

Uusliberaalia sosiaalityötä?

Retorinen diskurssianalyysi sosiaalihuoltolakiesityksestä

MILLA MERO

Tampereen yliopisto

Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö

Sosiaalityön pro gradu -tutkielma

Maaliskuu 2015

Mikään ajattelutapa ei voi päästä vallalle, ellei sitä edistämässä ole käsitejärjestelmää, joka vetoaa intuitioon ja vaistoihin, arvoihin ja haluihin, samoin kuin niihin mahdollisuuksiin, joita sosiaalinen maailmamme tarjoaa. Jos tällainen käsitejärjestelmä on menestyksekkäs, se sulautuu ajatteluamme siinä määrin, että alamme pitää sitä itsestään selvänä ja kyseenalaistamattomana. Uusliberalistisen ajattelun uranuurtajat ottivat lähtökohdakseen ihmisarvon ja yksilönvapauden poliittiset ihanteet, jotka he määrittivät ”ihmiskunnan keskeisiksi arvoiksi”. He valitsivat todella viisaasti, sillä nuo ihanteet ovat todellakin vastustamattoman houkuttelevia. (Harvey 2008, 11.)

Tampereen yliopisto
Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö

MERO, MILLA: Uusliberaalia sosiaalityötä? Retorinen diskurssianalyysi sosiaalihuoltolakiesityksestä.

Pro gradu -tutkielma, 67 s.

Sosiaalityö

Ohjaaja: Arja Jokinen

Maaliskuu 2015

Pro gradu -tutkielmani tavoitteena on selvittää, miten uusliberalismi ja uuden julkisjohtamisen oppi näkyvät sosiaalityöhön kohdistuvassa normiohjauksessa. Tutkimuksen taustalla vaikuttaa ajatus, jonka mukaan valtio on ohjauspolitiikkansa kautta aktiivisena toimijana siirtämässä uusliberalistisia oppeja osaksi suomalaisia käytäntöjä. Tutkimuksen aineistona käytetään hallituksen esitystä uudeksi sosiaalihuoltolaiksi (HE 164/2014 vp). Aineisto on analysoitu retorisen diskurssianalyysin menetelmällä. Tutkimuksen avulla halutaan saada kuva siitä, miten uusliberalismi ja uuden julkisjohtamisen oppi näkyvät aineistossa ja millaiseksi sosiaalityö tässä puheessa rakentuu.

Tutkimukseni teoreettis-metodologinen viitekehys paikantuu sosiaalisen konstruktionismin traditioon, jolloin tutkimuksenteossa ollaan kiinnostuneita siitä, kuinka sosiaalinen todellisuus rakentuu kielenkäytössä ja muussa toiminnassa. Lähtökohtaisena ajatuksena tutkimuksessani on, että sillä miten sosiaalityöstä valtionhallinnon ohjauspolitiikan dokumenteissa puhutaan ja millaisia määreitä siihen liitetään, on vaikutusta siihen, millaiseksi käytännön sosiaalityö ajan saatossa muotoutuu.

Aineistoanalyysin myötä aineistosta oli identifioitavissa kolme uusliberalistista diskurssia: asiakas edellä -diskurssi, kustannustehokkuuden diskurssi ja vetäytyvän sosiaalihuollon diskurssi. Diskurssit eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan ennemminkin rinnakkaisia merkityksellistämisen tapoja. Diskursseissa konstruoitu kuva sosiaalityöstä määrittää sosiaalityön suhteellisen mekaaniseksi asiakastyöksi, jossa painottuu ennaltaehkäisevä ajattelutapa. Sosiaalityön tavoitteiksi määrittyvät asiakkaan motivointi ja tukeminen itsenäiseen suoriutumiseen sekä asiakkaan osallistaminen yhteiskuntaan. Sosiaalityö konstruoituu yhteiskunnan viimesijaiseksi palveluksi, jonka on määrä olla tilapäistä ja lyhytaikaista.

Sillä, millaista sosiaalityötä uusliberalistisissa diskursseissa konstruoidaan, on merkitystä, koska pitkällä aikavälillä diskurssit uusintavat ja muuttavat yhteiskunnallisia ilmiöitä ja vaikuttavat lopulta osaltaan myös kulttuurin ja käytäntöjen muuttumiseen.

Asiasanat: Uusliberalismi, uusi julkisjohtaminen, valtionohjaus, sosiaalityö, sosiaalihuoltolaki, retorinen diskurssianalyysi

University of Tampere
School of Social Sciences and Humanities

MERO, MILLA: Neo-liberalistic social work? A rhetorical discourse analysis of the social welfare act.

Master's Thesis, 67 pages.

Social Work

Supervisor: Arja Jokinen

March 2015

The objective of my Master's Thesis is to clarify how neo-liberalism and the doctrine of new public management are seen in the norm steering directed at social work. The background of the study is influenced by the thought, according to which, the state government is transferring neo-liberalist doctrines to be part of Finnish practices as an active actor through its steering policy. The new Social Welfare Act proposition of the government (HE 164/2014 vp), is used as the data of the study. The data has been analyzed using the rhetorical discourse analysis method. The study aims to provide a picture of how neo-liberalism and the new public management doctrine are seen in the data and what kind the social work is constructed in this speech.

The theoretical and methodological framework of this study is located to the tradition of social constructionism, which is interested in how a social reality is based on language and other actions. The fundamental thought basis of my study is how the steering policy documents of the public administration write about the social work, and connected epithets, have an effect on what the social reality of social work becomes in the course of time.

With the data analysis it was possible to identify three neo-liberalistic discourses from the data: the client in the front discourse, the cost efficiency discourse and the retreating social welfare discourse. The discourses are not excluding each other, but are contemporaneous ways to make things significant. The discourses construct a picture of social work as being relatively mechanical client work, in which a preventive way of thinking is emphasized. Motivating and supporting clients to be self-supporting, and involving clients in society, are determined to be the objectives of social work. Social work is constructed as last resort society service, which is meant to be short-term and temporary.

It is significant how social work is constructed in the neo-liberalistic discourses because, in the long run, discourses repeat and change social phenomena and also influence changes in culture and changes in practices.

Key words: neo-liberalism, new public management, political steering, social work, social welfare act, rhetorical discourse analysis

Sisällysluettelo

1 JOHDANTO	1
2 SOSIAALITYÖ JA UUSLIBERALISMI	4
2.1 Hyvinvointivaltion kriisi	4
2.2 Uusliberaalit ajatukset ja uusi julkisjohtaminen	6
2.3 Sosiaalityön muuttunut toimintaympäristö	11
3 SOSIAALITYÖN VALTIONOHJAUS	16
3.1 Valtionohjauksen teoreettista tarkastelua.....	16
3.2 Ohjaus valtio-kuntasuhteessa.....	18
3.3 Sosiaalityön normiohjaus	19
4 TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT JA TOTEUTUS	22
4.1 Sosiaalinen konstruktionismi teoreettis-metodologisena viitekehyksenä.....	22
4.2 Tutkimuskysymykset	24
4.3 Aineisto	25
4.4 Hallinnollisten tekstien genre.....	27
4.5 Aineiston tarkastelu retorisen diskurssianalyysin lähtökohdista	28
4.6 Analyysin toteuttaminen	31
4.7 Tutkimusasetelman eettiset ulottuvuudet.....	33
5 SOSIAALIHUOLTOLAKIESITYKSEN UUSLIBERALISTISET DISKURSSIT	36
5.1 Asiakas edellä -diskurssi	36
5.2 Kustannustehokkuuden diskurssi.....	40
5.3 Vetäytyvän sosiaalihuollon diskurssi.....	45
5.4 Retoristen keinojen käyttö uusliberalistisissa diskursseissa	49
6 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET.....	55
6.1 Yhteenveto sosiaalihuoltolakiesityksen uusliberalistisista diskursseista.....	55
6.2 Diskurssien mahdolliset seuraukset sosiaalityölle	57
6.3 Lopuksi.....	58
LÄHTEET.....	63

Taulukot

Taulukko 1: Uusliberalististen teemojen esiintyvyys aineistossa s. 32

1 JOHDANTO

Hyvinvointivaltion kriisiä koskevissa keskusteluissa on monesti viitattu valtion ylikuormitukseen ja tehottomuuteen. Näihin ongelmiin on kuluneina noin kolmena vuosikymmenenä reagoitu monin tavoin. Valtio on vetäytynyt eli luopunut osasta entisiä tehtäviään. Tehtäviä on siirretty kunnille, yksityistetty ja yhtiöitetty. Lisäksi tehottomuusongelmiin on haettu ratkaisua tutkimuksesta, kehittämisestä, innovaatioista ja vaikuttavuuden arvioinnista. Uuden julkisjohtamisen (New Public Management) opein on pyritty tehostamaan julkisen sektorin toimintaa ja tekemään vaikuttavuudesta, näytöstä ja tilivelvollisuudesta läpinäkyviä ja arvioitavia asioita. (Julkunen 2006, 62–63.)

Tasapainoilu taloudellisten paineiden ja palvelujen tuottamisen välillä on kuitenkin taitolaji (esim. Koskiahho 2008, 18). Uutta julkisjohtamista koskevan perinteisen kritiikin mukaan uuden julkisjohtamisen oppien soveltaminen kutistaa professionaalista tietoa, harkintaa ja kontrollia ja tuo tilalle johtajien valtaa sekä tulos-, kustannus- ja vaikuttavuusvastuuta (Julkunen 2006, 99). Ekonomistisella hyötyajattelulla on omat vaikutuksensa myös sosiaalityön tehtäviin ja paikkoihin, sillä sosiaalityötä arvioidaan yhä enemmän markkinalogiikan mukaisesti (Juhila 2006, 66).

Talouden ensisijaisuutta korostava uusliberalismi ja uusi julkisjohtaminen ovat muokanneet sosiaalityön toimintaympäristöä voimakkaasti viime vuosikymmeninä. Näkemykseni mukaan valtio on ohjauspolitiikallaan ollut vahvana toimijana toimintaympäristön muokkaamisessa. Tässä tutkimuksessa tutkin, miten uusliberalismi ja uuden julkisjohtamisen oppi näkyvät sosiaalityön normiohjauksessa. Aineistonani käytän hallituksen esitystä uudeksi sosiaalihuoltolaiksi. Tutkimuksen avulla haluan saada kuvan siitä, miten uusliberalismi ja uuden julkisjohtamisen oppi näkyvät aineistossa ja millaiseksi sosiaalityö tässä puheessa rakentuu.

Tutkimukseni teoreettis-metodologinen viitekehys paikantuu sosiaalisen konstruktionismin traditioon. Sosiaalisen konstruktionismin traditiossa tutkimuksenteossa ollaan kiinnostuneita ennen kaikkea siitä, kuinka sosiaalinen todellisuus rakentuu kielenkäytössä ja muussa toiminnassa (esim. Jokinen 1999a). Lähtökohtaisena ajatuksena tutkimuksessani on, että sillä miten sosiaalityöstä valtionhallinnon ohjauspolitiikan dokumenteissa puhutaan ja millaisia määreitä siihen liitetään, on vaikutusta siihen, millaiseksi käytännön sosiaalityö ajan saatossa muotoutuu.

Tutkimukseni aihe on ajankohtainen, sillä aineistona käytetään uutta sosiaalihuoltolakiesitystä. Edellinen sosiaalihuoltolaki on astunut voimaan vuonna 1984 ja vuonna 2015 se viimein uudistuu. Suomalainen yhteiskunta on muuttunut kolmessakymmenessä vuodessa merkittävästi. Tutkimalla aineistolähtöisesti hallituksen vuonna 2014 jättämää sosiaalihuoltolakiesitystä, pystyn mielestäni tärkeällä tavalla kuvaamaan sitä, millaista sosiaalityötä valtionhallinnon taholta tänä aikakautena halutaan tuottaa ja millaisia arvoja painottaa. Tutkimukseni aihe on ajankohtainen myös näkökulmansa kannalta. Aineistoa tarkastellaan siitä näkökulmasta, miten uusliberalismi ja uuden julkisjohtamisen oppi näkyvät aineistossa. Yhteiskunnan voimakkaan markkinoitumiskehityksen kontekstissa näkökulman ajankohtaisuus lienee kiistaton.

Sosiaalityön ja uusliberalistisen kehityksen suhdetta on tarkasteltu useissa tieteellisissä artikkeleissa ja tutkimuksissa. Tutkimukseni kannalta eräs keskeinen aikaisempi tieteellinen artikkeli on esimerkiksi Pertti Alasuutarin (2004) Suunnittelutaloudesta kilpailutalouteen: miten muutos oli ideologisesti mahdollinen? Lisäksi Juha Hämäläisen ja Pauli Niemelän (2014) artikkeli Uudistuvan sosiaalihuoltolain arvoperiaatteet on tutkimukseni kannalta merkittävä, vaikka siinä ei uusliberalistiseen kehitykseen keskitytäkään.

Hämäläisen ja Niemelän (2014) artikkeli on mielenkiintoinen, sillä se kohdistuu osittain samaan aineistoon kuin oma tutkimukseni. Hämäläinen ja Niemelä (2014) tekevät artikkelissaan sosiaalieettistä arvoanalyysia sosiaalihuoltolakiuudistuksen toimintaperiaatteista tavoitteenaan tunnistaa lakiuudistuksen keskeisiä arvoperiaatteita. Alasuutarin (2004) artikkeli on merkittävä sen vuoksi, että siinä käsitellään tutkimukseni keskeisiä teemoja, kuten uusliberalismia, valtionohjausta ja yhteiskunnan markkinoitumiskehitystä, analyttisesti hyvin samankaltaisista lähtökohdista kuin itse käsitelen tässä tutkimuksessani. Alasuutarin (2004, 8-9) tutkimustulosten mukaan siirtymä kilpailutalouteen on lähtenyt liikkeelle kansainvälisten vaikutteiden myötä julkisuuteen nousseista uusista puhetavoista, mutta siirtymää myötäilleillä lakimuutoksilla on ollut myös huomattava merkitys prosessissa. Lakimuutosten myötä muutos ei ole jäänyt vain puheeksi, vaan muutos on tapahtunut konkreettisesti myös erilaisissa instituutioissa ja organisatorisissa rakenteissa (emt.). Alasuutarin (2004) tutkimustulos tukee näkemykseni mukaan hyvin tämän tutkimuksen tutkimusasetelmaa.

Tässä tutkimuksessa käytetty tutkimusasetelma on kuitenkin tuore, sillä esimerkiksi Alasuutari (2004) ei ole tutkinut uusliberalistista puhetapaa nimenomaisesti sosiaalityötä koskevissa valtiollisissa dokumenteissa. Aihe on tutkimuksellisesti tärkeä, sillä sosiaalityön perimmäiset

arvot ovat merkittäväällä tavalla uusliberalistisesta eetoksesta eriäviä. On mielenkiintoista tutkia, miten valtiollisissa ohjauspolitiikan dokumenteissa arvodilemmaa käsitellään.

Tutkimuksessani on kolme keskeistä osa-aluetta: teorialuvut, tutkimusluvut sekä johtopäätökset. Tutkimukseni teorialuvuissa esittelen keskustelukenttää, johon tutkimukseni kiinnittyy. Ensimmäisessä teorialuvussa kuvaan sitä yhteiskunnallista ilmapiiriä, jossa hyvinvointivaltiollinen eetos alkoi hiipua ja markkina-arvoihin nojaava uusliberalistinen ideologia vahvistua. Pyrin myös kuvaamaan sitä, mitä tämä kehitys on tarkoittanut sosiaalityön kannalta. Toisessa teorialuvussa tarkastelen teorialähtöisesti valtionohjausta sekä ohjausta valtio-kuntasuhteessa. Lisäksi kuvaan tarkemmin sosiaalityöhön kohdistuvaa normiohjausta. Neljännessä luvussa esittelen yksityiskohtaisesti tutkimusasetelmaani. Viidennessä luvussa kuvaan laajalti aineistoanalyysiani ja tutkimukseni tuloksia. Viimeisessä luvussa teen tutkimustulosteni pohjalta yhteenvetoa ja johtopäätöksiä, pohdin tulosten merkitystä sosiaalityön kannalta sekä esittelen mahdollisia jatkotutkimusaiheita.

2 SOSIAALITYÖ JA UUSLIBERALISMI

Tässä luvussa tarkastellaan Suomessa viime vuosikymmeninä tapahtunutta kehityskulkua, jossa hyvinvointivaltiollinen ajattelu on saanut antaa tilaa markkina-arvoja korostavalle uusliberalistiselle ajattelulle. Ensimmäisessä alaluvussa kuvataan sitä yhteiskunnallista tilannetta, jossa hyvinvointivaltion maine menestystarinana alkoi himmentyä. Toisessa alaluvussa kuvataan hyvinvointivaltiollisen ajattelun rinnalle tiensä raivannutta uusliberalistista ajattelua ja uuden julkisjohtamisen oppia. Kolmannessa alaluvussa pyritään esittelemään, millaisia seurauksia uusliberalismin nousulla on saattanut olla sosiaalityölle ja millainen on sosiaalityön muuttunut toimintaympäristö.

2.1 Hyvinvointivaltion kriisi

Jo 1980-luvun alkupuolella sosiologi Klaus Mäkelä (1982) puhui Kotkan kritiikkpäivillä sosiaalipolitiikasta ja hyvinvointivaltion kriisistä. Mäkelä totesi hyvinvointivaltion kriisin ilmenevän lähinnä rahoituskriisinä, veronmaksajien kapinana ja oikeistolaistumisena. (Mäkelä 1982.) Mäkelän arviosta on kulunut yli kolmekymmentä vuotta, ja on helppo todeta hänen arvionsa paikkansapitävyys, ainakin pääpiirteittäin. Toki voidaan olla eri mieltä käytettävistä käsitteistä – siitä puhutaanko hyvinvointivaltion kriisistä, murroksesta, käännteestä vai käytetäänkö jotakin muuta ilmaisua.

Käsitteiden moninaisuuden lisäksi myös suomalaisen sosiaalipolitiikan ja hyvinvointivaltion tarina on moninainen. Ei ole olemassa vain yhtä tulkintaa suomalaisen hyvinvointivaltion noususta, kukoistuksesta ja murroksesta. Tämän tutkimuksen kannalta ei ole tarkoituksenmukaista kertoa yhtä näistä lukuisista kattavista tulkinnoista, eritellä kovinkaan syväluotaavasti hyvinvointivaltion syntyyn tai kukoistuksen himmenemiseen johtaneita syitä. Sen sijaan pyrin tässä luvussa kuvaamaan sitä yhteiskunnallista tilannetta ja ilmapiiriä, jossa hyvinvointivaltion ajatus alkoi kärsiä inflaatiota ja uusliberaalit ajatukset vahvistua.

Anttosen ja Sipilän (2000, 54) mukaan hyvinvointivaltiota voidaan pitää yhtenä 1900-luvun merkittävimmistä, vaikutusvaltaisimmista ja kunnianhimoisimmista projekteista. Hyvinvointivaltioidean lähtökohtana on ollut valtion hyvinvointitehtävän korottaminen ensisijaiseen asemaan. Suomessa hyvinvointivaltioprojektin voi katsoa saaneen alkunsa 1960-luvulla Pekka Kuusen (1961) teoksesta *60-luvun sosiaalipolitiikka*, vaikka teoksessa ei

systemaattisesti puhutakaan hyvinvointivaltiosta. Kuusen teoksessa (1961) esiteltiin ne toimenpiteet ja reformit, joiden avulla Suomi olisi mahdollista nostaa osaksi hyvinvoivien, menestyvien kansakuntien ryhmää. Hyvinvointivaltioprojekti pääsi kuitenkin todenteolla vauhtiin vasta 1970- ja 1980-luvuilla, ja oikeastaan vasta 1980-luvun alusta lähtien Suomea saattoi kutsua etuuskien ja palvelujen määrän suhteen pohjoismaiseksi hyvinvointivaltioksi. Samoihin aikoihin myös suomalaiset itse alkoivat nimittää Suomea hyvinvointivaltioksi. (Anttonen & Sipilä 2000, 54–77.)

Klaus Mäkelän 1980-luvun alkupuolen kriittisistä näkemyksistä huolimatta hyvinvointivaltion kannatus oli vielä 1980-luvulla laajaa, ja hyvinvointivaltiota pidettiin jopa kansallisena menestystarinana (Anttonen & Sipilä 2000, 89). Julkisessa keskustelussa ei kohdistettu juurikaan arvostelua hyvinvointivaltion keskeistä arvoperustaa, oikeudenmukaisuutta ja tasa-arvoisuutta, kohtaan. Järjestelmä voi päällisin puolin hyvin, mutta sen sisään oli vaivihkaa hiipinyt mörkö: 1980-luvun lopun taloudellinen kasvu perustui kuplatalouteen, katteettomaan ulkomaiseen lainanottoon. Kuplatalous johti talouden ylikuumenemiseen, hintojen nousuun, julkisen sektorin velkaantumiseen, epäluottamukseen markkaa kohtaan sekä korkojen nousuun. (Emt.) Viennin kasvu pysähtyi vuonna 1990 ja pankkikriisi puhkesi vuoden 1991 syksyllä. Pankki- ja valuuttakriisin seurauksena Suomi syöksyi maan historian syvimpään lamaan sitten 1930-luvun. Suomen lamaa syvensi entisestään Neuvostoliiton, ja siten idänkaupan, samanaikainen romahtaminen. (Patomäki 2007, 64.)

Suomen 1990-luvun voi katsoa koostuneen kolmesta vaiheesta: syöksystä lamaan (1990–1993), laman taantumiseen (1994–1995) ja lamasta elpymisestä (1996–1999). Lama horjutti merkittävästi sosiaalipolitiikan peruspilareita. Lamasta seurasi massatyöttömyyttä, entistä epävakaimmat työmarkkinat ja korkea valtion velka. (Julkunen 2001, 64.) Työttömyys johti verotulojen vähenemiseen, mikä heijastui esimerkiksi sosiaalipolitiikan tarveharkintaisuuden lisääntymiseen. Laman ja sen negatiivisten seurannaisvaikutusten syyksi arvioitiin hyvinvointivaltioprojektia, mikä vähensi merkittävästi kansallisen menestystarinan hohtoa. Myöhemmin laman syyt on pääosin paikannettu talouspolitiikkaan, mutta hyvinvointivaltion maine oli jo saanut iskun. (Anttonen & Sipilä 2000, 89–90.)

Hyvinvointivaltioon oli, esimerkiksi sosiaalipoliitikkojen taholta, kohdistettu kritiikkiä ennen 1990-luvun alkupuolen lamaakin. Hyvinvointivaltion sosiaalipolitiikkaa arvosteltiin kalliiksi ja sen arvioitiin rasittavan kansainvälistä kilpailukykyä, aiheuttavan inflaatiopaineita ja lisäävän valtion velkaantumista. Korkean verotusasteen epäiltiin laskevan ihmisten työmoraalia ja

hyvinvointivaltion itsessään uskottiin passivoivan kansalaisia. Hyvinvointivaltiota kuvattiin vahvoin sanoin jopa byrokraattiseksi kontrollielimeksi. (Karisto & Takala 1985, 7.) Karisto ja Takala (1985) julistivatkin jo kahdeksankymmentäluvun puolivälissä sosiaalivaltion olevan kriisissä. He pelkistivät hyvinvointivaltion kriisin pääulottuvuudet kustannuskriisiin, tehokkuuskriisiin ja legitimitteettikriisiin. (Emt.)

Laman ja muuttuneiden yhteiskunnallisten olosuhteiden myötä voimistuivat ideologiset muutospaineet. Uusliberaalit ajatukset yksityistämisestä, yrittäjyydestä ja vapaaehtoistamisesta sopivat hyvin yhteen julkisen sektorin rahoituskriisin ja köyhtymisen kanssa. (Anttonen & Sipilä 2000, 90.) Huomionarvoista kuitenkin on, että uusliberaalit ajatukset eivät saaneet jalansijaa suomalaisessa sosiaalipolitiikassa suoraviivaisesti 1990-luvun alkupuolen laman seurauksena. Uusliberaalit, kilpailukykyä korostavat ajatusmallit olivat rantautuneet Suomeen jo 1980-luvulla (kts. luku 3.2). Julkisen sektorin uudistuminen, joka oli ollut jo käynnissä ennen lamaa, sai kuitenkin valtavasti uutta pontta 1990-luvun alkupuolella laman ja hyvinvointivaltion kriisin myötä (Emt., 91). Oinonen (2005, 143) onkin todennut, että voimakkaimmin julkishallintoaan uusliberalisoineet ja uuden julkisjohtamisen opin mukaisesti uudistaneet maat ovat usein läpikäyneet talouskriisin, joka itsessään on toiminut radikaalien reformien oikeutuksena.

Suomalaisessa julkisessa keskustelussa ei juurikaan enää puhuta hyvinvointivaltiosta, korkeintaan ilmoitaudutaan sen puolustajiksi. Sen sijaan puhutaan esimerkiksi hyvinvointiyhteiskunnasta, joka ei kuitenkaan ole sama kuin hyvinvointivaltio. Hyvinvointiyhteiskunnalla tarkoitetaan hyvinvoinnin tuottamisen sekamallia, missä järjestöillä, vapaaehtoistyöllä, yrityksillä, verkostoilla, perheillä ja yksilöillä itsellään on aiempaa laajempi vastuu. Hyvinvointivaltioprojekti oli sosiaalipoliittinen aikakausi, joka päättyi viimeistään 1990-luvun alkupuolen lamaan. (Anttonen & Sipilä 2000, 268–269.)

2.2 Uusliberaalit ajatukset ja uusi julkisjohtaminen

Helne ja Laatu (2006, 16) arvostelevat hyvinvointivaltion jälkeistä politiikkaa kovin sanoin järjestelmäkeskeiseksi, kansalaisten arkielämälle vieraaksi, ekonomisoituneeksi, antisosiaaliseksi, hyvinvointivaltiota eri tavoin hyljeksiväksi ja vaihtoehdottomaksi. Heidän mukaansa uusi politiikka lupaa kansalaisille vauraampaa, tehostetumpaa ja kilpailuhenkisempää elämää, joka kuitenkin johtaa koventuneeseen yhteiskunnalliseen ilmapiiriin. (Emt., 16.) Mikä on tämä uusi poliittinen ideologia, josta edellä mainitut tutkijat melko tunnepitoisesti argumentoivat?

