

Tampereen yliopisto  
Johtamistieteiden laitos  
Hallintotiede

**DELEGOIDUN PÄÄTÖSVALLAN SUHDE SOSIAALITYÖN VAI-  
KUTTAVAAN TOTEUTTAMISEEN TULOSYKSIKÖIDEN VAS-  
TUUHENKILÖIDEN NÄKÖKULMASTA**

Hallintotiede

Pro gradu – tutkielma

28.4. 2008

Ohjaaja: Jari Stenvall

Paula Kari

# TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamistieteiden laitos, hallintotiede
Tekijä:	KARI, PAULA
Tutkielman nimi:	Delegoidun päätösvallan suhde sosiaalityön vaikuttavaan toteuttamiseen tulostyksiköiden vastuuhenkilöiden näkökulmasta
Pro gradu-tutkielma:	87 sivua, 10 liitesivua
Aika:	Huhtikuu 2008
Avainsanat:	sosiaalityö, delegointi, vaikuttavuus

---

Käsillä oleva työ on tutkimus tulostyksiköiden vastuuhenkilöiden kokemuksista delegoidun päätösvallan suhteesta vaikuttavuuteen sosiaalityön toteuttamisessa. Tutkimusongelmaa pyrittiin lähestymään kolmen osaongelman avulla keräämällä tietoa siitä, mitä vastaajille oli delegoitu, miten delegoitu päätösvalta heidän mielestään tukee työlle asetettuja tavoitteita ja miten delegointia tulisi kehittää. Delegoidun päätösvallan suhdetta vaikuttavuuteen tarkasteltiin mikrotasolla sosiaalityön asiakasprosessissa.

Kirjallisuuden ja aikaisempien tutkimusten avulla selvitettiin aluksi miten vaikuttavuus määritellään yleisesti ja miten sosiaalityössä erityisesti. Tämän työn kannalta tärkeäksi muodostui vaikuttavuuden määrittely ammattilaisen käytännön ja asiakasvaikuttavuuden osatekijöiden yhdistelmänä. Näin voitiin rajata kustannusvaikuttavuus ja pitkän aikavälin vaikutukset tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Myös delegoinnin käsitettä määriteltiin aikaisempien tutkimuksien pohjalta sekä julkisoikeudellisena että hallinnollisena käsitteenä. Näitä käsitteenmäärittelyjä käytettiin hyväksi laadittaessa kyselylomaketta tutkimuksen aineistonkeruuta varten.

Kyseessä on kvantitatiivinen tutkimus, jonka aineisto kerättiin strukturoidulla kyselylomakkeella. Lomake sisälsi yhdeksän ryhmittelyotsakkeen alla 114 kysymystä tai väittämää. Ryhmät käsittelivät delegoidun päätösvallan sisältöä, työtehtävien sisältöä, käsityksiä päätöksentekomahdollisuuksista ja delegoinnin kehittämistä. Aineiston analyysimenetelmänä käytettiin sen tilastollista kuvailua absoluuttisina - ja prosenttilukuina, keski- ja hajontalukujen avulla sekä muodostamalla aineiston muuttujista summamuuttujia. Kyselyn perusteella pyrittiin selvittämään millainen on vastaajien mielestä päätösvallan suhde vaikuttavuuden eri osa-alueilla. Tutkimuksen empiirisen osan kohdeorganisaationa on kunnan sosiaalitoimen organisaatio ja siellä tulostyksiköiden vastuuhenkilöt. Tutkimushetkellä organisaatio muodostui perussosiaalityön, vanhustyön, lasten päivähoidon ja erityissosiaalipalveluiden tulosalueista, joiden 24 tulostyksikön vastuuhenkilöä muodosti tutkimuksen kohdejoukon. 19 henkilöä vastasi kyselyyn. Aineisto jäi pieneksi ja tulokset voivat olla vain suuntaa antavia. Yleistyksiä muihin organisaatioihin ei voida tehdä.

Tutkimuksen tulokset viittaavat siihen, että delegoidun päätösvallan suhde sosiaalityön vaikuttavuuteen on tulostyksiköiden vastuuhenkilöiden mielestä osin riittävä, osin liian pieni. Vastaajien näkökulmasta se on riittävä palveluiden laadun ja palveluiden kohdentumisen sekä osin asiakkaiden määrän osatekijöissä. Liian pieneksi vastaajat sen kokivat taloudellisia ja henkilöstöresursseja koskevien päätösten osalta. Työn sisältämät pohdinnat ja viitteelliset tulokset voisivat olla lähtökohta tutkia asiaa tarkemmin ja laajemmin. Aihe on nykyisessä kompleksisessa organisaatioympäristössä yhä tutkimisen arvoinen niin kuntaorganisaatioissa kuin valtionhallinnossakin.

# SISÄLLYS

1 JOHDANTO .....	4
2 TUTKIMUKSEN PERUSVALINNAT .....	7
2.1 Tutkimuksen päätehtävä .....	7
2.2 Tutkimuksen tavoite.....	10
2.3 Tutkimuksen näkökulma.....	14
3 TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN VIITEKEHYS .....	16
3.1 Sosiaalihuolto ja sosiaalipalvelut .....	16
3.1.1 Yleistä .....	16
3.1.2 Sosiaalihuollon palveluluonteen erityispiirteitä.....	17
3.1.3 Sosiaalihuollon vaikuttavuudesta.....	18
3.2 Kontingenssiteoreettinen näkemys organisaatiosta .....	25
3.3 Weberin byrokratiateoria .....	27
3.3.1 Hallinta hallintona.....	27
3.3.2 Byrokratian ideaalityyppi.....	29
3.3.3 Byrokratia kontingenssiteoreettisesti tarkasteltuna.....	30
3.3.4 Weberin byrokratiateorian relevanssi nykyaikana.....	30
3.4 Desentralisaatio .....	31
3.4.1 Yleistä .....	32
3.4.2 Vertikaalinen ja horisontaalinen hajauttaminen.....	33
3.5 Delegointi kunnallisessa organisaatiossa .....	35
3.5.1 Yleistä .....	35
3.5.2 Delegointi julkioikeudellisena käsitteenä .....	37
3.5.3 Delegointi hallinnollisena käsitteenä .....	37
3.5.4 Delegointi prosessina .....	39
3.6 Ammatillisbyrokratia .....	43
4 TUTKIMUKSEN AINEISTON KERUU JA KÄSITTELY .....	46
4.1 Perusturvakeskuksen organisaatorakenteen kehitys 1990-luvulta lähtien.....	46
4.2 Aineiston keruu ja sen käsittely .....	47
4.2.1 Vastaajien taustatiedot .....	48
4.2.2 Delegoinnin sisältö.....	51
4.2.3 Työtehtävien sisältö .....	52
4.2.4 Päätösvalan riittävyys .....	55
4.2.5 Vaikutusmahdollisuudet .....	59
4.2.6 Päätösvalta ja vaikuttavuus .....	61
4.2.7 Työtehtävät ja vaikuttavuus .....	62
4.2.8 Delegoinnin kehittäminen.....	64
4.3 Sosiaalihuollon vaikuttavuuden osatekijät ja päätösvalta.....	65
4.4 Tutkimuksen validiteetti ja reliabiliteetti .....	75
5 JOHTOPÄÄTÖKSET .....	78
6 LOPUKSI.....	82
Lähdeluettelo.....	84
Liitteet .....	88

# 1 JOHDANTO

Ovatko palvelut parempia tai organisaatiot tehokkaampia, jos päätösvalta siirretään paikan päälle? Näin on uskottu ja näin on tehty. Päätösvaltaa on siirretty ensin valtiolta kunnille ja sen jälkeen palveluyksiköihin. Uskotaan, että turhaa byrokratiaa on poistunut ja joustavuutta on tullut lisää, mutta ovatko palvelut parantuneet, onko kuntalaisten tasa-arvo lisääntynyt? Viimeisimpien tietojen perusteella ainakin työyhteisöjen tila näyttää huolestuttavalta. Päätösvallan hajauttaminen ei ole tuonut työniloa. Delegointi ei anna aseita sopeuttaa palveluita vastaamaan alueellisia väestömuutoksia ja palvelutarpeita. Silti palvelut pitäisi turvata maan kaikissa osissa, jos tasa-arvoa kunnioitetaan. Kunnan kehno taloudellinen tila selittää palvelujen tilanteen joissakin kunnissa, mutta monissa vauriissakin kunnissa organisaatiot ja työyhteisöt ovat ratkeamispisteessä.

Suurissa kunnissa väkiluvun kasvun myötä julkisen hallinnon tehtävät lisääntyvät palvelutarpeiden laajentuessa. Se edellyttää toimivallan siirtämistä organisaatiossa alaspäin. Tällainen kehitys on herättänyt kysymyksen bebyrokratisoitumisesta; delegointia on pidetty yhtenä uusien organisaatiohierarkioiden syntymisen syynä. Samaan aikaan klassisen hallinnon periaatteiden rinnalla on tullut uusia periaatteita kuten palveluperiaate, subjektiiviset oikeudet ja yksityiseltä sektorilta peräisin olevat johtamisopit (Määttä & Virtanen 2000, 130). Onko siis perimmiltään kysymys siitä, että monimutkaista kokonaisuutta voi ohjata vain monimutkaisella välineistöllä. Onko delegoinnin virheenä ollut delegointi sinänsä, vai kuvitelma, että delegoimalla päätösvaltaa delegoidaan myös tietoa päätöksenteon tueksi. Miten pitäisi menetellä, että tieto, taloudelliset edellytykset ja valta jakaantuisivat niin, että tuloksena olisivat hyvät ja vaikuttavat palvelut kohtuullisilla kustannuksilla?

Elämme tietoyhteiskunnassa ja siirrymme organisaatioissa kohti tietointensiivistä toimintaa. Sitran julkaisussa ”Osaaminen tietoyhteiskunnassa” Raivola ja Vuorensyrjä (1998) esittävät kolme ulottuvuutta, joilla muutoksia tapahtuu. Ensimmäinen ulottuvuus koskee työntekijöiden inhimillisen tiedon ja osaamisen käyttöönottoa, toinen muutos tapahtuu organisaatorakenteissa niiden muuttuessa horisontaalisiksi ja verkostomaisiksi. Kolmas muutosulottuvuus koskee asiakkaiden mukaantuloa hyödykkeiden ja palveluiden määrän ja laadun määrittelyyn. Kaikki edellä mainitut kolme ulottuvuutta ovat yhteydessä päätösvallan jakamiseen liittyviin kysymyksiin.

Sosiaalihuollon toiminta perustuu asiantuntijuuteen ja vahvoihin professioihin (Konttinen 1998, 39 – 40). Korkeasti koulutettujen ja korkean ammattitaidon omaavien asiantuntijoiden osuus on keskeinen perustehtävässä, usein vaikeiden, ei-standardoitujen ongelmien ratkaisussa, päämäärien soveltamisessa sekä toiminnan sisältöjen ja muotojen valinnassa (Määttä & Virtanen 2000, 135). Toisaalta sosiaalihuollon organisaatiot poikkeavat joissakin suhteissa muista toimialoista koska työn kohde (varsinkin turvaverkkopalveluissa) on ihminen ja hänen tarpeensa. Juuri nämä työtä määrittelevät tekijät ovat yhteydessä työntekijöiden tiedon ja osaamisen käyttöönoton ulottuvuuteen. Lainsäädännöllä sekä julkisella vallalla on keskeinen rooli palveluiden tuottajana. Tästä ympäristöstä tulevat vahvat vaateet organisaatorakenteiden muuttamiseksi horisontaalisiksi ja verkostomaisiksi. Organisaatiot muuttuvat kuitenkin hitaasti byrokraattisten rakenteiden itseintressin vastustaessa muutosta. Tarverakenteiden ollessa hyvin yksilöllisiä on asiakkaiden mukanaolo palveluprosessissa ollut aina vahvaa. Asiakaslähtöisyys kuuluu sosiaalipalveluiden suunnittelun ja toteuttamisen perus-sanastoon. (Kivinen, Taskinen & Tukia 2007.)

Tässä tutkimuksessa pyritään selvittämään millainen on delegoidun päätösvallan suhde vaikuttavuuteen sosiaalityön toteuttamisessa. Tutkimuksen kohteena on yhden kunnan sosiaalitoimen organisaatio ja siellä tulosityksiköiden vastuuhenkilöt. Delegoidun päätösvallan suhdetta vaikuttavuuteen sosiaalityön toteutuksessa lähestytään heidän näkökulmastaan. Sosiaalitoimen organisaatio muodostuu tutkimushetkellä perussosiaalityön, vanhustyön, lasten päivähoidon ja erityissosiaalipalveluiden tulosalueista, joissa on 39 tulosityksikköä.

Tutkimuksen keskeisiä käsitteitä ovat sosiaalitoimi, vaikuttavuus, delegointi, byrokratia ja ammattilaisbyrokratia. Sosiaalitoimen tulosalue nähdään ammattilaisbyrokratiana, jossa vahvat hyvinvointiprofessiot toimivat perinteisessä byrokraattisessa rakenteessa. Sosiaalitoimi määritellään tutkimuksessa yleisellä tasolla sosiaalihuoltona ja – palveluna, jossa vaikuttavuus on osa tuloksellisuutta. Vaikuttavuutta tarkastellaan haluttujen vaikutusten aikaansaamiskykynä ja kustannusvaikuttavuus rajataan tutkimuksen ulkopuolelle. Kunnallista organisaatiota lähestytään byrokratiateorian ja toisaalta kontingenssiteorian näkökulmista, joista jälkimmäisen lähtökohtien mukaisesti sosiaalitoimen organisaatio on jatkuvassa vuorovaikutuksessa monimutkaisen toimintaympäristön kanssa. Delegoinnin käsite määritellään kuntakontekstissa (ei valtiohallinnossa tai yrityssektorilla). Tällöin sen taustakäsitteenä käytetään desentralisaation käsitettä. Delegointi määritellään kunnanvaltuuston päättämänä, johtosäännöin toteutettavana päätösvallan luovuttamisen jollekin muulle toimielimelle

tai viranhaltijalle. Delegointia pyritään teoreettisesti lähestymään myös toimeksiantajan (delegoinnin suorittajan) ja itsenäisen toimijan (delegoinnin vastaanottajan) välisenä suhteena, jossa päätösvalan siirron on oltava tarkoituksenmukaista molempien osapuolten näkökulmasta.

Tutkimuksen kohdentuessa vastaajien näkemyksiin tutkimuksen tarkoituksena on kerätä tietoa ja kuvata ilmiön tilaa kohdeorganisaatiossa, haasteena etsiä mahdollisia kehittämiskohteita. Tämän käytännöllisen tavoitteen lisäksi tutkimuksen tieteellinen tavoite liittyy lähijohtajuudesta tällä hetkellä tehtävään tutkimukseen. Mm. Vaasan yliopistossa on huhtikuun 2008 alussa tarkastettu Ulla Isosaaren hallitontieteiden alaan kuuluva väitöstutkimus ”Valta ja tilivelvollisuus terveydenhuollon organisaatioissa: Tarkastelu lähijohtamisen näkökulmasta.” (Sanomalehti Ilkka 3.4.2008).

## 2 TUTKIMUKSEN PERUSVALINNAT

### 2.1 Tutkimuksen päätehtävä

Julkisella sektorilla tapahtunut desentralisaatiokehitys on nähty keinona vastata nykypäivän vaatimuksiin. Sitä on perusteltu hallinnollisin ja taloudellisin syin, mutta myös ideologisin ja sisällöllisin syin (Nyholm 2008, 45 – 46). Desentralisaatiota koskevassa kirjallisuudessa esiintyy jako funktio-naaliseen ja alueelliseen desentralisaatioon, jossa ensin mainittu merkitsee tehtäviin liittyvän toimivallan siirtämistä sinne, missä palveluja tuotetaan. Tällöin voidaan puhua myös asteellisesta desentralisaatiosta, jonka synonyyminä kirjallisuudessa käytetään usein delegoinnin käsitettä (Aaltonen 1992, Niiranen 1995, Vuorela 1987).

Desentralisaatiota vastaan on esitetty kritiikkiä, joka kohdistuu ennen muuta tasa-arvon heikkenemiseen ja uudelleenbyrokratisoitumisen uhkaan – osin siis juuri asioihin, joilla desentralisointia on perusteltu. Päätösvallan hajauttamisen myötä pelätään vahvempien ryhmien vaikutusvallan voimistuvan, mutta toisaalta nähdään, että delegointi voi luoda uusia osallistumisen mahdollisuuksia tai mahdollistaa toimivamman palvelurakenteen. Päätösvallan hajauttamisen problematiikkaan liittyy myös kysymys vuorovaikutteisen työyhteisön sekä johtajuuden merkityksestä (Ropo & Eriksson 1997, 174).

Aaltosen (1992, 38) mukaan sosiaalihuollon organisaatiokehitykselle on ominaista, että siinä esiintyy yhtä aikaa perinteisen hallintokulttuurin, ammatillisen hallintokulttuurin ja uuden palvelukulttuurin piirteitä. Palvelukulttuuri ei hänen mukaansa näytä sopeutuvan niin hyvin byrokraattisiin organisaatorakenteisiin kuin ammatillinen kulttuuri (ks. myös Nyholm 2008, 210). Onkin kysytty tukevatko ja suojaavatko byrokraattiset rakenteet ja toimintatavat työntekijäryhmien professionaalisuutta sosiaalityössä ja päinvastoin (Helander 1998, 59; Koskinen & Mykkänen 1998, 14).

Organisaation rakenteeseen vaikuttaa voimakkaasti siinä tehtävän työn luonne. Joustava ja mukautuva toimintamalli sekä päätösvallan hajauttaminen yhdistetään myös organisaation professionaalisuuteen (Berg, Schellekens & Bergen 2005, 75 – 82). Sosiaalitoimen tehtäviä ei niiden luonteen vuoksi voida standardoida, ja standardointi keskittyykin ammattitaidon standardointiin. Henkilöstön korkea ammattitaito on tuottanut sosiaalitoimen perinteisen linjaorganisaation rinnalle

horisontaalista asiantuntijavaltaa ja melko pitkälle menevää valvontavaltaa omiin tehtäviin nähden. Professionaalisen organisaation päätöksentekorakennetta luonnehtii sekä horisontaalinen että vertikaalinen desentralisaatio siihen liittyvineen delegointiprosesseineen. Oleelliseksi kysymykseksi muodostuu myös halukkuus, kyky ja motivaatio osallistua päätöksentekoon. (emt. 78.) Tässä työssä sosiaalitoimen organisaatio nähdään ammattilaisbyrokratiana, jossa koordinointimekanismina on ensisijaisesti työtaitojen ja tietojen standardointi.

Tällä hetkellä kunnallisen palvelurakenteen keskeisiä kysymyksiä on, miten se pystyy vastaamaan jatkuvasti muuttuvan ympäristön vaatimuksiin (Nyholm 2008, 45 – 48). Kontingenssiteorian mukaisesti on olemassa organisaatiomuotoja ja toimintamalleja, jotka ovat kaikkein sopivimpia tiettyihin tilanteisiin ja olosuhteisiin. Vastaavasti organisaation toiminnassa ja rakenteessa tapahtuneet muutokset nähdään reaktioina tilanteisiin, jotka uhkaavat järkyttää tasapainotilaa (Kallio 1995, 243). Pitkälle viety vertikaalinen ja horisontaalinen desentralisaatio liitetään ammattilaisbyrokraatiin, joka toisaalta on nykyisin moniammatillisuutta korostavassa sosiaalityön kentässä muutospaineen alla.

Tutkittaessa delegoitua päätösvaltaa on siis mahdollisuus tutkia ja pyrkiä ymmärtämään juuri ainutlaatuisen organisaation rakennetta, tai tutkia miten organisaatio ja sen päätöksentekorakenne ovat muuttuneet päätösvalan siirron myötä. Koska tutkimuksen tarkoitus on tutkia delegointia toteutuneena prosessina, delegoidun päätösvalan sisältöä ja suhdetta sosiaalityön vaikuttavuuteen, on perusteltua lähestyä delegointia delegointisuhteen osapuolien näkökulmasta. Muutokseen keskittyminen antaisi tutkimukselle julkisoikeudellisen painotuksen. Koska työssä kuvataan tutkittavaa ilmiökenttää nimenomaan tulosityksikkötason vastuuhenkilöiden näkökulmasta, on tutkimuksellisessa keskiössä organisaation toiminnallinen ydin. Haluan saada tietoa siitä, miten delegoinnin vastaanottajat suhtautuvat jo tehtyyn delegointiin ja miten he haluavat delegointia kehittää. Onkin tarpeen selvittää, millaisia asioita on delegoitu? Delegoinnin onnistuneisuuden kannalta on oletettavaa että myös resurssit ovat tärkeitä. Ovatko taloudelliset toimintamahdollisuudet lisääntyneet delegoinnin myötä tai sen toteuttamiseksi? Miten delegoinnin vastaanottajat suhtautuvat mahdollisesti lisääntyneeseen vastuuseen ja työmäärään? Mm. nämä ovat tärkeitä kysymyksiä tutkittaessa delegoidun päätösvalan suhdetta sosiaalitoimen käytännön työhön ja työn vaikuttavuuteen.



Organisaatorakenteeseen liittyvän päätösvallan hajauttamiseen liittyvät tutkimukset eivät anna selkeitä vastauksia kysymykseen purkaako delegointi byrokraattisia rakenteita vai rakentaako se niitä uudelleen. Toisaalta ammattilaisbyrokratian suhde päätösvallan hajauttamiseen nähdään osin ristiriitaisena. Delegointi on siis ilmiönä tutkimisen arvoinen. Toimiessani itse yksikköjohtajana sosiaalitoimen ostopalveluja tuottavassa yksikössä, tunnen ilmiötä kohtaan myös käytännön mielenkiintoa. Olen opiskelujeni aikana ensimmäisen kerran pohtinut sosiaalihuollon vaikuttavuuden arviointiin liittyviä kysymyksiä tehdessäni hallintotieteen opintoihini kuluvaan seminaarityön aiheesta. Olen lisäksi nykyisessä työssäni yksikköjohtajana sosiaalitoimen ostopalveluja tuottavassa yksikössä vastaanottanut päätösvallan delegointia. Kysymysten muotoiluun vaikutti näin ollen myös oman yksikköni todellisuus.

Edellä esitettyyn perustuen asetan tutkimukseni ongelman seuraavasti:

Millainen on delegoidun päätösvallan suhde vaikuttavuuteen sosiaalityön toteuttamisessa?

Tutkimusongelmaa pyrin lähestymään seuraavien osaongelmien avulla:

- 1 Millaista päätösvaltaa on delegoitu?
- 2 Miten delegoitu päätösvalta tukee työlle asetettujen tavoitteiden saavuttamista?
- 3 Miten delegointia tulisi kehittää?

Tutkimuksen kohteena on yhden kunnan sosiaalitoimen organisaatio ja siellä tulosityksiköiden vastuhenkilöt. Delegoidun päätösvallan suhdetta vaikuttavuuteen sosiaalityön toteutuksessa lähestytään heidän näkökulmastaan.

Delegointi arkikäsitteenä sisältää myös töiden ja tehtävien jakamista. Työtehtävien siirto on kuitenkin esimiehen ja yksittäisen työntekijän väliseen sopimukseen tai tehtävänatoon perustuvaa. Johtosäännöllä määritelty päätösvallan delegointi sitä vastoin siirtää päätösvallan saman sisältöisenä ja laajuuisena kaikille toimielimen alaisille viranhaltijoille. Ensimmäisen osaongelman avulla rajataan työtehtävien delegointi tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

Toisen osaongelman avulla rajataan vaikuttavuuden käsitettä tutkimuksen tarpeisiin. Vaikuttavuuden arviointiin liittyy ajatus siitä, että se (arviointi) tapahtuu palvelutilanteen tai asiakasprosessin jälkeen. Vaikuttavuuden osatekijöitä voi ja tulisi kuitenkin arvioida myös ennen asiakastapahtuman alkua sekä sen kuluessa. Samoin vaikuttavuutta tulisi arvioida mikro- ja makrotasolla ja toisaalta prosessiin ja kustannuksiin liittyen. Tässä työssä kustannusvaikuttavuus ja palvelutilanteen jälkeinen vaikuttavuuden arviointi rajataan tutkimuksen ulkopuolelle. Delegoidun päätösvallan suhdetta vaikuttavuuteen tarkastellaan mikrotasolla sosiaalityön asiakasprosessissa. Päätöksentekijöiden asettamien työn tavoitteiden ja toiminta-ajatusten kautta tarkastelu liittyy myös makrotasolle

Kolmas osaongelma liittyy edellisiin hyvinvointiprofessioiden näkökulmasta. Voisi olettaa, että tulosityksiköiden vastuuhenkilöt haluaisivat päätösvaltansa lisääntyvän. Toisaalta kunnallisen organisaation byrokraattiseen rakenteeseen ja päätösvallan ja vastuun suhteeseen liittyen he saattaisivat toivoa päätösvallan palauttamista organisaatiohierarkiassa ylöspäin. Postmodernille yhteiskuntarakenteelle ovat ominaisia verkostoituneet yhteistyösuhteet ja rakenteet, jotka vaikuttavat myös sosiaalityöhön. Erilaiset hankkeet tai seutukunnalliset yhteistyömuodot edellyttävät päätösvallan siirtämistä organisaatiosta pois. Tätä taustaa vasten vastuuhenkilöiden näkemys saataisi korostaa päätösvallan siirtoa myös esimerkiksi hankkeista vastaaville. Nämä näkemykset ovat osa tutkimuksen ongelmanasettelua – onko päätösvallan suhde vaikuttavuuteen tasapainossa vai onko tarvetta muutokseen.

## **2.2 Tutkimuksen tavoite**

Tutkimuksen tieteellinen tavoite kertoo minkä tyyppistä tietämystä pääongelmaan vastaaminen tuottaa, ja minkälainen tiedonintressi tutkimusta näin ollen ohjaa. Pohjimmiltaan on kyse siitä millaisena tutkija maailman ja siinä olevan ymmärtää (Hirsjärvi, Remes, Liikanen & Sajavaara 1990, 16). Tieteellisen tutkimuksen tiedonintressi voi olla joko tekninen, hermeneuttinen tai emansipatorinen.

Teknisen tiedonintressin ohjatessa tutkimusta katsotaan työn tavoitteeksi informaation hankkiminen objektivoidusta maailmasta, maailman kuvaaminen ja selittäminen, sekä säännönmukaisuuksien etsiminen. Kausaalinen selittäminen etsii selittäviä tekijöitä eli syitä jollekin ilmiölle, kun taas funk-

tionaalisessa selityksessä ilmiö selitetään sen vaikutusten pohjalta; ajallisesti selitettävän jälkeen tulevalla seikalla. Tietoa hankitaan sen vuoksi, että sitä voitaisiin käyttää välineenä luonnon tai yhteiskunnan hallitsemisessa. (Aaltola 2007, 20 – 24; ks. myös Eskola 1981; Uusitalo 1991.)

Hermeneuttinen, ymmärtämistä ja tulkintaa korostava tutkimusote tekee eron selittämisen ja ymmärtämisen tai tulkinnan välillä. Positivistinen, ihmisen ja yhteiskunnan tutkiminen suhteellisen mekanistisena ja luonnontieteellisten lakien säätelemänä objektina ei hermeneuttisen näkemyksen mukaan riitä. Hermeneuttinen tiedonintressi on läheisessä yhteydessä kieleen. Siinä pyritään kielellisten merkitysten tulkinnan kautta ymmärtämään ilmiöitä ja niiden merkityksiä. Merkitykset ovat tutkimuksen varsinainen kohde. (Aaltola 2007, 28 – 33; ks. myös Eskola 1981; Uusitalo 1991.)

Positivistisen ja hermeneuttisen paradigman jälkeisellä murroskaudella kehittyi emansipatorinen eli vapauttava tutkimusote. Mielenkiito siirtyi ihmisen toiminnan merkitysrakenteiden suuntaan. Perimmäisenä pyrkimyksenä on halu ymmärtää toimivan ihmisen tavoitteiden lähtökohtia osana toiminnan kokonaisuutta. Tutkimuksen avulla pyritään selvittämään yhteiskunnallisia ja psykologisia lainalaisuuksia ja siten hallitsemaan näitä lakeja lopullisena tavoitteena niiden luomista ulkoisten rakenteiden vallasta luopuminen. Hermeneuttinen tiedonintressi soveltuu kun tietty subjektiivisuus tunnustetaan tutkimuksen lähtökohdaksi. (Moilanen & Rähä 2007, 46 – 50; ks. myös Eskola 1981.)

Etsinnälliset eli eksploratiiviset tutkimukset soveltuvat sekä uusien, aiemmin tutkimattomien ilmiöiden kartoitukseen, mutta myös silloin kun tutkimuksen päätarkoituksena on kuvata jotakin ilmiötä teoreettisesti, mutta empiiristen havaintojen kautta. Case-tutkimuksissa ja kvalitatiivisissa tutkimuksissa tavoite on usein tämän kaltainen. Etsinnällinen tutkimus antaa harvoin varsinaisia ratkaisuja tutkimusongelmiin, mutta se saattaa auttaa täsmentämään ongelmaa sekä antamaan vihjeitä siitä, mistä vastauksia voisi etsiä. (Uusitalo 1991, 62–65.) Kuvailevan tutkimuksen yhtenä tarkoituksena on kuvata ilmiön, tilanteen tai tapahtuman luonnetta, yleisyyttä tai muita tunnuspiirteitä. Kuvailevan ja selittävän tutkimuksen erottaminen ei aina ole helppoa. Yleisesti voidaan sanoa, että kuvaileva tutkimus vastaa kysymykseen mitä tai miten, kun taas selittävä tutkimus vastaa kysymykseen miksi. Selittävän tutkimuksen keskeinen tarkoitus on selvittää ilmiöiden välisiä syy- ja seuraussuhteita. (emt. 62–65.)

Valinta kvantitatiivisen ja kvalitatiivisen tutkimusotteen välillä riippuu mm. tutkimuksen kohteena olevan ilmiön luonteesta. Delegointi ilmiönä ei ole ainutkertainen, vaikka sen toteutustapa vaihtelee organisaatiosta ja delegoijasta riippuen. Se on siten geneerinen ilmiö, jota voidaan tutkia myös kvantitatiivisesti. Käsillä oleva tutkimus on ongelmalähtöinen tarkastelu delegoinnista yhden kunnan sosiaalitoimen päätöksentekorakenteessa. Se on otteeltaan case-tyyppinen, eikä johtopäätöksiä tai yleistyksiä kyseisen kunnan muihin organisaatioihin tai muuhun suurempaan perusjoukkoon voida tehdä. Tutkimuksen avulla on tarkoitus kuvata vastaajien käsitysten kautta delegoidun päätösvallan suhdetta sosiaalityön vaikuttavuuteen ja tietty subjektiivisuus on leimaa-antavaa. Tutkimustulokset saattavat tuottaa myös arvioivaa tietoa ilmiöstä ja sen kontekstista käytännön kehittämistarpeisiin (tutkimuksen käytännön tavoite). Pohjimmiltaan tutkimusta ohjaa tekninen tiedonintressi, mutta kohdejoukosta johtuen työ etenee eksploraatiivisen tutkimuksen suuntaan selvittäessä kohdejoukon käsityksiä delegoinnin sisällöstä ja toteutustavasta, ja siitä miten he haluaisivat delegointia kehittää. Kun halutaan tietää jotain vastaajien käsityksistä, sitä on heiltä kysyttävä. Kohdejoukon koko – 24 vastaajaa, on liian laaja haastattelututkimusta ajatellen ja koska tutkimuksen tarkoitus on kartoittaa käsityksiä ja näkemyksiä, kyselykaavakkeen käyttö aineiston keräämiseksi on perusteltua.

Tutkimusaineisto on siis kvantitatiivista. Aineisto kerätään kyselykaavakkeella, joka sisältää 114 strukturoitua kysymystä. Tutkimusongelmasta johtuen kaavakkeen laadinnassa on otettava huomioon konteksti, jossa lomaketta käytetään (Valli 2007, 198). Laadinnassa käytän apuna esihaastatteluja, joiden tavoitteena on auttaa tekemään ymmärrettäviä kysymyksiä sekä kiteyttämään mielikuvia tutkittavasta ilmiöstä. Myös työn lähtökohtana käytetyt, organisaation kehittämistyöhön liittyvät seminaarimuistiot, neljä kappaletta vuosilta 1994 – 1995 sisältävät ilmiön kuvausta organisaation todellisuudessa. Kaupungin perusturvalautakunnan johtosääntö, sekä perusturvakeskuksen johtosääntö ja toimintasääntö sisältävät määräykset päätösvallan sisällöstä ja delegoivuudesta. Niistä käytän osia sellaisenaan kyselykaavakkeen laatimisessa. Varsinaista esitestausta kyselykaavakkeelle ei tehdä.

Delegoidun päätösvallan sisältöä pyritään kartoittamaan laajasti. Kyselykaavakkeessa kysytään mitä on delegoitu, kartoitetaan käsityksiä päätöksentekomahdollisuuksista, sekä tiedustellaan miten delegointia tulisi kehittää. Näiden kysymysten lisäksi halutaan saada tietoa vastaajien työn sisällöistä ja mahdollisuudesta vaikuttaa käytännön sosiaalityön toteuttamiseen (osat III, V ja VI). Kyselykaa-

vakkeessa on neljä osiota (osat II, IV, VI ja VIII) koskien päätösvallan olemassaoloa ja riittävyttä sekä sen tärkeyttä ajatellen työn vaikuttavuutta. Näissä osioissa päätösvallan sisältö pyritään konkretisoimaan osin hyvin tarkasti (osat II ja VI), osin sen sisältö muotoillaan laajempiin ja abstraktisempiin kokonaisuuksiin erityisesti mitattaessa käsityksiä päätösvallan riittävydestä (osat IV ja VIII). Taustatietoina (osa I) kysytään vastaajien ammatillista peruskoulutusta, työkokemusta nykyisessä työtehtävässä ja sosiaalialalla yleensä, ikää sekä sitä, millä sektorilla vastaaja toimii. Näin toivon saavani tietoa siitä, vaihteleeke kokemus delegoidun päätösvallan merkityksestä työn vaikuttavuuteen tulosalueittain, tai työkokemuksen myötä. Päätösvallan sisältöä koskevat kysymykset (osa II) laaditaan käyttäen avuksi perusturvakeskuksen johtosääntöä, jossa on määritelty millaista päätösvaltaa kuuluu tulosalueen päällikölle ja millaista tulosityksikön vastuuhenkilölle. Näin muodostettavat muuttujat ovat dikotomisia (kyllä – ei). Loput aihekokonaisuudet (III – IX) sisältävät otsakkeessaan kysymyksen jonka alle on ryhmitelty tilastolliset muuttujat edellä kuvatusti. Jokainen muuttuja muodostaa oman väittämänsä, jonka sisältöä, tärkeyttä tai merkitystä vastaajat arvioivat Likertin asteikolla 1 – 5, siten, että 1 edustaa vähäisintä tai kielteisintä ja 5 suurinta tai myönteisintä vaihtoehtoa

Muuttujien saadessa numeerisia arvoja havaintomatriisikin muodostuu numeroista. Tähän dataan on perusteltua käyttää SPSS-ohjelmaa, jonka avulla tilastolliset analyysit on varsin vaivatonta suorittaa. Aineiston tiivistäminen tapahtuu keskilukujen ja prosenttien avulla. Sopivimmat keskiluku ja hajontaluku lienevät pienessä aineistossa moodi ja keskihajonta. Näiden lisäksi käytetään frekvenssitaulukoita. Em. tunnuslukuja ja taulukoita käytetään osaongelmiin vastatessa. Koska tavoitteena on tutkia millainen käsitys vastaajilla on delegoidun päätösvallan suhteesta työn vaikuttavuuteen, on kuvausta tiivistettävä edelleen käyttämällä summamuuttujia. Summamuuttujat muodostetaan vaikuttavuuden käsitteenmäärittelyn avulla, ja niitä käyttäen pyritään vastaamaan tutkimuksen pääongelmaan. Summamuuttujien reliabiliteetin ja sisäisen johdonmukaisuuden mittaamiseen käytetään Cronbachin alfa-kerrointa. (Metsämuuronen 2002, 12 – 27, Valli 2001, 106 – 111.)

