

**This is a self-archived version of an original article. This version may differ from the original in pagination and typographic details.**

**Author(s):** Eräsaari, Leena

**Title:** New Public Management kaupungin hallinnossa

**Year:** 2009

**Version:** Published version

**Copyright:** © 2009 Teknillinen korkeakoulu

**Rights:** In Copyright

**Rights url:** <http://rightsstatements.org/page/InC/1.0/?language=en>

**Please cite the original version:**

Eräsaari, L. (2009). New Public Management kaupungin hallinnossa. In T. Heikkinen, & H. Mattila (Eds.), *Minne menet kaupunki?* (pp. 19-33). Teknillinen korkeakoulu, Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja. C, 73. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-22-9985-0>

# New Public Management kaupungin hallinnossa

LEENA ERÄSAARI

## Kaupunki organisaatioiden verkostona

Osallistuin muutama vuosi sitten Barbara Czarniawskan johtamaan Managing Big Cities -tutkimusohjelmaan.<sup>1</sup> Kyseinen ohjelma pyrki purkamaan kaupunkitutkimukseen liittyvää duaalisuutta, jossa suurkaupungit nähdään yhtäältä kaupunkisuunnittelijoiden, arkkitehtien ja poliitikkojen aikaansaannoksina toisaalta taas kaupunkilaisten kaupunkina. Kyseisessä tutkimuksessa oltiin kiinnostuneita sellaisista kaupungin organisatorisista käytännöistä, joilla yhdistetään julkinen ja yksityinen. Lähtökohtana tutkimusohjelmassa oli, että suurkaupungin management koostuu erilaisista toimintaverkostoista.

Nykyään on muodikasta puhua verkostoyhteiskunnasta ja verkostoitumisesta, mutta yhtä hyvin voisimme valita näkökulmaksi organisaation ja puhua organisaatoyhteiskunnasta. Michael Foucault (1980, 69–70, käännös LE) kirjoittaa: ”1800-luvulla historia oli suuri intohimo, se käsitteli mm. kehitystä ja epävarmuutta, kriisejä ja syklejä, jatkuvasti kasautuvan menneisyyden teemoja. (...) Tilaa käsiteltiin kuolleena, etukäteen määrättyinä, epädialektisena ja liikkumattomana. Aika puolestaan oli rikkautta, tuottoisaa, elämää, dialektiikkaa. Nykyisestä aikakaudesta voi kuitenkin tulla ennen kaikkea tilaa ja verkostoiksi naamioituvien metaforien aikakausi.” Tilat, paikat tai rakennukset voidaan nähdä erilaisten organisaatioiden lopputuloksina ja lähtökohtina. Tarkoitan sitä, että rakennukset ja torit tarvitsevat monia erilaisia organisaatioita ennen kuin ne valmistuvat. Asia on myös toisinpäin, sillä arkkitehdit ja putkimiehet tarvitsevat katon päänsä

<sup>1</sup> <http://www.hgu.gu.se/item.aspx?id=7706>, 25.05.2009

päälle ja asfalttia auton pyörien alle hoidellessaan tärkeitä rakennushankkeita. Organisaatioita voidaan tarkastella sellaisina kokonaisuuksina, joista verkostot muodostuvat ja jotka muodostavat verkostoja. Verkosto on tavallaan solmuista ja säikeistä muodostuva verkko, mutta organisaatiotkin voi nähdä solmuina ja säikeinä. Organisaatio itsessään muodostaa solmukohtia, joista käsin ihmiset (henkilökohtaisesti tai välineiden kuten puhelimen tai tietokoneen avustuksella) pitävät tai eivät pidä yhteyksiä toisiin organisaatioihin, niissä toimiviin ihmisiin ja heidän käyttämiinsä esineisiin. Michael Foucaultin mainitsemat ”verkostoiksi naamioituvat metaforat” tulkitsemme tässä organisaatioiksi.

Kaupunki koostuu erilaisista organisaatioista, virallinen kaupunki pääasiassa julkisista organisaatioista. Yksikään kauppa, turvafirma, rakennusliike tai pizzeria kaupungissa ei ole auki ilman erilaisia kontakteja kaupungin organisaatioihin. Kaupungilla on kymmenittäin, suurilla kaupungeilla sadoittain ellei tuhansittain omia organisaatioita. Pohjoismaiset kaupungit sisältävät terveysvirastoja, terveysasemia, erilaisia sairaaloita, eri väestöryhmien hoitoon erikoistuneita laitoksia: vanhoille, vammaisille, kuntoutusta tarvitseville. Kaupungeissa on kouluja ja koulujen hallintoon ja suunnitteluun erikoistuneita virastoja, on pienten lasten hoitoon erikoistunut sosiaalitoimi virastoinen ja laitoksineen. On kulttuuria tarjoavia kirjastoja, museota, kulttuuritaloja ja tapahtumia järjestäviä kuraattoreja. Kaupungeilla on rakennusten, katujen ja infrastruktuurin kuten sähkön, puhtaan ja likaisen veden, jätehuollon, satamien, julkisen liikenteen ja ties minkä rakentamiseen ja ylläpitoon liittyvät monet organisaatiot. Nämä kaupunkien erilaiset organisaatiot ovat yhteistyössä keskenään ja lisäksi ne pitävät yhteyttä yksittäisiin kaupunkilaisiin ja yrityksiin. Kaupungin organisaatiot hallinnoivat yritysten elämää niin järjestysääntöjen avulla kuin konkreettisilla tarkastuksilla vaikkapa ravintoloiden keittiöihin. Kuinkahan monta organisaatiota tarvitaan saamaan esimerkiksi paikallisjuna Leppävaarasta Helsingin keskustaan? Organisaatioiden määrä nousee jos nykyisten lisäksi laskee mukaan nekin, jotka ovat aikaisemmin olleet mukana luomassa raiteita ja asemia.

