

Peruspalvelujen tuottavuus ja hyvinvointivaltion reformi

Syyt ja keinot kuntien vastuulla olevien peruspalvelujen tuottavuuden nostamiselle
valtiovarainministeriön talous- ja kuntapoliittisissa linjauksissa 2010–2015

Petro Leinonen
Tampereen yliopisto
Yhteiskuntatieteiden tiedekunta
Sosiologian pro gradu -tutkielma
Huhtikuu 2019
Ohjaaja: Semi Purhonen

Tiivistelmä

Tampereen yliopisto
Yhteiskuntatieteiden tiedekunta

LEINONEN, PETRO: Peruspalvelujen tuottavuus ja hyvinvointivaltion reformi - Syyt ja keinot kuntien vastuulla olevien peruspalvelujen tuottavuuden nostamiselle valtiovarainministeriön talous- ja kuntapoliittisissa linjauksissa 2010–2015.

Pro gradu -tutkielma, 117 sivua
Sosiologia
Huhtikuu 2019

Suomen hyvinvointivaltio perustuu pitkälti kuntien vastuulla oleville peruspalveluille. Peruspalvelujen tila on noussut uutisotsikoihin Juha Sipilän hallituksen kariutuneen sote-uudistuksen sekä keväältä 2019 ilmi tulleiden yksityisten hoivakotien skandaalien yhteydessä. Tuottavuudella perusteltu politiikka on aiheuttanut ongelmia ja poliittisia kiistoja, mutta valtiovarainministeriön (VM) julkilausumien mukaan peruspalvelujen tuottavuuden nosto on tärkeä keino julkisen talouden toimintaedellytysten turvaamisessa. Vuodesta 2008 lähtien kuntiin vaikuttavaa lainsäädäntöä on valmisteltu VM:ssä, joka on myös Suomen talouspolitiikan linjojen määrittelyn keskiössä. VM:n tekemän valmistelutyön tutkimus on keskeinen edellytys harjoitetun politiikan ymmärtämiselle.

Tässä tutkielmassa analysoin miksi ja miten VM on pyrkinyt nostamaan kuntien vastuulla olevien peruspalvelujen tuottavuutta. Aineistona käytän VM:n vuosina 2010–2015 julkaisemia virkamiespuheenvuoroja (5 kpl) ja työryhädokumentteja (8 kpl), joissa esitetään syitä ja keinoja tuottavuuden nostamiselle. Nämä syyt ja keinot olen tyypitellyt tutkielman analyysia varten sisällönanalyttisiin kategorioihin. Tutkin uudistustyötä osana hyvinvointivaltion reformia ja sitä määrittäviä talouspoliittisia linjauksia. Tuottavuuden roolia tarkastellaan tutkimuksen teoreettisessa osassa sekä yksityisen että julkisen tuotannon sekä näiden suhdetta uudistavan politiikan kannalta. VM:n linjauksia analysoin marxilaisen valtioteoreettisen työn pohjalta kehitettyjen kasautumisstrategian ja hegemonisen projektin käsitteillä.

VM:n mukaan peruspalvelujen tuottavuuden nosto on välttämätön tavoite kasvun tukemiseksi, koska työikäisen väestön osuus on laskemassa. Analyysini perusteella VM sitoo hyvinvointivaltion uudistamisen kasautumisstrategiaan, joissa korostetaan työvoiman tarjontaa, vientiteollisuuden hintakilpailukykyä ja finanssimarkkinoiden luottamusta. Tuottavuuden nostopyrkimys kiteytyy kuntien henkilöstötarpeen vähentämiseen. Palveluprosesseja ja ohjausjärjestelmää uudistetaan uuden julkisjohtamisen opin mukaisilla keinoilla. Kuntien ohjaus liitetään entistä tiukemmin osaksi valtion budjettipolitiikkaa, jonka valmistelussa VM:llä on keskeinen asema. Kuntia ohjataan tuottavuuteen etenkin resurssiohjauksella, jonka tiukka linja on johtanut peruspalvelujen työntekijöiden kuormituksen kasvuun sekä kuntatalouden velkaantumiseen.

Analyysini perusteella VM esittää tuottavuuden noston keinona suojata peruspalvelujen edellytyksiä, mutta pidemmällä aikavälillä kasvun ja kestävyuden turvaaminen vaatii VM:n mukaan palvelujärjestelmän karsimista. Tämä pitkän aikavälin suuntaus kohti riisutumpaa palvelujärjestelmää yhdessä VM:n ajaman kilpailukykykypolitiikan kanssa heikentää työvoiman suojaa markkinariippuvuudelta. Pyrkimys tuottavuuden nostoon määrittyy osaksi hyvinvointivaltion reformia, jossa VM:n taloushallinnalla on keskeinen osa ja jonka keinot vahvistavat entisestään ministeriön vaikutusvaltaa hyvinvointivaltion toiminnan koordinoinnissa ja suuntaamisessa.

Avainsanat: hyvinvointivaltio, peruspalvelut, julkinen talous, kuntaohjaus, valtiovarainministeriö

	1
1. Johdanto	1
1.1. Aiempi tutkimus	5
2. Hyvinvointivaltion reformin poliittinen talous	9
2.1. Reformi konjunkturissa	11
2.2. Kapitalismi hallitsevana tuotantotapana	14
2.3. Tuottavuus arvontuotannon kontekstissa	16
2.4. Uusintavan työn valtiollistuminen	20
2.5. Dekommodifikaatio hyvinvointivaltion keskeisenä määrittäjänä	22
2.6. Kasautumisen strategiat ja valtiollisen vallan hegemonia	23
3. Suomen talous- ja hyvinvointimalli	28
3.1. Vientivetoinen kasautumisstrategia hyvinvointivaltion reunaehtona	28
3.2. Kohti globaalimpaa ja palveluvaltaisempaa taloutta	33
3.3. Finanssimarkkinoiden institutionalisoidut intressit	35
3.4. Uuden julkisjohtamisen oppi ja kuntaohjauksen uudistaminen	39
3.5. Tutkimuskysymys ja tutkimuskohteen teoreettinen jäsenys	42
4. Tutkimusasetelma	44
4.1. Metodologiset valinnat ja aineiston esittely	44
5. Miksi tuottavuutta tulee parantaa?	49
5.1. Väestörakenteen muutos ja kestävyysvaje	50
5.1.2. Poliitiikka ja julkisen talouden kestävyys	51
5.2. Maailmantalouden horisontti	52
5.2.1. Kauas veropohjat karkaavat	53
5.2.2. Työvoiman tarjonnan lisääminen ja kilpailukyky politiikka	54
5.2.3. Luottamus ja rahoitusmarkkinat	58

5.3. Kasautuminen ja kestävyys avaindokumenteissa	59
6. Miten tuottavuutta tulisi parantaa	61
6.1. Mitä kaikkea kuuluu tuottavuuteen?	61
6.1.1. Tuottavuustavoitteet	62
6.2. Kunta- ja palvelurakenne ja tuottavuus	64
6.3. Palveluprosessit	68
6.3.1. Palvelumarkkinoiden hyödyntäminen	69
6.3.2. ICT ja parhaat käytännöt	71
6.4. Rakenteiden ja prosessien uudistaminen	73
6.5. Ohjausjärjestelmä	75
6.5.1. Informaatio-ohjaus	76
6.5.2. Resurssiohjaus	78
6.5.3. Normiohjaus	81
6.6. Henkilöstön asema tuottavuustyössä	84
6.7. Tuottavuuden nosto ja hyvinvointivaltion uudelleenarviointi	86
7. Johtopäätökset	89
7.1. Julkisen palvelujärjestelmän tuottavuus politiikkatavoitteena	89
7.2. Tuottavuuden edistämisen keinot	92
7.3. Valtiovarainministeriön linjaukset hyvinvointivaltion reformina	95
7.4. Rajauksia ja lisäselvitysten tarpeita	96
8. Jälkisanat: Peruspalvelujen tuottavuus kestävyysvajeen tuolla puolen?	99
Lähdeluettelo	101
Analyyysin avaindokumentit	101
Muut dokumenttilähteet	101
Painetut lähteet	102
Sähköiset lähteet	114

1. Johdanto

Perjantaina 8.3.2019 pääministeri Juha Sipilä jätti hallituksen eronpyynnön tasavallan presidentille, koska sosiaali- ja terveystalouden kokonaisuudistus ajautui eduskunnassa umpikujaan (Toivonen 2019a). Uudistuksen tarkoituksena oli siirtää sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu kunnilta uudistuksen myötä perustettaville alueellisesti itsehallinnollisille maakunnille. Samalla sosiaali- ja terveydenhuollossa oltaisiin vahvistettu yksityisten ja kolmannen sektorin palveluntuottajien edellytyksiä tuottaa kaikkia markkinoilla olevia palveluita. (Valtioneuvosto 2017, 1–3.) Jälkimmäinen tavoite on kulkenut valinnanvapaisuudistuksen nimellä, vaikka konkreettisemmin voisi puhua yksityisten yritysten osuuden kasvattamisesta julkisesti rahoitetuissa sosiaali- ja terveystalouksissa (Hiilamo 2017).

Sipilän hallitus esitti tavoittelevansa uudistuksella väestöryhmien terveyserojen vähentämistä, kuntien välisen eriarvoisuuden poistamista palveluiden saatavuudessa ja kustannusten kasvupaineen vähentämistä. Näiden tavoitteiden edelle nousivat kuitenkin kokoomuksen ja keskustan puoluepoliittiset tavoitteet valinnanvapauslainsäädännön ja maakuntahallinnon läpiviennistä. Puoluepolitiikan taustalla vaikutti myös kansainvälisten ja kansallisten sosiaali- ja terveydenhuollon yritysten vahvat intressit markkinaosuuksien kasvattamiseen. Uudistus törmäsi kuitenkin jatkuvasti perustuslaillisiin ongelmiin, ja sen väitetyt säästövaikutukset kyseenalaistettiin. Esitetty malli vaikutti asiantuntija-arvioiden mukaan johtavan joko kustannusten kasvuun tai palvelujen laadun laskuun ja käyttäjämaksujen nousuun. Julkilausuttujen tavoitteiden ja keinojen välillä vaikutti vallitsevan perustavanlaatuinen juopa, eikä uudistusta onnistuttu muokkaamaan perustuslainmukaiseen muotoon. (Kröger 2019, Koivusalo 2018, Anttonen & Karsio 2017, 227–228.) Täten sosiaali- ja terveystaloudet jäivät yhä toistaiseksi pääosin kuntien vastuulle.

Perustaloudet ovat keskeinen osa Suomen hyvinvointivaltiota. Perustuslakiin kirjattuja sosiaalisia ja sivistyksellisiä perusoikeuksia turvataan pitkälti kattavan julkisrahoitteisen palvelujärjestelmän kautta, jossa kunnat ovat keskeisessä asemassa. Kuntien vastuulle on säädetty esimerkiksi peruskoulutuksen järjestäminen, perusterveydenhuollon järjestäminen ja erikoissairaanhoidon järjestäminen laissa määritellyn sairaanhoitopiirin osana sekä keskeisiä sosiaalipalveluita, kuten sosiaalityö, asumispalvelut, perhetyö, päihde- ja mielenterveystyö ja liikkumista tukevat palvelut (Perusopetuslaki, Kuntaliitto 2017a, 2017b). Perustuslaillinen itsehallinto määrittää, että kunnille voidaan säätää uusia palveluvelvoitteita vain lailla. Kunnilla on myös perustuslaissa turvattu

verotusoikeus. (Suomen Perustuslaki 1999, 121 §.) Peruspalvelut edistävät väestön terveyttä, koulutusta ja toimintakykyä konkreettisesti kohdusta hautaan.

Palvelujärjestelmä vaikuttaa kuitenkin olevan jatkuvan uhan alaisena. Valtiovarainministeriö julkaisi keväällä 2019 juuri vaalien kynnyksellä jo perinteeksi muodostuneen virkamiesraportin. Raportissa esitetään, että väestön vanhenemisesta johtuva eläke- ja hoivamenojen kasvu tekee julkisesta taloudesta rakenteellisesti alijäämäisen. Alijäämän korjaaminen vaatii sopeutustoimenpiteitä. Muiden keinojen ohella tulevan hallituksen olisikin tärkeää parantaa julkisten palvelujen tuottavuutta, mikä hillitsisi menojen kasvua. (Valtiovarainministeriö 2019, 11–12, 17.) 1990-luvun laman ja sen hoidossa harjoitetun talouskuripolitiikan myötä vahvistunut retoriikka välttämättömyyksien vaatimaasta nopeasta toiminnasta on jäänyt pysyväksi perusteluksi peruspalvelujen tuottavuuden nostolle (Kork, Mänttari & Vakkuri, 2015, 402). Menot uhkaavat diagnoosin mukaan julkisen talouden kestävyyttä, ja ilman kovia hoitoja prognoosi on heikko.

Tutkielmassani selvitän niitä syitä ja keinoja, joita kuntahallinnon uudistamisessa esitetään. Tutkimuskysymykseni on seuraava: *Miksi ja miten valtiovarainministeriö on pyrkinyt nostamaan kuntien vastuulla olevien peruspalvelujen tuottavuutta?* Aineistonani käytän valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoroja ja työryhmäraportteja vuosien 2010 ja 2015 väliltä. Tämä aikarajaus johtuu seuraavista syistä. Valtiovarainministeriö sai 2008 kunta-asioiden valmistelun hallinnonalaansa, ja 2010 ministeriö julkaisi ensimmäiset dokumenttinsa, joissa se esittää kuntaohjauksen uudistamistarpeet sekä -keinot ja talouspoliittiset linjaukset samassa yhteydessä. Lopetan tarkastelun vuoteen 2015, jolloin julkisen talouden kokonaisuohjaus tuli voimaan ja valtiovarainministeriö julkaisi uuden vaalikauden politiikkaa ohjaamaan suunnatun virkamiespuheenvuoron. Tutkimuksen ulottaminen vuoden 2015 dokumentteihin mahdollistaa myös vertailun vuosien 2010 ja 2015 virkamiespuheenvuorojen välillä. Täten analyysi ei koske vain valtiovarainministeriön reaktiota vuoden 2008 talouskriisiin, vaan siitä on mahdollista tunnistaa pidempiaikaisia jatkuvuuksia. Vuosien 2015–2019 pääministeri Sipilän hallituskaudella kuntaohjauksen kehittäminen on taasen jäänyt sosiaali- ja terveystalouden kokonaisuudistuksen varjoon, joten on erityistä syytä kiinnittää huomiota sitä edeltäneeseen kehitystyöhön, joka määrittää yhä sosiaali- ja terveystalouden järjestämistä.

Olen valinnut aineistokseni ministeriödokumentteja, koska valtiovarainministeriöllä on keskeinen rooli Suomen hallinnon uudistamisessa. Ministeriödokumenttien lisäksi hyödynnän analyysissäni hallinnon uudistuksia ja laajemmin hyvinvointivaltion reformia käsittelevää kirjallisuutta. Näiden

avulla pyrin arvioimaan valtiovarainministeriön linjauksien johdonmukaisuutta sekä niiden vaikutusta kuntien toimintaan ja hyvinvointivaltion tulevaisuuteen.

Tutkimukseni on kaksiosainen. Alun teoreettisessa ja aiempaan tutkimuskirjallisuuteen perustuvassa osassa jäsenän tutkimuskohteeni teoreettisesti ja historiallisesti. Tutkin kuntaohjauksen kehittämistä kapitalistisen ja julkisen tuotannon rakenteellisesti ristiriitaista suhdetta määrittävän politiikan kontekstissa. Analyysiosiossa tutkin aineistoon nojaten valtiovarainministeriön talous- ja kuntapoliittisten linjojen keskinäisiä yhteyksiä. Esitän, että empiiriset havainnot on mahdollista selittää yhteiskunnallisia valtasuhteita jäsentävien strategioiden ja opillisiin rakennelmien avulla.

Seuraan tutkimuksessani hyvinvointivaltion poliittisen talouden tutkimussuuntausta, jossa talouspolitiikkaa ja sosiaalipoliittisia uudistuksia tutkitaan samassa viitekehyksessä. Kontekstoin kuntaohjauksen uudistamisen osaksi Suomen talous- ja hyvinvointipoliittisen mallin uudelleenarviointia ja muutosta. Täten esitän valtiovarainministeriön kuntapoliittisen linjan valtion toimintoja yhtenäistämään pyrkivänä hegemonisena projektina. Tämän projektin poliittinen ja yhteiskunnallinen painoarvo perustuu sille, kuinka se onnistuu niveltämään institutionaalista valtaa, intressejä ja toimijoita osaksi kyllin johdonmukaista ja vallitsevien talouspoliittisten ja hallintotieteellisten oppien mukaista talous- ja sosiaalipoliittikan linjaa.

Esitän, että poliittisen talouden tutkimusotteella on mahdollista haastaa vallitsevan politiikan linjan vaihtoehdottomuuden retoriikka, koska hallinnon uudistamisessa välttämättömyyksinä esitetyt väittämät perustuvat kasautumisstrategialle ja hegemoniselle projektille, joiden kontekstissa uudistamisen tarpeet tulkitaan. Nämä strategiat ja projektit ovat haastettavissa ja muutettavissa. Esimerkiksi hintakilpailukykyä korostava tarjontapuolen työmarkkinapolitiikka ei ole analyysini mukaan ainoa mahdollinen vientistrategia pienelle avotaloudelle, toisin kuin valtiovarainministeriön dokumenteissa annetaan olettaa. Tutkimusote mahdollistaa täten hallitsevan politiikan linjan asettamisen tarkemmin sen yhteiskunnallisten reunaehtojen ja välttämättömyyksien kontekstiin. Niin kauan kuin kapitalistinen tuotantomuoto on hallitseva talouden organisoinnin tapa, sen kasautumistarpeet asettavat julkisen sektorin toimintamahdollisuuksia määrittäviä reunaehtoja. Myös julkisen talouden kestävyysongelmassa on kysymys tällaisesta reunaehdosta, mutta sen merkitys politiikanteon kannalta ei ole ennalta asetettu. Tutkimusotteeni mahdollistaa tämän tutkimisen

rakenteellisena ongelmana¹, joka saa kuitenkin merkityksensä vasta taloutta koskevan ymmärryksen ja politiikantekoa määrittävien projektien kontekstissa.

Tässä perspektiivissä tutkimuskysymys jakautuu kolmeen osaan: 1 Minkälaisen yhteiskunnallisia voimasuhteita ja käytäntöjä ohjaavien institutionaalisten rakenteiden puitteissa julkisen sektorin tuottavuus nousee keskeiseksi politiikkatavoitteeksi. 2 Minkälaisia keinoja tämän politiikkatavoitteen edistämiseen esitetään, miksi nämä keinot ovat hallitsevia, ja mikä on näiden keinojen mahdollisuus saavuttaa niille esitetyt tuottavuustavoitteet. 3 Muodostavatko sopeutuspolitiikkaa perusteleva kasautumisstrategia ja siihen pohjaava hegemoninen sopeutusprojekti keskenään johdonmukaisen hyvinvointivaltion reformin projektin, eli onko projekti realistinen, minkälaisia ristiriitoja siihen sisältyy ja mitä seurauksia tällä on hyvinvointivaltion tulevaisuudelle.

Analyysissa liitän kuntien ohjausjärjestelmää koskevat uudistukset niiden talouspoliittiseen kontekstiin. Hallinnon uudistusta koskeva opillinen ja tiedollinen perusta ja sen mukaiset toimenpidesuosituksukset ja uudistukset nivELYVÄT julkisen ja yksityisen sektorin suhdetta määrittävään kestävyysajatteluun. Valtiovarainministeriön esittämällä julkisen talouden kestävyuden turvaavaa politiikka nojaa hintakilpailukykyä korostavaan työmarkkinapolitiikkaan sekä rahoitusmarkkinoiden luottamusta korostavaan Euroopan taloushallintaan. Tämä näkyy kuripolitiikan yhä vahvempana institutionalisoimisena kuntaohjauksessa. Tässä uuden julkisjohtamisen opilla on keskeinen asema uudistuksia perustelevana ja ohjaavana oppirakennelmana ja tutkimusperinteenä.

Valtiovarainministeriön dokumenteissa tuottavuus kiteytyy henkilöstötarpeen vähentämiseen. Henkilöstön vähennysten negatiivisia vaikutuksia palveluiden laatuun ja saatavuuteen pyritään minimoimaan edistämällä tuottavuutta erilaisilla palvelurakenteen, palveluprosessien sekä kuntien ohjausjärjestelmän uudistuksilla. Mitään takuukeinoja tähän vahinkojen minimointiin ei kuitenkaan löydy ja tuottavuus onkin viime kädessä keino pitkittää pidemmän päälle välttämättömäksi esitettyä

¹ Tässä ymmärrän ongelman Veikko Pietilän (1979, 7) tavoin suhteessa yhteiskunnallisen käytännön muotoihin. Käytäntö merkitsee alati jatkuvaa yhteiskunnallista prosessia, jossa ihmiskunta "tuottaa, uusintaa ja ylipäättään toteuttaa elämänsä". Täten ymmärrettyyn käytäntöön sisältyy sen tiedostamisen, tavoitteellisuuden ja toiminnan puolet. Kokonaisprosessina käytäntö on eriytynyt historiallisesti yhteiskunnallisen käytännön muodoiksi, jotka näyttäytyvät instituutioina. Siinä missä teknokraattinen tapa ymmärtää tiedettä lähtee näiden käytäntöjen esittämien ongelmien ratkaisemisesta, kriittinen tiede pyrkii ymmärtämään sitä, mitä käytäntö on, ja miksi sen muodot ovat olemassa sellaisina kuin ne ovat. (Pietilä 1979, 2–5.) Käytäntömuodot jäsentyvät laajemmiksi institutionaaliksi kokonaisuuksiksi vastauksina erilaisiin ongelmiin, joissa on Pietilän mukaan viime kädessä kyse tuotantotavan ja yhteiskuntamuodon kehityksen esiinnostamista ehdoista ja välttämättömyyksistä. (Pietilä 1979, 8–9.) Julkisen talouden kestävyysongelmassakin on nähdäkseni kysymys tällaisesta käytännön muotojen, erityisesti yksityisen tuotannon ja valtion, puitteissa tunnistetusta ongelmasta, jonka ymmärtävä erittely vaatii näiden muotojen analyysia. Tässä ongelmien ratkaisuun kehitetty hallintotieteellinen, oikeustieteellinen ja taloustieteellinen tutkimus auttaa olemassa olevien instituutioiden asettamasta näkökulmastaan huolimatta ymmärtämään käytännön ongelmanratkaisun toimintamahdollisuuksia ja rajoitteita.

hyvinvointimallin sopeuttamista matalan kasvun aiheuttamiin niukkuuden vaatimuksiin. Tämä tarkoittaa työvoimaa markkinariippuvudelta suojelevien palvelujärjestelmien purkamista ja täten kansalaisuuteen oikeuksina liittyvien julkisten palveluiden väistymistä kapitalistisen tavarantuotannon ja siihen perustuvan markkinavaihdon tieltä.

Tämän analyysin perustelu ja muodostaminen vaatii teoreettista työtä, jossa käsitteiden väliset suhteet tuodaan ilmi. Luon ensiksi pikaisen kirjallisuuskatsauksen aiempaan kuntien tuottavuutta ja kuntasektorin uudistamista selvittäneeseen tutkimukseen. Sen jälkeen erittelen analyysini kannalta keskeistä käsitteistöä, minkä lisäksi esitän relevanteilta osin Suomen talous- ja sosiaalipoliittisen mallin historiaa sekä hallinnon uudistamisessa vallalla ollutta uuden julkisjohtamisen oppia. Tämä pohjustaa itse analyysikappaleita, joiden alkuun esittelen aineiston ja käyttämäni metodologiset työkalut.

Analyysiluvut jakautuvat kahteen osaan. Luvussa 5. esittelen aineistoon perustuen niitä syitä, joita peruspalvelujen tuottavuuden kohottamiselle annetaan. Kontekstoin nämä syyt tutkimuskirjallisuuden ja teoreettisten erotteluiden avulla osaksi laajempaa talouspoliittista kasautumisstrategiaa. Tämän jälkeen analysoin luvussa 6. tuottavuustavoitteiden luonnetta ja sitä, kuinka tuottavuutta pyritään edistämään erilaisilla palvelurakenteeseen ja -prosesseihin perustuvilla keinoilla sekä kuntien ohjausjärjestelmän uudistuksilla. Tutkin sitä, missä määrin nämä keinot perustuvat hallinnon uudistuksissa vallalla olleelle uuden julkisjohtamisen opille. Arvioin myös tutkimuskirjallisuuden avulla näihin tuottavuustyön osa-alueisiin sisältyviä mahdollisuuksia ja ongelmia arvioidakseni valtiovarainministeriön kuntapolitiikan johdonmukaisuutta ja ristiriitoja. Lopuksi analysoin valtiovarainministeriön politiikkalinjausten merkitystä hyvinvointivaltion tulevaisuudelle matalan tuottavuuden ja vanhenevan väestön kapitalismissa.

1.1. Aiempi tutkimus

Ajatus julkisen talouden kestävydestä ja tälle perustuva pyrkimys julkisen sektorin tehokkuuden ja tuottavuuden nostoon ei ole uusi. Menojen hillintään pyrkivissä hyvinvointivaltion reformeissa keskeisessä osassa on ollut 1970-luvulta asti jalansijaa saanut uuden julkisjohtamisen oppi, jonka mukaisia uudistuksia on pantu toimeen rivakasti. Hallinnon uudistaminen ei ole koskaan koskenut pelkästään julkisen sektorin hallinnollisia tehtäviä, kysymys on aina ollut koko julkisen sektorin uudistamisesta (Yliaska 2014, 175).

Hallinnon tutkija Markku Temmes esittää, että merkittävät uuden julkisjohtamisen opin mukaiset järjestelmämuutokset on pantu toimeen jo 1990-luvulla, mutta varsinaiset seuraukset alkavat vasta 2000-luvun myötä pölyn laskeuduttua näkyä (Hämäläinen & Temmes 2012, 161). Valtionhallinnon muutosta ja uuden julkisjohtamisen opin merkitystä siinä on tutkittu laaja-alaisesti 1970–1990 lukujen osalta, missä Lähdesmäki (2003) ja Yliaska (2011, 2014) ovat tehneet kattavaa ja kokonaisvaltaista työtä. Herranen (2013, 2015) on laajentanut tutkimuskenttää koskemaan vuonna 2003 alulle pantua valtion tuottavuusohjelmaa.

Uuden julkisjohtamisen merkitystä kunnallishallinnon reformeissa ovat 2000-luvulla tutkineet Haveri (2002) sekä Niemelä (2008). Kuten Haverin (2002, 4–5) tutkimuksessa, tässäkin tutkimuksessa ei vastata siihen, miten yleisesti kunnat todella käyttävät omassa toiminnassaan uuden julkisjohtamisen mukaisia toimintatapoja, vaan huomion kohteena ovat keskushallinnon aloitteesta aloitetut hallinnon uudistukset, joilla on merkitystä myös kuntien hallinnolle ja toiminnalle, johon peruspalvelujen järjestäminen kuuluu. Ohjauksen vaikutuksia kuntiin arvioin aihetta koskevan tutkimuskirjallisuuden ja selvitysten avulla. Itse kuntien hallintohenkilökunnan ja kuntapoliitikkojen toiminnan ja ajattelutapojen sekä tarkoituksien tarkastelu vaatisi kuitenkin erillistä tutkimusta.

2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä julkaistut kuntien peruspalvelujen tuottavuutta käsittelevät julkaisut voi ryhmitellä ensinnäkin ohjelmallisiin tulevaisuuden kehittämiseen suuntaaviin selvityksiin ja käsikirjoihin, joissa uudistuspaineita ei kontekstoida laajemmin poliittisen talouden ja politiikan murroksiin, vaan ne esitetään sopeutumisenä yhteiskunnan sinänsä neutraaleihin muutoksiin (ks. esim. OECD 2008, Hallipelto 2008, Korpela & Mäkitalo 2008, Kanerva & Aronen 2008, Andersen 2008, Aronen 2012). Toisekseen tuottavuuden merkitystä kuntapalveluissa on käsitelty useammassa tutkimusartikkelissa. Kunnallistieteellisen aikakauskirja julkaisi vuonna 2008 kuntatuottavuuteen erikoistuneen numeron. Numeron artikkelit pureutuvat kuntatuottavuuden käsitteeseen, sen teoreettisiin perustoihin ja mittaamisen ongelmiin (Vakkuri 2008, Melkas 2008, Siltala 2008, Lumijärvi 2008, Meklin 2008, Vaarama 2008, samasta aiheesta ks. myös Vakkuri, Kivimäki, Mänttari & Kork 2012, tuottavuuden mittaamisen metodeista ja haasteista vanhus- ja terveyspalveluissa ks. myös Hjerpe, Kangasharju & Vuorento 2003).

Lisäksi kuntien tuottavuuden teemaan liittyvät tutkimukset, jossa tutkitaan kuntien henkilöstön työoloja. Kuntasektorin henkilöstön työolojen muutosta ja sen vaikutusta henkilöstön terveyteen ja hyvinvointiin on tutkittu laajassa Kunta10-tutkimuksessa (ks. TTL 2017b). Nakari ja Sjöblom (2009) ovat selvittäneet työelämän laadun, asiakastytyvyyden ja palvelukustannusten välisiä yhteyksiä

henkilöstöjohtamisen näkökulmasta. Lehto (2007) on selvittänyt kuntasektorin työelämän laadun haasteita tulevaisuudessa.

Tutkin kuntien tuottavuuteen pyrkivää politiikkaa Suomen hyvinvointivaltion muutoksen kontekstissa. Suomen hyvinvointivaltion muutosta on tutkittu 2000-luvun osalta monista eri teoreettisista näkökulmista käsin (ks. esim. Saari 2005). Kapitalismin muutokseen hyvinvointivaltiota ei kuitenkaan Suomea käsittelevässä uudemmassa tutkimuksessa ole juuri kontekstoitu. Kapitalismin ja hyvinvointivaltion tutkimus on kansainvälisesti noussut mielenkiinnon kohteeksi vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen, jolloin kysymys luokkien intresseistä ja hyvinvointivaltion ja kapitalismin suhteesta on palannut tutkimuksen keskiöön (ks. esim. Streeck 2015; Nachtwey 2018; Therborn 2019)². Aiemmin tällaista tutkimusta yhteiskunnallisen kehityksen ja kapitalismin suhteesta ovat Suomen osalta tehneet muun muassa Kosonen ym. (1979).

Useissa uusissa Suomea käsittelevissä tutkimuksissa on rakenteiden ja luokkapohjaisten intressien sijaan korostettu ideoiden vaikutusta uudistustyössä (ks. Kananen & Saari 2009). Kananen ja Kantola (2009, 119–151) ovat esittäneet, että hyvinvointivaltio on muuttunut valmentajavaltioksi, kun tiedolliset perustelut ja ideat ovat ottaneet voiton normatiivisista ja poliittisista ideoista. Talouspolitiikan vaihtoehtojen sijaan tutkimuksessa tarkastellaan moraalitalouden väistymistä teknokraattisen hallinnan tieltä. Hallintamentaliteettien muutosta korostavassa tutkimuksessa on taas oltu kiinnostuneita niistä tavoista, joilla kansalliset toimijat käyttävät kansainvälisten organisaatioiden tiedontuotantoa hyväkseen paikallisen politiikan perustelussa. Lähtökohdaksi otetaan uusfoucault’lainen näkökulma diskurssien tuottamiin subjektiasemiin ja mentaliteetteihin institutionaalisia muutoksia selittävinä tekijöinä. (Alasuutari & Rasimus 2009, 90, Alasuutari 2011, 150–152). Taustalla on Alasuutarin (1996, 16–19) kehittänyt lähestymistapa, jossa sosiaalista todellisuutta lähestytään “merkitysjärjestelminä, niiden mukaisesti organisoituneina yhteiskunnallisina käytäntöinä, niiden tuottamina subjektipositioina eli toimijoiden asemina ja viimein niihin kiinnittyneinä identiteetin muotoina”, jolloin institutionaaliset muodot selitetään diskursiivisten muodostumien pohjalta. Tämä analyysi nojaa Pekka Kososen (1998, 10) sanoin rakenne- ja kulttuurianalyysin vastakkainasetteluun, jossa joudutaan tekemään olettamuksia työ- ja talouspolitiikasta ilman, että sitä jäsennetään teoreettisesti yhteen diskursiivisten muutosten kanssa.

² Nämä ovat kaikki laajoja kokonaisyhteiskunnallisia muutosprosesseja käsitteleviä tutkimuksia, jotka eivät tarjoa välittömästi hyödynnettävää teoreettista pohjaa omalle tutkimukselleni, joka keskittyy erityisemmin julkisen ja yksityisen tuotannon suhteeseen, ja tutkii rajatun julkishallinnon ja talouspolitiikan suhdetta. Streeckin analyysia vakauttajavaltiosta hyödynnän kuitenkin valtiovarainministeriön uudistustyössä merkittävän finanssimarkkonoiden luottamuksen tematisoinnissa (ks. Luku 3.3).

Valtiovarainministeriön linjauksissa yksityisen ja julkisen talouden kriisiytyvä suhde eli kestävyysongelma on lähtökohtana kuntapalvelujen tuottavuuden kehittämiseksi. Tämän suhteen ymmärtäminen vaatii nähdäkseni kuntaohjauksen sijoittamista kapitalismin ja hyvinvointivaltion reformin kontekstiin, jotta harjoitetun politiikan lähtökohdat voidaan selittää ja sen vaihtoehtojen mahdollisuuksia tematisoida. Tässä Pekka Kososen (1998) ja Raija Julkusen (2001) laajat tutkimukset Suomen hyvinvointimallin talouspoliittisista kytköksistä sekä suunnanmuutoksesta ovat työni kannalta merkittäviä. Näissä tutkimuksissa kuntaohjaus ja kuntien asema hyvinvointivaltiossa liitetään taloudellisiin ja poliittisiin kehityskulkuihin. Nojaan näihin tutkimuksiin vahvasti etenkin Suomen talous- ja hyvinvointimallia käsittelevässä luvussa³. Nojaan kapitalismin hallinnon tapojen muutosten tutkimuksessa Kososen (1998, 10, 28–33) tavoin etenkin Bob Jessopin valtioteoreettiselle työlle, jossa talouden ja hyvinvointivaltion analyysiin yhdistetään erilaiset luokkaryhmien etuja jäsentävät strategiat, hegemoniset projektit ja poliittisen ilmapiirin muutokset (ks. Jessop 1990). Tämä teoreettinen lähestymistapa auttaa jäsentämään valtiovarainministeriön talouspoliittisia linjauksia ja kuntaohjausta samassa kehikossa. Varsinaista hallinnon uudistuksien tutkimusta marxilaisesta valtioteoreettisesta lähtökohdasta on kuitenkin tehty varsin vähän. Tästä syystä tematisoin aihetta aluksi tutkielmani laajassa teoreettiseen ja aiempaan tutkimuskirjallisuuteen nojaavassa alkuosiossa (luvut 2 ja 3). Ideoiden ja ajatusrakennelmien vaikutusta politiikan saamaan muotoon lähestyn etenkin uudistuksissa vallalla olevien talouspoliittisten oppien ja uuden julkisjohtamisen opin erittelyn kautta.

Kososen ja Julkusen Suomen hyvinvointivaltion reformia käsittelevät laajat tutkimukset jäävät tarkastelussaan vuosituhannen taitteeseen. Julkusen (2017) 2000-luvulle tarkastelua laajentavassa teoksessa eurooppalaisten hyvinvointivaltioiden reformoinnista itse kuntaohjauksen reformia ei käsitellä. Kuntien vastuulla olevien peruspalvelujen tuottavuuden noston tutkimus 2000-luvun valtionhallinnon ja laajemmin hyvinvointivaltion reformin puitteissa onkin ajankohtainen tehtävä.

³ Luku 3. Suomen talous- ja hyvinvointimalli

2. Hyvinvointivaltion reformin poliittinen talous

Kuntien ohjausjärjestelmän uudistaminen on osa julkisen sektorin ja hyvinvointivaltion reformia⁴. Läntisten hyvinvointivaltioiden tutkimuksessa hyvinvointivaltion kehitystä on kuvattu kaksijakoisena historiallisena kaarena, jossa sosiaalisten oikeuksien ja tulonsiirtojen laajenemisen kautta on seurannut uudelleenarviointi ja pysäyttäminen (Julkunen 2017, 69–70). Moninaisesta käsitteistöä huolimatta yleisteemana on ollut katkos, jossa hyvinvointivaltio on suunnanmuutoksesta huolimatta säilyttänyt polkuriippuvuuksien⁵ ansiosta asemansa. Hyvinvointivaltiot ovat olleet siis resilienttejä laajoista taloudellisista vaikeuksista ja jopa ideologisista hyökkäyksistä huolimatta. Kehityksen suunta on kuitenkin muuttunut. (Julkunen 2017, 25–26, 69–70.)

Käytän tässä tutkimuksessa reformi-käsitettä Raija Julkusen viitoittamalla tiellä jonkun jo rakennetun uudelleenmuotoiluna. Sekä arkeemme että organisoituneisiin eturyhmiin ankkuroitunutta hyvinvointivaltiota pyritään jatkuvasti uudistamaan olosuhteissa, joissa käytettävissä olevat voimavarat eivät enää kasva samaan tapaan kuin hyvinvointivaltion laajenemiskaudella. (Julkunen 2017, 69–70, Julkunen 1992, 88.) Kysymys on silloin sekä uudistuksen suunnasta ja keinoista että siitä, mikä on synnyttänyt uuden niukkuuden ajan.

Yksi käännekohta voidaan nähdä 1970-luvun öljykriisissä⁶. Sen myötä julkisen sektorin reformointi sai kansainvälisesti vauhtia: muun muassa OECD:n hallinnon kehittämistyö syntyi öljykriisin lapsena, laman syventyessä tämä johti suuren julkisen hallinnon kritiikkiin (Yliaska 2014, 103–104). Öljykriisi näkyi myös Suomen hallinnossa: resurssivaltaa alettiin siirtää kunnista valtiolle ja sektoriministeriöiltä valtiovarainministeriöön (emt. 228–229). Suomessa hallinnon uudistaminen nousi 1990-luvun alun laman myötä politiikan keskiöön. Kaikki keskeiset puolueet nostivat julkisen

⁴ Anttonen ja Sipilä (2000, 268) huomauttavat, että varsinainen hyvinvointivaltioprojekti on ollut vain perin tuore osa laajempaa Suomalaisen sosiaalipolitiikan historiaa. Itse käytän tässä kuitenkin hyvinvointivaltiota analyysia jäsentävänä teoreettisena käsitteenä, koska sen kautta sosiaalipolitiikka on nähdäkseni helpompi jäsentää valtioteoreettisesti suhteessa kapitalistisen talouden uusintamiongelmiin. Laajemmin kontekstoin sosiaalipolitiikan Suomen malliin, jolloin hyvinvointivaltion käsitteessä korostuu uusintavan työn valtiollistuminen sekä työvoiman dekommodifikaation vahvistaminen ja heikentäminen Suomen hyvinvointipoliittisessa mallissa.

⁵ Uudistusten sijoittumista olemassa olevien instituutioiden ja aiemmin tehtyjen päätösten maastoon on käsitteellistetty institutionalistisissa teorioissa polkuriippuvuuden käsitteellä: kannustimien kannalta sanottuna julkishallinnon uudistuksiin liittyy vahvoja negatiivisia kannustinvaikutuksia, koska nykyiseen asioiden tekemisen tapaan on panostettu paljon. Hyvinvointivaltioiden sopeuttamisessa järjestelmämuutokset ovat olleet luonteeltaan vähittäisiä institutionaalisista polkuriippuvuuksista johtuen. (Niemelä 2008, 12, 48; Pollitt & Bouckaert 2011, 42.)

⁶ Ennen kriisiä noin 60 prosenttia länsieurooppalaisesta energiankulutuksesta katettiin öljyllä. Vuonna 1973 osa OPEC-maista päätti vähentää öljyntuotantoaan painostaakseen Yhdysvaltoja muuttamaan Israelia tukevaa politiikkaansa Israelin ja arabien välisessä konfliktissa. Hintojen nousu heikensi Länsi-Euroopan ja Yhdysvaltain jo valmiiksi stagflaatiosta kärsiviä talouksia. Yksi vaikutus oli maksutaseiden heikkeneminen, kun vientivetoiset valtiot joutuivat maksamaan enemmän keskeisestä raaka-aineestaan. (Painter 2014, 189–190, 194.)

sektorin uudistukset sekä menojen supistamisen keskeisiksi vaaliteemoiksi vuoden 1995 vaaleissa. (Lähdesmäki 2003, 138–138.)

Julkisen sektorin uudistukset ovat edenneet Suomessa varsin pitkälti riippumatta siitä, mitkä puolueet ovat olleet hallitusvastuussa. Uudistukset ovat kuitenkin tapahtuneet vähittäin olemassa olevien instituutioiden ehdoilla. (Niemelä 2008, 49.) Suomen poliittisessa järjestelmässä hallitukset ovat järjestään monipuoluehallituksia, minkä takia uudistukset ovat vaatineet sovittelua. Tämä on kuitenkin saanut aikaan jatkuvuutta politiikassa. Eliittien⁷ välinen intressien koordinointi ja sovittelu on ollut keskeisempää hallinnon uudistusten läpiviemiselle kuin puolueiden ja ammattijärjestöjen kannattajakuntien saaminen uudistusten taakse. (Julkunen 2001, 99–101.) Ainakin elinkeinoelämän eliitin, oikeistolaisen puolue-eliitin ja virkamiesjohdon keskuudessa julkisten menojen ja kunnallisten palveluiden karsiminen on nähty välttämättömäksi. Tämä on eronnut kansalaisten enemmistön mielipiteestä, josta huolimatta hyvinvointivaltion kehitys kääntyi 1990-luvulla eliittien haluamaan suuntaan. (Julkunen 2001, 84–85.)

Kansainvälisessä katsannossa Suomen hallinnon uudistukset ovat olleet hyvin virkamiesvetoisia. Valtiovarainministeriön virkamiehet ovat olleet avainasemassa. (Temmes 1998, 151.) Johtavista virkamiehistä ja poliitikoista koostuva pieni ja vakaa eliitti on kokenut hallinnon uudistamisen talouden kilpailukyvyyn ja valtiontalouden tasapainon turvaamisen sanelemaksi välttämättömyydeksi (Lähdesmäki 2003, 151). Suomen talouspoliittista keskustelua on hallinnut valtiovarainministeriön sopeutus- ja kilpailukykylinja, jota hallitusten poliitikot ja talouskriisin kokemukset eivät ole haastaneet (Ampuja & Harjuniemi 2018, 14).

Valtiovarainministeriön merkittävä rooli uudistustyössä vahvistaa talouspolitiikan linjausten asemaa hyvinvointivaltion reformoinnin lähtökohtana. Valtiovarainministeriö valmistelee Suomessa sekä finanssipoliittisia linjauksia että näille perustuvan talousarvioesityksen, joka asettaa Suomen valtion meno- ja tulopolitiikan lähtökohdan. Ministeriöllä on myös aktiivinen rooli julkisen sektorin uudistamisessa (Yliaska 2014, 175). Valtiovarainministeriössä on jo pidempään tavoiteltu suurempaa ohjausvaltaa nähden kuntasektoriin. Tämä pyrkimys on näkynyt myös hallitusten harjoittamassa

⁷ Eliitin käsite viittaa tässä yhteiskunnan institutionaalisiin asemiin perustuvaan vaikutusvalttaan. Valtaeliittiä käsittelevässä klassikotutkimuksessaan C. Wright Mills yhdistää valtaeliitin yhteiskunnan rakenteellisiin valta-asemiin. Eliitin jäsenet ovat asemissa, jossa heidän päätöksillään on merkittäviä seurauksia tavanomaisten ihmisten elämään. Näitä asemia on niin suurten yritysten, valtiokoneiston kuin sotilaskoneiston johdossa. (Mills 2000, 3–4.) Yhdistän Millsiä seuraten eliittipäätöksenteon keskeisesti rakenteellisiin asemiin, joita pitävillä on erityistä vaikutusvaltaa politiikanteon määrittämiseen. Peruspalvelujärjestelmä on keskeinen tavallisten ihmisten elämää määrittelevä kokonaisuus, jota koskevassa päätöksenteossa valtiovarainministeriön hallintoeliitti on erityisen merkittävässä asemassa.

politiikassa. Jo Holkerin hallituksen⁸ aikana nähtiin, että VM:n ohjauksen tulisi ulottua kuntiin, jotta näiden henkilöstömäärää saataisiin säänneltyä ja tuottavuutta parannettua. (Yliaska 2014, 182, 262.) Valtiovarainministeriön merkitys kuntaohjauksessa sai lisäpainoa, kun kunta-asiat siirrettiin ministeriön vastuulle vuonna 2008 (Harjula & Prättälä 2015, 206). Valtiovarainministeriön kuntapolitiikkaa koskevat dokumentit ovatkin luonteva lähde kuntien tuottavuutta parantamaan pyrkivien uudistusten ymmärtämiseen.

2.1. Reformi konjunkturissa

Valtiovarainministeriön dokumenteissa esitetään syitä ja keinoja sille, miksi ja miten kuntien vastuulla olevien peruspalvelujen tuottavuutta tulisi kohottaa. Miksi nämä syyt ja keinot sitten ovat mitä ovat, ja miksi ne hyväksytään laajasti riippumattomana lähtökohtana tietoon perustuvalla päätöksenteolle? Esitän, että talouden rakenteeseen kytkeytyvillä institutionaalisilla intresseillä on selittävää voimaa nähden hallitsevaan politiikan linjaan, ja ministeriön politiikkasuosituksia tuleekin tulkita näitä intressejä määrittävien voimasuhteiden kontekstissa. Täten tutkimusotteeni liikkuu hyvinvointivaltion uudistamisen lisäksi talousrakenteen, talouden intressiryhmien ja talouspolitiikan alueella.

Raija Julkunen erottelee hyvinvointivaltion sosiaalitieteellisen ja poliittisen talouden tutkimuksen: ensimmäinen jättää talouden ja talouspolitiikan hyvinvointivaltion kontekstiksi ja jälkimmäinen taas sisäistää ne tutkimusasetelmaansa (Julkunen 2017, 110). Oma tutkimukseni seuraa jälkimmäistä poliittisen talouden suuntaa. Hyvinvointivaltion, talouden ja näiden suhdetta sääntelevän politiikan tutkimus samassa viitekehyksessä vaatii näiden käsitteiden välisten suhteiden teoreettista erittelyä. Tähän tarkoitukseen hyödynnän kriittisen poliittisen taloustieteen perinteestä lähtevää tutkimusta, jossa on keskeistä valtion ja kapitalistisen talouden artikulaatio⁹, ja tämän suhteen reformointi strategisena toimintana yhteiskunnallisessa konjunkturissa.

⁸Kokoomuksen puheenjohtaja Harri Holkerin hallitus istui vuosina 1986–1991 eli ennen 1990-luvun talouslammaa ja laman alkuaikoina.

⁹ Artikulaatio merkitsee tässä tapaa ymmärtää yhteiskunnallisia determinatio- eli määräyssuhteita. Artikulaatio tarkoittaa erityistä yhteyttä erillisten elementtien osalla, eli toisistaan erottuvien osien ykseyttä (Kortesoja 2016, 27). Läntisessä marxilaisuudessa tätä on lähestytty suhteena, jossa kaksi erillistä prosessia yhdistyvät kompleksiseksi kokonaisuudeksi, jossa näiden prosessien olemassaolon ehdot eivät täysin vastaa toisiaan. Esimerkiksi politiikalla ja taloudella on omia sisäisiä määräytysuhteitaan, jotka määrittävät myös näiden vaikutuksia toisiinsa riippuen siitä muodosta, jossa nämä ovat artikuloituneet keskenään. (Kortesoja 2016, 80.) Omassa tutkimuksessani on keskiössä yksityisen eli kapitalistisen ja julkisen tuotannon välinen artikulaatio ja tätä määrittävät muodot. Artikulaation käsitteestä yhteiskuntateoriassa ks. Kortesoja 2016.

Konjunkturi on keskeinen marxilaisen perinteen politiikan tutkimuksessa kehitetty käsite, jolla viitataan yhteiskunnallisten voimasuhteiden tasapainoon ja ristiriitojen yhteisvaikutuksen tilaan, jossa poliittisia taktiikoita tulee soveltaa (Koivisto & Lahtinen 2012, 267). Konjunktuurissa eri tahdeilla liikkuvat erilliset yhteiskunnalliset ristiriidat ja elementit tiivistyvät määrittämään poliittis-yhteiskunnallista tilannetta siten, että ne vaikuttavat talouden tilaan ja sen ristiriitojen mahdollisiin, vaikkakin aina väliaikaisiin ratkaisukeinoihin (Hall 1979, 14). Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kaikki tilannetta määrittävät elementit olisivat yhtä lailla muovattavissa (ks. Koivisto & Lahtinen 2012, 275–276). Yhteiskunnallisen tilanteen rakenteelliset ja konjunkturaaliset momentit voidaan erottaa suhteessa toimintaan: rakenteellinen momentti koostuu silloin niistä osista yhteiskuntamuodostumaa, joita yhteiskunnallista projektiaan ajava toimija tai joukko toimijoita ei voi muuttaa ainakaan lyhyellä aikavälillä, kun taas konjunkturaalisia elementtejä on mahdollista muuttaa. Tällöin samat käytännöt, näiden muodostamat kokonaisuudet tai materiaaliset edellytykset voivat olla yksille toimijoille hievahtamattomia mutta toisille muutettavissa. (Jessop 1982, 252–253.)