Haasteena kyselylomakkeen laadinnassa on se, että tutkija on osa tutkittavaa organisaatiota. Se haastaa laatijan pyrkimyksen ja kyvyn objektiivisuuteen tutkittavaa ilmiötä kohtaan. Koska tutkimus- ja aineistonkeruumenetelmä on tässä tutkimuksessa päätetty ennen varsinaiseen työhön ryhtymistä ja lomakkeella toteutettu aineiston keruu on peruuttamaton, suurimmat haasteet tutkija kohtaa aineiston koodaus- ja tulkintavaiheessa. Myös lomakkeen pituus saattaa muodostua kriittiseksi

kohdaksi aineistoa kerättäessä. Toisaalta tutkimusmetodikirjallisuudessa todetaan, että pitkä mittari on usein luotettavampi kuin lyhyt. Selkeästi rakennettu lomake, jossa jokaisen otsakekysymyksen alla on huolellinen vastausohje, sekä etukäteen annetut vastausvaihtoehdot ovat pyrkimys voittaa lomakkeen pituuteen liittyvät pulmat. (Valli 2001, 100 – 111; 2007, 198 – 212.)

## 2.3 Tutkimuksen näkökulma

Delegointia voi tutkia joko henkilöstön tai johdon näkökulmasta. Myös asiakasnäkökulma voisi olla perusteltu, koska organisaation toimivuus konkretisoituu juuri asiakassuhteissa. Palvelukulttuurin perusoletuksiin kuuluvat nopea sopeutuminen muutokseen, toimintojen vaihtoehtoisuus ja erilaisuus, palveluhalukkuus ja tulostavuuksisuus. Osa asiakasnäkökulmaa korostaa myös uusia osallistumismuotoja organisaation päätöksentekoon. Tällaisessa tilanteessa päätöksentekoa ollaan delegoimassa organisaatiosta ulospäin. Tässä tutkimuksessa lähtökohtana on kuitenkin tarkastella delegointia organisaation sisällä.

Looginen ryhmä tutkimusongelman kannalta voisi olla myös kunnallisen organisaation ylin johto: valtuusto, hallitus ja lautakuntataso. Organisaation ylin johto antaa suuntaviivat ja mahdollisuudet organisaatorakennetta kehitettäessä ja juuri tällä tasolla delegoitavuuteen liittyviä näkökohtia pidetään ensisijaisina kehitystyön tavoitteina. Organisaation ylimmän johdon näkökulma delegointiin on kuitenkin enemmän julkisoikeudellinen; he valmistelevat ja päättävät johtosäännöistä. Tämän ryhmän valinta tutkimuksen kohdejoukoksi ei tutkimusongelman kannalta ole siis perusteltu. Perusturvakeskusten työntekijöiden näkökulmasta delegoinnissa pisimmälle vietyä voisi olla kyse yksittäisen työntekijän mahdollisuuksista ja rajoista vaikuttaa työnsä sisältöön ja toimintatapoihin.

Työntekijöiden vaikutus käytännön sosiaalityön toteuttamisessa on kiistatta merkittävä. He kohtaavat asiakkaan ja ovat avainasemassa palvelukulttuuria kehitettäessä. Saattaisi olla hyvinkin tärkeää tutkia heidän käsityksiään delegoinnista. Tulosityksikön vastuuhenkilö on organisaatiossa kuitenkin asemassa, jossa sen lisäksi, että hänelle delegoidaan, hänellä on myös edelleen delegoinnin mahdollisuus. Voidaan myös olettaa, että heillä on asemansa ja työtehtäviensä puolesta tietoa ja näkemys asiasta. Juuri tulosityksiköiden vastuuhenkilöiden näkökulma delegointiin on siten perusteltu lähestymistapa.

Delegointi tapahtuu aina organisaation hierarkiassa, jossa määritellyksi tulevat sekä päätöksentekorakenne, mutta myös työnjako valtuuston hyväksymin johtosäännöin. Tässä rakenteessa delegointia voisi tutkia yhden delegointilinjan näkökulmasta tai horisontaalisesti jonkin hierarkiatason näkökulmasta. Koska tutkielmassa haetaan vastausta ongelmaan tulosityksiköiden vastuuhenkilöiden käsitysten kautta, on tarkoituksenmukaista tutkia delegointia horisontaalisesta näkökulmasta. Delegointilinjaa tutkittaessa korostuu horisontaalista näkökulmaa enemmän prosessin julkisoikeudellinen sisältö. Tutkimuksen kohdejoukkona ovat siis kohdeorganisaation perusturvakeskuksen tulosityksiköiden 24 vastuuhenkilöä; ryhmä joka on varsin heterogeeninen johtuen sosiaalityön sisällön monitahoisuudesta. Tutkimushetkellä perusturvakeskuksen tulosalueet ovat vanhustyö, lasten päivähoito, sosiaalityö ja erityissosiaalipalveluiden tulosalue. Ostopalvelut muodostavat organisaatiossa kullakin neljällä tulosalueella oman tulosityksikkönsä, joka on määritelty tulosalueen päällikön vastuulle. Näin ostopalveluita tuottavat yksiköt rajautuvat tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Tutkimusaineiston tulee edustaa havaintoyksiköiden muodostamaa perusjoukkoa joko tilastollisesti tai teoreettisesti. Tutkittaessa delegointia yhden organisaation päätöksentekorakenteen yhdellä tasolla, on perusteltua pyrkiä tilastolliseen edustavuuteen suhteessa perusjoukkoon. Näillä perusteilla ja kohdejoukon pienyydestä johtuen valitaan kokonaisotanta.

Haasteena pienessä, suhteellisen suppeassa kohdejoukossa, johon tutkijalla lisäksi on liittymäkoh-  
tia, on motivointi. Miten saada kaikki kyselyn vastaanottaneet vastaamaan? Kyselylomakkeet postitettiin vastaajille helmikuun puolivälissä ja vastausaikaa varattiin kolme viikkoa. Motivointi tapahtuu kyselyn liitteenä olevassa saatekirjeessä, jonka on allekirjoittanut myös toimialajohtaja. Mukana on postimerkillä varustettu palautuskuori. Myös mahdolliseen uusintakyselyyn varaudutaan ja tarvittaessa se toteutetaan lähettämällä uudet lomakkeet kaikille vastaajille.

## 3 TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN VIITEKEHYS

### 3.1 Sosiaalihuolto ja sosiaalipalvelut

#### 3.1.1 Yleistä

Sosiaalihuoltolain (710/1982) 1§ 1 momentin mukaan kuntien sosiaalitoimen tehtävänä on järjestää sosiaalihuolto ja siihen kuuluvat sosiaalipalvelut. Sosiaalipalvelut määritellään ihmisten arkielämässä selviytymistä tukeiksi palveluiksi, joita ihmiset itse haluavat itselleen tai heistä riippuville ihmisille. Sosiaalihuoltoon kuuluvat tulonsiirrot ja niitä tukevat palvelut, joilla pyritään turvaamaan ihmisten toimeentulo ja hyvinvointi heitä kohtaavissa yllättävissä ja hankalissa elämäntilanteissa. (Brännkärr & Oulasvirta 2001, 43.) 1970-luvulla kuntien sosiaalipalvelut laajentuivat selvästi ja toiminnan painopiste on vuosien kuluessa ja toimintojen kehittyessä siirtynyt selvästi sosiaalipalvelujen suuntaan. Lakisääteisten sosiaalipalvelujen järjestämistä säätelevät Sosiaalihuoltolaki (710/1982) ja erityislakitasoiset lait, kuten Laki lasten päivähoidosta (36/1973) tai Lastensuojelulaki (710/1982). Sosiaalihuoltolaki on sosiaalihuollon järjestämistä koskeva yleislaki, jonka 5§:n mukaan kunnan on pidettävä huolta sosiaalihuollon suunnittelusta ja toteuttamisesta.

Toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä huolehtii kunnan määräämä monijäseninen toimielin. Sosiaalihuoltolain mukaista delegointia säätelee sosiaalihuoltolain 12§. (Brännkärr & Oulasvirta 2001, 31; L 710/1982, 12§.) Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (L 812/2000) sisältää sosiaalihuollon asiakkaan osallistumiseen, kohteluun ja oikeusturvaan liittyvät keskeiset oikeudelliset periaatteet. Yksi kehittämishaasteista onkin asiakaspalautteen saaminen hyvinvointipalveluiden tuottamisen kehittämiseksi.

Yhteiskunnan rakenteelliset muutokset, kuten esimerkiksi vanhusten kasvava osuus väestöstä, lisääntyvä tarve päihdeongelmaisten hoitoon, pakolaisten ja maahanmuuttajien vastaanotto ja kotouttaminen ovat vaikuttaneet kunnan vastuulla olevien palvelujen kysyntään. Nämä muutokset ovat vaikuttaneet kunnallisten palveluorganisaatioiden toimintaympäristöön ja siihen reaali maailmaan, jossa myös sosiaalihuollon organisaatio toimii. (Nyholm 2008, 47.)



### 3.1.2 Sosiaalihuollon palveluluonteiden erityispiirteitä

Kunta on olemassa asukkaitaan varten. Kuntalain (365/1995) 1§:n mukaan kunnan tehtävä on edistää asukkaidensa hyvinvointia (ks. myös Nyholm 2008, 187). Kunnan keskeiset tehtävät liittyvät erilaisten palveluiden toteuttamiseen kuntalaisten tarpeiden ja kunnassa asetettujen tavoitteiden mukaan. Nykyisin kunnan hyvinvointitehtävän tehokas toteuttaminen on monialaista ja moniammatillista eri toimijoiden yhteistyötä päämäärien saavuttamiseksi. Tulokset ja vaikutukset syntyvät yhteistyöprosessissa. Kunnan menestyminen tehtäviensä hoidossa edellyttää toimintaympäristön muutosten seuranta ja palvelujärjestelmän reagoitua tapahtuviin muutoksiin. (Nyholm 2008, 37 – 38; Rousu 2007, 111–112, 158; Kallio 1993,15.)

Sosiaalityössä toimivilta vaaditaan toisaalta monitahoisten yksilöllisten ongelmien poistamista, mutta toisaalta moititaan kansalaisia valvovasta ja normalisoivasta otteesta (Kallio 1993,15). Asiakkaiden tarpeet, vaatimukset ja odotukset muuttuvat ja monimutkaistuvat. Kehittämisanalyysien perusteella sosiaalihuollon työntekijöiden suhde asiakkaisiin on määritelty ennen kaikkea palvelusuhteeksi, jonka lähtökohtana korostetaan kuntalaisten tarpeita. Sosiaalityön liittäminen hyvinvointivaltion normaalipalveluksi on tehty luokittelemalla eri palvelumuotoja normaali- ja suojaverkkopalveluiksi. Lastensuojelu, päihdehuolto, toimeentulotuki tai asumispalvelut ovat tyypillisiä suojaverkkopalveluita, kun taas lasten päivähoito tai perhepoliittiset tuet edustavat normaalipalveluiden ryhmää. Suojaverkkopalveluille on tyypillistä, että ne saavat asiakkaansa pääosin normaalipalveluiden kautta ja asiakkaat ovat monen eri palvelun käyttäjiä. Käytännön työtilanteissa palvelutapahtuma sisältää kolmen eri osapuolen, asiakkaan työntekijän ja palvelun järjestäjän välisen suhteen; kokonaisuuden, jonka eri osatekijät ovat kiinteässä syy-seuraussuhteessa keskenään. Tätä nk. kolmoissidosta leimaa työntekijän oman persoonallisuuden asettuminen ikään kuin välittäväksi elementiksi asiakkaan ja työorganisaation väliin. Myös työn sisältämä vastuu on yksi sosiaalialan työhön liitettäviä keskeisimpiä piirteitä. (Ketola 1991, 141–158; Mustila 1994, 12 – 14.)

Edellä kuvatut seikat muodostavat sosiaalityön arvo- ja tarveympäristön. Organisaatioon vaikuttavat myös muut osaympäristöt, joina Kallio (1993, 15; 1995, 245) nimeää talousympäristön, poliittisen ympäristön ja valtiovallan taholta tulevan ulkoisohjauksen. Talousympäristö, joka merkitsee organisaatiolle mm. resursseja vaikuttaa sosiaalityön käytännön toteutukseen voimakkaasti, muodostaahan sosiaali- ja terveystyön tulosalueen toimintakulut kuntien talousarviossa huomattavan osan. Kasvaaviin toimintakuluihin kohdistuu leikkauspaineita, mikä heijastuu asiakastyössä mm. tehokkuuden

vaateena. Samaan aikaan valtiovallan taholta tuleva sääntö- ja talousohjaus on muuttunut. Kuntien toiminnassaan noudattamat institutionaaliset normit ja säännöt ovat väljentyneet ja tiedolla ohjaaminen lisääntynyt (Nyholm 2008, 45.)

Sosiaalityötä tehdään siis monimutkaisessa tarve- ja talousympäristössä, jossa resurssien kohdentamista leimaa niukkuus. Byrokraattiset rakenteet ja toimintatavat on yleisesti nähty ongelmallisina tällaisessa tilanteessa. Palvelukulttuurin perusoletusten mukaan myös sosiaalityöltä odotetaan nopeaa sopeutumista muutokseen, toimintojen vaihtoehtoisuutta sekä palveluhalukkuutta ja – henkisyyttä. Aaltosen (1992, 38) mukaan sosiaalihuollon organisaatiokehitykselle on ominaista että siinä esiintyy yhtä aikaa perinteisen hallintokulttuurin, ammatillisen hallintokulttuurin ja uuden palvelukulttuurin piirteitä. Palvelukulttuuri ei hänen mukaansa näytä sopeutuvan niin hyvin byrokraattisiin organisaatorakenteisiin kuin ammatillinen kulttuuri. On myös kysytty tukevatko ja suojaavatko byrokraattiset rakenteet ja toimintatavat työntekijäryhmien professionaalisuutta sosiaalityössä ja päinvastoin (Helander 1998, 57 – 58).

### **3.1.3 Sosiaalihuollon vaikuttavuudesta**

#### **3.1.3.1 Tuloksellisuus sosiaalihuollossa**

Tuloksellisuuden määritelmät voivat liikkua suppeista laaja-alaisiin (Kuusela 2001, 47 – 49). Kun tutkitaan kunnan sosiaalihuollon palveluiden tuloksellisuutta, pohditaan sitä, onko toiminnalla ollut vaikutusta asiakkaan hyvinvointiin, onko työ suoritettu taloudellisesti ja missä suhteessa työ suoritteenä on työntekijän antamaan työpanokseen (Aaltonen 1992, 91). Tuloksellisuus koostuu siis taloudellisuudesta, tuottavuudesta ja vaikuttavuudesta; palveluiden ja muiden tuotosten vaikutuksista asiakkaisiin ja ympäröivään yhteiskuntaan. Tuloksellisuuden osa-alueiden analyysiä ovat varsin laajasti tehneet mm. Rousu (2007, 21 – 27), Syvänen (2003, 18 – 26) ja Vartiainen (1994) todeten, että organisaatioiden tuloksellisuuden arviointi vaatii mm. kohdeorganisaation toiminnan ja toimintaympäristön laajaa tuntemusta. Arvioinnin kriteerit ja lähestymistavat tulisi sovittaa tutkittavaan kohteeseen. Nykyisen kaltaisessa toimintaympäristössä kunta onkin erityisen haasteellinen ja monimutkainen organisaatio pyrittäessä saavuttamaan hyvä tuloksellisuus. Kriteerinä tulisi tällöin olla menestyminen perustehtävissä, tosiasiallisen palvelutoiminnan tasolla. Uotin (2003, 119, 125, 128) mukaan palveluyksikön perustehtävä ei voi olla jokin saavutus sinänsä, vaan vasta kyseisen saavu-

tuksen vaikutus. Hyvinvointipalveluiden yhdenvertaisuuden toteutuminen edellyttää hänen mukaansa saatavuus- ja sisältövaateiden ulottamista tosiasialliseen palvelutoimintaan, sekä hyvinvointipalveluiden periaate- ja informaatio-ohjauksen ja palvelujärjestelmien ongelmia korjaavan arviointitoiminnan toteuttamista perusoikeusuudistuksen ajattelun mukaisesti (emt. 144 – 148; ks. myös Vartiainen 1994, 107 - 108).

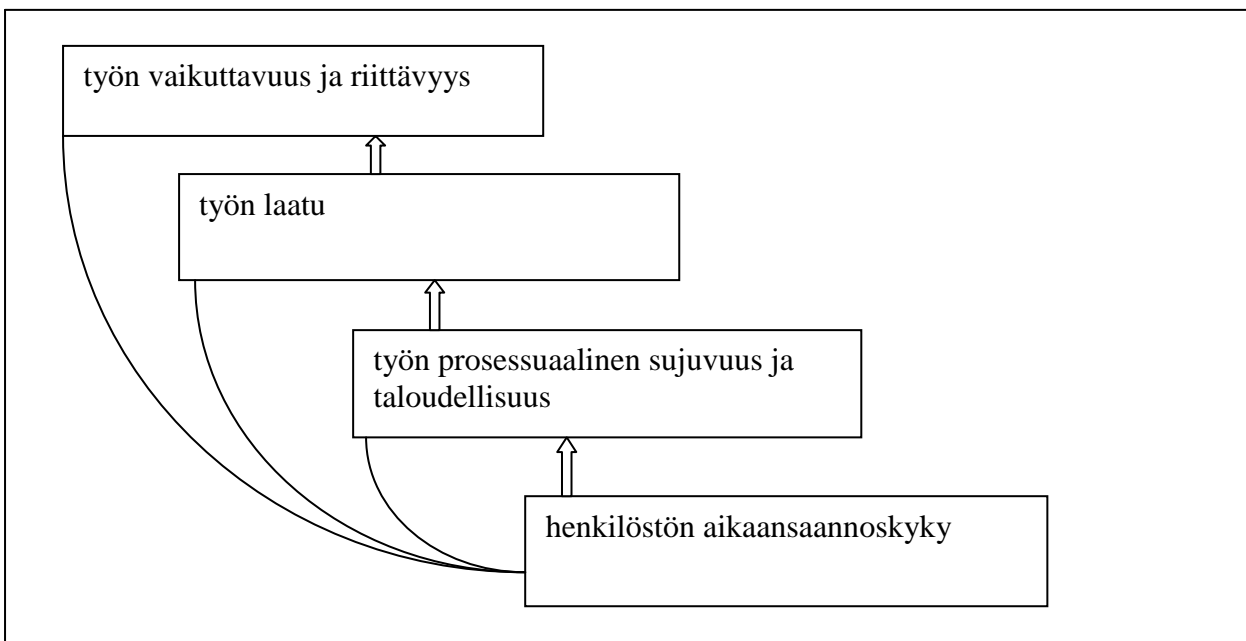
Toiminnan tuloksellisuutta tarkasteltaessa sille tulisi määrittää palvelutuotosta kuvaava suorite, johon tuotannontekijäpanokset voidaan suhteuttaa (Kuusela 2001, 50). Sosiaalihuollon kokonaisuus, jossa tuotetaan useita erilaisia palvelusuoritteita, koostuu monista ammateista, joilla on erilaiset professiot ja oma käsitteistö. Suoritteiden valinta ei siksi aina ole helppoa. Sosiaalihuollon palvelujen moni-ilmeisyys tarkoittaa erilaisia palveluja, joiden tuloksellisuus ilmenee ajallisesti eri aikoina, erilaisina vaikutuksina ja/tai monen eri palvelun yhteisvaikutuksina (Aaltonen 1992, 34 – 37). Sosiaalipalveluiden ja palvelutoiminnan tavoitteet eroavat muusta kunnan palvelutoiminnasta ja etenkin yritysorganisaatioiden tavoitteista, siksi sen tuloksellisuutta tarkasteltaessa tulisi yhdistää eri indikaattorien tuottamaa tietoa (Kuusela 2001, 50 – 73).

Vaikuttavuus käsitteenä on Aaltosen (1992, 16) mukaan joissain yhteyksissä nähty samantasoiseksi käsitteeksi kuin palvelukyky, toisissa taas yläkäsitteeksi, jonka osatekijöinä ovat palvelukyky, saatavuus, palvelutaso ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus. Oulasvirran (2007,90) mukaan vaikuttavuudella tarkoitetaan palvelun vaikutusta käyttäjien tarpeisiin sekä palvelun yhteiskunnallisten vaikutusten toteutumista käytännössä. Vaikuttavuuden käsitteelle on vaikea antaa yleistä määritelmää. Käsite lieneekin sidoksissa siihen asiaan, jota kulloinkin tarkastellaan. Kunnissa tulisi panostaa enimmäkseen toiminnallisten tavoitteiden asettamiseen, ja suoritteiden laatuun ja vaikutuksiin. Vaikutuksia kuvaavia tietoja tulee myös pyrkiä tarkastelemaan yhdessä kustannustietojen kanssa. Vaikuttavuus voidaan ilmaista saavutettujen tavoitteiden ja suunniteltujen tavoitteiden suhteena, tai tyydytettyjen palvelutarpeiden suhteena todettuihin palvelutarpeisiin. Jälkimmäisestä käytetään usein käsitettä asiakasvaikuttavuus, siinä vaikuttavuus ilmenee muutoksena asiakkaiden hyvinvoinnissa. Kunnallisen työmarkkinalaitoksen yleiskirjeen (KT 15/2000, 5) mukaan vaikuttavuudella tarkoitetaan kustannusvaikuttavuutta ja kykyä aikaansaada haluttuja vaikutuksia. Vaikuttavuuden yhteydessä tulisi tarkastella palveluiden riittävyttä, peittävyttä ja palveluiden kohdentumista niitä tarvitseville.

### 3.1.3.2 Vaikuttavuus osana sosiaalihuollon tuloksellisuutta

Mitä sitten on vaikuttava sosiaalityö? Mistä tiedämme, että toiminta on ollut vaikuttavaa? Tätä arviointitietoa tarvitaan jotta voidaan arvioida onnistumista perustehtävässä, tavoitteiden saavuttamista, ja tiedon perusteella kehittää toimintaa. Organisaatioiden tehtävänä on seurata työnsä vaikutuksia ja toiminnan tuloksellisuutta, jotta rajalliset voimavarat saataisiin käytettyä mahdollisimman tehokkaasti (Rousu 2007, 24). Asiakaspalveluorganisaatio tarvitsee tietoa siitä miten asiakastyössä on onnistuttu. Ilman tällaista tietoa sen on lähes mahdoton arvioida onnistumistaan perustehtävässä. Tiedon merkitys syntyy siitä kun se otetaan käyttöön (Niiranen, Stenvall & Lumijärvi 2005).

Vaikuttavuuden käsitettä sosiaalihuollossa on kirjallisuudessa tutkittu osana tuloksellisuutta (Rousu 2007; Syvänen 2003; Vartiainen 1994; Hiironniemi 1992). Rousu (2007, 156) esittää tutkimuksessaan Lumijärven tuloksellisuusketjuun viitaten lastensuojelun tuloksellisuusketjun, joka päätepis- teessä on työn vaikuttavuus ja riittävyys.



Kuvio 1 Lastensuojelun tuloksellisuusketju Ismo Lumijärven luonnostelemana (ks. Rousu 2007, 156)

Vaikuttavuus ajatellaan jakaantuvan asiakasvaikuttavuuteen ja yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen. Asiakasvaikuttavuus sisältää asiakaskohtaisen arvioinnin, jossa tutkitaan vastaavatko palvelut asiakkaan sen hetkisiin tarpeisiin (esim. palveluiden oikea-aikaisuus), palveluiden saatavuutta ja riittä-

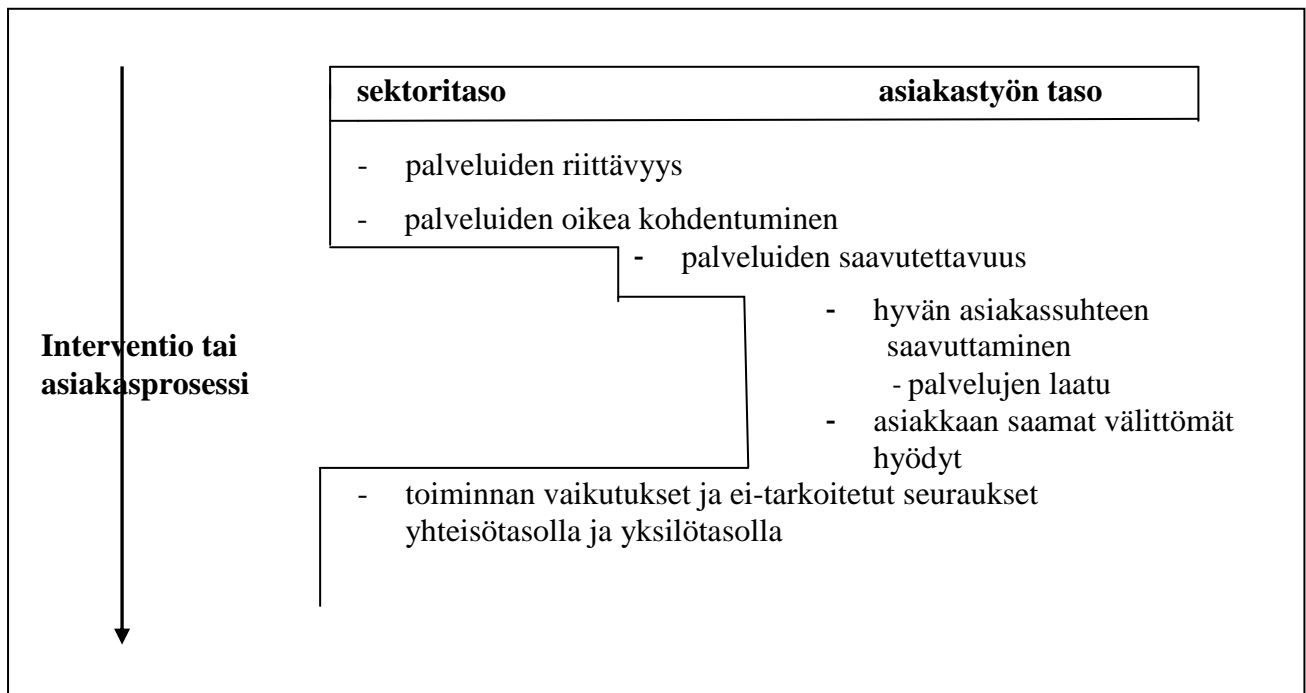
vyyttä. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus taas yleisellä tasolla pohdintaa siitä kohdentuvatko voimavarat oikein, toimivatko palvelut oikea-aikaisesti ja näin ennaltaehkäisevästi, valitaanko oikea palvelu tai tukitoimi, onko palvelujen kirjo riittävän laaja tähän valintaan sekä lopulta henkilöstöä koskien onko sitä riittävästi ja onko sillä riittävä osaamista. (Rousu 2007, 159.)

Kunnallisen sosiaalihuollon kohdalla vaikuttavuutta voidaan tarkastella mikrotasolta makrotasolle; yksittäisen asiakaskontaktin tasolta sosiaalihuoltopolitiikan tasolle (emt. 160). Mitä pidemmälle vaikutusketjua seurataan, sen vaikeampaa on osoittaa sosiaalihuollon osuutta asiantilan muuttumisessa. Voidaankin puhua välittömistä, asiakastyön tuloksista ja välillisistä, pitkäaikaisista vaikutuksista. Sosiaalihuollon toiminta on sektoripohjaisiin tarkoituksiin nojaavaa, kuitenkin niin, että sektorilla voidaan hallinnollisen rajauksen lisäksi tarkoittaa myös tietynkaltaista auttamisen tapaa, määrättyä vaikuttamismenettelyä. Koska sosiaalihuollon eri palveluilla halutaan erilaisia vaikutuksia, vaikuttavuuden yhteisiä kriteerejä voidaan ja tulisi täydentää kullekin palvelulle sopivilla kriteereillä (Syvänen 2003, 18 – 26; Vartiainen 1994, 37, 84). Sosiaalihuolto on yksi normaalipalvelu muiden hyvinvointipalveluiden rinnalla, mutta sillä on myös suojaverkkotehtävänsä. Suojaverkon rooli merkitsee, että sosiaalihuollolla on vastuu löytää ja ottaa vastaan muusta palveluverkosta läpi pordonneet. Vaikuttavuus edellyttää näin palveluiden riittävyttä, kattavuutta ja saavutettavuutta. (Aaltonen 1992, 91, Vuorela 1991, 4 – 22, 41 – 52.) Sosiaalihuollon vaikutuksia tarkasteltaessa joudutaan siis kysymään millä ehdoin vaikutuksia voidaan saada aikaan tai mitä asioita ja seurauksia voidaan pitää nimenomaan sosiaalihuollossa tehtävän työn tuloksena. Tarkasteltaessa erikseen asiakastyön asiakaskohtaisia vaikutuksia ja koko tehtäväalueen tavoittelemia vaikutuksia, voidaan ratkaista myös ongelma vaikutuspyrkimysten monitasoisuudesta. (emt. 47.)

Vaikutusten aikaansaaminen sosiaalihuollossa edellyttää palvelujen tuottamisprosessilta monia välituloksia. Prosessiin sisältyy monia ehtoja vaikutusten aikaansaamiselle. Sosiaalihuollon palvelujen riittävyys on ensimmäinen ehto vaikutusten aikaansaamiselle. Tärkeä ehto on myös palveluiden kohdentuminen niitä eniten tarvitseville, ”oikealle” asiakasryhmälle. Seuraava ehto on palvelujen saavutettavuus. Sosiaalihuollon saavutettavuusongelmat ilmenevät erityisesti ”asiointikynnyksen” korkeutena. Leimautumisen pelko, kontrollitoimenpiteiden nöyryyttävyys tai monet ehdot asiakassuhteen syntymiselle voivat estää avun hakemisen. Saavutettavuuteen liittyy myös saatavuus, palvelujen käytön helppous. (Vuorela 1991,48.)

Hyvän ja luottamuksellisen asiakassuhteen saavuttaminen on monilla sosiaalihuollon tehtäväalueilla onnistumisen edellytys. Tähän sisältyy myös asiakkaan vapaaehtoisuus ja halu sitoutua yhteisiin pyrkimyksiin. Luonnollisesti palvelujen laatu on edellytys asiakassuhteen tuloksille. Asiakassuhteen välittömät tulokset voidaan vielä erottaa varsinaisista pitemmän ajan kuluessa näkyvistä tarkoitettuista ja ei-tarkoitettuista vaikutuksista. (Vuorela 1991, 48.)

Sosiaalihuollon vaikuttavuutta voidaan tarkastella Vuorelan (1991, 49) esittämän vaikutusketjukaavion avulla.

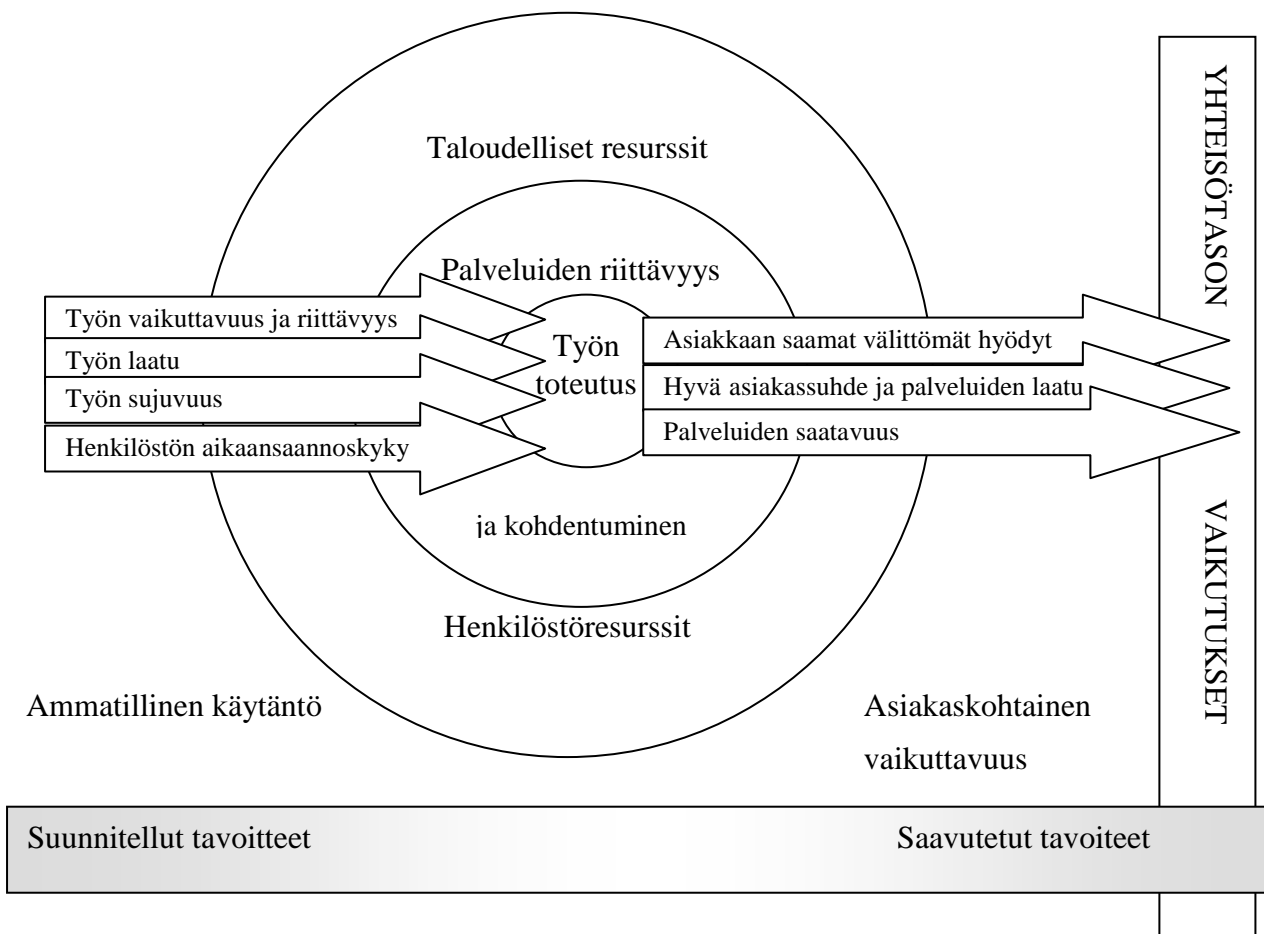


Kuvio 2 Vaikutusketjukaavio (Vuorela 1991)

Palveluja on oltava riittävästi, jotta oikein kohdenneet asiakassuhteet olisivat mahdollisia. Saavutettavuuteen liittyvät ongelmat on voitettava, jotta luottamuksellinen asiakassuhde olisi mahdollinen. Asiakas on saatava jollain tavoin sitoutumaan yhteisiin pyrkimyksiin, jotta toimenpiteillä voisi olla suotuisia tuloksia. Myös palvelujen laatu on yksi edellytys asiakastyön tulosten saavuttamiselle. Eli voidaan ajatella että palveluprosessissa edellisen vaiheen saavuttaminen on aina seuraavan vaiheen onnistumien edellytys. Kaavion askelmia voidaan jäsentää myös eri tasoilla. Palvelujen riittävyys ja oikea kohdentuminen ovat ulottuvuuksia, jotka koskevat kunnan sosiaalitoimen organisatitason vaikuttavuutta, mutta niitä voidaan pitää myös sektoritason ulottuvuuksina sikäli, kuin niihin voidaan vaikuttaa tehtäväalueen piirissä. Saavutettavuus ja toiminnan lopulliset vaikutukset taas kuvaavat sitä, miten tietty tehtäväalue on onnistunut sosiaalihuollon kokonaisuudessa. Asiakastyön

vaikuttavuutta voidaan tarkastella hyvän asiakassuhteen saavuttamisen, palvelujen laadun ja/tai asiakassuhteen tulosten ulottuvuuksilla. Vaikutusketjun osat ovat siis edellytyksiä varsinaisten vaikutusten aikaansaannille. Näin niitä voidaan pitää vaikuttavuustekijöinä tutkittaessa mitä on vaikuttava sosiaalityö. (emt. 49 – 50.)

