

**SUOMALAISESSA SOSIAALIPOLIITTISESSA KIRJALLI-
SUUDESSA ESIINTYVIÄ KÄSITYKSIÄ NEW PUBLIC MA-
NAGEMENTIN TEHOSTAMISEN KÄYTÄNNÖISTÄ SUO-
MALAISISSA SOSIAALIPALVELUISSA**

Heidi Mykkänen
Kandidaatintutkielma
Sosiaalityö
Humanistis-yhteiskuntatie-
teellinen tiedekunta
Jyväskylän yliopisto
Syksy 2021

SISÄLLYS

JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO

Tiedekunta Humanistis-yhteiskuntatieteellinen	Laitos Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos
Tekijä Heidi Mykkänen	
Työn nimi Suomalaisessa sosiaalipoliittisessa kirjallisuudessa esiintyviä käsityksiä New Public Managementin tehostamisen käytännöistä suomalaisissa sosiaalipalveluissa	
Oppiaine Sosiaalityö	Työn laji Kandidaatintutkielma
Aika Syksy 2021	Sivumäärä 37
Tiivistelmä <p>Tämän kandidaatintutkielman tarkoitus on vastata kysymykseen, millaisia käsityksiä suomalaisen sosiaalipoliittisen kirjallisuuden kirjoittajilla on 1990-luvulla Suomeen rantautuneen New Public Management -opin tehostamisen käytännöistä suomalaisissa sosiaalipalveluissa. Tutkielma on toteutettu kirjallisuuskatsauksena, ja siinä sovelletaan erityisesti tutkimuskirjallisuudesta esiin tulleiden tutkimuskysymykseen liittyvien aiheiden teemoittelua. New Public Management-opilla tarkoitetaan oppia uudesta julkisjohtamisesta tai julkishallinnon uutta hallinnantapaa. New Public Management-opilla tarkoitetaan tässä yhteydessä julkisen sektorin muokkaamista tehokkaammaksi yksityisen liike-elämän oppien mukaan. Kirjallisuuteen perustuen New Public Management-opin tehostamisen käytännöt sosiaalipalveluissa näkyivät toistuvasti aineistossa erityisesti palveluiden yksityistämisen, kilpailutuksen, pilkkomisen, tarkemman selontekovelvollisuuden, palveluiden johtamistyylien sekä apua tarvitsevan yksilön aseman muutoksina.</p> <p>Sosiaalipalveluiden toteutus ja järjestäminen ovat kandidaatintutkielmaan valikoituneen kirjallisuuden perusteella olleet viime vuosikymmeninä kovassa myllerryksessä. Palveluita on yksityistetty, pilkottu pienempiin osiin, niistä on tehty entistä läpinäkyvämpiä ja niiden johtamiseksi on otettu käyttöön uusia johtamismalleja. Myös asiakkaan asema ja oikeudet ovat saaneet osansa muutospyrkimyksistä. New Public Management-oppi on aineistoksi valikoituneen kirjallisuuden mukaan vaikuttanut ratkaisevalla tavalla sosiaalipalveluiden järjestämiseen ja toimintaan.</p>	
Asiasanat: New Public Management, sosiaalipalvelut, hyvinvointivaltio	
Säilytyspaikka: Jyväskylän yliopisto	

1	JOHDANTO	4
2	TUTKIELMAN TAVOITE, TOTEUTUS JA TIEDONHAUN PROSESSI	6
	2.1 Tutkimusmenetelmä.....	6
	2.2 Tiedonhaku	7
3	SUOMALAINEN HYVINVOINTIVALTIO JA SOSIAALIPALVELUT SUOMESSA	10
	3.1 Hyvinvointivaltion määritelmä	10
	3.2 Sosiaalipalvelut Suomessa	12
4	NEW PUBLIC MANAGEMENT SOSIAALIPALVELUJEN SUOMESSA	14
	4.1 New Public Managementin määritelmä.....	14
	4.2 Miten New Public Management -ajattelu rantautui Suomeen?	16
5	NEW PUBLIC MANAGEMENTIN TEHOSTAMISEN KÄYTÄNTÖJÄ SOSIAALIPALVELUISSA	19
	5.1 Yksityistäminen.....	21
	5.2 Kilpailutus.....	23
	5.3 Palveluiden pilkkominen.....	24
	5.4 Vallan keskittäminen ja uudet johtamistyyli	26
	5.5 Läpinäkyvyys ja selontekovelvollisuus	26
	5.6 Apua tarvitsevan yksilön aseman muutokset	29
6	POHDINTA JA JOHTOPÄÄTÖKSET	32

1 JOHDANTO

Nykypäivän suomalaisessa yhteiskunnallisessa keskustelussa niin tehokkuus kuin taloudellinen ajattelukin ovat pinnalla, ja niiden avulla perustellaan päätöksiä, jotka muuttavat hyvinvointivaltiomme julkisen sektorin käytäntöjä ja toimintaa. Puhumme yhä enemmän siitä, mitä käyttämämme julkisen sektorin palvelut maksavat, miten voisimme ylläpitää niitä tehokkaammin ja muuttaa niitä taloudellisesti kestävämmiksi. Sain idean tähän kandidaatintutkielmaan edellä kuvailtujen ajatusten innoittamana. Minua kiinnostaa se, miten olemme päätyneet tähän tilanteeseen, jossa olemme nyt, ja missä vaiheessa ajattelumme valtion ja julkisen sektorin toiminnasta on muuttanut yhä talouskeskeisempään suuntaan.

Kandidaatintutkielmani käsittelee sitä, millaisia käsityksiä suomalaisen sosiaalipoliittisen kirjallisuuden kirjoittajilla on 1990-luvulla Suomeen rantautuneen New Public Management -opin tehostamisen käytännöistä suomalaisissa sosiaalipalveluissa. New Public Management -opilla tarkoitetaan suomennettuna oppia uudesta julkisjohtamisesta tai julkishallinnon uutta hallinnantapaa, ja ilmiöstä käytetään usein suomenkielisessä kirjallisuudessa lyhennettä NPM. New Public Management-opilla tarkoitetaan tässä yhteydessä julkisen sektorin muokkaamista tehokkaammaksi yksityisen liiketoiminnan oppien mukaan. Olen kiinnostunut erityisesti siitä, miten käsiteltäväkseni valikoidussa kirjallisuudessa New Public Managementin oletettuja vaikutuksia on käsitelty palvelujen tasolla erityisesti niiden tehostamisen näkökulmasta.

Käytän tutkimusmetodin kandidaatintutkielmassani kuvailevaa kirjallisuuskatsausta, joka on yksi tavanomaisimmista kirjallisuuskatsauksen tyypeistä. Kuvailevaa kirjallisuuskatsausta voidaan kuvailla tutkimuskysymyksen selvittämisen yleiskatsaukseksi. Kuvaileva kirjallisuuskatsaus voidaan jaotella kahteen alaluokkaan, joita ovat integroiva ja narratiivinen katsaus. Aion soveltaa tässä tutkielmassa erityisesti narratiivisen katsauksen tapaa, jota voidaan kuvailla kevyeksi kuvailevan katsauksen muodoksi (Salminen 2011, 6-7).

Sovellan tutkielmassani erityisesti tutkimuskirjallisuudesta esiin tulleiden tutkimuskysymykseeni liittyvien aiheiden teemoittelua. Teemoittelun ideana on se, että sen avulla aineistosta etsitään tutkimusongelman kannalta olennaisia aiheita eli teemoja (Eskola & Suoranta 1998, 126), ja pyritään sitä kautta vastaamaan esitettyyn tutkimuskysymykseen. Käyn läpi tutkimuskirjallisuudesta poimimiani teemoja luvussa 5. Toetan tässä vaiheessa, että osa tutkimuskysymykseeni liittyvistä teemoista esiintyi kirjallisuudessa lomittain ja toisiinsa kiinnittyneinä. Sen vuoksi saatan nostaa esille samoja asioita muutamassa 5. luvun alaluvussa, tosin eri näkökulmasta katsottuna.

Kandidaatintutkielmani etenee seuraavanlaisesti: ensimmäisenä kuvaan kandidaatin-tutkielmani tavoitetta sekä tutkimusmenetelmää, jota aion tutkielmassani soveltaa. Sen jälkeen etenen tiedonhaun prosessin kuvaukseen, jonka jälkeen määrittelen tutkielmassani paljon esiintyvän hyvinvointivaltion sekä sosiaalipalveluiden käsitteet. Sen jälkeen määrittelen New Public Management -opin käsitettä, ja kuvaan sitä, miten New Public Management -oppi sai jalansijaa aikoinaan Suomessa. Sitten esittelen ai-hetta käsittelevästä tutkimuskirjallisuudesta löytämiäni usein toistuvia teemoja, joi-den avulla pyrin vastaamaan tutkimuskysymykseeni, minkälaisia käsityksiä tutki-muskirjallisuuden kirjoittajilla on New Public Managementin tehostamisen käytän-nöistä suomalaisissa sosiaalipalveluissa. Tutkielmani pohdintaosiossa esitän yhteen-vedon käsittelemästäni aiheesta.

2 TUTKIELMAN TAVOITE, TOTEUTUS JA TIEDONHAUN PROSESSI

Pyrin vastaamaan tutkimuskysymykseeni narratiivisen kirjallisuuskatsauksen avulla, ja käytän tutkimuskysymyksen selvittämiseen erityisesti aineistossa usein esille tulleiden aiheiden teemoittelua. Seuraavaksi käyn läpi hieman tarkemmin käyttämäni tutkimusmenetelmää sekä tiedonhaun prosessia.

2.1 Tutkimusmenetelmä

Tutkimusmenetelmänäni käyttämä kirjallisuuskatsaus sisältää useita tyyppejä, joista tässä tutkimuksessa aion käyttää kuvailevan kirjallisuuskatsauksen menetelmää. Kuvaileva kirjallisuuskatsaus on Salmisen (2011) mukaan yksi tavanomaisimmista kirjallisuuskatsauksen tyypeistä, ja sitä voidaan kuvata yleiskatsaukseksi, joka ei vaadi toteutuakseen tiukkoja sääntöjä. Aineisto voi olla laaja, eikä aineiston valinnassa tarvitse huolehtia metodisista säännöistä. Kuvailevan kirjallisuuskatsauksen avulla tutkittavaa ilmiötä voidaan kuvata laajasti sekä mahdollisesti niin, että ilmiön ominaisuuksia luokitellaan. Kuvaileva kirjallisuuskatsaus voidaan jakaa vielä kahteen alaluokkaan, joita ovat integroiva ja narratiivinen katsaus. (Salminen 2011, 6.) Tässä tutkielmassa aion soveltaa erityisesti narratiivisen katsauksen tapaa.

