

This is a self-archived version of an original article. This version may differ from the original in pagination and typographic details.

Author(s): Kokkonen, Tuomo; Rantamäki, Niina

Title: Poliittiset päättäjät rakenteellisen sosiaalityön kumppaneina

Year: 2023

Version: Published version

Copyright: © Kirjoittajat 2023

Rights: CC BY 4.0

Rights url: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Please cite the original version:

Kokkonen, T., & Rantamäki, N. (2023). Poliittiset päättäjät rakenteellisen sosiaalityön kumppaneina. In K. Närhi, S. Kannasoja, T. Kokkonen, N. Rantamäki, & S. Ruonakangas (Eds.), *Rakenteellisen sosiaalityön tila ja tulevaisuus Suomessa* (pp. 220-235). Jyväskylän yliopisto. Sophi, 154. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-9712-0>

13.

Poliittiset päättäjät rakenteellisen sosiaalityön kumppaneina

Tuomo Kokkonen & Niina Rantamäki

Poliittinen päätöksenteko on monitoimijaisen rakenteellisen sosiaalityön yhteistyösuhteiden keskiössä. Vaikka suomalaista rakenteellisen sosiaalityön perinnettä voi kuvata viranomaiskeskeiseksi ja siten sosiaalityöntekijöiden ja sosiaalityön johdon roolia korostavaksi (Viirikorpi 1990), merkittävät päätökset edellyttävät poliittisten päättäjien hyväksyntää. Poliittisen päätöksenteon periaatteellinen rooli on kirjattu selvästi kuntalakiin (410/2015, 14–19 §), jonka sisällöt sosiaali- ja terveyspalveluiden osalta ovat siirtyneet pitkälti lakiin hyvinvointialueesta (611/2021, 22–34 §). Kuntalain kanssa samanhenkisesti laki hyvinvointialueesta korostaa sitä, että poliittisen päätöksenteon viimekätinen tavoite on pitää huolta demokratian toteutumisesta sekä kansalaisten kuulemisesta ja heidän vaikutusmahdollisuuksistaan. Lainsäädäntö korostaakin sitä, että poliittisten päättäjien rooli on valvoa organisaation toimintaa sekä kantaa vastuuta päätöksenteon legitimiudesta, ei sulautuvan osaksi operationaalista johtamista (Kulovaara 2016, 54).

Tämän luvun lähtökohtana on oletus siitä, että rakenteellista sosiaalityötä koskeva päätöksenteko edellyttää aina suhdetta poliittisiin päättä-

jiin, joiden rooliin osana julkishallintoa sisältyy erityinen mahdollisuus – ja myös velvoite – tarkastella päätettävänä olevia asioita poliittisesti ja erilaisia ääniä kuunnellen. Luvun toinen lähtökohta on se, että vankasta lainsäädännöllisestä perustastaan huolimatta rakenteellisen sosiaalityön suhde poliittisiin päättäjiin ei ole helppo, koska se on monenlaisten jännitteiden, ennakkoluulojen sekä rajoitusten määrittämä. Suomessa sosiaalityöntekijät, vaikka ovatkin poliittisilta mielipiteiltään yleensä sitoutuneet tuloeroja tasaavaan ja huono-osaisia kansalaisryhmiä tukevaan sosiaalipoliittikkaan, suhtautuvat keskimäärin varauksellisesti mahdollisuuksiinsa vaikuttaa yhteiskunnallisesti työnsä puitteissa. Sosiaalityöntekijät haluavat erottaa oman poliittisuutensa ammatillisuudestaan ja siten nähdä sosiaalityön epäpoliittisena ammattina. (Kallio 2021.) Tämä ei voi olla heijastumatta sosiaalityöntekijöiden ja poliittisten päättäjien väliseen yhteistyöhön. (Kallio 2021.) Voidaan sanoa, että Suomessa rakenteellisen sosiaalityön valtavirta on omaksunut korostuneen epäpoliittisen toimintatavan. Siinä rakenteellinen sosiaalityö rajautuu politiikan policy-alueelle (Palonen 2008) korostaen muun muassa kehittämistyötä, johtamista sekä poliittista päätöksentekoa palvelevaa tiedontuotantoa. Tieto ymmärretään tässä yhteydessä ei-poliittiseksi ja saa muodon, jossa sen oletetaan olevan kiistattoman tosiasiallista.

Olisi kuitenkin liian yksinkertaistavaa väittää, että suomalaisten sosiaalityöntekijöiden halu pitää oma poliittisuutensa erossa ammatillisuudestaan tai suomalaisen rakenteellisen sosiaalityön perinteen policy-orientaatio, olisivat sosiaalityöntekijöiden ja poliittisten päättäjien keskinäiselle yhteydenpidon ainoita esteitä. Sosiaalityön jännitteinen suhde poliittisiin päättäjiin on esillä myös rakenteellisen sosiaalityön kansainvälisessä perinteessä, vaikkakin hyvin toisenlaisella tavalla kuin Suomessa. Kuvaavaa kansainvälisen ja suomalaisen rakenteellisen sosiaalityön keskustelujen erolle on esimerkiksi se, miten Mullaly ja Dupré (2019, 354–357) näkevät Yhdysvaltain ja Kanadan poliittisen järjestelmän vihamieliseksi kumppaniksi vaikuttamaan pyrkivälle sosiaalityölle. He paikantavat sosiaalityön ja poliittisen järjestelmän välirikon syyn ideologioiden tasolle. Ajassamme korostuvat uusliberaalit ja konservatiiviset arvot ovat Mullalyn ja Duprén mukaan vastakkaisia sosiaalityön edistyksellisille pyrkimyksille muuttaa eriarvoisuutta ja sosiaalisia ongelmia tuottavia rakenteita yhteiskunnassa. Heidän mukaansa ristiriitainen