Edellä esitetyt mallit lähestyvät vaikuttavuutta eri näkökulmista. Lastensuojelun tuloksellisuusketjussa vaikuttavuus määritellään ammatillisena käytäntönä henkilöstön ja työprosessin näkökulmasta. Siinä vaikuttavuuden perustana on henkilöstön aikaansaannoskyky. Vaikuttavuusketju-malli korostaa palveluprosessin kokonaisuutta ja resurssinäkökulmaa ja mallissa vaikuttavuuden perustalla on palveluiden riittävyys. Molemmille lähestymistavoille on yhteistä, että ne määrittelevät vaikuttavuuden hierarkkisesti, jolloin perusehdon saavuttaminen on edellytys seuraavan ehdon pyrkimyksille. Tutkimuksessani pyrin hyödyntämään molemmat mallit yhdistämällä ne seuraavan kuvion mukaisesti.



Kuvio 3 Vaikuttavuuden osatekijöitä työn toteutuksen näkökulmasta

Tulosityksikkö tasolla (työn toteutus) delegoitu päätösvalta kohtaa työlle asetetut tavoitteet eli vaikuttavuuden kriteerit. Asiakaspalvelutyössä ammatillinen käytäntö ja asiakkaan tarpeisiin vastaaminen saa tai ei saa aikaan asiakaskohtaista vaikuttavuutta. Tämä prosessi tapahtuu resurssiympäristön (taloudelliset - ja henkilöstöresurssit) asettamin ehdoin, jotka realisoituvat palveluiden riittävytenä. Riittävyys taas on palveluiden oikean kohdentumisen ehto. Tutkimuksessa laatu määritellään työlle asetettujen tavoitteiden kautta, siten että laadun kriteerit on ilmaistu samalla tavoin kuin vaikuttavuuden kriteerit kunnallisen päätöksentekoprosessin tuloksena syntyvinä perustehtävän, tavoitteiden ja toiminta-ajatuksen määrittelyinä.

Koska työssäni tutkitaan päätösvallan suhdetta sosiaalityön vaikuttavaan toteuttamiseen, vaikuttavuutta pidetään ikään kuin toiminnan ominaisuutena ja sosiaalityön perustavoitteena. Organisaatiolle ja toimintayksikölle kirjatut tavoiteltavat tulokset ja toiminta-ajatus onkin ilmaistu usein juuri vaikutuksina. Vaikuttavuuden osatekijät, sekä ammatillisen käytännön ja asiakaskohtaisen vaikuttavuuden näkökulmasta toimivat kuitenkin viitekehystenä kun työssäni analysoin millaisia tunnusmerkkejä vaikuttavuuteen liitetään. Tätä analyysiä tapahtuu kyselylomaketta laadittaessa ja tutkimusaineistoa analysoitaessa. Vaikuttavuuden kriteereitä voidaan etsiä myös eritellen virallisista dokumenteista löydettäviä ylimpien päätöksentekijöiden ilmaisemia tavoitteita (Oulasvirta 2007, 130 – 131; KT 15/2000), tai esim. kysymällä ja täsmentämällä asiakkaiden tarpeita ja odotuksia. Sosiaalihuollon tavoitteiden asetteluun saattaa sisältyä vaikeuksia. Yksi vaikeus on kunnan sosiaalihuollon tavoitteiden yhtensovittaminen valtakunnallisiin tavoitteisiin. Toiseksi tavoiteasettelussa vaikuttavat aina siinä mukana olevien omat arvot, sekä valta- ja intressiryhmien arvot. Kolmas ongelma on sopivatko päätöksentekoprosessissa asetetut tavoitteet yhteen yksiöiden henkilökohtaisten tarpeiden kanssa. (Aaltonen 1992, 72 – 77, 104 – 111.) Edellä kuvattuun perustuen sosiaalihuollon vaikuttavuuden kriteerien lähteinä voivat olla myös

- yleiset tavoitteet ja hyvää toimintaa määrittelevät säännöt tai standardit
- toimintaa koskeva teoria
- päätöksentekijöiden arvot ja toiminnan osapuolten preferenssit

Koska tässä työssä tutkitaan nimenomaan delegoidun päätösvallan suhdetta työn vaikuttavuuteen, toimivat päätöksentekijöiden ilmaisemat tavoitteet vaikuttavuuden kriteereinä, kuitenkin niin, että kustannusvaikuttavuus rajataan tämän tutkimuksen ulkopuolelle.



### 3.2 Kontingenssiteoreettinen näkemys organisaatiosta

Tutkimuksen lähtökohtana toimineet ja kohdeorganisaation kehittämistyöhön liittyneet seminaari-muistiot, neljä kappaletta vuosilta 1994 – 1995, sisältävät kuvausta organisaatiossa ilmenneistä kehittämistarpeista. Seminaarityöskentelyn kuluessa organisaatorakennetta arvioitiin useaan otteeseen kriteereinä asiakaslähtöisyys, tuloksellisuus, joustavuus ja muunneltavuus, keveys, delegoivuus, motivoivuus, yhteistyökykyisyys ja uudistuvuus. Miksi tällaiseen avoimeen, orgaaniseen rakenteeseen sekä palveluorganisaatioon liittyvät piirteet nähtiin tärkeinä? Miksi on teoreettisesti perusteltua pyrkiä pois byrokraattisesta rakenteesta? Kysymykseen voi etsiä vastausta tarkastelemalla perusturvakokeskuksen organisaatiota systeemiteorian avoimen mallin käsitteiden avulla. Tällöin organisaatio voidaan nähdä koostuvan useista keskenään vuorovaikutuksessa olevista osista, jotka ovat vuorovaikutuksessa ympäröivän yhteiskunnan kanssa. Myös organisaatio kokonaisuutena on vuorovaikutuksessa ympäristönsä kanssa. (Morgan 1997.)

Kontingenssiteoria, joka voidaan nähdä systeemiteorian loogisena johdannaisena, pyrkii ymmärtämään organisaation ja sen ympäristön välisiä vuorovaikutussuhteita. Teoria korostaa organisaatioiden monimuotoisuutta ja se pyrkii ymmärtämään miten organisaatiot toimivat erilaisissa tilanteissa. Teorian perusoletusten mukaan kaikki organisaatiot pyrkivät säilymään. Sen edellytyksenä on ympäristön muutoksiin sopeutuminen saavuttamalla rakenteellinen yhteensopivuus ympäristön kanssa, päätöksentekorakenteen ollessa yksi rakennetekijöistä. Mitä paremmin organisaatio kykenee sopeuttamaan toimintansa ympäristön toimintaan ja mitä paremmin sen eri osat kykenevät ohjaamaan toimintaansa organisaation tavoitteiden mukaisesti, sitä itseohjautuvampi ja tehokkaampi organisaatio on. Ei siis ole yhtä ainoaa kaikkiiin mahdollisiin tilanteisiin parasta organisaatorakennetta, ja toisaalta kaikki vaihtoehtoiset rakenteet eivät ole yhtä tehokkaita tietyn tilanteen kannalta. Organisaatorakenteen edullisuus riippuu tilannetekijöistä. Kontingenssiteoriassa organisaation ympäristö muodostaa myös tilannetekijän, sillä eri organisaatioille sama ympäristö voi olla hyvinkin erilainen riippuen organisaation tehtävistä. (Kallio 1995, 243 – 251; Mintzberg 1979, 270 – 285.)

Organisaatio voi olla tehokas vain jos sen rakenne sopii sen toimintoihin sekä sosiaaliseen ja tekniseen ympäristöön. Sosiaalityön organisaation toimintaympäristö on monijakoinen. Sen sektoreilla on osin sama osin hyvinkin erilainen erityisympäristönsä. Normaali palvelujen toimintaympäristö on tavallisimmin hyvin jäsentynyt ja ennakoitavissa, mahdolliset ongelmat ovat selviä ja niihin löytyy

ratkaisu. Suojaverkkopalvelujen ympäristö sitä vastoin saattaa olla sattumanvarainen ja levoton, jolloin ennakoitavuus on vaikeaa. Ongelmat vaihtuvat nopeasti tai niiden ymmärtäminen ja ratkaisumahdollisuuksien löytäminen voi olla vaikeaa. Työtehtävien koordinaatio ei enää perustu pelkästään byrokraattisiin hierarkioihin vaan niiden rinnalle on syntynyt toimijoiden vuorovaikutukseen ja tapauskohtaisesti muotoutuviin yhteistyösuhteisiin rakentunut työtapa (Nyholm 2008, 42). Minzbergin (1983, 137) mukaan mitä monijakoisemmat organisaation markkinat ovat, sitä suurempi taipumus sillä on jakaantua markkinaperusteisiksi yksiköiksi. Tälle organisaatiomuodolle on ominaista rajoitettu vertikaalinen hajautus ja sektoroitunut ammattilaisbyrokratia. Se johtaa myös tavallisin tulosityksikköjakoon. Koska sosiaalityön organisaation ympäristö on monimutkainen ja dynaaminen, on tarpeen selvittää mitä ongelmia byrokraattisella rakenteella on ja miten desentralisaatio vaikuttaa näiden ongelmien mahdolliseen ratkaisuun. Näin päädytään tarkastelemaan organisaation päätöksentekojärjestelmää ja päätösvallan hajauttamista (Nyholm 2008, 41).

Organisaatio koostuu ihmisistä, jotka toimivat yhteisen perustehtävän toteuttamiseksi. Perustehtävä ilmaistaan usein toiminta-ajatuksena, joka vastaa kysymykseen mitä tehtävää varten organisaatio on olemassa. Esim. keille palveluja tuotetaan, millaisin palveluin vastataan parhaiten asiakkaiden tarpeisiin tai millaisella osaamisella palvelut tuotetaan. Organisaatiossa tehtävän työn luonne ja ympäristö, jossa organisaatio toimii vaikuttavat voimakkaasti siihen, millaisella organisaatiolla toiminta on hyvä toteuttaa. (Minzberg 1989; Simon 1979, 33.) Kaikkeen inhimilliseen toimintaan liittyy Minzbergin (1983, 18–22; 1979, 3-7) mukaan kaksi perustavan tärkeää ja vastakkaista vaatimusta: työn jakaminen erillisiksi tehtäviksi ja tehtävien koordinointi, jota tarvitaan tavoitteen saavuttamiseksi. Organisaatiot ovat syntyneet toteuttamaan tätä inhimillistä pyrkimystä. Organisaatorakenteen taustalla tulisi aina vaikuttaa perimmäisenä organisaation perustehtävä. Organisaatorakenne voidaan määrittellä yksinkertaisesti niiden keinojen kokonaisuudeksi, joilla työ jaetaan erillisiksi tehtäviksi ja hoidetaan näiden tehtävien toimivalta ja päätöksentekosuhteet (emt. 3).

Sosiaalityössä keskeisin koordinoitimekanismi on työntekijöiden taitojen standardointi. Taidot ja tiedot on standardoitu, kun työn edellyttämä koulutus on määritelty. Yleensä työntekijä on koulutettu jo ennen kuin hän liittyy organisaatioon. Oppilaitokset juurruttavat opiskelijoihinsa työmenetelmät ja koordinaation perusteet. Ammattilaisbyrokratia perustuu taitojen standardointiin ja sen tärkein osa on operatiivinen ydin. Koska organisaation suorittamia tehtäviä ei niiden luonteen vuoksi voida standardoida, standardointi keskittyy ammattitaidon standardointiin, joka johtaa henkilöstön korkeaan ammattitaitoon perustuvaan desentralisoituun organisaatorakenteeseen. Ammattitaitoisella henkilökunnalla on myös melko pitkälle menevä valvontavalta omiin tehtäviinsä ja toimiinsa, ja

näin kaikessa korostuu toiminnallisen ytimen asema. Pyrkimys itseohjautuviin organisaatioihin merkitsee mm. irrottautumista sekä toiminnan ohjauksen lainsäädäntöperustasta kohti kevyempää normiohjausta, mutta myös suunnittelujärjestelmistä kohti suurempaa itsenäisyyttä (Nyholm 2008, 45). Tämä kehityssuunta nostaa esiin myös kysymyksen päätösvallan delegoinnista kohti organisaation toiminnallista ydintä.

Organisaation strategiselle huipulle on keskittynyt ylin päätösvalta, ja kokonaisvastuu organisaatiosta, sekä kolme tehtäväkokonaisuutta; suora ohjaus, organisaation suhteet ympäristöönsä ja organisaation strateginen suunnittelu. Strateginen huippu liittyy operatiiviseen ytimeen keskijohdon muodostaman muodollisen käskyketjun välityksellä (Nyholm 2008, 66). Organisaation koko vaikuttaa keskijohdon laajuuteen ja näin hierarkiatasojen määrään. Esimiestehtävien suuntautuminen muuttuu sitä mukaan, kun laskeudutaan käskyketjua alaspäin. Yksityiskohtien merkitys kasvaa, työ on vähemmän abstraktista ja huomio suuntautuu enemmän itse työvaiheisiin; strategisten päätösten käytännön toimeenpanoon (emt. 67). Keskijohdolla on Nyholmin (2008, 67) mukaan syvällisempää organisaation käytännön todellisuuden tuntemusta kuin strategisella huipulla. Toiminnalliseen ytimeen kuuluvat operatiivisen työn tekijät, jäsenet, jotka tekevät suoraan palveluiden tuotantoon liittyvän perustyön. Operatiivinen ydin on jokaisen organisaation sydän, osa joka tuottaa keskeiset tuotokset ja pitää organisaation pystyssä (Minzberg 1983, 11 – 12). Tulosityksikön vastuhenkilö toimii operatiivisen ytimen ja keskijohdon rajapinnalla. Hänellä on sekä tietämystä perustyöstä, mutta myös delegoitua ja profession liittyvää päätösvaltaa strategisten päätösten toimeenpanoa varten. Päätösvallan delegoinnin myötä heille on siirtynyt vastuuta perustyön toteuttamiseksi tehokkaasti ja vaikuttavasti.

### **3.3 Weberin byrokratiateoria**

#### **3.3.1 Hallinta hallintona**

Max Weber (1864–1920) on eräs merkittävimmistä yhteiskuntatieteilijöistä, jonka asema vakiintui vasta 1970-luvulla kun hänen teoksensa käännettiin kokonaisuudessaan myös englanninkielelle. Hän oli saksalainen sosiologi, historioitsia, taloustieteilijä ja hallintotieteen perusteorian esittäjä, joka alun perin esitti byrokratiateoriaansa osana hallitsemisen sosiologiaansa. Weberin peruskysy-

mykset käsittelivät sitä, miksi ihmiset tottelevat olemassa olevaa järjestystä sekä kuinka kapitalismi syntyi juuri Euroopassa. (Vartola 1979, 82–83.)

Weberin teorian taustalla on näkemys siitä, että yhteiskuntatiede tarkastelee ajattelevia, tahtovia ja tavoitteellisia subjekteja. Tiede ei voi ylittää tai sivuuttaa sitä merkityksenantoa, jonka ihmiset itse asettavat omalle toiminnalleen. Siksi tieteen on aina ensin koetettava ymmärtää mikä on ihmisen toiminnalleen antama merkitys, ennen kuin se voi koettaa selittää ihmisten sosiaalista toimintaa. Sosiaalinen toiminta eroaa pelkästään käyttäytymisestä siinä, että siihen sisältyy aina toisiin ihmisiin liittyvä merkitys. Ihmisen toimintaa tiede voi koettaa ymmärtää vain puhtaiden tyyppien avulla. Tällaisia loogisesti perusteltavissa olevina pelkistyksinä Weber (1978, 952 – 954) esittelee sosiaalisen toiminnan sekä legitiimin hallitsemisen puhtaat tyypit, jotka hän liitti historiallisen analyysin kautta yhteen. (Vartola 1979, 84 – 87.)

Weberin ajattelussa hallinta tarkoitti sitä todennäköisyyttä, jolla ihmisryhmä tottelee annettua käskyä. Hallinta toteutuu hallinnon kautta ja hallinnan määräysvaltaa suojaa sen legitiimisyys (Weber 1978, 954). Weberin (emt. 956 – 958) mukaan rationaalis-legaalisen hallitsemisjärjestelmän perusideana on se, että kaikki oikeusnormit ovat luonteeltaan arvo- tai tavoiterationaalisia. Oikeusnormit perustuvat uskoon joidenkin arvojen suuremmasta merkityksestä, tai hyötyyn, etuun tai tehokkuuden tavoitteluun. Toiminta on järkiperäistä ja suunnitelmallista ja normit syntyvä demokraattisesti ja ennalta tunnetussa järjestyksessä. Oikeusnormit myös koskevat samalla tavoin kaikkia hallitsemisen kohteena olevia. Totteleminen ei kohdistu hallitseviin yksilöinä, vaan persoonattomaan järjestykseen. Tottelemisen perustana on jäsenyys järjestelmässä (valtion kansalainen) ja sen kohteena laki. Jokaisen normin on sisällyttävä ja sovellettava abstraktiin sääntöjen järjestelmään, sekä oltava sovellettavissa yksittäistapauksiin oikeuden täytäntöönpanossa. Kaikkien hallitsemisjärjestelmää edustavien on kaikilta osin sovitettava oma toimintansa tähän persoonattomaan järjestelmään. (Vartola 1979, 106 – 108.)

Weberin teorian keskeisinä kohteina ovat myös rationaalinen taloudellinen toiminta ja sen yhteiskunnalliset edellytykset. Kapitalismin kehitys synnytti rationaalisen oikeusjärjestyksen, lakiin perustuvan hallitsemis- ja hallintojärjestelmän (byrokratian), poliittisen demokratian ja tavoitteellisen, tehokkuutta suosivan kulttuurin. Modernin valtion syntyyn vaikuttivat myös kulttuuriset tekijät kuten protestanttinen etiikka. (Vartola 1979, 92, 106–108.)

### 3.3.2 Byrokratian ideaalityyppi

Weberin hallintokäsitys huipentui hänen byrokratiakäsitykseensä ja byrokratian ideaalityypin esitykseen. Byrokratian käsite ei siis suoraan vastaa todellisuutta ja ideaalityypin hyöty onkin sen kyvyssä tehdä todellisuus ymmärrettäväksi. Rahatalouden kehitys, hallintotehtävien määrälliset ja laadulliset muutokset sekä hallinnon tehokkuuden kasvu olivat byrokratian syntyedellytyksiä. Weber (1978, 968) kuvaa syntyedellytyksiä seuraavasti:

” ... a stable system of taxation is the precondition for the permanent existence of bureaucratic administration.”

“For the basis of bureaucratization has always been a certain development of administrative tasks, both quantitative and qualitative.”

Weberin mukaan byrokratia laajentui koska se oli teknisesti ylivoimainen muihin organisointivaihtoehtoihin verrattuna. (Weber 1978, 968 – 969; Vartola 1979, 88–96, 10–107.)

Weber (1978, 954) määritteli byrokratian laillisen hallinnan rationaalisimmaksi hallintomuodoksi. Se on säännöin sidottua virallisten asioiden hoitoa pysyvässä organisaatiossa, jossa toimivallan käyttöalue on rajattu selvästi. Toiminnat, joita byokraattisesti hallitun rakenteen tarkoituserät edellyttävät, jaetaan tietyllä tavalla virallisiksi tehtäviksi. Toimivalta (kompetenssi) määritellään velvollisuutena suorittaa työnjaon mukaiset tehtävät. Organisaatio on järjestetty sisäisen hierarkian pohjalta ja sen toimintaa ohjaavat säännöt, joiden soveltaminen edellyttää koulutusta sekä erityistä virkamiesasemaa. Säännöt ovat pysyviä ja yksityiskohtaisia ja ne voidaan oppia erityisessä ammatillisessa koulutuksessa. Hallintohenkilöt eivät voi omistaa hallinnon ja tuotannon välineitä, eikä heillä ole omistusoikeutta virka-asemaansa. Hallinnolliset säädökset ja päätökset laaditaan kirjallisina ja niitä säilytetään alkuperäisessä muodossaan. (Weber 1978, 956 – 963; Vartola 1979, 94–95, 141.)

Weberin (1978, 956 – 958, 975) mukaan julkinen hallinto toimii virkamiesten välityksellä. Virkamiesten toimintaan ja virkamieskunnan valintaan vaikutetaan rekrytoinnilla. Hallintohenkilöstö muodostaa tiukan esimies-alaisjärjestelmän. Virkahierarkiassa jokaisen viran toimivaltapiiri on tiukasti määritelty selkein säädöksin, ja ylemmässä asemassa olevat ohjaavat alemmassa asemassa olevia. Viranhaltijan asema perustuu vapaaehtoiseen sopimukseen ja hänet nimitetään teknisen pätevyyden perusteella. Pätevyys arvioidaan todistuksin tai testein. Virka on sen hoitajan päätyö, ja

hänellä on asemansa, kokemuksensa ja vastuunsa mukaan määräytyvä kuukausipalkka. Virkamiehen yleneminen virkauralla perustuu virkaikään ja suorituksiin ja riippuu esimiesten arvioinneista, ja hän on tarkan valvonnan alainen. (Vartola 1979, 95, 141.)

### **3.3.3 Byrokratia kontingenssiteoreettisesti tarkasteltuna**

Vartolan (1979, 178–179) mukaan

Valtion ja siten valtion byrokratian rationaliteetti määräytyy sen kyvyssä rakentaa sellaisia sekä sisällöllisiä että rakenteellisia mekanismeja, joiden tuloksena sen taloudellinen perusta säilyy ja toimii mahdollisimman häiriöttömästi, ja jotka samanaikaisesti legitimoivat sen toimintaa. Näin tulkittuna valtiobyrokratian kuvauksessa voidaan rationaalisuus ja legitimititeetikäsitteet kytkeä kontingenssiajattelun perusideaan. Valtio ei voi kuitenkaan toimia yksinomaisesti kytkennässä taloudelliseen järjestelmään. Sen legitimoititehtävä sisältää erilaisten hyvinvointipalvelujen sekä varsinaisten sosiaalipalvelujen tuotannon. Ydinkysymys kontingenssiteoreettisessa mielessä on se, mitkä ovat valtionhallinnon keinot reagoida ympäristön muutoksiin. Missä määrin sillä on erilaisia toimintavaihtoehtoja (byrokratiaongelma).

Aikana jolloin Weber kehitti teoriansa, julkinen hallinto oli nimenomaan valtion alkuperäisten tehtävien toteuttamista, yhteiskunnan ulkoisen ja sisäisen järjestyksen turvaamista. Hyvin pieni osa julkisen hallinnon sisällöstä muodostui nk. hyvinvointitehtävistä. Ydinbyrokratia, jonka osuus julkisesta hallinnosta on pienentynyt huomattavasti, on yhä alkuperäisen luonteensa mukainen. Kun nykyisin puhutaan byrokratian kritiikistä, tarkoitetaan juuri nk. hyvinvointitehtävien aluetta, jossa esiintyvät merkittävimmät ristiriitaiset kehitystrendit. Julkisen hallinnon painopiste on siirtynyt palvelujen tuotantoon, joiden rationaliteetti edellyttää byrokratian rationaliteetista poikkeamista (Nyholm 2008, 193).

### **3.3.4 Weberin byrokratiateorian relevanssi nykyaikana**

Traditionaalisen byrokratian rationaalisuus ja tehokkuus eivät toteudu hyvinvointitehtävälalueilla, joilla yhtäältä ohjautumisen ja vain ylöspäin lojaalisuuden sijasta tulisi vallita asiakaskeskeisyys ja

asiantuntemuslojalisuus sekä normispecialistisuuden sijasta substanssispecialistisuus (Määttä & Virtanen 2000, 131 - 132). Byrokraattiset organisaatiot ovat myös kyvyttömiä itse korjaamaan omaa toimintaansa, koska niillä ei ole riittävästi päätösvaltaa eikä siten mahdollisuutta toimia kansalaisläheisesti ja responsiivisesti. Tämä itseohjautuvuuden puute sekä byrokratian sisään rakentunut epäluottamuksen henki (mm. edellä mainittu virkamiehen valvonta) vahvistavat taipumusta uudistushaluttomuuteen ja konservatismiin. (Nyholm 2008, 51; Vartola 1979, 149, 178 – 180.) Myös perinteinen virkamiehen asema on romuttumassa. Tietotekniikka on muuttanut hallintotyön luonnetta ja demokratian edellyttämä hallinnon julkisuus murentaa virkamiehistön informaatiomonopolia (Määttä & Virtanen 2000, 136). Myös esim. EU:n sisällä vallitseva subsidiarity-periaate, jonka mukaan asiat ratkaistaan alimmalla mahdollisella tasolla, pyrkii vahvistamaan paikallista itsehallintoa ja estämään byrokratian liiallisen paisumisen.

Byrokratian ongelmien poistamisen perusstrategiana on käytetty hajauttamista eli hallinnon desentralisointia. Yhtenä desentralisoinnin keinona on käytetty päätösvalan siirtämistä tasolle, jolla ihmiset hallinnon kohtaavat. Tavoitteeksi on asetettu itseohjautuvien organisaatioiden kehittäminen ja responsiivisuuden edellytysten lisääminen (Nyholm 2008, 52). Näin uskotaan hallinnon kansalaisläheisyyden ja asioihin vaikutusmahdollisuuksien lisääntyvän ja työn mielekkyyden organisaatioissa kasvavan. Tämän uskotaan vähentävän byrokraattisia organisaatorakenteita ylläpitäviä tekijöitä sekä muuttavan organisaatiokulttuuria positiivisemmaksi.

Sosiaalityön ympäristö on siis nykyaikana varsin dynaaminen ja monimutkainen. Asiakkaiden tarveympäristö sisältää yhä monimutkaistuvia odotuksia ja ongelmia. Taloudellista ympäristöä leimaa niukkuus ja poliittista ohjausympäristöä suppeus, joka lisää kunnallista valtaa resurssien ja palveluiden suuntaamisessa. Dynaaminen ja monimutkainen ympäristö synnyttää tarpeen ja pyrkimyksen byrokratian purkamiseen. Byrokratiaa puretaan desentralisaatiolla ja ammattilaisten vaikutusvalan asteen nostamisella käytännön työprosessin toteuttamisessa.

## 3.4 Desentralisaatio

### 3.4.1 Yleistä

Koska tutkimuksen kohteena on kunnallinen organisaatio, on tarpeen selvittää mekanismi, jolla päätösvalta siirtyy tai on siirtynyt kunnalle. Hajauttamisen ideaa ja prosessia tarkastellaan Minzbergin organisaatiotypologian näkökulmasta. Desentralisoinnissa eli hajauttamisessa on kyse siitä, miten paljon päätösvaltaa siirretään valtiolta kunnalle ja edelleen organisaatiolle tai toimintayksikölle. Päätösvallan keskittäminen yhteen paikkaan on tiukin päätöksenteon sääntelyn väline. Eri syistä päätöksentekoa voidaan kuitenkin hajauttaa. Tällaisia syitä voivat olla esim. organisaation laajuus, informaation määrä tai organisaationa maantieteellinen asema. Myös hallinnon muuttuminen ja kasvaminen esim. EU:n myötä on aikaansaanut sen, että yhä enemmän erilaisia organisaatioita valtuutetaan tekemään päätöksiä asioissa, jotka aikaisemmin kuuluivat jäsenvaltioille (Thatcher & Sweet 2001, 1). Hajauttamisen idea on siinä, että päätökset tehdään siellä, missä on siihen tarvittava tieto ja missä on reagoitava päätöksen kohteena olevaan asiaan. Näin hajauttaminen edistää organisaation joustavuutta eli organisaatio pystyy reagoimaan nopeasti paikallisiin olosuhteisiin. Päätöksenteon desentralisointi myös motivoi. Tällainen motivaatio on ratkaisevan tärkeää ammattitaitoa edellyttävissä tehtävissä. (Minzberg 1979, 181 – 183; 1983, 95 – 97.)

Valikoiva hajauttaminen tarkoittaa, että eri asioista päätetään eri paikoissa ja mahdollisesti eri hierarkiatasolla. Valta tehdä erilaisia päätöksiä on organisaation eri osissa. Rinnakkaisessa hajautuksessa valta tehdä monenlaisia päätöksiä siirretään samaan paikkaan. Oleellista on onko yksiköllä tai yksilöllä kontrolli päätöksiin vai tekoihin (pätösten ohjaus vai toiminnan ohjaus). Minzberg (1983, 100 – 101) esittää Patersonia lainaten päätöksentekoprosessin viisi vaihetta, joiden avulla voidaan tarkastella kontrollin laajuutta. Vaiheet ovat seuraavat:

1. tietojen keruu: päätetään mitä ja miten kerätään, mutta ei oteta kantaa siihen, mitä voidaan tehdä.
2. tietojen käsittely: tarkoituksena antaa päätöksentekijälle neuvoja siitä, mitä tulisi tehdä
3. valinnan tekeminen, siis sen päättäminen mitä aiotaan tehdä
4. hyväksyminen: valtuutuksen hankkiminen sille mitä aiotaan tehdä
5. toimeenpano eli tehdyn päätöksen toteuttaminen

Päätöksenteko voidaan siis ymmärtää prosessina, jossa informaatio muokataan asian ratkaisuksi ts. valinnaksi eri vaihtoehdoista. Päätöksenteon sisällöllinen prosessi riippuu siitä, minkälaisesta päätöksestä kulloinkin on kysymys. Yksikön tai yksilön valta riippuu siitä, kuinka hän pystyy ohjaa-



maan näitä eri vaiheita. Päätöksentekoprosessi on kaikkein hajautetuin, kun päätöksentekijä tekee vain valinnan. Tällöin hän menettää osan vallastaan tietojen kokoajalle ja neuvonantajille, valtuutuksen antajille ja päätöksen toteuttajille alapuolellaan. (Minzberg 1983, 101.)

Päätös-sanalla on olemassa ainakin kolme erilaista sisältöä. Ensimmäisessä merkityksessään se voidaan ymmärtää juridisena toimielimen tai viranhaltijan tekemänä julkisoikeudellisena päätöksenä. Toisessa sisältömerkityksessä päätös on silloin, kun on kysymys aikaisemmin tehdyn päätöksen täytäntöönpanosta ja sen yhteydessä joudutaan tekemään erilaisia täytäntöönpanotoimien päätöksiä. Kolmannessa merkityksessä päätös on ymmärrettävä organisaation tosiasiallisen toiminnan yhteydessä tehtynä päätöksenä.

### **3.4.2 Vertikaalinen ja horisontaalinen hajauttaminen**

Minzbergin (1983, 113 – 118) mukaan erilaisia vertikaalinen ja horisontaalinen hajauttaminen voidaan asettaa jatkumolle, jonka toisessa päässä on molempien keskittäminen ja toisessa hajauttaminen. Vertikaalisesti ja horisontaalisesti keskitetystä organisaatiosta on kyse, kun päätösvalta on keskittynyt hierarkian huipulla oleville johtajalle. Hän pitää itsellään virallisen ja epävirallisen vallan tehden itse kaikki tärkeät päätökset ja koordinoimalla niiden toteuttamista suoran ohjauksen avulla. Vertikaalisessa, pystysuorassa hajauttamisessa on kyse päätösvalan siirtämisestä organisaatiohierarkiassa alaspäin. Painopiste on muodollisessa vallassa – vallassa tehdä valintoja ja antaa niille valtuutus – ei epävirallisessa vallassa, joka liittyy neuvojen antamiseen ja toteutukseen. Vertikaalisessa hajautuksessa on kolme oleellista seikkaa: minkälaista päätösvaltaa tulisi delegoida alaspäin, kuinka alas se pitäisi delegoida ja kuinka päätösvalan käyttöä pitäisi valvoa. (Minzberg 1983, 101.) Määritelmän mukaan vertikaalinen hajautus koskee vain määräysketjua, jolloin kaikenlaiset mallit ovat mahdollisia. Joissakin organisaatioissa valta pysyy strategisessa huipussa, toisissa sitä delegoidaan. (emt. 101 – 117.)

Rajoitettu vertikaalinen (rinnakkainen) hajautus on kyseessä silloin kun organisaatio on jaettu tulosyksiköiksi. Yksiköiden johtajille on delegoitu rinnakkaisesti melko paljon muodollista valtaa, niin että he voivat tehdä omia tulosyksiköitään koskevia päätöksiä. Koska valtaa ei tarvitse delegoida alemmas määräysketjua, tai sitä ei tarvitse jakaa operatiivisen ytimen kanssa, organisaatiota voidaan sanoa rajoitetusti hajautetuksi vertikaalisessa suunnassa ja keskitetyksi horisontaalisessa suunnassa. (emt. 114 – 115.)

Horisontaalisessa, vaakasuorassa hajauttamisessa päätösvaltaa siirretään johdosta muille henkilöstölle, esim. suunnittelijoille, työntekijöille tai tukiasiantuntijoille. Minzbergin (1983, 105 – 118) mukaan puhuessamme vallansiirrosta linjarakenteen ulkopuolelle siirrymme epävirallisen vallan alueelle. Kun puhumme horisontaalisesta hajautuksesta, luovumme oletuksesta, että muodollinen valta välttämättä sijaitsee linjarakenteessa, ensisijaisesti strategisessa huipussa. Tällöin oletamme, että muodollinen valta voi sijaita muuallakin, esim. operatiivisen työn tekijöillä. Koordinointimekanismit vaihtelevat sen mukaan, missä horisontaalisen hajautuksen jatkumolla ollaan.

Horisontaalinen hajauttaminen voidaan siis Minzbergin (1983, 105 – 118) mukaan esittää jatkumona, jonka toisessa ääripäässä valta on yhdellä henkilöllä hänen virkansa perusteella ja toisessa kaikilla organisaation jäsenillä heidän jäsenyytensä perusteella. Kun organisaatio hoitaa koordinaation standardointijärjestelmän avulla, valtaa on siirrettävä teknostruktuuriin. Tällöin on kyse horisontaalisen hajautuksen rajoitetusta muodosta, joka keskittää organisaatiota vertikaalisessa suunnassa. Kun valtaa siirtyy asiantuntijoille heidän tietojensa perusteella, voidaan tunnistaa ainakin kolmea asiantuntijavaltaa: epävirallista asiantuntijavaltaa, asiantuntijavaltaa sulautuneena muodolliseen määräysvaltaan ja kolmanneksi tilanteeseen jossa asiantuntijavalta on operatiivisen työn tekijöillä. Tässä kolmannessa ja eniten hajautetussa asiantuntijavallan tapauksessa operatiivisen työn tekijät ovat itse asiantuntijoita. Tämä asiantuntemus tuo heille huomattavan paljon valtaa mikä puolestaan hajauttaa organisaatiota molemmissa suunnissa. Tästä voimme tehdä päätelmän, jota Minzbergin (1983, 110) mukaan myös tutkimukset tukevat; mitä ammattimaisempi organisaatio on, sitä hajaantumpi sen rakenne on molemmissa ulottuvuuksissa.

Rajoitettu (valikoiva) horisontaalinen hajautus edustaa byrokraattista organisaatiota, jossa tehtävät eivät edellytä korkeaa ammattitaitoa ja joka turvautuu työprosessin standardointiin saavuttaakseen koordinaation. Tällaisessa organisaatiossa suunnittelijoilla on johtoasema, koska he kaavamaistavat muiden käyttäytymistä. Standardointi vähentää sekä operatiivisen työn tekijöiden valtaa, mutta vähentäessään suoran ohjauksen merkitystä koordinoitikeinona myös keskilinjan esimiesten valtaa. Muodollinen valta on keskittynyt linjahierarkian yläpäähän, erityisesti strategiseen huippuun. Päätöksentekorakenne on siis keskitetty vertikaalisessa suunnassa. Koska suunnittelijoiden tehtävänä on kaavamaistaa käyttäytymistä, he pystyvät hankkimaan jonkin verran epävirallista valtaa. Tämä merkitsee rajoitettua horisontaalista hajautusta. (emt. 114.)