Rakenteellisemmat osat yhteiskuntamuodostumaa asettavat yleisen tason ehtoja mahdollisille toteutumille yhteiskunnallisissa ratkaisuissa. Kaikki politiikka ei ole kapitalistisen talouden vallitessa mahdollista. Tutkimuskohteen teoreettisessa jäsennyksessä esitän ensiksi abstraktiotason jäsennyksen valtion ja kapitalismin suhteesta. Kyseessä on ristiriitainen suhde, joka vaatii hallinnointia ja sovittelua. Tämän hallinnoinnin ymmärtäminen valtiovarainministeriön politiikkaa koordinoivan roolin tasolla vaatii kuitenkin niiden muotojen selventämistä, joissa ristiriidat tulevat vaikuttaviksi¹⁰.

Tarkasteluni lähtökohtana on tuotantomuodon taso, joka asettaa kaikkein pitävimmät – mutta laveimmat – ehdot talouden ja valtion väliselle suhteelle. Julkisen sektorin toiminta-ala on tällä tasolla rajoitettu, mutta reformipolitiikan konjunktuurin tutkimus vaatii yhteiskuntarakenteen perustavien tendenssien ja ristiriitojen artikulaation tutkimista: yleisen tason ristiriitoja työstetään aina yhteiskunnallisessa kontekstissa, jota lähestyn kasautumisstrategian ja kasautumisregiimin käsitteiden avulla. Itse poliittista työstämistä lähestyn hegemonisen projektin käsitteen avulla. Tällä tasolla julkishallinnon uudistuksia ja talouspolitiikkaa määrittävillä opillisilla suuntauksilla on oleellinen merkitys. Näiden käsitteiden tasolla liikkuva analyysi ylimäärää¹¹ perustavia ristiriitoja ja

¹⁰ Tässä selitystapani on reproduktiivinen siinä mielessä, että pyrin jäljittämään sitä mekanismia välityksineen, joka selittää tutkittavissa olevan ilmiön (ks. Jessop 1982, 218).

¹¹ Louis Althusseria (2005, 113) seuraten katson, että kapitalismille perustavat pääomasuhteen ristiriidat ovat aina muiden ristiriitojen ja instanssien kuten poliittisten ja ideologisten rakenteiden ja kulttuuristen perinteiden ylimääräämiä, eivätkä ne määritä koskaan paljain yhteiskunnallisia kehityskulkuja.

lainalaisuuksia tavalla, joka mahdollistaa näiden rakenteellisten määritteiden kontekstoinnin empiirisesti tutkittavaan tilanteeseen.

Mitä sitten tarkoittaa talouden rakenteellinen määräävyys, ja minkälaisia ehtoja talous asettaa harjoitettavalle politiikalle? Kapitalistinen talous on yhteiskunnallisten suhteiden järjestelmä. Se on historiallisesti ehdollistunut tapa järjestää työprosessia eli työn tekijöiden suhdetta työn raaka-aineisiin ja työvälineisiin tuotantovälineiden yksityisomistuksen puitteissa. (Balibar 2015, 376, 378). Täten talouden lainalaisuudet ovat sisäisiä näiden taloudellisten suhteiden järjestämisen *muodolle*. Kapitalismille määräävät muodot ovat työn tuotteen tavaramuoto¹² ja työvoiman tavaramuoto. Työvoiman tavaramuoto erottaa kapitalismia aiemmista historiallisista tuotantomuodoista: työvoimaa ostetaan ja myydään ikään kuin se olisi hyödyke muiden joukossa. Tuotannossa tuotantovälineet ja työvoima yhdistyvät niihin investoidun pääoman alaisuudessa. Tämä vaatii tilannetta, jossa työläiset on erotettu tuotannon ehdoista, mutta ovat samalla juridisesti samalla viivalla työvoiman ostajan kanssa. (Marx 1974, 159.) Täten kapitalistinen tuotantoprosessi perustuu hierarkkiselle luokkasuhteelle: pääoman vallalle työvoiman ylitse. Vaikka tuotantoprosessissa tuotetaan aina konkreettisia käyttöarvoja, joiden myyminen perustuu niiden hyödyllisyyteen jonkin tarpeen tyydyttämisessä, kapitalismissa tuotantoprosessi on ennen muuta arvontuotannon prosessi, jossa tavaroita tuotetaan tarkoituksena niiden realisointi markkinoilla tuotantokustannuksia korkeammalla hinnalla. (Marx 1974, 167–186.)

Kapitalististen suhteiden määräävyys ja suhteiden kokonaisuuden toiminta erillisenä talouden alueena perustuu historialliselle kehityskululle, jossa kapitalismista on tullut hallitseva tuotannon järjestämisen tapa. Hallitsevuudestaan huolimatta kapitalismi ei ole irrallaan yhteiskunnallisesta kokonaisuudesta. Kapitalistinen talous koostuu yhteiskunnallisista käytännöistä ja näitä määrittävistä suhteista, joiden ehtoja ei voida tuottaa täysin sille ominaisen markkinavaihdon ja palkkatyösuhteeseen perustuvan tuotannon piirissä. Markkinat ja kapitalistinen tuotanto vaativat tuekseen niitä tukevia instituutioita ja yhteiskunnallisia prosesseja sekä sääntelyä (Kosonen 1987, 60). Näiden lisäksi kapitalistinen talous on täysin ekologisten edellytysten ehdollistama. Vallitsevana tuotantomuotona kapitalismi jäsentää ihmisten välisien taloudellisten suhteiden ohella yhteiskunnallista luontosuhdetta. (Malm 2016.)

¹² Marxin (1974, 16) mukaan työn tuotteen tavaramuoto eli tavarain arvomuuoto on porvarillisen yhteiskunnan taloudellinen solumuoto.

Avaan seuraavissa kappaleissa kapitalistisen talouden suhdetta julkiseen tuotantoon aluksi yleisellä tasolla. Kapitalismin taloudellisiin suhteisiin ja muotoihin sisältyy rakenteellisia piirteitä, jotka määrittävät mahdollisten julkisen ja yksityisen sektorin välisten järjestelyiden alaa. Teoreettisesti voidaan antaa todellisten tapahtumien mahdollisuuksien ehdot, muttei näitä tapahtumia sinänsä: tematisoin empiirisen tutkimusaiheeni teoreettisesti suhteessa poliittisen taloustieteen kritiikkiin. Tässä esitän marxilaisen perinteen edustaman valtioteoreettisen tutkimuksen pohjalta politiikan saaman muodon ja funktion yleisellä tasolla taloudellisen rakenteen muodosta, ennen kuin siihen käydään reaalihistoriallisella tasolla käsiksi¹³.

2.2. Kapitalismi hallitsevana tuotantotapana

Kapitalistinen tuotantomuoto on nykyään maailmanlaajuisesti hallitseva tapa järjestää tuotantoa. Suomessa suurin osa työvoimasta käytetään kapitalistisissa tuotantoprosesseissa, ja suhde kapitalistisiin työmarkkinoihin määrittää oleellisesti ihmisten elämänmahdollisuuksia. Tuotannon kasvu ja elintason nousu ovat perustuneet pitkälti kapitalistiselle tuotannolle ja osallisuudelle kapitalistisilla maailmanmarkkinoilla, vaikka myös julkisella tuotannolla on ollut merkittävä osuutensa. Suomessa noin 70 prosenttia 15–74-vuotiaista on palkkatöissä (SVT 2017a), vuonna 2016 yksityinen sektori työllisti noin 1,8 miljoonaa ja julkinen sektori noin 660 tuhatta työntekijää, eli liki kolme neljäsosaa työvoimasta työskenteli yksityisellä sektorilla (SVT 2017a). Tulot, olivat ne sitten palkkaa, voittoja tai tukia, mahdollistavat pääsyn osalliseksi tavaroina tuotetuista työn hedelmistä. Täten suhde kapitalistisesti järjestettyyn tuotantoon määrittää meidän kaikkien elämäämme. Kapitalistinen talous muodostaa myös julkisen talouden merkittävän taustan, julkinen talous rahoitetaan yksityiseltä sektorilta kerätyillä veroilla sekä Suomen tapauksessa yksityisiltä luottolaitoksilta hankitulla velalla. Samalla julkinen sektori luo edellytyksiä kapitalistiselle liiketoiminnalle muun muassa kouluttamalla osaavaa työvoimaa ja hoitamalla eri tavoin työvoiman ulkopuolelle joutuneita.

Kehittyneiden kapitalististen talouksien kehitys seuraa marxilaista taloustiedettä vahvasti empiriaan pohjaten kehittäneen Anwar Shaikhin (2016, 72) mukaan pitkällä aikavälillä yhdenmukaisia polkuja. Shaikh esittää laajojen Yhdysvaltojen taloudellista kehitystä kuvaavien aikasarjojen avulla tälle kehitykselle ominaisia piirteitä. Tuottavuus ja tuotannon volyyymi kasvavat jatkuvasti, mutta pitkällä aikavälillä kasvuvauhti hidastuu. Kasvu johtaa yleensä myös reaali-palkkojen ja elintason nousuun.

¹³ Tällaisesta selittämistavasta ks. Pietilä 1981, 210.

Talouden kasvu ajautuu säännöllisesti kriiseihin. Uusien sijoitusten voittoasteet tasoittuvat tendenssinomaisesti pääomien virratessa vähemmän tuottavilta aloilta tuottavimmille apajille. Hyödykkeiden keskimääräiset hinnat määräytyvät kapitalistisessa taloudessa pitkälti tuotantokustannusten perusteella. Vaikka kapitalismi on dynaaminen sosiaalinen järjestelmä, jonka kulttuurit, instituutiot ja poliittiset virtaukset muuttuvat ja vaihtuvat huomattavasti pitkällä aikavälillä, siinä on pysyvyyttä ja pitkän aikavälin trendejä. (Shaikh 2016, 56–75.) Täten kapitalistisen tuotannon sisäiset lainalaisuudet ja sille ominaiset prosessit voidaan teoreettisesti erotella sitä reunustavista poliittisista ja kulttuurisista järjestelyistä, vaikka ensimmäinen ei koskaan esiinny ilman jälkimmäisiä. Hyvinvointivaltion reformin ja talouden välisen suhteen erittely vaatii teoreettista ymmärrystä kapitalistisen ja julkisen tuotannon suhteesta.

Edellisessä kappaleessa esitin Marxin Pääomaan nojaten, että kapitalismille on keskeistä työvoiman tavaramuoto, eli työmarkkinat. Tällöin työvoima toimii fiktiivisenä tavarana, jota myydään markkinoilla, vaikka se ei itse synny kapitalistisen tuotannon tuloksena. Palkka mahdollistaa työläiselle kulutuksen, ja toimii samalla pääomien näkökulmasta kysyntänä. (Jessop 2002a, 12–13.) Palkkamuoto onkin keskeinen kulutusta välittävä tekijä kapitalistisessa taloudessa. Työvoiman myyminen tavarana ja alistaminen pääoman käskyvaltaan työprosessissa mahdollistaa taloudellisen ja ei-taloudellisen erottamisen kapitalistisessa yhteiskunnassa, koska ei-taloudellista pakkoa ei tarvita tuotannon järjestämisessä. Tosin kuin vaikkapa orjataloudessa, työvoiman käyttö perustuu muodollisesti tasavertaisten oikeushenkilöiden väliseen sopimukseen. (Jessop 1990, 83.) Samanlaiset lakiin kirjatut sopimussuhteet välittävät markkinoilla muitakin ostajia ja myyjiä.

Pääomaa ei kuitenkaan sijoiteta kulutusta silmälläpitäen, vaan päämääränä on pääoman arvonlisäys ja sen realisointi markkinoilla. Työvoiman tavaramuoto mahdollistaa positiivisten kokonaisvoittojen muodostumisen. Voitot ohjaavat kapitalismia, sosiologian klassikko Max Weberin (2001, xxxi–xxxii) mukaan kapitalistisessa taloudessa yritys, joka jättää voitonteon mahdollisuudet käyttämättä, on tuomittu tuhoon. Sekä taloustieteelliset teoriat että liike-elämän kokemukset puhuvat tämän väitteen puolesta. Pääoma on voitonteon prosessissa käytetty asia, teollisen pääoman kierrossa rahaa sijoitetaan tuotannontekijähyödykkeisiin: työvoimaan, raaka-aineisiin ja työvälineisiin, tarkoituksena myydä lopputulema alkuperäistä sijoitusta suuremmalla rahalla. (Shaikh 2016, 206.) Tällöin kokonaisvoittojen kasvun perustaksi tulee työprosessissa työkustannusten arvon kattamiseen tarvittun työajan ylittävä lisätyö. Siinä missä pääoman teollisuutta edeltäneet kauppiaiden ja lainoittajien pääomat saivat voittonsa epätasaisesta vaihdosta, kapitalistinen tuotanto mahdollistaa talouden kokonaisarvon lisäyksen. (Shaikh 2016, 211–212.) Kapitalistinen tuotanto mahdollistaa pääomien

alati jatkuvan kasautumisen, koska tuotantoprosessissa syntyy kustannusmäärää suurempi arvomäärä. Täten se lisätyö, joka feodaalisessa yhteiskunnassa näyttäytyi maaorjan erillisenä työsuorituksena herralle, on kapitalismissa piiloutunut työpalkan ja tuotetun kokonaisarvon eroon. Arvontuotannon imperatiivi antaa myös tuottavuudelle erityisen roolin kapitalistisen tuotannon puitteissa.

2.3. Tuottavuus arvontuotannon kontekstissa

Tutkimuskysymykseni – miksi ja miten valtiovarainministeriö on pyrkinyt nostamaan kuntien vastuulla olevien peruspalvelujen tuottavuutta – vaatii tässä kohtaa käsitteellistä selvennystä. Tuottavuus on varsin laaja-alainen käsite, jota käytetään sekä valtiovarainministeriön dokumenteissa että taloustieteessä ja yhteiskuntatieteessä. Erittelen seuraavaksi tuottavuuden käsitteen merkitystä teknisenä ja arvontuotantoa kuvaavana käsitteenä. Esittelen myös lyhyesti tuottavuuden merkitystä vallalla olevassa uusklassisessa taloustieteellisessä teoriassa, mikä auttaa ymmärtämään aineistossani esiintyvän tuottavuuskäsityksen teoreettisia lähtökohtia. Tämän jälkeen erittelen kriittisen poliittisen taloustieteen käsitystä tuottavuudesta kapitalististen yhteiskuntasuhteiden ja näiden määrittämien käytäntöjen puitteissa muodostuneena käsitteenä. Tämän jälkeen jäljitän tuottavuuden merkityksen niiden yhteiskuntasuhteiden ja käytäntöjen määrittämien järjestelmäpakkojen kannalta, jotka asettavat rajoituksia valtiollisen vallan käytölle tuotannon järjestämisessä.

Tuottavuus on keskeinen taloudellista toimintaa kuvaava käsite. Tuottavuuden mittareilla pyritään kuvaamaan sitä tehokkuutta, jolla systeemi muuttaa erilaisia resursseja halutuiksi tuotoksiksi (Wilson 1999, 918). Tuottavuuden nähdään usein taloustieteessä mittaavan hyödykkeiden ja palveluiden tuotannossa tällä hetkellä käytössä olevaa teknologiaa. Teknologinen muutos, jota tuottavuuden oletetaan mittaavan, määrittää jossain määrin yhteiskunnan vaurauden ja rajat sille, mitä asioita voidaan saavuttaa. (Griliches 1987, 1010.) Nämä määritelmät kytkevät numeerisesti mitatun tuottavuuden yhteen materiaalisen tehokkuuden kanssa. Taloustieteen oppikirjamääritelmän mukaan tuottavuus, tai pidemmin ilmaistuna työn tuottavuus viittaa siihen määrään, jonka työläinen tuottaa, tai tuotokseen tunnissa. Tällöin talouden kokonaistasolla tuottavuus voidaan laskea jakamalla bruttokansantuote (BKT) työllisten määrällä. Pitkällä tähtäyksellä talouden kasvu on lähes kokonaisuudessaan kiinni tuottavuuden kasvusta. (Krugman & Wells 2015, 688.) Tässä tuottavuus liittyy toiseen taloustieteen keskeiseen käsitteeseen, vaurauteen (wealth)¹⁴.

¹⁴ Klassisen poliittisen taloustieteen ehkä tunnetuin teos on Adam Smithin Kansojen varallisuus (*An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*).

Vauraudella on yleensä tarkoitettu omaisuuden kokonaisuutta. Omaisuus koostuu kuitenkin monenlaisista esineistä ja asioista, ongelmana on löytää jokin yhteinen nimittäjä tälle esineiden summalle. Tavanomaisesti tämä nimittäjä on raha, mutta rahamääräiset hinnat voivat vaihdella näennäisen mielivaltaisesti. Taloustieteilijöiden haasteena on ollut löytää pysyvämpi ja vähemmän arbitraarinen mitta vauraudelle. Tästä vaurauden mitasta käytetään arvon käsitettä. Arvon mitaksi on muiden muassa David Ricardon ja Adam Smithin edustamassa klassisessa poliittisessa taloustieteessä tarjottu työtä. Taloustieteen marginalistisen kumouksen myötä kuitenkin huomio on kiinnittynyt tuotteiden tuomaan hyötyyn (englanniksi *utility*) ja hyödykkeiden niukkuuteen. (Heilbroner 1987, 880–882.)

Nykyisin vallitseva marginalistinen eli rajahyötyteoreettinen talusteoria korostaa tuotannon roolia inhimillisten tarpeiden täyttäjänä. Tässä teoriassa arvo palautetaan hyötyyn. Mikään ei kuitenkaan voi olla hyödyllistä ilman, että se on hyödyllistä suhteessa johonkin. Marginalistisessa talusteoriassa hyöty kytkeytyy yksilöiden tarpeisiin. Tavaroiden arvon taustalla on se, kuinka yksilöt preferoivat erilaisia kulutuskohteita suhteessa toisiinsa, mikä perustuu yksilöiden mieltymyksille (Hicks 1939, 20–21, 55). Työllisyyden tasoa ja täten tuotannon volyymia annetulla tuottavuuden tasolla määrittää se, missä määrin ihmiset preferoivat kulutusta nähden vapaa-aikaan (Varian 2010, 174). Yksilölliset tuotantopäätökset vastaavat täydellisesti yhteiskunnallisia tarpeita tilanteessa, jota kutsutaan yleiseksi tasapainoksi. (Shaikh 2015, 165). Marginalistisen teorian mukaan oman edun tavoittelu tekee kapitalismista ideaalisesti resursseja allokoivan järjestelmän. Tämä täydellisen kilpailun malli on saanut osakseen runsaasti kritiikkiä siitä, että se vastaa huonosti todella olemassa olevia kilpailun muotoja. (Shaikh 2015, 343–344.) Se muodostaa kuitenkin taloudellista kasvua käsittelevissä teorioissa lähtökohdan, jolloin markkinoilla olevan arvomäärän kasvu yhdistetään suoraan yhteiskunnalliseen hyvään.

Taloukasvun lähteenä tuottavuutta on lähestytty taloustieteellisissä kasvuteorioissa, joissa pyritään selittämään tuottavuuden osuutta taloudessa tuotetun arvon kasvusta. Taloukasvun lähteiden erittelyä varten on pyritty erottelemaan teorioiden, mallien ja hypoteesien avulla kasautumisen, tuottavuuden ja teknologian roolia kasvun kannalta. Uusklassinen teoria korostaa kasautumista eli investointien roolia ja investointien vaikutusta fyysisten, inhimillisten ja luonnon resurssien varantoon. Uusklassiset tuotantofunktiot on rakennettu tältä pohjalta. Tuotantofunktion viitekehysessä korostetaan talouden tarjontapuolta ja nähdään, että pääoman kasautuminen tuo itsessään talouden vakaaseen tasapainotilaan. Tällöin vain mallille ulkopuolinen teknologinen ja

organisatorinen muutos voi saattaa talouden nopeammalle kasvu-uralle¹⁵. (van Ark, Kuipers & Kuper 2000, 3.) Myös valtiovarainministeriön kasvuennusteet perustuvat uusklassiselle tuotantofunktiolle, johon on kuitenkin tuotu mukaan suhdannevaihteluiden aiheuttamia “epätäydellisyyksiä”¹⁶.

Oma teoreettinen lähestymistapani eroaa tästä. Lähestyn tutkimuksessani tuottavuutta kriittisen poliittisen taloustieteen avulla niiden yhteiskunnallisten käytäntömuotojen ja suhteiden kannalta, joiden puitteissa tuotantoa organisoidaan. Kriittisen poliittisen taloustieteen perinteessä työ ei itsessään luo yhteismitallista arvoa, kysymys on yhteiskunnallinen. Jokaisen yhteiskunnan on uusinnettava materiaaliset edellytyksensä työn kautta. Yhteiskunnallisesta muodostaan abstrahoituna työ on prosessi, jossa ihminen muovaa luonnonaineksia tarpeita täyttävään muotoon. Täten se on ihmisen luontosuhteen ikuinen välttämättömyys. Aineenvaihdunnan saama muoto vaihtelee kuitenkin talousjärjestelmästä toiseen. Niissä yhteiskunnissa, joissa kapitalistinen tuotantotapa on vallalla, yhteiskunnallinen aineenvaihto tapahtuu tavaravaihtona (Haug 1982, 135). Yhteiskunnallista työnjakoa ja kulutusta välittää vaihto, jossa tavarat ovat yhtä aikaa sekä konkreettisen työn tuloksena syntyneitä tarpeita tyydyttäviä käyttöarvoja että yhteismitallisen arvon edustajia. Arvomuodossa tavarain arvo ilmaistaan sille ulkonaisessa tavarassa, kehittyneimmillään rahassa (Marx 1974, 65). Tavaroiden arvo ilmaisee täten tuottajien yhteiskunnallisia suhteita tavarain ominaisuutena. Työn tuotteen arvomuoto yhteiskunnallisesti hallitsevana muotona ei johdu mistään ihmistyön yliluonnollisesta ominaisuudesta, vaan siitä yhteiskunnallisesta muodosta, jossa työtä tehdään.

Kriittisen poliittisen taloustieteen ote mahdollistaa taloudellisten ilmiöiden erittelyn ilman, että markkinoiden kautta tapahtuvaa toimintaa yhdistetään välittömästi yhteiskunnalliseen hyvään. Tällöin tuottavuuden ja tuotannon kasvun merkitys voidaan asettaa niihin yhteiskunnallisiin suhteisiin, joissa se määrittää ihmisten elämänmahdollisuuksia sekä yksityisen tuotannon ja

¹⁵ Robert Solow esittää klassikkoartikkelissaan yksinkertaisen kaavan aggregaattituotantofunktiolle, jossa erotellaan teknologisesta muutoksesta johtuva tuotantokäyrän siirtyminen ulospäin työn ja pääoman lisäyksistä johtuvasta muutoksesta annetulla tuotantoteknologiolla. Solow esittää funktion muodossa $Q=A(t)f(k,l)$, jossa q kuvaa tuotettua määrää, $A(t)$ ajan yli kertynyttä tuotantofunktion siirtymää ulospäin, jota voidaan kutsua myös teknologiseksi kehitykseksi, ja $f(k,l)$ pääoman ja työvoiman määrää tuotantoprosessin syötteinä, joiden suhteen oletetaan tasaisesti skaalautuvat tuotot. (Solow 1957, 312.)

¹⁶ Valtiovarainministeriön laskelmissa talouden kasvumahdollisuuksia arvioidaan “komission ja jäsenmaiden yhdessä sopimalla menetelmällä” (VM 8/2010, 43). Tämä menetelmä löytyy komission tuotantofunktio-metodologiaa avaavasta julkaisusta. Euroopan komission käyttämät potentiaalisen tuotannon ja tuotantokuilun käsitteet ovat keskeinen osa vakaas- ja kasvusopimuksen fiskaalista valvontaprosessia. Potentiaalinen tuotanto merkitsee tässä talouden kapasiteettia tuottaa ja ylläpitää ei-inflatorista kasvua ja tuotantokuilu suhteellista ylikuumenemista tai alisuoriutumista tähän tasoon verraten (D’Auroa ym. 2010, 3). Komission metodologian pohjalla on Cobb-Douglas-tuotantofunktio. Funktiioon sisältyy oletuksina vakaat skaalatuotot sekä tuotantotekijöiden yksikköhintajoustavuus, eli työn ja pääoman lisääminen vakaassa suhteessa nostaa tuotantoa yhtä lailla. (D’Auroa ym. 2010, 9.) Cobb-Douglas-tuotantofunktio-metodologian kritiikkinä ks. Shaikh 1974.

markkinavaihdon ulkoisten organisaatioiden ja järjestelyiden toiminta-alaa. Markkinat tuottavat toimintavapauksia edistäessään tuotannon ja kulutusmahdollisuuksien kasvua, mutta samalla ne perustuvat työvoiman tavaramuodolle, eli ihmisten riippuvuudelle näille ulkoisista luokkasuhteista, joita määrittävät omistuksen suhteet.

Tuottavuuden kapitalismissa saama muoto perustuu lisäarvon tuotannolle ja kilpailulle voitto-osuuksista, sitä ajaa täten erityisesti kilpailun dynamiikka, jossa pääomia sijoitetaan pyrkimyksenä sijoitukselle saadun voiton maksimoiminen. Tuottavuus saa täten tuotantomuodon sisäisten tendenssien pohjalta kaksi eri roolia. Ensinnäkin tuottavuutta parantamalla on mahdollista lyhentää sitä työaika, joka tarvitaan annetun reaali-palkan ylläpitoon. Täten kasvava tuottavuus voi nostaa voittoja, mikäli palkkamäärä ei samalla kasva. Tämä antaa myös pelivaraa työmarkkinaristiriitojen suitsemiseen: mikäli tuottavuus kasvaa, palkkatason nostaminen ei merkitse voittojen painumista miinuksille, kunhan palkkataso ei kasva tuottavuutta ripeämmin. (Shaikh 2016, 5–6.)

Toiseksi tuottavammat yritykset pystyvät kilpailemaan muita yrityksiä pois markkinoilta, mikä kannustaa myös ottamaan käyttöön työaika lyhentäviä keksintöjä. Kapitalistisessa tuotannossa tuottavuuden merkitys korostuu tapana vähentää sitä osaa työpäivästä, joka kuluu palkkakustannusten kattamiseen. Tällöin tuottavuudessa on kysymys tuotantokustannusten ja tuotetun arvomäärän välisestä suhteesta. (Marx 1974, 286–289.) Pyrkimys työn tuotteiden voitokkaaseen realisointiin markkinoilla muodostaa pääomille intressin pidentää työpäivän pituutta ja lisätä työprosessin intensiivisyyttä sekä parantaa itse työprosessin tuottavuutta töitä osittamalla sekä koneistamalla (Shaikh 2016, 207). Vaikka työn tuottavuus ei suoraan määritä yrityksen kannattavuutta, pidemmällä aikavälillä tuottavuuden parantama kannattavuus auttaa yritystä erottautumaan muista saman toimialan yrityksistä (Laiho & Lith 2011, 146).

Pyrkimys työn tuottavuuden nostoon on siis sisäänkirjoitettu kapitalistisen kilpailun dynamiikkaan, vaikkakin sitä määrää suoraan tavaramäärässä mitattavan teknisen tuottavuuden sijaan mahdollisimman suuri arvonlisäys ja täten voitontavoittelu. Uusilla tekniikoilla korvataan työvoimaa kustannusten ja voitto-odotusten perusteella. (Marx 1974, 356). Työn tuotteiden yhteismitallisuus syntyy tuotantoa ja kulutusta määrittävissä rakenteellisissa muodoissa. Samalla kapitalismissa pääoman laajennettu uusintaminen eli kasautuminen vaatii jatkuvasti uuden työvoiman saamista tuotantoprosessiin. Esittelen seuraavaksi tässä kappaleessa eriteltyyn tuottavuuden merkitykseen perustuen julkisen ja yksityisen tuotannon suhteisiin sisältyviä ristiriitoja ja välttämättömyyksiä .

2.4. Uusintavan työn valtiollistuminen

Julkisen sektorin tuotanto perustuu työvoiman tavaramuodolle ja palkkamuodolle siinä missä kapitalistinen tuotanto. Julkisen sektorin työntekijät myyvät työvoimaansa palkkaa vastaan, mutta itse työn tuotteita ei tuoteta tavaroina markkinoille. Palvelut tuotetaan tämän sijaan perustuen lainsäädännöllä turvattuihin oikeuksiin. Julkisen tuotannon rooli on kapitalistisen talouden kannalta ristiriitainen. Julkinen tuotanto edustaa kapitalismin kannalta yhtäältä uusintavaa työtä, joka mahdollistaa arvontuotannon jatkumisen. Toisaalta se edistää ihmisten vapautta työmarkkinoista välttämättömänä ehtona toimeentulolle, mikä heikentää työvoiman tavaramuotoa. Käsittelen tätä jälkimmäistä roolia Gøsta Esping-Andersenia seuraten dekommodifikaation käsitteen avulla. Julkisen sektorin työntekijät palkataan myös samoilla työmarkkinoilla, joilla yksityiset yritykset etsivät lisää työvoimaa pääomien laajennetun kasautumisen tarpeisiin. Tuottavuus on kaikkien näiden yhteyksien vuoksi keskeinen käsite julkisen ja yksityisen sektorin välisessä suhteessa.

Kapitalistista tuotantomuotoa ja sille keskeistä työn ja pääoman suhdetta ei voida uusintaa puhtaasti markkinasuhteiden puitteissa. Tähän tarvitaan avustavia uusintamisen, sääntelyn ja hallinnan muotoja, jotka toteutuvat osaltaan valtion toiminnan kautta¹⁷. (Jessop 2002, 11.) Kapitalismissa jatkuvasti uusille elämänalueille levittäytyvä markkinamekanismi synnyttää ristiriitoja, joita ei voida ratkaista markkinoiden piirissä. Markkinoiden laajeneminen vaatii laajenevaa tuotannon maailmaa, jossa vaihdossa liikkuvan kokonaistuotteen määrä kasvaa. Tuotantopääoma on sekä rahassa mitattavaa uudelleen sijoitettua abstraktia arvoa että varanto valmiiksi ostettuja aikaan ja paikkaan sidottuja tuotannon ehtoja, edellisen työn tuotteita, joita kaikki työ tarvitsee, oli kyseessä sitten yksityistä liiketoimintaa harjoittava kenkätehdas taikka julkisen sektorin sairaala (Jessop 2002a, 20, Shaikh 2015, 128). Täten sekä valtiollinen tuotanto että kapitalistinen tuotanto käyttää samanlaisia syötteitä: tuotantovälineitä ja työvoimaa, ja näihin investoiminen vaatii rahaa. Kapitalistisen tuotantomuodon suhde julkiseen talouteen on tästä syystä ristiriitainen.

Julkinen tuotanto eroaa toimintalogiikaltaan markkinavälitteisestä kapitalistisesta tuotannosta, koska tuotoksia ei hinnoitella markkinoilla. Julkisen tuotannon päämääränä ei ole tavaran myynti markkinoilla, vaan toiminnan vaikuttavuus, eli sille asetettujen päämäärien toteuttaminen. Markkinoilla kuluttajan valinta välittää vaikuttavuutta. (Meklin 2008, 390, 392.) Edellä käsitellyssä

¹⁷ Valtion toiminta ei palaudu vain sen uusintamistehtäviin. Valtio ei ole vastuussa vain pääoman arvonnäkökulmalle tärkeiden ehtojen turvaamisesta, sitä koskee myös kokonaisvaltainen poliittinen vastuu yhtenäisyyden ylläpitämisestä sosiaalisesti jakautuneessa yhteiskunnassa (Jessop 2002, 21). Valtiota ei määrääkään alusta loppuun sen rooli kapitalismin uusintajana, vaikka sen tuleekin hoitaa enemmän tai vähemmän näitä uusintamistehtäviä.

uusklassisessa arvoteoriassa oletuksena on, että kuluttajat tietävät tarpeensa sekä tavarat niin hyvin, että markkinavalinta johtaa optimaaliseen lopputulokseen. Tähän oletukseen sisältyy kuitenkin ongelmia. Myyjän näkökulmasta vaikuttavuudella ei sinänsä ole väliä, kunhan tavarat menevät kaupaksi. Myynnissä keskiöön tulee tavarana esteettinen puoli, se että tavara vaikuttaa hyödylliseltä, Wolfgang Fritz Haugin (1986, 16–17 & 1983, 38–39) sanoin tavarana käyttöarvolupaus.

Mihin päämääriin julkinen tuotanto sitten vastaa enemmän tai vähemmän vaikuttavasti? Kapitalistisen talouden uusintamisongelmien ja riskien pohjalta voi määrittää hyvinvointivaltion tehtäväalueita (Kosonen 1998, 21). Pekka Kosonen jaottelee nämä toiminta-alueet tuotannon tukemisen ja sääntelyn tehtäviin, palkkatyövoiman uusintamisen tehtäviin sekä työstä poissa olevien hoivatyön ja toimeentulon tukemisen tehtäviin. Nämä tehtäväalueet eivät ole selvärajaisia, ja etenkin työssä oleviin ja työvoimaan kuulumattomiin kohdistuvien tehtävien raja on hyvinvointivaltiollisen kehityksen myötä hankalampaa nähdä. (Kosonen 1998, 27.) Pääoman kasautumistarpeiden ja kasautumisen ristiriitojen pohjalta ei voida kuitenkaan selittää valtion varsinaista toimintaa: tällä tasolla voidaan vasta eritellä reaalisten instituutioiden ja toimintojen mahdollisuuksia. Itse valtion toiminnan selittämiseen tarvitaan käsitystä valtiollisen vallan toimintatavoista ja hegemoniasta. (Kosonen 1998, 21, Pietilä 1981, 216.)

Yhteiskunnan historiallista kehitystä tarkastelemalla voi avata yleisellä tasolla niitä tarpeita, joihin julkista uusintavaa työtä on alettu käyttää. Perinteisten yhteisöjen tukiverkkojen murtuminen ja perherakenteen muutokset sekä naisten laajamittainen siirtyminen työelämään ovat johtaneet Suomessa julkisen hoivatyön merkityksen nousuun (Kosonen 1998, 21–24). Merkittävä osa uusintavasta työstä tehdään julkisen vallan toimesta terveydenhuollon ja sosiaalityön muodossa. Julkinen valta vastaa pitkälti myös koulutuksesta, jolla on sivistystehtävänsä lisäksi merkittävä rooli tuottavan työvoiman uusintamisessa (ks. esim. Maliranta 2004). Suomessa julkisen palvelusektorin nousu on ollut reitti kohti palveluvaltaista taloutta, hyvinvointipolitiikan käytännön toteutus on näkynyt nousevana palvelusektorina (Kosonen 1998, 155). Tämä työ on Suomessa etenkin naisten työtä, lähes puolet palkansaaajanaisista työskentelee julkisella sektorilla (Sutela & Lehto 2014, 14).

Valtiollisessa hoivatyössä sosiaalinen turvallisuus on määritetty oikeusmuodossa, eli hoivaan ja toimintakykyyn kuuluvat tarpeet määritellään subjektiivisina oikeuksina (Myllymäki & Uoti 1995, 36). 1990-luvulta lähtien kansainvälisissä sopimuksissa määritettyjen ihmisoikeuksien ja perustuslakiin kirjattujen perusoikeuksien asema on kasvanut entisestään hallintokäytännössä. Tuomioistuinten päätöksiä on tätä myötä perusteltu yhä useammin perusoikeuksilla. (Uoti 1999, 37–38.) Julkisissa palveluissa siis uusintavaa työtä tehdään yhä vahvemmin oikeushenkilöiden

subjektiivisten oikeuksien toteuttamiseksi. Yksilöllisesti määritettyjen oikeuksien sisältö ja kattavuus on kiinni harjoitetusta politiikasta, missä kollektiivisella toiminnalla on ollut keskeinen rooli.

2.5. Dekommodifikaatio hyvinvointivaltion keskeisenä määrittäjänä

Julkisen uusintavan työn nousun taustalla on työvoimaa markkinariippuvuudesta vapauttanut politiikka, jota analysoin dekommodifikaation käsitteen avulla. Dekommodifikaation käsite on peräisin Karl Polanyiltä, joka tarkoitti sillä prosessia, joka suojaa yhteiskuntaa markkinatalouden tuhovoimilta. Polanyin mukaan dekommodifikaatio suojaa työvoimaa täydeltä tavaramuotoistumiselta eli siltä, että työläiset joutuisivat tyydyttämään kaikki elämänsä tarpeet markkinavaihdon kautta. Työvoima on Polanyin mukaan kuvitteellinen tavara, koska sen uusintaminen vaatii ei-tavaramuotoisia tukijärjestelmiä silloin, kun sitä ei myydä työmarkkinoilla. (Holden 2003, 303; Polanyi 2009, 135–137.)

Gøsta Esping-Andersenin käytössä dekommodifikaatiosta on tullut keskeinen käsite modernien hyvinvointivaltioiden ymmärtämisessä. Esping-Andersenille dekommodifikaatio merkitsee palvelun tarjoamista oikeutena, ja kansalaisen mahdollisuutta elantoon markkinoista riippumatta. Dekommodifikaation tuet ja palvelut kohtelevat ihmisiä kansalaisina, joille kuuluu sosiaalisia oikeuksia maksukyvyistä riippumatta. Modernin sosiaalipolitiikan perustana on kapitalismin nousu prosessina, jonka myötä sekä inhimillisten tarpeiden kohteista sekä työvoimasta on tullut tavaroita. Tämä sitoo hyvinvoinnin rahan välittämään vaihtoon. Dekommodifikaatio on ollut Esping-Andersenin mukaan luontainen työväenliikkeen politiikkatavoite, koska se vähentää välitöntä työmarkkinariippuvuutta eli työvoiman tavaramuotoa. Sosialistiset liikkeet ovat pyrkineet maksimoimaan ja institutionalisoimaan sosiaalisia oikeuksia vapautena markkinoista, eivätkä vain korvaamaan markkinariippuvuutta konservatiivien tavoin perheellä, moralismilla ja auktoriteetilla. Sekä työvoimaa että palveluita ollaan ajan saatossa tuotu pois tavaramuodon piiristä. (Holden 2003, 304–305, Esping-Andersen 1990, 35, 44–47.) Valtio ei toteutakaan vain pääoman tarpeita, vaan sen rakenteessa on institutionalisoitunut myös kapitalistisen kasautumisen tarpeille vastakkaisia tavoitteita.

Tuottavuuskasvu voi lieventää dekommodifikaation ja kasautumisen välisiä ristiriitoja. Mikäli yksityisen sektorin tuottavuus esimerkiksi suhteellisen helposti koneistettavassa teollisuudessa kasvaa nopeasti, se mahdollistaa myös työvoimaintensiivisyyden vuoksi hitaamman tuottavuuskehityksen julkisten palveluiden laajenemisen ja rahoituksen. Yksityisen sektorin korkea tuottavuus tarkoittaa annetulla palkkatasolla suurempia voittomarginaaleja, mikä laajentaa

veropolitiikan liikkumavaraa. Korkean tuottavuuden myötä myös työvoimaa on varaa käyttää enemmän uusintavan työn tehtävissä (Kosonen 1998, 48–49). Täten tuottavuuskasvu asettaa kapitalistisen tuotantomuodon vallitessa rajoja julkisen sektorin koolle. Valtion ja talouskasvun suhde ei ole täten muuttumaton, vaan se riippuu kasaantumisen ehtojen yleisestä tilasta (Kosonen 1998, 44).

Työvoiman tavaramuotoistamisen ja dekommodifikaation sekä uusintamisen ja kapitalistisen tuotannon väliset suhteet eivät synny vain siksi, että ne toteuttaisivat kapitalistisen kasautumisen tai oikeuksien toteutumisen funktiota, vaan poliittisen toiminnan tuloksena. Käsittelen seuraavaksi sitä, kuinka kapitalismia uusintavia prosesseja ja valtion roolia määrittävää politiikkaa voidaan eritellä kasautumisstrategian ja hegemonisen projektin käsitteiden avulla. Täten selvennän teoreettisia erotteluita, joiden avulla jäsenän sekä Suomen hyvinvointi- ja talousmallin historiaa että kuntapalveluiden parempaan tuottavuuteen tähtäävien linjauksien yhteiskunnallista ja poliittista kontekstia. Selvitän siis aineistoanalyysini tueksi Suomen politiikantekoa määrittäviä laajoja linjauksia, joiden kontekstissa päivänpoliittiset kysymykset dekommodifikaatiota edistävästä tai heikentävästä päätöksistä muodostetaan enemmän tai vähemmän ristiriitaisilla tavoilla.

2.6. Kasautumisen strategiat ja valtiollisen vallan hegemonia

Valtion ristiriitaisten roolien toteuttaminen vaatii sellaisen politiikan teon tavan työstämistä, jossa valtion interventiot ja toimintatavat eivät syö omia toimintaedellytyksiään. Niin kauan kuin kapitalismi on hallitseva tapa järjestää tuotantoa, pääoman kasautumista estävä politiikka aiheuttaa hankaluuksia myös valtiolle. Valtio ei kuitenkaan varmista pääoman kasautumisen ehtoja automaattisesti, eikä se ole neutraali instrumentti, jota pääoman omistajat voivat ongelmitta käyttää pyrkimystensä ajamiseen. Tätä valtion suhdetta kapitalistiseen talouteen on käsitelty laajasti marxilaisessa valtioteoreettisessa tutkimuskentässä. Hyödynnän etenkin Bob Jessopin teoreettisia jäsennyksiä. Hän lähestyy työssään valtiota sen yhtenäisyyttä ja toimintaa määrittävien strategioiden kautta. Tämän teoreettisen työn avulla julkisen sektorin ja valtion suhdetta talouteen voidaan tutkia rakenteellisena, mutta ei-deterministisenä. Jessopin kehittämä strategis-relaationaalinen lähestymistapa antaa tarpeeksi väljät teoreettiset puitteet, joiden sisällä on mahdollista ottaa huomioon politiikan variaatioita ilman, että kosketus yleisen poliittisen talouden ristiriitoihin katoaa. Käsittelen tässä kappaleessa kasautumisstrategian ja -regiimin sekä hegemonisen projektin käsitteitä tapoina analysoida valtion ja kapitalismin suhdetta määrittävää politiikkaa.

Jessop esittää, että pääoma ei ole sinänsä poliittinen toimija, joka edustaisi poliittisia intressejään. Pääoman yleisenä etuna voidaan tunnistaa arvontuotannon ja sen edellytysten uusintaminen tavalla, joka mahdollistaa pääomien kasautumisen. Tämä vaatii sitä, että tuotannon tarpeisiin on olemassa tarpeeksi osaavaa työvoimaa, joka on valmis työskentelemään tarpeeksi maltillisella palkalla. Samoin tarvitaan riittävästi kysyntää, jotta tuotetut tuotteet menevät kaupaksi, oli kyseessä vienti tai myynti kotimarkkinoille. Nämä yleisen tason tarpeet eivät kuitenkaan kerro paljoa valtion ja kapitalismin suhteesta määrätystä konjunktuurissa. Uusintaminen tulee jäsentää osana vallitsevia taloudellisia kasvumalleja ja niitä kehystäviä kasautumisstrategioita, mikä vaatii poliittisen ja yhteiskunnallisen hegemonian rakentamista. (Jessop 1990, 154–155, 159.)

Kasautumisstrategia tarkoittaa taloudellista kasvumallia, johon sisältyvät sen moninaiset eitaloudelliset reunaehdot ja sen aikaansaamiseksi tarvittavan yleisen strategian suuntaviivat. Kasautumisstrategiassa pääoman kiertokulun eli tuotannon ja tuotteiden vaihdon ja myynnin momentit yhdistyvät taloudellisesti hegemonisen fraktion (esimerkiksi finanssipääoma tai vientiteollisuuspääoma) alaisuudessa tavalla, joka edistää myös muiden fraktioiden etuja ja varmistaa teollisuuspääoman pitkän tähtäimen uusintamisen. Tämä strategia muodostaa ne puitteet, joissa kilpailu ja eriävät intressit välittyvät uhkaamatta kuitenkaan pääoman kokonaiskiertokulkua. (Jessop 1990, 198–199.)

Kasautumisstrategia on kehitetty käsitteenä kasautumisregiimin pohjalta. Strategia ottaa regiimiä vahvemmin huomioon sen, kuinka valtion toimintaa ja kasautumista yhteiskuntaan puitteistavaa regiimiä muokataan poliittisissa projekteissa (Jessop 1990, 315–318). Regiimi auttaa kuitenkin tyypittelemään taloudellisiin malleihin kuuluvia jatkuvuuksia. Poliittisen talouden tutkimuskirjallisuudessa kasautumisregiimejä on typologisoitu niin sanotun atlanttisen fordismin ja sen kriisin kautta. Tämän typologian vastapoleja voidaan lähestyä ikään kuin kehittyneen kapitalistisen yhteiskunnan kehityksen ideaalityyppisinä vaiheina, joiden avulla Suomen mallin erityispiirteitä voidaan jäsenellä systemaattisesti. Tämä jaottelu jäsentää sitä hyvinvointivaltioiden kehityksen kaksisuuntaista kaarta kasvuvaiheesta pysäytykseen, jota käsittelin teoriaosuuden alkukappaleessa.

Jessop esittää, että alkujaan Yhdysvalloissa kehittynyt ja toisen maailmansodan jälkeen Länsi-Euroopassa levinnyt atlanttisen fordismin kasautumisregiimi nojasi teollisuuspääoman ja järjestäytyneen työvoiman kompromissiin. Palkkojen merkitys korostui enemmän kotimaan kysyntänä kuin tuotannon kustannuksena kansainvälisillä sijoitusmarkkinoilla. Tätä vahvasti täystyöllisyys, mikä oli työvoiman saatavuuden ja kokonaiskysynnän ylläpitämisen vuoksi myös

teollisuuspääoman intressissä. Talouksien kansainvälinen avoimuus oli vähäisempää, ja palkkakustannuksia pystyttiin pitämään kilpailukykyisinä ajoittaisilla valuutan devalvaatioilla. Vahva tuottavuuden nousu mahdollisti luokkakompromissin, jossa palkat kasvoivat tasaisesti mutta uhkaamatta teollisuuspääoman kannattavuutta. Tämä mahdollisti myös valtion talouspoliittisen roolin kasvun sekä raha- että finanssipolitiikassa. Julkisen ja yksityisen lainanoton nopeuttama kasvu legitimoit myös hyvinvointivaltion alan laajentamista. Pääomien liikkuvuutta kontrolloitiin, ja talouspolitiikka suunnattiin ennemmin kasvun ja täystyöllisyyden kuin valuutan vaihtokurssin ylläpitoon. Regiimi perustui kuitenkin ristiriitaiselle pohjalle: korkea inflaatio mahdollisti muutoin kannattamattomille sijoituksille perustuvan taloudellisen toiminnan, minkä myötä talouden suotuisa kehitys kääntyi ennen pitkään stagflaatiokriisiksi, jossa työttömyys ja inflaatio nousivat kumpikin korkealle tasolle. (Jessop 2013, 14–15.) Öljykriisi kärjisti regiimin kriisitendenssejä tavalla, joka johti sekä kasautumisstrategian uudelleenarviointiin että sen puitteissa rakennettujen hyvinvointivaltion rakenteiden reformiin.

Jälkifordististisia malleja on jaoteltu yhtäältä tietoperustaiseen talouteen, toisaalta finanssivetoiseen kasautumiseen. Näistä finanssivetoinen kasautuminen on erityisen relevantti Euroopan taloushallinnan käsittelyn kannalta. Täystyöllisyyden ja hyvinvointivaltion instituutioiden sijaan malli nojaa dekommodifikoitujen palveluiden ja toimeentulomuotojen purkamiseen ja yksityisen velan kasvuun. Palkka on regiimin puitteissa ennen muuta tuotantokustannus, jonka korkeasta tasosta kansainvälisesti liikkuva pääoma rokottaa. Maailmanlaajuisesti pääoman liikkuvuus yhdenmukaistaa erilaiset tuotannon kontekstit arvolain alaisuuteen, jolloin paikallisten instituutioiden tulee entistä enemmän edesauttaa työvoiman tavaramuotoa ja tuotannon kannattavuutta. Pääoman rooli korostuu ennen muuta liikkuvana abstraktina arvona, jonka logiikkaa paikkaan sidotun tuotannon tulee noudattaa. Kuitenkin finanssipääoma on pidemmällä tähtäyksellä riippuvaista laajenevasta tuotannon maailmasta, vaikka velkamäärien kasvu mahdollistaakin lyhyellä tähtäyksellä pääoma-arvojen nopean kasvun. Velkasuhteet perustuvat aina oletettuihin tulevaisuuden tulovirtoihin ja täten tulevaisuuden arvontuotannolle. Finanssipääoma on täten myös riippuvaista muista paikallisesti toimivista instituutiosta, koska se ei pärjää ilman omistusoikeuden turvaamista, työvoiman koulutusta sekä lakien toimeenpanoon kykeneviä instituutioita. Vuonna 2008 puhjennut talouskriisi kasvoi finanssivetoisen kasautumisregiimin sisällä, myös kriisireaktiot ovat seuranneet tämän mallin institutionalisoituneen strategian linjoja. (Jessop 2013, 18–20.) Tässä keskeisessä osassa on pääoman

valtaa institutionalisoinut kansainvälinen lainsäädäntö ja institutionaalinen järjestys, johon palaan Suomen mallin kannalta relevantein osin finanssimarkkinoiden luottamusta käsittelevässä luvussa¹⁸.

