 ja 113) julkisen hallinnon priorisointi- ja säännöstelypäätökset ovat ensisijaisesti eettisiä ratkaisuja, sillä rajallisten resurssien takia yhteiskunta ei koskaan pysty vastaamaan kaikkiin sille osoitettuihin vaatimuksiin. Sosiaalityössä voidaan asettaa tärkeysjärjestykseen asiakkaita ja näiden tarpeita, sosiaalityön rakenteita ja toimintamuotoja sekä järjestelmän tuottamia palveluita. Suomessa listan kärkeen asettuvat useimmiten lapsia, vammaisia ja vanhusväestöä koskevat tarpeet ja palvelut (mt., 125). Poliitikotkin priorisoivat, jotta julkiset päätökset olisivat vaatimusten mukaisesti avoimia, läpinäkyviä ja demokraattisia. Poliittinen priorisointi tähtää esimerkiksi alueelliseen tasa-arvoon tai kieli-vähemmistön aseman turvaamiseen. Järjestely voitaisiin tehdä myös posterisoiden, jolloin vähiten merkitykselliseksi nähty aihe asettuu listan kärkeen (mt., 100).

Artikkelin mukaan (mt., 116) emme tiedä, kuinka paljon päätöksentekijällä on todellisuudessa resursseja vaikutusten arviointiin tai eettiseen järjelyyn, jossa punnintaa tehdään lainsäädännön, ammattietiikan ja muiden velvoitteiden välillä. Hallinnon päätöspakon vuoksi johtajan on ratkaistava asia silloinkin, kun tarjolla vaikuttaa olevan ainoastaan huonoja tai epäsuosittuja vaihtoehtoja. Tällaisessa tapauksessa Niemi neuvoo (mt., 117) johtajaa laatimaan päätökselleen

edes jonkinlaisen perustelun. Moraaliseen dilemmaan ei välttämättä löydy vedenpitävää ratkaisua, vaikka arviointi tehtäisiin mahdollisimman huolellisesti. Informaatio-ohjaus on keino, jolla substanssi- tai rahaministeriö ohjaa hyvinvointialuetta käytännön priorisointityössä. Niemi toivoo (mt., 116), että informaatio-ohjausta hyödynnettäisiin myös tieteellisiin tutkimustuloksiin perustuvien eettisten ohjeiden jakamiseen alueille. Priorisoinnista tulisi samalla läpinäkyvämpää, mikä lisäisi oikeudenmukaisuuden ja yhdenvertaisuuden kokemuksia.

Ei ole realistista ajatella, että johtamistyötä voitaisiin tehdä irrottamalla taloudelliset ratkaisut inhimillisestä hyvästä, joka motivoi johtajienkin toimintaa. Johtaja ei tosiasiallisesti pysty täydelliseen rationaalisuuteen priorisoidessaan, sillä ohjauksen ja poliittisen puristuksen vuoksi päätöksiin vaikuttaa moni muukin tekijä kuin päätettävän asian sisältö. Niemi kehottaa (mt., 112–113) sosiaalityön johtajaa etsimään sellaisia taloudellisia ratkaisuja, jotka toteuttavat keskeiset ihmisoikeudet laadukkaasti ja tarjoavat edellytykset riittävän hyvälle inhimilliselle elämälle. Säännöstelyä tarvitaan kriisiaikoina, mutta vakiintuneessa tilanteessa sosiaalityön eettisen perustan huomioiminen on parempi ratkaisu, jotta priorisointi toimisi eettisenä johtamisen työvälineenä. Artikkelista jää vaikutelma, että Niemi luottaa sosiaalityön johtajan arvostelukykyyn ja harkintavaltaan. Sosiaalialan koulutus antaa välineitä tunnistaa todellisuuden monimutkaisuus. Ennen muuta sosiaalityön ammattihenkilö on koulutettu tunnistamaan eettinen epäoikeudenmukaisuus. Kun tätä osaamista soveltaa ennakointityöhön, päätöksenteosta tulee hallitumpaa ja sosiaalityön johtaja säilyttää yhteytensä sosiaalityön eettiseen perustaan.

6.3 Strateginen sosiaalityö uudistuu murrosten kautta

JUHO SAARI toteaa teoksensa *Hyviä uutisia Suomesta* (2024, s. 325–349) 17 luvun otsikossa hyvinvointivaltion sopeutuvan käsillä olevaan muutokseen. Toisin kuin Piersonin vastaava tutkimus (2001), Saaren analyysi koskee vain Suomea. Nyt meneillään olevalla hallituskaudella tehdään institutionaalisia menoleikkauksia ja uudistuksia. Valtaa ja voimavaroja on jaettu uudelleen siten, että valtiovarainministeriön valta on kasvanut ja sektoriministeriön kaventunut. Hallinnon ja työmarkkinaosapuolten väliset sanaharkat ovat olleet jatkuvia samalla, kun EU:sta on suositeltu Suomelle sekä menoleikkauksia että työntekoon kannustavia rakenteellisten uudistusten eteenpäin viemistä. Menoleikkausten kurjistava vaikutus sosiaalisiin riskeihin on Saaren mukaan (mt., 327) hyvin tiedostettu poliitikkojen keskuudessa. Siksi absoluuttiset menoleikkaukset ovatkin maassamme hyvin harvinaisia ja tavanomaisempaa onkin vaikuttaa

leikkaamalla menojen kasvun kulmakertoimeen, jolloin sosiaalimenojen kokonaismäärä ei laske. Aikasarja-aineistot osoittavat, että sosiaalimenojen absoluuttinen määrä on kasvanut vuosien 1990 ja 2024 välillä (mt., 332). Kun sosiaalimenojen osuus julkisista menoista on ollut tasaisen kasvun uralla, on käynyt niin, että tämä kasvu on vaikeuttanut esimerkiksi koulutukseen tehtäviä julkisia panoksia (mt., 333).

Saaren mukaan suomalainen hyvinvointivaltio uudistetaan murroksen kautta (Saari 2024, 348). Tämänkertainen murros johtuu sosiaaliturvajärjestelmään kohdistuvista menoleikkauksista, julkisen talouden kriisistä, ulkoisista shokeista ja sosiaalisten riskien hallinnan vaikeutumisesta. Huoltosuhde on heikentynyt ja se joukko, joka tarvitsee välttämättömiä julkisesti tuotettuja sosiaalipalveluita sekä terveydenhuoltoa, on kasvanut. Suomi on valtio, joka kuluttaa enemmän kuin joka toisen julkisen euron sosiaali- ja terveydenhuollon menoihin. Suomi on sitoutunut moniin kansainvälisiin sopimuksiin, jotka osaltaan määrittelevät hyvinvointipolitiikan rakenteita ja toimintavaihtoehtoja. Julkisessa keskustelussa pohditaan, onko Suomella enää varaa suomalaiseen yhteiskuntaan sellaisena kuin nykyiset aikuiset ovat hyvinvointiyhteiskunnan oppineet tuntemaan. Saaren mukaan (eml.) keskeinen haaste ei ole palveluissa sinällään vaan palveluita tarvitsevien määrän ripeä kasvu, minkä ennakkoinnissa päättäjät ovat osin epäonnistuneet. On syytä olettaa, että työikäiseen väestöön kohdistetut menoleikkaukset jäävät pysyviksi; Saari pitää näiden peruuttamista epätodennäköisenä (eml.).

Saari kertoo (mt., 335) tutkijoiden julistaneen hyvinvointivaltion kriisiytyneen tasaisin väliajoin. Mitä enemmän suomalainen altistuu elämässään niukkuudelle, sitä varmempana hän pitää hyvinvointivaltion alas ajamista. Aiemmin nähty, että aikalaiset pitävät hyvinvointivaltion uudistuksia dramaattisina, mutta matkan päästä tilannetta tarkkailevan asenne on maltillisempi. Saaren suomalaista asenneilmastoa kuvaava viesti on sama kuin Petteri Niemellä ja Raija Julkusella. Niemen mukaan (2008, 109–110) kriisi-sanan käyttäjä liioittelee. Suomen koetaan kamppailevan kohtalonkysymyksen parissa, vaikka tilastot osoittavat pääasiallisesti muuta. Suomalaiset vaalivat talvisodan muistoa sosiaaliturvapalveluista tinkiessään. Julkusen mukaan (2001, 287–290) suomalaisilla on taipumus samaistaa koti- ja kansantaloudet. Ankarakin säästöpolitiikka on saanut suosiota, koska suomalainen kokee elämän selviytymistaisteluna ja pitää kunnian mentaliteettia arvossa.

Saari huomauttaa (mt., 338), etteivät menoleikkaus tai rakenteellinen uudistus ole määritelmällisesti kielteisiä asioita. Maailma muuttuu ja uusia sosiaalisia riskejä syntyy, joten järjestelmä

ei voi pysyä staattisena. Sosiaaliturvajärjestelmästä keskusteltaessa on tiedostettava, ettei yksilön tai ihmisryhmän toimintakyky parane yksinään siten, että oikeuksia lisätään. Palvelujärjestelmässä ja etuuksissa on ollut koordinaatio-ongelmia, joten rakenteiden uudistaminen on selkeyttänyt prosesseja. Asiakkaan kannalta on ollut haitallista, että sosiaaliturvajärjestelmän sektorit ovat olleet paikoin yhteensopimattomia ja tällöin uudistus on ollut tervetullut. Muita vastaavia tarpeellisia leikkauksia ja uudistuksia ovat olleet ne, joilla on korjattu kannustinloukkujen tai verojärjestelmän aiheuttamia väliinpuotoamisia. Positiivista kehitystä Saari näkee informaatio-ohjauksen laadullisessa paranemisessa, riskien kehittyneessä hallinnassa ja päällekkäisyyksien purkamisessa (mt., 338–340). Lainsäädäntöä on ajantasaistettu, palvelujen kynnyksiä madallettu ja vakauttavia mekanismeja on rakennettu.

Saari toteaa (mt., 340), että sosiaalityötä koskeva keskustelu ei pääse eroon julkisen velan hallinnasta ennen kuin talouskasvu virkistyy ja julkistalouden velkaantuminen saadaan taittumaan. Ongelmat ovat syntyneet pitkän ajan kuluessa, ja sosiaalimenojen kasvu on jatkuvasti haastanut talouden kestävyyttä. Tämä voi johtaa vastakkainasetteluun muiden julkisten menojen kanssa. Uudistukset kaipaivat pitkäjänteisyyttä, mutta viime vuosina budjettilakeja on tuotu päätettäviksi tipoittain. Kokonaisuuden johtaminen ja vaikutusten arviointi käy mahdottomaksi. Puolueiden välillä on syviä jakolinjoja. Uudistusten tekeminen vaikeutuu entisestään, kun hyvinvointikysymykset muuttuvat kitkeriksi kiistoiksi.

Kaikesta huolimatta Saari toteaa (mt., 326) Piersonin (2001, 456) tavoin, että hyvinvointivaltio on selvinnyt katkeamatta monenlaisista kritiikin tuiskuista. Ei pidä olettaa, että tasapaino saavutettaisiin käden käänteessä, mutta voimme säilyttää mielenrauhan sen suhteen, että rakenteet sopeutuvat. Niin tapahtui edellistenkin lamakausien aikana. Saaren artikkelista sosiaalityön eettiseen perustaan kiinnittyvä johtaja poimii mukaansa ajatuksen faktapohjaisen keskustelun tärkeydestä ja oman alan intressien sinnikkään esittelyn johtamisen foorumeilla.

”Useimmiten tullessa ekonomistien mandaatilla julkisuuteen, viesti tuntuu suuntautuvan sosiaalipoliittisia periaatteita vastaan.”

Raija Julkunen 2001, 105.

Julkisen valta vastaa Suomessa hyvinvoinnin esteiden ja epäkohtien vähentämisestä (Niiranen 2012, 32). Prosessin halutaan olevan avoin ja tietosuuntautunut. Vastuuta kantavat etenkin sosiaalialan johtajat, jotka ovat aloittaneet tehtävissään vaihtelevan johtajuusosaamisen turvin.