Narratiivista katsausta voidaan luonnehtia kevyeksi kuvailevan katsauksen muodoksi, jonka avulla pyritään antamaan laaja kuva käsiteltävästä aiheesta, tai kuvailemaan aiheen historiaa tai kehityskulkua. Narratiivisen katsauksen yleisin toteuttamistapa on yleiskatsaus. Sen kautta pyritään tiivistämään aiempien tutkimusten tuloksia. Narratiivista katsausta varten hankittu tutkimusaineisto ei useinkaan ole erityisen systemaattisesti seulottua, ja sen pyrkimyksenä on usein ajantasaistaa aiemmin tutkittua tietoa. (Salminen 2011, 7.)

Aion soveltaa tutkielmassani erityisesti tutkimuskirjallisuudessa esiin tulleiden tutkimuskysymykseeni liittyvien aiheiden teemoittelua. Teemoittelun ideana on se, että sen avulla aineistosta etsitään tutkimusongelman kannalta olennaiset aiheet eli teemat (Eskola & Suoranta 1998, 126). Teemat ovat aineistossa usein toistuvia asioita tai ilmiöitä (Eskola ym. 1998, 126; Kallinen & Kinnunen). Tulosluvussa esittelen aiheeseen liittyvässä tutkimuskirjallisuudessa usein esiintyviä teemoja eli aiheita, joiden tarkoituksena on vastata tutkimuskysymykseeni.

2.2 Tiedonhaku

Päätin rajata tutkittavakseni valitun kirjallisuuden 2000–2020 lukujen aikana ilmestyneeseen sosiaalipoliittiseen kirjallisuuteen, sekä erityisesti suomenkieliseen kirjallisuuteen. Syy siihen, miksi valitsin juuri kahden viime vuosikymmenen aikana ilmestyneen kirjallisuuden tutkittavakseni, johtuu siitä, että koen sen vastaavan parhaiten tutkimuskysymykseeni. Tuon ajanjakson sosiaalipoliittisessa kirjallisuudessa on pohdittu paljon sosiaalipalveluissa 1990-luvulta lähtien tapahtuneita muutoksia. Mielestäni myös juuri suomenkielinen kirjallisuus voi antaa tutkimaani aiheeseen relevantteja vastauksia, koska aiheeni käsittelee nimenomaan Suomessa tapahtuneita muutoksia sosiaalipalveluiden saralla.

Aloitin tiedonhaun JYKDOK:sta, jossa käytin aluksi hakusanoja ”hyvinvointivaltio” ja ”sosiaalipolitiikka”. Valitsin ensin hakusanan ”sosiaalipolitiikka”, ja lisäsin

aihetunnisteeksi "sosiaalipalvelut", ja sain tulokseksi 274 lähdettä. Seuraavaksi kokeilin hakutermiä "sosiaalipolitiikka" ja aiheetta "hyvinvointivaltio", joka tuotti 367 tulosta. Kokeilin sen lisäksi vielä hakusanaa "hyvinvointivaltio" ja aihetunnistetta "sosiaalipalvelut", ja tuloksena oli 97 lähdettä, sekä hakutermiä "hyvinvointivaltio" ja "sosiaalipolitiikka", joka tuotti 317 tulosta. Sen lisäksi käytin hakusanaa "sosiaalipalvelut" ja aihetunnistetta "tehostaminen", jonka kautta tuloksia löytyi 6, sekä hakusanoja "hyvinvointivaltion tehostaminen", joka tuotti 63 tulosta. Käytin myös JYKDOK:n kansainvälisten e-aineistojen hakua sekä Google Scholaria, ja pyrin löytämään kansainvälisiä tutkimuksia suomalaisista sosiaalipalveluista, jotka liittyisivät jollain tavalla omaan aiheeseeni. Aloitin haun sanoilla "New Public Management" ja "Finland" ja "social service, mutta sain tulokseksi vain yhden vertaisarvioidun Suomen tilannetta löyhästi koskevan artikkelin. Seuraavaksi käytin hakusanoina käsitteitä "social service" or "social public service" or "public service" ja "Finland", sekä "social work" ja "Finland". Ensimmäisellä hakukerralla tuloksia tuli yli 140 000 ja toisella hakukerralla 1000, joten rajasin tulokset kirjallisuuteen, jonka aihe käsitteli hakutermejäni. Haun myötä löytyneet artikkelit olivat kuitenkin melko kaukana tutkielmani aiheesta, joten päätin keskittyä suomalaiseen kirjallisuuteen.

Löysin näiden kahdeksan hakukerran jälkeen jo useita lähteitä, jotka otin lähemmin tutkittavikseni. Päätin, että otan aineistokseni niin kirjoja, väitöskirjoja kuin artikkeleitaakin. Löysin muutaman teoksen myös yksinkertaisesti niin, että menin Jyväskylän yliopiston kirjastoon hakemaan JYKDOK:sta löytämiäni lähteitä, ja löysin hyllyiltä uusia mielenkiintoisia kirjoja, jotka otin mukaan lähdekirjallisuudekseni. Rajasin sopivan kirjallisuuden sellaiseen kirjallisuuteen, joka oli lainattavissa Jyväskylän yliopiston kirjastosta tai saatavilla Internetissä, enkä siis ottanut huomioon esimerkiksi vain kirjaston lukusalikäyttöön tarkoitettuja lähteitä. Tutustuin myös muutamaan aiheesta lähellä olevaan pro gradu -työhön, joista sain lisää tutustumisen arvoista lähdekirjallisuutta lähdeluetteloista. Lopulliseen lähdeaineistooni kuuluu niin vertaisarvioituja kuin ei-vertaisarvioituja teoksia, koska huomasin, että osa löytämistäni lähteistä ei ollut vertaisarvioituja, vaikka niiden kirjoittajat saattoivat olla sosiaalityön

yliopistomaailmassa pitkään vaikuttaneita opettajia ja professoreita. Lopullisessa materiaalissa oli mukana yhteensä 32 lähdettä.

3 SUOMALAINEN HYVINVOINTIVALTIO JA SOSIAALIPALVELUT SUOMESSA

3.1 Hyvinvointivaltion määritelmä

Koska käsittelen tutkielmassani paljon suomalaista hyvinvointivaltiota ja suomalaisia sosiaalipalveluita, lienee tarpeen määritellä ne ensin. Suomen perustuslain 2 luvun 19 § 1–3 momenteissa todetaan, että ” jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. ” Anne Määttä (2013) luettelee väitöskirjassaan ”Perusturva ja poiskäännyttäminen” pohjoismaisen hyvinvointivaltion erityispiirteiksi ”riippumattomuutta markkinoista, solidaarisuutta ja yhteiskunnallisten etuuksien universaalisuutta eli koulutuksen, sosiaaliturvan ja julkisen terveydenhuollon tarjoamista koko kansalle julkisen vallan taholta”. Päätöksenteon tulisi hänen mukaansa perustua yhdenmukaisuuteen ja leimaamattomuuteen, niin että jokaista kansalaista kohdellaan tasa-arvoisesti. Määttä toteaa, että suomalainen sosiaalipoliittinen järjestelmä perustuu universaalisuuteen, ja universaalisuuteen kuuluu myös pienituloisten ja huono-osaisten erityinen suojelu. (mt. 2013, 17–18.)

Kyösti Raunio (2009) toteaa kirjassaan "Olellainen sosiaalityössä", että pohjoismaisen hyvinvointivaltion suurin ero angloamerikkalaiseen ja keskieurooppalaiseen järjestelmään ovat perustoimeentulon ja palvelujen universaalisuus. Universaalisuudella hän tarkoittaa sitä, että palvelut ja etuudet ovat kaikkien maassa asuvien saatavilla huolimatta siitä, ovatko kansalaiset töissä vai eivät. (2009, 217.) Elina Aaltio (2013) puolestaan huomauttaa kirjassaan "Hyvinvoinnin uusi järjestys", että sosiaalipalvelut ja erityisesti julkisen sektorin tuottamat hoivapalvelut ovat universaalisuusperiaatteen lisäksi se asia, joka erottaa pohjoismaisen hyvinvointimallin muista malleista (mt. 2013, 33).

Paavo Lipponen (2001) määrittelee pohjoismaisen hyvinvointivaltion käsitteen kirjassaan "Kohti Eurooppaa" siten, että hyvinvointivaltion tulee pyrkiä huolehtimaan kansalaisten perusturvallisuudesta. Siihen kuuluu hänen mukaansa työn perusteella suhteutettu ansioturva ja tiettyjen palvelujen toimiminen. Ruotsalaiseen Kjell-Olof Feldtiin tukeutuen Lipponen toteaa, että hyvinvointivaltion tehtävänä on huolehtia kansalaisten perustarpeiden tyydyttämisestä joko maksuttomasti tai maltillisilla maksuilla. (2001, 158–159.) Risto Harisalo ja Ensio Miettinen (2004) toteavat kirjassaan "Hyvinvointivaltio" suomalaisen hyvinvointivaltion olevan kuitenkin Lipposen kuvausta monipuolisempi ja laaja-alaisempi. Heidän mukaansa suomalaisen hyvinvointivaltion tehtävänä on toimia yhteisöllisyyden edistäjänä ja tukijana, jota toteutetaan löytämällä ratkaisuja erilaisiin yhteiskunnallisiin ongelmiin, kuten köyhyyteen, työttömyyteen ja syrjäytymiseen. Suomalainen hyvinvointivaltio on heidän mukaansa palveluvaltio, jonka tehtävänä on tuottaa palveluja kansalaisille, kuten koulutus-, sosiaali- ja terveystalvveluja. Myös yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä muista yhteiskunnalliseen toimintakykyyn vaikuttavista tekijöistä huolehtiminen kuuluu julkisten viranomaisten tehtäviin. Hyvinvointivaltio osallistuu lisäksi vapaaajan palveluiden ja kulttuurin tukemiseen. (mt. 2004, 49.)

