

# Sosiaalitoimen johtamisen organisaatio- teoreettinen tarkastelu\*

*Elli Aaltonen*

---

## ORGANIZATIONAL STUDY OF MANAGEMENT WITHIN MUNICIPAL SOCIAL ADMINISTRATION\*

This study investigates whether the management of municipal social administration from the 1950's to the present day has been based on the organizational theories that have, and do, prevail within public administration. Those organizational theories which seem to exist in municipal social administration include the theory of scientific business management, Weber's bureaucracy theory, and a model of management for results, which has been compiled from three different organizational theories.

The initial hypothesis in the study was that during different periods the effect of these organizational theories on the management of social administration has been varied. Weber's bureaucracy theory has had the longest influence and its effect on the management of social administration has been stronger than that of other organizational theories. The management of social administration from the 1950's to the present day has been highly bureaucratic.

The organizational theories were applied to three periods: the period of construction of the welfare state (1950–1965), the period of supplementing the welfare state (1966–1983), and the period of reform and redistribution (1984 onwards). The data was obtained by means of a questionnaire sent to managers who have worked within social administration during one or more of the above periods. The response percentage was 78 %, which can be regarded as good, when we take into consideration the age of those responding for the first period. Supplementary data material consisted of the *Huoltaja* journal, which was later published under the name *Sosiaaliturva*. This journal has been the professional journal within social administration in Finland since the 1950's.

The study revealed that the three organizational theories presented have clearly been dominant within social administration. Managers of social administration during the period of construction of the welfare state (1950–1965) founded their work on the Taylorist arrangement of practical work, division of working stages and drawing up of employee-specific job descriptions. During that period power within social administration was used by the local

social administration boards and their chairpersons. In accordance with the bureaucratic organizational model, the boards were divided into boards of directors, and in larger municipalities into several departments and divisions. The social administration boards strictly ensured that the powers and rules were adhered to.

The period of supplementation to the welfare state (1966–1983) was a typical period of bureaucratic organizational theory where bureaucracy was visible both in the organizational structures of social administration and in professionalism. The management of social administration resembled, to a high degree, Mintzberg's (1979) model of service bureaucracy where, in addition to norms and instructions, one's profession was a factor which helped to define procedures in social administration. During this period organizational structures were hierarchical and sectored.

The features of the bureaucratic organizational model were also dominant in the early stages of the application of the management for results model. However, by the 1990's managing for results had promoted target-setting within social administration and increased the employees' participation and their ability to affect their work environment. Managing for results has also increased delegation, decreased bureaucracy and improved the correct allocation of resources and the assessment of results. Managing for results has led to better management methods for social administration than previous preconceptions had initially suggested.

*Key words:* social administration, management, organization.

## YHTEENVETO

*Avainsanat:* sosiaalitoimi, johtaminen, organisaatio.

Tutkimuksessa selvitetään, onko sosiaalitoimen johtamisessa 1950-luvulta nykypäivään nähtävissä ajanjaksoja, joista kutakin jokin tietty organisaatioteoria parhaiten kuvaisi. Tarkastelu tapahtuu kolmen organisaatioteorian näkökulmasta: tieteellisen liikkeenjohdon teoria, Weberin byrokratioteoria ja kolmesta eri organisaatioteoriasta luotu tulosjohtamisen malli. Weberin byrokratioteorian oletettiin vaikuttaneen sosiaalitoimen johtamiseen muita voimakkaammin. Sosiaalitoimen johtamista 1950-luvulta nykypäivään voidaan tä-

---

\* Artikkelellä osana väitöskirjaa »Sosiaalitoimen johtaminen – byrokratiata vai tulosjohtamista»

\* An article as a part of the thesis: Management within Municipal Social Administration – Bureaucracy or Managing for Results

män olettamuksen perusteella pitää varsin byrokraattisena.

Organisaatioteoreettinen tarkastelu katsoi kolme ajanjaksoa: hyvinvointivaltion rakentamisen kausi (1950–65), täydentämisen kausi (1966–83) sekä uudistusten ja uusjaon kausi (1984–). Tutkimustulokset saatiin näiden aikakausien 60:lle sosiaalitoimen johtajalle suunnatun kyselyn avulla. Vastausprosentti oli 78 %, mitä on pidettävä hyvänä, kun otetaan huomioon ensimmäistä ajanjaksoa edustaneiden sosiaalitoimen johtajien ikä. Täydentävänä aineistona oli 1950-luvulta lähtien suomalaisen sosiaalitoimen ammattilehtenä tunnettu *Huoltaja*-lehti, sittemmin *Sosiaaliturva*-lehti.

Tutkimus osoittaa, että kuntien sosiaalitoimen johtamisessa ovat korostuneet kaikkien kolmen organisaatioteorian piirteet. Hyvinvointivaltion rakentamisen kauden (1950–65) sosiaalitoimen johtajien työssä korostuivat tayloristiset käytännön työn järjestelyt, työvaiheiden osittaminen ja työntekijäkohtaisten työkuvioiden laadinta. Sosiaalitoimen vallankäyttäjät olivat tuolloin sosiaalilautakunnat ja niiden puheenjohtajat. Lautakunnat jakaantuivat byrokraattisen organisaatiomallin mukaisesti johtokuntiin sekä suurimmissa kunnissa myös useisiin osastoihin ja jaostoihin. Sosiaalilautakunnat valvoivat tarkasti toimivaltuuksien ja sääntöjen noudattamista.

Hyvinvointivaltion täydentämisen kaudelle (1966–83) oli tunnusomaista byrokraattisuus, joka näkyi sekä sosiaalitoimen organisaatorakenteissa että ammatillisuudessa. Sosiaalitoimen johtaminen muistutti pitkälti Mintzbergin (1979) palvelubyrokratian mallia, jossa normin ja ohjeen rinnalla ammatti määritteli sosiaalitoimen menettelytapoja. Organisaatorakenteet olivat korostuneen hierarkkisia ja sektoroituneita.

Byrokraattisen organisaatiomallin piirteet olivat hallitsevia tulosjohtamisen soveltamisen alkuvaiheessa, 1980-luvulla. 1990-luvulla tulosjohtaminen on edistänyt sosiaalitoimen tavoiteasettelua sekä työntekijöiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia. Tulosjohtaminen on lisännyt delegointia ja vähentänyt byrokratiaa sekä kehittänyt voimavarojen oikeaa kohdentamista ja tuloksellisuuden arviointia. Tulosjohtaminen on osoittautunut ennakkokäsityksiä paremmaksi sosiaalitoimen johtamismenetelmäksi.

## SOSIAALITOIMEN ORGANISAATION KEHITYMINEN

Suomalaista hyvinvointivaltiota ruvettiin rakentamaan 1950-luvulla, jolloin valtion vastuu ihmis-

ten hyvinvoinnista alkoi korostua. Kansaneläkeuudistus tasaeläkeperiaatteineen (1957) ja vuoden 1956 huoltoapulaki nostivat ihmisten perusturvan tasoa (Haatanen 1968, 298). Sosiaalihuollon toteutusta varten kuntiin perustettiin huolto- ja sosiaalitoimistoja. Sosiaalihuolto jakaantui toimistoissa alkoholi- ja irtolaishuoltoon, lastensuojelutyöhön ja huoltoapuun. Huoltomenetelmät kehittyivät vähitellen omiksi kokonaisuuksikseen, mikä näkyi kunnalliskotien ja mielisairaaloiden eriytymisenä sekä lastenkotien perustamisena. Sosiaalitarkkaajien työ siirtyi yhä enemmän toimistoihin ja siinä ryhdyttiin käyttämään kuntakotaisia avustuksenormeja. (Aho & Aaltonen & Ruuskanen 1994, 18–21.)

Mitä lähemmäksi 1960-lukua tultiin, sitä tarpeellisemmaksi nähtiin sosiaalihuollon paikallishallinnon ja organisaation kehittäminen. Sosiaalilautakunta oli sosiaalihuollon keskeinen päättävä elin, ja sen työn helpottamiseksi perustettiin osastoja ja johtokuntia. Näitä oli suurimmissa kaupungeissa useita, kuten huolto-osasto, yleinen osasto, lastensuojeluosasto, kunnalliskodin johtokunta, lastenkodin johtokunta ja kodinhoitotoiminnan johtokunta. (Aho & Aaltonen & Ruuskanen 1994, 22–23; Rissanen 1993, 3.)

1960-luvulla sosiaalihuollon työntekijäorganisaatio uudistui. Sosiaalitoimen järjestelmästä laadittiin organisaatiokaavioita, joista näkyivät luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden velvollisuudet ja työnjako. (Dahlberg 1964, 751–756.) Sosiaalipalvelujen laajetessa ja kunnallistuessa myös sosiaalihuollon palveluksessa olevien työntekijöiden määrä kasvoi. Vuonna 1968 kuntien sosiaalihuollossa työskenteli yli 20 000 henkeä. (Aho & Aaltonen & Ruuskanen 1994, 31). Viranhaltijoiden välinen työnjako nousi entistä enemmän esille (esim. *Huoltaja*-lehdet 1967:8, 229–234; 1971:22, 818; 1973:4, 123–126). Sosiaalihuollon palveluja järjestettiin ammattitehtävinä, ja työntekijät jaettiin eri osastojen mukaan. Samalla kun luottamuselinten määrä väheni, virkamiesten organisaatio monimutkaistui. (Aho & Aaltonen & Ruuskanen 1994, 32.) Sosiaalitoimisto jakaantui useissa kaupungeissa vähintäänkin huolto-osastoon ja yleiseen osastoon. Suurimmissa kaupungeissa osastoja oli jopa kuudesta kahdeksaan. (Rissanen 1993, 4.)