tilanne on jättänyt anglosaksiselle sosiaalityölle kaksi eri suuntautumisvaihtoehtoa. Järjestelmän piirissä tapahtuva sosiaalityö on muovautunut konservatiivisen ja liberaalin politiikan paineessa konventionaaliseksi, yksilökeskeiseksi sekä leimallisen ei-poliittiseksi. Järjestelmän ulkopuolella toimiva radikaali ja poliittinen sosiaalityö on puolestaan suuntautunut hakemaan kumppaneita virallisen järjestelmän ulkopuolella toimivista yhteisöistä sekä yhteiskunnallisista liikkeistä. Tämän vuoksi radikaali ja järjestelmän ulkopuolella toimiva sosiaalityö on, paitsi viritynyt toimimaan sosiaalisten uudistusten puolesta, suhtautuu epäluuloisesti järjestelmään. (Mt., 359–361.)

Suomessa hyvinvointivaltio tarjoaa periaatteessa paremmat edellytykset sosiaalityön ja poliittisen päätöksenteon väliselle yhteistyölle kuin anglosaksissa yhteiskunnissa on mahdollista (vrt. Mullaly ja Dupré 2019). Epäluottamus poliittista päätöksentekoa kohtaan ei silti ole vierasta myöskään suomalaiselle rakenteelliselle sosiaalityölle. Poliittinen päätöksenteko hahmotetaan usein toiminnaksi, joka suhtautuu sosiaalityöhön, jos ei vihamielisesti, niin ainakin välinpitämättömästi. Sosiaalityöllä on ennako-oletus, jonka mukaan sen argumentit nousevat vain harvoin keskeisiksi poliittisessa päätöksenteossa. Sosiaalityön ja poliittisen päätöksenteon välistä jännitettä voidaan kuvata myös huoleksi siitä, että sosiaalityön kannalta ”hyvien” päätöksiä sijaan poliittiset päättäjät leikkaavat resursseja eivätkä suuntaa rahoitusta kohteisiin, jotka edistävät alueen asukkaiden palveluiden saatavuutta ja vastaavat yleisiin sosiaaliin ongelmiin alueella. (Kokkonen 2019.)

Edellä kuvattujen jännitteiden lisäksi sosiaalityötä erottaa poliittisesta päätöksenteosta myös tapa, jolla poliittisia päätöksiä tehdään. Poliittinen päätöksenteko ei ole demokratiassa koskaan täysin yksioikoista tai suoraviivaisesti asioiden esittelystä juontuvaa. Siinä missä asiantuntijuus ja sidos policy-tyyppiseen toimintaan velvoittaa suomalaista sosiaalityötä toteuttamaan tiettyä tulevaisuuteen tähtäävää suunnitelmaa tai linjaa, poliittisten päättäjien harjoittamalle poliittiselle toiminnalle on ominaista se, että tulevaisuutta koskevat päätökset ovat auki. Poliittiseen päätöksentekoon liittyykin kontingenssi, mahdollisuus muutokseen (Palonen 2008; Kokkonen 2019). Vaikka poliittinen päätöksenteko on etenkin sosiaali- ja terveystieteiden käytännöissä vahvasti tietoon perustuvaa ja toiminnan jatkuvuutta turvaavaa, siihen sisältyy asiantun-

tijuudesta riippumaton perusvire. Tarvittaessa tehtyjen poliittisten päätösten tulee omaan paikalliseen asiantuntemukseensa ja arvopohjaansa tukeutuen kyetä ottamaan etäisyyttä johtamisesta ja organisaatiossa jo vallitsevista operationaalisista policy-linjauksista (Palonen 2004). Poliittisen päätöksenteon ideaali on siis se, että poliitikoilla säilyy ”poliittinen pelivara” muokata lopullista päätöstä tärkeinä pitamiensä näkökohtien mukaiseksi (Palonen 2010).

Asiantuntijatiedon ja poliittisen tiedon eroa selkeyttäen Kari Palonen (2004, 85–97) esittää poliittisen päätöksenteon ihanteita kuvaavan poliitikon ideaalityypin. Palosen mukaan poliittisen päätöksentekijän olemuksessa korostuu kyky ristiriitaisten ja kontingenttien ongelmatilanteiden tilannesidonlaiseen ratkaisemiseen. Poliitikon tulee tuntea hyvin se paikka ja aika, jossa päätöstä tehdään, ja hänellä tulee olla asioista poliittinen yleiskuva tai ”teoria”. Poliitiikan teko ja poliittinen keskustelu kiertyy myös lähes aina yhteensopimattomien näkökulmien synnyttämiin konflikteihin. Palosen mukaan poliitikon osaamisen ydin on taito käsitellä tilanteita, jotka ovat sillä tavoin arvolatautuneita, ettei ratkaisuvaihtoehtoja voi käytettävissä olevan tiedon perusteella asettaa yksiselitteiseen paremmuusjärjestykseen. Osaava ja kokenut poliitikko kykenee ratkaisemaan konflikteja innovatiivisella, mutta eri osapuolia kunnioittavalla tavalla. Hänen erityistaitonsa on löytää poliittisesta keskustelusta ja kamppailusta ”pelivaraa”, eli vaihtoehtoisuutta ja toisin tekemisen mahdollisuuksia. (Palonen 2010.)

