

# VOIKO TEHOKKUUS NAKERTAA AMMATTI- JA SOSIAALIETIIKKA?

KARI RAIVIO

Tehokkuusretoriikan ylivalta on vaimentanut hoi-  
va- ja hoitotyön eettistä keskustelua. Puhe  
asiakaslähtöisyydestä täyttää hiljaisuutta, mutta  
latistuu se resurssien puutteessa pelkäksi mark-  
kinoilta lainatuksi liturgiaksi?

Hallintoa uudistettiin 1970-luvulla ja 1980-lu-  
vun alkupuolella muun muassa kansalaisten oi-  
keusturvan parantamiseksi, hallinnon kansanval-  
taistamiseksi ja kansalaisten vaikutusmahdelli-  
suuksien lisäämiseksi.

Erialaisten hankkeiden myötä viranomaisten  
asenteet alkoivat muuttua palvelumyönteisem-  
miksi, hallintokulttuuri alkoi muuttua palvelu-  
kulttuuriksi. Vuonna 1989 Parempaa julkista pal-  
velua -hankkeessa mukana olleet tahot sekä jul-  
kisen alan työntekijäjärjestöt allekirjoittivat pal-  
velujulistuksen, jossa sitouduttiin edistämään jul-  
kisen palvelun parantamista (Palvelun paikka,  
1994).

## 1990-LUVUN KÄÄNNE

Julkisen sektorin uudistamisen tavoitteeksi tuli  
niin Suomessa kuin muissakin OECD-maissa  
1990-luvun taitteesta lähtien myös julkisen sek-  
torin kasvun rajoittaminen (Ei sääntöä..., 1993).  
Osassa OECD-maita huomio oli aluksi taloudel-  
lisessa tehokkuudessa ja yrityksissä leikata ”yli-  
paisunutta” julkista sektoria (Mikä on..., 1993).  
Esimerkiksi Suomessa vuoden 1992 budjetin yh-  
teydessä päätettiin jo aiemmin ilmoitettujen vä-  
hennyksen lisäksi pyrkiä 5 prosentin vähennyksiin  
valtion virkojen määrässä vuoteen 1995 mennes-  
sä (Julkisen hallinnon..., 1993).

OECD-maissa julkista sektoria muutettiin pu-  
heen tasolla ikään kuin yhtenä suurena kokonai-  
suutena ylhäältä asetettujen tavoitteiden mukai-  
sesti ottamatta erityisemmin huomioon, että esi-  
merkiksi sosiaali- ja terveyspalveluissa, työmark-  
kinoilla, ympäristökysymyksissä ja kuluttajan-

suojassa on yleisesti hyväksytty enemmän säänte-  
lyä kuin yksityisessä yritystoiminnassa.

Uudistustyö kohdistui palvelujen parantami-  
seen, budjetointiin, tulosjohtamiseen ja normien  
purkuun. Vaikka yleisesti tunnustettiin, että  
sääntely pysyy modernin yhteiskunnan kiistatto-  
mana ohjauskeinona, deregulaatio sai eräissä  
maissa myös voimakkaan ideologisen painotuk-  
sen (Ei sääntöä..., 1993). Erityisesti markkina-  
mekanismeista etsittiin tällöin vaihtoehtoa nor-  
miohjaukselle.

Paul Lillrank (2001) on muun muassa hyvin-  
vointivaltiota polemisovassa kirjoituksessa tuo-  
nut keskusteluun mukaan keksimänsä käsitteen  
”byrokraati”. Se tarkoittaa kansalaisia palvelevan  
operatiivisen palvelutuotannon ja poliittisen joh-  
don väliin kasvanutta itsenäistä, omista eduistaan  
tietoista valtakeskittymää. Hän vertaa sitä ”soti-  
laallis-teolliseen kompleksiin” ja ”suurpääomaan”.  
Byrokraatin valtapyrkimykset selittävät esimer-  
kiksi sen, että tulosjohtamista yhä käytetään sen  
puutteista ja haitoista huolimatta. Lillrank väit-  
tää, että tulosjohtaminen tarjoaa loputtomat  
mahdollisuudet hallinnolliseen hääräilyyn ja että  
se on myös keskeinen väline byrokraatin kamp-  
pailussa operatiivista johtoa vastaan.

