

# Julkinen sosiaalityö markkinoistumisen armoilla?

MAIJA MÄNTTÄRI-VAN DER KUIP

## Johdanto

Hyvinvointivaltion markkinoistumisen käänne sekä sen oletetut seuraamukset ovat synnyttäneet laajaa keskustelua sosiaali- ja hoivatyössä. Vaikka taloudellisen kilpailu- ja tuottavuusajattelun soveltumista hyvinvoinnin alalle on epäilty ja arvosteltu (mm. Vuorensyrjä & al. 2006, 18; Julkunen 2008, 187–188; Eräsaari 2011), on käänteen realisoitumista koskeva empiirinen tarkastelu ollut kotimaisessa sosiaalityön tutkimuksessa toistaiseksi vähäistä. Tarkastelen tässä artikkelissa julkisen sektorin sosiaalityöntekijöihin kohdistuvan organisatorisen tilivelvollisuuden yhteyttä mahdollisuuksiin tehdä ammattieettisesti vastuullista sosiaalityötä. Organisatorisella tilivelvollisuudella tarkoitan sosiaalityön selontekovelvollisuuden osa-alueita, jossa painottuu organisaation budjettikontrolli, tehokkuus sekä niihin liittyvät sosiaalityöntekijään kohdistetut vaatimukset, työhön kohdistuva valvonta, kontrolli ja arviointi.

Hyvinvointivaltion markkinoistumisen käänneellä viitataan prosessiin, jonka myötä hyvinvointivaltiota on muokattu liiketaloudellisten oppien mukaisesti yhä enemmän markkinatalouden pelisääntöjen mukaan toimivaksi järjestelmäksi. Prosessin tavoitteena on markkinoiden ehdoilla toimiva hyvinvointivaltio, ja sen taustateologiassa korostuu taloudellisten näkökohtien merkitys, eräänlainen ekonomismi. Tämän hyvinvointivaltiota ja julkisen sektorin sosiaalityötä ravistavan käänteen taustalla vaikuttaa globaaleja voimia, joiden käynnistämä muutos näkyy lähes kaikkialla läntisessä maailmassa (Rantanen 2000, 5–9; Sennet 2004, 180–185; Julkunen 2001, 60–68; Heiskala 2006, 30–33). Sosiologian professori Richard Sennettin mukaan näitä tavoitteita ohjaa uskomus, että hyvinvointivalti-

den lisäksi muutosta on tapahtunut myös yhteiskunnan ideologisessa ilmapiirissä. Voidaan oikeastaan puhua ideologisesta käänneestä, jossa taloudellisten näkökulmien ja argumenttien hegemonia on ulottautunut sosiaalityön palveluihin ja käytäntöihin. (Julkunen 2001, 30–31, 48–56; Harlow 2004, 167–171; Vuorensyrjä & al. 2006, 17–18; Carey 2008, 918–926; Burton & van den Broek 2009, 1327–1330; Coffey & al. 2009, 421–422.)

Julkisella sektorilla on voimistunut pyrkimys kohti aiempaa tehokkaampaa, tuloksellisempaa ja taloudellisempaa työtä uuden julkisjohtamisen (*New Public Management*) avulla. Tämä markkinoistamisen menetelmä realisoituu julkisen sektorin sosiaalityössä muun muassa erilaisina organisaation suuntaan tapahtuvina selonteon käytänteinä ja todentamisen rituaaleina. (Julkunen 2001, 48–56; Harlow 2004, 167–171; Rajavaara 2006, 20; Julkunen 2008, 187–188; Carey 2008, 918–926; Burton & van den Broek 2009, 1327–1330; Coffey & al. 2009, 421–422.) Yhdestä selkeästä ja koherentista teoriasta tai opista uudessa julkisjohtamisessa ei kuitenkaan ole kyse, vaan sen taustalta löytyy ideoita muun muassa julkisen valinnan teoriasta, päämies-agenttiteoriasta, transaktiokustannusteoriasta sekä kilpailuteorioista (O’Flynn 2007, 355–356; Syrjä 2010, 21–22). Sosiaalityön professori Leena Eräsaaren mukaan uusi julkisjohtaminen kyseenalaistaa julkisen sektorin toimintatavat ja eetoksen ja korvaa ne yritysten toimintatavoilla (Eräsaari 2009, 77,80; Eräsaari 2011, 181). Pyrkimyksenä on purkaa julkisen sektorin hierarkkista hallintotapaa ja tehostaa sen toimintoja (Möttönen 1997, 18; Tiuhonen 2006, 95; Syrjä 2010, 21). Sosiologian professori Richard Sennettin mukaan näitä tavoitteita ohjaa uskomus, että hyvinvointivalti-

on tulisi toimia voittoa tavoittelevan liikeyrityksen tavoin (Sennett 2004, 155).

## Organisatorinen tilivelvollisuus osana sosiaalityöntekijän selontekovelvollisuutta

Kansainvälisessä tutkimuksessa markkinoistumisen käännettä ja sen sosiaalityölle tuomia seurauksia on lähestytty muun muassa (uuden) selontekovelvollisuuden (*accountability*) käsitteen kautta. Käsitteenä se ei ole uusi, mutta viime aikoina sen käyttö on lisääntynyt erityisesti uutta julkisjohtamista käsittelevissä kirjoituksissa ja tutkimuksissa. Käsitettä on kuitenkin viljelty kirjallisuudessa hyvinkin laajasti ja välillä myös melko väljästi määriteltynä (Mulgan 2000, 555). Sosiaalityön professori Kirsi Juhila on kääntänyt käsitteen tilivelvollisuudeksi, mutta usein englanninkielinen käsite *accountability* viittaa puhdasta tilivelvollisuutta laajempaan ilmiöön, jota Juhila kutsuu selontekovelvollisuudeksi (2008, 296). Tilivelvollisuus on mahdollista nähdä päämiehen ja toimijan välisenä (vaihto)suhteena. Päämiehellä on intressejä, joiden edistämiseksi se tarvitsee toimijan tuottamia palveluita. Päämies ei voi kuitenkaan koskaan täysin luottaa, että toimija hoitaa tehtävänsä sovitulla tavalla. Tilivelvollisuudessa on kyse siitä, kantaako toimija vastuun tehtävästä, sekä toimijan vastuusta osoittaa rahoittajalle, että tehtävä on hoidettu sovitusti. (Mulgan 2000, 555; Myllymäki & Vakkuri 2001, 17; Leung 2008, 533–534; Pollack 2009, 838.)

Selonteko- ja tilivelvollisuudesta ei siis ole mahdollista puhua ilman vastuun käsitettä. Itse näen tilivelvollisuuden Juhilan tavoin osana sosiaalityöntekijän selontekovelvollisuutta. Organisatorisella tilivelvollisuudella tarkoitetaan tässä artikkelissa sosiaalityöntekijöiden vastuuta huolehtia organisaation rajallisten ja supistuvien resurssien mahdollisimmin tehokkaasta käytöstä sekä työntekijöiden työhön kohdistuvaa valvontaa, kontrollia ja arviointia. Tilivelvollisuus ei kuitenkaan ole markkinoistumisen käänteen synnyttämä ilmiö, vaan se on jollakin tapaa aina läsnä ammatillisessa sosiaalityössä. On itsestään selvää, että julkisten toimijoiden tulee osoittaa toimintansa oikeellisuus sekä selvittää julkisten varojen käyttöä (Bovens & al. 2008, 225; Parrot 2010, 73.) Tilivelvollisuuden painotuksissa ja suhteessa muihin selonteon ulottuvuuksiin on

kuitenkin vaihtelua eri aikoina ja eri konteksteissa. Väitänkin, että markkinoistumisen käänteen myötä organisatorisen tilivelvollisuuden merkitys on korostunut.

Organisatorinen tilivelvollisuus on kuitenkin vain osa sosiaalityön selontekovelvollisuutta. Kansainvälisen sosiaalityöntekijäjärjestön IFSW:n eettisen koodiston (*Ethics in Social Work*) mukaan sosiaalityöntekijöiden tulee tunnistaa, että he ovat selontekovelvollisia toimistaan niin asiakkaille, työtovereilleen, kollegoilleen, työntajalleen, ammatilliselle järjestölle sekä laille. Lisäksi heidän on tunnistettava näiden selonteon suuntien mahdollinen ristiriitaisuus. Käytän artikkelissa ammattieettisen selontekovelvollisuuden sijasta termiä ammattieettisesti vastuullinen sosiaalityö. Vastuu on tässä yhteydessä selontekoa selkeämpi käsite, sillä suomen kielessä selonteko viittaa enemmän toiminnanperusteluun ja selittämiseen. Suomessa Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry. julkaisee sosiaalialan ammattieettisiä toimintaohjeita (Sosiaalialan ammattieettiset ohjeet), joiden voidaan nähdä toimivan sosiaalityöntekijöiden eettisenä ohjenuorana. Ne mahdollistavat työntekijän toiminnan eettisyyden arvioinnin ja tekevät näkyväksi menettelytavat, joita sosiaalityöntekijöiltä voi työssään edellyttää (Parrot 2010, 79). Ne siis kertovat, kuinka ammattieettisesti vastuullisen sosiaalityöntekijän tulisi työssään toimia.