Weberiläinen linjaorganisaatio edellyttää selkeitä käsky-, työnjako- ja valtasuhteita. Tällainen organisaatio takaa tehtävien sisäisen valvonnan ja johtamisen. (Weber 1976 (1992), 558–559.) Valteen (1987) johtamistutkimus osoitti, että 1980-luvulla kuntien sosiaalitoimen johtajista peräti 71 % piti tärkeimpänä ohjauskeinona oh-

jeiden ja määräysten välittämistä. Vain kunnallishallinnon toimistotehtävien esimiehet käyttivät ohjeita ja määräyksiä yhtä runsaasti. (Valtee 1987, 62.) Myös Nakarin tutkimuksessa (1988, 187) työntekijät ilmaisivat sosiaalijohtajien kahdeksi tärkeimmäksi ohjauskeinoksi ohjeiden ja määräysten välittämisen.

Arnkil (1991) vertaa 1970- ja 1980-lukujen sosiaalitoimea fordistiseen tuotantoon niin rakenteeltaan kuin palvelumuodoiltaan. Hallinto- ja johtamisjärjestelmät olivat fordistisen tuotannon suunnittelu- ja rahoitusjärjestelmiä. Kun sosiaalitoimen organisaatio oli luotu, se näytti kuitenkin pian olevan tehostamisen kohteena. Tehostamisenkin hoidettiin fordistisin keinoin, jatkamalla sektorointia ja rationalisoimalla. (Arnkil 1991, 104.) Niirasan (1994) johtamistutkimus toi esille rakenteiden vankiksi jääneen sosiaalitoimen johtajan. Sosiaalitoimen organisaatorakenteet tekivät johtamisen kankeaksi ja hallintokeskeiseksi (mts. 1994, 138).

1980-luvun lopussa ja 1990-luvun alussa kunnallishallintoa uudistettiin vapaakunta- ja hallinnonuudistuskokeilujen myötä. Sosiaalitoimessa nämä kokeilut lisäsivät delegointia ja yksinkertaistivat organisaatorakenteita. Sosiaalipalvelujen alueellistaminen ja tulosjohtaminen olivat keinoja, joiden avulla haluttiin pois tehtäväkeskeisestä, sektoroituneesta sosiaalitoimen rakenteesta. (Aho & Aaltonen & Ruuskanen 1994, 144–145.) Erityisesti suurissa kaupungeissa tulosjohtamisen soveltamisen myötä sosiaalitoimen organisaatiota uudistettiin alueellisen mallin mukaiseksi. Tulosityksiköiksi muodostuivat alueelliset yksiköt ja keskitetyn toiminnan yksiköt. Organisaatioiden vanhasta sektorijaosta haluttiin luopua ja uudistaa organisaatiota vastaamaan tulosajattelua (Torppa 1989, 782–784). Naschold (1995, 62) piti myös julkishallinnossa esiintyvää tulosohjausta jossain määrin byrokraattisena. Nascholdin mukaan vahva hallinnollinen normiohjaus ja uusi tulosohjaus eivät kuitenkaan esiintyneet kunnallishallinnossa peräkkäin, vaan rinnakkain.

Kun kunnallisessa sosiaalitoimessa on tapahtunut eri vuosikymmeninä edellä esitettyjä organisaatiomuutoksia, on mielenkiintoista tutkia näiden muutosten yhteyttä kulloinkin vallinneisiin organisaatioteorioihin. Julkishallinnossa 1900-luvulla vallinneita organisaatioteorioita olivat taylorismi eli tieteellinen liikkeenjohto, hallinnollinen koulukunta ja weberiläinen byrokraatioteoria. Näiden 1900-luvun alkupuolen klassisten teorioiden lisäksi syntyi 1900-luvun jälkipuoliskolla sosiotekninen järjestelmäteoria, ihmishuhdekoulukunnan

teoriat ja tilanne- eli kontingenssiteoria. (Burrell & Morgan 1985, 124.)

Kunnallista sosiaalitointoa ei ole julkishallinnon organisaatioteoreettisessa tarkastelussa yleensä otettu omaksi erityiseksi tutkimuskohteeksi. Kunnallisen sosiaalitoimen oma johtamis- ja organisaatiotutkimus on käynnistynyt vasta 1990-luvulla (mm. Kröger 1990; Aaltonen 1992; Niiranen 1994). Sosiaalitoimen tutkimukset ovat osoittaneet oman organisaation ja johtamisen tutkimuksen olevan perusteltua. Niiranen (1994) toteaa, että yhdenmukaistavien piirteiden korostaminen häivyttää helposti sosiaalitoimen työn sisällöstä ja hyvinvointivaltiollisista kytkennöistä nousevia johtamisen ulottuvuuksia. Muihin kunnallisiin sektoreihin verrattuna sosiaalitoimen johtamiseen kohdistuu enemmän organisaation ulkopuolisia vaatimuksia. Tällaisia ovat esimerkiksi lainsäädäntöön kirjatut asiakasoikeudet tai tehtäviin sisältyvät kontrollimahdollisuudet ja pakkotoimenpiteet.

## TUTKIMUKSEN TAUSTATEORIAT

Yhdysvalloissa käytiin laajaa keskustelua organisaatioiden johtamistyöstä jo 1900-luvun alussa, kun tieteellisen liikkeenjohdon koulukunnan tutkijat pyrkivät rationalisoimaan esimiestyötä. Tieteellisen liikkeenjohdon eli taylorismin edustajat korostivat selkeitä ohjeita ja työn valvontaa. Taylorin (1947 (1911), 9–21) mukaan yksittäiset työtehtävät tuli järkiperaistaa, yhdenmukaistaa ja sen jälkeen yhtenäistää kokonaisuudeksi. Taylorismi ei tarkoita siten vain työn osittamista (Sarala 1988, 20), vaan myös eri työvaiheiden koostamista yhteen osittamisesta syntyneiden ongelmien eliminoimiseksi (Virkkunen 1990, 42). Taylorismi korostaa myös eri työvaiheiden tarkkaa etukäteissuunnittelua töiden esteettömän toteutuksen turvaamiseksi.

Tieteellisen liikkeenjohdon teorian ohella syntyi 1910- ja 1920-luvuilla kaksi muuta johtamiseen liittyvää organisaatioteoriaa – Weberin byrokraatioteoria ja klassinen hallintoteoria. Klassinen hallintoteoria perustuu hallinnollisen koulukunnan edustajan Fayolin (1916) kehittämiin johtamisen malleihin. Keskeistä niissä on työnjako ja organisointi, jotta virallinen organisaatio toimisi mahdollisimman tehokkaasti. Fayol käytti »administration»-käsitettä laajasti tarkoittaen sillä sekä hallintoa että johtamista. Hallinnollisessa koulukunnassa ymmärrettiin näiden käsitteiden olevan sisällöltään lähellä toisiaan. (Fayol 1964 (1916), 40–52.)

Klassista hallintoteoriaa vahvemmin on julkishallinnossa vaikuttanut Weberin byrokratioteoria. Byrokraatia oli Weberille rationaalinen hallintomuoto, jossa lailliset normit mahdollistavat yhtenäisyyden ja ratkaisujen yhdenmukaisuuden (Weber 1976 (1922), 558–559). Rationaalisuus ja byrokraattisuus yhdistyvät Weberin teorian mukaan organisaatorakenteen hierarkkisuuudessa. Hierarkia määrittää selkeät käsky- ja valtasuhteet, kontrollin, organisaatiota koskevan tiedon hallinnan ja palvelujen oikeudenmukaisuuden (Weber 1976 (1922), 559). Kaikki nämä tekijät ovat olleet varsin tunnusomaisia myös kunnalliselle sektorille (Vuorela 1986, 1) ja ne ymmärrettiin julkishallinnon kehittyessä myönteisiksi tekijöiksi. Vasta julkishallinnon desentralisaatiovaatimusten ja -tavoitteiden myötä (Smith 1985, 4–11) byrokraatia on saanut osittain kielteisen ja autoritäärisen johtamismallin leiman.

Ihmissuhteiden koulukunnan syntyminen 1900-luvun alkupuolella loi oman organisaatioteoreettisen kehityssuunnan. Ihmissuhteiden koulukunta korosti sosiaalisia tekijöitä, kuten kommunikatiota ja osallistumista (Sarala 1988, 27–28). Koulukunnan tutkimukset osoittivat, että työpaikan epävirallisilla sosiaalisilla suhteilla ja kunnollisilla työskentelyolosuhteilla on työmotivaatiota parantava vaikutus. Ihmissuhteiden koulukunnan ajatuksia tukevat 1950-luvulla syntyneet Herzbergin työtyytyväisyysteoria ja Maslowin tarveteoriat. Näissä molemmissa teorioissa korostuu työntekijöiden motivoituminen työhönsä myös henkisesti syistä.