Johtajuusosaaminen elää ajassa ja mukautuu ympäristön muutoksiin. Sosiaalityön johtajan osaamista koetelleita muutoksia ovat viime vuosina olleet muun muassa hallintouudistus hyvinvointialueineen, tiedolla johtamisen arkipäiväistyminen sekä systeemisen työn merkityksen kasvu. Tämän osion kirjallisuus on yksimielinen siitä, että sosiaalityön erityispiirteistä löytyy keinoja vaikuttamistyöhön. Sosiaalitoimen on selviydyttävä laadukkaasti taloudellisen resurssiniukkuuden aikana. Talouskuriopin perusajatus vaihtoehdottomuudesta ei sovi yhteen yhteiskunnallista vastuuta ja oikeudenmukaisuutta puolustavan työn kanssa.

MAIJA MÄNTTÄRI-VAN DER KUIP (2015) toteaa pysyväksi osoittautuneen taloudellisen niukkuuden puristavan sosiaalityöntekijöiden toimintamahdollisuuksia eettisesti vastuunalaisessa työssä. Resurssiniukkuus yhdistettynä uuden julkisjohtamisen ihanteisiin näkyy tehokkuus- ja säästöpainneiden koventumisena sekä työtaakan ja kiireen kasvuna. Työntekijät kertovat valvonnan, kontrollin ja arvioinnin eli laatuajattelun perillisten lisääntyneen. Ristiriidan aiheuttaa se, että laatuajattelu käytännössä vähentää mahdollisuutta tehdä työtä laadukkaasti tai ammattieettisten periaatteiden mukaisesti. Erityisen huolissaan ollaan ennakoinnin epäonnistumisesta; tämä näyttää jäävän omatyöntekijöiden (SHL 4:42) eli yksittäisen sosiaalityöntekijän vastuulle. Työpahoinvointiin liittyviä ongelmia on kyettävä poistamaan, jotta sosiaalityön toimintaedellytykset paranisivat. Mänttari-van der Kuip toteaa (2015, 329) taloudellisen niukkuuden aiheuttavan moraalista ahdinkoa sosiaalityön kentällä.

Kun murros kutistaa sosiaalityön toimintaedellytyksiä, on selvää, että asiakkaiden taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutuminen vaarantuu. Mänttari-van der Kuipin mukaan (mt., 331) on tärkeää pitää kiinnitys selkeänä sosiaalityön sekä sen yhteiskunnallisen ympäristön välillä, missä sosiaalityötä tehdään. Tällä hetkellä ympäristö näyttää puhuvan mieluummin säästöpainesta ja alijäämästä kuin yhdenvertaisuudesta ja oikeudesta palveluihin. Organisaatiot ovat tilivelvollisia tavalla, jossa tehokkuutta ja taloudellisuutta seurataan teollisuudesta lainatuilla mittareilla. Niiden avulla saadaan pistemäistä tietoa toiminnoista, mutta kokonaistilanne jää hämäräksi. Kustannustehokkuuskeskustelu käy ikään kuin puolikkaalla teholla.

Laadusta on edelleen vaikea saada käsitystä. Mahdollisuus tehdä sisällöltään laadukkaaksi arvioitua ja ammattietiikan mukaista sosiaalityötä on kaventunut murroksen myötä. Mänttari-van der Kuip muistuttaa (mt., 333), että riittämättömät resurssit ovat pysyvä ilmiö julkisissa palveluissa ja rahaan keskittyvän debatin sijaan tulisikin miettiä, miten käytettävissä olevat resurssit tuottaisivat asiakkaille parhaan mahdollisen avun. On siis saatava tietoa, joka todentaa

laadun ja vaikutukset. Sellaisia rakenteita voidaan varmimmin uudistaa, jotka tiedetään ja tunnetaan. Tulevien tutkimusten aiheiksi jää se, miten rajalliset resurssit saadaan kohdennettua ihmiskeskeiseen auttamistyöhön, eikä tiukkojen proseduurien seuraamiseen.

Suomalainen ja pohjoismainen hyvinvoinnin malli eli universaali hyvinvointivaltio lähtee ajatuksesta, jossa jokainen maksaa ja jokainen kriteerit täyttävä on oikeutettu saamaan (Julku-nen 2001, 27). Tässä mallissa kukaan ei lopulta ole vain nettomaksaja, sillä mallin vahvuutena on ajatus jaetusta vastuusta. Kaikki osallistuvat kykyjensä mukaan ja todennäköisesti hyötyvät mallista jossain elämänvaiheessaan. Näin vältetään vastakkain ajattelua ja puheet kunnioit-tamista köyhistä. Etenkin kalliit elämänvaiheet eli lapsuus ja vanhuus saavat mallin avulla riittävää tukea osakseen. Hyvinvoinnissa on kyse välttämättömyyksistä ja riittävän tason saavuttamisesta, ei luksuksesta, jonka palveluihin yhdistyvä sanakirjamääritelmä viittaa räätä-löinteihin ja yksilöllisyyteen. Latinan kantasana *luxatio* tarkoittaa kaukana olevaa ja vaikeasti tavoitettavaa eli jotain hyvin erilaista kuin mihin sosiaalihuoltolaki ja ihmisoikeussopimukset julkista valtaa velvoittavat. Meneillään oleva murros ei tätä muuta.

6.4 Sosiaalityön strateginen johtaja ja politiikka

TUOMO KOKKONEN JA NIINA RANTAMÄKI käsittelevät rakenteellisen sosiaalityön tutki-muskenttään sijoittuvassa artikkelissaan (2023) sosiaalityön ja poliittisen päätöksenteon välistä jännitteistä suhdetta. Käy selväksi, miten erilaista on tehdä valintoja ja operatiivisia päätöksiä asiantuntija-asemassa kuin strategista ohjausta poliitikon roolissa. Poliitikoilla on suoranainen velvollisuus ruotia kaikenlaisia päätöksiä ja arvioida niiden vaikutuksia, sillä onhan esimerkiksi aluevaltuutettu tehtävässään alueen asukkaita edustamassa. Sosiaalityön eettiseen perustaan kiinnittyvä johtaja tunnistaa poliitikossa keskeisen verkostokumppanin, jolta voi oppia keinoja päätöksentekotilan leventämiseen eri osapuolia kunnioittavalla tavalla. Sen taidon poliitikot osaavat (mt., 223).

Poliitikoille tärkeitä ovat arvot ja niiden puolustaminen, tavallisten ihmisten vaikutusmahdol-lisuudet sekä joustavuuden tarve. Tutkijat toteavat (mt., 222–223), että rakenteellinen sosiaalityö on Suomessa korostuneen epäpoliittista ja faktatietoihin painottuvaa, kun taas poliitikon keskeinen tehtävä on käydä arvokeskustelua (mt., 229). Ammattijohto valmistelee päätökset, jotka poliitikot tahollaan siunaavat. Päätökset eivät pääsääntöisesti haasta toiminnan rakenteita, vaan ne liittyvät nykyisten toimintojen kehittämiseen tai vähittäiseen muuttamiseen

esimerkiksi kustannusten hallinnassa pitämiseksi. Toisenlainen tilanne löytyy Pohjois-Amerikasta, jossa poliitikkojen ja sosiaalityöntekijöiden välit ovat hyvinkin kireät molempien voimakkaan vaikuttamishalun vuoksi (mt., 221).

Kokkonen ja Rantamäki rajasivat (mt., 224) tutkimuksensa paikallispolitiikkaan, joten tutkimuksessa ei kuulla sosiaalitoimen ylemmän johdon ääntä. Haastatellut poliitikot kuvaavat yhteistyötään sosiaalijohdon kanssa sekä politiikan vaikutusta sosiaalitoimen päätöksentekoon. Yhteistyössä on kolme tasoa. Ensimmäinen liittyy substanssipäätösten tekemiseen: jokainen merkittävä sosiaalitoimea koskeva päätös kulkee poliittisen prosessin läpi ennen hyväksyntää. Toinen taso turvaa demokratiaa. Tutkijoiden haastattelemissa poliitikkoja motivoi mahdollisuus olla ihmisen puolella eli edistää äänestäjäkunnan tarpeisiin vastaavaa politiikkaa (mt., 228). Kolmanneksi poliitikoilla on lakisääteinen (Laki hyvinvointialueesta 611/2021 23–34 §) velvollisuus valvoa hyvinvointialueella toteutettavaa palvelutoimintaa. Tutkimukseen haastatellut suomalaispoliitikot harmittelevat kumileimasimen rooliaan ja vähäistä mahdollisuutta vaikuttaa päätösten sisältöihin. Todellinen päätösvalta oli siellä, missä asian syvin osaaminenkin eli sosiaalijohdolla. (Kokkonen & Rantamäki 2023, 230.) Managerialistinen vire on tuttu uuden julkisjohtamisen mallin mukaisesta johtamisesta (mt., 229 ja Yliaska 2014).

Kokkonen ja Rantamäen haastattelututkimus (2023) pakottaa ajattelemaan, että sosiaalityötaustaisten poliitikkojen määrän kasvu ratkaisisi ongelman. He tunnistavat useita syitä, miksi poliitikoilla on sosiaalitoimen johtajia parempi mahdollisuus käydä roolistaan käsin arvokeskustelua. Poliitikko ei olisi politiikantekijänä uskottava, jos hän pidättäytyisi kaivamasta päätösten taustalla olevia inhimillisiä seikkoja esiin, sillä näitä voi hyödyntää poliittisten päämäärien edistämiseen. Paikallistasolla poliitikon on valtakunnanpolitiikkaa helpompi valita paikkansa omien arvojensa perusteella eli ottaa etäisyyttä oman puolueensa sosiaaliasioita koskeviin linjanvetoihin. Kun Petteri Nurmen artikkelissa (2008) sosiaalitoimen johtaja tuskaili tehdessään päätöstä huonoista lähtökohdista, joustavuudesta pitävä ja jossittelun hyväksyvä poliitikko saa epätäydellisestä pohjatiedosta luultavasti enemmän irti. Toki on huomattava, että siinä, missä poliitikon tehtäväksi jää hyväksyä asiantuntijoiden valmisteleva palvelutuotantopäätös, sosiaalitoimen johtaja tekee yksittäisiin ihmisiin suoraan vaikuttavia päätöksiä tai linjauksia, jotka voivat olla tuskallisia soveltaa sosiaalitoimistossa. Poliitikon on kestettävä ikävien päätösten seuraukset ja äänestäjä saattaa muistaa asian pitkäänkin. Tämän vuoksi uudelleen valitsemista toivovat poliitikko varaa päätöksiin aina joustavuutta, pelivaraa.

Arvokeskustelu on yksi asioista, joissa moni toivoisi sosiaalityön näkyvän nykyistä enemmän. Keskusteluun osallistuminen ja rakenteelliseen sosiaalityöhön osallistuminen tukisivat sosiaalityön johtajan ammattieettistä ajattelua. Kokkosen ja Rantamäen tutkimus (2023) muistuttaa, miksi rakenteellinen sosiaalityö on viety lainsäädännön tasolle (SHL 2:7). Pallo heitetään työnantajille eli hyvinvointialueiden johdolle, jossa voidaan tehdä tarvittavat työnjohdolliset päätökset.

6.5 Sosiaalityön strateginen johtajuus on tilannesidonnaista

VUOKKO NIIRASEN artikkeli (2012, 32–48) sosiaalijohdon työn strategisuudesta ja monialaisuudesta kertoo nykyistä edeltäneestä hallintomallista eli kuntavetoisuudesta hyvinvointialueiden sijaan, mutta artikkelin tiedot ovat edelleen hyvin paikkansa pitäviä. Organisaation pitää onnistuta lakisääteisessä perustehtävässään taloudellisesta niukkuudesta huolimatta. Lakisääteinen perustehtävä konkretisoituu vasta hyvinvointialueella, sillä lainsäätävä ei anna normatiivisia ohjeita siihen, miten jokin tietty toimi pitäisi suorittaa. Organisaation on tuotettava monipuolista ja laadukasta tietoa toiminnastaan, ja tätä on hyödynnettävä johtamistyössä. Organisaation on vastattava monenlaisiin odotuksiin, minkä vuoksi poliittiseen prosessiin on oltava toimiva yhteys. Mitä pienemmästä toiminta-alueesta johtaja vastaa, sen lähempänä ovat asiakkaat tarpeineen ja palautteineen (mt., 41).