## Kaupunki julkisen ja yksityisen yhdistäjänä

Kaupungeja on luonnehdittu Max Weberistä (1992, alkuperäinen 1921) lähtien kolmen osapuolen yhdistelmänä. Yhtäältä kaupunki pitää sisällään hallinnon – Weberin kuvaamassa keskiaikaisessa kaupungissa joko ruhtinaiden ja kuninkaiden linna tai kirkon hallitsemassa hallinnossa kirkko ja luostari – ja kuluttamisen/torin sekä kaupunkilaisten kodit. Weberin kuvaama keskiaikainen kaupunki oli muurin ympäröimä, tiheä asujaimisto. Muurit olivat pitämässä viholliset loitolla, mihin tarvittiin myös linnan tarjoamat aseet ja sotilaat. Muurien ulkopuolella oleva maaseutu viljeli ruuan, joka myytiin torilla kaupunkilaisille.

Kaupunkilaiset olivat muun muassa käsityöläisiä ja tietysti kuluttajia. Keski-ikäisen kaupungin hallinto ei ollut demokraattista vaan enemmän tai vähemmän yksinhallintoa. Vaikkei keskiaikainen kaupunki ollut demokraattinen, on demokratia hallinnan muotona ollut kaupunkeihin liittyvä keksintö. Kun antiikin filosofit ja valtio-oppiineet kuten Aristoteles ja Platon arvostivat kaupunkia enemmän kuin maaseutua, oli arvostuksen taustalla se, että kaupungit mahdollistivat joutilaisuuden ja ajattelun, mikä oli vastakohta maaseudun raadannalle. Kaupungit olivat ennen kaikkea polis-tyyppisiä kaupunkivaltioita, jossa oli mahdollisuus politiikan tekemiseen. Erityisesti Aristoteles kannatti välitöntä demokratiaa, jossa pieni määrä ihmisiä teki keskustelemalla päätöksiä. Pieni määrä päätöksenteossa oli tarpeen, jotta kaikki kuulivat ja näkivät toisensa keskustellessaan. Agoralle tultiin keskustelemaan ja päättämään yhteisistä asioista. Tärkeää oli näyttäytyminen, puhuminen, puhumalla vaikuttaminen ja kuunteleminen. Hannah Arendt (2002, 224) katsoo, että päätösten tekeminen yhdessä oli Platonille ja Aristoteleelle tärkeää osallisuuden takia. Vaikka yksinvaltiutus (tyrannia) ”edistäisi yksityisiä elinkeinoja ja yritteliäisyyttä, karkottaisi se kuitenkin kansalaiset julkisen alueelta”. Tyrannialla voi olla ilmeisiä lyhyen tähtäimen etuja, mutta niitä tulisi varoa, sillä ne edeltävät väistämätöntä vallan menetystä, vaikka itse katastrofi saattaisikin tapahtua vasta kaukana tulevaisuudessa. Arendt omaksui erityisesti Aristoteleen näkemyksen demokratiasta ja lausuu asiasta kauniisti, että ihmisestä tulee ihminen yhdessä toisten kanssa. Tällainen ”yhteinen” oleminen merkityksessä yhteisistä asioista päättäminen sekä kulttuurin harrastaminen teattereineen ja kirjastoineen, onnistui vain kaupungeissa.

Lähden siis siitä, että kaupunki, suurkaupunki erityisesti, on monimutkaisten organisaatioiden yhteistyötä. Asia voidaan ilmaista myös niin, että kaupunkien hallinto on organisaatioiden verkostoja ja verkostomaisia organisaatioita. Voidaan myös sanoa, että kaupunkia ovat pyörittäneet tällaiset verkostot jo ennen kuin ajatus ns. sosiaalisesta pääomasta keksittiin yhteiskuntatieteissä. Sosiaalinen pääoma on yhtäältä ranskalaisen sosiologin Pierre Bourdieun kehittämä käsite; toisaalta sosiaalista pääomaa on esitellyt myös amerikkalainen sosiologi Robert D. Putnam. Bourdieun sosiaalinen pääoma on eräänlainen modernin yhteiskunnan vastine yhteisöille, mutta se pitää sisällään myös luokat, joista monet sosiologit ovat olleet valmiit luopumaan. Bourdieulla ihmisten sosiaalinen pääoma on sidoksissa luokkataustaan ja henkilökohtaiseen historiaan; kenet tunnemme ja millaisen elämän itsellemme ja lapsillemme järjestämme, määrittäytyy yhteiskunnan rakenteista käsin. Myös Robert D. Putnamin sosiaalisessa pääomassa korostuu yhteisöjen merkitys, pääasiassa yksityisten yritysten, vapaaehtoisjärjestöjen ja harrastusryhmien toiminta. Putnamin sosiaalisessa pääomassa keskeistä on luottamus, jota yhteistoiminta sekä luo että ylläpitää. Luottamus on siis sekä väline että tulos. Otin sosiaalisen pääoman esille siksi, että sille ja omalle näkemykselleni on yhteistä vuorovaikutuksen korostaminen.

Omassa tarkastelussani lähtökohtani ovat julkiset organisaatiot kun taas Bourdieun ja Putnamin lähtökohdat ovat ihmisissä tai yrityksissä. On vaikea keksiä monimutkaisempia organisaatioita kuin suurkaupungit ja parempaa todistusta sosiaalisen pääoman olemassaolosta kuin se tosiasia, että suurkaupungit ylipäänsä toimivat.

Tällä hetkellä julkiselle sektorille tuotava uusi hallinnon tapa, New Public Management (NPM), mullistaa kaupunkien hallintoa – myös kuvaamiani verkostoja ja yhteistoimintaa. Pyrin tässä tekstissä arvioimaan näitä muutoksia pääasiassa organisaatioiden, verkostojen ja yhteistoiminnan kannalta. Luonnehdin aluksi New Public Managementia ja kerron sen vaikutuksista julkiseen hallintoon ylipäänsä ja kaupunkien hallintoon erityisesti. Primäärinen (oma) empiriani on hankittu tutkimalla, opettamalla ja luottamushenkilönä Helsingissä. Suurin osa esimerkeistäni tulee sosiaali- ja terveyssektorilta, koska olen viime ajat seurannut sen tapahtumia intensiivisemmin kuin kaavoitusta ja rakentamista. Mutta uskon ja toivon, että esimerkkini puhuttelevat myös muuta kaupungin hallintoa.