Uusliberalismi on poliittinen suuntaus, joka nojaa uusklassiseen talousteoriaan. Täydelliset markkinat ovat uusklassisen talousteorian ydinajatus. Täydelliset markkinat muodostuvat mieltymyksiään rationaalisesti toteuttavista kuluttajista, maksimaalista voittoa tavoittelevista yrityksistä ja täydellisen kilpailun synnyttämästä markkinatasapainosta. (Kajanoja 2003, 185.) Uusliberalistisessa ajattelussa korostetaan siis talouden ensisijaisuutta, markkinoiden ja markkinatoimijoiden mahdollisimman suurta vapautta sekä ihmisten omaa vastuuta. Kansalainen määrittyy tuottajan ja kuluttajan roolien kautta. Uusliberalistisen ajattelun kritiikin kohteena on kaikenlainen valtiollinen puuttuminen, kuten erilaiset väliintulot, tulonsiirrot ja alihinnoitellut julkiset palvelut. Hyvinvointivaltio nähdään lähinnä tuottamattomana sijoituksena, joka pahimmillaan estää ihmisiä ottamasta täysipainoista vastuuta omasta elämästään. (Juhila 2006, 69–71.) Hyvinvointivaltion keskeinen arvolähtökohta, kansalaisten tasa-arvoisuus, ei uusliberalistisessa ajattelussa merkityksellisty yhtä tärkeäksi kuin hyvinvointivaltiollisessa ajattelussa. Uusliberalistisen ajattelun mukaan taloudellisen ja sosiaalisen epätasa-arvoisuuden olemassaolo pikemminkin kannustaa ihmisiä menestymiseen ja henkilökohtaisen hyvinvoinnin synnyttämiseen ja tavoittelemiseen (Stepney & Popple 2008, 36).

Uusliberalistisessa ajattelussa ei kuitenkaan kielletä valtion merkitystä uusliberalismin kannalta oikeanlaisten olosuhteiden ylläpitämisessä. Valtion tehtäväksi nähdään esimerkiksi rahan arvon takaaminen vakaaksi ja luotettavaksi. Lisäksi valtion tulee tuottaa ne sotilaalliset, turvallisuuteen ja poliisitoimeen liittyvät ja lainsäädännölliset puitteet, joilla turvataan yksityiset omistusoikeudet. Tarvittaessa valtion tulee edelleen varmistaa voimankäytön avulla markkinoiden vapaa toimivuus. Mikäli markkinoita ei ole, ne tulee tarvittaessa luoda valtion toimesta. Markkinoiden luomisen jälkeen ja vapaan toiminnan turvaamisen ohella valtion ei uusliberalistisen ajattelun mukaan ole suotavaa millään tavalla puuttua markkinoiden toimintaan. (Harvey 2008, 7–8.)

Uusliberalismin ideologia on vallannut alaa 1970-luvun jälkeen eri puolilla maailmaa (esim. Harvey 2008, Stepney & Popple 2008). 1980-luvulla uusliberalismin keulakuviksi astuivat Yhdysvaltain presidentti Ronald Reagan ja Englannin pääministeri Margaret Thatcher (esim. Kajanoja 2003, 185). Sääntelyn purkamista, yksityistämistä, valtion vetäytymistä monilta sosiaalipalvelujen aloilta, globaalin kilpailukyvyyn tavoittelua ja muuta uusliberalismiin nojaavaa toimintaa on tapahtunut sittemmin useissa maissa (Harvey 2008, 8). Stepney ja Popple (2008, 37) argumentoivat valtioiden jopa arvottavan kansainvälisen kilpailukyvyyn sosiaalista hyvinvointia ja sosiaalisia oikeuksia korkeammalle. Harvey (2008) arvioi, että uusliberalismin

vaikutukset ovat niin läpitunkevan totaalisia, että se muokkaa myös arkiajatteluamme, jonka avulla tulkitsemme ja ymmärrämme maailmaa. Uusliberalismin voi siten katsoa muuttuneen hegemoniseksi ajattelutavaksi. (Harvey 2008, 8.)

Suomea on uudistettu Reaganin ja Thatcherin talousliberalististen oppien mukaisesti 1980-luvun loppupuolelta lähtien. Uusliberalismin ideat ovat saapuneet Suomeen pääasiassa kansainvälisten järjestöjen, kuten OECD:n (Organisation for Economic Co-operation and Development), kansainvälisen valuuttarahasto IMF:n ja Euroopan unionin, välityksellä. Patomäki (2007) argumentoi suomalaisten omaksuneen näiltä globaaleilta areenoilta saamansa läksyt kuuliaisesti. (Patomäki 2007, 12.) Eräsaari (2006, 94) on samalla linjalla puhuessaan ”käännöstoiminnasta” viitattaessaan prosessiin, jossa OECD:n suositukset ja EU:n ohjeet aktiivisen osallistumisen myötä tuodaan osaksi suomalaisia käytäntöjä.

On hyvä huomata, että OECD on saavuttanut globaalisti merkittävän aseman, jonka myötä sen tuottama taloutta koskeva tieto arvioidaan objektiiviseksi ja luotettavaksi. OECD vaikuttaa monien maiden talous- ja yhteiskuntapolitiikkaan vuosittain ilmestyvillä maakatsauksillaan, joissa annetaan erityisen yksityiskohtaisia suosituksia koskien poliittisia linjauksia. OECD:n näkemykset hyvästä talouspolitiikasta ja toimivista, terveistä rakenteista perustuvat arvatenkin talousliberalismiin, jonka ihanne on lähellä puhdasta ja valtion säätelystä vapaata kapitalistista markkinataloutta. Huomionarvoista on, että OECD:n viimeisen kymmenen vuoden maaraportit koskien Suomea ovat esittäneet radikaalia ohjelmaa pohjoismaisen hyvinvointivaltion riisumiseksi. (Patomäki 2007, 70–71.)

Suomessa julkisen hallinnon ja julkisten palveluiden liberalisoimisesta eli lakkauttamisesta, karsimisesta, yksityistämisestä tai yhtiöittämisestä ei kuitenkaan ole tehty näkyviä poliittisia päätöksiä. Virkamiehet ja poliitikot ovat tässä asiayhteydessä käyttäneet pikemminkin ajautumis- tai välttämättömyysretoriikkaa, jonka mukaan Suomella ei ole ollut muita vaihtoehtoja. Eräsaaren (2006) havaintojen mukaan vaikuttaisi kuitenkin siltä, että suomalaisiksi käytännöiksi valikoituisi aivan erityisen liberalistisia toimintatapoja suomalaisten poliitikkojen aktiivisen osallistumisen seurauksena. Eräsaaren (2006) mukaan uusliberalismin ideologian ja yksityistämisen käytäntöjen juurruttaminen Suomeen ei ole toteutunut demokraattisesti äänestämällä, vaan hyvinvointivaltiota on ajettu alas täysin epädemokraattisesti. (Eräsaari 2006, 94–97.)

Suomessa julkisten organisaatioiden muutos käynnistettiin 1980-luvulla niin kutsutulla *hallitun rakennemuutoksen ohjelmalla*, joka hyväksyttiin laiksi Harri Holkerin hallituksessa. Ohjelmaan

kuului kuusi toistaan seuraavaa organisaatiomuotoa, joiden myötä valtion virastot muuttuivat asteittain liiketoimintaa harjoittaviksi yrityksiksi. (Eräsaari 2006, 88–89.) Eräsaari (2006) arvioi rakennemuutoksen olleen kuitenkin kaikkea muuta kuin hallittu, jopa väkivaltainen. Eräsaaren (2006) mukaan valtio on oikeuttanut toimintansa vedoten säästämiseen. Sanavalintana *säästäminen* onkin mielenkiintoinen – kansanomaisempi versio *taloudellisesta tehokkuudesta*, joka on uusliberalismin ja uuden julkisjohtamisen keskeinen ajatus.

Suomessa on siirrytty 1990-luvun alun syvän laman jälkeen voimallisesti kvartaalitalouteen ja markkinoiden toimintaa jäljittelevään julkishallintoon (Patomäki 2007, 12). Julkista taloutta ja hallintoa koskevaan puheeseen on kotiutunut uudet managerialistiset käsitteet, kuten tehostaminen, tulosoitus, budjettikehys ja palveluntuottaja. Hallintoa on voimakkaasti uusliberalisoitu. (Emt. 74–75.) Uusliberalistinen ajattelutapa näyttäytyy julkishallinnossa erityisesti uutena julkisjohtamisena, New Public Managementina (NPM). Uusi julkisjohtamisen oppi on merkittävä, sillä se kertoo, miten yksityisomistusta ja markkinoita voidaan laajentaa myös julkisten organisaatioiden sisään. Samalla päätöksenteko- ja johtamisperiaatteita voidaan muuttaa niin, että valtaa siirretään perinteistä poiketen niille, jotka kontrolloivat budjetteja. (Emt., 28.)

Kotimaisessa tieteellisessä kirjallisuudessa ja sen ympärillä käydyssä keskustelussa näyttäisi olevan vaihtelua sen suhteen kumpaa termiä opista käytetään, uutta julkisjohtamista vai New Public Managementia. Lähdesmäki (2003, 54) on tutkimuksessaan esimerkiksi käyttänyt englanninkielistä versiota sekä sen lyhennettä NPM ja arvioinut uuden julkisjohtamisen olevan terminä vaisuhko ja vähemmän vakiintunut. Huolimatta siitä, että Lähdesmäen (2003,54) huomiot saattavat olla todellisia ja oikeutettujakin, käytetään tässä tutkimuksessa käsitteestä sen suomenkielistä versiota, uutta julkisjohtamista. Mielestäni on perusteltua käyttää käsitteen suomenkielistä muotoa suomenkielisessä tutkimuksessa. Lisäksi arvioin uuden julkisjohtamisen olevan käsitteenä jo siinä määrin vakiintunut, ettei sen käyttämisen tulisi johtaa lukijoita harhaan.

Uuden julkisjohtamisen oppi kehiteltiin Yhdysvalloissa 1970-luvulla, ja julkisorganisaatioihin sitä alettiin soveltaa laajamittaisesti seuraavalla vuosikymmenellä. Varhaisemmat julkisjohtamisen opit olivat perustuneet virkamiesten rationaalisuuteen ja eettiseen toimintaan sekä julkisen hyvän käsitteeseen. Uuden julkisjohtamisen oppi poikkeaa huomattavasti aiemmista sen perustuessa yksityisten markkinoiden ihailuun ja idealisointiin. Pääoletuksena on, että yksityiset markkinat ovat tehokkaat ja perinteinen valtio tehoton. Uuden julkisjohtamisen

opin mukaan osa julkisen sektorin toiminnoista on mahdollista yksityistää tai ulkoistaa eli hoitaa yksityisten markkinoiden avulla. Jäljelle jäävä suuri määrä julkisen sektorin toimintoja voidaan uuden julkisjohtamisen opin mukaan uudistaa yksityisten yritysten johtamismallien mukaan. Tämä tarkoittaa käytännössä, että jokaiselle yksikölle luodaan omat budjetit ja niiden käytettävissä olevat varat sidotaan määrällisiin tuotoksiin, laadullisiin arviointeihin ja ulkoiseen rahoitukseen. (Patomäki 2007, 29.)

Uuden julkisjohtamisen oppi edellyttää myös paluuta entiseen, tayloristiseen hallintoteoriaan, sillä opissa edellytetään, että kaikkia asioita voidaan objektiivisesti ja yksiselitteisesti mitata, laskea ja hallita. Tavoitteena on suunnitella jokainen työvaihe huolellisesti, jotta työn tuottavuus olisi mahdollisimman optimaalinen. Kaikki turhat vaiheet prosessista tulee poistaa. Tavoitteeseen pääsyn turvaamiseksi tulee työntekijöiden työtä ja suoritteita valvoa aktiivisesti. (Patomäki 2007, 29.)

Lähdesmäki (2003, 82–83) on tutkimustaan varten pyrkinyt erittelemään uuteen julkisjohtamiseen liitettäviä ydinulottuvuuksia. Lähdesmäki on nimennyt kolme ulottuvuutta: tehokkuusperiaatteet, julkinen yrittäjyys ja tulosvastuu. Tehokkuusperiaatteet ilmenevät taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden määreinä ohjelmalinjauksissa sekä julkisen sektorin koon pienentämisenä ja julkisten menojen radikaalina supistamisena. Julkinen yrittäjyys ilmenee julkisten virastojen toiminnan muuttamisena liiketoiminnalliseen ja yrittäjämäiseen suuntaan sekä uusina organisaatiomuotoina. Lisäksi julkinen yrittäjyys ilmenee julkisen sektorin johtajien toimintavapauden lisäämisenä erilaisten järjestelmäuudistuksien myötä. Kolmas ulottuvuus, tulosvastuu, ilmenee poliittisen ohjauksen vahvistamisena, tulosvastuuna virastoissa ja tulostavoitteiden saavuttamisen vastuuttamisena johdolle. (Emt., 82–83.)

Uuden julkisjohtamisen retoriikka on kieltämättä houkuttelevaa: siirrytään byrokraattisista, standardoiduista palveluista kohti eriytyneempiä markkinoita, jotka ovat joustavia ja käyttäjäystävällisiä. Panostamalla johtamiseen, kilpailuttamiseen, kumppanuuteen, verkostoihin ja tietotekniikkaan asiakkaat saavat parempaa ja monipuolisempaa palvelua kustannustehokkaasti. Eräsaari (2006) huomauttaa kuitenkin, näkemykseni mukaan aiheellisesti, etteivät uuden julkisjohtamisen hurmoksessa käynnistetyt projektit ja uudistukset ehdi lunastaa lupauksiaan, kun jo siirrytään uusiin projekteihin ja suunnitelmiin – joiden niidenkin lupaukset jäävät kuitenkin lunastamatta. (Eräsaari 2006, 90–91.)

Patomäki (2007, 29–30) suhtautuu myös kriittisesti uuden julkisjohtamisen ”hyötyihin” suhteessa julkiseen sektoriin. Hänen mukaansa tarkkailu, valvonta ja arviointi lisäävät julkisorganisaatioiden byrokratiaa, ja byrokratian lisäämisen kustannukset ovat helposti suuremmat kuin ne tehokkuushyödyt, joita toiminnan rationaalistamisesta mahdollisesti saadaan. Arvostelijoiden mukaan taylorististen oppien soveltaminen esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuoltosektoreille murentaa organisaatioiden ammattietiikan ja johtaa usein täysin järjettömiin lopputuloksiin. (Emt., 29–30.)

Uuden julkisjohtamisen keskeisimpiä lähtökohtia ovat siis toiminnan taloudellinen tehokkuus, vaikuttavuus, laadukkuus sekä asiakaslähtöiset toiminta- ja ajattelutavat. Tultuaan osaksi julkishallintoa värittää uusi julkisjohtaminen siten myös sosiaalityön arkea ja todellisuutta. Brittiläisessä tutkimuksessa uuden julkisjohtamisen mukaisten käytäntöjen on nähty johtaneen organisaatiolähtöiseen sosiaalityöhön, jossa korostuvat ennen kaikkea erilaiset hallinnolliset ohjeistukset ja taloudellinen valvonta. Sosiaalityön nähdään täten muuttuneen byrokraattiseksi ja teknirationaaliseksi toiminnaksi. (Juhila 2006, 71–76.)

2.3 Sosiaalityön muuttunut toimintaympäristö

Uusliberalismin, uuden julkisjohtamisen opin ja yritysjohtamisen kielenkäytäntötapoja levitetään Suomeen ja julkiselle sektorille pääasiassa kansainvälisten järjestöjen toimesta (kts. luku 2.2). Eräsaaren (2006, 90) mukaan asia ilmaistaan tavallisimmin sanomalla, että toimintaympäristö on muuttunut. *Muuttunut toimintaympäristö* viittaa Eräsaaren (2006, 90) mukaan uuteen ideologiaan, jossa julkinen valta vetäytyy tehtävistään tai muuttuu markkinaorientoituneemmaksi. Sosiaalihuollon ja sosiaalityön kannalta tällä muuttuneella toimintaympäristöllä on merkittävät vaikutukset (esim. Juhila 2006, 66).

Sosiaalihuollon kohdalla uusliberalismiin ja uuteen julkisjohtamiseen nojautuva markkinoitumiskehitys on vaikuttanut palveluiden muuttuneisiin organisointitapoihin. Yhä suurempi osa sosiaalihuollon palveluista tuotetaan yksityisillä markkinoilla tai yksityisten markkinoiden logiikkaa noudattavilla sisämarkkinoilla. Yritysmarkkinoiden logiikan, esimerkiksi kilpailuttamisen, soveltaminen sosiaalipalveluihin ei aina ole asiakkaiden tai kokonaiskustannusten kannalta ongelmatonta. Palveluntuottajien moninaistuminen sosiaalipalveluissa lisää myös valvontaviranomaisten työtä. Muuttuvassa ja alati monimutkaistuvassa toimintaympäristössä sosiaalihuoltojärjestelmän kansallinen suunnittelu, kehittäminen, ohjaus ja valvonta ovat tulleet entistä vaikeammaksi. (Väärälä 2011, 35.)

Hyvinvointivaltion hallinnan muutosten ja uusliberalistisen kehityskulun myötä yhteiskuntaamme on juurtunut uusi puhetapa, joka korostaa muun muassa kilpailukykyä, maailman muuttumista, joustavuutta ja haasteita (esim. Kantola 2006). Hyvinvointivaltion uuteen perussanastoon kuuluvat myös sellaiset käsitteet kuin vaikutukset ja vaikuttavuus. Vaikuttavuudella tarkoitetaan yleensä sitä, miten hyvin jokin palvelu, uudistus tai interventio saavuttaa sille asetetut tavoitteet. Vaikuttavuuden termi sai Suomessa jalansijaa 1980–1990 - luvuilla, kun tuloksellisuuden vaateet tulivat osaksi julkisen sektorin uudistamista. Vaikuttavuutta onkin peräänkuulutettu erityisesti julkisrahoitteisilta palveluilta. (Rajavaara 2011, 205–208.) Sosiaalipolitiikan vaikuttavuushallinnan taka-ajatuksena ovat taloudellinen kilpailukyky, markkinaehtoisuus, kustannusten hillintä, priorisoinnin tarpeet ja toive hyvinvointivaltion läpinäkyvyydestä (emt., 225).

Sosiaalityön kannalta vaikuttavuus on moniulotteinen asia. Sosiaalityön toimijat ovat yksimielisiä siitä, että sosiaalityön tulee olla vaikuttavaa. Vaikuttavuus tulisi kuitenkin ymmärtää erityisesti sosiaalityölle ominaisten periaatteiden ja arvojen pohjalta. Hallinnollisesti painottuneet ajattelutavat vaikuttavuudesta painottavat talouden ja markkinoiden kieltä, jolloin vaikuttavuus helposti rinnastuu tehokkuuden ja taloudellisuuden kanssa. Sosiaalityössä vaikuttavuutta olisi luontevampaa hahmottaa esimerkiksi ihmisten kokemuksellisuuden ja koetun laadun näkökulmasta. (Pohjola 2012, 9–11.)

Sosiaalityöntekijöiden työssä muuttunut toimintaympäristö konkretisoituu muun muassa siten, että työnkuvaan on tullut yrittäjyyden elementtejä. Sosiaalityöntekijä tarjoaa asiakkaille tuotteistettuja ja kilpailutettuja palveluita sekä laatii asiakkaiden kanssa erilaisia sopimuksia. (Juhila 2006, 66–67.) Sosiaalityön tuotteistettuja palveluita saattavat olla esimerkiksi lastensuojelun alkuhaastattelu, sijoitusneuvottelu, asiakasneuvonpito asiakkaan kotona tai läheisneuvonpito viranomaisen tiloissa. Tuotteistaminen tapahtuu käytännössä niin, että edellä mainittuja erilaisia neuvotteluja, keskusteluja ja haastatteluja varten luodaan yhä yksityiskohtaisempia kaavakkeita, ohjeita ja laatukäsikirjoja. (Eräsaari 2014, 129.) Tuotteistetut ja kilpailutetut palvelut ovat seurausta esimerkiksi asiakasprosessien pilkkomisesta. Asiakasprosessien pilkkomisella tavoitellaan tuotantoprosessin standardisoimista. Sosiaalityön kohdalla tämän kehityksen voidaan nähdä johtavan yksilöllisten palvelujen muuttumiseen massatuotannoksi. Asiakasprosessien pilkkominen suoritteiksi ja tuotteiksi kasvattaa palvelunkäytön lukumääriä ja siten ainakin näennäisesti lisää myös tehokkuutta. (Eräsaari 2011, 185.)

Uuden julkisjohtamisen mukaiset käytännöt ovat muovanneet sosiaalityön toimintaympäristöä myös siten, että arvioinnista ja erilaisista arviointivälineistä on tullut olennainen osa sosiaalityön ammattikäytäntöjä. Arviointivälineiden avulla määritellään työn tavoitteita, kuten asiakkuuksien ja työmuotojen kestoja, määriä ja sisältöjä, sekä seurataan näiden toteutumista. Saarion (2014) mukaan arviointivälineillä ammattilaisten työstä pyritään tekemään mahdollisimman seurattavaa ja mitattavaa toimintaa. (Saario 2014.)

Muuttunut toimintaympäristö heijastuu sosiaalityöntekijöihin myös työn lisääntyneen valvonnan ja organisaation ohjeistamisen muodossa. Organisaation taholta sosiaalityöntekijöihin kohdistuva ohjaus on määrällisesti suurta ja annettavat säännöt ovat monimutkaisia ja osin ristiriitaisia. Vuosina 2009–2012 Kanadassa toteutetun tutkimuksen mukaan uusliberalistisen kehityksen myötä lisääntyneet säännöt sosiaalityöntekijöiden työssä saattavat aiheuttaa sosiaalityöntekijöille erilaisia eettisiä dilemmoja. Tämä taas johtaa siihen, että sosiaalityöntekijät ovat sääntöjen suhteen tottelemattomia tai taivuttelevat sääntöjä tulkintansa mukaan. Tutkimuksen mukaan sosiaalityöntekijät kokivat sääntöjen lisääntymisen myös vaikuttavan negatiivisesti heidän ajankäyttönsä ja jaksamiseensa. (Weinberg & Taylor 2014.)

Helne ja Laatu (2006, 9–40) ovat ruotineet teoksensa johdantoartikkelissa sosiaalipolitiikan muuttuneita toiminta-ehdoita kattavasti, joskin tiiviisti. Uuden hyvinvointipolitiikan vääryydet kulmineituvat heidän puheessaan lähinnä markkinalähtöiseen ajatteluun, jossa taloudellinen on ohittanut sosiaalisen. Sosiaalisen kannalta tämä tarkoittaa sitä, että se joutuu yhä useammin perustelemaan oman toimintansa ja olemassaolonsa oikeutuksen hyöty- ja tehokkuusnäkökulmien kautta. Sosiaalipolitiikalla onkin nykyisin vahva taloudellinen tilivelvollisuus. (Emt.)

Sosiaalipolitiikan tilivelvollisuus konkretisoituu esimerkiksi sosiaalityöntekijöihin kohdistuvana organisatorisena tilivelvollisuutena. Organisatorisessa tilivelvollisuudessa painottuu organisaation budjettikontrolli ja tehokkuus, niihin liittyvät sosiaalityöntekijään kohdistetut vaatimukset sekä työhön kohdistuva valvonta, arviointi ja kontrolli. Sosiaalityöntekijöihin kohdistuva tilivelvollisuus ei sinänsä kuitenkaan ole markkinoitumisen käänteen suoranainen seuraus, vaan tilivelvollisuus on ollut jollakin tapaa aina läsnä ammatillisessa sosiaalityössä. Niin kutsutun markkinoitumisen käänteen jälkeen organisatorisen tilivelvollisuuden merkitys on kuitenkin kasvanut. (Mänttari-Van Der Kuip 2013, 5–6.) Mänttari-Van Der Kuipin tutkimuksen (2013, 9) mukaan sosiaalityöntekijöiden työhön kohdistuvat tehokkuus- ja säästöpaineeet sekä arviointi, valvonta ja kontrolli ovat lisääntyneet merkittävästi lähivuosien aikana. Mänttari-Van

Der Kuip (2013, 6) onkin aiheellisesti pohtinut, onko sosiaalityöntekijöiden mahdollista tehdä ammattieettisesti vastuullista ja kestäväää sosiaalityötä sellaisessa ideologisessa kontekstissa, jossa taloudelliset arvot ovat korostuneet sosiaalisten arvojen kustannuksella.

Helne ja Laatu (2006, 13) argumentoivat, että uudenlaisen, markkinoita ja tilivelvollisuutta korostavan sosiaalipolitiikan muotoutumisen myötä myös sosiaalipolitiikkaan liittyvä ihmiskäsitys on muuttunut. Hyvinvointivaltiollisen aikakauden ihmiskäsitys perustui ajatukseen ihmisestä yhteiskunnan jäsenenä. Tätä yhteenkuuluvuutta lujitettiin yhteisvastuullisuuden ja tasa-arvon periaatteiden perustalta. Uusi ihmiskäsitys sen sijaan näkee ihmisen – tai osuvammin yksilön – omaa etuaan laskelmoivana, itsenäisenä ja taloudellisena toimijana. (Emt., 13.) Uusi ihmiskäsitys ilmentyy uudessa julkisjohtamisessa, jossa korostetaan yksilöiden valinnanvapautta, itsekkyyttä ja rationaalisuutta (Oinonen 2005, 143). Sosiaalityöhön ja sosiaalityön asiakkaisiin tämä uusi ihmiskäsitys ei välttämättä sovi täysin saumoitta. Uuden ihmiskäsityksen mallista poikkeavia pyritäänkin hallinnoimaan eri tavoin niin kannustimilla kuin pakotteillakin (Helne & Laatu 2006, 13).

