

Kiista valtion tuottavuusohjelmasta

Olli Herranen
Tampereen yliopisto
Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö
Sosiologia
Pro gradu -tutkielma
Helmikuu 2013

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto
Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö

HERRANEN OLLI: Kiista valtion tuottavuusohjelmasta
Pro gradu -tutkielma, 109 sivua + 5 liitesivua + 7 kuvaa
Ohjaaja: professori Harri Melin
Sosiologia
Helmikuu 2013

Vuonna 2003 alkanut valtion tuottavuusohjelma aiheutti julkisuuteen asti levinneen kiistan. Vaikka ohjelman julkilausuttu tavoite oli parantaa julkisen sektorin tuottavuutta, ohjelmaa arvioinut Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) katsoi, että kyseessä on puhdas valtionhallinnon leikkausohjelma. Ohjelman toimeenpanosta vastaavan valtiovarainministeriön (VM) mukaan tuottavuusohjelma on osa valtionhallinnon normaalia kehittämistoimintaa ja syytökset ovat turhia. Julkisessa kiistassa ei ole käsitelty kun tuottavuuskysymystä, mutta VTV:n tarkastuskertomukset ja VM:n dokumentit paljastavat, että ohjelman taustalla on enemmän poliittinen tahtotila kuin tutkimustietoon perustuva valtionhallinnon kehittämishanke.

Tutkielmassa tarkastellaan tuottavuusohjelmaa osana suomalaisen valtionhallinnon, julkisen sektorin ja hyvinvointivaltion muutosta. Tämän muutoksen keskeiset perusteet on omaksuttu OECD:n kaltaisista transnationaaleista asiantuntijaorganisaatioista. Tuottavuusohjelman perusteet ja sen aiheuttamat toimenpiteet viittaavat uusliberalismiksi nimitettyyn poliittis-taloudelliseen oppiin, jonka yksi variaatio – uuden julkisjohtamisen oppi – toimii useassa maassa julkishallinnollisen muutoksen taustalla. Sen mukaan yksityisen taloudenpidon periaatteilla järjestetyt julkiset organisaatiot ovat toiminnoissaan tehokkaimpia. Argumentti perustuu vahvoihin oletuksiin ja kiistanalaiseen tutkimustietoon.

Ohjelman tiimoilta on raportoitu monia sille annettujen perusteiden ja käytännön toimenpiteiden ristiriitoja. Vähentämistavoitteet saneltiin hallinnonaloille. Monet yksiköt raportoivat työtaakkojen kohtuutonta kasvua, palvelutason heikkenemistä ja vaikeuksia hoitaa tehtäviä. Ongelmista huolimatta VM kiinnitti huomiota vain vähennystavoitteiden toteutumiseen. Toisaalta, esimerkiksi ulkoistamiset laskettiin kategorisesti tuottavuustoimenpiteiksi, vaikka ne saattoivat kasvattaa palvelujen järjestämisen kokonaiskustannuksia. Oikeusministeriön hallinnonalalla muutettiin jopa lainsäädäntöä, jotta tuottavuustavoitteisiin päästäisiin. Näillä muutoksilla on ollut yhteiskuntaan kohdistuvia odottamattomia seurauksia, joita ohjelman tiimoilta ei ole raportoitu. Merkittävimpiä näistä ovat rajavalvonnan heikkenemisen aiheuttama ammattirikollisuuden lisääntyminen ja siitä seuraavat lieveilmiöt, sekä useiden julkisten palveluiden kehittämisen pysähtyminen. Pitkällä aikavälillä nämä vaikutukset palautuvat yhteiskuntaan erilaisina kustannuksina.

Tuottavuusohjelma on muuttanut myös julkishallinnon rakenteita. Tuottavuustoimenpiteiden seurauksena eri hallinnonalat ovat olleet pakotettuja arvioimaan kokonaistoimintaansa uudelleen ja keskittämään voimavaransa pelkkiin perustehtäviin. Ohjelman julkilausumattomana tavoitteena vaikuttaisikin olevan hyvinvointivaltion rakenteiden muuttaminen kohti kapeampaa oikeusvaltiomallia, jossa tuotetaan julkisesti vain lainsäädäntöön ja prosessien hoitoon liittyvät tehtävät.

Asiasanat: valtion tuottavuusohjelma, julkishallinto, uusliberalismi, uusi julkisjohtaminen

Sisällysluettelo

1. Alustavia kiinnekohtia.....	1
1.1. Julkinen sektori – puolesta ja vastaan.....	4
2. Liberalismista uusliberalismiin.....	12
2.1. Uusliberalismin synty ja opillinen perusta.....	14
2.2. Uusliberaali valtio.....	22
2.3. Uusliberalismi Suomessa ja suomalaisen yhteiskunnan muutos.....	25
3. Tuottavuusohjelman syyt ja seuraukset.....	31
3.1. Talous ja yhteiskunnallinen todellisuus.....	32
3.2. Kausaali- ja ulkoisvaikutukset metodologisena lähtökohtana.....	34
3.3. Kausaaliketjuanalyysi metodina.....	40
4. Valtion tuottavuusohjelma.....	42
4.1. Kiista valtion tuottavuusohjelmasta.....	44
4.1.1. Valtiontalouden tarkastusvirasto.....	45
4.1.2. VTV vs. VM.....	46
4.2. Tuottavuusohjelman lähtökohdat.....	49
5. Julkishallinto murroksessa ja muutoksessa.....	55
5.1. Byrokratian rautahäkki.....	55
5.2. Rationaalisuus, tehokkuus ja tuottavuus julkishallinnossa.....	58
5.3. Uusi julkisjohtaminen.....	64
6. Tuottavuusohjelman aallot.....	69
6.1. Ensimmäinen, rakenteellinen aalto – pakkosopeutus.....	69
6.2. Toinen, kulttuuris-toiminnallinen aalto.....	75
7. Tuottavuusohjelman ydintoiminnot ja ulkoisvaikutukset.....	79
7.1. Ydintoimintojen kova ydin.....	79
7.2. Tuottavuusohjelman ulkoisvaikutukset.....	87
8. Tuottavuusohjelman kova ydin.....	92
8.1. Miten ja millaista yhteiskunnallista muutosta tuottavuusohjelmalla ajetaan?.....	92
8.2. Tuottavuusohjelman väitetyt vaikutukset.....	95
8.3. Tuottavuusohjelman ulkoisvaikutukset.....	98
8.4. Lopuksi.....	99
Lähdeviitteet.....	102
Liite 1.....	110