## NPM – lyhyt oppimäärä

Pidän New Public Management (NPM) -nimellä tunnettua uutta hallinnan tapaa modernina imperialismina. Siksi en halua kääntää sitä esimerkiksi uudeksi julkisjohtamiseksi, mitä termiä usein myös käytetään. NPM-termistä näkyy, että siihen liittyvä ideologia on amerikkalais-englantilaisesta alkuperää. Toisinaan käytän NPM:stä ilmausta ”uusliberalismin hallinnollinen pikkuveli”. Mutta nimitys ”pikkuveli” oikeastaan vähättelee julkisen sektorin osuutta uusliberalismissa. Useat tutkijat ovat sitä mieltä, että juuri julkinen sektori on erityisesti uusliberalismin otteessa. Toiset uusliberalismikriitikot ovat sitä mieltä, että kyseessä ei ole minkäänlainen liberalismi vaan ideologiaa pitäisi kutsua konservativismiksi. NPM on osa niin kutsuttua globalisaatiota, ja sen ajatuksena on julkisen sektorin osuuden pienentäminen. Periaatteessa tämä tapahtuu kahden eri prosessin avulla, yhtäältä yksityistämällä julkisen sektorin toimintaa, toisaalta julkista muutetaan toimimaan ikään kuin yksityinen. Käytän ilmausta ”ikään kuin” yksityinen, sillä julkista ei ole mahdollista saada toimimaan yksityisen tavoin. Sitä paitsi on erittäin vaikea saada luotettavaa tietoa yksityisten yritysten toimintatavoista, sillä niistä ei voi tehdä tutkimusta – tai jos voi, ovat tulokset useimmiten yrityssalaisuuksia. Keskityn pohdinnoissani pääasiassa jälkimmäiseen, siis siihen miten ikään kuin yksityisenä toimiminen muuttaa kaupunkien hallintoa.

Useat NPM:stä kirjoittavat kriitikot painottavat, että NPM ei ole yhtenäinen ”oppi” tai toimintamanuaali. Tätä opin epäyhtenäisyyttä osoittaa esimerkiksi se, että NPM:n sovellutukset eri maissa ovat erilaisia. Minun näkemykseni erilai-

suudesta ei painota opin erilaisuutta vaan vastaanottavan organisaation erilaisuutta. Olen lainannut Barbara Czarniawskalta ja Bernward Joergesiltä (1996) ajatuksen matkustavista ideoista ja ideologioista. Kun idea tai ideologia matkustaa maasta tai paikasta toiseen, se käännetään tai implementoidaan vanhaan organisaatioon. Koska nämä uuden idean omaksuvat organisaatiot ovat erilaisia, kantavat kaikki omaa historiaansa, on myös lopputulos, ”uusi käytäntö”, erilainen kuin missään muualla. Vaikka siis uudistusten manuaali olisi sama – OECD:n ohje tai EU:n kilpailutusta koskeva direktiivi – on lopputuloksena oleva suomalainen käytäntö erilainen kuin Puolassa tai Italiassa.

Julkisen ja yksityisen suhde on muuttumassa siten, että julkisen tehtäviä yksityistetään tai kilpailutetaan. Yksityiset firmat tai ihmiset tai kolmannen sektorin organisaatiot ottavat hoitaakseen tehtäviä, joita vielä eilen tai viime vuonna hoiti julkinen viranomaislainen. Tämä tarkoittaa muutoksia organisaatioiden välisissä suhteissa. Mikä ennen hoitui kahden kollegan välisenä keskusteluna, vaatii uudessa tilanteessa vinon pinon paperia, kilpailuttamisasiakirjoja, tarjouksia, hyväksymisiä ja hylkäämisiä perusteluineen, kokouksineen ja allekirjoituksineen

Toimiminen ikään kuin yksityisenä yrityksenä on tuonut mukanaan sellaisia periaatteita kuten ”pysyvän muutoksen ideologia” tai ”tehokkuuden tai säästöjen etsintä”: Olemme tehostaneet, tuotteistaneet, tiivistäneet, suurentaneet, kilpailuttaneet, pirstoneet, karsineet, keventäneet, muuttaneet, muuttaneet ja muuttaneet. Pysyvä muutos muuttaa omasi ja yhteistyökumppanisi osoitteen, puhelinnumeron ja toimenkuvan kolmen kuukauden välein.

## Aina on varaa tehostaa

NPM:n kannattajat sanovat, että kyseessä on aito modernisoituminen. Julkinen sektori on sopimaton muuttuneeseen toimintaympäristöön; se on liian suuri, byrokraattinen ja tehoton, joten muutos on välttämätön. Miten NPM siis yrittää vetää ylleen modernin viittaa? Käsittelen ensimmäiseksi tehostamista, koska sitä on Suomessa harjoitettu ainakin 1990-luvun lamasta lähtien. Tehostaminen on suomen kieleen tullut kahdesta englanninkielisestä e-termistä, ”efficiency” ja ”effect(ive)”, jotka molemmat termit viittaavat pääasiassa vaikutuksiin. Suomen kielen teho-termi viittaa pääasiassa fysiikkaan, moottoreihin ja koneisiin. Uskon, että Suomessa myöhään alkanut julkisen sektorin uudistus on hyötynyt suomalaisille sopivasta ”tehostamis”-metaforasta, joka viittaa samoon ja moottoriin ja antaa ymmärtää, että koneen mahdollisuudet ovat rajattomat. ”Aina on varaa tehostaa” on hoettu väsyksiin saakka, vaikkei se ole pitkään aikaan enää pitänyt paikkaansa – jos varsinaisesti koskaan. Kun tehostamistalkoot 1990-luvulla alkoivat, ei juurikaan tuotu esiin, että suomalainen

hyvinvointivaltio ei ollut erityisen kallis verrattuna muihin Pohjoismaihin tai Keski-Eurooppaan.