”Organisaation perustehtävä ohjaa sitä, miten suuren painotuksen esimerkiksi toiminnan ennakoitavuus ja toimintojen yhdenmukaisuuden kontrolli tai päätöksenteon hajauttaminen ja toiminnan joustavuus saavat johtamisessa.”

Vuokko Niiranen 2012, 39.

Niiranen tunnistaa (mt., 35) kolme toisiinsa kiinnittyvää johtamisen painopistealuetta. Nämä ovat strateginen ajattelu, tiedolla johtaminen ja moniammatillinen verkostotyö. Kaikki kolme tähtäävät systeemisyteen. Johtaja hallinnoi strategisia voimavaroja: rahaa, luottamusta, omaa ja työyhteisön sekä relevanttien verkostojen tietotaitoa. Strateginen johtaja tietää, mitkä mekanismit säätelevät voimavaroja ja millaisia ovat mahdollistavat rakenteet. Johtaja varmistaa, että hänellä on suunnitelmilleen avaintoimijoiden ja päättäjien tuki. Yhteyksiä on rakennettava, jos ne ovat huterat. Tiedolla johtaminen on oma osaamisalueensa ja johtajan on varmistettava, että hänellä on sekä tekniset että tiedolliset valmiudet tiedon hyötykäyttöön.

Johtajan odotetaan osaavan perustella ja arvioida, miten eri ratkaisut vaikuttavat sosiaalitoimen painopistealueisiin ja toisaalta asiakkaiden asemaan. Strateginen johtaja osaa keskustella julkisten varojen käytöstä, sillä näihin liittyvä läpinäkyvyys on olennainen osa hyvää hallintotapaa. Strateginen johtaja navigoi sujuvasti kulloinkin ajankohtaisten poliittisten ohjelmien ja aluepoliittisesti tärkeiden painopisteiden välillä. Tuloksellisuus ei tarkoita pelkästään seuranta-mittareita, vaan Niiranen sisällyttää aiheeseen arvokeskustelun. Strateginen johtamistapa edellyttää sitä, että organisaatiossa keskustellaan, mieluiten näkyvällä tavalla, tavoitteista, tuloksista ja tavoista, joilla tavoitteisiin päästään. Tämä auttaa säilyttämään sosiaalityön profession arvot johtamistyössä. Keskusteluun on tärkeä soluttaa toiminnoista kerättyä alhaalta ylös -tyyppistä tietoa, joissa kuuluu asiakkaidenkin ääni. (mt., 35.) Lainsäädäntö velvoittaa keräämään vertailukelpoista toimintaa koskevaa tietoa ja käyttämään tätä johtamisen työvälineenä: tietoa on hyödynnettävä toiminnan, tuotannon ja talouden ohjauksen sekä johtamisen ja päätöksenteon tukena (JärjestämisL 4:29).

”Yksi sosiaalityön ammatin ainutlaatuisista piirteistä on sen sitoutuminen eettisiin arvoihin ja periaatteisiin, jotka edistävät sosiaalista ja taloudellista oikeudenmukaisuutta.”
Donna Leigh Bliss ym. 2014, 8.

DONNA LEIGH BLISSIN toimittamassa artikkelissa (2014) kuvattu tutkimusaukko osoittaa, että sosiaalityön ammattihenkilöitä valmennetaan vain vähän tuleviin johtotehtäviin. Siksi Bliss on tutkijatiiminsä kanssa räätälöinyt sosiaalityöhön sopivan johtamiskoulutusmallin. Mallin etu on sosiaalityön monialaisen luonteen tunnistaminen. Yksi artikkelin tärkeistä havainnoista on se, että sosiaalityöntekijätaustaisen johtajan on kehitettävä johtamistaitojen ohella itsetuntoaan ja asennettaan. Tällainen johtamismalli on hyödyksi, kun halutaan suojella sosiaalityön profession arvoja taloudellisen niukkuuden aikana ja yleisjohtajuutta arvostavien tehokkuusvaatimusten keskellä.

Bliss ja tutkijakumppanit pohtivat yleisjohtajuuden, yleisimin juristi- tai ekonomistilähtöisen johtajuuden yleistymistä amerikkalaisessa sosiaalityössä (mt., 8). Vaikka yleisjohtajat toimivat työssään eettisesti, nämä eivät ole taipuvaisia huomioimaan sosiaalityöhön elimellisesti sisältyvää yhteiskunnallista vastuuta ja ihmisoikeuskysymyksiä. Blissin mukaan (eml.) alan koulutuksen saanut henkilö kytkee sosiaalisen ja taloudellisen oikeudenmukaisuuden kysymykset osaksi johtamista, minkä vuoksi sosiaalityötaustainen johtaja pystyy toimimaan arvolatautuneessa ympäristössä, jossa on puolustettava sorrettujen ja heikossa sosiaalisessa

asemassa olevien asiaa. Työn sisällön ja asiakaskunnan kuvaileminen saa artikkelin kirjoittajat toteamaan, että yleisjohtajan opit eivät yksinkertaisesti riitä monialaisen sosiaalityön johtamiseen. Niinpä sosiaalityön koulutuksessa on välttämätöntä huolehtia siitä, että huomisen johtajat saavat tarvittavia eväitä jo peruskoulutuksessaan.

Tällä hetkellä näin ei tapahdu: johtamistyössä tarvittavat makrotasoiset eli koko organisaation toimintaa koskevat kompetenssit opitaan voittopuolisesti vasta käytännön sosiaalityötä tehtäessä. Johtajat nousevat työtehtäviinsä pääsääntöisesti sosiaalityöntekijöiden joukosta. Kuten muillakin aloilla, joidenkin urakehitys voi olla nopeaa ja niinpä sosiaalityöntekijä pääsee jo muutaman työssäolovuoden jälkeen omakohtaisesti huomaamaan, miten erilaista kliininen kenttätyöskentely ja Niirasen edellä kuvaama systeeminen johtamistyö ovat. (mt., 7.) Blissin ja tutkijatiimin havainnot kertovat, että asiakastyöskentely sosiaalitoimistoissa on se, mikä vetää opiskelijoita sosiaalityöhön (mt., 6). Ajatukset sosiaalityön johtamisesta alkavat muotoutua vasta myöhemmin, minkä vuoksi toisilta tieteenaloilta ponnistavat ammattimaiset yleisjohtajat saavat tiedollista ja taidollista etumatkaa.

Artikkelissa kuvattu johtamiskoulutus (mt., 7–9) rakentuu sosiaalityön ammattietiikan ja eettisten periaatteiden varaan. Sosiaalityöhön vaikuttaa sopivalta malli, jossa opintopolun alussa ovat johtajan henkilökohtaiset johtajuusosaamiset eettistä ja kriittistä ajattelua vaativassa ympäristössä. Tämän jälkeen oppimisen kehä laajentuu ulospäin, alkaen johtamistyön perustaidoista ja ulottuen politiikkavaikuttamiseen ja jatkuvaan kehittämiseen saakka. Malli tunnistaa 16 johtamistyön peruskomponenttia (mt., 8). Nämä eivät ole toimialasidonnaisia eli lastensuojeluun, aikuissosiaalityöhön ja niin edelleen sovitettuja, vaan yleisesti sosiaalityötä koskevia. Toimialojen käytänteissä ja vaatimuksissa on isoja eroja. Johtamiskoulutuksessa olennaista on peilata oppimista: itsereflektointi ja mentorointi kokeneemman johtajan kanssa ovat keino kehittää sekä yleisiä johtamistaitoja että keskustella sosiaalityölle ominaisista arvoista.

6.6 Sosiaalityön strateginen johtaja vaikuttaa ennakoimalla

”Tanskalainen sanonta kuuluu: ennusteiden tekeminen on aina vaikeaa. Erityisen hankalaa on ennustaa tulevaisuutta.”

Bent Greve 2020, 142.

Strategian sanotaan olevan viheliäinen työmaa, sillä ennakoiminen on harvoin suoraviivaista. Johtajan käytössä ei ole hopealuotia eikä patenttiratkaisuja, ei edes luotettavaa vaikutusten arviointia. Johtaja punnitsee, saako kahdesta heikkolaatuisesta yhden kelvollisen, ja minkä verran strategiaan voi sisällyttää riskejä. Johtajan oletetaan toimivan rationaalisesti ja tietohajautuvasti, vaikka käytännössä hyvinvointialueella poliitikkojen puristuksessa työskentelevä työrukkanen on riippuvainen valtiovarainministeriön ohjauksesta. Rahat tulevat sieltä.

Sosiaalisten ongelmien ennaltaehkäiseminen tiedetään erinomaiseksi keinoksi vähentää julkisia sosiaalimenoja. Sosiaalityön menetelmillä voidaan havainnoida ongelmien kasaantumiseen johtavia sosiaalisia riskejä, jolloin oikea-aikainen reagointi on todennäköisempää. Ennaltaehkäiseminen on palvelujärjestelmän tehtävä (JärjestämisL 7:2): ”Hyvinvointialueen on strategisessa suunnittelussaan asetettava hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi tavoitteet ja määriteltävä tavoitteita tukevat toimenpiteet”. Rakenteellinen sosiaalityö sopii erinomaisesti tuottamaan tietoa strategisen suunnittelun tueksi. Laki (SHL 2:7) edellyttää kaikkia sosiaalityön parissa työskenteleviä työntekijöihin katsomatta tuottamaan sosiaalityön sisältöihin liittyviä tavoitteellisia toimia ja toimenpide-ehdotuksia. Käytännössä velvoite realisoituu työnjohdollisella päätöksellä, jonka turvin aikaresurssia voidaan käyttää rakenteelliseen sosiaalityöhön.

KEIJO PIIRAISEN opas vuodelta 2022 on kirjoitettu ohjaamaan rakenteellisen sosiaalityön toimeenpanoa, sillä aihepiiri kaipaa vahvistamista. Tässä onnistumisen pitäisi kiinnostaa sosiaalityön strategista johtoa, sillä rakenteellinen sosiaalityö velvoittaa lakisääteisen pohjansa vuoksi alueita ja toisekseen sen keinot tukevat tulevaisuuteen suuntaavassa työssä onnistumista. Rakenteellinen sosiaalityö on käsitteenä tunnettu. Onhan jokainen valmistuva sosiaalityöntekijä opiskellut aihetta tutkinnossaan. Epäselvempää on tapa, jolla rakenteellinen sosiaalityö saadaan säännölliseksi osaksi toiminnoissa tehtävää kiireistä ja paineistettua työtä. Myös Maija Mänttari-van der Kuip toteaa artikkelissaan (2015, 333), että sosiaalityöntekijöiltä puuttuu sekä aika että tila rakenteellisen vaikuttamistyön tekemiseen. Mänttari-van der Kuipin mukaan (eml.) vaikuttamaan pyrkineitä sosiaalityöntekijöitä on jopa hiljennetty, joten aihe kuuluu mitä suurimmassa määrin strategisen sosiaalityön piiriin ja se on eettisen kysymyksen sisältävä työnjohdollinen asia.

Rakenteellisen sosiaalityön vahvuus johtajan kannalta on se, että sosiaalityön ammattieettiset periaatteet nivoutuvat siihen luontevasti. Rakenteellisen sosiaalityön tuottama tieto pohjautuu käytännönläheisiin kokeiluihin ja arviointeihin. Tuotoksena syntyy esimerkiksi toimintasuosi-

tuksia. Tieto on samanaikaisesti ennakoititehtävälle relevanttia ja eettisesti orientoitunutta. Se auttaa Piiraisen tunnistamissa johtamisen haasteissa: inhimilliseen toimintaan aina sisältyvän epävarmuuden sietämisessä sekä vaikuttamistyössä ylipäänsä. (Piirainen 2022, 28–29.)