Kasautumisstrategian muotoilu ja ylläpito vaatii poliittista toimintaa, jossa valtion roolia muovataan ja institutionaalista kokonaisuutta suunnataan. Tämä ei onnistu vain yksittäisen toimijan projektina, tarvitaan intressien koordinoimista tavalla, jossa tarpeeksi monet toimijat voivat toteuttaa projektejaan laajemman politiikan teon paradigman puitteissa. Tätä on lähestytty marxilaisen teorian puitteissa etenkin hegemonian käsitteen avulla. Jessop (1990, 207–208) määrittelee Antonio Gramscian seuraten hegemonian erilaisten luokkarelevanttien voimien organisoimiseksi johtavan luokan puolestapuhujien poliittisen, intellektuaalisen ja moraalisen johtajuuden alaisuuteen¹⁹. Hegemoninen projekti pyrkii tähän rakentamalla kuvan yleisestä intressistä ja edistämällä samalla hegemonisen luokan intressiä. Hallitsevan pääomafraktion pitkän tähtäyksen intressin eteen ollaan valmiita uhraamaan myös jonkin verran sen välittömiä etuja, jotta sen asema voidaan legitimoida. (Jessop 1997, 62.) Tästä esimerkkinä käy sotienjälkeisen atlanttisen fordismin palkkojen vahva nousu. Toimiva hegemonia vaatii erilaisten strategisesti merkittävien voimatekijöiden mukaan saamista toimijoina, jotka toteuttavat intressejään hallitsevan projektin puitteissa. Tämän lisäksi se vaatii sellaisen politiikanteon paradigman määrittämistä, jossa konfliktit ja vaatimukset voidaan käsitellä ilman, että ne uhkaisivat projektia kokonaisuutena. (Jessop 1990, 209–210.)

Suomen hallinnon uudistuksissa valtiovarainministeriöllä on keskeinen osa (Temmes 1998, 151), joten hegemonista projektia on mahdollista lähestyä talouspolitiikkaa ja hyvinvointivaltion reformia koskevien valtiovarainministeriön dokumenttien kautta, vaikkakin aineiston asettamissa rajoissa: hallitustyöskentelyn, työmarkkinaosapuolten toiminnan ja kuntatason tarkempi tutkimus vaatisi laajempaa aineistoa. Tutkimuskirjallisuuden avulla voidaan kuitenkin paikata jonkin verran tätä tarvetta. Havaintojen selittäminen vaatii tässä analyysia siitä, kuinka strategisesti merkittävien voimatekijöiden intressejä sovitellaan ja otetaan huomioon johtavan politiikan linjan valmistelussa. Tämä vaatii näiden intressien historiassa saamien muotojen ja niiden rakenteellisen merkityksen analysointia, mihin hyödynnän kasautumisstrategian lisäksi hegemonisen projektin käsitteitä.

¹⁸ Luku 3.3 Finanssimarkkinoiden institutionalisoidut intressit

¹⁹ Hegemoniateorian klassikko Antonio Gramsci määrittelee hegemonian muun muassa siksi ”spontaaniksi” suostumukseksi, jonka massat antavat johtavan ryhmän yhteiskuntaelämälle antamalla yleiselle suunnalle. Tämän Gramsci erottaa valtion ”lailliseen” kuriin perustuvasta pakkovallasta, jota valtio harjoittaa niitä kohtaan, jotka eivät anna suostumustaan aktiivisesti tai passiivisesti. Tämä pakkovallan funktio on myös valmiina harjoittamaan kurivaltaa koko yhteiskuntaa kohtaan hegemonian kriisien aikana. Sivistyneistö toteuttaa johtavan ryhmän puolesta hegemonian ja poliittisen hallituksen alaisia tehtäviä, mihin kuuluu huolehtiminen siitä, että suuret joukot antavat kannatuksensa yhteiskuntaelämälle annetulle suunnalle. (Gramsci 1979.)

Hegemonisten projektien kautta valtion rakennetta pyritään yhdenmukaistamaan, jotta harjoitettu politiikka ja interventiot toimisivat tarpeeksi harmonisesti projektin tavoitteiden toteuttamista varten. Valtion muodollinen laillinen yhtenäisyys ei riitä, sen on oltava myös todellista. (Jessop 1990, 210.) Kommodifikaation ja dekommodifikaation välistä rajaviivaa ja täten julkisen ja yksityisen tuotannon välistä ristiriitaista suhdetta pyritään hallinnoimaan näiden projektien puitteissa. Pääomasuhteen laajenemisesta juontuvat yhteiskunnallisen uusintamisen ongelmat ovat valtion tuotantoa tukevan ja säätelevän sekä palkkatyövoimaa kontrolloivan ja uusintavan toiminnan perustana, mutta hegemoniset projektit määrittävät sitä, miten ja missä määrin valtio ottaa vastuuta uusintavista tehtävistä eri maissa (Kosonen 1987, 76).

Julkisen sektorin tuottavuus saa merkityksensä osin sitä kautta, miten se onnistutaan niveltämään osaksi kasautumisen ehtoja ehdollistavaa strategista linjaa. Lähestyn valtiovarainministeriön kuntapolitiittisia linjauksia tällaisena hegemonisena projektina. Valtiovarainministeriön kuntapolitiikan linjaa valmistelevat dokumentit sopivat tähän, koska ne on tarkoitettu monipuoluehallitusten hallitustyöskentelyn pohjaksi, ja niiden tulee täten edustaa tarpeeksi laajasti kansanedustuslaitoksessa hyväksyttävissä olevaa linjaa. Samalla niissä julkisen sektorin uudistustarpeet nivelletään osaksi taloudellista kasvumallia ja sen mukaista talouspoliittista linjaa.

Konkretisoin seuraavaksi yksityisen ja julkisen tuotannon suhdetta määrittävän kasautumisstrategian ja hegemonisen projektin teoreettista erittelyä kuvaamalla Suomen taloudellis-poliittisen mallin historiaa ja yleisiä piirteitä. Tämän jälkeen taustoitin valtiovarainministeriön kuntaohjauksen uudistuspyrkimyksiä osana julkisen sektorin reformin vallalla olleita linjauksia. Tässä keskiöön astuvat Suomen politiikan linjojen määrittämisessä keskeiset institutionaaliset valtasuhteet ja intressit sekä uuden julkisjohtamisen oppi hyvinvointivaltion reformin opillisena valtavirtana.

3. Suomen talous- ja hyvinvointimalli

Konkretisoin tässä luvussa julkisen sektorin uudistamista reunustavia talouspoliittisia ja taloudellisia reunaehtoja, voimasuhteita sekä ristiriitoja eli Suomen hyvinvointivaltion ja kasautumisstrategian historiaa. Ensiksi hahmottelen yleisellä tasolla Suomen pitkän linjan johtavaa kasautumisstrategiaa, missä nojaan erityisesti Pekka Kososen aihetta luotaavaan tutkimustyöhön. Kasautumisstrategiassa vientisektorin kilpailukyky on korostuneessa asemassa, ja sille perustuva kasvu on ehdollistanut hyvinvointipolitiikan kehittämistä. Kasvun hidastuttua hyvinvointivaltion kehitys on muuttunut, mikä on muuttanut myös työmarkkinaosapuolten roolia politiikan linjojen määrittelyssä: etuja laajentavasta sosiaalisesta korporatismista on siirrytty politiikkaan, jossa ammattiliitot ovat yleensä ottaen hyväksyneet etuuksia leikkaavan politiikanteon kehysten sekä yhä hajautetumman palkanmäärityksen.

Tämän jälkeen erittelen rahoitusmarkkinoiden nousua ja talouden globalisaation merkitystä Suomen kasvumallille. Finanssivetoisessa kasautumismallissa kokonaiskysynnän ongelmaa ratkaistaan yhä enemmän yksityisen ja julkisen velkaantumisen keinoin, mikä siirtää mallin ristiriitoja tulevaisuuden ongelmiksi. Tässä etenkin Euroopan taloushallinnalla on keskeinen rooli valtion velanmaksukykyä korostavan vakauttamispolitiikan institutionalisoimisessa. Kasautumisstrategian ja hyvinvointivaltion suhteen erittelyn jälkeen kontekstoin kuntien ohjausjärjestelmän uudistamisen Suomen hallinnon uudistusten hegemoniseen linjaan. Suomen toimintamallia koskevan tutkimuksen perusteella (Kosonen 1998) julkisen talouden sopeutustarvetta määrittää talouspolitiikan vakiintuneet intressit, mutta sopeutuspolitiikan saaman muodon ymmärtäminen vaatii uudistusten intellektuaalisen perustan eli uuden julkisjohtamisen opin ymmärtämistä.

3.1. Vientivetoinen kasautumisstrategia hyvinvointivaltion reunaehtona

Suomen hyvinvointipalvelujärjestelmä on rakentunut pohjoismaiseen tapaan julkisen sektorin varaan, sosiaali- ja terveystaloudessa julkinen sektori on ollut päävastuussa. Palvelut ovat olleet pääosin verovaroin rahoitettuja. Julkinen sektori merkitsee tässä ennen muuta kuntia, joiden eroja valtio on tasoittanut siirtämällä korkeatuloisempien kuntien verotuloja köyhemmille. Tuotanto on ollut keskitetysti valtiollisesti säädeltyä, mutta se on samalla luonut edellytyksiä paikalliselle julkiselle palveluntuotannolle, joka on ollut merkittävä työllistäjä heikomman työllisyyden alueilla. (Kosonen 1998, 142, 144, 149.) Kunnallistalouden sitominen hyvinvointivaltion hyvinvointipalveluyksiköksi tapahtui etenkin 1970- ja 1980-luvuilla (Uoti 1999, 39).

Suomen hyvinvointimallissa työvoimaa markkinoilta suojaava dekommodifikaatio on jäänyt verraten vähäiseksi, koska tukipolitiikka on painottunut ansiosidonnaisiin tukiin (Kosonen 1998, 141–142). Tulonsiirtojen ansiosta tulonjako on kuitenkin tasoittunut Suomessa etenkin 1960-luvun puolestavälistä 1970-luvun puoleenväliin. Samalla köyhyysaste laski 1960-luvulta aina 1980-luvun loppuun asti. Myös verojärjestelmällä on ollut tässä uudelleenjakava merkityksensä. (Kosonen 1998, 162–166.)

Suomen hyvinvointivaltion syntyyn vaikuttivat keskeisesti laajat kansalaisten protestiliikkeet, joiden taustalla oli pienviljelijöiden ja hevosmetsätalouteen perustuvan elämänmuodon tuhoutuminen ja valtiontalouden supistusohjelma sekä elintarvikkeiden hinnannousu, jotka osuivat juuri laajan maaltamuuton ja rakennemuutoksen vaiheeseen (Uljas 2012, 176–178). Radikaaleista juuristaan huolimatta hyvinvointivaltion kehitys on sittemmin ollut Suomen kilpailukykyä ja kasvua korostavassa mallissa alisteista kasvupolitiikalle. Julkiset menot on nähty ylijäämän käyttönä, jonka rajat taloudelliset resurssit määräävät. Tämä on ehdollistanut hyvinvointipolitiikan laajentamista. Menolisäykset on pyritty suuntaamaan siten, että ne tukisivat kasvua ja kilpailukykyä. (Kosonen 1998, 121.) Valtion rooli on jäänyt alisteiseksi taloudellisille lainalaisuuksille, mikä on heikentänyt työväenliikkeen poliittista aloitteellisuutta (Kosonen 1998, 88). Yksityisen ja julkisen tuotannon välistä artikulaatiota onkin määrittänyt hyvinvointimenojen alistaminen vientivetoiselle kasautumisstrategialle.

Suomen talous on seurannut kehittyneille kapitalistisille talouksille ominaista pitkän aikavälin kasvutrendiä. Itsenäisyyden vuosina Suomen bruttokansantuote henkeä kohden on kasvanut noin 15-kertaiseksi. Kasvu on notkahdellut 30-luvulla, sotavuosina ja 1970-luvun öljykriisivuosina, mutta huomattavimmat pudotukset inflaatiokorjatussa BKT:ssa ovat tapahtuneet kuitenkin 1990-luvun lamassa ja vuoden 2009 myötä kansainvälisen talouskriisin iskiessä Suomeen. (SVT 2017b.) Vahvasta suhdannevaihtelusta huolimatta Suomi kuuluu niiden poikkeuksellisten talouksien joukkoon, jotka nousivat 1900-luvun aikana verraten köyhien maiden joukosta johtavien maiden joukkoon bruttokansantuotteella henkeä kohden mitattuna. (Kokkinen 2012.)

Suomi on muiden Pohjoismaiden tapaan pieni avotalous, jonka kasautumista ja työllistämisen ehtoja sääntelee vientiteollisuus. Vientisektori on ollut paitsi merkittävä kasvun lähde, myös poliittinen vaikuttaja. Hallitsevien vientisektoreiden taloudelliset kytkennät ovat erityisen merkittäviä kasautumisen kannalta. (Kosonen 1987, 148–149.) Metsätalous vakiintui Suomen hallitsevaksi vientisektoriksi jo ennen toista maailmansotaa. Sen kytkennät taaksepäin tuotantoketjussa ovat olleet merkittäviä, eli monet kotimaan yritykset tuottavat tuotantohyödykkeitä sen tarpeisiin, kun taas

metsäteollisuuden tuotannosta suurin osa on mennyt vientiin. Pohjoismaisia talouksia on luonnehtinut yksipuolinen vienti, mutta monipuolinen tuonti. (Kosonen 1998, 61–62, 65.) Suomen kasautumisregiimissä vientipääoma on siis ollut hegemoninen pääomafraktio.

Suomen sotienjälkeistä taloutta on määrittänyt maailmanmarkkinoiden sysäyksien aiheuttamat suuret suhdannevaihtelut (Kosonen 1998, 66). Tosin kuin Ruotsissa ja Norjassa, joissa vientisektorien edut niveltiväät sotienjälkeisenä kasvukautena vahvojen sosiaalidemokraattisten työväenliikkeiden poliittisiin ohjelmiin, Suomessa hallitsevien vientisektorien kasvustrategiat muodostuivat pitkälti erillään työväenliikkeen tavoitteista, mikä tarkoitti myös suurempaa lakkoalittiutta (Kosonen 1998, 78). Atlanttista fordismia luonnehtiva täystyöllisyystavoite ei ole ollut koskaan vahvasti kytkettynä Suomen hallitsevaan kasvustrategiaan (Kosonen 1998, 80).

Pekka Kosonen kutsuu Suomen sotienjälkeistä mallia hegemoniseksi porvarilliseksi toimintatavaksi, jossa kasaantumista ja kilpailukykyä on korostettu työllisyys- ja suhdannepolitiikan kustannuksella. Tämä malli ei ole löytynyt talousteoreetikkojen esityksistä tai työväenliikkeen ohjelmista. Ohjelmallisesti esitetyn hegemonisen projektin sijaan Suomen toimintatavassa valtiollisen politiikan ja sen taustaehtojen yhteennivomista on määrittänyt eri osapuolien toiminnan tuloksena muodostunut itsestään selvänä otettu ajattelu- ja toimintatapa. Porvariston näkyvän roolin sijaan porvarillisuus merkitsee tässä teollisuuden kilpailukyvyyn ja investointien keskeistä asemaa. Investointeja on tuettu julkisen säästämisen, inflaation ja matalan reaalikoron luottopolitiikan avulla, mikä on tarkoittanut säästämistä laskusuhdanteissa. (Kosonen 1998, 87–92.) Laskusuhdanteissa korkotasoa nostamalla kiristetty rahapolitiikka ja etenkin julkisia menoja supistamaan pyrkivä finanssipolitiikka ovat kärjistäneet suhdanneheilahteluita (Kosonen 1998, 90).

Siinä missä monet länsimaiset kapitalistiset taloudet joutuivat ongelmiin 1970-luvulla öljykriisin myötä, pohjoismaisia malleja luonnehti pysyvyys aina 1980-luvulle saakka (Kosonen 1998, 53). Suomessa öljykriisi näyttäytyi ensiksi viennin kasvuna, kun raaka-aineiden hinnat nousivat, pian kuitenkin talous ajautui taantumaa, johon reagoitiin kuten aiemmin: vyötä kiristämällä. Valtiontalouden vakauttaminen nousi tällöin harjoitetussa politiikassa etualalle ja joukkotyöttömyys jäi varjostamaan myös nousukautta. Supistuneet kotimarkkinat ja työllisyys johtivat taas yhä vahvempaan kilpailukyvyyn korostukseen. (Kosonen 1998, 98–99.)

Sosiaalidemokraattisen Kalevi Sorsan toisella hallituskaudella Suomen taloutta ohjattiin Korpilammen hengessä avoimemman talouden ja entistä hitaamman kasvun aikakauteen tavalla, joka alisti julkisten menojen lisäämisen talouskasvun ja työllisyyden asettamalle liikkumavaralle (Saari 2010, 482).

Samalla valtiovarainministeriö muuntui budjettihallintoon keskittyneestä virastosta vahvemmin finanssipolitiikan aktiiviseksi suuntaajaksi, oikeustieteen rooli laski ja talouspolitiikan asiantuntijoiden valta kasvoi (Saari 2010, 473). 1980-luvulla Suomen talous kasvoi kuitenkin harvinaisen tasaisesti, sosialidemokraattien ja keskustapuolueen punamultahallitukset istuivat enimmäkseen pitkään ja talouspolitiikka sai suhdannevaihteluista tasoittavia keynesiläisempiä sävyjä. Tätä nousukautta piti yllä talouden suotuisat ehdot ja hyvin vetävä vienti. (Kosonen 1998, 100–102.)

1980-luvun nousukausi rakentui huteralle perustalle. Suomen yksityinen velka lähti 1980-luvulla rahoitusmarkkinoiden nopeaan tahtiin suoritetun vapauttamisen myötä nousuun, etenkin rahoituslaitosten velkaantuminen kasvoi jyrkästi ja yksityisen velan kansantuoteosuus ylitti vuosikymmenen vaihteessa 200 prosentin rajapyykin, velkataakka oli kasvanut kymmenessä vuodessa kaksinkertaiseksi. Myös kotitalouksien luottokanta kasvoi reilusti BKT:ta nopeammin. (Ahokas & Kannas 2009, 194.) Rahoitusmarkkinoiden vapauttamisen taustalla oli teollinen murros, ja sen aiheuttama tarve siirtää rahoitusta taantuvilta toimialoilta kasvaville (Hyytinen, Takalo & Kuosa 2003, 267–268). Luottokannan nousu ei kuitenkaan ollut kestävällä pohjalla. Talouden ylikuumeneminen johti 1990-luvun alun pankkikriisiin ja laajoihin luottotappioihin. Lama ja harjoitettu talouspolitiikka johti ennennäkemättömän joukkotyöttömyyden syntyyn. Palkkatason ja yleisen kustannustason entuudestaan heikentämä vientimenestys kärsi vahvan markan politiikasta, eli markan arvon kiinnittämisestä korkealla vaihtokurssilla ecuun. Vienti lähtikin kasvuun vasta devalvaation ja vahvan markan politiikasta luopumisen myötä vuonna 1992. (Kosonen 1998, 208, 210, 213, 273 280–281) Tilanteeseen vaikuttivat myös Suomen matalan korkotason ja inflaation mahdollistamat heikon tuottavuuden pääomainvestoinnit. Korkotason nousu paljasti suotuisissa oloissa tehtyjen investointien heikon kannattavuuden. Lamassa näiden investointien suojele edesauttoi joukkotyöttömyyttä. (Pohjola 1996, 124.)

Kasinotalouden romahdettua tuhoisine seurauksineen velkataakka laski 1990-luvun alun jälkeen nopeasti muun muassa ripeän talouskasvun myötä. Osan yksityisestä velkataakasta kantoi julkinen sektori, jonka velan kasvu jatkui aina 1990-luvun lopulle asti. (Ahokas & Kannas 2009, 195.) 2000-luvun myötä yksityinen velka lähti jälleen nousuun tällä kertaa kotitalouksien velkaantumisen siivittämänä. Kotitalouksien velkaantumisaste nousikin ennen uutta finanssikriisiä jopa 100 prosenttiin. (Ahokas & Kannas 2009, 195–196.) Joukkotyöttömyyden oloissa tämä on ylläpitänyt osaltaan kulutuskysyntää, mikä on mahdollistanut pääomien realisoinnin eli tuotteiden myynnin markkinoilla tulevaisuuden tulovirtojen kustannuksella. Kilpailukykyisen palkkapolitiikan ja laajan työttömyyden sallivan kasautumisstrategian ristiriitoja siirretään siis tulevaisuuteen.

1990-luvun alun lama merkitsi murroskohtaa Suomen hyvinvointivaltion kehityksessä. Lama oli poikkeuksellisen syvä länsieurooppalaisessa vertailussa, sen taustalla olivat etenkin 1980-luvun velkatalouden ylikuumentuminen ja siitä koituneet luottotappiot sekä idänkaupan romahdus (Kosonen 1998, 254–255). 1980-luvun ylikuumenunutta velkataloutta seurannut pankkikriisi joudutti ja legitimoivat osaltaan hyvinvointivaltion supistamisohjelmia, kun rahoitusjärjestelmän pelastamiseksi laadittu pankkituki toi suuren uuden menoerän valtion menoihin (Kosonen 1998, 214). Lama merkitsi paluuta takaisin aikaisempaan Suomen mallin suhdanteita kärjistävään kriisipolitiikkaan, mikä vakiinnutti työttömyyden ennennäkemättömän korkealle tasolle. Laman puhjetessa istuneen Holkerin hallituksen reagointi lamaan oli hidasta, ja Esko Ahon hallituksesta tulikin varsinainen kriisipolitiikan toteuttaja. Ero etenkin työllisyyslinjan lamassa säilyttäneeseen Ruotsiin²⁰ oli suuri. (Kosonen 1998, 256–258.) Ahon hallitus korosti avoimen sektorin kilpailukykyä, ajoi tiukkaa finanssipolitiikkaa ja näki lamassa mahdollisuuden saada julkisen sektorin menot aisoihin (Julkunen 2001, 70–71).

Laman myötä Suomessa 1960-luvulla työmarkkinajärjestöjen ja valtion yhteisten tulopoliittisten kokonaisratkaisujen myötä syntynyt sosiaalinen korporatismi sai uuden roolin. Ennen lamaa korporatismi integroivat työmarkkinaosapuolia tulo- ja talouspolitiikassa sekä hyvinvointivaltion rakentamisessa, mutta lamassa tapahtuneen suunnanmuutoksen myötä siitä tuli hyvinvointijärjestelmän leikkauksien takuuvoima. Tulopoliittisissa ratkaisuissa ammattiliitot integroitiin mukaan supistuspolitiikkaan: vuosina 1993 ja 1995 käytiin liittokohtaiset neuvottelut, joiden tuloksena vientisektorin suhteelliset palkat nousivat roimasti. Talouden kansainvälistymiskehitys on johtanut tilanteeseen, jossa suuryrityksillä ei ole oikeastaan kilpailijoita kotimaanmarkkinoilla. Samalla alalla toimivien pienten yritysten toimiessa näiden suuryritysten alihankkijoina, suurten yritysten intressissä on pienyritysten pienemmät palkat. Vuosina 1996–97 tehtiin kuitenkin keskusjärjestöjen neuvotteluratkaisu Lipposen hallituksen voimakkaalla ohjauksella, koska se katsottiin tarpeelliseksi sosiaalietuuksien leikkauksien läpiviemiseksi. (Kosonen 1998, 79, 302, 304–306.) Vuonna 2015 Elinkeinoelämän keskusliitto on käytännössä lopettanut tulopoliittisiin kokonaisratkaisuihin perustuvan palkkapolitiikan ilmilausuttuna tarkoituksenaan siirtyä ventialavetoiseen palkkamalliin ja vahvemmin yksittäisten yritysten tasolle (Säävälä & Pilke 2015).

²⁰ Ruotsin kehitys kulki 1980-luvulla varsin samanlaisia uria, chicagolaisen opin omaksuneet sosialidemokraattisen puolueen taloustieteilijät saivat käännyttyä valtiovarainministerin ja keskuspankin johtajan uusliberaalin talousopin linjoille, minkä seurauksena Ruotsin luotto- ja pääomamarkkinat dereguloitiin vuonna 1985. Tätä seurasi korkeasuhdanne, joka johti finanssikriisiin 1991. (Therborn 2018, 7–8.)

3.2. Kohti globaalimpaa ja palveluvaltaisempaa taloutta

Suomen talous on hieman paradoksaalisesti kehittynyt suuntaan, jossa vientisektorin asema on entisestään korostunut, mutta samalla viennin rooli arvontuotannossa on heikentynyt. Samalla palveluvaltaistuminen on osaltaan heikentänyt kansantalouden tuottavuuden kasvua.

Suomen vahvat pyrkimykset Euroopan talousalueen jäsenkriteerien täyttämiseen sekä ylläpidetty vahvan markan rahapolitiikka syvensivät osaltaan 1990-luvun lamaa. ETA-integraatiolle oli useita syitä, joista kaksi liittyi merkittävästi idänsuhteiden muutokseen. Neuvostoliiton romahtaminen puolsi yhdistymiskantaa kahdella tavalla: yhtäältä poliittiset pidäkkeet läntisen liittoutumisen edeltä poistuivat, toisaalta lännestä haettiin vientimarkkinoita kattamaan romahtanut idänvientti. (Kosonen 1998, 221.)

Maailmantalous on kansainvälistynyt nopeasti 1990-luvun puolestavälistä lähtien. Suomessa, Ruotsissa ja Tanskassa talouden avoimuutta kuvaava ulkomaankaupan osuus BKT:sta kasvoi tänä aikana OECD-maiden keskiarvoa ripeämmin, kuitenkin Ruotsi ja Tanska ovat tällä mittapuulla integroituneet kansainväliseen talouteen selvästi Suomea tiiviimmin. (Rikama 2010.) Suomen kauppataase pysyi 1970-luvun alusta aina 1990-luvun alulle lähellä nollaa, mutta viennin pysyessä 1990-luvun alusta aina 2009 romahdukseen asti tuonnin yläpuolella kauppataase oli ylijäämäinen. Laman jälkeen kauppataase on jäänyt ainakin vielä toistaiseksi alijäämäiseksi. (Tulli 2016, 2.) 2000-luvulla Nokista tuli Suomen merkittävin vientiyrittäjä, ja sen vienti oli vuonna 2007 peräti 20 prosenttia Suomen kokonaisviennistä (Koskinen 2009). Nokian romahdus onkin näkynyt vahvasti vientitaseessa ja talouskasvun näkymissä.

Uusimman laman myötä Suomen talouden tuottavuuskasvu on hidastunut merkittävästi, kasvun hidastuminen on koskettanut oikeastaan kaikkia OECD-maita. Tälle yleiselle kasvun hidastumiselle ei ole taloustieteessä vakiintunut vallitsevaa selitystä. (Pohjola 2017, 463.) Kasvuvertailussa Suomi on kuitenkin jäänyt jälkeen myös tästä alentuneen tuottavuuskehityksen tasosta, koska viimeisin talouskriisi johti tehdasteollisuuden romahdukseen, mikä toteutti muissa teollisissa maissa yleensä aiemmin tapahtuneen rakennemuutoksen tehdasteollisuudesta heikomman tuottavuuskasvun palveluihin. Suomessa Nokian menestys matkapuhelinmarkkinoilla oli viivästyttänyt tätä muutosta. (Pohjola 2017, 465–467.)

Suomen talouspoliittisessa keskustelussa teollisuuden heikko hintakilpailukyky on korostunut, vaikka sillä ei hallitsevan talousteorian mukaan ole pitkällä aikavälillä kausaalista vaikutussuhdetta kasvuun ja talouspoliittisesti kokonaistuottavuutta kasvattavat toimet olisivat ensisijaisia. (Pohjola 2017, 484–

485.) Tieto- ja viestintäteknologia on selittänyt Pohjolan (2014, 8–9) mukaan puolet työn tuottavuuden kasvusta aikavälillä 1998–2013. On kuitenkin epävarmaa, missä määrin tietotekniikka sisältää vielä uuden kestäväen tuottavuuskasvun mahdollisuuksia. ICT:n käyttöönoton myötä Suomi nousi 2000-luvulla Yhdysvaltain kanssa tuottavuuskehityksen eturintamaan, mutta tietotekniikan käyttöönottoon perustuva tuottavuuskasvu vaikutti näyttävän jo 2007 Yhdysvalloissa heikkenemisen merkkejä (Maliranta 2007, 17–18). Etenkin tietotekniikkateollisuuden osuus on Suomessa laskenut, ja kasvu on ollut enemmän velka- ja palveluvetoista. Laman jälkeen kotimaisen kysynnän merkitys on vahvistunut, ja matala korkotaso on edesauttanut yksityisen kulutuksen ja investointien kasvua. Kulutus on kohdistunut matalan tuottavuuden palvelualoille, samalla teollisuuden, erityisesti ICT-teollisuuden, merkitys on pienentynyt tuotannossa. (Suomen Pankki 2018, 49.)

Heikosti kasvavasta tuottavuudesta on tullut keskeinen talouspoliittinen reunaehto. Tämän lisäksi lainakannan kasvu vaikuttaa muodostavan uudenlaisia eturyhmiä, joiden luottamusta korostetaan talouspoliittisessa päätöksenteossa ja institutionalisoidaan valtion roolia uudelleenmuovaavissa hegemonisissa projekteissa.

Tämä kehitys liittyy laajemmin uusliberalismin tematiikkaan. Tämän tutkimuksen tarpeisiin uusliberalismi voidaan kiteyttää yhtäältä politiikaksi, jossa omistuksen valtaa institutionalisoidaan politiikkaa ohjaavaksi periaatteeksi ja toisaalta ideologiaksi, jossa yksityinen liikkeenjohtaminen ja markkinavaihto esitetään optimaalisina tapoina organisoida taloutta ja yhteiskunnallisia suhteita ja joiden periaatteiden mukaisesti myös valtiota ja julkishallintoa tulee uudistaa, jotta ne edesauttavat markkinoiden toimintaa. Uusliberalistisiin poliittisiin projekteihin on alusta pitäen kuulunut omistavan luokan vallan vahvistaminen, mikä on nähtävissä sen eriarvoistavissa tulovaikutuksissa (Harvey 2005, 16). Uusliberalismiin kuuluu sen projektien luonnollistaminen välttämättömänä sopeutumisenä itsestään tapahtuviin ja epäpoliittisiin esitettyihin yhteiskunnallisiin kehityskulkuihin kuten globalisaatioon, teknologiseen kehitykseen ja kilpailuun. Täten se häivyttää näkymättömiin näihin muutoksiin liittyvän toimijuuden ja vastarinnan. (Jessop 2002b, 467–468.) Uusliberaaleja projekteja ei voida ymmärtää vain yhdenmukaistavina prosesseina, vaan instituutioiden ja hallinnon jatkuvuuksien vuoksi erilaisina regulaatiotavan muunnelminä, jotka ovat vahvistuneet atlanttisen fordismen kriisiytymisen myötä (Jessop 2002b, 459–460).

3.3. Finanssimarkkinoiden institutionalisoidut intressit

Finanssivetoinen kasvumalli vaatii finanssisektorin valtaa tukevia institutionaalisia järjestelyitä. Lähestyn rahoitusmarkkinoiden rakenteellista valtaa hyvinvointipolitiikan uudistamisessa uuskonstitutionalismiin ja vakauttajavaltion käsitteiden avulla. Suomen mallin kannalta Euroopan taloushallinnon integraatio on ollut keskeinen prosessi julkisten menojen sopeuttamiseen tähtäävän politiikan institutionalisoitumisessa. Näiden käsitteiden kautta voidaan nostaa esille kansallisvaltion rajoja ylittävä hallinnon taso. Euroopan talousalue on keskeinen tekijä finanssimarkkinoiden intressien institutionalisoimisessa. Suomi liittyi vuonna 1999 Euroopan yhteisvaluutta-alueeseen, jonka institutionaalinen kehikko asettaa rajoja harjoitettavalle talouspolitiikalle.

Wolfgang Streeck analysoi euroalueen taloushallintoa vakauttajavaltio-käsitteellä. Vakauttajavaltion taustalla on omistavan luokan verotuksen lasku, jonka seurauksena tälle luokalle on jäänyt ylijäämää, jota valtiot tarvitsevat menoihinsa lainarahoituksen muodossa. (Streeck 2015, 106–107.) Ennen veroilla katettu rahoitus katetaan nyt velalla. Valtion velkojista tulee luokkavoima, jonka pyyteet tulee ottaa huomioon finanssimarkkinoiden valtana. Kun lainanantajien luottamus valtioiden velanmaksukykyä kohtaan laskee, nämä haluavat puuttua entistä enemmän valtiolliseen politiikkaan. Hallitusten onkin saatava kansalaisiaan vähentämään julkista taloutta kohtaan esittämiään vaatimuksia finanssimarkkinoiden hyväksi. (Streeck 2015, 108–110.) Pääoma ei vaikuta valtioon enää vain epäsuorasti investointilakoilla tai siirtämällä investointeja toisiin maihin, vaan myös asettamalla ehtoja valtion rahoitukselle (Streeck 2015, 114). Menojansa verotuksella kattaneen verovaltion jälkeen tulevasta velkavaltiosta on Streeckin analyysin mukaan tulossa hallinnolliselta rakenteeltaan monitasoinen ja kansainvälinen vakauttajavaltio, jonka ensisijaisena periaatteena on velanmaksukyvyyn ylläpito (Streeck 2015, 131).

Vakauttajavaltio sitoo politiikkaa finanssimarkkinoiden luottamukseen. Tämän merkitystä peruspalvelujen kannalta voidaan avata uuskonstitutionalismiin käsitteellä. Stephen Gill kuvaa nykyistä talouspoliittisen hallinnan mekanismien globaalia järjestelmää kurinalaiseksi uusliberalismiksi, jonka laillis-poliittisena muotona toimii omistuksen valtaa tukeva uuskonstitutionalismi. Kurinalainen uusliberalismi nojaa markkinoiden kurivaltaan, eli valtioiden tarpeeseen säilyttää investoijien luottamus. Tämä on pääoman rakenteellisen vallan muoto, jota uuskonstitutionalismi pyrkii turvaamaan mekanismeilla, jotka sitovat politiikkaa talouskuria ylläpitäviin sääntöihin. (Gill 1998, 24–25.)

Uuskonstitutionalismi perustuu tiukkoihin talouspolitiikan sääntöihin, joiden rikkomisesta seuraa sanktioita. Finanssipolitiikassa tämä merkitsee tarkkoja sääntöjä ja menojen kontrollin keskittämistä valtiovarainministeriöön ja rahapolitiikassa itsenäisiä keskuspankkeja, joille hintavakaus on päällimmäinen prioriteetti. Talous irrotetaan näillä mekanismeilla politiikasta tavalla, joka vähentää demokraattisen vastuunalaisuuden mahdollisuuksia. (Gill 1998, 34–35.) Tämä vaikuttaa hoivainstituutioiden olemassaolon ehtoihin. Uuskonstitutionalismiin liittyy siirtymä aktiivisesta finanssipolitiikasta, joka auttoi riskien tasaamista erityisesti lamaoloissa, kohti kuripolitiikkaa, jossa pääoman vastuuta hyvinvoinnin kollektiivisista kustannuksista heikennetään. Samalla markkinasuhteet levittyvät hoiva-alalle. (Gill & Bakker 2006, 48, 51–52.)

Uuskonstitutionalismi jää Gillin analyysissä varsin kuvailevalle tasolle, ja siinä globaaleja muutoksia lähestytään yhdessä abstraktissa kehikossa, jossa ei pureuduta niihin dynaamisiin muutosvoimiin ja strategiaan linjauksiin, jotka ajavat politiikkaa taloudellisen hallinnan kehikkoon. Onkin pureuduttava niihin prosesseihin, joiden kautta tällaista politiikan sääntöjen kokonaisuutta edistetään. Kuvaan seuraavaksi tutkimuskirjallisuuteen nojaten kansainvälisten markkinavoimien valtaa lisänneitä institutionaalisia muutoksia Suomen talouspolitiikan ja hallinnon uudistuksissa.

Ensinnäkin talouspoliittista valtaa on keskitetty Suomessa valtiovarainministeriöön. Vuonna 1991 siirryttiin kehysbudjettiin, minkä tarkoituksena oli antaa hallitukselle mahdollisuus ottaa tehokkaammin kantaa valtionalouden monivuotisiin raameihin budjettiprosessissa sekä mahdollistaa toimenpiteiden kustannusten tarkastelua keskipitkällä aikavälillä (Harrinvirta & Puoskari 2001, 446). Uudistus lisäsi kuitenkin huomattavasti valtiovarainministeriön asemaa. Kehysohjaus kehittyi 1990-laman myötä etenkin valtionalouden tasapainoituksen tarpeisiin, ja täten siitä on tullut ensisijaisesti VM:n työkalu valtionalouden sopeuttamiseksi. (Harrinvirta & Puoskari 2001, 448–449, 452.) Tärkeimmät budjettipoliittiset ratkaisut tehdään ennen kuin ministeriöiden varsinainen budjettivalmistelu käynnistyy (Harrinvirta & Puoskari 2001, 448) Eduskunnan mahdollisuudet muuttaa budjettiesitystä ovat todella rajalliset (Harrinvirta & Puoskari 2001, 456). Uudistuksen myötä²¹ valtiovarainministeriö on päässyt asemaan, jossa se määrittää etukäteen sopivan julkisen

²¹ Jo tätä ennen budjettivallan paino oli siirtynyt eduskunnan lopullisesta päätöstilanteesta valtiovarainhallinnon valmisteluun. Budjetin valmistelun viime vaiheeseen sijoittuva hallituskäsittely budjettiriihessä ei enää juuri vaikuta valtiovarainministeriön sektoriministeriöiden kanssa käymien neuvotteluiden myötä budjetin ympärille monimutkaiseksi paketiksi rakentuneeseen vero- ja tulopoliittiseen rakennelmaan. Budjettiprosessissa valtiovarainministeriön talouspolitiikan suhdanne-ennusteiden mukaiset budjettimittaukset ovat muuttuneet oikeudellisesti sitoviksi. (Tiihonen 1989, 192, 195–196.)

velan määrän ja budjetin loppusumman. Poliitikka tulee talouskuria korostavan teknokraattisen vallan perässä. (Julkunen 2001, 98, 103.)

Toiseksi Euroopan unioni voidaan nähdä uuskonstitutionalismia toteuttavana alueellisena hallintajärjestelmänä, joka vastaa Streeckin kuvausta vakauttajavaltiosta. Rahaliitossa hyvinvointivaltiota ei voida ylläpitää löysällä rahapolitiikalla, tulevaisuuden väestörakenteen muutoksiin tulee voida vastata jo olemassa olevan rahoituksen puitteissa. (Julkunen 2001, 127, 134.) Integraation edetessä Euroopan unioni on saanut yhä uusliberaalimpia piirteitä. Euroopan rahaliitto muistuttaa kultakantaa siinä, että se vaatii alistumista suhteellisen jäykille taloudellista ja poliittista toimintaa koskeville säännöille²². (Jessop 2002a, 205–206.) Euroopan taloushallinnon indikaattorit muodostavat kuvan julkisten menojen kestävydestä, joka peittää näihin lukuihin liittyvät poliittiset valinnat ja oletukset. Tämä heikentää talouspolitiikan liikkumavaraa koordinoiden kansallista päätöksentekoa osaksi yhdistynyttä Eurooppalaista vakauttajavaltiota. (Herranen 2018, 155–156). Julkisen sektorin ainoa merkitys on Euroopan taloushallinnon näkökulmasta yksityisen sektorin kasvun varmistaminen (Herranen 2018, 154).

Itsenäisten keskuspankkien harjoittamalla rahapolitiikalla ja talouspolitiikan säännöillä kapitalismia voidaan tehdä immuuniksi joukkodemokraattisia vaatimuksia vastaan (Streeck 2015, 89–90). Talouskuripolitiikalla on myös työvoiman neuvotteluvoimaan liittyviä vaikutuksia, koska palveluihin ja tulonsiirtoihin kohdistuvat julkisen sektorin leikkaukset heikentävät työvoiman dekommodifikaatiota. Euroopan taloushallinnossa talouskuri on nähty Anwar Shaikhin mukaan keinona palauttaa lähes täydelliset markkinat tilapäisistä shokeista takaisin täystyöllisyyteen, vaikka vähäiseksi jääneen elvytyksen seuraukset voivat olla kohtalokkaat. Tästä myös Yhdysvallat on varoittanut Euroopan päättäjiä. Talouskuri heikentää työvoiman neuvotteluvoimaa ja edesauttaa täten kilpailukykyisemmän palkkapolitiikan läpiviemistä hegemonisena projektina. (Shaikh 2016, 740–742.) Suomelle talouspolitiikan EMU-rajat ovat erityisen ahtaat, koska julkisten menojen budjettiautomaatiikka on jo itsessään merkittävä. Täten finanssipoliittiseen tasapainottamiseen pyritään ennemmin työllisyyden ja työmarkkinoiden joustojen kuin valtion menojen lisäämisen kautta. (Kosonen 1998, 237.)

²² Yanis Varoufakiksen mukaan talousalueen keskeisenä valuvikana on se, että yhteisvaluutta-alueelta puuttuu mekanismi, joka kierrättäisi ylijäämäisten alueiden, kuten Saksan ylijäämiä tukemaan alijäämäalueiden tuotantoa (Varoufakis 2014, 217–220). Samalla jokainen valtio on kuitenkin vastuussa omasta julkisesta velastaan ja alueelleen rekisteröityjen pankkien pelastamisesta kriisissä (Varoufakis 2014, 223).

Suomen osalta Streeckin analyysia vakauttajavaltion historiallisesta perustasta tukee 1990-luvun laman jälkeinen politiikka, jossa verotuksen tasoa on laskettu samalla, kun valtionvelan takaisinmaksaminen on tullut valtiovarainministeriön johdolla politiikan prioriteetiksi. 1990-luvun alun laman jälkeinen vahva talouskasvu ei kanavoitunut laman aikana heikentyneisiin tulonsiirtoihin tai palveluiden lisärahoitukseen. Suomessa julkinen velka lähti nousuun 1990-luvun laman myötä: Suomen valtionvelka ulkomaille suhteessa BKT:en kasvoi välillä 1990–1994 14 prosentista 57,8 prosenttiin. Budjetit olivat vuodesta 1998 vuoteen 2009 ylijäämäisiä, mutta hallitukset kanavoivat ylijäämät hallituspohjasta riippumatta palveluiden parantamisen sijaan veronkevennyksiin ja velkojen takaisinmaksuun. (Jutila 2011, 195–196, 201.) Uusliberaali suunnanmuutos on tarkoittanut tuloerojen nousua, verojen laskua, julkisten palveluiden yksityistämistä ja tukien heikentämistä. Samalla valtiovarainministeriön valtaa on lisätty. Sosiaaliturvan tehtäväksi on tullut tasa-arvon ja hoivan edistämisen sijaan keino kannustaa yksilöitä kepeillä ja porkkanoilla osallistumaan yksityiselle sektorille. (Jutila 2011, 197.) Toisin sanoen pohjoismaisessa vertailussa entuudestaan matalaa työvoiman dekommodifikaatiota on purettu entisestään.

Kuntien taloudellinen vastuu sosiaalimenojen rahoittamisesta on kasvanut samalla, kun työnantajien rahoitusosuus on laskenut 1990-luvun alusta asti. Samalla julkisten palvelujen tuotantoa on siirretty ulkoistamisten ja yksityistämisten kautta yksityiselle sektorille. (Jutila 2011, 200–201.) Suomessa 1990-luvun laman myötä etenkin kolmas sektori nousi palvelujen järjestäjänä, samalla palvelumaksuja ja avohoidon ja täten oman vastuun osuutta palveluista nostettiin (Julkunen 240–241). 2000-luvulla yksityiset tuottajat ovat kasvattaneet osuuttaan terveystaloudessa ja etenkin sosiaalipalveluissa, vuonna 2009 yksityisen sektorin osuus sosiaali- ja terveystaloudessa oli 27 prosenttia (Arajärvi & Väyrynen 2011). Täten myös yksityinen palvelusektori on saanut entistä näkyvämmän roolin Suomen mallissa.

Vallitsevan kasautumisstrategian puitteissa hyvinvointivaltion kehitys ja dekommodifikaation määrä ovat siis olleet alisteisia vientivetoiselle kasautumisstrategialle, joka on saanut 1980-luvulta lähtien entistä finanssivetoisempia piirteitä. Samalla valtiovarainministeriön talouspoliittinen valta on kasvanut etenkin kehysohjauksuuksien myötä. Kasautumisstrategian merkitys julkiselle sektorille on välittynyt julkishallinnon ja julkisen sektorin reformien kautta. Näiden ymmärtämiseksi esittelen seuraavaksi lähemmin Suomen julkishallinnon uudistuksissa vallalla ollutta uuden julkisjohtamisen oppia.

3.4. Uuden julkisjohtamisen oppi ja kuntaohjauksen uudistaminen

Uusi julkisjohtaminen tai NPM (New Public Management) on oppi, jonka mukaan julkista johtamista voidaan parantaa soveltamalla yksityisen sektorin toimintaperiaatteita julkiselle sektorille, kiinnittämällä huomiota talouden ja tehokkuuden kysymyksiin ja vahvalla johtamisella. Opin mukaan johtamisen periaatteet ovat yleistettävissä yksityiseltä sektorilta julkiselle, koska kaiken johtamisen lähtökohtana ja periaatteena on pyrkimys tuottaa suoritteita mahdollisimman tehokkaasti ja säästeliäästi. (Lähdesmäki 2003, 53.) 1990-luvulta asti uuden julkisjohtamisen opilla on viitattu 1970-luvulta asti tehtyihin julkishallinnon muutoksiin, joissa on sovellettu markkinatalouden malleja julkisen sektorin toimintaan (Yliaska 2010, 361). Teorian lisäksi oppi koostuu käytännöistä, joissa korostetaan ennen muuta mitattavuutta, tehokkuutta sekä palveluiden käyttäjien kohtelemista asiakkaina (Herranen 2013, 64).

Uuden julkisjohtamisen opin mukaiset keskeiset periaatteet voidaan esittää seuraavina: ensinnäkin julkisten organisaatioiden johdon on saatava toimintavapautta ohjata aktiivisesti organisaatioidensa toimintaa. Toiseksi toiminnan tavoitteet ja päämäärät on määriteltävä selkeästi, ja niiden seuranta varten asetetaan tehokasta toimintaa kuvaavat kriteerit. Kolmanneksi huomio tulee siirtää prosesseista suoritteisiin ja aikaansaannoksiin, joihin myös resurssien allokointi ja palkitseminen tulee perustaa. Neljänneksi julkisen sektorin hallintorakennetta on hajautettava, ja on suosittava vaihtoehtoisia palvelujen tuottamismalleja. Viidenneksi julkisella sektorilla on lisättävä kilpailua, hyödynnettävä sopimusmenettelyä ja kilpailutettava hankintoja, mikä alentaa kustannuksia ja parantaa toimintaa. Kuudenneksi julkisella sektorilla tulee siirtyä byrokraattisesta ja hierarkkisesta toiminnasta joustavampina nähtyihin yksityisen sektorin johtamiskäytäntöihin. Seitsemänneksi julkisia resursseja tulee käyttää säästäväisellä ja kurinomaisella tavalla, missä menoja tulee leikata, jotta saadaan enemmän aikaan pienemmillä panoksilla. (Lähdesmäki 2003, 58.) Pyrkimykseen liittyy siis oletus julkisen toiminnan tehottomuudesta, jota on varaa parantaa, kunhan tehottomasta byrokratiasta päästään eroon (Lähdesmäki 2003, 61). Täten julkisten menojen leikkaaminen on jo itsessään tehokkuuteen ohjaavaa toimintaa, kunhan johtajilla on tarpeeksi vapautta valita tehokkaampia toimintatapoja.

Näihin periaatteisiin voidaan lisätä vielä kattokäsitteinä uusliberalistisen valtioteorian ideaali markkinoita ja yksityisomistusta tukevasta valtiosta ja kansalaisuuden mieltäminen asiakkuudeksi sekä julkisen valinnan teorian idea markkinoiden ja politiikan samanlaisuudesta (Herranen 2015, 29). NPM-doktriinissa jaetaan niin sanotun julkisen valinnan teorian oletus siitä, että asiakasvalinta turvaa

tehokkuuden ja laadun julkisissa palveluissa (Haveri 2002, 7). Tämä vastaa uusklassisen talousteorian oletusta markkinoista optimaalisena tapana hoitaa taloudellisia suhteita.

