

Leena Eräsaari

New Public Management on julkisen sektorin vääryyksien isä

Johdanto

New Public Management (NPM) on Suomessa saanut erittäin vähän huomiota yhteiskuntatieteessä. Suurin osa julkisella sektorilla tapahtuneista muutoksista selitetään lamalla. Edes kriittisten yhteiskuntatieteilijöiden parissa kirjainyhdistelmä NPM ei ole erityisen hyvin tunnettu, puhumattakaan siitä, että sen vaikutuksia sosiaalipolitiikan tai sosiaalityön alueille olisi juurikaan tarkasteltu. Siksi NPM onkin saanut artikkelissani pääosan – vai pitäisikö sanoa: konnan roolin. Pyrin yhtäältä valottamaan NPM:n keskeisiä piirteitä, toisaalta sen oikeutusta ja rantautumista Suomeen. Katson siis julkisen sektorin menneisyyteen, mutta myös sen tulevaisuuteen. Menneisyyttä tarkastellaan pääasiassa rakennushallituksen yksityistämistä koskevan tutkimuksen (Eräsaari 2002a) valossa. Tulevaisuutta tarkastellaan enimmäkseen refleктоimalla erilaisia kehityskulkuja, osallistuvalla havainnoinnilla ja seuraamalla julkisen sektorin murrosta dokumenteista ja lehdistä.

Argumentoin, että 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. Tällä käsitteellä tarkoitan 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, että uudistuksia pidetään epäpoliittisina, voisi käyttää kunta- ja palvelurakennemuutosta vuodelta 2006. Puhutaan teknisestä uudistuksesta, vaikka ollaankin muuttamassa kuntien itsemääräämistä, ajamassa palvelujen yksityistämistä ym. Pidän New Public Management -tyylistä ajattelua julkista sektoria vaivaavien ongelmien isänä, koska se ujuttaa uusliberalistiset käytännöt julkiseen hallintoon.

Suomessa aihetta on tutkittu vähän, ja sekin vähä mikä on, on lähes kokonaan vaiettu. Myös vaikeneminen vahvistaa näkemystäni, että reformit halutaan viedä läpi ilman julkista,

demokraattista keskustelua ja poliittista päätöksentekoa. Lisäksi kriittisestä tutkimuksesta on tullut lähes mahdotonta, sillä tutkimus on Akatemiaa myöten poliittisessa ja tulosohtatussa kontrollissa. Tätä tulosohtattua kontrollia kuvaa hyvin esimerkiksi yliopistoissa toteutettu uusi palkkausjärjestelmä, jossa palkkauksen oheen laadittiin yksityiskohtainen sisäinen tarkkailu- ja rankaisujärjestelmä. Sen lisäksi, että yliopistoissa henkilökunnalla on entuudestaan liikaa opetusta, rahoituksen hakemista ym. ehtiäkseen kunnolla edistämään omaa tutkimusta, joutuvat ihmiset nyt uudella tavalla harkitsemaan ”uusien tutkimusalueiden riskejä”. Jos uudet tutkimuksen alueet eivät mene riittävän nopeasti tai ylipäänsä tutkimuspoliittisesti lävitse, ei se näytä opettajan henkilökohtaisen tehokkuuden kannalta hyvältä, joten sellaiseen ei kannata ryhtyä. Toisaalta sellaiset tutkimuslaitokset, jotka tuottavat tietoa yhteiskunnallista päätöksentekoa varten, kuten vaikkapa Stakes, ovat niin tiukassa poliittisessa ohjauksessa, ettei niistä kriittistä tietoa tunnu tihkuvan. Kun tieto yhteiskunnallisista vääryyksistä ei yhteiskunnassa välity, onnistutaan ylläpitämään kuvitelmaa siitä, että Suomi on pohjoismainen hyvinvointivaltio.

Mitä NPM tarkoittaa?

Suomessa julkisten organisaatioiden muutokselle luotiin poliittis-teknohraattiset puitteet 1980-luvun aikana laaditussa ns. *hallituksen rakennemuutoksen ohjelmassa*, joka hyväksyttiin laiksi Harri Holkerin hallituksessa. Tähän ohjelmaan kuului kuusi toistaan seuraavaa organisaatiomuotoa, joihin siirtyminen merkitsi sitä, että valtion virastoista alkoi tulla liiketoimintaa harjoittavia yrityksiä:

1. valtion keskusvirasto
2. tulosbudjetoitu virasto
3. valtion liikelaitos
4. valtionenemmistöinen yhtiö
5. valtioenemmistön myynti
6. kokonaan yksityinen yhtiö.