Kun päätösvalta on keskittynyt suureksi osaksi operatiiviseen ytimeen, on kysymys vertikaalisesta ja horisontaalisesta hajautuksesta. Organisaationa jäsenet ovat ammattilaisia, joiden työprosessia

koordinoidaan ennen kaikkea taitojen standardoinnin avulla. Organisaatio on hyvin hajautettu vertikaalisessa suunnassa, koska valta on aivan hierarkian pohjalla. Ja se on hyvin horisontaalisesti hajautettu, koska valta on monilla henkilöillä, jotka eivät ole johtajia. (emt. 116.)

## **3.5 Delegointi kunnallisessa organisaatiossa**

### **3.5.1 Yleistä**

Kuntaorganisaatiossa asioista päättää vaaleilla valittu kunnanvaltuusto. Kunnan tehtävien toimeenpanoa varten toimii erilaisia toimielimiä, kuten lautakuntia, joille on erityislainsäädännön ja kunnanvaltuuston päättämin toimivallan siirroin delegoitu eri toimialojen hoitamisessa tarvittava päätöksenteko-oikeus. Lautakunnat voivat edelleen delegoida päätöksenteko-oikeutensa kuuluvia asioita viranhaltijoiden päätettäväksi. Käytännön palvelutoiminnan operatiivinen johtaminen, asioiden toimeenpano ja siihen kuuluva päätöksenteko on pääsääntöisesti delegoitu kokonaan viranhaltijoille. Johtosäännöin on kunnan johtaville viranhaltijoille määritelty myös subdelegoinnin mahdollisuus. (Rousu 2007, 112.)

Lainsäädännössä on viime vuosina kumottu säännöksiä, jotka ovat säädelleet kunnallisen päätösvalan käyttämistä ja joiden mukaan päätösvalta on kuulunut lain määräämälle toimielimelle. Uudemmassa lainsäädännössä on lähdetty korostetummin kunnallisen itsehallinnon periaatteesta. Koska kunnan organisaatiota tai päätösvalan käyttämistä ei enää tiukasti säännellä, kuntien johtosääntöjen merkitys organisaation rakentamisessa ja toimivallan siirtämisessä on korostunut. Väljien säännösten puitteissa kukin kunta on voinut rakentaa omiin tarpeisiinsa sopivan joustavan organisaation. (Heuru 1995, 5.)

Lainsäädännössä on kuitenkin edelleen asioita, jotka on säädetty tietyn viranomaisen ratkaistavaksi. Päätös- ja toimivallan siirtämisessä tärkeimmät säännökset ovat Kuntalain (365/1995) 13 § ja 14 §. Kuntalain 13§:ssä säädetään mitä kuuluu valtuuston päätettäväksi ja mitä ei voi delegoida. Toimivallan siirtoa koskeva perussäännös on 14 §:ssä. Siinä säädetään kenelle, miten ja missä asioissa valtuusto voi siirtää toimivaltaansa, sekä miten viranomainen voi siirtää toimivaltaansa edelleen. Kuntalain 14 §:n mukaan valtuusto voi siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille, luotta-

mushenkilöille ja viranhaltijoille. Hallinnollisen pakon käyttämisessä toimivaltaa voidaan kuitenkin siirtää vain toimielimelle. (Heuru 1995, 6; 2000, 305 – 307.)

Kuntalain säännösten mukaan valtuusto voi siirtää toimivaltaansa vain johtosäännöillä, joilla siis määrätään sekä kunnan organisaatiosta että toimivallan siirtämisestä. Valtuusto ei siten voi siirtää toimivaltaansa yksittäisillä päätöksillä. Johtosäännöillä voidaan lisäksi siirtää vain sellaiset asiat, joita ei kuntalaissa tai erityislaissa ole säädetty tietyn viranomaisen ratkaistavaksi. Johtosäännössä voidaan antaa toimielimelle, luottamushenkilölle tai viranhaltijalle oikeus siirtää toimivaltaansa edelleen. Toimivallan siirto voidaan tehdä yksittäisellä päätöksellä. (Heuru 1995, 6; 2000, 305-307.)

Toimivallan edelleen siirtäminen edellyttää, että siihen on kuntalain (365/1995) 14 § 2 momentin mukaisesti annettu johtosäännössä oikeus ja että asia on sellainen, joka voidaan siirtää edelleen. Valtuutus toimivallan edelleen siirtämisestä voidaan antaa yleisenä ja se voi koskea kaikkea johtosäännöillä delegoitua toimivaltaa. Edelleen siirtäminen voidaan kuitenkin rajata niin, että toimivaltaa voidaan siirtää vain nimetylle viranomaiselle. rajaus voi koskea myös yksittäisiä asioita tai asiaryhmiä. (Heuru 1995, 6; 2000, 312.)

Toimivallan jäykkyyden periaatteella tarkoitetaan sitä, ettei ylempi viranomainen voi ilman nimenomaista siihen oikeuttavaa säännöstä puuttua alemman viranomaisen toimivaltaan kuuluvaan asiaa. Mikäli asia on siirretty johtosäännöllä tai johtosääntöön perustuvalla päätöksellä edelleen esim. viranhaltijalle, ei esimiehellä, lautakunnalla, kunnanhallituksella tai – valtuustolla ole oikeutta ottaa asiaa käsiteltäväkseen. Toimivallan jäykkyyden periaatteesta on kunnallishallinnossa poikettu kuntalain 51§:n mukaisella otto-oikeudella (Heuru 1995, 7). Sillä tarkoitetaan ylemmän viranomaisen, lautakunnan tai kunnanhallituksen mahdollisuutta ottaa alemman viranomaisen päättämä asia ratkaistavakseen. Otto-oikeus siis edellyttää, että asia on sellainen, joka on siirretty kuntalain nojalla kunnanhallituksen, lautakunnan tai viranhaltijan päätettäväksi ja josta alempi viranomainen on tehnyt päätöksen. Otto-oikeus voi koskea myös valmistelu ja täytäntöönpanopäätöksiä. (Heuru 1995,8; 2000, 307.)

### **3.5.2 Delegointi julkioikeudellisena käsitteenä**

Käsitteen sisältö määräytyy toisaalta rajauksista muihin käsitteisiin, toisaalta valitun näkökulman kautta. Delegointi saa erilaisia merkityksiä riippuen siitä käsitelläänkö sitä oikeustieteessä, yrityshallinnon tutkimuksessa vai organisaatiotutkimuksessa. Oikeustieteessä delegointi tarkoittaa sitä, että tietty toimielin siirtää päätösvaltaansa alemmalle toimielimelle tai valtion hallintokoneiston ulkopuoliselle toimijalle. (Vuorela 1986, 30.)

Kunnallishallinnossa delegoinnilla tarkoitetaan valtuuston päättämää toimivallan luovuttamista jollekin muulle kunnan toimielimelle, luottamushenkilölle tai viranhalijalle. Se merkitsee valtuuston toimivallan poistamista, vähentämistä ja siirtämistä sekä toisaalta toimivallan antamista siirron kohteelle, joka tulee delegoidussa asiassa päättäjäksi. Siirto tehdään aina johtosäännöllä. Delegoinnin tapahtuessa toimivallan siirtäjä luovuttaa valtaansa delegoinnin vastaanottajalle, niin ettei luovuttaja voi puuttua delegoidun toimivallan käyttämiseen. Poikkeuksen muodostavat asiat tai asiaryhmät joiden kohdalla johtosäännössä on asetettu ehto toimivallan käyttämisestä. Tällainen ehto voi sisältyä esimerkiksi taloudellisen toimivallan käyttämiseen. Oikeustieteellisessä delegoinnin käsitteenmäärittelyssä toimivallalla tarkoitetaan nimenomaan päätösvaltaa. (Heuru 1995, 11 – 122; 2000, 305 – 312.)

Oikeustieteellisessä kirjallisuudessa subdelegointi erotetaan delegoinnista. Subdelegoinnissa on kysymys siirretyn toimivallan edelleen siirtämisestä alaisuussuhteissa alaspäin. Koska vain valtuutolla on oikeus antaa johtosääntöjä, subdelegointi on tehtävä yksittäisillä päätöksillä. Myös subdelegoinnissa päätösvalta siirtyy, ellei päätöstä tehtäessä ole annettu ehtoja delegoija asiaan puuttumisesta. (Heuru 2000, 312.) Valtuutus taas määritellään tapauskohtaiseksi edustuksen muodoksi, jossa valtuutettu käyttää toimivaltaansa valtuutuksen antajan nimissä ja vastuulla. Valtuutusta on kahta lajia. Toisessa valtuutettu on sidottu toimintaohjeeseen siitä, miten hänen tulee toimia, toisessa valtuutettu on myös päätösvalan käyttäjä. (Heuru 1995, 120 - 121; 2000, 307.)

### **3.5.3 Delegointi hallinnollisena käsitteenä**

Organisaatiotutkimuksessa pelkkä oikeustieteellinen näkemys ei ole riittävä, vaan käsitettä tulisi määrittellä myös hallinnollisena käsitteenä. Koska tutkimuksen kohteena on kunnallinen organisaatio-

tio, oikeustieteellinen määrittely muodostaa kuitenkin perustan siinä tapahtuvalle delegoinnille. Delegointi on aina lakiin perustuva viranomaispäätös, jossa päätösvaltaa siirretään tehtävään vaaleilla valitulta edustukselliselta elimeltä sellaiselle instituutiolle, jota ei ole valittu suoralla vaalilla (Thatcher & Sweet 2001, 3). Delegointi voidaan siis alustavasti määrittellä valtuuttamisena, oikeuttamisena ja toimivallan siirtona. Suomen kielen sanakirjan (1993, 52) mukaan delegointi on päätösvaltan siirtämistä jollekulle, tehtävien jakamista ja tekemään valtuuttamista, jolloin jollekulle annetaan oikeus toimia ja päättää sen puolesta, joka valtuuttaa. Makrotason tarkastelussa voidaan ajatella, että koko parlamentaarinen demokratia toimii delegoinnin pohjalta. Kansalaiset valitsevat vaaleille lakia säättävän toimielimen, parlamentin, jolta ministeriöt saavat valtansa. Tätä valtaa ne jaka-va hallinnossa toimiville ja järjestelmää valvoo oikeuslaitos. Delegointi legitimoii julkisen vallan käytön erityisesti silloin kun hallinto on järjestäytynyt byrokraattisesti. (Thatcher & Sweet 2001, 2.)

Delegointia on eniten käytetty desentralisoinnin synonyyminä. Delegointi ymmärretään tällöin menettelytavaksi, jolla desentralisointi toimeenpannaan. Delegointi määritellään keinona ja desentralisaatio ominaisuutena, joka delegoinnin avulla saatetaan organisaation ominaisuudeksi. Vuorela (1986, 30 – 31) määrittelee desentralisoinnin kuitenkin laajemmin aktiivisena muutosprosessina ja tekee näin eron termien delegointi ja desentralisointi välillä. Jos toimivallan siirto on peruuttamaton ja toimivalta käyttöön kuuluva vastuu siirretään mukana, on kyse desentralisaatiosta.

Delegoinnin määrittely pelkästään keinona saattaa johtaa myös yksinkertaistettuun esimies - alaisuhteita korostavaan näkemykseen, jossa tärkeintä ovat erilaiset tekniikat delegoinnin onnistumiseksi. Tällainen mekaaninen näkemys korostaa johtajien vastuuta tuloksista, ja heidän asemaansa suhteessa alaisiin ja antaa epätäydellisen kuvan organisaatioiden todellisuudesta. (Sayles 1989, 152 – 161.) Heuru (2000, 307) käyttää termiä epäaito delegointi, kun on kyse asian siirtämisestä alaisen ratkaistavaksi siten, että esimies ottaa vastuun päätöksestä. Epäaito delegointi on valtaa säilyttävää. Johtosäännöin toteutettava delegointi on aina muodollinen toimi, joka johtaa aitoon delegointiin. Aito delegointi ei merkitse kilpailevan toimivallan perustamista. Siinä toimivalta poistuu delegoijalta ja siirtyy jollekin muulle taholle delegoinnin voimassaoloajaksi. Aidossa delegoinnissa vallan siirtäjä ei saa siirtämänsä valtaa käyttää.

Delegointia voidaan analysoida toimeksiantajan ja itsenäisen toimijan välisenä suhteena. Siinä toimeksiantaja delegoi valtaa toimijan käyttöön. Toimijan valta perustuu organisaation institutionaaliseen tehtävään, ja siitä tulee toimijan valtaa vain toimeksiantajan toimivallan kautta. Delegoinnin on oltava tarkoituksenmukaista toimeksiantajan näkökulmasta ja sen hyödyt on oltava suuremmat kuin

delegoinnin ”kustannukset” (menetetty toimivalta). Tällaisina hyötynä Thatcher ja Sweet (2001, 4) mainitsevat kysymyksen organisaation päämääriin sitoutumisesta, toimijan erikoisosaamisen ja asiantuntijuuden käytön, toimijan mahdollisuudet reagoida käytännön ongelmiin toimeksiantajan pohdissa yleisemmän tason strategioita ja lopulta sen että toimija kohtaa myös palautteen hallinnon kohdatessa kansalaiset. Aito delegointi perustuu ajatukseen, että toimeksiantajan ja toimeksisaajan intressit ovat yhteneväiset. Mikäli se, mitä delegoinnin vastaanottaja tekee, poikkeaa vallitsevasta politiikasta, syntyy koflikti, jota delegoija voi hallita ainoastaan valvonnalla ja ohjaukselle. Delegoinnin keskeinen kysymys onkin miten delegoida juuri riittävästi valtaa, jotta saavutettaisiin sen edut ja samalla minimoitaisiin toimivallan menetyksen aiheuttamat haitat.

Hallinnolliseen toimintaan liittyen delegointi määritellään sellaiseksi toimivallan siirroksi, jossa toimivallan omaava itse päättää sen siirtämisestä alaspäin. Delegoidun vallan edelleen delegoimista Heuru (2000, 312) käyttää termiä subdelegointi. Subdelegoidessaan tehtäviään esimies siirtää toimivaltaa niiden suorittamiseen. Silti hän voi puuttua alaisensa tekemiin päätöksiin, mikäli katsoo ne virheellisiksi. Tällöin delegoinnin yhteydessä alaiselle syntyy esimieheen nähden ikään kuin tilintekovelvollisuus. Vastuu kokonaistehtävän suorittamisesta säilyy delegoijalla ja toimivallan siirto on delegoinnin suorittaneen peruttavissa. Heurun (2002, 305 – 307) mukaan delegoinnissa on kuitenkin kysymys pelkästään yleisin tuntomerkein määritellystä toimivallan siirtämisestä. Hän käyttääkin termiä valtuutus kun on kyse tapauskohtaisesta toimivallan siirtämisestä, joka ei poista antajansa toimivaltaa. Käytännön hallintotoiminnassa on edellä kuvatun perusteella kysymys enemmänkin siis epäaidosta delegoinnista tai subdelegoinnista ja valtaosassa toimivallan siirtoa valtuutuksesta. Kuitenkin niin että niiden taustalla ovat aina johtosäännöin määritellyt toteuttamistavat.

### **3.5.4 Delegointi prosessina**

#### **3.5.4.1 Delegoinnin sisältö**

Delegointi edellyttää, että delegoijan on määriteltävä siirrettävän vallan rajat ja oltava vakuuttunut siitä, että vastaanottajalla on riittävästi pätevyyttä käyttää valtaa. Lopulta delegoinnin suorittajan on myös sallittava alaiselleen tämän delegoidun vallan käyttö. Thatcher ja Sweet (2001, 5) lähestyvät kysymystä analysoimalla delegoinnin vastaanottajan harkinnan vapauden suhdetta delegoijan toteuttamaan kontrolliin. Mikäli päätösvaltaa delegoidaan tietyn politiikkaan toteuttamiseksi, niin

silloin politiikka määrittelee em. suhteen ja delegoija käyttää etukäteistä kontrollia suhteen määrittelymiseksi. Etukäteistä kontrollia käytetään tilanteissa, joissa epävarmuus on suurta. Mikäli lopputulos on standardoitu, delegoija käyttää jälkikäteistä valvontaa. Lopulta, mitä enemmän valtaa delegoidaan, sen heikompaa myös jälkikäteinen kontrolli on vaikutuksiltaan. Delegoinnin monimuotoisuus syntyykin delegoijan preferesseista ja tavoitteista (emt. 6). Tässä on prosessin ongelma. Onko siirretty toimivalta riittävä siihen tarkoitukseen, jota varten se on delegoitu. Sisältyykö delegointiin toiminnallisen vallan lisäksi myös esimerkiksi taloudellinen valta kulloinkin kysymyksessä olevan asian osalta ja saako delegoinnin vastaanottaja käyttää saamaansa valtaa silloinkin kun tarkoitukseen ei ole käytettävissä määrärahaa joko lainkaan tai ei riittävästi? Valta ilman vastuuta voi johtaa kontrolloimattomaan käytökseen, mutta toisaalta henkilöä on kohtuutonta pitää vastuullisena tapahtumista, jonka tekijöihin hänellä ei ole valtaa vaikuttaa. (Heuru 2000, 305 – 307; Kempner 1980, 346 – 347.)

Heurun (2000, 312) mukaan vapaakuntakokeilua koskeva lainsäädäntö mahdollisti melko laajan edelleen delegoinnin mahdollisuuden. Vastaanottaja tahoa ei tarvinnut yksilöidä, vaan se jää delegoinnin vastaanottajan harkintaan. Hänen mukaansa ongelmien välttämiseksi valtuuston antaessa viranhaltijalle oikeuden subdelegoida saamaansa valtaa, sen tulisi samalla määritellä se taho, johon siirto voidaan suunnata.

Määriteltäessä delegointia prosessina on eriteltävä ja pyrittävä hahmottamaan ilmiötä seuraavien kysymysten avulla; miksi delegoidaan, mitä delegoidaan, miten delegointi suoritetaan ja lopulta mitä delegoinnista oletetaan seuraavan? Päätösvallan siirtämisen päämäärät ja tavoitteet ovat vastaus ensimmäiseen kysymykseen, päätösvallan sekä tehtävien ja töiden määrittely toiseen ja erilaisten toteuttamistapojen – delegointi, subdelegointi, valtuutus – kuvaus kolmanteen kysymykseen. Viimeiseen kysymykseen voidaan vastata erittelemällä delegoinnin etuja ja haittoja sekä prosessin vaikuttavuutta kokonaisuudessaan. (Vuorela 1986, 10 – 12, 76.)

#### **3.5.4.2 Delegoinnin tavoitteet**

Tavoitehierarkiassa päämäärät edustavat korkeamman tason tavoitteita ja ne määritelläänkin arvoperusteisiksi, pemuksiksi, jotka ovat usein hyvin yleisesti muotoiltu. Tavoitteet saavat voimansa näistä ”kaukaisemmista” päämääristä, ja tämä tosiseikka panee järjestämään tavoitteet hierarkiaksi,



jossa jokainen taso on tavoite alapuolella oleville ja keino yläpuolellaan oleviin tasoihin nähden. Tavoitteiden ja keinojen täydellinen erottaminen käytännön tilanteissa on kuitenkin usein vaikeaa. Heurun (2000, 383) mukaan tulosjohtamisjärjestelmässä pyritään erottamaan strateginen ja operatiivinen toiminta toisistaan. Strategiseen toimintaan kuuluu yleispiirteittäisten tavoitteiden asettelu kun sen sijaan konkreettiset, asetettujen tavoitteiden toteuttamista palvelevat ratkaisut, tehdään operatiivisella tasolla. Strategisen toiminnan tason muodostaa valtuuston työskentely, operatiivisen tason täytäntöön panevan organisaation ai toimintayksikön toiminta. Heurun mukaan tämän erotte- lun tekeminen kunnallishallinnossa ei ole mahdollista ilman valtuuston päätösvallan siirtämistä, delegointia. Mutta tulosjohtamisjärjestelmässä kunnan päätösvaltaa siirtyy tosiasiallisesti muussa- kin kuin delegoinnin muodossa. Tämä tapahtuu joko sallitusti tai salaisesti sitä enemmän, mitä yleispiirteisempiä tavoitteita asetetaan ja mitä johdonmukaisemmin strateginen ja operatiivinen toiminta erotetaan toisistaan

Päämääriä ja tavoitteita voidaan tarkastella myös makro- ja mikrotason ilmiöinä. Makrotasoa edus- tavat ne yleisemmät toiminnan vaikuttavuutta edistävät päämäärät, joihin kyseinen organisaatio pyrkii. Tällaisina voidaan pitää mm. seuraavia debyrokratisoitumista edistäviä päämääriä: organi- saation responsiivisuuden lisääminen, hallinnon vastuullisuuden lisääminen toimintojen vaikutta- vuudesta, asiakaslähtöisyyden lisääminen ja edellytysten luominen hyvälle asiakaspalvelulle. Mikrotason tavoitteita edellä mainittuihin päämääriin pääsemiseksi voidaan pitää mm. seuraavia, subdelegoinnille asetettuja tavoitteita: pyrkimys asiakasorientoituneisuuteen operatiivisella tasolla, asiakkaiden tarpeiden yksilöidympi huomioon ottaminen, itseohjautuvuuden lisääntyminen opera- tiivisella tasolla, sisäisten työ ja toimintatapojen muuttaminen osallistuvaan ja työryhmävaltaiseen suuntaan, sekä toimivallaltaan laaja-alaisten työryhmien muodostaminen, johtamistapojen uudista- minen, tiedonkulun parantaminen, valmisteluasiantuntemuksen lisääminen, hallintokäytäntöjen yk- sinkertaistaminen, asioiden käsittelyn nopeuttaminen, päällekkäisyyksien poistaminen. Edellä lue- tellut asiakasta, palveluprosessia ja johtamista kuvaavat tavoitteet ovat osin myös toiminnallisia keinoja. (Vuorela 1986, 2 – 3, 158 – 261.)

### **3.5.4.3 Delegoinnin toteuttaminen**

Delegointia voi tarkastella myös päätösvaltaa vastaanottavien toimielinten tai henkilöiden näkö- kulmasta. Toimivallan siirron edellytys on vastaanottajan kyky ja mahdollisuudet vastaanottaa teh- täviä ja osallistua päätöksentekoon. Delegointi voi merkitä työn vaativuuden lisääntymistä. Par-

haimmillaan se luo mahdollisuuksia perehtyä uusiin asioihin ja innovatiiviseen toimintaan, tai mahdollisuutta oman työn rikastumiseen ja sitä koskevan vaikutusvallan ja työmotivaation lisääntymiseen (Berg, Schellekens & Bergen 2005, 77 – 78). Delegointi voi merkitä myös konflikteja sisältävien asioiden ratkaisemista tai usein toistuvien, rutiininomaisten ja kuormittavien tehtävien siirtoa organisaatiossa hierarkian alemmalle tasolle. (Vuorela 1986, 54–55.)

Arviointi työnjaosta ja tehtävien eriyttämisestä, sekä kysymys sopivasta päätöksentekotavasta ja –tasosta ovat tärkeitä delegoinnissa. Delegoinnin toteuttajalla on oltava varmuus, että päätösvaltaa siirtämällä organisaation tavoitteet toteutuvat ja tulevat paremmin huomioiduksi verrattuna olemassa olevaan tilanteeseen tai vaihtoehtoisin tapoihin järjestää asia. Toimivalta on sijoitettava alimpaan sellaiseen portaaseen, jolla on riittävä pätevyys, laaja näkemys ja tiedossa asian ratkaisemiseen vaikuttavat seikat. Osallistuminen päätöksentekoon ja työn ja tehtävien jakoon merkitsee osallistumis- ja vaikuttamiskanavien lisäämistä organisaatiossa. Delegointi kasvattaa myös sen vastaanottajan sosiaalista vaikutusvaltaa. (Thatcher ym.2001, 11 – 12.) Myös riittävät informaatiokanavat ovat edellytys toimivan päätöksentekorakenteen ja työnjaon toteuttamiseksi.

Organisaatiossa päätöksenteko perustuu keskeisesti monenlaiseen tietoon. Ihmisen päätöksenteko ei aina ole rationaalista ja päätöksiin vaikuttavat myös monet muut tekijät kuten esim. sidosryhmien vaatimukset. (Simon 1979.) Rajoitettu rationaalisuus ei ole pelkästään yksilöllinen asia vaan perusluonteeltaan myös yhteisöllinen ilmiö. Siksi olennainen kysymys onkin millaiseen tietoon perustuen ja miten tietoa prosessoiden organisaatiossa tehdään ratkaisuja. Harisalon ja Aarrevaaran (2006, 259 – 261) mukaan päätöksenteko onkin pohjimmiltaan enemmän puhetta kuin esim. kokoustekniikkaa. Heidän mukaansa myös Weber on korostanut kielen ja puhutun sanan merkitystä.

#### **3.5.4.4 Delegointi sosiaalihuollossa**

Sosiaalihuoltolain mukaan toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä huolehtii kunnan määräämä monijäseninen toimielin. Sosiaalihuoltolain (710/1982) mukaan toimielimen on lisäksi huolehdittava niistä tehtävistä, jotka on muussa lainsäädännössä määrätty sosiaalilautakunnan tehtäväksi. Sosiaalihuoltolainsäädännössä sosiaalilautakunnan yksinomaiseen toimivaltaan on säädetty lähinnä yksilön sosiaalihuoltoa koskevat asiat. Sosiaalihuoltolain mukaista delegointia säätelee lain 12§. Sen mukaan toimielimen päätösvaltaa voidaan siirtää johtosäännöllä toimielimen alaisille viranhaltijoil-

le. Toimivaltaa ei kuitenkaan voida siirtää asioissa, jotka koskevat henkilölle annettavaa tahdonvastaista huoltoa. Poikkeuksena yleisperiaatteesta on laissa säädetty toimielimen määräämälle johtavalle viranhaltijalle oikeus kiireellisissä tapauksissa oikeus päättää myös tahdonvastaista huoltoa koskevista asioista. (L 710/1982, 12.2 §.)

Sosiaalihuollon delegointisäännösten soveltamisessa on ongelmana se, onko subdelegointi ylipääntään mahdollista. Käytännössä monet kunnat ovat kuitenkin katsoneet, että kuntalain 14 §:n määrittämien yleisten delegointiperiaatteiden mukaan subdelegointi olisi mahdollista, ja ovat subdelegoineet näitä asioita. Jotta delegointi voitaisiin katsoa hyväksytyksi, tulisi kuitenkin tällöin johtosäännössä nimenomaisesti siirtää päätösvalta ko. asioissa toimielimelle tai viranhaltijalle ja mainita onko näillä subdelegointioikeus. Selvyyden vuoksi olisi varmintä että delegointi toteutettaisiin sosiaalihuoltolain mukaisissa asioissa kokonaisuudessaan johtosäännöllä.

### **3.6 Ammatillisbyrokratia**

Vartiainen (1994, 57–62) mukaan palveluorganisaation perustehtävä on tuottaa asiakkaalle palveluja ja organisaatio kohtaa tehtävänsä siinä, missä työntekijä kohtaa asiakkaan. palveluorganisaation keskeisin voimavara on palveluja tuottavien, osaavien ihmisten työpanos. (kts. myös Rousu 2007, 105; Syvänen 2003, 13.) Palveluorganisaatiot ovatkin useimmiten asiantuntijaorganisaatioita joita ei voi johtaa ja organisoida samalla tavalla kuin rutiininomaista tehdastyötä. Työn organisoinnilla ja tavoilla jakaa päätösvaltaa ja vastuuta on suuri merkitys tuloksellisuudelle ja sitä kautta tietenkin vaikuttavuudelle (Rousu 2007, 103 – 106).

Sosiaalityö, kuten palveluorganisaatio yleisesti nojaa toiminnassaan ammattilaisten tietoon ja mahdollisuuksiin sen käyttämiseksi. Työ koostuu asiakkaan tilanteen arvioinnista ja sen mukaisen toimintatavan löytämisestä. Ohjaavina normeina ovat palvelujärjestelmän, yksikön ja henkilöstön itse arviointi ja siihen perustuva seuranta ja kehittämistyö. Miten tällaisessa tilanteessa on mahdollista ohjata palveluiden tuottamista ja miten organisoida ja jakaa työ? Yhdeksi vastaukseksi on tarjottu pitkälle menevää desentralisointia. Tällainen hyvin hajautettu rakenne sekä vertikaalisessa että horisontaalisessa suunnassa on Minzbergin (1983, 18 – 208) mukaan ominaista ammatillisbyrokraatioille.

Ammattilaisbyrokratia on rakennemuoto, joka huolehtii koordinoinnista käyttämällä taitojen standardointia. Se ottaa palvelukseensa pitkälle koulutettuja ammattilaisia operatiiviseen ytimeensä ja antaa heille sitten huomattavaa valtaa omassa työssään. omaan työhön liittyvä valta tarkoittaa, että ammattilainen työskentelee verraten itsenäisesti, mutta tiiviissä yhteydessä palveleмиinsa asiakkaisiin. Suurin osa tarvittavasta koordinoinnista ammattilaisten välillä hoidetaan tietojen ja taitojen standardoinnin avulla. Koulutus ja osin indoktrinointi tapahtuu yleensä yliopistossa tai muussa oppilaitoksessa ja kestää vuosia. Siellä ammattiin liittyvät tiedot ja taidot ohjelmoidaan tulevaan ammattilaiseen. Indoktrinointi jatkuu työpaikalla, työssä ja ammatillisessa täydennyskoulutuksessa. Ammattilaisbyrokratioissa painottuu ammatillinen auktoriteetti; asiantuntemuksen mukanaan tuoma valta. Niissä on itse asiassa vaikea turvautua muihin standardoinnin muotoihin, koska itse työprosessit ovat usein mutkikkaita, jotta ne pystyttäisiin standardoimaan. Ammattilaisbyrokratiat eivät siis voi laajasti turvautua ammatillisen työn kaavamaistamiseen. (Minzberg 1983, 185 – 188.)

Operatiivinen ydin on ammattilaisbyrokratian keskeinen osa. Miten ammattilaisbyrokratia sitten pystyy eriyttämään erilaiset operatiiviset tehtävänsä ja jakamaan ne yksittäisille, suhteellisen itsenäisesti toimiville ammattilaisille? Koulutuksen ja indoktrinoinnin aikana ammattilainen omaksuu ikään kuin standardiohjelman kokonaisuuden, jotka muodostuvat taidosta, joita ammattilainen on valmis käyttämään. Niitä sovelletaan ennalta määrättyihin tilanteisiin. Tämä tarkoittaa asiakkaan tarpeen luokittamista joksikin vakiotilanteeksi, joka osoittaa mitä standardiohjelmaa on käytettävä ja sen jälkeen ohjelman soveltaminen. Tämä tarkoittaa epävarmuuden rajoittamista mahdollisimman pieneksi työn suorituksesta. Ympäristö on siis ammattilaisbyrokratian tärkein tilannetekijä. Sosiaalityön normaalipalveluiden piirissä tällainen kategoriointi on varsin ongelmatonta. Suojaverkkopalveluiden piirissä joudutaan kuitenkin nykyään yhä enemmän tilanteisiin, joissa on etsittävä ratkaisua yksilölliseen tilanteeseen moniammatillisissa yhteistyösuhteissa. Tällöin lähestytään rakennemuotoa, jota Minzberg (1983, 247) kutsuu projektiorganisaatioksi.

Ammattilaisbyrokratia on ideaalimuotona hajautettu rakenne sekä vertikaalisessa että horisontaalisessa suunnassa. Suuri osa operatiiviseen työhön liittyvästä vallasta on operatiivisen ytimen ammattilaisilla, joilla on tietojensa ja taitojensa ansiosta vaikutusvaltaa. Sen lisäksi että ammattilaiset valvovat omaa työtään, he pyrkivät myös yhdessä valvomaan heihin vaikuttavia hallinnollisia päätöksiä. Millainen hallintorakenne ammattilaisbyrokratioihin sitten syntyy? Onko ammatillinen hallintohenkilö vailla valtaa? Johtavassa asemassa oleva henkilö ei ehkä suoraan pysty valvomaan ammattilaisen työtä, mutta hänellä on Minzbergin (1983, 190 – 197) mukaan joukko rooleja, jotka an-

tavat hänelle epäsuoran vallan rakenteessa. Koska edellä kuvattu kategorisointi on parhaimmillaan-kin epätäydellistä, se aiheuttaa työn jakamiseen liittyviä ongelmia. Tällöin hallintohenkilön tehtävänä on rakenteen häiriöiden hoito. Toisaalta erityisesti ylemmillä tasoilla olevat hallintohenkilöt toimivat avainrooleissa organisaation rajalla; sisällä olevien ammattilaisten ja ulkopuolella olevien sidosryhmien, kuten viranomaisten ja asiakkaiden välillä. Siten johtajan roolit yhteyksien ylläpitäjänä, neuvottelijana, suhdetoiminnan keulakuvana ja puskurina ulkoisia paineita vastaan ovat tärkeitä. Myös hallintorakenne turvautuu keskinäiseen sopeuttamiseen. Työryhmiä ja pysyviä toimikuntia on runsaasti.

Ammattilaisbyrokratia on ollut hyvinvointiyhteiskunnassa hyvin muodikas rakenne. Se on demokraattinen ja se antaa työntekijöilleen laajan autonomian. Siten operatiivisen työn tekijän edun mukaista on ollut tehdä työstään ammatillisempi. Itsenäisen ammatillisen asiantuntija-aseman tavoittelu on ollut sosiaalityölle ominaista monien muiden hyvinvointivaltion ammattikuntien joukossa. On syntynyt joukko erilaisia hyvinvointiprofessioita. Professioille on ominaista ympäristön ja yhteiskunnan antama valtuutus työtehtäviin. Tätä valtuutusta ne pyrkivät vahvistamaan ja vahvistamaan samalla työn suorittamiseen liittyvää autonomiaa (Konttinen 1997, 54). Sitä mukaan kun vallankäyttö on alueellisen ja funktionaalisen hajauttamisen myötä siirtynyt paikallistasolle, myös professioiden asema on muuttunut. Professiot ovat vahvistaneet asemaansa julkisen vallan käyttäjinä. (Heller 1998, 49 – 59.)

Sosiaalinen asiantuntemus ja sosiaalityön kenttä on kuitenkin määräytymässä uudella tavalla. Muutospaineet tulevat työn käytännöistä mikrotasolta ja makrotasolta, ja ne vaikuttavat välitason rakenteisiin. Syntyy uusia rakenteita, jotka ovat aikaisempia joustavampia ja muuntumiskykyisempiä. (Konttinen 1997, 55 – 60.) Muutos on nähtävissä ainakin virkojen karsimisena, tehtäväsiirtoina, organisatorisina yhdistämisinä, avohuollon uudelleen järjestämisenä sekä koulutuksen uudistamisena. Asiantuntijuutta ei enää nähdä pelkästään ammatillisena erillisyytenä vaan yhteisyytenä. Muutoksessa ja epävarmuudessa ”oikea ammatillisuus” ei ole kenenkään yksin hallittavissa, vaan sitä luodaan muutoksessa ja muuttuvissa moniammatillisissa yhteistyösuhteissa. (Karvinen 1996, 32 – 45.) Käytännön työssä nämä tehtäväkeskeisyyttä ja toisaalta sosiaalityön kokonaisvaltaisuutta korostavat käytännöt synnyttävät epävarmuutta, monimuotoisuutta ja tulkinnallisuutta. Tässä mielessä asiakaslähtöisyys, tuloksellisuus, joustavuus ja muunneltavuus, keveys, delegoivuus, motivoivuus, yhteistyökykyisyys ja uudistuvuus, avoimeen, orgaaniseen rakenteeseen sekä palveluorganisaatioon liittyvät piirteet ovat johdonmukainen vastaus muutospaineisiin.