Suomessa uuden julkisjohtamisen opin mukaisia muutoksia on pantu toimeen valikoivasti, mutta innokkaasti. Näille muutoksille on ollut ominaista virkamiesvetoisuus ja vähäinen julkinen keskustelu. (Herranen 2013, 66.) Esimerkkinä tällaisesta uudistuksesta käy Suomessa 1980-luvulla lainsäädännössä alulle pannut valtion virastojen liikelaitostamiset ja näitä seuranneet yhtiöittämiset. Yksityisestä yrityksestä liikelaitokset eroavat lähinnä poliittisen ohjauksen perusteella: ne ajavat liiketaloudellisin periaattein valtioneuvoston ja eduskunnan määrittämiä tavoitteita. (Lähdesmäki 2013, 168–171, 173.)

Hyvinvointivaltion kehittäminen on Suomen hegemonisessa toimintatavassa ollut aina alisteista kasvupoliittisille pyrkimyksille, ja uuden julkisjohtamisen opin nousu hallinnon uudistamisen agendalle ajoittuukin sotienjälkeisen kasvumallin kriisiytymisen aikaan. Koko julkisen talouden kasvun pysäyttämiseen pyrkivä hallinnon uudistus tuli ensimmäistä kertaa mukaan hallitusohjelmaa vuonna 1982, tuolloin kuntatalous otettiin mukaan budjetin liitteessä. Uudistaminen koski alusta asti sekä kuntia että valtiota, SDP:n Kalevi Sorsan johtaman hallituksen tavoitteena oli vapauttaa hallinnon “järkiperäistämisen” keinoilla resursseja teollisuuden käyttöön. (Yliaska 2014, 144–147.) Suuret reformit saivat kuitenkin odottaa 1990-luvun lamaa.

Lamapolitiikkaa toteuttaneen Ahon hallituksen kaudella kunta-valtio-suhteen uudistaminen nousi keskiöön. Hallitusohjelmaan kirjattiin pyrkimykset lisätä yhtäältä kuntien itsenäistä päätäntävaltaa ja toisaalta vastuuta taloudellisesta ja tehokkaasta palveluntuotannosta. Vuoden 1992 julkisen sektorin uudistamista koskevassa linjauksessa tavoitteeksi asetettiin siirtyminen byrokraattisesta hallintomallista ammattijohtamiseen. Tehokkuuteen päästäisiin markkinatyypisiä mekanismeja hyödyntämällä ja yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyöllä. Tässä uudistuspyrkimystä toteuttavana hankkeena nostettiin esiin muun muassa tulohajautukseen siirtyminen ja kuntien valtiosuus uudistus. NPM-tyyppisistä uudistuksista valtiosuus uudistus on ollut taloudellisesti merkittävin, se muutti valtion ja kuntien ohjaussuhdetta, kuntien kontrollia vähennettiin, mutta taloudellista vastuuta lisättiin. (Lähdesmäki 2013, 129, 217.)

Tulohajautus uudistusten läpivientiä on leimannut Suomessa vahva konsensus, joka ei ole kohdannut merkittäviä esteitä. Ylin virkamieskunta on ollut lojaalia uudistuksia kohtaan, eikä vastarinta ole ollut mainittavaa. (Lähdesmäki 2013, 220.) Jaettu käsitys julkisen talouden kriisiytymisestä on selittänyt poliittiset jakolinjat ylittävää uudistusmielisyttä (Lähdesmäki 2013, 236). Tulohajautus uudistukset

eivät vaikuttaneet yhtä suoraan kuntien toimintaan kuin valtionosuusjärjestelmän muutokset. Se on kuitenkin edesauttanut toimivallan erottamista varsinaisesta palvelun tuotannosta, mikä ohjaa palveluntuotantoa yksityiskohtaisesta panosten käytön ohjailusta toiminnan mitattaviin tuloksiin ja panos-tuotos-suhdetta korostavaan tuottavuusajatteluun. (Haveri 2002, 14–15.)

Suomen kunnallishallinnon uudistuksissa uuden julkisjohtamisen opilla on ollut johtava asema. Haveri (2002, 17) näkee, että tämä johtuu kansainvälisistä esikuvista ja keskusteluista, doktriinin paradigmaattisesta asemasta hallinnon tutkimuksessa sekä uusliberalistisesta hyvinvointivaltiokritiikistä sekä tämän aikaansaamasta vähittäisestä muutoksesta yhteiskunnan arvojärjestelmässä. Niemelä (2008) on ajoittanut hyvinvointivaltion rakentamisen käännekohdan kuntiin kohdistuvassa sääntelyssä vuoden 1995 kuntalakiin, jonka perusteluissa muuttuneen toimintaympäristön ero hyvinvointivaltion rakennuskauteen tuodaan selvästi esille. Lain perusteluissa uuden julkisjohtamisen opit sekä OECD:n esittelemät ideat ja käsitteet olivat vahvasti läsnä. 2000-luvun myötä keskustelussa kunnista ja niiden tehtävien uudistamisesta on keskitytty lähinnä kuntarakenteen uudistamiseen. Tästä diskurssista aiempi puhe kuntien itsehallinnon vahvistamisesta on kuitenkin kadonnut jokseenkin täysin. (Niemelä 2008, 47–48.)

Valtiovarainministeriön asema kuntaohjauksessa vahvistui entisestään, kun kunta-asiat siirrettiin vuoden 2008 alusta sisäasiainministeriöstä valtiovarainministeriöön, kunta- ja aluehallinto-osaston vastuulle (Harjula & Prättälä 2015, 206). Yksittäisten kuntien valvonnasta ministeriö vastaa kuitenkin vain kriisikuntamenettelyn yhteydessä, jolloin ministeriöllä on merkittävästi toimivaltaa ryhtyä kuntaa koskeviin toimenpiteisiin (Harjula & Prättälä 2015, 207).

Selvitän etenkin tuottavuuden parantamisen keinoja koskevassa analyysissä, missä määrin uuden julkisjohtamisen opin periaatteet ovat läsnä 2010-luvun kunnallishallintoa koskevissa tuottavuuteen tähtäävissä uudistuksissa. Näitä periaatteita on edellä käydyn tutkimuskirjallisuuden perusteella etenkin markkinoiden asettaminen julkisen toiminnan esikuvaksi sekä tähän kytkeytyvä byrokratiakritiikki ja vahvasti panos-tuotos-suhdetta korostava tuottavuusajattelu, johon kuntia pyritään ajamaan kurinomaisella resurssiohjauksella. Analyysini perusteella NPM-doktriinin mukaiset piirteet ovat 2010–2015 uudistustyössä vielä 2000-luvun alkua vahvemmin ja monipuolisemmin läsnä, ja ne koskevat palvelurakenteen lisäksi palvelujen ohjausjärjestelmää ja palveluprosesseja.

Näiden teemojen pidemmälle käsittely vaatii empiiristä työtä, johonka siirryn seuraavaksi. Esittelen tutkimetodologiset valintani sekä tutkimusaineistoni. Tämän jälkeen tutkin valtiovarainministeriön

virkamiespuheenvuorojen pohjalta niissä edistettyä kasautumisstrategiaa, jonka pohjalta syyt peruspalvelujen tuottavuuden nostamiseen analyysini perusteella on laadittu. Ensin vedän vielä yhteen teoreettisessa ja tutkimuskirjallisuuteen perustuvassa osiossa nostettujen erottelujen ja havaintojen merkitystä tutkimuskysymyksen kannalta.

3.5. Tutkimuskysymys ja tutkimuskohteen teoreettinen jäsenyys

Tutkin tässä tutkielmassa sitä, miksi ja miten valtiovarainministeriö on pyrkinyt nostamaan kuntien vastuulla olevien peruspalvelujen tuottavuutta. Jaottelin johdannossa tutkimuskysymyksen kolmeen osaan. Ensinnä kysymykseen vastaaminen vaatii sen selvittämistä, millaisten yhteiskunnallisia voimasuhteita ja käytäntöjä ohjaavien institutionaalisten rakenteiden puitteissa julkisen sektorin tuottavuus nousee keskeiseksi politiikkatavoitteeksi. Tähän kysymykseen olen vastannut yleisellä tasolla jo teoreettisen ja aiempaan tutkimukseen perustuvassa osiossa (luvut 2 ja 3).

Julkisen ja yksityisen sektorin suhdetta määrittää kapitalistisen talouden hallitsevuus tuotantomuotona, jonka suhde julkiseen tuotantoon on ristiriitainen. Julkinen palvelujärjestelmä luo edellytyksiä kapitalistiselle kasautumiselle, mutta se käyttää samoja resursseja kuin jatkuvaan laajenemiseen perustuva kapitalistinen tuotanto. Se suojaa myös työvoimaa markkinariippuvuudelta, eli edistää dekommodifikaatiota.

Julkisen ja yksityisen sektorin ristiriitaista suhdetta lähestyn sitä hallinnoivan politiikan saamien muotojen kautta. Kasautumista edistävä politiikka muodostuu kasautumisstrategiassa, joka Suomen mallin osalta on perustunut etenkin vientisektorin kilpailukykyyn, jolle hyvinvointivaltion kehittäminen on ollut alisteista. Kasautumisstrategian tueksi tarvitaan hegemonista projektia, joka yhtenäistää valtion toimintoja ja koordinoi politiikan intressejä tavalla, joka mahdollistaa poliittisten ristiriitojen käsittelemisen tavalla, joka ei vaaranna pääomien kasautumista. Pekka Kososen tutkimusten perusteella Suomen mallia on luonnehtinut hegemoninen porvarillinen toimintatapa, jota ei olla jäsenetty ohjelmallisesti. Analyysissä tutkin, missä määrin valtiovarainministeriön pyrkimys sovittaa valtion toimintaa ja sen ennakkoehtoja muodostaa kasvupolitiikan ja kuntaohjauksen uudistamisen osalta kasautumisstrategian ja tätä tukevan hegemonisen projektin. Valtiovarainministeriö on tässä keskeisessä osassa, koska sen asema sekä talouspolitiikan valmistelijana että hallinnon uudistusten taustatekijänä on merkittävä.

Tutkimuskysymyksen toisessa osassa kysyn, minkälaisia keinoja tuottavuuden edistämiseen esitetään ja mikä on näiden keinojen mahdollisuus saavuttaa niille esitetyt tuottavuustavoitteet. Tähän

kysymykseen vastaan luvussa 6, jossa kontekstoin kuntaohjauksen ja peruspalvelujen tuotantorakenteen sekä tuotantoprosessien uudistukset osaksi edellä esitettyä julkishallinnon uudistusten historiaa. Samalla tutkin myös peruspalvelujen tuotantoprosesseihin ja tuotantorakenteeseen esitettyjen uudistusten mahdollisuuksia saada aikaan esitettyjä kustannussäästöjä. Lopuksi arvioin harjoitetun politiikan merkitystä hyvinvointivaltion tulevaisuuden kannalta eli sitä, muodostavatko sopeutuspolitiikkaa perusteleva kasautumisstrategia ja siihen pohjaava hegemoninen sopeutusprojekti keskenään johdonmukaisen hyvinvointivaltion reformin projektin. Tutkin sitä, onko projekti realistinen, minkälaisia ristiriitoja siihen sisältyy ja mitä seurauksia tällä on hyvinvointivaltion tulevaisuudelle.

4. Tutkimusasetelma

Tutkimuksessani käsittelen valtiovarainministeriön kuntapoliittisia linjauksia niitä määrittävässä poliittisen talouden kontekstissa. Tutkin sitä, miten näissä dokumenteissa jäsennetään kapitalistisen talouden ja julkisen tuotannon välistä ristiriitaista suhdetta ja uusinnetaan ja uudistetaan täten Suomen kasautumisstrategian ja hegemonisen toimintatavan toimintalinjoja. Valtiovarainministeriön dokumenteissa esitetään syitä siihen, miksi ja miten kuntien vastuulla olevien peruspalvelujen tuottavuutta tulisi parantaa. Tutkin ensiksi näitä ensimmäisiä miksi-syitä Suomen mallin kontekstissa. Analysoin sitä, kuinka Suomen mallin institutionalisoituneita valtasuhteita käsitellään ja tuodaan esiin valtiovarainministeriön esittämässä talouspolitiikan linjauksissa, joiden perusteella peruspalvelujen tuottavuutta tulisi nostaa. Tämän jälkeen erittelen niitä tapoja, joilla julkisen sektorin tuottavuutta on dokumenttien mukaan mahdollista kasvattaa, sekä valtiovarainministeriön linjauksia ohjausjärjestelmän kehittämistarpeista. Analyysini perusteella uuden julkisjohtamisen opilla on merkittävä asema näissä periaatteissa. Tutkin vielä lopuksi näiden linjausten asemaa valtion toimintoja yhtenäistävänä hegemonisena projektina, ja sen mukaisen politiikan seurauksia Suomen hyvinvointivaltion tulevaisuuden kannalta. Ensiksi esitän kuitenkin metodologiset valintani ja aineistoni.

4.1. Metodologiset valinnat ja aineiston esittely

Aineistokseni olen valinnut valtiovarainministeriön dokumentteja, joissa analysoidaan kuntasektorin ohjauksen uudistustarpeita ja esitetään näiden pohjalta tarvittavia uudistuksia kuntien ohjausjärjestelmään sekä keinoja, joilla kuntien vastuulla olevien peruspalvelujen tuottavuutta voidaan parantaa. Ensimmäiset dokumentit ovat vuodelta 2010, koska tällöin kunta-asiat hallinnonalaansa vuonna 2008 saanut valtiovarainministeriö esitti ensimmäistä kertaa julkisen talouden kestävyysvaje-arvioon perustuvat kuntasektoria koskevat uudistustarpeet ohjelmallisessa muodossa.

Tavoitteenani on esittää mahdollisimman tarkkaan dokumenttien argumentatiivinen rakenne. Tässä yhteydessä arvioin myös niitä syy-seuraussuhteita, joita valtiovarainministeriön tuottavuuteen pyrkivä kuntaohjaus olettaa. Tässä tarkastelen peruspalvelujen rakenteeseen ja prosesseihin esitettyjä uudistuksia aihetta koskevan tutkimuskirjallisuuden avulla. Täten selvitän valtiovarainministeriön ohjelmallisen kuntasopeuttamisohjelman johdonmukaisuutta kuntien menojen ja henkilöstön sopeuttamiseen pyrkivänä hegemonisena projektina, jolla pyritään vahvistamaan vientisektorin

hintakilpailukykyä sekä finanssimarkkinoiden luottamuksen ylläpitoa korostavan kasvupolitiikan edellytyksiä. Tätä valtiovarainministeriön linjausten mukaista kasvupolitiikkaa tutkin kasvustrategiana, jossa korostetaan vientisektorin kilpailukyvyn ohella globaalin talouden asettamia pakkoja finanssivetoisen kasautumisen mukaisella tavalla.

Itse aineiston läpikäyminen on ollut pitkällinen prosessi. Aluksi luin lävitse koko aineiston ja tein siitä tämän jälkeen erilaisia muistiinpanotiedostoja, joissa selvitin muun muassa markkinoiden ja kilpailun saamaa roolia ja kansainvälisen talouden merkitystä. Olen pyrkinyt tällöin mahdollisimman aineistolähtöiseen lähiluentaan, jotta teoreettinen kehys ohjaisi mahdollisimman vähän tulkintaa. Mahdollisimman tarkka tutustuminen dokumenteissa esitettyihin argumentteihin auttaa osaltaan välttämään kritiikin ”joka osaa arvostella ja tuomita olevia oloja, muttei osaa niitä ymmärtää” (Marx 1979, 453).

Tuottavuuden nostamiselle esitettyjen syiden ja keinojen erittelyssä olen hyödyntänyt varsin yksinkertaista sisällönanalyttista koodausta, jotta en jättäisi keskeisiä teemoja tai argumentteja käsittelemättä. Tutkimusmetodina laadullinen sisällönanalyysi auttaa pelkistämään käsiteltävää tietomäärää ja ymmärtämään, kuinka tutkimusaineiston osat vertautuvat toisiinsa. Metodi perustuu aineiston koodaamiseen kategorioihin, joiden mukaan aineisto segmentoidaan alakategorioihin. Tämän myötä jokainen tekstipätkä vastaa vain yhtä kategoriaa. Pyrkimyksenä on välttää lähtökohtaisten oletusten ohjaamaa lukutapaa. Tätä varten ainakin osan koodauskehyksen kategorioista tulisi olla aineistovetoisia, jotta kategoriat vastaavat aineistoa. (Scheier 2013, 2–3, 13.)

Ensimmäisten lukukertojen jälkeen kävin hakutoimintojen avulla lävitse kaikki aineiston dokumenttien tuottavuusmaininnat²³. Mainintoja on yhteensä 1750, osa näistä liittyi yksityisen sektorin tuottavuuteen ja valtionhallinnon tuottavuuteen, eikä suoraan kuntien vastuulla olevien peruspalvelujen tuottavuuteen. Keräsin maininnat erillisiin tiedostoihin, johon otin jokaisesta maininnasta mukaan ainakin sen lauseen, jossa tuottavuudesta puhutaan ja tarvittaessa lisämääreitä tekstikappaleesta. Olen eritellyt peruspalvelujen tuottavuutta koskevat maininnat aluksi kahteen kategoriaan: niihin joissa perustellaan miksi tuottavuutta pitäisi nostaa, sekä niihin, joissa esitetään keinoja tuottavuuden parantamiseen. Jälkimmäisiin lukeutui sekä palveluprosesseja ja kunta- ja palvelurakennetta koskevia keinoja että kuntien ohjausta koskevia keinoja. Tarkastelin ensiksi viittä ennen vaaleja julkaistua virkamiespuheenvuoroa (VM 8/2010, VM 42/2010, VM 43/2010, VM

²³ Hain PDF-tiedostoista nämä maininnat hakusanoilla ”tuottavuu”, ”tuottav-” ja ”tuot-”, tarkistin kaikki maininnat ja keräsin ne erillisiin dokumentteihin, joiden pohjalta olen tehnyt seuraavat erottelut.

49/2010, VM 13/2015). Lajittelin näiden dokumenttien maininnat vielä tämän jälkeen taulukoihin, joissa kokosin vuoden 2010 maininnat yhteen ja vertasin niitä vuoden 2015 mainintoihin. Muodostin nämä kategoriat mahdollisimman aineistolähtöisesti. Kasautumisstrategiaa koskeva analyysi on kuitenkin perustunut näiden tuottavuusmainintojen lisäksi avaindokumenttien talouspoliittisten linjausten ja niiden perusteluiden tarkalle lähilukemiselle.

Esittelen seuraavaksi nämä viisi avaindokumenttia. Loput analyysissäni käyttämät työryhmädokumentit esittelen analyysikappaleissa, jotta analyysia on helpompi seurata. Olen koonnut kaikki analyysidokumentit lähdeluetteloon. Työryhmädokumenttien läpikäynnin myötä olen lisännyt vielä muutamia tuottavuuden parantamista koskevia keinoja eritteleviä kategorioita, tärkeimpänä normiohjausta ja henkilöstöä koskevat kategoriat.

Analyysini avaindokumentteiksi olen valinnut seuraavat virkamiespuheenvuorot:

VM 8/2010: Julkinen talous tienhaarassa. Finanssipolitiikan suunta 2010-luvulla. Valtiovarainministeriön julkaisuja 8/2010, Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset. 153 sivua. Lyhennetty analyysikappaleissa muotoon JTT.

VM 42/2010: Finanssipolitiikan linja – kuntatalouden vakaus ja kestävyys. Valtiovarainministeriön julkaisuja 42/2010, Kunnat. 58 sivua. Lyhennetty analyysikappaleissa muotoon FL.

VM 43/2010: Kuntapolitiikan linja. Valtiovarainministeriön julkaisuja 43/2010, Kunnat. 61 sivua. Lyhennetty analyysikappaleissa muotoon KL.

VM 49/2010: Julkisen talouden valinnat 2010-luvulle. Valtiovarainministeriön julkaisuja 49/2010, Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset. 87 sivua. Lyhennetty analyysikappaleissa muotoon JTV.

VM 13/2015. Talouspolitiikan lähtökohdat. Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro. Valtiovarainministeriön julkaisuja, 13/2015, Talouspolitiikka. 136 sivua. Lyhennetty analyysikappaleissa muotoon TL.

Analyysini avaindokumentit on suunnattu ohjaamaan tulevan hallituksen politiikkaa, ja ne ovat ohjelmallisempia kuin muut ministeriön dokumentit. JTT:n on tarkoitus toimia “keskustelupuheenvuorona seuraavan vaalikauden ja laajemminkin koko alkaneen vuosikymmenen aikana tehtäville finanssipoliittisille linjauksille” (VM 8/2010, 9). FL sisältää JTT:n pohjalta laadittuja “linjauksia, jotka ovat tarpeen erityisesti kuntatalouden vakauden ja kestävyuden sekä julkisen talouden rakenteellisen ylijäämän turvaamiseksi” (VM 42/2010, 11). Myös KL on laadittu JTT:n

jatkoksi, ja se esitellään seuraavasti: “valtiovarainministeriössä virkamiestyönä valmisteltu näkemys kuntapolitiikan tulevaisuuden haasteista ja ehdotus toimenpiteistä haasteisiin vastaamiseksi”. JTV:ssä tarkoitus on “luoda pohjaa juuri nyt välttämättömälle keskustelulle julkisen talouden tulevaisuutta koskevista kiireellisistä valinnoista”. Vaalien jälkeinen “talous- ja yhteiskuntapolitiikan tulevaisuuden” uusi arviointivaihe tarvitsee ajankohtaista kokonaiskuvaa julkisen talouden kestävyuden tilasta. (VM 49/2010, 9.) Vuonna 2015 julkaistu valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro Talouspolitiikan lähtökohdat 2015–2019 käsittelee tulevan vaalikauden talouspolitiikan haasteita ja tarvittavia toimenpiteitä (VM 12/2015, 6).

Vuonna 2015 ohjelmallisia dokumentteja ilmestyi vain yksi, toinen vuoden 2015 dokumentti (VM 2/2015) taasen vetää yhteen julkisen talouden kokonaisohjaukseen siirtymistä, täten perspektiivi on enemmän jo toteutuksen alla olevissa linjauksissa. Peruspalvelujen osalta vuoden 2015 TL:ssä korostuu mahdollinen sosiaali- ja terveystalouden kokonaisuudistus. Kuntiin kohdistuvan ohjauksen perustelu jääkin vähäisempään osaan, vaikka analyysin perusteella vuoden 2010 ja 2015 dokumenttien välillä on selkeitä jatkuvuuksia sekä syissä että keinoissa, joilla peruspalvelujen tuottavuutta tulisi parantaa. Vuoden 2015 dokumentissa jo aiemmissa dokumenteissa implisiittinen tarve hyvinvointimallin uudelleenarviointiin tuodaan kuitenkin selvemmin esille ja vientiteollisuuden kilpailukyky on jopa edellisiä dokumentteja keskeisemmässä roolissa.

Kuntien vastuulla olevien peruspalvelujen tuottavuuden nostaminen näyttäytyy analyysini perusteella talouspoliittisten tavoitteiden pohjalta asetettuna sopeutusohjelmana, missä tuottavuuden rooli palautuu kuntasektorin henkilöstön kasvun hillintään ja henkilöstösopeutukseen. Yhdistän tämän analyysissäni aiemmin esitellyn Suomen mallin ja Euroopan taloushallinnan kontekstiin, ja erittelen tämän avulla niitä kasautumisstrategian suuntaviivoja, joita kuntaohjauksessa pyritään vahvistamaan. Julkisen sektorin ja kuntien vastuulla olevien palveluiden ala määrittäytyy tämän strategian mukaisesti tulkittujen paineiden kontekstissa kireäksi. Esitän tämän pohjalta vastauksen siihen, miksi valtiovarainministeriö pyrkii kasvattamaan kuntien vastuulla olevien peruspalvelujen tuottavuutta, ja miksi tuottavuus koskee tässä erityisesti henkilöstömitoitusta.

Tämän jälkeen erittelen niitä keinoja, joilla palveluntuotannon tuottavuutta on ministeriön mukaan mahdollista parantaa. Tämä erittely perustuu sekä avaindokumenttien perusteella kategorisoituihin tuottavuusmainintoihin, että muiden työryhmädokumenttien mainintoihin siltä osalta, missä niissä esitetään lisäyksiä avaindokumenttien keinovalikoimaan. Kiinnitän erityisesti huomiota ikäsidonnaisten menojen suitsimiseen pyrkivään sosiaali- ja terveystalouden tuottavuuden parantamiseen. Arvioin samalla yleisellä tasolla näiden tuottavuuden parantamisen keinojen

toimivuutta asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa. Tässä käytän hyväkseni suoraan Suomen palvelujärjestelmän uudistamista koskevaa tutkimusta, ja siinä, missä tällaista tutkimusta ei ole saatavissa, mahdollisimman kattavia tuottavuustyötä tutkineita analyyseja²⁴. Etenkin sähköisten palvelujen osalta tuottavuusvaikutusta tutkivaa kirjallisuutta on yllättävän vähän, mikä hankaloittaa tämän tuottavuustyön osa-alueen arviointia.

Lopuksi selvitän vielä, minkälaisella ohjausjärjestelmällä kuntien tuottavuuden nosto nähdään dokumenteissa mahdolliseksi ja minkälaisia uudistuksia ohjausjärjestelmään ajetaan. Näiden analyysien pohjalta arvioin tuottavuuden kohottamiseen pyrkivän politiikan yhtenäisyyttä ja ristiriitaisuutta hegemonisena projektina. Pohdin myös tämän projektin ja taustalla olevan kasautumisstrategian välille mahdollisesti syntyviä juopia ja jännitteitä. Tarkastelen merkittävään asemaan nousseen resurssiohjauksen vaikutuksia kuntatalouteen nojaten aihetta koskeviin Kuntaliiton julkaisemiin tilastoihin. Kiinnitän tässä huomiota etenkin vientisektorin ja palvelusektorin välisiin ristiriitoihin palkkamaltin ja kysynnän osalta. Arvioin analyysissa esille nostettujen seikkojen merkitystä hyvinvointivaltion tulevaisuuden kannalta. Lopuksi erittelen vielä yleisellä tasolla analyysini nostamia jatkokysymyksiä. Keskeinen kysymys koskee matalan tuottavuuden kapitalismin tulevaisuutta ikääntyvän väestön yhteiskunnissa.

²⁴ Nämä tutkimukset löytyvät painetuista lähteistä ja sähköisistä lähteistä, listaan tässä kuitenkin vielä kaikki tähän tarkoitukseen käyttämäni tutkimuslähteet: Aaltonen & Kangasharju 2008; Aaltonen, Moisio & Kangasharju 2009; Ailasmaa 2015; Anttonen & Karsio 2017; Anttonen & Sipilä 2012; Danziger & Andersen 2002; Helin 2011; Hilden 2011; Koiranen, Räsänen & Södergård 2016; Kunnari & Koivula, 2018; Kuntaliitto 2016; Kuntaliitto 2018; Kuntatyöntantajat 2017; Laurila 2013; Lilius 2015; Linna, Mikkola, Malmström & Tyni 2017; Loikkanen & Susiluoto 2005; Luoma & Moisio 2005; Meklin 2010; Meklin 2012; Melkas 2008; Moisio 2011; Mäntysalo, Kallio, Niemi, Vakkuri & Tammi 2012; Pihlajaniemi 2006; Pohjola 2014; Robertson & Cooper 2011; Rust & Huang 2012; Solakivi & Virén 2006; STTK 2017; Tilastokeskus 2017; Toivanen 2006; Toivainen 2007; TTL 2017a; TTL 2017b; Vakkuri, Kallio, Tammi, Meklin & Helin 2010; Valkama 2007; Virkki, Vartiainen, Kettunen & Heinämäki 2011; Willner 2006.

5. Miksi tuottavuutta tulee parantaa?

Avaindokumenteissa esitetään useassa kohtaa syitä kuntien vastuulla olevien peruspalvelujen tuottavuuden parantamiselle. Olen tyypitellyt kaikki näitä syitä käsittelevät tuottavuusmaininnat analyysia varten seuraaviin kategorioihin. Ensinnä on julkisen talouden kestävyteen ja finanssipolitiikan alaan liittyvät syyt, joissa tuottavuuden korottamista perustellaan julkisten menojen välttämättömällä tasapainottamisella. Toiseksi on maininnat, joissa käsitellään edellisissä maininnoissa esitetyn sopeuttamispolitiikan aikataulua ja kiirettä. Kolmanneksi on syitä, jotka liittyvät työn tarjonnan varmistamiseen yksityisen kasautumisen tarpeisiin. Neljänneksi on negaation kautta kulkevia perusteluita, joissa esitetään, mitä tapahtuu, mikäli tuottavuutta ei onnistuta nostamaan. Viidenneksi tuottavuuden nosto näyttäytyy tapana turvata palvelujen laatu ja saatavuus vähenevien resurssien olosuhteissa, missä mahdollisuus palveluiden tarpeen tyydyttämiseen liitetään julkisen talouden kestävyttä turvaavaan talouspolitiikkaan samoin kuin ensimmäisen kategorian syissä.

Kuntapolitiikan päämääränä on KL:n mukaan saavuttaa “kestävä ja vakaa kuntatalous”, joka turvaa rahoituksellisen liikkumavaran ja reagointikyvyn palvelutarpeiden kasvaessa mittavasti ilman, että kuntien rahoituksellinen vakaus horjuu (VM 43/2010, 15). Tavoitetilannetta eritellään myös JTT:ssa ja FL:ssä: kunnilla tulisi olla toiminnalliset ja taloudelliset sekä henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta (VM 8/2010, 124, VM 42/2010).

Avaindokumenteissa esitellyt syyt tuottavuuden nostamiseen liittyvät vahvasti kasvupolitiikkaan. Kaikki esitetyt syyt liittyvät suoraan tai epäsuoraan taloudellisten resurssien niukkuuteen. Yhtäältä julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys, eli velkakierteen ja kovien veronkorotusten välttäminen, vaatii tuottavampia palveluita, toisaalta yksityisen sektorin kasvu vaatii resursseja, joita julkisen talouden tarpeet eivät saa viedä. Julkisen ja yksityisen sektorin suhdetta määrittää dokumenteissa yksityisen sektorin ensisijaisuus talouskasvun moottorina. Talouskasvu on JTT:n mukaan viime kädessä kiinni yksityisen sektorin toimista, etenkin tuotannollisista investoinneista ja työpaikkojen luomisesta. Tästä syystä julkisen talouden tarpeet eivät saisi syrjäyttää yksityisten investointien tarvitsemää rahoitusta, eikä julkinen sektori saisi viedä talouskasvun edellyttämää työvoimaa yksityiseltä sektorilta laskevan työn tarjonnan oloissa. (VM 8/2010, 90.)

Näkemyks on Suomen talouspolitiikan pitkän linjan mukainen, julkiset menot ja tuotanto nähdään yksityisen ylijäämän käyttötapanä, jonka on joustettava yksityisen kasvun edellytysten tieltä. Muuttuneena kontekstina aiempiin vuosikymmeniin on kuitenkin suurten ikäluokkien eläköityminen

ja suuri väestörakenteen muutos, joka johtaa työvoiman suhteellisen määrän vähenemiseen. Tämä uhkaa yhdessä heikkojen tulevaisuuden kasvunäkymien kanssa julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä, jonka turvaaminen on dokumenteissa useimmiten toistuva perustelu peruspalvelujen tuottavuuden nostolle.

5.1. Väestörakenteen muutos ja kestävyysvaje

Kaikkien dokumenttien mukaan julkisen talouden kestävyuden turvaaminen vaatii kuntien vastuulla olevien peruspalvelujen tuottavuuden nostamista. Kuntapalvelujen tuottavuuden nousu esitetään avaindokumenteissa julkisen kestävyuden välttämättömänä ehtona (VM 8/2010, 23, VM 43/2010, 15, VM 42/2010, 9, 26, 29). Väestön vanhetessa palvelutarve on kasvamassa, mikä korostaa palvelujärjestelmän tuottavuuden merkitystä (VM 8/2010, 142). Julkisen palvelujärjestelmän tuottavuuden kasvu esitetään erittäin tehokkaana keinona pitää kurissa vanhushuoltosuhteen heikkenemisen vuoksi kasvavia menoja (VM 8/2010, 43, 82, VM 49/2010, 22, 67, 78). Julkisen talouden kestävyyttä lähestytään dokumenteissa kestävyysvajelaskelman avulla.

Kestävyyslaskelma perustuu ikäsidonnaisten menojen kehitysarvioon sekä velkaantumisen nostamaan korkomenoon (VM 49/2010, 18). Näiden pohjalta esitetään sekä julkisen talouden rakenteellinen rahoitusasema että kestävyysvaje, joka kuvaa sitä prosenttia BKT:sta, jonka kestävyysvajeen umpeenkurominen vaatisi säästöjen ja/tai kasvavan rahoituksen muodossa (VM 49/2010, 51–53).

Kestävyysvajelaskelma on saanut osakseen taloustieteellistä kritiikkiä, ja se sisältää vahvoja oletuksia talouspolitiikasta, kasvusta ja korkotasosta monta vuosikymmentä eteenpäin. Laskelman on esitetty rajoittavan aktiivisen vastasyklisen elvytyspolitiikan alaa sekä mahdollisuuksia nostaa talouskasvua julkisilla investointiohjelmilla. (ks. esim. Haaparanta 2011, Haaparanta, Kanninen & Taimio 2019, edellisen kritiikkinä ks. Orjasniemi & Seuri 2019.) Sillä on kuitenkin vahva asema hegemonisessa politiikan linjassa. Julkisen talouden kestävyysvajelaskelma on osa uusklassisen talouden valtavirtaa, jonka mukaisilla ajatuksilla on yhä vahva asema globaalien finanssikapitalismin rakenteissa. Kestävyysvajeella perustellut päätökset tehdään tämän opin ohjaamina. (Julkunen 2017, 134.)

Kestävyysvajelaskelma ja siihen tiivistyvä käsitys julkisen sektorin rahoituksen tulevista haasteista on keskiössä myös valtiovarainministeriön kuntapoliittisessa linjassa. Se asettaa dokumenteissa talouspolitiikan liikkumatilan ja samalla vastuullisen kuntapoliitiikan reunaehdot. Kuntaohjauksen tulisikin olla osa sopeutusohjelmaa, missä tuottavuuden nostaminen on avaindokumenttien mukaan

paitsi välttämätöntä, myös kiireellistä. Palvelutarpeen voimakkain kasvu tapahtuu kahden seuraavan vuosikymmenen kuluessa, ja liki puolet palvelujen kasvupaineista kohdistuu kuntien vastuulla oleviin sosiaali- ja terveystalouteihin, mistä johtuen tuottavuutta nostavia rakenteellisia uudistuksia tulisi saada aikaan ripeästi. (VM 49/2010, 21 81, VM 49/2010, 81.) Julkisen hoito- ja hoivajärjestelmän tuottavuutta oli perusteltua pyrkiä kohottamaan jo 2010-luvulla (VM 8/2010, 92). Tuottavuutta kohottavat rakenteelliset uudistukset vähentäisivät ministeriön laskelmien mukaan välitöntä julkisen talouden tasapainoitustarvetta (VM 8/2010, 14, 21, 88 & VM 49/2010. 77).

Rakenteellisten uudistusten vaikutus julkisen talouden tasapainottamisessa on dokumenttien mukaan kuitenkin 2015–2019 vielä huomattavasti lähivuosisia merkittävämpi (VM 8/2010, 93) Myös rakenteellisista uudistuksista tulisi päättää nopeasti: mitä pikemmin seuraava (vuoden 2011 vaalien jälkeen muodostettava) hallitus ryhtyy toteuttamaan palvelujärjestelmän tuottavuutta parantavia uudistuksia, sitä pienempi osuus julkisen talouden “tervehdyttämisenä” esitetystä sopeuttamisesta tarvitsee kattaa veroja korottamalla tai menoja leikkaamalla (VM 8/2010, 96). Julkisen talouden kestävyys ja sitä kuvaava kestävyysvaje asettavat poliittisille valinnoille tiukat raamit.

5.1.2. Poliitiikka ja julkisen talouden kestävyys

Vastuullisen päätöksenteon tulee valtiovarainministeriön mukaan pohjautua pitkän aikavälin kestävyyslaskelmiin. Finanssipolitiikan pitkän aikavälin kestävyys turvaavien sääntöjen takaama vakaus- ja kasvutavoitteiden mukainen julkisen sektorin koko on välttämätön edellytys sille, että finanssipolitiikalla voidaan edistää taloudellista vakautta sekä kasvua ja työllisyyttä. (VM 8/2010, 112.) Kestävyyslaskelmasta tulee koko hyvinvointimallin rajoja määrittelevä ohjenuora.

Kestävyys turvaavan politiikan ala jää avaindokumenteissa kapeaksi. Talouspolitiikassa tulee toteuttaa sääntömääräistä sopeutuspolitiikkaa. Varsinaisen demokraattisen kannanmuodostuksen ja päätöksenteon tehtäväksi jää veropoliittisten valintojen ja julkisten menojen mitoituksen ja uudelleenkohdentamisen hyötyjen ja kustannusten punninta ennalta annetuissa raameissa (VM 49/2010, 16, 23). Kestävyyttä edistävien keinojen välillä tulee tehdä poliittisia valintoja, koska ne vaikuttavat eri “väestöryhmiin” ja “talouden osiin” eri tavoin (em. 55). Kestävyysongelma on JTT:n mukaan “ennen kaikkea taloudellisten resurssien jakamiseen liittyvä kysymys”: “kasvava osuus vuotuisesta tulonmuodostuksesta on tavalla tai toisella kanavoitava väestöosuudeltaan nopeasti lisääntyvän, työelämän jo jättäneen vanhusväestön eläkkeisiin sekä hoito- ja hoivamenoihin” (VM 8/2010, 42). Myös sopeuttamistoimien kohdentamista koskevassa poliittisessa valinnassa on JTV:n mukaan kyse mahdollisimman pienten haitallisten sivuvaikutusten hakemisesta (VM 49/2010, 72).

Tältä osalta sama taloudellinen rationaliteetti vaikuttaa määrittävän sekä politiikan alaa että päämääriä. Annetun raamin vaatimien menoleikkausten kohdentaminen on tasapainottelua “taloudellisen tarkoituksenmukaisuuden ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden välillä”, oli kyse sitten kuntien palveluvelvoitteiden uudelleenarvioinnista tai julkisen toiminnan taloudellisesta tehokkuudesta. (VM 49/2010, 76–77.)

Suomen 1990-luvun kokemukset asetetaan korokkeelle esimerkkinä onnistuneesta sopeutuspolitiikasta. Joskus radikaalikin “tervehdyttäminen” voi edistää kasvua ja työllisyyttä, koska se lisää luottamusta talouspolitiikkaa kohtaan. (VM 8/2010, 94.) Lamapolitiikan myötä pysyväksi jäänyttä massatyöttömyyttä ei dokumenteissa mainita. Siinä missä 1990-luvun lamasta nousua auttoi ripeä kasvu, tällä kertaa talouden kasvun oletetaan kuitenkin jäävän kriisiä edeltänyttä aikaa maltillisemmaksi (VM 8/2010, 15). JTV:ssä epäillään, että elpyminen jää selvästi 1990-lukua verkkaisemmaksi. Tähän annetaan syinä työikäisen väestön määrän supistuminen sekä devalvaatiomahdollisuuden puuttuminen. Pitkällä tähtäyksellä talouden palveluvaltaistaminen hidastaa tuottavuuskasvua. Uutta Nokian kaltaista kasvutekijää ei ole näköpiirissä. (VM 49/2010, 30, 32, 41.)

Matala tuottavuuskasvu sekä työikäisen väestön vanheneminen esiintyvät dokumenteissa vahvimpina syinä peruspalvelujen tuottavuuden nostolle. Tässä yksityisen ja julkisen tuotannon välille esitetään perustavanlaatuinen ristiriita. Tämä liikkumavara tulkitaan erityisen tiukaksi, koska kestävyysvaikutukset vaikuttavat myös kasvupolitiikka ja valtionvelan korko, joiden käsittelyssä Suomen kehitys liitetään maailmantalouden ja Euroopan taloushallinnan horisonttiin. Tässä käsittelyssä myös Suomen mallissa institutionalisoituneet intressit ovat keskeisessä asemassa.

5.2. Maailmantalouden horisontti

Talouden globalisaatio ja kansainväliset markkinat vaikuttavat avaindokumenttien perusteella julkisen talouden liikkumavaraan kolmea kautta. Ensinnä finanssipolitiikan tulopuolta ehdollistaa kansainvälinen verokilpailu. Toiseksi kasvu ja työllisyys ovat sidottuja kansainväliseen kilpailukykyyn, jota julkisen sektorin liian suuri rooli haittaa. Kolmanneksi valtionvelan korkotaso riippuu finanssimarkkinoiden luottamuksesta, mikä vaatii sitoutumista tarkasti säädeltyyn ohjelmalliseen vakauttamispolitiikkaan.

5.2.1. Kauas veropohjat karkaavat

Kuten aiemmin tuli ilmi, valtiovarainministeriön mukaan talouspolitiikan alueeksi jäävät julkisten menojen kohdentamisen ohella veropoliittiset valinnat. Myös veropolitiikan ala määritellään kuitenkin perin kapeaksi. Aiempaa heikommät verotusmahdollisuudet kaventavat julkisen talouden pelivaraa. Tässä syynä on sekä veropohjaa heikentävä väestön ikääntyminen että jo valmiiksi korkea veroaste, jonka nostaminen vähentäisi JTT:n mukaan työn tarjontaa ja investointeja, mikä merkitsisi “lisääntyviä taloudellisia tappioita”. Myös kansainvälinen verokilpailu voisi ohjata investointeja matalamman verotuksen maihin, vaikkei se olekaan ainoa tuotannon sijoittumiseen vaikuttava tekijä. (VM 8/2010, 18, 78; VM 49/2010, 57.) JTV:n mukaan globalisoituneessa maailmassa verotuksen merkittävä korottaminen on tuskin mahdollista ilman “huomattavia haittavaikutuksia”. Etenkin palkkoihin ja yritystoimintaan kohdistuvaa verotusta tulisi kannustavuuden nimissä nostamisen sijaan laskea verotuksen lähtökohtaisesti korkean tason takia. (VM 49/2010, 20–21, 61.) Veropolitiikan liikkumavara esitetään siis kasvupoliittisista syistä kapeaksi. Verojen noston nähdään finanssivetoisen kasautumisstrategian linjojen mukaisesti johtavan ennen muuta kansainvälisten sijoitusten pakoon.

Korkeampiin tuloluokkiin enemmän kohdistuvasta verotuksen progressiosta ei dokumenteissa puhuta muuten kuin sivumennen epätoivottavana lopputulemana. Verotuksen painopistettä tulisi JTT:n mukaan siirtää tulojen ja yritysten verotuksesta kulutuksen verotukseen, ja kuntien osalta tulisi vahvistaa veropohjaltaan suhteellisen liikkumattoman kiinteistöveron suhteellista asemaa (VM 8/2010, 78, 137–138). Vähiten negatiivisesti kasvuun vaikuttavat OECD:n arvion mukaan kulutuksen verotus ja kiinteistöverotus, edellinen siksi, että “pienituloiset eivät voi reagoida vähentämällä kulutustaan” (VM 49/2010, 59). Vaikka veroastetta kohottamalla voidaan ministeriön mukaan väliaikaisesti vahvistaa heikommasta kasvu-urasta johtuvaa tulovirtaa, pitkällä aikavälillä menot eivät voi kasvaa nopeammin kuin tulot eikä veroastetta voida nostaa loputtomiin (VM 8/2010, 19). Matalammalla verotuksella voidaan JTV:n mukaan myös luoda kannustimia työllistymiseen, työssä jatkamiseen ja nettomaahanmuuttoon (VM 49/2010, 23).

Verojen korottaminen on osoittautunut JTT:n mukaan poliittisesti helpommaksi kuin menojen uudelleenkohdentaminen tai leikkaukset. Osin menokurin pettämisestä johtunut verotuksen tason nousu johtaa kuitenkin markkinahäiriöihin. Voimavarojen kohdistuminen vääristyy ja työvoiman ja pääoman tarjonta vähenevät, mikä puoltaa menokuria. (VM 8/2010, 115.) Mikäli menokuria ei saavuteta tuottavuutta parantamalla, kasvava palveluntarve uhkaa nostaa kunnallisverotusta ja täten työn verotusta entisestään (VM 49/2010, 81). Myös tällä on negatiivisia vaikutuksia: vaikka

veroprosentin määrittäminen kuuluu kuntien itsehallintoon, se vaikuttaa paljon kokonaisverotuksen suuruuteen, ja on täten ministeriön mukaan poliittisesti tärkeä kysymys. Se jyrkentää verotuksen progressiota, heikentää työn tarjontaa ja heikentää valtion veropoliittista kykyä tehdä työn tarjontaa lisäävää veropolitiikkaa. (VM 43/2010, 35.)

Avaindokumenttien esittämässä analyysissä veropolitiikan liikkumavaraa määrittää tuottavuuskasvun ja tulotason välinen marginaali, jossa matala kokonaistuottavuuden kasvuodotus ja pääomien vapaa liikkuvuus sekä verotuksen negatiiviset kannustinvaikutukset heikentävät mahdollisuuksia kustantaa kasvavan palvelutarpeen nostamia kustannuksia. Tämä ongelma korostuu, koska tulevaisuuden kasvu sidotaan dokumenteissa kilpailukykyyn ja palkkamalltiin. Työn tarjontaa tulisi kasvattaa, mikä vaatii myös verolinjan keveyttä. Esittelen seuraavaksi valtiovarainministeriön dokumenttien työmarkkinapoliittiset linjaukset perusteluineen.

5.2.2. Työvoiman tarjonnan lisääminen ja kilpailukyky politiikka

Avaindokumenttien mukaan yksityisen sektorin työvoiman saannin turvaaminen vaatii julkisten peruspalvelujen tuottavuuden nostoa. Työikäisen väestön vähetessä talouskasvu on tulevaisuudessa yksinomaan tuottavuuskasvun varassa. Yksityisen sektorin korkeamman tuottavuuden toimialojen työvoiman turvaaminen vaatii, että heikomman tuottavuuskehityksen julkinen sektori ei nielaise liian suurta osaa työvoimasta. (VM 8/2010, 23, 122, VM 42/2010, 21, 25, VM 43/2010, 42, 81.) Peruspalvelujen tuottavuus kytkeytyy tässä valtiovarainministeriön palkkamalltia ja vientiteollisuuden kilpailukykyä korostavaan työvoimapolitiittiseen linjaan.

Työikäisen väestön määrä on lähdössä laskuun ja talouden tämänhetkisetkin työvoimaresurssit ovat vajaakäytössä. Tätä varten tulisi JTV:n mukaan harkita laajaa kirjoa toimenpiteitä työvoiman tarjonnan lisäämiseksi. (VM 49/2010, 14.) Työvoiman kysyntä jää valtiovarainministeriön linjauksissa alisteiseksi tarjontapuolelle. Edellä mainitun keventävän veropolitiikan lisäksi julkisen sektorin tuottavuuden nosto vapauttaisi työvoimaa nopeamman tuottavuuskehityksen yksityiselle sektorille (VM 8/2010, 82), millä olisi vahva positiivinen vaikutus kasvuun (VM 49/2010, 72). Kunta-alan henkilöstömäärän kasvu pitää saada taitettua, mikä ei onnistu ilman hyvinvointipalvelujen tuottavuuden kasvua (VM 8/2010, 122–123). Tuottavuuden nousu auttaisi myös kunta-alan rekrytointia, kun kilpailu työvoimasta vähenisi ja palkkapaineet pysyisivät helpommin kurissa. Tuottavuuden paraneminen hillitsisi kunta-alan henkilöstön lisäyispainetta ja turvaisi niukenevan työvoiman saantia sekä yksityiselle että julkiselle sektorille (VM 49/2010, 78).

Tarve työvoiman tarjonnan lisäämiseen liittyy dokumenteissa Suomen vientivetoiseen kasvumalliin. Valtiovarainministeriö korostaa Suomen talouden hintakilpailukykyä. Kilpailukyvyn asema korostuu etenkin vuoden 2015 virkamiesraportissa. Julkusen (2017, 366) havainnon mukaan kilpailukyky onkin noussut 2015 Sipilän hallituksen astuttua valtaan jopa kestävyysvajetta vahvempaan asemaan talouspoliittisessa retoriikassa. Palkkamalattia ja työvoiman tarjonnan lisäämistä korostetaan kuitenkin jo 2010 vuoden dokumenteissa, vaikka näiden käsittelyyn käytetään TL:ssa enemmän tilaa.