”Kasvava joukko keskijohtajia irrottautuu var-  
sinaisista reaaliprosesseista; hallintoylilääkärit ei-  
vät enää tapaa potilaita, dekaanit ja vararehtorit  
lakkaavat opettamasta, eikä virastopäällikkö ehdi  
enää käydä kentällä. Hallinto linnoitetaan omiin  
strategiaseminaareihinsa ja täyttää aamupäivän  
suunnittelulla ja iltapäivänsä suunnitelmien ar-  
vioinnilla”, Lillrank irrottelee.

Lillrankin mielestä tulosjohtamisen edellytyk-  
set eivät toteudu asiantuntijaorganisaatioissa.  
Henkisessä työssä laskennallisten panosten ja tuo-  
tosten välillä ei ole selvää yhteyttä. Niinpä tulos ei  
toimi sen enempää ohjauksen kuin resurssien  
jaonkaan perustana. Se on ylhäältä annettujen  
tuotantonormien toteamista ja niihin vertaamista.

Tulosjohtamista varten asiantuntijoiden missiot joudutaan pilkkomaan laskettaviksi suoritteiksi, joiden summa ei kuitenkaan ole yhtä kuin toteutunut missio. Suoritteiden määrää voidaan manipuloida esimerkiksi laatutasoa laskemalla, minkä kontrollointi monimutkaisissa ja pitkävaikutteisissa asioissa on erityisen vaikeaa (Lillrank 2001).

Karin Filander puhuu markkinaorientoituneista ristiretkistä. Julkisen sektorin hallinnollis-professionaaliset toimintakäytännöt on leimattu menneisyyden ja taantumuksen työtyypeiksi ja työorientaatioksi, jotka pyritään korvaamaan yksityiseltä sektorilta johdetuilla tuloksellisuutta ja tehokkuutta painottavilla managerialistisilla ajattelutavoilla. Julkinen keskustelu on jäätynyt vain vähän tilaa julkisen sektorin omille kertomuksille, jotka kertoisivat jotain julkishallinnon omasta eettisestä tai organisatorisesta olemuksesta (Filander 1999).

Filanderin mukaan julkisen sektorin murros-tilanne näyttäytyy poliittisen kamppailun, neuvottelun ja kiistelyn prosessina, jonka aikana rakennetaan käsityksiä julkisen sektorin tulevaisuudesta. Filanderin mukaan kysymys on samalla siitä, millainen asiantuntijatyö on tulevaisuudessa oikeaa työtä julkisella sektorilla. Onko tulevaisuuden asiantuntijalla edelleen moraalinen vastuu kansalaisten hyvinvoinnin ylläpitämisestä vai muuttuuko julkisen sektorin työ asiakkaiden palvelemiseksi olosuhteissa, jotka suuresti muistuttavat yksityisen sektorin ammatillisuutta (Filander 2000)?

Resurssien kasvun tyrehtyessä taloustiede, terveystaloustiede ja sosiaalitalous paransivat asemaansa resurssien jaon valmistelussa ja siten yleisen edun määrittelyssä. Sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuskriisi ja sen myötä vahvistuneet taloudellisuus-, tehokkuus- ja tuottavuusvaatimukset synnyttivät myös tarpeen lisätä työntekijöiden ja päätöksentekijöiden kustannustietoisuutta.

Kansalaisten kasvavaan palvelujen tarpeeseen on vastattu etupäässä tehostamalla ja kehittämällä työtä, karsimalla palveluja sekä vähentämällä maksupolitiikan avulla palvelujen kysyntää. Kustannuskriisiin on vastattu myös palvelurakenteiden ja organisaatioiden muutoksilla.

#### EETTINEN KESKUSTELU OLLUT OSA MUUTOSTA

Sosiaali- ja terveysala on kehittynyt armeliaisuudesta yksityiseksi kaupalliseksi ja julkiseksi yh-

teiskunnalliseksi toiminnaksi. Etiikka on aina ollut osa hoitoa ja auttamista ja eettinen keskustelu osa muutostyötä.

1980-luvun alkupuolella toteutuneessa sosiaalihuoltolaissa pyrittiin toteuttamaan sosiaalihuollon periaatekomitean kirjaamia periaatteita: palveluhenkisyys, pyrkimys normaalisuuteen, vallinnanvapaus, luottamuksellisuus, ennaltaehkäisy ja omatoimisuuden edistäminen. Sosiaalihuollosta tuli tuolloin palvelua, jonka piti lähteä asiakkaiden todellisista tarpeista. Näytti siltä, että sosiaaliryöntekijöiden kaksinaisrooli toisaalta yhteiskunnan kokonaisedun ja toisaalta asiakkaan edun ajajana voisi painottua asiakkaan tarpeiden ja etujen suuntaan. (Raivio 1983.)

