

Leena Eräsaari, esitelmä Love-radiossa (11.10.06)

Haluan tehdä tunnetuksi kolmea kirjainta, NPM, New Public Management

NPM on monien yksittäisten vääryyksien isä, levittää sekasortoa, oikeudettomuutta, vähentää palveluita ja lisää kaikkinaista eriarvoisuutta yhteiskunnassa. Voidaan myös sanoa, että samoin kuin vaikkapa hyvinvointivaltio alkoi Suomessa myöhään ja sitten sitä pistettiin kiihtyvällä vauhdilla kasaan, myös uusliberalismi alkoi myöhään ja on sittemmin levinnyt sitä rivakammin meillä eteenpäin. (VR, Posti, Puhelinyhtiöt, Sähkölaitokset jne.). Suunnitelmat hiottiin 1980-luvulla ja varsinainen uudistustoiminta alkoi 1990-luvulla lamaa hyväksikäyttäen.

Puhuessani uudesta julkisesta johtajuudesta puhun New Public Managementistä, siis uusliberalismista julkisella sektorilla. Puheenvuoroni on kriittinen, en ole erityisemmin ihastunut kyseiseen dogmaan. Olen joissakin yhteyksissä nimittänyt tätä NPM-oppia myös manageriseksi tai managerialeiseksi, siis sellaiseksi uudeksi opiksi ja kieleksi, joka korostaa nimenomaan managementtiä. Kyseessä on globaali hengenvirtaus, jonka perimmäisenä ideana on vetäytyvä valtio tai julkinen sektori. Managerese on nykyajan imperialismia.

Managereseä ei levitetä ase-in – kuten aikoinaan Rooman imperiumia - vaan kansainväliset järjestöt ja mekanismit, kuten WTO, OECD, IMF, GATS ja juuri nyt ennen kaikkea EU:n kilpailutuslainsäädäntö ja hankintalait hoitavat käskyttämisen. Tavallisimmin asia ilmaistaan sanomalla, että toimintaympäristö on muuttunut. ”Toimintaympäristön muutos” viittaa uuteen ideologiaan, jossa valtio tai julkinen valta muuttaa rooliaan vähäisemmäksi tai markkinaorientoituneemmaksi. Toinen managereseä kuvaava lause on väite, ettei meillä ole paluuta vanhaan. Tällä väitteellä ammutaan alas kaikki ne, jotka vaativat vaikkapa hyvinvointivaltiota takaisin.

NPM on enemmän kuin väärin siinä mielessä kuin epäeettisestä toiminnasta sanotaan, että se on väärin. Väitän, että NPM on oikeudettomuutta, termin sananmukaisessa merkityksessä. Toisin sanoen NPM merkitsee sitä, että ihmiset eivät enää saa oikeutta. Minusta NPM:n suurin vääryys on, että sen myötä on siirrytty valtioterrorismiin. Tarkoitin valtioterrorismilla sitä, että valtio ja kunnat, siis julkinen valta ylipäänsä, eivät enää valvo ihmisten oikeuksien noudattamista. Väitän lisäksi, että asia on vieläkin kehnommin, siis että valtio aktiivisesti polkee ihmisten oikeuksia, kuten tutkimassani rakennushallituksen tapauksessa. Kohtuutonta on myös se, että poliittisia ratkaisuja tehdään teknisinä uudistuksina. Tuoreimpana esimerkkinä siitä, miten uudistuksia pidetään epäpoliittisina vaikkapa kuntauudistus tai Hätäkeskusuudistus, joka parhaillaan puhuttaa kovasti. Ja nyt tarkoitan poliittisella sitä, että uudistus saadaan näyttämään epäpoliittiselta vaikka sillä on poliittisia seurauksia. Hätäkeskusten tapauksessa kansalaiset eivät saa apua silloin kun tarvitsevat.

Kaksi samansuuntaista tendenssiä: Yhtäältä aito yksityistäminen, ns. hallitun rakennemuutoksen viidenkohdan ohjelma. Esimerkkinä ”aidosta yksityistämisestä” osa entisestä Rakennushallituksesta, josta tuli ensi Engel, sittemmin ISS (International Servi Systems).