Hyvinvointivaltio on aina saanut myös kritiikkiä osakseen. Markku Lehto (2003) toteaa, että sosiaaliturva on aina herättänyt aiheita epäillä veltostumista ja yhteisten

varojen hyväksikäyttöä. Hän huomauttaa kuitenkin, että tutkimukset eivät anna viitteitä moraalien löystymisestä tai tehottomasta taloudesta, ja pohjoismaisen yhteiskunnan tuntomerkkeinä voidaankin pitää ennustettavuutta ja avoimuutta. (mt. 2003, 20, 23.)

3.2 Sosiaalipalvelut Suomessa

Vuonna 2019 sosiaaliturvan menoista toimeentuloturvan osuus oli 60,1 prosenttia ja palvelujen 39,9 prosenttia (THL 2019, 4), ja palveluita voidaankin pitää merkittävänä osana harjoitettua sosiaalipolitiikkaa. Sosiaalipalvelut ovat pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin yksi peruspilareista. Niiden tehtävänä on palvella koko väestöä, eikä niitä ole tarkoitettu ainoastaan tietyille marginaaliryhmille. (Poutanen 2010, 189–190.)

Perustuslain 2 luvun 19 § 3 momentin mukaan julkisen vallan on taattava kansalaisille riittävät sosiaali- ja terveystalvet, ja niiden järjestämisestä säädetään lailla. Arajärven (2017) mukaan laki kuvaa riittävää palvelua sellaiseksi, että sen avulla voidaan luoda yksilöille edellytykset hyvään elämään yhteiskunnassa, ja kyseessä ovat sekä ehkäisevät että korjaavat talvet. Yksilön oikeutta sosiaali- ja terveystalveluiden saamiseen arvioidaan tapauskohtaisesti. Kunnan tehtävänä on mitoittaa talousarviossaan määrärahasidonnaiset talvet sen mukaan, millainen tarve niille on kunnassa. Mikäli kunta arvioi väärin palvelujen tarpeen, se ei voi lopettaa palvelujen antamista, ellei etukäteen ole ilmoitettu, että talvet suodaan määrärahan puitteissa. Kunnan tehtävä on huolehtia siitä, että jokainen saa talveluja yhdenvertaisesti, huolimatta kunnan edellytyksistä tuottaa talveluja. (mt. 2017, 74.)

Kunta vastaa lasten ja perheiden talveluista, ikäihmisten talveluista, vammaistalveluista, sosiaalityöstä, sosiaalipäivystyksestä, kotitalvelusta, omaishoidon tuesta, asumistalvelusta, laitoshoidosta, perhehoidosta, kuntoutuksesta, sekä päihdehoidosta ja -talvelusta, ja edellä lueteltujen talveluiden järjestämisen vaatimukset löytyvät lakiin

kirjattuna (Aaltio 2013, 33; Juhila 2009, 289). Sosiaalipalvelut ovat työvoimavaltaisia, jonka vuoksi ne myös maksavat paljon. Osittain sen vuoksi palveluja on ryhdytty tarkastelemaan niiden vaikuttavuuden sekä tuloksellisuuden näkökulmasta. (Rajavaara 2011, 205.)

Sosiaali- ja terveystalvelujen rahoituksesta vastataan pääosin verovaroilla. Jotta kunta pystyisi järjestämään kunnan tehtäväksi säädetyt sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut, se saa kunnan perustalvelujen valtiosuudesta säädetyin lain (1704/2009) mukaisesti valtiosuutta laskennallisia kustannuksia varten, ja lopuista kustannuksista kunta vastaa itse. (Arajärvi 2017, 75.)

4 NEW PUBLIC MANAGEMENT SOSIAALIPALVELUJEN SUOMESSA

4.1 New Public Managementin määritelmä

New Public Management voidaan suomentaa käsitteillä ”uusi julkisjohtaminen” tai ”uusi julkishallinto”, mutta ilmiöstä käytetään suomenkielisessä kirjallisuudessa usein myös englanninkielistä nimitystä New Public Management, tai lyhyesti ilmaisuna kirjainyhdistelmää NPM. Ville Yliaska (2014) kertoo kirjassaan ”Tehokkuuden toiveuni – uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle”, miten Christopher Hood otti NPM-käsitteen käyttöönsä 1990-luvulla tekemässään Ison-Britannian julkisen sektorin uudistuksia koskevassa tutkimuksessa. Uudistukset koskivat julkisten laitosten yksityistämistä ja niiden asettamista kilpailutilanteeseen. Johtamistyylejä ryhdyttiin kopioimaan yritysmaailmasta, ja uudistusten pyrkimyksenä oli keskeyttää julkisen sektorin menojen kasvu, sekä pienentää työvoiman määrää. Julkisen sektorin johtamiseen lanseerattiin ohjaus- ja kannustinjärjestelmiä, jotka parantaisivat tuottavuutta, ja tehokkuuden valvomiseksi luotiin mittareita, joiden idea oli peräisin liikkeenjohdosta. (Yliaska 2014a, 11; myös Yliaska 2017b, 35.) José Alonso, Judith Clifton & Daniel Diaz-Fuentes (2011) toteavat artikkelissaan ”Did New Public Management Matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size”, että näitä uudistuspyrkimyksiä ohjasi ajatus ottaa käyttöön yksityisen sektorin johdossa käytettyjä menetelmiä, ja tämä idea nimettiin New

Public Managementiksi. NPM syntyi vastauksena alati kasvavaan käsitykseen siitä, että julkinen sektori on tehoton, ja sen kasvu on riistäytymässä hallinnasta. Yleisesti ottaen NPM:n tarkoituksena oli korjata julkiseen sektoriin liittyviä ongelmakohtia. Kun NPM-oppi aikoinaan syntyi, sen kannattajat painottivat voimakkaasti minimoimisen ja supistamisen strategioita. (mt. 2011, 3.)

Teppo Eskelinen (2017) toteaa kirjassa ”Tehostamistalous”, että julkisen sektorin tehostamispyrkimyksissä on kysymys siitä, miten talousrationaalisuus pyritään asettamaan julkisten palveluiden organisointi- ja oikeusperiaatteeksi, eli miten julkiseen sektoriin kuuluvat asiat ”taloudellistetaan”, ja muokataan sitä kautta markkinoiden hallintovälineillä ja kielellä käsiteltäväksi. Eskelinen kiteyttää, että edellä kuvattu prosessi tarkoittaa taistelua sen välillä, nähdäänkö julkisen sektorin palvelut sosiaalisena oikeutena vai hyödykkeenä. (Eskelinen 2017, 16–17.)

New Public Managementia on kuvailtu uusliberalistisen ajattelun hallinnolliseksi ”pikkuveljeksi” (Eräsaari 2011, 190). Uusliberalismi, josta NPM on aikoinaan johdettu, tarkoittaa poliittisen taloustieteen teoriaa. Sen mukaan ihmisten hyvinvointiin voidaan vaikuttaa parhaiten vapauttamalla ihmisen yritteliäisyys ja osaaminen vahvan yksityisen omistusoikeuden, vapaiden markkinoiden ja vapaan kaupan viitekehyksessä. Uusliberalistinen ajattelu on levinnyt kaikkialle maailmaan ulottuen niin poliittistaloudelliseen toimintaan kuin ihmisten ajatteluunkin, ja sääntelyn purkamisen, valtion vetäytyminen ja yksityistäminen ovat tulleet osaksi sosiaalipalvelujen uudistamista useissa maissa. On todettu jopa niin, että lähes kaikki maailman maat ovat nykyisin ottaneet uusliberalistisen talousopin ohjenuorakseen ja muovanneet politiikkaansa sen mukaisesti. (Harvey 2008, 7–8.) Heinonen (2019) kuvaa uusliberalismia pääomavallan muodoksi, jonka pääpiirteisiin kuuluu finanssivirtojen sääntelyn puute, leikkaukset sosiaaliturvaan, julkisten palvelujen kilpailuttaminen, ulkoistaminen ja yksityistäminen, sekä yhteiskunnassa olevan eriarvoisuuden kasvu (mt. 2019, 34).

Heinosen mukaan uusliberalistisen ajattelun kannattajat vastustavat valtion väliintuloa talouteen. Tällaista ajattelua edustavat hänen mukaansa Suomessa esimerkiksi Risto Harisalo ja Ensio Miettinen, jotka ovat kirjoittaneet teoksen ”Vastuuyhteiskunnan peruslait” (1995). Heidän mukaansa valtio on holhoaja ja koneisto, joka tulee Suomelle liian kalliiksi. Valtio rajoittaa yksilöitä ja yrityksiä, ja se johtaa yhteiskunnallisen kehityksen taantumiseen. Harisalo ja Miettinen peräänkuuluttavat vastuuyhteiskunnan hyviä puolia, joita ovat yksilön vastuu itsestään ja työstään. (Heinonen 2019, 34–35.)

4.2 Miten New Public Management -ajattelu rantautui Suomeen?

Ville Yliaskan (2017) mukaan useiden New Public Managementiin pohjautuvien uudistusten valmistelu aloitettiin jo 1970- ja 1980-luvuilla, mutta uudistusten toteuttaminen alkoi vasta 1980-luvun loppupuolella ja 1990-luvun laman aikana. Uudistusten tarve alkoi 1970-luvun lamasta, jolloin ryhdyttiin etsimään keinoja talouskasvun nousuun. Moni oli sitä mieltä, että julkinen sektori oli paisunut liian suureksi, ja että talouskasvu heikentyi sitä myötä. Myös julkisen sektorin tehottomia toimintatapoja ja byrokraattisuutta arvosteltiin. 1980-luvulla tehtiin useita tutkimuksia, joissa tutkittiin julkisen sektorin tehottomuutta, mutta tulokset eivät viitanneet siihen, että suomalainen julkinen sektori olisi ollut erityisen tehoton tai byrokraattinen. Uudistuksia ei viety läpi helposti, vaan niistä käytiin 1980-luvulla paljon poliittista väantöä. Siten uudistusten läpivienti pääsi käytännössä alkamaan vasta 1990-luvun aikana. (Yliaska 2017, 36–37.) Kun lama alkoi, sosiaalipolitiikkaa ei enää koettu järkeväksi toteuttaa niin kuin aiemmin (Koskiahho 2008, 11). Myös Eräsaari (2011) toteaa, että Suomessa NPM:n läpiviemiseen käytettiin hyväksi nimenomaan 1990-luvun taloudellista lamaa: silloin vedottiin välttämättömyyden retoriikkaan, ja uudistukset esitettiin vaihtoehdottomana tehostamisen politiikkana (2011, 191).