## 4 TUTKIMUKSEN AINEISTON KERUU JA KÄSITTELY

### 4.1 Perusturvakeskuksen organisaatorakenteen kehitys 1990-luvulta lähtien

Seinäjoen kaupungin perusturvakeskuksessa toteutettiin 1990-luvun puolivälistä alkaen organisaation kehittämistyötä, joka liittyy toisaalta tulosohjausjärjestelmään siirtymisen mutta toisaalta myös silloisen organisaation sisäisiin muutostarpeisiin. Kehittämistyö aloitettiin tuolloin seminaarityöskentelynä, johon osallistuivat sosiaali- ja terveystieteiden johtavat viranhaltijat, yksikköjohtajia sekä luottamushenkilöitä. Työseminaareja välitehtävineen oli neljä kappaletta syksystä 1994 kevääseen 1995. Seminaareista laadittiin muistiot, joita on käytetty tämän työn lähtökohtana.

Organisaatorakenteen kehittäminen nähtiin heti seminaarityöskentelyn alkuvaiheessa tärkeänä. Organisaation tilaa, sen vahvuuksia ja heikkouksia ja rakennetta arvioitiin kriteereinä mm. asiakaslähtöisyys, tuloksellisuus, joustavuus ja muunneltavuus, keveys, delegoivuus, motivoivuus ja uudistuvuus. Silloisen organisaatorakenteen heikkoutena pidettiin byrokraattisuutta. Rakennetta pidettiin suhteellisen raskaana ja vahvasti sektoroituneena, minkä katsottiin vaikeuttavan asiakaslähtöisyyttä ja organisaation joustavuutta ja muunneltavuutta. Myös hallinto- ja tehtävämalli nähtiin keskenään ristiriitaisina. Toisaalta organisaation vahvuksina pidettiin mm. selkeitä ja matalia johtosuhteita sekä luontevia ja selkeitä vastuualueita. Myös sitä, että päätösvaltaa oli jo yksikötasolla, pidettiin hyvänä asiana.

Perusturvakeskuksen päämäärinä nähtiin mm. ammattitaitoisen henkilöstön joustava käyttö, joustava ja tehokas aluepalveluverkosto, sekä tarpeelliset palvelut tuottava toimiva ja tehokas organisaatio. Yhtenä keinona kohti tätä toimivaa, tehokasta, asiakkaan tarpeista lähtevää, yksilöllisiä peruspalveluita tuottavaa organisaatiota nähtiin päätöksenteon delegointi ja matala organisaatorakenne.

Seminaarityöskentelyn tavoitteeksi asetettiin siis organisaatorakenteen muuttaminen ja keinona nähtiin siirtyminen aluetyöhön, sekä sosiaali- ja terveystoimen yhteisen organisaation luominen. Tavoitemalliksi muotoutui ehdotus, jossa kolme alueellista palvelukeskusta ja keskitetyt palvelut muodostaisivat perusturvakeskuksen neljä tulosaluetta. Malli sisälsi myös ehdotuksen avoterveydenhuollon ja terveystieteiden sairaalatoiminnan siirtymisestä Seinäjoen kaupungille. Toiminta- ja johtosäännöt laadittaisiin uuden organisaatiomallin mukaisesti ja siirtymävaihe toimittaisiin silloin-

sella organisaatiolla ja johtosäännöillä. Ehdotuksessa alueellistettaisiin perussosiaalityö, kotipalvelu, kotisairaanhoido, lääkärin vastaanotto, neuvolatoiminta, lastenpäivähoito. Keskitetyiksi palveluiksi jäisivät hallintopalvelut, perheneuvola, lastenkoti, perhetukikeskus, kehitysvammaisten asuntola, muu sosiaalipalvelu, oikeusapu, A-klinikka, vanhainkodit sekä terveydenhuoltoon liittyviä palveluita. Kaupunginvaltuusto hyväksyi syyskuussa -95 sosiaali- ja terveyskeskukselle uuden johtosäännön ja helmikuussa -96 toimintasäännön, sekä syksyllä -96 lautakunnalle johtosäännön. Nämä asiakirjat sisälsivät alueellisen tulosaluejaon, sekä päätösvallan delegoinnin mahdollistavat kohdat. Avoterveydenhuollon ja terveysyhtymän kunnallistaminen ei sitä vastoin tuolloin vielä toteutunut.

Kuitenkin jo vuoden -98 lopulla kaupunginvaltuusto muutti perusturvakeskuksen johtosäännön sen nykyiseen muotoonsa, ja rakenteen osalta palattiin ”vanhaan sektorirakenteeseen”. Tulosalueiksi määriteltiin lasten päivähoito, vanhustyö, sosiaalityö ja erityispalvelut. Sektorirakenteen mahdollisia haittoja pyrittiin torjumaan alueellisella työotteella ja mahdollisuudella viranhaltijoiden ratkaisuvallan delegointiin. Päätettäessä perusturvakeskuksen johto- ja toimintasäännöistä valtuusto totesi tuolloin, että kokemukset alueellisesta organisaatorakenteesta ovat olleet sinänsä myönteisiä. Paluu sektoripohjaiseen tulosaluerakenteeseen perustui ennen kaikkea edellä mainittujen osa-alueiden erityisosaamisen hyväksikäytön tehostamisella. Sillä, että talousarviossa määrärahojen sitovuustaso oli koko edellä kuvatun ajanjakson määritelty tehtävittäin, ei alueittain, saattoi myös olla vaikutusta, vaikka sitä perusteluissa ei erikseen mainitakaan. Organisaatorakenteessa palattiin siis aikaisempaan, samalla pyrkien kuitenkin vahvistamaan delegoinnin mahdollisuuksia. Tutkimusaineiston keruun ja analysoinnin kannalta keskeinen kysymys on, toteutuuko delegointi nyt, uudelleen sektorituneessa rakenteessa siten, että mahdollistaa vaikuttavan sosiaalityön käytännön toteutuksen?

## **4.2 Aineiston keruu ja sen käsittely**

Työn empiirisessä osassa tarkastelen kaupungin perusturvakeskuksen organisaatiossa toteutunutta delegointia, käsityksiä delegoidun päätösvallan suhteesta työn vaikuttavuuteen tulosyksiköiden vastuuhenkilöiden näkökulmasta. Halutessani tutkia organisaation jonkin tason henkilöstön käsityksiä, on perusteltua pyrkiä tavoittamaan kaikki kyseisen kohdejoukkoon kuuluvat henkilöt. Koska kohdejoukko on rajattu mutta kuitenkin liian laaja kvalitatiivista haastattelumenetelmää ajatellen on perusteltua valita kvantitatiivinen lomaketutkimus. Sen etuna pidetään erityisesti tehokkuutta kerätes-

sä tietoa ihmisten toiminnasta, asenteista ja mielipiteistä. Delegointi ilmiönä on myös geneerinen, joten valinta kvantitatiivisen menetelmän puolesta on mahdollinen. (Uusitalo 1991, s. 70 – 88).

Tutkimusaineisto kerättiin lähettämällä kyselylomake 18.2.2002 kaikille Seinäjoen kaupungin perusturvakeskuksen tulosalueen vastuuhenkilöille. Tutkimuksen kohdejoukko oli organisaation 39 tulosyksikön vastuuhenkilöt. Mikäli vastuuhenkilöllä oli vastuullaan useampi tulosyksikkö, hänelle lähetettiin vain yksi lomake. Aineiston keruu suoritettiin survey-menetelmällä. Kyselylomake sisälsi strukturoituja kysymyksiä, joissa tutkittavat asiat pyrittiin operationaalistamaan aikaisempiin tutkimuksiin ja valittuun viitekehukseen tukeutuen. Ne käsittelivät taloudellisia resursseja, henkilöstöresursseja, asiakkaiden määrää, palveluiden laatua ja palveluiden kohdentumista tulosyksikössä. Kysymykset tai väittämät oli ryhmitelty yhdeksän ryhmittelyotsakkeen alle, jotka käsittelivät delegoinnin ja työtehtävien sisältöä, käsityksiä päätöksentekomahdollisuuksista sekä delegoinnin kehittämisestä. Kyselylomakkeen laadinnassa käytettiin apuna myös esihaastatteluja, joiden tavoitteena oli auttaa tutkijaa tekemään ymmärrettäviä kysymyksiä sekä kiteyttämään mielikuviaan tutkittavasta ilmiöstä. Kyselylomakkeen viimeinen palautuspäivä oli 11.3.2002. Vastausaikaa oli siis kolme viikkoa. Koska samalla vastuuhenkilöllä oli tutkimushetkellä vastuullaan useampi tulosyksikkö, kyselylomakkeita postitettiin 24 yksikköjohtajalle, joista 19 vastasi kyselyyn. Vastausprosentiksi tuli siis 79,5 %. Vastausprosentti oli hyvä, mutta koska tutkimuksen kohderyhmä oli melko pieni vaikuttaa jokainen palautumatta jäänyt lomake aineiston kokoon. Tutkimusaineisto jäi siis pieneksi ja johtopäätöksiä tai yleistyksiä kyseisen kunnan muihin organisaatioihin tai muuhun suurempaan perusjoukkoon ei voida tehdä. Samasta syystä tulokset ja johtopäätökset koskien kohdeorganisaatiota voivat olla ainoastaan suuntaa-antavia ja pohdintoja herättäviä. Tulokset tullaan esittämään pääsääntöisesti absoluuttisten ja suhteellisten jakaumien sekä tyyppi-arvojen ja hajontalukujen avulla. Keskiarvon käyttö pienessä aineistossa, jossa yhden muuttujan arvo vaikuttaa keskiarvoon voimakkaasti, ei ole tarkoituksenmukaista.

#### **4.2.1 Vastaajien taustatiedot**

Vastaajien taustatietoja kuvaa viisi taustamuuttujaa; peruskoulutus, tulosyksikkö, josta vastaa, työkokemus nykyisessä työtehtävässä ja työkokemus sosiaalialalla yleensä, sekä vastaajan ikä. Jotta vastaajien nimettömyys säilyisi, vastaajien sukupuolta ei kysytty; sosiaalihuollon henkilöstö on hy-



vin naisvaltaista, joten harvalukuiset miespuoliset työntekijät olisivat todennäköisesti jättäneet vastaamatta.

TAULUKKO 1 Vastaajien taustatiedot

		Statistics				
		peruskoulutus	tulosyksikkö	työkokemus kuukausina	työkokemus sosiaaalialalla kuukausina	ikä vuosina
N	Valid	19	19	19	19	19
	Missing	0	0	0	0	0
Mean		2,79	2,68	153,05	253,42	46,42
Median		2,00	3,00	156,00	264,00	46,00
Mode		4	3	2 <sup>a</sup>	120 <sup>a</sup>	46 <sup>a</sup>
Std. Deviation		1,228	,885	93,530	80,813	6,140
Percentiles	25	2,00	2,00	74,00	180,00	42,00
	50	2,00	3,00	156,00	264,00	46,00
	75	4,00	3,00	204,00	324,00	50,00

a. Multiple modes exist. The smallest value is shown

Ensimmäisenä tarkastellaan vastaajien ammatillista peruskoulutusta. Kaikilla vastaajilla oli vähintään opistoasteen koulutus. Ylempi korkeakoulututkinto oli kolmella (3) vastaajista, alempi korkeakoulututkinto seitsemällä (7) ja opistoasteen koulutus yhdeksällä (9) vastaajista. Sosiaali- ja terveyskeskuksen tulosyksiköiden vastuuhenkilöt ovat siis muodollisesti päteviä ja melko korkeasti koulutettuja, mikä onkin ominaista sosiaaalialalle, jossa tarvittava tietotaito edellyttää pitkää koulutusta. Vastaajien ammatillinen peruskoulutus ilmenee taulukosta 2.

TAULUKKO 2 Vastaajien koulutustaso

**peruskoulutus**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	ylempi korkeakoulututkinto	3	15,8	15,8	15,8
	alempi korkeakoulututkinto	7	36,8	36,8	52,6
	opistoasteen tutkinto	9	47,4	47,4	100,0
	Total	19	100,0	100,0	

Taustatiedoissa kysyttiin myös millä tulosalueella vastaaja toimii. Tutkimusaineiston pienuudesta johtuen se kyseenalaistaisi vastaajien nimettömyyden ja tämän taustamuuttujan suhteen vastauksia

ei raportoida. Samasta syystä ei myöskään raportoida kokemuksia delegoidun päätösvallan merkityksestä työn vaikuttavuuteen tulosalueittain. Vastauksia tuli kuitenkin kaikilta tulosalueilta tulosyksikköjen suhteessa päivähoidon tulosalueen painottuessa; päivähoidon tulosalue on tulosyksikkömäärältäänkin suurin.

Työkokemusta kartoitettiin sekä nykyisessä tehtävässä, että sosiaaalialalla yleisemminkin.

TAULUKKO 3 Työkokemus nykyisessä työtehtävässä

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
työkokemus kuukausina	19	2	336	153,05	93,530
Valid N (listwise)	19				

Pisin työkokemus nykyisessä tehtävässä oli 28 vuotta ja lyhin 2 kuukautta. Keskimääräinen työkokemus oli 12 vuotta ja 9 kuukautta.

TAULUKKO 4 Työkokemus sosiaaalialalla

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
kokemus sosiaaalialalla kuukausina	19	120	397	253,37	80,894
Valid N (listwise)	19				

Pisimpään sosiaaalialalla työskennellyt vastaaja oli toiminut 33 vuotta ja lyhimmilläänkin 10 vuotta. Työkokemus sosiaaalialalla oli keskimäärin 21 vuotta.

Lopuksi kysyttiin vastaajien ikää vuoden tarkkuudella.

TAULUKKO 5 Vastaajien ikä

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
ikä vuosina	19	34	57	46,42	6,140
Valid N (listwise)	19				

Nuorin vastaajista oli 34 vuotta ja vanhin 57 vuotta, keskiarvon ollessa 46 vuotta. Varsin korkea keski-ikä oli odotettavaa kun ajatellaan vastaajien pitkää työkokemusta sosiaaalialalla.

Yhteenvedon voidaan todeta, että perusturvakeskuksen tulosyksikköiden vastuuhenkilöt ovat pitkään alalla toimineita ja melko korkeasti koulutettuja, joten voidaan ajatella heillä olevan myös vankka

työkokemus ja alansa tuntemus. He ovat myös toimineet pitkään esimiehinä. Voidaan siis olettaa heidän tuntevan johto- ja toimintasääntöjen sisällön.

#### 4.2.2 Delegoinnin sisältö

Kyselyn toisessa osassa selvitettiin delegoinnin sisältöä; millaista päätösvaltaa vastaajille oli delegoitu. Kohdissa 1 – 18 oli päätösvaltaa koskevia väittämiä, joista vastaajien oli valittava sen mukaan onko heillä päätösvaltaa kyseisessä asiassa vai ei. Väittämät laadittiin perusturvakeskuksen silloisen johtosäännön perusteella. Vastaajien absoluuttiset ja suhteelliset osuudet ilmenevät taulukossa 6.

TAULUKKO 6 Delegoinnin sisältö vastaajien absoluuttisina ja suhteellisina osuuksina

Onko sinulla tällä hetkellä päätösvaltaa joissakin seuraavista asioista?	1 = kyllä		2 = ei		N
	abs	%	abs	%	
1 Virkojen ja tai toimien väliaikaisten hoitajien valitseminen tulosalueelle	8	42,1	11	57,9	19
2 Tulosaluetta koskevien laskujen hyväksyminen	8	42,1	11	57,9	19
3 Tulosalueen henkilökunnan vuosilomien myöntäminen	8	42,1	11	57,9	19
4 Tulosalueen henkilökunnan palkattomien virkavapauksien myöntäminen	8	42,1	11	57,9	19
5 Tulosalueen talousarvion määrärahojen jakaminen	5	26,3	14	73,7	19
6 Tulosalueen erillishankinnoista päättäminen	8	42,1	11	57,9	19
7 Tulosalueen henkilökunnan virkamatkoista päättäminen	6	31,6	13	68,4	19
8 Tulosalueen hallinnassa olevien alueiden ja/tai huonetilojen käyt.	8	42,1	11	57,9	19
9 Tulosalueen henkilökunnan koulutukseen osallistumisesta päättäminen	6	31,6	13	68,4	19
10 Tulosyksikön maksuasiakirjojen hyväksyminen	17	89,5	2	10,5	19
11 Tulosyksikön henkilökunnan vuosilomien myöntäminen	19	100,0	0	0	19
12 Tulosyksikön henkilökunnan palkattomien virkavapauksien ja/tai työlomien myönt.	19	100,0	0	0	19
13 Tulosyksikön virkojen ja toimien väliaikaisten hoitajien valitseminen	18	94,7	1	5,3	19
14 Tulosyksikön henkilökunnan toimenkuvista päättäminen	12	63,2	6	31,6	18
15 Tulosyksikön henkilökunnan koulutukseen osallistumisesta päättäminen	12	63,2	7	36,8	19
16 Asiakkaiden valinnasta tai palvelun antamisesta päättäminen	18	94,7	1	5,3	19
17 Asiakasmaksuista päättäminen, annettujen ohjeiden mukaisesti	16	84,2	3	15,8	19
18 Kiireellisen, lyhytaikaisen hoidon antamisesta päättäminen	17	89,5	2	10,5	19

Päätösvaltaa oli delegoitu laajimmin kun oli kysymys tulosyksikön henkilökunnan vuosilomien, virkavapauksien tai työlomien myöntämisestä sekä tulosyksikön virkojen tai toimien väliaikaisten

hoitajien valitsemisesta (kohdat 11 – 13). Näiltä osin jokainen vastaajista ilmoitti olevansa päätösvaltainen. Seitsemäntoista kahdeksastatoista vastaajasta ilmoitti omaavansa päätösvaltaa koskien asiakkaiden valintaa tai palvelun antamista sekä kiireellistä, lyhytaikaista hoidon antamista (kohdat 16 ja 18). Kuusitoista kahdeksastatoista vastaajista ilmoitti olevansa päätösvaltainen, kun on kysymys asiakasmaksuista päättämistä annettujen ohjeiden mukaan tai tulosityksikön maksuasiakirjojen hyväksymisestä (kohdat 10 ja 17). Kaksitoista vastaajaa ilmoitti olevansa päätösvaltainen koskien tulosityksikön henkilökunnan toimenkuvista päättämistä ja tulosityksikön henkilökunnan koulutukseen osallistumisesta päättämistä (kohdat 14 ja 15). Kahdeksan vastaajista ilmoitti omaavansa päätösvaltaa koskien tulosalueen virkojen tai toimien väliaikaisten hoitajien valitsemista, tulosaluetta koskevien laskujen hyväksymistä, tulosalueen henkilökunnan vuosilomien myöntämistä, tulosalueen henkilökunnan palkattomien virkavapauksien myöntämistä, tulosalueen erillishankinnoista päättämistä ja tulosalueen hallinnassa olevien alueiden ja/tai huonetilojen käytöstä ja tilapäiseen käyttöön luovuttamisesta päättämistä (kohdat 1 – 4, 6 ja 8). Tulosalueen virkamatkoista päättäminen ja tulosalueen henkilökunnan koulutukseen osallistumisesta päättäminen kuului kuudelle vastaajalle ja viidellä vastaajalla oli päätösvaltaa, koskien talousarvion määrärahojen jakamista.

Tulosten mukaan vaikuttaisi siltä, että tulosityksiköiden vastuuhenkilöillä on melko suuri päätösvalta henkilöstöä koskevissa kysymyksissä, jolloin myös heidän mahdollisuutensa vaikuttaa perustyön toteuttamiseen on suuri. Osalla vastaajista oli siis päätösvaltaa tulosityksikköä mutta myös tulosaluetta koskevissa kysymyksissä. Koska johtosääntö määrittelee päätösvalan sisällön koskien tulosityksiköiden ja – alueiden vastuuhenkilöitä, voidaan olettaa, että osa vastaajista toimii tulosalueiden päällikköinä, joilla on vastuullaan myös yksi tai useampi tulosityksikkö. Osa tulosityksiköiden vastuuhenkilöistä toimii myös tulosalueiden varavastuuhenkilöinä, joten heille on delegoitu tarpeellisin osin myös tulosalueiden päätösvaltaa.

### **4.2.3 Työtehtävien sisältö**

Kyselyn kolmannessa osassa kartoitettiin vastaajien työn sisältöä, tiedustelemalla paljonko heidän työhönsä kuului määrättyjä tehtäviä tai tehtävä kokonaisuuksia. Kysymyksillä haluttiin selvittää asiakastyön suhdetta hallinnollisiin tehtäviin, sekä sitä missä määrin työtehtävät tukevat vaikuttavan sosiaalityön toteuttamista. Arviointi suoritettiin asteikolla 1 – 5; 1= ei lainkaan, 5=erittäin paljon. Taulukossa 7 esitetään vastaukset absoluuttisina jakaumina, tyyppiarvoina ja keskihajontoina. Tau-

lukoissa 7.1, 7.2 ja 7.3 tarkastellaan lähemmin kolmea sellaista kohtaa, joissa moodi oli 5 ja hajonta pienin eli tulosityksikön kehittämisvastuuta, asiakastyötä ja pysyvää moniammatillista ryhmätyötä.

#### TAULUKKO 7 Vastaajien työn sisältö

Paljonko työhösi tällä hetkellä kuuluu seuraavia tehtäviä tai tehtävä kokonaisuuksia

	1	2	3	4	5	N	moodi	kh
19 Tulosityksikön kehittämisvastuu	0	0	1	4	14	19	5	,582
20 Kertaluontoinen esittelijänä toimiminen	1	4	5	6	2	18	4	1,114
21 Kertaluontoinen valmistelijana toimiminen	1	2	5	8	3	19	4	1,073
22 Jatkuva oman toimialan valmisteluun osallistuminen	1	2	3	6	6	18	4 <sup>a</sup>	1,215
23 Pysyvä jäsenyys jossakin moniammatillisessa työryhmässä	1	0	2	7	8	18	5	1,043
24 Kertaluontoinen jäsenyys jossakin moniammatillisessa työryhmässä	2	2	7	5	2	18	3	1,150
25 Jokin rajattu suunnittelutehtävä	4	1	3	4	5	17	5	1,572
26 Jokin rajattu kehittämistehtävä	2	0	2	7	7	18	4 <sup>a</sup>	1,259
27 Asiakastyö	0	3	1	4	11	19	5	1,134
28 Jokin muu tehtävä; mikä	12	0	0	0	0	12	1	,000

Tulosityksikön kehittämisvastuu arvioitiin työn keskeisimmäksi sisältöalueeksi. Vastaajista 18 eli 94,8 % arvioi, että heidän työhönsä kuului paljon tai erittäin paljon tulosityksikön kehittämisvastuuta vastausten tyypillisimmän arvon ollessa 5. Myös hajonta oli tämän kysymyksen kohdalla pienin ,582.

#### TAULUKKO 7.1 Tulosityksikön kehittämisvastuu

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid ei paljon, ei vähän	1	5,3	5,3	5,3
jokseenkin paljon	4	21,1	21,1	26,3
erittäin paljon	14	73,7	73,7	100,0
Total	19	100,0	100,0	

Samoin 14 vastaajaa ilmoitti työhön kuuluvan paljon tai erittäin paljon rajattuja kehittämistehtäviä. Seuraavaksi eniten työhön ilmoitettiin kuuluvan asiakastyötä, sekä moniammatillista ryhmätyötä.

**TAULUKKO 7.2 Asiakastyö**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	jokseenkin vähän	3	15,8	15,8	15,8
	ei paljon, ei vähän	1	5,3	5,3	21,1
	jokseenkin paljon	4	21,1	21,1	42,1
	erittäin paljon	11	57,9	57,9	100,0
	Total	19	100,0	100,0	

Asiakastyöhön kuuluvia tehtäviä oli paljon tai erittäin paljon 15 vastaajalla, 79,0 % vastaajista, Vastausten tyyppiä ollessa 5 ja keskihajonnan 1,134.

**TAULUKKO 7.3 Pysyvä jäsenyys jossakin moniammatillisessa työryhmässä**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	ei lainkaan	1	5,3	5,6	5,6
	ei paljon, ei vähän	2	10,5	11,1	16,7
	jokseenkin paljon	7	36,8	38,9	55,6
	erittäin paljon	8	42,1	44,4	100,0
	Total	18	94,7	100,0	
Missing	System	1	5,3		
Total		19	100,0		

15 vastaajaa, 78,9 % vastaajista ilmoitti, että pysyvä jäsenyys jossakin moniammatillisessa työryhmässä luonnehtii työtä paljon tai erittäin paljon, tyyppiä ollessa 5 ja keskihajonnan 1,043.

12 henkilöä ilmoitti osallistuvansa paljon tai erittäin paljon jatkuvaan, oman toimialansa valmisteluun. 10 vastaajaa kertoi osallistuvansa kertaluontoiseen valmisteluun paljon tai erittäin paljon. Suurin hajonta 1,572 oli kohdassa 25) Jokin rajattu suunnittelutehtävä. Yhdeksän (9) vastaajaa ilmoitti suorittavansa paljon rajattuja suunnittelutehtäviä, kun taas viisi (5) vastaajista ilmoitti, ettei sitä kuulunut heidän tehtäviin lainkaan tai jokseenkin vähän. Kahdeksan (8) vastaajaa ilmoitti toimivansa kertaluontoisena esittelijänä ja viisi (5) vastaajaa, ettei sitä kuulunut heidän työtehtäviinsä. Seitsemän vastaajaa kertoi toimivansa kertaluontoisesti jäsenenä jossakin moniammatillisessa työryhmässä.

Tulokset antavat viitteitä siitä, että asiakastyö ja kehittämistyö kulkevat sosiaalityössä rintarinnan. Seikka, jonka käytännön työtä tekevät tietävät arkikokemuksensa perusteella. Kuitenkin rajatut

suunnittelutehtävät ja sitä kautta esittelijänä toimiminen kuuluvat tulosalueiden vastuuhenkilöille ja vain jollekin tulosityksiköiden vastuuhenkilöille. Tässä osassa jäätiiin seitsemän kysymyksen kohdalla kymmenestä alle 19 vastauksen.

#### 4.2.4 Päätösvallan riittävyys

Päätösvallan riittävyttä selvitettiin kyselyn neljännessä ja kahdeksannessa osassa. Neljännessä osassa haluttiin selvittää vastaajien mielipiteitä päätösvaltansa riittävydestä. Väittämät pyrittiin laatimaan siten, että ne vastaisivat laadukkaan ja vaikuttavan sosiaalityön tekijöitä. Aikaisemman tutkimustiedon perusteella tällaisiksi tekijöiksi valittiin taloudelliset sekä henkilöresurssit, palaute-tiedon prosessointi, tiedottaminen, asiakkaiden tarpeen tunnistaminen ja siihen vastaaminen. Arviointi suoritettiin asteikolla 1 – 5; 1 = täysin eri mieltä, 5= täysin samaa mieltä. Vastaukset esitetään taulukossa 8.

TAULKKO 8 Vastaajien mielipiteet päätösvaltansa riittävydestä

"Minulla on tulosityksikköjohtajana päätösvaltani puitteissa mahdollisuus ratkaista ..."

	1	2	3	4	5	N	moodi	kh
29 Tulosityksikön palvelutarjonnan järjestämiseen käytettävät varat	1	7	3	4	4	19	2	1,302
30 Henkilökunnan määrä tulosityksikössä	8	7	1	1	2	19	1	1,311
31 Hoitopaikkojen tai asiakaskontaktien määrä tulosityksikössä	5	7	1	3	3	19	2	1,465
32 Palvelua saavien määrä tulosityksikössä	3	2	4	7	3	19	4	1,327
33 Palvelun antaminen äkilliseen tarpeeseen	1	0	0	5	13	19	5	,964
34 Palvelutarjonnan sijoittuminen alueittain	6	4	5	1	3	19	1	1,429
35 Mitä erilaisia palveluita asiakkaalle annetaan	2	3	2	7	5	19	4	1,349
36 Palveluiden kohdentuminen jollekin tietylle ryhmälle	4	3	4	6	2	19	4	1,353
37 Palveluhakemuksen epääminen	2	3	2	7	3	17	4	1,312
38 Paljonko asiakaspalautetta kerätään	0	1	2	12	4	19	4	,780
39 Millaista asiakaspalautetta kerätään	0	1	1	12	5	19	4	,780
40 Miten asiakaspalautetta kerätään	0	1	1	12	5	19	4	,780
41 Tulosityksikköä koskevan tiedotuksen laajuus	0	0	1	9	9	19	4 <sup>a</sup>	,607
42 Tulosaluetta koskevan tiedotuksen laajuus	3	6	2	5	3	19	2	1,302
43 Odotusaikojen pituus	2	5	5	5	1	18	2 <sup>a</sup>	1,132
44 Palvelupaikan sijainti	9	5	4	0	1	19	1	1,119
45 Palvelupaikan aukioloajat	5	4	4	3	3	19	1	1,493

Suurin osa seitsemäntoista (17) 19:sta vastaajista oli sitä mieltä, että heillä oli päätösvaltansa puitteissa mahdollisuus ratkaista asiakaspalautetta, sen laajuutta ja sisältöä, sekä tulosityksikön tiedottamista koskevat asiat, vastausten moodin ollessa 4 ja hajonnan pieni ,607 - ,780.

**TAULUKKO 8.1 Paljonko asiakaspalautetta kerätään**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid jossain määrin eri ieltä	1	5,3	5,3	5,3
ei samaa mieltä, ei eri mieltä	3	15,8	15,8	21,1
jossain määrin samaa mieltä	11	57,9	57,9	78,9
täysin samaa mieltä	4	21,1	21,1	100,0
Total	19	100,0	100,0	

**TAULUKKO 8.2 Millaista asiakaspalautetta kerätään**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid jossain määrin eri ieltä	1	5,3	5,3	5,3
ei samaa mieltä, ei eri mieltä	2	10,5	10,5	15,8
jossain määrin samaa mieltä	11	57,9	57,9	73,7
täysin samaa mieltä	5	26,3	26,3	100,0
Total	19	100,0	100,0	

**TAULUKKO 8.3 Miten asiakaspalautetta kerätään**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid jossain määrin eri ieltä	1	5,3	5,3	5,3
ei samaa mieltä, ei eri mieltä	2	10,5	10,5	15,8
jossain määrin samaa mieltä	11	57,9	57,9	73,7
täysin samaa mieltä	5	26,3	26,3	100,0
Total	19	100,0	100,0	

18 vastaajaa 19:sta ilmoitti, että heillä on päätösvaltansa puitteissa mahdollisuus ratkaista palvelun antamisesta äkilliseen tarpeeseen, moodin ollessa 5 ja keskihajonnan ,964. Tulokset antavat viitteitä siitä, että tulosityksikötasolla on tieto asiakkaiden palvelutarpeesta ja kiireellisissä tapauksissa myös mahdollisuus vastata niihin. Tällä seikalla on merkitystä kun ajatellaan työn vaikuttavuutta yksittäisen asiakaskontaktin tasolla. Palautekyselyiden käyttö palvelutarpeen kartoittamisessa edellyttää kuitenkin palvelun kohdentumista ja vastaavuutta arvioivien kysymysten tekemistä.

Palvelutarpeeseen vastaamiseen liittyviin osatekijöihin, kuten taloudellisiin resursseihin, kohta 29 – moodi 2, ja henkilöstöresursseihin, kohta 30 – moodi 1, aukioloaikoihin, kohta 45 - moodi 1, asia-



kasmääriin, kohta 31 – moodi 2, kohta 32 – moodi 4, odotusaikojen pituuteen, kohta 43 – moodi 2<sup>a</sup> sekä palvelujen monipuolisuuteen, kohta 35 – moodi 4, päätösvallan riittävyys koettiin osin vaillinaiseksi. Toisaalta hajonnat (vaihtelu välillä 1,132 – 1,493) vastauksissa kertovat, että osa vastaajista koki omaavansa päätösvaltaa myös näissä asioissa. Edellä kuvatun sisältöinen päätösvalta onkin johtosäännöllä delegoitu tulosalueiden päälliköille, joita osa vastaajista oli. Palvelupaikan sijainti (kohta 44) ja palvelujen sijoittuminen alueittain (kohta 34) olivat seikkoja, joihin koettiin olevan vähän tai ei lainkaan päätösvaltaa. Tämän tason päätöksenteko tapahtuukin lautakuntatasolla. Sosiaalialalla palveluhakemusten epääminen on osin mahdollista, kun on kysymys harkinnanvaraisista palveluista. Lakisääteisten palveluiden kohdalla, ns. subjektiivisten oikeuksien alueella, ei palveluhakemusten epääminen ole mahdollista. Kymmenen vastaajista ilmoitti että heillä on mahdollisuus evätä palveluhakemus, viisi vastaajaa ilmoitti, ettei heillä ole päätösvaltaa asiassa. Läpi vastausten on havaittavissa melko suuret hajonnat, mikä oli odotettavissa kun kysytään vastaajien henkilökohtaista näkemystä. Asiaan vaikuttanee myös se, että osalla vastaajista oli vastaushetkellä vastuullaan yksi tai useampi tulosityksikkö, ja tulosalue.

Lomakkeen kahdeksannessa osassa; kohdat 100 – 105, selvitettiin, miten vastaajat kokevat päätösvaltansa riittävän kun on kysymys tulosityksikön tavoitteiden asettelusta, toiminnan toteuttamisesta ja resurssien riittävydestä. Toisin sanoen, miten vastaajat kokevat toiminnan vastuun ja heillä olevan päätösvallan keskinäisen suhteen. Arviointi tehtiin asteikolla 1 – 5; 1 = erittäin huonosti, 5 = erittäin hyvin. Tulokset esitellään taulukossa 9.

## TAULUKKO 9 Päätösvallan riittävyys

Onko päätösvaltasi tulosityksikön vastuuhenkilönä sellainen, että erilaisissa tilanteissa voit sanoa päätösvaltasi riittävän vastaamaan tulosityksikön tavoitteiden asettelusta, toiminnan toteuttamisesta ja resurssien riittävydestä?

		Statistics					
		vastaamaan tulosityksikön tavoitteiden asettelusta	vastaamaan tulosityksikön toiminnan toteuttamisesta	vastaamaan taloudellisten resurssien riittävydestä	vastaamaan henkilöstöresurssien määrittelystä	asiakkaan tarpeiden yksilöityyn huomioonottamiseen	palveluiden laadun määrittelyyn
N	Valid	19	19	19	18	18	19
	Missing	0	0	0	1	1	0
Mean		4,53	4,37	3,11	3,06	4,11	4,32
Median		5,00	4,00	3,00	3,00	4,00	4,00
Mode		5	4 <sup>a</sup>	2	3	4	4
Std. Deviation		,612	,761	1,197	,998	,471	,671
Percentiles	25	4,00	4,00	2,00	2,00	4,00	4,00
	50	5,00	4,00	3,00	3,00	4,00	4,00
	75	5,00	5,00	4,00	4,00	4,00	5,00

a. Multiple modes exist. The smallest value is shown

- 100 Vastaamaan tulosityksikön tavoitteiden asettelusta
- 101 Vastaamaan tulosityksikön toiminnan toteutuksesta
- 102 Vastaamaan taloudellisten resurssien riittävydestä
- 103 Vastaamaan henkilöstöresurssin määrittelystä
- 104 Asiakkaiden tarpeiden yksilöityyn huomioonottamiseen
- 105 Palvelun laadun määrittelyyn

	1	2	3	4	5	N
100	0	0	1	7	11	19
101	0	1	0	9	9	19
102	1	6	5	4	3	19
103	2	4	7	5	1	19
104	0	0	2	14	3	19
105	0	0	2	9	8	19

Tulosityksikön tavoitteiden asettelu ja tulosityksikön toiminnan toteutuksen kohdalla lähes kaikki vastaajat kokivat päätösvaltansa riittävän jokseenkin hyvin tai erittäin hyvin. Kun oli kysymys tavoitteiden asettelusta 11 vastaajaa ilmoitti päätösvaltansa riittävän erittäin hyvin, vastausten moodi 5 ja keskihajonta ,612. Toiminnan toteutusta koskevaan kohtaan hiukan vähemmän eli 9 vastaajaa ilmoitti päätösvallan riittävän erittäin hyvin, samoin 9 vastaajaa ilmoitti sen riittävän jokseenkin hyvin. Palvelun laadun määrittelyyn ja asiakkaan tarpeiden yksilöityyn huomioonottamiseen tulosityksiköiden vastuuhenkilöt kokivat, että heillä on päätösvaltaa jokseenkin hyvin, kohdassa 104 ja kohdassa 105 moodi oli 4, keskihajonta oli molemmissa alle yksi, kohdassa 104 vain ,471. Resurssien riittävyttä tiedusteltaessa vastaajat kokivat että heillä on päätösvaltaa jokseenkin vähän. Taloudellisten resurssien riittävyden kohdalla seitsemän vastaajaa ilmoitti, että heidän päätösvaltansa riittää jokseenkin huonosti tai huonosti, toisaalta seitsemän vastaajista ilmoitti päätösvaltansa riittävän hyvin tai erittäin hyvin. Henkilöstöresurssien määrittelyä koskevaan kohtaan kuusi vastaajaa ilmoitti, että heidän päätösvaltansa riittää jokseenkin huonosti tai huonosti. Kuitenkin myös tässä

kohdin oli yhtä suuri määrä niitä, jotka ilmoittivat päätösvaltansa riittävän jokseenkin hyvin tai erittäin hyvin.