Konkreettisesti tehostamista tehdään esimerkiksi kasvattamalla yksiköitä. Suuri on siis kaunista toisin kuin vihertävällä 1980-luvulla, jolloin pieni oli kaunista. Suuria yksiköitä haetaan esimerkiksi kaupunkien sisäisillä organisaatiouudistuksilla, keskittämällä, yhdistämällä, kuntauudistuksilla ja niin edelleen. Oikeassa elämässä ei suuruuden ekonomiasta ole takeita, kun organisaatio muuttuu monimutkaiseksi. Monimutkaiset organisaatiot ovat usein ”tehottomia” yksinkertaisempiin verrattuna. Suuresta ja monimutkaisesta (ja tehottomasta) esimerkkinä voisi mainita uudistukset, joita on tehty HUS:issa. Suuruuden tehokkuutta korostavassa keskittämisessä haetaan synergiaa ja ajatellaan, että organisaatioissa tehdään yksinkertaisia tuotteita liukuhihnalla. Kun tehdään suuria lukumääriä, tähdätään siihen että saadaan paljon ja halvalla. Julkisella sektorilla tehtävää työtä ositetaan, pinnallistetaan ja kevennetään. Palveluissa siirrytään räätälöidyistä prosessuaalisista palveluista ositettuihin palveluihin, joissa nopeasti tarjotaan kysyjälle jonkinlainen osaratkaisu. Kaupunkilainen tai organisaatio, joka saa tällaisen ”osapalvelun” tai osaratkaisun, joutuu hakemaan vastauksia muihin tarpeisiinsa muilta luukuilta tai samalta luukulta toisen kerran. Prosessien pilkkominen turhauttaa useimmiten palvelun antajaa ja saajaa. Kaikki ammattilaiset ja ammattilaiset saavat koulutuksen monipuolisten palvelujen tarjoamiseen, ja tilanteen kokonaisarviointi on myös asiakkaiden mielestä parempaa palvelua kuin palveluiden osittaminen. 1980-luvulla esimerkiksi sosiaalipalveluiden ja -turvan yhteydessä puhuttiin ”yhden luukun periaatteesta”. Yhden luukun periaatteessa tietty organisaatio tai siellä toimivat virkahenkilöt kokoavat palvelupaketin asiakkaiden tarpeiden mukaan. Nykyinen ajatus on se, että asiakas itse kokoaa ”pilkotut palvelut” omien tarpeittensa mukaan.

Tehostamisen varjolla ainakin organisaatioiden kokoa suurennetaan. Lukumäärät suurenevat koska työsuoritteita pirstotaan osiin. Tyypillinen esimerkki pirstomisesta on kunnallisen kotihoitajan työ. Aikaisemmin nämä kotihoitajat hoitivat lapsia ja äitejä kodin ja ruuan lisäksi. Nykyisin tällaista kotiapua ei ole lainkaan lapsiperheille. Vanhuksille kotiapua on uudessa muodossa: heidän luonaan käyvät myös kotisiivoojat, ateriapalvelu, kauppakassipalvelu, kotisairaanhoidtaja vapaaehtoisavustaja ja mahdollisesti myös kotiavustajat. Lisäksi hoidossa on apuna turvaranneke, ja kehitteillä on lisää hoivateknologiaa. Silva Tedre (2007) on käyttänyt vanhusten kotihoidosta ilmausta ”vanhus on ruokintaletkun pää”.

Tilanne vanhusten kotihoidossa kertoo myös siitä, kuinka palveluiden alkuperäinen idea on kääntynyt pääläelleen. Hyvinvointivaltion palvelut – koulut, lastensuojelu, vanhusten kotihoito, sairaalat ja terveysasemat – on luotu tuo-

maan turvan ohella vakautta ihmisten elämään. Turva ja vakaus perustuvat muun muassa rutiineille, joita palveluiden oli tarkoitus opettaa lapsiperheille ja joita oli tarkoitus ylläpitää vanhojen elämässä. Ajatuksena oli että nekin kansalaisryhmät (köyhät ja sairaat), joiden elämä oli epävarmaa ja epävakaata saivat sellaisia resursseja, joiden avulla he kykenisivät ennakoimaan ja suunnittelemaan elämäänsä. Palvelujen pirstomisen ja pysyvän muutoksen myötä sellaisista sosiaalipoliittisista ratkaisuista, jotka aikoinaan luotiin tuomaan turvaa ihmisten elämään, näyttääkin tulleen ratkaisun sijaan ongelma. Yksityiseltä sektorilta lainattu ”pysyvän muutoksen” ideologia muuttaa siis pysyvyyden ja vakauden eetosta. Myös kaupungin muu hallinto kuin sosiaalipalvelut pyrkivät ennustettavuuteen ja rutiinien hallintaan. Rutiineita luodaan muun muassa byrokratian avulla, joka tarkoittaa aina samanlaista toimintatapaa, tietynlaisen hakemuksen täyttämistä ja tiettyyn osoitteeseen toimittamista. Uudessa hallinnossa sekä toimintatapa että osoite, puhelinnumero tai muut yhteystiedot, joiden kautta toimintatapaa voi selvittää, ovat pysyvässä muutoksessa.

Jos pysyvää muutosta ajattelee yritysten kannalta, niin muutoshan ei sinällään ole päämäärä, vaan yleensä muutoksella tähdätään kasvuun, siis suurempaan. Yritykset tähtäävät suuruudella siihen, että voisivat tuottaa mahdollisimman paljon, olipa kyse tavaroista tai palveluista. Erityisen kannattavaa yrityksille on tuottaa paljon ja halvalla, jos sen saa myytyä kalliilla. Kun siis julkinen toimii ikään kuin yksityinen, miten se omaksuu ajatuksen ”paljon halvalla”? Paljon ja halvalla saadaan osittamalla joko yksittäisiä työsuorituksia ja varsinkin pirstomalla prosesseja ja palveluketjuja. Paljon saadaan myös heikentämällä laatua, yksinkertaistamalla, pinnallistamalla ja karsimalla. Paljon aikaa ja vaivaa kuluu myös suoritteiden laskemiseen.