Raija Julkunen (2011) kuvailee kirjassa ”Suunnanmuutos – 1990-luvun poliittinen reformi Suomessa” Suomen lamaa länsimaiden syvimmäksi toisen maailmansodan

jälkeen. Kansantuote laski rajusti ja työttömyys lisääntyi niin paljon, ettei läntisissä teollisuusmaissa ole ollut sellaista aiemmin. Lama horjutti ja tuhosi sen sosiaalipolitiikan perustaa, jota oli toteutettu vielä 1980-luvulla. Laman seuraukset näkyivät erityisesti korkeana työttömyytenä, vieläkin epävakaampina ja valikoivampina työmarkkinoina sekä valtion korkeana velkana, josta tuli uusi menoerä valtion budjettiin korkomenon muodossa. Julkunen toteaa, että edellä kuvatut laman seuraukset olivat niitä ehtoja, joiden mukaan Suomen uutta sosiaalipolitiikkaa lähdettiin 1990-luvun aikana toteuttamaan. Lama antoi päättäjille oikeutuksen toteuttaa muutoksia, jotka karsivat aiemmin toteutettua sosiaalipolitiikkaa ja suuntasivat sitä uudelleen. (Julkunen 2001, 63–64.) Laman seurauksena toteutettu hyvinvointivaltion palvelujen ja sosiaalipolitiikan karsiminen ja uudistaminen oli kuitenkin sosiaalipoliittisille tahoille, kuten eduskunnalle, sosiaali- ja terveysministeriölle ja kunnille, ”ulkoinen shokki”, ja sosiaalipolitiikka oli vain sopeutettava siihen tavalla tai toisella. (Julkunen 2001, 182.)

Merja Jutilan (2011) artikkelin ”Narrowing of Public Responsibility in Finland” mukaan Suomella olisi ollut varaa palauttaa hyvinvointivaltio tasolle, jolla se oli ennen talouskriisiä 1990-luvulla. Sen sijaan poliittisten päättäjien keskuudessa tapahtui hänen mukaansa ideologinen muutos, joka asetti etusijalle talouskasvun. Uusi ideologia asetti hyvinvointivaltion säästötoimiin, joka vähensi julkisten palveluiden rahoitusta. Jutila kuvaa, miten lama pohjimmiltaan auttoi aloittamaan uusliberalistisen politiikan aikakauden Suomessa. Se ei ollut muutosten syy, vaan pikemminkin edistäjä, jolla muutokset voitiin perustella. (2011, 196–197).

New Public Managementia voidaan pitää kokoavana nimityksenä viime vuosikymmeninä puhjenneille uusille ajatuksille. Julkunen (2001) tuo esiin sen, että erityisesti byrokraattisen päätöksenteon ja julkisen palvelutuotannon teoriat väittivät, että julkiset palvelutuottajat ja viranomaiset pyrkivät kasvattamaan omia budjettejaan, eikä tehokkuus ollut heille rationaalista. Kritiikki edesauttoi sen ajatuksen leviämistä, että valtion puuttumista talouteen ja yhteiskuntaan tuli vähentää, markkinasuhteille tuli tehdä tilaa, ja julkisen sektorin kasvu tuli pysäyttää ja sitä tulisi tehostaa. Viranomaisia kritisoitiin siitä, että heille tärkeintä oli sääntöjen oikeaoppinen noudattaminen tulosta

miettimättä. Viranomaisten tilivelvollisuus oli ennen koskenut budjetin mukaisten varojen käytön laillisuutta, mutta nyt tilivelvollisuutta haluttiin laajentaa koskemaan myös vastuuta veronmaksajia ja kansalaisia kohtaan. Uudistukset koskivat siis sekä resurssien käyttämistä kuin palvelujen ja hallinnon laatua, sekä niiden responsiivisuutta ja tuloksellisuutta. (Julkunen 2001, 97.) Suomessa ”julkinen hallinto” käsitettiin alusta asti koko julkisena sektorina kouluista terveyskeskuksiin, eikä pelkkänä hallintona (Yliaska 2014a, 107; Yliaska 2017b, 34). Vaikka osa kansainvälisistä tutkijoista ovat esittäneet, että NPM-uudistukset ovat olleet globaaleja reformeja, uudistusten läpiviemi ja tulokset ovat vaihdelleet maasta toiseen (Alonso, Clifton & Diaz-Fuentes 2011, 5). Englanti ja Uusi-Seelanti ovat maita, joissa NPM:n läpivieminen aikoinaan politisoitiin, mutta muualla maailmassa, kuten Suomessakin, uudistukset on viety läpi epäpoliittisesti (Eräsaari 2011, 190).

Uusien hallinnan rakenteiden kannalta poliittishallinnollisen järjestelmän muotoileminen uudestaan on erittäin olennaista. Hallinnollisia järjestelmiä pidetään kuitenkin yleisesti ottaen vaikeina muutettavina, ja syvälle juurtuneiden poliittishallinnollisten instituutioiden ajatellaan jarruttavan tai jopa estävän sekä oman että muidenkin instituutioiden muuttamisen. Siihen nähden teollisuusmaissa 1980-luvulta lähtien puhaltanut julkisen sektorin reformi on saanut aikaan paljon muutosta. (Julkunen 2001, 96.)

5 NEW PUBLIC MANAGEMENTIN TEHOSTAMISEN KÄYTÄNTÖJÄ SOSIAALIPALVELUISSA

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudelleenjärjestämistä on toteutettu jo pitkään, ja suunnitelmat ja toteutustavat ovat eläneet erilaisten ajanjaksojen myötä. Kuitenkin on niin, että uudistamista ja muutosta koskevista mielipide-eroista huolimatta on nähty tärkeäksi se, että uudistamista tarvitaan. Erityisen tärkeänä on nähty kustannusten hillitseminen, jotta palvelut voitaisiin turvata tulevillekin sukupolville kuuluvana oikeutena. New Public Managementin aikoinaan käynnistämiä muutoksia on tutkimusaineistoni kirjoittajien mukaan edelleen nähtävissä suomalaisissa sosiaalipalveluissa, ja sosiaalipalvelut nojaavatkin pitkälti NPM:n tuomien uudistusten perustaan.

Elina Aaltio (2013) ottaa kantaa julkisen sektorin palveluiden tehostamisvaatimuksiin todeten, että talouspoliittisessa retoriikassa korostetaan nykyään sitä, miten hyvinvointivaltion tulevaisuutta uhkaa julkisen sektorin tuottamattomuus. Väestö ikääntyy, julkiset menot kasvavat, eikä palvelualojen tuotantoa voi niiden työvoimaintensiivisyyden vuoksi tehostaa samalla tavalla kuin esimerkiksi tavarantuotantoa, jossa tuottavuus on noussut huimasti teknologian kehittymisen myötä. Tämä on ongelmallista sen vuoksi, että julkisen sektorin työntekijöiden palkkoja olisi nostettava, etteivät työntekijät vaihtaisi alaa korkean tuottavuuden aloille. Tätä dilemmaa kutsutaan Aaltion mukaan Baumolin taudiksi, joka tarkoittaa tuottavuuskehityksen epätasapainoa. Lääkkeeksi Baumolin taudin dilemmaan on Aaltion mukaan esitetty julkisen sektorin tuottavuuskehityksen tehostamista. (Aaltio 2013, 81.) New Public Management -oppi

pyrkii nimenomaan nostamaan julkisen sektorin tuottavuuden kehitystä, vaikka sen keinoja voidaan ainakin osittain pitää sosiaalisesta näkökulmasta kyseenalaisina.

Leena Eräsaari (2011) kuvailee kirjassa ”Sosiaalipolitiikka hukassa vai uuden jäljillä?” New Public Managementin ajatusmaailmaa ”globaaliksi, matkustavaksi ideologiaksi tai matkaaviksi ideoiksi” (2011, 181). Hän kuvaa uusien ilmiöiden käyttöönottoa käännöksenä, joka on meneillään tuhansissa organisaatioissa Suomessa. Eräsaaren mukaan uudistuksille on tyypillistä niiden nopea ja epädemokraattinen tuominen ja toteuttaminen. Eräsaari kuvailee uudistusten läpivientiä eräänlaisena shokkihoitona, joka ei ota huomioon kuntalaisten ja palveluiden tekijöiden mielipiteitä. Hän vertaa NPM:n läpivientiä jopa muotiin, joka uudistaa epämuodikkaaksi nähtyä hyvinvointivaltiota uuteen uskoon. (mt. 2011, 181–182.)

Merja Jutila (2011) toteaa artikkelissaan ”Narrowing of Public Responsibility in Finland, 1990–2010”, että suomalainen hyvinvointivaltio on käynyt läpi perusteellisen muutoksen vuodesta 1990 lähtien. Painopiste on kääntynyt hyvinvointivaltion laajentamisesta ja parantamisesta sosiaalimenojen kiristämiseen, yksityistämiseen ja julkisten palvelujen kustannustehokkaampaan tekemiseen sekä politiikan painopisteen siirtymiseen aktivointia ja yksilöllistä vastuuta kohti, pois julkisesta vastuusta. (mt. 2011, 194.) Eskelisen (2017) puolestaan huomauttaa kirjassa ”Tehostamistalous”, miten markkinaohjausta muistuttavat mallit, toimintojen perustaminen markkinaoikeutuksen varaan sekä yksityisiltä yrityksiltä lainatut johtamismallit ovat tapoja, joilla julkista sektoria on ryhdytty organisoimaan uudelleen. Toimintojen arviointia on ryhdytty toteuttamaan kvantitatiivisten tuloksellisuusmittareiden avulla, organisaatioita on pyritty tekemään hierarkkisemmiksi ja ”rönsyjä” on ryhdytty karsimaan. Myös hallinnon ja byrokratian keventäminen on yksi kestoaihe, jota julkiselta sektorilta odotetaan, ja se on lisännyt toimintojen ulkoistamista ja ”ydintehtäviin” keskittymistä. Se on vaikuttanut Eskelisen mukaan siihen, että toimintojen lyhytnäköisyys on lisääntynyt. (Eskelinen 2017, 19–20.)