Ihmissuhdekoulukunnan ajatukset näkyivät myös 1950-luvun organisaatiotutkimuksessa. Työelämään liitettiin laatuajattelua, jota edustavat avointen järjestelmien teoria, oppivan organisaation prosessit, kontingenssiteoria sekä viimeisimpänä tulos- ja laatujohtamiseen liittyvät mallit (Burrell & Morgan 1985, 124; Sarala 1988, 16). Tulosjohtamisen voimakas tulo 1980-luvulla kunnallisiin organisaatioihin ei edusta mitään puhdasta, uutta organisaatiokoulukuntaa, vaan tulosjohtamiseen on yhdistynyt tieteellisen liikkeenjohdon tehtäväsuuntautuneisuus, ihmissuhdekoulukunnan työntekijäsuuntautuneisuus ja kontingenssiteorian tilanneherkkyys (Aaltonen 1992, 26–27). Tulosjohtaminen painotti kolmea keskeistä seikkaa: tavoiteasettelua, voimavarojen oikeaa kohdentamista ja tuloksia (Naschold 1995, 60). Oma kieli ja käsitteistö korostuu edettäessä tulosjohtamisprosessissa toiminta-ajatuksen määrittelystä avaintulosten asettamiseen ja vastuumatriiseihin. Parker (1992, 3) on viitannut organisaatiotutkimuksen postmodernismiin, jos-

sa huomio kiinnitetään erityisesti organisaatiossa käytettävään kieleen, symboleihin ja metaforaan.

## TUTKIMUKSEN TAVOITE

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, onko sosiaalitoimen johtamisessa 1950-luvulta nykypäivään ajanjaksoja, jolloin jonkin tietyn organisaatioteorian piirteet korostuvat selvemmin. Tarastelu tapahtuu kolmesta organisaatioteoriasta käsin eli tayloristisen liikkeenjohdon teorian, weberiläisen byrokratioteorian ja tulosjohtamisen mallin näkökulmasta.

1900-luvun puolivälissä, ennen Weberin byrokratioteorian valtakautta, sosiaalitoimen johtaminen noudatti tayloristisen liikkeenjohdon oppeja. Sosiaalihuollon laajentuessa 1970-luvulla sosiaalitoimen organisaatiota rakennettiin byrokraattisesti. Kunnan sosiaalitoimesta tuli hierarkkinen, ja sosiaalihuollon palvelut organisoitiin byrokraattisen mallin mukaisesti (Vuorela 1986, 1). Tulosjohtamisen mallista tuli keskeinen sosiaalitoimen johtamismalli 1980-luvulta eteenpäin.

Nämä kolme organisaatiomallia eivät oletettavasti ole kuitenkaan vaikuttaneet sosiaalitoimen johtamiseen yhtä vahvasti. Sosiaalitoimen johtaminen on 1950-luvulta alkaen perustunut pääosin byrokraattiseen malliin. Byrokraattisen organisaatiomallin vaikutus on oletettavasti ollut niin vahva, että myös tulosjohtaminen on kuntien sosiaalihuollossa saanut byrokraattisen ulottuvuuden. Virkkusen (1990, 6) mukaan vanhojen byrokraattisten rakenteiden rinnalle tulleet uudet rakenteet saattavat jopa vahvistaa byrokraatistumista. Vaikka sosiaalitoimessa on edetty alueellistamisen ja verkostoajattelun kautta kohti desentralisaatiota, johtamisessa on pitäyditty vanhaan traditionaaliseen johtamiseen, jonka piirteiden arvioidaan näkyvän byrokraattisina organisaatorakenteina, keskitettyinä päätöksentekojärjestelminä ja hierarkkisina henkilöstörakenteina.

Arnkilin (1991, 104) ohella myös Mustonen, Niiranen ja Sinkkonen (1993) ovat havainneet sosiaalitoimessa sellaista hierarkkisuuutta, jossa asioita kuljetetaan byrokraattisia kanavia myöten ja erilaisten koordinoijien kautta. Niirasen tutkimus (1994) vapaakuntien sosiaalitoimen johtamisesta osoitti, että vapaakunnissa motivaatio uudistaa ja kehittää organisaatiota oli keskimääräistä korkeampi. Niirasen tutkimus toi kuitenkin esille myös tämän tutkimuksen hypoteesia tukevia mielipiteitä.<sup>1</sup> Myös Naschold (1995, 62–65) on kiin-

<sup>1</sup> Niirasen sosiaalijohtajatyypologiassa suurimmat pal-

nittänyt huomiota byrokraattisen sääntöohjauksen ja tulosohjauksen väliseen kompromissiin Suomessa ja Norjassa. Tulosohjauksella ja tulosjohtamisella ei ole Nascholdin mukaan näissä maissa mitään omaa tukirakennetta, mistä syystä tulosohjaus kiinnittyy organisatoriseen stabiliteettiin (mts. 65). Tulosohjauksen sisältöön vaikuttavat kulloisetkin organisaatorakenteet, jolloin tulosohjaus menettänee muutosherkyyttään ja joustavuuttaan.

Julkishallinnon johtamisen määrittelykin on itse asiassa organisaatioperusteinen. Johtaminen on määritelty välineeksi, jonka avulla päästään organisaation tavoitteisiin (Santalainen ym. 1989, 17). Johtaminen määritellään usein myös organisaation vallankäytöllä (Pfeffer 1992, 46). Johtaja on se henkilö, jolla on organisaation muihin työntekijöihin nähden eniten valtaa. Johtaminen on kytketty myös tuloksellisuuteen (Drucker 1964, 184–186). Näin ajateltaessa johtaminen on keino lisätä organisaation toiminnan tehokkuutta. Niiranen (1994, 39) on liittänyt johtamisen kahteen seikkaan organisaatiossa: kykyyn toimia organisaatiosta ulospäin ja kykyyn toimia organisaation sisällä.

Sosiaalitoimen johtamisen byrokraattisuuden ei arvioida tarkoittavan sitä, että sosiaalitoimen organisaation ja johtamisen kehittyminen olisi pyssähtynyt paikoilleen. Sosiaalitoimen kehittymiselle on ollut ominaista voimakas muutostarve ja -halukkuus. Tämän piirteen ei ole kuitenkaan ollen niin vahva, että se olisi voittanut byrokraattiset johtamiskäytännöt kuntien sosiaalitoimessa.

## MENETELMÄT JA AINEISTO

Tutkimukseni empiirisen aineiston muodosti kysely, joka lähetettiin 1950-luvulta vuoteen 1994

notukset tulivat perusjohtaja- ja professiojohtajatyypeille ja pienimmät painotukset markkinointi-, tulos- ja muutosjohtajatyypeille (Niiranen 1994, 187). Professiojohtajilla ilmenee pyrkimystä lisätä byrokraattispainotteisia valvojan toimia. Professiojohtajan tleto-perusta päätöksenteossa koostuu merkittävässä määrin normitiedosta (mts. 149). Perusjohtajan kohdalla korostuu byrokraattisen ulottuvuuden välittäjän rooli. Heille normitieto ja sosiaalialan lainsäädäntö on päätöksenteossa tärkeämpää kuin asiakkailta välittyvä tieto. Perusjohtajien informaatiooperustassa kunnan poliittisista ja hallinnollista sekä ammatillisista prosesseista nouseva tieto ohittaa kuntalaisilta ja palvelujen käyttäjiltä tulevan tiedon. (Mts. 136–138.) Sosiaalitoimen johtamisen byrokraattista ulottuvuutta osoittaa myös se, että 18 % Niirasen tutkimuksen vastaajista ilmoitti vertailevansa usein pöytäkirjoja ja raportteja vähentääkseen virheitä. Lisäksi 17 % vastaajista kertoi selvittävänsä usein asiakasmääriä ja huolehtivansa päivittäisistä rutineista. (Mts. 106.)

kuntien sosiaalitoimen johtajatehtävissä eri aikoina toimineelle 60 sosiaalijohtajalle, sosiaalisih-teerille ja vanhustenhuollon laitosjohtajalle. Näistä 60:stä sosiaalitoimen johtajasta 39 oli sosiaalijohtajia tai vastaavia (sosiaali- ja terveysjohtaja, peruspalvelujohtaja, itsenäinen sosiaalisih-teeri) ja 21 oli vanhustenhuollon laitosjohtajia (kunnalliskodin johtaja, vanhainkodin johtaja, vanhustyön johtaja).<sup>2</sup>

Tutkimuksen aikakaudet jaettiin Haatasen ja Suonojan (1992) hyvinvointivaltion jaksottelun mukaisesti hyvinvointivaltion rakentamisen (1950–65), täydentämisen (1966–83) sekä uudistusten ja uusjaon (1984–) kausiin. Vuosina 1950–65 luotiin sotien jälkeistä sosiaaliturvaa toteuttamalla kansaneläke- ja sairausvakuutusjärjestelmä. Tällä kaudella sosiaalijohtajia oli vielä vähän. Hyvinvointivaltion täydentämisen kaudella 1966–83 kehitettiin sosiaali- ja terveyspalveluja. Sosiaalitoimen johtamiseen näyttää liittyneen tuolle ajalle ominainen vahva suunnittelu- ja organisaatiokeskeisyys sekä työntekijöiden ammatillisen osaamisen kehittyminen. 1980-luvulla tehtiin lukuisia sosiaalihuollon lainsäädännön uudistuksia ja muutettiin valtionosuusjärjestelmä. 1990-luvun alkuvuosina näkyi jo merkkejä hyvinvointivaltion kriisiytymisestä, kuten valtion ja kuntien säästötoimenpiteet ja palvelujen tuottamiseen liittyvä yksityistämisen tarve. Uudistusten ja uusjaon kauden (1984–) tulosjohtamismallit sekä valtion ja kuntien säästötoimet ovat edellyttäneet uudenlaista johtamista myös kuntien sosiaalitoimessa. (Aaltonen 1997; Aho ym. 1994.)