Valtion virastojen asteittainen muuttaminen yrityksiksi viittasi ”hallintaan” tai hallittuun muutokseen, jota oltiin tavoittelemassa asteittaisella tai vähittäisellä muutoksella. Mutta koska muutokset pantiin voimaan täysin hallitsemattomalla 1990-luvulla, näistä yhtiöittämis- ja yksityistämisprosesseista tuli kaikkea muuta kuin hallittuja. Olen käyttänyt ilmausta ”väkivaltainen” (Eräsaari 2002a ja b) eräästä 1990-luvun keskeisestä uudistusprosessista, rakennushallituksen

yhtiöittämisestä ja liikelaitostamisesta. Oman tulkintani mukaan valtio itse muuttui kyseisessä prosessissa myös ”laittomuuden harjoittajaksi” eli ei-legitiimiksi valtioksi ja kansalaisten oikeuksia valvovasta valtiosta ”säästäväksi valtioksi”. ”Valtio säästi”, vastasi Raimo Sailas (Eräsaari 2002a, 121–123), kun häneltä tiedusteltiin kantaa siihen, oliko valtio toiminut organisaatiomuutoksen yhteydessä laittomasti.

Julkisista organisaatioista muokataan yksityisiä myös osittamalla tai ulkoistamalla joitakin toimintoja tai yksiköitä. Useissa tapauksissa siivous, ruoka ja jotkin hoivapalvelut ovat olleet ensimmäisiä ulkoistettavia, toimitilojen tai rakennusten lisäksi. Polly Toynbee (2003) käyttää ilmausta kolme c:tä – *caring*, *catering* ja *cleaning*. C:t kääntyvät suomeksi kolmeksi kooksi: kaitsennaksi, köksäykseksi ja kuuraukseksi. Kyseessä olivat pienipalkkaiset naisten työt, jotka ulkoistuksen myötä muutetaan huonommin palkatuiksi ja joissa työehtoja heikennetään muutenkin (Ehrenreich 2003; Toynbee 2003). Useat kunnat ja valtio ovatkin ulkoistaneet tai parhaillaan ulkoistamassa kolmea k:tä. Naisten tekemän julkisen työn muuttuminen yksityiseksi, epätyypilliseksi, pätkä- ja silpputyöksi, siis kaikkinaisen tehostamisen kohteeksi, on myös merkittävästi lisääntyneen naisten ja lasten köyhyyden taustalla.

New Public Management on konkreettisten organisaatiomuutosten lisäksi kokonaan uudenlainen tapa ajatella ja järjestää julkista hallintoa. Tätä hallinnon tapaa ja sen perustana olevaa ajattelua ja kieltä kutsutaan myös *managerialeseksi*, nykyaikaiseksi latinaksi (Gherardi ja Jacobsson 2000). Termillä *managerialese* on tarkoitus synnyttää miellelyhtymiä muinaiseen Rooman imperiumiin ja sen levittämään latinan kieleen. Rooman imperiumi oli aikoinaan suvaitsevainen uskonnon kielen ja paikallisten ihmisten arkikielen suhteen, mutta hallinnon kieleksi se vaati latinan. Latinaan *managerialese* vertautuu myös siinä, että se näyttää paikallisen kielen keskellä vieraalta, eikä sen ilmaisulle kyetä eikä varmaan halutakaan löytää omakielisiä vastikkeita. Suomen kielessä termi johtaminen näyttää avuttomalta termiin *management* verrattuna.

Juha Siltala (2003, 338–339) on ehdottanut *managerialese*-termin muuttamista *managerese* ilmaisuksi, koska näin se vertautuisi termiin *mentalese*, mielen kieli. New Public Managementin ajatuksena on tietty maailmanlaajuinen yhtenäinen kieli, jolla imperiumia tai maailman hallintaa luodaan ja pidetään järjestyksessä. Kielen avulla pyritään yhtenäistämään toimintatapoja. Suomessa tapahtuvaa julkisen hallinnon alasajoa – yhtiöittämistä, yksityistämistä, ”markkinoistamista” – pidetään osana ns. globaalaa kehitystä. Tämä ”globalisoituminen” julkisessa hallinnossa tapahtuu tiettyjen ideologioiden tai oppien, yksittäisten termienkin avulla. Suomen täytyy kansainvälisyyden,

EU:n, OECD:n ja muun rajojen ulkopuolelta tulevan ohjeistuksen vuoksi muuttaa organisatorisia käytäntöjään. Näin myös julkisella sektorilla tapahtuva muutos perustellaan välttämättömäksi osaksi ns. globalisoitumista.

Managereseä, yritysjohdon kieltä, 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, 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.

Manageresen keskeisiä periaatteita

Viettelevä kertomus

NPM:n retoriikka on houkuttelevaa. NPM:n sanotaan tarkoittavan siirtymistä byrokraattisista, standardoiduista 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 markkinajohtoisuuteen, pakosta valintaan, yhdenmukaisuudesta monipuolisuuteen, riippuvuuden kulttuurista itsenäisyyden korostamiseen.

