

XII Valtakunnalliset Päihdepäivät  
Tampere-talo, Tampere

## **Kuinka NPM (uusi julkinen johtaminen) lisää terveydellistä eriarvoisuutta?**

professori Leena Eräsaari  
Tampereen yliopisto

Tarkoitukseni on käsitellä uusliberalismin ja ns. uuden julkisen johtamisen, NPM:n, New Public Managementin seurauksia julkiselle terveydenhoidolle, hieman myös päihdehuollolle.

Elokuussa Helsingissä oli ainakin kaksi sellaista viikonloppua, jolloin havahduin siihen, että kahlasin kaupungilla lähes polveen saakka ulottuvissa särkyneiden lasien ja määräkoirapahvien vuorissa. Viikonloppuisin kaupungilla joutuu pelkäämään kun nuoret ihmiset ovat niin humalassa, että muuttuvat aggressiivisiksi ja arvaamattomiksi. Reilusti yli viisikymppiseksi olen saanut kasvaa ennen kuin olen joutunut pelkäämään tosissani synnyinkaupungissani.

Kun hallitus päätti alkoholiveron alennuksesta lähes kaikki suomalaista kulutusta ja viinan hintaa tutkineet tutkijat, pitkäaikaisesti alkoholin kulutusta seuranneet alan ammattilaiset, tiesivät kertoa sen, mikä tulee tapahtumaan ja mikä tapahtui. Alkoholin kulutus nousee ja kulutuksen aiheuttamat haitat lisääntyvät. Tiedettiin, että ongelmat lisääntyvät, muttei välitetty, koska haluttiin saada ne verotulot ja viinan ja oluen valmistuksen tulot, jotka olivat saatavissa. Poliitikassa ei ole nykyisin muodikasta kysellä heikkojen selviämistä – siis liikaan alkoholiin sortuvien. Nykyinen politiikka lähtee siitä, että heikot sortukoot, omapa on vikansa.

Kulutus tietysti lisää ongelmia, mutta ongelmia tulee myös palvelujärjestelmän muutoksesta. Kun sosiaalipoliitikot tai poliitikotkin kyselevät sitä, onko Suomi edelleen pohjoismainen hyvinvointivaltio, niin useimmiten he vastaavat varauksellisesti, että kyllä on. Mutta kuva muuttuu jos eriytämme palvelut ja rahallisen turvan. Taloudellinen turva, sosiaaliturvaetuudet säilyivät jollakin tasolla, mutta palveluiden osalta järjestelmä murtui. Erilaisia hyvinvointipalveluita saavina tai kuluttavina ja niitä tarjoavina tai tuottavina henkilöinä olemme muuttuneet eriarvoisiksi. Köyhien tai puutteenaisten, marginaaliryhmien tai syrjäytyneiden – miksi näitä ryhmiä sitten nimitetäänkin – tilanne on heikentynyt enemmän kuin muiden. Vaikkei Suomessa vielä köyhien elinikä ole laskenut dramaattisesti kuten vaikkapa USA:ssa ja Britanniassa niin samaan olemme menossa – kuten muutenkin. Olemme hyvää vauhtia kehittyneet ja kehittymässä syvien erojen luokkayhteiskunnaksi. Kymmenessä vuodessa saimme esimerkiksi sellaisen rikkaiden luokan, johon kuuluu prosentti suomalaisista kun USA:ssa ja Britanniassa kesti kolmekymmentä vuotta kehittää tällä tavalla eriarvoinen yhteiskunta kuten Riihelä, Sullström ja Tuomala (2005) ovat osoittaneet.