Kyselyn kohderyhmät valittiin aikakausittaisella satunnaisotannalla Sosiaalityöntekijäin liiton jäsenrekisteristä. Hyvinvointivaltion rakentamisen kauden (1950–65) sosiaalijohtajia ja -sihteereitä oli vuonna 1960 Sosiaalityöntekijäin liiton jäsenrekisterissä 73. Hyvinvointivaltion täydentämisen kaudella sosiaalijohtajia tai -sihteereitä oli liiton vuoden 1975 jäsenrekisterissä 143. Uudistusten ja uusjaon kauden (1984–) sosiaalijohtajia ja -sihteereitä tai vastaavia oli vuonna 1987 Sosiaalityöntekijäin liiton jäsenenä 272. Vanhustenhuollon laitosjohtajia oli liiton jäsenrekisterissä kullakin kaudella noin 250. Vanhustenhuollon laitosjohtajat otettiin mukaan tutkimukseen, koska he edustivat selkeästi yhden toimipisteen johtajuut-

<sup>2</sup> Sosiaalitoimen johtajien työkokemus ei kaikissa tapauksissa ollut pelkästään edustamaltaan ajanjaksoilta, vaan saattoi 1–5 vuoden ajalta ulottua seuraavaan tai edelliseen ajanjaksoon. Suurin osa kunnan vastaajan työkokemuksesta ajoittui kuitenkin sille ajanjaksolle, jota hän vastaajana edusti.

ta, millä arveltiin olevan merkitystä vastausten sisällön kannalta.

Otoksen koko suhteessa rakentamisen kauden (1950–65) ja täydentämisen kauden (1966–83) perusjoukkoon on edustava. Uudistusten ja uusjaon kauden (1984–) osalta otantasuhde on piehekö mutta silti riittävä. Otos on poimittu Sosiaalitoimintajien liiton jäsentiedostosta yksinkertaisella satunnaisotannalla ja se on homogeeninen kunkin kauden perusjoukon ikä-, sukupuoli-, koulutus- ja työkokemusjakauksiin nähden. (Ks. esim. Alkula ym. 1994, 106–117.)

Kyselylomake esitettiin eri aikakausina työssä olleella kymmenellä sosiaalitoimen johtajalla kyselylomakkeen ymmärrettävyyden parantamiseksi. Kyselylomake sisälsi sekä avokysymyksiä että väittämiä. Avokysymyksillä haluttiin saada tietoja vastaajien koulutuksesta ja työkokemuksesta sekä kuvausta kunkin kauden johtamistyöstä ja sosiaalitoimen organisaatiosta.<sup>3</sup> Johtamistyön sisältöä, johtamisen vuorovaikutussuhteita ja johtajien näkemyksiä työntekijöistä selvitettiin väittämäästeikolla 1–5 (1 = täysin samaa mieltä, 2 = lähes samaa mieltä, 3 = en osaa sanoa, 4 = vähän eri mieltä, 5 = täysin eri mieltä).<sup>4</sup>

Eri aikakausien sosiaalitoimen johtajille suunnatun kyselyn lisäksi kuntien sosiaalitoimien johtajien näkemyksiä johtamistyöstä kerättiin *Huoltaja*-lehdessä (myöhemmin *Sosiaaliturva*). Lehden vuosikerrat 1950-luvulta lähtien muodostivat osan tämän tutkimuksen historiallisesta aineistosta. Eri kausina lehteen kirjoittaneiden sosiaalijohtajien mielipiteitä verrattiin tämän tutkimuksen vastauksiin ja sitä kautta lisättiin vastausten luotettavuutta. Vastaukset käsiteltiin aikajaksoittain. Sosiaalilautakunnan puheenjohtajan ja sosiaalilautakunnan tärkeimmät tehtävät kuvataan korrespondenssianalyysin avulla (kuviot 1 ja 2). Riviprofiilit syntyvät puheenjohtajan tehtävistä (kuvio 1) ja sosiaalilautakunnan tehtävistä (kuva 2). Sarakeprofiilit muodostuvat sosiaalitoimen johtamisen ajanjaksoista. (Greenacre 1984 ja 1993.)

## SOSIAALILAUTAKUNNAN JA SEN PUHEENJOHTAJAN MERKITYS SOSIAALITOIMEN JOHTAMISESSA VÄHENTYNYT

Vastausprosentti oli 78 % eli vastaajia oli kaikkiaan 47. Heistä 17 oli toiminut sosiaalitoimen johtajana pääasiassa 1950–65. Vastaajista 16 oli sosiaalitoimen johtajana 1966–83 välisellä ajalla. Vuodesta 1984 eteenpäin sosiaalitoimen johtajina toimi 14 vastaajaa. Monet erityisesti ensimmäisen kauden (1950–1965) sosiaalitoimen johtajat täydensivät kyselyä omilla kertomuksillaan. Heidän kohdallaan vastausprosentti oli 85 %. Vähiten vastauksia tuli uudistusten ja uusjaon kauden (1984–) sosiaalitoimen johtajilta, joiden vastausprosentti oli 70 %. Vanhustenhuollon laitosjohtajista ainoastaan uudistusten ja uusjaon kautta (1984–) edustaneet henkilöt vastasivat kyselyyn aktiivisesti.

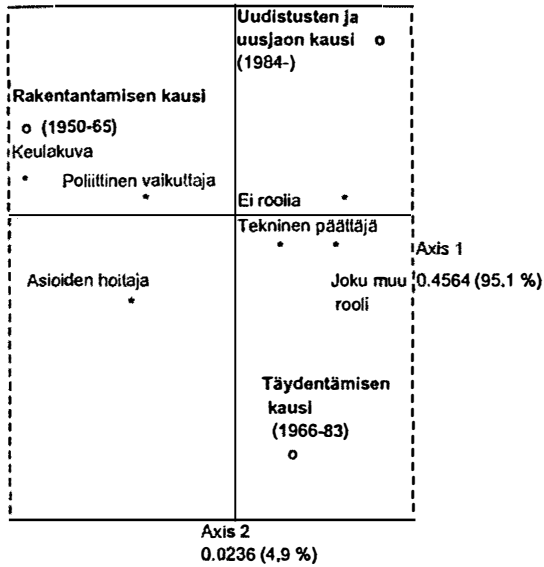
Hyvinvointivaltion rakentamisen kauden (1950–65) alussa kunnan sosiaalijohtaja tai -sihteeri työskenteli sosiaalilautakunnan puheenjohtajan kanssa, milloin alaisena, milloin kollegana. Sosiaalilautakunnan puheenjohtajalla oli kunnan sosiaalitoimessa sellaisia tehtäviä, joita muille kunnan luottamushenkilöille ei kuulunut. Hänellä oli omat säännölliset vastaanottoajat asiakkaille ja hän teki kiireiset asiakaspäätökset. Hänellä oli myös sosiaalilautakunnassa enemmän esittelyvastuuta kuin sosiaalijohtajalla tai -sihteerillä. Sosiaalilautakunnan puheenjohtajan vahva asema perustui vanhaan piirivalvontajärjestelmään, jonka mukaisesti kunnan edustajina toimineet piirimiehet esittivät avun tarvisijoista ja heidän olosuhteistaan selvityksen päättävälle lautakunnalle (Piirainen 1958, 251).

Korrespondenssianalyysi osoittaa, että suurin osuus inertiaasta (95.1 %) sijoittuu ensimmäisen akselin mukaan. Tämän akselin vasemmalle puolelle asettautuu hyvinvointivaltion rakentamisen kausi (1950–65) sekä oikealle puolelle täydentämisen kausi (1966–83) yhdessä uudistusten ja uusjaon kauden (1984–) kanssa. Hyvinvointivaltion rakentamisen kauden puheenjohtajan tehtävät erosivat selkeästi kahden myöhäisemmän kauden puheenjohtajan tehtävistä. Toinen akseli selittää vain 4.9 % inertiaasta asettaen täydentämisen kauden vastakkain muihin kausiin nähden.

Hyvinvointivaltion rakentamisen kauden (1950–65) johtajista 88 % oli sitä mieltä, että sosiaalilautakunnan puheenjohtajan rooli kunnan sosiaalitoimen johtamisessa oli tärkeä. Seuraavina kausina puheenjohtajan asema heikkeni. Hyvinvointivaltion täydentämisen kauden (1966–83) so-

<sup>3</sup> Tällaisia avokysymyksiä olivat esim.: »Kuvaikkaa, millainen on/oli sosiaalihuollon organisaatiomalli johtamassanne kunnan sosiaalihuollossa tai laitoksessa?», »Mikä asema mielestänne on/oli sosiaalilautakunnalla ja sen puheenjohtajalla aikana, jolloin olitte johtajana?».