Suomessa rakenteellisen sosiaalityön tehtävänä on se maltillinen kehittäminen, josta Pierson kertoi kirjallisuuskatsaukseen kuuluvassa artikkelissaan (2001). Luonnollisesti sosiaalityö on yksi hyvinvointivaltion vankkumattomista puolustajista. Rakenteellinen sosiaalityö toimii järjestelmän sisältä käsin (Piirainen 2022, 10). Kriittisistä kannanotoistaan huolimatta sen tarkoitus ei ole kaataa rakenteita ja korvata niitä uusilla. Rakenteilla Piirainen (mt., 3 ja 12) tarkoittaa toiminnan resursseja, sääntöjä ja lakeja sekä palvelutuotannon kaltaisten yhteiskunnan operoimien järjestelmien käytäntöjä. Strateginen suunnittelu on keskeinen tapa jäsentää tulevia toimia hyvinvointialueella. Termi strateginen tarkoittaa rakenteellisen sosiaalityön kontekstissa sitä, että kehitystä ohjataan tavoitteellisesti eli kiinnitettyjen toimenpiteiden avulla tiettyyn suuntaan – kuten tanskalaiset tekivät 2000-luvun alussa hajauttaessaan hallintoa ja nostaessaan työvoiman tarjonnan keskeiseksi tavoitteeksi (Greve 2020, 135).

Kirjallisuuskatsaus osoittaa, että laskusuhdanteessa yhteiskuntaan kertyy väistämättä karsta- maista pahoinvointia. Työttömyys johtaa siihen, että sosiaalityön asiakkuus avataan entistä useammille perinteiseen keskiluokkaan kuuluville. Uudet asiakkaat koettelevat palvelujärjestelmää, kun uusia tarpeita ja väliinpuotoamisen tilanteita tunnistetaan. Rakenteellinen sosiaalityö katsoo tällaisia yksilötason ongelmia havaitessaan organisaatiota ja kohti. Piirainen (2022, 19) moittii hallintoa, joka pitää sosiaaliset ja taloudelliset tavoitteet omissa kategorioissaan, vaikka sosiaalityössä kohdatut ilmiöt eivät useinkaan asetu lokeroihin, vaan ilmiöt läikkyvät laitojen yli. Ennakointitehtävässä tarvitaan runsaasti dataa ja siitä jalostettua tietoa, eli käytännössä systemaattisesta mittaritietoa ja tutkimustietoa. Hallinnon lokeroitajattellua voidaan haastaa, kun sosiaalityön profession tunnustava tiedolla johtaminen osataan hyvinvointialueilla.

Suomalainen rakenteellinen sosiaalityö on maltillisesta pohjavireestään huolimatta valmiudessa muuttamaan sosiaalista järjestystä. Piirainen pitää tärkeänä, että sosiaalityössä alhaalta ylös -neuvotteluasetelma toimii (mt., 18 sekä Christensen ym. 2024, 61). Asiakkaat ja sidosryhmät pitää siis ottaa osaksi uutta tietoa tuottavaan dialogiin ja vaikutusten arviointiin. Johdon vastuulla on varmistaa, että sosiaalitoimen ja sen asiakkaiden sekä keskeisten sidosryhmien asiantuntemus kanavoituu hyvinvointialueella tehtäviin suunnitelmiin ja päätöksiin muun muassa järjestämisl 4 luvussa kuvatulla tavalla.

7 Kirjallisuuskatsauksen yhteenveto

Tämä tutkielma vastasi kahteen tutkimuskysymykseen: (K1) millaisia vaihtoehtoja kirjallisuus tunnistaa uudistavalle hyvinvointipolitiikalle ja siten strategiselle sosiaalityölle Suomessa ja Tanskassa, kun uudistukset tapahtuvat pysyvän taloudellisen niukkuuden aikana, sekä (K2) millaista sosiaalityön profession arvot säilyttävää johtamista kirjallisuus tunnistaa, kun pysyvän taloudellisen niukkuuden vaikutus johtamisen toimintaympäristöön huomioidaan.

Kumpaankaan kysymykseen ei voida vastata talous- tai johtamisopin tai poliittisen suuntautumisen kaltaisella ismillä, vaan vastaus on syytä aloittaa vahvuuksien tunnistamista. Kirjallisuuskatsaus osoittaa, että mitä suurimmalla todennäköisyydellä suomalainen ja tanskalainen hyvinvointipolitiikka sekä näitä toteuttava sosiaalityö rakentuvat tulevaisuudessakin hyvinvointivaltiomallin varaan. Malli on poliittisesti suosittu, mikä mahdollistaa strategiselle johtamiselle tärkeän pitkäjänteisyyden, ja se on laajasti verkottunut yhteiskunnan eri toimintoihin. Sitä uudistetaan, mutta mallin kova ydin eli universalismi säilyy pysyvän taloudellisen niukkuudenkin aikana. Suomalaiset eivät usko hyvinvointivaltion kestävyteen yhtä luottavaisesti kuin tanskalaiset. Tilanne ja mallia kohtaan koettu sosiaalinen luottamus kohenisivat, jos hyvinvointipolitiikka Suomessa sisältäisi nykyistä enemmän tanskalaistyyppistä yhteiskunnallista yksituumaisuutta. Tulevaisuudenuskoa ja luottamusta lisätäkseen sosiaalityön johtajan kannattaa tuoda hyvinvointipolitiikan kriisiytymistä koskeviin keskusteluihin uusia avauksia omista lähtökohdistaan. Vaihtoehdottomuuden politiikka ansaitsee kritiikkiä. Hyvinvointipolitiikan painopiste on velkaantumiskeskustelun myötä pysähtynyt leikkauksiin ja rajoituksiin. Kirjallisuuskatsaus tunnistaa aiheita, joissa sosiaalityö löytää paikkansa vaihtoehdottomuutta ja rajoittamista korostavassa poliittisessa keskusteluilmastossa. Ennakointi, rakenteellinen sosiaalityö ja tilannekuvajohtaminen ovat esimerkkejä strategisen johtajan työvälineistä pysyvän taloudellisen niukkuuden aikana.

Vastaus tutkimuskysymykseen K2 on koottu taulukkoon 2, jossa luetellaan pysyvän taloudellisen niukkuuden ajalle tyypilliset sosiaalityön johtamisen osa-alueet. Näiden voidaan olettaa olevan valtavirtaa eli useimpien johtajien jokapäiväistä työtä. Erityisen merkityksellisiä osa-alueet ovat sille, jonka johtamistyö kohdistuu strategiseen johtamiseen. Osa-alueita täydentävät kirjallisuuskatsauksessa esiin nousseet keinot, joiden hyödyntämisestä voidaan kirjallisuuskatsauksen perusteella vielä soveltuvalla tavalla lisätä tai vahvistaa. Kirjallisuuskatsauksen kategoria -sarake viittaa kuvaan 8 (sivulla 29).

Taulukko 2. Sosiaalityön strateginen johtaminen taloudellisen niukkuuden aikana: mitä se on ja millaisten keinojen käyttöä voitaisiin lisätä.

Johtamisen valtavirrassa	Keino, jota voitaisiin lisätä tai vahvistaa	Kirjallisuuskatsauksen kategoria
Systeeminen ajattelutapa	Sosiaalisen luottamuksen kohentaminen Jatkuvuuden turvaavat uudistukset Suunnitelmien pitkäjänteisyys Hallittu reagoiminen kriiseihin Rakenteiden ja toimijoiden muutosjoustavuus	Sosiaalipolitiikka Julkisjohtamisen käytännöt Tiedolla johtaminen
Monialainen johtaminen	Tiedontuotanto verkostoissa Sosiaalityön omien tavoitteiden edistäminen Eri osapuolten kunnioittaminen	Moniammatillisuus Sosiaalityön tutkimus Tiedolla johtaminen
Tiedolla johtaminen	Ennakointi ja skenaariotyöskentely Päätöksentekotilan pitäminen leveänä Kyvykkyys nopeisiin toimiin Eettiset priorisointipäätökset Lisää läpinäkyvyyttä priorisointityöhön	Tiedolla johtaminen Eettinen päätöksenteko Julkisjohtamisen käytännöt
Rakenteellinen sosiaalityö	Politiikkaan osallistuminen Sosiaalisten ongelmien ennaltaehkäisy Alhaalta ylös -sidosryhmädialogi Kantaaottavuus ja kriittisyys Tietopohjaiseen arvokeskusteluun osallistuminen	Sosiaalityön tutkimus Sosiaalipolitiikka Julkisjohtamisen käytännöt
Johtamisosaaminen	Sosiaalityön ammattietiikan mukainen johtaminen Sosiaalityölle kohdennettu johtamiskoulutus Talouspoliittinen osaaminen	Julkisjohtamisen käytännöt Hallintotiede Uusklassinen talousoppi
Palvelujärjestelmä	Peruspalveluiden laadun varmistaminen Rahoituksen takaaminen pitkäjänteisesti Muuttuviin tarpeisiin vastaaminen Muutoskestävyyden varmistaminen Sosiaalipalveluriippuvuuteen vaikuttaminen	Hallintotiede Sosiaalityön tutkimus Sosiaalipolitiikka Uusklassinen talousoppi
Sosiaalityön eettinen perusta	Tilaa refleктоivalle keskustelulle ja mentoroinnille Vastuullisuus ja lainmukaisuus kaikkina aikoina Faktapohjainen julkinen keskustelu kriiseistä	Eettinen päätöksenteko Sosiaalityön tutkimus

Kaikki osapuolet ministeriöiden virkamiehistä tutkijoihin ja poliitikoihin toivovat samaa kuin sosiaalityön strateginen johtaja: uudistuksille ja kehittämistyölle tarvitaan nykyistä enemmän aikaa. Sosiaalialaa on kehitettävä pitkäjänteisesti, ei neljän vuoden mittaisissa sykleissä tai pistemäisillä kertaratkaisuilla. On pyrittävä tekemään kehittämispäätöksiä yhteiskunnan yleinen etu edellä, jotta jokaisella uudella hallituksella ei olisi kiusausta kumota runsain määrin edeltäjänsä tekemiä päätöksiä. Hyödyllisintä Suomelle olisi, jos poliittista ristivetoa saataisiin vähennettyä ja kyettäisiin järjestäytymään uudistusten taakse tanskalaiseen tapaan. Tämä tukisi pitkäjänteisen kehittämistyön tavoitetta. Kansalaisten luottamusta politiikkaan parantaisi se, että eri toimijoiden kehitysehdotuksia ei välittömästi pyritäisi tuomitsemaan, vaan potentiaaliseen idealle saataisiin kansallinen tuki riippumatta siitä, kenen ideasta alun perin on kyse.

Kirjallisuus tunnistaa keinoja, joihin tukeutuen sosiaalityön strateginen johtaja voi säilyttää sosiaalityön professioon elimellisesti sisältyvät arvot taloudellisen niukkuuden ja talouskuripolitiikan aikana. Keinoista konkreettisimpia ovat ennakointi, tiedolla johtaminen ja perustason palveluiden laadun varmistaminen. Ennakointi tukee toimintavaihtoehtojen tietoperusteista tunnistamista sekä sosiaalisten riskien tehokasta hallintaa. Vaikka on liioiteltua sanoa, että tietojohdaminen auttaisi näkemään muutokset edeltä käsin, tietosuuntautuneella johtajalla on useita sensoreita havaitsemassa muutoksen merkkejä. Tutkimuskirjallisuus ei kertonut, millaiset sensorit olisivat strategiselle johtajalle tässä ajassa hyödyllisimpiä, joten tämän selvittäminen sosiaalialan asiayhteydessä on syytä ottaa toisen tutkielman aiheeksi.