Esimerkiksi sosiaalityössä palveluketjuja pirstotaan, työtä yksinkertaistetaan ja lukumäärää kasvatetaan. Voidaan laatia yksinkertaistettuja ohjeita ensimmäistä haastattelua (alkuhaastattelua) varten. Näiden ohjeiden avulla on tarkoitus päättää, onko syytä jatkaa asiakassuhdetta. Jos asiakassuhde jatkuu aloituksen jälkeen toiseenkin kertaan, leivotaan jatkosta ”uusi tuote”. Lukumäärää kasvatetaan lopettamalla asiakassuhteet nopeasti ja tekemällä erilaisia välitalennuksia samankin asiakassuhteen aikana. Yksinkertaisia palveluja – tuotteita – tarvitaan myös siksi, että kaupungit siirtyvät tilaaja–tuottaja-malliin. Tilaaja–tuottaja-malliin siirtymisestä esimerkkinä toimii vaikkapa Rovaniemi. Rovaniemellä tuotteena kirjastossa toimii lainattu kirja, joka ei suinkaan ole tietoa etsivän kannalta fiksu valinta; tiedonhaut ja kirjaston kävijät sen sijaan saattaisivat olla järkeviä arviointiperusteita kirjastoille. Tuotteistamista tapahtuu kaupunkien omien organisaatiomuutosten lisäksi myös siksi, että osia kaupungin tehtävistä yksityistetään. Tällaisia yksityistettäviä tehtäviä ovat esimerkiksi siivous, ruoanlaitto ja monet hoivaan liittyvät tehtävät.



Suuri osa julkisella sektorilla tehtävää työtä on yhteistoimintaa – välittämistä: Esimerkiksi sosiaalityön eräs keskeinen tehtävä on välitystehtävä. Välittämistä, vuorovaikutusta, joutuvat tekemään muutkin julkiselle sektorilla työskentelevät ihmiset kuin sosiaalityöntekijät, kaupungin arkkitehdista lasten päiväkodin hoitajaan. Välittämisen yhteistoimintaan viittaava tekeminen toteutuu asiakkaiden ja muiden viranomaisten tai viranomaisverkostojen välillä ja kesken. Pirkko Sipilä-Lähdekorven tutkimuksessa (2004, 160–162) koulujen sosiaalityöntekijät, koulukuraattorit, pitävät tärkeimpänä osana työtään ”välittäjäasiantuntijuutta” ja tärkeimpänä työn vaatimana ominaisuutena vuorovaikutustaitoja. Koulujen sosiaalityöntekijöiden työ on siihen määrään joustavaa ja räätälöityä, että työntekijät kuvaavat tehtävänsä ”hirveesti tekijänsä näköiseksi”. Kuraattorit kommunikoivat oppilaiden lisäksi opettajien, rehtorin ja oppilashuollon henkilökunnan kanssa, lasten vanhempien ja erilaisten viranomaisten ja auttajatahojen kanssa. Monimutkaisissa organisaatioissa yhteistyö tarkoittaa ulko- ja sisäpolitiikkaa. Suuri osa siitä, mitä julkisen sektorin ”siisteissä sisähommissa” pidetään ammattitaitona, koostuu keskusteluista, joilla rakennetaan erilaisia yhteistyösuhteita. Näissä organisaatioissa on aina ollut vaihtuvuutta, mutta ”pysyvä muutos” (Eräsaari 2002, 160–178) muuttaa välitystehtävääkin radikaalisti. Pysyvä muutos tekee työyhteisöjen arjen pyörittämisen vaikeaksi kun yhteistyön edellytykset katoavat. Kun ei pääse ylläpitämään ja kehittämään rutiineita, ei työ luista. Ilman rutiineita helpotkin tehtävät muuttuvat hankaliksi eikä vaikeille tehtäville jää lainkaan aikaa.

## Kiire työntekijöiden vastarinnan murtamisessa

Kun uudistuksia julkisella sektorilla tehdään, on kiire olennainen osa uudistuksia. Kiirettä ja yllätyksiä käytetään kriisitietoisuutta luomaan kuten Naomi Klein (2008) teoksessaan tuhokapitalismista osoittaa. Suomessa 1990-luvun taloudellinen lama oli uudistajille ”taivaan lahja”, joka toimi kriisitietoisuuden nostattamisessa. Vaikka edellinen kriisi on aikoja ollut ohi, jäivät tuolloin implementoidut toimintatavat voimaan. Nyt kun uusi lama on päällä, voidaan taas kiirehtiä entistä enemmän. Kiireen avulla muun muassa ehkäistään työntekijöiden muutosvastarintaa. Kiirettä käytetään legitimoimaan sitä, ettei katutason työntekijöiden näkemyksiä kysytä. Erityisen vähän ollaan muutosten yhteydessä kiinnostuneita niistä ammattilaisten näkemyksistä, jotka koskevat työyhteisöjä. Esimerkiksi Helsingissä kouluja lakkautettaessa ja yhdistettäessä konsultit eivät lainkaan vetoa hyviin oppimistuloksiin, erikoisluokkiin, koulujen pitkiin traditioihin ja hyvään yhteishenkeen. Sen sijaan he perustavat arvionsa koulurakennusten hintoihin ja oletettuihin markkina-arvoihin. Muutoksen tekijöiksi ja suunnittelijoiksi hankitaan ulkopuolisia uudistajia, jotka eivät tunne organisaatioiden historiaa tai rutiineita.

NPM:n mukaisista uudistuksista väitetään, että niissä johtaminen keskittyy ja tapahtuu etäältä (Clark & Nyman 1997). Etäältä johtamisessa apuna toimivat auditoijat, arvioitsijat ja konsultit, niin sanottu arviointiteollisuus. Parhailaan NPM:n vaatima vallan keskittäminen näyttäytyy erityisesti tietokonevälitteen työajanseurannan ja laatuksikirjojen suunnitteluna ja noudattamisena. Esimerkiksi vanhustenhuollon laitokset ovat puhuttaneet pitkään sekä tutkijoita että julkisuutta. Niissäkin uudistukset tehdään managerivetoisesti; mitä alempana organisatorisessa hierarkiassa jokin työntekijäryhmä on, sen todennäköisemmin sen näkemysten yli kävellään. Helsingin Sanomat (Leivonniemi, 2009) uutisoi Espoon muutosta, jossa kaupunki lakkautti yhden pitkäaikaisosaston Jorvin sairaalasta. Uutista varten on haastateltu kahta lähihoitajaa ja vanhusten palvelujen johtajaa. Haastatellut lähihoitajat olivat irtisanoutuneet neljän muun kera. Toinen haastatelluista sanoo: ”Osaston lakkauttaminen tapahtui niin väkivaltaisesti kuin olla ja saattoi. Hoitajia ei kuultu lainkaan. Emme periaatteessa vastustaneet akuuttiosastoa vaan olisimme halunneet siirtyä osastona jonnekin muualle.” Vanhusten palvelujen johtaja Valvanne puolestaan vastaa työntekijöiden kritiikkiin: ”On selvää, että tällaiset isot muutokset tehdään muualla kuin osaston sisällä”. Myös laajemmin vanhusten hoivaa koskevissa tutkimuksissa on otettu esille se, että erityisesti lähihoitajien – hoivahierarkian alimmalla askelmalla olevien hoitajien – näkemyksiä heidän työstään ei kuunnella (Tainio ja Wrede 2008, 177–197).