Tulokset antavat viitteitä siitä, että tulosityksiköiden vastuuhenkilöt kokivat heille delegoidun päätösvaltan riittävän työn sisältöä (kuten tavoitteet, toiminnan toteutus, asiakkaan tarpeiden huomiointi, palvelun laatu) koskevista asioista päättämiseen. Toisaalta vastaajat kokivat, että heidän päätösvaltansa ei kaikilta osin riitä vastaamaan resurssien riittävydestä. Taloudelliset ja henkilöstöresurssit luovat sosiaalityössä toiminnan puitteet, jolle palveluiden riittävyys ja kohdentuminen rakentuvat. Tämä kuvaa sosiaalityön ja sen tekijöiden professionaalisuutta. Siinä työntekijä hahmottaa ja jäsentää työnsä kohteen koulutuksen mukanaan tuoman teoreettisen tiedon perusteella ja hänellä katsotaan olevan riittävästi tietoa ja taitoa työtehtäviensä suunnitteluun ja organisointiin. Edellä kuvattua tulosityksiköiden vastuuhenkilöiden kokemaa päätösvaltan vajetta voi taas jäsentää toisaalta professioiden valtuutuskysymyksen näkökulmasta, toisaalta hyvin arkisesti vastuun ja päätösvaltan keskinäisenä suhteena.

#### **4.2.5 Vaikutusmahdollisuudet**

Koska johtosäännöin säädelty päätösvalta jakautuu tulosalueelle ja tulosityksikköön eri laajuudessa ja eri sisältöisenä, viidennessä osassa; kohdat 46 – 58, haluttiin selvittää missä määrin vastaajilla on tunne siitä, että he voivat vaikuttaa asioihin, jotka ovat heidän päätösvaltansa ulkopuolella. Vaikutusvaltaa koskevat väittämät pyrittiin laatimaan siten, että ne konkretisoivat sekä resursseihin mutta myös laatuun liittyviä asioita. Osa väittämistä koskee yksittäistä asiakassuhdetta, osa taas organisatiotason toimintaa. Arviointi tehtiin asteikolla 1 – 5; 1= täysin eri mieltä, 5 = täysin samaa mieltä. Vastaukset esitetään taulukossa 10.

TAULUKKO 10 Vastaajien näkemykset mahdollisuudestaan vaikuttaa

"Minulla on tuloyksikköjohtajana päätösvaltani puitteissa mahdollisuus vaikuttaa ..."

	1	2	3	4	5	N	moodi	kh
46 Palvelua jonottavien määrään	2	6	3	4	4	19	2	1,370
47 Ystävällisyyteen asiakassuhteissa	0	2	1	6	10	19	5	,991
48 Tuloyksikön tiedotuksen sisältöön	0	0	0	7	12	19	5	,496
49 Asiakastilojen viihtyisyyteen	1	1	5	8	4	19	4	1,057
50 Henkilökunnan palveluhalukkuuteen	0	1	1	9	8	19	4	,806
51 Odotusaikojen pituuteen	1	8	4	3	3	19	2	1,224
52 Asiakkaan yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamiseen	0	0	3	9	7	19	4	,713
53 Asiakkaan muuttuneisiin tarpeisiin vastaamiseen	0	2	3	8	6	19	4	,970
54 Palvelukyvyn kehittämiseen	0	0	3	8	8	19	4 <sup>a</sup>	,733
55 Palveluiden laadun määrittelyyn	0	0	1	10	8	19	4	,597
56 Palvelun nopeuteen	0	1	5	8	5	19	4	,875
57 Palveluihin käytettyihin varoihin	0	10	2	6	1	19	2	1,049
58 Henkilökunnan koulutuksen sisältöön	0	0	2	11	6	19	4	,631

Eniten mahdollisuutta vaikuttaa, koettiin olevan tuloyksikköä koskevan tiedotuksen sisältöön. Kaikki vastaajat ilmoittivat voivansa vaikuttaa siihen paljon tai erittäin paljon. Vastaajat kokivat myös voivansa vaikuttaa henkilöstöresurssin käyttöön tuloyksiköissä (kohdat 47, 50, 52, 54, 55 ja 58). Kaikissa edellä mainituissa kohdissa moodit vaihtelivat ollen 4 tai 5. Myös hajonnat jäivät alle yhden. Taloudellisiin resursseihin, odotusaikojen pituuteen ja jonottavien määrään vastaajat kokivat mahdollisuutensa vaikuttaa melko pieneksi. 10 vastaaja 19:sta ilmoitti, ettei heillä ole juurikaan mahdollisuutta vaikuttaa palveluihin käytettäviin varoihin. Palvelutarjonnan laajuus on suoraan yhteydessä taloudellisiin resursseihin, joten siihen moniko palvelua jonottaa (kohta 46) tai miten pitkään palvelua joudutaan odottamaan (kohta 51) ei myöskään koeta voitavan vaikuttaa. Näissä kohdoin hajonnat vaihtelivat 1,049 – 1,370. Kuitenkin vastaajissa oli myös sellaisia, jotka kokivat voivansa päätösvaltansa puitteissa vaikuttaa myös näihin asioihin. Vaikuttaisi siltä, että yksikköjohtajat kokevat voivansa vaikuttaa yksittäistä asiakassuhdetta koskeviin asioihin, silloinkin kun niiden taustalla on organisaation resurssikysymyksiä, esim. asiakkaan tarpeita koskevat väittämät. Henkilöstöresurssin käyttö tuloyksikössä on tärkeä henkilöstön aikaansaannoskykyyn ja työn laatuun liittyvä, asiakastyön tason vaikuttavuuden osatekijä. Suoraan resursseja koskevat väittämät saavat tässäkin osiossa pienimmät tyyppi-arvot, mikä tarkoittaa vastaajien kokevan mahdollisuutensa vaikuttaa melko pieneksi. Tulokset antavat viitteitä siitä, että yksikköjohtajat kokevat kuilun käytännön työn toteuttamiseen ja päättäjien siihen myöntämien resurssien välillä.

## 4.2.6 Päätösvalta ja vaikuttavuus

TAULUKKO 11 Päätösvalta ja työn tavoitteiden saavuttaminen

Kun ajattelet tulosalueesi toiminta-ajatusta ja tulosyksiköllesi asetettuja tavoitteita, miten tärkeinä tavoitteiden saavuttamisen kannalta pidät mahdollisuutta päättää seuraavista asioista?

	1	2	3	4	5	N	moodi	kh
59 Virkojen ja/tai toimien väliaikaisten hoitajien valitseminen tulos	0	0	1	5	13	19	5	,597
60 Tulosyksikön maksuasiakirjojen hyväksyminen	1	0	3	6	9	19	5	1,068
61 Alaisesi henkilökunnan vuosilomien hyväksyminen	0	2	1	7	9	19	5	,976
62 Alaisesi henkilökunnan palkattomien virkavapauksien hyväksyminen	0	0	4	6	9	19	5	,806
63 Alaisesi henkilökunnan toimenkuvista päättäminen	0	0	1	8	10	19	5	,612
64 Tulosalueen erillishankinnoista päättäminen	1	4	2	6	4	17	4	1,281
65 Tulosalueen talousarvion määrärahojen jaosta päättäminen	0	2	2	7	6	17	4	1,000
66 Tulosalueen henkilökunnan virkamatkoista päättäminen	1	4	6	2	3	16	3	1,204
67 Tulosalueen hallinnassa olevien alueiden tai tilojen käytöstä ja	1	3	3	5	5	17	4	1,231
68 Alaisesi henkilökunnan koulutukseen osallistumisesta päättäminen	0	0	2	10	6	18	4	,669
69 Asiakkaiden valinnasta tai palvelun antamisesta päättäminen	0	0	3	6	9	18	5	,752
70 Asiakasmaksuista päättäminen, annettujen ohjeiden mukaisesti	1	1	3	7	6	18	4	1,132
71 Kiireellisen, lyhytaikaisen hoidon antamisesta päättäminen	1	1	0	6	10	18	5	1,127
72 Tulosyksikön palvelutarjonnan järjestämiseen käytettävistä varoista	0	0	3	8	8	19	4 <sup>a</sup>	,733
73 Henkilökunnan määrästä tulosyksikössä	0	0	0	11	8	19	4	,507
74 Hoitopaikkojen tai asiakaskontaktien määrästä tulosyksikössä	0	1	3	10	5	19	4	,816
75 Palvelua saavien määrästä tulosyksikössä	0	1	2	10	6	19	4	,809
76 Palvelun antamisesta äkilliseen tarpeeseen	0	2	2	9	6	19	4	,943
77 Palvelutarjonnan sijoittumisesta alueittain	1	2	4	9	2	18	4	1,043
78 Mitä erilaisia palveluita asiakkaalle annetaan	1	0	2	12	3	18	4	,900
79 Palveluiden kohdentumisesta jollekin tietylle ryhmälle	1	2	2	11	2	18	4	1,037
80 Palveluhakemuksen epäämisestä	1	2	7	6	2	18	3	1,029
81 Paljonko asiakaspalautetta kerätään	1	0	4	8	6	19	4	1,026
82 Millaista asiakaspalautetta kerätään	1	0	4	8	6	19	4	1,026
83 Miten asiakaspalautetta kerätään	1	1	4	9	4	19	4	1,060
84 Palvelua jonottavien määrästä	1	0	2	13	1	17	4	,831
85 Tulosyksikköä koskevan tiedotuksen laajuudesta	0	0	1	12	6	19	4	,562
86 Tulosaluetta koskevan tiedotuksen laajuudesta	1	2	1	11	3	18	4	1,074
87 Odotusaikojen pituudesta	1	1	5	10	1	18	4	,924
88 Palvelupaikan sijainnista	1	3	8	5	2	19	3	1,032
89 Palvelupaikan aukioloajoista	2	0	4	9	4	19	4	1,157

Lomakkeen kuudennessa osassa pyrittiin kartoittamaan vastaajien näkemyksiä koskien delegoidun päätösvallan suhdetta vaikuttavan sosiaalityön toteutumiseen. Samalla pyrittiin saamaan tietoa siitä,

mihin vastaajien mielestä päätösvaltaa tulisi suunnata. Organisaation julkilausuttu toiminta-ajatus sekä tulosalueille ja – yksiköille kirjatut tavoitteet katsottiin määrittelevän tuloksellisen ja laadukkaan sosiaalityön. Vastaajat arvioivat miten tärkeinä pitävät mahdollisuutta päättää seuraavista asioista. Arviointi tehtiin asteikolla 1 – 5, 1 = merkitys hyvin vähäinen, 5 = merkitys erittäin suuri. Tulokset esitettiin yllä taulukossa 11.

Henkilöstöä koskeva päätöksenteko (kohdat 59, 61 – 63, 68 ja 73) koettiin tärkeäksi.

78,9 – 100 % vastaajista katsoi, että mahdollisuus päättää henkilöstöä koskevista asioista on tärkeää tai erittäin tärkeää yksikön tavoitteiden saavuttamisen kannalta, moodit kohdissa 59, 61 – 63 olivat kaikissa 5 ja kohdissa 68 ja 73 molemmissa 4. Keskihajonnat jäivät kaikissa kohdin alle yhden vaihdellen ,507 - ,976.

Myös mahdollisuutta päättää taloudellisista seikoista, kuten palvelutarjonnan järjestämiseen käytettävistä varoista (kohta 72 sekä kohdat 60, 64, 65) ja asiakkaiden määrästä (kohdat 69, 71, 74 – 76) pidettiin tärkeänä. Kun tulosityksikölle on myönnetty varat, vastaajat kokivat, että tulosityksikön sisällä on tärkeää mahdollisuus päättää varojen käytöstä. Tulosityksikköä koskevan tiedotuksen laajuudesta päättämistä piti tärkeänä 18 vastaajaa 19:sta.

Onkin odotettavaa, että työvoimavaltaisella sosiaalityön sektorilla esimiehet pitävät tärkeänä mahdollisuuttaan vaikuttaa henkilöstöresurssiin ja sen käyttöön. Työ ja sen vaikuttavuus konkretisoituu juuri työntekijän ja asiakkaan suhteessa. Asiakkaiden lukumäärä ja hoitoisuus suhteessa työntekijöiden määrään, sekä henkilöstön tavoitettavuus ja asiakassuhteiden toimivuus ovat juuri henkilöstöresurssikysymyksiä.

#### **4.2.7 Työtehtävät ja vaikuttavuus**

Kyselylomakkeen seitsemännen osan kysymyksillä; kohdat 90 – 99, haluttiin saada tietoa siitä, miten tärkeinä vastaajat pitivät tehtäviään työnsä tavoitteiden saavuttamista ajatellen. Myös tässä osiossa vaikuttavan sosiaalityön kriteereinä pidetään organisaation julkilausuttuja tavoitteita ja toiminta-ajatusta. Tähän perustuen pyritään keräämään tietoa myös siitä, millaisten tehtävien kautta vas-

taajien mielestä vaikuttava sosiaalityö toteutuu. Arviointi tehtiin asteikolla 1 – 5; 1= merkitys hyvin vähäinen, 5 = merkitys erittäin suuri. Vastaukset ilmenevät taulukosta 12.

## TAULUKKO 12 Työtehtävien tärkeys vastaajien näkökulmasta

Kun ajattelet tulosalueesi toiminta-ajatusta ja tulosyksiköllesi asetettuja tavoitteita, miten tärkeinä tavoitteiden saavuttamisen kannalta pidät mahdollisuutta osallistua seuraaviin tehtäviin?

	1	2	3	4	5	N	moodi	kh
90 Tulosyksikön kehittämistyö	0	0	0	2	17	19	5	,315
91 Kertaluontoinen esittelijänä toimiminen omalla toimialalla	1	2	2	10	4	19	4	1,098
92 Kertaluontoinen valmistelijana toimiminen omalla toimialalla	1	0	6	8	4	19	4	,991
93 Jatkuva oman toimialan valmisteluun osallistuminen	0	0	2	9	8	19	4	,653
94 Pysyvä jäsenyys jossakin moniammatillisessa työryhmässä	0	0	3	6	9	18	4 <sup>a</sup>	,900
95 Kertaluontoinen jäsenyys jossakin moniammatillisessa työryhmässä	0	2	7	3	6	18	3	1,074
96 Jokin rajattu suunnittelutehtävä	0	0	5	11	3	19	4	,658
97 Jokin rajattu kehittämistehtävä	0	0	3	11	5	19	4	,658
98 Asiakastyö	0	2	5	5	7	19	5	1,049
99 Jokin muu tehtävä; mikä	10	0	0	0	0	10	1	,000

Tulosyksiköiden vastuuhenkilöt pitivät kehittämistyötä erittäin tärkeänä tulosyksikön tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Kaikki vastaajat pitivät sitä merkitykseltään suurena tai erittäin suurena, moodi 5 ja hajonta vain ,315. Kun kysyttiin rajatun kehittämistehtävän tärkeyttä, 16 vastaajaa eli 84,2 % vastaajista piti sitäkin merkitykseltään suurena tai erittäin suurena. Kehittämistyöhön liittyen oman toimialan valmisteluun osallistuminen nähtiin myös tärkeänä. 17 vastaajaa, 89,5 % vastaajista piti sitä työn tavoitteiden saavuttamisen kannalta tärkeänä tai erittäin tärkeänä, moodin ollessa 4 ja hajonnan ,653. Myös moniammatillista tiimityötä pidetään tärkeänä. 15 vastaajaa, 83,3 % vastaajista ilmoitti pysyvän jäsenyyden moniammatillisessa työryhmässä olevan työn tavoitteiden kannalta merkityksellistä tai erittäin merkityksellistä. Asiakastyön merkitys tulosyksikön vastuuhenkilön näkökulmasta arvioitiin jokseenkin suureksi, moodi 5 hajonta kuitenkin 1,049. Seitsemän vastaajaa, vastaajista piti sen merkitystä jokseenkin vähäisenä tai neutraalina. Tulosten mukaan näyttäisi siltä, että tämän hetkessä sosiaalityön ympäristössä työn jatkuvaa kehittämistä pidetään tärkeänä. Osin tämä varmasti liittyy toimintaympäristön muutospaineesiin, osin asiakassuhteiden vaateisiin.

## 4.2.8 Delegoinnin kehittäminen

Kyselyn viimeisessä osassa haluttiin vielä selkeämmin kartoittaa vastaajien näkemyksiä siitä, millä organisaation tasolla päätösvaltaa tulisi olla. Lähtökohtana oli, että vastaajat miettiessään kehittämis- tarpeita, pitävät lähtökohtana tilannetta vastaushetkellä. Tulokset esitetään taulukossa 13 ja 13.1.

TAULUKKO 13 Delegoinnin kehittäminen

		Statistics								
		tulosyksikön vastuuhenkilön päätösvaltaa yksikkötasolla tulisi lisätä	päätösvaltaa tulisi palauttaa tulosalueen päällikölle	asiakkaiden tulisi päästä enemmän mukaan tulosyksikköä koskevaan päätöksenteon koon	tulosyksikön vastuuhenkilön päätösvaltaa yksittäistä asiakasta koskevissa asioissa tulisi lisätä	tulosyksikön vastuuhenkilön päätösvaltaa tulosyksikön taloudellisten resurssien kohdentamisessa tulisi lisätä	päätösvaltaa tulosyksikön toiminnan kehittämisessä tulisi lisätä	päätösvaltaa tulosyksikön henkilöstöresurssien käytössä tulisi lisätä	päätösvaltaa tulisi kohdentaa projekteista vastaaville	päätösvaltaa tulosyksikötasolla tulisi vähentää
N	Valid	19	18	18	18	18	18	18	18	19
	Missing	0	1	1	1	1	1	1	1	0
Mean		3,42	1,83	3,33	2,83	3,50	3,28	3,78	2,72	1,79
Median		3,00	2,00	3,00	3,00	4,00	4,00	4,00	3,00	1,00
Mode		3 <sup>a</sup>	2	3 <sup>a</sup>	2 <sup>a</sup>	4	4	4	4	1
Std. Deviation		,902	,857	,840	,786	,924	1,179	,943	1,127	1,084
Percentiles	25	3,00	1,00	3,00	2,00	3,00	2,00	3,00	2,00	1,00
	50	3,00	2,00	3,00	3,00	4,00	4,00	4,00	3,00	1,00
	75	4,00	2,00	4,00	3,25	4,00	4,00	4,25	4,00	2,00

a. Multiple modes exist. The smallest value is shown

TAULUKKO 13.1 Delegoinnin kehittäminen vastausten absoluuttiset jakaumat

Miten tärkeinä pidät seuraavia seikkoja delegoinnin kehittämisessä tulosalueellasi?

	1	2	3	4	5	N
106 Tulosyksikön vastuuhenkilön päätösvaltaa yksikkötasolla tulisi lisätä	0	3	7	7	2	19
107 Päätösvaltaa tulisi palauttaa tulosalueen päällikölle	7	8	2	1	0	18
108 Asiakkaiden tulisi päästä enemmän mukaan tulosyksikköä koskevaan päätöksenteon koon	0	3	7	7	1	18
109 Tulosyksikön vastuuhenkilön päätösvaltaa yksittäistä asiakasta koskevissa asioissa tulisi lisätä	0	7	7	4	0	18
110 Tulosyksikön vastuuhenkilön päätösvaltaa tulosyksikön taloudellisten resurssien kohdentamisessa tulisi lisätä	0	3	5	8	2	18
111 Päätösvaltaa tulosyksikön toiminnan kehittämisessä tulisi lisätä	1	5	2	8	2	18
112 Päätösvaltaa tulosyksikön henkilöstöresurssien käytössä tulisi lisätä	0	2	4	8	4	18
113 Päätösvaltaa tulisi kohdentaa projekteista vastaaville	3	5	4	6	0	18
114 Päätösvaltaa tulosyksikötasolla tulisi vähentää	10	6	0	3	0	19



Yhdeksän vastaajaa 19:sta oli sitä mieltä, että päätösvaltaa yksikkötasolla tulisi lisätä. He pitivät tätä seikkaa delegoinnin kehittämisen kannalta merkitykseltään suurena tai erittäin suurena. 15 vastaajaa, 83,3 % vastaajista katsoi, että päätösvaltaa ei tule palauttaa tulosalueiden päälliköille. 55,5 % vastaajista piti taloudellisia resursseja koskevan päätösvalan lisäämisen olevan tärkeää delegoinnin kehittämisessä ja 66,6 % oli sitä mieltä, että päätösvaltaa tulosyksikön henkilöstöresurssien käytössä tulisi lisätä. Näyttäisi siltä, että delegoinnin kehittämisessä päätösvalta halutaan kuitenkin pitää yksikössä, sillä asiakkaiden mukaan ottaminen päätöksen tekoon (kohta 108) tai päätösvalan siirtäminen projekteista vastaaville (kohta 113) sai vain varovaista kannatusta. Tulosyksikkötason päätösvalan vähentämistä ei nähty tärkeänä delegoinnin kehittämisessä.

### **4.3 Sosiaalihuollon vaikuttavuuden osatekijät ja päätösvalta**

Kuten luvussa 3.1.3 on esitetty, sosiaalihuollon vaikuttavuutta voidaan tarkastella vaikutusketjukaavion avulla (Vuorela 1991, 49; Rousu 2007, 156). Siinä vaikuttavuutta tarkastellaan sektoritason ja asiakastyön näkökulmasta interventio tai asiakasprosessin kuluessa. Sektoritason tekijöitä ovat palveluiden riittävyys, niiden oikea kohdentuminen ja saavutettavuus. Edellä mainitut tekijät ovat jo olemassa ennen asiakasprosessin syntymistä. Asiakasprosessin edetessä vaikuttavuuden osatekijöiksi nousee palveluiden laatu ja asiakkaan saamat hyödyt. Asiakassuhteen jälkeen palataan jälleen sektoritason tekijöihin kun pohditaan toiminnan vaikutuksia ja mahdollisia ei-tarkoitettuja seurauksia sekä yksilö että yhteisötasolla.

Edellä esitetyn perusteella onkin syytä ryhmitellä kyselykaavakkeen muuttajat uudelleen siten että ne kuvaavat paremmin edellä mainittuja vaikuttavuuden osatekijöitä. Esimerkiksi taloudellisia - ja henkilöstöresursseja koskevien muuttujien voidaan katsoa kuvaavan vaikuttavuutta sektoritasolla. Palveluiden riittävyys ja saavutettavuus ovat pitkälti juuri voimavarakysymyksiä. Asiakastyön vaikuttavuutta tarkastellaan mm. väittämällä asiakkaiden määrää ja palveluiden laatua. Seuraavassa muuttajat ryhmitellään edellä mainittujen vaikuttavuuden osatekijöiden mukaan, ja tarkastellaan summamuuttujien tuloksia. Summamuuttujien reliabiliteettia arvioidaan Cronbachin alfa- kertoimella. Muuttuja mainitaan luettelossa vain kerran, vaikka se saman sisältöisenä esiintyisi lomakkeessa useammankin kerran. Muuttujien ryhmittely ilmenee liitteestä 2.

Taulukoissa 14 ja 14.1 esitetään muuttujat, jotka koskevat taloudellisia resursseja ja niitä koskevaa päätösvaltaa sekä muuttujien keskinäinen korreloivuus.

TAULUKKO 14 Taloudelliset resurssit ja päätösvalta

	Scale Mean if Item Deleted	Scale Variance if Item Deleted	Corrected Item-Total Correlation	Cronbach's Alpha if Item Deleted
tulosyksikön palvelutarjonnan järjestämiseen käytettävät varat	26,29	24,721	,455	,779
palveluihin käytettyihin varoihin vaikuttaminen	26,59	29,132	,186	,814
tulosyksikön maksuasiakirjojen hyväksyminen	25,35	28,243	,254	,805
tulosalueen erillishankinnoista päättäminen	26,12	21,735	,754	,721
tulosalueen talousvion määrärahojen jaosta päättäminen	25,59	25,757	,554	,762
tulosalueen tilojen käytöstä tai tilapäiseen käyttöön luovuttamisesta päättäminen	26,12	23,360	,631	,746
asiakasmaksuista päättäminen annettujen ohjeiden mukaan	25,76	24,316	,608	,751
tulosyksikön palvelutarjonnan järjestämiseen käytettävistä varoista päättäminen	25,29	26,971	,693	,757

TAULUKKO 14.1 Muuttujien keskinäinen korrelaatio

**Reliability Statistics**

Cronbach's Alpha	N of Items
,792	8

Päätösvaltaa koskeviin väittämiin annetut vastaukset korreloivat keskenään, joten summamuuttuja ”taloudellisesta resursseista päättäminen” voidaan muodostaa. Vastajat vastasivat johdonmukaisesti taloudellisia resursseja koskeviin kysymyksiin. Kun yhdistetään yksittäisistä muuttujista saadut

tulokset summamuuttujaan, voidaan todeta, että vastaajat kokivat mahdollisuutensa päättää taloudellisista resursseista kautta linjan vähäisiksi.

Taulukoissa 15 ja 15.1 esitetään muuttujat, jotka koskevat henkilöstöresursseja ja niitä koskeva päätösvalta, sekä muuttujien korreloivuus.

TAULUKKO 15 Henkilöstöresurssit ja päätösvalta

Item-Total Statistics				
	Scale Mean if Item Deleted	Scale Variance if Item Deleted	Corrected Item-Total Correlation	Cronbach's Alpha if Item Deleted
henkilökunnan määrä tulosyksikössä	40,53	16,552	,032	,712
henkilökunnan koulutuksen sisältöön virkojen ja/tai toimien väliaikisten hoitajien valits eminen tulosyksikköön	38,20	17,886	,127	,647
alaisesi henkilökunnan vuosilomien hyväksyminen	38,00	16,286	,392	,611
alaisesi henkilökunnan palkattomien virkavapauksien hyväksyminen	38,27	15,495	,393	,604
alaisesi henkilökunnan toimenkuvista päättäminen	38,27	15,210	,523	,584
tulosalueen henkilökunnan virkamatoista päättäminen	38,07	17,638	,180	,641
alaisesi henkilökunnan koulutukseen osallistumisesta päättäminen	39,40	11,400	,715	,499
henkilökunnan määrästä tulosyksikössä vastaamaan	38,33	16,238	,344	,616
henkilöstöresursien määrittelystä	38,27	15,781	,688	,583
päätösvaltaa tulosyksikön henkilöstöresursien käytössä tulisi lisätä	39,73	17,495	,046	,673
	38,93	15,924	,272	,628

TAULUKKO 15.1 Muuttujien keskinäinen korrelaatio

**Reliability Statistics**

Cronbach's Alpha	N of Items
,645	11

Henkilöstöresursseja koskevat muuttujat eivät korreloi keskenään niin selvästi kuin taloudellisia resursseja koskevat muuttujat. Muuttujien sisältö vaihteli kysymysten käsitellessä työsopimuksellisia ja työnjohdollisia sisältöjä, esim. vuosiloman ajankohtaa tai henkilökunnan toimenkuvaa koskevia väittämät. Vastajat kokivat mahdollisuutensa päättää henkilöstöresursseista melko vähäisiksi silloin, kun ne olivat yhteydessä taloudellisiin resursseihin. Kun tutkittiin mahdollisuutta päättää jo olemassa olevan resurssin käytöstä, siihen vastajat kokivat olevansa päätösvaltaisia. Henkilöstöresurssin merkitys työn vaikuttavaan toteuttamiseen korostuu palveluiden riittävyyden ja kohdentumisen näkökulmasta mutta myös ammatillisten käytäntöjen kautta henkilöstön aikaansaannoskynä, työn sujuvuutena ja laatuna. Vaikuttavuuden ammatillisten käytäntöjen osatekijät konkretisoituvat hyvinä asiakassuhteina, asiakkaan saamina välittöminä hyötyinä ja palveluiden laatuna.

Taulukoissa 16 ja 16.1 kootaan muuttujat, jotka koskevat asiakkaiden määrään liittyvää päätösvaltaa, sekä muuttujien korreloivuus.

TAULUKKO 16 Asiakkaiden määrä ja päätösvalta

Item-Total Statistics				
	Scale Mean if Item Deleted	Scale Variance if Item Deleted	Corrected Item-Total Correlation	Cronbach's Alpha if Item Deleted
hoitopaikkojen tai asiakaskontaktien määrä tulosyksikössä	49,69	107,296	,658	,904
palvelua saavien määrä tulosyksikössä	49,19	109,096	,679	,903
palvelutarjonnan sijoittuminen alueittain	49,56	109,329	,698	,902
palveluhakemuksen epääminen	49,00	111,467	,655	,903
odotusaikojen pituus	49,50	108,267	,910	,894
palvelua jonottavien määrään	49,06	113,929	,539	,908
asiakkaiden valinnasta tai palvelun antamisesta päättäminen	48,13	124,917	,335	,912
kiireellisen, lyhytaikaisen hoidon antamisesta päättäminen	48,13	116,517	,525	,908
hoitopaikkojen tai asiakaskontaktien määräs tulosyksikössä	48,38	121,583	,504	,908
palvelua saavien määräs tulosyksikössä	48,38	121,583	,504	,908
palveluhakemuksen epäämisestä	49,00	113,467	,719	,901
palvelua jonottavien määräs t	48,63	121,583	,477	,909
odotusaikojen pituudesta	48,94	118,729	,555	,907
palvelupaikan sijainnista	49,13	115,183	,656	,903
palvelupaikan aukioloajoista	48,56	113,863	,732	,901

## TAULUKKO 16.1 Muuttujien keskinäinen korrelaatio

### Reliability Statistics

Cronbach's Alpha	N of Items
,911	15

Asiakkaiden määrää koskeviin muuttujiin annetut vastaukset korreloivat eniten. Vastauksista käy ilmi, että vastaajat kokivat omaavansa asiakkaiden määrää koskevaa päätösvaltaa. Tähän summa-muuttujaan saattaa virhelähteenä toimia kyselylomakkeessa olleiden muuttujien sisältö. Voisi olettaa, että korkea korrelaatio ja myönteinen kokemus päätösvalasta johtuvat myös siitä, että muuttujien sisältö painottui palvelun antamisesta päättämiseen äkilliseen tarpeeseen tai palveluhakemusten käsittelyyn. Päivähoidon tulosalueen painottuminen ja lasten subjektiivinen päivähoito-oikeus saattoivat vaikuttaa tuloksiin vastaajien kokiessa, että palveluhakemuksen epääminen ei ole mahdollista.

Taulukoissa 17 ja 17.1 esitetään muuttujat, jotka koskevat palveluiden kohdentumista ja siihen liittyvää päätösvaltaa, sekä vastausten korreloivuus

## TAULUKKO 17 Palveluiden kohdentuminen ja päätösvalta

### Item-Total Statistics

	Scale Mean if Item Deleted	Scale Variance if Item Deleted	Corrected Item-Total Correlation	Cronbach's Alpha if Item Deleted
palvelun antaminen äkilliseen tarpeeseen	45,24	47,816	,672	,790
palvelutarjonnan sijoittuminen alueittain	47,18	42,029	,742	,778
mitä erilaisia palveluita asiakkaalle annetaan	46,24	42,691	,757	,777
palveluiden kohdentuminen jollekin tietylle ryhmälle	46,88	45,860	,527	,802
tulosyksikköä koskevan tiedotuksen laajuus	45,41	53,632	,457	,810
tulosaluetta koskevan tiedotuksen laajuus	46,82	47,154	,535	,800
asiakkaan yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamiseen	45,47	56,890	,098	,826
asiakkaan muuttuneisiin tarpeisiin vastaamiseen	45,76	53,691	,249	,822
kiireellisen, lyhytaikaisen hoidon antamisesta päättäminen	45,41	50,132	,494	,804
palvelun antamisesta äkilliseen tarpeeseen	45,71	53,096	,346	,815
mitä erilaisia palveluita asiakkaalle annetaan	45,94	52,934	,323	,816
palveluiden kohdentumisesta jollekin tietylle ryhmälle	46,12	53,360	,266	,821
asiakkaan tarpeiden yksilöityyn huomioonottamiseen	45,71	54,596	,464	,812

## TAULUKKO 17.1 Muuttujien keskinäinen korrelaatio

### Reliability Statistics

Cronbach's Alpha	N of Items
,819	13

Palveluiden kohdentumista koskevat muuttujien arvot korreloivat myös vahvasti. On odotettavaa että ammattilaisorganisaatioissa työskentelevä kokee ammattitaitoonsa perustuen olevansa kyvykäs ratkaisemaan asiakastilanteissa esiin tulevia palvelun kohdentumisen kysymyksiä. Tärkeää vaikuttavuuden kannalta on kuitenkin se, että ammatillisiin käytäntöihin liittyvät osatekijät ja niihin liittyvä päätösvalta toimii työn toteutusvaiheessa. Tutkimuksen pääongelman kannalta juuri tämä muuttuja sekä edellinen, asiakkaiden määrää ja siihen liittyvää päätösvaltaa kuvaava muuttuja ovat keskeisiä. Molemmat muuttujat, samalla kun ne operationaalistavat vaikuttavuutta, kuvaavat myös työn toteutusta.

Taulukoissa 18 ja 18.1 on esitetty muuttujat koskien palveluiden laatuun vaikuttavia seikkoja ja annettujen vastausten korreloivuus.