Politiikan ja asiantuntijuuden eroa on viime vuosikymmeninä haastanut uusliberaali kehitys, joka on syrjäyttänyt poliittisen demokratian yhteiskuntaa kokonaisvaltaisesti ohjaavan eetoksen paikalta. Uusliberalismin merkitys on ollut erityisen suuri julkisen hallinnon alueella, jossa sitä on edistetty ottamalla käyttöön julkisjohtamisen (NPM) opin mukaisia, managerialistisia ja teknokraattisuutta korostavia päätöksenteon käytäntöjä. Managerialismissa ja teknokraattisuudessa on aina tiettyä järjestelmäkeskeistä vaihtoehdottomuutta: päätökset on tehtävä kulloinkin tärkeään tietoon perustuvasti ja organisaation kehittämisen päämääristä tietoisena. Tämä on asettanut poliittiselle päätöksenteolle painetta hyväksyä esimerkiksi toiminnan tehokkuuden ja kustannusten hallitsemisen nimissä tehdyt reformit. Uusliberaali kehitys on siten rajoittanut poliittisen päätöksenteon aluetta puitteisiin, jotka mää-

rittävät muun muassa julkisessa taloudessa vallitsevasta pysyvistä niukuudesta ja budjettikehyksistä käsin (Pierson 2002; Flinders & Wood 2014; Kulovaara 2016, 52–57).

Tässä luvussa analysoidaan poliittisten päättäjien suhdetta rakenteelliseen sosiaalityöhön kuvaten ensin poliittisten päätöksentekijöiden lähtökohtia ja roolia sosiaali- ja terveystaloudellista koskevassa päätöksenteossa. Tämän jälkeen luvussa kysytään, miten edellä mainittu käsitys uusliberalismin kaventamasta poliittisesta pelivarasta (Palonen 2004) ilmenee haastateltujen poliittisten päätöksentekijöiden kohdalla. Esitetyn analyysin perustana on kolmella tapaustutkimuspaikkakunnilla lautakuntatason poliittisille päättäjille tehdyt fokusryhmähaastattelut. Haastattelut toteutettiin kahdessa eri vaiheessa ajankohtana, jolloin siirtymä kuntaperustaisesta palvelujärjestelmästä hyvinvointialueille oli valmis-teilla. Tämä näkyi myös haastatteluissa, ja etenkin toista haastattelukierrosta leimasi pohdinta kuntien ja rakenteilla olleiden hyvinvointialueiden välisestä työnjaosta sekä siitä, millaiseksi erilaisten kuntien asema hyvinvointialueilla muodostuu.

13.1 Puoluepolitiikasta etäisyyttä ottava päätöksenteko

Sosiaali- ja terveystaloudellista koskeva käytännön poliittinen päätöksenteko on monitasoista vaihdellen yleisten strategioiden hyväksymisestä ja budjettivallan käyttämisestä hyvinkin yksityiskohtaisiin palveluiden järjestämistä koskeviin päätöksiin. Tutkimusaineiston analyysin pohjalta poliitikkojen ydintehtäviä ovat viimekätisen päätösvallan käyttämisen ja strategiatyön lisäksi kuntalaisten osallistaminen päätöksentekoon, päätöksenteon perustana olevaan tietoon perehtyminen, verkostoituminen sekä poliittisten yhteyksien luominen ja julkisuustyö. Rakenteellisen sosiaalityön kokonaisuudessa poliittinen päätöksenteko asettuu siis sosiaalityötä ja -palveluita koskevan päätöksenteon huipulle. Poliittisen päätöksenteon lähtökohtainen tehtävä on ratkaista ongelmatilanteita ja tehdä tulevaisuutta koskevia valintoja tavalla, joka luo tulevaisuuteen kantavia toimintapoliittisia policy-linjauksia (Palonen 2004). Hieman paradoksaalisesti suhteessa ennako-oletuksiin haastatellut lautakuntatason poliittiset päättäjät näkivät ensi sijassa olevansa, ei niinkään poli-

tiikassa vaikuttavia strategisia toimijoita, vaan kuntalaisten edunvalvojia suhteessa sosiaali- ja terveystalouteen.

...kyllä minä ajattelen, että tässä ollaan tavallaan edunvalvojia. Se mitä siellä tehdään ja mitä siellä päätetään, niin meidät on demokraattisesti valittu valvomaan kaupunkilaisten etua tässä toiminnassa. (P3/A/1)

Poliittisten luottamushenkilöiden tulkinta heidän omasta roolistaan korostaa siis paikallisen kansalais- ja asukasnäkökulman merkitystä. Sosiaalipalveluita koskeva poliittinen päätöksenteko ymmärrettiin kuntalaisten asiassa olemiseksi. Kansalaisnäkökulman vastapainona poliittiset luottamushenkilöt ottivat etäisyyttä puolueustastaan. Puoluepoliittisesti lukkoon lyödyt ohjelmalliset tavoitteet tulivat haastatteluissa selkeimmin esille arvokysymyksissä sekä siinä, miten sosiaalisia ongelmia tulkittiin ja sanoitettiin. Yhteistä poliitikoille oli se, että poliittisen luottamusasemansa mukaisesti he pitivät tärkeänä tehtyjen päätösten puntaroinnista arvojen kannalta – haastateltaville poliittisen päätöksenteon mahdollisuus paikantui juuri tähän.

Meidän roolin pitäisi nähdäkseni olla se, että me käydään sitä arvokeskustelua, että mistä arvoista lähtien vaikkapa sitten sitä sosiaalityötä tehdään. Ja miten priorisoidaan vaikkapa budjettia, että mihin tarvitaan lisää. Ja tavallaan näin minä ainakin itse nyt näen sen meidän poliitikkojen roolin, minkälainen se optimaalisesti pitäisi olla. Että me tehtäisiin niitä periaatteellisia, arvopohjaisia päätöksiä ja käytäisiin siitä keskustelua. (P2/A/2)

Arvot ovat poliitikkojen ominta aluetta suhteessa siihen, että johtajat ja alan ammattilaiset hallitsivat toiminnan talouden sekä sosiaalityön sisällön kysymykset. Poliittinen keskustelu ja päätettävänä olevien asioiden politisointi tarkoittikin poliittisille päättäjille nimenomaan oikeutta arvioida päätettävänä olevia asioita myös arvojen kannalta, sen sijaan, että esimerkiksi taloudellisia reunaehtoja koskevien tosiasioiden annettaisiin yksin sanella päätökset (Palonen 2010).