Työntekijöiden näkemysten yli käveleminen synnyttää työntekijöissä turhautumista, kyynisyyttä ja loppuun palamista. Pitkällä tähtäimelle se synnyttää myös asennemuutoksen: työntekijät joutuvat luopumaan opintojen ja koulutuksen aikana omaksumastaan asenteesta. Hoidon ja hoivan alueen työntekijöille opetetaan asiakkaat huomioivaa, altruistista ja yhteisöllistä asennetta. Monet hoivaavat professionaaliset ryhmät sitoutuvat myös eettisiin ohjeisiin, joissa korostetaan esimerkiksi kaikkien asiakkaiden hoitamista. Tällaisia eettisiä ohjeita on lääkäreiden ja sairaanhoitajien lisäksi myös sosiaalityöntekijöillä. Kuitenkin kaikessa julkisessa hoidossa ja huolenpidossa joudutaan nykyisin ”priorisoimaan” yhä enemmän. Priorisointi tarkoittaa usein, että ”eniten tarvitsevat” jäävät ilman, mikä on useimpien ammattilaisten ammattietiikan vastaista. Työntekijät joutuvat vähitellen omaksumaan johdon (managementin) asenteen: paljon ja halvalla. Julian le Grand (2003) on seurannut sairaanhoitajien motivaation muutosta Britanniassa. Hän on päätenyt näkemykseen, että potilastyötä tekevien sairaanhoitajien motivaatio tai moraalit muuttuu vähitellen kun NPM on vaikuttanut organisaatioissa muutaman vuoden. Parhailaan keväällä 2009 Suomessa mediassa keskustellaan vanhuksia hoitaneesta sairaanhoitajasta, jota epäillään useista lääkkeillä tehdyistä surmista. Tärkein kysymys tuntuu koko ajan olevan se, miten sairaanhoitajan kontrollit on epäonnistunut tai miten jatkossa työntekijöitä voitaisiin paremmin kontrolloida. Vaikka muitakin sellaisia tapauksia on Suomessa ollut,

missä hoitajat ovat yrittäneet tai onnistuneet (ehkä) surmaamaan potilaitaan, ei kukaan tunnu olevan kiinnostunut niistä organisatorisista muutoksista, jotka ovat potilaitaan surmaavien sairaanhoitajien taustalla. Jos kysymystä hoitavien, opettavien ja välittävien julkisen sektorin työntekijöiden työoloista käsitellään ainoastaan kontrollikysymyksenä, ei varmaan ole odotettavissa parannuksia heidän työoloihinsa. Osa tutkijoista on sitä mieltä, että jos lähdetään puhtaan kontrollin linjalle, ei mikään kontrolli tule riittämään.

Hyvinvointipalveluiden eetokseen kuului, että työntekijöiden hyvä ammattitaito ja säälliset työolot tuottavat hyvää hoivaa, ja siksi myös työoloista pidetään huolta (Wrede ym. 2008). Palveluiden keskittämisen ja pirstominen tarkoitus on yksinkertaistaa työsuorituksia. Kyseessä on hoivaprosessien taylorisointi. Näitä yksinkertaisia töitä kilpailutetaan, ulkoistetaan tai hoidetaan muilla uusilla tavoilla kunnan sisällä. Suosittu tapa kunnissa on esimerkiksi tilaaja-tuottaja-malli (sopimusohjaus). Kun kunnallista hoivaa taylorisoidaan, yksityistetään ja kilpailutetaan, on lopputuloksena muun muassa siivoojien, keittäjien ja hoivaajien (kuuraajien, köksääjien ja kaitsijoiden) aseman heikentyminen. Joidenkin työntekijöiden asema – erilaisiin projekteihin osallistuvien tai kunnallisiin liikelaitoksiin siirtyvien – voi parantuakin. Julkisen sektorin työntekijöiden kesken eriarvoisuus siis lisääntyy ainakin työehdoissa, mikä ei tietenkään hyväksi organisaation sisäiselle kiinteydelle.

Ammatti-ihmisten identiteetti ja työmotivaatio on monin tavoin uhattuna. Ensimmäisenä he eivät pääse vaikuttamaan oman työnsä sisältöön, ja toiseksi he joutuvat myös tekemään työnsä huonosti tai ainakin huonommin kuin haluaisivat ja kykenisivät. Samaan aikaan kun hoitajista, opettajista ja sosiaalityöntekijöistä on pulaa, joutuvat he käyttämään suuren osan ajastaan ”muutoksen tekemiseen”, ”tuloksen laskemiseen” jne. Näissä palvelu- ja ihmissuhdetöissä työtä tehdään ns. omalla persoonalla, joten työntekijöiden ajatuksilla ja tunteilla on väliä.

## Vanhan ja uuden julkisen sektorin erot

Uusliberaali politiikka ja NPM lähtevät siitä, että julkisesta sektorista tehdään mahdollisimman pieni. Suurin osa julkisen sektorin tehtävistä siirretään joko yksityisille yrityksille tai kansalaisille itselleen. Sosiaalipolitiikassa ja erilaisissa hyvinvointipalveluissa tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että siirrytään universaaleista palveluista yhä enemmän tarveharkintaan. Asiaan on kiinnittänyt huomiota muun muassa Jorma Sipilä (2010). Universalismi muuttui laman myötä ja jälkeen tarveharkinnaksi ja yksilöiden vastuuta korostavaksi politiikaksi (Julkinen 2006). Yksilön vastuuta korostavat myös aktiivinen sosiaalipolitiikka ja aktivoiva työvoimapolitiikka. Muutos universaaleista palveluista tapahtuu

Raija Julkusen (2006) mielestä esimerkiksi ”tarkkuuttamalla”. Palveluita pyritään antamaan vain niille, jotka ovat ”todella tarpeessa” tai joihin panostamalla kunta saa parhaan hyödyn. Pyritään erilaisten mallien avulla arvioimaan, mistä sijoituksesta saataisiin paras tuotto: kannattaako rahat laittaa koulupudokkaiden etsimiseen vai ”Stop töhrylle” -projektiin? Yhä suurempi osa julkisen sektorin niukenevista resursseista kulutetaan ”riskienhallintaan” ja NPM:n vaatimiin muutoksiin. Tyypillinen esimerkki riskienhallinnasta on koulusurmaajien etsiminen mallien ja profiloitien avulla. Julkisiin palveluihin pyritään etsimään kustannustehokkuutta muun muassa niin, että tarkkaan ja mahdollisimman varhain löydetään potentiaaliset riskiryhmät.