Ihannelilanteessa päätöksenteossa kyetään vaalikausien mitan ylittävään pitkäjänteisyyteen. Johtamistyössä on mahdollisuus päätösten arvopohjaiseen punnintaan sen sijaan, että päätökset perustuisivat yksinomaan käytettävissä oleviin resursseihin sekä lainsäädännön vaatimuksiin. Strategisen suunnittelun merkitys tunnistetaan ja sille varataan riittävästi aikaa. Vahvistus-harhaa ja kapeakatseisuutta vältetään varmistamalla alhaalta ylös -tyyppisen kansalaiskeskustelun tuottaman tiedon hyödyntäminen päätöksenteossa. Karsinnan ja niukkuuden politiikka on varsin asiantuntijavaltaista. Sosiaalityö toimisi strategisesti lisäämällä karsintakeskusteluun sen kaipaamaa empiirisyyttä ja moniäänisyyttä. Strateginen johtaja osallistuu arvokeskusteluun toimien ja palveluiden vaikuttavuudesta kertoen. Kaukonäköinen johtaja tietää, että nostamalla ihminen esiin päätösten taustalta, hän saa poliitikot kiinnostumaan asiasta – kokeehan varsinkin moni paikallispoliitikko olevansa alueen asukkaiden asialla.

Johtamistyön eettiseen rasittavuuteen on suhtauduttava vakavasti. Sosiaalityön on koulutettava järjestelmällisesti omat johtajansa, jotta johtaminen ei erkaantuisi sosiaalityön ainutlaatuisesta eettisestä arvopohjasta. Kun tiedetään, että johtajaksi päädytään sattumanvaraisesti, on panostettava sekä muodolliseen koulutukseen että itsensä kehittämisen mahdollisuuksiin kuten mentorointiin. Näin sosiaalialalle saadaan riittävästi johtajia, joilla on vankka tietotaito edistää sosiaalityön strategisia tavoitteita poliittisessa prosessissa. Jokaisen sosiaalityön strategisen johtajan on hallittava makrotaloustieteen peruskäsitteet ja osattava käyttää niitä oikein. Tämä vähentää sellaista kuormitusta, josta sosiaalityöntekijätaustaiset johtajat ovat kertoneet rasittavansa. Ongelma on todellinen ja sen ratkaisemiseksi tarvitaan räätälöityä johtamiskoulutusta.

Strateginen sosiaalityö voi ottaa tehtäväkseen kehitysoptimismien säilyttämisen ja sanelupolitiikan vaaroista varoittamisen. Suomalainen uskoo hyvinvointipalvelujen alasajoon sitä varmemmin, mitä enemmän tämä altistuu niukkuudelle (Saari 2024, 344). Suomalaiset ovat tutkimustulosten mukaan kriisitietoisia ja rationalisointiin taipuvaisia. Yhteiskunta kestää avoimen priorisointikeskustelun enemmän kuin sen, että jokin yleiseurooppalainen toimija kertoo vaihtoehdottomat säännöt sille, millaiseksi suomalainen sosiaaliturvajärjestelmä muutetaan. Olennaista on osallistua priorisointikeskusteluun sosiaalityön äänellä, sosiaalityön eettisiä periaatteita kunnioittaen. Kriisinarraatiivi kaikessa kielteisyydessään tuskin palauttaa suomalaisten enemmistön kolhiintunutta luottamusta universaaliin hyvinvointivaltioon.

Strategisen johtajan on avattava arvokeskusteluja siitä, että sosiaalisen näkökulman vuoro ei ole sitten joskus, kun taloudellinen tilanne sallii, vaan sosiaalinen näkökulma on huomioitava kaikkina aikoina. Voimassa oleva lainsäädäntö, yhteiskuntarauha, solidaarisuus, kehitysmyönteisyys ja kyky yhteistyöhön vaativat tätä. Suomen kaltaisella pienellä avotaloudella ei ole varaa hukata ikäluokkia sitä odotellessa, että talous saadaan tasapainotettua. Keskustelu suurtyöttömyyden vahingollisuudesta ei voi jäädä talousoppitasoisen keskustelun alle. Keskustelua ei voi aloittaa vasta sitten, kun oltaisiin varmoja uudistuksille myönteisestä asenneilmapiiristä ja rahoituksen riittävydestä. Hallinnon tuottavuuden kehittämiseen 1990-luvulla tähänneet projektit opettivat, etteivät mustavalkoiset totuusargumentit kovin helposti juurru käytäntöön.

Oma tutkimuksensa olisi ajankohtaista tehdä siitä, miten julkishallinnossa päästäisiin eroon ”mitataan sitä, mistä sattuu olemaan dataa saatavilla” -mallista ja saataisiin vuosikymmenten odotuksen jälkeen mittareita, jotka tuottavat johtamistyölle välttämätöntä luotettavaa tietoa. Kysymys ei ole yksinkertainen ja tutkimusaineistossakin olisin toivonut käyvän selkeämmin

ilmi, ettei esimerkiksi vaikuttavuusmittareiden puute johdu vain aikaansaamattomuudesta. Jotta sosiaalityön strateginen johtajuus saisi tietojohtamisen työvälineistä maksimaalisen hyödyn, tarvitaan tietoa, joka ei perustu vain operationaalisen datan esittämiseen tilastokuvaajina. Ennen muuta tarvitaan nykyistä paremmin suunniteltuja mittareita ja oikeat datalähteet, jotta tärkeässä ennakkointityössä onnistutaan. Vielä astetta haastavampi tavoite on tuoda johdon mittaristoon sosiaalityön eettisen perustan huomioivia piirteitä. Tutkimustulokset eivät tähän ota kantaa, mutta todellisuudessa strategisen johdon työpanos on ratkaisevan tärkeä sille, millaisen suunnan tietojohtamisen kehittämishankkeet ottavat. Juuri johdolla on mahdollisuus pitää eettistäkin näkökulmaa esillä, kun keskustelija tietojärjestelmien kehitysprojekteista käydään.

Aiemmat suunnanmuutokset ovat tuottaneet sosiaalityöhön hyvääkin, eikä jokaista menoleikkausta voida taloudellisen niukkuuden aikana vastustaa. Tutkimustulokset osoittavat, että poliitikkojen ja sosiaalialan johdon yhteistyön tulisi olla kahdensuuntaista ja aktiivista, mutta ihanne ei toteudu. Ääneen pääsivät poliitikot, kun tutkimusaineistossa pohdittiin, mikä välimatkan aiheuttaa. Jäin pohtimaan ennakkointityölle keskeisten peruspalveluiden roolia. Vaikka tutkimustulokset tunnistavat peruspalveluiden hyvinvointimerkityksen ja vaikutuksen julkisten menojen kurissa pysymiselle, jää epäselväksi, miksi palveluiden perustasoon panostaminen on vaikeaa sekä sosiaalialalla että terveydenhuollossa. Hyödythän ovat ilmeiset. Aihetta kannattaisi tarkastella siten, että empiiristä aineistoa kerättäisiin sekä poliittisilta päättäjiltä että hyvinvointialueiden johdolta. Kuten tutkimustulokset osoittivat, roolit ovat erilaiset ja vain yhtä toimijaa tarkastelemalla saadaan vain puolet kehittämistoimia varten tarvittavasta tiedosta.

7.1 Suomen ja Tanskan hyvinvointipoliitikoissa on eroa

Ensimmäinen tutkimuskysymys haki vastauksia siihen, millaisia vaihtoehtoja kirjallisuus tunnistaa uudistavalle hyvinvointipoliitille ja siten strategiselle sosiaalityölle Suomessa ja Tanskassa, kun uudistukset tapahtuvat pysyvän taloudellisen niukkuuden aikana. Kirjallisuuskatsaus osoittaa ratkaisujen ja niistä käytävän keskustelun olevan eri laista näissä maissa. Kirjallisuuskatsaus ei anna suoraa vastausta siihen, miksi Suomessa käyty hyvinvointipoliittinen keskustelu painottaa eri asioita kuin Tanskan, jossa taloudellinen niukkuus ei ole estänyt rakenteita ja poliittisia käytänteitä uudistumasta onnistuneesti. Siinä, missä Suomessa sopeuttaminen ja velkakeskustelu dominoivat poliittista keskustelua, Tanskassa vältettiin yksituumaisuutta koetteleva leikkauskeskustelu jo ennen kuin lääkeyhtiö Novo Nordiskista tuli

nykyisen kaltainen kansantaloutta kannatteleva jättiläinen. Tanska olisi tuskin ryhtynyt aktivointipolitiikan linjalle ilman horisontissa siintäviä taloushuolia. Taloudellinen niukkuushan on pysyvä ilmiö, joka koettelee kaikkia teollistuneita maita. Tanskalainen reitti uudistuksiin näyttää tutkimuskirjallisuuden valossa huomattavan riidattomalta ja päämäärätietoiselta.

1990-luvun lamavuosina Suomessa säästettiin, mutta tanskalaistyyppiset sosiaalipoliittiset rakenteita ravistelevat innovaatiot jäivät tekemättä. Tanskan voi sanoa onnistuneen strategisessa suunnitelmallisuudessa, jonka tuella aktivointipolitiikka ja sitä seuranneet sosiaaliturvajärjestelmää koskevat uudistukset tehtiin. Aktivoinnilla oli selkeä kärki, työvoiman tarjonnan lisääminen, joka lienee poliittisena ylätavoitteena helppo hyväksyä. Joustoturvamalliin luotetaan. Tanskassa ei tartuttu juustohöylään, vaan muutokset kohdennettiin strategisella tarkkuudella työmarkkinoihin ja sosiaaliturvajärjestelmän hallintoon (Julkunen 2001, 238 ja Greve 2020, 131 ja 140). Tanska valitsi uudistaa sellaisia sosiaaliturvan alueita, joista sekä poliitikot että vaa'ankieliäänestäjät olivat riittävästi samanmielisiä (Pierson 2001, 437). Tanska on leikannut etuuksia, vaatii aktiivisuutta, kohtelee ihmisryhmiä eri periaatteilla ja täyden sosiaaliturvan saaminen edellyttää jopa kahdeksan vuoden asumista maassa (Oksanen 2016). Muutokset vaikuttavat hallituilta ja niistä kannetaan poliittista yhteisvastuuta. Venettä ei keikuteta.

Suomen ja Tanskan mahdollisuuksissa ratkaista taloudellisen niukkuuden pulmallisuutta kuristamatta sosiaalipalveluita liikaa on merkittävä ero. Olennaisin on käytetty valuutta ja mahdollisuus itsenäiseen talouspolitiikkaan. Työmarkkinoiden kollektiivinen sopiminen, tupo, säilytettiin Suomessa kauan. Kolmikantayhteistyö näyttäytyy riitaisampana kuin tanskalainen yleistä etua hakeva konsensus. Suomalaiset veroreformit ovat olleet varsin varovaisia. (Julkunen 2001, 282–284.) Merkillepantavaa on, että Christensenin, Læg Reidin ja Rykkjan pohjoismainen vertailu (2024, 60), jossa pohjoismaista päätöksentekotyyliä luonnehditaan pragmaattiseksi ja yhteistyöhakuiseksi, ei sisällä Suomea. Tanska ja Ruotsi osoittavat esimerkeillään, että isojakin uudistuksia saadaan yhteiskunnassa eteenpäin sopimusteitse, jaettujen tavoitteiden projekteina. Poliittisissa kulttuureissa ja kansalaisten kokemassa sosiaalisessa luottamuksessa havaitut erot vaikuttavat siihen, miten uudistuksia saadaan käynnistettyä. Tanskan ajattelu on kiinnostavaa sen strategisten onnistumisten vuoksi, minkä vuoksi Suomessa kannattaa jatkossakin seurata Tanskan sosiaalipoliittista keskustelua. Tanskalaisilta sosiaalityöntekijäkollegoilta saadaan Suomelle relevanttia ensi käden kokemus- ja vaikuttavuustietoa uusliberaaleista toimintamalleista.