USA:ssa ja Britanniassa yksi kolmasosa väestöstä on köyhiä työtätekeviä, jollaisia Barbara Ehrenreich (2003) ja Polly Toynbee (2003) kuvaavat teoksissaan. Nämä ihmiset paitsivat töitä vuorotta suurin piirtein nälkäräjällä vailla toivoakaan sosiaalisesta noususta. Britannia parhailaan pyrkii tarjoamaan samaa mallia muulle EU:lle ja ainakin Suomessa tuntuu olevan halukkuutta kyseiseen malliin – niin paljon on puhetta ollut matalapalkka-alojen suosimisesta. Palkkoihin, optioihin, osakesäästämiseen jne. liittyvä politiikka on siis ollut eriarvoisuutta lisäävää – tietoisestikin. Eriarvoisuutta suosivista lausumista kuten ”meidän tulee sallia tuloerot

innovaatioiden (tai luovuuden) tähden” tai ”meidän tulee edistää matalapalkkatöitä työllisyyden takia”, on tullut paljon suosituimpia kuin heikkoja puoltavista asenteista kuten ”meidän tulee edistää syrjäytyneiden aseman parantamista tasa-arvoisuuden lisäämisen tähden”. Ei edes politiikassa puhuta sellaisista suurista arvoista kuin ”meidän tulee pitää hyvää huolta vähäväkisistä, koska muiden ihmisten kunnioitus vaatii sitä tai myös itsekunnioituksemme vaatii sitä”. Eräs lempisosiologi, Richard Sennett (2004) on kirjoittanut teoksen Kunnioitus eriarvoisuuden maailmassa, jossa hän pohtii sosiaalityön mahdollisuuksia yhä syvenevän eriarvoisuuden maailmassa. Samaa yritän tässä ja nyt, pohtia sitä millaiset asiat ovat lisäämässä eriarvoisuutta päihteiden liikakäytön alueella. Mitä asialle voisi tehdä?

### **Mitä NPM on ja miten se lisää asiakkaiden eriarvoisuutta?**

NPM, New Public Management, uusi julkinen johtaminen, on osa ns. globalisoitumista. Sen ajatuksena on vähentää julkisen sektorin osuutta kansantalouksissa modernisoimalla tai uudistamalla julkista sektoria. Ajatus on tullut sellaisista järjestöistä kuin OECD, WTO, Maailmanpankki, GATS-neuvottelut ja aivan viimeaikoina Euroopan Unioni ja sen kilpailutuslainsäädäntö. Päivittäin saamme lukea, että EU:n kilpailutuslainsäädäntö sitä ja tätä. Kyseisen kilpailutuslainsäädännön vuoksi perustettu markkinaoikeus ratkoo tällä hetkellä julkisten palveluiden kohtaloita. Erilaisista kansainvälisistä organisaatioista tulevat ohjeet ja neuvot käännetään paikallisiksi suomalaisiksi käytännöiksi. Suomalaisista sanotaan, että ”olemme ns. luokan kiltein oppilas”, nykyisessä maailmantilanteessa se merkitsee, että otamme uusista säädöksistä kaikkein ”uusliberaaleimman” vaihtoehdon. Esimerkiksi kun muutama vuosi sitten tehtiin uutta postilakia, niin Suomeen valittiin sellainen lakiteksti, joka oli vain eräs vaihtoehto valmisteltaessa EU:n alueen uutta postilakia. Kun EU:hun sitten kirjoitettiin postilaki, siitä tuli vähemmän avoin (yksityistämistä kannustava) kuin Suomen postilaista. Kuvaavaa julkisen sektorin avaamiselle on myös vaikkapa pääministerin ja muiden tärkeiden poliitikkojen lausumat kun Ranska ja Hollanti äänestivät uutta perustuslakia vastaan argumenttinaan mm. julkisten palveluiden kilpailuttaminen. ”Suomenhan etujen mukaista on se, että palvelut Euroopassa vapautetaan, koska me jo olemme ne vapauttaneet, joten tänne voi tulla kilpailemaan. Jos muuallakin Euroopassa olisi yhtä vapaata, niin silloin suomalaiset pääsisivät viemään omaa osaamistaan muualle Eurooppaan.” Kun aikaisemmin puhuttiin Suomen suhteesta Neuvostoliittoon, niin sanottiin, että olemme rähmällään, suomettuneita. Nykyisin samanlainen asenne kuvaa suomen suhdetta EU:hun.