Sosiaalihuoltolain uudistamisen taustalla vaikuttaneen keskustelun yksi teema oli asiakkaan nostaminen toiminnan kohteesta subjektiksi. Voi olla, että sosiaalihuollon kritiikissä ei aikanaan riittävästi erotettu ”huonoja” työntekijöitä ”huonosta” lainsäädännöstä eli ei otettu huomioon lakiryteikköä, joka rajoitti sosiaalihuollon ammattilaisen mahdollisuuksia auttaa asiakasta. Arvosteltiin työntekijöitä, kun olisi pitänyt kritisoida kompromissien tuloksena syntyneitä säädöksiä tai etuuksien tasoa.

Asiakkaan/potilaan hyvän kohtelun vaatimus on jo varmistettu lainsäädännössä. Loppuiko auttamisen ja hoidon etiikan käsittelyn tarve siihen, että asiakkaan/potilaan asemaa ja oikeuksia vahvistavat lait ilmestyivät asetuskokoelmassa, vai kuvasivatko esimerkiksi laatuks keskustelu ja puhe asiakaslähtöisyydestä jotain oleellisesti uutta palvelujen järjestämis- ja toimintatavassa?

#### ASIAKASLÄHTÖISYYTTÄ JOKA LÄHTÖÖN

Asiakkaan/potilaan aseman vahvistamiseen voidaan päätyä eettisen ja ihmisoikeuksia koskevan oikeustieteellisen pohdinnan kautta. Asiakas tulee esiin myös hallintoa, työn organisointia ja työmenetelmiä kehitettäessä, mutta asioista puhuminen on silloin erilaista.

Me elämme yhteiskunnassa, jossa eri ideologiat ja perinteet ottavat mittaa toisistaan. Meille opetetaan humaania ja ihmisarvoista tapaa kohdata asiakas ja auttaa häntä. Toisaalta meille vakuutetaan, että asiakas on kuningas vasta vapautetuilla markkinoilla, että markkinat vastaavat parhaiten asiakkaiden tarpeisiin.

Pulmallista on, että kaikki, mitä tehdään pal-

veluille, näyttää vaikuttavan asiakkaisiin. Sen sijaan asiakkaat eivät helposti pääse vaikuttamaan palveluihin, vaikka heidän ääntään pyritään aiempaa enemmän saamaan kuuluviin, vaikka heidän osallistumistaan pyritään lisäämään ja vaikka heitä varten palkataan opastajia, ohjaajia ja asiamiehiä.

Tämä ei koske vain sosiaali- ja terveystaloutta, vaan myös kauppaa ja pankkeja, joiden palveluissa itsepalvelu on viety pisimmälle. Näyttää myös siltä, että laillisten oikeuksien toteutumisen valvonta on helpompaa kuin palvelutapahtumaan vaikuttaminen.

#### AMMATTIETIIKASTA PRIORISOINTIIN

Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisen etiikka on kriittistä itsesääteilyä, jonka tavoitteena on asiakkaan tai potilaan edun turvaaminen. Työntekijöiden sisäisen kontrollin ei ilmeisesti ole uskottu rajoittavan kustannusten kasvua. Priorisointi on konsensusmenetelmään ja sopimiseen perustuvaa ulkoista kontrollia. Talouslamassa enin osa eettistä pohdintaa käytiin priorisoinnin ja laadun ympärillä. Tarve keskustelun jatkamiseen on yhä olemassa, ja siitä toivotaan ratkaisuja myös sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuskriisiin.

Monissa OECD-maissa jouduttiin jo paljon Suomea aikaisemmin tilanteeseen, jossa julkisia palveluja ei enää voitu lisätä. Huomio kääntyi julkisten palvelujen sisältöön ja toimivuuteen, ja laadun kysymykset alkoivat nousta etualalle. Palvelun toimivuus- ja laatuksiteereitit alettiin omaksua yksityisestä palvelutoiminnasta, samalla kun ryhdyttiin korostamaan käyttäjien ja asiakkaiden näkökulmaa. Vaikka laadun määrittelyä ja mittamista pidettiin vaikeana, joissakin maissa on onnistuttu ottamaan käyttöön laatustandardeja (Palvelun paikka, 1994).