Sosiaalityön tavoitteena on syrjäytymisen ehkäiseminen sekä asiakkaiden hyvinvoinnin ja osallisuuden lisääminen. Näitä tavoitteita kohti pyritään tukemalla asiakasta muutostyössä, ihmissuhdeongelmien ratkaisussa sekä itsenäisen elämänhallinnan edistämisessä. Ammattieettisesti vastuullisen sosiaalityöntekijän on pyrittävä työssään asiakaslähtöisyyteen, luottamuksellisuuteen ja asiakkaan kokonaisvaltaiseen kohtamiseen. Samaten hänen tulisi pyrkiä voimavarojen tasapuoliseen ja oikeudenmukaiseen jakamiseen, epäoikeudenmukaisen politiikan ja toimintatapojen vastustamiseen sekä oman ammattitaidon ylläpitämiseen ja kehittämiseen. Eettisten periaatteiden lisäksi toiminnan on perustuttava myös lakiin. (*Ethics in Social Work*; Sosiaalialan ammattieettiset ohjeet; Rostila 2001, 23–34.) Onkin kiinnostavaa, kuinka käy sosiaalityöntekijöiden mahdollisuuksien tehdä ammattieettisesti vastuullista työtä ideologisessa kontekstissa, jossa ekonomistiset arvot näyttävät korostuneen.

## Empiirisiä tutkimuksia sosiaalityön selontekovelvollisuudesta ja markkinoistumisen käännteestä

Keskustelu markkinoistumisen käännteestä sekä sen yhteyksistä sosiaalityön selontekovelvollisuuteen on ollut vilkasta ja kriittistä. Keskustelua on käyty pääsääntöisesti teoreettisella tasolla, empiiristen tarkasteluiden jäädessä vähäisemmiksi. Kansainvälisessä sosiaalityön tutkimuksessa tematiikkaa on lähestytty muun muassa selontekovelvollisuuden, uuden julkisjohtamisen sekä yksityistämiskehityksen kautta. Britanniassa empiirinen tutkimus on kytkeytynyt kiinteästi työhyvinvointia sekä rekrytointia koskevaan keskusteluun (mm. Coffey & al. 2009).

Australiassa Cathrine McDonald ja Lesley Chenoweth (2009) ovat tutkineet toimeentulotuesta vastaavan Centrelink-organisaation toimintaa ja havainneet markkinoistamisen käännteiden tehokkuusvaatimuksineen rapauttavan ammatillista sosiaalityötä. Ristiriita organisaation päämäärien sekä sosiaalityön ammatillisten arvojen välillä näyttää ratkenneen organisaation hyväksi. Samansuuntaiseen johtopäätökseen ovat päätyneet myös Judith Burton ja Diane van den Broek (2009) tutkiessaan australialaisia sosiaalityön työyhteisöjä. He pitivät erityisen ongelmallisena sitä, etteivät sosiaalityöntekijät ole olleet mukana kehittämässä teknologisia selontekon käytänteitä. Heidän mukaan se on osaltaan kärjistänyt ristiriitaa byrokraattisten ja ammattieettisten selontekovelvoitteiden välillä. Terry Tse Fong Leung (2008) on puolestaan tutkinut asiakkaiden suuntaan tapahtuvaa selontekovelvollisuutta Hong Kongissa toimivissa sosiaalihuollon organisaatioissa. Hän havaitsi, että selontekovelvollisuus asiakkaille jää organisaation johdolle ja palvelun tilaajalle suuntautuvan selontekovelvollisuuden jalkoihin.

Myös Pohjoismaisessa hoivatutkimuksessa on jo jonkin aikaa käyty keskustelua hoivan mahdollisuuksista uudenaikaisessa talousorientoituneessa toimintaympäristössä. Hoivatyön on nähty ajautuneen kriisiin sen arvojen jäädessä markkinaarvojen puristuksiin. (Wrede & al. 2008.) Suomessa markkinoistumisen käännettä ei ole sosiaalityössä juurikaan tutkittu selonteko- tai tilivelvollisuuden käsitteiden kautta. Viimeisen kymmenen vuoden aikana aihetta on kuitenkin käsitelty yhä enenevässä määrin palvelujärjestelmän markkinoistumisen ja uuden julkisjohtami-

sen kautta. Tarkastelut ovat tosin suurilta osin olleet käsitteellisiä. Käännteiden toteutumista sosiaaliammattilaisten sosiaalityössä ei ole toistaiseksi tutkittu empiirisesti, vaan kotimaiset tutkimukset ovat koskeneet lähinnä hoiva- ja asumispalveluita.

Tuija Virkki kollegoineen (2012) on tarkastellut artikkelissaan *Talouden ja hoivan ristipaineissa* julkisen sektorin vanhustyöntekijöiden näkemyksiä tämänhetkisestä vanhustyöstä sekä heidän mahdollisuuksistaan toteuttaa työssään keskeisinä pitämiään tavoitteita ja arvoja. Tutkijat näkevät hoivatyöntekijöiden ammatillisen eettöksen joutuneen vastakkain markkinaeettöksen kanssa, mutta päätyvät toteamaan, että huoli työntekijöiden ammattieettisen vastuun rappeutumisesta on muutospainetta ja toimintaympäristön muutoksesta huolimatta toistaiseksi turha. Työntekijät kuitenkin kokevat, että mahdollisuudet eettiseen hoivatyöhön ovat oleellisesti kapeatuneet. Anna Metteri ja Kaisa-Elina Hotari (2011) ovat sivunneet samaa tematiikkaa käsitellessään eettiseen stressiin ja kuormittumiseen liittyviä toimintaympäristötekijöitä nuorten palveluissa. Heidän laadullisessa tutkimuksessaan palvelujärjestelmän markkinoistuminen ja talouden dominanssi päätöksenteossa näkyivät muun muassa hinnan korostuneena merkityksenä suhteessa työn laatuun sekä vaikeuksina hallita kuntoutuspalveluiden pirstaloitunutta kokonaisuutta.

Suvi Raitakari ja Sirpa Saario (2008) ovat puolestaan tutkineet tilaaja-tuottajamalliin liittyvää selontekovelvollisuutta sekä sen toteutumista mielenterveys- ja päihdekuntoutujien tukiasumisyksikön työntekijöiden kokouksissa. Heidän tutkimuksensa mukaan asumispalvelun työntekijät ovat selontekovelvollisia työnsä vaikuttavuudesta kuntatilaajalle. Selontekovelvollisuus näkyy heidän työssään muun muassa työn jäsentämisenä hallinnollisen strategiakielen muotoon. Oma toimintaa ja argumentaatiota muokataan siis sellaiseksi, että ne vastaavat toiminnan arvioimisen tarpeita eli työntekijöiden on hallittava vaikuttavuutta osoittava argumentointi. Erityisen haastavana nähdään pitkäaikaisen ja intensiivisen tukemisen perustelu tilaajalle.

Ruotsissa Staffan Höjer ja Torbjörn Forkby (2011) ovat kuitenkin tutkineet uuden julkisjohtamisen vaikutuksia julkisen sektorin lastensuojelutyöhön. He tarkastelevat tutkimuksessaan, kuinka hankintajärjestelmä ja puitesopimukset vaikuttavat instituutioiden valintaan lastensuojelussa. Heidän aineistonsa muodostui sosiaali-

palveluesimien haastatteluista sekä sijoitukseen johtaneista lastensuojelutarpeen selvityksistä. Höjer ja Forkby havaitsivat esimiesten asenteiden puitesopimuksia kohtaan olevan ristiriitaisia. Mitä kauemmin puitesopimukset olivat säännelleet hoivapalveluiden hankintaa, sitä kielteemmin haastateltavat niihin suhtautuivat. Puitesopimusten noudattamisesta myös osattiin live-tä tarpeen tullen, mikäli lapsen tarve ja etu niin vaativat. Työntekijät siis asettivat ammattieettisen vastuun organisaation suuntaan tapahtuvan selontekovelvollisuuden edelle.

## Tutkimusasetelma: aineisto, menetelmät ja muuttajat

Artikkelissa tarkastellaan organisatorisen tilivelvollisuuden yhteyttä sosiaalityöntekijöiden mahdollisuuksiin tehdä ammattieettisesti vastuullista sosiaalityötä. Kokonaistutkimuksen perusjoukko muodostuu henkilöistä, jotka työskentelevät Manner-Suomessa kunnan, kuntayhtymän tai muun vastaavan julkisen organisaation palveluksessa sosiaalityöntekijän tehtävissä ja joiden toimenkuvaan kuuluvat aikuissosiaalityön ja/tai lastensuojelun sosiaalityön tehtävät. Vastaajilta ei ole edellytetty sosiaalityöntekijän muodollista pätevyyttä eli ylempää korkeakoulututkintoa sekä pääaineen laajuisia sosiaalityön yliopistollisia opintoja. Kriteerinä on ollut työskenteleminen sosiaalityöntekijän tehtävissä. Koska julkisen sektorin palveluksessa työskentelevistä sosiaalityöntekijöistä ei ole rekisteriä, perusjoukon tarkkaa lukumäärää ei tunneta.

Pyyntö tutkimukseen osallistumisesta toimitettiin kaikkiin Manner-Suomen kuntiin. Aineistonkeruun yhteydessä tiedusteltiin, kuinka monta työntekijää kunnassa työskentelee kyseisissä tehtävissä. Tämä tieto on saatu kuitenkin vain niistä 190 kunnasta, jotka osallistuvat tutkimukseen. Manner-Suomen 320 kunnasta tutkimukseen osallistui siis 59,4 prosenttia. Kyseily toimitettiin 1755 perusjoukkoon kuuluvalla vastaajalle, ja vastausprosentiksi muodostui 46,5 (n = 817). Vastaajista 92,4 prosenttia oli naisia. Muodollisesti päteviä sosiaalityöntekijöitä oli 69,6 prosenttia. Vastaajien keski-ikä oli 44,3. 70 prosenttia työskenteli vakituisessa työsuhteessa. (Taulukko1.)