1990-luvulta lähtien myös sosiaalityöhön on pyritty juurruttamaan edellä kuvattua sosiaalipolitiikan uutta mentaalimallia, jossa korostuu muun muassa markkinalähtöisyys, rationaalinen ihmiskäsitys ja aktivointi (Helne & Laatu 2006). 1990-luvulta lähtien sosiaalityön tehtävänä ei esimerkiksi toimeentulotuesta puhuttaessa ole ollut pelkästään pahimmalta köyhyydeltä pelastaminen, vaan myös tuensaajien aktivoiminen yhteiskunnassa selviytyviksi kansalaisiksi (Raunio 2009, 272). Työn ja aktivoinnin kytkeminen entistä tiiviimmäksi osaksi toimeentulotukioikeutta noudattaa kansainvälisen kehityksen esimerkkiä. Aktivoinnissa pitkäaikaistyöttömyys ja siihen mahdollisesti liittyvä toimeentulotukiriippuvuus pyritään katkaisemaan erilaisten aktivoivien ja kuntouttavien toimenpiteiden avulla. (Keskitalo & Mannila 2002, 192.) Kannustimien käyttö konkretisoituu aktivoinnissa ja toimeentulotuessa esimerkiksi toimenpiteeseen osallistumisen johdosta saatavana ylläpitokorvauksena, jota ei huomioida tulona toimeentulotuessa ja joka siten antaa yksilölle lisää taloudellista liikkumavaraa. Pakotteiden käyttö toimeentulotuessa sen sijaan konkretisoituu esimerkiksi velvollisuutena ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi toimeentulotuen perusosan alentamisen välttämiseksi. Keskitalo ja Mannila (2002, 197–199) argumentoivat aktivointiohjelmien muuttavan merkittäväällä tavalla kansalaisten oikeuksien ja velvollisuuksien suhdetta sekä kansalaisen ja valtion suhdetta.

Syrjäytyneiden ja syrjäytymisuhassa olevien henkilöiden aktivointi ja liittäminen yhteiskuntaan näyttää olevan eräs merkittävä sosiaalityön muuttuneen toimintaympäristön piirre. Aktivointi- ja liittämistehtävä vaatii sosiaalityöntekijöiltä asiakkaiden vastuuttamista ja taloudellisen tuloksellisuuden arviointia. Juhilan (2006, 92) mukaan tehtävä saattaa heikentää sosiaalityön yhteiskunnallista asemaa, kapeuttaa sen toimintamahdollisuuksia sekä lisätä asiakkaiden ja sosiaalityöntekijöiden välistä etäisyyttä ja pahimmillaan jopa tuottaa erilaisia vastakkainasetteluja. Sosiaalityön tehokkuutta ja tuloksellisuutta aktivoinnissa ja yhteiskuntaan liittämässä seurataan, arvioidaan ja valvotaan yhä enemmän uuden julkisjohtamisen hengessä. (Emt., 92–94.)

3 SOSIAALITYÖN VALTIONOHJAUS

Valtionohjaus on yksi tämän tutkimuksen keskeinen käsite, sillä tutkimustehtävää asettaessani yksi lähtökohtainen ajatukseni on ollut, että valtionohjauksella on merkittävä rooli siinä, että uusliberalistiset ajatukset ovat siirtyneet myös sosiaalityön käytäntöihin. Ensimmäisessä alaluvussa tarkastellaan valtionohjausta teoreettisista lähtökohdista ja toisessa alaluvussa ohjauksen tapahtumista valtio-kuntasuhteessa. Kolmannessa alaluvussa keskitytään sosiaalityöhön kohdistuvaan normiohjaukseen. Perustelut erityisesti sosiaalityön normiohjaukseen keskittymiseen nousevat tutkimusaineistostani, sillä sosiaalihuoltolaki edustaa puhdasta normiohjausta.

3.1 Valtionohjauksen teoreettista tarkastelua

Heinämäen (2012, 83) mukaan valtion kuntiin kohdistamaa ohjausta ei juurikaan Suomessa ole teoreettisesti perusteltu ja tutkimuksen kautta selvitetty, vaikka ohjaus on kiinteä osa julkista politiikkaa. Valtionohjaukseen ei ole yksiselitteinen termi, vaan sillä on vaihtelevia merkityksiä, ja sitä on luokiteltu ja jaoteltu monin eri tavoin. Tässä tutkimuksessa valtionohjauksella tarkoitetaan valtio-kuntasuhteeseen liittyvää tilannetta, jossa valtio ohjaa kuntien toimintaa kuntien itsemääräämisoikeuden ja kunnille säädettyjen tehtävien puitteissa (Heinämäki 2012, 90). Ohjaus nähdään yhtenä politiikkaprosessin vaiheena, jonka tehtävänä on ohjata hallintoa toteuttamaan politiikka tai ohjelma demokraattisesti tehdyn politiikkapäätöksen tavoitteen mukaisesti (Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall 2002, 16). Valtionohjauksella ei ole yhtä ainoaa hallinnollista muotoa tai toimintamallia, vaan se on lähinnä hallinnon rakenteissa tapahtuvaa monimuotoista ja strategista ohjausta (Heinämäki 2012, 90).

Valtionohjausta ja erityisesti erilaisia ohjauskeinoja on historian saatossa luokiteltu ja jaoteltu monin eri tavoin. Ohjaus itsessään voidaan klassista Lennart Lundquistin (1992) määrittelyä käyttäen jakaa suoraan ja epäsuoraan ohjaukseen. Karkeasti yksinkertaistettuna suora ohjaus sisältää käskytystä ja sääntöohjausta, ja epäsuora ohjaus sisältää määrärahaohjausta, rekrytointiohjausta, organisointiohjausta ja informaatio-ohjausta. (Lundquist 1992, ref. Oulasvirta ym. 2002, 19–20.) Tässä tutkimuksessa suurennuslasin alla on erityisesti suora, sääntelyyn perustuva ohjaus.

Valtion totutuiksi ohjauskeinoiksi on perinteisesti määritelty normi-, resurssi- ja informaatio-ohjaus (esim. Heinämäki 2012, 17), jotka vastaavat sisällöltään pääpiirteittäin Evert Vedungin (1998) ohjauskeinojen kolmijaottelua. Vedung (1998) puhuu sääntelystä (regulation), taloudellisista keinoista (economic means) ja informaatiosta (information), joskin kansanomaisemmin hän puhuu myös kepeistä, porkkanasta ja saarnaamisesta. Vedung (1998) erottaa näiden kolmen pääkeinoon sisällä edelleen negatiiviset ja positiiviset keinot. Vedung (1998) käsittelee ohjausta hallinnon suhteena kansalaisiin ja yksityiseen sektoriin, mutta esimerkiksi Oulasvirran ja kumppaneiden (2002) mukaan asetelmaa voi soveltaa myös valtiokuntasuhteessa tapahtuvaan ohjaukseen. (Vedung 1998; ref. Oulasvirta ym. 2002, 23.)

Tämän tutkimuksen kannalta on perusteltua keskittyä Vedungin (1998) kolmijaottelun mukaisesti erityisesti sääntelyyn valtionohjauksen ohjauskeinona, sillä sosiaalihuoltolaki edustaa tätä ohjauksen muotoa. Sääntely on Vedungin (1998) kolmijaon ohjauskeinoista kaikista pakottavin. Sääntelyn avulla valtio haluaa kohteena olevien kansalaisten tai organisaatioiden toimivan tietyllä tavalla tai pidättäytyvän tietyn tyyppisestä toiminnasta. Sääntelyä vastaavana käsitteenä voidaan käyttää normiohjauksen käsitettä silloin, kun ohjaus perustuu nimenomaan oikeusnormeihin. (Oulasvirta ym. 2002, 24.) Normiohjaus tarkoittaa laeissa, asetuksissa ja muissa alemmanasteisissa säädöksissä tai määräyksissä säänneltyä ohjausta, joka useimmiten velvoittaa tietystä toiminnasta vastuussa olevaa organisaatiota tai henkilöä toimimaan tietyllä tavalla. Suomessa normiohjaus on ollut valtion kuntiin kohdistaman ohjauksen keskeinen ohjauskeino 1980-luvun loppupuolelle saakka. (Heinämäki 2012, 91.)

Sääntelyä tai normiohjausta toteutetaan hallinnollisina määräyksinä ja ohjeina (valtion virastojen ja laitosten yleiskirjeet, määräykset ja toimeenpano-ohjeet), lainsäädäntönä ja säädöksiä tarkentavina tausta-asiakirjoina (muistiot, eduskunnan keskustelut ym.) sekä valtioneuvoston antamina linjauksina ja periaatepäätöksinä (Heinämäki 2012, 92). Sääntelyssä tai normiohjauksessa säännöt voivat olla joko positiivisia tai negatiivisia. Positiiviset säännöt ohjaavat tietynlaiseen, toivottavana pidettävään käyttäytymiseen – esimerkiksi turvavyön käyttöön tai peruskoulun suorittamiseen. Positiivinen sääntely sisältää lähinnä määräyksiä ja sitovia ohjeita. Negatiiviset säännöt sen sijaan pyrkivät ehkäisemään tai rankaisemaan tietynlaisesta käyttäytymisestä – esimerkiksi toisen henkilön vahingoittamisesta tai rikollisesta toiminnasta. (Vedung 1998; ref. Oulasvirta ym. 2002, 24.)

Normi-, resurssi- ja informaatio-ohjauksen lisäksi on olemassa lukuisia muitakin valtionohjauksen ohjauskeinoja, kuten ohjelma-, suunnitelma-, tavoite-, tulos-, asiakas- ja

sopimusohjaus. Erilaisten kehittämishankkeiden ja kehittämistoiminnan voi myös katsoa olevan valtion kuntiin kohdistamaa ohjausta. (Heinämäki 2012, 106–116.) Näihin ohjauskeinoihin ei ole kuitenkaan perusteltua perehtyä syvemmin tämän tutkimuksen puitteissa.

3.2 Ohjaus valtio-kuntasuhteessa

Valtionohjauksesta puhuttaessa on tärkeää tarkastella valtion ja kunnan suhdetta, sillä se on keskeinen ohjauksen taustaelementti. Suhteessa, erityisesti sosiaali- ja terveystalouden kannalta, merkityksellistä on vastuiden, velvollisuuksien ja oikeuksien jakautuminen: kuka määrittelee, kuka laatii normit, kuka järjestää ja kuka tuottaa. Tilannetta suomalaisittain tarkasteltaessa olennaista tässä valtio-kuntasuhteessa on ennen kaikkea pohjoismaisen hyvinvointivaltion malli ja siihen liittyvä kuntien vahva rooli palveluidentuottajana. Kärjistettynä valtion ja kuntien roolien jakautumista hyvinvoinnin tuottamisessa ja turvaamisessa voisi kuvata dikotomialla *valtion vastuu ja kuntien tehtävä*. (Heinämäki 2012, 69, 81.)

Valtio-kuntasuhteessa tapahtuvaan ohjaukseen tuo haastetta se, että kunnat ovat keskenään erilaisia eikä yksi kuntakaan ole sisäisesti yhtenäinen, vaan se on esimerkiksi jakautunut sektoreihin ja hallintotasoihin. Tämän myötä joudutaan pohtimaan muun muassa sitä, onko ohjausta tarkoituksenmukaista pyrkiä kohdentamaan kuntaorganisaation sisällä esimerkiksi ylimpään johtoon, virkamiehiin tai poliitikkoihin, ja sitä, onko ohjausta syytä pyrkiä räätälöimään esimerkiksi kunnan koon mukaisesti. (Oulasvirta ym. 2002, 41.)

Kuntien sosiaali- ja terveydenhuoltoon valtion taholta kohdistuva ohjaus on muuttunut suhteellisen lyhyellä ajanjaksolla merkittävästi. 1960-luvulla Suomeen levinneen hyvinvointivaltioajattelun myötä valtion rooliksi alettiin nähdä aktiivinen yhteiskunnan ohjaaminen. 60-luvun uusi aktiivinen sosiaali-, talous- ja yhteiskuntapolitiikka edellyttivät suunnittelun ja ohjauksen huomattavaa tehostamista. Erityisesti 1970-lukua on pidetty voimakkaan keskitetyn ohjausideologian ja suunnitteluohjauksen aikana. (Oulasvirta ym. 2002, 18.) 1970-luvulla ja 1980-luvun alkupuoliskollakin kuntien ohjaus oli siis keskitettyä, ja se perustui täsmälliseen suunnitteluun ja tarkkaan valvontaan. Kunnallishallinnossa toiminta perustui pääasiassa normeihin ja toimialan erityisvaltionosuuksiin. Kunta-valtiosuhde oli hierarkkinen ja sektoroitunut. (Heinämäki 2012, 17, 81.) Tehostetulla ohjauksella valtio pyrki ennen kaikkea oikeudenmukaiseen tasoon palvelujen määrässä ja laadussa (Oulasvirta ym. 2002, 18).

1980-luvulla monissa länsimaissa, kuten myös Suomessa, aloitettiin kuitenkin niin kutsuttuja deregulaatioprojekteja eli normien purkutalkoita norminannon koordinoimiseksi ja turhan norminannon vähentämiseksi. Muutoksia poliittisessa ilmastossa oli myös siinä mielessä, että 1980-luvun puolivälistä alkaen julkisten menojen kasvua ei enää pidetty yksinomaan positiivisena, hyvinvoinnin lisääntymisestä kertovana asiana, vaan menokehitystä haluttiin rajoittaa. Raskas suunnittelujärjestelmä alettiin nähdä kehitystä hidastavana tekijänä. (Oulasvirta ym. 2002, 18–19.)

1980- ja 1990-lukujen taitteessa normi- ja hallinnonuudistukset sekä uuteen julkisjohtamiseen perustuva johtamiskulttuurin muutos vähensivät kuntiin kohdistettua valtionohjausta. Muutokset jatkuivat esimerkiksi vuoden 1995 kuntalailla, joka antoi kunnille laajemmat valtuudet hoitaa lakisääteisiä tehtäviään. 1990-luvun uudistusten myötä kuntien itsenäisyys ja itsemääräämisoikeus lisääntyivät. Valtionohjauksen toteuttaminen perinteisin keinoin vahvoissa, itsenäisissä kunnissa oli ohjauksellinen haaste, mikä edellyttikin kehittymistä ja uudistumista myös valtion kuntiin kohdistamalta ohjaukselta. (Heinämäki 2012, 17–18, 81.) Ohjauksellista haastetta lisäsi uuden julkisjohtamisen myötä lisääntynyt julkisen sektorin vastuulla olevien tehtävien siirtäminen yksityiselle ja kolmannelle sektorille valvonnan ja rahoituksen jääden edelleen julkiselle vallalle. Tämä siirsi ohjausproblematiikkaa entistä enemmän yksityiselle ja kolmannelle sektorille. (Oulasvirta ym. 2002, 18.)

Ohjauspolitiikka ja ohjauskeinot elävät vahvasti omassa ajassaan ja muuttavat yhteiskunnan muutoksen myötä itsekin muotoaan (Oulasvirta ym. 2002, 18). Suunnittelujärjestelmän purkaututtua ja kuntien itsemääräämisoikeuden lisääntyttyä, valtionohjaus alkoikin 1990-luvulla painottua normi- ja resurssiohjausta enemmän informaatio-ohjaukseen. 2000-luvulla sosiaali- ja terveydenhuollon valtionohjauksessa on lisäksi painottunut niin kutsuttu ohjelmallinen toimintatapa, joka sisältää erilaisten ohjelmien, toimeenpano-ohjelmien, strategioiden ja linjausten muodostamia ohjauskeinoja. (Heinämäki 2012, 18.)

3.3 Sosiaalityön normiohjaus

Sosiaalipalveluja koskeva lainsäädäntö on laaja kokonaisuus, joka koostuu pääasiassa palvelujärjestelmän rahoitusta koskevista laeista, palvelujen aineellista sisältöä ja järjestämistä koskevista laeista, asiakkaiden kohtelua ja yleistä oikeudellista asemaa sääntelevistä laeista, yleisistä hallinto-oikeudellisista laeista sekä palvelujen valvontaa koskevista laeista (Narikka (toim.) 2006, 58). Sosiaalihuollon lainsäädäntöä voidaan myös hahmottaa erottamalla omiksi

kokonaisuuksikseen koko sosiaalihuoltoa koskevat yleislait ja tiettyjä asiakas- tai kohderyhmiä koskevat erityislait. (Kananoja, Lähteinen & Marjamäki (toim.) 2011, 57.)

Sosiaalihuollon varsinainen yleislaki on sosiaalihuoltolaki. Sosiaalihuoltolaki määrittää sosiaalihuollon kokonaisuutta, josta palvelut muodostavat keskeisen osan. Vuonna 1984 voimaan astuneeseen sosiaalihuoltolakiin on vuosikymmenten aikana tehty lukuisia poistoja ja lisäyksiä niin, että lain alkujaan melko selkeä rakenne on rikkoutunut ja keskeinen sisältö on muuttunut vaikeasti hahmotettavaksi. Näin ollen myös lain käytännön toimintaa ohjaava vaikutus on vuosien mittaan kaventunut merkittävästi. (Kananoja, Lähteinen & Marjamäki (toim.) 2011, 57–58.) Vuonna 2015 voimaan astuu uusi sosiaalihuoltolaki. Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamiseen liittyvä prosessi on ollut yksi 2010-luvun Suomen keskeisimmistä reformeista (Hämäläinen & Niemelä 2014, 80).

Muita sosiaalihuollon yleislakeja ovat laki asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000), sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuja koskeva laki (734/1992), laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista (272/2005), yksityisen sosiaalihuollon valvontaa koskeva laki (603/1996) ja sosiaali- ja terveydenhuollon sähköisten asiakastietojen käsittelyä koskeva laki (159/2007). Erityislakeja ovat esimerkiksi lastensuojelulaki (417/2007), vammaispalvelulaki (380/1987), päihdehuoltolaki (41/1986) ja toimeentulotukilaki (1412/1997). (Kananoja, Lähteinen & Marjamäki (toim.) 2011, 59–60.)

Suomalaisen sosiaalihuollon lainsäädännön kokonaisuus on muodostunut eri aikoina ja eri lähtökohdista tapahtuneen valmistelun tuloksista ja eritasoisista säädöksistä. Sosiaalihuollon lainsäädäntöä ei siis voi kuvailla pitkäjänteisen suunnitelmallisen lainsäädännön kehittämisen ja uudistamisen lopputulokseksi. (Kananoja, Lähteinen & Marjamäki (toim.) 2011, 57.) Lakien säätämisen pitkän aikajänteiden vaikutukset näkyvät muun muassa siinä, että sosiaalipalveluiden riittävää tasoa koskevat normit poikkeavat toisistaan sekä tarkkuudeltaan että sitovuudeltaan. Lainsäädännössä käytetty käsitteistö myöskään ei ole kaikilta osin selkeä ja tarkkarajainen. Etuuksia koskevan lainsäädännön voi lisäksi nähdä olevan melko vaikeaselkoinen ja säädösten sekä erilaisten etuusnimikkeiden määrä on kasvanut vuosittain. Lainsäädäntöä voidaan kuitenkin pitää suhteellisen kattavana. (Narikka (toim.) 2006, 38.)

Sosiaalihuollon lainsäädännön hajanaisuuden ja osittaisen puutteellisuuden seurauksena on säädetty ja laadittu useita lainsäädäntöä ja asetuksia täydentäviä alemmanasteisia normeja sekä ei-sitovia suosituksia. Lisäksi on syntynyt erilaisia vakiintuneita käytäntöjä ja menettelytapoja.

Valtionhallinnon suorittama informaatio-ohjaus on myös lisääntynyt. Sosiaali- ja terveysministeriön raportissa tällaisen alemmanasteisen ohjauksen käytännön merkitys on suuri. (Narikka (toim.) 2006, 38.)

Sosiaalityön käsikirjan (Kananen, Lähteinen & Marjamäki (toim.) 2011, 85) mukaan normiohjauksen merkitys valtion ohjauspolitiikan välineenä kuntien ohjaamisessa heikkeni pitkään, mutta se näyttäisi taas olevan vahvistumassa. Oulasvirta, Ohtonen ja Stenvall (2002) ovatkin kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausjärjestelmää käsittelevässä raportissaan arvioineet nykyisen, joustavan normiohjauksen olevan epästabiilissa ja monimutkaisessa toimintaympäristössä hyvä perusratkaisu. Sosiaali- ja terveydenhuollon normiohjauksessa tulisi välttää joustamatonta, kovin yksityiskohtaista sääntelyä, joka ei jätä paikallisiin olosuhteisiin sovitetuille ratkaisuille tilaa ja mahdollisuuksia. Mitä joustavammin normiohjauksessa kyetään huomioimaan alueelliset erot ja kuntien erityisolosuhteet, sitä tehokkaammin ohjauksen voidaan olettaa saavan aikaan toivotut vaikutukset. (Eml., 129.) Toisaalta säädösten väljä muotoilu ei ole yksinomaan positiivinen asia, sillä se saattaa myös vaikeuttaa normien yhdenmukaista ja vakiintunutta soveltamista (Narikka (toim.) 2006, 38), mikä olisi kansalaisten tasa-arvoisuuden vuoksi tärkeää.

4 TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT JA TOTEUTUS

Tässä luvussa esittelen tutkimuksellisia lähtökohtiani, tutkimusasetelmaani sekä analyysin toteutusta. Tutkimuksellisina lähtökohtinani näen tutkimuksen teoreettis-metodologisen viitekehyksen sekä hallinnollisten tekstien genren tutkimuskohteena. Tutkimusasetelmaa esitellessäni kuvaan tutkimuskysymyksiäni, aineistoani sekä aineiston analyysimenetelmää. Luvun lopussa pohdin tutkimusasetelmani eettisiä ulottuvuuksia ja tutkijan positiotani sosiaaliseen konstruktionismiin nojaavassa tutkimuksessa.

4.1 Sosiaalinen konstruktionismi teoreettis-metodologisena viitekehyksenä

Tutkimukseni teoreettis-metodologiset lähtökohdat paikantuvat sosiaalisen konstruktionismin traditioon, mikä kiinnittää tutkimukseni tietynlaisiin keskusteluihin kielestä sekä sen merkityksestä sosiaalisen todellisuuden rakentumisessa. Sitouduttaessa sosiaalisen konstruktionismin tradition mukaiseen käsitykseen ollaan tutkimuksenteossa kiinnostuneita ennen kaikkea siitä, kuinka sosiaalinen todellisuus rakentuu kielenkäytössä ja muussa toiminnassa (esim. Jokinen 1999a, Witkin 2012). Lähtökohtaisena ajatuksena tutkimuksessani on, että sillä miten sosiaalityöstä valtionhallinnon ohjauspolitiikan dokumenteissa puhutaan ja millaisia määreitä siihen liitetään, on vaikutusta siihen, millaiseksi käytännön sosiaalityön sosiaalinen todellisuus muotoutuu.

Konstruktionismin idea on siinä, että kieli jäsennetään sosiaalisesti jaettuna merkityssysteeminä. Kielen avulla sosiaalinen todellisuus tulee ylipäättään tuotetuksi ymmärrettävään muotoon. (Suoninen 1995, 93–94.) Konstruktionismi yleisenä ideana tarkoittaa, että kielen ei nähdä olevan millään yksiselitteisellä tavalla suhteessa maailmaan. Maailma voidaan puheessa ja kirjoituksessa konstruoida eli merkityksellistää monella tavalla, rakentaa rinnakkaisia versioita tai mahdollisuuksia. (Juhila 1999a, 162.)

Konstruktionistisessa kielikäsitelmissä ei oleteta olemassa olevan maailman odottavan löydettyksi tulemistä. Sosiaalisen konstruktionismin traditiossa maailman ja todellisuuden oletetaan näyttäytyvän sellaisena kuin ne meille tulkitsemisen, ymmärtämisen ja sosiaalisen vuorovaikutuksen prosesseissa muotoutuvat. (Witkin 2012, 17–18.) Tämän vuoksi sellaisten kysymysten kysyminen kuin ”onko tämä esitys totta” ja ”vastaako se todellisuutta” on merkityksetöntä. Esityksiä, tekstejä tai tarinoita ei siis ymmärretä todellisuuden kuvauksena,

vaan diskursiivinen lukutapa edellyttää niiden näkemistä kulttuurissa tuotettuina kulttuurituotteina. (Eskola & Suoranta 1998, 139–140.) Eskolan ja Suorannan (1998, 141) mukaan aineistojen lukeminen kulttuurituotteina edellyttää uudenlaista asennoitumista tietoon ja todellisuuteen. Analyysissa ja tulkinnassa tulee unohtaa *todellinen* ja siirtyä *mahdolliseen*. Ajatus yhdestä totuudesta unohdetaan, ja sen sijaan etsitään erilaisia totuuksia ja mahdollisia merkityksiä. (Emt., 141.)

Edellä aloittamastani määrittelystä huolimatta sosiaalisen konstruktionismin yksiselitteinen määrittely on hankalaa. Oman näkemykseni mukaan Vivien Burrin (1995) ehdotukset sosiaalista konstruktionismia koskeviksi perusoletuksiksi ovat kuitenkin varsin päteviä. Burr (1995, 2–3) ohjeistaa ajattelemaan seuraavia perusoletuksia sellaisina, ”joihin sinun ehdottomasti tulee uskoa ollaksesi sosiaalinen konstruktionisti”:

1. Kriittinen suhtautuminen itsestään selvänä pidettyyn tietoon, sillä maailmamme on sosiaalisesti luotu ja siksi nyt itsestään selviltä näyttävät asiat voisivat olla myös toisin.
2. Käsityksemme ovat historiamme ja kulttuurimme tuotteita, ja siksi suhteellisia. Omat käsityksemme eivät ole parempia tai totuudenmukaisempia kuin muiden kulttuurien ja aikojen käsitykset.
3. Tietoa tuotetaan ihmisten välisessä päivittäisessä vuorovaikutuksessa. Siten ”totuus” (joka vaihtelee historiallisesti ja kulttuurisesti) ei ole objektiivinen havainto maailmasta, vaan sosiaalisissa prosesseissa ja vuorovaikutuksessa syntynyt jaettu käsitys maailmasta.
4. Tieto ja sosiaalinen toiminta kuuluvat yhteen. Sillä, mikä kulloinkin hyväksytään ”totuudeksi”, on monenlaisia seurauksia. Esimerkiksi sillä, miten alkoholismi on aikojen saatossa ymmärretty, on ollut erilaisia seurauksia yksilöiden kannalta. Kun alkoholin liikakäyttö ymmärrettiin lähinnä yksilön vastuuttomana käytöksenä, saattoi seurauksena olla vankeus. Kun alkoholismi ymmärretään sairautena, tarjotaan yksilölle vankilan sijaan lääketieteellistä tai psykologista hoitoa. (Burr 1995, 2–5.)