Mutta koska en ole tietääkseni äänestänyt julkisten palveluiden vapauttamisen puolesta, niin en voi olla miettimättä nykyisen politiikan legitimitteettiä. Päätökset on tehty ilman poliittista tai muuta julkista keskustelua – pienen poliittisen ja virkamieseliitin toimesta. Kansalaisten osana on ollut vastata gallupeihin, ettemme halua vähentää palveluita vaan haluamme niitä lisää, olemme valmiit maksamaan veroja jos niillä pidetään pystyssä hyvinvointivaltiota. Mutta gallupit eivät päättäjiä tavoita.

NPM – uusi julkinen johtaminen eräänlainen suuri ideologinen varasto, josta eri maissa, valtion laitoksissa, kunnissa ja muissa julkisissa ja semijulkisissa laitoksissa otetaan erilaisia työkaluja tai ideoita, joita viedään organisaatioissa eteenpäin – toteutetaan tai yritetään toteuttaa. Management-termi tai ”julkisjohtaminen” viittaa siihen, että muutoksen keskeisenä hallinnan mekanismina pidetään johtamista tai hyvää johtajuutta kuten asian muodikas muotoilu kuuluu. Kun puhutaan uudesta julkisesta, niin puhutaan esimerkiksi sellaisista asioista kuin tehostaminen, markkinoistaminen, kuluttaja-orientaatio, tilaaja-tuottajamallit, laatujohtaminen, tulos- ja tavoitejohtaminen sekä muut johtamisjärjestelmät kuten balanced scoregard.

Tällä uusliberaalilla käännteellä on erilaisia seurauksia eri instituutioille sosiaalipolitiikassa ja sosiaalityössä. Seuraukset työntekijöille, asiakkaille, organisaatioille jne. ovat erilaisia. Esimerkiksi kanadalaisten sosiaalityöntekijöiden tilannetta selvitettyä kävi ilmi, että suurin osa hävisi – työehdot heikkenivät ja työn mielekkyys väheni (Baines 2004). Mutta toisaalta löytyi myös ryhmiä, joiden työ muuttui haastavammaksi, paremmin palkatuksi erilaisissa projekteissa jne. Työntekijöiden keskuudessa eriarvoisuus siis lisääntyi. Kivimäki ja muut (2000) puolestaan tutkivat suomalaisia kunnan työntekijöitä, joiden sairastaminen lisääntyi, ennenaikaiset kuolemat kohtasivat jne. 1990-luvulla leikkausten katveessa. Luulisin, että uudistukset ja muutokset vaikuttavat edelleen samaan suuntaan. Kun itse tutkin entisen rakennushallituksen muuttamista Engeliksi ja Valtion kiinteistölaitokseksi (Eräsaari 2002 a,b) niin ihmiset kuvasivat kohteluaan muutoksissa ”niin kuin rautasahalla olisi kurkkua sahattu” tai ”meitä kohdeltiin huonommin kuin eläimiä”. Ei tarvitse olla lääketieteen tohtori ymmärtääkseen, että näillä huonosti hoidetuilla muutoksilla on vaikutusta sekä ihmisten senhetkiseen terveyteen että tulevaisuuden odotuksiin. Palveluammateissa muutokset aiheuttavat myös huonoa palvelua kun kaikki aika menee organisaatiouudistusten hoitamiseen. Asiakastyölle ei jää aikaa.

NPM:n perusprinsiippi on matkia yksityistä yritteliäisyyttä tai yrityksiä tai asian voi ilmaista, että julkisen organisaation tulee toimia yksityisen tavoin. Julkisista ja semijulkisista organisaatioista pyritään tekemään yksityisen kaltaisia – siis toimimaan yritysten tavoin. Asiakkaista pyritään tekemään kuluttajia, vaativia, valitsevia asiakkaista. Yrityksen tavoin toimiminen merkitsee, että organisaatioista pyritään tekemään tehokkaita, kustannustietoisia, joustavia ja entistä paremmin palvelevia. Enemmän vähemmällä - enemmän palveluita vähemmällä resursseilla - ajatus kuuluu lyhykäisesti.