Kuvaluettelo

Kuva 1. Kausaalisuhde.....	34
Kuva 2. Syiden pluraliteetti.....	35
Kuva 3. Vaikutusten pluraliteetti.....	38
Kuva 4. Kausaaliketju.....	38
Kuva 5. Ulkois- ja heijastusvaikutukset kausaaliketjussa.....	39
Kuva 6: Taulukko tuottavuuden parantamisen perusteluista ja tavoitteista hallituksen kehyspäätöksissä ja perustelumuiotioissa 2003–2008.....	50
Kuva 7. Valtionhallinnon tuloksellisuuden peruskäsitteistö.....	76

1. Alustavia kiinnekohtia

Kunnallinen synnytyssairaala ja lasten neuvola ovat läsnä suomalaisen ihmisen elämässä heti sen alkumetreillä. Myöhemmin mukaan tulee monilla päivähoito, pakollisen oppivelvollisuuden suorittaminen peruskoulussa ja jatko-opinnot toisella- sekä korkea-asteella. Toisaalta myös perusterveydenhuolto, oikeuslaitos ja poliisi, sekä suurta osaa kansalaisista koskettava asevelvollisuus ovat osa julkista palveluntuotantoa. Suomalaisen kulutusmahdollisuuksiin taas vaikutetaan tulonsiirroilla, kuten lapsilisillä, työttömyysturvalla ja eläkkeillä. Valtio ja kunnat työllistävät Suomessa valtavasti ihmisiä. Ylipäätään kaikkea elinkeinotoimintaa ja siihen liittyvää säädellään sankalla joukolla lakeja ja asetuksia. Kaikkea tätä yhdistää nimike *julkinen sektori*. Julkisen sektorin nousulle on esitetty monenlaisia syitä, kuten kansallisvaltioiden synty, poliittisten valtasuhteiden muutokset, äänioikeuden laajeneminen ja yleinen demokratisoituminen, siinä missä teollistuminen ja kaupungistuminen. (Koskela ym. 2002, 175.) Nämä samat syyt aiheuttivat julkis- ja meriittihyödykkeiden – toisin sanoen julkisten palveluiden – kysynnän lisääntymisen ja tätä kautta niiden osuus kansantaloudessa kasvoi (emt, 181–182).

Hyvinvointipalveluja tuottaa ja tätä kautta valtiollista valtaa käyttää julkishallinto, joka koostuu julkisista organisaatioista. Tästä näkökulmasta valtio on instituutio, joka ilmenee yhteiskunnassa ”tiettyinä valtiollisina laitoksina ja järjestelminä, jotka erottuvat yhteiskunnan muista laitoksista ja järjestelmistä. Valtiollisille laitoksille on usein tunnusomaista, että ne voivat toiminnassaan toteuttaa ja ilmentää valtiovaltaa tai julkista valtaa, kuten antaa ohjeita tai määräyksiä, tukea taloudellisesti tai valvoa ja tarkastaa yhteiskunnan eri toimintoja. [...] Valtio-organisaatio muodostuu niistä laitoksista ja yksiköistä, jotka on perustettu lailla tai asetuksella” (Kiviniemi 2008, 15). Valtio-organisaatioon kuuluvat ne laitokset, jotka kuuluvat valtion budjettitalouteen. Valtiosta erillään ovat taas erilaiset yksityiset yritys- tai järjestöorganisaatiot. Julkisen vallan voi jakaa Montesquieun valtiovallan kolmijako-oppia mukaillen lainsäädäntövaltaan, toimeenpanovaltaan ja tuomiovaltaan. Poliitiikan ja hallinnon välille on kuitenkin vaikea vetää yhtä tarkkaa rajaa ja nykyaikainen hallinto-organisaatio vastaakin usein myös politiikan valmistelusta. (Emt, 16–18.) Hallinto tekee kasvavassa määrin politiikkaa, siinä missä se on toimeenpaneva elin (esim. Harrinvirta ja Puoskari 2001). Yleisemmin, valtio on useita lakiin ja asetukseen perustuvia vallan muotoja käyttävä organisaatioiden joukko, joka tuottaa ja toimeenpanee erilaisia toimintoja. Julkinen sektori ei ole tietenkään erityisesti suomalaista yhteiskuntaa määrittävä piirre, mutta suomalainen – tai laajemmin

– pohjoismainen universaali *hyvinvointivaltio*, on kansainvälisesti vertaillen poikkeuksellisen kattava (Anttonen & Sipilä 2010; Centano & Cohen 2010).