<sup>4</sup> Tällaisia olivat esim. seuraavat väittämät: »Johtamiseen kuuluu/kuului organisaation tavoitteiden määrittäminen», »Johtajana olen/olin yhteisöni keulakuva», »Johtamistyössäni korostuu/korostui neuvottelutaito».



Kuvio 1. Sosiaalilautakunnan puheenjohtajan tärkeimmät tehtävät aikakausittain

siaalitoimen johtajista 69 % piti puheenjohtajan roolia merkittävänä. Uudistusten ja uusjaon kauden (1984–) johtajista vain 28 % korosti sosiaalilautakunnan puheenjohtajan roolia.

Hyvinvointivaltion rakentamisen kaudella (1950–65) sosiaalilautakunnan puheenjohtaja oli ensi sijassa keulakuva. Sosiaalitoimen johtajista 70 % oli tätä mieltä. Vastaajista 53 % katsoi lautakunnan puheenjohtajan poliittiseksi vaikuttajaksi. Puheenjohtajaa pidettiin myös sosiaalitoimen käytännön asioiden hoitajana. Puheenjohtajilla oli tuolloin asiakasvastaanottoja sosiaalitoimiston tiloissa. He kävivät laitoksissa ja tekivät asiakaspäätöksiä kiireellisissä tapauksissa.

Yksikään hyvinvointivaltion täydentämisen (1966–83) sekä uudistusten ja uusjaon kauden (1984–) johtajista ei pitänyt lautakunnan puheenjohtajaa sosiaalitoimen keulakuvana. Sosiaalilautakunnan puheenjohtajan merkitys poliittisena vaikuttajana oli sosiaalitoimen johtajien mielestä myös vähentynyt. Hyvinvointivaltion täydentämisen kauden johtajista 25 % sekä uudistusten ja uusjaon kauden johtajista enää 21 % piti sosiaalilautakunnan puheenjohtajaa kunnan poliittisena vaikuttajana. Puheenjohtaja nähtiin yhä useammin teknisenä asioiden päättäjänä, saneeraajana tai keskushallinnon suuntaan toimivana yhteydenpitäjänä. Uudistusten ja uusjaon kauden johtajista 36 % ei antanut sosiaalilautakunnan puheenjohtajalle mitään roolia.

Vahvan aseman omanneiden sosiaalilautakunnan puheenjohtajien ohella myös johtokuntien puheenjohtajat olivat 1950-luvulla todellisia valtan käyttäjiä. Johtokunnilla oli tuolloin esimerkiksi kunnalliskotien toimintaan vahva ote. Johtokunnat kokoontuivat silloisissa kunnalliskodeissa, ja kokoukset kestivät koko päivän. Johtokunnat päättivät laitosten toiminnan yksityiskohdista, kuten päiväjärjestyksestä, ruokalistaista, hankinnoista ja henkilökunnan palkkaushdoista. (vrt. Leskinen 1976, 31.) Sosiaalisihteerinä vuosina 1950–1965 toiminut kirjoittaa:

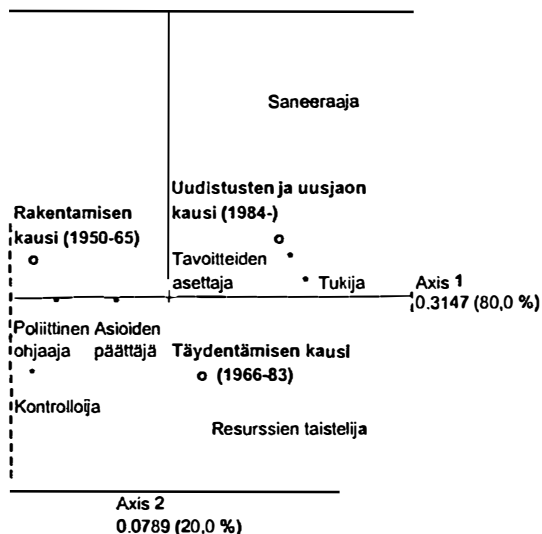
»Johtokunnan puheenjohtaja vieraili kunnalliskodissa usein muulloinkin kuin kokouksissa. Yllättävän hyvin hän oli perillä kaikesta, mitä talossa oli tapahtunut. Hän todella vartioi kunnalliskotia. Sosiaalilautakunnan puheenjohtaja oli aina läsnä johtokunnan kokouksissa, mutta ei yleensä vierailut muulloin kunnalliskodissa.»

Hyvinvointivaltion rakentamisen kauden (1950–65) loppuvaiheessa toimineet sosiaalitoimen johtajat pitivät tärkeänä, että sosiaalilautakunta päätävänä elimenä tuli säilyttää. Kuitenkin sosiaalilautakunnan ja sosiaalijohtajan tai sosiaalisihteerin välillä tuli tehdä selvä ero. Vanhakantaisen työnjaon nähtiin »antavan sosiaalijohtajalle mahdollisuuden vetäytyä vastuusta puheenjohtajan selän taakse» tai »vievän luottamustoimintaan valitulta henkilöltä mahdollisuuden keskittyä ohjaamaan ja johtamaan sosiaalitoiminnan järjestelmää yhdeksi kokonaisuudeksi.»

Sosiaalilautakunnat käyttivät weberiläisen mallin mukaan valtaa määrittelemällä toimivaltuuksia työntekijöille ja valvomalla sääntöjen noudattamista. Weberin (1976 (1922), 571) mukaan byrokraatiaa valvovat henkilöt käyttävät jo sinällään valtaa. Hyvinvointivaltion rakentamisen kauden (1950–65) johtajista 70 % piti sääntöjä (lait, asetukset, ohjeet) johtamistyötä helpottavina ja tukevinä. Hyvinvointivaltion täydentämisen kauden (1966–83) johtajista 50 % sekä uudistusten ja uusjaon kauden (1984–) johtajista 40 % piti sääntöjä johtamistyötä helpottavina.

Sosiaalilautakunnan merkitys sosiaalitoimen johtamistyössä on ollut vahvimmallaan 1950-luvulla ja 1960-luvun alkupuoliskolla. Yksikään tuon ajan johtajista ei pitänyt lautakuntaa merkityksellisenä. Viimeisen kauden johtajista sen sijaan 36 % ei antanut lautakunnalle mitään merkitystä sosiaalitoimen johtamistyössä. (Kuvio 2.)

Korrespondenssianalyyssissä hyvinvointivaltion rakentamisen kausi (1950–65) asettuu jälleen vastakkain muiden kausien kanssa. Ensimmäinen akseli täyttää suuren osuuden inertiaista (80 %). Toinen akseli edustaa 20 % inertiaista ja kuvaa



Kuvio 2. Sosiaalilautakunnan tärkeimmät tehtävät aikakausittain.

täydentämisen kauden (1966–83) vastakkainasettelua muihin kausiin.

Sosiaalilautakunnan tehtävät vaihtelivat suuresti aikakausittain. Hyvinvointivaltion rakentamisen kauden (1950–65) johtajista 80 % piti lautakuntaa poliittisena ohjaajana ja 70 % kontrolloijana. Vastaaajista 60 % piti sosiaalilautakuntaa myös asioiden päättäjänä. Hyvinvointivaltion täydentämisen kaudella (1966–83) nämä sosiaalilautakunnan tehtävät vähenivät. Sosiaalilautakunta oli tuolloin johtajien mielestä ensisijaisesti resursseista taisteleva ja tukea antava elin. Tätä mieltä oli 50 % vastaajista. Vastaaajista 25 % piti lautakuntaa tavoitteiden asettajana, poliittisena ohjaajana, kontrolloijana ja asioiden päättäjänä. Vuodesta 1984 eteenpäin sosiaalilautakunnan merkitys muuttui saneeraajaksi ja tavoitteiden asettajaksi. Uudistusten ja uusjaon kauden (1984–) johtajista 60 % oli tätä mieltä. Heistä 30 % katsoi, että sosiaalilautakunta tuki heidän johtamistyötään. Uudistusten ja uusjaon kauden johtajat eivät kuitenkaan pitäneet lautakuntaa enää asioiden päättäjänä eikä poliittisena ohjaajana. Vain 1 % johtajista oli sitä mieltä, että lautakunta oli poliittisesti merkittävä, ja vain 4 % piti lautakuntaa asioiden todellisenä päättäjänä.

Hyvinvointivaltion rakentamisen kauden (1950–65) sosiaalilautakunnan ja sen vahvan puheenjohtajan rinnalla työskennelleet sosiaalitoimen johtajat suorittivat paljon yksittäisiä työtehtäviä.

Kaikki tuon ajan johtajat ilmoittivat suorittaneensa käytännön huoltotyötä, kuten hoidon tarpeen selvittelyä ja kotikäyntejä, toimistotyötä ja kunnalliskodeissa myös hoitotyötä ja ompelutyötä. Johtajan asemaa heikensi vahva luottamusmiesshallinto ja toisaalta käytännön työn järjestelyt näyttivät kiinnostavan sosiaalitoimen johtajia. Työn jakamisen tuli johdon mielestä tapahtua »niin suurella tarkkuudella, että siitä käy selville kaikki työn suorittamiseen osallistuvat henkilöt ja työvaiheet». Työn kuvauksia ja luettelointia pidettiin tärkeänä. Tieteellisen liikkeenjohdon vaikutus näkyi juuri tuon ajanjakson hallinnon ja työmenetelmien jakamisena. Hyvään hallintoon ilmoitettiin kuuluvan »suunnittelu, organisointi, koordinointi ja valvonta».