Erityisesti neljäs kohta, tiedon ja sosiaalisen toiminnan yhteenkuuluvuus, on tutkimusasetelmani kannalta tärkeä lähtökohtaoletus. Hallituksen esityksessä sosiaalihuoltolaiksi tuotetaan yhdenlaista tietoa yhteiskunnastamme. Lakiesitys argumentoidaan suhteellisen arvostetusta puhujakategoriasta, jolloin tuotetun tiedon uskottavuus, vakuuttavuus ja luotettavuus arvioitaneen yleisesti vahvaksi. Tällaisella tiedontuotannolla ja faktan konstruoinnilla on väistämättä seurauksia sosiaalisen toiminnan ja sosiaalisen todellisuuden kannalta. Lisäksi kyse

on vallankäytöstä, sillä faktan konstruointi ajaa yhdenlaisen todellisuuden merkityksellistämistä poissulkien samalla muunlaisia todellisuuksia (esim. Juhila 1993).

Sosiaalinen konstruktionismi ei kuitenkaan sellaisenaan tarjoa konkreettisia analyysivälineitä sosiaalityön tutkimukselle. Juhilan (2004, 166) mukaan sen anti on ennemminkin siinä, että se ohjaa katsomaan ja pohtimaan sosiaalityötä tietystä suunnasta. Witkin (2012, 29) argumentoi sosiaalisen konstruktionismin ja sosiaalityön ajatusmaailman kuitenkin toimivan yhdessä harvinaisen hyvin. Sosiaalisen konstruktionismin viitekehyksessä korostuu sosiaalityön historiallisuus ja paikallisuus, jolloin sosiaalityötä ja sen tietoa ei voi ajatella universaaleina ja abstrakteina asioina. Lisäksi sosiaalisen konstruktionismin viitekehys herättää kysymyksen tutkijan positioista, erityisesti sosiaalityön vuorovaikutustilanteita tutkittaessa. Sosiaalityön tutkijan tulkinta kietoutuu tutkimustuloksiin, jolloin ne eivät ole ainoa ja kaikenkattava tapa kuvata tutkittujen sosiaalityön vuorovaikutustilanteiden todellisuutta, vaan ainoastaan yksi mahdollisuus. (Juhila 2004, 166.)

4.2 Tutkimuskysymykset

Tutkimusongelman asettamisella on tutkimusta koossapitävä ja tutkijan työskentelyä ohjaava tehtävä. Laadullisessa tutkimuksessa ongelmanasettelu on joustavaa vaihdellen yksityiskohtaisten tutkimusongelmien asettamisesta melko yleisluontoisiin tutkimustehtäviin. Tutkimusongelma sisältää kysymyksen tai kysymysten muodossa kiteytyksen siitä, mitä aiheesta halutaan tutkia ja tietää. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006.)

Tutkimuskysymykseni ovat

1. Miten uusliberalismi ja uuden julkisjohtamisen mukaiset ajatukset näkyvät hallituksen esityksessä uudeksi sosiaalihuoltolaiksi?
2. Millaiseksi sosiaalityö tässä puheessa rakentuu?

Tutkimuskysymyksistäni jälkimmäinen on alisteinen ensimmäiselle siinä mielessä, että jälkimmäiseen vastatakseni tulee minun ensin vastata ensimmäiseen kysymykseen. Tästä alisteisuudesta huolimatta katson molempien tutkimuskysymysten olevan yhtä keskeisiä ja tuottavan tärkeää tutkimustietoa sosiaalityöstä. Asettamiini tutkimuskysymyksiin vastataan lomittain tutkimusraportin viidennessä luvussa.

4.3 Aineisto

Empiirisen tutkimukseni aineistona on rajattuja osia hallituksen esityksestä uudeksi sosiaalihuoltolaiksi. Edellinen sosiaalihuoltolaki astui voimaan vuonna 1984 eli jo 31 vuotta sitten. Perusteet nykyisen sosiaalihuoltolain muuttamiseen ja uudistamiseen liittyvät pääasiassa kuntien ja julkisten palvelujen rakenteiden uudistamisen myötä syntyvään muuttuneeseen toimintaympäristöön (Hämäläinen & Niemelä 2014, 80).

Yleisesti tarkasteltuna lain valmisteluprosessi etenee useiden vaiheiden kautta aloitteen jättämisestä lain täytäntöönpanoon ja seurantaan saakka. Lain valmistellaan aina siinä ministeriössä, jonka toimialaan vireillä oleva asia kuuluu. Lain perusvalmistelu on yleensä lain valmisteluprosessin eniten työpanosta vaativa vaihe. Perusvalmistelu alkaa lainvalmisteluhankkeen toimeksiannosta ja päättyy hallituksen esityksen luonnoksen valmistumiseen. Perusvalmistelussa kerätään tietoa valmisteltavasta asiasta, selvitetään tarkemmin perustuslakiin ja muuhun lainsäädäntöön liittyvät oikeudelliset kysymykset sekä tilataan tarvittaessa tutkimuksia tai selvityksiä. Perusvalmistelun jälkeen lakiluonnoksesta kuullaan eri intressitahojen näkemyksiä lausuntokierroksilla ja kuulemistilaisuuksissa. Lausuntomenettelyn jälkeen luonnokseen tehdään saadun palautteen pohjalta tarpeelliset muutokset. Tämän jälkeen hallitus päättää valtioneuvoston yleisistunnossa hallituksen esityksen antamisesta eduskunnalle. (Lainvalmistelun prosessiopas 2014.) Tämän tutkimuksen aineiston voi katsoa olevan lain perus- ja jatkovalmistelun lopputuotos.

Eduskunnalle jätetty hallituksen lakiesitys käsitellään eduskunnassa kahdessa istunnossa, joita edeltää lain muotoutumisen kannalta tärkeitä valiokuntakäsittelyjä. Valiokunnat kuulevat muun muassa asiantuntijoita ja viranomaisia. Eduskunta voi istunnoissaan hyväksyä hallituksen esityksen, muuttaa sitä tai hylätä sen. Päätös tehdään yksinkertaisen enemmistön periaatetta noudattaen eli yli puolet äänistä saanut kanta voittaa. Presidentti vahvistaa eduskunnan hyväksymän lain ja määrää mahdollisesti sen voimaantulosta, ellei eduskunta ole siitä jo päättänyt. (Lainvalmistelun prosessiopas 2014.)

Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamista on pohdittu työryhmässä, joka jätti loppuraporttinsa syksyllä 2012. Ehdotus uudeksi sosiaalihuoltolaiksi oli lausunnolla 17.6.2014 asti ja hallitus antoi asiaa koskevan esityksen eduskunnalle 18.9.2014. Tasavallan presidentti vahvisti lain 30.12.2014. Uudistukset tulevat voimaan asteittain, niin että kotipalvelua koskeva uudistus on tullut voimaan vuoden 2015 alusta ja muu lainsäädäntö pääosin huhtikuussa 2015.

Sosiaalihuoltolain uudistaminen on ollut pitkä prosessi, joka on nyt loppusuoralla. Hämmäläisen ja Niemelän (2014, 80) mukaan sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen on ollut 2010-luvun Suomessa yksi keskeisimmistä lainsäädännöllisistä uudistuksista.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan tavoitteena on uudistaa sosiaalihuoltolakia niin, että 1) sosiaalihuolto tukee ja vahvistaa ihmisten hyvinvointia ja perusoikeuksien toteutumista sekä ehkäisee sosiaalisten ongelmien syntymistä ja lisääntymistä 2) sosiaalipalvelujen saatavuus, asiakaslähtöisyys ja vaikuttavuus paranevat ja palvelut tuotetaan nykyistä tehokkaammin 3) sosiaalihuollon ja sen erityispalveluiden sekä sosiaalihuollon ja terveydenhuollon yhteistyö vahvistuu 4) sosiaalihuollon edellytykset yhteistyöhön työ-, asunto-, ja opetusviranomaisten, järjestöjen ja yksityisten toimijoiden kanssa paranevat. (Sosiaali- ja terveysministeriö, 20.10.2014.)

Valitsin aineistoni sen ajankohtaisuuden perusteella. Tutkimalla aineistolähtöisesti hallituksen vuonna 2014 jättämää sosiaalihuoltolain lakiesitystä pystyn mielestäni tärkeällä tavalla tutkimaan sitä, millaista sosiaalityötä valtionhallinnon taholta vuonna 2014 halutaan tuottaa ja millaisia arvoja painottaa. Sosiaalisen konstruktionismin viitekehyksen mukaisesti katson, että lakiesitys osaltaan rakentaa sitä sosiaalista todellisuutta, missä suomalaista sosiaalityötä tehdään. Sillä, millaista kuvaa sosiaalihuoltolakiesityksessä sosiaalityöstä tuotetaan, on nähdäkseni paljon vaikutusta siihen, millaista suomalainen käytännön sosiaalityö on.

Olen rajannut aineistoa kolmeen tutkimuksellisesti mielenkiintoisimpaan lukuun. Sivumääräisesti alla nimetyt luvut muodostavat noin 60 sivun suuruisen aineiston.

Yleisperustelut-osa:

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset (s. 80–84)

4 Esityksen vaikutukset (s. 84–93)

Yksityiskohtaiset perustelut -osa:

1.1 Sosiaalihuoltolaki (s. 95–144)

Tutkimustehtäväni kannalta ei ole tarkoituksenmukaista, eikä työmäärän vuoksi mahdollistakaan, sisällyttää aineistooni lukuja, jotka esittelevät sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän nykytilaa, kansainvälisiä vertailukohteita tai lakiasian teknistä valmistelua. Haluan keskittyä tutkimuksessani uuden sosiaalihuoltolakiesityksen analysoimiseen, joten olen rajannut aineistoni ulkopuolelle myös ne luvut, joissa käsitellään muiden kuin sosiaalihuoltolain lainsäädännöllisiä muutoksia.

4.4 Hallinnollisten tekstien genre

Tutkimukseni aineistona käytetään hallituksen esitystä uudeksi sosiaalihuoltolaiksi. Hallituksen lakiesitys ei ole mikä tahansa teksti tai dokumentti, vaan omanlaisensa tekstilaji, jota tuotetaan tietynlaisessa tilanteessa, tietynlaiselle yleisölle ja tietynlaisia päämääriä silmällä pitäen. Voidaan puhua myös hallinnollisten tekstien genrestä, jolloin tekstilajin oletetaan olevan jokseenkin vakiintunut ja tunnistettavissa oleva (esim. Pietikäinen & Mäntynen 2009, 80). Tässä luvussa tarkastellaan, millaisia erityisiä piirteitä hallinnollisiin teksteihin ja hallinnollisten tekstien genreen yleisesti liittyy.

Hallinnollisten tekstien genren tekstit ovat perusluonteeltaan retorisia. Esimerkiksi valtion keskushallinnossa tapahtuva päätöksenteon selvittäminen, suunnittelu ja valmistelu ovat kaikkein konkreettisimmillaan aina kirjoittamista, tekstin tuottamista. Tekstiä tuottaessa valikoidaan, muokataan ja hiotaan sanallisia argumentteja – kyse on siis retorisesta toiminnasta. Myös hallinnossa tapahtuvalla politiikkavalmistelulla, tämän tutkimuksen kontekstissa uuden sosiaalihuoltolain valmistelulla, on selvät retorisen tilanteen tunnusmerkit: valmistelussa tähdätään uskottavuuden ja kannatuksen hankkimiseen omille väitteille. Valmistelun lopputulosten kannalta on merkityksellistä, millaiset argumentaatiostrategiat ovat menestyksekkäitä ehdotuksen asteittain edetessä päätöksentekoon. (Summa 1995, 85–87.)

Toisena erityisenä hallinnollisten tekstien piirteenä voidaan nähdä se, että esimerkiksi valtionhallinnon asiakirjojen perustelutekstit eivät välttämättä sisällä kaikkia olennaisia motiiveja, joiden pohjalta päätöksiä tehdään. Tekstejä tuleekin tutkia ja tarkastella siltä kannalta, millaisia perusteluja pidetään kunniallisina, hyväksyttävinä ja siinä määrin painavina tai vaikeasti vastustettavina, että uudistuksen potentiaaliset vastustajat eivät katso voivansa nousta vastarintaan. (Alasuutari 2004, 5.) Alasuutarin (2004) mukaan juuri tässä piilee julkisten, valtionhallinnon asiakirjojen kiinnostavuus. Ne eivät välttämättä suoraan ilmaise esitystä laativien virkamiesten tai päättäjien todellisia motiiveja tai päänsisäisiä mielteitä. Sen sijaan esityksen laativat virkamiehet ja päättäjät pyrkivät retorisesti vetoamaan niihin premisseihin, jotka he olettavat jakavansa muiden päätöksentekoon osallistuvien kanssa. Piiloon saattavat usein jäädä ne motiivit, joita esimerkiksi oppositio ei pidä hyvinä tai joita ei muuten, syystä tai toisesta, voida avoimesti kertoa. Tekstejä tulee siis tulkita myös siltä kannalta, mitä niissä ei sanota tai millä erityisellä tavalla niistä vaietaan. (Emt., 5.)

Kolmanneksi on hyvä huomata, että kun tutkimusaineistona käyttää hallituksen esityksiä niiden ei tarvitse – eivätkä ne yritä – vakuuttaa koko kansakuntaa, vaan ne on suunnattu pääasiassa poliittiselle eliitille. Laajempi yleisö saa esityksistä normaalisti toisen käden tietoa vain siinä tapauksessa, että lakiesitys joutuu opposition tai median huomion kohteeksi. (Alasuutari 2004, 5.) Hallinnollisten tekstien tutkiminen on merkittävää siitä näkökulmasta, että usein niiden kautta suodatetaan tietynlaisia poliittisia linjoja. Toisin sanoen, mikään valtiollinen politiikka ei muotoudu laeiksi, budjettipäätöksiksi tai muiksi merkittäviksi politiikan toteutuksiksi ilman hallinnon valmistelutekstejä. Hallinnollisia tekstejä tutkineen Summan (1995) sanoin: *valmistelutekstien argumentaatiostrategiat rajaavat poliittisten mahdollisuuksien horisonttia ja samalla muokkaavat sitä käsitteistöä, joilla poliittista ja kansalaiskeskustelua käydään.* (Summa 1995, 88.)

Hallinnolliset tekstit ovat usein myös virkatekstejä. Virkatyössä, ja siten myös virkateksteissä, vakiintuvat tietynlaiset kielenkäytön, tekstien tuottamisen ja maailman merkityksellistämisen käytännöt. Virkateksteihin voi nähdä kirjoittautuvan merkityksiä: teksteistä ja niiden kielestä on luettavissa ja merkityksinä tulkittavissa sekä tekstintuottamistilanteen että -kulttuurin ominaisuuksia. Yksittäisten virkatekstien analyysi voi avata tärkeitä näkymiä institutionaaliseen merkitysten tuottamiseen yleisemminkin. (Heikkinen, Hiidenmaa & Tiililä 2000, 9–11.)

4.5 Aineiston tarkastelu retorisen diskurssianalyysin lähtökohdista

Diskurssi on käsitteenä epämääräinen, moniselitteinen ja usein jopa arkisesti käytetty (esim. Suoninen 1995, Eskola & Suoranta 1998, Pietikäinen & Mäntynen 2009). Suoninen (1995, 91) on kuvannut diskurssille kolme perinteistä merkitystä. Ensinnä, diskurssi voi tarkoittaa eri tilanteissa jotakin aihetta koskevaa keskustelua hyvinkin löyhässä ja arkisessa merkityksessä. Toiseksi diskurssi voi tarkoittaa kielenkäyttöä ylipäätään. Kolmanneksi diskurssilla voidaan tarkoittaa rajattua kielenkäytön aluetta, joka on tunnistettu yksityiskohtaisen aineistoanalyysin tuloksena. (Emt., 91.) Tässä tutkimuksessa diskurssi ymmärretään kolmannen tulkinnan mukaisesti, jolloin diskurssista voidaan puhua myös analyyttisenä käsitteenä (emt., 92).

Burr (1995, 163) puhuu diskurssianalyysistä tutkimuksellisenä lähestymistapana sen sijaan, että näkisi sen varsinaisena metodina, menetelmänä tai tekniikkana. Diskurssianalyysi poikkeaa olemassa olevista perinteisistä sosiaalitieteiden tutkimusmenetelmistä, koska sen kuvaaminen, mitä diskurssianalyytikon tulee analyysissään tarkkaan ottaen vaihe vaiheelta tehdä, on mahdotonta (emt.). Yksinkertaistettuna diskurssianalyysillä tarkoitetaan kielenkäytön tutkimista

ja tarkastelua sosiaalisena todellisuutena ja toimintana (esim. Suoninen 1995), voidaan myös puhua kielenkäytön ja sosiaalisen toiminnan yhteenkietoutuneisuudesta (Pietikäinen & Mäntynen 2009, 7). Ajatuksena on, että todellisuus rakentuu sosiaalisessa vuorovaikutuksessa, jossa kieli on tärkeässä roolissa. Täten kieltä ei voi ajatella vain ajatusten ja viestinnän neutraaliksi välineeksi tai läpinäkyväksi ikkunaksi maailmaan. Sen sijaan kielen voi ajatella olevan ainesta, jota eri tavoin käyttämällä ja muokkaamalla päädytään erilaisiin lopputuloksiin. (Pietikäinen & Mäntynen 2009, 12.) Diskurssianalyysin luonteva teoreettinen viitekehys on sosiaalinen konstruktionismi (esim. Jokinen 1999, Pietikäinen & Mäntynen 2009). Jokinen, Juhila ja Suoninen (1993, 17–18) ovat tiivistäneet diskurssianalyysin keskeisimmät lähtökohtaoletukset seuraavasti:

1. Oletus kielen käytön sosiaalista todellisuutta rakentavasta luonteesta
2. Oletus useiden rinnakkaisten ja keskenään kilpailevien merkityssystemien olemassaolosta
3. Oletus merkityksellisen toiminnan kontekstisidonnaisuudesta
4. Oletus toimijoiden kiinnittymisestä merkityssystemeihin
5. Oletus kielenkäytön seurauksia tuottavasta luonteesta

Oletus siitä, että kielenkäyttö rakentaa sosiaalista todellisuutta, ja että kielenkäytöllä on seurauksia tuottava luonne ovat tämän tutkimuksen kannalta erityisen tärkeitä lähtökohtaoletuksia. Leiwo ja Pietikäisen (1996, 105) mukaan pitkällä aikavälillä diskurssit uusintavat ja muuttavat yhteiskunnallisia ilmiöitä ja vaikuttavat lopulta osaltaan myös kulttuurin muuttumiseen. Tämän tutkimuksen lähtökohtaolettamuksena voikin pitää ajatusta, että sosiaalihuoltolakiesityksen uusliberalistiset diskurssit muuttavat ajan saatossa yhteiskuntaamme.

Diskurssianalyysia tehdessä voidaan tutkijalla ajatella olevan kaksi tutkimuskohdetta: kielenkäyttö ja sen taustalla olevat sosiaaliset ja kulttuuriset funktiot (Leiwo & Pietikäinen 1996, 103). Tässä tutkimuksessa ensimmäisen tutkimuskysymyksen, *miten uusliberalismi ja uuden julkisjohtamisen mukaiset ajatukset näkyvät hallituksen esityksessä uudeksi sosiaalihuoltolaksi*, voi ajatella olevan kielenkäyttöön kohdistuva, kun taas toinen tutkimuskysymyksen, *millaiseksi sosiaalityö tässä puheessa rakentuu*, kohdistuu enemmän kielenkäytön taustalla oleviin sosiaalisiin ja kulttuurisiin funktioihin. Kielenkäyttö ja sen tutkiminen ovat mikrotasolla tapahtuvaa analyysia ja kontekstin tutkiminen makrotasolla tapahtuvaa analyysia. Lopullisessa analyysissa mikro- ja makrotason analyysit yhdistetään ja tulokseksi saadaan esimerkiksi kuvaus erilaisten diskurssien ominaispiirteistä. (Emt.)

Retorisen diskurssianalyysin, kuten diskurssianalyysin yleensäkin, perustavin lähtökohta on todellisuuden tulkinnallisen luonteen korostaminen (Jokinen 1999b, 127). Jokisen (1999b, 126) mukaan retorisisessa diskurssianalyysissa tarkastellaan merkitysten tuottamisen kielellisiä prosesseja siitä näkökulmasta, kuinka jotkut todellisuuden versiot pyritään saamaan vakuuttaviksi ja kannatettaviksi ja kuinka yleisö sitoutetaan näihin versioihin.

Retoriikasta puhuttaessa ajattelun lähtökohta on kielessä ja sen itsenäisessä, käyttäjästä riippumattomassa luomisvoimassa (Summa 1995, 67). Ajattelun lähtökohdat nojautuvat siis vahvasti sosiaaliseen konstruktionismiin ja sen kielikäsitteeseen (kts. luku 4.1). Retoriikan tutkijat olettavat, että käsitteellisillä valinnoilla ja sanontatapoihin sisältyvillä monikerroksisilla merkityksillä tekstin tai puheen tuottaja aina tahtomattaankin muokkaa ja rakentaa sosiaalista todellisuutta (Summa 1995, 67.) Retoriikka itsessään voidaan ymmärtää monin tavoin, mutta tässä tutkimuksessa retoriikka nähdään itsenäisenä tietoteorianana. Retoriikka ymmärretään siten kielen avulla tapahtuvan vaikuttamisen ja väitteiden uskottavuuden synnyn erittelyksi. Sosiaalisia ilmiöitä retoriikan näkökulmasta tutkittaessa eritellään käytännössä sitä, miten käsitteellisten valintojen, argumentointitekniikoiden ja muiden kielellisten käytäntöjen kautta synnytetään ja vakiinnutetaan yhteiskuntaa ja ihmisten toimintaa koskevaa tietoa. (Emt., 71.)

Retoriikka voidaan karkeasti jakaa puolustavaan ja hyökkävään retoriikkaan. Puolustavan retoriikan keinot ovat sellaisia, joilla omaa selontekoa vahvistetaan eli saadaan se näyttämään vakuuttavalta ja kannatettavalta. Hyökkävään retoriikan tarkoituksena on kilpailevan vastaväitteen murtaminen tai heikentäminen. Hyökkävään retoriikan keinoin pyritään esittämään vastapuolen argumentin esittäjä tai argumentin sisältö epäsuotuisassa valossa ja siten parantamaan omaa uskottavuutta. (Jokinen 1999, 155.) Tämän kahtiajaon lisäksi retorisia keinoja voidaan jaotella esimerkiksi sen mukaan keskittyvätkö ne argumentin esittäjään itseensä vai esitetyn argumentin sisältöön (emt., 132). Aineistoanalyysini ymmärrettävyyden tueksi on perusteltua esitellä muutamia tutkimukseni kannalta keskeisimpiä retorisia keinoja.

Argumentin esittäjään kiinnittyvä retorinen keino on esimerkiksi puhujakategorioilla oikeuttaminen. Käytännössä tällä tarkoitetaan, että joihinkin kategorioihin sijoitetaan oikeus tietynlaiseen tietoon ja tietämykseen. Arvostetusta kategoriasta käsin lausuttu argumentti saatetaan mieltää vakuuttavammaksi kuin vähemmän arvostetusta kategoriasta lausuttu sama argumentti. (Jokinen 1999, 135.) Toinen argumentin esittäjään kiinnittyvä retorinen keino on liittoutumisasteen säätely, millä tarkoitetaan sitä, mikä on argumentin esittäjän liittoutumisen aste suhteessa esittämäänsä väitteeseen. Kyse on siitä, sitoutuuko argumentin esittäjä väitteeseen

vai etäännyttääkö hän siitä itsensä. Etäännyttäminen saattaa toimia keinona lisätä vakuuttavuutta: argumentin esittäjä ainoastaan raportoi neutraalisti asiaa, eikä ota siihen henkilökohtaista kantaa. (Emt., 136–138.)

Esitetyn argumentin sisältöön kiinnittyvä retorinen keino on esimerkiksi asiantuntijan lausunnolla vahvistaminen. Tällöin argumentin vakuuttavuus liittyy siihen, että jokin arvovaltainen taho näkee asiat samalla tavalla kuin argumentin esittäjä. Usein väitteitä tuetaan erilaisten tutkimusten tuloksilla tai asiantuntijoiden lausunnoilla. (Jokinen 1999, 138–139.) Toinen esitetyn argumentin sisältöön kiinnittyvä retorinen keino on tosiasioihin vetoaminen. Tässä on kyse siitä, että asiat saadaan näyttämään argumentin esittäjästä ja hänen tulkinnoistaan riippumattomilta tosiasioilta. Poliittisessa puheessa tätä faktuaalistavaa argumentaatiota käytetään esimerkiksi silloin, kun ikävät asiat määrittyvät vain tosiasioiksi, jotka on hyväksyttävä. (Emt., 140.) Kolmas argumentin sisällön vakuuttavuuden lisäämiseen liittyvä retorinen keino on numeerinen ja ei-numeerinen määrällistäminen. Tällaisia argumentteja analysoitaessa voidaan kiinnittää huomiota siihen, millaisista asioista on tehty laskettavissa olevia, kuinka määrällistämistä käytetään argumentaatioissa ja mitä määrällistämällä saadaan aikaan aikaiseksi siinä yhteydessä, jossa sitä käytetään. (Emt., 146–147.)