Clarcken ja Newmanin (1997) 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 julkisten palveluiden olleen 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 lupaukset odottavat jatkuvasti nurkan takana. Ero on siinä, että – toisin kuin Dickensin romaanissa, jossa lopulta jotkut myös saavat kohtuullisen nykyajan – *manageresen* nimissä pystytetyt projektit ja muut uudistukset eivät ehdi lunastaa lupauksiaan, kun jo siirrytään uuteen projektiin ja uusiin suunnitelmiin, joiden lupaukset jäävät kuitenkin lunastamatta. Pekka Sulkusen (2006) mielestä projektit kuvaavat niin keskeisesti uutta yhteiskuntaa, että hän on valmis nimittämään nykyistä vaihetta kapitalismin kehityksessä projektiyhteiskunnaksi.

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 Espoon toimeentulotuki vuonna 2005. Kun Helsingissä vammaispalveluja on siirretty uusille yrittäjille, ne eivät 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 vaikkapa ottamalla käyttöön maksullisia puhelinlinjoja. Espoossa sosiaalivirasto otti vuonna 2005 käyttöön uuden tietokonejärjestelmän, jolla ryhdyttiin hoitamaan koko kaupungin toimeentulotukiavustukset. Kyseinen järjestelmä ei kuitenkaan ollut valmis, vaan sitä kehitettiin samaan aikaan kuin 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. Raskaimmin ongelmista kärsivät palveluita ilman jääneet kuntalaiset. He tarvitsisivatkin parempaa oikeusturvaa, kun julkisen tehtäviä kilpailutetaan tai siirretään muuten uusiin organisaatioihin.

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 elänyttä, hapertuu työntekijöiden ammatti-identiteetti. Barbara Czarniawska (1997) puhuu organisatorisesta muistista. 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 ovat 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.

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 he 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 ohjasivat 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 selvittämistä, hitaan motivaation synnyttämistä jne. Tilaajan ja tuottajan erottaminen toisistaan on kuitenkin synnyttänyt tilanteen, jossa hidas tarpeiden selvittely ja motivointi käyvät mahdottomiksi.

Vaativa kuluttaja?

NPM:n keskeinen oikeutus liittyy ajatukseen vaativasta kuluttajasta. Tarkoitus on mahdollistaa kuntalaisille monia palveluja, joista he voivat valita itselleen parhaat. Ajatus on, että luomalla julkisille palveluille markkinat saadaan tasoa nostettua ja hintaa laskettua. Lähdetään siitä, että antamalla kuntalaiselle itselleen rahaa tai palveluseleitä palvelunsa hankkimiseen markkinat toimivat parhaiten. Ongelma on kuitenkin se, että useimmat niistä sosiaalisista ongelmista, joiden kanssa esimerkiksi sosiaalityöntekijät ovat tekemisissä, eivät taivu tämän ideaalikuluttaja-ajatuksen muottiin. Jos päihdehuollon asiakkaat tai asiakkaiksi aikovat olisivat rationaalisia asiakkaita, pitäisi punalippujen hulmuta korkeampien viinanhintojen, parempien päihdepalveluiden ja ennalta ehkäisevän päihdehuollon puolesta. Mutta tällaisia asiakasliikkeitä ei ole nähty.

Mia Vabøn (2005) esimerkki käsittelee vanhusten kotihoitoa Norjassa, missä tilaaja-tuottajamalliin on siirrytty melko laajasti. Kun vanhus esimerkiksi sydänkohtauksen jälkeen kotiutetaan ja hänelle myönnetään kotiaavustajan palveluita, sovitaan tämän käynneistä ja sopimus tästä laaditaan saman tien. Tilanne muuttuu kuitenkin vielä helposti. Vanhassa järjestelmässä tilannetta seurattiin jonkin aikaa, ennen kuin sopimuksia tehtiin. Tiedettiin, että asiakkaat eivät itse ja heti osaa välttämättä ilmaista tarpeitaan, vaan juuri tähän tarpeiden arviointiin ja usein myös motivointiin tarvittiin ammattilaista. Tilaaja-tuottajajärjestelmä vaatii kaavakkeet saman tien eikä kestä epävarmuutta, joka on palveluja tarvitsevien ihmisten elämän luonteenomaisia piirteitä. Periaatteessa sopimusta ja papereita voidaan muuttaa, mutta käytännössä muuttaminen vaatii paljon enemmän työtä ja toimintaa kuin aiemmassa organisaatiomuodossa, jossa organisaation sisäiseen kommunikointiin tarvittiin vähemmän paperia. Muitakin esimerkkejä lisääntyneistä papereista on. Kun siis NPM lupaa vähenevää byrokratiaa, tosiasiallisesti byrokratia lisääntyy. Ammattilaisten niukkenevia resursseja käytetään yhä vähemmän asiakkaiden auttamiseen.