Sosiaalityössä New Public Management -oppi korostaa tuloksia ja palveluiden kustannustehokkuutta, toiminnan ohjaamista ja priorisointia informaatioteknologian avulla, palvelujen tuottamissopimuksia osapuolien, tilaajien ja tuottajien, välillä, sekä työntekijöiden vastuuta sopimuksista. (Juhila 2009, 5.) Seuraavaksi käyn läpi suomalaisessa sosiaalipoliittisessa kirjallisuudessa yleisimmin toistuvia näkökantoja New Public Managementin tehostamisen käytännöistä suomalaisissa sosiaalipalveluissa. Olen jakanut näkökulmat alalukukuihin, joista jokainen käsittelee yksittäistä kirjoittajien mukaan New Public Management -opin aikanaan sosiaalipalveluihin mukanaan tuomaa muutosta.

5.1 Yksityistäminen

Toomas Kotkas pohtii artikkelissaan ” From Official Supervision to Self-monitoring: Privatizing Supervision of Private Social Care Services in Finland” sitä, miten erityisesti sosiaali- ja terveystalouden osalta yksityistäminen on nähty yrityksenä ratkaista huomattava ongelma: kuinka järjestää ja ylläpitää riittävä palvelutaso väestön ikääntyessä nopeasti, kun taloudelliset, verotukselliset ja poliittiset realiteetit eivät salli julkisen sektorin kasvua. Kuinka turvataan palvelujen tarjonta, kun kysyntä näyttää jatkuvasti kasvavan? Hyvinvointipalvelujen julkishallinnossa monissa maissa on siirretty toimivaltaa paikallishallinnolle, jotta järjestelmä vastaa paremmin paikallistason vaatimuksiin ja muutoksiin. (Kotkas 2016, 600.)

Suomessa pääosa sosiaalipalveluista on julkisen sektorin tuottamia, ja palveluiden pääjärjestämisvastuu on edelleen julkisella sektorilla. Palveluiden yksityisten tuottajien määrä on kuitenkin noussut 1990-luvulta lähtien. Kuten Raunio (2009) toteaa kirjassaan ”Olellainen sosiaalityössä”, julkinen sektori on kuitenkin yhä keskeisin palveluntuottaja. Muut kuin julkiset palveluntuottajat luetaan kuuluviksi yksityisiin palveluntuottajiin, ja yksityiset voidaan jakaa vielä erikseen yrityksiin ja järjestöihin. Sosiaalipalveluiden yksityinen tarjonta kasvoi erityisesti 2000-luvun alkupuolella, ja

kehitystä kasvatti entisestään palvelusetelin käyttöönotto. (mt. 2009, 229–230.) Yksityiset sosiaalihuollon yksiköt tuottavat esimerkiksi asumispalveluita, kotipalvelua, päivätoimintaa, lasten- ja nuorten päivä- ja laitoshoidon, päihdehuoltoa ja yksityistä vanhainkotitoimintaa. (Koskiahho 2008, 173.) Termi "yksityistäminen" viittaa Kotkaksen (2016) mukaan palveluntarjonnan siirtämiseen julkisilta viranomaisilta yksityisille palveluntarjoajille. Yksityistämistä on tapahtunut viime vuosien aikana eri tavoin: palveluja on esimerkiksi ulkoistettu tarjouskilpailun kautta yksityisille palveluntarjoajille, julkisten palvelujen ohjelmia on vähennetty, mikä mahdollistaa yksityisen palveluntarjonnan lisäämisen, sääntely on kumottu ja aiemmin monopolistiset palvelualat on avattu yksityisille toimijoille ja kilpailulle, ja julkisten palvelulaitosten (esim. hoitokodit) omistus on siirtynyt yksityisille toimijoille. (mt. 2016, 600.)

Suomessa kunnat ovat aiemmin tuottaneet suurimman osan sosiaalipalveluista itse (Heinonen 2019, 37). Markkinoihin sopeutuminen tuli esille vuonna 1993, kun käyttöön otettiin laki, joka antoi kunnille mahdollisuuden päättää palvelujen tuottajasta (Saari 2001, 245), ja siitä asti valtio on lisännyt yksityisten palveluntuottajien määrää eri tavoin, muun muassa kunta- ja palvelurakennemuutoksen, eli Paras-hankkeen, avulla (Koskiahho 2008, 174–175). Uusi valtiosuusjärjestelmä korosti kuntien vastuuta ja sillä haluttiin aloittaa uudistus, joka ohjaisi hyvinvointivaltion kehitystä rajoitus- ja supistamisvaiheeseen. Muutoksen myötä kuntia haluttiin ohjata taloudellisuuteen, vähentää valtionapumenoja ja hallita ylipäättään paremmin valtion menoja. (Julkunen 2001, 117.)

Raunion (2009) mukaan julkisen sektorin palveluntuotantoa on pienennetty yksityisten yritysten ja järjestöjen palveluntuotannon tieltä. Julkisen sektorin henkilöstön osuus ei ole sinänsä pienentynyt, mutta työntekijöiden määrä on "jäädetty" tietylle tasolle. Julkisen sektorin asema palveluiden järjestämisessä on edelleen vahva, ja kunnat ovat vastanneet suureen palveluiden tarpeeseen ostamalla palveluita enemmän yksityiseltä puolelta. (Raunio 2009, 230–231.) Esimerkiksi vanhukset saavat yhä

enenevissä määrin palvelunsa yksityiseltä puolelta (Puthenparambil & Kröger 2016, 167). Kuntien roolin ajatellaan kasvavan muissa kuin tuottamiseen liittyvissä asioissa, ja kuntien tehtävänä korostetaan yhä enemmän palveluiden järjestämisvastuuta, palvelujärjestelmän koordinoitua, sekä kumppanuuden synnyttämistä julkisen sektorin, yrityssektorin ja kolmannen sektorin välillä. Sen lisäksi kunta valvoo erityisesti sitä, että palvelutuotanto vastaa palvelukysynnän tarpeisiin. (Raunio 2009, 230–231.)

Riitta Koskiahon (2008) kirjoittaman teoksen ””Hyvinvointipalvelujen tavaratalossa” mukaan Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT tutki hyvinvointipalvelujen tuottavuuskehitystä 2010-luvun aikana. Tutkimuksen mukaan palvelujen tuottavuus on laskenut, mutta se on kansainvälisesti vertailtuna silti edelleen korkealla tasolla. VATT:n mukaan Suomessa käytettiin kansantulosta hyvinvointipalveluihin suhteellisesti yhtä paljon kuin Puolassa, mutta tuottavuus oli kolminkertainen Puolaan nähden. VATT kuitenkin huomauttaa, että tuottavuutta on erittäin vaikea mitata tämänkaltaisten palveluiden kohdalla. Esimerkiksi vanhustenhuollossa asumispalveluja tulisi mitata sen mukaan, miten tyytyväisiä vanhukset ovat oloihinsa, mutta mittauksessa otetaankin huomioon se, mikä on henkilökunnan määrä suhteessa ikäihmisten määrään. (Koskiahon 2008, 174.)

5.2 Kilpailutus

Palveluiden yksityistämiseen liittyy kiinteästi palveluiden kilpailutus. Koskiahon (2008) kertoo, miten kilpailutusta ovat lisänneet julkisten palvelujen hankintalaki, palvelujen noussut tarve, kuntien taloustilanteen huonontuminen sekä palveluiden saamisen erilaiset mahdollisuudet. Julkisten palvelujen hankintalaki annettiin vuonna 1992, ja sitä uudistettiin vuonna 2007. Sen mukaan julkisten viranomaisten on kilpailutettava tavara- ja palveluhankintansa. Palveluiden hankintalaki sisältää erilaisia säädöksiä kilpailuttamisen menettelytavoista ja periaatteista, joiden mukaan kilpailuttamista tulee toteuttaa. Kuntien tulee kilpailuttaa ne palvelut, joita ne eivät tuota itse tai yhteistyössä muiden tahojen kanssa. Kilpailutusta ei tarvitse suorittaa, mikäli hankinta on

alle 50 000 euroa. Hinta-laatusuhde on yksi kilpailutuksen arviointiperusteista, ja sen lisäksi arvioidaan toimitusaikaa, käyttökustannuksia, kannattavuutta, kustannusvastaavuutta, laatua, tuottajan eettisiä ja toiminnallisia ominaisuuksia, huolto- ja tukipalvelujen saatavuutta sekä ostojen myötä tulevia henkilöstövaikutuksia. Kunnat valitsevat kilpailutetuista tarjouksista sen, joka on paras. Lähtökohtaisesti parhaan tarjouksen arvioiminen sosiaali- ja terveystalouden kohdalla on haastavaa, koska kriteerit toimivat paremmin tavaroiden toimitusten ja materiaalien hankintojen kohdalla. (Koskiahon 2008, 178, 183–185.)

Koskiahon (2008) mukaan kilpailutuksessa tilaaja on tärkeässä asemassa, sillä siinä hänen tietonsa ja taitonsa korostuvat. Tilaajan voi olla kuitenkin vaikea tietää, vastaako kilpailutettu palvelu asiakkaan tarpeeseen, koska tilanteet ovat vaikeita ja yksilöllisiä. Esimerkiksi vanhuksen kunto saattaa heilahdella niin, että toisessa hetkessä hän tarvitseekin enemmän apua kuin toisessa. Yleispäteviä laatukriteereitä on vaikea sovittaa yksilöllisiin tilanteisiin, ja palvelujen vertaileminenkin voi olla hyvin hankalaa, sillä kustannuslaskennassa on vaikea ottaa huomioon laadullisia, yksilöllisiä ja usein vaihtelevia tilanteita. Kilpailutus aiheuttaa ristiriitaa sosiaalisten ja taloudellisten seikkojen välillä, sillä palvelualan ammattilaisten sosiaalinen osaaminen tuskin edistyy sillä, että heiltä odotetaan markkinoiden tuntemista. Toisaalta tilanne, jossa sosiaalipolitiikkaa pyritään markkinaistamaan, on haastava palvelualan ammattilaisille, mikäli he eivät ole yhtään perehtyneet kilpailuttamiseen ja markkinoihin. (Koskiahon 2008, 185.)