4.6 Analyysin toteuttaminen

Tutkimukseni aineisto on hallituksen esitys sosiaalihuoltolaiksi, josta varsinaiseksi aineistokseni olen rajannut kolme oman tutkimusasetelmani kannalta mielenkiintoisinta lukua. Sivumääräisesti tämä rajattu aineisto on noin kuusikymmentä sivua.

Aineiston alustavan ja karkean analyysin olen suorittanut teemoittelua käyttäen. Teeman määritelmä ja analyytinen funktio eivät ole yksiselitteisiä, vaan ne vaihtelevat eri tutkijoiden käsityksissä. Yleisesti teeman voidaan sanoa olevan lause tai lauseenosa, joka identifioi mistä aineisto-otteesta on kyse tai mitä aineisto-ote tarkoittaa. (Saldaña 2013, 175.) Tässä tutkimuksessa teema ymmärretään edellisen yleisen näkemyksen valossa sekä Boyatziskan (1998, ref. Saldaña 2013, 175) näkemyksen mukaan. Boyatziskan (1998, ref. Saldaña 2013, 175) mukaan teema voidaan identifioida ilmiselvällä tasolla, jolloin teema on havaittavissa datasta suoraan. Vaihtoehtoisesti teema voidaan identifioida piilevällä tasolla, jolloin teemaa ei välttämättä mainita suoraan, mutta teeman olemassaolo on havaittavissa aineisto-otteen taustalla (emt.). Omassa analyysissäni teeman käsite ja teemoittelu ovat mahdollistaneet uusliberalististen

aineistokohtien paikantamisen aineistosta, jotta tarkempi ja diskurssianalyttisempi analyysi on ollut mahdollista suorittaa.

Lukiessani aineistoa ensimmäisiä kertoja läpi merkitsin reunamarginaaleihin niitä kohtia, joista mielestäni välittyi jollakin tavalla uusliberalistinen eetos. Tuossa hetkessä siihenastinen perehtymiseni uusliberalistiseen kehitykseen ja siihen liittyviin keskeisiin periaatteisiin oli riittävän syvää, jotta pystyin paikantamaan aineistosta tutkimusasetelmani kannalta merkityksellisiä kohtia. Tutkimukselliset tuntosarveni herkistyivät erityisesti sellaisissa aineistokohdissa, joissa käsiteltiin yksilön ja yhteiskunnan vastuunjako, sosiaalihuollon keskeisiä arvolähtökohtia ja toiminnan organisoinnin lähtökohtia.

Seuraavilla lukukerroilla pohdin, mitkä asiat, käsitteet tai termit yhdistivät aiemmin merkitsemiäni aineistokohtia. Lukemisen ja pohtimisen tuloksena paikansin aineistostani seuraavanlaisia keskeisiä ja vahvoja uusliberalismiin liittyviä teemoja: ennaltaehkäisy, arviointi, asiakaslähtöisyys, omatoiminen ja itsenäisesti suoriutuva yksilö, kustannussäästöt, asiakkuuden kesto, kotona asuminen laitoshoidon sijaan, vaikuttavuus sekä tuotteistaminen ja prosessimallintaminen. Teemat on kuvattu edellä ”vahvimmasta heikoimpaan” eli ensin mainittua teemaa on esiintynyt aineistossa eniten ja viimeisenä mainittua vähiten.

Taulukko 1: Uusliberalististen teemojen esiintyvyys aineistossa.

Teema	Esiintyvyys
Ennaltaehkäisy	24
Arviointi	24
Asiakaslähtöisyys	11
Omatoiminen ja itsenäisesti suoriutuva yksilö	11
Kustannussäästöt	10
Asiakkuuden kesto	9
Kotona asuminen laitoshoidon sijaan	8
Vaikuttavuus	5
Tuotteistaminen ja prosessimallintaminen	5

Edellä oleva taulukko kuvastaa paikantamieni uusliberalististen teemojen esiintyvyyttä aineistossa. Esiintyvyyttä on tarkasteltu siitä lähtökohdasta käsin, kuinka useassa selkeästi eri kohdassa kyseinen teema aineistossa nousee esille. Esiintyvyyden tarkastelussa ei siten ole nojaututtu esimerkiksi tiettyjen sanojen tai käsitteiden lukumäärälliseen laskemiseen, koska

senkaltainen tarkastelu saattaisi vinouttaa tuloksia. Aineistossa yksittäisenä käsitteenä esimerkiksi *palvelutarpeen arviointi* esiintyy mahdollisesti jopa satoja kertoja, sillä palvelutarpeen arvioinnin kuvaukselle on aineistossa jopa oma alalukunsa. Teemojen esiintyvyyttä tarkastellessani olen laskenut edellä kuvatun esimerkkitalanteen mukaisesti kyseisen palvelutarpeen arviointia käsittelevän alaluvun yhtenä yksikkönä arviointi-teeman alle. Taulukon esiintyvyys antaa siis summittaisen kuvan teemojen esiintyvyydestä nojaamatta mihinkään yksiselitteiseen laskentatapaan.

Teemojen paikantamisen jälkeen siirryin varsinaiseen puhtaan aineistolähtöiseen diskurssianalyttiseen tulkintavaiheeseen. Aloin tarkastella, millaisia mahdollisia rinnakkaisia tai kilpailevia merkityssysteemejä eli diskursseja teemoista muodostuu. Tiiviin lähilukemisen ja ajatusten jäsentelyn seurauksena oli melko kiistatonta havaita kolmen erilaisen diskurssin olemassaolo. Diskurssit vastaavat tutkimuskysymykseeni eli siihen, miten uusliberalismi ja uuden julkisjohtamisen mukaiset ajatukset näkyvät hallituksen esityksessä uudeksi sosiaalihuoltolaiksi. Uusliberalistisen hegemonian voi nähdä ilmentyvän sosiaalihuoltolakiesityksessä yhtäältä asiakaslähtöisyyden korostamisena, toisaalta kustannustehokkuuden tavoitteluna ja kolmantena sosiaalihuollon vetäytymisenä. Esittelemäni diskurssit eivät sinänsä sulje toisiaan pois tai ole keskenään kilpailevia – ennemminkin näen niiden olevan rinnakkaisia.

Aineistoanalyysin tulokset ovat perusteltuja ehdotuksia, joiden pätevyyttä ja uskottavuutta lukijat voivat arvioida analyysissä esitettävien aineisto-otteiden ja niistä tehtyjen tulkintojen kautta. Analyysini ei pyri antamaan lopullista vastausta siihen, näkyvätkö uusliberalistiset ja uuteen julkisjohtamiseen nojautuvat piirteet sosiaalityöhön kohdistetussa normiohjauksessa tai siihen, miten ne näkyvät. Sen sijaan pyrin analyysini kautta tuottamaan yhden mahdollisen ja vaihtoehtoisen kuvan siitä, miten nämä piirteet näkyvät yksittäisessä valtiollisessa, sosiaalityötä läheisesti koskettavassa ohjauspolitiikan dokumentissa. Aineistoanalyysini tuloksia ei sosiaalisen konstruktionismin viitekehyksessä voi pitää ajattomina ja paikattomina, vaan historiallisesti muuttuvina ja paikallisina (kts. Eskola & Suoranta 1998, 16).

4.7 Tutkimusasetelman eettiset ulottuvuudet

Tutkimusenteossa tutkija joutuu tekemään monia merkittäviä päätöksiä, jotka vaikuttavat tutkimuksen eettisyyteen. Tutkimuksen eettisyys koostuu esimerkiksi tiedon hankinnan ja käytön eettisyydestä, tutkijan rehellisyydestä sekä tulosten julkaisemiseen liittyvistä

kysymyksistä. (Eskola & Suoranta 1998, 52.) Tässä tutkimuksessa tutkimusaineiston hankinnan ja käytön suhteen ei ole nähtävissä erityisempiä eettisiä näkökantoja, sillä kyseessä on valmis aineisto. Hallituksen esitys uudeksi sosiaalihuoltolaiksi on julkinen asiakirja, joka on kaikkien saatavilla. Aihe ei ole näkemystäni mukaan sillä tavalla sensitiivinen, että juuri tämän aineiston valitseminen muista mahdollisista voisi loukata tai vahingoittaa jotakuta.

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa tutkijan keskeinen asema nostaa esille kuitenkin joitakin erityiskysymyksiä, joiden näen entisestään korostuvan sosiaalisen konstruktionismin viitekehyksessä. Tutkimuksen tekeminen on kielellistä toimintaa, jossa keskeisenä toimijana on tutkija itse (Juhila 1999b, 201). Tutkijana teen aineistostani tulkintoja, jotka raportoin tutkimusraportissani lukijoille. Tuotan yhdenlaisen konstruktion vastauksena asetettuun tutkimuskysymykseen. Tämä konstruktio ei välttämättä ole totta tai oikea, se on vain yksi versio. Kuitenkin tutkimustulokseni nojaavat vahvasti aineistoon ja siinä mielessä voin todeta tulkintani olevan perusteltu. Tutkimukseni rakentaa sosiaalista todellisuutta siinä missä kaikki muukin kielenkäyttö. Tutkijana joudunkin kysymään itseltäni, millaista sosiaalista todellisuutta tutkielmallani rakennan ja millaisia mahdollisia seurauksia sillä saattaa olla.

Juhila (1999b) on tarkastellut tutkijan positioita diskurssianalyttisessä tutkimuksessa. Juhilan mukaan tutkijan positiota ei ole vain yhtä, vaan monia erilaisia. Tutkijan positiot ovat liukuvia rajoiltaan sekä sillä tavalla vaihtuvia, että tutkija voi liikkua niiden välillä tutkimuksen eri vaiheissa tai vähintäänkin tutkimuksesta toiseen siirtyessään. Juhila on erotellut tutkijan positioiksi analyytikon, asianajajan, tulkitsijan ja keskustelijan positiot. (Emt., 201–232.)

Tarkastellessani omaa tutkijuuttani ja tutkimuksenteon lähtökohtiani voin paikantaa oman positioni Juhilan (1999b) jaottelun mukaisesti tulkitsijan positioon. Tulkitsijan positioon asettuvalle tutkijalle tutkimusaineistot näyttäytyvät monenlaisten mahdollisuuksien maailmana. Aineistoja voi tulkitsijan näkökulmasta lukea ja tulkita monin tavoin. Keskeistä on tulkinnan muotoutuminen aineiston ja tutkijan tekemän analyysin vuorovaikutuksessa. Vuorovaikutuksellisuutta voi tarkastella tutkijan oman subjektiivisuuden kautta, jolloin voi ajatella tutkijan henkilökohtaisten kokemusten, elämänhistorian tai yhteiskunnallisen paikan vaikuttavan siihen, millaisia asioita tutkija aineistossaan näkee. (Emt., 212–213.) Itse näen oman yhteiskunnallisen paikkani nykyisenä sosiaalityön opiskelijana ja tulevana sosiaalityöntekijänä vaikuttavan siihen, millaisia asioita aineistossa näen ja myös siihen, millaisia asioita lähtökohtaisesti aineistosta haluan tutkia. Sosiaalityöhön kytkeytyvä ammatillinen ja tieteellinen keskustelu on nähdäkseni nostanut uusliberalistisen markkinahenkisen kehityksen kriittisen

suurennuslasin alle, ja uskon tämän keskustelukentän suuntaavan omalta osaltaan tulkintojani ja tutkimusintressejäni.

Juhilan (1999b, 230) mukaan tulkitsijan positiossa tutkija voi tehdä perusteltuja tulkintoja omasta aineistostaan, mutta hänellä ei ole välineitä auktorisoida omaa tulkintaansa ylitse muiden. Tämä täsmentää edelleen jo aiemmin esille nostamaani toteamusta siitä, että tutkimukseni tuottaa yhden mahdollisen vastauksen annettuihin tutkimuskysymyksiin, mutta en voi sanoa tulkinnan olevan ainoa mahdollinen tai ainoa oikea. Mielestäni on eettisesti kestävää todeta ja tuoda esille oman tutkimuksen rajallisuus sekä aika- ja paikkasidonnaisuus.

5 SOSIAALIHUOLTOLAKIESITYKSEN UUSLIBERALISTISET DISKURSSIT

Aineistosta identifioimani uusliberalistiset diskurssit kuvaavat sitä, miten sosiaalihuollosta hallituksen lakiesityksessä puhutaan. Käyn läpi jokaisen diskurssin oman alaotsikkonsa alla ja tuon runsaasti aineisto-otteita analyysini ymmärrettävyyden tueksi. Olen tummentanut aineisto-otteista kohtia, jotka ovat kyseisen diskurssin rakentumisen kannalta merkityksellisiä. Pohdin myös, millaista sosiaalityötä kussakin diskurssissa konstruoidaan. Katson, että esittelemäni diskurssit eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan ennemminkin rinnakkaisia merkityksellistämisen mahdollisuuksia. Lopuksi tarkastelen retoristen keinojen käyttöä sosiaalihuoltolakiesityksen uusliberalistisissa diskursseissa.

5.1 Asiakas edellä -diskurssi

Uusliberalismin ilmentymänä julkisella sektorilla voidaan pitää uuden julkisjohtamisen oppia. Uuden julkisjohtamisen keskeisimpiä lähtökohtia ovat toiminnan taloudellinen tehokkuus, vaikuttavuus, laadukkuus sekä asiakaslähtöiset toiminta- ja ajattelutavat (esim. Juhila 2006). Kantavana ajatuksena on, että uuden julkisjohtamisen oppeja noudattamalla julkisen sektorin toiminta tehostuu, palvelut muuttuvat laadukkaammiksi ja asiakkaat saavat parempaa palvelua. Uuden julkisjohtamisen opin mukaista kehitystä voitaisiin markkinoida win-win -tilanteena: kummatkin voittavat, sekä palveluntuottaja että palvelunkäyttäjä.

Sosiaalihuoltolakiesityksestä paikantamassani asiakas edellä -diskurssissa uusliberalismi ja uuteen julkisjohtamiseen liittyvät piirteet näkyvät asiakaslähtöisyyden korostamisena. Asiakas edellä -diskurssissa asiakkaan etu ja asiakaslähtöisyys merkityksellistyvät monella tavalla koko sosiaalihuoltolakiesityksen keskeiseksi sisällöksi. Tätä diskurssia tuotetaan aineistossa aineisto-otteissa, jotka rakentavat asiakkaan edun, asiakaslähtöisyyden, asiakaskeskeisyyden, valinnanmahdollisuuden ja ennaltaehkäisyn tärkeäksi. Asiakaslähtöisyys on arvona sellainen, jota ei yleensä kyseenalaisteta. Asiakaslähtöisyyden voi siis katsoa olevan sellainen arvo, joka on tunnustettu yhteiskunnallisesti tärkeäksi. Koska asiakaslähtöisyyden arvo on kiistaton, ei sen painottamista ole lakiesityksessä kaihdettu. Asiakas edellä -diskurssi onkin selvästi sosiaalihuoltolakiesityksen uusliberalistista diskursseista läpipuskevin ja luonteeltaan positiivisin.

Asiakas edellä -diskurssissa asiakas nostetaan keskiöön. Lakiesitys on laadittu erityisesti asiakkaiden edun toteutumista ja asiakaslähtöisyyttä vaalien.

*Uudistuksen keskeisenä tavoitteena on turvata **eri väestö- ja ikäryhmien yhdenvertaista oikeutta** riittäviin yleisiin sosiaalipalveluihin **asiakaslähtöisellä lainsäädännöllä** (HE 164/2014 vp, 81).*

Diskurssissa tuodaan esille ja korostetaan monia yhteiskunnallisesti ja inhimillisesti tärkeitä arvoja, kuten asiakaskeskeisyyttä, ihmisarvoa, kohdatuksi tulemistä ja osallisuutta. Lisäksi diskurssissa kaihdetaan sellaisia asiakaslähtöisyyden kannalta vieraita asioita kuin järjestelmäkkeskeisyyttä tai sitä, että taloudelliset seikat muodostuisivat esteeksi riittävän tuen saamiselle.

*Pykälän 4 kohdassa on korostettu **asiakaskeskeisyyttä**. Sitä voidaan pitää **yhtenä keskeisimmistä lain valmistelua linjanneista periaatteista**. Asiakaskeskeisyydessä on kyse sosiaalihuollon toiminnan arvoperustasta, jonka mukaan **jokainen asiakas kohdataan ihmisarvoisena yksilönä**. Asiakaskeskeisyyden keskeinen ominaisuus on se, **ettei palveluja järjestetä pelkästään organisaation, vaan juuri asiakkaan tarpeista lähtien mahdollisimman toimiviksi**. Asiakaskeskeisessä toiminnassa **asiakas osallistuu itse alusta asti palvelutoiminnan suunnitteluun yhdessä palvelun tarjoajien kanssa**. (HE 164/2014 vp, 95.)*

*Sosiaalihuollon ammattihenkilön tai omatyöntekijän asiakkaan suostumukseen perustuva ilmoitus ja ilmoituksen vastaanottaneen viranomaisen velvollisuus vastata siihen viivytyksettä olisivat osa **asiakaslähtöistä palvelujärjestelmää**, jossa olennaista on **asiakkaan joustava ja kokonaisvaltainen tukeminen ja auttaminen** (HE 164/2014 vp, 134).*

*Palvelujen soveltuvuutta arvioitaessa tulisi myös huomioida, minkälaiset palvelut vastaavat parhaiten asiakkaan tarpeisiin ja tukevat ja vahvistavat hänen voimavarojaan sekä edistävät hänen fyysistä ja psyykkistä turvallisuuttaan. Tuen on myös oltava riittävää suhteessa tuen tarpeisiin. **Taloudelliset seikat eivät saa muodostua tosiasiallisiksi esteiksi** riittävän tuen saamiselle. (HE 164/2014 vp, 99.)*

Diskurssissa tuotettu puhe arvojen osalta on runsasta ja tulkintani mukaan paikoitellen jopa ristiriitaista. Yhtäältä tuotetaan käsitystä eri väestö- ja ikäryhmien yhdenvertaisesta oikeudesta sosiaalipalveluihin ja toisaalta konstruoidaan vahvaa, yksilöstä nousevaa asiakaslähtöisyyttä,

jonka mukaan palvelut järjestetään yksittäisen asiakkaan tarpeista lähtien mahdollisimman toimiviksi. Näkemykseni mukaan sekä ikä- ja väestöryhmittäinen yhdenvertaisuus että yksilön tarpeisiin nojaava asiakaslähtöisyys eivät voi toimia saumattomasti yhdessä.

Asiakas edellä -diskurssissa korostetaan myös valinnanmahdollisuuksien edistämistä ja lisäämistä. Diskurssissa rakennetaan kuvaa, jossa asiakas näyttäytyy niin oman elämänsä kuin laajemminkin erilaisten yhteisöjen ja yhteiskunnan aktiivisena toimijana.

Kohta korostaisi myös asiakkaan mahdollisuutta vaikuttaa palvelujensa toteuttamiseen sekä osallisuutta ja vaikuttamismahdollisuutta laajemminkin yhteisössä ja yhteiskunnassa. Valinnanmahdollisuuksien edistäminen tarkoittaisi mahdollisuutta muun muassa vaikuttaa siihen, miten ja missä palvelut toteutetaan. (HE 164/2014 vp, 100.)

Tavoitteena on tukea ja edistää ihmisten osallisuutta, omatoimisuutta ja mahdollisuutta vaikuttaa yhteiskunnassa ja omassa palveluprosessissaan sekä tarkastella palvelukokonaisuuden muodostumista asiakkaan tarpeista käsin (HE 164/2014 vp, 81).

Avopalveluita tuottavissa toimintayksiköissä, erityisesti asumispalveluyksiköissä, tulee varmistaa, että toimintakäytännöt mahdollistavat asiakkaan tosiasiallisen valinnanvapauden toteutumisen (HE 164/2014 vp, 93).

Diskurssissa konstruoitu kuva asiakkaasta aktiivisena toimijana tulee melko lähelle uusliberalistiseen aikaan liittyvää sosiaalipolitiikan ihmiskäsitystä. Sosiaalipolitiikan uusi ihmiskäsitys ilmentyy uudessa julkisjohtamisessa, jossa korostetaan yksilön valinnanvapautta, itsekkyyttä ja rationaalisuutta (Oinonen 2005, 143).

1990-luvun laman jälkeen Suomessa on luovuttu monista tärkeistä ennaltaehkäisevän työn muodoista. Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistusta valmistellut työryhmä on kuitenkin linjannut yhdeksi kokonaisuudistuksen keskeiseksi periaatteeksi ennaltaehkäisyn ja varhaisen tuen. Ennaltaehkäisyn periaatetta korostetaan uudistuksessa aiempaa enemmän. (Hämäläinen & Niemelä 2014, 86–87.) Ennaltaehkäisy määrittyy myös asiakas edellä -diskurssissa keskeiseksi teemaksi. Ennaltaehkäisyyn viitataan muun muassa ennaltaehkäisevällä työllä, ehkäisevällä sosiaalityöllä, sosiaalihuollon painopisteen siirtämisellä korjaavista toimista hyvinvoinnin edistämiseen, varhaisella tuella ja varhaisella ongelmiin puuttumisella. Asiakas edellä -

diskurssissa ennaltaehkäisyä ja sen arvoa määritetään nimenomaan asiakkaan edun kautta, ei taloudellisten seikkojen.

*Ehdotetun lain tarkoituksena on parantaa kotipalvelun laatua ja lisätä erityisesti lapsiperheiden kotiin annettavia palveluja, jotka ovat **tehokas ennaltaehkäisevän työn muoto**. Lasten- ja kodinhoidolla tarkoitetaan esimerkiksi lapsiperheiden kotiin annettavia palveluja, jotka ovat tavoitteellista, suunnitelmallista ja määräaikaista yhdessä perheen ja yhteistyötahojen kanssa tehtävää **vanhemmuuden sekä arjessa selviytymisen tukemista**. Keskeisenä tavoitteena on **perheen omien voimavarojen vahvistaminen**. (HE 164/2014 vp, 112–113.)*

*Uudistus vahvistaisi **varhaista tukemista sekä asiakaslähtöisyyttä** lasten ja lapsiperheiden tarpeisiin vastaamisessa (HE 164/2014 vp, 91).*

Asiakas edellä -diskurssissa sosiaalityö konstruoituu asiakaslähtöisenä ja vahvasti ennaltaehkäisevänä asiantuntijatyönä, jonka tavoitteena on asiakkaan osallistaminen yhteiskuntaan. Ylevistä arvolähtökohdista, kuten asiakaslähtöisyydestä, valinnanmahdollisuuksien lisäämisestä ja ennaltaehkäisystä huolimatta, asiakas edellä -diskurssi ei rakenna puhtaan positiivista kuvaa sosiaalityöstä. Näkemykseni mukaan esimerkiksi diskurssissa konstruoitu kuva omatoimisesta ja aktiivisesta asiakkaasta on sosiaalityön asiakaskunnan kannalta haastava. Sosiaalityön asiakkaat saattavat olla vastuuttomia, markkinalogiikan mukaisia pelisääntöjä hallitsemattomia tai oman elämänsä suhteen holtittomia. Asiakaskuntaan liitetyt epärealistiset tavoitteet johtavat sosiaalityössä erilaisiin toimiin asiakkaiden valmentamiseksi ja vastuuttamiseksi. (Juhila 2006, 67–68.)

Juhila (2006) puhuu liittämisen- ja kontrollisuhteesta yhtenä mahdollisena tapana hahmottaa sosiaalityötä. Tällaisessa suhteessa sosiaalityöntekijän ja asiakkaan välille syntyy asetelma, jossa työntekijälle lankeaa liittäjän ja asiakkaalle liitettävän rooli. Suhteen taustalla vaikuttaa valtavirtakulttuurisuuden arvo, jonka mukaan ihannekansalainen määrittyy tiettyjen yhteisesti jaettujen ja normaalisuutta korostavien kriteerien perusteella. (Emt., 99–100.) Asiakas edellä -diskurssissa näitä kriteereitä ovat kansalaisen osallisuus, omatoimisuus ja aktiivinen toimijuus niin omassa elämässään kuin laajemmin erilaisissa yhteisöissä ja yhteiskunnassakin. Liittämisen- ja kontrollisuhteessa sosiaalityöntekijä on suhteen tietävä osapuoli, joka tietonsa perusteella määrittelee asiakkaan muutoksen tarpeet ja tavoitteet sekä päättää tavoitteeseen pääsemiseksi tarvittavat menetelmät (emt., 99).

5.2 Kustannustehokkuuden diskurssi

Hallituksen esityksestä uudeksi sosiaalihuoltolaiksi on paikannettavissa uusliberalistinen diskurssi, jossa korostetaan kustannustehokkuutta ja taloudellisuutta. Kustannustehokkuuden diskurssi ammentaa monia piirteitään uuden julkisjohtamisen opista. Lähdesmäki (2003, 82–83) esimerkiksi on eritellyt uuden julkisjohtamisen ydinulottuvuuksiksi tehokkuusperiaatteet, julkisen yrittäjyyden ja tulosvastuun. Nämä ydinulottuvuudet ilmenevät muun muassa taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden määreinä ohjelmalinjauksissa, julkisten menojen supistamisena ja virastojen tulosvastuuna (emt.). Aineistosta paikantamassani kustannustehokkuuden diskurssissa on havaittavissa runsaasti edellä mainittujen piirteiden korostamista. Kustannustehokkuuden diskurssia tuotetaan aineistossa aineisto-otteissa, jotka rakentavat arvioinnin, ennaltaehkäisyn, kustannustehokkuuden, vaikuttavuuden sekä tietynlaisen tuotteistamisen ja prosessimallintamisen olennaiseksi osaksi sosiaalihuoltoa. Kustannustehokkuuden diskurssi on paikannettavissa aineistosta useasta kohdasta, mutta se ei ole yhtä korostetusti esillä kuin asiakas edellä -diskurssi.