8 Pohdinta: puristaako talouskuri sosiaalityötä

”Talouspolitiikkahan on aina väärää. Kysymys on vain siitä, kenen kannalta ja miltä kannalta.”

Mauno Koivisto.

Yllä oleva tasavallan presidentin kommentti tiivistää sen, mitä uuden julkisjohtamisen käytänteet sisäistänyt konsultti luultavasti vastaisi tutkimuskysymyksiini uudistavan hyvinvointipolitiikan mahdollisuuksista ja sosiaalityön johtamisesta, jonka ei tarvitsisi talouden puristuksessa hylätä eettistä perustaansa. Tiedän yli 20 vuoden työkokemuksella, että konsultin aloitusvirkkeestä löytyy ”se vähän riippuu” -tyylinen jouston mekanismi. Tutkimusaineistossa kerrottiin poliitikkojen tekevän tätä samaa. Poliitikon kontingentiksi kutsuttu tapa vastata kiperiin kysymyksiin (Kokkonen & Rantamäki 2023, 223) on käyttökelpoinen siksi, että se lisää liikkumavaraa päätöksentekotilanteessa. Poliitikko ja konsultti pitävät tilannesidonnaisesta tavasta ajatella. Molempien ammatin ydintä voisi kutsua jossitteluksi, mutta oikeasti kyse on siitä, ettei näkemyksiä monimutkaisista tilanteista kannata lukita liian varhain tai liian vähäisillä pohjatiedoilla. Nostin tasavallan presidentin sitaatin pohdintani kärkeen, sillä se muistuttaa poliitiikan olemuksesta, joka normiperustaisen profession edustajalta voi unohtua.

Koiviston kommentin loppuosa kuuluu: *”vaikka talouspolitiikka periaatteessa onkin väärää, on silti pyrittävä siihen, että se olisi kokonaisuutena ottaen mahdollisimman vähän väärää”* (Korkman 2015, 11). Loppuosa alleviivaa sitä, miksi sosiaalityön on tärkeä osallistua hyvinvointipolitiikan tulevaisuutta koskevaan keskusteluun omilla ehdoillaan niin Suomessa kuin Tanskassa ja muissakin maissa: se on ainut tapa saada päätöksiin strategista liikkumavaraa. Hopealuoti ratkaisee ongelmat vain antiikkisissa oopperoissa. Me muut toimimme erimielisyyksien sävyttämässä yhteiskunnissa, jossa ratkaisut löytyvät näkemyksellisessä yhteistyössä, joka yhdistää vankkaa monialaista ammatillista osaamista. Sen, joka tuntee yhteiskunnan, on osallistuttava uudistavan hyvinvointipolitiikan suunnitteluun. Uudistumista tarvitaan, sillä pysyvyydestään huolimatta sosiaalityölle rakenteen ja toimintamahdollisuudet antava hyvinvointivaltio elää ajassa. Taloudellinen niukkuus ei ole ainut asia, joka mallia haastaa, mutta se vaikuttaa kytkeytyvän erottamattomasti sekä hyvinvointipolitiikkaa että sosiaalityön johtamista koskeviin keskusteluihin ja arviointeihin. Kun muistaa tilannesidonnaisen tavan ajatella, keskusteluihin osallistuminen kuormittaa vähemmän.

Pro gradu -tutkielman pohdintalukua kirjoittaessani uutisoitiin pääministerin aikeesta käynnistää selvitys hyvinvointivaltion rajoja koskeva selvitys eli vastaus Juho Saaren esittämään kysymykseen siitä, millaiseen hyvinvointiin Suomella on nykyisellään varaa (Saari 2024, 425). Pääministeri Orpo kertoo Ylen uutisjutussa (Hara 2025) peräänkuuluttavansa erittäin perusteellista asiantuntijatyötä, sillä ”tarvitaan kunnollinen keskustelu siitä, mikä kaikki on aivan välttämätöntä”. Kuvaavaa on, että uutinen siirtyy pääministerin kommentista suoraan kysymykseen, mitä pääministeri leikkaisi. Kirjallisuuskatsauksessa kuvattu taloudellisen niukkuuden ajan hyvinvointipoliittinen painopiste todella on sosiaaliturvan rajaamisessa (Julkunen 2001, 236–237). Kirjallisuuskatsaus osoittaa, että leikkaamisen ja vähentämisen narratiivi on se, jossa strateginen sosiaalityö toimii. Narratiiviin jää jumiin, ellei tietoisesti tarjoa tilalle muuta.

Tarina sosiaaliturvajärjestelmän korkeista kustannuksista on vanha kuin aika. Eduskunnassa valitettiin sosiaalipoliittikan taloudellisten kustannusten olevan ’sietämättömiä’ jo vuonna 1954 (Saari 2024, 325). Euroopassa vain Suomi ja Britannia ottivat 2010-luvulla talouskuripoliittikan käyttöön omasta halustaan (Blyth 2017, 7). Talouspoliittinen tavoite Suomessa on jo vuosikymmenten ajan ollut pitää valtiontalous tasapainossa ja velalla pelottelu on osa pysyvää kansallista poliittista narratiiviamme (Julkunen 2001, 76). Sosiaalityön kannalta mielekäs keskustelu uudistavasta hyvinvointipoliitikasta pohjautuu rakenteellisen sosiaalityön tutkimustuloksiin ja tiedolla johtamiseen, jolloin asiapitoisuudesta käsin kyetään Juho Saaren (2024) ja Petteri Niemen (2008) tavoin suitsimaan kriisi- ja katastrofihakuista keskustelua. Julkisista menoista kannetaan huolta olemalla kustannustietoisia ja tunnistamalla keinoja, joilla sosiaalityö voi osallistua kansantalouden kohentamiseen. Kirjallisuuskatsaus osoitti, että rationaalisuus viehättää suomalaisia; hyödynnetään sitä, mutta ylilyöntejä vältellen.

Tilannekuva on pidettävä kirkkaana.

Historiasta tiedämme, että olipa hallintomuoto mikä hyvänsä, virheitä tehdään, eivätkä tiedolla johtamisen tai alan parhaiden käytäntöjen sinnikäs soveltaminen koskaan vapauta ihmistä tilannesidonaisuuden ja sattumanvaraisuuksien vaikutuksista. Se, miten arvoitamme päätöksiä oikeiksi, vääriksi, kelvollisiksi tai huonojen vaihtoehtojen parhaimmistoksi, riippuu aikaan sidotuista käsityksistämme ja tietyssä ajanhetkessä tehdyistä tulkinnoista. Vaikka yhteiskunnallisilla ilmiöillä on pysyviä ominaisuuksia, maailma on ja on aina ollut ennakoimaton. (Miettinen 2024, 15 ja 135.) Eriarvoisuus ja muut epävakautta yhteiskuntaan aiheuttavat tekijät

muodostavat riskirakenteita, joita on haastavaa hallita, ellei julkinen talous ole tasapainossa. Yhteiskunnallinen kyky huolenpitoon yksinkertaisesti heikkenee liikaa. (Julkunen 2001, 39.)

Tämän vuoksi sosiaalityön on kannettava huolta julkisista menoista, vaikka se tuntuisikin ikävältä puheenaiheelta ja yhteensopimattomalta sosiaalityön eettisen perustan kanssa. Julkisenä palvelutehtävänä toteutettavan sosiaalityön on mahdotonta sivuuttaa talouskysymyksiä. Asiallinen huoli osoitetaan näyttämällä, että tilannekuvasta on kirkas käsitys. Yksi tiedolla johtamisen monista synonyymeista on tilannekuvajohtaminen, jonka tueksi tarvitaan nykyistä parempia teknisiä työvälineitä, jotka kokoavat ja rikastavat yhteiskunnasta kertovaa dataa. Tilannekuvasta voidaan rakentaa 'uusi normaali', joka vapauttaa hyvinvointipoliittisen keskustelun kapeasta kriisinarratiivista. Uusi normaali ei ole täysin entisen kaltainen, jolloin hyväksytään se, ettei mikään yhteiskunnan rahoittama toiminto selviydy meneillään olevasta murroksesta entisellään. Sosiaalityön johdon tehtävä on tuoda uutta normaalia sanoittavat ehdotuksensa julkiseen keskusteluun. Kun ajatellaan aktiivisesti tulevaisuutta, tilannekuva näyttää muutakin kuin katastrofeja.

"...on erittäin vaikeaa nähdä, miten tämänhetkisellä tieteen ja teknologian tasolla ei voitaisi päästä nykyistä parempaan lopputulokseen. Meillä on moraalinen velvollisuus etsiä sellaisia taloudellisia ratkaisuja, jotka toteuttavat keskeiset ihmisoikeudet mahdollisimman hyvin ja -laajemmasta näkökulmasta katsottuna- tarjoavat edellytykset inhimilliselle hyvälle elämälle. Vain tällaisen laajemman kehittämisprojektin sisällä ja vain väliaikaisina ratkaisuinä oikeutettujen vaateiden priorisointi ja säännöstely voivat olla eettisesti hyväksytyjä."

Petteri Niemi 2008, 112–113.

Jos pandemia rantautuu tai valtion turvallisuus on vakavasti uhattuna, valtiolta eivät rahat tai keinot loppu. Välttämättömät asiat eivät jää tekemättä siksi, että velkasuhde näyttää kehnolta. Kun tiedostetaan, että sosiaaliturva on perustuslain tasoinen jokaisen oikeus kaikkina aikoina, ei pidä toistuvasti kyseenalaistaa sen sisältöjä ja spekuloida sosiaalityön toimintamahdollisuuksien kapeuttamisella. Pääministeri Orpon avaus asiantuntijavetoisesta välttämättömyyksiä tunnistamisesta toivottavasti auttaa poistamaan keskustelusta sellaista kohinaa, joka heikentää oikeudentunnetta ja vaarantaa jopa yhteiskuntarauhan.

Demokratiavaje on vaarallinen ilmiö.

Yannis Varoufakis varoitti teoksessaan *"And the weak suffer what they must"* (2017) Eurooppaa vahvistamasta demokratiavajetta, jota on nähtävissä taloudelliseen niukkuuteen liittyvissä

ratkaisuisissa. Päätökset, joilta puuttuu riittävä legitimiteetti, tehdään suljettujen ovien takana. Ne eivät altistu alhaalta ylös -tyyliselle kansalaiskeskustelulle, jota sosiaalityö on perinteisesti arvostanut tiedonlähteenä. Poliittinen vastuu etäännyty kansalaisyhteiskunnasta. Syntyy tyhjiö, joka näyttää useinkin täyttyvän populismilla ja yksisilmäisillä opeilla. Uusklassisen talousopin mukainen kriisinarratiivi on rajoittava ja uhkia painottava, eikä sen käyttäminen innosta kehittymään. Strategisen sosiaalityön johtajan on toki hyvä tiedostaa se, että kriisitietoisuus puree suomalaisiin ja vastuullisuus on turvallinen tapa lähestyä taloudellisen niukkuuden kaltaista ongelmavyöhykettä.

Miettisen (2024, 117–118) mukaan suomalainen kuljettaa mukanaan abstraktia kunniavelkaa aiemmille sukupolville. Tunne kalliisti lunastetun perinnön siirtämisestä ehjänä eteenpäin tuleville sukupolville on suomalaisempaa kuin sitoutuminen yhtä lailla abstrakteihin poliittisiin ideologioihin. Kirjallisuuskatsaus osoitti, että hyvinvointivaltioonkin kohdistuu jonkinlaista kunniavelkaa. Pohjoismaainen hyvinvointimalli ei syntynyt tyhjästä, vaan se päätettiin rakentaa. Malliin sisällytettiin tietoisesti proseduaalista reiluutta. Pohjoismaissa on ollut tapana olettaa, että jokainen osallistuu järjestelmän ylläpitoon voimiensa mukaisesti. Koska kyseessä on yhteiskuntasopimus, kenenkään ei kuulu olla vain nettomaksaja tai vapaamatkustaja. (Julkunen 2001, 27–38.) Kenenkään ei liioin kuuluisi joutua asemaan, josta ei voi lainkaan vaikuttaa siihen, millaiseksi paikallinen hyvinvointimalli kehittyy. Siksi demokraattista prosessia kuuluu vaalia: hyvinvointimallia uudistavat ne, joiden luottamuksesta ja legitimitetistä päättävät paikalliset äänestäjät (Pierson 2001, 419). Eivät pariisilaiset ekonomistit tai amerikkalaiset pääomasijoittajat.