Julkisista organisaatioista muokataan yksityisiä myös osittamalla tai ulkoistamalla joitakin toimintoja tai yksiköitä. Useissa tapauksissa siivous, ruoka ja jotkut hoivapalvelut ovat olleet ensimmäisiä ulkoistettavia, toimitilojen tai rakennusten lisäksi. Polly Toynbee (2003) käyttää ilmausta kolme c:tä, jotka ovat caring, catering ja cleaning. C:t kääntyvät suomeksi kolmeksi kooksi: kaitseksi, köksäykseksi ja kuuraukseksi. Kyseessä ovat matalapalkkaiset naisten työt, jotka ulkoistuksen myötä muutetaan huonommin palkatuiksi, ja joissa työehtoja heikennetään muutenkin (Toynbee mt., Ehrenreich 2003). Useat kunnat ja valtio ovatkin ulkoistaneet tai

parhailaan ulkoistamassa kolmea k:ta. Naisten tekemän julkisen työn muuttuminen yksityiseksi, epätyypilliseksi, pätkä- ja silpputyöksi, siis kaikkinaisen tehostamisen kohteeksi, on myös merkittävästi lisääntyneen naisten ja lasten köyhyyden taustalla.

Tärkeää osaa tässä NPM:ssä kuitenkin näyttölee managereseksi nimittämäni dogma tai oppi, jonka ajatuksena on, että julkisen sektorin tulisi toimia yksityisen sektorin tavoin. Tällä tavalla on tarkoitus ikään kuin tuoda julkiselle puolelle yksityisen sektorin hyveitä, joustavuutta, tulostehokkuutta, nopeutta, epäbyrokraattisuutta, lisätä asiakkaiden päätösvaltaa ja riippumattomuutta jne. Koska julkisella puolella yksityisen puolen pelisääntöjä ei voida sellaisenaan noudattaa niin yksityisen puolen hyveet muuttuvatkin heikkouksiksi.

Manageresien keskeisiä periaatteita

a viettelevä kertomus

NPM:n retoriikka on houkuttelevaa. NPM:n sanotaan tarkoittavan siirtymistä byrokraattisista, standardisoiduista palveluista kohti eriytyneempiä markkinoita, jotka ovat joustavia ja käyttäjäystävällisiä. John Clarke ja Janet Newman (1997) ovat listanneet muutoksia, joiden epäjatkuvuutta kuvataan matkana, jostakin johonkin, lähinnä huonosta hyvään. Siirrytään tuottajakeskeisyydestä käyttäjäkeskeisyyteen, monopolistisuudesta markkinajohtaisuuteen, pakosta valintaan, yhdenmukaisuudesta monipuolisuuteen, riippuvuuden kulttuurista itsenäisyyden korostamiseen.

Clarcken ja Newmanin (mt.) mukaan tällainen yksinkertaistava ennen ja jälkeen-jaottelu saa unohtamaan menneen ja näkemään tulevaisuuden liioitellun optimistisesti. Reformien viehätystä ja tarvetta liioitellaan muun muassa siten, että järjestelmien kuvauksissa painotetaan sodanjälkeisten kehittyneiden valtioiden massajärjestelmiä. Täysin vaille huomiota jätetään se, että järjestelmät ovat olleet erittäin työllistäviä, että niiden tuottamat palvelut ovat perustuneet monipuoliselle harkinnalle ja että ne ovat tuottaneet yksilöllisiä palveluita. Tällä seikalla on Pohjoismaissa erityisen tärkeä rooli. Pohjoismaisia hyvinvointivaltioita kuvataan usein kattavien sosiaalipalveluiden valtioiksi, ei pelkästään sosiaaliturvavaltioiksi. Julkisesti tuetut palvelut ovat olleet kaikkien niitä tarvitsevien saatavilla sosioekonomisesta asemasta riippumatta.