Tämä määritelmä avaa valtavan kentän sosiaalitieteellistä ja sosiologista keskustelua. Hyvinvointivaltio on laajalti tutkittu aihe kaikkine ulottuvuuksineen, ja sosiologian piirissä löytyy kattavia ja moniulotteisia teoksia useilta aikakausilta. Laajemmin kansalaisten suhdetta valtioon ja yhteiskuntaelämän valtiollistumiseen ja pääomavaltaistumiseen on käsitellyt Raimo Blom (1983) teoksessaan *Yhteiskuntateoria ja valtio*. Samoihin aikoihin Walter Korpi (1984) on kirjoittanut työnväenluokasta hyvinvointikapitalismissa Ruotsin viitekehyksessä. Erityisesti Korpi (1984) kiinnittää teoksessaan huomiota hyvinvointivaltiolle perustavaksi katsotun työnväenliikkeen harjoittaman kompromissipolitiikan vaikutuksiin hyvinvointiyhteiskunnan valtarakenteissa. Suomalaisen yhteiskunnan ja kapitalismin kehitystä on tutkinut Pekka Kosonen, joka on kirjoittanut siitä teoksessa *Suomalainen kapitalismi* (1979) ja myöhemmin osana pohjoismaisten mallien murrosta (1998), jossa hän tutkii Suomea sekä osana pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin muutosta, että vertaillen sitä muihin pohjoismaihin kolmena vuosikymmenenä. Näiden klassikoiden lisäksi tutkimusta on tullut huomattavasti lisää ja tutkimuksen näkökulmat ovat rikastuneet. Esimerkiksi 2009 julkaistu, Heikki Taimion toimittama *Kurssin muutos: Kestävään kasvuun ja hyvinvointiin tarttuu hyvinvointivaltio-kysymykseen* monista näkökulmista. Kirjassa kysytään, onko Suomi enää hyvinvointivaltio ja toisaalta, millainen on hyvinvointivaltion kannatuksen ja oikeutuksen tulevaisuus. Nämä kysymykset ovat varsin perusteltuja, koska puhe hyvinvointivaltiosta on muuttunut jo monin paikoin puheeksi kilpailuvaltiosta (Jessop 2002; Heiskala 2006) tai valmentajavaltiosta (Heiskala & Kantola 2010). Hyvinvointivaltiota ja sen muutosta on tarkasteltu jopa pohjoismaisen hyvinvoinnin eetoksen ja sen poliittisen sommitelman näkökulmasta (Hänninen 2001) ja toisaalta hyvinvointivaltiota on myös kritisoitu ankarasti (Harisalo & Miettinen 2004).

Pääsääntöisesti universaalia hyvinvointivaltion mallia yhdistää ajatus kaikille kuuluvista eduista ja velvollisuuksista. Anttonen ja Sipilän (2010, 104) tiivistyksen mukaan ”[k]äsite on miellyttänyt erityisesti niitä, jotka ovat halunneet supistaa yhteiskunnallisia eroja tai korostaa kansan yhtenäisyyttä”. Suomessa on erityisesti ollut tapana painottaa kansallista etua ja valtiollista yhtenäisyyttä (mts, 110). Pohjoismainen malli on yleisemmin tulkittu – Walter Korpea (1983) lainaten – niin sanotuksi *institutionaaliseksi politiikkamalliksi*, jonka keskeisinä piirteinä ovat ongelmia ehkäisevien ohjelmien tärkeys, universaalien ohjelmien laajuus ja sosiaalimenojen korkea BKT-osuus (Anttonen & Sipilä 2010, 114). Mallin rahoitus perustuu verotukseen ja siinä yksityisten

organisaatioiden rooli on pieni. Institutionaalille mallille vastakkaiseksi on katsottu niin sanottu *marginaalinen malli*, jossa sosiaalisten menojen osuus BKT:sta on matala, ehkäisevät ohjelmat heikkoja ja niin edelleen. (Emt, 114.) 1980-luvulla, jolloin sekä puhe pohjoismaisesta mallista alkoi, että Korpi (1983) esitti ideaalityyppisen jaottelunsa, syntyi myös laajempi määritelmä universalismille. Anttonen ja Sipilä (2010, 114–115) viittaavat tässä Eriksonin ym. toimittamaan kirjaan *The Scandinavian Model* (1987)¹, jonka uuden tulkinnan mukaan verraten ahdasta, pelkkää järjestelmän kattavuutta käsittelevän määritelmän lisäksi voidaan universalismin kohdalla puhua myös sen yhteiskunnallista integraatiota tuottavasta vaikutuksesta.

Tämä tulkinta ymmärtää universalismin moniulotteiseksi ilmiöksi niin, että järjestelmällä on muitakin kuin teknisiä, erilaisia verorahoitteiseen palveluntuotantoon keskittyviä puolia. Moniulotteisuudessaan Erikson ym. (1987) katsovat julkisen koulutustuotannon, vanhuuseläkkeiden, asuntopolitiikan ja vastaavien instituutioiden tuottavan samalla väestön yhtenäisyyttä ja vähentävän asenteellisia jakolinjoja edunsaajiin ja maksajiin. Universaalissa hyvinvointivaltiossa tulonsiirrot ovat kaikille kuuluva oikeus, eikä osoitus maksajien armeliaisuudesta (emt). Edellä hyvin kapeasti käsitellyt institutionaalinen ja marginaalinen malli, sekä laajempi ja kapeampi universalismitulkinta kuvaavat hyvin hyvinvointivaltiosta tai julkisen sektorin ja sen instituutioista ja oikeutuksesta käytyjä keskusteluja. Nähdäkseni kyseiset jakolinjat heijastavat omalla tavallaan sekä moraalista että välineellistä suhtautumisia aiheeseen.