Manageresen leviäminen Suomessa

Julkisen hallinnon ja julkisten palveluiden liberalisoimisesta – lakkauttamisesta, karsimisesta, yksityistämisestä tai yhtiöittämisestä – ei ole tehty näkyviä poliittisia päätöksiä. Markku Harrinvirta (2000, 186–199) kirjoittaa tutkimuksessaan julkisen hallinnon reformeista, että kaikki OECD-maat ovat 1980-luvulta lähtien olleet pakotettuja muuttamaan julkista hallintoaan OECD:n suositusten mukaan. Nämä OECD:n suositukset jäsenilleen sisältävät ensinnäkin ajatuksen julkisten menojen vähentämisestä ja julkisen hallinnon tehostamisesta, tulos- ja tavoitejohtamisesta, markkinamekanismien käyttöönotosta, yksityistämisestä ja palveluiden siirtämisestä yksityisten hoidettaviksi (Harrinvirta 2000, 48–76). Harrinvirta katsoo, että vain Isossa-Britanniassa ja Uudessa-Seelannissa päätökset uusliberaaliin julkiseen hallintoon siirtymisestä on politisoitu, muualla uudistukset ovat tapahtuneet enemmän tai vähemmän teknokraattisesti Suomen tapaan. Toisaalta väitetään myös, että juuri suomalaiset virkamiehet suhtautuvat niin OECD:ssä kuin EU:ssakin erityisen innostuneesti ”uuteen oppiin” (Summa 1995; Summa ja Virtanen 1998). Voi olla, että suomalaiset virkamiehet omaksuvat innokkaammin OECD:n ohjeet hyvinvointivaltion karsimisesta kuin vaikkapa ruotsalaiset kollegansa. Ainakin Eero Lehto (2001) väittää, etteivät suomalaiset viranomaiset ole puoltaneet samalla innolla hyvinvointivaltiota kuin ruotsalaiset virkaveljensä. OECD:n suositukset ja EU:n ohjeet eivät sinänsä muutu suomalaisiksi käytännöiksi vaan tarvitsevat monenlaista tekstin tulkintaa, dialogia ja tietysti myös valtaa muuttaa ohjeet käytännöiksi. Olen nimittänyt ”käännökseksi” tätä toimintaa, jossa EU:n kilpailutusdirektiivit muuttuvat esimerkiksi markkinaoikeuden päätöksiksi. Toimintana kääntäminen viittaa aktiiviseen osallistumiseen, mikä eroaa radikaalisti suomalaisten poliitikkojen ja virkamiesten ”ajautumis- tai välttämättömyysretoriikasta”. Nykyinen käännöstoiminta ei vaikuta erityisen läpinäkyvältä; ainakaan minä en ole nähnyt keskusteluja erilaista toimintatavoista ja niiden tulkinnoista. Sen sijaan vaikuttaa siltä kuin suomalaisiksi käytännöiksi valikoituisivat erityisen liberalistiset toimintatavat.

Aiheesta on toki laadittu selvityksiä ja raportteja, joista tärkeimpiä on 1980-luvun alussa valmisteltu ja yleislaiksi 1985 laadittu liikelaitoslinjaus (Valtion liikelaitoskomitean mietintö 1985:2). Jokaisesta uudistettavasta valtion organisaatiosta myös kirjoitetaan omat lakinsa ja asetuksensa. Asetuksiin linjatuista tärkeistä asioista ei kuitenkaan keskustella poliittisilla areenoilla. Esimerkiksi tutkimani rakennushallituksen Ahon hallituksen aikaisen uudistuksen yhteydessä eduskunta ohitettiin kahdessa tärkeässä kohdassa. Ensiksikin keskeinen tilapoliittinen linjaus, ”aito markkinavuokra”, laadittiin virkatyönä. Kuitenkin julkisten rakennusten vuokrat ovat niin suuri periaatteellinen kysymys, että niitä olisi käsiteltävä eduskunnassa ja paikallistason poliittisissa elimissä. Vuokrien periaatteellisesta tasosta, ”aidosta markkinavuokrasta”, päättivät virkamiehet. Ensin tätä markkinavuokraa sovellettiin lähinnä valtion rakennuksiin ja pikkuhiljaa kuntien

omistamiin tiloihin. Niistä onkin nyt tullut kunnille ja kaikille hyvinvointipalveluille varsinainen pakkopaita. Toisaalta irtisanottuihin työntekijöihin sovellettu linjaus, ”liikkeen lopettaminen”, tapahtui vastoin eduskunnan tahtoa. Kyseessä oli laitton transaktio – liikkeenluovutus, jonka valtiovarainministeriö puki liikkeen lopettamisen kaapuun. Tästä valtio joutui myöhemmin maksamaan siivoojille korvauksia. Niille työntekijöille, jotka saivat jäädä Engeliin, muutos virastosta kannattavaksi yritykseksi oli erittäin rankka. Myöhemmin Engel myytiin ensin ISS:lle (tanskalaiselle monikansalliselle yritykselle), joka puolestaan myytiin amerikkalaisille sijoittajille. Valtion virasto muutettiin siis noin kymmenessä vuodessa virastosta globaaliksi sijoitustoiminnaksi, ”hallitun” rakennemuutoksen linjausten mukaisesti.