JTT:n mukaan viennin tukemiseksi tarvitaan palkkamalattia sekä työvoiman tarjonnan lisäämistä (VM 8/2010, 35–36). Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan vientipääoman näkymät määrittävät talouden lähtökohtia: hintakilpailukyky ratkaisee pidemmän päälle työllisyyden. Palkkamaltti on tässä välttämättömyys, jonka saavuttamista haittaa kuitenkin työmarkkinaosapuolien eripuraisuus siitä, millä keinoin ja missä aikataulussa sopimusjärjestelmää tulisi hajauttaa yrityskohtaisen sopimisen suuntaan. Tarve siirtyä paikallisen sopimisen suuntaan esitetään kiistattomana. (em. 36–37.) Käytännössä tämä on kuitenkin ollut nimenomaan elinkeinoelämän tavoite (ks. Säävälä & Pilke 2015).

JTT:n mukaan ongelmaa kärjistää palkkajohtajuuden siirtyminen suljetun sektorin alueelle, eli käytännössä julkiselle sektorille, joka ei kilpaile palkkoissa kilpailijamaiden kanssa. (VM 8/2010, 36–37.) Työllisyyden nostaminen vaatisi kuntien rekrytointien suitsimista ja kilpailukykyistä palkkapolitiikkaa. Myös kuntien palkkamaltti nousee tässä keskiöön, kuntatalouden tila ja alijäämä riippuvat keskeisesti muun muassa tulevasta palkkaratkaisusta. (VM 8/2010, 61.) Kuntien pienempi henkilöstötarve suitsisi tulevaisuuden työvoimakilpailua ja siitä kumpuavia palkkapaineita (VM 8/2010, 123).

Valtiovarainministeriön linjassa kotimaan kysyntä on alisteista kilpailukyky politiikan tarpeille. Pitkään tuottavuuden kasvua matalampana pysyvä palkkakehitys edistäisi TL:n mukaan myös työn kysynnän kasvua. Työllisyysastetta tulee kasvattaa lisäämällä työn tarjontaa ja kysyntää, ja tässä korostuu etenkin työnteon kannustavuus ja aktivoiva työllisyyspolitiikka (VM 13/2015, 8). Työn kysynnän kasvu ei voi TL:n mukaan perustua kotimarkkinoiden kasvuun. Kysynnän kasvu vaatii yritys sektorin vahvistumista, joka on kiinni kilpailukykyistä, joka taasen vaatii palkkakustannusten tuottavuuskasvua hitaampaa kehitystä. Työmarkkinaosapuolet tulisi saada hallituksen kanssa yhteistyössä määritetyn kilpailukykylinjan taakse, ja suljetun sektorin tulisi sopeutua tähän palkanmääritykseen. (VM 13/2015, 32.) Sopimusjärjestelmän hajauttamisen lisäksi tarvittaisiin siis yhteisymmärrystä kilpailukyvyn realiteeteista ja sen mukaista palkkalinjaa.

Työvoiman tarjonnan lisääminen vaatii ministeriön mukaan myös keinoja, jotka vähentävät työvoiman dekommodifikaatiota: hyvinvointivaltion tulee kannustaa kyllin työntekoon. Ansiotyön ulkopuolella olemisen mahdollistavat järjestelmät ovat ministeriön mukaan haitallisia työn tarjonnan kannalta ja niitä tulisi muokata kannustavampaan suuntaan (VM 13/2015, 11, 63–64). Työn kysynnän turvaa viennin ja muun yritystoiminnan vahvistuminen, mutta tarjonnan vahvistamiseen tarvitaan työpolitiikan kannustavia aktivointitoimia (VM 13/2015, 11–12). TL:n työllisyyspoliittisessa näkökulmassa lähdetään Say'n lain mukaisesta näkemyksestä, jonka mukaan työvoiman tarjonta lisää työvoiman kysyntää ja työllisyys sopeutuu ajan kuluessa tarjolla olevan työvoiman määrään²⁵ (VM 13/2015, 71). Tässä näkyy ministeriön käyttämän uusklassisen kasvuteorian olettamukset, joiden mukaan talouden tarjontaolosuhteiden suotuisa kehitys johtaa pitkällä tähtäyksellä itsestään talouden vakaaseen tasapainotilaan.

Kannustavuuden lisäksi verotuksen tason tulee pysyä tarpeeksi matalana, jotta kotimaan yksityinen ostovoima säilyisi. Kilpailukyvyn turvaamiseksi palkka- ja muiden panoskustannusten tason tulee pysyä loppuvuosikymmenen ajan tuottavuuskehitystä hitaampana (VM 13/2015, 11). Täten kilpailukykypolitiikka heikentää entisestään veropolitiikan liikkumavaraa. TL:n mukaan euroalueen olosuhteissa “ainoa realistinen vaihtoehto hintakilpailukyvyn korjaamiseksi on pitkään jatkuva nimiellisansiotason nousun hillintä” (VM 13/2015, 83). Kansantalouden työvoimakustannukset tulee TL:n mukaan mitoittaa sellaisen palkkojen nousua rajoittavan normin mukaan, jossa EKP:n inflaatiotavoitteen ja koko kansantalouden tuottavuuden kasvun summa korjataan euron vaihtosuhteen muutoksilla (VM 13/2015, 11). Viime kädessä palkkanormi lasketaan vientiteollisuuden tuottavuuskehityksen perusteella (VM 13/2015, 84). Epäselväksi jää, miten tämä kokonaisvaltainen palkkanormi saadaan aikaan, kun tavoitteena on samalla hajauttaa palkkaneuvotteluita toimiala- ja yritystasolle eikä palkkojen koordinoinnin mekanismeihin juuri pureuduta. Nämä työmarkkinauudistukset esitetään joka tapauksessa teknokraattisina välttämättömyyksinä eikä yhteiskunnallisesti ristiriitaisina ratkaisuin, jotka ovat hintakilpailukykyä korostavan vientisektorin hegemonisen intressin mukaisia. Matalien palkkojen nähdään johtavan pidemmällä aikavälillä vientisektorin toimintaedellytysten vahvistumiseen ja täten kohentuvaan kotimaan kysyntään.

²⁵ John Maynard Keynes on kritisoinut tätä näkemystä siihen sisältyvästä talouden investointinäkömiä koskevasta epärealistisesta oletuksesta. Say'n laissa oletetaan, että kaikille niille tuloille, jotka eivät kansantaloudessa mene kulutukseen löytyisi houkutteleva investointikohde, jolloin täystyöllisyydelle ei ole mitään esteitä. (Keynes 1964, 26–28.)

Valtiovarainministeriön kasvustrategiassa korostuu siis vientisektorin kilpailukyky. Palkkakehityksen on pysyttävä maltillisena ja samalla veropolitiikalla kurotaan jossain määrin umpeen kotimaan heikkoa kysyntää. Verotuksen heikentynyt liikkumavara edellyttää vakauttamispolitiikkaa, mikä ylläpitää vakauttajavaltion tarvetta. Menokurin lipsuminen johtaisi verotuksen nousuun, joka näyttäytyy haitallisena verokilpailun ja negatiivisten kannustinvaikutustensa sekä kysynnän laskun vuoksi. Kannustimia tarvitaan valtiovarainministeriön linjassa myös työmarkkinoilla. Ministeriön linjassa sekä työvoiman dekommodifikaatio että työvoiman neuvotteluasema heikkenevät. Tältä osalta kyseessä on varsin johdonmukainen vakauttamis- ja palkkamalltilinja. Verotuksen pitäminen matalana tuskin pystyy kuitenkaan ylläpitämään riittävää kotimaan kysyntää, mistä kieli jo ennen dokumenttien laatimista vahvasti kasvanut yksityinen lainakanta (ks. Ahokas & Kannas 2009, 195–196).

Valtiovarainministeriön talouspolitiikan linja seuraa hintakilpailukykyyn nojaavaa kilpailustrategiaa: Pekka Kosonen on määrittänyt Suomen kaltaisille avotalouksille kaksi erilaista kilpailustrategiaa, joista ensimmäinen perustuu hintakilpailukykyyn ja palkkatasoon ja toinen tuottavuuteen ja tuotteiden laatuun. Näissä strategioissa ei ole kysymys vain yritysten strategioista vaan lisäksi talous- ja sosiaalipoliittisesta tavasta järjestää työtä ja työmarkkinoita. Suomessa tuottavuuteen perustuva strategia sai tuulta alleen 1970–1990-luvuilla, kun teollisuus monipuolistui, mutta 1990-luvun laman myötä palattiin taas työvoimakustannusten suhteellisen laskun strategiaan. Tällöin työvoima- ja raaka-ainevaltaisten alojen suhteellinen osuus kasvaa ja kilpailijoiksi tulevat muut suhteellisen alhaisen palkkatason maat. Tämä strategia luo vahvemman ristiriidan hyvinvointivaltion kasvun ja tuottavuuden ja talouden kasvun välille, toisin kuin vahvemmin osamiseen, osallisuuteen ja sosiaaliseen turvallisuuteen nojaava korkean koulutustason kilpailustrategia. (Kosonen 1998, 273–278.)

Hintakilpailukykyä korostava kasvustrategia näyttää heikentävän julkisen sektorin toimintaedellytyksiä myös taloustieteellisen tutkimuksen perusteella. Vientiteollisuuden kyky kasvattaa kotimaista BKT:ta on Suomessa heikentynyt jo pidempään. Ulkomailla tuotettu arvonlisäyksen osuus koko tuotannosta on Suomessa kasvanut 1990-luvun puolestavälistä asti, kasvunopeus on ollut erityisesti teollisuudessa keskimääräistä suurempi. Samalla kotimaisen arvonlisäyksen osuus verrattuna ulkomailla tuotettuun on taloustieteellisen tutkimuksen mukaan laskenut kaikilla teollisuusaloilla. (Ali-Yrkkö ym. 2016, 25–27, 31). Ministeriön politiikkalinjaukset jatkavat työvoimakustannusten suhteellisen laskun strategian viitoittamalla tiellä niin palkkamallin kuin vähemmän houkuttelevan sosiaaliturvan osalta. Tätä kuvastaa myös ministeriön suhtautuminen

tutkimus- ja kehitystoimintaan tehtyihin julkisiin investointeihin. Näiden keskeisin kriteeri tulisi olla vaikuttavuus, mistä ei ministeriön mukaan ole ollut selkeää näyttöä (VM 49/2010, 22). Talouden kasvunäkymät jäävätkin ulkoiseksi tekijäksi julkisiin panostuksiin nähden.

5.2.3. Luottamus ja rahoitusmarkkinat

Suomen mallia käsittelevässä luvussa 3 esitin tutkimuskirjallisuuteen perustuen, että Suomen hallitsevaa kasautumisstrategiaa määrittää vientisektorin merkittävän roolin lisäksi Euroopan taloushallinnan institutionalisoima finanssipääoman merkittävä asema. Selvitän seuraavaksi sitä roolia, mikä dokumenteissa annetaan rahoitusmarkkinoille. Tässä keskiöön nousee aineiston perusteella luottamuksen tematiikka. Valtiovarainministeriön mukaan “[a]ikainen sitoutuminen kestävyysongelmaa lievittäviin rakenteellisiin uudistuksiin [...] lisäisi luottamusta talouspolitiikkaan”. (VM 8/2010, 18) Luottamus merkitsee dokumenttien perusteella ennen muuta finanssimarkkinoiden luottamusta harjoitettua politiikkaa kohtaan. Luottamusta herättävä politiikka pitää dokumenttien perusteella valtionvelan korot matalampana, mikä hillitsee kestävyysongelmaa.

Markkinoiden luottamusta herättää JTT:n mukaan etenkin tiukka ja määrätietoisesti toimeenpantu talouskuri. Sijoittajat pitävät JTT:n mukaan silmällä harjoitettua talouspolitiikkaa, ja “[a]rviot valtion kyvystä hallita taloudellista tilannetta saattavat vaikuttaa sijoittajien luottamukseen”. Tästä annetaan esimerkiksi yksityisen luottoluokituslaitoksen Standard & Poor’sin huomautus, jonka mukaan Suomen luottoluokitus voi jatkossa laskea, “jos finanssipoliittinen kuri pettää”. (VM 8/2010, 63.) Myös pitkällä aikavälillä kestävyyttä vahvistavat rakenteelliset uudistukset tulisi JTT:n mukaan päättää mahdollisimman pian, koska “jo päätetyt mutta vähitellen voimaan tulevat uudistukset vahvistavat luottamusta pitemmällä aikavälillä” (VM 8/2010, 93).

Harkinnanvaraisen talouspoliittisen päätöksenteon sijaan valtiovarainministeriö korostaa talouspolitiikan sääntöjä. Luottamuksen vahvistaminen vaatii JTT:n mukaan ennen muuta päätöksenteon sitomista ennalta hyväksytyihin ja julkistettuihin finanssipoliittikan sääntöihin, joista merkittävin on valtiontalouden menokehys (VM 8/2010, 97). Vaikka hallitusohjelman kehysäännön rikkomisesta ei seuraa muodollisia sanktioita, yhtenä mahdollisena rangaistuksena voi nähdä finanssipoliittikan luottamuksen heikkenemisen ja mahdollisen talouskehityksen heikkenemisen (VM 8/2010, 117).

JTV:n mukaan luottokelpoisuuden säilyttäminen vaatii ohjelmallista politiikkaa. Luottamuksen säilyttämiseksi tulisi toteuttaa asteittain etenevää julkista taloutta vakauttavaa ohjelmaa, jolla vahvistetaan talouden toimijoiden luottamusta tulevaan toimintaympäristöön (VM 49/2010, 24, 70).

Näiden talouden toimijoiden joukossa finanssimarkkinoilla on tässäkin ensisijainen rooli, koska sijoittajien epäluottamus voi nostaa nopeasti yksittäisen maan velkarahasta maksamaa riskipreemiota rahoitusmarkkinoilla ja velasta maksettavaa korkotasoa. (VM 49/2010, 46, 70.) Tämä käy yksiin Streeckin (2015, 114) esittämän väittämän kanssa, jonka mukaan pääoman omistajat ohjaavat yhä enemmän valtioita asettamalla ehtoja valtion rahoitukselle.

Avaindokumenteissa politiikkasääntöihin perustuvaan budjettikuriin sitoutumista ja mahdollisimman nopeasti toimeenpantavia rakenteellisia uudistuksia perustellaan rahoitusmarkkinoiden politiikkaa kohtaan osoittamalla luottamuksella. Kuntapalveluiden tuottavuutta nostavat uudistukset kuuluvat näihin rakenteellisiin uudistuksiin. Samalla kun finanssikuria perustellaan rahoitusmarkkinoiden luottamuksella, perustelu toimii myös toisin päin: rahoitusmarkkinoiden luottamus mahdollistaa finanssipoliittisten sääntöjen sitovuuden ja täten tiukan finanssipoliitiikan toteutumisen, vaikkei hallitusohjelman kehysääntö olekaan muodollisesti sanktioitu. Rahoitusmarkkinoiden intressissä on siis avaindokumenttien mukaan kuripolitiikka, mikä tulee ottaa huomioon kansallisessa politiikassa, koska rahoitusmarkkinoilla on valtaa rangaista niille epämieluisasta politiikasta.

Täten hyvinvointivaltion kehittäminen on alistettu talouskurille uuskonstitutionalisiin ja vakauttajavaltion hengessä. Finanssipoliitiikan säännöt ja Euroopan taloushallinta sitovat hyvinvointivaltion uudistamisen liikkuma-alaa. Näihin johtopäätöksiin ei tässä sinänsä vaikuta se, missä määrin finanssimarkkinat todellisuudessa olisivat valmiita rankaisemaan menokurista poikkeavasta politiikasta. Olennaista on se, kuinka niillä perustellaan politiikan sitomista julkiseen velanmaksukykyyn. Tähän finanssivetoiseen strategiaan liittyy kuitenkin vahvoja ristiriitoja. Pidemmän päälle kotoisaa kysyntää heikentävä ja verotusta samaan aikaan keventävä strategia on omiaan johtamaan jo itsessään velkakannan nousuun. Tähän oman lisänsä tuo se, että ministeriön mukaan yksityinen palvelusektori nousee vastaamaan kasvavaan terveystarpeeseen, koska palvelujen kuluttaminen vaatii kotimaista kysyntää. Palaan tähän yksityistä palveluntuotantoa sekä hyvinvointimallin uudelleenarviointia käsittelevissä luvuissa (Luvut 6.3.1 ja 6.7).

5.3. Kasautuminen ja kestävyys avaindokumenteissa

Olen tässä luvussa (5) tutkinut niitä syitä, joiden perusteella valtiovarainministeriö pyrkii nostamaan kuntien vastuulla olevien peruspalvelujen tuottavuutta. Tässä olen liittänyt ministeriön linjaukset laajemmin Suomen mallin kehitykseen, missä hyvinvointipoliitiikan kehittämistä ohjaa vientivetoinen kasautumisstrategia, jossa finanssisektorin merkitys on noussut korostuneeseen rooliin. Syitä

tuottavuuden nostamiselle kehystää dokumenteissa teknokraattisena välttämättömyytenä näyttäytyvä talouspoliittinen linja.

Euroopan rahaliitossa rahapolitiikka on ulkoistettu hintavakautta priorisoivalle keskuspankille, ja vahvaa budjettivaltaa käyttävän valtiovarainministeriön dokumenteissa finanssipolitiikka esitetään samoin poliittisen prosessin ulkopuolisena teknisenä asiana. Työmarkkinoilla edistetään työvoiman tarjontaa, kysynnänsäätelyn rooli jää alisteiseksi kilpailukykypolitiikalle. Suomen talouspoliittista liikkumavaraa ja väestörakenteen kestävyysvaikutuksia koskevat taloustieteelliset oppirakennelmat ja niiden tulkinta politiikkatavoitteiden asetannassa vahvistavat vienti- ja finanssisektorin vakiintuneita intressejä. Talouspolitiikka sidotaan ennalta annettuihin ehtoihin, joissa korostuu yhtäältä matalan tuottavuuden kilpailustrategian mukaisesti tulkittu vientisektorin hintakilpailukyky ja tällä perusteltu palkkamaltilti, toisaalta kansainvälisten finanssimarkkinoiden luottamuksen säilyttäminen julkisen sektorin tehokkuutta lisäävällä rakennepolitiikalla. Tätä rakennepolitiikkaa tulisi toteuttaa ohjelmallisesti ja rivakassa aikataulussa. Talouspolitiikassa ja kuntapolitiikan linjassa korostuu tarve tehdä pikaisia uudistuksia pitkän aikavälin kestävyuden nimissä.

Talouspolitiikka sidotaan valtiovarainministeriön linjauksissa ennalta määritettyihin sääntöihin tavalla, jota Colin Hay (2004) on kuvannut uusliberalismin institutionaaliseksi juurruttamiseksi²⁶. Poliittisten valintojen sijaan talouspolitiikka esitetään taidoksi, joka perustuu hallitsevan talouspoliittisen paradigman omaksumiselle (Hay 2004, 503). Suomen osalta tätä talouspolitiikan irrottamista politiikasta tukevat itsenäinen keskuspankki, joka ajaa vain hintavakaustavoitetta, sekä avotaloutta koskevat oletukset pääoman liikkuvuudesta, joiden vuoksi verotuksen ja julkisen talouden liikkumavara jää ahtaaksi (Hay 2004, 516, 520). Myös hintakilpailukykyyn perustuva kilpailumalli sekä finanssimarkkinoiden luottamuksen säilyttämiseksi tarvittu sopeutuspolitiikka esitetään epäpoliittisina teknisinä kysymyksinä. Täten kasautumisstrategian vakiintuneisiin intresseihin kiinnittyvä tapa tulkita globaalin talouden perspektiiviä esiintyy julkisten menojen sopeuttamisen perusteena. Käsittelen seuraavaksi niitä keinoja tuottavuuden nostamiseen, joita valtiovarainministeriön dokumenteissa esitellään edellä esitettyjen perustelujen vuoksi, sekä näiden yhteyttä edellä esitettyyn kasautumisstrategiaan.

²⁶ Olen kääntänyt tämän itse alkuperäisilmaisun *institutional embedding of neoliberalism* pohjalta.

6. Miten tuottavuutta tulisi parantaa

Analyysini perusteella tuottavuuden nosto esitetään avaindokumenteissa julkisen talouden kestävyuden välttämättömäksi ehdoksi vanhenevan väestön taloudessa. Sitä tarvitaan vientiteollisuuden kilpailukykyyn ja finanssimarkkinoiden luottamukseen perustuvan kasautumisstrategian ehtojen varmistamiseksi. Näissä dokumenteissa hahmotellaan myös yleisellä tasolla erilaisia keinoja tuottavuuden nostamiseen: Tuottavammat palvelut vaatisivat yhtäältä parempia palvelumenetelmiä ja -prosesseja ja toisaalta kunta- ja palvelurakenteiden uudistamista. Nämä tavat parantaa tuottavuutta niveltäytyvät dokumenteissa toisiinsa: paremmat tuotannon rakenteet luovat edellytyksiä palveluprosessien uudistamiseen. Näihin pyritään sekä rakennepolitiikalla että kuntien toimintaa ohjaavalla politiikalla ja sääntelyllä.

Keinoina tuottavuuden parantamiseen esitetään kunta- ja palvelurakenteen uudistaminen, uudet, erityisesti tieto- ja viestintäteknologiaan pohjaavat palvelut ja järjestämistavat, parhaat palvelukäytännöt, normiohjaus sekä palvelumarkkinoiden hyödyntäminen. Tuottavuuden edistämiseksi on käynnistetty erilaisia näillä tuottavuustyön osa-alueilla toimivia hankkeita ja ohjelmia. Resurssiohjaus, informaatio-ohjaus, kunnan tason sääntely ja tuottavuudelle asetettavat valtakunnalliset tavoitteet esitetään tapoina, joilla kuntia, kuntayhtymiä ja muita palvelujen järjestäjiä voidaan ohjata parantamaan palveluiden tuottavuutta.

Selvitän seuraavaksi tuottavuuden dokumenteissa saamaa merkitystä ja sen yhteyttä talouspoliittiseen kestävyystavoitteeseen. Tämän jälkeen pureudun paremman tuottavuuden vuoksi esitettyihin rakenteellisiin uudistuksiin sekä prosesseja ja metodeja parantaviin toimenpiteisiin ja analysoin näiden suhdetta ohjausjärjestelmään, jonka kautta tuottavuutta pyritään parantamaan. Esitän, että dokumenteissa esitetyt keinot tuottavuuden parantamiselle ovat linjassa uuden julkisjohtamisen opin kanssa. Arvioin analyysissä sitä, missä määrin doktriinin ohjaamat uudistukset kunta-valtiosuhteessa jäsenyivät osaksi hegemonista projektia, joka yhtenäistää valtion toimintoja tavalla, joka turvaa kasautumisstrategiassa hallitsevia vienti- ja finanssisektorin intressejä. Lopuksi arvioin harjoitetun politiikan seurauksia hyvinvointivaltiomallin ja sitä määrittävän työvoiman dekommodifikaation kannalta.

6.1. Mitä kaikkea kuuluu tuottavuuteen?

JTT:n ja KL:n mukaan tuottavuuden nostaminen kunnissa kiteytyy erityisesti henkilöstön määrän kasvun hillintään (VM 8/2010, 122, VM 43/2010, 15). Myös FL:n mukaan tuottavuuden nostaminen

koskee kunnissa etenkin henkilöstön määrää: kuntasektorin henkilöstötarve tulee sopeuttaa ennen ikäsidonnaisten palvelujen tarpeen voimakkainta kasvuvaihetta 2020-luvulla. (VM 42/2010, 29, 13). Kunta-alan palkkakehityksen oletetaan myötäilevän pitkällä aikavälillä yleisen tuottavuuden kehitystä (VM 49/2010, 81). Täten tuottavuutta ei voi nostaa laskemalla työvoimapanoksen hintaa. Tuottavuuden merkitys onkin ensisijaisesti siinä, että palveluvelvoitteisiin tulee voida vastata suhteessa pienemmällä henkilöstömäärällä. Samalla tämä turvaa edellä esiteltyä kilpailukyky politiikan linjaa, jossa julkisen sektorin työllistäminen on ensisijaisesti pois vientisektorin hintakilpailukykyyn perustuvan talouskasvun edellytyksistä.

6.1.1. Tuottavuustavoitteet

FL:ssä ja KL:ssä ehdotetaan tuottavuuden parantamiseksi kuntien ja kuntayhtymien tuottavuudelle valtakunnallisia tavoitteita (VM 42/2010, 5, 9, 13, 30, VM 43/2010, 20). Selkeät ja yksinkertaiset tuottavuustavoitteet luovat dokumenttien mukaan perustan tuottavuustyön seurannalle ja ongelmakohtien tunnistamiselle (VM 42/2010, 26). Kahdenkymmenen suurimman kaupungin kanssa tehtävää työtä hyödynnetään tuottavuustavoitteiden toimeenpanon tukemisessa ja tuottavuuskehityksen seurannassa (VM 42/2010, 14, 30, VM 43/2010, 30). Tässä tuottavuustavoitteet eivät liity vain henkilöstömäärään. Tuottavuustavoitteiden tulee olla konkreettisia, riittävän selkeitä ja yksinkertaisia, ja niiden on mitattava toimintojen vaikuttavuutta (VM 42/2010, 29). Myös JTV:ssä korostetaan tuottavuustavoitteiden merkitystä: osana kestävyiden palauttamista tuottavuuden kohottaminen vaatii raportin mukaan konkreettisia ja sitovia tavoitteita. Avaindokumenttien tuottavuudelle esittämissä valtakunnallisissa tavoitteissa korostuu myös henkilöstösaneerauksen linja: tavoitteeksi tulisi JTV:n mukaan asettaa henkilöstömäärän vähentäminen ennen ikäsidonnaisten menojen nopeinta kasvuvaihetta. (VM 49/2010, 22.)

Valtiovarainministeriön asettaman 20 suurimman kunnan tuottavuusohjelmatyötä koordinoiva seurantatyöryhmä asetti alatyöryhmän valmistelemaan ehdotusta kuntia ja kuntayhtymiä sekä muita palvelujen järjestäjiä koskeviksi valtakunnallisiksi tavoitteiksi (VM 26/2011, 11). Työryhmä on lähtenyt työssään avaindokumenteissa linjatuista ehdotuksista, mutta päätynyt kuitenkin osin eri linjoille etenkin henkilöstösaneerauksen osalta. Ensinnä palveluita koskevat tuottavuustavoitteet ovat työryhmän mukaan vain osa kuntien tuottavuutta, kunnan toiminnan tuottavuuden kehittämisessä vain palveluja koskevat tuottavuustavoitteet ovat liian kapea-alaisia (VM 26/2011, 14). Itse uudistustarpeet tunnistetaan samalla tavalla kuin avaindokumenteissa: työvoimaresurssien väheneminen vaatii työryhmän mukaan henkilöstön määrän sopeuttamista ja kestävyysvajeen kurominen vaatii henkilöstömenojen supistamista. (VM 26/2011, 14.)

Lähtökohtainen henkilöstömitoitukseen palautuva tuottavuusmääritelmä on kuitenkin ajautunut ongelmiin työryhmätyöskentelyssä. Valtiovarainministeriön edustajat olivat esittäneet myös tuottavuustavoitteita käsittelevässä työryhmässä henkilöstömäärää ja menoja koskevia konkreettisia tavoitteita, joiden mukaan kuntasektorin henkilöstömenot ja henkilöstön määrä eivät kasvaisi. Työryhmä ei kuitenkaan päässyt yksimielisyyteen näistä tavoitteista. Työryhmä päätyi esittämään, että palveluiden järjestäjien toimintamenot kasvaisivat reaalisesti vuositasolla enintään keskimäärin 0,4 prosenttia eli 4 prosenttia vuoteen 2020 mennessä, mutta henkilöstötavoitteita työryhmä ei asettanut. (VM 26/2011, 38.)

Tuottavuustavoite-työryhmä ei päässyt myöskään yksimielisyyteen tuottavuuden vuotuisesta kasvutavoitteesta tai sitä koskevista perusteluista. Nykyisillä tehtävillä kuntien ja kuntayhtymien tuottavuuskehityksen kääntäminen positiiviseksi vaatisi Tuottavuustavoitteet-työryhmän raportin mukaan toimenpiteitä, jotka todennäköisesti heikentäisivät palveluiden laatua ja vaikuttavuutta, mikä ei työryhmän mukaan tule kysymykseen. (VM 26/2011, 38.) Tätä varten tilastokeskuksen tuottavuustilastoon perustuvan tarkastelun tueksi ja lisäksi vaaditaan dokumentissa kehysindikaattoreita, jotka mittaavat palveluiden laatua ja vaikuttavuutta. Nämä kehysindikaattorit ovat erilaisia eri hallinnonaloilla ja perustuvat toimialoja koskevaan lainsäädäntöön²⁷. (VM 26/2011, 39.) Tavoitteeksi edellä mainittu työryhmä asettaa, että tuottavuuskehitys paranee laatua ja tuloksellisuutta vaarantamatta niin opetuspalveluiden kuin sosiaalipalveluiden sekä terveystoimen palveluiden osalta. Koulutuspalveluiden tuottavuuden osalta tavoitteena on nousu, kun taas sosiaali- ja terveystoimen palvelujen osalta tavoitteeksi asetetaan laskussa olleen tuottavuuskehityksen paraneminen. (VM 26/2011, 42–43).

Sekä avaindokumenteissa että tuottavuustavoitteita käsitelleessä työryhmädokumentissa korostetaan siis sitä, että tuottavuutta täytyy parantaa, ja sen tulee näkyä vähenevänä työvoiman tarpeena, mutta samalla tuottavuustyötä ei saisi tehdä palvelujen saatavuuden ja laadun kustannuksella. Varsinaisista raha- tai henkilöstömääräisistä tavoitteista on kuitenkin ristiriitaisia näkemyksiä. Itse tuottavuuden nostamiseen on esitetty kaikissa aineistoni dokumenteissa erilaisia palvelurakennetta ja prosesseja parantavia keinoja. Esittelen seuraavaksi näitä keinoja. Arvioin myös aihetta koskeviin tutkimuksiin

²⁷ Esimerkiksi opetuspalveluissa kehysindikaattorit on johdettu koulutuspolitiikalle asetetuista tavoitteista, joita hyödynnetään palveluntuottajien ohjauksessa ja rahoituksessa (VM 26/2011, 41). Esimerkiksi vuodesta 2009 vuoteen 2014 opetus- ja kulttuuriministeriö on myöntänyt rahoitusta opetuksen järjestäjille opetusryhmien pienentämiseksi yhteensä 186 miljoonaa euroa. Valtion erityisavustuksilla on pyritty erityisesti ryhmäkokosuositukset ylittävien ryhmien määrän vähentämiseen. Tämä rahoitus on kohdistettu osin korotettujen valtionosuuksien muodossa, jolloin kyseessä on VATT:n mukaan informaatio-ohjaus, koska valtionosuuksia ei voida korvamerkitä vain tähän tarkoitukseen. Tämän lisäksi tarkoitukseen on kohdennettu valtion erityisavustuksia, missä on selvemmin kyse resurssiohjauksesta. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2014, 16–20.)

nojat näiden keinojen mahdollisuuksia nostaa tuottavuutta ilman, että tuottavuustavoitteita käsittelevän työryhmän epäily laadun ja saatavuuden heikkenemisestä toteutuisi. Pureudun näistä ensimmäisenä kunta- ja palvelurakenteiden uudistamiseen.

6.2. Kunta- ja palvelurakenne ja tuottavuus

Avaindokumenteissa korostetaan vahvan kunta- ja palvelurakenteen merkitystä tuottavuustyön perustana. Esittelen tässä kappaleessa rakennepolitiikan asemaa valtiovarainministeriön dokumenteissa sekä arvioin tätä politiikkaa hyödyntäen aihetta käsitellyttä laajaa talous- ja hallintotieteellistä tutkimuskirjallisuutta.

JTT:n mukaan tuottavuuden nostaminen vaatii tulevana vuosina ja vuosikymmeninä huomion kiinnittämistä ennen muuta peruspalvelujen palvelurakenteeseen (8/2010, 127). Rakenteellisten uudistusten jatkaminen ja tehostaminen on FL:n ja KL:n mukaan tuottavuuden parantamisen keskeinen edellytys (VM 42/2010, 26, VM 43/2010, 47). Selvityksessä kuntalain uudistustarpeista hyvinvointipalvelujen heikon tuottavuuskehityksen nähdään johtuvan siitä, että hyvinvointipalvelujen tuotannon rakenteet eivät ole muuttuneet tehtävien lisääntyessä (VM 10/2011, 48).

Tuotantorakenteen vaikutusta tuottavuuteen verrataan JTT:ssä markkinoiden toimintaan. Siinä missä yksityisellä sektorilla tuottavuus nousee tehottomien yritysten poistuessa markkinoilta, julkisessa tuotannossa vastaava rakennemuutos toimii vain silloin, kun kuntaliitosten yhteydessä tehotonta tuotantorakennetta korvataan tehokkaammalla²⁸ (VM 8/2010, 83). Uuden julkisjohtamisen opin mukaisesti markkinamekanismi on mittapuu, johon julkisen palvelujärjestelmän suhteellinen tehottomuus vertautuu (ks. Herranen 2015, 28). Kilpailumekanismiin imitoimiseksi tarvitaan rakennepolitiikkaa. Dokumenteissa tehokkuuden ja paremman tuottavuuden oletetaan syntyvän suurempien yksiköiden ja skaalaetujen myötä.

Avaindokumenteissa käsitellään yleisellä tasolla rakenteiden uudistamisen yhteyttä tuottavuuden parantamiseen. JTT:ssä ja FL:ssä kuvataan tuottavuustyön tarvitseman kuntarakenteen piirteitä. Kuntapalvelujen tuottavuustyöhön tulee ottaa lähtökohdaksi kuntarakenne, jossa suuremmat kuntakoot mahdollistavat mittakaavaetujen hyödyntämisen palvelutuotannossa ja erityisesti palveluja

²⁸ Tässä ei oteta huomioon mahdollisuutta uudistaa palvelurakennetta kunnan sisällä. Kunnan sisäiset uudistukset ovat keskeisemmässä asemassa tuottavuustavoitteita valmistelleen työryhmän raportissa, jossa suositellaan, että palvelujen järjestäjät tekevät palveluverkkosuunnitelmat ja jatkavat laajaa väestöpohjaa edellyttävien palvelujen kokoamista kuntarakenteen kehittämisen ohella (VM 26/2011, 48–49). Katsauksessa kuntien tuottavuusohjelmatyöhön nostetaan esille, että kaupungeissa on tehtykin aktiivista työtä organisaatiomallien ja rakenteiden uudistamiseksi (VM 8/2012, 15).

tukevissa toiminnoissa kuten hallinnossa (VM 8/2010, 124). Kuntien tuottavuustyön tueksi laaditussa oppaassa nostetaan lisäperusteluksi vielä suurempien yksiköiden pienempi haavoittuvuus sekä työnjaon mahdollistama erikoistuminen²⁹. Tässäkin tarkastelun tulisi keskittyä tuottavuusvaikutuksiin. (VM 2011a, 15) Kuntarakenteen kehittämisessä ratkaisujen tulisi FL:n mukaan realisoitua nopeasti palvelujärjestelmän tuottavuuden parantumisena (VM 42/2010, 31).

JTT:n mukaan pelkkä kuntarakenteen vahvistaminen kuntaliitoksilla ei kuitenkaan riitä, koska 20 000 hengen kuntiin perustuvaan kuntarakenteeseen on erittäin vaikea päästä pysyivistä rakenteellisista syistä, joihin lukeutuvat pitkät etäisyydet, alhainen västötiheys ja vesistöisyys. (VM 8/2010, 127) Kuntaliitosten lisäksi tarvitaan toimivia ja hallinnollisesti yksinkertaisia yhteistoimintamalleja (VM 8/2010, 23, 127, VM 42/2010, 31). Hankaluuksista huolimatta tuottavuuden nostaminen on mahdollista kunta- ja palvelurakennetta "rohkeasti uudistamalla" (VM 49/2010, 22, 81).

Julkisen talouden kestävyys on myös Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän dokumentin lähtökohtana: Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne -dokumentissa (VM 5a/2012, 32) esitetään, että pidemmällä aikavälillä kuntien yhdistymiset mahdollistavat tuottavuuden parantamisen ja menojen kasvun hillinnän. Myös käsitteitä sekä arviointi- ja tietopohjaa tulisi kehittää, jotta tuottavuuspotentiaalia päästäisiin hyödyntämään yhdistymisissä (VM 5a/2012, 186).

Kunta- ja palvelurakenteen uudistaminen kiteytyy dokumenteissa tehottomampien tuotantoyksiköiden karsimiseen ja palveluiden keskittämiseen suurempiin yksiköihin. Palvelurakenteen keskittäminen ei ole kuitenkaan takuureitti tuottavampiin palveluihin. Kuntarakenteen osalta suomalainen tutkimuskenttä on vahvistanut kansainvälisiä havaintoja siitä, ettei kunnalle ole olemassa selkeää optimikokoa eivätkä suuret kunnat toimi pienempiään tehokkaammin palvelujen järjestämisessä (Meklin 2010, 136; Meklin 2012 314–315; Solakivi & Virén 2006, 63). Ennemmin hyvin suuret ja pienet kunnat hoitavat palvelut muita kuntaluokkia tehottomammin (Vakkuri, Kallio, Tammi, Meklin & Helin 2010, 134). Luoma ja Moisio (2005) toteavat, että empiiristen tutkimusten perusteella väestöpohjan ja tuottajayksikön koon sekä toiminnan tehokkuuden välillä ei vaikuta olevan selkeää yhteyttä, ja monet muut tekijät selittävät tuottavuuseroja kuntien välillä. Tämän lisäksi hajautetulla peruspalvelujen tuottamistavalla on useita hyötyjä, koska päätöksentekijöillä voi olla paremmat kannusteet kustannustehokkuuteen ja resurssien käytössä voi olla enemmän joustavuutta. Tutkijoiden mukaan Suomen malli on niin tehokas sosiaali-,

²⁹ Suurien yksiköiden pienempi haavoittuvuus nostetaan henkilöstön keskinäisen tuen lisäksi esille myös katsauksessa kuntien tuottavuusohjelmatyöhön (VM 8/2012, 34).

terveys- ja koulutuspalvelujen järjestämisessä, että hätiköityjä uudistuksia kannattaisi välttää. (Luoma & Moisio 2005, 21.)

VATT:in finanssipolitiikan säädöksiä ja kuntataloutta käsittelevä valmisteluraportti kyseenalaistaa kuntaliitosten tuottavuusvaikutukset: alkuun kuntaliitokset lisäävät kustannuksia, eikä ole varmuutta, etteikö saavutettavissa olevia mittakaavaetuja olisi saavutettu jo aiempien yhteistyöjärjestelyiden kautta. Pienemmän kuntien lukumäärän voidaan myös nähdä johtavan vähäisempään kuntien väliseen kilpailuun veronmaksajista, mikä vähentää kannusteita kustannustehokkuuteen. (Moisio 2011, 30.) Tämä ei tarkoita, etteikö suuremmalla kuntakoolla olisi muita hyötyjä. Suurempien kuntien voi esimerkiksi olla helpompi rekrytoida osaavaa henkilökuntaa (Aaltonen & Kangasharju 2008, 220). Suurempi kuntakoko voi myös vahvistaa kuntien veropohjaa ja kykyä varautua taloudellisiin riskeihin. Suurissa kunnissa palvelutarjontaa on kuitenkin hankalampaa räätälöidä vastaamaan kaikkien asukkaiden tarpeita. (Harjunen, Saarimaa & Tukiainen 2010, 8; Vakkuri, Kallio, Tammi, Meklin & Helin 2010, 134.) Suurten kaupunkien korkeampi tulotaso voi myös nostaa palveluntuotannon kustannuksia, mikä hankaloittaa kuntakoon ja tuottavuuden suhteen tarkastelua (Loikkanen & Susiluoto 2005, 58). Suuremmissa kaupungeissa julkisten palvelujen taso on myös yleensä keskimääräistä parempi, mutta suuremmissa kunnissa parempi erikoispalveluiden tarjonta voi lisätä kustannuksia (Valkama 2007, 18, 41).

Kuntakoolla ei vaikuta olevan suurta merkitystä palveluiden yksikkökustannuksiin (Aaltonen & Kangasharju 2008, 220). Pitkän aikävälän empiirinen tarkastelu ei anna selkeää tukea sille, että suurempi kuntakoko johtaisi pienempiin kustannuksiin asukasta kohden. Ennenkin kokonaismenot tapaavat kasvaa kuntakoon kanssa. Tämä pätee etenkin sosiaalipalveluihin, terveyspalveluiden skaalaedut ovat taasen ristiriitaisempia ja koulutuspalveluissa etuja vaikuttaa olevan. (Solakivi & Virén 2006, 47, Loikkanen & Susiluoto 2005, 84.)

Koulutuksessakaan suuri yksikkö ei ole välttämättä kunnan pitkän tähtäyksen intressissä. Kuntalaisille aiheutuu palvelujen käyttämisestä verokustannusten ja mahdollisten palvelumaksujen lisäksi saavutettavuuteen liittyviä kustannuksia. Skaalatuottojen hakeminen suuriin yksiköihin keskittämällä on tilallinen kysymys, palveluverkkoa keskittävä budjettisäästö vyöryttää kustannuksia kuntalaisten yksityisiksi kustannuksiksi. (Laurila 2013, 101, 105). Koulutuspalveluissa suurten yksiköiden saavutettavuuskustannukset ovat suuria, koska koulumatkat ovat päivittäisiä. Budjettisäästöjä ei välttämättä kannata tehdä kuntalaisten hyvinvoinnissa mitatun tehokkuuden kustannuksella, koska huonosti saavutettavat palvelut voivat johtaa muuttoliikkeeseen pois kunnasta, mikä johtaa pidemmän päälle myös rahoitusvaikeuksiin (Laurila 2013, 111). Tuottavuustavoitteita

valmistelevan työryhmän dokumentissa sekä katsauksessa kuntien tuottavuusohjelmatyöhön esitetään, että laajemmat aukioloajat voisivat kompensoida etäisyyden aiheuttamaa saavutettavuuden heikkenemistä (VM 26/2011, 48, VM 8/2012, 23, 34). Tämä ei kuitenkaan auta koulutuspalveluiden saavutettavuudessa, koska koulupäivän pidennys ei ole vaihtoehto.

Suuremmat kunnat ja yhteistoimintaorganisaatiot otetaan joka tapauksessa lähtökohdaksi tuottavuuteen pyrkivässä kuntaohjauksessa. Suurempien yksiköiden politiikka ei ole uusi suuntaus. Dokumenteissa nostetaan esille Vanhasen ensimmäisen hallituksen PARAS-hanke³⁰ kunta- ja palvelurakenteen uudistamiseksi, jonka kautta rakenteiden uudistuspyrkimys on saanut “uutta vauhtia” (VM 8/2010, 122, VM 13/2011, 23). JTT:ssä jaetaan kuitenkin mm. VATT:n valmisteluraportin esittämä kritiikki, jonka mukaan Paras-hanke on lisännyt yhteistyömuotojen osalta hallinnon monimutkaisuutta ja varsinaisen palvelurakenteiden uudistaminen on jäänyt taka-alalle (Moisio 2011, 29, VM 8/2010, 127, 128). Ei myöskään vaikuta, että heikompi tuottavuus ohjaisi kuntia yhdistymisiin (Aaltonen, Moisio & Kangasharju 2009, 30–34.) Kuntaliitoksissa tuottavuudella ei ole välttämättä kovin merkittävää asemaa. Pihlajaniemen (2006, 44) mukaan kuntayhdistymisissä on tavoiteltu toimintojen taloudellisuuden sijaan ensisijaisesti kuntalaisten lakisääteisten palvelujen varmistamista ja parantamista, ja tässä on hänen arvionsa mukaan onnistuttu.

Kuntarakennepolitiikassa pitäisi avaindokumenttien mukaan olla valmis käyttämään entistä enemmän pakkoa. FL:ssä ja KL:ssä esitetään, että valtioneuvoston valtaa talousvaikeuksiin joutuneiden kuntien pakkoliitoksiin lisättäisiin erityisesti silloin, kun valtioneuvosto katsoo, ettei kunta pysty yksin turvaamaan lainsäädännössä edellytetyjä palveluita asukkailleen tai kun kuntarakenne on jaoltaan pirstaleinen tai muutoin epätarkoituksenmukainen. (VM 42/2010, 15, VM 43/2010, 21). Aihetta selvittäneiden tutkijoiden mukaan pirstaleisuus voi haitata palveluntuotantoa, mutta PARAS-uudistuksessa vallalla ollut maantieteellisesti sokea suuruuden ekonomia vaikuttaa saaneen kaupunkiseuduilla aikaan entistä enemmän kuntarakenteen repaleisuutta (Mäntysalo, Kallio, Niemi, Vakkuri & Tammi 2012, 344).

³⁰ PARAS-hanke käynnistyi vuonna 2005 ja sen puitelaki tuli voimaan vuoden 2007 helmikuussa. Lain tarkoituksena oli luoda edellytykset kunta- ja palvelurakennetta vahvistavalle uudistukselle. Keinoina laissa annettiin kuntaliitokset, kuntien yhteistoiminnan lisääminen ja kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttävien palvelujen yhteen kerääminen. Puitelaisissa esitetään myös peruspalveluohjelman mukaisten taloudellisten ohjauskeinojen kehittämistä nykyistä tehokkaammiksi. Lain mukaan kunnassa tai yhteistoiminta-alueella, joka huolehtii perusterveydenhuollosta ja sosiaalihuollosta on oltava vähintään 20 000 asukasta. Yhteistoiminta-alueista määrätuille velvoitteille säädettiin sosiaali- ja terveysministeriön aloitteesta jatkoa vielä vuoden 2016 loppuun saakka, joten puitelaki on ollut tältä osin voimassa koko aineistoni aikarajauksen aikana. (STM 2014; HE 61/2014; Laki kunta- ja palvelurakennemuudistuksesta)

Kuntajaon rakenteellisissa muutoksissa keppi vaikuttaa menevän porkkanan edelle. Kuntaliitosten helpottamiseksi valtio on maksanut 1970-luvulta asti yhdistymisavustusta, joka koostuu laskennallisesta avustuksesta sekä viiden vuoden ajalta maksettavasta valtionosuuksien kompensoinnista. Tuki pyrkii ensisijaisesti kannustamaan kuntia yhdistymisiin. (Hilden 2011, 209–211.) FL:n mukaan yhdistymisavustusten taso tulisi sitoa “tuottavuutta edistäviin rakenteellisiin uudistuksiin”, vaikka myöntämisperusteet tulisi pitää enimmäkseen laissa määritellyllä tavalla laskennallisina (VM 42/2010, 15).

Kunnille myönnettävien yhdistymisavustusten sitominen tuottavuuden parantamiseen ei kuitenkaan ole helppoa, ja se voisikin heikentää kuntaliitosten houkuttelevuutta, koska tuen saaminen varmistuisi tuottavuuden parantumisen kannalta vasta jälkikäteen (Hilden 2011, 217.), ellei sitten toimenpiteillä saavutettavaa tuottavuutta ennakoida jollain teoreettisella mallilla, jonka suosimiin toimenpiteisiin tuki sidottaisiin. Tämänkaltaisia vakioratkaisuja ei ainakaan dokumenteissa kuvatussa kuntien tuottavuusohjelmatyössä ole löytynyt. Vapaaehtoisten kuntaliitosten houkuttelevuutta vähentää myös se, että valtiovarainministeriö haluaisi vastoin Kuntaliiton kantaa lyhentää viidestä kolmeen vuoteen sen aikavälin, jolloin menetetyt valtionosuudet kompensoidaan liitoskunnille. (VM 42/2010, 15.) Tämä heikennys vähentäisi asiaa tutkineen Hildenin (2011, 217) useissa tapauksissa kuntien liitoshaluja.

Palvelurakenteiden uudistukset nähdään dokumenteissa tuottavuuden lähteenä, koska ne karsivat tuottamattomia yksiköitä samaan tapaan kuin kilpailu tuottamattomia yrityksiä. Tälle ei kuitenkaan vaikuta olevan juuri perusteita kuntakoon ja palvelutuotannon tuottavuutta käsitelleen tutkimuskirjallisuuden nojalla. Oikeastaan useissa hajanaisen asutuksen kunnissa palveluja tulee joka tapauksessa sijoittaa asutuskeskusten läheisyyteen, eli hajauttaminen on käytännön pakko, mikäli palvelujen saatavuutta halutaan pitää yllä (Loikkanen & Susiluoto 2005, 13–14). On kuitenkin mahdollista, että tuottavuutta voidaan nostaa uudistamalla prosesseja jo olemassa olevien rakenteiden puitteissa. Käsittelen seuraavaksi palveluprosessien roolia dokumenteissa ja analysoin tämän erittelyn pohjalta tuottavuuden noston mahdollisuuksia.

6.3. Palveluprosessit

JTT:ssä esitetään kaksi reittiä tuottavuuden kohoamiseen: tuottavampien palvelumenetelmien kehittäminen ja se, että alhaisemman tuottavuuden tuottajat omaksuvat tuottavampia tuotantomenetelmiä. Jo pelkästään kuntien välisiä tuottavuuseroja kiinni kuromalla olisi JTT:n mukaan mahdollista saavuttaa neljännesprosentin vuosittainen nousu palveluiden tuottavuudessa.

(VM 8/2010, 82.) Tuottavuuden nosto on myös FL:n ja JTV:n mukaan mahdollista uusien tuotantotapojen avulla (VM 42/2010, 26, VM 49/2010, 14).