Keskustelu moraalista kohdistuu siihen, keille ja millä perusteella etuuksia tai tuloja pitäisi jakaa. Onko oman maan kansalaisille jakaminen jotenkin perustellumpaa kuin ulkomaalaisille menevät avustukset vai pitäisikö etuja jakaa vaikkapa väestön sisäisen luokkarakenteen mukaan? Vai pitääkö kaikkien verotuksella kustannettavien palveluiden koskettaa kaikkia – tuloista ja asemasta riippumatta – samalla tavalla? Moraalisen keskustelun voi ymmärtää koskevan myös solidaarisuutta, ja tätä kautta asenteellisuutta. Onko tuloja siirretty etuus osoitus rikkaiden armeliaisuudesta köyhille vai itsestään selvä ja oikeudenmukainen tulojen taso kahden toisistaan riippuvaisen luokan välillä?

Instrumentaalinen keskustelu taas koskee tuotettavien palvelujen teknistä toteutusta ja sitä, mitä palveluja tuotetaan ja kuinka paljon. Tämä tietysti liittyy moraaliseen keskusteluun, koska tärkeänä yhdistävänä tekijänä näissä keskusteluissa on kysymys siitä, mitkä palvelut ovat ylipäättään välttämättömiä, jolloin keskustelu laajenee kysymykseksi valtion roolista kansalaisten elämässä.

¹ Kaikki Erikson ym. viittaukset Anttonen & Sipilä 2010, sivu 114.

Useimmiten hyvinvointivaltioon liitettävät instrumentaaliset keskustelut ovat kuitenkin luonteeltaan taloudellisia ja keskeinen puhe koskee julkisen toiminnan tehokkuutta. Ilman sen suurempaa problematisointia yleensä pidetään itsestään selvänä, että verorahoitteiset palvelut on tuotettava mahdollisimman tehokkaasti. Tämä edustaa välineellistä suhtautumistapaa *par excellence*.

Astetta pidemmälle mentäessä voidaan julkisesta sektorista perata esiin julkishallinto ja sen tehokkuus. Julkishallinto on osa julkista sektoria ja tätä kautta alisteinen sanoille keskusteluille kuin julkinen sektori yleisemminkin, mutta julkishallinto on joutunut viime vuosina erityisen tiukan syynin kohteeksi tehokkuuskysymyksessä. Keskeinen kysymys koskee sitä, voidaanko julkiseen sektoriin soveltaa saman tyyppistä universaalia tehokkuusajattelua, joka ohjaa yksityisen sektorin toimintaa. Pyrkimyksiä tähän kysymykseen vastaamiseksi ei ole puuttunut. Jarmo Vakkuri (2009, 13) toteaa Barrow'n (1991) viitaten, että "[t]alouden, politiikan ja hallinnon teorianmuodostusta näyttäisi hallitsevan melkein pakonomainen tarve löytää julkishallinnon tehokkuutta selittävä "kaiken teoria" [...] joka kykenisi vastaamaan kaikkiin asiakkaiden, kansalaisten ja muiden tärkeiden sidosryhmien odotuksiin parhaalla mahdollisella tavalla ja käyttämään samalla hallussaan olevia voimavaroja optimaalisesti." Käytännössä tällainen selitysmalli vaatisi sellaista "summamuuttujaa" (Vakkuri 2009, 13), jossa kaikki näkökulmat voitaisiin ottaa jollain tietyllä yhteismitallisella tavalla huomioon samaan aikaan. Universaalin logiikan tavoittelu on johtanut välineellisen taloudellisen ajattelun korostumiseen julkisen sektorin organisoinnissa. Tämä liittyy historialliseen kiistaan julkisen sektorin roolista ihmisten elämässä.

1.1. Julkinen sektori – puolesta ja vastaan

Kaikki eivät ole sitä mieltä, että julkisen sektorin pitäisi olla niin vahvasti mukana ihmisten arjessa. Itse asiassa sen roolista ja tehtävistä käytävä kiista on perustaltaan ikivanha (Koskela ym. 2002, 177). Karkeimmillaan kyse on siitä, että *julkinen* katsotaan *yksityiselle* vastakkaiseksi. Tällöin on tyypillistä nostaa julkinen sektori vastinparina tai vastavoimana yksityiselle sektorille ja ymmärtää se valtioksi. Tällöin kyse voi olla vapaakaupan ja valtiollisen interventionismin vastakkaisuudesta tai vielä tarkemmin hyvinvointivaltiosta, jossa on yhden määritelmän mukaan kyse työn ja pääoman välisestä kompromissista ja tätä kautta toteutettavista laaja-alaisista sosiaalisista investoinneista ja tulonsiirroista (Honkanen 1995; Centero & Cohen 2010; Sipilä 2011). Tämän kiistan juuret ovat syvällä historiassa, mutta tiivistettäessä tarkastelu taloudellisiin perusteisiin, voidaan yhtenä

jakolinjana nostaa esiin klassiseen liberalismiin ja tätä kautta klassiseen talousoppiin nojaava ajattelu vastakkaisena hyvinvointivaltiota tai yleisemmin valtiollista interventionismia puolustavalle ajattelulle.