Uuden julkisjohtamisen opissa edellytetään, että kaikkia asioita voidaan objektiivisesti mitata, laskea ja hallita. Tavoitteena on suunnitella työvaiheet niin, että työn tuottavuus olisi mahdollisimman optimaalinen. (Patomäki 2007, 29.) Aineistossa mittaaminen konkretisoituu arvioinnin kautta. Arviointiin liittyvää tekstiä esiintyy aineistossa määrällisesti paljon. Seuraavissa aineisto-otteissa objektiivisen mittaamisen kohteeksi joutuvat asiakkaan toimintakyky sekä asiakkaan tuen tarve.

Toimintakyvyn arvioinnissa voi hyödyntää kansallisen asiantuntijaverkoston toimintakyvyn mittaamisen ja arvioinnin yhdenmukaisuuden ja laadun tueksi kehittämää toimintakyvyn mittaus- ja arviointimenetelmien sekä suositusten TOIMIA-tietokantaa (HE 164/2014 vp, 108).

Palvelutarpeen arvioinnissa tulisi hyödyntää kansallisesti hyväksytyjä tuen tarpeen arviointia tukevia mittaristoja ja välineitä (HE 164/2014 vp, 130).

Arviointi nousee aineistossa kaiken kaikkiaan vahvaksi teemaksi, toimintakyvyn arvioinnin ja tuen tarpeen arvioinnin lisäksi puhutaan esimerkiksi riittävyyden arvioinnista, tarpeen arvioinnista ja palvelutarpeen arvioinnista. Seuraavassa tekstinäytteessä palvelutarpeen arvioinnin merkitys rakentuu yhtäältä asiakkaan edun kannalta ja toisaalta kustannustehokkuuden kannalta:

Käytännön työssä on käynyt ilmi, että asiakkuuden alkuvaiheessa toteutetulla palvelutarpeen arvioinnilla on huomattava merkitys. Asiakas saadaan nopeasti ohjattua oikeiden palvelujen piiriin ja toiminta tehostuu. (HE 164/2014 vp, 129.)

Arvioinnin ja erilaisten arviointivälineiden sulautuminen olennaiseksi osaksi sosiaalityön ammattikäytäntöjä on seurausta sosiaalityön toimintaympäristön muuttumisesta uuden julkisjohtamisen mukaisten käytäntöjen myötä. Arviointivälineiden avulla määritellään työn tavoitteita, kuten asiakkuuksien ja työmuotojen kestoja, määriä ja sisältöjä, sekä seurataan näiden toteutumista. Arviointivälineiden avulla ammattilaisten työstä pyritään tekemään mahdollisimman seurattavaa ja mitattavaa toimintaa. (Saario 2014.)

Kustannustehokkuuden diskurssissa korostetaan myös ennaltaehkäisyä, mutta eri perspektiivistä kuin asiakas edellä -diskurssissa. Kustannustehokkuuden diskurssissa ennaltaehkäisevän työn arvo määrittyy säästöjen syntymisen kautta. Ennaltaehkäisevän työn ja varhaisen puuttumisen korostetaan tuovan säästöjä pitkällä aikavälillä, kun korjaavien ja intensiivisempien tukimuotojen tarve vähenee.

Kun kustannustehokkuuden diskurssissa käsitellään taloudellisia resursseja, kustannuksia tai säästöjä, tuodaan taloudellisen näkökannan ohella esille usein myös pehmeämpiä näkökantoja, kuten seuraavissa tekstinäytteissä asiakaslähtöisyyttä ja ehkäisevän työn inhimillisyyttä.

*Säännöksen tavoitteena olisi ohjata eri viranomaisia toimimaan **asiakaslähtöisesti** ja **kustannustehokkaasti** siten, että eri toimipisteissä asioiva henkilö tulisi nykyistä paremmin ohjatuksi oikean viranomaisen luokse* (HE 164/2014 vp, 127).

*Peruspalveluihin on syytä panostaa, sillä ehkäisevä työ ja varhainen ongelmiin puuttuminen ovat ensiarvoisen tärkeitä **niin inhimilliseltä kuin taloudelliseltakin kannalta**. Tutkimusten perusteella ongelmien ehkäisystä säästetyt resurssit **lisäävät kalliiden ja usein liian myöhään tarjottujen ja pahimmillaan tehottomien korjaavien palveluiden tarvetta ja kustannuksia.*** (HE 164/2014 vp, 90.)

Yleisesti inhimillisyyden arvotetaan taloudellisuuden yläpuolelle, inhimillisyyden ja pehmeiden arvojen voi siis katsoa olevan taloudellisuutta ja kovia arvoja kunniallisempia ja yleisemmin jaettuja. Hallinnollisten tekstien erityisenä piirteenä voidaankin nähdä se, että niiden perustelujen laadinnassa ei välttämättä tuoda esille kaikkia olennaisia motiiveja, vaan korostetaan erityisesti kunniallisia ja yleisesti hyväksyttävissä olevia perusteluja (Alasuutari 2004, 5). Tulkitseen, että lakiesityksen hyväksymisen kannalta on tärkeää yhdistää taloudellisiin

perusteisiin myös muita perusteita. Aineistossa oli vain muutamia kohtia, joissa kustannustehokkuuteen ei kytketty selkeästi muita pehmeämpiä arvoja:

Vaikka oletettaisiin, että kotipalvelua lisäämällä ei saataisi vähennettyä lastensuojelun avohuollon asiakkuudesta ja kotipalvelusta yhteensä aiheutuvia kustannuksia lainkaan, mutta kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten määrä vähenisi 5000 asiakkaalla 10–15 vuodessa, säästyisi vuositasolla noin 200 miljoonaa euroa laitos- ja perhehoidon kustannuksina (HE 164/2014 vp, 89).

Työssä selvitetään, että julkisen paikallisliikenteen ja sen tukemisen sekä koulu- ja oppilaskuljetusten, sairausvakuutuskorvattavien matkojen sekä vanhus- ja vammaiskuljetusten yhdistämisen arvioidaan tuovan säästöjä (HE 164/2014 vp, 117).

Kustannustehokkuuden diskurssissa puhutaan myös vaikuttavuudesta, sillä vaikuttava on usein ainakin pitkällä aikavälillä lisäksi kustannustehokasta. Vaikuttavuus kytkeytyy vahvasti myös arviointiin ja mittaamiseen.

Tärkeä osa sosiaalihuollon vaikuttavuuden kehittämistä on rakenteellinen sosiaalityö, jonka myötä sosiaalihuollon asiakastyöstä saatavat kokemukset välittyisivät luontevaksi osaksi päätöksentekoa ja mahdollistaisivat näin joustavan reagoinnin muutostarpeisiin (HE 164/2014 vp, 90).

Kotipalvelua ja sosiaaliohjausta lisäämällä pystytään lapsia ja perheitä tukemaan heidän omassa kodissaan ja omassa toimintaympäristössään, jolloin apu voidaan räätälöidä kunkin asiakkaan olosuhteita vastaavaksi ja sen vaikuttavuus paranee (HE 164/2014 vp, 91–92).

Saadun tiedon avulla voidaan kehittää sosiaalihuollon sisältöä, kohdentaa toimenpiteitä vaikuttavasti sekä parantaa sosiaalihuollon ja kunnan muun hyvinvointia edistävän toiminnan vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta (HE 164/2014 vp, 101).

Vaikuttavuuspuhe saa voimansa uusliberalismista ja uuden julkisjohtamisen opista, sillä vaikuttavuushallinnan taka-ajatuksena ovat taloudellinen kilpailukyky, markkinaehtoisuus, kustannusten hillintä, priorisoinnin tarpeet ja toive hyvinvointivaltion läpinäkyvyydestä (Rajavaara 2011, 225). Edellä esitetyissä aineisto-otteissa vaikuttavuus ei kuitenkaan kytkeydy pelkästään kustannustehokkuuden näkökulmaan, vaan vaikuttavuuden kehittämistä ja

vaikuttavuutta arvotetaan myös asiakkaan edun kautta. Sosiaalihuollon kontekstissa asiakkaan edun esille nostaminen onkin lähes välttämätöntä.

Uusliberalismissa ja uuden julkisjohtamisen opissa ihannoidaan yksityisten markkinoiden toimintalogiikkaa, sillä sen uskotaan olevan kustannustehokasta ja tuottavan laadukkaita palveluja. Uuden julkisjohtamisen opissa nähdään, että osa julkisen sektorin toiminnoista on mahdollista yksityistää tai ulkoistaa eli hoitaa yksityisten markkinoiden avulla. Jäljelle jäävät julkisen sektorin toiminnot voidaan opin mukaan uudistaa yksityisten yritysten johtamismallien mukaan niin, että jokaiselle yksikölle luodaan omat budjetit ja niiden käytettävissä olevat varat sidotaan muun muassa määrällisiin tuotoksiin ja laadullisiin arviointeihin. (Patomäki 2007, 29.) Määrällisten tuotosten seuraaminen edellyttää, että sosiaalihuollon palveluja on voitava tuotteistaa. Aineistosta paikantamassani kustannustehokkuuden diskurssissa prosessimallintaminen ja palveluiden tuotteistaminen rakentuvat osaksi sosiaalihuollon nykypäivää.

Aineistossa prosessimallintaminen havainnollistuu esimerkiksi palveluprosessin ja asiakasprosessin käsitteinä:

*Lakiehdotuksen tavoitteena on **sosiaalihuollon palveluprosessien kehittäminen** ja selkiyttäminen sekä sosiaalihuollon sisällä että yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa (HE 164/2014 vp, 89–90).*

*Asiakaslähtöisyyden turvaamiseksi laissa esitetään määriteltäväksi koko sosiaalihuoltoa koskeva asiakkaat huomioiva **asiakasprosessi** (HE 164/2014 vp, 82).*

Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisun (2007, 23) mukaan sosiaalihuollon ja sosiaalipalveluiden asiakasprosessi voidaan jakaa kuuteen osaan, joita ovat 1) asian vireilletulo, 2) palvelutarpeen arviointi, 3) palvelusuunnitelman tekeminen, 4) asiakaskohtaisten päätösten tekeminen sekä toimenpiteiden ja palveluiden toteuttaminen, 5) vaikutusten arviointi ja 6) asiakkuuden päättäminen. Asiakasprosessin käsite on näkemykseni mukaan väline, jolla asiakassuhdetta pyritään mallintamaan tietynlaiseksi vaiheittain eteneväksi, ja aikanaan päättyväksi, prosessiksi. Tulkintani mukaan prosessimallintaminen on välivaihe edettäessä kohti tuotteistamisen logiikkaa.

Sosiaalihuollon tuotteistamisella tarkoitetaan, että esimerkiksi erilaisia neuvotteluja, keskusteluja ja haastatteluja varten tuotetaan yhä yksityiskohtaisempia kaavakkeita, ohjeita tai suosituksia. Tietotekniikan hyödyntämiseen perustuvien kaavakkeiden avulla toimintaa

yksinkertaistetaan, automatisoidaan ja standardisoidaan. Tarkoituksena on tehdä työstä läpinäkyvää, jolloin myös esimerkiksi tuotteen tarkka hinta on selvillä. (Eräsaari 2014, 129–130.) Tuotteistamisen logiikkaa on paikannettavissa aineistosta useasta kohdasta. Erityisen kuvaava on esimerkiksi seuraava tekstinäyte, jossa palveluasumiseen kuuluvia ”tuotteita” eritellään:

Palveluasumiseen sisältyisi 4 momentin mukaan asiakkaan tarpeen mukainen hoito ja huolenpito, toimintakykyä ylläpitävä ja edistävä toiminta, ateria-, vaate-, huolto-, peseytymis- ja siivouspalvelut sekä sosiaalista kanssakäymistä edistävät palvelut (HE 164/2014 vp, 115).

Oletettavasti kullakin palveluasumiseen kuuluvalla tuotteella on näennäinen yksikköhinta, esimerkiksi paljonko palveluasumisen ateriapalvelu maksaa päivässä. Uuden julkisjohtamisen ajatusmalliin kuuluu, että tuotteita ja niiden tuottajia voidaan ja on kustannusten kannalta perusteltua kilpailuttaa. Siivous- ja ateriapalveluihin kilpailuttamisen idea sopiikin suhteellisen luontevasti. Mielenkiintoista kuitenkin on, että sosiaalista kanssakäymistä edistävät palvelutkin on eritelty omaksi tuotteekseen. Aineistossa sosiaalisen kanssakäymisen tuotteistamista ja sen inhimillistä ulottuvuutta ei käsitellä, vaan koko mahdollisen ristiriidan olemassaolosta vaietaan. Alasuutari (2004, 5) onkin todennut, että valtionhallinnon asiakirjojen kiinnostavuus piilee sen tulkittamisessa, mitä niissä ei sanota tai millä erityisellä tavalla joistakin asioista vaietaan.

Kustannustehokkuuden diskurssissa sosiaalityö konstruoituu melko mekaaniseksi asiakastyöksi, jossa korostuu asiakkaan tuen tarpeen arviointi standardisoituja mittaristoja käyttäen. Sosiaalityöntekijän tulee työssään omaksua ennaltaehkäisevä työote ja arvioida työnsä sosiaalitaloudellisia vaikutuksia:

*Sosiaalityö on tärkeä osa **ehkäisevää sosiaalihuoltoa**, ja siinä joudutaan entistä enemmän perehtymään erilaisten yhteiskuntapoliittisten ratkaisujen **sosiaalisiin vaikutuksiin ja kustannuksiin** (HE 164/2014 vp, 101).*

*Sosiaalityöllä tarkoitetaan yksilöiden, perheiden ja yhteisöjen **tuen tarpeen arviointiin** pohjautuvaa kokonaisvaltaista asiakas- ja asiantuntijatyötä ja sen yhteensovittamista muiden toimijoiden tarjoaman tuen kanssa (HE 164/2014 vp, 110).*

Kustannustehokkuuden diskurssissa sosiaalityön tekemisen mahdollisuus kaventuu palvelujen tuotteistamisen, kilpailuttamisen ja asiakkuuksien prosessimallintamisen seurauksena. Sosiaalityö rakentuu organisaatiolähtöiseksi ja mekaaniseksi asiakastyöksi, ja

sosiaalityöntekijän mahdollisuus päättää oman työnsä sisällöstä vähenee. Edellisen diskurssin yhteydessä kuvailtu Juhilan (2006) näkemys sosiaalityöstä liittämisen ja kontrollisuhteena on toimiva jäsenyys myös kustannustehokkuuden diskurssissa. Juhilan (2006, 99) mukaan liittämisen ja kontrollisuhteena tapahtuvan sosiaalityön ammatillinen liikkumatila kaventuu: menetelmät ja työkäytännöt yksipuolistuvat, kovenevat ja ovat näyttöön perustuvia, ja työtä ohjaa tehokkuusajattelu, managerialismi ja uuden julkisjohtamisen oppi.

5.3 Vetäytyvän sosiaalihuollon diskurssi

Uusliberalismin keskeinen lähtökohta on talouden ja markkinoiden ensisijaisuuden korostaminen hyvinvointivalttiollisen ajattelun sijaan. Julkisen hallinnon ja julkisten palveluiden liberalisoimisen seurauksena valtio on useissa maissa vetäytynyt esimerkiksi monilta sosiaalipalvelujen aloilta (Harvey 2008, 8). Sosiaalihuoltolakesityksestä paikantamassani vetäytyvän sosiaalihuollon diskurssissa tuotetaan kuvaa rajatusta ja vetäytyvästä sosiaalihuollosta. Diskurssia tuotetaan aineistossa aineisto-otteissa, jotka rakentavat sosiaalihuollon lyhytkestoiseksi, määräaikaiseksi ja vain välttämättömän huolenpidon turvaavaksi palvelukokonaisuudeksi. Vetäytyvän sosiaalihuollon diskurssissa korostetaan kotiin annettavien palvelujen ensisijaisuutta laitoshoidon nähden. Lisäksi peräänkuulutetaan omaisten ja läheisten huolenpitovelvollisuutta. Diskurssin ihmiskäsitykseksi merkityksellistyy itsenäinen ja omatoiminen yksilö, jolla ei ole tarvetta sosiaalihuollon asiakkuudelle. Vetäytyvän sosiaalihuollon diskurssi on paikannettavissa aineistosta useasta kohtaa ja sitä tuotetaan paikoitellen melko voimakkaastikin.

Vetäytyvän sosiaalihuollon diskurssissa ihanteellista asiakkuutta määritellään mahdollisimman lyhytkestoiseksi ja sellaiseksi prosessiksi, jolla on selkeä alku ja loppu. Asiakkaan itsensä tulisi jo asiakkuuden alkuvaiheessa määritellä itselleen asiakkuuden arvioitu kesto eli se, milloin hän ei enää tarvitsisi sosiaalihuollon palveluja. Diskurssissa annetaan huomattavan paljon painoarvoa asiakkuuden lyhyelle, määräaikaiselle kestolle ja tavoitteelle, että asiakas ei enää tarvitse sosiaalihuollon palveluja. Aineistossa tätä tematiikkaa tuotetaan määrällisestikin paljon.

Esitykseen sisältyy kaikessa sosiaalihuollossa sovellettavia asiakasprosessia koskevia säännöksiä, joilla nopeutettaisiin asiakkaan ohjautumista tarvittavien palvelujen piiriin, lyhennettäisiin asiakkuuksien kestoa ja turvattaisiin palvelut niille asiakkaille, jotka eivät ole oikeutettuja sosiaalihuollon palveluihin erityislainsäädännön perusteella (HE 164/2014 vp, 83).

34§. Sosiaalihuollon **asiakkuuden alkaminen ja päätyminen**. Säännös on asiallisesti uusi. (HE 164/2014 vp, 126.)

Tavoitteena on yhden luukun kautta toteutuva palvelu, jonka kautta nuori saa tarvitsemansa moniammatillisen tuen **kunnes sosiaalipalvelujen tarvetta ei enää ole** (HE 164/2014 vp, 111).

Momentin 7 kohdan mukaan suunnitelmaan kirjattaisiin **asiakkuuden arvioitu kesto**. Etenkin asiakkuuden alkuvaiheessa keston määrittely on usein vaikeaa, mutta tavoitteena on, että suunnitelmallisen otteen kautta **asiakkuuksien kestoja voitaisiin lyhentää** nykyisestä tarpeenmukaisilla oikea-aikaisilla palveluilla. (HE 164/2014 vp, 133.)

Toisaalta vaatimusta asiakkuuden selkeälle alkamiselle ja loppumiselle voi tulkita myös työsuoritteiden aikaansaamisen eli tehokkuuden näkökulmasta. Esimerkiksi Eräsaari (2011, 201) on kritisoinut tällaista toimintamallia, jossa sosiaalityön asiakkuus lopetetaan, jos asiakas ei asioi esimerkiksi kuukauteen. Kun asiakas kuukauden kuluttua palaa sosiaalityön piiriin, hänet otetaan vastaan uutena asiakkaana. Eräsaaren (2011, 201) mukaan tällaisella käytännöllä vakuutetaan palvelun tehokkuudesta, vaikka asiakkaan tilanteessa sinänsä ei olisi tapahtunut muutosta.

Vetäytyvän sosiaalihuollon diskurssissa sosiaalihuolto merkityksellistyy lähinnä välttämättömän huolenpidon turvaamiseksi. Välttämättömän huolenpidon turvaamiseen liittyvät myös jo kustannustehokkuuden diskurssissa käsitellyt tarpeen ja riittävyyden arvioinnit.

*Asiakkailla olisi oikeus niihin palveluihin, joilla turvataan **välttämätön huolenpito** ja toimeentulo sekä lapsen terveys ja kehitys. Tavoitteena olisi **mahdollisimman tehokas lyhytaikainen tuki**. Pidempiaikaiset palvelut turvattaisiin niitä tarvitseville.* (HE 164/2014 vp, 83.)

Sosiaalihuoltolakiesityksen eräs keskeinen tema vaikuttaa olevan kotiin annettavien palvelujen lisääminen ja kodissa mahdollisimman pitkään asumisen turvaaminen. Aineistossa kotiin annettavien palvelujen lisääminen ja kodissa mahdollisimman pitkään asumisen turvaaminen merkityksellistyvät useimmiten inhimillisyyden kautta. Koti merkityksellistyy parhaana paikkana ihmiselle, kun taas laitoshoido merkityksellistyy sinä huonompana vaihtoehtona.

Uudistus muuttaa palvelujen rakennetta **enemmän kotiin annettaviksi palveluiksi ja tueksi sekä avopalveluiksi laitoshoidon sijasta** ja pyrkii antamaan tilaa ihmisten omille näkemyksille ja **omatoimisuudelle** (HE 164/2014 vp, 91).

Kotipalvelun tukeminen kodissa tapahtuvissa henkilön elämäntilanteessa tarpeellisissa toimissa voisi toteutua esimerkiksi arjen käytännön toimiin liittyvänä apuna kuten kodin hoitona, ruokailuun ja henkilökohtaisesta hygieniasta huolehtimiseen liittyvinä toimina, **kotona suoriutumisen tukemisenä** kuntoutuksen toimin sekä **henkilön kotona asumisen osaltaan mahdollistavina** niin sanottuina turvapalveluina. Turvapalveluilla tarkoitetaan esimerkiksi teknisiä ratkaisuja, joilla pyritään edistämään toimintakyvyltään heikentyneiden henkilöiden **mahdollisuuksia asua kotonaan sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikköjen sijasta.** (HE 164/2014 vp, 113.)

Asiakkaiden tarpeen mukaisesti järjestetty liikkumisen tuki toteuttaisi lain tarkoitusta hyvinvoinnin edistämisestä ja ylläpitämisestä sekä eriarvoisuuden ja syrjäytymisen torjumisesta ja vähentämisestä. Se tukisi osaltaan myös ikääntyneiden henkilöiden suoriutumista ja **omatoimisuutta**, osallisuutta yhteiskuntaan **sekä tukisi kotona asumista.** (HE 164/2014 vp, 117.)

Kotona asumisen turvaamiseen liittyen peräänkuulutetaan myös omaisten ja lähipiirin huolenpitovelvollisuutta:

Perheiden ja omaisten kyky kantaa vastuuta iäkkäistä, sairaista ja vammaisista omaisistaan osana tuki- ja palveluverkon kokonaisuutta on lähitulevaisuudessa **entistäkin tärkeämpää** palvelutarpeiden ja palvelujen kustannusten kasvaessa väestön ikääntymisen vuoksi. **Omaisten ja läheisten apua ja huolenpitoa tarvitaan kotona asumisen mahdollistamiseksi avopalvelujen tuella.** (HE 164/2014 vp, 109.)

Valtionhallinnon asiakirjassa ilmenevässä vetoamisessa omaisten ja lähipiirin huolenpitovelvollisuuteen konkretisoituu tulkintani mukaan hyvin se, mistä on kyse hyvinvointivaltion ja sosiaalihuollon vetäytymisessä. Vetäytyvän sosiaalihuollon diskurssissa tunnustetaan universaalin palvelujärjestelmän mahdottomuus nykyisessä yhteiskunnallisessa ja taloudellisessa tilanteessa, ja vastuutetaan omaisia ja lähipiiriä osallistumaan huolenpitotehtävään.

Vetäytyvän sosiaalihuollon diskurssissa sosiaalihuollon tehtäväksi rakentuu asiakkaan motivointi ja tukeminen itsenäiseksi ja omatoimiseksi yksilöksi, jolla ei ole tarvetta

sosiaalihuollon palveluille. Diskurssin mukaisena sosiaalihuollon tavoitteena on siis tehdä itsestään tarpeeton, vetäytyä loppujen lopuksi pois näyttämöltä. Itsenäisen ja omatoimisen yksilön ihmiskäsitystä tuotetaan aineistossa määrällisesti paljon.

Yksilön itsenäisen toiminnan tukeminen edistää hänen toimintakykyään (HE 164/2014 vp, 91).

Säännöksen 1 momentin 2 kohdassa korostettaisiin asiakkaan itsenäisen suoriutumisen ja omatoimisuuden edistämistä, asiakkaan omien ja lähiyhteisöjen voimavarojen vahvistamista sekä sosiaalisten suhteiden säilyttämistä ja ylläpitämistä (HE 164/2014 vp, 99).

*Sosiaaliohjauksessa onkin olennaista tunnistaa asiakkaan elämäntilanne sekä hänen voimavarojensa ja toimintamahdollisuuksiensa osa-alueet. Keskeistä työssä on asiakkaan joustava kohtaaminen, tuki ja **motivointi itsenäiseen suoriutumiseen**. (HE 164/2014 vp, 110.)*

*Lain 4§:n mukaan mielenterveyspalvelut on ensisijaisesti järjestettävä avopalveluina sekä niin että **oma-aloitteista hoitoon hakeutumista ja itsenäistä suoriutumista tuetaan** (HE 164/2014 vp, 118).*

*Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, toimintatavoista silloin kun asiakkaan tuen tarve on jatkuvaa tai toistuvaa. Palveluja olisi järjestettävä siten, että **tavoitteena on asiakkaan itsenäinen selviytyminen ja tuen tarpeen päättymisen** asiakkaan kanssa yhdessä asetetun tavoiteajan jälkeen. (HE 164/2014 vp, 132.)*

Vetäytyvän sosiaalihuollon diskurssissa sosiaalityö rakentuu yhteiskunnan viimesijaiseksi palveluksi, jonka on määrä olla vain tilapäistä ja lyhytaikaista. Sosiaalityöntekijän tehtävä on motivoida ja tukea asiakasta itsenäiseen suoriutumiseen ja omatoimisuuteen. Uusliberalistisen ajattelun mukaan sosiaalityöntekijän ja asiakkaan suhde on perusasetelmaltaan ongelmallinen, ja mitä vähemmän tällaisia suhteita on, sen parempi, koska silloin yksilöiden elämä on enemmän heidän omissa käsissään ja omalla vastuullaan (Juhila 2006, 78). Vetäytyvän sosiaalihuollon diskurssissa konstruoitu kuva sosiaalityöstä nojaa vahvasti edellä esitettyyn ajatukseen. Koska kuitenkin sosiaalityö kuuluu vahvana osana suomalaiseen sosiaalihuoltoon, on yhteiskunnassamme sosiaalityön asiakkuuksiakin. Uusliberalistisen ajattelun mukaan näiden asiakassuhteiden on rakennuttava tehokkaiksi, oikein kohdennetuiksi ja tuloksellisiksi, jotta

hyvinvointivaltioriippuvuuden vähentäminen mahdollistuu. Asiakassuhteen onnistuneisuutta määrittää asiakkuuden mahdollisimman lyhyt kesto. (Emt., 78.)