5.3 Palveluiden pilkkominen

Eräsaari (2011) toteaa kirjassa ”Sosiaalipolitiikka hukassa vai uuden jäljillä?”, että palveluiden pilkkominen ja yksinkertaistaminen ovat eräs keino niiden uudistamiseksi ja tehokkuuden lisäämiseksi. Sellaisia palveluita, jotka olivat ennen prosessiluontoisia ja räätälöityjä, pyritään nyt standardoimaan ja yksinkertaistamaan. Asiakasprosesseja pyritään pilkkomaan: yhden luokun periaate ja asiakassuhteen kokonaisvaltainen

palvelu hyvänä palveluna on jäänyt. (Eräsaari 2011, 181–182.) Puhutaan jopa sosiaalityön McDonaldisaatiosta, joka tarkoittaa sosiaalityön ohentamista ja pirstomista, eräänlaista tuotantoprosessin standardoimista (Eräsaaren 2011: 185 mukaan Harris 2005.) Yksilöllinen asiakaspalvelu pyritään korvaamaan massatuotannolla, ja esimerkiksi tietotekniikkaa on käytetty hyväksi palveluiden pirstomisessa. Palveluiden tehostaminen on merkinnyt kasvavia lukumääriä, ja niitä on saatu osittamalla palveluketjuja tai -prosesseja suoritteiksi tai tuotteiksi. Ennen suoritekeskeinen palvelu nähtiin kehittämishankkeissa ja palvelua koskevissa pohdinnoissa huonona palveluna. (Eräsaari 2011, 185.)

Eräsaari (2011) huomauttaa, että palvelujen pirstoutumisen yksi syy on se, että niiden toteutuksesta huolehtivat nykyään monet eri organisaatiot. Voi olla niin, että yhden osan hoidosta vastaa julkinen sektori, toisesta osasta yksityinen sektori ja kolmannen hoidosta vastaa kolmas sektori. Esimerkiksi vanhusten kotihoidossa palvelusta vastaavat useat eri tuottajat, joka voi pahimmillaan johtaa vanhuksen pahoinvoinnin lisääntymiseen eikä turvan, vakauden ja ennustettavuuden kokemukseen, jota palvelut usein asiakkailleen lupaavat. Palveluiden tuottamisen moninaisuus saattaa edellyttää asiakkailta sellaisia resursseja, joita heillä ei ole. (Eräsaari 2011, 185.)

Suomalaisen sosiaalipalvelujärjestelmän kehittämistyössä halutaan korostaa sitä, että palvelujen tulisi olla oikein kohdennettu kunkin asiakkaan tarpeisiin. Kuitenkin esimerkiksi Tampereella on jouduttu keskustelemaan siitä, että kaupungin vanhusten palvelut ovat riittämättömiä. Kritiikkiin on vastattu siten, että laskennallisesti palveluja on kyllä riittävästi, mutta asiakkaat eivät ole heidän tarpeidensa mukaisissa palveluissa. (Juhila 2008, 8.) Käytännössä palveluiden laskemisessa asiakkaan tarpeisiin nähden on edellä kuvatussa tilanteessa siten epäonnistuttu.

5.4 Vallan keskittäminen ja uudet johtamistyylit

Organisaatioita voidaan johtaa monella tapaa. Ville Yliaska (2017) toteaa kirjassaan ”Tehokkuustalouden lähihistoria”, miten New Public Managementin myötä käyttöön on otettu uusia johtamistapoja, kuten laatu- ja tulosjohtaminen (Yliaska 2017, 45). Heinosen (2019) mukaan uusia johtamistapoja on kuvailtu ”bisnestyyliseksi”: julkista sektoria tulisi johtaa niin kuin johdetaan yrityksiäkin, ja johtaminen kumpuaa liikeloudellisesta näkökulmasta käsin. (Heinonen 2019, 37–38.) Valtaa tulisi myös lisätä ja keskittää johtajille. Eräsaari (2011) huomauttaa, että sen vastapuolena voidaan nähdä vallan vähentäminen muilta ammattilaisilta, päättäjiltä ja kansalaisilta. Myös ammatillisen ideologian vastakkaisuus johtajien ja käytännön ammattilaisten välillä aiheuttaa ristiriitoja julkisissa organisaatioissa. New Public Managementin oppien käyttöönoton myötä luvattiin, että byrokratia vähenisi, mutta se onkin kasvanut ajan saatossa. Byrokratian lisääntyminen voidaan nähdä erityisesti hallinnollisen henkilökunnan lisääntymisenä ja asiakastyötä tekevien ammattilaisten vähenemisenä. Muutokset voivat merkitä myös uutta sukupuolijakaumaa: asiajohtajat ovat olleet sosiaalipalveluissa usein naisia, mutta ”ammattijohtajat”, joiden tuloa NPM ajaa, ovat usein miehiä. (Eräsaari 2011, 198–202.)

Vallan keskittäminen on tarkoittanut Suomessa vallan keskittämistä johtajien lisäksi keskushallinnolle. 1980-luvulla NPM:ää mainostettiin vallan hajauttamisesta, jossa valtaa siirrettäisiin valtiolta kunnille. Lopputulos oli kuitenkin se, että tulosohjauksen ja nettobudjetoinnin jälkeen kunnat pääsivät päättämään siitä, miten asukasluvun pohjalta myönnettyt varat suunnattaisiin eri palveluihin. (Eräsaari 2011, 198–199.)

5.5 Läpinäkyvyys ja selontekovelvollisuus

New Public Management -oppi on ulottunut sosiaalityön selontekovelvollisuuteen asti (Kokkonen 2019, 79). Selontekovelvollisuuden vaateet liittyvät nykypäivänä

ajatukseen palvelujen tuottajista, jotka ovat vastuussa siitä, että palvelut pärjäävät kilpailussa muita tuottajia vastaan niiden hinnan ja laadun suhteen (Juhila 2008, 5).

Tuomo Kokkonen (2019) kertoo kirjassa ”Yhteiskunnallisen asemansa ottava sosiaalityö”, että vaikka sosiaalityön toteuttamiseen kuuluu selonteko toiminnasta niin asiakkaille, ammattietikalle, organisaatiolle kuin yhteiskunnallekin, on selontekovelvollisuus ja tehokkuuden vaatimuksiin vastaaminen korostuvasti lisääntynyt nimenomaan organisaation suuntaan. NPM:n mukaan toiminnan tuloksellisuutta ja tehokkuutta voidaan lisätä valvonnan, mittaamisen sekä työntekijöiden aiempaa monipuolisemman ohjeistamisen avulla. Siten sosiaalityö on kehittynyt entistä läpinäkyvämmäksi ja dokumentoidummaksi. Edellä kuvattu on vaikuttanut siihen, että sosiaalityöhön on kohdistettu entistä enemmän valvontaa ja normittamista, mikä on vaikuttanut ammattilaisten harkintavallan ohenemiseen. (Kokkonen 2019, 79.) Koskiahon (2008) sekä Rajavaaran (2011) lisäävät, että työn tulosten näennäismittamisen ja evaluoinnin seurauksena työntekijät saattavat huomioida vain sen, mikä näennäisesti näyttäisi vastaavan vaadittuja tuloksia. (Koskiahon 2008, 325, Rajavaara 2011, 208.)

Kokkonen (2019) mukaan sosiaalityössä korostuvat uudistusten myötä yhä enemmän palveluiden standardimaisuus ja tehokas tuottaminen, ja sen voidaan katsoa vaikuttavan sosiaalityön kautta apua tarvitseviin yksilöihin. (Kokkonen 2019, 79.) Teppo Eskelinen (2017) muistuttaa, että tuottavuuden lisäämiseksi se pitäisi pystyä mittaamaan, ja se taas edellyttää ”tuotoksen” määrittelyä. Julkisten palveluiden yksikkö, eli yksi palvelu, on kuitenkin usein vaikeaa määrittellä, ja palvelun tehostaminen usein heikentää sen laatua tuottavuuden nousun sijaan. Useat julkiset palvelut nojaavat nimenomaan yksilölliseen ajankäyttöön, jolla on suuri vaikutus palvelun laatuun. (Eskelinen 2017, 21–22.)

Selontekovelvollisuuden lisääntymisen myötä sosiaalipalveluissa on otettu käyttöön uusia keinoja palveluiden läpinäkyvyyden varmistamiseksi erityisesti sen vuoksi, että tuottaja voisi saada tarvitsemansa informaation toiminnan tehokkuudesta. Tällaisia

keinoja ovat esimerkiksi palvelun tuottajien käyttämien lomakkeiden ja tietokoneohjelmien samankaltaisuus, kokonaisvaltaisen palvelun pilkkominen tuotteiksi, pilkotujen tuotteiden hinnoittelu ja määrällistäminen, sekä toiminnan tulosten arvioiminen etukäteen. Juhila (2011) kuvailee artikkelissaan ”Sosiaalityön selontekovelvollisuus” erään kaupungin tilannetta, jossa kaupunki tilasi järjestöltä palvelun. Kaupunki toimitti järjestölle omat arviointi- ja suunnittelulomakkeensa, järjestön tuottama kuntoutuspalvelu hajotettiin osiin, ja kuntoutuspalvelun osat listattiin ja hinnoiteltiin asiakasta kohden. Sen lisäksi kaupungin ja järjestön välille tehtyyn sopimukseen merkittiin erikseen kuntoutumiseen tarvittava aika sekä palvelun kokonaishinta. (Juhila 2011, 5.) Hyväksi havaittu palvelu muutettiin tehostamisen nimissä vastaamaan paremmin tehokasta palveluiden järjestämistä.