Suomessa on mahdollista toimia päättäjänä kuntatasolla, aluevaltuustossa ja eduskunnassa. Tämä tarkoittaa sitä, että sama henkilö voi eri rooleissaan päättää sekä sosiaalipalveluiden tarjoomasta että niiden rahoituksesta. Talouskuripäätösten osalta asetelma on ongelmallinen, sillä päätösvalta keskittyy harvoille. Kritiikki vaimenee, kun päätöksiä ei juuri voi kyseenalaistaa. Tarvittaisiin sosiaalityöntekijätaustaisia poliitikkoja rikkomaan uusklassiseen talousoppiin nojaavaa keskustelua ja sanoittamaan, miksi on tärkeää, ettei taloudellisen niukkuuden aikana sosiaalityön toimintamahdollisuuksia rajata liiallisesti.

Sosiaalityön johto tuottaa demokratiavajetta, jos lakisääteinen velvoite rakenteelliseen sosiaalityöhön (SHL 2:7) sivuutetaan kiireen tai haluttomuuden perusteella. Jos uskottavia vaihtoehtoja ei synny siellä, missä niitä varten on ehein tietopohja ja eniten näkemyksiä, on

turha odotella muutoksia tipahtelevan lapasyöttöinä muualta. Vaihtoehdottomuus, joka on keskeistä sisältöä talouskuripolitiikalle, yleistyy juuri uskottavien vaihtoehtojen puuttuessa. Rakenteellinen sosiaalityö kykenee vastustamaan demokratiavajetta vaatimalla keskustelua vaihtoehtoista. Vastavoiman tavoin se parantaa tietopohjaa ja lisää tietämystä sosiaalityöstä, kunhan tälle työlle vain olisi tilaa. Vantaan ja Keravan hyvinvointialueella jokainen sosiaalityöntekijä on oikeutettu kuukausittaiseen hyvinvointituntiin. Onnistuisikohan lisätä sen rinnalle kuukausittainen rakenteellisen sosiaalityön tunti, jonka voisi käyttää esimerkiksi vaikutusten arvioinnin toteuttamiseen? Kun tiedetään, että rakenteelliselle sosiaalityölle on mitättömästi aikaa käytettävissä ja joissakin työkuultuureissa keskustelut uudesta normaalista halutaan hiljentää, olisi strateginen teko osoittaa rakenteelliselle sosiaalityölle tietoista aikaa. Aika-resurssi yhdistettynä avoimeen kannustukseen korostaisivat asian tärkeyttä.

Politiikassa on tilaa mielipiteille ja vaihtoehdoille.

Strateginen työ yhteiskunnallisten ilmiöiden parissa on väistämättä poliittista ja arvoihin kiinnittyvää, sillä sosiaalipalvelujärjestelmän ylin johto valitaan poliittisin perustein. Tämän vuoksi sosiaalityön resurssit ovat viime kädessä poliittisen neuvottelun tulosta, vaikka politiikka sinällään ei juuri näy sosiaalityön palveluprosesseissa (Kokkonen & Rantamäki 2023, 234–235). Poliitiikan verbinä käytetään usein kamppailua, sillä keskustelussa on varauduttava aina siihen, että joku on eri mieltä. Sosiaalityö pärjää kamppailussa olemalla strateginen ja uskottavia vaihtoehtoja tarjoava. Omia näkökulmia ja intressejä on kyettävä perustelemaan. Esimerkiksi priorisointikeskustelussa on muistutettava sosiaalityön normiperustasta: lainsäädännön velvoitteita ei saa kiertää rahapäätöksillä. Priorisointikeskustelun oikea kohde on osoitettava toisaalle. Jos tässä ei onnistuta, virkamiesjohdon asiantuntijuuteen kiinnittyvän teknokraattisuuden oloissa sosiaalityön johtaja on pakotettu pakottaa hyväksymään päätöksiä, joiden fokus on kustannusten karsimisessa (mt., 223). Eteenpäin katsova ja mahdollisuuksia tunnistava strategisuus kaventuu johtamistyössä tällöin pieneksi.

Vaikka pysyvän taloudellisen niukkuuden aikana *austerity*-oppi on saanut hegemonisen aseman, se ei ole ainut tapa lähestyä velkaantumisongelmaa. Kaikenlaiset argumentit löytävät ideologisesti ja arvoperustaisesti sopivan tuen taloudellisten oppien runsaasta kirjosta. Asetelmia ei voi tutkia kliinisissä laboratorio-olosuhteissa, joten julkisen talouden fiskaali-kriisiin ei voida antaa yhtä tiettyä oikeaa ratkaisuvaihtoehtoa. Yhteiskunnassa käy lisäksi usein niin, että se mikä on poliittisesti mahdollista, ei ole taloudellisesti järkevää – ja toisinpäin

(Korkman 2015, 11). Yhteiskunnassa tarvitaan vaihtoehtoja ja joustavuutta, sillä ilman velkaa on vaikea investoida ja luoda uutta, tai reagoida äkilliseen ulkoiseen shokkiin.

Sosiaalityöntekijät jokaisella ammattitasolla tekevät muutostyötä, jolle mikään inhimillinen ei ole vierasta. Sosiaalityöntekijät ylläpitävät toivoa ja ovat ammatillisesti velvoitettuja etsimään ratkaisukeskeisesti keinoja parempaa huomista ajatellen. Sosiaaliala voi osallistua tuottavuuden kohentamiseen monin tavoin: tunnistamalla vaikuttavia työmenetelmiä, vaikuttamalla sosiaalisen kuntoutuksen keinoin nettomaksajapohjan leventämiseen, ylläpitämällä yhteiskuntavakautta, puuttamalla sosiaalisiin riskeihin, kokoamalla yhteen sidosryhmien tietoa. Tanskan esimerkki osoitti, että isojakin muutoksia saadaan edistettyä, kun muutosten ympärille muotoillaan uskottava ja oikeudenmukainen yhteiskuntasopimus. Tämä on poliitikkojen työtä, mutta valmisteluun tarvitaan systemaattisesti ajattelevia sosiaalialan ammattilaisia.

Sosiaalityön on oltava uskollinen ainutlaatuiselle eettiselle perustalleen. Siinä onnistutaan, kun hyvinvointivaltion tulevaisuutta koskevaan keskusteluun osallistutaan omista lähtökohdista käsin, valmistautuneena ja argumentointiin kykeneväisenä. Poliitiikan sanotaan olevan kompromissien tekemisen taidetta ja siksi ei kannata rajautua vaihtoehtottomuuteen. Sosiaalityön tehtävä ei ole väitellä alijäämästä vaan on tuoda keskusteluun alhaalta ylös -näkökulmia ja uuteen normaaliin sopeutumista tukevia avauksia. Kirjallisuuskatsauksen perusteella sosiaalityön kannalta mielekkäät keskustelunavaukset voisivat koskea esimerkiksi sosiaalisten riskien hallintaa ja työmarkkinoiden kehittämistä. Jotain rakenteellisen sosiaalityön kentällä keksitään, sillä toisin kuin *austerity*-politiikan kannattajat väittävät, vaihtoehto löytyy aina.

**

Universalismia kannattaa puolustaa, sillä näin emme vahvista selektiivistä ajattelua ja kanssaihmiin kohdistuvaa epäluottamusta (Julkunen 2001, 28). Kysymykset sopeutumisesta pysyväksi osoittautuneeseen taloudelliseen niukkuuteen koskevat meitä kaikkia, yhteiskuntana. Ratkaisutkin löytyvät yhdessä, ja uuden arvon ja uusien mahdollisuuksien luominen hyödyttää koko yhteiskuntaa.

A rising tide lifts all boats.

John F. Kennedy 3.10.1963

Lähteet

- Arnkil Tom Erik & Heino Tarja (2014): Pirulliset ongelmat opettavat. Teoksessa Haverinen R., Kuronen M. & Pösö T., toim.: *Sosiaalihuollon tila ja tulevaisuus*. Turenki: Vastapaino.
- Autto Janne, toim. (2023): *Talouskuri tuli Suomeen*. Tampere: Vastapaino.
- Autto Janne, Lindholm Christer, Toivanen Tero & Ylöstalo Hanna (2023): Mitä opimme? Teoksessa Autto J., toim.: *Talouskuri tuli Suomeen*. Tampere: Vastapaino.
- Autto Janne & Törrönen Jukka (2023): Poliittinen kiista. Teoksessa Autto J., toim.: *Talouskuri tuli Suomeen*. Tampere: Vastapaino.
- Blanche Guillaume (2011): Active labour market policies in Denmark: a comparative analysis of post-program effects. Documents de Travail du Centre d'Economie de la Sorbonne 2011:71. HAL SHS sciences humaines et sociales. <https://shs.hal.science/halshs-00654181v1>.
- Blyth Mark (2017): *Talouskuri, vaarallisen opin historia*. Tallinna: Vastapaino.
- Boxberg Katja (2023): Onnellisten veronmaksajien Tanska. *Talouselämä* 13/2023 (6.4.2023). Sivut 22–29.
- Braun Virginia & Clarke Victoria & Hayfield Nikki (2022): 'A starting point for your journey, not a map': Nikki Hayfield in conversation with Virginia Braun and Victoria Clarke about thematic analysis. *Qualitative Research in Psychology* 19:2. Pp. 424–445.
- Elsbach Kimberly D. & van Knippenberg Daan (2020): Creating high-impact literature reviews: an argument for integrative reviews. *Journal of Management Studies*, 57: 6. Pp. 1277–1289.
- Hara Jyrki (2025): Pääministeri Orpo lupaa laittaa käyntiin selvitystyön hyvinvointiyhteiskunnan rajoista. *Yle uutiset*. Luettu 26.10.2025. <https://yle.fi/a/74-20190448>.
- Häyhä Juha (1996): Oikeustaloustiede ja sopimusoikeus. Teoksessa Kanninen V. & Määttä K., toim.: *Näkökulmia oikeustaloustieteeseen*. Tampere: Gaudeamus.
- IFSW, International Federation of Social Workers (2018): *Global social work statement of ethical principles*. Luettu 13.3.2025. <https://www.ifsw.org/global-social-work-statement-of-ethical-principles/>.
- JAMK (n.d): Kirjallisuuskatsaukset. Luettu 5.12.2024. <https://help.jamk.fi/opinnaytetyon-ohjaus/fi/kirjallisuuskatsaukset/>.
- JBI, The Joanna Briggs Collaboration (2018): *Arviointikriteerit laadulliselle tutkimukselle*. Luettu 17.12.2024. <https://www.hotus.fi/wp-content/uploads/2019/03/jbi-kriteerit-laadulliselle-tutkimukselle-ja-selosteosa-2.pdf>.
- Julkunen Raija (2001): *Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa*. Jyväskylä: Vastapaino.
- Jutila Karina (2023): Suomessa on joko hyväksyttävä, että kurjuus lisääntyy – tai sitten on jaettava julkisia resursseja uudelleen. *Kanava* 4/2023 (17.12.2023).
- Kananoja Aulikki (2017a) Sosiaalipolitiikka sosiaalityön kehyksenä. Teoksessa Kananoja Aulikki, Lähteinen Martti & Marjamäki Pirjo, toim.: *Sosiaalityön käsikirja*. 4. uudistettu laitos. Tallinna: Tietosanoma.
- Kananoja Aulikki (2017b): Sosiaalityö ammattina. Teoksessa Kananoja Aulikki, Lähteinen Martti & Marjamäki Pirjo, toim.: *Sosiaalityön käsikirja*. 4. uudistettu laitos. Tallinna: Tietosanoma.