## SOSIAALITOIMEN JOHTAMINEN – ORGANISAATION KEHITTÄMISTÄKÖ?

*»Organisaation rakenne muuttui aivan valtavasti. Pienestä 'muruministeristä' kehittyi kunnan suurimman hallintokunnan päällikkö.»*

Sosiaalitoimen byrokraattinen virkamiesorganisaatio muodostui hyvinvointivaltion täydentämisen (1966–83) kaudella, kun luottamusmiessjärjestelmästä siirryttiin toimintakohtaiseen esimiesjärjestelmään. Tämän kauden sosiaalitoimen johtajat pitivät ajalleen tyypillisinä organisaatiomuutoksina sosiaalilautakunnan alaisten jaostojen ja johtokuntien poistamista. Johtosääntöuudistuksilla siirrettiin lautakunnan päätösvaltaa viranhaltijoille ja kehitettiin virkamiesorganisaatiota. Sosiaalitoimen johtajat kuvasivat organisaatiotaan sellaiseksi, jossa oli paljon ammattiryhmiä, palvelukohtaiset vastuualueet ja useita osastoja. Hallinto korostui myös osastopäällikkövirkojen ja hallinto-osastojen perustamisena.

Kuntien sosiaalitoimessa työskenteli vuonna 1980 yli 70 000 työntekijää (Palvelurakennetyöryhmä 1992, liite 6). Hyvinvointivaltion täydentämisen kaudella (1966–83) sosiaalitoimen työntekijät olivat entistä koulutetumpia. Palvelujen ja työntekijöiden määrän kasvu johti tämän kauden sosiaalitoimen johtajien mielestä sosiaalitoimen organisaatorakenteiden moniportaisuuteen ja pilkkoutumiseen. Kaikkien tämän kauden vastaajien mielestä useat hierarkiatasot vaikeuttivat sosiaalitoimen johtamista.

Tästä mielipiteestään huolimatta sosiaalitoimen johtajat eivät pitäneet omaa johtamistyötään byrokraattisena. Hyvinvointivaltion täydentämisen kauden (1966–83) johtajista vain 13 % arvioi johtamistyönsä byrokraattisoinneen. Yksikään muiden



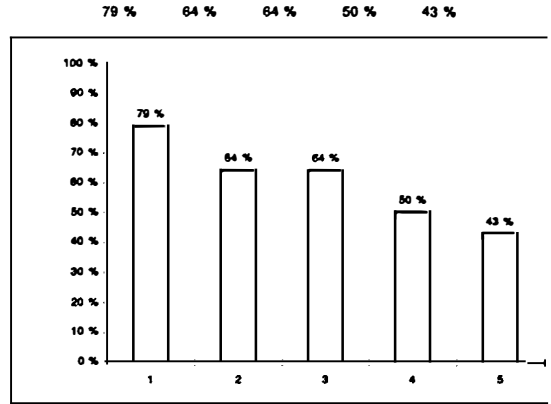
kausien johtajista ei pitänyt johtamistyötään byrokraattisena. Hyvinvointivaltion täydentämisen kauden johtajista 81 % kertoi työnsä olleen suunnittelua, 37 % organisointia ja 32 % valvontaa. Suunnittelun suuri merkitys perustui vahvaan kunnallishallinnon suunnittelukäytäntöön. Kunnissa laadittiin erilaisia pitkän tähtäimen suunnitelmia, joita myös sosiaalitoimen johtajat tekivät ja jotka koottiin kunnan keskushallinnossa koko kuntaa koskeviksi suunnitelmiksi. Johtamistyön suunnitelmakeskeisyys lisäsi sosiaalitoimen johtajien keskushallintosisonnaisuutta. Vastaajista 75 % katsoi sosiaalitoimen keskushallinto-ohjauksen lisääntyneen hyvinvointivaltion täydentämisen kaudella. Erityisesti sosiaalijohtajat olivat kokeneet keskushallintosisonnaisuuden lisääntyneen, kun taas vanhustenhuollon laitosjohtajat eivät olleet tällaista havainneet.

### TULOSJOHTAMISTA PIDETÄÄN HYVÄNÄ SOSIAALITOIMEN JOHTAMISMENETELMÄNÄ

Naschold (1995, 62) jakaa tulosjohtamisen kolmeen malliin: normiohjauspainotteiseen, tavoitepainotteiseen ja laatupainotteiseen tulosjohtamiseen. Normiohjauspainotteinen tulosjohtaminen on kompromissi byrokraattisesta sääntöohjauksesta ja tulosohjauksen uusimmista muodoista. Naschold katsoo suomalaisen julkishallinnon tulosjohtamisen edustavat tätä. Tavoitepainotteisen tulosjohtamisen mallimaa on Nascholdin mukaan Englanti. Tavoiteasettelu ja tulosten seuranta ovat kehittyneet, mutta varsinainen työprosessi, joka sisältää henkilöstön ja organisaation kehittämisen, on laiminlyöty. Naschold pitää Ruotsia hyvänä esimerkkinä sellaisesta laatuohjauksen ja tulosohjauksen yhdistämisestä, missä työprosessi on tulosohjausta hallitsevampi. (Naschold 1995, 60–62).

Nascholdin mukaan yksikään näistä malleista ei ole hyvä. Vaikka voisi olettaa laatupainotteisen tulosjohtamismallin olevan paras, on siltäkin ongelmansa. Kokemus on Nascholdin mukaan osoittanut, että tulosjohtamista vaivaa liiallinen itseriittoisuus, minkä takia ajatukset herkästi ajautuvat pois tuloksellisuuspyrkimyksistä (emt. 63).

Hyvinvointivaltion uudistusten ja uusjaon kauden (1984–) sosiaalitoimen johtajat näkivät tulosjohtamisen vaikuttaneen sosiaalitoimeen myönteisesti. Tärkeimmät tulosjohtamisen vaikutukset liittyivät tavoiteasetteluun, työntekijöiden vaikutusmahdollisuuksiin, byrokraattiaan, tulosarviointiin ja voimavarojen käyttöön. Sosiaalitoimen johtajien



Kuvio 3. Tulosjohtamisen merkitys sosiaalitoimen johtamisessa

myönteiset näkemykset tulosjohtamisesta ovat vastakkaisia niille ennakkokäsityksille, joita sosiaalitoimessa oli erityisesti tulosjohtamisen käytönoton alkuvuosina. Tuolloin työntekijät arvioivat tulosjohtamisen olevan liian talouskeskeistä (Aaltonen 1992, 35–37). Tulosjohtaminen on sosiaalitoimen johtajien mielestä ollut hyvä johtamismenetelmä aikana, jolloin kunnan johto on edellyttänyt sosiaalitoimelta säästöjä ja tehokkuutta. Osittain tulosjohtamismyönteisyys selittyi sillä, mitä aiemmin on tulosjohtamisesta sanottu: se on pidetyn johdon kuin työntekijöiden keskuudessa (Aaltonen 1992, 35–37).

Tulosjohtamisessa on kolme keskeistä tekijää: tavoitteiden asettaminen, voimavarojen kohdentaminen ja tulosten arviointi. Suurin merkitys sosiaalitoimen johtamiseen oli tavoiteasettelulla. Viimeisen, uudistusten ja uusjaon kauden (1984–) sosiaalitoimen johtajista 79 % oli sitä mieltä, että tulosjohtaminen oli selkeyttänyt tavoiteasettelua. Tämän kauden johtaja kirjoittaa:

*»Sosiaalitoimen eriaisteiset suunnitelmat alkoivat saada ryhtiä ja yhteismitallisuutta. Miksi olemme olemassa -kysymys on parantanut palvelua. Tuloskeskustelut on viety läpi koko organisaation ja sitä kautta sisäinen valvonta on edistänyt tavoitteiden toteuttamista.»*

Druckerin (1964, 186) mielestä yksilön on itse osallistuttava tavoitteiden asettamiseen, jolloin hän samalla sitoutuu niihin. Omien tavoitteiden kautta yksilö integroituu organisaation tavoitteisiin. Drucker (mts. 184) on käyttänyt tässä yhteydessä käsitettä »self-control», jonka taustalla on ajatus »vastata osallistumalla organisaation toiminnasta». Sosiaalitoimen johtajat yhdistivät tavoiteasetteluun työntekijöiden vaikutus- ja osal-

listumismahdollisuudet. Uudistusten ja uusjaon kauden (1984–) vastaajista 64 % oli sitä mieltä, että tulosjohtaminen oli lisännyt työntekijöiden vaikutusmahdollisuuksia ja yhteistoiminnallisuutta.

Uudistusten ja uusjaon kauden (1984–) sosiaalitoimen johtajista 64 % näki tulosjohtamisen vaikuttaneen byrokratiaa vähentävästi. Tämä tarkoitti heidän mukaansa päätösvallan siirtämistä alemmille organisaatiotasolle, johtajakeskeisyyden vähenemistä, hallintoportaiden vähentämistä ja toimintojen tehokkuuden kasvamista.