NPM korostaa toiminnan läpinäkyvyyttä ja selontekovelvollisuutta erityisesti sen suhteen, että se haluaa selventää, mihin kansalaisten maksamia verorahoja käytetään. Alati kasvavien tehokkuusvaatimusten myötä tilanteesta kärsivät todennäköisesti kaikkein eniten ne, joita palveluilla pyritään auttamaan. Tehokkuusajattelu voi pakottaa sosiaalityöntekijöitä valitsemaan tulosten tavoittelun ja palveluiden hyvän laadun välillä, niin että ongelmasta tulee eettisesti haasteellinen. Ristiriidat omien arvojen ja yritysten toimintatapojen välillä voivat kenties pakottaa sosiaalityöntekijän tilanteeseen, joka kuormittaa häntä kohtuuttoman paljon ja uuvuttaa henkisesti.

Selontekovelvollisuus ulottuu sosiaalityöntekijöiden lisäksi asiakkaisiin, joita tarkkaillaan sen vuoksi, että saataisiin tietää, ovatko he sijoituksen arvoisia. Tuleeko heistä verokelvollisia tai pienentyvätkö heidän palveluntarpeensa? Mikäli niin ei käy, voidaan mahdollisesti sosiaalityönkin olemassaoloa kyseenalaistaa. Miksi käytettäisiin rahaa toimintaan, jonka ”tuotto” on vähäinen? (Juhila 2011, 69.) Tehokkuusajattelu voi pahimmassa tapauksessa ajaa apua tarvitsevan ihmisen ylitse, jos hänen auttamisensa ei tuota ”sijoittajalle” tulosta.

5.6 Apua tarvitsevan yksilön aseman muutokset

Sosiaalityön toteuttamisen lähtökohtana ovat apua tarvitsevat ihmiset, joita sosiaalityö pyrkii auttamaan erilaisin keinoin. Palola ja Parpo (2011) huomauttavat kuitenkin teoksessa ”Sosiaalipolitiikka hukassa vai uuden jäljillä?”, että painopiste apua tarvitsevista ihmisistä on kuitenkin siirtynyt viime vuosikymmeninä yhä enemmän valintoja tekeviin, aktiivisiin asiakkaisiin, joita pyritään kohtelemaan yritysmaailmasta tutuin keinoin. Markkinasuuntautunut sosiaalipolitiikka on yksilökeskeistä (Palola & Parpo 2011, 72). Juho Saari (2001) kuvailee teoksessa ”Suomen malli –murroksesta menestykseen?” sitä, miten asiakkaan asemaa ryhdyttiin korostamaan 1990-luvun aikana ja sen jälkeenkin aivan uudella tavalla, kun julkisten palveluiden kuluttajille annettiin enemmän valinnanmahdollisuuksia sosiaali- ja terveyspalveluiden käytössä, ja mahdollisuus valittaa tehdyistä päätöksistä. 1990-luvulla astuivat voimaan myös lait asiakkaan/potilaan oikeuksista niin sosiaali- kuin terveyspalveluissa, sekä otettiin käyttöön tai vahvistettiin lakeja, jotka antoivat kansalaisille oikeuksia tiettyihin palveluihin, kuten vammaisille henkilöille tarkoitettu oikeus kuljetus-, tulkkaus-, asumis- ja avustajapalveluihin (1987/1995) sekä alle kouluikäisten lasten oikeus päivähoitoon (1995). (Saari 2001, 245–246.)

Saari (2001) kertoo, että asiakkaan mahdollisuuksia valita palveluntarjoaja sosiaalihuollossa lisättiin muun muassa sillä, että niin lapsi- kuin vanhuspalveluissa luotiin vaihtoehtoisia palveluiden organisointitapoja. (Saari 2001, 245–246.) Koskiahon (2008) jatkaa tilanteen kuvailemista ja toteaa, että eräs asiakkaan valintaa koskeva sosiaalipalvelujen uudistus koski palvelusetelin käyttöönottoa vuonna 2003: setelin avulla on tarkoitus korvata osittain tai kokonaan palveluja, jotka asiakas voi valita ja hankkia markkinoilta, mutta joita myös kunta tuottaa. Vaikka kunta maksaa palvelusetelin, asiakas voi maksaa palveluista omavastuuosuuden palvelusetelin ohella, ja saada siten laadukkaampia palveluita. (Koskiahon 2008, 175, 187.) New Public Management -opin mukaan asiakkaiden tulisi voida valita palvelut laadun sekä omien tarpeidensa perusteella. NPM korostaa lisäksi sitä, että asiakkaiden mielipiteistä tulee olla

kiinnostunut, jotta palveluja voitaisiin kehittää yhä paremmiksi. Asiakas nähdään palvelun käyttäjänä ja jopa kuluttajana, vaikka suurimassa osassa sosiaalityön tapauksista asiakas on asiakkuudessa pakon edessä. (Juhila 2008, 8.)

Puthenparambil & Kröger (2016) huomauttavat artikkelissaan "Using Private Social Care Services in Finland: Free or Forced Choices for Older People?", että palveluntarjoajan valinta yksityisellä sektorilla voi olla valinnanvapauden mahdollisuudesta huolimatta esimerkiksi iäkkäälle ihmiselle haastavaa. Ihmiset pyrkivät heidän mukaansa yleensä rationaaliseen toimintaan valitessaan hoitopalveluaan ja sen tarjoajaa. Rationaalinen ajattelu edellyttää kuitenkin riittävää tietoa palvelun saatavuudesta, henkistä kykyä vertailla palveluita sekä itsehillintää valinnan tekemisessä. Valintoihin voivat vaikuttaa myös muut tekijät, kuten hoidon kohtuuhintaisuus ja saatavuus. Ihmisten valintoja ei heidän mukaansa useinkaan ohjaa jokin yksittäinen tekijä, vaan useiden tekijöiden yhdistelmä, kuten yksilön tiedot ja tulot sekä palvelun ominaisuudet, kuten hinta ja saavutettavuus. (mt. 2016, 168.)

Eräsaari (2011) huomauttaa, että koska organisaatiot panostavat suuriin asiakasmääriin ja palveluiden sujuvuuteen, panostus kannattaa tähdätä helposti hoidettaviin asiakkaisiin. Helpot asiakkaat tuovat organisaatioille nopeasti suoritteita. (Eräsaari 2011, 186.) Numeraalisten suorituspainoiden sekä asiakassuhteen taloudellistumisen myötä voidaan joutua tilanteeseen, jossa toiminta muuttuu jopa asiakasvastaiseksi ja diskriminoivaksi asiakasvalikoinniksi. Pitkään apua tarvitsevien ja erityisen vaikeiden tilanteiden kanssa painivien asiakkaiden kanssa ei haluta tehdä työtä, koska toiminta ei ole tehokasta. (Juhila 2008, 9.) Nykyään myös asiakkaan varallisuudella on väliä siinä, valikoituuko julkisiin tai julkisesti tuettuihin palveluihin. Palvelujen saamiseen liittyy yhä enemmän asiakkaan varallisuuden arvioiminen, omien oikeuksien puolustaminen sekä juridisoituminen. Ihminen, joka ei jaksaa puolustaa oikeuksiaan, jää helposti sivuun sosiaalipolitiikassa. (Palola & Parpo 2011, 72.)

Heinosen (2019) ja Kantolan ja Kanasen (2017) mukaan yksilön aktiivisuutta korostetaan uusliberalismin aatteen myötä työttömien kohdalla erityisen paljon. Vastikkeellisia sosiaaliturvan muotoja työttömille ovat esimerkiksi kuntouttava työtoiminta, työelämävalmennus sekä erilaiset työkokeilut. (Heinonen 2019, 37; Kantola & Kananen 2017, 14.) Kananen (2017) toteaa teoksessa ”Kansalaisten sosiaaliturva”, että 1990-luvun laman aikana ja korkean työttömyyden aikoina jalansijaa sai ajatus, että liian kattava sosiaaliturva aiheuttaa rakenteellista työttömyyttä. Siihen auttaisi sosiaaliturvan muutos, niin että sosiaaliturva muutettaisiin kannustavaksi. Käytännössä se tarkoitti sitä, että sosiaaliturvaa tulisi alentaa ja sen kattavuutta tulisi heikentää. Se puolestaan loisi kannustavuutta ottaa vastaan työpaikkoja. Työttömien aktivointi sopii hyvin yhteen elinkeinoelämän tavoitteiden kanssa: työntekijöiden aktivointi on yrityksille tärkeää. (Kananen, 2017, 38.)

6 POHDINTA JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Sosiaalipalveluiden toteutus ja järjestäminen ovat kandidaatintutkielmaani valikoituneen kirjallisuuden mukaan olleet viime vuosikymmenien aikana kovassa myllerryksessä. Palveluita on yksityistetty, pilkottu pienempiin osiin, niistä on tehty entistä läpinäkyvämpiä ja niiden johtamiseksi on otettu käyttöön uusia johtamismalleja. Myös asiakkaan asema ja oikeudet ovat saaneet osansa muutospyrkimyksistä. Vaikka Kokkonen (2019) toteaa, ettei sosiaalityön vaikeutuneesta asemasta ja siten myös sosiaalipalveluiden toiminnassa tapahtuneista muutoksista voida syyttää yksioomaan uusliberalismin nousua maassamme (Kokkonen 2019, 72), New Public Management -oppi on kirjoittajien mukaan vaikuttanut ratkaisevalla tavalla sosiaalipalveluiden järjestämiseen ja toimintaan.

New Public Management -opin peräänkuuluttamat sosiaalipalveluiden tehostamispyrkimykset ovat tuoneet mukanaan monenlaisia ongelmia, ja voidaan kenties jopa todeta, että sosiaalipalveluiden toteuttamisessa nousussa ovat olleet kovemmat arvot, jotka alleviivaavat toiminnan tehokkuutta apua tarvitsevan ihmisen kustannuksella. Tehokkuusajattelu voi pahimmillaan ajaa apua tarvitsevan ihmisen ylitse. Voi olla myös niin, ettei sosiaalipalveluiden pitkän tähtäimen tavoitteita osata arvostaa eikä huomata tiukasti tähän hetkeen ja tulostavoitteisiin keskittyvässä New Public Managementin mukaan toteutettavassa sosiaalipalveluiden tulosohjauksessa. Sosiaalipalvelut ovat toimintaa, jonka tulokset näkyvät merkittäväällä tavalla usein vasta

myöhemmin, kun ennaltaehkäistään esimerkiksi lastensuojelun palveluiden kautta lasten ja nuorten pahoinvointia. Tästä näkökulmasta katsottuna NPM-oppi voi pahimmillaan toimia sosiaalityön tavoitteita vastaan.