Uusi NPM siis tuntuu ratkovan kaikki pulmat. Panostamalla johtamiseen, kilpailuttamiseen, kumppanuuteen, verkostoihin ja tietotekniikkaan asiakkaat saavat parempaa palvelua ja tuhlailu loppuu. Kyseessä on siis viettelevä kertomus. Kertomuksena NPM vertautuu Charles Dickensin romaaniin ”Loistava tulevaisuus”, jossa tulevaisuuden hyvät odottavat jatkuvasti nurkan takana. Erona on se, että toisin kuin Dickensin romaanissa, jossa lopulta jotkut myös saavat kohtuullisen nykyajan, manageresien nimissä pystytetyt projektit ja muut uudistukset eivät ehdi lunastaa lupauksiaan, kun jo siirrytään uuteen projektiin ja uusiin suunnitelmiin, joiden lupaukset jäävät puolestaan lunastamatta. Pekka Sulkusen (2006) mielestä projektit kuvaavat niin keskeisesti uutta yhteiskuntaa, että hän on valmis nimittämään nykyistä vaihetta kapitalismin kehityksessä ”projektiyhteiskunnaksi”.

b. yksityinen on parempaa kuin julkinen

NPM:n peruseriaate on, että yksityinen on julkista parempaa. Niinpä yksityisen periaatteita yritetään tuoda julkiselle. Yksityisen paremmuuden ajatellaan perustuvan esimerkiksi joustavuuteen. Julkista koskevat kuitenkin erilaiset säännöt kuin ne, joita julkisen alueelle yksityisen nimissä tuodaan. Esimerkiksi kilpailutus ei koske lainkaan yksityisiä yrityksiä. Ne voivat

ostaa mistä haluavat voittaen sillä tavalla aikaa ja rahaa. Julkinen ei kykene hankkimaan näitä etuja kilpailuttamalla, vaan kilpailuttaminen muuttuu sekä ajan että muiden resurssien tuhlauksen vuoksi tehottomuudeksi ja tuhlailuksi. Kun yksityisen tai pikemminkin keksityn yksityisen sääntöjä tuodaan julkiseen, se muuttuu entistä joustamattommaksi ja huonommin palvelevaksi – jos sitten palvelee lainkaan. Esimerkkejä palveluiden toimimattomuudesta ovat mm. Helsingin vammaispalvelut vuosina 2005 ja 2006 tai Espoo toimeentulotuki vuona 2005. Kun Helsingissä vammaispalveluja on siirretty uusille yrittäjille, eivät ne ole saaneet järjestelmää toimimaan. Vammaiset ja heidän omaisensa valittavat turhaan siitä, että lainsäädännön takaama oikeus kuljetuspalveluihin ei heidän elämässään toteudu. Järjestelmän saattaminen asianmukaiseen kuntoon on vieläkin, keväällä 2006, kesken. Kun järjestelmää ei ole muuten saatu toimimaan, hyvän kyydin normeja muutetaan ja palautteesta tai valittamisesta tehdään mahdotonta ottamalla käyttöön vaikkapa maksullisia puhelinlinjoja. Espoossa sosiaalivirasto otti vuona 2005 käyttöön uuden tietokonejärjestelmän, jonka avulla ryhdyttiin hoitamaan koko kaupungin toimeentulotukiavustukset. Kyseinen järjestelmä ei kuitenkaan ollut valmis, vaan sitä kehitettiin samaan aikaan kun sen avulla piti hoitaa toimeentulotuet taloudellisessa ahdingossa oleville espoolaisille. Toimimaton järjestelmä aiheutti monien kuukausien jonoja ja käsittelyaikoja. Kummassakaan tapauksessa kaupungeille ei aiheutunut muita sanktioita kuin eduskunnan oikeusasiamiehen huomautuksia ja maineen menetys. Raskaimman kuorman ongelmista kärsivät palveluita ilman jääneet kuntalaiset. He tarvitsisivatkin parempaa oikeusturvaa, kun julkisen tehtäviä kilpailutetaan tai siirretään muuten uusiin organisaatioihin.