Klassista liberalismia ja klassista talousteoriaa edustavat Risto Harisalo ja Ensio Miettinen² (2004, 11; 116) esittävät, että hyvinvointivaltio on antanut lupauksen inhimillisestä, oikeudenmukaisesta ja tasa-arvoisesta yhteiskunnasta mutta kysyvät heti perään: ”Onko hyvinvointivaltio kyennyt toteuttamaan siihen kohdistetut odotukset ja vaatimukset?” Kritiikki viittaa heidän hyvinvointivaltiolle apriorisiksi tulkitsemiinsa esioletuksiin, kuten valtion toiminnan mielivaltaisuuteen, yksityistä liiketoimintaa tukahduttavaan vaikutukseen, verotukseen ja poliitikkojen sekä virkamiesten vallanhimoon ja saavutettujen asemien säilyttämiseen (emt, 14–15). Harisalo ja Miettinen (emt, 14) myös esittävät, että valtio tuottaa ihmisten mieliin vääristymiä syy-seuraussuhteiden tulkinnoista. Hyvinvointivaltiota tulkitaan heidän mukaansa yksiselitteisestä näkökulmasta, jolloin sen aiheuttamat haitat jäävät käsittelemättä. Esimerkkinä valtion haitallisesta vaikutuksesta aineellisen hyvinvoinnin tavoittelussa he viittaavat Ilmari Kiannon Ryysyrannan Jooseppiin:

”Jopa Kiannolta itseltään jäi huomaamatta, että Jooseppi on löyhä, koska valtio ei sallinut hänen harjoittavan laillisesti viinan valmistusta, jossa Jooseppi olisi saattanut menestyä jopa yrittäjänä ja tuottaa samalla vaurautta perheelleen ja kotikunnalleen. Kianto ei syyttänyt valtiota Joosepin yhteiskunnallisesta kurjuudesta.” (Harisalo & Miettinen 2004, 14.)

Sitaatissa nousee esille kahdenväliseen liiketoiminnan harjoittamiseen liittyviä kolmanteen osapuoleen kohdistuvia vaikutuksia. Harisalo ja Miettinen tekevät tulkinnan, että yksityisellä elinkeinonharjoittamisella on ympäristöön automaattisesti positiivisia vaikutuksia. Näille vaikutuksille on taloustieteessä erilaisia nimiä asiayhteydestä ja vaikutuksesta riippuen, kuten heijastus- ja ulkoisvaikutus. Kun yksityinen elinkeinon harjoittaminen poikii vaurautta ympärilleen, kutsutaan tätä heijastusvaikutukseksi³. Yksityinen elinkeinon harjoittaminen saattaa myös toimia toisin, eli aiheuttaa haittaa ympäristölleen, jolloin taas julkisen sektorin olemassaololle on nähty perusteita.

2 Katson, että Harisalo ja Miettinen (2004) edustavat riittävässä määrin keskimääräistä klassista liberaalia ja taloudellista ajattelua ja yleistän heidän ajattelunsa piirteet edustamaan siinä määrin koko tätä kenttää, kun on tämän tutkielman kannalta tarkoituksenmukaista.

3 Heijastusvaikutusta kutsutaan myös *spill over -vaikutukseksi*. Suomessa tämän vaikutuksen katsotaan olevan olleen historiallisesti erityisen voimakasta, kun monipuolinen metsään perustuva vienti aina 1870-luvulta lähtien on mahdollistanut sekä teknologian tuonnin että kehityksen, kuin myös muiden suurten teollisuusalojen kasvun. Esimerkkinä mainittakoon kemian-, kone- ja telakkateollisuus. (Hjerpe & Vartia 2002, 21–22.)

Tyypillisimpänä julkista sektoria perustelevana argumenttina on pidetty markkinoiden epäonnistumista (*market failure*). Vakiintuneen tulkinnan mukaan julkisella sektorilla on kolme perustehtävää. (Koskela ym. 2002, 177.):

- 1) *stabilisaatiotehtävä*, eli talouden vakaasta kehityksestä huolehtiminen;
- 2) *allokaatio- eli voimavarojen kohdentamistehtävä*, joka ohjaa tuotanto- ja kulutus päätöksiä;
- 3) *distribuutiotehtävä*, eli sopivasta hyvinvoinnin jakautumisesta huolehtiminen

Historiallisesti katsoen julkiset instituutiot ovat käytännöllisesti katsoen aina puitteistaneet taloutta (Centeno & Cohen 2010, 120–122). Markkinatalous edellyttää sellaisia julkisia instituutioita, kuten omistusoikeus, toimiva fyysinen infrastruktuuri, sopimukset takaava oikeusjärjestelmä ja rahajärjestelmä. Nämä kuuluvat stabilisaatiotehtävän piiriin. Toisaalta myös distribuutiotehtävällä on nähdä vakautta lisäävää vaikutusta. Verotuksella suoritettava tulonjako lisää pitkällä aikavälillä talouden toimivuutta ja yhteiskunnallista vakautta (Quiggin 2010, 136–172).

Julkis- ja meriittihyödykkeiden tuottaminen ja ulkoisvaikutusten käsittely luetaan ylläolevassa jaottelussa allokaatiotehtäväksi (Koskela ym. 2002, 179–180). Sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen liitettävät toimet tuotetaan usein myös julkisesti. Puolustusvoimat ja poliisi ovat melko puhtaita esimerkkejä sektoreista, jotka tarjoavat julkishyödykkeitä. Julkishyödyke on yksityishyödykkeelle vastakkainen hyödyke, eli sellainen, jonka piiriin uuden kuluttajan tullessa vanhoja kuluttajia ei sulkeudu pois. Majakka on klassinen esimerkki julkishyödykkeestä. Majakka toimii yhtä lailla, vaikka laivoja seilaisi useampiakin sen antamien signaalien perusteella. Myöskään uuden asukkaan muuttaminen kaupunkiin ei kuormita paikallisia poliisivoimia yhtään lisää. Julkishyödyke voi kuitenkin olla myös ”epäpuhdas”, kuten infrastruktuuri – tiet ja puistot – joita kuluttamalla tietyn pisteen yli ne saattavat tungostua ja näin rajata toisia kuluttajia pois. Yksityishyödyke eroaa tästä siinä, että esimerkiksi nakkimakkaran kulutuksen jälkeen sitä ei voi kuluttaa enää kukaan muu. (Koskela ym. 2002, 179–180.)