Parhaista käytännöistä annettavat esimerkit liittyvät lähinnä sähköisiin palveluihin. Myös markkinoiden hyödyntäminen esitetään keinona edesauttaa palveluiden uudistumista tuottavuutta lisäävällä tavalla. Käsittelen seuraavaksi sitä, millaisia mahdollisuuksia markkinamallien soveltaminen ja tieto- ja kommunikaatioteknologia (ict) tarjoavat tuottavuuden parantamiseen yhtäältä dokumenttien ja toisaalta aihetta koskevan tutkimuskirjallisuuden perusteella.

6.3.1. Palvelumarkkinoiden hyödyntäminen

Markkinamallin käyttöönotto on ollut esillä uuden julkisjohtamisen opin mukaisissa hallinnon uudistuksissa, mutta sen käyttöönottoon on liittynyt ristiriitoja. Vaikka 1990-luvun laman aikana esitettiin muun muassa sairausvakuutusmallia ja tilaaja-tuottaja-malleja julkiseen palvelutuotantoon, ne kaatuivat ulkomaisessa tutkimuksessa osoitettuun ja Stakesin tutkijoiden vahvistamaan havaintoon kilpailun ja markkinaohjauksen tehottomuudesta. Terveystieteiden tutkimuksessa markkinamalli johti näiden tutkimusten perusteella hallintomenojen kasvuun ja laadun heikkenemiseen. (Julkunen 2001, 245–246.) Pitkällä aikavälillä tarkasteltuna palveluiden markkinoistaminen ei ole alentanut kustannuksia eikä parantanut laatua (Anttonen & Sipilä 2012, 47).

Markkinaratkaisut eivät ole kuitenkaan hävinneet julkisen sektorin uudistuksen asialistalta. Avaindokumenteissa markkinaratkaisut esitetään välttämättömänä vastauksena kasvavaan palvelutarpeeseen, ja niiden hyödyntäminen esitetään myös mahdollisena keinona parantaa palvelujärjestelmän tuottavuutta. Palvelutarpeen voimakas kasvu vaatii FL:n mukaan vaihtoehtoja julkisille palveluille, yksityinen palveluntarjonta onkin laajentunut ja lisääntynyt. Yksityistä palveluntarjontaa voitaisiin dokumentin mukaan hyödyntää entistä enemmän myös julkisten palveluiden uudistamisessa. (VM 42/2010, 27, 34.) JTT:n mukaan tulevaisuudessa “palvelut tuotetaan entistä hajaantuneemmassa tuottajaverkossa ilman tiukkaa ankkurointia kuntien perinteisiin tuottajaorganisaatioihin, jolloin yksityisen toiminnan rajat hämärtyvät” (VM 8/2010, 129). FL:n mukaan asiakasvalintamahdollisuus merkitsee laajenevia ja paremmin toimivia palvelumarkkinoita ja samalla mahdollisuus vertailla eri tuottajien antamien palveluiden paremmuutta “mitä todennäköisimmin lisää hyvinvointia ja parantaa palveluiden laatua” (VM 42/2010, 36). TL:ssä esitetään, että kilpailun lisääminen julkisten palveluiden tuotannossa nostaa tuottavuutta (VM 13/2015, 24).

Yritykset tuottavat FL:n mukaan “lisäarvoa kunnille innovatiivisuudellaan ja uusilla toimintamalleillaan”, mutta palveluiden hankinta on haastavaa ja vaatii kunnalta suuren määrän tietoa alan erityislainsäädännöstä, potilaan asemaa koskevasta säännöksistä, sopimusoikeudesta, markkinoiden käyttäytymisestä, yritysten toiminnan peruseriaatteista, laadunhallintajärjestelmästä sekä kehittämisen ja innovaatiotoiminnan perusteista. Kilpailutuksen ja hankintatoimen tehtäviä tulisi keskittää. (VM 42/2010, 36.)

Markkinoiden hyödyntäminen ei kuitenkaan Anttosen ja Karsion (2017) mukaan ainakaan nykyisen hankintalain puitteissa edistä innovatiivisia palveluratkaisuja. Voittoa tavoittelemattomien toimijoiden pilotoimilla innovatiivisilla palveluilla on ollut merkittävä osuus Suomen ulkoistetussa palvelujärjestelmässä. Kannusteet ja mahdollisuudet kalliimpien palvelumuotojen kokeiluun vähenevät kuitenkin olosuhteissa, joissa palveluntarjoajat joutuvat kilpailemaan hinnassa kaupallisten toimijoiden kanssa. Tässä Suomen hankintalaki ohjaa valitsemaan halpoja palveluja ennemmin kuin ainakin alkuun kalliimpia uusia ratkaisuja. (Anttonen & Karsio 2017, 229.) Palvelun ymmärtäminen NPM-doktriinin mukaisen panos-tuotos-mallin mukaisena tuotteena ylläpitää tätä tilannetta.

FL:n mukaan palvelumarkkinoiden toimivuutta ja tuottavuutta voidaan parantaa uudistamalla ja kokoamalla asiakaspalvelukanavia sekä hyödyntämällä ICT:n mahdollisuuksia (VM 42/2010, 34). Palvelumarkkinoiden nousu ja tuotannon järjestäminen yhä hajautetummin vaativat uudenlaista taloustietoa (VM 24/2012). Tuottavuustavoite-työryhmän raportissa nousee esille uudenlaisten järjestämistapojen hankaluus tuottavuuden tarkastelun kannalta: palveluja ostettaessa tuottavuudesta tulee ennemmin palveluyksikön sisäinen asia kuin järjestäjän asia (VM 26/2011, 15). Samalla kuitenkin markkinamekanismien “piirteiden käyttöönotto” nähdään tapana edistää julkisen tuotannon tilastointia, tuotteistamisen ja standardoinnin avulla saadaan paremmin toiminnan ohjauksen tarpeisiin soveltuvaa tuottavuustietoa (VM 26/2011, 19). Kustannuslaskennalla ja tuotteistamisella olisi mahdollista vertailla valintoja kunnan oman palvelutuotannon ja ostopalvelujen välillä (em. 49, 51). Katsauksessa kuntien tuottavuusohjelmatyöhön esitetään, että monissa kaupungeissa on edistetty palvelujen tuotteistamisessa, mikä mahdollistaa oman toiminnan kehittämisen lisäksi hintavertailun ostopalveluihin (VM 8/2012, 15). Tämä tiedontarve kuitenkin riippuu siitä oletuksesta, että markkinoiden tuotantoa hyödyntävä malli olisi kokonaisuuden tasolla kustannustehokkaampi ja tuottavampi.

Julkisten palvelujen markkinaehtoistaminen on ollut etenkin suurten kansainvälisten hoivayhtiöiden intressissä. Nämä ovat vahvoja lobbaajia ja lisäksi huomattavan kyvykkäitä verosuunnittelijoita. (Anttonen & Karsio 2017, 230–231.) Siinä missä Suomen julkisten palveluiden ulkoistamisessa

kolmannen sektorin rooli on ollut etenkin 1980- ja 1990-luvulla suuri, vuoden 2001 hankintalain uudistukset ovat nostaneet voittoa tavoittelevien toimijoiden osuutta (Anttonen & Karsio 2017, 225). Julkisen rahoituksen alimitoitus on myös selittänyt yksityisten terveystalain laajentumista 1980-luvulta lähtien (Willner 2006, 153). Markkinoiden avautuminen tulee luultavasti pysymään politiikanteon asialistalla suurten terveysyritysten vaikutusvallasta sekä palvelusektorin suhteellisen roolin noususta johtuen (ks. Suomen Pankki 2018, 49). Tämä vaikutusvalta yhdessä uuden julkisjohtamisen opin oletusten kanssa selittää nähdäkseni sitä, miksi valtiovarainministeriön dokumenteissa markkinaratkaisuja korostetaan tuottavuushyötyjen lähteenä.

6.3.2. ICT ja parhaat käytännöt

Tieto- ja viestintäteknologia esitetään dokumenteissa tapana nostaa julkisten palveluiden tuottavuutta laadusta ja saatavuudesta tinkimättä. Teknologinen edistys on ollut pitkään julkisen sektorin reformin retorinen keuhkosuosikki, jolla luvataan säästöjä laadusta tinkimättä (Pollitt & Bouckaert 2011, 191–192). Dokumenteissa tietotekniikka ei rajoitu julkishallinnon uudistamisen välineeksi, vaan siinä nähdään tulevaisuuden kasvun merkittävin tekijä. Sen mahdollisuuksille nostaa koko talouden tuottavuutta ei kuitenkaan aseteta kovin suuria odotuksia, mikä käy ilmi ministeriön varovaisesta kasvuennusteesta.

Tieto- ja informaatiotekniikan eli ICT:n tuottavuusvaikutukset ovat JTT:n mukaan suuria etenkin palvelualoilla (VM 8/2010, 129). Tietotekniikkaa hyödyntämällä julkisten palvelujen tuottavuutta voidaan JTT:n mukaan nostaa palvelujen laatua parantavalla tavalla, kunhan pohjaksi saadaan yhteiset tietotekniikkaratkaisut ja -toimintamallit (VM 8/2010, 24, 142). KL:n mukaan tietojärjestelmien yhteensopimattomuus on usein hidastanut palvelurakenteen ja tuottavuuden kehittämistä (VM 43/2010, 57). Tuottavuuden nostamiseksi tietojärjestelmäratkaisuissa tarvitaan FL:n mukaan kuntien ja valtion keskistä yhteistyötä, etenkin sähköisten palvelujen kehittämisessä laaja-alainen yhteistyö on KL:n mukaan välttämätöntä ja mahdollisuudet tuottavuuden parantamiseen suuria (VM 42/2010, 33, VM 43/2010, 57).

IT-toimintamallin käyttöönottoa ajetaan niin kuntastrategiatyössä kuin 20 suurimman kaupungin tuottavuusohjelmassa (VM 8/2010, 123, VM 43/2010, 59, VM 2011a, 13). Tuottavuustyön tueksi tehdyssä oppaassa esitetään, että informaatioteknologialla on saatavissa kiistattomasti merkittäviä tuottavuushyötyjä kuntapalveluissa (VM 2011a, 13). Tuottavuushyödyt jakautuvat yhtäältä hallinnollisen työn digitalisoimiseen, toisaalta sähköisten palvelujen kehittämiseen. Keskityn näistä jälkimmäiseen, koska se seuraa tutkimuskysymystäni ja samalla liittyy suoraan pyrkimykseen pitää

kurissa kasvavan palvelutarpeen aiheuttamia kustannuksia. Tässäkin korostuu säästöohjelmassa oletettu mahdollisuus vähentää henkilöstötarvetta toimintatapoja uudistamalla (VM 13/2011, 70).

Sähköisten palveluiden tuottavuushyödyistä löytyy varsin vähän tutkimuskirjallisuutta etenkin verrattuna kunta- ja palvelurakenteiden uudistamista käsittelevään laajaan tutkimuskenttään. Aihetta tutkinut Toivanen (2007, 222) on todennut, että pirstaloitunut sähköisten asiointipalvelujen malli on hidastanut tuottavuuden kehitystä, kun useat kunnat tuottavat samankaltaisia ratkaisuja. Tämä tukee valtiovarainministeriön näkemystä. Suurissa kunnissa ja pienempien kuntien välisessä yhteistyössä olisi Toivasen (2007, 221–222) mukaan saavutettavissa huomattavia säästöjä, mutta näiden säästöjen mittakaavaan ei oteta tutkimuksessa kantaa. Julkisen tietoteknisen arkkitehtuurin pirstoutuneisuus on tuotu esille myös myöhemmässä tutkimuksessa (Pohjola 2014, 37). Väitöskirjatutkimuksessaan Toivanen (2006, 75) toteaa, että informaatioteknologia on jäänyt tuottavuustilastoissa varsin näkymättömäksi, mitä selittää mahdollisesti se, ettei palveluorganisaatioiden tuotantoprosesseja ole uudelleenorganisoitu tietotekniikan hyödyntämisen vaatimalla tavalla.

Tietotekniikan ja tuottavuuden tutkimuskenttä oli erityisen aktiivinen 2000-luvun taitteessa. Vuonna 2002 julkaistun paikallishallinnon ICT-ratkaisuja luodanneen meta-analyysin mukaan tietotekniikan käyttöönotto ei johtanut juuri missään tapauksissa henkilöstömäärien vähenemiseen tai työajan säästöön, vaikka se on lisännyt yleensä ottaen työntekijöiden kokemaa työn tuottavuutta ja johdon kontrollia³¹ (Danziger & Andersen 2002, 605–606). Sittemmin erityisesti ICT:n vaikutusta julkisten palveluiden tuottavuuteen koskeva tieteellinen kenttä on ollut tietokantahakujen perusteella varsin hiljainen. Siirtymä tuotteista palveluihin vaikeuttaa tietotekniikan suorien tuottavuusvaikutusten mittaamista myös kansantalouden tasolla (Lilius 2015, 165).

Sähköisiin palveluihin sisältyy ainakin siirtymävaiheen ongelmia. Tuottavuuden nostaminen heikentää tyypillisesti palvelunkäyttäjien tyytyväisyyttä palveluun (Rust & Huang 2012, 47). Pidemmällä aikavälillä palveluiden laatua ja tuottavuutta voidaan parantaa käsi kädessä, mutta tämä vaatii usein sitä, että käyttäjät oppivat käyttämään uutta, työvoimaa korvannutta teknologiaa (Rust & Huang 2012, 48). Sähköinen asiointi siirtääkin palveluntuotannon vaatimaa vaivaa ja aikaa ainakin väliaikaisesti asiakkaiden vastuulle. Täten ICT:n tuottavuushyödyt kuntapalveluissa realisoituvat

³¹ Johdon ja työntekijöiden kokemukset tietotekniikan hyödyntämisen tuottavuuseduista voivat siis erota työajan säästämällä mitatusta tuottavuudesta. Tuottavuuskäsitteen laajuuden vuoksi eri toimijoiden havainnot eivät kuitenkaan välttämättä ole vääriä. Suomen terveydenhuollon uudistamiseen pyrkivissä projekteissa käsitykset tuottavuudesta ovat eronneet esimies- ja työntekijätasolla: esimiesasemassa korostetaan NPM-mallin mukaisesti panos-tuotos-tehokkuutta ja tehokkuutta, kun taas työntekijätasolla tuottavuus on ymmärretty enemmän työn hallinnaksi, potilaan kokemaksi terveydeksi sekä mahdollisimman pienillä panoksilla saaduiksi tuloksiksi. Henkilökunnan tuottavuusmäärittelyssä asiakasnäkökulma oli korostuneemmassa osassa. (Marttila & Suhonen 2014, 383.)

tuskin välittömästi kustannustehokkaina ja laadukkaina palveluina. Tuottavuushyötyjen realisoitumista voi hidastaa myös se, että julkisilla palvelualoilla tieto- ja informaatioteknologiainvestoinnit ovat olleet vähäisiä nähden näiden alojen osuuteen kansantalouden tuotannosta (Pohjola 2014, 23). Aliresursointi ei vaikuta tukevan pitkän tähtäyksen kehitystä.

TL:ssä korostetaan palvelujen digitalisaation tuottavuushyötyjen lisäksi sen merkitystä palveluiden saatavuudelle. Vaikka sähköinen asiointi on dokumentin mukaan nähty hallinnossa eriarvoistavana, se “koetaan kansalaisten piirissä myös tasa-arvoistavaksi” ainakin alueellisen saatavuuden kannalta (VM 13/2015, 129). Aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa onkin havaittu tietotekniikan parantavan etenkin palveluiden saatavuutta (Danziger & Andersen 2002, 606). Suomessa tehdyn terveystalouden potilaita koskevan tutkimuksen mukaan sähköistäminen on säästänyt potilaiden resursseja ja voimavaroja, koska se kuormittaa potilasta vähemmän kuin perinteinen asiointi. Palvelu voi kuitenkin jäädä käyttämättä, mikäli se ei ole tarpeeksi helppokäyttöinen, eivätkä kaikki potilasryhmät ole olleet yhtä tyytyväisiä. (Kunnari & Koivula, 2018, 330). Käytettävyys vaikeuttaa etenkin ikääntyvän väestön palvelutarpeeseen vastaamista. Suomessa vanhimmat ikäluokat hyödyntävät sähköisiä palveluita huomattavasti muita vähemmän. Eniten digitaalisia palveluita käyttävät suurien kaupunkien korkeakoulutetut ja suurituloiset asukkaat, vähiten iäkkäät ja vähätuloiset maaseudun asukkaat. (Koiranen, Räsänen & Södergård 2016, 27–28.) Vanhuspalvelujen kehittämistä kunnissa on leimannut kiire ja rahapula, jonka vuoksi teknologian yhtymäkohtia vanhuspalvelujen ja kunnan palvelujen kokonaisuuteen ei ole onnistuttu juuri havainnoimaan (Melkas 2008, 432).

Kuntien peruspalvelujen lähteenä ICT voi edeltävien tarkastelujen perusteella nostaa tuottavuutta ja vaikuttavuutta, mutta varsinaista näyttöä tuottavuushyödyistä vaikuttaa olevan niukasti. Samalla aliresursointi ja pirstaleisuus vaivaavat kehittämistyötä. Ikäsidonnaisten menojen kasvuun palvelujen sähköistäminen tuskin tulee auttamaan, koska sähköisten palvelujen saavutettavuus on etenkin vanhemmissa ongelma. Sähköisten palvelujen ja digitalisaation tuottavuusvaikutusten kokonaisvaltaisempi empiirinen tarkastelu vaatisi lisätutkimusta, tämänhetkinen hallinnon kehittäminen vaikuttaa tieteellisen näytön sijaan perustuvan vahvoihin oletuksiin saavutettavissa olevista tuottavuushyödyistä.

6.4. Rakenteiden ja prosessien uudistaminen

Olen tarkastellut edellisissä kappaleissa niitä palvelurakenteita ja -prosesseja koskevia uudistuksia, joiden avulla kuntien tuottavuutta on valtiovarainministeriön mukaan mahdollista nostaa.

Kuntarakenteen kehittäminen suurempien yksiköiden suuntaan esitetään dokumenteissa ikään kuin markkinamekanismia korvaavana tapana poistaa käytöstä tehottomampaa tuotantorakennetta. Tälle teoreettiselle perustelulle ei kuitenkaan löydy juuri tukea aihetta käsittelevästä laajasta tutkimuskirjallisuudesta, jossa kuntakoon ja palveluntuotannon tehokkuuden välillä ei ole havaittu merkittävää yhteyttä.

Rakenteiden lisäksi palveluprosesseja tulisi dokumenttien mukaan uudistaa tuottavuuden parantamiseksi. JTT:ssä nostetaan esille mahdollisuus parantaa tuottavuutta levittämällä tuottavampia tuotantomenetelmiä tehokkaasti tuotettujen palvelujen kunnista tehottomampiin. Palveluntuotannossa on siis tehostamatonta tuottavuuspotentiaalia, joka voitaisiin saavuttaa jo olemassa olevien tuotantomenetelmien käyttöönotolla. Tässä viitataan Aaltosen ja Kangasharjun vuonna 2008 julkaistuun tutkimukseen kuntien välisistä tehokkuuseroista osoituksena palveluiden tehostamis- ja säästöpotentiaalista. (VM 8/2010, 82.) Dokumenteissa esitetään potentiaalin kiinni kuromiseksi markkinamallin hyödyntämistä sekä tieto- ja kommunikaatioteknologian parempaa hyödyntämistä palvelutuotannossa.

Aaltosen ja Kangasharjun (2008) tutkimuksessa³² perusterveydenhuollon, perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja lasten päivähoidon säästöpotentiaaliksi arvioidaan 450 miljoonaa vuonna 2004 (Aaltonen & Kangasharju 2008, 217). Tutkimus vahvistaa sitä havaintoa, että eri kunnat ovat tehokkaita eri palveluissa, mikä on linjassa kuntarakennetta koskevien tuottavuustutkimusten havaintojen kanssa (Aaltonen & Kangasharju 2008, 218). Joissain palveluissa jotkut kunnat voivat olla olosuhteiltaan ja kooltaan otollisempia. Tutkimuksessa kuitenkin kyseenalaistetaan sekä kilpailun lisäämisen että kuntarakenteen uudistamisen mahdollisuuksia saavuttaa tuottavuusetuja. Sähköisillä tietojärjestelmillä toiminnan tehokkuutta olisi Aaltosen ja Kangasharjun mukaan mahdollista parantaa³³.

Tutkimuskirjallisuus tukee ministeriön väitteitä palvelujen välisistä tuottavuuseroista, mutta näiden kiinni kuromiseen esitetyt keinot ovat saaneet osakseen paljon tutkimukseen perustuvaa kritiikkiä. Myös tuottavuuserojen vertailu riippuu käytetystä metodologiasta. Vuonna 2018 julkaistussa tutkimuksessa ikäihmisten sosiaali- ja terveystalouden kustannuseroista on havaittu, että kuntien

³² Aaltonen ja Kangasharju (2008, 213) korostavat ministeriön esille nostamassa tutkimuksessa tuottavuuden mittaamisen hankaluutta, ja säästöpotentiaalia koskevissa arvioissa tutkimus olettaa, ettei kuntien palvelujen välillä ole systemaattisia laatueroja (Aaltonen & Kangasharju 2008, 216).

³³ Esimerkiksi potilastietojärjestelmien yhdenmukaistaminen esitetään tutkimuksessa tapana lisätä palvelujärjestelmän tuottavuutta, mutta kuntaliitosten tuottavuushyödyt asetetaan kyseenalaisiksi, myös kilpailun lisäämisen tuottavuusvaikutuksista on Aaltosen ja Kangasharjun mukaan talusteoreettisista perusteluista huolimatta ristiriitaisia tuloksia, minkä lisäksi kilpailutus vaatii hankintaosaamista ja eriyttää palveluita (Aaltonen & Kangasharju 219–222).

väliset kustannuserot selittyvät selvästi enemmän palvelujen käytön kuin tuottavuuden perusteella kuin mitä aiemmissa tutkimuksissa on havaittu, kun erot asiakkaiden palvelutarpeissa otetaan paremmin huomioon laskentamallissa (Linna, Mikkola, Malmström & Tyni 2017, 15). Yksityisen palvelutuotannon osuuden lisääminen selittyy nähdäkseni enemmän uuden julkisjohtamisen opin hegemonisella käsityksellä yksityisen toiminnan tehokkuudesta sekä suurten terveystyriyten lobbausmahdollisuuksilla kuin todennetuilla tuottavuuseduilla. Pitkän aikavälin tarkastelu ei tue väitettä markkinoistamisen tuottavuutta tai laatua parantavista vaikutuksista (Anttonen & Sipilä 2012, 47).

Tieto- ja kommunikaatioteknologia on ollut pitkään suosittu teema hallinnon tehostamispyrkimyksissä, mutta sen tuottavuusvaikutuksista Suomen julkisessa palveluntuotannossa on heikosti tutkimustietoa. Aiheesta olisi tärkeää saada päivitettyä tutkimustietoa, jotta ICT:n mahdollisuuksia palvelutuotannon uudistamisessa voitaisiin arvioida paremmin. Sähköisten palvelujen käyttöönotossa ongelmia vaikuttaa liittyvän palvelujen saavutettavuuteen vanhemmissa ja vähemmän koulutetuissa käyttäjäryhmissä (ks. Koironen, Räsänen & Södergård 2016, 27–28).

Kuntien vastuulla olevien peruspalvelujen tuottavuuden nostamiseen esitetään dokumenteissa siis keinoina kunta- ja palvelurakenteen uudistamista, markkinamekanismien käyttöä sekä palvelujen digitalisaatiota. Kaikkiin näihin ratkaisuihin liittyy kuitenkin ristiriitoja ja ongelmia, mikäli niillä tavoitellaan henkilöstötarpeen vähentymiseen kiteytyvää tuottavuuden parantamista. Näitä ristiriitoja ei dokumenteissa juuri käsitellä. Mahdollisuus tuottavuuden nostoon on kuitenkin merkittävässä asemassa itse kuntien ohjausjärjestelmän kehittämisessä, koska tässä kehitystyössä oletetaan, että tuottavuutta on mahdollista nostaa aiemmin esitetyillä prosessi- ja rakenneratkaisuilla. Esitän seuraavaksi niitä ohjauskeinoja, joiden avulla tuottavuutta on dokumenttien perusteella mahdollista nostaa.

6.5. Ohjausjärjestelmä

Olen eritellyt analyysia varten ne tekijät, joilla on valtiovarainministeriön dokumenttien perusteella vaikutusta kuntien talouteen. Tässä keskeisiä ovat ne reitit, joilla kuntien menotalouteen ja toimintaan pyritään vaikuttamaan ja jotka muodostavat yhdessä laajasti ymmärrettyinä kuntien ohjausjärjestelmän. Kuntatalouden ohjausmekanismit jakautuvat dokumenteissa resurssiohjaukseen, informaatio-ohjaukseen sekä kuntien johtamisjärjestelmää ja sisäistä ohjausta koskeviin säädöksiin. Tämän lisäksi dokumenteissa eritellään kuntatalouteen vaikuttavia taloudellisia mekanismeja, joista tärkein on kuntien välinen kilpailu veronmaksajista. Myös rahoitusmarkkinat voivat ohjata kuntien

toimintaa, vaikka kuntarahoituksen institutionaalisista syistä tämä vaikutus ei ole yksittäisen kunnan kohdalta kovin suuri³⁴. Ohjausjärjestelmässä valtiosuusjärjestelmän kautta tapahtuva resurssiohjaus sekä kuntien taloutta ja palvelujen järjestämistä koskevat säädökset saavat dokumenteissa keskeisimmän roolin.

Kuntien menojen kasvu juontuu niille säädetyistä palveluvelvoitteista, joiden kustannukset kasvavat etenkin väestön vanhetessa. Valtiovarainministeriön kuntapoliittisen linjan mukaan tulisi päästä tilanteeseen, jossa velvoitteiden karsinta, tuottavuuden nosto ja rahoituksen vahvistaminen jollain yhdistelmällä kuroisivat umpeen kestävyysvajetta. Tässä tärkein kuntien ohjauskeino vaikuttaa olevan valtiosuusjärjestelmän kautta tapahtuva resurssiohjaus. Myös yksittäisten kuntien taloutta ohjaavat lait ovat keskeisiä sopeutuspolitiikan apuvälineitä.

6.5.1. Informaatio-ohjaus

Informaatio-ohjaus vakiintui Suomessa vuonna 1989 osaksi legitiimiä hallintoa. Ohjaustavan perusajatuksena on, että ohjausyksikön välittämä palautetieto johtaisi kunnissa toiminnan vertailuun. (Uoti 1999, 36.) Valtiovarainministeriön dokumenteissa informaatio-ohjaus korostuu erityisesti tapana rajoittaa kuntien menoja lisäävää lainsäädäntöä, eli hallitustyöskentelyä ohjaavana mekanismina. Valtiovarainministeriö kyseenalaistaa kuitenkin informaatio-ohjauksen mahdollisuudet ohjata kuntia tuottavampaan toimintaan, koska siihen ei sisälly resurssiohjauksen kannusteita.

Informaatio-ohjauksen pohjana on toiminut peruspalveluohjelmamenettely³⁵, joka sisältyy valtiontalouden kehysmenettelyyn. Valtion kuntatalouteen vaikuttavia toimia koskeva peruspalvelubudjetti onkin osa valtion talousarvioesityksen yleisperusteluita (VM 43/2010, 27). Peruspalveluohjelmaan ja peruspalvelubudjettiin kirjatut kannanotot julkisen talouden kestävyys edellyttämästä kuntien tulojen ja menojen kehityksestä ovat kuitenkin olleet JTT:n mukaan lähinnä informaatio-ohjausta, joka ei ole saanut hillittyä kuntien menojen kasvua tulojen kasvaessa

³⁴ Kuntien lainanotto on Suomessa kansainvälisesti verrattuna poikkeuksellisen vapaata. Lainaa saa ottaa investointien lisäksi myös käyttömenoihin, eikä lainanottoa ole kriisikuntamenettelyn lisäksi rajoitettu. Vaikka kunnilla on huomattava määrä omistusta, velkaantumista voisi VAT:n finanssipolitiikan sääntöjen ja kuntatalouden suhdetta käsittelevässä raportissa Moisio mukaan säädellä nykyistä enemmän rajoittamalla esimerkiksi lainanoton investointeihin, mikä olisi tehokas keino lisätä kuntien budjettikuria. (Moisio 2011, 27–28.) Kuntien velanotto on Suomessa keskitetty kuntien ja valtion omistamalle Kuntarahoitus Oyj:lle, jonka luottokelpoisuus on korkein mahdollinen. Kilpailunäkökulmasta Kuntarahoitus Oyj:n asemaa selvittänyt valtiovarainministeriön työryhmä ei ole kannattanut kuntien rahoituksen muuttamista markkinaperustaisemmaksi, koska tällainen rahoituksen hajauttaminen lisäisi rahoituskustannuksia. (Moisio 2011, 28–29.)

³⁵ Peruspalveluohjelmamenettely otettiin käyttöön vuonna 2007 (Laki kuntalain muuttamisesta 1375/2007).

poikkeuksellisen voimakkaasti. Menokehityksen saaminen “kansantalouden kehityksen edellyttämiin puitteisiin” vaatisi menettelyn kehittämistä siten, että kuntien tulot ja menot saataisiin sovitettua paremmin tuleviin menopaineisiin. (VM 8/2010, 145.) Peruspalveluohjelmalla on KL:n mukaan jo vahva asema suhteessa kuntien talouteen ja hallintoon vaikuttaviin hallinnonalakohtaisiin kehittämissuunnitelmiin, koska sektorisuunnitelmiin sisältyviä kehittämissuunnitelmia otetaan peruspalveluohjelmaan vain kehysten rajoissa (VM 43/2010, 27). Valtiontalouden kehyspäättös estää lisäämästä kuntien menoja tavalla, joka johtaisi kehyspäättökseen ylittäviin valtionosuusmenoihin (VM 43/2010, 29). Hallituksen kuntien tehtäviä koskevissa esityksissä ei kuitenkaan arvioida niiden vaikutusta kuntatalouden kokonaisuuteen, pelkästään euromääräiseen menojen lisäykseen koko kuntasektorin tasolla.

Peruspalveluohjelman kehittäminen kuntatalouden kehysten suuntaan auttaisi avaindokumenttien mukaan valtionosuuksia toimimaan yhä parempana kuntatalouden ohjausvälineenä, samalla tulokehityksen “vakaat puitteet” antaisivat informaatio-ohjauksen tapaisen perustan yksittäisissä kunnissa tapahtuvalle päätöksenteolle. (VM 8/2010, 146) Informaatio-ohjaus tarvitsisikin täten selkänöjäkseen hallitusta sitovia kehyksiä. IMF ja OECD ovat suositelleet kehysmenettelyn suuntaan siirtymistä (VM 8/2010, 147). Komission kansallisia budjettikehikoita koskevassa direktiiviehdotuksessa esitetään myös talouden kattavampaa julkisen talouden budjettimenettelyä ja julkisen talouden alasektoreiden vahvempaa sitouttamista (VM 42/2010, 53). Kuntasektori onkin tarkoitus saada selkeämmäksi osaksi kehysmenettelyä, jossa valtiovarainministeriöllä on keskeinen asema (Harrinvirta & Puoskari 2001, 448–449).

Vuonna 2015 alkaneen vaalikauden alusta siirryttiin julkisen talouden kokonaisohjauksen uuteen malliin, jossa kuntatalous liitettiin edellä esitetyllä tavalla osaksi budjettikehyksiä. Valtioneuvoston asetuksella julkisen talouden suunnitelmasta (120/2014) “pantiin täytäntöön julkisen talouden kehystä ja sen kattavuutta koskevat budjettikehysdirektiivin vaatimukset”. Ohjausmalli “nostaa kuntatalouden kestävyuden turvaamisen finanssipolitiikan tavoitteenasettelussa tasavertaisesti valtiontalouden rinnalle”. Uudistuksen myötä kuntataloudelle määritetään budjettia laadittaessa rahoituskehys, johon sisältyy mm. menorajoite hallinnonaloittain ja valtion toimenpiteitä kuntatalouden rahoitusasematavoitteen saavuttamiseksi. Uudistusta valmistelleen työryhmän mukaan on tarkoituksenmukaista, että uudistuksen myötä myös muiden ministeriöiden kuntatalouteen vaikuttavien lakien valmistelu tulee valtiovarainministeriön budjettiosaston vallan piiriin. (VM 2/2015, 9, 24, 29.) Täten valtiovarainministeriön asema kuntia koskevassa valmistelutyössä kasvaisi entisestään.

Tuottavuustavoitteita käsittelevä työryhmä listää informaatio-ohjauksen keskeisiksi sisällöiksi etenkin kuntien menojen kasvun hillinnän ja henkilöstömäärän kasvun hillinnän. Näiden lisäksi informaatio-ohjauksella on työryhmädokumentin mukaan tähdätty ostopalvelujen kehittämiseen, työurien pidentämiseen ja kunta- ja palvelurakenteen uudistamiseen (VM 26/2011, 26.) Informaatio-ohjaus nähdäänkin osana pyrkimystä julkisen talouden sopeuttamiseen, mutta sen toimivuus kyseenalaistetaan esimerkiksi Normitalkoot-hankkeen loppuraportissa. Raportissa katsotaan, ettei informaatio-ohjaus ole juuri onnistunut tuottavuuden parantamisessa, koska se ei “tarjoa kunnille taloudellisia kannusteita toiminnan tuloksellisuuden edistämiseen tai palvelurakenteiden uudistamiseen” (VM 13/2011, 52). Informaatio-ohjaus ei siis toimi, koska se ei ole resurssiohjausta.

6.5.2. Resurssiohjaus

Informaatio-ohjauksen ongelmana on se, ettei se ole kannustavaa. Sen sijaan resurssiohjaus nostetaan dokumenteissa esille tehokkaana tapana kannustaa kuntia tuottavampaan palvelutuotantoon. Tämä koskee ennen muuta valtionosuusjärjestelmän kautta tapahtuvaa kuntarahoitusta. Esittelen seuraavaksi valtionosuusuudistuksen historiaa ja merkitystä hallinnon uudistuksena, minkä jälkeen analysoin resurssiohjauksen merkitystä kuntien tuottavuuden kannalta valtiovarainministeriön dokumenteissa.

Suomen valtionosuusjärjestelmä perustuu palvelujen järjestämisen kustannuserojen ja kuntien välisien tulopohjaerojen tasaamiseen. Kustannuserojen tasaaminen perustuu erilaisten olosuhdetekijöiden lisäksi kunnan asukasmäärälle ja ikärakenteelle. Tulopohjan taseus perustuu kunnan verotulojen määrälle. Kustannuserojen taseus kanavoi rahaa valtiolta kunnille ja tulopohjan taseus on kuntien välinen tulonsiirto. Valtionosuusrahoitusta ei ole korvamerkitty tiettyjen palveluiden järjestämiseen, vaan kunta saa itse päättää rahoituksen käytöstä. (Kuntaliitto 2017c.) Valtionosuusuudistuksella on ollut alusta asti tarkoitus pitää kuntien menoja kurissa, ja valtiovarainministeriöllä on ollut vahva rooli sen läpiviemisessä.

Valtionosuusuudistus oli jo vuosina 1975–1976 istuneen Miettusen toisen hallituksen eli niin kutsutun “Kekkosen hätätilahallituksen” asialistalla. Valtiontalouden tasapainoittamistarpeella perusteltu uudistus kaatui kuitenkin itsehallintoon puolustavien kuntien vastustukseen. Valtiovarainministeriön budjettiosastolle uudistus olisi ollut keino laittaa kuntien menot kuriin. (Yliaska 2014, 112, 114–115). 1990-luvulla toteutetuista kuntaohjauksen uudistuksista uuden julkisjohtamisen opin periaatteet ovat olleet ehkä näkyvimmin läsnä valtionosuusuudistuksessa (Haveri 2002, 13).

Suomen NPM-tyyppisissä uudistuksissa kuntien laajempi autonomia oli etenkin 1990-luvulla keskeinen teema ja perustelu, mutta käytännössä talousvaikeudet ovat kaventaneet kuntien itsehallinnon alaa (Haveri 2002, 16). Siinä missä aiempi valtionapujärjestelmä kannusti kuntia toimintojen laajentamiseen, laskennallinen valtionosuusjärjestelmä kannusti säästäväisyyteen (Julkunen 2001, 118). Periaatteellisella tasolla uudistus lisäsi kuntien toimintavapautta, mutta käytännössä se lisäsi valtion otetta kunnallistaloudesta (Yliaska 2010, 371). Suuret valtionosuuksien leikkaukset pakottivat sittemmin kunnat joko etsimään uusia tulonlähteitä tai supistamaan menojaan (Julkunen 2001, 133). Laman myötä kuntien taloudellinen valta lisääntyi, mutta käytännössä heikko taloustilanne kavensi sitä (Julkunen 2001, 212). Kunnista tulikin finanssikriisin toimeenpanijoita, joiden valtionosuuksia leikattiin suurimpana valtion menojen säästöeränä (Julkunen 2001, 118).

Ministeriön avaindokumenteissa korostuu valtionosuusjärjestelmän kehittäminen entistä kannustavampaan suuntaan. Käytännössä tämä merkitsee rahoituksen tiukentamista jo sinänsä kustannusten minimointiin kannustavassa rahoitusjärjestelmässä. Kustannustenjaon tarkistuksen harkinnanvaraa voitaisiin JTT:n mukaan hyödyntää rahoituksen pitämiseksi tuottavuustavoitteiden mukaisella tasolla (VM 8/2010, 25). Palvelujärjestelmän tuottavuudelle asetettavia tavoitteita voitaisiin nostaa valtionosuusjärjestelmän ohjaavan vaikutuksen tehostamiseksi (VM 8/2010, 26). Valtionosuusprosenttia määrättäessä olisi mahdollista asettaa kunnallisten palveluiden tuottavuuden parantamiseen liittyviä tavoitteita, “[t]ätä koskien esimerkiksi kunta-alan henkilöstömäärän kehitykseen liittyvät tavoitteet (mukaanlukien ostopalvelut) voisivat olla käyttökelpoisia” (VM 8/2010, 143). FL:ssä esitetään, että tämä mahdollisuus tuottavuuden parantamiseen liittyvien tavoitteiden asettamiseksi selvitetään erikseen (VM 42/2010, 19, 50). KL:n mukaan kunnallisten palvelujen tuottavuuden parantamiseen liittyviä tavoitteita tulee asettaa valtionosuusprosenttia määrättäessä (VM 43/2010, 19). Vaatimus tuottavuustavoitteista kiristyy dokumentti dokumentilta.

Tuottavuustavoitteet ovat näkyneet kuntien rahoituksen leikkauksina. Esimerkiksi Kuntien tehtävien arviointi -loppuraportissa nostetaan esiin Kataisen hallituksen 29.11.2013 tekemä päätös rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta. Päätökseen sisältyy tavoitteita kuntatalouden tasapainottamiseksi, jotka on tarkoitus saavuttaa sekä siten, että valtio vähentää kuntien tehtäviä ja velvoitteita, että kuntien omin tuottavuutta parantavin toimenpitein, joista viimeksi mainituilla on verorahoituksen kanssa tarkoitus saavuttaa julkisiin menoihin miljardin euron säästöt vuoden 2017 tasolla. (VM 23/2014, 15, 19.) Kuntien toiminnan tehostamisen lähtökohdakseen ottavat rahoituksen leikkauspäätökset heikentävät entisestään kuntataloutta, jota kustannustenjaon myöhässä maksetut ja lain mukaisesta korvaamisesta lipsuneet korvaukset ovat pitäneet alijäämäisenä (Helin 2011, 17, 19).

Julkisen palvelujärjestelmän tuottavuudelle ja toimivuudelle asetettavat tavoitteet tulisi JTT:n mukaan ottaa ennakoivasti huomioon, kun pohditaan mahdollisuuksia selkeyttää valtionosuusjärjestelmän välityksellä tapahtuvaa kuntatalouden ohjausta nykyisestäään (VM 8/2010, 145). Peruspalveluohjelmaa kehitettäessä voidaan asettaa palvelujärjestelmän tuottavuutta ja toimivuutta koskevia tavoitteita ja arvioida näiden toteutumista (VM 8/2010, 146). Valtionosuusjärjestelmää on FL:n ja KL:n mukaan ehdotettu kehitettäväksi siten, että se kannustaisi kuntia tuottavuuden lisäämiseen ja taloudellisuuteen (VM 42/2010, 43, VM 43/2010, 39). Tähän nykyinen järjestelmä kuitenkin KL:n mukaan pitkälti kannustaakin (VM 43/2010, 40). Tuottavuustavoitteille ei vaikutakaan jäävän paljon muuta virkaa kuin valtionosuusrahoituksen tiukentaminen niin yksittäisen kunnan kuin yhteistoimintaorganisaatioiden kohdalla³⁶.

Julkisen talouden suunnitelmaan siirtymisen myötä myös kuntatalouden rahoitus sidotaan vahvemmin tuottavuustavoitteisiin. Uudistusta valmistelleen työryhmän mukaan kuntatalouden rahoituskehys toimii välineenä, jolla valtio voi ohjata kuntataloutta kohti asetettua rahoitusasematavoitetta. Tähän kehykseen kuuluvat sekä valtion kunnille osoittamat tehtävät ja niiden rahoitus että kuntien omat toimenpiteet, kuten veroprosentti ja palvelujen tuottavuus. Täten kuntien rahoitusta sidotaan yhä tiukemmin tuottavuustavoitteisiin. (VM 2/2015, 41.) Tätä vahvistaa myös vuonna 2015 voimaan tulleen uuden kuntalain tiukemmat tasapainosäännöt, jotka vahvistavat taloussuunnitelmien roolia kunnan talouden suunnittelussa (VM 2/2015, 94). Täten kurinalaisuuteen perustuvan taloushallinnan roolia vahvistetaan myös kuntien hallinnossa.

Tuottavuustavoitteiden tasolla pysyvä rahoitus tarkoittaa valtionosuusrahoituksen leikkauksia. Harjoitettu politiikan linja on ollut tämän mukaista. Vuosina 2012–2019 leikkausten kumulatiivinen vaikutus kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen on ollut yli 2,3 mrd euroa, uusia leikkauksia on tehty vuosittain (Kuntaliitto 2018, 15). Kuntien toimintamenojen rahoitus on pysynyt jo 2000-luvun alulta alijäämäisenä: toimintatuloista, verotuloista ja käyttötalouden valtionosuuksista koostuvat käyttötulot ovat alittaneet toimintamenot (Kuntaliitto 2016). Tämä on näkynyt kuntien jatkuvasti kasvavana lainakantana, joka on kasvanut vuosina 1996–2016 liki kaksinkertaiseksi asukaslukuun suhteutettuna (Tilastokeskus 2017). Tiukkaa rahoitusta perustellaan tuottavuuteen kannustamisella, mutta se on johtanut kuntatalouden alijäämäisyyteen ja velkaantumiseen. Tämä ei ole yllättävää, jos otetaan huomioon se, että esimerkiksi sähköisten palvelujen kehittäminen vaatisi luvun 6.3.2.

³⁶ KL:n sekä kuntien tuottavuustyön tueksi laaditun oppaan mukaan kuntien yhteistoimintaorganisaatioille tulisi asettaa tuottavuuden ja taloudellisuuden lisäämiseen kannustava menokatko, mikä sitoisi myös nämä tiukemmin resurssiohjauksen osaksi (VM 43/2010, 53 & VM 2011a, 27).

tarkastelun perusteella lisäresursseja ja aikaa eikä kiristyksiä. Täten kuntien toimintaympäristöä onkin leimannut pidempään palveluntarpeen tyydyttämiseen tarvittavaa tasoa matalampana pysynyt rahoitus.

Julkisen talouden kokonaisuohjausta valmistelevan dokumentin mukaan yksittäisen kunnan taloudenhoitoa ohjaavan kuntalain sääntelyn tulisi ohjata kuntien taloudenhoitoa riittävän yhdenmukaisesti ja johdonmukaisesti julkisen talouden kokonaistasapainoa koskeviin makrotason tavoitteisiin. Tätä sääntelyä tulisi ministeriön mukaan entisestään kiristää, jotta kuntatalouden velkaantumiskehitys pysyisi hallinnassa (VM 2/2015, 17, 36–37). Vaikuttaa kuitenkin siltä, että velkaantuminen on seurausta nimenomaan niistä resurssiohjauksen keinoista, joilla julkisen talouden kestävyuden turvaamisella perusteltuja tuottavuustavoitteita tavoitellaan. Dokumenteissa esitetään kuitenkin, että turhan tuottavuustyötä haittaavan sääntelyn purkamisella tuottavuutta olisi mahdollista edistää. Tarkastelen seuraavaksi normiohjauksen roolia valtiovarainministeriön dokumenteissa.

6.5.3. Normiohjaus

Dokumentit jatkavat kunnallishallinnon kehittämisessä vallinneita uuden julkisjohtamisen opin periaatteita sekä resurssiohjauksessa että kuntien toimintavapautta korostavassa byrokratiakritiikissä. Prosesseja säätelevien normien ja suositusten rooli halutaan pitää dokumenteissa kevyenä, jotta ne eivät haittaisi tuottavuuden saavuttamista. Normien joustavoittaminen esitetään keskeisenä edellytyksenä tuottavuuden parantamiselle (VM 42/2010, 26). Normiohjauksen uudistamista on selvitetty etenkin normitalkoot-hankkeessa, jonka valtiovarainministeriö on asettanut 18.6.2009 hallituksen politiikkariihen kannanoton perusteella kartoittamaan, uudistamaan ja tarvittaessa purkamaan “kuntien tuottavuuden parantamista haittaavia normeja”. Hankkeessa ei kuitenkaan puututa normeihin kansalaisten oikeuksista palveluihin ja kuntien velvollisuuksista säättää palveluita. (VM 13/2011, VM 43/2010, 31.)

Normitalkoot-hankkeen tehtävänä oli “kartoittaa tarpeet palveluiden sisältöä täsmentävien ja laatua ohjaavien sekä hallintoa ja palvelujen järjestämistapaa koskevien normien muutoksiksi”. Tässä tavoitteena on sekä palveluiden tuottavuuden että vaikuttavuuden edistäminen. (VM 13/2011, 10.) Normihanketyöryhmän loppuraportissa esitetään 20 suurimman kaupungin tuottavuusohjelmatyöhön perustuen kartoitus kuntien itse luomista ja ylläpitämistä normeista ja käytännöistä, joilla on “tuottavuuden parantamista estävä ja rakenteita jäykistävä vaikutus” (VM 13/2011, 11). “Nopeiden ja yksittäisten normimuutosehdotusten” sijaan hankkeessa on kuitenkin päädytty “tunnistamaan selviä painopistealueita, joiden lainsäädäntöä esitetään uudistettavaksi ehtona kuntien palvelujen tuottavuuden parantamiselle” (VM 13/2011, 11).

Normitalkoot-hankkeen raportissa esitetyt syyt ja keinot tuottavuuden parantamiselle perustuvat FL:ssä esitettyihin näkemyksiin (VM 13/2011, 69). Tuottavuutta parantavana toimenpiteenä normihanketyöryhmä esittää FL:stä tuttuja mittareita valtakunnallisten tuottavuustavoitteiden toimeenpanoa ja seurantaan varten. Lähtökohtana esitetään, että tuottavuutta “parannetaan vaarantamatta palvelujen saatavuutta, laatua ja vaikuttavuutta”. (VM 13/2011, 19.) Samoin lähtökohdaksi esitetään myös tarve henkilöstötarpeen sopeuttamiseen ennen ikäsidonnaisten palvelujen tarpeen voimakkainta kasvuvaihetta, minkä aiemmin läpikäytyt rakenteiden eheytyminen, tietojärjestelmien uudistaminen sekä yleinen toiminnan tehostaminen dokumentin mukaan mahdollistavat (VM 13/2011, 19). Myös ajattelutavoissa olisi tuottavuuden lisäämiseksi siirryttävä hallinnonala- ja tasokohtaisesta tarkastelusta laaja-alaisempaan kokonaistaloudelliseen ajatteluun ja poikkihallinnolliseen yhteistyöhön (VM 13/2011, 19–20). Uudistusten tulisi siis olla sekä rakenteellisia, prosesseja koskevia, että laajemmin kulttuurisia. Oletuksena on, että toiminnassa on tehostamisen varaa, joka tulisi vain saada valjastettua.

Suurimpana kuntien menoeränä henkilöstö on keskeisellä sijalla myös normien purussa. Henkilöstöä koskevia säädöksiä löyhentämällä olisi normitalkoot-hankkeen dokumentin mukaan mahdollista nostaa entisestään toiminnan tuottavuutta. Kelpoisuutta ja mitoitusta koskevien normien joustavoittaminen voisi myös turvata paremmin henkilöstön saannin, mutta tässä kelpoisuusehtojen tulisi samalla turvata käytännön työssä tarvittava osaaminen. Käytännössä henkilöstönormeja valmisteltaessa tulisi normitalkoot-hankkeen dokumentin mukaan arvioida sääntelyn tuottavuusvaikutukset. (VM 13/2011, 56–57.) Tuottavuuden näkökulmasta erilaiset kelpoisuusvaatimukset ja työehdot vaikuttavat panoksiin, täten kustannuksiin voidaan vaikuttaa normien purkamisen avulla (VM 13/2011, 87). Normitalkoot-hankkeen dokumentin mukaan henkilöstömitoitusta tulisi “tarkastella kriittisesti” (VM 13/2011, 88). Kaupunkien tuottavuusohjelmatyön perusteella virka- ja työsopimusten jäykkyys ja näiden erot tuottavat ongelmia (VM 13/2011, 105).