c. pysyvää on vain muutos

Yksityiseltä puolelta on lainattu ajatus, että pysyvää on vain muutos. Muutoksiin liittyy kuitenkin kaksi tärkeää asiaa, joita uudistajat eivät juurikaan korosta. Ensiksikin muutosten aikaansaaminen vaatii valtavasti työtä. Sillä aikaa, kun muutoksia tehdään, hoituvat asiakkaat tai ylipäänsä palveltavat tai hoivattavat huonosti, kuten Helsingin ja Espoon esimerkit edellä kertovat. Muutokset vaativat työntekijöitä muuttumaan ”yhdessä yössä”. Ihminenhan ei sillä tavalla muutu. Kun työntekijöille kerrotaan jatkuvasti, että vanha on aikansa elänyt, hapertuu työntekijöiden ammatti-identiteetti. Barbara Czarniawska (1997) puhuu ilmiöstä, jonka nimittää organisatoriseksi muistiksi. Uuden oppimiselle on tärkeää unohtaa vanha, mutta pitääkö muuttuneessa tilanteessa unohtaa jatkuvasti kaikki? Profession historia, ihmisen oma opiskelun ja ammatissa toimimisen välityksellä hankittu ammattitaito ja –identiteetti on tärkeä osa osaamista ja hyvää suoritusta. Vastaavasti niiden kieltäminen johtaa ammattitaidottomuuteen ja huonoihin suorituksiin. On siis erittäin tärkeä ryhtyä taistelemaan sen puolesta, että ammatti-ihmiset saisivat säilyttää ammatillisen tai professionaalisen historiansa, identiteettinsä ja ylpeytensä.

d. johdon ja perustason työntekijöiden ideologinen ja organisatorinen ero

Julian Le Grand (2000) puhuu eräänlaisesta organisatorisesta itsekkyydestä tai lähinnä sellaisesta johdon ideologiasta, joka on ristiriidassa katutason työntekijöiden altruistisen asenteen kanssa. Johdon ideologia on ”paljon ja halvalla”, jotta yritykselle saataisiin voittoa. Tämä on yksityisten yritysten motto. Hyvinvointiammateissa ja professioissa toimivien ihmisten, sairaanhoitajien tai sosiaalityöntekijöiden ideologia puolestaan korostaa sitä, että kaikki ihmiset on hoidettava hyvin. Mitä selkeämmin siirrytään uusliberalistisiin käytäntöihin, sen suuremmaksi kehittyy ristiriita ammatti-identiteetin ja virallisen ideologian välillä. Le Grandin tutkimuksessa sairaanhoitajat antoivat muutaman vuoden kuluttua periksi viralliselle ideologialle, vaikka aluksi pyrkivätkin noudattamaan vanhaa vastuullisuuden etiikkaa. Le Grand puhuu siitä, että ritarin asenne muuttuu roiston asenteeksi tai talonpojan asenne kuningattaren asenteeksi. Sari Hintikan (2006)

tutkimuksessa esimiehet ohjaavat sosiaalityöntekijöitä ”tekemään vain hipaisemalla” kun resurssit eivät muuhun riitä.

Organisatorinen ero tulee esimerkiksi siitä, että siirrytään ns. tilaaja-tuottajamalleihin. Kommunikoidaan paperin välityksellä, tehdään nopeasti päätöksiä, työn luonne muuttuu. Sopimuksia ja suunnitelmia asiakkuudesta tehdään yhden tapaamisen perusteella eikä enää sellaisen pitkäaikaisen seurannan perusteella, mihin työssä on aikaisemmin pyritty. Tämäkin on omiaan nakertamaan ammattilaisten ammattitaitoa ja professionaalista identiteettiä. Useimmat hyvinvointiammatillaiset ovat varta vasten opetelleet ei-ääneen lausuttujen tarpeiden selvittämiseen, hitaaseen motivaation synnyttämiseen jne. Tilaajan ja tuottajan erottaminen toisistaan on kuitenkin synnyttänyt tilanteen, jossa hidas tarpeiden selvittely ja motivointi käyvät mahdottomiksi.