NPM:n keskeinen ideologia, että yksityinen on parempaa kuin julkinen, kieltää julkisen sektorin eetoksen. Tärkeä ero NPM:n ja hyvinvointivaltion välillä onkin moraalissa tai eetoksessa. Hyvinvointivaltion ihanteina ovat solidaarisuus ja heikompien tukeminen. Useilla ammatillisilla ja professionaalisilla ryhmillä – kuten lääkäreillä ja sosiaalityöntekijöillä – on eettisiä ohjeita tai koodeja, jotka edellyttävät, että kaikkia tarvitsevia palvellaan. Joissakin palveluissa on erikseen ”kristillismoraalinen” eetos, jossa etusija annetaan enemmän tarvitseville. Lääkärin tai sosiaalityöntekijän etiikan kannalta on ratkaiseva ero siinä tehdäänkö jokin toimenpide kunnan säästöjen vai ihmisten hyvinvoinnin parantamiseksi. Myös kaupunkisuunnittelijoiden ja kaavoittajien professionaaliseen eetokseen on kuulunut se, että he kuulevat eri intressiryhmiä.

Eroa vanhan ja uuden välillä on kuvattu myös niin, että vanhassa hyvinvointivaltiossa keskiluokka tai professionaalit palvelivat ”tavallisia ihmisiä tai alempia luokkia”; nykyisessä taas piijat (köksääjät, kuuraajat ja kaitsijat) palvelevat keskiluokkaa.

## Sosiaaliset verkostot, luottamus ja kaupunkien pyöritys

Yhteistyö edellyttää ja luo epämuodollista luottamusta. Luottamuksen pohjana on kumppaneiden motiivien ja toiminnan tunteminen. Vaihtuvat yhteistyökumppanit eivät merkitse ainoastaan uusia puhelinnumeroita vaan myös sitä, että totutteleet itse uusiin ihmisiin ja opetat heidätkin yhteistyöhön. Pysyvä muutos tarkoittaa, että paljon aikaa käytetään tutustumiseen – luottamuksen rakentamiseen. Arjen lisäksi luottamusta tarvitaan erityisesti kriisitilanteissa. Kriiseissä olisi tähdellistä tietää miten kollegat, alaiset tai ”palveltavat” reagoivat. Kysymystä luottamuksesta voi pohtia esimerkiksi Jokelan koulun joukkomurhan yhteydessä. Miksi rehtori lähestyi ampujaa? Eikö hän kyennyt ennustamaan muiden toimintaa? Laittoiko hän itsensä alttiiksi, koska ei tiennyt miten

koululaiset tai muut opettajat reagoivat? Richard Sennett (2007, 66–70) käsittelee epämuodollista luottamusta vertaamalla kahta tehtaassa tapahtunutta tulipaloa, jotka hän oli työtutkijan urallaan nähnyt. Vanhemmassa esimerkissä työntekijät luottivat toisiinsa ja poistuivat tehtaasta järjestelmällisesti vaikka heidän pomonsa antoivat huonoja ohjeita. Jälkimmäisessä esimerkissä pomojen asialliset ohjeet eivät auttaneet vaan ihmiset yrittivät rynnätä samaan aikaan ulos. Jälkikäteen tilannetta puitaessa johtajat arvelivat, että ”tehdas oli organisoitu vain pintapuolisesti ja paperilla” (mt., 66).

Tehokas työ tarkoittaa usein, että hoivaava ja opettava henkilökunta tekee kaiken huonosti. Kiireessä ja hohumalla tehdyt uudistukset ja heikkotasoinen hoito ja opetus nakertavat sekä saajan että antajan moraalia. Tehokas organisaatio ei hoida kriisejä, vaan sulkee niiltä silmänsä. Monissa organisaatioissa kriisit ja ristiriidat hoidetaan nopeasti lääkkeillä, ja mielialalääkkeiden käyttö on yleistynyt kaikkialla. Kriisitilanteita välttää esimerkiksi kehitysvammaisten laitoksissa kuten Hintsala, Seppälä ja Teittinen (2008, 218) kuvaavat: ”Olennaisia ja tyyppillisiä paineita aiheuttavat talousarvioissa pysyminen ja tästä johtuva tiukka henkilöstömitoitus sekä pyrkimys välttää kriisi- ja häiriötilanteita.” Minna Lindgren (2008) kirjoitti Helsingin Sanomiin espoolaisesta vanhusten palvelutalosta, Merikartanosta, viitaten samaan seikkaan. Kyseisen palvelutalon ristiriitojen selvittelyyn osallistuneista organisaatioita mainittiin artikkelissa muun muassa Espoon Lähimmäispalvelu ry., Espoon kaupunki, Raha-automaattiyhdistys, Asuntorahasto, Lääninhallitus, poliisi, työsuojelupiiri sekä lisäksi nimettyjä entisiä ja nykyisiä hoitajia, laitoksen johtaja, asiakkaita ja muutama poliitikko. Toimintaan on liittynyt vuosien ajan ristiriitoja ja konflikteja, joita muun muassa lääninhallitus ja poliisi ovat yrittäneet ratkoa. Ristiriitojen hallinnassa olennaista vaikuttaa olevan saada asia ”mahdollisimman pian pois päiväjärjestyksestä” ja pysytellä kaukana tapahtumapaikasta. Artikkelista voisi vetää johtopäätöksen, että ratkaisujen perusteet eivät ole selvinneet asukkaille, eivätkä ehkä hoitajillekaan.