Organisaatiotasolla aineisto muodostui 141:stä eri organisaatiosta, joista perinteisiä kuntaorga-

nisaatioita oli 124 ja kuntayhtymien liikelaitoksia tai muita vastaavia eri kuntien yhteisiä organisaatioita 17 (taulukko 1). Eri organisaatioiden työntekijämäärät vaihtelivat suuresti. Kun pienimmässä organisaatioissa työskenteli sosiaalityöntekijän tehtävissä vain yksi työntekijä, oli suurimmissa organisaatioissa jopa satoja työntekijöitä näissä tehtävissä. Pääsääntöisesti sosiaalityön palvelut tuotettiin vastaajien organisaatioissa eriytettynä. Alle kymmenesosa vastaajista teki yhdennettyä sosiaalityötä, ja he työskentelivät muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta alle 30 000 asukkaan kunnissa. Alle 4 000 asukkaan kunnissa työskentelevistä vastaajista 51,6 prosenttia teki yhdennettyä sosiaalityötä, kun taas esimerkiksi yli 75 000 asukkaan kunnissa tätä työtä teki vain 1,1 prosenttia. Organisaatioita käsitellään artikkelissa nimettöminä vastaajien anonymiteetin suojelemiseksi.

Organisaatioiden vertailussa on käytetty parametritonta U-testiä organisaatiotason aineiston koon (n = 141) sekä selitettävän muuttujan jakauman vuoksi. Työntekijätason aineistossa (n = 817) on puolestaan käytetty pääsääntöisesti parametrisia analyysimenetelmiä, joista eksploratiivista faktorianalyysia on käytetty summamuuttujien muodostamisessa sekä t-testiä ja yksisuuntaista varianssianalyysia keskiarvoerojen vertailussa. Sisäkorrelaatiokertoimella (ICC) on tarkasteltu sitä, kuinka suuri osa muuttujien vaihtelusta selittyy tiettyyn organisaatioon kuulumisella. Sisäkorrelaatiokertoimen laskemisessa on huomioitu organisaatiot, joista on vähintään kolme vastaajaa kulloinkin tarkasteltavan muuttujan osalta. Spearmanin järjestyskorrelaatiokerrointa on käytetty muuttujien välisten yhteyksien tarkastelussa. Logistisen regressioanalyysin avulla on puolestaan rakennettu organisatorista tilivelvollisuutta mittaavista muuttujista malli, jolla selitetään joutumista työskentelemään ammattieettisten arvojen kanssa ristiriidassa olevalla tavalla.

Organisatorista tilivelvollisuutta mitataan tutkimuksessa summamuuttujalla ( $\alpha = 0,771$ ), joka on rakennettu faktorianalyysin tuloksiin perustuen. Selontekovelvollisuuden muutoksia mittaaville muuttujille tehtiin faktorianalyysi (ULS) Promax-rotatiolla. Analyysissa mukana olleet muuttajat latautuivat kahdelle faktorille, joista ensimmäinen on nimetty organisatoriseksi tilivelvollisuudeksi. Sille latautuneita muuttujia olivat 1) työhön kohdistuva valvonta ja kontrolli työnantajan taholta, 2) työhön kohdistuva

Taulukko 1. Aineiston kuvaus.

	n	ka.	%
<b>ORGANISAATIOI:</b>	<b>141</b>		<b>100</b>
kuntaorganisaatioita	124		87,9
kuntayhtymien liikelaitoksia tms.	17		12,1
<b>Organisaatioiden maantieteellinen sijainti</b>			
Etelä-Suomi	31		22
Lounais-Suomi	22		15,6
Itä-Suomi	30		21,3
Länsi- ja Sisä-Suomi	38		27
Pohjois-Suomi	14		9,9
Lappi	6		4,2
<b>VASTAAJAT:</b>	<b>817</b>		<b>100</b>
<b>Sukupuoli</b>			
mies	62		7,6
nainen	755		92,4
<b>Ikä</b>	<b>816</b>	<b>44 v.</b>	
<b>Pätevyys</b>			
muodollinen pätevyys	568		69,6
ei muodollista pätevyyttä	248		30,4
<b>Työsuhteen laatu</b>			
toistaiseksi voimassa oleva määräaikainen	559		70
	240		30
<b>Työkokemus sosiaalialalla</b>	<b>802</b>	<b>15 v.</b>	
<b>Työkokemus nykyisen työnantajan palveluksessa</b>	<b>801</b>	<b>8,5 v.</b>	
<b>Työskentelykunnan asukasmäärä</b>			
alle 10 000 asukasta	132		16,5
10 000–75 000 asukasta	298		37,2
yli 75 000 asukasta	371		46,3
<b>Vastajien työn organisointi</b>			
yhdennetty sosiaalityö	76		9,6
eriytetty sosiaalityö	719		90,4

arviointi työnantajan taholta, 3) asiakastyöhön kohdistuvat säästöpainet ja 4) työhön liittyvät tehokkuusvaatimukset. Näistä rakennettiin artikkelissa käytetty summamuuttuja, joka mittaa työntekijän organisatorista tilivelvollisuutta. Summamuuttujan arvo on laskettu vastaajille, jotka ovat vastanneet vähintään puoleen summamuuttujan kysymyksistä (n = 712). Sen jakauma ei noudata normaalijakaumaa (Kolmogorov-Smirnovin testin  $p < 0,001$  ja Shapiro Wilkin testin  $p < 0,001$ ).

Mahdollisuuksia tehdä ammattieettisesti vastuullista sosiaalityötä mitataan artikkelissa sum-

mamuuttujalla, joka pohjautuu sosiaalityön ammattieettisiin ohjeisiin (Ethics in Social Work; Sosiaalialan ammattieettiset ohjeet). Se muodostuu seuraavista muuttujista: 1) mahdollisuudet tehdä työtä, jolla on myönteisiä vaikutuksia asiakkaan elämäntilanteeseen, 2) mahdollisuudet tarjota asiakkaille riittäviä ja/tai tarkoituksenmukaisia tukitoimia ja palveluita, 3) mahdollisuudet ammatilliseen kehittymiseen (summamuuttuja), 4) mahdollisuudet tehdä rakenteellista sosiaalityötä ja/tai yhteiskunnallista vaikuttamistyötä, 5) mahdollisuudet asiakkaan kokonaisvaltaiseen tukemiseen, 6) mahdollisuudet rakentaa luottamuksellisia asiakassuhteita, 7) mahdollisuudet tehdä pitkäjänteistä työtä asiakkaiden kanssa, 8) mahdollisuudet puuttua asiakkaan tilanteeseen riittävän varhaisessa vaiheessa ja 9) mahdollisuudet pysyä lain vaatimissa aikarajoissa selvityksiä, suunnitelmia ja päätöksiä tehtäessä ( $\alpha = 0,899$ ). Summamuuttujan arvo on laskettu vastaajille, jotka ovat vastanneet vähintään viiteen summamuuttujan kysymyksistä (n = 678).

Ammattieettisten ristiriitojen kokemista mitattiin tutkimuksessa väittämällä ”joudun usein työskentelemään tavalla, joka on ristiriidassa ammattieettisten arvojeni kanssa”. Logistista regressioanalyysiä varten muuttuja luokiteltiin dikotomisiksi niin, että luokat 1 ja 2 yhdistettiin ryhmäksi ”ei joudu työskentelemään tavalla, joka on ristiriidassa ammattieettisten arvojen kanssa” (n = 251) ja luokat 4 ja 5 ryhmäksi ”joutuu työskentelemään tavalla, joka on ristiriidassa ammattieettisten arvojen kanssa” (n = 257). ”Ei samaa eikä eri mieltä” olevat vastaajat (n = 200) jätettiin logistisen regressioanalyysin ulkopuolelle, sillä analyysissä haluttiin tarkastella juuri sitä, mitkä organisatorista tilivelvollisuutta mittaavat muuttujat selittävät ammattieettisten ristiriitojen kokemista.

## Lisääntynyt organisatorinen tilivelvollisuus

Organisatorinen tilivelvollisuus eli työhön kohdistuvat tehokkuus- ja säästöpainet sekä arviointi, valvonta ja kontrolli ovat lisääntyneet julkisen sektorin sosiaalityössä merkittävästi (taulukko 2). Lähes 70 prosenttia vastaajista koki tilivelvollisuuden lisääntyneen kuluneen kolmen vuoden aikana. Se ei kuitenkaan ole lisääntynyt yhtä paljon kaikilla työntekijöillä tai kaikissa orga-

*Taulukko 2. Muutokset sosiaalityöntekijöiden organisatorisessa tilivelvollisuudessa.*

	Frekvenssit	Suhteelliset osuudet (%)
vähentynyt huomattavasti (=1)	1	0,1
vähentynyt jonkin verran (=2)	8	1,1
pysynyt ennallaan (=3)	218	30,6
lisääntynyt jonkin verran (=4)	363	51
lisääntynyt huomattavasti (=5)	122	17,1
<b>Yhteensä (n)</b>	<b>712</b>	<b>100</b>
ka. = 3,84	ICC = 0,078	

nisaatioissa. Eri organisaatioihin kuuluminen selitti organisatorisen tilivelvollisuuden yksilöllistä kokonaisvaihtelusta noin 8 prosenttia. Esimerkiksi säästöpainoiden osalta eri organisaatioiden erot olivat sitäkin suuremmat. Eri organisaatioihin kuuluminen selitti noin 12 prosenttia muutujan kokonaisvaihtelusta (ICC = 0,123).