Toinen tyypillinen puoluepoliittisia arvoeroja esiin nostava asia oli käsitys siitä, minkälaiset mahdollisuudet yksilöllä on muuttaa oman elä-

mänsä kulkua. Vasemmistopuolueita edustavat haastateltavat korostivat sosiaalisten ongelmien rakenteellista perustaa sekä eriarvoisuutta myös kansalaisten yhteiskunnallisissa vaikutusmahdollisuuksissa.

...sosiaalityön asiakkaat ovat usein hyvin heikossa asemassa olevia ihmisiä, joiden ääni ehkä vähän huonosti kuuluu yhteiskunnassa ja päätöksenteossa. Heillä ei ole voimavaroja useinkaan vaikuttaa omaan elämään liittyviin asioihin tai välttämättä edes äänestää. (P1/A/1)

Oikeistopuolueita edustavat poliittiset päättäjät pitivät haastatteluissa puolestaan tärkeänä korostaa, että vaikeista tilanteista huolimatta ”jokaisella on vastuu omasta elämästään”.

...sanoisin vielä tuosta yksilönvastuusta, että totta kai jokaisella on vastuu omasta elämästään. Ei kenelläkään muulla voi olla loppupeleissä. Mutta sitten pitää muistaa se, että meillä on hyvin erilaiset lähtökohdat asioihin. Että kun on kolmannen sukupolven alkoholistinuori, niin se on pikkuisen erilainen tilanne siinä ruveta hänelle yksilönvastuuta korostamaan kuin hänelle, joka tulee hyvinvoivasta perheestä. Nämä erilaiset lähtökohdat täytyy ottaa toiminnassa huomioon. (P3/A/1)

Edellä mainittujen lisäksi oikeisto- ja vasemmistopuolueiden väliset rajalinjat olivat nähtävissä myös keskustelussa talouden reunaehdoista sekä siitä, miten arvioidaan yksityisen ja julkisen palveluntuotannon eroja. Vasemmistoa edustavat päättäjät kritisoiivat haastatteluissa erityisen voimakkaasti sekä talouden valtaa sosiaalipalveluita koskevassa päätöksenteossa että tehokkuuden ja säästöjen nimissä tehtyjä palveluntuotannon yksityistämistä koskevia päätöksiä.

Joo, näkisin että kyllä perinteinen oikeisto-vasemmistoakselilla jakolinja on olemassa, että onko se huoli palveluista ja nimenomaan julkisista palveluista vai onko se huoli enemmän siitä budjetin pysyvyydestä. Että jakolinja on tämä perinteinen. Ja sitten itseasiassa aika jännä juttu on tuossa meidän lautakunnassa, että on keskustelussa tullut esiin ikään liittyvät jakolinjat. Että ”kukas meistä vanhuksista huolehtisi, kun täällä on teitä nuoria”. (P2/A/1)

90-luvulta lähtien, milloin se alkoi lastensuojelupuolella tuo yksityistämisen, joskus 90-luvun puolella se taisi jo alkaa, puolenvälin tienoilla, en muista. Siinä annettiin yksityisille palveluntuottajille vahva asema. Ja nythän on se tilanne, että ne on täysin ykkösasemassa. Yksityiset palveluntuottajat voivat laittaa ihan minkä hinnan vaan sieltä, ja kuntien on pakko maksaa se. (P4/A/1)

Sosiaali- ja terveystalouden käytännöllistä merkitystä koskevassa keskustelussa erot politiikan vasemman ja oikean laidan välillä eivät kuitenkaan ole yhtä selkeitä kuin ne ovat arvokysymyksissä. Käytännöllisessä päätöksenteossa poliittisia vastakkaisuuksia tasoittaa yhteinen käsitys siitä, että sosiaalisia ongelmia tulisi ehkäistä yhteiskunnan keinoin ja tavalla, joka ottaa huomioon haavoittavassa elämäntilanteessa olevien ihmisten elämänolot. Haastatteluun osallistuneet poliittiset päättäjät olivat siis yli puoluerajojen tietoisia siitä, että tekemiensä päätösten kautta he vaikuttivat ongelmien ja eriarvoisuuden rakenteellisiin syihin yhteiskunnassa.

Haastateltavat suhtautuivat myös lähes yksimielisen kriittisesti uusliberaaliin kehitykseen kuuluvaan talouskeskeisyyteen. Uusliberalismin kritiikki oli kuitenkin vasemmistopuolueita edustaville poliitikoille helpompi – tai poliittisen agendan kannalta tärkeämpi – asia kuin oikeistopuolueisiin kuuluville.

...Se että pistetäänkö etusijalle esimerkiksi ihminen vai raha, on semmoinen hyvin, miten minä nyt sanoisin... Hyvin jyrkkä ajatusmalli. Mutta sitten minä itse olen kokenut niin että edustan oikeistoa, enkä minä edusta vasemmistoa... Minä edustan molempia, tai sitten en kumpaakaan. Eli minulla on joskus jopa meidän oman puolueen kanssa siten, että minä en ole välttämättä samaa mieltä tietyistä asioista. Että kyllä minulla omatunto määrää sitä. Minä en henkilökohtaisesti päättäjänä lähde johonkin tiettyyn lokerikkoon. Minä en tiedä onko se oikeistolainen päätös vai vasemmistolainen päätös, mutta ainakin pyrkimys on jatkuvasti olla ihmisen puolella (P3/A/1)

Myös oikeistopuolueiden edustajien tavalle tunnistaa uusliberalismin tuottamia ongelmia oli myös tyypillistä se, että he ottivat etäisyyttä

taloudellisten ja sosiaalisten asioiden vastakkainasetteluun korostamalla tehtyjen päätösten monimutkaisuutta. He nostivat mielellään esille sen, että talouskeskeiset päätökset on kuitenkin tehty hyvässä tarkoituksessa, esimerkiksi sosiaalipalveluiden kehittämiseksi.