TAULUKKO 18 Palveluiden laadun osatekijät ja niihin liittyvä päätösvalta

Item-Total Statistics

	Scale Mean if Item Deleted	Scale Variance if Item Deleted	Corrected Item-Total Correlation	Cronbach's Alpha if Item Deleted
mitä erilaisia palveluita asiakkaalle annetaan	127,81	218,296	,407	,893
paljonko asiakaspalautetta kerätään	127,69	233,296	-,021	,899
millaista asiakaspalautetta kerätään	127,56	232,396	,016	,899
miten asiakaspalautetta kerätään	127,56	232,396	,016	,899
tulosityksikköä koskevan tiedotuksen laajuus	127,19	225,629	,486	,893
tulosaluetta koskevan tiedotuksen laajuus	128,63	221,050	,280	,896
odotusaikojen pituus	128,75	207,267	,818	,885
palvelupaikan sijainti	129,69	211,963	,599	,889
palvelupaikan aukioloajat	128,88	205,450	,572	,890
ystävällisyyteen asiakassuhteissa	127,31	222,629	,319	,895
tulosityksikön tiedotuksen sisältöön	126,94	227,929	,392	,894
asiakastilojen viihtyisyyteen	127,94	220,596	,346	,894
henkilökunnan palveluhalukkuuteen	127,38	218,383	,615	,890
odotusaikojen pituuteen	128,56	209,863	,603	,889
asiakkaan yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamiseen	127,38	222,250	,509	,892
asiakkaan muuttuneisiin tarpeisiin vastaamiseen	127,63	218,917	,458	,892
palvelukyvyn kehittämiseen	127,31	221,829	,518	,892
palveluiden laadun määrittelyyn	127,31	222,629	,564	,891
palvelun nopeuteen	127,69	224,096	,319	,894
henkilökunnan koulutuksen sisältöön	127,38	228,250	,265	,895
palveluntarjonnan sijoittumisesta alueittain	128,06	212,729	,657	,888
paljonko asiakaspalautetta kerätään	127,63	217,317	,478	,892
millaista asiakaspalautetta kerätään	127,63	217,317	,478	,892
miten asiakaspalautetta kerätään	127,94	210,996	,647	,888
palvelua jonottavien määrää	127,94	222,329	,406	,893
tulosityksikköä koskevan tiedotuksen laajuudesta	127,38	227,450	,309	,894
tulosaluetta koskevan tiedotuksen laajuudesta	128,00	209,067	,701	,887
odotusaikojen pituudesta	128,25	213,133	,688	,888
palvelupaikan sijainnista	128,44	210,663	,700	,887
palvelupaikan aukioloajoista	127,81	215,763	,552	,890
vastaamaan tulosityksikön tavoitteiden asettelusta	127,19	227,763	,276	,895
vastaamaan tulosityksikön toiminnan toteuttamisesta	127,31	227,829	,203	,896
palveluiden laadun määrittelyyn	127,31	227,696	,286	,895
asiakkaiden tulisi päästä enemmän mukaan tulosityksikköä koskevaan päätöksentekoon	128,25	235,133	-,095	,900

## TAULUKKO 18.1 Muuttujien keskinäinen korrelaatio

### Reliability Statistics

Cronbach's Alpha	N of Items
,895	34

Palveluiden laatua koskeviin muuttujiin vastattiin myös johdonmukaisesti samalla tavoin. Kritiikkiä voi esittää siitä, oliko laatua koskevien muuttujien määrittely sellainen, että se kattoi laadun käsitteen. Oleellista tämän tutkimuksen kannalta on kuitenkin se, miten vastaajat kokivat delegoidun päätösvalan suhteen näihin laadun osatekijöihin. Tutkimuksessa laatu määriteltiin lähtökohtaisesti työlle asetettujen tavoitteiden kautta, siten että laadun kriteerit on ilmaistu samalla tavoin kuin vaikuttavuuden kriteerit kunnallisen päätöksentekoprosessin tuloksena syntyvinä perustehtävän, tavoitteiden ja toiminta-ajatuksen määrittelyinä. Laadun kattavaan määrittelyyn ei siis ole pyrittykään. Vastaajat kokivat että heillä on päätösvaltaa kun laatua lähestytään olemassa olevan asiakkuuden näkökulmasta. Tulevia, mahdollisia asiakkuuksia (esim. palvelupaikkojen määrää, sijaintia tai jonon pituutta) ajatellen vastaajat kokivat että päätösvaltaa ei ollut. Nämä tekijät ovatkin vahvasti sidoksissa taloudellisiin resursseihin.

Viimeiseksi esitetään yhteenveto vastaajien työn sisällöstä ja heidän näkemyksistään siitä, miten tärkeinä tavoitteiden saavuttamisen kannalta he näitä työtehtäviä pitävät.



## TAULKKO 19 Työn sisältö ja työtehtävien tärkeys tavoitteiden saavuttamisen kannalta

Item-Total Statistics

	Scale Mean if Item Deleted	Scale Variance if Item Deleted	Corrected Item-Total Correlation	Cronbach's Alpha if Item Deleted
tulosyksikön kehittämis vastuu	69,00	43,250	,086	,725
kertaluontoinen esittelijänä toimiminen	70,56	35,778	,621	,678
kertaluontoinen valmistelijana toimiminen	70,33	36,750	,600	,683
jatkuva oman toimialan valmisteluun osallistuminen	70,00	44,000	-,086	,754
pysyvä jäsenyys jossakin moniammatillisessa työryhmässä	69,33	39,250	,458	,700
kertaluontoinen jäsenyys jossakin oniammatillisessa työryhmässä	70,44	42,778	,037	,735
jokin rajattu suunnittelutehtävä	70,89	38,861	,189	,733
jokin rajattu kehittämis tehtävä	70,11	44,611	-,132	,766
asiakastyö	69,33	39,000	,487	,698
jokin muu tehtävä, mikä tulosyksikön kehittämistyö	72,78	43,944	,000	,725
	68,89	44,361	-,119	,731
kertaluontoinen esittelijänä toimiminen	69,89	41,611	,123	,729
kertaluontoinen valmistelijana toimiminen	69,89	39,611	,378	,705
jatkuva oman toimialan valmisteluun osallistuminen	69,33	42,750	,133	,723
pysyvä jäsenyys jossakin moniammatillisessa työryhmässä	69,67	39,000	,291	,713
kertaluontoinen jäsenyys jossakin oniammatillisessa työryhmässä	69,67	34,250	,813	,658
jokin rajattu suunnittelutehtävä	69,78	36,694	,788	,674
jokin rajattu kehittämis tehtävä	69,56	37,778	,698	,684
asiakastyö	69,56	36,528	,667	,678
jokin muu, mikä	72,78	43,944	,000	,725

## TAULUKKO 19.1 Muuttujien keskinäinen korrelaatio

### Reliability Statistics

Cronbach's Alpha	N of Items
,723	20

Tulosten valossa vaikuttaisi siltä, että vastaajat kokevat työtehtäviensä olevan sellaisia, että niiden avulla työlle asetetut tavoitteet on mahdollista saavuttaa. Erityisesti kehittämistyötä koskevien muuttujien korrelaatio oli korkea. Tulos saattaisi viitata myös siihen seikkaan, joka arkitiedon perusteella on ollut tiedossa, että sosiaalitoimessa kehittäminen tapahtuu perustyön tekemisen kanssa samanaikaisesti. Suhtautuminen asiakastyöhön vaihteli siten, että ne joiden työhön sitä kuului pal-

jon, pitivät sitä myös tärkeänä tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Tämä vaihtelu saattaa olla selitettävissä sosiaalitoimen eri sektorien työn erilaisista perustehtävien määrittelystä.

Tutkittaessa vastausten keskinäistä korreloivuutta muodostettavissa ryhmissä, voidaan todeta niiden olevan melko korkeita. Näin ollen summamuuttujat voidaan muodostaa. Näitä ovat siis:

- taloudelliset resurssit
- henkilöstöresurssit
- asiakkaiden määrä
- palveluiden kohdentuminen
- palveluiden laatu.

Nämä ovat myös Rousun (2007, 159 - 160) mainitsemia osatekijöitä, joihin organisaation tulisi kiinnittää huomiota arvioidessaan onnistumista palveluprosesseissaan. Sektoritason vaikuttavuuden osatekijöitä ovat taloudelliset ja henkilöstöresurssit, sekä palveluiden kohdentuminen. Asiakastyön tason osatekijöitä ovat asiakkaiden määrä ja palveluiden laatu. Edellä mainittuja osatekijöitä voidaan tarkastella sekä mikro- että makrotasolla ja välittömien vaikutusten ja tulevien vaikutusten näkökulmasta. Tutkimuksessani delegoidun päätösvallan suhdetta sosiaalityön vaikuttavaan toteuttamiseen tutkittiin nimenomaan mikrotasolla ja välittömien vaikutusten näkökulmasta. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja kustannusvaikuttavuus rajattiin tutkimuksen ulkopuolelle.

Tulokset antavat viitteitä siitä, että sektoritason vaikuttavuuden osatekijöihin vastaajat eivät kokee omaavansa riittävästi päätösvaltaa. Taloudelliset ja henkilöstöresurssit päätetään tulosityksiköiden ulkopuolella. Asiakastyön tason vaikuttavuuden osatekijöitä kuvattiin nyt muodostetuilla muutujilla asiakkaiden määrästä, palveluiden kohdentumisesta ja palveluiden laadusta. Vastaajat kokivat, että suhteessa näihin vaikuttavuuden osatekijöihin heillä oli päätösvaltaa. Käytännön perustehtävän toteuttaminen onkin juuri asiakassuhteissa palveluiden kohdentamista oikein ja tehokkaasti annetuissa puitteissa.

## 4.4 Tutkimuksen validiteetti ja reliabiliteetti

Kvantitatiivinen tutkimus edellyttää abstraktien käsitteiden operationalisointia sellaisiksi analyttisiksi käsitteiksi, joita voidaan mitata. Abstrakteista käsitteistä luodut mittarit ymmärretään yleensä kysymys- tai väittämöpatteristoiksi. Kvantitatiivisessa tutkimuksessa mittarin huolellinen suunnittelu lisää tutkimuksen luotettavuutta. Operationaalistamisprosessissa on tärkeää pitää mielessä validiteetti- ja reliabiliteettivaatimukset. Mittarin validiteetilla tarkoitetaan sen pätevyyttä eli sen kykyä mitata juuri sitä, mitä sen on tarkoitus mitata - tarpeeksi kattavasti ja tehokkaasti. Yksittäisen mittarin hyvä validiteetti onkin välttämätöntä tutkimuksen kokonaisvaliditeetin kannalta. Validissa tutkimuksessa on tietoa saatu siitä asiasta, josta on ollut tarkoituskin. (Alkula ym. 1995, 91 – 92.) Tutkimuksen validiteetti voi olla sisäistä ja ulkoista. Sisäiseen validiteettiin kuuluva teoreettinen validiteetti eli käsitevaliditeetti tarkoittaa sitä, että ongelmaa mittaamaan on valittu oikea teoreettinen käsite. Sisällön validiteetti merkitsee sitä, että tälle käsitteelle on kyetty antamaan kattava operationaalinen määritelmä ja rakennevaliditeetti sitä, että mittarilla mitataan käsitteellistä ilmiötä kokonaisuudessaan. Tutkimuksen ulkoinen validiteetti viittaa tutkimuksen tulosten yleistettävyyteen. Korkea ulkoinen validiteetti merkitsee, että tulokset voidaan yleistää koko perusjoukkoon. (Uusitalo 1991, 84 – 86.)

Olen opiskelujeni aikana ensimmäisen kerran pohtinut sosiaalihuollon vaikuttavuuden arviointiin liittyviä kysymyksiä tehdessäni hallintotieteen opintoihini kuluvaan seminaarityön aiheesta. Olen lisäksi nykyisessä työssäni yksikköjohtajana sosiaalitoimen ostopalveluja tuottavassa yksikössä vastaanottanut päätösvallan delegointia. Tunnen ilmiötä kohtaan käytännön mielenkiintoa; minkä sisältöistä päätösvaltaa delegoidaan, miten sitä kyetään käyttämään, kun reunaehdot ovat annettu ja toteutuvatko vastuu ja valta samalla intensiteetillä. Kysymysten muotoilun vaikutti näin ollen oman yksikköni todellisuus. Kyselylomakkeen laadinnassa käytin apuna esihaastatteluja, joiden tavoitteena oli auttaa tutkijaa tekemään ymmärrettäviä kysymyksiä sekä kiteyttämään mielikuviaan tutkittavasta ilmiöstä. Myös työn lähtökohtana käytetyt, organisaation kehittämistyöhön liittyvät seminaarimuistiot, neljä kappaletta vuosilta 1994 – 1995 sisälsivät ilmiön kuvausta organisaation todellisuudessa. Kaupungin perusturvalautakunnan silloinen johtosääntö, sekä perusturvakeskuksen johtosääntö ja toimintasääntö sisältävät määräykset päätösvallan sisällöstä ja delegoivuudesta, joita käytin sellaisenaan kyselykaavakkeen laatimisessa (mm. kohdassa II ”Onko sinulla tällä hetkellä päätösvaltaa seuraavissa asioissa?”). Tätä taustaa vasten koen tietäväni kyseisestä ilmiöstä kyseisellä sektorilla ja katson sen vaikuttavan myös tutkimuksen sisäiseen validiteettiin.

Arvioitaessa tutkimuksen rakennevaliditeettia, on pohdittava mittarin kykyä mitata käsitteellisiä ilmiötä kokonaisuudessaan (Alkula ym. 1995, 89). Siis miten hyvin kerätty aineisto kuvaa tutkimuskohdettaan eli yksiköiden vastuuhenkilöiden käsityksiä delegoidun päätösvallan suhteesta sosiaaliryöön vaikuttavuuteen. Kyselykaavake laadittiin siten, että siinä kysyttiin mitä on delegoitu, kartoitettiin käsityksiä päätöksentekomahdollisuuksista, sekä tiedusteltiin miten delegointia tulisi kehittää. Näiden kysymysten lisäksi haluttiin saada tietoa vastaajien ryön sisällöistä ja mahdollisuudesta vaikuttaa käytännön sosiaaliryöön toteuttamiseen (osat III, V ja VI). Kyselykaavakkeessa oli neljä osiota (osat II, IV, VI ja VIII) joissa oli kysymyksiä tai väittämiä koskien päätösvallan olemassaoloa ja riittävyttä sekä sen tärkeyttä ajatellen ryön vaikuttavuutta. Näissä kohdissa päätösvallan sisältö oli osin konkretisoitu hyvin tarkasti (osat II ja VI), osin sen sisältö muotoiltiin laajempiin ja abstraktisempiin kokonaisuuksiin erityisesti mitattaessa käsityksiä päätösvallan riittävydestä (osat IV ja VIII). Delegointia julkisoikeudellisena ja hallinnollisena käsitteenä kartoitettiin siis varsin laajasti. Sen sijaan delegoinnin prosessiin liittyviin seikkoihin ei kyselyssä paneuduttu, joten sen voidaan katsoa heikentävän tutkimuksen rakenteellista validiteettia.

Tutkimuksen ulkoinen validiteetti viittaa tutkimuksen tulosten yleistettävyyteen. Aineiston ulkoinen validiteetti osoittaa sen vastaavuuden empiiriseen todellisuuteen. Sisäisen validiuden kohotessa myös ulkoinen validius paranee (Alkula ym. 1995, 91). Käsillä oleva tutkimus on tarkastelu delegoinnista yhden kunnan sosiaaliryöön päätöksentekorakenteessa, joten on perusteltua pyrkiä tilastolliseen edustavuuteen suhteessa perusjoukkoon. Ulkoista validiteettia arvioitaessa on pohdittava voidaanko tällaisen kohderyhmän ja osallistujajoukon kanssa saavutettuja tuloksia pitää kovinkaan yleistettävänä muihin kunnallisiin organisaatioihin tai ammattialoille. Kyselylomakkeita postitettiin 24 yksikköjohtajalle, joista 19 vastasi kyselyyn. Vastausprosentiksi tuli siis 79,5 %. Vastausprosentti jäi otannan koon suhteen pieneksi, joten johtopäätöksiä tai yleistyksiä kyseisen kunnan muihin organisaatioihin tai muuhun suurempaan perusjoukkoon ei voida tehdä. Tutkittaessa vastaajien käsityksiä delegoidusta päätösvallasta esim. kunnan muissa organisaatioissa kyselykaavaketta sellaisenaan ei voida käyttää vaan sen sisäinen logiikka on käännettävä kulloinkin kyseessä olevan organisaation kielelle. Aineiston pienuudesta johtuen tutkimuksen tuloksia voidaan pitää vain viitteitä antavina. Ne saattavat kuitenkin herättää lisäkysymyksiä ja tarvetta tutkia ilmiötä tarkemmin. Tutkimuksen ulkoista validiteettia voidaan kuitenkin pitää matalana.

Tutkimuksen reliabiliteetilla tarkoitetaan mittarin johdonmukaisuutta; sitä, että se mittaa aina, kokonaisuudessaan samaa asiaa. Jos mittari on täysin reliaabeli, siihen eivät vaikuta satunnaisvirheet

eivätkä olosuhteet. Reliabiliteetissa erotetaan kaksi osatekijää: stabiliteetti ja konsistenssi. Stabiiliteetissa on kysymys mittarin herkkyydestä ulkopuolisille vaikutteille. Epästabiilissa mittarissa näkyvät olosuhteiden ja vastaajan mielialan tai muiden satunnaisvirheiden vaikutukset helposti. Mittarin pysyvyyttä voidaan tarkastella vertaamalla useampia ajallisesti peräkkäisiä mittauksia. Konsistenssissa on kyse mittarin eri osien kyvystä mitata samaa asiaa, mittarin sisäisestä johdonmukaisuudesta eli tuottavatko mittarin kaikki osiot saman tuloksen. (Alkula ym. 1995, 94 – 96.)

Tässä tutkimuksessa mittarin; kyselykaavakkeen reliabiliteettia pyrittiin nostamaan kysymällä samaa asiaa eri kohdissa hieman eri muodoissa. Myös käyttö- ja täyttöohjeet pyrittiin laatimaan selkeiksi ja yksiselitteisiksi. Varsinaista esitestausta kyselykaavakkeelle ei tehty, mutta sen laadinnassa käytin apuna esihaastatteluja joissa oli mukana varsinaiseen tutkimukseen kuulumattomia tahoja. Esihaastattelujen voi katsoa toimineen eräänlaisena esitestauksena. Aineiston keruutilanne, kysymysten muotoilu ja motivointi olivat vastaajille samat. Jokainen vastasi postitse toimitettuun strukturoituun kaavakkeeseen, ja motivointi tapahtui vastaanottajalle osoitetussa kirjeessä, joka oli kyselyn liitteenä. Näiltä osin aineiston reliabiliteetin uskoisin olevan kunnossa. Arvioitaessa kyselykaavakkeen selkeyttä vastaajalle, voidaan todeta, että ryhmittelyotsakkeiden muoto oli selkeä, mutta väittämien sisältö saattoi osittain olla moniselkoinen. Myös väärinymmärtämisen mahdollisuus on otettava huomioon. Tähän viittaisi se seikka, että palautusprosentti jäi pieneksi ja palautetuissakin kyselykaavakkeissa oli täyttämättömiä kohtia. Katoon vaikuttava tekijä saattoivat olla myös se, että vastaajat eivät olleet tutkittavasta ilmiöstä riittävän kiinnostuneita tai kokeneet sitä tärkeänä. Mikäli näin ajattelevat henkilöt jättivät vastaamatta, sillä on merkitystä tutkimuksen tulosten kannalta, varsinkin delegoinnin kehittämisen näkökulmasta. Kysymysten lukumäärä on keskeinen kohta arvioitaessa lomakkeen rakennetta. Täyttämättömien kohtien määrä saattoi johtua siitä, että kysymyksiä oli liikaa, mutta toisaalta pitkä mittari on usein luotettavampi kuin lyhyt. Kritiikkiä voi tietysti esittää myös tutkijan kyvystä objektiivisuuteen tutkittavaa ilmiötä kohtaan. Olemalla itse mukana organisaatiossa tutkijan voi olla vaikeaa katsoa asioita ulkoapäin ja seurauksena saattaa olla johtopäätöksiä, jotka eivät nousekaan tutkimusaineistosta vaan ovat omia tulkintoja vailla empiiristä pohjaa.

## 5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Sosiaalityö nojaa toiminnassaan ammattilaisten tietoon, osaamiseen ja mahdollisuuksiin sen käyttämiseksi. Pitkälle koulutetut ammattilaiset, joiden taitojen standardointi tapahtuu koulutuksen aikana muodostavat työn operatiivisen ytimen. Tutkimuksen kohteena olleen perusturvakeskuksen tulosityksiköiden vastuuhenkilöt ovat pitkään alalla toimineita, muodollisesti päteviä ja melko korkeasti koulutettuja, joten voidaan ajatella heillä olevan myös vankka työkokemus ja alansa tuntemus. He ovat myös toimineet pitkään esimiehinä. Voidaan siis olettaa heidän tuntevan johto- ja toimintasääntöjen sisällön.

Palveluorganisaatiolle tunnusomaista on, että sosiaalityön ammattilainen työskentelee tiiviissä yhteistyössä palvelemiinsa asiakkaisiin. Asiakkaiden moninaisista tarpeista johtuen nykyisin joudutaan myös yhä enemmän tilanteisiin, joissa ratkaisua etsitään moniammatillisessa yhteistyösuhteessa. Tässä toisaalta tehtäväkeskeisyyttä korostavassa toisaalta sosiaalityön kokonaisvaltaista yhteisyyttä vaativassa toimintaympäristössä mm. päätösvallan delegoinnin on katsottu olevan vastausmuutospaineisiin. Itsenäisen harkintavallan kohdalla on otettava huomioon myös hallinnonalan talousarvion rooli, sekä sen soveltamisesta annetut ohjeet.

Itsenäinen harkintavalta konkretisoituu siinä, mitä vastaajille on delegoitu ja siinä, miten he tämän päätösvallan ymmärtävät ja miten sitä käyttävät. Kyselylomakkeen toisessa (II) osassa pyrittiin kartoittamaan sitä, mitä vastaajille on delegoitu (taulukko 6, sivu 49). Puolet määritteistä koski tulosaluetta ja puolet tulosityksikköä. Koska kysely oli osoitettu tulosityksiköiden vastuuhenkilöille, olisi ollut odotettavaa, että vastaajat olisivat ilmoittaneet olevansa päätösvaltaisia kaikissa tulosityksiköitä koskevissa asioissa. Näin oli kuitenkin vain henkilökunnan vuosilomien, palkattomien virka- ja/tai työlomien myöntämistä koskevissa kohdissa, sekä virkojen ja toimien väliaikaisten hoitajien valitsemista koskevassa kohdassa. Ensimmäistä osaongelmaa koskevat tutkimustulokset viittasivat siihen, että tulosityksiköiden vastuuhenkilöiden päätösvallan sisältö oli osin epäselvä. Vaikuttaa siltä, että vastaajat eivät joko tiedäneet olevansa päätösvaltaisia esitetystä asiasta, tai eivät ymmärtäneet heille delegoidun päätösvallan sisältöä. Osa vastaajista ilmoitti omaavansa päätösvaltaa tulosityksikköä ja tulosaluetta koskevissa kysymyksissä. Johtosäännön perusteella voidaan olettaa, että osa vastaajista toimii myös tulosalueiden päällikköinä, joilla on vastuullaan yksi tai useampi tulosityksikkö. Näyttäisi myös siltä, että osa tulosityksiköiden vastuuhenkilöistä toimii tulosalueiden varavastuuhenkilöinä, joten heille on delegoitu tarpeellisin osin myös tulosalueiden päätösvaltaa.

Koska tutkimuksen peruskysymys oli päätösvallan suhde työn vaikuttavuuteen, on tarpeen tarkastella millaisissa asioissa vastaajat kokevat että heillä tulisi olla päätösvaltaa. Tätä kartoitettiin kysymyksillä neljännessä (taulukko 8, sivulla 53), kuudennessa (taulukko 11, sivulla 59) ja kahdeksannessa (taulukko 9, sivulla 56) osiossa.

Toista osaongelmaa koskien tulokset antavat viitteitä siitä, että tulosityksiköiden vastuuhenkilöt kokivat heille delegoidun päätösvallan riittävän työn sisältöä (kuten tavoitteet, toiminnan toteutus, asiakkaan tarpeiden huomiointi, palvelun laatu) koskevista asioista päättämiseen. Toisaalta vastaajat kokivat, että heidän päätösvaltansa ei kaikilta osin riitä vastaamaan resurssien riittävyydestä. Suoraan resursseja koskevat väittämät saivat pienimmät tyyppi-arvot läpi aineiston. Työ sisältöä koskevat tulokset kuvaavat sosiaalityön ja sen tekijöiden professionaalisuutta. Siinä työntekijä hahmottaa ja jäsentää työnsä kohteen koulutuksen mukanaan tuoman teoreettisen tiedon perusteella ja hänellä katsotaan olevan riittävästi tietoa ja taitoa työtehtäviensä suunnitteluun ja organisointiin. Edellä kuvattua tulosityksiköiden vastuuhenkilöiden kokemaa päätösvallan vajetta voi taas jäsentää profesoiden valtuutuskysymyksen näkökulmasta. Vastaajat saattavat myös kokea että heidän on työssään vastattava asioista, joihin heillä ei ole valtaa vaikuttaa.

Tarkasteltaessa summamuuttujia, voidaan tehdä johtopäätöksiä siitä, kokevatko tulosityksiköiden vastuuhenkilöt että heillä on päätösvaltaa asioissa, jotka ovat tärkeitä tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Samalla voidaan arvioida onko delegoitu oikean sisältöistä päätösvaltaa.

Henkilöstön määrää koskien vastaajat eivät kokeneet omaavansa päätösvaltaa. Työvoimavaltaisella sosiaalityön sektorilla esimiehet pitävät kuitenkin tärkeänä mahdollisuuttaan vaikuttaa henkilöstöresurssiin ja sen käyttöön. Työ ja sen vaikuttavuus konkretisoituu juuri työntekijän ja asiakkaan suhteessa. Asiakkaiden lukumäärä ja hoitoisuus suhteessa työntekijöiden määrään, sekä henkilöstön tavoitettavuus ja asiakassuhteiden toimivuus ovat juuri henkilöstöresurssikysymyksiä. Tulosityksikön toiminnan kannalta on merkityksellistä myös mahdollisuus henkilöstön toimintaa koskeviin päätöksiin, kuten työntekijöiden valitseminen, henkilöstön koulutuksen sisällöistä tai toimenkuvista päättäminen. Tulosten mukaan vaikuttaisi siltä, että näihin seikkoihin tulosityksiköiden vastuuhenkilöillä on melko suuri päätösvalta, jolloin voisi olettaa, että heidän vaikutuksensa perustyön toteuttamisessa on suuri. Henkilöstön panos vaikuttaa suurella määrällä perustyöhön ja asiakastyön tasolla vaikuttavuuteen (kuvio 3 sivulla 22). Tulosten valossa vaikuttaisi siltä, että henkilöstöresursseista voi-

daankin reunaehtojen puitteissa päättää melko laajasti. Reunaehdot muodostuvat taloudellisista resursseista, jotka päätetään viimekädessä valtuustotasolla ja talousarvion määrärahojen jako tapahtuu tulosaluetasolla.

Vastaajat kokivat, että taloudellisiin resursseihin heillä ei ollut mahdollisuutta vaikuttaa. Taloudelliset ja henkilöstöresurssit ovatkin talousarviokysymyksiä, joista päättää valtuusto. Se asettaa toiminta- ja taloussuunnitelmassaan vuosittain sitovat tavoitteet. Nykypäivänä erityisesti taloudellisen perustan varmistaminen vaikuttaa voimakkaasti kunnan strategioihin, suunnitelmiin ja toimeenpääntöön. Tämä saattaa johtaa tehokkuuden korostamiseen muiden tuloksellisuuden ja niin muodin myös vaikuttavuuden osatekijöiden kustannuksella. Tilanteessa, jossa rajalliset voimavarat pyritään käyttämään mahdollisimman tehokkaasti, on olemassa pelko siitä, että asiakkuuksien määrä kasvaa liian suureksi suhteessa henkilöstö- ja muihin resursseihin

Kun tarkastellaan asiakkaiden palvelutarpeita koskevia muuttujia ja niiden saamia arvoja, tulosten valossa näyttäisi siltä, että yksikköjohtajat kokevat voivansa vaikuttaa yksittäistä asiakassuhdetta koskeviin asioihin, silloinkin kun niiden taustalla on organisaation resurssikysymyksiä. Sosiaalihuollossa kuntalaisten hyvinvointiin liittyvät tehtävät ovat osin lakisääteisiä ja niiden tarpeen mukainen järjestäminen on kunnalle pakollista. Ns. subjektiivissa oikeuksissa palvelun saaminen ei perustu tarveharkintaan. Silloin kun palvelun saaminen perustuu tarveharkintaan, hallintokunnassa on mahdollisuus tulkita tarvetila. Joskus tarve ei ole tiedossa, sitä ei ole selvitetty tai sen olemassaolosta ei vallitse riittävää yksimielisyyttä voimavaroista päätettäessä. Silloin on olemassa vaara, että palvelurakenne ei ehkä vastaa väestön nykytarpeisiin (Rousu 2007, 38). Palvelutarjonnan laajuus ja asiakkaiden määrä ovat kiinteässä suhteessa toisiinsa. Hoitopaikkojen määrään tai jonojen pituuteen ei koettu voitavan päätösvallan puitteissa vaikuttaa. Toisaalta tulosten mukaan näyttäisi siltä, että tuloyksiköiden vastuuhenkilöillä on päätösvaltaa koskien asiakkuuksista päättämistä. Mahdollisuutta vaikuttaa asiakkaiden määrään pidetään tavoitteiden saavuttamisen kannalta tärkeänä.

Kun asiakassuhde on solmittu, on vaikuttavuuden kannalta tärkeää, että palvelut ovat oikea-aikaisia ja oikean sisältöisiä vastaamaan asiakkaan tarpeisiin. Palveluiden saavutettavuuteen liittyvät myös kysymykset tiedottamisesta. Palveluiden kohdentumiseen, varsinkin äkilliseen palvelutarpeeseen vastaamiseen vastaajat kokivat omaavansa päätösvaltaa.



Palveluiden laatuun liittyviin seikkoihin vastaajat kokivat voivansa päätösvaltansa puitteissa vaikuttaa ja päättää. Vastaajien rooli yksikön tavoitteiden asettelussa ja toiminnan toteutuksessa on keskeinen, ja näihin asioihin he kokevat päätösvaltansa myös riittävän. Myös asiakkaiden tarpeiden yksilöityyn huomioonottamiseen ja palveluiden laadun määrittelyyn koetaan olevan päätösvaltaa. Laatuun liittyen palautetiedon keräämisellä ja prosessoinnilla on merkitystä. Tässä asiassa vastaajat kokivat että heillä on päätösvaltaa.

Arviointi työnjaosta ja tehtävien eriyttämisestä, sekä kysymys sopivasta päätöksentekotavasta ja –tasosta ovat tärkeitä delegoinnissa. Viranhaltijoiden toimivaltarajat tulisi delegointisäännösten ansiosta olla selvät. Johtosäännöin toteutettava delegointi on aina muodollinen toimi. Siinä toimivalta poistuu delegoijalta ja siirtyy jollekin muulle taholle delegoinnin voimassaoloajaksi. Aidossa delegoinnissa vallan siirtäjä ei saa siirtämäänsä valtaa käyttää. Siksi onkin tärkeää, että päätösvaltaa vastaanottavien toimielinten tai henkilöiden kyky ja mahdollisuudet vastaanottaa tehtäviä ja osallistua päätöksentekoon on selvitetty ja heitä on riittävästi informoitu delegoinnin sisällöstä. Riittävät informaatiokanavat ovat edellytys toimivan päätöksentekorakenteen ja työnjaon toteuttamiseksi. Osallistuminen päätöksentekoon ja työn ja tehtävien jakoon merkitsee osallistumis- ja vaikuttamiskanavien lisäämistä organisaatiossa.

Työtehtäviin liittyen tulosityksikön kehittämisvastuu arvioitiin työn keskeisimmäksi sisältöalueeksi. Seuraavaksi eniten työhön ilmoitettiin kuuluvan asiakastyötä, sekä moniammatillista ryhmätyötä. Myös tiimityö nousi esille; pysyvä jäsenyys jossakin moniammatillisessa työryhmässä luonnehtii työtä paljon. Tulosten valossa vaikuttaa siltä, että asiakastyö ja kehittämistyö kulkevat sosiaalityössä rintarinnan. Seikka, jonka käytännön työtä tekevät tietävät arkikokemuksensa perusteella. Kehittäminen vaikuttaa myös parhaimmillaan työn laatuun ja vaikuttavuuteen. Rajatut suunnittelutehtävät ja sitä kautta esittelijänä toimiminen kuuluvat tulosalueiden vastuuhenkilöille ja vain jollekin tulosityksiköiden vastuuhenkilöille (varavastuuhenkilöt). Heidän kohdalla päätösvaltan delegointi on voinut merkitä työn vaativuuden lisääntymistä. Parhaimmillaan päätösvaltan lisääntyminen luo mahdollisuuksia perehtyä uusiin asioihin, oman työn rikastumiseen ja sitä koskevan vaikutusvallan ja työmotivaation lisääntymiseen. Delegointi voi merkitä myös konflikteja sisältävien asioiden ratkaisemista tai usein toistuvien, rutiininomaisten ja kuormittavien tehtävien siirtoa organisaatiossa hierarkian alemmalle tasolle. Osin ristiriitaiset tulokset toimintaa ja sen resurssointia koskevissa väitteissä antavat viitteitä siitä, että yksikköjohtajat kokevat tällaisen konfliktin käytännön työn toteuttamisen ja päättäjien siihen myöntämien resurssien välillä.

Tarkasteltaessa vastausten keskinäistä korrelointia kohdissa II; Vastaajien työn sisältö ja VII; Työtehtävien sisältöä suhteessa työn tavoitteisiin (taulukko 19, sivu 71), voidaan todeta, että tulosityksiköiden vastuuhenkilöt pitävät tulosityksikön kehittämistyötä myös tavoitteiden saavuttamisen kannalta tärkeänä ja kehittämistyötä myös kuului heidän työhönsä paljon (myös taulukot 7, 7.1, 7.2 ja 7.3 sivuilla 51 - 52). Myös toteutunut tiimityö eli pysyvä jäsenyys moniammatillisessa työryhmässä nähdään tavoitteiden kannalta tärkeänä ja enemmistö vastaajista, 83,3 % ilmoitti sitä kuuluvan työhön paljon tai erittäin paljon. Asiakastyön kohdalla näin vastanneiden osuus oli hieman pienempi. Voidaan varovasti tulkita, että vaikka asiakastyötä kuuluu tulosityksiköiden vastuuhenkilöiden työhön paljon, he eivät pidä sitä aivan yhtä tärkeänä yksikkönsä tavoitteiden kannalta kuin edellä mainittua. Kaiken kaikkiaan voitaneen todeta, että vastuuhenkilöt tekevät työssään niitä tehtäviä jotka kokevat myös tavoitteiden saavuttamisen kannalta tärkeäksi.

Kolmas osaongelma koski delegoinnin kehittämistä. Tulosten nojalla vaikuttaa siltä, että tulosityksiköiden vastuuhenkilöt haluavat säilyttää heille delegoidun päätösvallan ja lisätä sitä kun on kysymys taloudellisista tai henkilöstöresursseista ja näitä koskevasta päätösvallasta. Päätösvallan siirtäminen projekteista vastaaville (kohta 113) sai vain varovaista kannatusta. Tulosityksikötason päätösvallan vähentämistä ei nähty tärkeänä delegoinnin kehittämisessä.

Tutkimuksen tulokset viittaavat siihen, että delegoidun päätösvallan suhde sosiaalityön vaikuttavuuteen on tulosityksiköiden vastuuhenkilöiden mielestä osin riittävä, osin liian pieni. Vastaajien näkökulmasta se on riittävä palveluiden laadun ja palveluiden kohdentumisen sekä osin asiakkaiden määrän osatekijöissä. Liian pieneksi vastaajat sen kokivat taloudellisia ja henkilöstöresursseja koskevissa päätöksissä.

## 6 LOPUKSI

Postmodernin ajan ja yhteiskunnan haasteet päätösvallan delegoinnille liittyvät työntekijöiden tiedon ja osaamisen käyttöön verkostomaisissa ja horisontaalisissa organisaatorakenteissa, joissa asiakkaiden panos palveluiden määrän, sisällön ja laadun määrittelyyn kasvaa. Päätösvallan hajauttamista pidetään keinona vastata kaikkiin edellä esitettyihin haasteisiin. Delegointiin liittyy kuitenkin kiinteästi kysymys myös vastuun ja vallan suhteesta. Päätösvaltaa tulisikin delegoida sen sisältöisenä ja siinä laajuudessa että sen vastaanottajat voisivat kokea päätösvallan kattavan asiat joista he kokevat olevansa vastuullisia. Delegointi sinänsä ei ole vastaus palveluiden sopeuttamiseksi tai niiden laadun parantamiseksi.