Julkisen sektorin sosiaalityötä tehdään Manner-Suomessa hyvin erityyppisissä ja -kokoisissa organisaatioissa. Työskentelykunnan koolla asukasmäärällä mitattuna on yhteyttä organisatorisessa tilivelvollisuudessa tapahtuneisiin muutoksiin. Kunnat, joissa tilivelvollisuus oli lisääntynyt, olivat asukasluvultaan huomattavasti suurempia kuin kunnat, joissa se ei ollut lisääntynyt (U-testin p-arvo < 0,001). Samoin työntekijöiden organisatorinen tilivelvollisuus lisääntyi kunnan asukasmäärän kasvaessa (taulukko 3). Tulos on yhdensuuntainen muun muassa julkisen sektorin hoivatyöntekijöitä koskevan tutkimuksen kanssa, jossa talouden näkökulma nähtiin hallitsevana erityisesti suurempien kuntien hoivatyössä (Virkki & al. 2012, 256–258). Kun vertailtiin keskenään aikuissosiaalityötä, lastensuojelun sosiaalityötä ja yhdennettyä sosiaalityötä tekeviä sosiaalityöntekijöitä havaittiin, että lastensuojelussa työskentelevillä organisatorinen tilivelvollisuus oli lisääntynyt enemmän kuin aikuissosiaalityössä työskentelevillä. Lastensuojelussa työskentelevillä tilivelvollisuus oli lisääntynyt myös hieman enemmän kuin yhdennettyä sosiaalityötä tekeville, mutta ero ryhmien välillä ei ollut tilastollisesti merkitsevä. Aikuissosiaalityössä ja yhdennetyssä sosiaalityössä työskentelevät eivät eronneet toisistaan tilivelvollisuuden muutoksissa.

Kuntaliitosten tai sosiaalityön palveluita koskevien yhteistoiminta-alueiden perustamisella ei näyttänyt olevan yhteyttä organisatorisen tilivelvollisuuden kasvuun. Työntekijät, joiden työskentelykunnassa oli tapahtunut kuluneen kolmen vuoden aikana kuntaliitos tai joiden kunta oli osallisena sosiaalityön palveluita koskevan yhteistoiminta-alueen perustamisessa, eivät eronneet tilivelvollisuuden kasvussa toisistaan. Kuitenkin työntekijät, joiden työskentelykunnassa oli perustettu kuluneen kolmen vuoden aikana sosiaalityön palveluja koskeva liikelaitos, kokivat tilivelvollisuuden lisääntyneen enemmän kuin työntekijät, joiden kunnassa ei ollut perustettu liikelaitosta. Kuntaorganisaatiot ja kuntien yhteistyöorganisaatiot, kuten kuntayhtymien liikelaitokset, eivät kuitenkaan U-testillä tarkasteltuna eronneet toisistaan tilastollisesti merkitsevästi organisatorisen tilivelvollisuuden muutoksissa (taulukko 3).

Organisatorinen tilivelvollisuus näyttää siis lisääntyneen erityisesti asukasmäärältään suurissa kunnissa sekä työntekijöillä, joiden kunnissa sosiaalityön palveluita on liikelaitoistettu ja jotka tekevät lastensuojelun sosiaalityötä. Tämän artikkelin puitteissa organisatorista tilivelvollisuutta mahdollisesti selittäviä tekijöitä ei kuitenkaan ollut mahdollista tarkastella tämän kattavammin. On kuitenkin todettava, että vaikka organisatorinen tilivelvollisuus ei ole lisääntynyt kaikissa organisaatioissa samalla tavalla, sen kasvu on silti ollut huomattavaa julkisen sektorin sosiaalityössä. Sosiaalityöntekijän tehtävissä työskentelevistä 76,1 prosenttia koki työhön kohdistuvien tehokkuusvaatimusten lisääntyneen ja 65,8 prosenttia asiakastyöhön kohdistuvien säästöpainoiden kasvaneen. 43 prosenttia koki työhön kohdistuvan valvonnan ja kontrollin lisääntyneen, ja 34,8 prosenttia oli sitä mieltä, että myös heidän tekemäänsä työhön kohdistuva arviointi on lisääntynyt.

### **Mahdollisuudet ammattieettisesti vastuullisen sosiaalityön tekemiseen**

Lähes 40 prosenttia sosiaalityöntekijän tehtävissä työskentelevistä koki, että heidän mahdollisuutensa tehdä ammattieettisesti vastuullista sosiaalityötä olivat heikentyneet kuluneen kolmen vuoden aikana. Vain kymmenesosa koki mahdollisuuksiensa parantuneen. Eri organisaatioi-

Taulukko 3. Erot organisatorisen tilivelvollisuuden lisääntymisessä eri organisaatioissa ja työntekijöillä.

	n	Ryh- män ka.	Käytetty menetelmä sekä testit, ryhmien vertailukategoriat ja keskiarvoerojen merkitsevyys
<b>Organisaatiot</b>	135	3,71	
kuntaorganisaatio	119	3,69	U-testi, p = 0,286
kuntayhtymän liikelaitos tai muu kuntien yhteistyöorganisaatio	16	3,9	
<b>Vastaaajan työskentelykunnan asukasmäärä</b>	708	3,83	yksisuuntainen varianssianalyysi, Bonferroni
alle 10 000 asukasta	111	3,59	10 000–75 000 asukasta p = 0,024 yli 75 000 asukasta p < 0,001
10 000–75 000 asukasta	270	3,8	yli 75 000 asukasta p = 0,023
yli 75 000 asukasta	327	3,95	
<b>Työntekijän pääasiallinen tehtäväalue</b>	600	3,88	yksisuuntainen varianssianalyysi, Tamhane T2
yhdennetty sosiaalityö	63	3,71	aikuissosiaalityö p = 0,983 lastensuojelun sosiaalityö p = 0,065
aikuissosiaalityö	202	3,75	lastensuojelun sosiaalityö p = 0,001
lastensuojelun sosiaalityö	335	3,98	
<b>Muutokset vastaajan kuntaorganisaatiossa kuluneen kolmen vuoden aikana</b>	533–605		t-testi
kunnassa tapahtunut kuntaliitos	163	3,9	kunnassa ei ole tapahtunut kuntaliitosta p = 0,321
kunnassa ei ole tapahtunut kuntaliitosta	442	3,84	
kunnassa perustettu sosiaalityön-palveluita koskeva liikelaitos	61	4,03	kunnassa ei ole perustettu sosiaalityön-palveluita koskevaa liikelaitosta p = 0,035
kunnassa ei ole perustettu sosiaalityön-palveluita koskevaa liikelaitosta	472	3,83	
Kunnassa perustettu sosiaalityön palveluita koskeva yhteistoiminta-alue	177	3,93	Kunnassa ei ole perustettu sosiaalityön palveluita koskevaa yhteistoiminta- aluetta p = 0,124
Kunnassa ei ole perustettu sosiaalityön palveluita koskevaa yhteistoiminta- aluetta	409	3,83	

1 = vähentynyt huomattavasti, 2 = vähentynyt jonkin verran, 3 = pysynyt ennallaan, 4 = lisääntynyt jonkin verran, 5 = lisääntynyt huomattavasti

hin kuuluminen selitti kokonaisvaihtelusta noin viisi prosenttia (taulukko 4). Lisääntynyt organisatorinen tilivelvollisuus oli yhteydessä heikentyviin mahdollisuuksiin tehdä ammattieettisesti vastuullista sosiaalityötä. Mahdollisuus tehdä ammattieettisesti vastuullista työtä oli heikentynyt työntekijöillä, joilla tilivelvollisuus oli lisääntynyt (n = 485).

Työntekijöillä, joiden tilivelvollisuudessa ei ollut tapahtunut muutosta (n = 218), ei muutosta ollut tapahtunut myöskään mahdollisuuksissa. Summamuuttujan muuttujia tarkastellaan vielä

erikseen ja vertaillaan työntekijöitä, joilla tilivelvollisuus on lisääntynyt, työntekijöihin, joiden tilivelvollisuudessa ei ole tapahtunut muutosta. Näin päästään käsiksi mahdollisuuksissa tapahtuneisiin muutoksiin hieman tarkemmin. (Kuvio 1.)

Sosiaalityöntekijän tehtävissä työskentelevistä vajaa kolmannes koki, että heidän mahdollisuutensa *tehdä työtä, jolla on myönteisiä vaikutuksia asiakkaan elämäntilanteeseen*, olivat heikentyneet. Mahdollisuudet tehdä työtä, jolla on myönteisiä vaikutuksia, korreloi positiivisesti-

Taulukko 4. Muutokset mahdollisuuksissa tehdä ammattieettisesti vastuullista sosiaalityötä, suhteelliset osuudet (%), keskiarvo (n = 625–680) ja sisäkorrelaatio (ts. kuinka paljon tiettyyn organisaatioon kuulumisen selittää muuttujan vaihtelusta).