Juhilan (2006) mukainen näkemys sosiaalityöstä liittämisen ja kontrollisuhteena on toimiva jäsenitys myös viimeisen paikantamani uusliberalistisen diskurssin kohdalla. Liittämisen ja kontrollisuhteen kehyksen kautta tarkasteltuna ihanteellinen sosiaalityö toimisi ”tehokkaana trampoliinin tavoin ja sinkoaisi asiakkaat mahdollisimman pian takaisin valtavirtakansalaisuuteen” (Juhila 2006, 100). Uusliberalistisen ihanteen mukaisessa yhteiskunnassa kansalaiset olisivat niin omatoimisia, että sosiaalityölle hyvinvointivaltiollisena toimintana olisi tarvetta vain hetkellisesti (emt., 100).

5.4 Retoristen keinojen käyttö uusliberalistisissa diskursseissa

Jokisen (1999b, 126) mukaan retorisessa diskurssianalyysissä tarkastellaan merkitysten tuottamisen kielellisiä prosesseja siitä näkökulmasta, kuinka jotkut todellisuuden versiot pyritään saamaan vakuuttaviksi ja kannatettaviksi ja kuinka yleisö sitoutetaan näihin versioihin. Retoristen keinojen käytön tutkiminen aineistoanalyysin tuloksena identifioimistani sosiaalihuoltolakiesityksen uusliberalistisista diskursseista on antoisaa ja mielenkiintoista, sillä yleisolemuksestaan arvioin hallituksen esityksen uudeksi sosiaalihuoltolaiksi olevan hyvin perusteltu ja vakuuttava. Mutta mistä vakuuttavuus kumpuaa ja mitä retorilla keinoilla saadaan aikaiseksi?

Sosiaalihuoltolakiesityksen argumenttien esittäjänä toimii nimellisesti hallitus, sillä kyse on hallituksen esityksestä. Tosiasiassa argumenttien muotoilun taustalla on työryhmä, jossa sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamista on pohdittu. Voidaan kuitenkin tulkita, että sekä hallitus että esityksen laadinnasta vastannut työryhmä ovat puhujakategorioina arvostettuja. Arvostetusta puhujakategoriasta lausutut argumentit ovat usein vakuuttavuudeltaan vahvempia kuin vähemmän arvostetuista puhujakategorioista lausutut samansisältöiset väitteet (Jokinen 1999, 135). Voidaan tulkita, että hallituksen esityksen vakuuttavuus kumpuaa osin jo pelkästään puhujakategoriasta, josta se argumentoidaan.

Sosiaalihuoltolakiesitys on laadittu siten, että argumenttien esittäjiin on hankala saada minkäänlaista tarttumapintaa. Sosiaalihuoltolakiesityksen laadintaan osallistuneiden henkilöiden nimistä tai asemista ei mainita itse lakiesityksessä mitään. Lakiesityksestä ei myöskään välity argumenttien esittäjien suhde esitettyyn asiaan. Voidaan tulkita, että argumenttien esittäjät eivät

tuo esille omaa sitoutumistaan esittämiinsä väitteisiin, vaan ennemminkin etäännyttävät itsensä tilanteesta. Liittoutumisasteen säätely ja etäännyttäminen retorisisina keinoina toimivat lakiesityksen kontekstissa hyvin: lukijalle tulee kuva, että esittäjät raportoivat neutraalisti ja objektiivisesti asioista niin kuin ne ovat, eivätkä anna omien henkilökohtaisten intressiensä vaikuttaa asiaan.

Aineistosta paikantamieni uusliberalististen diskurssien argumenttien sisältöön kiinnittyvä retorinen keino on asiantuntijan lausunnolla vahvistaminen. Tällöin argumentin vakuuttavuus liittyy siihen, että jokin arvovaltainen asiantuntijataho näkee asian samalla tavalla kuin argumentin esittäjä (Jokinen 1999, 138–139). Aineistossa esimerkiksi riittävyyden arviointiin liittyvässä argumentoinnissa nojataan EU:n köyhyydenvastaisen verkoston julkaisuun:

*Tulojen tai varojen puute on sidottu riittävään toimeentuloon. Riittävyys ei ole yksiselitteinen käsite, vaan sen voi ymmärtää eri laajuisena riippuen henkilön kokemista tarpeista. EU:n köyhyydenvastaisen verkoston julkaisussa **Adequacy of minimum income in the EU (European Anti Poverty Network 2010)** on arvioitu vähimmäistulojen riittävyyttä. Julkaisun perusteella riittävät vähimmäistulot ovat sellaiset, jotka estävät köyhyyttä ja syrjäytymistä ja takaavat haavoittuville henkilöille pitkällä tähtäimellä turvallisuutta, jota he tarvitsevat työmarkkinoille pääsemiseksi sekä sosiaalisen osallistumiseen. – – Erityislainsäädännössä voidaan lisäksi tarkentaa riittävyyden arviointia koskevia kriteereitä. (HE 164/2014 vp, 104.)*

EU:n köyhyyden vastainen verkosto rakentuu aineisto-otteessa sellaiseksi asiantuntijatahoksi, jonka määritelmään riittävästä vähimmäistuloista voidaan suomalaisen sosiaalihuollon kontekstissa yleisellä tasolla nojata. Riittävyyden arvioinnille ja sen oikeellisuudelle saadaan vakuuttavuutta vahvistamalla asiaa ylikansallisen talous- ja politiikkaliiton argumentoinnilla.

Aineistosta on paikannettavissa myös sellaista retorista puhetta, jossa vedotaan tosiasioihin. Tällöin asiat saadaan näyttämään argumentin esittäjästä ja hänen tulkinnoistaan riippumattomilta tosiasioilta (Jokinen 1999, 140). Aineistossa tällaista tosiasiapuhetta on paikannettavissa muun muassa lastensuojelun asiakasmäärien kasvun ja lapsiperheille suunnatun kotipalvelun vähenemisen yhteyttä käsittelevissä kohdissa:

Lastensuojelun asiakasmäärät ovat kasvaneet voimakkaasti 1990-luvun puolivälistä lähtien. – – Kotipalvelun rooli lapsiperheiden ehkäisevänä palvelumuotona oli merkittävä 1970–1990 -luvuilla. 1990-luvulla 8,2 % lapsiperheistä sai kodinhoitoapua.

*Lapsiperheiden osuus kotipalveluja saaneista on alentunut siten, että vuonna 2010 lapsiperheistä enää 1,5 % sai kotipalvelua (8 984 lapsiperhettä). – – Lapsiperheiden kotipalvelu on tehokas ennaltaehkäisevän työn muoto. Pitkällä aikavälillä säästöjä syntyy erityisesti, jos ennaltaehkäisevillä palveluilla ja riittävän aikaisessa vaiheessa annetuilla tukitoimilla pystytään välttämään kustannuksiltaan merkittävästi kalliimpiin erityispalveluihin ohjaamista. – – **Samanaikaisesti, kun lapsiperheiden saama ennaltaehkäisevä kotipalvelu on vähentynyt olennaisesti, on lastensuojelun korjaavien palveluiden tarve kasvanut merkittävästi.** – – Lisäämällä kotipalvelun tarjontaa voidaan palauttaa korjaavan ja varhaisen tuen suhdetta kohti aiempaa tilannetta ja auttaa suurta osaa perheistä ennaltaehkäisevästi. (HE 164/2014 vp, 88–89.)*

Tosiasioiksi määrittävät se, että lastensuojelun asiakasmäärät ovat kasvaneet voimakkaasti 1990-luvun puolivälistä lähtien ja se, että kotipalvelun rooli lapsiperheiden ennaltaehkäisevänä palvelumuotona on vähentynyt sitten 1990-luvun. Näkemykseni mukaan asioiden syy-seuraussuhde ei ole varma, vaikkakin se on mahdollinen. Aineisto-otteessa syy-seuraussuhde rakentuu retorisen tosiasiapuheen kautta olemassa olevaksi ja kiistattomaksi. Myös Juhilan (1993) käyttämä faktuaalistamisstrategian käsite kuvaa hyvin sitä, mitä edellä olleessa aineisto-otteessa retorisesti tarkasteltuna tapahtuu. Juhilan (1993, 152) mukaan *faktuaalistamisstrategiat ovat sellaisia vakuuttelun muotoja, joita käyttämällä jonkun tiedon totuusarvosta tulee niin suuri, että kyseinen versio vaikuttaa itsestäänselvältä ja ainoalta oikealta. Sanotulla ja totuudella ei näytä olevan eroa, vaan asiat saadaan näyttämään kiistattomilta tosiasioilta.*

Argumentin sisältöön kiinnittyvänä retorisena keinona numeerista ja ei-numeerista määrällistämistä oli paikannettavissa uusliberalistisista diskursseista melko paljon. Määrällistämällä pyritään tulkintani mukaan korostamaan ja alleviivaamaan sosiaalihuoltolakiesityksen positiivisia puolia, kuten seuraavat aineisto-otteet havainnollistavat:

*Sosiaalihuoltoa tulisi vahvistaa ihmisten elämänkaaren eri vaiheissa heidän omissa arkiympäristöissään. Tämä tarkoittaa **laitoksissa asumisen ja huostaanottojen minimoimista** ja avohuollon tehokasta kehittämistä. (HE 164/2014 vp, 81.)*

*Asiakkaiden oikeusturvan parantamiseksi **määräaika oikaisuvaatimuksen tekemiseksi pidennettäisiin 14 vuorokaudesta 30 päivään** (HE 164/2014 vp, 83).*

Näin ollen valtiontalouden kehityksen perusteella uudistusten toimeenpanoon on käytettävissä yhteensä 16 miljoonaa euroa vuodesta 2015 lukien (HE 164/2014 vp, 84–85).

***Kaikilla** sosiaalihuollon asiakkailla **olisi oikeus** saada tarvittaessa palvelutarpeensa arvioiduksi ja asiakkaalle nimettäisiin omatyöntekijä (HE 164/2014 vp, 83).*

Aineisto-otteista viimeisin on retorisesti mielenkiintoinen. Yhtäältä siinä kuvataan, että kaikilla sosiaalihuollon asiakkailla olisi oikeus saada palvelutarpeensa arvioiduksi. Toisaalta lauserakenteeseen lisätty sana ”tarvittaessa” vesittää koko ajatuksen kaikille tarjottavasta palvelumuodosta. Tarpeen määrittäminen tapahtunee sosiaalihuollon toimesta, jolloin ei olekaan itsestäänselvyys, että kaikki saisivat palvelutarpeensa arvioiduksi. Ainoastaan he, jotka sosiaalihuollon näkökulmasta *tarvitsevat* palvelutarpeen arviointia, saavat kyseisen palvelun.

Retoristen keinojen käyttämiseksi tulkitsen myös sen, että uusliberalististen diskurssien puheessa koviin, uusliberalismia ja uutta julkisjohtamista henkiviin arvoihin ja käsitteisiin kytetään selvästi pehmeämpiä ja inhimillisempiä arvoja. Seuraavassa aineisto-otteessa kustannustehokkuuden kovaan arvoon on yhdistetty asiakaslähtöisyyden pehmeämpi arvo. Tällaista retorista keinoa käytetään erityisesti kustannustehokkuuden diskurssissa.

*Säännöksen tavoitteena olisi ohjata eri viranomaisia toimimaan **asiakaslähtöisesti** ja **kustannustehokkaasti** siten, että eri toimipisteissä asioiva henkilö tulisi nykyistä paremmin ohjatuksi oikean viranomaisen luokse (HE 164/2014 vp, 127).*

Retorisesti mielenkiintoista sosiaalihuoltolakiesityksen uusliberalistisissa diskursseissa on myös se puhe, joka diskursseista puuttuu tai jota tuotetaan poikkeuksellisen vähän. Ennakkoletukseni mukaan hallituksen esityksessä uudeksi sosiaalihuoltolaiksi olisi ollut merkittävästi paljon enemmän puhetta esimerkiksi johtamisesta, sosiaalihuollon yksityisistä markkinoista sekä kilpailuttamisesta. Selvästi managerialistinen puhe on paikantamissani uusliberalistisissa diskursseissa kuitenkin vähäistä. Esimerkiksi johtaminen nostetaan aineistossa esille ainoastaan kaksi kertaa. Puhetta palveluntuottajista ja -järjestäjistä ei myöskään ole määrällisesti paljoa, vaikka yksityiset markkinat ovat jo keskeinen osa suomalaista sosiaalihuoltoa. Managerialistisesta puhettavasta tuttua kuluttajan käsitettä aineistossa ei käytetä lainkaan. Kilpailuttaminen käsitteenä nousee esille vain kerran, ja sekin hieman negatiivisessa valossa:

*Myös palvelujen tuottajien **kilpailuttamisella** on usein vaikutusta asumisratkaisujen pysyvyyteen ja asiakkaalle tulisi varmistaa riittävä turva silloin, kun asiakkaan*

asumisen pysyvyys uhkaa vaarantua palvelun järjestäjästä tai tuottajasta johtuvista syistä (HE 164/2014 vp, 115).

Tulkintani mukaan uusliberalistiselle ja managerialistiselle puhetavalle ominaisten käsitteiden vähäinen käyttö tai käyttämättä jättäminen on retorinen keino, joka lisää sosiaalihuoltolakiesityksen kannatettavuutta. Sosiaalihuolto ja uusliberalismi ovat perinteisiltä arvolähtökohdiltaan melko vastakkaiset, jolloin puhtaan uusliberalistisen argumentoinnin käyttäminen hallituksen esityksessä uudeksi sosiaalihuoltolaiksi ei olisi retorisesti järkevää.

Puuttuvan tai vähäisesti käytetyn puheen lisäksi aineistosta on mahdollista paikantaa puhetta, joka on yllättävää:

Hyvinvointivaltioon kuuluu oikeus turvalliseen elämään riippumatta yksilön asemasta työelämässä, perhesuhteista ja sosiaalisesta asemasta tai muista vastaavista tekijöistä (HE 164/2014 vp, 103).

Anttonen ja Sipilä (2000, 268–269) ovat todenneet, että julkisessa keskustelussa ei enää juurikaan puhuta hyvinvointivaltiosta, vaan esimerkiksi hyvinvointiyhteiskunnasta. Retorisesti tarkasteltuna onkin mielenkiintoista, että tuoreessa hallituksen esityksessä uudeksi sosiaalihuoltolaiksi nostetaan esille hyvinvointivaltion käsite. Toisaalta Kantola (2006, 173–175) on havainnut hallitusohjelmia tutkiessaan, että hyvinvoinnin ja hyvinvointivaltion käsitteet ovat yllättäen nousseet 2000-luvun hallitusohjelmissa esille. Kantola (2006, 178) pohtii, ovatko uudelleen ilmestyneet vanhat käsitteet ”hyvinvointiregiimin joutsenlaulua” vai merkki siitä, että kilpailuvaltiollinen projekti on tulossa tiensä päähän.

Summan (1995, 85–87) mukaan hallinnossa tapahtuvalla politiikkavalmistelulla on selvät retorisen tilanteen tunnusmerkit, sillä valmistelussa tähdätään uskottavuuden ja kannatuksen hankkimiseen omille väitteille. Tutkittuani ja analysoituani hallituksen esitystä uudeksi sosiaalihuoltolaiksi on minun helppo allekirjoittaa Summan (1995) väite. Yhteenvetona voidaan todeta, että sosiaalihuoltolakiesityksestä ja siitä identifioimistani uusliberalistisista diskursseista on paikannettavissa useiden retoristen keinojen käyttöä. Jokisen (1999, 131) mukaan retoristen keinojen tarkastelu ja analysoiminen eivät kuitenkaan ole itsetarkoitus, vaan merkityksellisempää on kysyä, mitä retorisilla keinoilla saadaan aikaiseksi. Tulkintani mukaan sosiaalihuoltolakiesityksessä ja uusliberalistisissa diskursseissa käytettävillä retorisilla keinoilla rakennetaan kuvaa luotettavasta ja objektiivisesta lakiesityksestä, joka nojaa hyvinvointivaltion ajatukseen. Tietoista tai ei, uusliberalismiin ja uuteen julkisjohtamiseen liittyvän käsitteistön

käyttö on huomiota herättävän vähäistä, vaikka esimerkiksi Harvey (2008, 8) on arvioinut uusliberalismin vaikutusten olevan yhteiskunnissamme läpitunkevan totaalisia. Managerialistisen puheen vähäisyydellä rakennetaan kuvaa uudesta sosiaalihoitolaista, joka nojaa sosiaalihoillon perinteisiin arvolähtökohtiin uusliberalististen ”kovien” arvolähtökohtien sijaan.

6 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

6.1 Yhteenveto sosiaalihuoltolakiesityksen uusliberalistisista diskursseista

Vastauksena asettamiini tutkimuskysymyksiin, *miten uusliberalismi ja uuden julkisjohtamisen mukaiset ajatukset näkyvät hallituksen esityksessä uudeksi sosiaalihuoltolaiksi ja millaiseksi sosiaalityö tässä puheessa rakentuu*, olen paikantanut aineistostani kolme uusliberalistista diskurssia. Identifioimani diskurssit eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan pikemminkin rinnakkaisia merkityksellistämisen mahdollisuuksia.

Asiakas edellä -diskurssissa uusliberalismiin ja uuteen julkisjohtamiseen liittyvät piirteet näkyvät asiakaslähtöisyyden ja asiakkaan edun korostamisena. Diskurssia tuotetaan aineistossa aineisto-otteissa, jotka rakentavat asiakkaan edun, asiakaslähtöisyyden, asiakaskeskeisyyden, valinnanmahdollisuuden ja ennaltaehkäisyn tärkeäksi. Asiakas edellä -diskurssin kautta tarkasteltuna lakiesitys on laadittu erityisesti asiakkaiden edun toteutumista ja asiakaslähtöisyyttä vaalien, jolloin asiakas nousee keskeiseen asemaan. Diskurssissa tuodaan esille ja korostetaan monia yhteiskunnallisesti ja inhimillisesti tärkeitä arvoja ja kaihdetaan sellaisia asiakaslähtöisyyden kannalta vieraita asioita kuin järjestelmäkakeskeisyyttä tai sitä, että taloudelliset seikat muodostuisivat esteeksi riittävän tuen saamiselle. Myös ennaltaehkäisyä ja sen arvoa määritetään nimenomaan asiakkaan edun kautta, ei taloudellisten seikkojen. Asiakas edellä -diskurssissa asiakas konstruoituu oman elämänsä ja laajemminkin erilaisten yhteisöjen ja yhteiskunnan aktiivisena toimijana. Asiakas edellä -diskurssi on sosiaalihuoltolakiesityksen uusliberalistisista diskursseista voimakkaimmin konstruoitu ja luonteeltaan positiivisin.

Kustannustehokkuuden diskurssi, jossa korostetaan erityisesti kustannustehokkuutta ja taloudellisuutta, ammentaa monia piirteitään uuden julkisjohtamisen opista. Diskurssia tuotetaan aineistossa aineisto-otteissa, jotka rakentavat arvioinnin, ennaltaehkäisyn, kustannustehokkuuden, vaikuttavuuden sekä tietynlaisen tuotteistamisen ja prosessimallintamisen keskeiseksi osaksi sosiaalihuoltoa. Kustannustehokkuuden diskurssissa tuotettu puhe ennaltaehkäisystä on erilaista kuin asiakas edellä -diskurssissa. Kustannustehokkuuden diskurssissa ennaltaehkäisy saa arvonsa säästöjen syntymisestä pitkällä aikavälillä, kun korjaavien ja intensiivisempien tukimuotojen tarve vähenee. Kustannustehokkuuden diskurssi on retorisesti mielenkiintoinen, sillä diskurssissa tuotettuun taloussävytteiseen puheeseen kytketään usein myös erilaisia pehmeitä näkökantoja. Alasuutarin

(2004, 5) mukaan hallinnollisten tekstien ominaispiirteenä voidaankin pitää sitä, ettei perustelujen laadinnassa välttämättä tuoda esille kaikkia olennaisia motiiveja, vaan korostetaan erityisesti kunniallisia ja yleisesti hyväksyttävissä olevia perusteita.

Vetäytyvän sosiaalihuollon diskurssissa tuotetaan kuvaa rajatusta ja vetäytyvästä sosiaalihuollosta. Monissa maissa tapahtunut hyvinvointivaltion vetäytyminen on saanut pontta uusliberalistisesta ajattelusta, jossa korostetaan talouden ja markkinoiden ensisijaisuutta hyvinvointivaltiollisen ajattelun sijasta (Harvey 2008, 8). Vetäytyvän sosiaalihuollon diskurssia tuotetaan aineisto-otteissa, jotka konstruoivat sosiaalihuollon lyhytkestoiseksi, määräaikaiseksi ja vain välttämättömän huolenpidon turvaavaksi palvelukokonaisuudeksi. Diskurssissa korostetaan kotiin annettavien palveluiden ensisijaisuutta laitoshoitoon nähden, samoin kuin peräänkuulutetaan omaisten ja läheisten huolenpitovelvollisuutta. Vetäytyvän sosiaalihuollon diskurssin ihanteelliseksi ihmiskäsitykseksi merkityksellistyy itsenäinen, omatoiminen yksilö, jolla ei ole tarvetta sosiaalihuollon asiakkuudelle.

Hämäläisen ja Niemelän (2014, 84) mukaan sosiaalihuolto ja sitä koskeva lainsäädäntö voidaan ajatella välineiksi, joiden avulla yhteiskuntaamme tuotetaan arvokkaina pidettyjä asioita. Sosiaalihuoltoon liittyvä lainsäädäntö ilmentää oloja, joita yhteiskunnassa sosiaalihuollon kautta halutaan edistää. Heidän mukaansa käsillä olevaa sosiaalihuollon lainsäädännön uudistusta on perusteltua tarkastella aikakautemme arvojen ja pyrkimysten ilmentäjänä. (Emt., 84.) Tutkimukseni tuloksia on mielenkiintoista lukea ja tulkita Hämäläisen ja Niemelän (2014) argumenttien pohjalta. Tutkimustulosteni mukaan sosiaalihuoltolakiesityksestä on paikannettavissa runsaasti uusliberalismin ja uuden julkisjohtamisen sävyttämää puhetta. Hämäläisen ja Niemelän (2014) mukaisesti tulkittuna voisi siis sanoa uusliberalismin ja uuden julkisjohtamisen edustavan niitä arvoja, joita 2010-luvun Suomessa halutaan ajaa ja edistää. Harvey (2008, 8) ei lienekään ollut väärässä, kun on todennut uusliberalismin muuttuneen monissa yhteiskunnissa hegemoniseksi ajattelutavaksi.

On kuitenkin paikallaan huomauttaa, että hallituksen esityksestä uudeksi sosiaalihuoltolaiksi on paikannettavissa myös monenlaisia muita arvolähtökohtia. Hämäläinen ja Niemelä (2014) tekevät artikkelissaan sosiaalieettistä arvoanalyysia sosiaalihuoltolakiuudistuksen toimintaperiaatteista tavoitteenaan tunnistaa lakiuudistuksen keskeisiä arvoperiaatteita. Tutkimuksen mukaan sosiaalihuollon uudistamisen ja sosiaalihuoltolain valmistelun keskeisiksi arvoperiaatteiksi määrittyy esimerkiksi sellaisia periaatteita kuin yhdenvertaisuus, universaalisuus, ennaltaehkäisy ja kokonaisvaltaisuus, joita voi kuvailla perinteikkäiksi

sosiaalihuollon ja sosiaalipolitiikan yleisperiaatteiksi. Hämäläisen ja Niemelän (2014, 87–88) mukaan sosiaalihuoltolakiuudistus näyttäisi arvoperiaatteiden tasolla kiinnittyvän suomalaisen yhteiskuntajärjestyksen arvopohjaan, eikä uudistus merkitsisi radikaalia muutosta suomalaisen yhteiskunnan poliittisen ja hallinnollisen ajattelun kannalta.

Sosiaalihuoltolakiesityksestä itsestään Hämäläinen ja Niemelä (2014, 97) paikantavat sellaisia arvoperiaatteita kuin voimavarakeskeisyys, tarpeenmukaisuus, asiakaskeskeinen suunnitelmallisuus, asiakkaan osallisuus ja osallistuminen, läpinäkyvyys, laadukkuus ja vaikuttavuus. Huomionarvoista on, että Hämäläisen ja Niemelän (2014) lakiesityksestä paikantamat arvoperiaatteet vastaavat osittain aineistoanalyysin tuloksena paikantamissani uusliberalistisissa diskursseissa tuotettua puhetapaa, mutta sisältävät lisäksi pehmeämpiä arvoja.

6.2 Diskurssien mahdolliset seuraukset sosiaalityölle

Eräs tutkimukseni taustalla vaikuttanut keskeinen ajatus on ollut, että valtio on ohjauspolitiikkansa kautta vahvana toimijana siirtämässä uusliberalistista ajattelutapaa ja uuden julkisjohtamisen mukaisia käytäntöjä osaksi sosiaalityötä. Esimerkiksi Patomäki (2007) ja Eräsaari (2006) ovat argumentoineet uusliberalististen oppien tulleen osaksi suomalaisia käytäntöjä valtion aktiivisen roolin myötä. Toisena lähtökohtaisena ajatuksenani tutkimuksessa on ollut, että sillä miten sosiaalityöstä valtionhallinnon ohjauspolitiikan dokumenteissa puhutaan ja millaisia määreitä siihen liitetään, on vaikutusta siihen, millaiseksi sosiaalityön sosiaalinen todellisuus muotoutuu.