Laatu- ja hoitosuosituksukset voivat yhdistää asiakkaan/potilaan oikeudet ja asiakaslähtöisyyden sekä taloudellisuuden ja tehokkuuden. Mutta löytävätkö työntekijät yhteyttä tämän uuden puheen ja vanhan etiikkapuheen välillä? Suurin osa nyt jo keski-ikäisistä työntekijöistä on ehkä sisäistänyt hyvin yhtäläisen etiikan (elämän suojeleminen ja kärsimyksen lievittäminen), joka ei aiheuttanut ongelmia hyvinvointivaltion kasvukaudella. Filander havaitsi, että ylhäältä käsin käynnistetyt kehittämishankkeen vastarinnan strategioihin kuuluivat eräänlainen passiivinen vastarinta,

hyökkäävyys, ironia ja kyynisyys sekä epäaito muutosmyönteisyys (Filander 1999).

Eikö tehokkuuden yhteiskunnassa ihmisen auttaminen ja hoitaminen enää ole itsestään selvä itseisarvo niin kuin 1970- ja vielä 1980-luvulla? Puhe politiikan, maailmankatsomuksen ja ihmiskuvan merkityksestä ja hallinnon tai hoitojärjestelmien työntekijöiden ihmiskäsityksistä näyttää muuttuneen puheeksi mittareista, mittaamisesta, strategioista ja ohjelmista.

Varsin tavallista on, että työtä teetetään mahdollisimman pienellä työntekijämäärällä ja että työtehtävien määrä ja vaikeusaste kasvavat. Useimpien ihmisten on vaikea tehdä työtään huonosti edes kuormituksen kasvaessa. Monen on vaikea hyväksyä sitäkin, että kaikesta laatu- puheesta huolimatta heidän on alennettava työnsä laatua urakastaan selvitäkseen – joskus jopa työnantajan vaatimuksesta. Tässä suhteessa sosiaali- ja terveystaloutta ammattilaiset tuskin poikkeavat muiden alojen työntekijöistä.

Julkista sektoria väheksyvä ja markkinoiden paremmuutta kaiken toiminnan organisoijana korostava retoriikka on vaientanut sosiaalisista ja taloudellisista oikeuksista käytävää keskustelua. Tehokkuuden ja tuloksen korostaminen ei saisi siirtää keskustelua pois sosiaali- ja terveyspalvelujen sisällöstä, inhimillisyydestä ja ihmisarvosta. Näkehän esimerkiksi vuoden 2001 alusta voimaan tullut laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista ihmisyyden, inhimillisyyden ja ihmisarvon kaiken hoivan ja huolenpidon sekä palvelujen ytimenä.

Sosiaali- ja terveydenhuollossa työ perustuu pitkälti ihmisten väliseen vuorovaikutukseen ja työn laatu syntyy ihmisten kohtaamisessa. Tavara- tuotannossa ja yksityisissä palveluissakin liiallinen tehokkuuden tavoittelu voi johtaa jopa huonoon laatuun, ”maanantaikappaleisiin” sekä monimutkaiseen itsepalveluun, jolla siirretään palvelun kustannuksia asiakkaalle. Ihmisestä kaiken irti ottava tehokkuus voi haitata ihmisten väliseen vuorovaikutukseen perustuvaa palvelua ja johtaa palvelutiskillä asiakkaan ylimalkaiseen ja ymseään kohteluun. Tehokas vuorovaikutus tuntuu jo käsitteenäkin kammottavalta ja epätodelliselta. Parturiliikkeessä jonoa purkavan työntekijän pilaama tukka ei onneksi ole lopullinen katastrofi, koska tukka kasvaa uudelleen. Ihmisten hoitoon ja hoivaan toivoisi riittävästi aikaa ja henkilöstöä.

Juha Hämäläisen (1993) mukaan sosiaalietiikka tutkii inhimillisen yhteiselämän arvoja ja normeja erityisesti ihmisten tarpeiden kannalta. Tutkimuskohteina ovat yksilön asema yhteiskunnassa, yhteiskunnan instituutioiden toiminta, politiikka ja yhteiskunnallinen päätöksenteko, yhteiskunnan sosiaaliset rakenteet ja ihmisten oikeudet ja velvollisuudet yhteiskunnan jäseninä. Sosiaalietiikan tavoitteena on paitsi määrittellä työn eettisiä periaatteita myös etsiä ratkaisuja ammattietisiin ongelmiin.