Tuloksellisuuden arviointi on tarkoittanut suoriemmittausta taloudellisuusmittareilla. Puolet uudistusten ja uusjaon kauden (1984–) sosiaalitoimen johtajista arvioi kiinnostuksen tuloksellisuuden arviointiin syntyneen tulosjohtamisen soveltamisen seurauksena. Kiinnostus laadullisten mittareiden kehittämiseen on ollut viriämässä, mikä on näkynyt asiakaskyselyjen lisääntymisenä ja itsearvioinnin sekä palautteen määrän kasvuna. Tuloksellisuuden arvioinnin nähtiin tuovan lisää tehokkuutta sosiaalitoimen palveluihin. Tämän kauden vastaajista 43 % arvioi, että tulosten arviointi auttoi kohdentamaan sosiaalitoimen voimavaroja entistä paremmin. Tulosjohtamisen toteutuksessa ei kuitenkaan vielä ilmennyt herkkyyttä ympäristössä tapahtuville muutoksille. Asiakaslähtöisyys ja ympäristöstä nousevat muutostarpeet jäivät sosiaalitoimen johtajien vastauksissa vielä taka-alalle organisaation sisäisiin kysymyksiin nähden.

## POHDINTAA

Kuntien sosiaalitoimen johtamisessa 1950-luvulta nykyaikaan ovat korostuneet kaikkien kolmen organisaatioteorian eli taylorismin, byrokratiamallin ja tulosjohtamismallin piirteet. Hyvinvointivaltion rakentamisen kaudella (1950–65) sosiaalilautakunta puheenjohtajineen oli kunnan sosiaalitoimen todellinen johtaja. Lautakunta toimi erityisesti poliittisena instituutiona, mutta myös kaikenlaisten sosiaalitoimintaa koskevien asioiden päättäjänä. Kontrollioijana ja sosiaalitoimen tavoitteiden asettajana se organisoi toimintansa byrokrattisesti. Lautakunta oli jaettu kunnan koosta riippuen useisiin osastoihin ja johtokuntiin. Tyypillistä oli sääntöjen valvonta sekä toimivaltuuksien määrittäminen kontrollimielessä työntekijöille ja myös asiakkaille. Sosiaalitoimen johtajat toimivat selvästi lautakunnan ja johtokuntien alaisuudessa päätösten täytäntöön panijoina ja asioiden valmistelijoina. Heidän työssään näkyi

taylorismin piirteitä käytännön työn järjestelyissä sekä yksittäisten työntekijöiden hyvinkin tarkkojen toimenkuvien laadinnassa ja työvaiheiden suunnittelussa.

Oliko hyvinvointivaltion täydentämisen kauden (1966–83) sosiaalitoimen johtaminen sitten tyypillistä weberiläistä byrokratiaa? Weberiläinen byrokrattisuus näkyi virkamies- ja sääntökeskeisyytenä sekä selkeinä työnjakosuhteina. (Weber 1976 (1922), 558–559). Sosiaalitoimen henkilöstölisäykset 1970-luvulla ja 1980-luvun alussa tarkoittivat myös päällikkö- ja hallintovirkojen lisäämistä. Tuon kauden johtajat nojautuivat johtamistyössä myös lakeihin, asetuksiin ja sääntöihin. Tältä osin tulos on lähes yhtenevä myös Valteen (1987) 1980-luvun johtamistutkimuksen kanssa. Valteen tutkimuksessa laitosten esimiesten ohjaukset poikkesivat muusta sosiaalitoimen johdosta ryhmäkohtaisten ohjausmenetelmien suuntaan (mts. 62). Vanhustenhuoltolaitosten eri aikakausien johtajat nostivat myös tässä tutkimuksessa muuta sosiaalijohtoa osallistuvamman johtamisotteen esille. He edellyttivät, että »johtaja luo ymmärtäväisen ja inhimillisen ilmapiiirin, jolloin alaisten on helpompi seurata johtajan esimerkkiä». Tähän saattoi vaikuttaa heidän toimintansa yhden yksikön johtajana ja lähellä työntekijöitä. Muutoin vanhustenhuollon laitosjohtajien vastaukset poikkesivat yllättävän vähän sosiaalitoimen muiden johtajien vastauksista. Hyvinvointivaltion rakentamisen kaudella (1950–1965) he näyttivät olleen työssään alisteisia sekä luottamishenkilöille että sosiaalijohtajalle tai sosiaalisihiteerille. Sosiaalitoimen muuhun johtoon verrattuna vanhustenhuollon laitosjohtajien vastauksissa korostui läheisempi yhteys asiakkaisiin ja heidän tarpeisiinsa.

Työntekijäkohtainen tarkka työnjako ja tehtävävaukset olivat edelleen vallitsevia hyvinvointivaltion täydentämisen (1966–83) kaudella. Vastaajista 94 % ilmoitti, että organisaatiossa oli vallalla työntekijäkohtainen työnjako. Merkinä muita kausia vahvemmassa asia- ja organisaatiokeskeisyydestä olivat tämän kauden johtajien vastaukset johtamisvalmiuksista. Ihmissuhdetaidot saivat tällä kaudella vähäisimmän merkityksen tärkeimpien johtamisvalmiuksien luettelossa. Vaikka ihmissuhdetaidot kuuluivatkin kolmen tärkeimmän valmiuden joukkoon, vain 25 % hyvinvointivaltion täydentämisen kauden sosiaalitoimen johtajista piti niitä tärkeimpänä valmiutena johtamistyössä. (Ks. Aaltonen 1997.)

Hyvinvointivaltion täydentämisen kauden (1966–83) sosiaalitoimen johtaminen edusti muita kausia enemmän weberiläistä byrokratioteoriaa.

Byrokraattisuus näytti jakaantuvan sekä sosiaalitoimien organisaatiosta lähteväksi että ammatteista lähteväksi byrokraattisuudeksi. Organisaattiorakenteet olivat Valteen tutkimuksen (1987) mukaan sosiaalialan esimiesten tyytymättömyyden kohde (mts. 19–32). Samoin tämän tutkimusten johtajat ilmoittivat niiden vaikeuttavan johtamista, mutta rakenteet yhdessä sääntöjen ja määräysten sekä suunnittelukeskeisyyden kera estivät sen, että johtamista olisi uudistettu ihmiskeskisempään ja joustavampaan suuntaan. Nämä rakennetekijät aiheuttivat sen, että hyvinvointivaltion täydentämisen kaudella sosiaalitoimen johtaminen muuttui klassiseksi, traditionaaliseksi ja legalistiseksi, kuten Valteen tutkimuskin (1987, 36) osoitti.

Täydentämisen kaudella (1966–83) ammatillisuus oli byrokraattisuutta ylläpitävä ja jopa lisäävä tekijä. Sosiaalitoimen johtajat kuvasivat organisaatiotaan useita ammattiryhmiä sisältäväksi ja työntekijäkohtaista työnjakoa ja tehtäväkuvauksia ylläpitäväksi. Normin ja ohjeen rinnalle tuli yhä useammin ammatti, kun sosiaalitoimen menettelytapoja määriteltiin. Sosiaalitoimessa ammatillisuus lisääntyi sitä mukaa, kun koulutus työntekijöillä lisääntyi ja työnjakokäytännöt nousivat esiin. Hyvinvointivaltion täydentämisen kauden (1966–83) johtajista 32 % ilmoitti työnsä sisällöksi byrokraattispainotteisen työntekijöiden valvonnan.

Uudistusten ja uusjaon kaudella (1984–) alkanut sosiaalitoimen tulosjohtaminen ei ajanjakson myöhemmässä vaiheessa enää noudattanut byrokraattisuuden mallia. Tulosjohtaminen on 1990-luvun puolella edennyt alkuvaiheen organisaatiokeskeisestä pohdiskelusta kohti työntekijälähtöistä ja tavoitteellista toimintatapaa. Sosiaalitoimen johtajat näkivät tulosjohtamisen byrokraatiaa vähentävänä ja tuloksellisuusarviointia vauhdittavana, mutta ennen kaikkea tavoitteellista toimintaa ja työntekijöiden vaikutusmahdollisuuksia edistävänä. Nascholdin (1995, 62) oletamus tulosjohtamisen byrokraattisista kahleista on todentunut sosiaalitoimessa tulosjohtamisen soveltamisen alkuvuosina. Tuolloin tulosjohtaminen otettiin vastaan »annettuna mallina». Sosiaalitoimen toiminta- ja työmuotoja ei ehditty uudistaa riittävän joustaviksi, jotta tulosjohtamista olisi voitu soveltaa. Tulosjohtamisen käyttöönoton myötä sosiaalitoimessa havahduttiin ja huomattiin, että organisaatio tulisi vapauttaa turhista rakenteista ja sitä tulisi kehittää kohti työntekijöiden voimavarojen hyödyntämistä ja heidän vaikutusmahdollisuuksiensa lisäämistä. Tämä tutkimus osoitti tulosjohtamisen olevan ainakin sosiaalitoimen johta-

jien mielestä aikaisempaa byrokraattista johtamista parempi johtamismalli.