Millaisia seurauksia tällä on? Eräs keskeinen on ns. organisatorinen itsekkyyys. Lainaan Julian Le Grandin (2000) ideaa, että julkisten palveluiden yksityistäminen perustuu ajatukselle itsekkyydestä ja egoismista, omasta edusta. Yhtiöiden tai johtamisen logiikka korostaa tehokkuutta ja tulosta. Mahdollisimman paljon, mahdollisimman halvalla. Työntekijöitä taas ammatillisesti ja professionaalisesti opetetaan tekemään altruistisesti, asettamaan potilaan tai asiakkaan etu oman edun edelle. Le Grand käyttää tästä periaatteesta nimeä ritarin asenne, sosiaalipoliittisessa naistutkimuksessa käytettiin aikoinaan hoivan etiikka. Pitkällä tähtäimellä organisaation tai johdon logiikka tarttuu myös (katutasen) työntekijöihin, se muuttaa palvelijat ritareista lurjuksiksi kuten Le Grand (2000) asian ilmaisee. Kun on kyse julkista palveluista – Le Grandin esimerkki on sairaanhoitajista – vetoaa organisaation johto katutasolla työskentelevien ihmisten altruismiin, ihmisten ritarillisiin tunteisiin. Mutta tuloksen tekemisessä vedotaan itsekkyyteen, mahdollisimman paljon ja nopeasti. Työntekijät toimivat jonkin aikaa altruistisen ideologian mukaan, mutta antavat pitemmällä tähtäimellä periksi ja ryhtyvät tekemään työtä ”kevyemmällä kädellä”. Vasemmistolaisilla 1960- tai 1970-luvuilla käytettiin tällaisesta työn tekemisen otteesta ilmausta vieraantunut, nykyisin puhutaan kyynisyydestä.

Johtamisen, managementin, peruseriaate korostaa siis organisatorista itsekkyyttä ja sitä, että saadaan paljon tulosta (suoritteita) nopeasti. Jokainen organisaatio on myös tässä tilanteessa kiinnostunut vain omasta tuloksestaan. Paljo puhe ns. verkostomaisesta työstä tai moniammatillisesta yhteistyöstä jää puheeksi, jolla ei ole onnistumisen edellytyksiä, koska jokainen organisaatio haluaa laskea asiakkaat omaksi tuloksekseen.

Toinen NPM:n perustavanlainen periaate - palvelun tarvitsijan muuttuminen asiakkaasta kuluttajaksi - ei sekään ole oikein tästä maailmasta. Ne ryhmät, jotka ovat kaikkein huonoimmassa tai heikoimmassa asemassa ovat vähiten aktiivisia kuluttajia, olipa kyse sitten huonokuntoisista vanhuksista, päihde- tai mielenterveysongelmallisista, pitkäaikaistyöttömistä, koulupudokkaista jne.

Jos näiden ryhmien tulee ryhtyä vaativiksi kuluttajiksi saadakseen palveluita, niin ilman palveluita he jäävät. Tällaisten huonosti omia tarpeitaan ilmaiseksi ihmisten tarpeiden tulkintaan on ammattihmisille, professionaaleille, annettu koulutusta. Koulutusten lisäksi tarvitaan aikaa, useampi tapaaminen, motivointia, pakottamista, keppiä ja porkkanaa, tilanteen seuranta jne. Kaikki ammattilaiset myös tietävät, että mitä vaativampi sosiaalinen ongelma sen enemmän aikaa ja kärsivällisyyttä ongelman poistaminen vaatii. Nykyisessä kvartaalipalvelujärjestelmässä sellaiselle ei kuitenkaan löydy aikaa. Priorisointi edellyttää helppojen ja nopeiden tapausten valitsemista. Kun organisaation peruspolitiikkaa vaatii paljon suoritteita, niin on valittava helppoja tai pilkottava vaikeat tapaukset moniksi suoritteiksi. Useimmiten tehdään molemmat.

Heikkojen tai marginaalisten ryhmien ammatillis-eettinen priorisointi on nykyisen dogman (NPM) maailmassa käynyt mahdottomaksi. Nykyisin erilaisia palvelusopimuksia laaditaan yhden puhelun tai näkemisen perusteella kuten Mia Vabø (2005) tutkimuksessaan norjalaisesta vanhusten kotipalvelusta on osoittanut.