Mahdollisuudet...	heikentyneet	pysyneet ennallaan	parantuneet	ka.	ICC
<b>tehdä ammattieettisesti vastuullista sosiaalityötä (summamuuttuja)</b>	<b>37,9</b>	<b>51,8</b>	<b>10,3</b>	<b>2,69</b>	<b>0,053</b>
tehdä työtä, jolla on myönteisiä vaikutuksia asiakkaan elämäntilanteeseen	31,3	47,8	20,9	2,88	0,046
tarjota asiakkaille riittäviä ja/tai tarkoituksenmukaisia tukitoimia ja palveluita	46,7	32,9	20,3	2,63	0,071
ammattilliseen kehittymiseen (summamuuttuja)	26,8	58	15,4	2,85	0,059
tehdä rakenteellista sosiaalityötä ja/tai yhteiskunnallista vaikuttamistyötä	34,5	54,4	11	2,67	0,011
asiakkaan kokonaisvaltaiseen tukemiseen	42,9	38,2	18,9	2,69	0,036
rakentaa luottamuksellisia asiakassuhteita	25,3	55,4	19,3	2,93	0,051
tehdä pitkäjänteistä työtä asiakkaiden kanssa	37,9	42,6	19,4	2,77	0,04
puuttua asiakkaan tilanteeseen riittävän varhaisessa vaiheessa	60,5	28,7	10,8	2,28	0,016
pysyä lain vaatimissa aikarajoissa selvityksiä, suunnitelmia ja päätöksiä tehtäessä	59,1	29,4	11,5	2,31	0,023

1 = heikentyneet huomattavasti, 2 = heikentyneet jonkin verran, 3 = pysyneet ennallaan, 4 = parantuneet jonkin verran, 5 = parantuneet huomattavasti

ti mahdollisuuksiin *tarjota riittäviä ja asianmukaisia palveluita* (Spearmanin rho = 0,563). Jopa 46,7 prosenttia vastaajista koki, että heidän mahdollisuutensa tarjota riittäviä ja asianmukaisia palveluita olivat heikentyneet. Organisaatioiden väliset erot olivat näiden mahdollisuuksien suhteen suurimmat. Eri organisaatioihin kuulumisen selitti muuttujan kokonaisvaihtelusta reilu seitsemän prosenttia. Työntekijät, joilla organisatorinen tilivelvollisuus oli lisääntynyt, kokivat, että heidän mahdollisuutensa tehdä työtä, jolla on myönteisiä vaikutuksia, oli heikentynyt. He myös kokivat, että heidän mahdollisuutensa tarjota riittäviä ja asianmukaisia palveluita olivat heikentyneet. Työntekijät, joiden tilivelvollisuudessa ei ollut tapahtunut muutosta, kokivat, ettei muutosta ollut tapahtunut myöskään heidän mahdollisuuksissaan (kuvio 1).

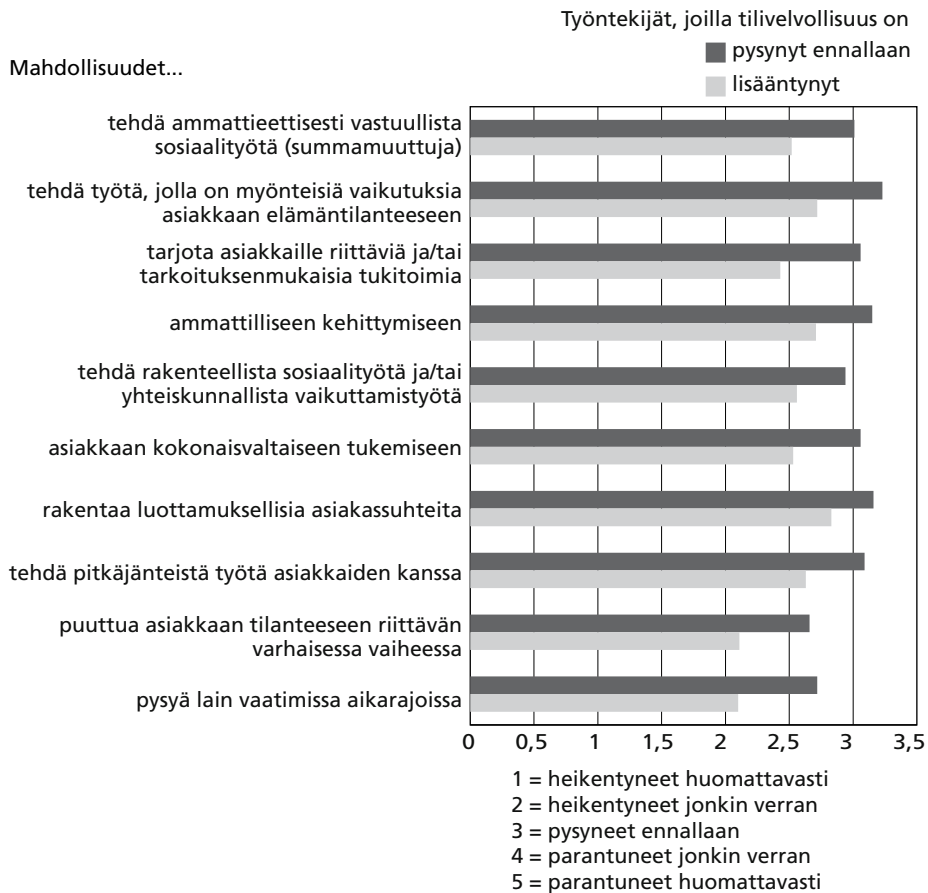
Yli puolet vastaajista ei kokenut, että heidän mahdollisuuksissa *ammattilliseen kehittymiseen* olisi tapahtunut muutosta kuluneen kolmen vuoden aikana. Vastaajista noin 27 prosenttia koki mahdollisuuksiensa heikentyneen. Mahdollisuuksia ammattilliseen kehittymiseen mitattiin

summamuuttujan ( $\alpha = 0,884$ ; n = 659) avulla.<sup>1</sup> Työntekijät, joilla tilivelvollisuus oli lisääntynyt, kokivat mahdollisuutensa ammattilliseen kehittymiseen heikentyneen enemmän kuin työntekijät, joiden tilivelvollisuudessa ei ollut tapahtunut muutosta (kuvio 1).

Vaikka sosiaalialan ammattieettisissä ohjeissa korostetaan sosiaalityöntekijän roolia yhteiskunnallisena vaikuttajana, sosiaalityöntekijöiden mahdollisuudet *tehdä rakenteellista sosiaalityötä ja yhteiskunnallista vaikuttamistyötä* näyttävät kuitenkin heikoilta. Vastaajista reilu kolmannes koki mahdollisuuksiensa heikentyneen. Reilu enemmistö koki mahdollisuuksiensa pysyneen ennallaan ja vain reilu kymmenesosa koki niiden parantuneen. Vastaajista 8,9 prosenttia oli valinnut vastausvaihtoehdon ”ei koske minua”. Tämä voi viitata siihen, etteivät he ehkä enää näe

1 Muuttujat olivat 1) mahdollisuudet perehtyä ammatikirjallisuuteen ja alan tutkimukseen, 2) mahdollisuudet perehtyä riittävästi työn kannalta keskeisiin lakeihin ja ohjeistuksiin, 3) mahdollisuudet osallistua työajalla sosiaalialan koulutustilaisuuksiin, seminaareihin tai konferensseihin, 4) mahdollisuudet kehittää työssä omaa ammatillista osaamista, 5) mahdollisuudet kokeilla työssä uudenlaisia työmenetelmiä ja -välineitä ja 6) mahdollisuudet seurata oman työn vaikutuksia asiakkaiden elämäntilanteeseen).





Kuvio 1. Tilivelvollisuuden lisääntyminen ja mahdollisuudet tehdä ammattieettisesti vastuullista sosiaalityötä (t-testi,  $n = 612-667$ ). Kaikkien muuttujien osalta ryhmien välinen ero on tilastollisesti erittäin merkitsevä ( $p < 0,001$ ).

rakenteellista sosiaalityötä ja yhteiskunnallista vaikuttamistyötä osana työtään (ks. Mäntysaari 2004, 126). Työntekijöillä, joilla tilivelvollisuus oli lisääntynyt, mahdollisuudet olivat heikentyneet hieman enemmän kuin työntekijöillä, joiden tilivelvollisuudessa ei ollut tapahtunut muutosta (kuvio 1).

Kuinka ammattieettinen vastuu toteutuu asiakastyössä ja asiakassuhteissa? Vastaajista reilut 40 prosenttia koki mahdollisuuksiensa *asiakkaan kokonaisvaltaiseen tukemiseen* heikentyneen. Lähes yhtä moni koki mahdollisuuksien pysyneen ennallaan. Työntekijät, joilla tilivelvollisuus oli lisääntynyt, kokivat mahdollisuuksiensa asiakkaan kokonaisvaltaiseen tukemiseen heikentyneen. Työntekijät, joiden tilivelvollisuudessa ei ollut tapahtunut muutosta, kokivat, ettei muutosta ollut tapahtunut myöskään heidän mahdollisuuksissaan (kuvio 1).

Mikä sitten on sosiaalityön eriyttämisen mer-

kitys mahdollisuuksille tukea asiakasta kokonaisvaltaisesti? Yhdennettyä sosiaalityötä tekevät kokivat mahdollisuuksiensa tukea asiakasta kokonaisvaltaisesti heikentyneen vähemmän ( $\bar{x} = 2,92$ ) kuin aikuissosiaalityötä ( $\bar{x} = 2,80$ ) tai lastensuojelun sosiaalityötä tekevät. Lastensuojelussa työskentelevät kokivat mahdollisuuksiensa heikentyneen eniten ( $\bar{x} = 2,56$ ). Lastensuojelussa myös tilivelvollisuus oli lisääntynyt muita enemmän. Tämän voi nähdä viittaavan huolenpidon pirstaloitumiseen. Asiakkaan asioita on hoitamassa useita ammattilaisia, joista kullakin on oma tehtävä palveluprosessissa. (Mm. Juujärvi & al. 2007, 244–246.)