Alussa esittelin Aristoteleen näkemyksen kaupungeista Hannah Arendtin (2002) tulkitsemana. Arendt ja Aristoteles molemmat ovat sitä mieltä, että politiikka edellyttää konfliktien ja ristiriitojen käsittelemistä keskustelemalla. Ajatuksena on, että keskustelemalla yhteisistä asioista löydetään organisaatioiden ja ihmisten näkemysten ja intressien väliset erot. Jos ristiriitoja ei käsitellä avoimesti (ja julkisesti) päädytään sellaiseen lopputulokseen, jossa kaikkien osapuolten ääntä ei kuulla. Jos kaikkia osapuolia ei kuulla, ei kyseessä ole demokratia. Kun konfliktien käsittelyn ja ratkaisemisen näkökulmasta arvioi nykyisiä julkisia organisaatioita, niin ratkaisemisen sijaan konfliktit joko ohitetaan tai lakaistaan maton alle. Ristiriitoja ei ehditä, tai ehkä ei osatakaan käsitellä, joten tilaa ei löydy eroja tunnistavalle, hyväksyvälle ja ratkaisevalle demokratialle.

Ristiriitojen ja erilaisten intressien käsittely on erityisen tärkeää kaavoittamisen ja rakentamisen alueella. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että Ideaparkkien kehittäjät tulevat paremmin kuulluiksi kuin muut kunnan asukkaat, lähikuntien asukkaista puhumattakaan. Aristoteles arvosti vapaita miehiä (mt., 89) koska heillä oli mahdollisuus sellaisiin hyveisiin, joita orjilla ei ollut. Näitä hyveitä olivat harkinta ja päättäminen sekä ennakointi ja valinta. Tällaisia hyveitä korostettiin ennen NPM:ia hyvän maankäytön- ja muun suunnittelun ohjenuorina. Nykyisin kaavoitukselta ja suunnittelulta vaaditaan lähinnä nopeutta ja klassisten suunnittelijahyveiden hylkäämistä.

Kun kaupunkien toimintaa tarkastelee yhteistoiminnan ja demokratian näkökulmasta, näyttää tilanne huonolta. Tehostaminen ja tuotteistaminen ei arvosta ”yhteistoimintaa”, neuvotteluja ja palveluketjuja. Kun palveluja yksityistetään, joudutaan tekemisiin sellaisen salassapidon kanssa, jota julkisella sektorilla ei pitäisi lainkaan olla. Kaupunkien hallinnossa välttämätön yhteistyö, välittäminen, kuuleminen ja erilaisten intressien yhteensovittaminen muuttuvat erittäin vaikeiksi ellei peräti mahdottomaksi. Kaikki tämä rapauttaa ihmisten ja organisaatioiden välistä luottamusta, joka puolestaan on edellytys monimutkaisten organisaatioiden – kuten kaupunkien – pyörittämiselle.

# Kirjallisuus

- Arendt, H. (2002, alkup.1958). *Vita activa. Ihmisenä olemisen ehdot*. Vastapaino, Tampere
- Clarke, J. & Newman, J. (1997). *The Managerial State, Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*. Sage, London.
- Czarniawska, B. and Joerges, B. (1996). *Travel of Ideas*. Teoksessa Czarniawska, B. and Sevón, G. (Eds): *Translating Organizational Change*. Walter de Gruyter, Berlin etc.,13-47.
- Eräsaari, L. (2002). *Julkinen tila ja valtion yhtiöittäminen*. Gaudeamus, Helsinki.
- Eräsaari, L. (2003). *Koneen tehostamisesta*. *Yhteiskuntapolitiikka* 6, 622-626.
- Eräsaari, L. (2007). *Millainen yhteiskunta on hyvinvointivaltion jälkeen?* Teoksessa Taimio, H. (toim.). *Taloukasvun hedelmät – kuka sai ja kuka jäi ilman?* TSL, Helsinki. 211-225.
- Foucault, M. (1980). *Questions of Geography*. Teoksessa Colin Gordon (toim.) *Power/Knowledge. Selected Interviews and Other Writings 1972-1977*. Pantheon Books, New York.
- Le Grand, J. (2003). *Motivation, agency, and public policy: of knights and knaves, pawns and queens*. Oxford University Press, Oxford.
- Hintsala, S., Seppälä, H. & Teittinen, A. (2008). *Kehitysvammaista ihmistä eristävät asumisjärjestelyt*. Teoksessa Hirvilammi, T. & Laatu, M. (toim.) *Toinen vääryyskirja. Lähikuvia sosiaalisista epäkohdista*. Kelan tutkimusosasto, Helsinki, 217-232.
- Julkunen, R. (2006). *Hyvinvointivaltion uusi politiikka – Paul Piersonin historiallinen institutionalismi*. Teoksessa Saari J. (toim.) *Hyvinvointivaltio. Suomen mallia analysoimassa*. (2. painos). Yliopistopaino, Helsinki.
- Klein, N. (2008). *Tuhokapitalismin nousu*. WSOY, Helsinki.
- Leivonniemi, S. (2009). ”Espoo unohti huonokuntoiset vanhukset”. *HS*, 1.2., A11.
- Lindgren, M. (2008). *Painajainen palvelutalossa*. (*Helsingin Sanomat* 20.7. D, 1-2).
- Sennett, R. (2007). *Uuden kapitalismin kulttuuri*. Vastapaino, Tampere.
- Sipilä, J. (2009). *Suullinen esitelmä Universalismi ahtaalla: suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan uudet kasvot*. (12.5. Helsinki. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen 100-vuotis seminaari)
- Tainio, L. & Wrede, S. (2008). *Practical Nurses’ Work Role and Workplace Ethos in an Era of Austerity*. Teoksessa Wrede, S., Henriksson, L., Höst, H., Johansson, S. & Dybbroe, B. (toim.) *Care Work in Crisis. Reclaiming the Nordic Ethos of Care*. Studentlitteratur, Malmö. 177-197.

- Tedre, S. (2007). Asunnon vangit – ulos pääseminen sosiaalisena ongelmana. Teoksessa Helne, T. & Laatu, M., Vääryyskirja. Kela, Helsinki.161-172.
- Weber, M. (1992, alkup.1921). Kaupunki. Vastapaino, Tampere.