Mutta kyllä minä luulen, että jokaisella on omat arvopohjansa ja ne asiat mitkä on omalla sydämellä ja mitkä kuulee ja mitkä kokee oikeaksi. Kyllä sen mukaan kuitenkin päätöksiä tehdään. Mutta nehän ovat jokaisella meillä vähän erilaiset, ei olla samasta muotista, vaikka oltaisiin samasta poliittisesta ryhmästäkin. Ja meillä olisi samat perusarvot, niin meillä jokaisella on omat arvomme ja sellaiset minkä mukaan me toimitaan. Se tuo erilaisuutta mutta varmaan nuo kaikki, sanoisin, vaikuttaa. (P2/B/2)

Usein oikeistopuolueita edustavat poliittiset päättäjät toivat esille myös sen, että he eivät ole täysin samaa mieltä puolueensa kanssa sosiaalipalveluita koskevista päätöksistä. Heidän mielestään sosiaali- ja terveyspolitiikasta päättävät poliittiset päättäjät ovat enemmän oman henkilökohtaisen omantuntonsa ja sosiaalisen vastuunsa kuin puolueiden poliittisten linjausten toteuttajia. Tärkeää on olla kaikissa päätöksissä ”ihmisen puolella”.

Kokonaisuutena paikallinen sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskeva poliittisen päätöksenteon arki eroaa paljon siitä, millaista politiikka on valtakunnan tasolla, esimerkiksi hallituksen tai eduskunnan piirissä. Poliittisen konfliktin ja tiukan ryhmäkurin sijaan päätöksentekoa sävyttää paikallisiin oloihin ja tilanteisiin perustuva pyrkimys yhteisymmärrykseen ja yhteistyöhön. Paikallistason poliittiset päättäjät eivät tyyppillisesti korosta omaa yksilöllistä osuuttaan päätöksenteossa tai oman poliittisen linjansa etevämmyyttä muihin vaihtoehtoihin nähden. Sen sijaan he puhuvat toimielimestään kollektiivisesti ja yhteistyössä vastuuta kantavana ryhmänä – ja jopa yhteisönä. Päättäjien on mahdollista vaikuttaa päätöksiin ainoastaan keskinäisen yhteistyön kautta.

Minä sanoisin, että se valta on yhteistä. Valta tulee siitä, että yhteistyöllä tehdään kaikki se, ja se on se valta... ..Silloin saadaan kyllä läpi se, mitä me halutaan ja mitä poliittinen porukka haluaa. Minä olisin

sitä mieltä, että ei se oikeasti ole valtaa, jos me emme pysty yhdessä rakentamaan. (P1/A/2)

Paikallisella tasolla toimivat sosiaali- ja terveydenhuollon poliittiset päättäjät joutuvat siis tehtävässään monenlaisten ristipaineiden kohteeksi. Halu puolustaa kuntalaisten etua sekä kehittää palveluita pakottaa heitä asettamaan puoluepoliittiset jännitteet taka-alalle ja korostamaan päätöksenteon käytännön vaikutuksia. Tähän politiikanteon käytännönläheisyyteen liittyy myös se, että poliittiset päättäjät toimivat läheisessä yhteistyössä sosiaali- ja terveysjohtajien kanssa. Näin heidän on käytännössä toimittava silläkin uhalla, että yhteistyö johtajien kanssa antaa poliittisten päätöksentekijöiden toiminnalle policy-tyyppisen käytäntöpoliittisen, tai jopa managerialistisen, perusvireen. Arvokeskustelusta poliittiset päättäjät löysivät kuitenkin eräänlaisen turvasataman tärkeänä pitämälleen politiikan näkökulmalle. Arvokeskustelu – vaikkei sillä aina olisikaan suurta käytännöllistä merkitystä päätöksille – tarjoaa mahdollisuuden käydä poliittista debattia. Arvokeskustelun kautta on mahdollista ylittää politiikan oikeiston ja vasemmiston välinen vastakkaisuus ja hakea yhteistä oikeaksi sekä inhimilliseksi koettua näkökulmaa päätöksiin.

13.2 Sosiaalipalveluita koskeva päätöksenteko

Paikallista sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevaa poliittista päätöksentekoa leimaa siis jännitteiden suhde talouteen. Vaikka poliittisilla päättäjillä olisikin periaatteessa halua toimia arvopohjaisesti ja käsiteltäviä asioita politisoiden, on päätöksenteon liikkumavara käytännössä vähäinen. Haastateltuja lautakuntasoisia poliittisia päättäjiä rajoittavat paikallisen päätöksenteon hierarkiat sekä uusliberaalille NPM-julkisjohtamiselle tyypillinen johtajakeskeisyys (Lähdesmäki 2003). Käsiteltävät asiat tulevat lautakuntaan usein niin pitkälle valmisteltuina, ettei niihin käytännössä ole mahdollisuuksia vaikuttaa. Toiminnan tavoitteet ja strategiat on päätetty toisaalla, eikä toiminnan käytännön toteuttamisessa ole asioita, joihin poliittiset päättäjät voisivat vaikuttaa. Toinen poliittista päätöksentekoa rajoittava, ja sitä depolitisoiva tekijä, on sosiaali-

ja terveystalouden talouskeskeisyys sekä päätöksenteon suuntautuminen palvelutoiminnan jatkuvuuden ja lainmukaisuuden turvaamiseen. Poliittisten päätöksentekijöiden on siis hyväksyttävä esitykset sellaiseenaan, tai korkeintaan hyvin pienin muutoksin. Budjetin teko on joka-vuotinen rutiini, johon nämä lautakuntatasoisen päätöksenteon rajoitteet kulminoituvat.