Uudistuksen keskeinen toimija Raimo Sailas on kertonut eräässä tv-ohjelmassa (Heino 1998) valtiovarainministeriössä tiedetyn, että ”Toimittiin laittomasti, tiedettiin, että toimittiin todennäköisesti laittomasti”. Sailas perusteli toimintaa sillä, että ”valtio säästi”. Ei ainoastaan rakennushallituksen muuttaminen 1990-luvulla ollut säästöjen nimissä tapahtuvaa laittomuutta, vaan myös monissa kunnissa ja myöhemmin yksityisissä yrityksissä ryhdyttiin irtisanoamaan työntekijöitä käyttäen samaa halpuusargumenttia. 1990-luvulla monet kunnat irtisanoivat vakinaisissa työsuhteissa olleita työntekijöitä, koska se oli halvempaa kuin heidän töissään pitämisenä. Vaikka kunta olisi joutunut maksamaan laittomuudesta korvauksia – jos työntekijällä oli perusteet, halua ja voimia haastaa kunta oikeuteen – rahallisesti se olisi silti jäänyt voiton puolelle. Kunnat myös vetosivat rakennushallituksen esimerkkiin, kun ne yrittivät selviytyä lamasta.

Rakennushallituksen uudistus on esimerkki siitä, kuinka legitimitetistä siirryttiin valtioterroriin. Väitteeni perustuu Raimo Sailaksen edellä mainittuun julkisesti esittämään kommenttiin. Suomen perustuslaissa (118§) sanotaan, että ”virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta”. Virkamiehet eivät siis toimineet lakien mukaan irtisanoessaan työntekijöitä rakennushallituksesta, ja he tiesivät toimivansa laittomasti. He jopa kertoivat asiasta julkisesti tv:ssä eikä tästä koitunut heille negatiivisia sanktiota.

Kun ranskalaiset äänestivät kansanäänestyksessä keväällä 2005 Euroopan unionin perustuslain nurin, erääksi syyksi ilmoitettiin, että he vastustivat palveluiden kilpailuttamista. Jotkut suomalaiset palveluiden vapauttamista kannattavat, mm. pääministeri Matti Vanhanen ja valtiovarainministeri Antti Kalliomäki, katsoivat kuitenkin, että palveluiden vapauttaminen Euroopan unionissa on suomalaisten kannalta sekä edullista että välttämätöntä. Suomalaisille vapaat palvelut katsottiin

välttämättömiksi, koska ”olemme jo varautuneet uuden direktiivin käyttöönottoon” ja palvelukauppa tuo tehokkuutta markkinoille (Patomäki 2005, 17). Näitä Euroopan lähes vapaimpia julkisia markkinoita olin jo pitkään uumoillut. Aikaisemmin asiaa ei vain ollut esitelty näin vapautuneessa muodossa ja olinkin epäillyt olevani lähinnä vainoharhainen. Kyseiset kannanotot kuullessani suurimmat pelkoni tulivat vahvistetuiksi.

Suomalaisen uusliberalismin radikaalisuudesta voisin käyttää esimerkkinä myös ns. aidon markkinavuokran ideaa. Kun rakennushallitus lakkautettiin ja muutettiin valtion kiinteistölaitokseksi – nykyiseksi Senaatti-kiinteistöiksi – siirryttiin ilmaisista tiloista ns. aitoihin markkinavuokriin. Markkinavuokrat ovat tässä tapauksessa ns. aidot, koska suurin osa rakennuksista, joiden vuokrasta on kyse, ovat sellaisia, joilla ei ole markkinoita, ne ovat arkkitehtonisesti ja/tai käytöltään ainutlaatuisia. Uudistusta perusteltiin ”muuttuneella toimintaympäristöllä”, johon kehittäjät kävivät tutustumassa mm. muissa Pohjoismaissa ja Hollannissa. Suomalaisesta sovelluksesta ei kuitenkaan tullut kansainvälisten esikuviansa kaltainen, vaan niitä radikaalisti uusliberalistisempi. Kun tämän ns. aidon markkinavuokran täysimääräiset taloudelliset rasitukset siirretään kaikkien julkisten palveluorganisaatioiden kannettaviksi, ne tulevat vaikuttamaan ja ovat jo vaikuttaneet syvästi palveluihin. Vuokrat muokkaavat esimerkiksi palveluiden saatavuutta ja laatua. Koska budjetteihin ei tule riittävästi rahaa vuokrien korotuksen myötä, toimintoja lakkautetaan ja keskitetään, työntekijöitä vähennetään ja jäljelle jääneitä hiostetaan. Julkisissa tiloissa valvonta lisääntyy ja julkisen luonne muuttuu muutenkin radikaalisti (Eräsaari 2002a). Kun hyvinvointivaltion palvelujen kustannuksiin lasketaan nykyiset korkeat vuokrat, voidaan osoittaa, että niiden bruttokansantuoteosuus ei ole pienentynyt niin dramaattisesti kuin 1990-luvulla. (Suomessahan lähes kaikilla palveluiden alueilla hinnat ovat miltei Euroopan halvimmat, koska työntekijöiden palkkataso on alhainen ja työntekijöitä on suhteessa asiakkaisiin vähän.)