Tutkimus pyrki etsimään vastauksia juuri delegoidun päätösvallan sisältöä koskevaan kysymykseen. Koska ilmiötä lähestyttiin työn vaikuttavuuden viitekehyksessä, se on otettava huomioon myös tuloksia analysoitaessa. Taloudellisen tehokkuuden viitekehyksessä tulokset olisivat olleet täysin toisenlaiset. Vaikka edellisessä luvussa esitellyt tulokset olivatkin aineiston pienuudesta johtuen vain suuntaa antavia, niitä voidaan käyttää keskustelun avauksena organisaation kehittämistyössä, niin sosiaalityön eri sektoreilla kuin koko sosiaalitoimen organisaatiota koskien. Tärkeäksi keskustelun aiheeksi nostaisin kysymyksen resursseista. Hallinnonalan talousarvio ja sen soveltamisesta annetut ohjeet sitovat lautakuntaa ja viranhaltijoita. Tulosten valossa vaikuttasi siltä, että tulosyksiköiden vastuuhenkilöt kokivat tutkimushetkellä käytännön työn toteuttamisen ja päättäjien siihen myöntämien resurssien välillä ristiriitaa. Tutkimus ei anna vastausta siihen miten paljon tai millä tavoin he haluaisivat resurssien määrittelyyn osallistua, mutta resursseihin liittyvän päätösvallan riittävyden vastaajat kokivat osin vaillinaiseksi.

Päättän aihetta koskevat pohdintani tällä kertaa tähän. Kiitän vastaajia mielenkiinnosta, omaa työyhteisöäni ymmärryksestä ja työni ohjaajia kannustuksesta ja ohjauksesta koskien tutkielmani tekoa. Toivon, että nämä pohdinnat voivat olla jollekulle lähtökohta tutkia asiaa tarkemmin ja laajemmin. Aihe on nykyisessä kompleksisessä organisaatioympäristössä yhä tutkimisen arvoinen niin kuntaorganisaatioissa kuin valtionhallinnossakin.

## Lähdeluettelo

- Aaltola, J. (2007): Filosofia, tiede, ymmärtäminen. Teoksessa Aaltola, J. & Valli, R. (toim) Ikku-noita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökoh-tiin ja analyysimenetelmiin. Uudistettu painos. s. 12 – 27. Juva
- Aaltonen, E (1992): Tulosjohtaminen kunnan sosiaalihuollossa. Tutkimus tulosjohtamisen sovelta-misen mahdollisuuksista kunnan sosiaalihuollossa. Jyväskylä
- Alkula, T. & Pöntinen, S. & Ylöstalo, P. (1995): Sosiaalitutkimuksen kvantitatiiviset menetelmät. Juva
- Berg, M. & Schellekens, W. & Bergen, C. (2005): Bridging the quality chasm: integrating profes-sional and organizational approaches to quality. International Journal for Quality in Health Care. 1/2005. s. 75 – 82
- Brännkärr, C. & Oulasvirta, L. (2001): Toimiva kunta. Vantaa
- Eskola, A. (1981): Sosiologian tutkimusmenetelmät I. Juva
- Harisalo, R. & Aarrevaara, T. (2006): Keskustelu, väittely ja dialogi poliittisessa ja hallinnollisessa päätöksenteossa. Kunnallistieteen aikakauskirja 3/2006. s. 259 - 273. Kunnallistieteen yhdistys
- Helander, V. (1998): Julkisvalta ja professiot. Teoksessa Koskinen, I. & Mykkänen, J. (toim.) Asi-antuntemuksen politiikka – professiot ja julkisvalta Suomessa. s. 48 - 64. Yliopistopaino. Helsinki Uneversity Press. Helsinki
- Heuru, K. (1995): Uusi kuntalaki. Helsinki
- Heuru, K. (2000): Kunnan päätösvalan siirtyminen. Oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa. Tampereen yliopisto. Tampere
- Hiironniemi, S. (1992): Tuloksellisuuden arviointi. Käsikirja kunnallisille työpaikoille. Suomen Kaupunkiliitto. Jyväskylä
- Hirsjärvi, S. & Remes, P. & Liikanen, P. & Sajavaara, P. (1990): Tutkimus ja sen raportointi. Jy-väskylä
- Kallio, O. (1993): Kuntien toimintaympäristön muuttuminen 1990-luvulla. Teoksessa Anttiroiko, A-V (toim.) Uudistuva kunnallistutkimus. Kunnallistutkimuksen paradigmanmuutos 1990-luvulla. Juhlakirja Erkki Pystyselle. Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 5/1993. Kunnallisalan kehittämissätiö. s. 9 – 30. Tampere
- Kallio, O. (1995): Ympäristön vaikutus kuntaorganisaation toimintaan. Kunnallistieteellinen aika-kauskirja 3/95 s. 243 – 251. Helsinki
- Karvinen, S. (1996): Hajoaako sosiaalityö? Havainnot sosiaalityön ammatillisesti asiantuntijuudes-ta. Teoksessa Metteri, A. (toim.) Moniammatillisuus ja sosiaalityö. Helsinki
- Kempner, T. (1980): A Handbook of Management (3rd ed.) Suffolk.

- Ketola, O. (1991): toim. Näkökulmia kunnallisten organisaatioiden kehittämiseen. Tampere. Tampereen Yliopisto, Yhteiskuntatieteiden laitos, Työelämän tutkimuskeskus, työraportteja 26/1991
- Kivinen, T. & Taskinen, H. & Tukia, H. (2007): Knowledge Management diskurssina suomalaisessa terveydenhuoltoalan tieteellisissä ja ammatillisissa lehdissä. Hallinnon tutkimus 1/2007 s. 34 – 49. Pernaja
- Konttinen, E. (1997): Professionaalinen asiantuntijatyö ja sen haasteet myöhäismodernissa. Teoksessa Kirjonen, J & Remes, P. & Eteläpelto, A. (toim.) Muuttuva asiantuntijuus. s. 48 – 61. Koulutuksen tutkimuslaitos. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä
- Konttinen, E. (1998): Profioiden aikakausi. Teoksessa Koskinen, I. & Mykkänen, J. (toim.) Asiantuntemuksen politiikka – professiot ja julkisvalta Suomessa. s. 29 – 47. Yliopistopaino. Helsinki Uneversity Press. Helsinki
- Koskinen, I. & Mykkänen, J. (1998): Asiantuntemuksen politiikka – professiot ja julkisvalta Suomessa. Yliopistopaino. Helsinki Uneversity Press. Helsinki
- Kunnallinen työmarkkinalaitos. Yleiskirje 15/2000, 11.4.2000.  
<http://www.kuntatyonantajat.fi/index~id~AB16F3C66EA94AFCAC88D3F45DA0923D.asp>
- Kuntalaki 365/95, 17.3.1995; 8 ja 9 luku 1.1.1997  
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365>
- Kuusela, P. (2001): Julkisen sektorin modernisaatio, tuloksellisuus ja arviointi. Realistisen sosiaalitieteen ja arvioinnin näkökulma. Kunnallisten palveluiden tuloksellisuusarvioinnin tutkimus- ja kehittämishanke (KARTUKE). Sosiaalitieteiden laitos. Kuopion yliopisto. Kuopio
- Laki lasten päivähoitosta 36/73, 19.1.1973  
<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1973/19730036>
- Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000, 22.9.2000  
<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2000/20000812>
- Lastensuojelulaki 417/2007, 13.4.2007  
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070417>
- Metsämuuronen, J. (2002): Tilastollisen kuvauksen perusteet. Metodologia – sarja 2. Toinen uudistettu painos. International Methelp Ky. Sri Lanka
- Metsämuuronen, J. (2002): Tilastollisen päättelyn perusteet. Metodologia – sarja 3. Toinen uudistettu painos. International Methelp Ky. Sri Lanka
- Minzberg, H. (1979): The Structuring of Organization. New York
- Minzberg, H. (1983): Structure in fives: Designing effective organizations. New Jersey
- Moilanen, P. & Rähkä, P. (2007): Merkitysrakenteiden tulkinta. Teoksessa Aaltola, J. & Valli, R. (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. Uudistettu painos. s. 46 - 50. Juva

- Morgan, G. (1997): Images of Organization. Thousand Oaks
- Mustila, M. (1994): Kunnallisen palvelutoiminnan uudistuminen: taustatekijät ja muutospaineet. Tampereen yliopisto. Aluetieteen laitos. Tutkimuksia. B;67. Tampere
- Määttä, S. & Virtanen, P. (2000): Tietoa, osaamista, hallinnollisia rakenteita ja asiakaslähtöisyyttä? Aineeton pääoma julkisella sektorilla. Hallinnon tutkimus 2/2000 s. 130 - 148. Pernaja
- Niiranen, V. Stenvall, J. & Lumijärvi, I. toim. (2005): Kuntapalveluiden tuloksellisuuden arviointi. tasapainotettu mittaristo kunnallisissa organisaatioissa. Kartuke-tutkimusohjelman julkaisuja 3. Keuruu
- Nurmi, T. Rekiaro, I. & Rekiaro, P. (1993): Suomenkielen sanakirja. Suomea suomeksi. Jyväskylä
- Nyholm, I. (2008): Keskijohto kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana. Seutuyhteistyö muutosprosessina kuntien keskijohdon näkökulmasta. Acta Electronica Universitatis Tampensis 705. Internet-julkaisu.  
<http://acta.uta.fi/pdf/978-951-44-7259-6.pdf>
- Oulasvirta, L. (2007): Palvelun laadun arviointi moniportaisessa julkisessa organisaatiossa. Acta Electronica Universitatis Tampensis 631. Internetjulkaisu.  
<http://acta.uta.fi/pdf/978-951-44-6997-8.pdf>
- Raivola, R. & Vuorensyrjä, M. (1998): Osaaminen tietoyhteiskunnassa. Sitra. Helsinki
- Ropo, A. & Eriksson, M. (1997): Osaamisen rajat organisaation johtamisessa. s. 170 – 178. Teoksessa Kirjonen, J. & Remes, P. & Eteläpelto, A. (toim.) Muuttuva asiantuntijuus. Koulutuksen tutkimuslaitos. Jyväskylä yliopisto. Jyväskylä
- Rousu, S. (2007): Lastensuojelun tuloksellisuuden arviointi organisaatiossa. Näkymätön tuloksellisuus näkyväksi. Acta Electronica Universitatis Tampensis 682. Internetjulkaisu.  
<http://acta.uta.fi/pdf/978-951-44-7174-2.pdf>
- Sanomalehti Ilkka, 3.4.2008
- Sayles, L. (1989): Leadership. Managing in real organizations. New York
- Simon, H. (1979): Päätöksenteko ja hallinto (alkuperäispainos 1945). Espoo
- Sosiaalihuoltolaki 710/82, 17.9.1982  
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1982/19820710>
- Suomen kuntaliitto (1999): Päätös- ja toimivallan siirtäminen. Kuntaliiton Painatuskeskus. Helsinki.
- Syvänen, S. (2003): Työn paineet ja puuttumattomuuden kustannukset. Tutkimus sisäisen tehottomuuden lähteistä ja vaikutuksista, esimerkkikohteina kuntien sosiaalitoimen vanhuspalveluja tuottavat työyhteisöt. Acta Electronica Universitatis Tampensis 265. Internetjulkaisu.  
<http://acta.uta.fi/pdf/951-44-5704-8.pdf>

Thatcher, M & Sweet, A. (2001) Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions. West European Politics. 1/2002. s. 1 – 22. London

Uoti, A. (2003): Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa. Tutkimus lasten hyvinvointipalvelujen oikeudellisesta ohjauksesta ja valvonnasta. Acta Universitatis Tamperensis 911. Tampere

Uoti, A. (2003): TSS-perusoikeudet, kunnat ja lasten hyvinvointipalvelujen järjestäminen. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/03 s. 144 - 148. Helsinki

Uusitalo, H. (1991): Tiede, tutkimus ja tutkielma. Johdatus tutkielman maailmaan. Juva

Valli, R. (2001): Kyselylomaketutkimus. Teoksessa Aaltola, J. & Valli, R. (toim) Ikkunoita tutkimusmetodeihin I. Metodien valinta ja aineiston keruu: virikkeitä aloittelevalle tutkijalle. s. 100 – 112. Juva

Valli, R. (2007): Mitä numerot kertovat? Teoksessa Aaltola, J. & Valli, R. (toim) Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. Uudistettu painos. s. 184 - 197. Juva

Valli, R. (2007): Vastaja asettaa tulkinnalle haasteita. Teoksessa Aaltola, J. & Valli, R. (toim) Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. Uudistettu painos. s. 198 - 212. Juva

Vartiainen, P. (1994): Palveluorganisaatioiden tuloksellisuusarviointi, teorit ja käytäntö. Päivähoitoon, erityisesti päiväkoteihin kohdistuva monitahoarviointi. Vaasan yliopisto. Vaasa

Vartola, J. (1979): Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta. Vammala

Vuorela, T. (1986): Desentralisointi debyrokartisoinnin keinona. Julkishallinnon julkaisusarja A 6/1986. Tampere.

Vuorela, T. (1991): Sosiaalihuollon vaikuttavuuden arvioinnin mallit. Sosiaali- ja terveyshallitus, Tutkimuksia 6/1991, Helsinki

Weber, M. (1978): Economy and Society. An Outline of Interpretive Sociology. Volyme 2. Edited by Guenther Roth and Claus Wittich. University of California Press. Berkeley

## Liitteet

Liite 1: KYSELYLOMAKE

Arvoisa vastaanottaja

Oheinen kysely on osa Tampereen yliopiston hallintotieteen laitoksella suorittamia opintojani. Tutkimuksen tarkoituksena on kartoittaa tulosyksikköjohtajien käsityksiä delegoinnista Seinäjoen kaupungin perusturvakeskuksessa. Tuloksia voidaan käyttää hyväksi oman organisaationne delegointia kehitettäessä.

Kiitän osallistumisestanne ja toivon, että Teiltä liikenisi aikaa paneutua huolellisesti kysymyksiin ja niiden ryhmittelyotsakkeisiin, jotta kerättävä tieto olisi mahdollisimman luotettavaa. Aikaa lomakkeen täyttämiseen kuluu n.10 min. Antamanne tiedot tullaan käsittelemään ehdottoman luottamuksellisesti.

Kyselylomakkeen pyydän palauttamaan täytettynä oheisessa kirjekuoressa 11.3. 2002 mennessä.

Työni ohjaajana toimii lehtori Antti Talkkari, Tampereen yliopisto, Hallintotieteiden laitos, puhelin 03 – 2156355  
Olen valmis vastaamaan työtäni koskeviin kysymyksiin.

Seinäjoella 18.2. 2002

Osoite: Paula Kari  
Torpparinkatu 8  
60320 Seinäjoki  
Puhelin: 4144508, 040 - 7601772

Markku Valo  
Toimialajohtaja



# I Vastaajan taustatiedot

1. Peruskoulutuksesi:      1 Ylempi korkeakoulututkinto  
   2 Alempi korkeakoulututkinto  
   3 Ammattikorkeakoulututkinto  
   4 Opistoasteen tutkinto  
   5 Kouluasteen tutkinto  
   6 Muu; mikä \_\_\_\_\_
2. Vastaat tulosyksiköstä    1 sosiaalityön tulosalueella  
   2 vanhustyön tulosalueella  
   3 lasten päivähoiton tulosalueella  
   4 erityissosiaalipalveluiden tulosalueella
3. Olet toiminut                nykyisessä työtehtävässä \_\_\_\_\_v \_\_\_\_\_kk  
   sosiaalialalla \_\_\_\_\_v \_\_\_\_\_kk
4. Ikäsi; \_\_\_\_\_ vuotta

## II Onko sinulla tällä hetkellä päätösvalta joissain seuraavista asioista?

Ympyröi toinen vaihtoehdoista 1 tai 2; 1 = kyllä ja 2 = ei

1. Virkojen ja/tai toimien väliaikaisten hoitajien valitseminen tulosalueelle	1	2
2. Tulosaluetta koskevien laskujen hyväksyminen	1	2
3. Tulosalueen henkilökunnan vuosilomien myöntäminen	1	2
4. Tulosalueen henkilökunnan palkattomien virkavapauksien myöntäminen	1	2
5. Tulosalueen talousarvion määrärahojen jakaminen	1	2
6. Tulosalueen erillishankinnoista päättäminen	1	2
7. Tulosalueen henkilökunnan virkamatkoista päättäminen	1	2
8. Tulosalueen hallinnassa olevien alueiden ja/tai huonetilojen käytöstä ja tilapäiseen käyttöön luovuttamisesta päättäminen	1	2
9. Tulosalueen henkilökunnan koulutukseen osallistumisesta päättäminen	1	2
10. Tulosyksikön maksuasiakirjojen hyväksyminen	1	2
11. Tulosyksikön henkilökunnan vuosilomien myöntäminen	1	2
12. Tulosyksikön henkilökunnan palkattomien virkavapauksien ja/tai työlomien myöntäminen	1	2
13. Tulosyksikön virkojen ja toimien väliaikaisten hoitajien valitseminen	1	2
14. Tulosyksikön henkilökunnan toimenkuvista päättäminen	1	2
15. Tulosyksikön henkilökunnan koulutukseen osallistumisesta päättäminen	1	2
16. Asiakkaiden valinnasta tai palvelun antamisesta päättäminen	1	2
17. Asiakasmaksuista päättäminen, annettujen ohjeiden mukaisesti	1	2
18. Kiireellisen, lyhytaikaisen hoidon antamisesta päättäminen	1	2

## III Kuinka paljon työhösi kuuluu tällä hetkellä seuraavia tehtäviä tai tehtävä kokonaisuuksia?

Ympyröi jokin vaihtoehdoista 1 – 5; 1 = ei lainkaan, 2 = jokseenkin vähän, 3 = ei paljon, ei vähän, 4 = jokseenkin paljon, 5 = erittäin paljon

19. Tulosyksikön kehittämisvastuu	1	2	3	4	5
20. Kertaluontoinen esittelijänä toimiminen	1	2	3	4	5
21. Kertaluontoinen valmistelijana toimiminen	1	2	3	4	5
22. Jatkuva oman toimialan valmisteluun osallistuminen	1	2	3	4	5
23. Pysyvä jäsenyys jossakin moniammatillisessa työryhmässä	1	2	3	4	5
24. Kertaluontoinen jäsenyys jossakin moniammatillisessa työryhmässä	1	2	3	4	5
25. Jokin rajattu suunnittelutehtävä	1	2	3	4	5
26. Jokin rajattu kehittämistehtävä	1	2	3	4	5
27. Asiakastyö	1	2	3	4	5
28. Jokin muu tehtävä; mikä _____	1	2	3	4	5

#### IV Mitä mieltä olet seuraavista väitteistä?

Ympyröi jokin vaihtoehdoista 1 – 5; 1 = täysin eri mieltä, 2 = jossain määrin eri mieltä, 3 = ei samaa mieltä, ei eri mieltä, 4 = jossain määrin samaa mieltä, 5 = täysin samaa mieltä

”Minulla on tulosityksiköjohtajana päätösvaltani puitteissa mahdollisuus ratkaista ....”

29. Tulosityksikön palvelutarjonnan järjestämiseen käytettävät varat	1	2	3	4	5
30. Henkilökunnan määrä tulosityksikössä	1	2	3	4	5
31. Hoitopaikkojen tai asiakaskontaktien määrä tulosityksikössä	1	2	3	4	5
32. Palvelua saavien määrä tulosityksikössä	1	2	3	4	5
33. Palvelun antaminen äkilliseen tarpeeseen	1	2	3	4	5
34. Palvelutarjonnan sijoittuminen alueittain	1	2	3	4	5
35. Mitä erilaisia palveluita asiakkaalle annetaan	1	2	3	4	5
36. Palveluiden kohdentuminen jollekin tietyllä ryhmälle	1	2	3	4	5
37. Palveluhakemuksen epääminen	1	2	3	4	5
38. Paljonko asiakaspalautetta kerätään	1	2	3	4	5
39. Millaista asiakaspalautetta kerätään	1	2	3	4	5
40. Miten asiakaspalautetta kerätään	1	2	3	4	5
41. Tulosityksikköä koskevan tiedotuksen laajuus	1	2	3	4	5
42. Tulosaluetta koskevan tiedotuksen laajuus	1	2	3	4	5
43. Odotusaikojen pituus	1	2	3	4	5
44. Palvelupaikan sijainti	1	2	3	4	5
45. Palvelupaikan aukioloajat	1	2	3	4	5

#### V Mitä mieltä olet seuraavista väitteistä?

Ympyröi jokin vaihtoehdoista 1 – 5; 1 = täysin eri mieltä, 2 = jossain määrin eri mieltä, 3 = ei samaa mieltä, ei eri mieltä, 4 = jossain määrin samaa mieltä, 5 = täysin samaa mieltä

”Minulla on tulosityksiköjohtajana päätösvaltani puitteissa mahdollisuus vaikuttaa ....”

46. Palvelua jonottavien määrään	1	2	3	4	5
47. Ystävällisyyteen asiakassuhteissa	1	2	3	4	5
48. Tulosityksikön tiedotuksen sisältöön	1	2	3	4	5
49. Asiakastilojen viihtyisyyteen	1	2	3	4	5
50. Henkilökunnan palveluhalukkuuteen	1	2	3	4	5
51. Odotusaikojen pituuteen	1	2	3	4	5
52. Asiakkaan yksilöllisten tarpeidenhuomioon ottamiseen	1	2	3	4	5
53. Asiakkaan muuttuneisiin tarpeisiin vastaamiseen	1	2	3	4	5
54. Palvelukyvyyn kehittämiseen	1	2	3	4	5
55. Palveluiden laadun määrittelyyn	1	2	3	4	5
56. Palvelun nopeuteen	1	2	3	4	5
57. Palveluihin käytettyihin varoihin	1	2	3	4	5
58. Henkilökunnan koulutuksen sisältöön	1	2	3	4	5

VI Kun ajattelet tulosalueesi toiminta-ajatusta ja tulosityksiköllesi asetettuja tavoitteita, miten tärkeinä tavoitteiden saavuttamisen kannalta pidät mahdollisuutta päättää seuraavista asioista?

Ympyröi jokin vaihtoehdoista 1 – 5; 1 = merkitys hyvin vähäinen, 2 = merkitys jokseenkin vähäinen, 3 = merkitys ei suuri, eikä vähäinen, 4 = merkitys jokseenkin suuri, 5 = merkitys erittäin suuri

59. Virkojen ja/tai toimien väliaikaisten hoitajien valitseminen tulosityksikköön	1	2	3	4	5
60. Tulosityksikön maksuasiakirjojen hyväksyminen	1	2	3	4	5
61. Alaisesti henkilökunnan vuosilomien hyväksyminen	1	2	3	4	5
62. Alaisesti henkilökunnan palkattomien virkavapauksien hyväksyminen	1	2	3	4	5
63. Alaisesti henkilökunnan toimenkuvista päättäminen	1	2	3	4	5
64. Tulosalueen erillishankinnoista päättäminen	1	2	3	4	5
65. Tulosalueen talousarvion määrärahojen jaosta päättäminen	1	2	3	4	5
66. Tulosalueen henkilökunnan virkamatkoista päättäminen	1	2	3	4	5
67. Tulosalueen hallinnassa olevien alueiden tai tilojen käytöstä ja tilapäiseen käyttöön luovuttamisesta päättäminen	1	2	3	4	5
68. Alaisesti henkilökunnan koulutukseen osallistumisesta päättäminen	1	2	3	4	5
69. Asiakkaiden valinnasta tai palvelun antamisesta päättäminen	1	2	3	4	5
70. Asiaksmaksuista päättäminen, annettujen ohjeiden mukaisesti	1	2	3	4	5
71. Kiireellisen, lyhytaikaisen hoidon antamisesta päättäminen	1	2	3	4	5
72. Tulosityksikön palvelutarjonnan järjestämiseen käytettävistä varoista	1	2	3	4	5
73. Henkilökunnan määrästä tulosityksikössä	1	2	3	4	5
74. Hoitopaikkojen tai asiakaskontaktien määrästä tulosityksikössä	1	2	3	4	5
75. Palvelua saavien määrästä tulosityksikössä	1	2	3	4	5
76. Palvelun antamisesta äkilliseen tarpeeseen	1	2	3	4	5
77. Palvelutarjonnan sijoittumisesta alueittain	1	2	3	4	5
78. Mitä erilaisia palveluita asiakkaalle annetaan	1	2	3	4	5
79. Palveluiden kohdentumisesta jollekin tietylle ryhmälle	1	2	3	4	5
80. Palveluhakemuksen epäämisestä	1	2	3	4	5
81. Paljonko asiakaspalautetta kerätään	1	2	3	4	5
82. Millaista asiakaspalautetta kerätään	1	2	3	4	5
83. Miten asiakaspalautetta kerätään	1	2	3	4	5
84. Palvelua jonottavien määrästä	1	2	3	4	5
85. Tulosityksikköä koskevan tiedotuksen laajuudesta	1	2	3	4	5
86. Tulosaluetta koskevan tiedotuksen laajuudesta	1	2	3	4	5
87. Odotusaikojen pituudesta	1	2	3	4	5
88. Palvelupaikan sijainnista	1	2	3	4	5
89. Palvelupaikan aukioloajoista	1	2	3	4	5

VII Kun ajattelet tulosalueesi toiminta-ajatusta ja tulosityksiköllesi asetettuja tavoitteita, miten tärkeinä tavoitteiden saavuttamisen kannalta pidät mahdollisuutta osallistua seuraaviin tehtäviin?

Ympyröi jokin vaihtoehdoista 1 – 5; 1 = merkitys hyvin vähäinen, 2 = merkitys jokseenkin vähäinen, 3 = merkitys ei suuri, eikä vähäinen, 4 = merkitys jokseenkin suuri, 5 = merkitys erittäin suuri

90. Tulosityksikön kehittämistyö	1	2	3	4	5
91. Kertaluontoinen esittelijänä toimiminen omalla toimialalla	1	2	3	4	5
92. Kertaluontoinen valmistelijana toimiminen omalla toimialalla	1	2	3	4	5
93. Jatkuva oman toimialan valmisteluun osallistuminen	1	2	3	4	5
94. Pysyvä jäsenyys jossakin moniammatillisessa työryhmässä	1	2	3	4	5
95. Kertaluontoinen jäsenyys jossakin moniammatillisessa työryhmässä	1	2	3	4	5
96. Jokin rajattu suunnittelutehtävä	1	2	3	4	5
97. Jokin rajattu kehittämistehtävä	1	2	3	4	5
98. Asiakastyö	1	2	3	4	5
99. Jokin muu tehtävä; mikä _____	1	2	3	4	5

VIII Onko päätösvaltasi tulosityksikön vastuuhenkilönä sellainen, että erilaisissa tilanteissa voit sanoa päätösvaltasi riittävän vastaamaan tulosityksikön tavoitteiden asettelusta, toiminnan toteuttamisesta ja resurssien riittävydestä?

Ympyröi jokin vaihtoehdoista 1 – 5; 1 = erittäin huonosti, 2 = jokseenkin huonosti, 3 = ei hyvin, ei huonosti, 4 = jokseenkin hyvin, 5 = erittäin hyvin

”Päätösvaltani riittää...”

100.	Vastaamaan tulosityksikön tavoitteiden asettelusta	1	2	3	4	5
101.	Vastaamaan tulosityksikön toiminnan toteuttamisesta	1	2	3	4	5
102.	Vastaamaan taloudellisten resurssien riittävydestä	1	2	3	4	5
103.	Vastaamaan henkilöstöresurssien määrittelystä	1	2	3	4	5
104.	Asiakkaiden tarpeiden yksilöityyn huomioonottamiseen	1	2	3	4	5
105.	Palveluiden laadun määrittelyyn	1	2	3	4	5

IX Miten tärkeinä pidät seuraavia seikkoja delegoinnin kehittämisessä tulosalueellasi?

Ympyröi jokin vaihtoehdoista 1 – 5; 1 = merkitys hyvin vähäinen, 2 = merkitys jokseenkin vähäinen, 3 = merkitys ei suuri, eikä vähäinen 4 = merkitys jokseenkin suuri, 5 = merkitys erittäin suuri

106.	Tulosityksikön vastuuhenkilön päätösvaltaa yksikkötasolla tulisi lisätä	1	2	3	4	5
107.	Päätösvaltaa tulisi palauttaa tulosalueen päällikölle	1	2	3	4	5
108.	Asiakkaiden tulisi päästä enemmän mukaan tulosityksikköä koskevaan päätöksentekoon	1	2	3	4	5
109.	Tulosityksikön vastuuhenkilön päätösvaltaa yksittäistä asiakasta koskevissa asioissa tulisi lisätä	1	2	3	4	5
110.	Tulosityksikön vastuuhenkilön päätösvaltaa tulosityksikön taloudellisten resurssien kohdentamisessa tulisi lisätä	1	2	3	4	5
111.	Päätösvaltaa tulosityksikön toiminnan kehittämisessä tulisi lisätä	1	2	3	4	5
112.	Päätösvaltaa tulosityksikön henkilöstöresurssien käytössä tulisi lisätä	1	2	3	4	5
113.	Päätösvaltaa tulisi kohdentaa projekteista vastaaville	1	2	3	4	5
114.	Päätösvaltaa tulosityksikkötasolla tulisi vähentää	1	2	3	4	5

Kiitos vaivannäöstäsi!

## Liite 2: MUUTTUIEN RYHMITTELY SUMMAMUUTTUJIIN

### **Muuttajat, jotka käsittelivät taloudellisia resursseja:**

nro	kysymyksen/väittämän sisältö
2:	Tulosalutta koskevat laskut
5: ja 65:	Tulosalueen talousarvion määrärahojen jakaminen
6: ja 64:	Tulosalueen erillishankinnoista päättäminen
8: ja 67:	Tulosalueen hallinnassa olevien alueiden ja/tai huonetilojen käytöstä ja tilapäiseen käyttöön luovuttamisesta päättäminen
10: ja 60:	Tulosityksikön maksuasiakirjojen hyväksyminen
17: ja 70:	Asiakasmaksuista päättäminen, annettujen ohjeiden mukaisesti
29: ja 72:	Tulosityksikön palvelutarjonnan järjestämiseen käytettävät varat
57:	Palveluihin käytettyihin varoihin
102:	Vastaamaan taloudellisten resurssien riittävydestä
110:	Tulosityksikön vastuuhenkilön päätösvaltaa tulosityksikön taloudellisten resurssien kohdentamisessa tulisi lisätä

### **Muuttajat, jotka käsittelivät henkilöstöresursseja:**

nro	kysymyksen/väittämän sisältö
1:	Virkojen ja/tai toimien väliaikaisten hoitajien valitseminen tulosalueelle
3: ja 61:	Tulosalueen henkilökunnan vuosilomien myöntäminen
4: ja 62:	Tulosalueen henkilökunnan palkattomien virkavapauksien myöntäminen
7: ja 66:	Tulosalueen henkilökunnan virkamatkoista päättäminen
9: ja 68:	Tulosalueen henkilökunnan koulutukseen osallistumisesta päättäminen
11: ja 61:	Tulosityksikön henkilökunnan vuosilomien myöntäminen
12: ja 62:	Tulosityksikön henkilökunnan palkattomien virkavapauksien ja/tai työlomien myöntäminen
13: ja 59:	Tulosityksikön virkojen ja toimien väliaikaisten hoitajien valitseminen
14: ja 63:	Tulosityksikön henkilökunnan toimenkuvista päättäminen
15: ja 68:	Tulosityksikön henkilökunnan koulutukseen osallistumisesta päättäminen
30: ja 73:	Henkilökunnan määrä tulosityksikössä
58:	Henkilökunnan koulutuksen sisältöön
103:	Vastaamaan henkilöstöresurssien määrittelystä
112:	Päätösvaltaa tulosityksikön henkilöstöresurssien käytössä tulisi lisätä

### **Muuttujat, jotka käsittelivät asiakkaiden määrää:**

nro	kysymyksen/väittämän sisältö
16: ja 69:	Asiakkaiden valinnasta tai palvelun antamisesta päättäminen
18: ja 71:	Kiireellisen, lyhytaikaisen hoidon antamisesta päättäminen
31: ja 74:	Hoitopaikkojen tai asiakaskontaktien määrä tulosyksikössä
32: ja 75:	Palvelua saavien määrä tulosyksikössä
34:	Palvelutarjonnan sijoittuminen alueittain
37: ja 80:	Palveluhakemuksen epääminen
43: ja 87:	Odotusaikojen pituus
46: ja 84:	Palvelua jonottavien määrään
88:	Palvelupaikan sijainnista
89:	Palvelupaikan aukioloajoista

### **Muuttujat, jotka käsittelivät palveluiden laatua:**

nro	kysymyksen/väittämän sisältö
35:	Mitä erilaisia palveluita asiakkaalle annetaan
38: ja 81:	Paljonko asiakaspalautetta kerätään
39: ja 82:	Millaista asiakaspalautetta kerätään
40: ja 83:	Miten asiakaspalautetta kerätään
41: ja 85:	Tulosyksikköä koskevan tiedotuksen laajuus
42: ja 86:	Tulosaluetta koskevan tiedotuksen laajuus
43: ja 87:	Odotusaikojen pituus
44: ja 88:	Palvelupaikan sijainti
45: ja 89:	Palvelupaikan aukioloajat
47:	Ystävällisyyteen asiakassuhteissa
48:	Tulosyksikön tiedotuksen sisältöön
49:	Asiakastilojen viihtyisyyteen
50:	Henkilökunnan palveluhalukkuuteen
51:	Odotusaikojen pituuteen
52:	Asiakkaan yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamiseen
53:	Asiakkaan muuttuneisiin tarpeisiin vastaamiseen
54:	Palvelukyvyn kehittämiseen
55:	Palveluiden laadun määrittelyyn
56:	Palvelun nopeuteen
58:	Henkilökunnan koulutuksen sisältöön
77:	Palvelutarjonnan sijoittumisesta alueittain
84:	Palvelua jonottavien määrästä
100:	Vastaamaan tulosyksikön tavoitteiden asettelusta
101:	Vastaamaan tulosyksikön toiminnan toteuttamisesta
105:	Palveluiden laadun määrittelyyn
108:	Asiakkaiden tulisi päästä enemmän mukaan tulosyksikköä koskevaan päätöksentekoon



### **Muuttujat, jotka käsittelivät palveluiden kohdentumista:**

nro	kysymyksen/väittämän sisältö
16:	Asiakkaiden valinnasta tai palvelun antamisesta päättäminen
18:	Kiireellisen, lyhytaikaisen hoidon antamisesta päättäminen
33: ja 76:	Palvelun antaminen äkilliseen tarpeeseen
34:	Palvelutarjonnan sijoittuminen alueittain
35: ja 78:	Mitä erilaisia palveluita asiakkaalle annetaan
36: ja 79:	Palveluiden kohdentuminen jollekin tietylle ryhmälle
41:	Tulosityksikköä koskevan tiedotuksen laajuus
42:	Tulosaluetta koskevan tiedotuksen laajuus
52: ja 104:	Asiakkaan yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamiseen
53: ja 71:	Asiakkaan muuttuneisiin tarpeisiin vastaamiseen

### **Muuttujat, jotka käsittelivät työn sisältöä:**

nro	kysymyksen/väittämän sisältö
19: ja 90:	Tulosityksikön kehittämisvastuu
20: ja 91:	Kertaluontoinen esittelijänä toimiminen
21: ja 92:	Kertaluontoinen valmistelijana toimiminen
22: ja 93:	Jatkuva oman toimialan valmisteluun osallistuminen
23: ja 94:	Pysyvä jäsenyys jossakin moniammatillisessa työryhmässä
24: ja 95:	Kertaluontoinen jäsenyys jossakin moniammatillisessa työryhmässä
25: ja 96:	Jokin rajattu suunnittelutehtävä
26: ja 97:	Jokin rajattu kehittämistehtävä
27: ja 98:	Asiakastyö
28: ja 99:	Jokin muu tehtävä; mikä