Me luemme lehdestä, että mitä ollaan päättämässä. Se on jokasyksyinen budjettikeskustelu, kun viranhaltijoitten esitykset julkaistaan lehdissä ja kerrotaan että ”näin tullaan säästämään sotessa tänä vuonna”. Näin vaikka lautakunta ja poliittiset ryhmät eivät ole vielä asiasta käyneet minkäänlaista keskustelua. Se on jokavuotinen tällöinen tanssin kuvio. (P4/A/1)

Kenties keskeisin haastatteluissa esiin tulleista havainnoista oli poliittisten päättäjien mieltä painava ristiriita nykytilanteen epätyytyväisyyden ja poliittisessa päätöksenteossa käytettävän vallan rajallisuuden välillä. Tämän tilanteen sietäminen oli haastatteluun osallistuneille erityisen vaikeaa, koska siihen liittyi ajatus siitä, että merkittävä heidän käyttämänsä valtaa rajoittava tekijä on tiedon saamisen ja jäsentämisen vaikeus. Sosiaalipalveluita koskevan poliittisen päätöksenteon prosessia leimasi tiedon epäsymmetria poliittisten luottamushenkilöiden maallikkomaisen näkökulman sekä johtavien viranhaltijoiden ammatillisen asiantuntemuksen välillä. Todellisen päätösvallan koettiin olevan sosiaalipalveluiden johtajilla, jotka tunsivat päätöksenteon perustana olevat asiat parhaiten.

Minä kuitenkin näen sen konkreettisen vallan vaikuttamisessa sosiaaliseen niin, että se on kyllä viranhaltijoilla. Niillä on tieto ja taito hyppysissä ja me monesti ollaan, niin kun monet muutkin ovat sanoneet, aika pitkälle kuunteluoppilaita. Pitää olla aika paljon tietoa sosiaalilaista ja muusta ennen kuin pääsee todella sanomaan mielipiteitään. Ja sitten ehkä suurin on se tässä arvokeskustelussa, että millä tavalla rahaa ohjataan. Että sanon näin, että meillä voi olla toivomuksia, mutta ne ei välttämättä monestikaan toteudu, että vähän tuntuu, että kyllä ne virkamiehet tai viranhaltijat kuntalain mukaan, niin on ne, ketkä sitä junaa vetää. (P3/A/1)

Tiedon epäsymmetria kietoutuu yhteen sosiaali- ja terveystalvveluissa tapahtuneen uusliberaalin NPM-johtamisen vahvistumisen kanssa. Se jyrkentää poliittisten päätöksentekijöiden ja johtavien viranhaltijöiden välistä valtasuhdetta johtavien viranhaltijöiden eduksi. Päätöksenteon nähtiin usein tapahtuvan lähes yksinomaan viranhaltijöiden tiedon varassa.

Mikä tulee meille sitten, niin se on joku paperiversio. Me ei niiden kanssa käydä keskustelua niinkään. Se on hyvin niukkaa, yhden tai kahden johtava viranhaltijan kanssa mitä me käydään keskustelua. Eli nähtävästi se tarkoittaa sitä, että me on annettu sinne valtaa. (P1/B/1)

Vaikka osalla poliittisista päättäjistä olikin varsin pitkä kokemus sosiaalipalveluita koskevasta luottamustehtävistä, ja jopa koulutusta alalta, he eivät olleet yhtä hyvin informoituja kuin sosiaalijohto. Poliittisten päättäjien alisteista asemaansa korosti entisestään se, että johtavilla viranhaltijoilla oli asioiden esittelyn yhteydessä mahdollisuus määritellä se, mikä tieto on oleellista ja oikeaa. Tiedon epäsymmetrian vuoksi poliittiset päättäjät kertoivat joutuvansa ajoittain ”kuunteluoppilaan” asemaan suhteessa sosiaalijohtoon.

Mikä tulee meille sitten, niin se on joku paperiversio. Me ei niiden kanssa käydä keskustelua niinkään. Se on hyvin niukkaa, yhden tai kahden johtava viranhaltijan kanssa mitä me käydään keskustelua. Eli nähtävästi se tarkoittaa sitä, että me on annettu sinne valtaa. (P1/B/1)

... ja sitten tämä tiedolla johtaminen on ollut paljon meillä päätöksenteossa keskusteluiden keskiössä. Toisaalta tietoa on paljon, mutta että se tieto olisi sellaista, joka oikeasti auttaisi meitä tekemään niitä oikeita päätöksiä, niin se ei aina kohtaa välttämättä se suuri tiedon määrä. (P5/A/1)

Sosiaalipalveluita koskevan ammatillisen asiantuntijuuden ja faktatiedon sijaan poliittisten päättäjien ominta aluetta olivat paikallisten olojen tuntemus, laajat sosiaaliset verkostot sekä yleinen yhteiskunnallinen kiinnostus. Osa haastatteluihin osallistuneista poliittisista päättäjistä

tukeutui ajattelussaan myös omaan elämäkokemukseensa sekä ongelmiin ja vaikeuksiin, joita heidän tuttavansa tai äänestäjensä olivat kohdanneet. Vastaavasti palvelujärjestelmän yksityiskohdat, esimerkiksi sosiaalityön erityinen rooli, niin sosiaalipalveluna kuin ammattikuntana, eivät hahmottuneet heille aina kovinkaan täsmällisesti. Päätöksenteon kannalta tärkeän tiedon omaksumiseksi poliittiset päättäjät osallistuvat myös erilaisiin – pääasiassa johdon – vetämiin seminaareihin. Myös rakenteellisen sosiaalityön käsite oli haastatelluille poliitikoille vaikeasti hahmotettava. Haastatteluissa rakenteellisesta sosiaalityöstä keskusteltiin sen konkreettisempien sisältöjen kautta, pohtien esimerkiksi palvelujärjestelmän kehittämistä, ennaltaehkäiseviä palveluita tai palveluiden käyttäjien osallisuutta.