Meriittihyödykkeet taas ovat hyvinvointipalveluita, kuten koulutus-, terveys- ja sosiaalipalvelut, kulttuuri ja asuminen. Näillä sektoreilla on yhä enemmän yksityisiä palveluntarjoajia, mutta keskeisesti nämä palvelut hyvinvointivaltiossa tuotetaan tai rahoitetaan julkisesti. Meriittihyödykkeet muistuttavat yksityishyödykkeitä, koska niitä voidaan hinnoitella markkinoilla, mutta usein näiden tuottamiseen liittyy sääntelyä, kuten oppivelvollisuuden määrittely, ja subventointia, kuten kela-korvaukset. Meriittihyödykkeiden julkiselle tuotannolle ja tukemiselle on

monia perusteita, kuten markkinoiden kyvyttömyys tuottaa kannattavasti niitä tai niin sanotut positiiviset ulkoisvaikutukset. (Koskela ym. 2002, 181.) Taloustieteessä ”[y]ksityishyödykkeen ja julkishyödykkeen välimaaston sijoittuviin hyödykkeisiin sanotaan liittyvän ulkoisvaikutuksia silloin, kun osa niiden kulutuksen tai tuotannon vaikutuksista (hyödyistä tai haitoista) koituu muiden osapuolten hyväksi” (Koskela ym. 2002, 180). Samalla kun *ulkoisvaikutuksiksi* nimitetyillä toiminnan tahattomilla seurauksilla katsotaan olevan mahdollisuus tuottaa positiivisia vaikutuksia, pidetään niitä samalla merkittävänä markkinafundamentalismin kritiikkinä. Tyypillinen esimerkki negatiivisista ulkoisvaikutuksista on saasteet ja muut ympäristöhaitat. Saaste ja/tai kulutettu ja turmeltu ympäristöresurssi on joko suoraan haitaksi muille tai mahdollisesti vasta tuleville sukupolville.

Nyt voidaan kysyä, onko esimerkiksi Harisalon ja Miettisen (2004, 14) viinanpolto-esimerkin kysymykset niin yksioikoisia kuin he antavat itsekkin – kritisoidessaan hyvinvointivaltion kannattajia samasta virhepäätelmästä – olettaa. Julkistaloutta puolustavat taloustieteilijät tuovat nimenomaan alkoholinkäytön yhtenä esimerkkinä esille tarpeesta verotukselle tilanteessa, jossa esimerkiksi Ryysyrannan Joosepin yksityisen toiminnan tuottamia haittoja tarvitaan kompensoimaan julkinen taho. Tutkijat kysyvät myös kriittisesti, onko kuluttaja kykeneväinen arvioimaan omasta toiminnastaan aiheutuvia haittoja aina edes itselleen. (Koskela ym. 2002, 180.) Toisaalta Harisalon ja Miettisen (2004) kritisoima julkinen sektori ja sen kehitys on kulkenut tällä vuosiadalla yhtä jalkaa teollisuusmaissa myös talouskasvun kanssa (Honkanen 1995, 9; Centeno & Cohen 2010, 137), jolloin hyvinvointivaltion yksityistä toimeliaisuutta tukahduttavaan vaikutukseen kohdistuva kritiikki tuntuu perustelemattomalta. Toki kehityksen muodot ja vaiheet ovat vaihdelleet maittain (emt). Pohjoismaisille hyvinvointivaltioille oli kuitenkin 1980–90-lukujen taitteeseen asti tyypillistä, että suhteellisen ankara progressiivinen verotus, kattava sosiaaliturva ja korkea työllisyys olivat rinnakkaisia ilmiöitä (Honkanen 1995, 34).

Harisalo ja Miettinen (2004, 92–93) korostavat edelleen yksityisen toiminnan positiivisia vaikutuksia – negatiivinen vaikutus yhdelle voi olla positiivinen toiselle. He näkevätkin, että loppuviimeeksi ulkoisvaikutuksia torjuva valtio päätyy usein loppuviimeeksi itse tuottamaan niitä ja että todellinen ratkaisu ongelmiin olisikin omistusoikeuksien lisääminen kaikkeen toimintaan:

”Maata, jota kukaan ei omista, on helppo saastuttaa. Maata, jonka omistajalla ei ole oikeutta vaatia saastuttajalta korvausta, on myös helppo saastuttaa. Saastuttaja, jolta maan omistaja voi vaatia korvausta, ottaa laskelmissaan tämän huomioon ja miettii vaihtoehtoja saastuttaville käytännöilleen. Omistusoikeudet voivat olla valtiolle sääntelyn

vaihtoehto.” (Harisalo & Miettinen 2004, 93.)