Sakari Möttönen ja Jorma Niemelä (2005) pohtivat ns. kolmannen sektorin ja kuntien välistä työnjakoa muuttuneessa tilanteessa. Peruspalvelujen tuottamisen kannalta välttämätön pitkäaikainen taloudellinen suunnittelu on vaikeutunut. Paikallisen päätöksenteon merkitys on kasvanut, kun rahoitusvastuu on siirtynyt paikalliselle tasolle. Palvelujen rahoittamiseen on tullut ennakoimattomuutta ja rahoituslähteiden määrä on lisääntynyt. Tämä on myös tapahtunut organisatorisella tasolla samaan aikaan kun ongelmat ovat muuttaneet muotoaan. Möttönen ja Niemi (mt.) kirjoittavat, että ongelmat ovat muuttuneet kesyistä ilkeiksi. Jälkimmäisiä ovat mm. työttömyys, lasten ja nuorten ongelmat, mielenterveysongelmat.

Näihin ilkeisiin ongelmiin pyritään vastaamaan yhä useammin erilaisilla projekteilla. Paikallistasolle kanavoituu julkista rahaa monista eri lähteistä: ministeriöiltä työllisyys- ja aluekehitysrahoja, raha-automaattiyhdistykseltä, EU:n rahastoilta jne. Mutta tätä projekteihin tarkoitettua rahaa jaetaan jakajien intressien mukaan, ei esimerkiksi sosiaalipolitiikassa hyväksytyin mukaan. Tarkoitin vaikkapa sellaista ajatusta, että enemmän annettaisiin kaikkein suurimmassa tarpeessa olevalle. Projektit ja hankkeet ovat rahan jakajan vahvistamien kriteerien mukaisia hankkeita. Tuloksen osoittaminen kesyjen ongelmien osalta on myös helpompaa kuin ilkeiden.

Eräs tärkeä sanoma Sakari Möttösen ja Jorma Niemelän kirjasta on myös se, että järjestöt osallistuessaan palveluiden tuottamiseen ja kilpailuttamiseen menettävät samalla luonteensa järjestöinä, jotka huolehtivat myös jäsentensä oikeuksista. Tuotteistaminen ja palveluiden järjestäminen vievät kaikki järjestöjen voimavarat. Tästä pitäisi vetää se johtopäätös, että järjestöjen pitäisi pitää erityistä huolta ideologisesta tai edustamiensa ryhmien edunvalvontatehtävästään.

Kun useat kunnat jo ennen 1990-lukuakin ostivat suurimman osan päihdehuollon palveluista muilta, niin nykyisessä tilanteessa, missä uusien toimintamuotojen ottaminen kunnan toimintaan on hankalaa, ei ole todennäköistä, että kunnat ryhtyvät pitkäjänteiseen ennaltaehkäisevään päihdehuoltoon. Ja kaikki muu taas on eriarvoisuuden edistämistä tai vallitsevalle tilanteelle antautumista. Kunnissa esimerkiksi ennaltaehkäisevä päihdetyö on lähes kokonaan loppunut. Useimmista kunnista lakkautettiin 1990-luvulla raittiusseitit, joten montaakaan henkilöä ei kunnissa liene, joiden toimenkuvan ykkösasia olisi päihdeidenkäytön vähentäminen tai kurissa pitäminen. Siksi olisi erityisen tärkeää, että kunnat ryhtyvät hoitamaan ennaltaehkäisevää toimintaansa. Toki myös se, että valtio ryhtyisi harjoittamaan asiallista alkoholin verotusta.

Näistä asioista saarnaaminen on ammattilaisten velvollisuus, näyttipä se kuinka turhalta tahansa. Niin kauan kun on elämää, on toivoa. Jos ei ihmeitä tapahdu niin päihdeiden käyttäjät eivät itse

ryhdy marssimaan vaativina kuluttajina parempien palveluiden puolesta, joten heidän asiansa ajaminen on ammattilaisten huolena..