Vastaajista neljäsosa koki mahdollisuuksiensa *rakentaa luottamuksellisia asiakassuhteita* heikentyneen. Reilu enemmistö oli puolestaan sitä mieltä, ettei heidän mahdollisuuksissaan ollut tapahtunut muutosta. Tilivelvollisuuden lisääntyminen oli yhteydessä työntekijän heikeneviin mahdol-

lisuuksiin rakentaa luottamuksellisia asiakassuhteita (kuvio 1) sekä asiakasta edustavien asianajajien läsnäoloon asiakaspalaverissa. Työntekijät, joiden mahdollisuudet rakentaa luottamuksellisia asiakassuhteita olivat heikentyneet, kertoivat asiakasta edustavien asianajajien läsnäolon asiakaspalaverissa lisääntyneen jonkin verran. Työntekijät, joiden mahdollisuudet olivat parantuneet, kokivat, ettei muutosta asianajajien läsnäolossa ollut juurikaan tapahtunut (t-testin kaksisuuntainen p-arvo = 0,023). Kaikista vastaajista vajaa kolmannes koki asianajajien läsnäolon lisääntyneen asiakastapaamisissa, kun reilu enemmistö koki, ettei muutosta ollut tapahtunut.

Myös pitkäjänteisen asiakastyön tekeminen näyttää nykykontekstissa haasteelliselta. Vastaajista liki 40 prosenttia koki, että heidän mahdollisuutensa *tehdä pitkäjänteistä työtä* asiakkaiden kanssa ovat heikentyneet. Työntekijät, joilla tilivelvollisuus oli lisääntynyt, kokivat mahdollisuuksiensa heikentyneen jonkin verran. Työntekijät, joiden tilivelvollisuudessa ei ollut tapahtunut muutosta, kokivat, ettei muutosta ollut tapahtunut myöskään mahdollisuuksissa työskennellä pitkäjänteisesti. Lisääntyvä tilivelvollisuus oli myös yhteydessä mahdollisuuksiin *puuttua asiakkaan tilanteeseen riittävän varhaisessa vaiheessa*. Jopa 60,5 prosenttia vastaajista koki mahdollisuuksiensa heikentyneen. Tätä voi pitää silmiinpistäväenä ja huolestuttavana, kun otetaan huomioon tämänhetkinen varhaista puuttumista koskeva diskurssi sekä lastensuojelulain 2. §:n velvoite varhaiseen puuttumiseen (Lastensuojelulaki 417/2007; Karjalainen & Sarvimäki 2005; Satka 2009). Työntekijät, joiden tilivelvollisuudessa ei ollut tapahtunut muutosta, arvioivat mahdollisuuksiensa puuttua heikentyneen hieman vähemmän kuin työntekijät, joilla tilivelvollisuus oli lisääntynyt.

Lisäksi mahdollisuudet *pysyä lain vaatimissa aikarajoissa* tehtäessä työhön kuuluvia selvityksiä, suunnitelmia ja päätöksiä olivat heikentyneet. Jopa 59,1 prosenttia vastaajista koki mahdollisuuksiensa heikentyneen kuluneen kolmen vuoden aikana. Työntekijät, joilla tilivelvollisuus oli lisääntynyt, kokivat mahdollisuuksiensa heikentyneen enemmän kuin työntekijät, joiden tilivelvollisuudessa ei ollut tapahtunut muutosta (kuvio 1 ja taulukko 4).

Tilivelvollisuuden on usein pelätty johtavan asiakkaiden valikoimiseen, toisin sanoen eräänlaiseen kerman kuorintaan, jolloin työnteki-

jä pyrkii työskentelemään sellaisten asiakkaiden kanssa, joiden kanssa tehtävä työ johtaa parhaimpiin tuloksiin (mm. Eräsaari 2011, 186). Sosiaalialan ammattilaiselta kuitenkin odotetaan, että hän jakaa työssään käytettävissä olevat resurssit oikeudenmukaisesti asiakkaiden ja asiakasryhmien kesken (Ethics in Social Work; Sosiaalialan ammattieettiset ohjeet). Aineistoni valossa uhkakuva tällaisesta asiakasvalikoinnista ei kuitenkaan näytä toteutuvan. Työntekijöistä reilu 75 prosenttia oli eri mieltä väittämän ”Keskityn työssäni asiakkaisiin, jotka ovat helpoimmin autettavissa” kanssa. Noin 6 prosenttia oli väittämän kanssa samaa mieltä. Lähes 19 prosenttia vastaajista ei ollut samaa eikä eri mieltä. Kun t-testillä verrattiin työntekijöitä, joilla tilivelvollisuus oli lisääntynyt, ja työntekijöitä, joilla tilivelvollisuus oli pysynyt ennallaan, havaittiin, etteivät ryhmien keskiarvot eronneet toisistaan tilastollisesti merkitsevästi (p = 0,322).

## Organisatorinen tilivelvollisuus ja ammattieettisten ristiriitojen kokeminen

Vastaajista runsas kolmannes koki joutuvansa työskentelemään ammattieettisten arvojensa kanssa ristiriidassa olevalla tavalla (taulukko 5). Organisatorisen tilivelvollisuuden lisääntyminen oli yhteydessä tähän kokemukseen. T-testillä verrattiin keskenään työntekijöitä, joilla tilivelvollisuus oli pysynyt samana ja työntekijöitä, joilla tilivelvollisuus oli lisääntynyt. Havaittiin, että

*Taulukko 5. Sosiaalityöntekijöiden suhtautuminen väittämään ”Joudun usein työskentelemään tavalla, joka on ristiriidassa ammattieettisten arvojeni kanssa”.*

	Frekvenssit	Suhteelliset osuudet (%)
täysin eri mieltä (=1)	60	8,5
jokseenkin eri mieltä (=2)	191	27
en samaa, enkä eri mieltä (=3)	200	28,2
jokseenkin samaa mieltä (=4)	203	28,7
täysin samaa mieltä (=5)	54	7,6
Yhteensä (n)	708	100
ka. = 3		

Taulukko 6. Korrelaatiot (Spearmanin rho) tarkasteltavien muuttujien välillä (n = 673–708).

	Työntekijän organisatorinen tilivelvollisuus	Mahdollisuudet tehdä ammattieettisesti vastuullista sosiaalityötä
Mahdollisuudet tehdä ammattieettisesti vastuullista sosiaalityötä (1=heikentyneet huomattavasti... 3=pysyneet ennallaan... 5=parantuneet huomattavasti)	-0,361	
Joudun usein työskentelemään tavalla, joka on ristiriidassa ammattieettisten arvojeni kanssa (1=täysin eri mieltä... 3=en samaa enkä eri mieltä... 5=täysin samaa mieltä)	0,347	-0,368

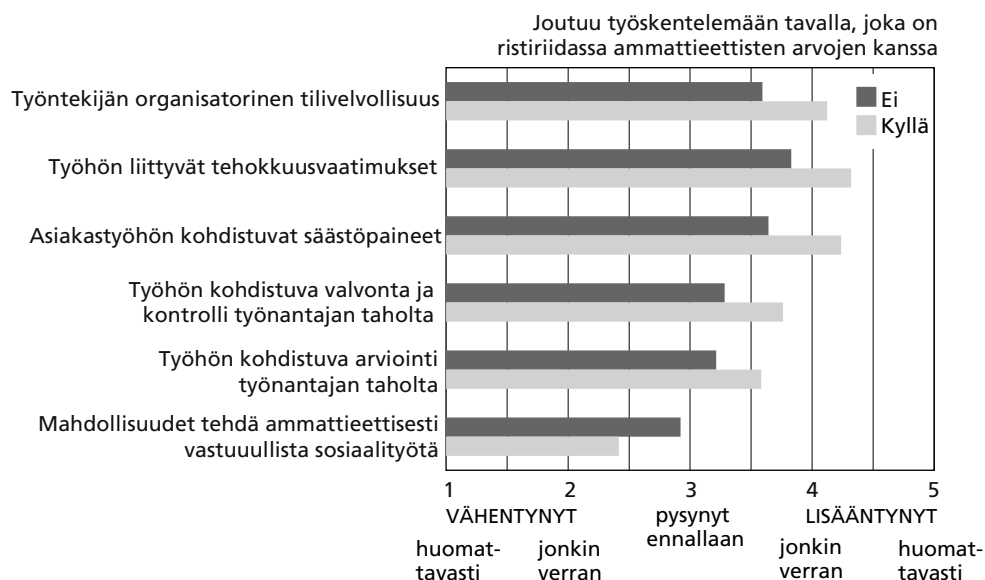
Kaikkien korrelaatioiden tilastollinen merkitsevyys (2-suuntainen p-arvo) < 0,001

työntekijät, joilla tilivelvollisuus oli lisääntynyt, olivat väittämän ”Joudun usein työskentelemään tavalla, joka on ristiriidassa ammattieettisten arvojeni kanssa” kanssa enemmän samaa mieltä, kuin työntekijät, joiden tilivelvollisuudessa ei ollut tapahtunut muutosta (p < 0,001) (kuvio 2). Lisäksi vertailtiin työntekijöitä, joilla oli sosiaalityöntekijän muodollinen pätevyys, ja työntekijöitä, joilla sitä ei ollut. Havaittiin, ettei muodollinen pätevyys tai sen puuttuminen selittänyt kokemusta (p = 0,549).