Uusliberalismin ideologioiden ja yksityistämisen käytäntöjen juurruttaminen Suomeen ei ole tapahtunut äänestämällä vaan kabineteissa päättämällä. Vihreiden Erkki Pulliainen kertoi eräässä tilaisuudessa (Eräsaari 2002a), että työnantajien ja kolmen suurimman puolueen edustajat päättivät hallitun rakennemuutoksen tai yksityistämisen ohjelmasta Etelärannassa. Keskustapuolueesta mukana olivat Suomen pankin Esko Ollila ja Kauko Juhantalo, kokoomuksesta Ilkka Suominen ja demareista Kalevi Sorsa ja Paavo Lipponen. Vihreiden tai Vasemmistoliiton edustajia paikalla ei ollut. Kolmen suurimman puolueen mukana oleminen liikelaitostamisesta sovittaessa viittaisi siihen, että joillakin on ollut ymmärrys siitä, että (uus)liberalisoinnissa on kysymys politiikasta.

Kun vertaa hyvinvointivaltion purkamista sen rakentamiseen (esimerkiksi Päivi Uljas 2005), voi todeta, että purkutalkoissa väkeä on ollut vähemmän kuin rakentamisvaiheessa. Raija Julkunen (2001, 291–300) on todennut uusliberaalisen käänteen tapahtuneen hiljaisesti tai hiipivästi. Itse käyttäisin vahvempaa ilmausta: käänne tapahtui tietoisesti salaa. Toisin sanoen hyvinvointivaltion alas ajaminen on tapahtunut epädemokraattisesti. Toinenkin asia on selvä: valtaa on tässä uudessa yhteiskuntajärjestyksessä keskitetty eduskunnalta hallitukselle, hallituksen sisällä valtiovarainministeriölle ja kauppa- ja teollisuusministeriölle jne. On myös mahdollista, että erityisesti yhteiskuntatieteilijöillä voi olla tunne vallan keskittymisestä, koska heidän vaikutusvaltansa uudistuksissa on ollut olematonta. Mutta on myös tosiasia, että gallupeissa ilmenevä hyvinvointivaltion kannatus ei muutu paremmiksi palveluiksi, vaan palveluita vähennetään jatkuvasti. Tärkeimpänä syynä sille, että kansalaisten palveluiden kannatus ei muutu palveluiksi, pidän juuri vallan keskittymistä muualle kuin eduskuntaan tai kunnallisille luottamusmiehille. Myös tästä kehityskulusta vaikuttaa olevan vähän tutkittua tietoa.

OECD ja EU ja muut ylikansalliset organisaatiot kirjoittavat siis tekstejä ja ilmoittavat jäsenmailleen, että nyt olisi tällainen direktiivi. Nimitän käännökseksi tapaa, jolla OECD:n, EU:n ja muiden ylikansallisten organisaatioiden direktiivejä, ohjeita, suosituksia ja muita tekstejä vastaanotetaan esimerkiksi Suomessa. Kyseessä on siis paikallinen sovellus globaalista tekstistä. Globaali-lokaali-akselilla puhutaan globaalista, jolla on suurinpiirtein sama sisältö kuin tarkoittamallani käännöksellä. Ajatus ei ole omani, vaan Barbara Czarniawskan ja Guje Sevonin (1996) toimittamasta teoksesta. Tekstit eivät tule tyhjään ympäristöön vaan tiettyyn yhteiskunnalliseen todellisuuteen. Itse olen kiinnostunut näistä todellisuuksista organisaatioina. Organisaationäkökulma julkisiin palveluihin tai ylipäänsä koko julkiseen sektoriin paljastaa monien muutosten ja uudistusten pohjimmaisien järjestömyyden tai tehottomuuden. Suomessa organisaationäkökulmaa näkee hyvin harvoin otettavan esille työstä puhuttaessa, vaikka aina se on vaikuttamassa työn tekemisen ehtoihin ja lopputulokseen siinä missä yksittäiset ihmisetkin. Esimerkiksi ns. kuntauudistusta suunniteltaessa ei ole otettu esille sitä, että uudistuksen alla on tuhansia, luultavasti kymmeniätuhansia organisaatioita, joilla on hyvin erilaiset edellytykset muutoksiin.

Suomeen valittavista uusliberalistisista sovellutuksista toisena esimerkkinä voisi mainita markkinaoikeuden käytännöt. Julkisen kilpailuttamista varten on kehitetty uusi oikeusinstanssi, markkinaoikeus, jonne valittaminen ei vaadi muuta kuin palan ruutupaperia. Jos henkilö vie