Sen lisäksi, että palveluiden taso ja saatavuus on heikentynyt, on monissa kohdin käynyt vieläkin surkeammin. Joitakin palveluita tai pikemminkin oikeuksia kansalaiset eivät saa lainkaan. Viittaaan nyt vaikkapa yksityistämisen tai kilpailuttamisen mukaan tuomiin toimintakatkoksiin. Anna Metteri (2004) käyttää tällaisista laittomista tai lain hengen vastaisista tilanteista ilmausta kohtuuton tilanne. Useissa kohdin voisi käyttää myös ilmausta laiton. Viittaaan vaikkapa sellaisiin tilanteisiin, missä sosiaalitoimistossa eivät puhelimet toimi tai toimeentulotuen maksaminen ei onnistu kun järjestelmät on kilpailutettu eivätkä ne vain toimi.

Miten tässä uudessa tilanteessa pitäisi palveluiden puuttumiseen reagoida? Kunnathan eivät tunnu esimerkiksi reagoivan mitenkään mittaamattomaan häpeään, jota eduskunnan oikeusasiamies niille jakaa. Julkinen pitäisi saattaa edesvastuuseen puuttuvista palveluista. Muutenhan mielivalta ja erilaiset katkokset jatkuvat ja lisääntyvät. Tähänkin olisi ammatti-ihmisten syytä ottaa kantaa.

Kirjallisuutta:

Baines, Donna (2004). Pro-Market, non-market: the dual nature of organizational change in social service delivery. *Critical Social Policy* 78, 24, 1.

Ehrenreich, Barbara (2003). *Nälkäpalkalla*, WSOY, Helsinki.

Eräsaari, Leena (2002a). *Julkinen tila ja valtion yhtiöittäminen*. Gaudeamus, Helsinki.

Eräsaari, Leena (2003). Koneen tehostamisesta. *Yhteiskuntapoliittikka* 6. 622-627.

Eräsaari, Leena (2002b). Valtion yhtiöittämisen väkivaltaisuus. *Sosiologia* 2, 116-119.

Le Grand, Julian (2000). From Knight to Knave, from Pawn to Queen. *The State, the Market and Social Services*. Paper in Colloquim on Globalization, South Africa, 25-27.2

ILO, (2004). [www.ilo.org/public/women/factsheet.palf](http://www.ilo.org/public/women/factsheet.palf), 8.3.2004.

ILO, (2004). Lasikaton rikkovien naisten osuus yhä mitätön. *Helsingin Sanomat* 8.3.04, A12.

Julkunen, Raija (1992). *Hyvinvointivaltio käännekohdassa*. Vastapaino, Tampere.

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

Kivimäki, Mika; Vahtera, Jussi; Pentti, Jaana; Ferrie, Jane E (2000). Factors underlying the effect of organizational downsizing on health of employees: longitudinal cohort study. *BMJ* 8, April, 971-975.

Levi, Primo (1982). *Tällainenkö on ihminen*. Gummerus, Jyväskylä (alkup. 1947).

Metteri, Anna (2004). *Hyvinvointivaltion lupaukset ja kohtuuttomat tapaukset*. Edita Prima Oy. Helsinki.

Möttönen, Sakari ja Niemelä Jorma (2005). Kunnat ja kolmas sektori. Yhteistyön uudet muodot. PS-kustannus, Jyväskylä.

Riihelä, Marja, Sullström Risto, Tuomala Matti (2005). Trends in top income share in Finland. Tampere Economic Working Papers No.42, Net Series.

Sennett, Richard (2004). Kunnioitus eriarvoisuuden maailmassa. Tampere. Vastapaino.

Sennett, Richard (2002). Työn uusi järjestys: Miten uusi kapitalismi kuluttaa ihmisen luonnetta. Tampere: Vastapaino.

Toynbee, Polly (2003). Hard Work. Life in Low-Pay Britain. Bloomsbury, London.

Vabø, Mia (2005). Henkilökohtaisesta luottamuksesta sopimuskontrolliin. New Public Management pohjoismaisessa hyvinvointivaltiossa. Janus 2/05.