Täytyy sanoa, että kyllä minunkin piti googlata, että mitä tarkoitetaan rakenteellisella sosiaalityöllä. On se terminä tuttu jostain, mutta ei lautakunnassa puhuta nimellä rakenteellinen sosiaalityö. No sitten kun rupesin katsomaan, että mitä sillä tarkoitetaan, niin joo toki me puhutaan siitä. Että kyllä siellä puhutaan juuri työn kehittamisestä ja ennaltaehkäisystä ja tuota, sosiaali- ja terveystalouden asiakkaiden kuulemisesta ja osallisuudesta. Et nämä on sitten tuttuja käsitteitä näin. Mutta sanana rakenteellinen sosiaalityö, niin se ei kyllä ole meidän lautakunnan sanastoa. (P1/A/1)

Hakiessaan rakenteellisen sosiaalityön käsitteelle sisältöä poliittiset päättäjät korostivat erityisesti ennaltaehkäisevää työtä. Palvelujärjestelmän painopisteen siirtäminen nykyisin korostuvasta korjaavasta työstä ennaltaehkäisevään työhön nähtiin mahdollisuudeksi kehittää palveluita suuntaan, jossa resursseja käytettäisiin tehokkaammin ja pitkäjännitteisemmällä tavalla. Poliittisten päättäjien ajattelussa ennaltaehkäisevän työn lisäämisessä yhdistyi monta lupausa paremmasta tulevaisuudesta: taloutta voitaisiin tasapainottaa, saada kaivattuja säästöjä sekä ottaa oikeudenmukaisuuteen liittyvät kysymykset ja muut arvokysymykset paremmin huomioon päätöksenteossa.

Voisin jatkaa tästä, että jotenkin tuntuu, että se ennaltaehkäisyn ajatus on kyllä sisäistetty ja yleisesti jaettu näkemys ainakin meidän lauta-

kunnassa ja muutenkin valtuustossa. Juuri se, että varhaisella puutumisella ja ennaltaehkäiseviin palveluihin panostamisella saadaan tuloksia. Laitetaan resursseja vahvoihin peruspalveluihin ja matalan kynnyksen apuun, niin sillä saadaan pitkällä aikavälillä säästöjä taloudellisessa mielessä. Että sitten ei ole niin iso tarve korjaaville palveluille tai erityistason palveluille. Ja siis varsinkin sitten myös siitä inhimillisestä näkökulmasta, että tilanteet ei pääse pahenemaan ja monimutkaistumaan, kun saadaan apua siinä varhaisessa vaiheessa. (...) Oma näkemys olisi se, että meidän pitäisi investoida kerralla paljon siihen, että me saataisiin ennaltaehkäisevät palvelut ja oikeasti toimimaan. Mutta se on vaikeata koska ne tulokset tulee pitkällä aikavälillä. Ne tulee vuosien päästä. Siihen tarvittaisiin jotain tällaista valtuustokausia ylittävää tahtotilaa ja politiikkaa ja päätöksiä, että ei ajateltaisi sitä, että mitä me saadaan nyt tässä neljässä vuodessa valmiiksi. (P4/A/2)

Tulkinta rakenteellisesta sosiaalityöstä ennaltaehkäisevänä työnä, peruspalveluiden vahvistamisena ja ”sosiaalisena investointina” asettui siis kohtaan, jossa se tuntuu ratkaisevan monia sosiaalipalveluista vastuussa olevien poliittisten päättäjien huolenaiheita. Kysymys on eräänlaisesta poliittisia päättäjiä houkuttelevasta ”kangastuksesta”, joka loittonee jatkuvasti, kun sitä kohti pyritään etenemään.

Mehän puhutaan koko ajan ennaltaehkäisevästä sosiaalityöstä ja terveystyöstä, mutta se on se asia, jossa rahat loppuu aina. Mutta tämä ennaltaehkäisy on meidän lempipuheenaihe kyllä aina kun me vaan päästään keskustelemaan. (P1/A/2)

Vaikka rakenteellisen sosiaalityön käsite oli poliittisille päättäjille epäselvä, niin monet sen teemat olivat sen sijaan heille hyvin tuttuja ja sellaisia, että ne koettiin tärkeiksi yli puoluerajojen. Rakenteellinen sosiaalityö avasi näkökulmia, joiden kautta poliittiset päättäjät pääsivät keskustelemaan sosiaalipalveluista yleisesti kaipaamallaan arvoihin pohjaavalla ja ratkaisukeskeisellä tavalla. Rakenteellisen sosiaalityön idea, vaikkei sitä oikein selkeästi tunnettukaan – tai ehkäpä juuri sen vuoksi – antoi heille mahdollisuuksia tunnistaa havaitsemiaan epäkohtia yhteiskunnassa ja palvelujärjestelmässä. Tähän saattoi olla syynä se, ettei raken-

teellisen sosiaalityön kehittämistä koskeva keskustelu törmännyt suoraan talouden kysymyksiin, vaan pikemminkin näytti ratkaisevan niitä.