Organisatorisen tilivelvollisuuden lisääntyessä mahdollisuudet tehdä ammattieettisesti vastuullista sosiaalityötä heikkenevät. Samalla lisääntyvät kokemukset siitä, että työtä joudutaan tekemään tavalla, joka on ristiriidassa ammattieettis-

ten arvojen kanssa. Muuttujien välisiä yhteyksiä tutkittiin Spearmanin järjestyskorrelaatiokertoimella, joka paljasti kohtalaisen vahvat korrelaatiot muuttujien välillä (taulukko 6).

Logistisen regressioanalyysin avulla tarkasteltiin, mitkä organisatorisen tilivelvollisuuden osatekijät selittävät sitä, että sosiaalityöntekijät joutuvat työskentelemään ammattieettisten arvojen kanssa ristiriitaisella tavalla. Selittävinä muuttujina olivat siis 1) asiakastyöhön kohdistuvat säästöpainet 2) työhön kohdistuva valvonta ja kontrolli 3) työhön liittyvät tehokkuusvaatimukset sekä 4) työhön kohdistuva arviointi. Muuttujat valittiin poistavaa menettelyä (*backward conditional*) käyttäen. Havaittiin, että säästöpainneiden, tehokkuusvaatimusten, valvonnan ja kont-



Kuvio 2. Ammattieettisten ristiriitojen kokeminen suhteessa tilivelvollisuuden muutoksiin sekä muutoksiin mahdollisuuksissa tehdä ammattieettisesti vastuullista sosiaalityötä (t-testi, n = 489–504). Kaikkien muuttujien osalta ryhmien välinen ero on tilastollisesti erittäin merkitsevä (p < 0,001).

Taulukko 7. Ammattieettisten ristiriitojen kokemista selittävät organisatoriseen tilivelvollisuuteen liittyvät tekijät (logistinen regressioanalyysi, n = 483).

Selittävä muuttuja	Regressio-kerroin (B)	Exp(B)	Merkitsevyys (p-arvo)
(1 = vähentyneet...5 = lisääntyneet)			
Asiakastyöhön kohdistuvat säästöpaineeet	0,566	1,761	0,000
Työhön kohdistuva valvonta ja kontrolli	0,375	1,455	0,005
Työhön liittyvät tehokkuusvaatimukset	0,402	1,496	0,005
Vakio	-5,142	0,006	0,000

Nagelkerke R Square: ,200 Cox & Snell R Square: ,150

Hosmer ja Lemeshow: p = 0,383

Omnibus-testi: p < 0,000

Mallin luokittelukyky: 64,8%

rollin lisääntyessä lisääntyy myös sosiaalityöntekijän riski joutua työskentelemään ammattieettisten arvojen kanssa ristiriidassa olevalla tavalla. Työhön kohdistuvaa arviointia mittaava muuttuja jäi lopullisen mallin ulkopuolelle, sillä se ei osoittautunut tilastollisesti merkitseväksi ammattieettisten ristiriitojen kokemisen selittäjäksi (p = 0,359). Lopullinen malli, toisin sanoen asiakastyöhön kohdistuvat säästöpaineeet, työhön kohdistuva valvonta ja kontrolli sekä työhön liittyvät tehokkuusvaatimukset, selittävät muuttujan vaihtelusta noin 15–20 prosenttia (taulukko 7).

Kuviosta 2 havaitaan, että työntekijät, jotka kokevat joutuvansa työskentelemään ammattieettisten arvojensa kanssa ristiriidassa olevalla tavalla, kokevat organisatorisen tilivelvollisuuden (eli työhön liittyvien säästöpaineeiden, tehokkuusvaatimusten, valvonnan ja kontrollin sekä arvioinnin) lisääntyneen enemmän kuin työntekijät, jotka eivät koe joutuvansa työskentelemään kyseisellä tavalla. Samalla heidän mahdollisuutensa tehdä ammattieettisesti vastuullista sosiaalityötä ovat heikentyneet.

## Johtopäätökset

Huoli eettisesti kestävä sosiaalityön mahdollisuuksista uudenaikaisessa talousorientoituneessa toimintaympäristössä on aiheellinen. Organisatorinen tilivelvollisuus on lisääntynyt julkisen sektorin sosiaalityössä merkittävästi, ja samalla mahdollisuudet tehdä ammattieettisesti vastuullista työtä ovat heikentyneet. Erityisesti huolta herättää jopa rapautuneet mahdollisuudet tarjota asiakkaille riittäviä ja asianmukaisia palveluita,

puuttua asiakkaiden tilanteisiin riittävän ajoissa sekä pysyä lain vaatimissa aikarajoissa. Lisääntyvä organisatorinen tilivelvollisuus on kiistatta yhteydessä ammattieettisesti vastuullisen sosiaalityön mahdollisuuksien heikkenemiseen sekä kokemuksiin siitä, että työtä joudutaan tekemään ammattieettisten arvojen kanssa ristiriidassa olevalla tavalla. Voikin olla, että sosiaalityöntekijän rooli asiakkaan rinnalla kulkevana asianajajana on vaihtumassa organisaation taloudellisten tavoitteiden ajaksi ja kirstunvartijaksi.

Sosiaalityöntekijöiden, kuten muidenkin katurason byrokraattien, työhön kuuluu kuitenkin väistämättä tasapainoilu ristiriitaisten intressien välillä. Organisatorista tilivelvollisuutta tarvitaan. Sen tehtävänä on varmistaa verovarojen tarkoituksen- ja oikeudenmukainen käyttö. Oleelliseksi seikaksi nouseekin, minkälaisia ovat ne selonteon käytänteet, joilla tilivelvollisuuden toteutumista valvotaan. Jos sosiaalityöntekijän tehokkuutta mitataan pelkästään sillä, kuinka monta lastensuojelutarpeenselvitystä hän tekee tai kuinka monta asiakkuutta hän päättää vuosittaisin, jää olennainen osa työstä ja tehokkuudesta piiloon. Käytänteet voivat luoda illuusion työn läpinäkyvyydestä ja organisaation (määrällisten) tavoitteiden toteutumisesta, vaikka palveluiden sisältö sekä suorituksen oleelliset osat jäävät pimettiin (ks. Brodtkin 2008, 332). Tällaiset selonteon käytänteet nakertavat pahimmillaan työn todellisen tavoitteen toteutumista ja ohentavat sosiaalityön eetosta. Riskinä on, että vastuullisuuden etiikka korvautuu markkinoiden arvoilla ja sosiaalityö jää markkinoinnisen armoille.

Vaikka tilivelvollisuus ei tässä tutkimuksessa näyttänyt johtavan asiakkaiden valikoimiseen, organisaation selonteon käytänteet voivat siihen pahimmillaan johtaa. Näiden mekanismien selvittäminen vaatisikin lisätutkimusta ja käytänteiden tarkempaa analyysia. Pidän tärkeänä, että sosiaalityön ammattilaiset ovat mukana kehittämässä selonteon käytänteitä sellaisiksi, että ne huomioivat sosiaalityön selontekovelvollisuuden eri ulottuvuudet ilman, että selontekovelvollisuus kaventuu pelkäksi organisatoriseksi tilivelvollisuudeksi. Sosiaalityöntekijöiden pitäisikin olla mukana myös yhteiskunnallisessa vaikuttamistyössä ja tehdä työn haasteita sekä kohtuuttomia tilanteita näkyviksi päättäjille. Ikävä kyllä kaikille tämä osa ammattieettisesti vastuullis-

ta sosiaalityötä ei näytä olevan mahdollista työajan puitteissa.

Tasapainon löytäminen eri selonteon suuntien välillä lienee julkisen sektorin sosiaalityössä utopistinen tavoite. Ristiriitaiset intressit, arvot ja tavoitteet kuuluvat työhön ja edellyttävät työntekijältä eettistä harkintaa sekä kykyä perustella ratkaisuja. Jos yksi intressi kuitenkin saa liikaa valtaa, on ammattieettisesti vastuullisen sosiaalityön tekeminen uhattuna. Lisääntyvä organisatorinen tilivelvollisuus ei näytä parantavan näitä mahdollisuuksia. Päinvastoin. Sosiaalityön ammattilaiset näyttävätkin joutuvan kantamaan vastuun yhteiskunnan ja perheiden tragedioista, vaikka heidän mahdollisuuksiaan tehdä ammattieettisesti vastuullista työtä on oleellisesti rapautettu.