Normihanketyöryhmän dokumentissa esitetään, että mikäli kelpoisuusehtoja ei ole säädetty lainsäädännössä, kunnat voivat määrittää ne itse todella tiukasti ja kapeasti professiokäsitysten vuoksi (VM 13/2011, 106). Ajatus valtaansa varjelevien ammattiosaajien haitasta tuottavuustyölle ei rajoitu vain normiohjausdokumenttiin. Myös JTT:ssä korostetaan, että kuntatyöntekijöiden sektoreittain eriytynyt ammattikunta-ajattelu aiheuttaa ongelmia taloudelliselle kokonaisohjaukselle (VM 8/2010, 149). Professiokritiikki on liittynyt jo pitkään julkisen sektorin uusoikeistolaiseen kritiikkiin, jolla on legitimoitu käytännössä kehysbudjetointia tarkoittaneen tulosohjauksen läpivientiä julkisella

sektorilla. VM:llä on ollut tässä kehityksessä keskeinen rooli, jota muut ministeriöt ja virastot ovat taas kritisoineet. (Yliaska 2014, 323–324, 327–330.)

Normitalkoot-työryhmän dokumentissa osataan odottaa myös vastarintaa. Dokumentin mukaan “[t]uottavuutta parantavat rakenteelliset muutokset ja palvelutuotannon prosessien muutokset voivat törmätä monenlaiseen vastarintaan”. Tästä syystä tarvitaan vahvaa poliittista muutosjohtajuutta ja yhteistyötä henkilöstöjärjestöjen kanssa, jotta tuottavuuden parantamisen ohella muutokset sisältävät myös työelämän kehittämisen. (VM 13/2011, 83.) Tässä tulee hakea ratkaisua, joka turvaa sekä tuottavuuden nousun että kuntatyönantajan vetovoimaisuuden (VM 13/2011, 107).

Yhteistyön kannalta huonoa kielii, että suurin osa normihankkeesta lausunnon antaneista henkilöstöjärjestöistä³⁷ kritisoi sitä, ettei henkilöstöjärjestöjen edustajia ole otettu mukaan normihanketyöryhmään (VM 13/2011, 128). Kaikki lausunnon antaneet työntekijäjärjestöt kritisoivat kelpoisuusnormien löyhentämistä. Kelpoisuussäännöt ja henkilöstömitoitukset ovat liittojen mukaan tärkeitä palveluiden laadun turvaamiselle, ja vähintään nykyiset kelpoisuusvaatimukset ovat edellytys kansalaisten oikeusturvan toteutumiseksi sosiaali- ja terveystoimissa sekä koulutuksessa. Myös henkilöstön jaksaminen ja työurien pidentäminen vaatisivat liittojen mukaan sitovampia henkilöstömitoituksia. Esimerkiksi Jyty ry kyseenalaistaa mahdollisuuden saavuttaa säästöjä henkilöstömitoitukseen puuttamalla: henkilöstövähennykset aiheuttaisivat toiminnallisia ongelmia ja siirtäisivät kustannuksia muiden maksettavaksi. Mitoituksesta luopuminen laskisi ainakin palveluiden laatua useammassa kunnissa. Lausunnon antajista ainoastaan Kuntatyönantajat näkee, että mitoitusta ja kelpoisuutta koskevia normeja tulisi karsia, jotta henkilöstön saanti ja julkisen talouden kestävyys tulisivat turvatuiksi. (VM 13/2011, 129–131.)

Henkilöstöjärjestöt ja kuntatyönantajat suhtautuvat hyvin kriittisesti henkilöstömäärää ja -kelpoisuusvaatimuksia säätelevän sääntelyn purkamiseen säästökeinona. TNJ katsoo, että kuntia sitovat tuottavuuskäytöt voivat johtaa esimerkiksi pakkolomautusten ja -irtisanomisten myötä palvelutason romahtamiseen. Tehy ry:n mukaan tuottavuuden parantaminen “tulee nähdä ensisijaisesti työyhteisöjen kehittämisenä”, missä tuottavuus syntyy työn laadun, tehokkuuden, vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden paranemisesta. JHL:n mukaan normitalkoo-hankkeen raportin tavoitteet yhtäältä mahdollisimman vahvasta itsehallinnosta ja toisaalta henkilöstömäärän vuosittaista kasvua koskevista tavoitteista eli henkilöstökatoista ovat keskenään ristiriidassa. Tässä ajetaan kuntiin

³⁷ JHL ry, JUKO ry, Jyty ry ja Tehy ry. Näiden lisäksi lausunnot olivat antaneet Tekniikka ja terveys KTN ry, TNJ SuPer ry sekä KT Kuntatyönantajat.

liiton mukaan valtion tuottavuusohjelman kaltaista henkilöstön saneerausohjelmaa. JUKO ry pitää työryhmän näkökulmaa tuottavuuteen liian kapea-alaisesti talouteen keskittyvänä. Kunta-alan palvelut vaikuttavat pitkällä aikavälillä, ja taloudelliset vaikutukset voidaan arvioida vasta vuosien tai vuosikymmenten aikavälillä. Taloudellisen tuottavuuden sijaan tulisi kiinnittää huomiota erityisesti tuloksellisuuteen, mitä edistäviä hankkeita kunnissa onkin liiton mukaan käynnissä. KNT:n mukaan tuottavuutta tulisi parantaa työhyvinvointia kehittämällä, henkilöstömenojen kehitykselle ei voi liiton mukaan asettaa lukumääräisiä tavoitteita. Myös Jyty ry korostaa laajemman näkökulman tarvetta sekä kuntien omia tuloksellisuuteen tähtäviä hankkeita, joita ei ole tarpeeksi otettu huomioon raportissa. Myös KT Kuntatyönantajat kritisoi henkilöstömäärän kehityksen vuosittaisia tavoitteita epätarkoituksenmukaisina ja kunnalliseen itsehallintoon puuttuvina. (VM 13/2011, 134–135.)

Normityöryhmä kritisoi erityisesti henkilöstömitoituksia ja pätevyysvaatimuksia. Niitä koskevia normeja purkamalla olisi valtiovarainministeriön mukaan mahdollista parantaa kuntien vastuulla olevien peruspalvelujen tuottavuutta. Normikriittisyys jatkaa uuden julkisjohtamisen opin linjaan kuuluvaa byrokratiakritiikkiä. Henkilöstön mitoitus ja pätevyyskoskevan normisääntelyn purkaminen heikentäisi kuitenkin kuntasektorin henkilöstöjärjestöjen kannanottojen mukaan palvelujen laatua ja saatavuutta sekä työntekijöiden työturvallisuutta. Liittojen ohella myös kuntatyönantajat kritisoivat henkilöstömäärän vuosittaiseen kehitykseen liittyviä tavoitteita epätarkoituksenmukaisina. Näiden huolien ja kritiikin ymmärtäminen vaatii vielä paneutumista henkilöstön asemaan ja rooliin tuottavuustyössä. Tutkin vielä seuraavaksi henkilöstöjohtamisen roolia valtiovarainministeriön tuottavuustyössä.

6.6. Henkilöstön asema tuottavuustyössä

Toiminnan tehostaminen esitetään dokumenteissa välttämättömänä tapana saada aikaan kestävyysvajetta kiinni kurovia säästöjä. Tämä tarkoittaa käytännössä samojen palveluvelvoitteiden täyttämistä pienemmillä henkilöstöresursseilla, tuottavuus kiteytyykin dokumenteissa henkilöstön määrään (esim. VM 8/2010, 122). Kuntien henkilöstömäärä on lähtenyt vuonna 2012 pitkän nousun jälkeen laskuun. Määrä on laskenut 20 000 työntekijällä vuoden 2011 441000:sta vuoden 2016 421000:n. (Kuntatyönantajat 2017.) Yli puolet kuntien omasta henkilöstöstä työskentelee terveys- ja sosiaalipalveluissa, hallintohenkilökunnan osuus liikkuu 2–3 prosentin tienoilla (Ailasmaa 2015, 2). Hyvinvointivaltion kasvukaudella hallintomenot ovatkin kutistuneet suhteellisesti sosiaali- ja koulutusmenojen kasvaessa (Kosonen 1998, 45). Rakenteiden keskittämistä ja digitalisaatiota

perusteltiin osittain hallintomenojen säästöllä, mutta tämä vaikuttaa parhaimmillaankin vähäiseltä säästökohteelta, merkittävät säästöt kohdistuvat palveluhenkilökuntaan.

Kun kuntien palveluvelvoitteet ovat jopa kasvaneet, tuottavuuden voi nähdä kuntatyöntekijien lukujen perusteella nousseen, mikäli tuottavuus kiteytyy henkilöstömäärään, eikä oteta huomioon palveluiden saatavuuden ja vaikuttavuuden mahdollista laskua sekä ostopalveluiden laajuutta. Onko tämä henkilöstömäärän väheneminen onnistunut laadusta ja saatavuudesta tinkimättömällä tavalla? Keskeinen tarkastelun kohde tässä on henkilöstön työhyvinvointi. Työntekijöiden psykologinen hyvinvointi on tutkimusten mukaan vahvasti yhteydessä palveluiden laatuun ja tuottavuuteen (Robertson & Cooper 2011, 16). Kuntien tuottavuustyön tueksi kootussa oppaassa korostetaan myös sitä, että osaava ja motivoitunut henkilöstö mahdollistaa tuottavuuden parantamisen (VM 2011a, 7.) Oppaassa henkilöstön hyvinvoinnin edistämiseksi esitetään kunnissa laadittavia henkilöstösuunnitelmia sekä NPM-opin mukaisia tuottavuutta parantavia aineellisia ja aineettomia kannusteita (VM 2011a, 7–8).

Sairauspoissaolojen vähentäminen ja tehollisen työajan lisääminen esitetään TL:ssä keinoina lisätä kuntasektorin tuottavuutta (VM 13/2015, 122). TL:n mukaan henkilöstön työhyvinvointi on kasvanut henkilöstövähennyksistä ja työelämämuutoksista huolimatta ja virastoissa johtamistyö on parantunut merkittävästi, mikä on muun muassa vähentänyt sairauspoissaoloja kunnissa välillä 2010–2013 (VM 13/2015, 120, 122). Dokumentissa siis esitetään, että henkilöstömäärän vähentämiseen kiteytyvässä tuottavuustyössä on onnistuttu tavalla, joka ei ole heikentänyt kuntatyöläisten työoloja.

Työterveyslaitoksen Kunta10-tutkimuksen mukaan sairauspoissaolojen määrä³⁸ laski kunnissa vuodesta 2008 vuoteen 2013 2000-luvun jatkuvan kasvun jälkeen, mutta lasku on loppunut vuoden 2013 jälkeen (TTL 2017a). Suomen laajimman kunta-alan valtakunnallisen seurantatutkimuksen mukaan johtamiseen on kunnissa kiinnitetty enemmän huomiota 2010-luvulla ja koettu johtamisen oikeudenmukaisuus on kasvanut, samalla kuitenkin työmäärä on kasvanut ja etenkin sosiaali- ja terveysalalla ja opetuspuolella työmäärän koetaan lisääntyneen ylitse sietokyvyn. Kaikkiaan kuntien työntekijöistä näin kokee 39 %. (TTL 2017b.)

Johtamisen yhteys työhyvinvointiin on myös varauksellista. STTK:n 2016 toteuttaman tutkimuksen mukaan vain 41 % kuntatyöntekijöistä katsoi, että työssä jaksamista ja työhyvinvointia edistetään heidän työpaikallaan suunnitelmallisesti erittäin tai melko hyvin. 56 prosenttia vastaajista katsoi, että

³⁸ Sairauspoissaolojen määrä ei myöskään huomioi tunnuslukuna mahdollista sairaana töissä olemista, jonka negatiiviset tuottavuusvaikutukset voivat olla sairauspoissaoloja suurempia (Robertson & Cooper 2011, 18).

työhyvinvointia edistettiin melko huonosti tai erittäin huonosti (STTK 2017.) Tutkimusten perusteella onkin liian aikaista sanoa, että tähänastinen henkilöstösaneeraus olisi kunnissa onnistunut työhyvinvoinnista tinkimättä. Mikäli tuottavuutta ei onnistuta sen eri osa-alueilla parantamaan ja resurssiohjauksen tiukka linja jatkuu, kasvava palvelutarve tulee heikentämään entisestään henkilöstön jaksamista ja tätä myötä myös palvelujen laatua ja saatavuutta. Tämä ohjaa toimintaa luultavasti yhä vahvemmin vain välttämättömiin ydintehtäviin, jolloin kehittämisen ja ennaltaehkäisyn rooli peruspalveluissa heikkenevät. Tämä on ollut myös valtion tuottavuusohjelman seuraus: valtion virastot ja laitokset ohjataan keskittymään vain kapeasti määriteltyihin ydintehtäviin (Herranen 2015, 36).

6.7. Tuottavuuden nosto ja hyvinvointivaltion uudelleenarviointi

Henkilöstömitoitusta ja kelpoisuutta koskevien normien purkaminen esitetään etenkin normitalkoottyöryhmän dokumentissa tapana parantaa tuottavuutta ja saada aikaan säästöjä ilman laadun heikkenemistä. On kyseenalaista, onnistuuko tämänkaltainen normienperkaaminen sekä tiukkaan rahoitukseen perustuva resurssiohjaus tuottavuuden parantamisessa ilman perusoikeuksien vaarantamista. Ministeriön tuottavuustyön lähtökohdaksi esittämät palvelurakenteiden uudistukset sisältävät tutkimuskirjallisuuden perusteella varsin perustavanlaatuisia ongelmia, joita dokumenteissa ei käsitellä. Etenkin oletus suurempien kuntakokojen pienemmistä palvelukustannuksista on aiheutta tutkimineiden empiiristen selvitysten perusteella todella kyseenalainen.

Palveluprosessien uudistamisessa markkinaratkaisut eivät ole ainakaan tähänastisten kokemusten mukaan vähentäneet palvelutuotannon kustannuksia, minkä lisäksi tuottavuuden parantamiseen esitetyn tieto- ja viestintäteknologian tuottavuusvaikutuksista kuntasektorilla on hyvin vähän tutkimustietoa. Vaikuttaa siltä, että henkilöstömäärän sopeutusta tiukalla resurssiohjauksella ajava tuottavuustyö aiheuttaa lähinnä kuntien velkaantumista ja kuntatyöntekijöiden työtaakan kasvua. Jo Paras-hankkeen aikainen palvelusisältöjen karsiminen ja työtaahdin kiristäminen ovat THL:n tutkimuksen perusteella vähentäneet kunnissa palvelujen käyttäjiä varten käytettävissä olevaa aikaa. Resurssien puute on näkynyt erityisesti niukkuutena ennaltaehkäisevissä palveluissa, pidemmän päälle myös korjaavissa palveluissa. Lisäksi heikosti resursoitujen sekä keskitettyjen palvelujen käyttö on yhä harvempien saavutettavissa. (Virkki, Vartiainen, Kettunen & Heinämäki 2011, 77.)

Uudistuksien linjaa selittää analyysini perusteella enemmän pyrkimys sitouttaa kuntasektoria yhä vahvemmin osaksi julkisen talouden kokonaisuutta, jotta sitä voitaisiin sopeuttaa hintakilpailukykyä ja finanssimarkkinoiden luottamusta korostavan kasautumisstrategian tarpeisiin.

Valtiovarainministeriö määrittää sekä syyt että keinot kuntaohjauksen uudistamiselle. Uudessa julkisen talouden kokonaisohjauksen mallissa valtiovarainministeriöllä on budjettivaltansa vuoksi entistä merkittävämpi asema kuntia koskevan lainsäädännön menovaikutusten arvioinnissa sekä kuntien rahoituksen pitämisessä tuottavuustavoitteiden mukaisella kireällä tasolla. Tätä tukevat uuden kuntalain tiukentuneet yksittäisen kunnan taloutta koskevat säädökset. Tuottavuuden noston keinot seuraavat uuden julkisjohtamisen opin oletuksia julkisen toiminnan tehottomuudesta ja markkinamallien tehokkuudesta.

Edes tuottavuuden nosto ei dokumenttien mukaan turvaa pidemmällä tähtäyksellä hyvinvointivaltion kattavaa palvelujärjestelmää. Tämä nousee esille etenkin vuonna 2015 julkaistussa TL:ssä. Dokumentin mukaan julkisen sektorin tehtävien ja velvoitteiden vähentäminen on tarpeellista kestävyuden turvaamiseksi, eikä tämä tarve poistu mahdollisen sote-uudistuksen myötä (VM 13/2015, 16). Tuottavuuden nostaminen esitetään dokumentissa tapana vähentää ongelmia, joita syntyy, kun työmäärä ei sopeudu tarpeeksi nopeasti henkilöstömäärän pientymiseen (VM 13/2015, 119). Rakennepoliittisen ohjelman pyrkimykset tehtävien ja velvoitteiden vähentämiseen ovat kuitenkin toteutuneet heikosti. Tehtävien vähentäminen sekä säästövaikutusten arviointi ovat osoittautuneet vaikeiksi. Tehtävien ja velvoitteiden määrä onkin jatkanut kasvuaan vuoden 2012 jälkeen. (VM 13/2015, 16.)

TL:n kommentteissa normiohjauksesta esitetään suoraan, että kestävyuden turvaaminen vaatii hyvinvointimallin uudelleenarviointia. Hyvinvointivaltion tehtäviä on vähennettävä, tässä tulee arvioida yksittäisiä tehtäviä tai velvoitteita laajempia kokonaisuuksia. Kuntalaisille voitaisiin TL:n mukaan lisätä vastuuta palvelujen kustannuksista ja palveluita voitaisiin siirtää vapaaehtoisen toiminnan piiriin. (VM 13/2015, 16.) Turhia velvoitteita tulee poistaa myös palvelutuotannon tehostamisen tieltä, kunnilla tulisi olla aitoja valintamahdollisuuksia, mihin päästäisiin palveluvelvoitteiden tasoa laskemalla (VM 13/2015, 16). Kunnilla pitäisi olla siis vapaus tehdä vähemmällä vähemmän. Tällöin osa peruspalvelujen tarpeesta katettaisiin yksityisellä palvelusektorilla.

Yksityisen palvelutuotannon lisääminen ei kuitenkaan ole oikotie halvempiin palveluihin, mikäli laadusta ja saatavuudesta halutaan pitää kiinni. Pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden palvelujärjestelmälle on ollut ominaista universalismi, johon on kuulunut tyydyttävien palvelujen turvaaminen suurelle määrälle ihmisiä. Markkinoiden valinnanvapaus mahdollistaa taasen sen, että maksukykyisemmät kuluttajat saavat lisämaksulla luksuspalveluita. (Anttonen & Karsio 2017, 231.) Pitkällä välillä tämä on omiaan muodostamaan kahden tason palvelujärjestelmän, jossa

maksukykyiset asiakkaat ostavat palvelunsa osin rahalla, mikä heikentää julkisten palveluiden kannatusta (Jutila 2011, 200–201). Osaltaan terveystalouden univervalismi on heikentynyt työterveydenhuollon merkityksen kasvaessa 1990-luvun alulta lähtien. Työnantajien sairausvakuutusmaksuille perustuvassa järjestelmässä terveystaloutta ostetaan yleensä yksityisiltä terveydenhuoltoyrityksiltä. Ansiosidonnaisten etuuksien vahvistuminen heikentää Suomen hyvinvointivaltion dekommodifikaatiota entisestään. (Halmetoja 2016, 125–126.)

Jakaessani tutkimuskysymykseni kolmeen osaan esitin toisena osana seuraavaa: minkälaisia keinoja kuntien tuottavuuden politiikkatavoitteen edistämiseen esitetään, miksi nämä keinot ovat hallitsevia, ja mikä on näiden keinojen mahdollisuus saavuttaa niille esitetyt tuottavuustavoitteet. Analyysini perusteella uudistamisen keinot perustuvat pitkälti uuden julkisjohtamisen opin mukaisiin oletuksiin julkisen tuotannon tehostamispotentiaalista. Itse palvelujen järjestämiseen esitetään keinoja, joiden tuottavuusvaikutukset ovat ainakin tutkimuskirjallisuuden perusteella kyseenalaisia. Sielläkin, missä tuottavuutta olisi mahdollisesti mahdollista parantaa (ict), tiukka resurssiohjaus vaikuttaa hankaloittavan kehittämistä. Mikäli tavoitteena on julkisen palvelujärjestelmän ylläpito ja säilyttäminen, eivät dokumenteissa esitetyt keinot ole annettujen tuottavuustavoitteiden kanssa yhdenmukaisia. Kun pyrkimyksenä on kuitenkin pidemmällä tähtäyksellä välttämättömänä nähty hyvinvointivaltion uudelleenarviointi, tuottavuus saa toisenlaisen roolin. Tällöin kuntaohjaus niveltyy varsin luontevalla tavalla aiemmin analyysissä esitettyyn kasautumisstrategiaan.

7. Johtopäätökset

Olen tässä tutkielmassa selvittänyt sitä, miksi ja miten valtiovarainministeriö on pyrkinyt nostamaan kuntien vastuulla olevien peruspalvelujen tuottavuutta. Lähdeaineistonani olen käyttänyt valtiovarainministeriön aiheeseen liittyviä virkamiespuheenvuoroja ja työryhmädokumentteja vuosien 2010 ja 2015 väliltä. Olen analysoinut valtiovarainministeriön talous- ja kuntapoliittisia linjauksia osana hyvinvointivaltion reformia poliittisen talouden kontekstissa. Valtiovarainministeriön linjauksilla on vahva merkitys kuntaohjauksen ja talouspolitiikan valmistelussa. Olen jakanut tutkimuskysymykseni johdannossa kolmeen osaan, joista ensimmäinen koskee tuottavuuden nostamisen syitä, toinen keinoja ja kolmas tuottavuuteen pyrkivän politiikan johdonmukaisuutta ja seurauksia hyvinvointivaltion tulevaisuudelle. Esittelen seuraavaksi näiden osakysymysten kautta tutkimukseni keskeiset tulokset ja päätelmät.

7.1. Julkisen palvelujärjestelmän tuottavuus politiikkatavoitteena

Ensinnäkin olen tutkinut sitä, millaisten yhteiskunnallisia voimasuhteita ja käytäntöjä ohjaavien institutionaalisten rakenteiden puitteissa julkisen sektorin tuottavuus nousee keskeiseksi politiikkatavoitteeksi. Suomen hallinnon uudistuksissa taloudellisilla syillä on ollut merkittävä osa, eikä valtiovarainministeriön kuntapolitiikka ole poikkeus. Talouden ja politiikan suhde näyttäytykin ministeriön dokumenteissa hyvin vahvana, talouden imperatiivit rajoittavat ja määrittävät tiukasti harjoitettavan politiikan alaa.

Välttääkseni selitysmallit, joissa talouden reunaehdot otetaan annettuna tai jätetään tarkastelun ulkopuolelle, olen analysoinut kapitalistisen ja julkisen talouden suhdetta nojaten marxilaiseen poliittisen talouden kritiikkiin. Julkisen ja yksityisen talouden suhteesta on tämän perinteen termein kysymys tuotantomuotojen artikulaatiosta, eli yksityisen ja julkisen tuotannon suhdetta määrittävistä muodoista. Olen tutkinut näitä muotoja kasautumisstrategian ja hegemonisen projektin käsitteillä. Tuotantotavan rakenteellisemmat tekijät on näin mahdollista erottaa helpommin muovattavissa ja muutettavissa olevista konjunkturaalisista piirteistä. Käsitteellistän uudistuspolitiikan laveimpia, mutta rakenteellisesti pitävimpiä ehtoja tuotantotavan tasolla: tuottavuudella on merkittävä roolinsa sekä kapitalistisen talouden toiminnassa että yksityisen ja julkisen sektorin välisessä ristiriidassa.

Kapitalistinen talous perustuu työn tuotteiden tavaramuodolle ja työn tavaramuodolle. Työn tuotteita vaihdetaan markkinoilla tavaroina, ja työvoimaa ostetaan ja myydään kuin se olisi yksi tavara toisten joukossa. Työvoiman ostaminen mahdollistaa pääomien kasautumisen, mutta vaatii työvoiman

riippuvuutta markkinoista, eli työntekijöitä, joiden täytyy myydä työvoimaansa toimeentulonsa eteen. Kapitalistista tuotantoa ohjaa voitto ja tavaroiden myyminen tuotantokustannuksia korkeammalla hinnalla. Tuottavuuden merkitys kapitalismissa perustuu voittomotiivin ohjaamalle kilpailun dynamiikalle. Korkeampi työn tuottavuus mahdollistaa yksittäiselle yritykselle markkinaosuuksien valtaamisen, mikä kannustaa yrityksiä lyhentämään tavaroiden tuotantoon kuluvaan aikaan. Tuottavuuden nosto mahdollistaa myös voittojen noston ilman reaali-palkkojen laskua.

Julkinen tuotanto perustuu myös työvoiman tavaramuodolle eli palkkatyölle, mutta sen tavoitteena on voiton sijaan toiminnan vaikuttavuus, eli toivottujen päämäärien edistäminen. Julkisen tuotannon päämäärät ovat kuitenkin ristiriitaisia pääomien kasautumisen näkökulmasta: yhtäältä julkinen tuotanto uusintaa liiketoiminnan ja pääomien kasautumisen edellytyksiä, toisaalta se edistää ihmisten vapautta työmarkkinoista välttämättömänä ehtona toimeentulolle, mikä heikentää työvoiman tavaramuotoa. Jälkimmäistä vaikutusta Gøsta Esping-Andersen (1990) on kutsunut dekommodifikaatioksi, josta on tullut merkittävä käsite hyvinvointivaltioiden analyysissä.

Läntisten hyvinvointivaltioiden sotienjälkeistä rakennuskautta on auttanut kapitalistisen talouden ripeä tuottavuuskasvu. Se on antanut suhteellisen paljon liikkumavaraa, jossa kapitalistinen kasautuminen ja laajeneva palvelujärjestelmä ovat voineet elää rinnakkain. Hyvinvointivaltioiden suunnanmuutoksen ja reformin taustalla voidaan nähdä 1970-luvulta laskenut tuottavuuskasvu. Suomessa tämä muutos tapahtui kuitenkin vasta 1990-luvun laman myötä (Julkunen 2001). Tämä talouden muutos ei kuitenkaan määritä suoraan valtiollisen politiikan sisältöä. Talous- ja hyvinvointipoliittinen malli ei muutu yhdestä ideaalityyppisestä regiimistä toiseksi, vaan se vaatii poliittista työstämistä.

Tutkin yksityisen ja julkisen sektorin suhdetta määrittävää politiikkaa Bob Jessopin (1990) valtioteoreettisen työn avulla. Jessop jäsentää yksityisen ja julkisen sektorin suhdetta kasautumisstrategian ja hegemonisen projektin käsitteillä. Pekka Kosonen (1998) on käyttänyt näitä jäsenyyksiä Suomen talous- ja hyvinvointipoliittista mallia käsittelevissä tutkimuksissaan. Suomen talous- ja hyvinvointimallin tutkimuksen perusteella hyvinvointivaltion kehitys on aina ollut Suomessa alisteista kasvupoliittisille linjauksille, joissa vientisektorin menestyksellä on ollut erityisen merkittävä osa. Valtiovarainministeriön linjaukset vahvistavat tätä toimintatapaa. Analyysi vahvistaakin alustavaa hypoteesiani, jonka mukaan talousrakenteen institutionalisoidut intressit selittävät hallitsevaa politiikan linjaa.

Suomen mallia tutkinut Pekka Kosonen on kutsunut 1990-luvulle ulottuvassa tutkimuksessaan Suomen sotienjälkeistä mallia hegemoniseksi porvarilliseksi toimintatavaksi, jossa valtion toiminnan ja sen taustaehtojen yhteennivomista on määrittänyt ohjelmallisen politiikan sijaan useiden toimijoiden toiminnan tuloksena syntynyt itsestään selvänä otettu ajattelu- ja toimintatapa (Kosonen 1998, 87–92.). Analyysini perusteella tätä politiikkaa valmistellaan yhä enemmän valtiovarainministeriössä tavalla, jota voidaan kutsua hegemoniseksi projektiksi ainakin kasautumisen ehtoja turvaavan talouspoliittisen koordinoinnin ja tähän perustuvan kuntaohjauksen uudistamisen osalta. Talouskasvu ja sen turvaama elintaso vaativat valtiovarainministeriön mukaan vastuullista politiikan linjaa, jossa keskiössä on julkisen sektorin kestävyysongelman ratkaiseminen. Valtiovarainministeriöllä on vahva rooli sekä talouspolitiikan että kuntaohjauksen valmistelussa, ja ministeriö pääseeikin määrittämään peruspalveluja koskevassa hyvinvointivaltion reformissa sekä uudistamisen syitä että keinoja.

Julkisen sektorin työvoimatarvetta tulee ministeriön mukaan vähentää, jotta yksityisen kasautumisen tarpeisiin riittää työvoimaa ja rahoitusta. Dokumenttien perusteella etenkin ikäsidonnaisten hoivamenojen kasvu uhkaa yksityisen talouden kasvua ja julkisen talouden kestävyttä. Sopeutustarve esitetään dokumenteissa väestön vanhenemisesta, matalasta kasvusta sekä valtionvelan korkomenoista johtuvana välttämättömyytenä. Kestävyysvajearvioon perustuva sopeutustarve on analysoimissani dokumenteissa tärkein syy kunta-valtiosuhteen uudistamiselle³⁹. Sopeutuspolitiikka liittyy ministeriön kasvupoliittisiin linjauksiin.

Julkisen talouden tarpeet eivät saisi valtiovarainministeriön mukaan syrjäyttää kasvun edellytyksiä. Etenkin vientisektorin toimintaedellytyksiä tulisi turvata. Dokumenteissa ajetaan kasvupoliittisena linjana hintakilpailukykyyn perustuvaa kilpailustrategiaa, jossa vientimenestystä haetaan korkean tuottavuuden sijaan ensisijaisesti kilpailijamaita matalammista tuotantokustannuksista. Tämän strategian puitteissa palkat nähdään enemmän tuotantokustannuksena kuin kotimaan kysynnän lähteenä. Työvoiman tarjonnan lisääminen on keskeinen keino palkkatason kurissapitoon. Samalla työmarkkinaosapuolet tulisi saada sidottua kilpailukykyä korostavaan palkanmääritykseen, mutta työmarkkinoilla tulisi samalla kulkea kohti entistä hajautetumpaa sopimusjärjestelmää. Tämä strategia rajoittaa veropolitiikan liikkumavaraa, koska verotus heikentäisi entisestään

³⁹ Kestävyysvajetta korostavan talouspoliittisen linjan roolia valtionhallinnon uudistamisessa on tutkinut aiemmin Herranen (2015). Kuntapalvelujen uudistaminen jää kuitenkin Herrasen tutkimusrajauksen ulkopuolelle.

hintakilpailukykylinjan laskemaa kotimaan kysyntää. Nämä linjaukset vahvistavat entisestään yksityisen velan merkitystä kysynnän lähteenä.

Analyysini mukaan valtiovarainministeriön ajama kasautumisstrategia vie Suomen mallia muutenkin finanssivetoisempaan suuntaan. Finanssisektorin luottamus esitetään perusteena julkisen sektorin sopeuttamiselle. Ohjelmallista sopeutuspolitiikkaa ja siihen kuuluvia julkisen palvelujärjestelmän tuottavuutta parantavia rakenteellisia uudistuksia perustellaan dokumenteissa sillä, että finanssisektorien luottamus vaatii vahvaa sitoutumista talouskuriin. Täten julkisen sektorin kehittäminen alistetaan valtion velkojien intresseille tavalla, joka tukee Wolfgang Streeckin (2015) analyysia vakauttajavaltiosta sekä Stephen Gillin (1998) kuvausta politiikkaa sitovasta kurinalaisesta uusliberalismista.

Hintakilpailukykyyn perustuvan vientivetoisen kasautumisen ehdot sekä velanmaksukyvyyn ylläpitäminen vaativat ministeriön mukaan julkisten menojen karsimista. Peruspalvelujen tuottavuuden nosto on välttämätön osa tätä sopeutuspoliittista linjaa. Toisin sanoen julkisen sektorin työvoiman sopeutus on dokumenteissa edellytys vientivetoiselle kasvulle ja finanssimarkkinoiden luottamukselle. Tästä johtuen kuntien vastuulla olevien peruspalvelujen tuottavuuden parantaminen kiteytyy dokumenteissa henkilöstötarpeen vähentämiseen, vaikka henkilöstötarpeen sopeuttamiseen ja kustannussäästöihin palautuvaa tuottavuusmääritelmää kritisoidaan kuntien tuottavuustavoitteita valmistelleen työryhmän dokumentissa liian kapea-alaisena. Laskussa olleen tuottavuuskehityksen kääntäminen positiiviseksi heikentäisi työryhmän mukaan todennäköisesti palvelujen laatua ja vaikuttavuutta.

7.2. Tuottavuuden edistämisen keinot

Toinen tutkimuskysymystäni tarkentava kysymys on seuraava: Minkälaisia keinoja peruspalvelujen tuottavuuden parantamiseen esitetään, miksi nämä keinot ovat hallitsevia, ja mikä on näiden keinojen mahdollisuus saavuttaa niille esitetyt tuottavuustavoitteet. Nämä keinot perustuvat analyysini mukaan erityisesti Suomen hallinnon uudistuksissa hegemoniselle uuden julkisjohtamisen opille. Uuden julkisjohtamisen opin mukaisia uudistuksia kuntapolitiikassa ei ole tutkimuskirjallisuudessa jäsenetty kokonaisvaltaisesti 2000-luvun alun jälkeen. Havaintoni ovat pitkälti linjassa aikaisempien aihetta koskevien tutkimusten kanssa, joiden mukaan kuntien ohjauksen uudistamista määrittävät vahvasti uuden julkisjohtamisen opin mukaiset periaatteet (ks. myös Haveri 2002; Niemelä 2008).

Dokumenteissa esitetään tuottavuuden parantamiseksi sekä palvelutuotannon rakennetta ja prosesseja koskevia keinoja että uudistuksia kuntien ohjausjärjestelmään. Tuottavuuden parantamiseen esitetyt keinot perustuvat uuden julkisjohtamisen opin oletuksiin julkisen tuotannon tehottomuudesta ja yksityistä tuotantoa vastaavien tuotannon tapojen tehokkuudesta sekä erityisesti panos-tuotos-tuottavuutena ymmärrettyyn tuottavuuskäsitteeseen.

Kunta- ja palvelurakennetta keskittävää politiikkaa perustellaan dokumenteissa sillä oletuksella, että kuntaliitoksessa tehotonta tuotantorakennetta korvataan tehokkaammalla rakenteella. Valtiovarainministeriön mukaan kuntarakenteen uudistus jäljittelee täten markkinamekanismia, jossa tehokkaampi tuottaja peittoaa tehottomammat. Kuntakokoa ja -rakennetta koskevat tieteelliset tutkimukset eivät kuitenkaan tue käsitystä suurempien kuntien pienemmistä yksikkökustannuksista. Vaikka keskikokoiset kunnat ovat keskimäärin tehokkaampia kuin pienet, kuntakoon kasvaessa myös palvelutuotannon kustannukset tapaavat nousta, vaikka suuremmasta kuntakoosta voi olla muita hyötyjä, jotka eivät liity palvelutuotannon kustannuksiin tai tuottavuuteen.

Tutkimuskirjallisuuden perusteella markkinaratkaisut eivät ole laskeneet palvelutuotannon kustannuksia tai parantaneet laatua. Todennettujen tuottavuusvaikutusten sijaan niiden edistämiseen vaikuttavat uuden julkisjohtamisen opin teoreettiset oletukset, joiden perusteella markkinavalinta nostaa automaattisesti palvelujen laatua ja vaikuttavuutta. Tämä vastaa uusklassisen talousteorian lähtökohtaista oletusta markkinamekanismista optimaalisena tapana järjestää yhteiskunnallisia suhteita. Näiden oletusten lisäksi yksityisen palvelusektorin merkitys on etenkin vuoden 2008 kriisin ja Nokian romahtamisen jälkeen noussut Suomen taloudessa. Suurten hoivayritysten lobbauksella on luultavasti vaikutusta markkinaratkaisuja korostavaan linjaan. Suomen kustannuksia painottavan, vuoden 2001 uudistuksiin perustuvan hankintalain puitteissa etenkin kolmannen sektorin kehittämille luoville palveluratkaisuille on jäänyt verraten huonosti tilaa. Markkinaratkaisut tukevatkin näissä oloissa huonosti innovatiivisia palvelujen järjestämisen tapoja (ks. Anttonen & Karsio 2017, 229–231).

Tieto- ja viestintäteknologia esitetään dokumenteissa yhtenä keskeisenä keinona tuottavuuden parantamiseksi. Sen tuottavuushyödyistä peruspalveluissa on kuitenkin hyvin vähän empiiristä tutkimusta. Etenkin ikäsidonnaisten menojen suitsimisessa tietotekniisiin ratkaisuihin liittyy saavutettavuusongelmia, koska ikäihmisten on yleensä ottaen hankala käyttää sähköisiä palveluja (ks. Koironen, Räsänen & Södergård 2016, 27–28). Rahoituksen kireys on myös voinut haitata kehitystyötä kunnissa. Näitä ongelmia ei kuitenkaan valtiovarainministeriön dokumenteissa juuri käsitellä. Tieto- ja viestintäteknologia esitetään dokumenteissa myös tulevaisuuden kasvun

merkittävimmäksi tekijäksi, mutta erityisen toiveikkaita sen kasvumahdollisuuksia kohtaan ei olla, mikä käy ilmi valtiovarainministeriön varovaisesta kasvuennusteesta.

Valtiovarainministeriön mukaan peruspalvelujen tuottavuuden nosto vaatii prosessien ja rakenteiden uudistamisen lisäksi kuntien ohjausjärjestelmän vahvistamista, jotta kuntia saadaan ohjattua tehokkaampaan palvelutuotantoon. Kuntien vapaaehtoista kehittämistä tukevan informaatio-ohjauksen ongelmana nähdään kannusteiden puute, eli se ettei kyseessä ole resurssiohjaus. Ohjausjärjestelmän uudistamisessa valtiovarainministeriö korostaakin uuden julkisjohtamisen opin mukaista resurssiohjausta sekä yksittäisen kunnan talouden tasapainoa koskevia säädöksiä. Näiden keinojen yhteisvaikutus kiristää kuntien rahoitusta ja rankaisee entistä herkemmin tiukasta taloudenpidosta lipsumista erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyllä.

Tuottavuustavoitteiden mukainen kireä valtionosuusrahoitus pitää kuitenkin luultavasti yllä kuntien pidempään jatkunutta velkaantumista. Kuntasektorin lainakanta on kasvanut vuosina 1996–2016 lähes kaksinkertaiseksi asukaslukuun suhteutettuna (Tilastokeskus 2017). Uudistukset kunta-valtiosuhteessa tuovat kuntasektorin vahvemmin valtiovarainministeriön budjettivallan alaisuuteen. Täten tuottavuuden lisäämiseen pyrkivä sopeutuspoliittinen hegemoninen projekti yhtenäistää valtion toimintoja etenkin budjetointiin perustuvan taloushallinnan kautta. Myös muiden ministeriöiden kuntia koskeva lainvalmistelu on tuotu julkisen talouden kokonaisuudistuksen myötä tiukemmin valtiovarainministeriön valvontaan. Tämä vahvistaa entisestään valtiovarainministeriön valtaa hyvinvointivaltion reformin suuntaajana.

Normiohjauksessa ministeriö korostaa tuottavuuden nostoa haittaavien normien purkamista, eli erityisesti pätevyysvaatimusten ja henkilöstömitoitusten löyhentämistä. Henkilöstöjärjestöjen kommenttien perusteella tämä normien purkaminen vaarantaa palveluiden laatua ja työntekijöiden hyvinvointia. Normiohjausta valmistelevaan työryhmään työntekijöiden edustajia ei ole otettu mukaan, vaikka työryhmän dokumentissa korostetaan laaja-alaisen yhteistyön merkitystä tuottavuustyössä. Kuntatyöntekijöiden työoloja selvittäneiden tutkimusten perusteella tiukka talouslinja vaikuttaa johtaneen kunnissa työtaakkojen kasvuun.

Dokumenteissa esiintyvät aikaperspektiivit vaikuttavat ristiriitaisilta tuottavuuden noston kannalta. Pitkän aikavälin julkisen talouden kestävyysvajelaskelmilla perustellaan pikaisia uudistuksia kuntien ohjausjärjestelmässä ja rakenteissa tässä ja nyt. Resurssiohjauksen uudistukset johtavat kuitenkin rahoituksen tiukkuuteen, mikä on ristiriidassa investointeja vaativan toiminnan kehittämisen kanssa.

Tuottavuuden nostamisen keinot perustuvat uuden julkisjohtamisen opin mukaisiin oletuksiin nykyisen toiminnan ja normiohjauksen tehottomuudesta sekä hallinnon kustannuksista. Hallintokustannusten osuus kuntien menoista on kuitenkin häviävän pieni, joten käytännössä resurssiohjaus heikentää jo entisestään kireällä rahoituksella toimivien peruspalvelujen edellytyksiä. Etenkin valtionosuusjärjestelmään perustuva tiukka resurssiohjaus on pitänyt kuntien tuloja menoja pienempinä. Täten kuntien hankalat taloudelliset olosuhteet ovat osaltaan tuottavuudella perustellun politiikan tulosta. Tuottavuuden nosto on keino suojata kuntien vastuulla olevia peruspalveluja heikkenevien tulojen olosuhteissa. Näitä olosuhteita määrittää kuitenkin resurssiohjaus, joka on tärkein keino, jolla kuntia pyritään ohjaamaan tuottavampaan palvelutuotantoon. Tuottavuuden noston keinot ja syyt sekoittuvat. Kärjistäen sanottuna tuottavuus on tapa suojella kuntien toimintaa siltä niukkuudelta, jonka tuottavuuteen pyrkivä politiikka on aiheuttanut.

7.3. Valtiovarainministeriön linjaukset hyvinvointivaltion reformina

Tutkimuskysymystäni eritellessäni esitin kolmantena ja viimeisenä kysymyksenä seuraavan: Muodostavatko sopeutuspolitiikkaa perusteleva kasautumisstrategia ja siihen pohjaava hegemoninen sopeutusprojekti keskenään johdonmukaisen hyvinvointivaltion reformin projektin, eli onko projekti realistinen, minkälaisia ristiriitoja siihen sisältyy ja mitä seurauksia tällä on hyvinvointivaltion tulevaisuudelle?

Ainakin dekommodifikaation purkamisen osalta vastaus on kyllä. Pidemmällä aikavälillä hyvinvointivaltion palveluita tulee valtiovarainministeriön mukaan karsia. Sekä palvelujärjestelmän osittainen purkaminen että kilpailukykyä korostava palkkapolitiikka vähentävät dekommodifikaatiota. Tämän lisäksi ansiotyön ulkopuolella olemisen mahdollistavia järjestelmiä tulee ministeriön mukaan kehittää kannustavampaan suuntaan. Euroopan taloushallinnossa korostettu talouskuri heikentää työvoiman neuvotteluvoimaa ja edesauttaa täten kilpailukykyisemmän palkkapolitiikan läpiviemistä (ks. Shaikh 2016, 740–742).

Valtiovarainministeriön kuntapoliittisten linjausten tulkitsemista hegemonisena projektina tukee se, että esitetyt linjaukset vahvistavat valtiovarainministeriön koordinoivaa asemaa hyvinvointivaltion reformissa: niiden myötä muissa ministeriöissä tapahtuva lainvalmistelu tulee tiukemmin budjettitalouden piiriin ja kuntataloutta sidotaan tiukemmin budjettitalouteen resurssiohjauksen avulla. Täten valtion toimintoja yhtenäistetään näiden linjauksien mukaisessa politiikassa tavalla, joka pyrkii ylläpitämään vientivetoisen kasautumisstrategian edellytyksiä. Hyvinvointivaltion kehitystä tulee valtiovarainministeriön talous- ja kuntapoliittisten linjojen mukaan sitoa yhä

tiukemmin budjettivallan alaisuuteen. Budjettiprosessissa ministeriön kestävyysvajearviolla on keskeinen osa.

Valtiovarainministeriön linjauksissa ajetus kasautumisstrategia sekä hegemoninen projekti voivat kuitenkin törmätä talouden kysyntäpuolen ongelmiin. Yksityisen palvelutuotannon osuuden kasvu vähentää tuskin sosiaali- ja terveystalouden kokonaiskustannuksia. Joko palvelutarve katetaan täysin julkisrahoitteisella sekajärjestelmällä, jossa yksityisten tuottajien nousu ei ole johtanut kustannussäästöihin laadusta ja saatavuudesta tinkimättä, tai osa palveluista siirtyy kuluttajien ostettaviksi markkinahyödykkeiksi, joiden kustannuksia nostaa luksusvaihtoehtojen yleistymisen korkeammassa tuloluokissa. Kumpikaan vaihtoehto ei vähennä matalamman tuottavuuden palvelusektorin henkilöstötarvetta, ellei palvelujärjestelmän kattavuus laske.

Yksityisten palvelualojen nousu on ristiriidassa vientisektorin kilpailukykyyn pyrkivän tarjontapuolen työvoimapolitiikan kanssa, koska palvelutarpeen kasvaessa hoivapalvelujen työllisyys tulee kasvamaan, vaikka nämä palvelut hoidettaisiin yksityisellä liiketoiminnalla. Myös palkkamallin perustuvan kasautumisstrategian ja nousevan yksityisen hyvinvointisektorin vaatiman kulutuskysynnän välille voi syntyä jännite. Näissä oloissa kysyntää katetaan luultavasti yksityisen lainakannan nousulla. Ilman yksityisen tuottavuuden kasvun kohentamista talouden velkataakka tulee kasvamaan vielä paljon, mikä vahvistaa entisestään finanssimarkkinoiden rakenteellista valtaa niin kansalaisten kuin valtion ylitse.

7.4. Rajauksia ja lisäselvitysten tarpeita

Tutkimusasetelmaani liittyy metodologisia ja tutkimusaineistoon liittyviä rajoituksia, jotka asettavat rajoitteita johtopäätösten varmuudelle. Yksittäisissä kunnissa tehdyt päätökset ja ratkaisut jäävät tutkimukseni ulkopuolelle. Aineistoni puitteissa näistä ei voi antaa kuin suuntaa-antavia tulkintoja, jotka perustuvat ohjausjärjestelmän kunnille asettamiin reunaehtoihin sekä koko kuntasektoria koskeviin havaintoihin velkaantumisen, rahoituksen ja henkilöstömäärän sekä henkilöstön työolojen kehityksestä.

Talous- ja kuntapolitiikan linjausten osalta olen osin tutkimuskirjallisuuteen perustuen olettanut, että hallitusten kunta-asioita koskevat päätökset perustuvat valtiovarainministeriön linjauksille. Näillä linjauksilla vaikuttaa ainakin ministeriön valmistelevien dokumenttien perusteella olevan vahva asema kuntaohjauksen uudistamisessa. Tämän lisäksi ministeriöllä on ollut uuden julkisjohtamisen opin mukaisia uudistuksia käsittelevän kirjallisuuden perusteella keskeinen Suomen hallinnon

kehittämisessä (ks. Temmes 1998, 151). Valtiovarainministeriön valmistelun ja hallitustyöskentelyn ja etenkin yksittäisten hankkeiden ja ohjelmien välisten kytkösten tutkiminen vaatisi kuitenkin tarkempaa selvittämistä ja tapaustutkimuksia. Omassa tutkimuksessani olen pyrkinyt laatimaan tutkimukseen perustuvan yleiskuvan valtiovarainministeriön hallitsevasta linjasta sekä sen taloudellisista, poliittisista ja teoreettisista kytköksistä. Tämä yleiskuva voi antaa pohjaa yksityiskohtaisemmalle selvitystyölle.

Tässä tutkimuksessa esitetyt arviot yksityisen ja julkisen sektorin tulevasta velkaantumisesta ovat suuntaa-antavia, ja ne perustuvat hyvin yleisen tason arvioille. Tarkastelun käsitteet ja käytetyt aineistot liikkuvat enimmäkseen koko yksityistä ja julkista taloutta ja kuntasektoria koskevalla kansantalouden tilinpidon tasolla. Taloudellisten vaikutusten tarkempi tutkimus vaatisi ekonometrista ja vahvemmin talousteoreettista analyysia, minkä lisäksi siinä olisi hyvä ottaa huomioon laajemmat tulonjakovaikutukset, jotta politiikan merkitystä esimerkiksi eriarvoisuuden kannalta voitaisiin tarkastella paremmin. Myös tietotekniikan tuottavuushyödyistä tulisi tehdä laajempaa tutkimusta.