Viimeisen kauden (1984–) sosiaalitoimen johtajat painottivat yllättävänkin paljon työntekijöiden osallistumista sekä tavoiteasetteluun että tulosten arviointiin. Johtamisen yhteistoiminnallisuus näytti korostuvan aikaisemman johtamisen rationaalisuuden rinnalla myös Niirasen (1994, 142–144) johtajatutkimuksessa. Vaikka tulosjohtajatyyppejä olikin hänen tutkimuksessaan määrällisesti vähän, niin tässä ryhmässä korostui johtajan halu saada työntekijät osallistumaan päätöksentekoon.

Työntekijöiden vaikutusmahdollisuuksien lisääntyminen ja tuloksellisuuden arvioinnin yleistyminen antavat viitteitä sosiaalitoimen johtamisesta uudesta suunnasta, jossa sosiaalitoimen tavoitteet asetetaan työntekijöiden ja johdon yhteistyönä sekä yhdessä myös arvioidaan, mitä on aikaansaatu. Tämä johtaa yhteistyöryhmien käyttöön ja yhteisen näkemyksen luomiseen. Organisaattiorakennemalli ei olekaan näin ollen selkeän ehdoton. Sosiaalitoimen johtaja valitsee tällöin sosiaalitoimen kannalta tilanteeseen sopivimman, joustavan organisaattioratkaisun. Vaihtoehtoina voivat olla esimerkiksi projektiorganisaatio tai matriisiorganisaatiomalli, jonka avulla hän käynnistää kulloinkin tarpeellisen työn suorittamisen tehokkaimmalla ja tilanteeseen sopivimmalla tavalla.

## LÄHTEET

- Aaltonen, Elli: *Tulosjohtaminen kunnan sosiaalihuollossa*. Tutkimus tulosjohtamisen soveltamisen mahdollisuuksista kunnan sosiaalihuollossa. Sosiaaliturvan Keskusliitto. Helsinki, 1992.
- Aaltonen, Elli: *Johtajuusroolin muutokset kunnan sosiaalitoimessa*. Artikkelinä osana väitöskirjaa »Sosiaalitoimen johtaminen – byrokraatiaa vai tulosjohtamista. Joensuun yliopiston yhteiskuntapolitiikan ja filosofian laitos. Joensuu, 1997. Julkaisematon.
- Aho, Päivi & Aaltonen, Elli & Ruuskanen, Raili: *Sosiaalihuollon perusteet*. Tarpeet, toiminta ja tekijät. WSOY. Juva, 1994.
- Alkula, Tapani & Pöntinen, Seppo & Ylöstalo, Pekka: *Sosiaalitutkimuksen kvantitatiiviset menetelmät*. WSOY. Juva, 1994.
- Arnkil, Erik: *Peilejä*. Hypoteeseja sosiaaliryhmien ristiriidoista ja kehitysvyöhykkeistä. Sosiaali- ja terveyshallitus. Tutkimuksia 5/1991. VAPK-kustannus. Helsinki, 1991.
- Burrell, Gibson & Morgan, Gareth: *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*. Elements of the Sociology of Corporate Life. Gower. Aldershot, 1985.
- Dahlberg, Henry: *Sosiaalihuollon organisaatiosta*. Huoltaja, 1964, N:o 23, s. 751–756.

- Drucker, Peter: *Managing for Results*. Economic Tasks and Risk-taking Decisions. Harper & Row. New York, 1964.
- Fayol, Heinz: *The Need of Possibility and of Management Teaching*. Teoksessa: Koonz H. & O'Donnell C. (eds.) *Management a book of Readings*. Mc Graw-Hill. New York, 1964 (1916), s. 40–52.
- Greenacre, Michael J.: *Theory and Applications of Correspondence Analysis*. Academic Press Inc. London, 1984.
- Greenacre, Michael J.: *Correspondence Analysis in Practice*. Academic Press Inc. London, 1993.
- Haatanen, Pekka: *Suomen maalaisköyhälistö tutkimusten ja kaunokirjallisuuden valossa*. WSOY. Porvoo, 1968.
- Haatanen, Pekka & Suonoja, Kyösti: *Suurruhtinaskunnasta hyvinvointivaltioon*. Sosiaali- ja terveysministeriö 75 vuotta. Sosiaali- ja terveysministeriö. VAPK-kustannus. Helsinki, 1992.
- Huoltaja-lehdet 1967, N:o 8, s. 229–234; 1971, N:o 22, s. 818; 1973, N:o 4, s. 123–126: *Yleisönosastokirjotukset*.
- Kröger, Teppo: *Sosiaalityötä pienessä maalaiskunnassa*. Tampereen Yliopisto. Sosiaalipoliittikan laitos. Tutkimuksia. Sarja B 7. Tampere, 1990.
- Leskinen, Elli: *Elämän olosuhteet Suomessa ja Varparrannan Kunnalliskodissa 1900-luvulla*. Tampereen yliopisto. Sosiaaliturvan opetusjaosto. Tutkielmia. Tampere, 1976.
- Lumijärvi, Ismo: *Johtamistyön sisällöstä*. Johtamistyön universalistiset ja yritysperäiset kuvaukset valtionhallinnon johtamistyön tulkitusjonoa – metodisia ja sisällöllisiä perspektiivejä. Tampereen yliopisto. Julkishallinnon julkaisusarja. Nro 1/1985 A. Tampere, 1985.
- Mintzberg, Henry: *The Structuring of Organizations*. A Syntesis of the Research. Prentice-Hall. New York, 1979.
- Mustonen, Anneli & Sinkkonen, Sirkka & Niiranen, Vuokko: *Vanhustyö sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueena kunnissa: yhdistettyjen ja erillisten hallintokuntien käsityksiä ja kokemuksia yhteistyöstä ja hallintokuntien yhdistämisestä*. Julkaisussa: Sinkkonen S. (toim.) *Hallinnonuudistus ja sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyö kunnissa*. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 9. 1993, s. 38–114.
- Nakari, Risto: *Henkilöstö ja esimiehet kunnallisessa työyhteisössä*. Työelämän suhteiden neuvottelukunta 15. Valtion Painatuskeskus. Helsinki, 1988.
- Naschold, Frieder: *The Modernization of the Public Sector in Europe*. A Comparative Perspective on the Scandinavian Experience. Hakapaino Oy. Helsinki, 1995.
- Niiranen, Vuokko: *Sosiaalitoimen moniulotteinen johtajuus*. Tutkimus sosiaalijohtajien johtamistyöstä, johtajatyypeistä ja vapaakuntakokeilusta sosiaalitoimen reformina. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 20. Kuopion yliopiston painatuskeskus. Kuopio, 1994.
- Palvelurakennetyöryhmä 1992*. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki, 1992.
- Parker, Martin: *Post-Modern Organizations or Postmodern Organization Theory?* *Organization Studies* 13 (1). 1992, p. 1–17.
- Pfeffer, Jeffrey: *Managing with Power: Politics and Influence in Organizations*. Harvard Business School Press. Boston, 1992.
- Piirainen, Veikko: *Kyläkierrolta kunnalliskotiin*. Savon ja Pohjois-Karjalan maaseudun vaivashoitotoiminta vaivashoidon murroskautena 1800-luvun jälkipuoliskolla. Historiallisia tutkimuksia XLIX. SHS. Forssa, 1958.
- Rissanen, Jari: *Oulun kaupungin sosiaalitoimen organisaatiomuutokset vuosina 1951–1994*. Oulun kaupungin julkaisut. Oulu, 1993.
- Santalainen, Timo & Voutilainen, Eero & Porenne, Pertti: *Tulosjohtaminen uudistuu ja uudistaa*. Weilin & Göös. Espoo, 1989.
- Sarala, Urpo: *Kohti oppivaa organisaatiota*. Aikuiskoulutus organisaatiossa. Helsingin yliopiston Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus. Salpausselän Kirjapaino. Helsinki, 1988.
- Smith, Brian C.: *Decentralization*. The Territorial Dimension of the State. George Allen & Unwin. London, 1985.
- Taylor, Fredrick W.: *Scientific Management*. Harper & Parker Publishers. New York, 1947 (1911).
- Torppa, Erkki: *Sektorijaosta alueellisiin tulosyksiköihin*. Sosiaaliturva, 1989, N:o 17, s. 782–784.
- Valtee, Pasi: *Kunnallisen työyhteisön johtaminen*. Esi- miesten käsityksiä. Työelämän suhteiden neuvottelukunta 3. Valtion painatuskeskus. Helsinki, 1987.
- Virkkunen, Jaakko: Johtamisen rationalisointi vai kehityksen hallinta*. Tulosjohtamisen tehokkuuskäsitys ja sen ylittämisen mahdollisuudet. Julkishallinnon kouluttajat ry. Helsinki, 1990.
- Vuorela, Terho: *Desentralisointi debykroatisoinnin keinona*. Tampereen yliopiston julkishallinnon julkaisusarja A6. Tampere, 1986.
- Weber, Max: *Wirtschaft und Gesellschaft*. Grundriss der verstehenden Soziologie. Revidierte Auflage. Tübingen, 1976 (1922).

#### MUUT AINEISTOT:

- Huoltaja-lehdet 1950-. Huoltajasäätiön arkisto. Helsinki.
- Sosiaaliturva-lehdet –1994. Huoltajasäätiön arkisto. Helsinki.
- Sosiaalilyöntekijäin liiton jäsenrekisterit vuosilta 1950–1994.