Tällainen teoria olettaa, että jokaisella maanomistajalla olisi ylipäättään insentiivi säännellä saastuttamista, eikä vain hyötyä taloudellisesti omistamastaan maasta. Silti ympäristöllä itsessään ei ole tässä katsannossa mitään arvoa sinänsä, vaan se on puhtaasti yksityisten halujen jatke ja resurssi. Käytännössä tämä tarkoittaa, että ympäristölle ei voi antaa mitään muuta arvoa kuin sen, joka vastaa yksityisomistuksessa olevien yksilöiden henkilökohtaista mielipidettä sen arvosta. Markkinatalouden perusajatus klassisen taloustieteen mukaan onkin, että yksityisten toimijoiden spontaanista ja sääntelemättömästä yhteistoiminnasta syntyy kokonaisuutena markkinat, joilla kukin omilla mieltymyksillään ja budjettirajoitteellaan varustettu kuluttaja tekee rationaalisia päätöksiä (Begg & Fischer & Dornbusch 2003; Harisalo & Miettinen 2004). Tällöin markkinat ikään kuin ”summaavat” (*aggregoivat*) yksittäisistä haluista ja tahdoista lähtevät rahamuotoiset signaalit kollektiivista toimintaa ohjaaviksi markkinoiksi, joilla kuluttajien kulutushalukkuus kohtaa tuotanto-optimin ja synnyttää suurimman mahdollisen hyvinvoinnin. Absoluuttisesti ympäristölle aiheuttavasta haitasta päästäisiin tämän näkökulman mukaan eroon asettamalla sille hinta. On kuitenkin esitetty kritiikkiä sitä kohtaan, että kaikki ihmishenkeen, luontoon, kulttuuriperintöön ja tuleviin sukupolviin liittyvät arvostukset voitaisiin sisällyttää markkinahintoihin liittämällä niihin omistusoikeudet (Lagerspetz 2004, 119).

Vaikkei Harisalo ja Miettinen (2004, 136–138) edes yritä ratkaista negatiivisten ulkoisvaikutusten ongelmaa, heillä ei ole ongelmia moittia julkista valtaa siitä, että sen sääntely lyö korvalle klassisen talousteorian käsitystä yritysten selviytymisestä markkinaympäristössä (emt, 116). Yritysten tulisi saada harjoittaa taloudellisia itsemääräämisoikeuksia vapaasti ja tätä kautta osallistua yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisuun, jossa niillä onkin Harisalon ja Miettisen mukaan merkittävä rooli (emt, 112–120). Kirjoittajien kritiikki jatkaa, ettei valtio ole tyytynyt toimimaan heidän määrittelemällään ydintoiminnan alueella. Hyvinvointivaltio-kriittisessä, klassiseen liberalismiin kytkeytyvässä katsannossa valtion tehtäväksi nähdään sellaisten lakien säätäminen, jotka eivät diskriminoi ketään positiivisesti eivätkä negatiivisesti. Kritiikki katsoo, että valtio alkaa jatkuvasti laajentamaan toimialaansa eikä kansalaisten toimien sääntelylle löydy rajaa. (Emt, 91.) Tässä katsannossa vain valtion rajoittamaton laajeneminen nähdään negatiiviseksi kehitykseksi, vaikka esimerkkejä myös yksityisen puolen ylilyönneistä riittää. Esimerkiksi Venäjän oligarkit ja Wall Streetin pankkiirit osoittavat, ettei julkisella sektorilla ole monopolia opportunistiin, oman edun tavoitteluun ja korrupioon (Centeno & Cohen 2010, 140).

Klassisten liberaalien ajattelussa yhteiskunnalliset ongelmat ratkaistaan laajentamalla omistusoikeuksia ja tätä kautta yksityisiä markkinoita. Valtion ei tule sotkeutua yksityiseen toimintaan kuin tuottamalla ihmisten toiminnan kannalta neutraaleja lakeja, jolloin markkinoiden välittämät kansalaisten mieltymykset voivat ohjata yhteiskunnallista kehitystä. Käytännössä tämän ajatuksen juurena on taloudellisen ajattelun soveltaminen kaikkeen. Tämä teoreettinen näkemys vastaa jossain määrin Jarmo Vakkurin (2009, 13) esille tuomaa ajatusta julkishallintoa koskevasta ”pakonomaisesta tarpeesta löytää kaiken kattava teoria”. Koko inhimillinen todellisuus halutaan puristaa yhden totuuden alle. Ongelma kuitenkin on, että julkisen sektorin toiminnan päämäärät eroavat yksityisen sektorin päämääristä. Hyvinvointivaltio pyrkii aktiivisesti vaikuttamaan esimerkiksi ihmisten väliseen tulonjakoon ja tuottamaan palveluita, joita markkinoiden katsotaan olevan kyvytön tuottamaan (Koskela ym. 2002). Jos emme myöskään halua hyväksyä esimerkiksi jotain määrää liikennekuolemia ”hintana” liikenteen tuottamasta taloudellisesta hyödystä, vaan haluamme aktiivisesti rajoittaa ihmisyksilöiden toimintaa, tarvitsemme nopeusrajoituksia ja muita mahdollisia liikenneturvallisuuteen ja -käyttäytymiseen liittyviä lakeja. Vaikka nämä lait *sinänsä* voitaisiin vielä jossain katsannossa nähdä ei ketään positiivisesti tai negatiivisesti diskriminoiviksi, tulee ongelma siitä, kuinka säädettävistä laeista ylisummaan päätetään. Nämä päätökset ovat väistämättä poliittisia. (Lagerspetz 2004, 119.) Lakien säätäminen, toimeenpano ja valvonta tuovat mukanaan väistämättä *byrokratiaa*, joka on myös tämän keskustelun keskeinen kiistakapula.