Harjoitetun politiikan vaihtoehtojen pohtiminen vaatii julkisen ja yksityisen sektorin välisen artikulaation rakenteellisten ja konjunkturaalisten tekijöiden erottelua. Analyysini perusteella valtiovarainministeriö korostaa pienten palkkakustannusten kilpailustrategiaa. Tällaisessa strategiassa matalan tuottavuuden vientialat ovat keskeisemmässä asemassa kuin korkeaan tuottavuuteen ja jalostusasteeseen perustuvassa strategiassa. Mahdollinen jatkotutkimus voisi selvittää eroja matalan ja korkean tuottavuuden vientialojen vientistrategioissa ja näiden sektorien välille mahdollisesti syntyviä ristiriitoja. Myös eri kilpailustrategioiden vertailu olisi yhteiskunnallisesti relevantti tutkimusaihe. Mikäli viennin menestystä voitaisiin rakentaa ennemmin osaamisen, osallistumisen ja sosiaalisen turvallisuuden varaan, hyvinvointivaltion ja kapitalistisen kasautumisen ristiriita asettuisi löyhemmäksi (Kosonen 1998, 275).

Ministeriön dokumenteissa finanssimarkkinoiden politiikkaa rajaava asema esitetään varsin vahvaksi. Tämän finanssimarkkinoiden vallan analyysi vaatisi perusteellisempaa tutkimusta finanssimarkkinoiden roolista Suomen politiikan määrittäjänä Euroopan taloushallinnan kontekstissa sekä kansainvälisten taloushallinnan mekanismien kattavampaa tutkimusta. Tähän Streeckin (2005) ja Gillin (1998) yleisluontoiset analyysit ovat nähdäkseni liian kuvailevia. Pitäisikin selvittää, missä määrin finanssimarkkinoiden valta perustuu oletuksiin ja diskursiiviseen hallintaan ja missä määrin

sitä tukee todellinen korkojen nousun vaara⁴⁰. Tämä vaatisi myös yhä tarkempaa Euroopan talousalueen taloushallinnan mekanismien ja vaihtoehtojen tutkimista.

Valtiovarainministeriön kuntapoliittisessa linjassa tunnustetaan ristiriita julkisen ja yksityisen tuotannon välillä matalan kasvun ja pienenevän työikäisen väestön kapitalismissa. Väestön kehitys ei ole konjunkturaalinen ja täten muutettava olosuhde, vaan rakenteellinen tekijä. Tuottavuuden kasvu ei tätä kuitenkaan välttämättä ole, siihen voi vaikuttaa ainakin jossain määrin politiikalla. Mikäli talouden tuottavuuskasvu ei saa vauhtia, hyvinvointivaltion rajat asettuvat perin ahtaiksi. Täten yhä suuremman osan kansantuotteesta vaativat hoiva- ja terveystaloudet näyttäytyvät kapitalistisen tuotannon ja kapitalistisessa yhteiskunnassa toimivan julkisen tuotannon näkökulmasta kestävyysongelmana.

⁴⁰ Tähän jatkokysymykseen olen saanut kimmokkeen Lauri Hopalan Gramsci Suomessa -seminaarissa pitämästä esitelmästä "Uusgramscilaisuuden anti-gramscilaiset seuraukset poliittisen talouden tutkimuksessa". Seminaari järjestettiin Tampereen yliopistolla 27.4.2019.

8. Jälkisanat: Peruspalvelujen tuottavuus kestävyysvajeen tuolla puolen?

Alkuvuodesta 2019 yksityisten hoivapalvelujen ongelmat ovat tulleet julkisuuden valokeilaan. Skandaalien vyyhti lähti purkautumaan 28.1.2019 Esperin Caren hoivakotien ongelmista tehdyn Ylen selvityksen myötä. Alue- ja hallintovirasto oli ehtinyt antaa Esperille lukuisia huomautuksia havaitsemiensa epäkohtien korjaamiseksi. Lähes kaikissa viranomaisten huomion kohteeksi tulleissa hoivakodeissa on ollut liian vähän työntekijöitä. Tämä on johtanut hoitovelvoitteiden laiminlyöntiin. (Roslund & Mäntymaa 2019a.) Jo seuraavana päivänä Suomen suurimman hoivapalveluyhtiön Attendon hoivakotien laiminlyönnit nousivat uutisiin. Attendon hoivakodeissa ongelmat ovat jatkuneet valvontaviranomaisten asiakirjojen perusteella vuosikautia. Henkilöstövajaus on joissain tapauksissa johtanut vanhusten aliravitsemukseen. Pääsyyinä on tässäkin ollut liian vähäinen hoitohenkilökunta. (Roslund & Mäntymaa 2019b.) Esperin pääomistaja on ollut vuodesta 2016 lähtien brittiläinen pörssissä noteerattu sijoitusyhtiö Intermediate Capital Group. Yrityskauppa rahoitettiin omistajien pääomasijoituksilla, lähipiiri- ja osakaslainoilla sekä pankkilainalla, joista erityisesti omistajien sijoituksilla ja osakaslainoilla on todella korkeat yli 10 prosentissa liikkuvat tuottotavoitteet. (Paavilainen 2019.) Voittomarginaali on ilmeisesti vienyt hoitajamitoitukset ja hoidon laadun marginaaliin.

Sote-uudistuksen kaaduttua sosiaali- ja terveystaloudet ovat toistaiseksi kuntien vastuulla. Valtiovarainministeriön kestävyysvaje-arvio ja tämän pohjalta määritelty sopeutustarve ei kuitenkaan ole enää vaikuttanut hallitsevan vaalikeskustelua samoin kuin kaksien edellisten vaalien alla. Suurimmaksi puolueeksi äänestetyt SDP:n puheenjohtaja Antti Rinne on esittänyt, että perusterveydenhuollossa, sosiaalipalveluissa ja vanhustenhuollossa tarvitaan lisäpanostuksia, jotta henkilömitoitukset tulevat turvatuiksi. Omine sanoineen Rinne ei “enää suostu sellaiseen keskusteluun, jossa valtiovarainministeriön virkamiehet tai korkeat talouspolitiikan osaajat tulevat kertomaan, että nyt pitää julkista taloutta sopeuttaa sinne tai tänne”. Tämän sijaan finanssipolitiikka tulee sopeuttaa asetettuihin tavoitteisiin. (Ilta-Sanomat 2019) Samalla kuitenkin vaihtoehtoiset talouspoliittiset ohjelmat vaikuttavat loistavan poissaolollaan valtavirtaisessa keskustelussa.

Valtiovarainministeriön kestävyysvajeindikaattorin tarina talouspolitiikan ohjenuorana voi olla tulossa tiensä päähän (ks. Ahokas 2019). Mikäli talouskasvu ylittää korot, kestävyysvajetta ei voida talouspolitiikan arviointineuvoston muistion mukaan arvioida valtiovarainministeriön laskutavalla (Orjasniemi & Seuri 2019, 5). Tämän lisäksi indikaattorissa oletetaan, etteivät julkiset menot vaikuta

kasvuun. Tämä on kiistanalainen oletus. Helsingin Sanomien Vieraskynä-osiossa taloustieteen emeritusprofessori Matti Pohjola (2019) esittää, että koulutuspalvelujen tarjoaminen, terveyspalvelut ja aktiivinen työvoimapolitiikka pikemmin edistävät kuin heikentävät talouskasvua ja työllisyyttä, minkä lisäksi ne tasaavat tuloeroja.

Indikaattorin hautaaminen ei tarkoita, että kapitalistisen tuotannon ja hyvinvointivaltion välinen rakenteellinen ristiriita olisi poistumassa. Matalan tuottavuuskasvun ja vähenevän työvoiman olosuhteissa pääomien on jatkuvasti hankalampaa löytää kannattavia investointikohteita. Tietotekniikka on yksi mahdollinen tulevaisuuden tuottavuuskasvun lähde, mutta sen kehittämiseen ja käyttöönottamiseen tarvitaan osaamista, jonka kehittäminen leikkauspoliittisessa paradigmassa on hankalaa. Voi myös olla, että tämänkin sektorin tuottavuushuippu on jäänyt taakse (ks. Maliranta 2007). Matalan tuottavuuskasvun ja hintakilpailukyvyn kilpailustrategia vaikuttaa tässä tutkielmassa esitetyn analyysin perusteella olevan rakenteellisessa ristiriidassa kattavan hyvinvointimallin kanssa. Korkeamman tuottavuuden malli ei kuitenkaan sisältäisi näin jyrkkää ristiriitaa. Toki niin kauan kuin tuottavuuden ja tuotannon volyymin kasvu tarkoittavat kasvihuonepäästöjen kasvua (ks. Hickel 2018), tämäkään strategia ei ole kestäväällä pohjalla.

Oli miten oli, hyvinvointivaltiomallin reformia ja taloutta koskevan ajattelun ja keskustelun tulisi perustua realistiselle ymmärrykselle, jossa markkinoiden toimintaa ja kapitalistista tuotantoa ei idealisoida teoreettisin perustein. Yhtä lailla yksityinen kuin julkinenkin tuottavuus on itseisarvon sijaan keino, jonka vallitsevista ja halutuista päämääristä sekä seurauksista tulisi käydä laajalaisempaa yhteiskunnallista keskustelua.

Lähdeluettelo

Analyysin avaindokumentit

VM 8/2010: *Julkinen talous tienhaarassa. Finanssipolitiikan suunta 2010-luvulla.* Valtiovarainministeriön julkaisuja 8/2010, Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset. Lyhennetty analyysikappaleissa muotoon JTT.

VM 42/2010: *Finanssipolitiikan linja – kuntatalouden vakaus ja kestävyys.* Valtiovarainministeriön julkaisuja 42/2010, Kunnat. Lyhennetty analyysikappaleissa muotoon FL.

VM 43/2010: *Kuntapolitiikan linja.* Valtiovarainministeriön julkaisuja 43/2010, Kunnat. Lyhennetty analyysikappaleissa muotoon KL.

VM 49/2010: *Julkisen talouden valinnat 2010-luvulle.* Valtiovarainministeriön julkaisuja 49/2010, Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset. Lyhennetty analyysikappaleissa muotoon JTV.

VM 13/2015. *Talouspolitiikan lähtökohdat. Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro.* Valtiovarainministeriön julkaisuja, 13/2015, Talouspolitiikka. Lyhennetty analyysikappaleissa muotoon TL.

Muut dokumenttilähteet

VM 2011a: *Toimintaympäristö muuttuu – Keinoja kuntien ja kuntayhtymien tuottavuuden parantamiseksi.* Valtiovarainministeriö, Kuntaosasto. 48 sivua.

VM 10/2011: *Selvitys kuntalain uudistustarpeista.* Valtiovarainministeriön julkaisuja 10/2011. 111 sivua.

VM 13/2011: *Kuntiin kohdistuvan valtionohjauksen periaatteet. Normihanketyöryhmän ehdotukset.* Valtiovarainministeriön julkaisuja 13/2011, Kunnat. 138 sivua.

VM 26/2011: *Kuntia, kuntayhtymiä ja muita palvelujen järjestäjiä koskevat valtakunnalliset tuottavuustavoitteet.* Valtiovarainministeriön julkaisuja 26/2011, Kunnat. 53 sivua.

VM 5a/2012: *Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne. Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys. OSA I Selvitysosa.* Valtiovarainministeriön julkaisuja 5a/2012, Kunnat. 242 sivua.

VM 8/2012: *Katsaus kuntien tuottavuusohjelmatyöhön*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 8/2012, Kunnat. 134 sivua.

VM 23/2014: *Kuntien tehtävien arviointi -työryhmän loppuraportti*. Valtiovarainministeriön julkaisuja, 23/2014, Kunnat. 134 sivua.

VM 2/2015: *Kohti julkisen talouden kokonaisohjausta – julkisen talouden suunnitelman ja kuntatalousohjelman kehittäminen*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2015, Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset. 176 sivua.

Painetut lähteet

Aaltonen, Juha & Kangasharju, Aki (2008). Kuntien palvelutuotannon tuottavuus ja väestön ikääntyminen. Teoksessa Seija Ilmakunnas (toim.) *Hyvinvointipalveluja entistä tehokkaammin. Uudistusten mahdollisuuksia ja keinoja*. Helsinki: VATT-julkaisuja 48, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, 203–228.

Aaltonen, Juha & Moisio, Antti & Kangasharju, Aki (2009). *Vuoden 2009 kuntaliitokset – kuvailutietoa kunnista*. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT-muistiot 1.

Ahokas, Jussi & Kannas, Olli (2009). Finanssikriisin taustalla yksityisen velan määrän räjähdysmäinen kasvu. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 105(2), 186–201.

Ailasmaa, Reijo (2015). *Kuntien terveys- ja sosiaalipalvelujen henkilöstö 2014*. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos, tilastoraportti 16/2015. Helsinki.

Alasuutari, Pertti (1996). *Toinen tasavalta. Suomi 1946–1994*. Tampere: Vastapaino.

Alasuutari, Pertti (2011). The governmentality of consultancy and competition: the influence of the OECD. Teoksessa Germán Solinís & Nicolas Baya-Laffite (toim.) *Mapping out the research-policy matrix: Highlights from the first international forum on the social science-policy nexus*. Pariisi: UNESCO Publishing, 147–165.

Alasuutari, Pertti & Rasimus, Ari (2009). Use of the OECD in justifying policy reforms: the case of Finland. *Journal of Power*, 2(1), 89–109.

Ali-Yrkkö, Jyrki & Rouvinen, Petri & Sinko, Pekka & Joonas Tuhkuri (2016). *Suomi globaaleissa arvoketjuissa*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2016, Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Althusser, Louis (2005). *For Marx*. Alkuteos: *Pour Marx* (1965). Kääntänyt englanniksi Ben Brewster. Lontoo: Verso.

Andersen, Torben M. (2008). Pohjoismainen malli – tulevaisuuden näkymät ja haasteet. *Yhteiskuntapolitiikka*, 73(4), 402–410.

Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma (2000). *Suomalaista sosiaalipolitiikkaa*. Tampere: Vastapaino.

Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma (2012). Ikääntyneiden palvelujen markkinoistuminen. *Talous & Yhteiskunta*, 40(3), 44–48.

Anttonen, Anneli & Karsio, Olli (2017). How marketisation is changing the Nordic model of care for older people. Teoksessa Flavia Martinelli & Anneli Anttonen & Margitta Mätzke (toim.) *Social services disrupted. Changes, challenges and policy implications for Europe in times of austerity*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Arajärvi, Esa & Väyrynen, Riikka (2011). *Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveystaloudessa 2009*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, tilastoraportti 33/2011. Helsinki.

van Ark, Bart & Kuipers, Simon K & Kuper, Gerard H. (2000). *Productivity, technology and economic growth*. Boston: Kluwer Academic Publishers.

Aronen, Kauko (2012). Miksi ja miten kuntauudistus tulisi tehdä tuottavuuden näkökulmasta? *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 40(1), 67–77.

Balibar, Étienne (2015). On the basic concepts of historical materialism. Teoksessa Althusser, Louis & Balibar, Étienne & Establet, Roger & Macherey, Pierre & Jacques Rancière (toim.) *Reading Capital. The complete edition*. Alkuteos: *Lire le Capital* (1965). Kääntänyt englanniksi Ben Brewster & David Fernbach. Lontoo: Verso.

Danziger, James N. & Andersen, Kim V. (2002). The impacts of information technology on public administration: an analysis of empirical research from the “golden age” of transformation. *International Journal of Public Administration*, 25(5), 591–627.

D’Auroa, Francesca & Denis, Cécile & Havik, Karel & Mc Morrow, Kieran & Planas, Christophe & Raciborski, Rafal & Röger, Werner & Rossi, Alessandro. (2010). *The production function methodology for calculating potential growth rates and output gaps*. Euroopan komissio, Economic Papers 420. Bryssel: Talous- ja rahoitusasioiden pääosasto.

- Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Gill, Stephen (1998). New constitutionalism, democratisation and global political economy. *Pacifica Review*, 10(1), 23–38.
- Gill, Stephen & Bakker, Isabella (2006). New constitutionalism and the social reproduction of caring institutions. *Theoretical Medicine and Bioethics*, 27(1), 35–37.
- Gramsci, Antonio (1979). *Vankilavihkot. Valikoima*. Toimittanut ja johdannon kirjoittanut Mikael Böök. Alkuteos: *Quaderni del carcere* (1975). Suomentaneet Matti Berger, Mikael Böök & Leena Talvio. Helsinki: Kansankulttuuri.
- Griliches, Zvi (1987). Productivity: measurement problems. Teoksessa Eatwell, John & Milgate, Murray & Newman, Peter (toim.) *The new palgrave. A dictionary of economics. Volume 3 K to P*. Lontoo: The Macmillan Press Limited.
- Haaparanta, Pertti (2011). Julkisen talouden kestävyyslaskelmista. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 107(1), 59–75.
- Haaparanta, Pertti & Kanninen, Ohto & Taimio, Heikki (2019). Kestävyysvaje johtaa talouspolitiikan harhapoluille. *Talous ja yhteiskunta*, 47(1), 74–84.
- Hall, Stuart (1979). The great moving right show. *Marxism Today*, 23(1), 14–20.
- Hallipelto, Aatos (2008). *Paras tuottakoon! Hyvinvointipalvelujen tulevat markkinat*. Kunnallissalan kehittämissäätöön Polemia-sarjan julkaisu nro 68. Vammala: Vammalan Kirjapaino.
- Halmetoja, Antti (2016). Universalismi sosiaalipolitiikan ideaalina. Teoksessa Halmetoja, Antti & Koistinen, Pertti & Ojala, Satu (toim.) *Sosiaalipolitiikan lumo*. Tampere University Press, 119–128.
- Harjula, Heikki & Prättälä, Kari (2015). *Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. 9. uudistettu painos*. Helsinki: Talentum.
- Harjunen, Oskari & Saarimaa, Tuukka & Tukiainen, Janne (2010). *Kuntaliitosten syntyyn vaikuttavat tekijät*. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT-muistiot 12/2010. Helsinki.
- Harrinvirta, Markku & Puoskari, Pentti (2001). Kehysbudjetointi poliittisena päätöksentekoprosessina. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 97(3), 445–459.
- Harvey, David (2005). *A brief history of neoliberalism*. Oxford University Press.

- Haug, Wolfgang Fritz (1982). *Luentoja Marxin Pääomasta*. Alkuteos: *Vorlesungen zur Einführung ins "Kapital"* (1976). Suomentanut Antero Tiusanen. Helsinki: Kansankulttuuri.
- Haug, Wolfgang Fritz (1983). Tavaraestetiikka ja massakulttuuri. Teoreettinen luonnos. Alunperin: *Ideologie/Warenästhetik/Massenkultur* (1979). Teoksessa Haug, Wolfgang Fritz (1983) *Ideologiset mahdit ja vastarinta*. Tutkijaliiton julkaisusarja 23. Helsinki: Tutkijaliitto. Kääntänyt Raija Sironen, käännöksen tarkistus Veikko Pietilä.
- Haug, Wolfgang Fritz (1986). *Critique of commodity aesthetics. Appearance, sexuality and advertising in capitalist society*. Alkuteos: *Kritik der Warenästhetik* (1971). Kääntänyt englanniksi Robert Bock. Cambridge: Polity Press.
- Haveri, Arto (2002). Uusi julkisjohtaminen kunnallishallinnon reformeissa. *Hallinnon tutkimus*, 21(1), 4–17.
- Hay, Colin (2004). The normalizing role of rationalist assumptions in the institutional embedding of neoliberalism. *Economy and Society*, 33(4), 500–527.
- Heilbroner, Robert L. (1987). Wealth. Teoksessa Eatwell, John & Milgate, Murray & Newman, Peter (toim.) *The new palgrave. A dictionary of economics. Volume 4 Q to Z*. Lontoo: The Macmillan Press Limited.
- Helin, Heikki (2009). *Suurten suuret menot? Suurten kaupunkien palvelukustannukset 2008*. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuskatsauksia 8/2009. Helsinki.
- Helin, Heikki (2011). *Miten tähän on tultu? Toisenlainen tulkinta kuntataloudesta*. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuskatsauksia 2/2011. Helsinki.
- Helin, Heikki (2012). Suuruuden ekonomiaa? Suurten kaupunkien palvelukustannukset 2010. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuskatsauksia 1/2012. Helsinki.
- Herranen, Olli (2013). *Kiista valtion tuottavuusohjelmasta*. Pro gradu -tutkielma, Tampereen yliopisto.
- Herranen, Olli (2015). Uusi julkisjohtaminen ja valtion tuottavuusohjelman kova ydin. *Hallinnon Tutkimus*, 34(1), 27–42.

- Herranen, Olli (2018). Contradictory fiscal governance in the European Union: Towards a consolidation empire? Teoksessa Heiskala, Risto & Aro, Jari (toim.) *Policy design in the European Union. An empire of shopkeepers in the making?* Basingstoke: Palgrave Macmillan, 133–160.
- Hicks, John (1939). *Value and capital. An inquiry into some fundamental principles of economic theory. Second edition.* Oxford University Press.
- Hilden, Matias (2011). Miten porkkanarahat vaikuttavat? Kuntien yhdistymisavustusten toimivuus. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 39(2), 209–218.
- Hjerppe, Reino & Kangasharju, Aki & Vuorento, Reijo (toim.) (2003). *Kunnalliset palvelut. Terveysten- ja vanhustenhuollon tuottavuus.* Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT-julkaisuja 37/2003. Helsinki.
- Holden, Chris (2003). Decommodification and the workfare state. *Political Studies Review*, 1(3), 303–316.
- Hyytinen, Ari & Takalo, Tuomas & Kuosa, Iikka (2003). Rahoitusmarkkinoiden kehitys Suomessa 1980–2002. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 99(3), 266–277.
- Hämäläinen, Pertti & Markku Temmes (2012). Reformin pirstaleet. *Hallinnon Tutkimus*, 31(2), 156–162.
- Jessop, Bob (1982). *The capitalist state. Marxist theories and methods.* Oxford: Martin Robertson.
- Jessop, Bob (1990). *State theory: putting the capitalist state in its place.* Cambridge: Polity Press.
- Jessop, Bob (1997). A neo-Gramscian approach to the regulation of urban regimes: accumulation strategies, hegemonic projects, and governance. Teoksessa Lauria, Mickey (toim.) *Reconstructing urban regime theory: regulating urban politics in a global economy.* Lontoo: Sage.
- Jessop, Bob (2002a). *The future of the capitalist state.* Cambridge: Polity Press.
- Jessop, Bob (2002b). Liberalism, neoliberalism and urban governance: a state-theoretical perspective. *Antipode*, 34(3), 452–472.
- Jessop, Bob (2013). Revisiting the regulation approach: Critical reflections on the contradictions, dilemmas, fixes and crisis dynamics of growth regimes. *Capital & Class*, 37(1), 5–24.
- Julkunen, Raija (1992). *Hyvinvointivaltio käännekohdassa.* Tampere: Vastapaino.
- Julkunen, Raija (2001). *Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa.* Tampere: Vastapaino.

- Julkunen, Raija (2017). *Muuttuvat hyvinvointivaltiot. Eurooppalaiset hyvinvointivaltiot reformoitavina*. SoPhi 137, Jyväskylän yliopisto.
- Jutila, Merja (2011). Narrowing public responsibility in Finland, 1990–2010. *Social Policy & Administration*, 45(2), 194–205.
- Kananen, Johannes & Kantola, Anu (2009). Kilpailukyky ja tuottavuus. Teoksessa Kananen, Johannes & Saari, Juho (toim.) *Ajatuksen voima. Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa*. SoPhi 113. Helsinki: Minerva Kustannus, 119–152.
- Kananen, Johannes & Saari, Juho (toim.) (2009) *Ajatuksen voima. Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa*. SoPhi 113. Helsinki: Minerva Kustannus.
- Kanerva, Inka & Aronen, Kauko (2008). *Kuntatuottavuuden ABC*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Keynes, John Maynard (1964). *The general theory of employment, interest, and money*. San Diego: Harcourt Brace Jovanovich Publishers.
- Koiranen, Ilkka, Pekka Räsänen & Caj Södergård (2016). Mitä digitalisaatio on tarkoittanut kansalaisen näkökulmasta? *Talous & Yhteiskunta*, (44)3, 24–29.
- Koivisto, Juha & Lahtinen, Mikko (2012). Conjuncture, politico-historical. Historical-critical dictionary of marxism. *Historical Materialism*, 20(1), 267–277.
- Kokkinen, Arto (2012). Miten Suomi nousi köyhyydestä? *Tieto&trendit*, 8(1), 24–29.
- Korpela, Juhani & Mäkitalo, Raili (2008). *Julkishallinto murroksessa: rohkeutta ja vauhtia muutokseen*. Helsinki: Edita.
- Kosonen, Pekka (toim.) (1979). *Suomalainen kapitalismi: tutkimus yhteiskunnallisesta kehityksestä ja sen ristiriidoista sodanjälkeisessä Suomessa*. Helsinki: Love Kirjat.
- Kosonen, Pekka (1987). *Hyvinvointivaltion haasteet ja pohjoismaiset mallit*. Tampere: Vastapaino.
- Kosonen, Pekka (1998). *Pohjoismaiset mallit murroksessa*. Tampere: Vastapaino.
- Kork, Anna-Aurora & Mänttari, Pietu & Vakkuri, Jarmo (2015). Complexities of productivity policies in the Finnish public sector: Knowing how to do more with less? *Financial Accountability & Management*, 31(4), 395–414.

- Kortesoja, Matti (2016). *Power of articulation. Imagery of society and social action in structural marxism and its critique*. Akateeminen väitöskirja, Tampereen yliopisto. Tampere: Juvenes Print.
- Krugman, Paul & Wells, Robin (2015). *Economics. Fourth edition*. New York: Worth Publishers.
- Kunnari, Teppo & Koivula, Meeri (2018). eHealth-palvelut perusterveydenhuollon vastaanottotoiminnan tukena – kirjallisuuskatsaus potilaiden kokemuksista. *Hoitotiede*, 30(4), 323–333.
- Laiho, Ulla-Maija & Lith, Pekka (2011). *Hyvä 2009–2011. Toiminta ja tulokset. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen julkaisu* 8/2011. Helsinki.
- Laurila, Hannu (2013). Suuruuden ekonomiaa, osa 3: Tehokkuutta skaalatuotoilla? *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 41(1), 100–112.
- Lehto, Anna-Maija (2007). Työelämän tutkimuksen näkökulma hyvinvointivaltion tulevaisuuteen. *Futura*, 26(1), 60–67.
- Lilius, Reijo (2015). Tietojenkäsittelypalveluiden merkitys Suomen kansantaloudessa. *Kansantaloustieteellinen aikakauskirja*, 111(2), 148–167.
- Linna, Miika & Mikkola, Teija & Malmström, Tom & Tyni, Tero (2017). Iäkkäiden sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen julkaisu – palveluiden käyttö ja tuottavuus selittävinä tekijöinä. *Focus localis*, 45(3), 7–16.
- Loikkanen, Heikki A. & Susiluoto, Ilkka (2005). *Paljonko verorahoilla saa? Kuntien peruspalvelutarjonnan kustannustehokkuuden erot ja niitä selittävät tekijät vuosina 1994–2002*. Kunnallissalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, nro 50.
- Lumijärvi, Ismo (2008). Johtamisen merkitys tuottavuuden ja tuloksellisuuden kehittämisessä. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 36(4), s. 396–416. Helsinki.
- Luoma, Kalevi & Moisio, Antti (2005). *Kuntakoko, kuntien menot ja palvelutuotannon tehokkuuserot*. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT-muistioita 69/2005. Helsinki.
- Lähdesmäki, Kirsi (2003). *New public management ja julkisen sektorin uudistaminen*. Acta Wasaensia No. 113. Akateeminen väitöskirja. Vaasan yliopisto.
- Maliranta, Mika (2007). Onko ICT:n tuottavuusaalto kohta jo ohi? *Tieto&trendit*, 2007:8, 16–18.

Malm, Andreas (2016). *Fossil capital: The rise of steam power and the roots of global warming*. Lontoo: Verso.

Marttila, Jonna & Suhonen, Marjo (2014). Näkemyksiä tuottavuudesta terveydenhuollon projekteissa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 42(4), 375–389.

Marx, Karl (1974): *Pääoma. Kansantaloustieteen arvostelua. Osa 1: Pääoman tuotantoprosessi*. Alkuteos: *Das Kapital. Kritik der Politischen Ökonomie: Erster Band: Der Produktionsprozeß des Kapitals*. (1867). Suomentaneet Oskar Louhivuori, Tuure Lehén & Mauri Ryömä. Moskova: Kustannusliike Edistys.

Marx, Karl (1979). *Pääoma. Kansantaloustieteen arvostelua. Osa 3: Kapitalistisen tuotannon kokonaisprosessi*. Alkuteos: *Das Kapital. Kritik der Politischen Ökonomie: Dritter Band. Der Gesamtprozeß der kapitalischen Produktion. Herausgegeben von Friedrich Engels*. (1894). Suomentanut Antero Tiusanen. Moskova: Kustannusliike Edistys.

Meklin, Pentti (2008). Tuottavuuden mittaaminen verorahoitteisessa toiminnassa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 36(4), 386–395.

Meklin, Pentti (toim.) (2010). *Parasta Artun mitalla. Arviointia Paras-uudistuksen lähtötilanteesta ja kehittämispotentiaalista kunnissa*. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 5. Suomen Kuntaliitto. Helsinki: Kuntatalon paino.

Meklin, Pentti (2012). Suuruuden ekonomia kuntakontekstissa – mahdollisuuksia ja rajoitteita. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 40(4), 313–326.

Melkas, Helinä (2008). Teknologiavalinnat ja kuntapalvelujen tuottavuus: teknologian hyödyntäminen vanhuspalveluissa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 36(4), 417–434.

Mills, C. Wright (2000). *The power elite. New edition*. Oxford University Press.

Moisio, Antti (2011). *Finanssipolitiikan säännöt ja kuntatalous*. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT Valmisteluraportit 10/2011. Helsinki.

Myllymäki, Arvo & Uoti, Asko (1995). *Leikkaukset kuntien uhkana. Vaikeutuuko peruspalvelujen järjestäminen?* Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, 9/1995. Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino.

- Mäntysalo, Raine & Kallio, Olavi & Niemi, Petteri & Vakkuri, Jarmo & Tammi, Jari (2012). *Suuruuden ekonomiaa ja repaleisia kuntarakenteita. Yhdyskunta- ja kustannusrakenteiden kytkentöjä Paras-kaupunkiseuduilla*. Kunnallistieteellinen aikakauskirja, 40(4), 327–345.
- Nachtwey, Oliver (2018). *Germany's hidden crisis. The social decline in the heart of Europe*. Alkuteos: *Die Abtiegs-gesellschaft. Über das Aufbegehren in der regressiven Moderne* (2016). Kääntäneet David Fernbach & Loren Balhorn. Lontoo: Verso.
- Nakari, Risto & Sjöblom, Stefan (2009). *Toimiva kunnallinen palveluorganisaatio: työelämän laadun, asiakastyytyväisyyden ja palvelukustannusten väliset yhteydet strategisen henkilöstöjohtamisen näkökulmasta*. Suomen kuntaliitto, Acta 209/2009. Helsinki: Kuntatalon paino.
- Niemelä, Mikko (2008). *Julkisen sektorin reformin pitkä kaari Valtava-uudistuksesta Paras-hankkeeseen*. Kelan tutkimusosasto, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 102/2008. Helsinki.
- OECD (2008) *Finland*. OECD Economic Surveys 2008/6. Pariisi.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (2014). *Opetusryhmien tila Suomessa. Selvitys eduskunnan sivistysvaliokunnalle esi- ja perusopetuksen opetusryhmien nykytilasta*. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014/4. Helsinki.
- Painter, David S. (2014). Oil and geopolitics: The oil crisis of the 1970s and the cold war. *Historical Social Research*, 39(4), 186–208.
- Pierson, Paul (1996). The new politics of the welfare state. *World Politics*, 48(2), 143–179.
- Pietilä, Veikko (1979). Yhteiskuntatieteen käytännöllisyydestä. *Tiedotustutkimus*, 2(1), s. 3–12.
- Pietilä, Veikko (1981). *Selittämisestä yhteiskuntatieteessä. 2. korjattu ja laajennettu painos*. Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos, Tampereen yliopisto. Tampere.
- Pihlajaniemi, Toivo (2006). *Kuntarakenne murroksessa*. Kunnallisan alan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisu, nro 53. Vammala: Vammalan Kirjapaino.
- Pohjola, Matti (1996). *Tehoton pääoma: uusi näkökulma taloutemme ongelmiin*. Helsinki: WSOY.
- Pohjola, Matti (2014). *Suomi uuteen nousuun. ICT ja digitalisaatio tuottavuuden ja talouskasvun lähteinä*. Teknologiateollisuus ry. Helsinki: Julkaisumonistamo Eteläranta.

- Pohjola, Matti (2017). Tuottavuus, rakennemuutos ja talouskasvu 1975–2015. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 113(4), 463–488.
- Polanyi, Karl (2009). *Suuri murros. Aikakautemme poliittiset ja taloudelliset juuret*. Alkuteos: *The great transformation. The political and economic origins of our time* (1944). Suomentanut Natasha Vilokkinen. Tampere: Vastapaino.
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert (2011). *Public management reform: A comparative analysis – New public management, governance, and the neo-weberian state. Third edition*. Oxford University Press.
- Robertson, Ivan & Cooper, Cary (2011). *Well-being. Productivity and happiness at work*. New York: Palgrave Macmillan.
- Rust, Ronald T. & Huang, Ming-Hui (2012). Optimizing service productivity. *Journal of Marketing*, 76(2), 47–66.
- Saari, Juho (toim.) (2005). *Hyvinvointivaltio. Suomen mallia analysoimassa*. Helsinki University Press.
- Saari, Juho (2010). Suomalainen konsensus – Korpilammen konferenssi (1977) käännekohtana. *Yhteiskuntapolitiikka*, 75(5), 469–487.
- Scheier, Margrit (2013). Qualitative Content Analysis. Teoksessa Flick, Uwe (toim.) (2013) *The SAGE Handbook of Qualitative Data Analysis*. Lontoo: SAGE Publications Ltd.
- Shaikh, Anwar (1974). Laws of production and laws of algebra: The humbug production function. *The Review of Economics and Statistics*, 56(1), 115–120.
- Shaikh, Anwar (2016). *Capitalism. Competition, conflict, crises*. Oxford University Press.
- Siltala, Juha (2008). Uuden julkishallinnon (NPM) ristiriidat. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 36(4), 435–456.
- Solakivi, Maria & Virén, Matti (2006). *Kuntien henkilöstö, tehokkuus ja kuntakoko*. Kunnallisan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisut, 57/2006. Vammala: Vammalan Kirjapaino.
- Solow, Robert M. (1957). Technical change and the aggregate production function. *The Review of Economics and Statistics*, 39(3), 312–320.

Streeck, Wolfgang (2015). *Ostettua aikaa - Demokraattisen kapitalismin lykätty kriisi*. Alkuteos: *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus. Frankfurter Adorno-Vorlesungen*. (2012). Suomentanut Mari Kukkonen. Tampere: Vastapaino.

Suomen Pankki (2018). Työn tuottavuuden heikkouteen monia syitä. *Euro & Talous. Suomen Pankin ajankohtaisia artikkeleita taloudesta*, 26(5), 48–51.

Temmes, Markku (1998). Finland and new public management. *International Review of Administrative Sciences*, 64(3), 441–456.

Therborn, Göran (2018). Twilight of Swedish social democracy. *New Left Review*, 113, 5–26.

Therborn, Göran (2019). *Kadotettu kansankoti - Kuinka pääoma kaappasi Ruotsin*. Tampere: Vastapaino.

Tiihonen, Paula (1989). *Budjettivalta. Budjettisäännökset ja suunnittelukäytäntö*. Jyväskylä: Lakimiesliiton kustannus.

Toivanen, Mia (2006). *Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen kunnissa*. Akateeminen väitöskirja, Tampereen yliopisto

Toivanen, Mia (2007). Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen kunnissa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 35(2), 200–226.

Uljas, Päivi (2012). Hyvinvointivaltion läpimurto 50 vuotta sitten. Suomalaisten “Arabikevät”. *Janus*, 20(2), 168–181.

Uoti, Asko (1999). Kunnallisten palvelujärjestelmien oikeudellinen ohjaus. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 27(1), 34–44.

Vaarama, Marja (2008). Tuottavuus – hyvä renki mutta huono isäntä? *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 36(4), 457–468.

Vakkuri, Jarmo (2008). Kuntien tuottavuus – lääke ongelmaan vai itse ongelma? *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 36(4), 357–362.

Vakkuri, Jarmo (2012). Oletko nähnyt kestävyysvajetta kylän raitilla? Tuottavuus ja kuntatalouden kestävyysongelma. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 40(3), 181–184.

- Vakkuri, Jarmo & Kallio, Olavi & Tammi, Jari & Meklin, Pentti & Helin, Heikki (2010). *Matkalla kohti suuruuden ekonomiaa? Kunta- ja paikallistalouden lähtökohdat Paras-hankkeessa*. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 3. Acta 218/2010. Tampereen yliopisto & Suomen Kuntaliitto. Helsinki: Kuntatalon paino.
- Vakkuri, Jarmo & Kivimäki, Riikka & Mänttari, Pietu & Kork, Anna (2012). Tuottavuusongelma julkisrahoitteisissa palveluissa – mitä tiedetään, mitä tehdään ja mitä vaikutuksia tekemisellä on? Teoksessa Anneli Anttonen, Arto Haveri, Juhani Lehto & Hannele Palukka (toim.) *Julkisen ja yksityisen rajalla: julkisen palvelun muutos*. Tampere University Press, 138–173.
- Valkama, Pekka (2007). *Suurkaupunkitekijöiden kunnallistaloudelliset vaikutukset. Tutkimus Skandinavian suurkaupunkien menoista ja vero- ja valtionosuustuloista*. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 4/2007. Helsinki.
- Varian, Hal R. (2010). *Intermediate microeconomics. A modern approach. Eighth edition*. W. W. New York: Norton & Company.
- Varoufakis, Yanis (2014). *Maailmantalouden minotauros*. Alkuteos: *The global minotaur: America, Europe and the future of the global economy* (2011). Suomentaneet Hannu Laurila & työryhmä. Tampere: Vastapaino.
- Virén, Matti (2006). *Kansalaisen kuntauudistus*. Kunnallisan kehittämissäätöön Polemia-sarjan julkaisu 64/2006. Helsinki.
- Virkki, Tuija & Vartiainen, Anssi & Kettunen, Pekka & Heinämäki, Liisa (2011). *Sosiaalipalvelut muutoksessa. Kuntalaisten ja henkilöstön näkemyksiä Paras-uudistuksesta*. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen raportti. Tampere: Juvenes Print.
- Weber, Max (2001). *The protestant ethic and the spirit of capitalism*. Alkuteos: *Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus* (1905). Kääntänyt englanniksi Talcott Parsons. Lontoo ja New York: Routledge.
- Willner, Johan (2006). Privatisation and public ownership in Finland. Teoksessa Köthenbürger, Marko & Sinn, Hans-Werner & Whalley, John (toim.) *Privatization experiences in the European Union*. CESifo Seminar Series. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Wilson, Steven R. (1999). Productivity. Teoksessa O'Hara, Phillip Anthony (toim.) *Encyclopedia of political economy. Volume 2: L–Z*. Lontoo ja New York: Routledge.

Valtiovarainministeriö (11/2019) *Uudistuva, vakaa ja kestävä yhteiskunta. Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2019. Helsinki.

Yliaska, Ville (2011). Hajautuiko valtion valta? *New Public Management ja hallinnon murros (1983–1993)*. *Yhteiskuntapolitiikka*, 75(4), 361–376.

Yliaska, Ville (2014). *Tehokkuuden toiveuni. Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle*. Helsinki: Into Kustannus.

Sähköiset lähteet

Ahokas, Jussi (2019). Erään kestävyysvajeindikaattorin kuolema. *Kansan Uutiset*.

<https://www.kansanuutiset.fi/artikkeli/4056564-jussi-ahokas-eraan-kestavyysvajeindikaattorin-kuolema>. Viitattu 12.4.2019.

Harjuniemi, Timo & Ampuja, Marko (2018). Established ideas from established institutions: austerity and structural reforms in the Finnish economic policy debate. *Critical Policy Studies*, julkaistu verkossa 20.3.2018. DOI: <https://doi.org/10.1080/19460171.2018.1451758>.

HE 61/2014: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eräiden kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetussa laissa säädettyjen velvoitteiden soveltamisesta ja sosiaalihuoltolain 2 a §:n kumoamisesta. Finlex. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140061> Viitattu 25.11.2018.

Hickel, Jason (2018). Why growth can't be green. *Foreign Policy*.

<https://foreignpolicy.com/2018/09/12/why-growth-cant-be-green/> Viitattu 28.4.2019.

Hiilamo, Heikki (2017). Pakko tehdä valinnanvapaus. *Yle Uutiset*. <https://yle.fi/uutiset/3-9610024> Viitattu 11.3.2019.

Koivusalo, Meri (2018). Ihmeiden aika ja soten moraalitalous. *Yhteiskuntapolitiikka-lehden blogi*.

<https://www.yplehti.fi/blogi/ihmeiden-aika-ja-soten-moraalitalous/> Viitattu 11.3.2019.

Koskinen, Mika (2009). Nokia on Suomelle ehdottoman tärkeä. *Iltasanomat*.

<https://www.is.fi/kotimaa/art-2000000003640.html> Viitattu 5.11.2017.

Kröger, Teppo (2019). Sote-uudistuksen 7 virhettä. *Alusta, Tampereen yliopiston*

yhteiskuntatieteiden tiedekunnan verkkojulkaisu. <https://alusta.uta.fi/2019/03/11/sote-uudistuksen-7-virhetta/> Viitattu 11.3.2019.

- Kuntaliitto (2016). *Kuntien ja kuntayhtymien toimintamenot ja käyttötulot 1997–2016*.
<https://slideplayer.fi/slide/11578821/> Viitattu 6.12.2018.
- Kuntaliitto (2017a). *Järjestämisvastuu*. <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/sosiaali-ja-terveysasiat/palveluiden-jarjestaminen-ja-tuottaminen/jarjestamisvastuu> Viitattu 11.3.2019.
- Kuntaliitto (2017b). *Sosiaalihuolto*. <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/sosiaali-ja-terveysasiat/sosiaalihuolto> Viitattu 11.3.2019.
- Kuntaliitto (2017c). *Valtionosuusjärjestelmä*.
<https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/talous/valtionosuudet/valtionosuusjarjestelma> Viitattu 12.3.2019.
- Kuntaliitto (2018). Verot ja valtionosuudet. *Kuntatalouden tilastot - Kuviot (PowerPoint-esitykset)*.
https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/verot_ja_valtionosuudet_syyskuu%202018.pdf Viitattu 12.3.2019.
- Kuntatyönantajat (2017). Kunta-alan henkilöstön määrä aleni jo viidettä vuotta. *Tiedote 10.5.2017*.
<https://www.kt.fi/uutiset-ja-tiedotteet/2017/henkilostomaara-palkat-2016> Viitattu 28.6.2018.
- Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta. 9.2.2007/169.
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070169> Viitattu 25.11.2018.
- Laki kuntalain muuttamisesta 1375/2007. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2007/20071375>
 Viitattu 18.3.2019.
- Maliranta, Mika (2004). Koulutus tuo tuottavuutta ja tuloja. *Tieto aika*, Tilastokeskus.
https://www.stat.fi/tup/tieto aika/tilaajat/ta_01_04_luova_tuho.html Viitattu 12.12.2018.
- Orjasniemi, Seppo & Seuri, Allan (2019). *Muistio: Julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys tilanteessa, jossa julkisen velan korko alittaa talouskasvun*. Talouspolitiikan arviointineuvoston sihteeristö. https://www.talouspolitiikanarviointineuvosto.fi/wordpress/wp-content/uploads/2019/03/TPAN_kestavyysvaje_11032019_nettiin.pdf Viitattu 13.3.2019.
- Paavilainen, Karoliina (2019). Laiminlyönneistä epäillyn Esperin Caren toimitusjohtaja tunnetaan hoivabisneksen tulokuningattarena - tilinpäätökset paljastavat: sijoittajilla yli 10 prosentin tuottotavoite. *Iltalehti*. <https://www.iltalehti.fi/talous/a/db3ad6a2-93cb-4dcd-a5d7-fcb0cad301f7>
 Viitattu 12.4.2019.

Perusopetuslaki 21.8.1998/628. Finlex, ajankohtainen lainsäädäntö.

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980628#a628-1998> Viitattu 11.3.2019.

Pohjola, Matti (2019). Julkinen sektori lisää hyvinvointia. *Helsingin Sanomat*, vieraskynä.

<https://www.hs.fi/mielipide/art-2000006064648.html> Viitattu 12.4.2019.

STM (2014). Paras-puitelain velvoitteille yhteistoiminta-alueista jatkoa vuoden 2016 loppuun.

Sosiaali- ja terveysministeriön tiedote. https://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/paras-puitelain-velvoitteille-yhteistoiminta-alueista-jatkoa-vuoden-2016-loppuun Viitattu 25.11.2018.

STTK (2017). *Työntekijöiden näkemyksiä työhyvinvoinnin kehittämisestä työpaikoilla*.

Aula Research Oy. <https://www.sttk.fi/wp-content/uploads/2017/01/Ty%C3%B6hyvinvoinnin-ja-jaksamisen-edist%C3%A4minen-kysely.pdf> Viitattu 3.7.2018.

Suomen perustuslaki. 11.6.1999/731.

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731#L11P121> Viitattu 28.4.2019.

Suomen virallinen tilasto (SVTa): Työvoimatutkimus [verkkajulkaisu]. ISSN=1798-7830. elokuu

2017. Tilastokeskus, Helsinki. http://www.stat.fi/til/tyti/2017/08/tyti_2017_08_2017-09-26_tie_001_fi.html Viitattu 9.10.2017.

Suomen virallinen tilasto (SVTb): Kansantalouden tilinpito [verkkajulkaisu]. ISSN=1795-8881.

Tilastokeskus, Helsinki. http://www.stat.fi/til/vtp/vtp_2017-09-08_uut_001_fi.html Viitattu 7.10.2017.

Sutela, Hanna & Lehto, Anna-Maija (2014). Työolojen muutokset 1977–2013. Tilastokeskus.

http://www.stat.fi/tup/julkaisut/tiedostot/julkaisuluettelo/ytmv_197713_2014_12309_net.pdf Viitattu 30.4.2019.

Tilastokeskus (2017). *Manner-Suomen kuntien lainakanta 16,0 miljardia euroa vuonna 2016*.

https://www.stat.fi/til/ktan/2016/04/ktan_2016_04_2017-02-08_tie_001_fi.html Viitattu 6.12.2018.

Tulli (2016). *Kuvioita Suomen ulkomaankaupasta 2015*. Tulli Tilastointi.

<https://tulli.fi/documents/2912305/3439475/Kuvioita%20ulkomaankaupasta%20v.%202015/4194d433-c6fc-4897-a0e3-fd391632dec9?version=1.1> Viitattu 9.1.2018.

TTL (2017a). Sairauspoissaolojen määrä ei enää vähene kunnissa. *Työterveyslaitoksen tiedote*

19.5.2017. <https://www.ttl.fi/sairauspoissaolojen-maara-ei-enaah-vahene-kunnissa/> Viitattu 3.7.2018.

- TTL (2017b). Kunta10-tutkimus: Johtaminen kunnissa parantunut. *Työterveyslaitoksen tiedote* 19.1.2017. <https://www.ttl.fi/kunta10-tutkimus-johtaminen-kunnissa-parantunut/> Viitattu 3.7.2018.
- Valtioneuvosto (2017). *Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi*.
<http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79312/Hallituksen%20esitys%20sote-%20ja%20maakuntauudistuksesta%202.3.%202017.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Viitattu 12.3.2019.
- Säävälä, Hilikka & Pilke, Antti (2015). EK lopettaa tupojen tekemisen – kiistää torjuvansa konsensuksen. *Yle Uutiset*. <https://yle.fi/uutiset/3-8481126> Viitattu 24.3.2019.
- Toivonen, Terhi (2019). Sote kaatoi hallituksen – Pääministeri Sipilä: Edellytyksiä etenemiselle ei ole, se on minulle valtava pettymys. *Yle Uutiset*. <https://yle.fi/uutiset/3-10679239> Viitattu 8.3.2019.
- Roslund, Riku & Mäntymaa, Jaakko (2019a). Ylen laaja selvitys paljastaa Esperi Caren hoivakotien karuja käytäntöjä: sängystä pudonneet jätetty lattialle, hoivakoti välillä ilman hoitajaa. *Yle Uutiset*. <https://yle.fi/uutiset/3-10617945> Viitattu 11.4.2019.
- Roslund, Riku & Mäntymaa, Jaakko (2019b). Ylen selvitys: Hoivajätti Attendolla ongelmia ympäri Suomea – hoivakodeissa aliravittuja, ulkoilua harvoin ja likaisissa vaipoissa nukkumaan. *Yle Uutiset*. 29.1.2019. <https://yle.fi/uutiset/3-10618334> Viitattu 28.4.2019.