raiskauksensa tai tappoyrityksen oikeuteen, hän joutuu maksamaan raskaasti, jos syyte osoittautuu turhaksi, mutta markkinaoikeudessa mitään tällaisia sanktioita ei ole. Vertailukohtana voimme käyttää myös suomettumisen kautta ja ns. rähmällään oloa tai voimme käyttää myös metaforaa ”luokan kiltein oppilas”. Tämä oppilas on kiltti EU:lle, OECD:lle ja entiselle Neuvostoliitolle, mutta tuhma tai säälimätön suomalaisille, kuntien työntekijöille, pienipalkkaisille naisille tai yksinhuoltajille; tarkoitan yhteiskunnan eriarvoisuuden lisääntymistä, yksinhuoltajanaisten ja heidän lastensa köyhyyttä jne. Samaan aikaan kuin suomalainen poliittinen, taloudellinen ja virkamieseliitti kumartaa globalisaation ja uusliberalismin suuntaan, se tulee pyllistäneeksi joidenkin omien kansalaistensa suuntaan. Juha Siltala on käyttänyt suomalaisista miehistä luonnehdintaa ”ujo ja uhoava”. Se on myös autoritaarisen virkamiehen määritelmä. Tällainen autoritaarinen ihminen on huono neuvottelija, koska hänen ujoutensa tai arkuutensa on väärässä paikassa, samoin tietysti uhonsa. Kun kansainvälisissä neuvotteluissa pitäisi pitää suomalaisten puolta, virkamiehet ovat kilttejä ja hurjistelevatkin suomalaisille ja vaativat markkinakuria kilpailukyvyn nimissä.

NPM:n leviämisen takana on muoti. Koska muoti selittää NPM:n syntyä, leviämistä ja suosiota, kyseiseen ajattelutapaan ei tehoa järki tai rationaalinen argumentointi. Sitä ei ole siis mahdollista muuttaa vedoten yhteiskunnalliseen todellisuuteen tai ylipäänsä NPM:n haittavaikutuksiin. Ajattelutapa tulee todennäköisesti saamaan tulevina vuosikymmeninä yhä vahvemman jalansijan.

Miten käy hyvinvointivaltion sekatalousmallin?

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 valtion ja kuntien työnjaon myllerrysten myötä. Paikallisen päätöksenteon merkitys on kasvanut, kun rahoitusvastuu on siirtynyt enenevästi kunnille. Palvelujen rahoittamiseen on tullut ennakoimattomuutta, ja rahoituslähteiden määrä on lisääntynyt. Samaan aikaan kuin organisaatiot ovat jatkuvassa muutoksen tilassa, ovat niiden hoitamat ongelmat muuttuneet vaikeammiksi. Möttönen ja Niemelä (2005) kirjoittavat, että ongelmat ovat muuttuneet kesyistä ilkeiksi. Ilkeillä ongelmilla kirjoittajat tarkoittavat senkaltaista ongelmien vaikeutumista, joissa ne kestävät pidempään, joissa ne tulevat mutkikkaammiksi ja siis vaikeammin ratkaistaviksi ja hallittaviksi. Tällaisia ilkeitä ongelmia ovat muun muassa pitkäaikaistyöttömyys, lasten ja nuorten ongelmat ja 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. Tätä projekteihin tarkoitettua rahaa jaetaan jakajien intressien mukaan, ei esimerkiksi sosiaalipolitiikan tai sosiaalityön tai tutkimuksen kertoman tarpeen mukaan. Projektit ja hankkeet ovat rahanjakajan vahvistamien kriteerien mukaisia hankkeita. Tuloksen osoittaminen kesyjien ongelmien osalta on myös helpompaa kuin ilkeiden osalta. Koska projektit ovat lyhytaikaisia, niissä halutaan tuloksia nopeasti – projektit ja palvelut, joilla pyritään ilkeiden ongelmien lievittämiseen, ratkaisemisesta puhumattakaan, näyttävät kesyjien rinnalla tehottomilta.

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

Kun useat kunnat jo ennen 1990-lukuakin ostivat suurimman osan päihdehuollon palveluista muilta, nykyisessä tilanteessa, jossa 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 raittiussihteerien virat, joten kunnissa ei liene montakaan henkilöä, joiden toimenkuvan ykkösasia olisi päihteidenkäytön vähentäminen tai kurissa pitäminen. Siksi olisi erityisen tärkeää, että kunnat ryhtyvät hoitamaan ennalta ehkäisevää toimintaansa. Toki tärkeää olisi myös se, että valtio alkaisi periä alkoholista asiallista veroa. Jos ihmeitä ei tapahdu, päihteiden käyttäjät eivät itse ryhdy marssimaan vaativina kuluttajina parempien palveluiden puolesta, joten heidän asiansa ajaminen on sosiaalialan ammattilaisten huoli.

Sen lisäksi, että palveluiden taso ja saatavuus on heikentynyt, on monissa kohdin käynyt vieläkin surkeammin. Joitakin palveluita tai pikemminkin oikeuksia kansalaiset eivät saa lainkaan. Viittaannyt yksityistämisen tai kilpailuttamisen mukanaan tuomiin toimintakatkoksiin. Anna Metteri (2004) käyttää tällaisista laittomista tai lain hengen vastaisista tilanteista ilmausta ”kohtuuton tilanne”. Useista tutkimuksen esimerkeistä voisi käyttää myös ilmausta ”laiton”. Viittaann aiemmin esille

nostamiini tilanteisiin, joissa toimeentulotuen maksaminen ei onnistu tai autot eivät hae vammaisia, kun palveluiden kilpailuttamisen jälkeen on valittu toimimaton järjestelmä.