- Kankkonen Heidi (n.d): *Johdatus sosiaalityön johtamiseen*. Luentovideotallenne Lapin yliopiston käyttöoikeusrajatulla Moodle-alustalla.
- Kannasoja Sirpa (n.d): *Sosiaalihuollon johtajat puristuksissa 2*. Luentovideotallenne Lapin yliopiston käyttöoikeusrajatulla Moodle-alustalla.
- Karttunen Teija & Hietämäki Johanna (2014): Tiedon käytön kysymyksiä ja haasteita sosiaalityön asiakastyössä. Teoksessa Haverinen R., Kuronen M. & Pösö T., toim.: *Sosiaalihuollon tila ja tulevaisuus*. Turenki: Vastapaino.
- Kekäläinen Ulla, Kannasoja Sirpa, Kokkonen Tuomo, Lammintakanen Johanna, Laulainen Sanna, Närhi Kati & Vornanen Riitta (2024): *PURJO-hankkeen alustavia tuloksia*. Luettu 12.3.2025. <https://blogs.uef.fi/purjo/2024/12/19/purjo-hankkeen-alustavia-tuloksia/>.
- Kokkonen Tuomo & Rantamäki Niina (2023). Poliittiset päättäjät rakenteellisen sosiaalityön kumppaneina. Teoksessa Närhi K., Kannasoja S., Kokkonen T., Rantamäki N., & Ruonakangas S., toim. *Rakenteellisen sosiaalityön tila ja tulevaisuus Suomessa* (pp. 220–235). Jyväskylän yliopisto. Sophi, 154.
- Korkman Sixten (2015): *Väärää talouspolitiikkaa*. Keuruu: Otava.
- Lammintakanen Johanna & Rissanen Sari (2021a): Poliittikka ja strategia sosiaali- ja terveysjohtamisessa. Teoksessa Rissanen Sari & Lammintakanen Johanna, toim.: *Sosiaali- ja terveysjohtaminen*. 3.–5. painos. Helsinki: Sanoma Pro.
- Lammintakanen Johanna & Rissanen Sari (2021b): Sosiaali- ja terveysjohtaminen 2020-luvulla. Teoksessa Rissanen Sari & Lammintakanen Johanna, toim.: *Sosiaali- ja terveysjohtaminen*. 3.–5. painos. Helsinki: Sanoma Pro.
- Leppänen Pasi, Sorvettula Johanna & Valli-Lintu Auli (2024): *Hyvinvointialue: järjestäminen ja talous*. Helsinki: Alma Talent.
- Lindberg Marja & Nygård Mikael (2023): Talouskuri lapsiperheiden arjessa. Teoksessa Autto J., toim.: *Talouskuri tuli Suomeen*. Tampere: Vastapaino.
- Lindholm Christer (2023): Hämäävää retoriikkaa. Teoksessa Autto J., toim.: *Talouskuri tuli Suomeen*. Tampere: Vastapaino.
- Miettinen Timo (2024): *Demokratian aika*. 4. painos. Helsinki: Teos.
- Mänttari-van der Kuip Maija (2015): *Sosiaalityöntekijöiden työhyvinvointi ja toimintamahdollisuudet niukkuuden aikakaudella*. Janus 23: 3. Sivut 329—335.
- Niemi Petteri (2008): Priorisoinnin eettisestä perustasta sosiaalialalla. Teoksessa Niemi P. & Kotiranta T., toim.: *Sosiaalialan normatiivinen perusta*. Tampere: Palmenia.
- Nieminen Kati & Lähtenmäki Noora, toim. (2021): *Empiirinen oikeustutkimus*. Tallinna: Gaudeamus.
- Niiranen Vuokko (2012): Sosiaalijohdon työn strategisuus ja moniulotteisuus. Teoksessa Niiranen, V. & Hänninen, M., toim.: *Sosiaalitoimen johtajat kunnissa*. Kuntaliitto Acta 234. Helsinki: Kuntaliitto.
- Oksanen Annukka (2016): Tanska leikkasi pakolaisten toimeentulotukea. Artikkelin Kelan ylläpitämällä *Sosiaalivakuutus.fi*-sivustolla. Luettu 26.10.2025. <https://sosiaalivakuutus.fi/tanska-leikkasi-turvapaikanhakijoiden-toimeentulotukea/>.

- Pakarinen Terttu & Kananoja Aulikki (2017): Sosiaalihuollon ja sosiaalityön johtaminen. Teoksessa Kananoja Aulikki, Lähteinen Martti & Marjamäki Pirjo, toim.: *Sosiaalityön käsikirja*. 4. uudistettu laitos. Tallinna: Tietosanoma.
- Palola Elina (2017) Sosiaalipolitiikan kansainväliset vaikuttajat. Teoksessa Kananoja Aulikki, Lähteinen Martti & Marjamäki Pirjo, toim.: *Sosiaalityön käsikirja*. 4. uudistettu laitos. Tallinna: Tietosanoma.
- Pekkarinen Elina (2010): *Sosiaalialan arvojohtajat ja muutoksen managerit. Laadullinen katsaus sosiaalialan johtamisen tutkimuksesta*. Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos, Avauksia-julkaisu 7/2010.
- Pierson Paul (2001): Coping with permanent austerity welfare state restructuring in affluent democracies. Teoksessa Pierson P., ed.: *The new politics of the welfare state*. <https://doi.org/10.1093/0198297564.003.0014>. Pp. 410–456.
- Raunio Kyösti (2000): *Sosiaalityö murroksessa*. Tampere: Gaudeamus.
- Ringø Pia (2019): Potentiality, development ideas, and realities of social work. Teoksessa Fallov Arp Mia & Blad Cory, eds.: *Social welfare responses in a neoliberal era policies, practices, and social problems*. Leiden: Brill.
- Rissanen Sari (2016): Sosiaalityön johtaminen. Teoksessa Törrönen M., Hänninen K., Jouttimäki P., Lehto-Lundén T., Salovaara P. & Veistilä M., toim.: *Vastavuoroinen sosiaalityö*. Gaudeamus. Luettu e-kirjana.
- Rissanen Sari & Hujala Anneli (2021): Sosiaali- ja terveydenhuollon johtamisen lähtökohdat. Teoksessa Rissanen Sari & Lammintakanen Johanna, toim.: *Sosiaali- ja terveysjohtaminen*. 3.–5. painos. Helsinki: Sanoma Pro.
- Rissanen Sari & Lammintakanen Johanna (2021): Sosiaali- ja terveydenhuolto johtamisympäristönä. Teoksessa Rissanen Sari & Lammintakanen Johanna, toim.: *Sosiaali- ja terveysjohtaminen*. 3.–5. painos. Helsinki: Sanoma Pro.
- Saari Juho (2024): Hyvinvointivaltio sopeutuu murrokseen. Teoksessa Saari Juho, toim.: *Hyviä uutisia Suomesta. Menestyvän yhteiskunnan tilannekuva*. Tampere: Vastapaino.
- Salminen Ari (2011): *Mikä kirjallisuuskatsaus? Johdatus kirjallisuuskatsauksen tyyppeihin ja hallintotieteellisiin sovelluksiin*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Luettu 5.12.2024. https://www.uwasa.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-349-3.pdf.
- Sokala Hannu (2024): *Raha ei ole sitä mitä luulet*. Keuruu: Nemo.
- Streeck Wolfgang (2015): *Ostettua aikaa. Demokraattisen kapitalismin lykätty kriisi*. Tampere: Vastapaino.
- Suomen Pankki (2025): Suomen talouden ennuste- ja seurantaraportti 2/2025. Luettu 12.10.2025. <https://eurojatalous.studio.crasman.cloud/pub/Sisältötiedostot/PDF-tiedostot/2025/Taloukatsaukset/20240814-Elokuun-taloukatsaus-kuvioliite.pdf>.
- Taavitsainen Hannu (2023): Tanska on täysin eri kunnossa kuin Suomi: Talous kasvaa ja velka vähenee. *Verkkouutiset* 25.2.2023. Viitattu 6.1.2024. <https://www.verkkouutiset.fi/a/tanska-on-taysin-eri-kunnossa-kuin-suomi-talous-kasvaa-ja-velka-vahenee/#2d47a4bd>.
- Talentia (2022): *Arki, arvot ja etiikka. Sosiaalialan ammattihenkilön eettiset ohjeet*. 3. painos. Luettu 12.3.2025. <https://talentia.lukusali.fi/#/reader/4fb08bf6-d9e1-11ed-bdad-00155d64030a>.
- Temmes Armi & Välikangas Liisa (2010): *Strateginen ajautuminen*. Juva: WSOY Pro.

Tilastokeskus 2025: *Suomi lukuina: kansantalous*. Luettu 12.10.2025. https://stat.fi/tup/suoluk/suoluk_kansantalous.html.

Timonen Pekka (1996): Taloustieteen ja sen tulosten käyttö oikeustutkimuksessa. Teoksessa Kannianen V. & Määttä K., toim.: *Näkökulmia oikeustaloustieteeseen*. Tampere: Gaudeamus.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2013): *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*, 10. uudistettu laitos. Helsinki: Tammi.

Tuori Kaarlo & Kotkas Toomas (2023): *Sosiaalioikeus*. 6. uudistettu painos. Alma Talent Oy. Luettu e-kirjana.

Valtiokonttori (2025): Faktoja valtionvelasta. Luettu 12.10.2025. <https://www.valtionvelka.fi/valtionvelan-ja-kassanhallinta/faktoja-valtionvelasta/>.

Valtiovarainministeriö (2022): Uudistuva ja kestävä Suomi: valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro 2022. Luettu 12.10.2025. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-205-5>.

Varoufakis Yannis (2017): *And the weak suffer what they must. Europe, austerity, and the threat to global stability*. London: Vintage.

Yliaska Ville (2014): *Tehokkuuden toiveuni*. Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle. Riika: Into.

Lainsäädäntö

Laki hyvinvointialueesta 611/2021.

Laki hyvinvointialueiden rahoituksesta 617/2021.

Laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä 817/2015. Käytetty lyhenne: AHL.

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000. Käytetty lyhenne SHAL.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 612/2021. Käytetty lyhenne: JärjestämisL.

Perustuslaki 731/1999. Käytetty lyhenne: PL.

Sosiaalihuoltolaki 1301/2014. Käytetty lyhenne: SHL.

Oikeuskanslerin päätös

Oikeuskansleri (2025): Hyvinvointialueiden velvoite alijäämän kattamiseen. Antopäivä 23.4.2025.
Diaarinumero OKV/3069/10/2024.

Kuvat ja taulukot

Kuva 1. Systemiset kriisit ja muutokset Euroopassa 1990–2024. Sivu 6.

Kuva 2. Makrotaloudellisten käsitteiden kaavio. Sivu 9.

Kuva 3. Sosiaalityön johtamisen tasot ja strategisen johtamisen erityispiirteet. Sivu 14.

Kuva 4. Hyvinvointialueen strateginen johto. Sivu 16.

Kuva 5. Työnjako poliitikkojen ja ammattijohdon välillä sosiaalityötä koskevassa strategiatyössä.
Sivu 17.

Kuva 6. Sosiaalityön johtajan eettinen kuorma. Sivu 22.

Kuva 7. Sisällönanalyysin työvaiheet ja eteneminen. Sivu 27.

Kuva 8. Kirjallisuuskatsauksen kategoriat. Sivu 29.

Tutkielman tekijä on piirtänyt kaikki kuvat. Työvälineet: MS PowerPoint sekä draw.io.

Taulukko 1. Kirjallisuuskatsauksen aineistot. Sivut 32–33.

Taulukko 2. Sosiaalityön strateginen johtaminen taloudellisen niukkuuden aikana: mitä se on ja millaisten keinojen käyttöä voitaisiin lisätä. Sivu 67.