## KIRJALLISUUS

- Bovens, Mark & Schillemans, Thomas & T Hart, Paul: Does Public Accountability work? An assessment tool. *Public Administration* 86 (2008): 1, 225–242.
- Brodtkin, Evelyn Z.: Accountability in Street-Level Organizations. *International Journal of Public Administration* 31 (2008), 317–336.
- Burton, Judith & van den Broek, Diane: Accountable and Countable: Information Management Systems and the Bureaucratization of Social Work. *British Journal of Social Work* 39 (2009): 7, 1326–1342.
- Carey, Malcolm: Everything Must Go? The Privatization of State Social Work. *British Journal of Social Work* 38 (2008), 918–935.
- Coffey, Margaret & Dugdill, Lindsey & Tattersall, Andy: Working in the Public Sector. A Case Study of Social Services. *Journal of Social Work* 9 (2009): 4, 420–442.
- Eräsaari, Leena: Jos ratkaisu on yhteisö, niin mikä on ongelma? Teoksessa Filander, Karin & Vanhalakka-Ruoho, Marjatta (toim.): Yhteisöllisyys liikkeessä. Jyväskylä: Kansanvalistusseura ja Aikuiskasvatuksen Tutkimusseura, 2009.
- Eräsaari, Leena: Sosiaalipalvelut käännöksen jälkeen. Teoksessa Palola, Elina & Karjalainen, Vappu (toim.): Sosiaalipolitiikka – Hukassa vai uuden jäljillä? Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen, 2011.
- Ethics in Social Work. Statement of Principles. IFSW, <http://www.ifsw.org/en/p38000324.html> (luettu 15.4.2012)
- Harlow, Elizabeth: Why don't women want to be social workers anymore? New managerialism, postfeminism and the shortage of social workers in Social Services Departments in England and Wales. *European Journal of Social Work* 7 (2004): 2, 167–179.
- Heiskala, Risto: Kansainvälisen toimintaympäristön muutos ja Suomen yhteiskunnallinen murros. Teoksessa Heiskala, Risto & Luhtakallio, Eeva (toim.): Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta? Helsinki: Gaudeamus, 2006.
- Höjer, Staffan & Forkby Torbjörn: Care for sale: The Influence on New Public Management in Child Protection in Sweden. *British Journal of Social Work* 41 (2011), 93–110.
- Juhila, Kirsi: Sosiaalityön selontekovelvollisuus. *Janus* 17 (2009): 4, 296–312.
- Julkunen, Raija: Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Tampere: Vastapaino, 2001.
- Julkunen, Raija: Uuden työn paradoksit. Keskustelija 2000-luvun työprosess(e)ista. Tampere: Vastapaino, 2008
- Juujärvi, Soile & Myyry, Liisa & Pessa, Kaija: Eettinen herkkyyt ammattillisessa toiminnassa. Helsinki: Tammi, 2007.
- Karjalainen, Pekka & Sarvimäki, Pirjo (toim.): Sosiaalityö hyvinvointipolitiikan välineenä 2015 -toimenpideohjelma. Sosiaali- ja terveystieteiden julkaisuja 2005:13. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, 2005.
- Lastensuojelulaki 417/2007. FINLEX - Valtion säädöstietopankki, <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2007/20070417> (luettu 31.7.2012)
- Leung, Terry Tse Fong: Accountability to Welfare Service Users: Challenges and Responses of Service Providers. *British Journal of Social Work* 38 (2008): 3, 531–545.

- McDonald, Catherine: (Re)Shaping Social Work: An Australian Case Study. *British Journal of Social Work* 39 (2009), 144–160.
- Metteri, Anna & Hotari, Kaisa-Elina: Eettinen kuormittuminen ja toimintaympäristö nuorten palveluissa. Teoksessa Pehkonen, Aini & Väänänen-Fomin, Marja (toim.): *Sosiaalityön arvot ja etiikka*. Jyväskylä: PS-kustannus, 2011.
- Mulgan, Richard: "Accountability": An Ever-expanding Concept? *Public Administration* 78 (2000): 3, 555–573.
- Myllymäki, Arvo & Vakkuri, Jarmo (toim.): *Tulos, Normi, tilivelvollisuus*. Tampere: Tampere University Press, 2001.
- Mäntysaari, Mikko: Sosiaalityön identiteetin tulevaisuus. Teoksessa *Sosiaalityö hyvinvointipolitiikan välineenä -artikkelikokoelma*. Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 2004:15. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 2004.
- Möttönen, Sakari: Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa. Kunnallisen tulosjohtamisen poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välistä tehtävänjakoa koskevat tavoitteet, niiden merkitys osapuolten väliseen valtasuhteeseen sekä tavoitteiden toteutuminen ja toteuttamismahdollisuudet valtasuhteen näkökulmasta. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 1997.
- O'Flynn, Janine: From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *Australian Journal of Public Administration*, 66 (2007): 3, 353–366.
- Parrott, Lester: *Values and Ethics in Social Work Practice*. Exeter: LearningMatters, 2010.
- Pollack, Daniel: Legal risk, accountability and transparency in social work. *International Social Work* 52 (2009): 6, 837–842.
- Raitakari, Suvi & Saario, Sirpa: Vaikuttavuuden osoittamisen vaatimukset mielenterveys- ja päihdekuntoutuksessa. Teoksessa Arja Jokinen & Kirsi Juhi-la (toim.): *Sosiaalityö aikuisten parissa*. Tampere: Vastapaino, 2008.
- Rajavaara, Marketta: Yhteiskuntaan vaikuttava Kela. Katsaus vaikuttavuuden käsitteisiin ja arviointiin. Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 69. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 2006.
- Rantanen, Jorma: *Työ ja työntekijät*. Teoksessa *Työ ja terveys Suomessa v. 2000*. Helsinki: Työterveyslaitos, 2000.
- Rostila, Ilmari: Sosiaalityön perusarvot ja eettiset periaatteet. Teoksessa Rostila, Ilmari *Tavoitelähtöinen sosiaalityö: voimavarakeskeisen ongelmanratkaisun perusteet*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 2001 <https://www12.uta.fi/kirjasto/nelli/verkkoaineistot/yht/rostila.pdf>. (luettu 27.7.2012)
- Satka, Mirja: Varhainen puuttuminen, moraalinen käänne ja sosiaalisen asiantuntijat. *Yhteiskuntapolitiikka* 74 (2009): 1, 17–32.
- Sennet, Richard: *Kunnioitus eriarvoisuuden maailmassa*. Tampere: Vastapaino, 2004.
- Sosiaalialan ammattilaisen eettiset ohjeet. Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö (Talentia), 2005 [http://www.talentia.fi/files/1649\\_Etiikka-opas2005.pdf](http://www.talentia.fi/files/1649_Etiikka-opas2005.pdf). (luettu 15.5.2012)
- Syrjä, Vesa: Vanhusten asumispalvelujen kilpailuttamiskokemukset. Raportti 35/2010. Helsinki: Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos, 2010.
- Tiuhonen, Seppo: Poliittisen hallinnan ja hallintopolitiikan muutoksia 1980–1990-luvulla. Teoksessa Heiskala, Risto & Luhtakallio, Eeva (toim.): *Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta?* Helsinki: Gaudeamus, 2006.
- Virkki, Tuija & Vartiainen, Anssi & Hänninen, Riitta: Talouden ja hoivan ristipaineissa. Vanhustyöntekijöiden näkemyksiä työnsä muutoksista. *Yhteiskuntapolitiikka* 77 (2012): 3, 253–264.
- Vuorensyrjä, Matti & Borgman, Merja & Kempainen, Tarja & Mäntysaari, Mikko & Pohjola, Anneli: *Sosiaalialan osaajat 2015*. Sosiaalialan osaamis-, työvoima- ja koulutustarpeiden ennakointihanke (SOTENNA): loppuraportti. Sosiaalityön julkaisusarja 4. Jyväskylä: Opetusministeriö, Euroopan sosiaalirahasto, sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen kuntaliitto, 2006.
- Wrede, Sirpa & Henriksson, Lea & Host, Håkon & Johansson, Stina & Dybbroe, Betina (eds.): *Care Work in Crisis. Reclaiming the Nordic Ethos of Care*. Lund: Studentlitteratur, 2008.

## SUMMARY

### *Maija Mänttari-van der Kuip: Public social work at the mercy of marketization?*

This article discusses the organizational accountability of public social workers as well as their ability and opportunities to exercise professional ethics and responsibility in social work practice. Organizational accountability refers to the aspect of social work accountability where the emphasis is on organizational budget control, organizational efficiency and efficiency demands placed on social workers, and job control and evaluation.

The population for this research consisted of social workers working for a local authority, joint municipal authority or other public organization in continental Finland and occupying positions in adult social work and/or child protection and welfare. Close to 60% of Finland's continental municipalities took part in the research. The response rate was 46.5% (n=817). The majority of the respondents were women, and almost 70% had formal social work qualifications. The mean age of the respondents was 44.3. The organizational dataset comprised 141 organizations (124 traditional municipal organizations and 17 municipal corporations run by joint municipal authorities or other corresponding joint municipal organizations).

Organizational accountability has increased significantly in public sector social work. Almost 70% of the respondents felt it had increased over the past three years. In particular, it seems to have increased in major municipalities with large populations as

well as among employees whose municipalities have outsourced social work to municipal corporations and who are working in the field of child protection.

At the same time almost 40% of the social workers taking part in the study felt their ability and opportunities to exercise professional ethics and responsibility in social work practice had been compromised. Only 10% felt they were in a better position than earlier to do so. Furthermore over one-third of the respondents felt they had to work in ways that conflicted with their professional ethics.

There is no question that increasing organizational accountability is associated with declining opportunities to exercise professional ethics and responsibility in social work and with a sense among social workers that they have to perform their job in a manner that conflicts with their professional ethics values. Concerns over the impact of the new market environment on the ability and opportunities of social workers to deliver an ethically sustainable service are thus well founded. In fact, the results of this study suggest that social workers feel their position had been compromised in this respect and that it is harder for them to provide adequate and appropriate services for their clients, to intervene in their situation early enough, and to meet the time requirements mandated by law.

Keywords: social work, (public) social services, accountability, professional ethics