Miten tässä uudessa tilanteessa pitäisi reagoida palveluiden puuttumiseen? Kunnat eivät esimerkiksi välitä mittaamattomasta häpeästä, jota eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnot niille tuottavat. Kuitenkin julkinen pitäisi saattaa edesvastuuseen puuttuvista palveluista, sillä muuten mielivalta ja erilaiset katkokset jatkuvat ja lisääntyvät. Kuntalaisten lisäksi ammatti-ihmiset joutuvat elämään palveluita ja etuuksia koskevan mielivallan kanssa – tietysti myös lisääntyvän työtaakan kanssa. Niinpä merkittävin julkisia palveluita koskeva vaatimus tällä hetkellä taitaakin olla vaatimus oikeuksista tai tarkemmin vielä oikeuksien valvomisesta. Kansalaisilla pitäisi olla oikeudet saada toimeentulotukea, vammaiskuljetuksia, laitospaikkoja dementikoille jne. Ja silloin kun näitä ei ole, pitäisi kunnan ja valtion joutua vastaamaan tilanteesta, sillä muuten tilanne muuttuu aina vain kehnommaksi.

Kirjallisuus

Clarke, John, Newman, J. *The managerial state, power, politics and ideology in the remaking of social welfare*. London: Sage, 1997.

Czarniawska, Barbara. *Learning organizing in a changing institutional order. Examples from City Management in Warsaw*. *Management Learning* 1997; 28: 475–495.

Czarniawska, Barbara, Sevón, Guje, eds. *Translating organizational change*. Berlin: de Gruyter, 1996.

Ehrenreich, Barbara. *Nälkäpalkalla*. Helsinki: WSOY, 2003.

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

Eräsaari, Leena. *Valtion yhtiöittämisen väkivaltaisuus*. *Sociologia* 2002b; (2): 116–119.

Gherardi, Silvia, Jacobsson, Bengt. *Managerialese as the Latin of our Times: reforming Italian public sector organizations*. *Scandinavian Journal of Management* 2000; 16: 349–355.

Le Grand, Julian. *From Knight to Knave, from Pawn to Queen. The state, the market and social services*. Paper in Colloquium on Globalization, South Africa, 25.–27.2.2000.

Harrinvirta, Markku. *Strategies of public sector reform in the OECD countries*. Helsinki: Gaudeamus, 2000.

Heino, Timo-Erkki. *Hävitty Juttu*. TV1 dokumenttiohjelmia, 1.5.1998.

Hintikka, Sari. ”Tehkää hipaisemalla”: sosiaalityöntekijöiden käsityksiä sosiaalityöntekijöiden ja johdon välisestä vuorovaikutuksesta. Tampereen yliopisto, *Sosiaalityön pro gradu -tutkielma*, 2006.

Julkunen, Raija. Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Tampere: Vastapaino, 2001.

Lehto, Eero. Markkinatalousoppia OECD:ltä ja IMF:ltä. *Talous ja yhteiskunta* 2001; 29 (1): 20–25.

Metteri, Anna. Hyvinvointivaltion lupaukset ja kohtuuttomat tapaukset. Helsinki: Edita Prima, 2004.

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

Siltala, Juha. Yhtiöittäminen sukupolitettuna väkivaltana? *Sosiologia* 2003; 40: 337–339.

Sulkunen, Pekka. Projektiyhteiskunta ja uusi yhteiskuntasopimus. Julkaisussa: Rantala, Kati, Sulkunen, Pekka, toim. Projektiyhteiskunnan käänköpuolia. Helsinki: Gaudeamus, 2006: 17–38.

Summa, Hilikka. Tulosohtaus hallinnan rationaliteettina ja tekniikoina. Arvioita tulosohtauksen valtioonhallintoon jättämistä jäljistä. *Ajankohtaista. Hallinnon tutkimus* 1995; (2): 143–151.

Summa, Hilikka, Virtanen, Turo. Tulosohtaminen yliopistojen ainelaitoksilla. Yleisen johtamismallin soveltuvuus akateemisen vapauden kontekstiin. Julkaisussa: Mälkiä, M., Vakkuri, J., toim. Strateginen johtaminen yliopistoissa. Ajattelutavat, mahdollisuudet ja haasteet. Tampere: Tampereen yliopistopaino, 1998: 121–176.

Toynbee, Polly. *Hard work. Life in low-pay Britain*. London: Bloomsbury, 2003.

Uljas, Päivi. Taistelu sosiaaliturvasta. Ammattiyhdistysväen toiminta sosiaaliturvan puolesta 1957–1963. Helsinki: Like, 2005.

Vabø, Mia. Henkilökohtaisesta luottamuksesta sopimuskontrolliin. *New Public Management pohjoismaisessa hyvinvointivaltiossa*. *Janus* 2005; 13: 172–179.

Valtion liikelaitoskomitean mietintö 1985:2. Helsinki: Valtion painatuskeskus, 1985.