Sosiaalietiikan peruskäsitteitä ovat esimerkiksi vapaus, vastuu, oikeudenmukaisuus, tasa-arvo, yhteisyys, yhteinen hyvä, solidaarisuus, rauha ja ihmisarvo (Hämäläinen 1993). Muun muassa niillä on puolustettu myös hyvinvointivaltion oikeutusta. Niihin perustuvat myös YK:n tärkeimmät universaalit sopimukset<sup>1</sup>.

#### KIRJALLISUUS

Ei sääntöä ilman poikkeusta. Osaraportti. Julkisen hallinnon kansainvälinen vertailuprojekti. Valtiovarainministeriö 1993

Filander, Karin: Julkisen sektorin kehittämispuhe ja vastarinnan strategiat. Yhteiskuntapolitiikka 64 (1999): 4, 352–358

Filander, Karin: Kehittämistyö murroksessa. Tampere: Acta Universitatis Tamperensis 777, 2000

Hyvästi tasapaino. Julkisen hallinnon kansainvälinen vertailuprojekti. Valtiovarainministeriö 1993

Hämäläinen, Juha: Sosiaalietiikan määrittelyä ja luonnehdintaa. Teoksessa: Hämäläinen, Juha & Niemelä, Pauli: Sosiaalialan etiikka. Juva: WSOY, 1993

Ihmisoikeudet. Sata kansainvälistä asiakirjaa. Helsinki: Ihmisoikeusliitto ry., 1994

Julkisen hallinnon kehittäminen OECD-maissa. Julkisen hallinnon kansainvälinen vertailuprojekti. Valtiovarainministeriö 1993

Lillrank; Paul: Byrokraati ja organisaatioiden krii-

<sup>1</sup>Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus (1948), yleissopimus lasten oikeuksista (1989) ja taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (tullut voimaan Suomen osalta 1976) puhuvat universaalien etiikan puolesta. Viimeksi mainittu TSS-sopimus tunnustaa, että jokaisella on oikeus opetukseen ja työhön sekä tyydyttävään elintasoon, johon kuuluvat riittävä ravinto, vaatetus ja sopiva asunto. Sopimuksen hyväksyneet valtiot tunnustavat, että jokaisella on oikeus nauttia korkeimmasta saavutettavissa olevasta ruumiin ja mielen terveydestä.

YK:n sosiaalisen edistyksen ja kehityksen julistuksen (1969) mukaan kaikilla kansoilla ja ihmisyksilöillä on oikeus elää ihmisarvoista ja vapaata elämää ja nauttia sosiaalisen edistyksen tuloksista sekä osaltaan antaa siihen panoksensa.

Julistuksen artikloiden mukaan sosiaalisen edistyksen ja kehityksen tulee perustua ihmisyyden arvokkuuden ja arvon kunnioittamiseen. Julistus pyrkii eriarvoisuuden poistamiseen ja oikeudenmukaiseen kansantulon jakautumiseen käyttämällä välineenä mm. verojärjestelmää ja valtion varainkäyttöä.

si jälkihyvinvointiyhteiskunnassa. Teoksessa: Koski, Heikki & Lehto, Elina & Lillrank, Paul & Raivio, Kari: Tulohajautuksen tuiverruksessa. Helsinki: Edita Oyj, 2001

Lääkintäetiikka. Vaasa: Suomen lääkäriliitto, 1982

Mikä on Suomen tulos. Julkisen hallinnon kansainvälinen vertailuprojekti. Valtiovarainministeriö 1993

Palvelun paikka. Osaraportti. Julkisen hallinnon kansainvälinen vertailuprojekti. Valtiovarainministeriö 1994

Raivio, Kari (toim.): Sosiaalihuolto 1984. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaalihuolto, 1983

Sosiaalihuollon asiakkaan asema ja oikeudet. Otpaita 2001:1. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 2001

Sosiaalisen edistyksen julistus. Esitteitä 1/1989. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 1989

Talouden parempaa palvelua. Julkisen hallinnon kansainvälinen vertailuprojekti. Valtiovarainministeriö 1993.