13.3 Johtopäätöksiä

Poliittisten päättäjien haastattelut kertoivat rakenteellista sosiaalityötä koskevan poliittisen päätöksenteon esteistä ja sen mahdollisuuksista. Lautakuntatasoiset poliittiset päätöksentekijät omaavat periaatteellista tahtoa työskennellä palveluiden kehittämiseksi sekä eriarvoistavien ja sosiaalisia ongelmia tuottavien rakenteiden muuttamiseksi. Samalla on kuitenkin ilmeistä, että poliittiset päättäjät ovat arjessa kaukana sosiaalityöntekijöistä sekä sosiaalijohdosta. Yhteydet sosiaalityöntekijöihin rajautuivat haastatteluissa muutamiin hajamainintoihin koskien lähinnä henkilöstön rekrytointia ja työssä jaksamista. Yhteistyö sosiaalijohdon ja poliittisten päätöksentekijöiden välillä jäsentyy puolestaan paljolti kokouksissa päätettäväksi tulevien asioiden mukaan, johtavien viranhaltijoiden toimiessa asioiden esittelijöinä. Kokonaisuutena haastatteluista syntyy vaikutelma, että lautakunnat ovat usein kumileimasimen asemassa oleva elin sosiaalipalveluita koskevassa päätöksenteossa. Mahdollisuudet politisoida käsiteltäviä asioita tai käydä niistä aitoa poliittista keskustelua ovat haastateltujen poliittisten päättäjien mukaan vähäisiä. Poliittinen keskustelu rajautui usein yleiseksi arvokeskusteluksi samalla kun konkreettisesti kaikkein tärkeimmät palveluita koskevat päätökset tapahtuivat johtavien viranhaltijoiden esityksien mukaisesti. Päätöksiin ei siten sisältynyt todellista poliittista valintaa tai pyrkimystä muutokseen, vaan ne tähtäsivät palveluiden turvaamiseen käytössä olevien resurssien puitteissa ja lainsäädännön edellyttämällä tasolla.

Tämän tutkimuksen tarkastelun ulkopuolelle jää kysymys siitä, olisiko saatu käsitys poliittisesta päätöksenteosta ollut toisenlainen, jos haastatteluihin olisi osallistunut kuntien tai hyvinvointialueiden keskeisiä poliittisia päättäjiä, joilla on jo varhaisessa vaiheessa mahdollisuus vaikuttaa sosiaalipalveluiden kannalta keskeisiin budjetteja ja strategioita koskeviin päätöksiin. Todennäköisesti tässä analyysissä esille noussut poliittisen vallan rajallisuuden ja ”pakenemisen” ongelma on korkeimmassa poliittisessa johdossa vähäisempää sen vuoksi, että korkeimmat poliittiset päättäjät ovat paremmin informoituja päätettäväksi

tulevista asioista kuin nyt haastatellut lautakuntatasoiset päättäjät. Toisaalta on kuitenkin huomattava, että samanlaisiin taloudellisen niukkuuden sekä uusliberaalin julkisjohtamisen poliittiselle päätöksenteolle aiheuttamiin rajoitteisiin törmätään poliittisen päätöksenteon kaikilla tasoilla. Tärkeitä päätöksiä tehdessään poliittinen päätöksentekojoutuu aina vastakkain sen kanssa, että julkishallintoa ohjaava NPM-ajattelu kiinnittää huomion rakenteiden muuttamiseen sijaan jo olemassa olevan toiminnan tehostamiseen ja sen kustannusten karsimiseen. Lisäksi poliittista päätöksentekoa rajaa se, ettei poliitikoille tärkeään arvokeskusteluun ole mahdollisuuksia, vaan päätöksenteon kannalta keskeiset argumentit liittyvät toiminnan määrällisesti ja taloudellisesti mitattaviin piirteisiin (Busso 2017; Kulovaara 2016). Poliittisille päättäjille uusliberaali NPM-julkisjohtaminen hahmottuu vaihtoehdottomana *There Is No Alternative* -todellisuutena (TINA), jossa poliittisesta keskustelusta mahdollisesti nousevat vaihtoehdot suljetaan päätöksenteon ulkopuolelle koska niitä pidetään epärealistisina (Rose 1999).

Poliittisten päättäjien haastattelujen analyysistä välittyy tunnelma poliittisen päätöksenteon poliittisuuden rapautumisesta ja poliittisen pelivaran (Palonen 2004) kapeutumisesta. Havainto on huolestuttavaa ja ehdottomasti laajempaan aineistoon perustuvan jatkotutkimuksen arvoista. Toisaalta haastatteluissa oli myönteistä se, että rakenteellinen sosiaalityö – vaikkei sen sisältöä kovin tarkkaan aina tunnettukaan – hahmottui eräänlaisena “turvasatamana”, jossa muuten kapeutunut poliittinen keskustelu oli yhä mahdollista. Rakenteellisen sosiaalityön teemat olivat poliittisille päättäjille tärkeitä ja rakenteellista sosiaalityötä koskeva keskustelu näyttäytyi mahdollisuutena ylittää poliittista päätöksentekoa hallitseva uusliberaalin vaihtoehdottomuuden TINA-ilmapiiri. Poliitikot hahmottivat, että sosiaalisten ongelmien ja eriarvoisuuden rakenteellisten syiden ratkaiseminen, tai niihin reagointi jo varhaisessa vaiheessa, saattaa ratkaista myös talouden niukkuuden luomia ongelmia. Näin ollen rakenteellisen sosiaalityön teemat loivat poliittiseen päätöksentekoon mahdollisuuden politisoida sosiaalisia kysymyksiä ja löytää käytyihin keskusteluihin sellaista poliittista pelivaraa (Palonen 2004; 2010), joka tekee mahdolliseksi perustella päätöksiä myös arvopohjaisesti.