Aineistosta paikantamani uusliberalistiset diskurssit puhuvat sen puolesta, että valtio tuo uusliberalistista ajattelutapaa osaksi sosiaalihuoltoa ja sosiaalityötä ohjauspolitiikkansa välityksellä. Diskurssianalyysin lähtökohtaoletuksen mukaan kielenkäytöllä on sosiaalista todellisuutta rakentava luonne (esim. Suoninen 1995, 93). Siten sillä, miten sosiaalihuoltolakiesityksestä identifioimissani uusliberalistisissa diskursseissa sosiaalityöstä puhutaan ja millaiseksi sosiaalityö niissä merkityksellistyy, on merkitystä myös käytännön sosiaalityöhön.

Vaikka aineistosta on paikannettu kolme erilaista uusliberalistista diskurssia, on niissä konstruoitava kuva sosiaalityöstä yllättävän yhtenäinen ja sopusointuinen. Uusliberalististen diskurssien puheessa sosiaalityö konstruoituu suhteellisen mekaaniseksi asiakastyöksi, jossa painottuu ennaltaehkäisevä ajattelutapa. Sosiaalityön tavoitteiksi määrittyvät asiakkaan

motivointi ja tukeminen itsenäiseen suoriutumiseen sekä asiakkaan osallistaminen yhteiskuntaan. Sosiaalityö konstruoituu yhteiskunnan viimesijaiseksi palveluksi, jonka on määrä olla vain tilapäistä ja lyhytaikaista.

Juhilan (2006) näkemys sosiaalityöstä liittämisen- ja kontrollisuhteena on toimiva jäsenyys puhuttaessa siitä, millä tavalla aineistosta identifioimissani uusliberalistisissa diskursseissa sosiaalityötä konstruoidaan. Juhilan (2006, 99–100) mukaan liittämisen- ja kontrollisuhteessa sosiaalityöntekijän ja asiakkaan välille syntyy asetelma, jossa työntekijän rooli on liittämisen ja asiakkaan rooli on liitettävä. Suhteen taustalla vaikuttaa valtavirtakulttuurisuuden arvo, jonka mukaan ihannekansalainen määrittyy tiettyjen yhteisesti jaettujen ja normaalisuutta korostavien kriteerien perusteella. Liittämisen- ja kontrollisuhteena tapahtuvan sosiaalityön ammatillinen liikkumatila kaventuu menetelmien ja työkäytäntöjen yksipuolistumisen ja koventumisen seurauksena. Sosiaalityötä ohjaa tehokkuusajattelu, managerialismi ja uuden julkisjohtamisen oppi. Tehokkuusvaatimukset kohdistuvat ennen kaikkea sosiaalityöntekijöihin. Sosiaalityöntekijät määrittyvät tehokkaiksi, mikäli he onnistuvat vähentämään asiakkaidensa syrjäytymisriskiä tai liittämään syrjäytyneitä takaisin valtavirtaan. Asiakkaaseen sen sijaan kohdistuu odotus oman vastuun vahvistumisesta. (Emt., 99–100.)

Leiwo ja Pietikäinen (1996, 105) toteavat, että pitkällä aikavälillä diskurssit uusintavat ja muuttavat yhteiskunnallisia ilmiöitä ja vaikuttavat lopulta osaltaan myös kulttuurin muuttumiseen. Tämän argumentin pohjalta tulkittuna uusliberalistisissa diskursseissa konstruoidulla kuvalla sosiaalityöstä on pitkällä aikavälillä tarkasteltuna kiistatonta muutosvoimaa. Kyse ei nähdäkseni ole siitä, että sosiaalityö muuttuisi juuri uusliberalistisissa diskursseissa konstruoidun sosiaalityön kaltaiseksi. Kyse on siitä, että näissä diskursseissa konstruoidulla kuvalla on väistämättä *jonkinlaista* merkitystä esimerkiksi siihen, millä tavalla sosiaalityöntekijät itse työtänsä jäsentävät, millä tavalla sosiaalityö laajemmin ymmärretään ja mihin suuntaan sosiaalityötä lähdetään kehittämään. On kuitenkin mahdotonta sen tarkemmin eritellä, millaisia konkreettisia seurauksia paikantamillani diskursseilla on sosiaalityölle. Todennäköistä on, että seurauksia on.

6.3 Lopuksi

Tällä tutkimuksella on pyritty selvittämään, millä tavalla uusliberalistiset piirteet ja uuden julkisjohtamisen oppi näkyvät sosiaalityöhön kohdistuvassa normiohjauksessa. Pro gradu -tutkielman puitteissa tutkimustehtävää on ollut tarkoituksenmukaista lähteä selvittämään

yksittäisen valtionhallinnon ohjauspolitiikan dokumentin avulla. Ajankohtaisuutensa vuoksi analysoitavaksi dokumentiksi valikoitui hallituksen esitys uudeksi sosiaalihuoltolaiksi. Aineistovalinta on perusteltu myös siitä näkökulmasta, että sosiaalihuollon normiohjauksen varsinaiseksi yleislaiksi voidaan ajatella juuri sosiaalihuoltolaki (Kananoja, Lähteinen & Marjamäki (toim.) 2011, 57).

Tutkimusprosessin myötä olen tutustunut melko perinpohjaisesti hallituksen esitykseen uudeksi sosiaalihuoltolaiksi. Tutkimuksen päätteeksi koen merkitykselliseksi tuoda esille tutkimusprosessin aikana kehkeytyneitä omia näkemyksiäni sosiaalihuoltolakiesityksestä. Ensimmäistä kertaa lukiessani lakiesitystä kokonaisuutena, arvioin sen olevan todella pätevä, hyvin perusteltu ja asianmukainen. Ensimmäisellä läpilukukerralla olin lukijana kovin sinisilmäinen. Analysointiprosessin edetessä silmäni avautuivat lakiesitykselle kuitenkin eri tavalla kuin ensimmäisellä lukukerralla. Näkemykseni mukaan hallituksen esitys uudeksi sosiaalihuoltolaiksi sisältää paljon hyviä tavoitteita, kuten painotuksen siirtämisen ennaltaehkäisevään työhön ja varhaiseen tukeen, asiakaslähtöisyyden vahvan läsnäolon, lastensuojelun asiakkuuden alkamiseen liittyvät muutokset sekä kotipalvelun lisäämisen etenkin lapsiperheisiin.

Lakiesitykseen sisältyy kuitenkin monia arveluttavia piirteitä, jotka konkretisoituivat itselleni lähinnä aineistoanalyysin myötä. Kotona asumisen tukeminen ja laitoshoidon vähentäminen ovat arvokas asia toteutuessaan inhimillinen näkökulma edellä. Kun toimintaa ohjaa taloudellinen näkökulma, saattaa inhimillisyys jäädä hyvin puutteellisena taka-alalle. Median ja tuttavapiirini kautta olen joutunut kuulemaan kohtuuttomista tilanteista, joissa huonokuntoisia, itsenäiseen suoriutumiseen kykenemättömiä vanhuksia kotiutetaan yksin kotiinsa. Näissä tilanteissa kotiutetuille vanhuksille on kotiooloissa usein sattunut uudestaan jokin tapaturma, joka on vaatinut sairaalahoitoon palaamista. Voidaankin aiheellisesti kysyä, onko toiminta tällöin pitkällä aikavälillä taloudellista saati inhimillistä.

Mielenkiintoista on myös se, että kotona asuminen konstruoidaan lakiesityksessä automaattisesti yksilön näkökulmasta parhaaksi vaihtoehdoksi. Useissa tapauksissa näin varmasti on, mutta myös muunlaisia mielipiteitä ja tarinoita on olemassa. Koti ei välttämättä ole iäkkäälle ja sairaalle ihmiselle paras paikka. Retorisesti tarkasteltuna on mielenkiintoista, että tätä vaihtoehtoa ei lakiesityksessä käsitellä millään tavalla. Tietyt olemassa olevat ongelmat ikään kuin lakaistaan maton alle.

Toinen lakiesityksen arveluttava piirre omasta näkökulmastani on asiakkuuden voimakas rajaaminen. Asiakkuutta rajataan esimerkiksi arvioinnin keinoin arvioimalla muun muassa asiakkaan tuen tarvetta. Tuen tarpeen arviointi on kuitenkin subjektiivinen asia: mitä, jos asiakas itse arvioi olevansa sosiaalihuollon palveluiden tarpeessa, mutta järjestelmä arvioi toisin? Tällöin kyse on asiakkuuden voimakkaasta rajaamisesta. Asiakkuutta rajataan myös määrittelemällä asiakkuuden kestoa mahdollisimman lyhyeksi ja määräaikaiseksi. Asiakkuuden rajaamisen taustalla vaikuttavat taloudelliset seikat. Voidaankin todeta, että sosiaalihuoltolakiesityksen arveluttavimmat piirteet liittyvät omasta näkökulmastani tarkasteltuna talouden näkökulman priorisointiin inhimillisen näkökulman edelle.

Kokonaisuudessaan tutkimusprosessi on ollut pitkä, vaativa ja ennen kaikkea opettavainen kokemus. Olen ollut tyytyväinen asettamaani tutkimustehtävään, sillä mielenkiinto sitä kohtaan on säilynyt läpi prosessin. Aineistoanalyysia aloittaessani pelkäsin tutkimukseni kutistuvan kasaan, sillä ensisilmäilyillä aineistosta ei noussut esille sellaisia asioita kuin olin ennakkoon kuvitellut. Oli opettavaista huomata oman tutkijaminän noviisimaisuus: millainen tutkimus tämä olisikaan ollut, mikäli tutkimustulokset olisivat hypänneet silmille ensimmäisellä lukukerralla ilman tiivistä lähilukemista ja ilman minkäänlaisia analyysimenetelmiä! Kun analyysin myötä sain identifioitua aineistosta kolme perusteltua ja puhtaasti aineistosta nousevaa uusliberalistista diskurssia, oli oloni innokas. Tutkimusprosessin loppuunsaattaminen on ollut pitkä tie, mutta varmasti jokaisen askeleen arvoinen.

Tieteellisen tutkimuksen loppuunsaattamisen kannalta on tärkeää todistaa lukijoille tutkimuksessa käytettyjen metodien reliabiliteetti ja johtopäätösten validiteetti (Silverman 2000, 175). Reliabiliteetti viittaa tutkimuksen johdonmukaisuuden asteeseen. Reliabiliteetin arvioimiseksi tutkijan tulee dokumentoida tutkimusvaiheet huolellisesti ja kyetä todentamaan tutkimuksellisten valintojensa johdonmukaisuus. (Emt., 188.) Olen esitellyt tutkimusasetelmaani liittyvät tutkimukselliset valinnat perusteluineen kattavasti neljännessä luvussa. Nähdäkseni tutkimusasetelmani on myös johdonmukainen ja toimiva kokonaisuus, minkä vuoksi arvioin tutkimukseni reliabiliteetin hyväksi.

Tutkimukseni validiteetista eli pätevyydestä tai oikeellisuudesta puhuminen on monimutkaista, sillä yhden totuuden tavoittelu ei ole sosiaalisen konstruktionismin teoreettis-metodologisessa viitekehyksessä edes tarkoituksena. Validiteetti voidaan laadullisessa, sosiaaliseen konstruktionismiin nojaavassa tutkimuksessa ymmärtää kuitenkin uskottavuuden ja vakuuttavuuden käsitteiden kautta (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006). Silvermanin

(2000, 188) mukaan tutkimuksen johtopäätösten validiutta arvioitaessa merkitystä on esimerkiksi sillä, kuinka laajasti aineistosta on raportoitu aineisto-otteita, millä kriteereillä tiettyjen aineisto-otteiden valitsemista ja toisten valitsematta jättämistä on perusteltu ja onko käytetty aineisto alkuperäismuodossaan lukijoiden saatavilla.

Koen tuoneeni tässä tutkimusraportissa tutkimukseni ja analyysini vaiheet esille kattavasti. Analyysiluvussa aineisto-otteita on esitetty runsaasti ja havainnollistavasti. Tutkimuksessa käytetty aineisto on kaikkien saatavilla sosiaali- ja terveystieteiden Internet-sivustolla. Tältä osin voin todeta tutkimukseni olevan validi. Tutkijana minun on kuitenkin mahdotonta arvioida sitä, miten hyvin olen konstruktioini tuottanut ymmärrettäväksi muille tai miten lukijat arvioivat tutkimuksen uskottavuutta ja vakuuttavuutta. Omasta positioistani tarkastellen voin kuitenkin luottaa tutkimukseni validiteettiin.

Tutkimukseni osallistuu ajankohtaiseen keskusteluun sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamisesta sekä sosiaalityön ja uusliberalismin välisestä suhteesta käytyyn keskusteluun. Tutkimustulokseni tarjoavat uusia empiiriseen tutkimukseen perustuvia näkökulmia siihen, miten valtionhallinto osana ohjauspolitiikkaansa tuo uusliberalistisia ajatuksia osaksi sosiaalityötä. Tutkimukseni hyödynnettävyys sellaisenaan ei välttämättä ole suuri, mutta se tarjoaa mielenkiintoisia jatkotutkimusaiheita ajankohtaiseen tieteelliseen keskusteluun osallistumisensa lisäksi. Mahdollisina ja mielenkiintoisina jatkotutkimusaiheina näkisin esimerkiksi saman asetelman tutkimisen laajemmalla aineistolla. Oman tutkimukseni yleistettävyys on heikko, sillä aineistona on käytetty ainoastaan yhtä valtionhallinnon ohjauspolitiikan dokumenttia. Edelleen tutkimustehtävän laajentaminen normiohjauksen lisäksi muihin ohjauskeinoihin olisi mielestäni tärkeä ja mielenkiintoinen jatkotutkimusaihe.

Oman tieteenalani näkökulmasta tarkasteltuna tutkimukseni merkittävyys liittyy sen asian esille nostamiseen, että valtio vaikuttaa merkittävällä ja aktiivisella tavalla ohjauspolitiikkansa kautta uusliberalistisen kehityksen kytkemiseen osaksi sosiaalityötä. Kyse ei ole siitä, että markkina-arvoihin nojaava kehitys *vain tulisi jostakin* osaksi sosiaalityötä. Julkunen (2001, 12) on todennut, että vaikka sosiaalipolitiikan opit leviävät globaalisti, ovat instituutioiden uudelleenmuotoilu, vanhojen ajattelutapojen poisoppiminen ja uusien omaksuminen kuitenkin vahvasti paikallisia prosesseja. Kyse on siitä, että uusliberalistista eetosta tuodaan aktiivisesti osaksi sosiaalityötä valtion ohjauspolitiikan keinoin.

Osoittaisi mustavalkoista ajattelua, mikäli uusliberalistisen kehityksen ja uuden julkisjohtamisen oppien tuleminen osaksi sosiaalityötä leimaisi silkan negatiiviseksi kehityskuluksi.

Uusliberalismin ja uuden julkisjohtamisen myötä korostuneet asiakaslähtöisyyden, vaikuttavuuden ja läpinäkyvyyden tavoitteet esimerkiksi ovat oikein toteutettuina tärkeitä asioita. Useat tutkijat (mm. Eräsaari 2011 & 2014, Helne & Laatu 2006, Juhila 2006, Saario 2014, Weinberg & Taylor 2014) ovat kuitenkin argumentoineet markkinoitumiskehityksen muokkaavan sosiaalityötä merkittäväällä tavalla huonompaan suuntaan. Mikäli markkinoitumiskehitys kaventaa sosiaalityöntekijöiden mahdollisuuksia tehdä laadukasta sosiaalityötä, kuten esimerkiksi Mänttari-Van Der Kuip (2013, 6) on pohtinut, muuttuu työ sosiaalityöntekijöiden kannalta eettisesti entistäkin kuormittavammaksi. Onkin paikallaan kysyä, onko sosiaalihuoltolakiesityksessä konstruoitu uusliberalistinen sosiaalityö sellaista, joka on eettisesti kestävä ja asiakkaiden etua ajavaa vai sellaista, joka ajaa laadukkaan sosiaalityön tekemisen mahdollisuudet entistä ahtaammalle?

LÄHTEET

Alasuutari, Pertti (2004) Suunnittelutaloudesta kilpailutalouteen. Miten muutos oli ideologisesti mahdollinen? *Yhteiskuntapolitiikka* 69(1), 3–16.

Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma (2000) *Suomalaista sosiaalipolitiikkaa*. Tampere: Vastapaino.

Boyatzis, Richard (1998) *Transforming Qualitative Information: Thematic Analysis and Code Development*. Thousand Oaks: Sage.

Burr, Vivien (1995) *An Introduction to Social Constructionism*. London: Routledge.

Eräsaari, Leena (2006) *New Public Management on julkisen sektorin vääryyksien isä*. Teoksessa Tuula Helne & Markku Laatu (toim.) *Vääryyskirja*. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Eräsaari, Leena (2011) *Sosiaalipalvelut käännöksen jälkeen*. Teoksessa Elina Palola & Vappu Karjalainen (toim.) *Sosiaalipolitiikka – Hukassa vai uuden jäljillä?* Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Eräsaari, Leena (2014) *Sosiaalityö markkinoilla*. Teoksessa Riitta Haverinen & Marjo Kuronen & Tarja Pösö (toim.) *Sosiaalihuollon tila ja tulevaisuus*. Tampere: Vastapaino.

Harvey, David (2008) *Uusliberalismin lyhyt historia*. Suom. Kaisa Koskinen. Tampere: Vastapaino.

HE 164/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Heikkinen, Vesa & Hiidenmaa, Pirjo & Tiililä, Ulla (2000) *Teksti työnä, virka kielenä*. Helsinki: Gaudeamus.

Heinämäki, Liisa (2012) *Valtionhallinnon ohjelmaohjaus kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa 2000-luvulla*. Tampere: Tampereen Yliopistopaino.

Helne, Tuula & Laatu, Markku (2006) *Johdanto: ”Hyvinvointipolitiikka” ja sen vääryydet*. Teoksessa Tuula Helne & Markku Laatu (toim.) *Vääryyskirja*. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Hämäläinen, Juha & Niemelä, Pauli (2014) Uudistuvan sosiaalihuoltolain arvoperiaatteet. Teoksessa Riitta Haverinen & Marjo Kuronen & Tarja Pösö (toim.) Sosiaalihuollon tila ja tulevaisuus. Tampere: Vastapaino.

Jokinen, Arja (1999a) Diskurssianalyysin suhde sukulaistraditioihin. Teoksessa Arja Jokinen & Kirsi Juhila & Eero Suoninen (toim.) Diskurssianalyysi liikkeessä. Tampere: Vastapaino.

Jokinen, Arja (1999b) Vakuuttelevan ja suostuttelevan retoriikan analysoiminen. Teoksessa Arja Jokinen & Kirsi Juhila & Eero Suoninen (toim.) Diskurssianalyysi liikkeessä. Tampere: Vastapaino.

Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi & Suoninen, Eero (1993) Diskursiivinen maailma. Teoksessa Arja Jokinen, Kirsi Juhila & Eero Suoninen (toim.) Diskurssianalyysin aakkoset. Tampere: Vastapaino.

Juhila, Kirsi (1993) Miten tarinasta tulee tosi? Faktuaalistamisstrategiat viranomaispuheessa. Teoksessa Arja Jokinen, Kirsi Juhila & Eero Suoninen (toim.) Diskurssianalyysin aakkoset. Tampere: Vastapaino.

Juhila, Kirsi (1999a) Kulttuurin jatkuvasti rakentuvat kehät. Teoksessa Arja Jokinen & Kirsi Juhila & Eero Suoninen (toim.) Diskurssianalyysi liikkeessä. Tampere: Vastapaino.

Juhila, Kirsi (1999b) Tutkijan positiot. Teoksessa Arja Jokinen & Kirsi Juhila & Eero Suoninen (toim.) Diskurssianalyysi liikkeessä. Tampere: Vastapaino.

Juhila, Kirsi (2004) Sosiaalityön vuorovaikutuksen tutkimus. Historiaa ja nykysuuntauksia. *Janus* 12(2), 155–183.

Juhila, Kirsi (2006) Sosiaalityöntekijöinä ja asiakkaina: sosiaalityön yhteiskunnalliset tehtävät ja paikat. Tampere: Vastapaino.

Julkunen, Raija (2001) Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Tampere: Vastapaino.

Julkunen, Raija (2006) Kuka vastaa?: Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Helsinki: Stakes.

Kajanoja, Jouko (2003) Sosiaalipolitiikka ja talousteoria. Teoksessa Tuula Helne & Raija Julkunen & Jouko Kajanoja & Sini Laitinen-Kuikka & Tiina Silvasti & Jussi Simpura (toim.) Sosiaalinen politiikka. Helsinki: WSOY.

Kananoja, Aulikki & Lähteinen, Martti & Marjamäki, Pirjo (toim.) (2011) Sosiaalityön käsikirja. Helsinki: Tietosanoma.

Kantola, Anu (2006) Suomea trimmaamassa: suomalaisen kilpailuvaltion sanastot. Teoksessa Risto Heiskala & Eeva Luhtakallio (toim.) Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta? Helsinki: Gaudeamus.

Karisto, Antti & Takala, Pentti (1985) Sosiaalivaltion kriisi. Helsinki: Yliopistopaino.

Keskitalo, Elsa & Mannila, Simo (2002) Aktivointipolitiikka – vastaus pitkäaikaistyöttömyyden ja syrjäytymisen ongelmaan? Teoksessa Matti Heikkilä & Mikko Kautto (toim.) Suomalaisten hyvinvointi 2002. Helsinki: Stakes.

Koskiahho, Briitta (2008) Hyvinvointipalvelujen tavaratalossa: palvelutalous ja sosiaalipolitiikka Englannissa, Ruotsissa ja Suomessa. Tampere: Vastapaino.

Kuusi, Pekka (1961) 60-luvun sosiaalipolitiikka. Helsinki: WSOY.

Lainvalmistelun prosessiopas (2014) <http://lainvalmistelu.finlex.fi/>. Viitattu 24.11.2014.

Lundquist, Lennart (1992) Förvaltning, stat och samhälle. Lund: Studentlitteratur.

Lähdesmäki, Kirsi (2003) New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelemistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. Vaasa: University of Vaasa/Publications Unit, Acta Universitas Wasensis 113.

Mäkelä, Klaus (1982) Sosiaalipolitiikka ja hyvinvointivaltion kriisi. Tiede & edistys 7(2), 87–93.

Mänttari-Van Der Kuip, Maija (2013) Julkinen sosiaalityö markkinoistumisen armoilla? Yhteiskuntapolitiikka 78(1), 5–19.

Narikka, Jouko (toim.) (2006) Sosiaali- ja terveystalouden lainsäädäntö käytännössä. Helsinki: Tietosanoma.

Oinonen, Tero (2005) Sosiaalisen pääoman ylläpitämisen vaikeus uudessa julkisjohtamisessa. Työelämän tutkimus 3(1), 142–152.

Oulasvirta, Lasse & Ohtonen, Jukka & Stenvall, Jari (2002) Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Tasapainoista ratkaisua etsimässä. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen julkaisu 2002:19.

Patomäki, Heikki (2007) Uusliberalismi Suomessa. Lyhyt historia ja tulevaisuuden vaihtoehdot. Helsinki: Werner Söderström.

Pietikäinen, Sari & Mäntynen, Anne (2009) Kurssi kohti diskurssia. Tampere: Vastapaino.

Pohjola, Anneli (2012) Moniulotteinen vaikuttavuus. Teoksessa Anneli Pohjola & Tarja Kemppainen & Sanna Väyrynen (toim.) Sosiaalityön vaikuttavuus. Tampere: Juvenes Print.

Rajavaara, Marketta (2011) Näyttöperusteista sosiaalipolitiikkaa – kansalaiset vaikuttavuushallinnan objekteina ja subjekteina. Teoksessa Elina Palola & Vappu Karjalainen (toim.) Sosiaalipolitiikka – Hukassa vai uuden jäljillä? Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Raunio, Kyösti (2009) Olennainen sosiaalityössä. Helsinki: Gaudeamus.

Saaranen-Kauppinen, Anita & Puusniekka, Anna (2006) KvaliMOTV – Menetelmäopetuksen tietovaranto [verkkójulkaisu]. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto [ylläpitäjä ja tuottaja]. <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>. (Viitattu 12.2.2015.)

Saario, Sirpa (2014) Audit techniques in mental health. Practitioners' responses to electronic health records and service purchasing agreements. Tampere: Tampere University Press, Acta Universitatis Tamperensis 1907.

Saldaña, Johnny (2013) The Coding Manual for Qualitative Researchers. London: Sage.

Sarvimäki, Pirjo & Siltaniemi, Aki (toim.) Sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön tehtävärakennesuositus. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen julkaisu 2007:14.

Silverman, David (2000) Doing Qualitative Research. A Practical Handbook. London: Sage.

Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus (2014) Sosiaalihuollon lainsäädännön kokonaisuudistus. http://www.stm.fi/sosiaali_ja_terveyspalvelut/lainsaadanto. Viitattu 20.10.2014.

Stepney, Paul & Popple, Keith (2008) *Social Work and the Community. A Critical Context for Practice*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Summa, Hilikka (1995) *Retoriikka ja argumentaatioanalyysi yhteiskuntatutkimuksessa*. Teoksessa Jaakko Leskinen (toim.) *Laadullisen tutkimuksen risteysasemalla*. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus.

Suoninen, Eero (1995) *Miten rakennamme kulttuurin virtaa?* Teoksessa Jaakko Leskinen (toim.) *Laadullisen tutkimuksen risteysasemalla*. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus.

Vedung, Evert (1998) *Policy Instruments: Typologies and Theories*. Teoksessa Bemelmans-Videc, Rist & Vedung (toim.) *Carrots, Sticks & Sermons*. New Brunswick: Transaction Publishers.

Väärälä, Reijo (2011) *Sosiaalinen murroksessa – kuka meitä ohjaa?* Teoksessa Elina Palola & Vappu Karjalainen (toim.) *Sosiaalipolitiikka – Hukassa vai uuden jäljillä?* Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

Weinberg, Merlinda & Taylor, Stephanie (2014) 'Rogue' Social Workers: The Problem with Rules for Ethical Behaviour. *Critical Social Work* 15(1), 74–86.

Witkin, Stanley (2012) *Social Construction and Social Work Practice. Interpretations and Innovations*. New York: Columbia University Press.