Suomalaisen hyvinvointivaltion peruslähtökohtiin kuuluu se, että sosiaalipalveluiden tarkoitus on auttaa erityisesti haavoittuvassa asemassa olevia kansalaisia. Sosiaalipalveluiden tehostamisen ongelmana voidaan kuitenkin erityisesti tulevaisuudessa nähdä yhteiskunnan kahtiajakautuminen niihin palveluiden käyttäjiin, joilla on varaa hankkia palvelunsa yksityiseltä puolelta, ja niihin käyttäjiin, jotka "joutuvat" tyytymään yhteiskunnan julkisen sektorin palveluihin. Julkisten palveluiden kantava alkuperäinen idea palveluiden universaalisuudesta, leimaamattomuudesta ja yhdenvertaisuudesta voi vaarantua, mikäli palveluiden tasossa ja saantiehdoissa on eroavaisuuksia. Olemmeko valmiita muutokseen, jossa näemme yhä selkeämmin sen, kenellä on varaa ja resursseja hankkia palvelunsa muualta?

Huomionarvoista tutkimassani kirjallisuudessa oli se, että se suhtautui melko yksipuolisesti New Public Management -oppiin, ja NPM esitettiin lähes yksinomaan kielteisessä valossa suhteessa sosiaalipalveluiden tehostamisen käytäntöihin. Tutkimuskirjallisuudeksi valikoitui vertaisarvioituja ja muutamien sosiaalipoliittisella kentällä vaikuttavien, tunnettujen kirjoittajien ei-vertaisarvioituja teoksia, ja niissä NPM:n sosiaalipalveluiden tehostamisen käytäntöjä oman käsitykseni mukaan kyseenalaistettiin vahvasti. Pohdin sitä, kuinka paljon kirjoittajien sosiaalinen näkökulma ja omat arvot vaikuttivat New Public Managementin käsittelyyn tässä kontekstissa, sillä ovathan niin kirjoittajien kuin NPM-opin lähtökohtaiset arvot lähes päinvastaisia. Kuitenkin on myös niin, että New Public Management -oppi on kirjoittajien mukaan tuonut myös jotakin positiivista sosiaalipalveluihin, kuten sen, että sen myötä asiakkaiden oikeudet ovat lisääntyneet.

Keskustelu New Public Management -opin vaikutuksista sosiaalipalveluihin on edelleen hyvin ajankohtaista. Markkinoita ja yksilöllisyyttä korostavat poliittiset

ajatusrakennelmat ovat haastamassa sosiaalipalveluiden alkuperäisiä ideoita jokaisen ihmisen samanarvoisuudesta ja universaalista ihmiskäsityksestä, jossa ihminen nähdään arvokkaana sellaisenaan, ilman ehtoja ja takuita ”sijoituksen” kannattavuudesta. Sosiaalipalveluiden toteuttamisessa ja uudistamisessa on pohjimmiltaan kyse arvovallinnoista, ja politiikka on yksi keino puuttua sosiaalipalveluiden kehittämiseen ihmisarvoa kunnioittavalla tavalla. Kuten Aaltio (2013) toteaa, harjoitetun yhteiskuntapolitiikan tulisi pystyä mahdollistamaan hyvinvointipalvelujen tuotanto ja järjestäminen niin, että hyvinvointierot pienenisivät ja hyvinvointi voisi kasvaa. Se voi kuitenkin olla haastavaa palvelutason leikkauksilla, joita julkisille palveluille suunnitellaan. (mt. 2013, 85.) Kaiken kaikkiaan näyttää siltä, että NPM -oppi on vaikuttanut suomalaisten sosiaalipalveluiden tehostamisen käytäntöihin useilla eri tavoilla, eivätkä aineistooni valikoituneet sosiaalipoliittisen kirjallisuuden kirjoittajat ja alan asiantuntijat ole katsooneet kaikkia uudistuksia hyvällä.

Lähteet

- Aaltio, E. 2013. Hyvinvoinnin uusi järjestys. Helsinki: Gaudeamus
- Aaltio, E. 2013. Hyvinvointivaltio, Baumolin tauti ja väärät lääkkeet. *Poliittinen talous*, (1)1, (s.81-89).
- Alonso, J., Clifton, J. & Diaz-Fuentes, D. 2011. Did New Public Management Matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size. *Public Management Review*, 17(5) (s. 643–660).
- Arajärvi, P. 2017. Sosiaaliturvan perustuslaillisia näkökohtia. Teoksessa E, Nykänen, L, Kalliomaa-Puha & Y, Mattila. (toim.) *Sosiaaliset oikeudet –näkökulmia perustaan ja toteutumiseen*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Eskelinen, T. 2017. Tehostaminen ja ekonomismin politiikka. Teoksessa T, Eskelinen & H, Harjunen & H, Hirvonen & E, Jokinen. (toim.) *Tehostamistalous*. (s. 16-32).
- Eskelinen, T., Harjunen, H., Hirvonen, H. & Jokinen, E. 2017. Alkusanat. Teoksessa T, Eskelinen, H, Harjunen & H, Hirvonen & E, Jokinen. (toim.) *Tehostamistalous*. (s. 5-15).
- Eskola, J. & Suoranta, J. 1998. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.
- Eräsaari, L. 2011. Sosiaalipalvelut käynnöksen jälkeen. Teoksessa E, Palola & V, Karjalainen. (toim.) *Sosiaalipolitiikka hukassa vai uuden jäljillä?* (s. 181-203). Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen julkaisuja. Helsinki: Unigrafia Oy Yliopistopaino.
- Harvey, D. 2008. Uusliberalismin lyhyt historia. Tampere: Vastapaino.
- Heinonen, J. 2019. 20-luvun hyvinvointimalli. Helsinki: Into Kustannus Oy.
- Juhila, K. 2009. Sosiaalityön selontekovelvollisuus. *Janus*, 17 (4), (s.296–312).
- Juhila, K. 2011. Sosiaalityöntekijöinä ja asiakkaina –sosiaalityön yhteiskunnalliset tehtävät ja paikat. Tampere: Vastapaino.
- Julkunen, R. 2001. Suunnanmuutos – 1990 -luvun poliittinen reformi Suomessa. Jyväskylä: Vastapaino.
- Jutila, M. 2011. Narrowing of Public Responsibility in Finland, 1990-2010. *Social policy & administration*, 45 (2), (s. 194-205).

- Kallinen, T. & Kinnunen, T. 2021. Etnografia. Teoksessa J, Vuori (toim.) Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto Saatavilla <https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/metelmaopetus/>, luettu 15.1.2022.
- Kananen, J. 2017. Kansalaisten sosiaaliturva. Teoksessa Kananen, J. (toim.) *Kilplailuvaltion kydyssä – Suomen hyvinvointimallin tulevaisuus*. (s. 30-54). Helsinki: Gaudeamus.
- Kantola, A. & Kananen, J. 2017. Johdanto: Suomen malli. Teoksessa Kananen, J. (toim.) *Kilplailuvaltion kydyssä – Suomen hyvinvointimallin tulevaisuus*. (s. 7-29). Helsinki: Gaudeamus.
- Koskiaho, B. 2008. Hyvinvointipalvelujen tavaratalossa. Tampere: Vastapaino.
- Kotkas, T. 2016. From Official Supervision to Self-monitoring: Privatizing Supervision of Private Social Care Services in Finland. *Social policy & administration*. 50(5), (s.599–613).
- Lehto, M. 2003. Sosiaalipolitiikka ja hyvinvointivaltion tulevaisuus. Teoksessa Laitinen, M. & Pohjola, A. (toim.) *Sosiaalisen vaihtuvat vastuut* (s. 15–34). Juva: Ps-kustannus.
- Lipponen, P. 2001. Kohti Eurooppaa. Helsinki: Tammi.
- Määttä, A. 2012. *Perusturva ja poiskäännyttäminen*. Diakonia-ammattikorkeakoulu. A tutkimuksia 36. Väitöskirja.
- Raunio, K. 2009. Olennainen sosiaalityössä. Helsinki: Gaudeamus.
- Palola, E. & Parpo, A. 2011. Kunnallista sopeutumisen politiikkaa. Teoksessa E, Palola & V, Karjalainen. (toim.) *Sosiaalipolitiikka hukassa vai uuden jäljillä?* (s. 47–78). Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen julkaisuja. Helsinki: Unigrafia Oy Yliopistopaino
- Poutanen, V-M. 2010. Sosiaaliturvapolitiikka. Teoksessa Niemelä, P. (toim.) *Hyvinvointipolitiikka*. (s. 177–198). Helsinki: WSOYpro.
- Puthenparambil, M. & Kröger, T. 2016. Using Private Social Care Services in Finland: Free or Forced Choices for Older People? *Journal of social service research*. 42(2), (s. 167–179)

Rajavaara, M. 2011. Näyttöperusteista sosiaalipolitiikkaa –kansalaiset vaikuttavuushallinnan objekteina ja subjekteina. Teoksessa E, Palola & V, Karjalainen. (toim.) *Sosiaalipolitiikka hukassa vai uuden jäljillä?* (s. 204–226). Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen julkaisuja. Helsinki: Unigrafia Oy Yliopistopaino

Saari, J. 2001. Sosiaalipolitiikka. Teoksessa Saari, J. (toim.) *Suomen malli – murroksesta menestykseen?* (s. 227–261). Helsinki: Yliopistopaino.

Salminen, A. 2011. Mikä kirjallisuuskatsaus? *Johdatus kirjallisuuskatsauksen tyyppeihin ja hallintotieteellisiin sovelluksiin*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Opetusjulkaisuja 62. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Sosiaaliturvan menot ja rahoitus 2019. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Saatavilla https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/142577/TR_14_2021_en.pdf?sequence=5&isAllowed=y, luettu 12.12.2021.

Yliaska, V. 2014. Tehokkuuden toiveuni –uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle. Helsinki: Into Kustannus.

Yliaska, V. 2017. Tehokkuustalouden lähihistoria. Teoksessa T, Eskelinen & H, Harjunen & H, Hirvonen & E, Jokinen. (toim.) *Tehostamistalous*. (s. 33-51).