Richard Sennett käsittelee teoksessaan *Uuden kapitalismin kulttuuri* (2007) byrokratian luonnetta ja sen suhdetta hyvinvointivaltioon. Sennett (emt, 27) tuo Max Weberiä lainaten esille, kuinka alun pitäen byrokratialla nimenomaan pyrittiin suojaamaan ne sijoittajien tuotot, joita markkinat riskeerasivat. Pitkälle rationalisoitu järjestelmä takasi parhaan toimintaympäristön yhteiskunnassa, jossa voitot tuotettiin etupäässä teollisuudessa, eikä nykyisenkaltaiset finanssimarkkinat olleet vielä kehittyneet. Byrokratian ja nykykapitalismin vastakkainasetteluissa byrokratia nähdään usein kuitenkin sotilaallista kuria ja järjestystä harjoittavana monoliittina – weberiläisenä rautahäkinä, joka rajoittaa yksityistä toimintaa. Tämä juontaa juurensa vanhoista massatuotantoyrityksissä ja byrokraattisissa järjestelmissä käytetyistä organisaatiomalleista, joiden toimintatavat muistuttivat armeijaa ja järjestyshierarkia pyramidia. Tässä ajattelussa julkishallinnon organisaatioihin liittyy usein myös ajatus byrokratiasta vain byrokratiaa itseään ruokkivana toimintana. (Mts, 32–37.) Nyt monet yhteiskunnallista vakautta tuottavat instituutiot ovat muutoksessa ja uudet trendit vaikuttavat globaalisti myös julkishallinnon rakenteissa. Vaikka Sennettin käsittely perustuu Yhdysvalloissa tehtyihin tutkimuksiin, voi sen keskeiset johtopäätökset laajentaa helposti myös muihin länsimaihin. (Pollitt & Bouckaert 2011.) Valtionhallinnot ja muut julkisen alan instituutiot ovat yrittäneet

karistaa institutionaalisen historiansa harteiltaan ja seurata mallia, jonka on niille antanut globalisoitunut, nopeaan arvonnousuun tähtäävä ja monimutkaista teknologiaa hyödyntävä yritys (Sennett 2007, 47). Julkisten sektorien muutosta määritteleväksi ohjenuoraksi on keskeisesti tunnistettu yksityisestä liikkeenjohto-opista julkiselle puolelle käännetty mallit (esim. Pollitt 2003; Pollitt & Bouckaert 2011). Tämä viittaa historialliseen muutokseen, jossa yksityisen ja julkisen sektorin eronteko on alkanut liudeta ja molempien sektorien kehitystä ohjaa kasvavassa määrin yksityisen toiminnan logiikka. Voiko yksityinen ja julkinen sektori toimia kuitenkin samalla logiikalla ja voiko taloudelliseen ajatteluun liitetyn logiikan laajentaa koskemaan koko inhimillistä toimintaa?

Tämän tutkielman tutkimuskohdetta, valtion tuottavuusohjelmaa voi käyttää *prismana* taittamaan, heijastamaan tai hajottamaan osiin julkishallinnon ja jopa hyvinvointivaltion yleisempää kehitystä, muutosta ja siitä käytäviä kiistoja. Ymmärrettäessä tuottavuusohjelma näin, pystyy sen kautta tuomaan esiin laajasti niitä puolia, joita valtionhallinnon rakenteelliseen ja jopa koko hyvinvointivaltion muutokseen sisältyy. Tulkitseen tätä muutosta uus- eli markkinaliberalismiksi nimitetyn ilmiön valossa, joka on laajasti yhteiskuntatieteellisessä kirjallisuudessa tunnistettu ilmiö. Erityisesti olen läpi tutkielman kiinnostunut tämän ilmiön *taloudelliseen rationaliteettiin* liittyvästä puolesta ja sen kytkennöistä niihin muutoksiin, joita suomalaisessa julkishallinnossa on meneillään. Tämä ei ole ensimmäinen kerta kun uusliberalismin ja hyvinvointivaltion suhdetta tutkitaan ja tämä tutkielma jatkaa siinä mielessä esimerkiksi Honkasen (1995) viitoittamalla tiellä.

Taloudellisella rationaliteetilla tarkoitan sellaista välineellis-taloudellista ajattelua, jossa inhimillistä toimintaa ensisijaisesti organisoivaksi periaatteeksi nähdään markkinat, markkinoiden toimintalogiikan tulkitaan pätevän lähtökohtaisesti kaikkeen inhimilliseen toimintaan ja vapaiden markkinoiden toiminta toteuttaa suurimman mahdollisen hyvinvoinnin (Quiggin 2010). Tämän rationaalisuuden mittapuuna toimii raha, jonka oletetaan kykenevän tekemään kaikki arvot keskenään vertailtaviksi (Lagerspetz 2004, 117). Laajassa mielessä rationaalisuus voidaan ymmärtää toteutuneiden valintojen, rationaalisina pidettyjen uskomusten toteuttamiseen tarkoitettujen tekojen, tai uskomusten rationaalisuuden tarkasteluksi (Vakkuri 2009, 11). Kiinnitettäessä huomiota inhimilliseen toimintaan on tyypillistä olettaa aikomukset rationaaliseksi ja johdonmukaisiksi, jolloin analyysi voidaan rajata menettelytapojen optimaalisuuteen. Moderni tehokkuusteoria pyrkiikin ratkaisemaan eri muodoissaan optimaalisen toiminnan teorian. (Emt, 11–12.) Taloudellinen rationaalisuus pitää sisällään ajatuksen, jonka mukaan rahavälitteisten markkinoiden toimintalogiikka voidaan sisällyttää kaikkeen inhimilliseen toimintaan, koska

taloudellinen toiminta on tehokasta, rationaalista ja se takaa menettelytapojen optimaalisuuden. Tämän rationaalisuuden voi tiivistää tehokkuuden periaatteeseen.

Hypoteesini on, että suomalaisen julkishallinnon tapauksessa tuottavuuden käsite ja tätä kautta valtion tuottavuusohjelma pitää sisällään tehokkuuteen kiinnittyvän ”summamuuttujan”, jonka oletetaan toteuttavan taloudellisen rationaliteetin ehdot. Tällöin pyrkimys saada markkinamekanismi toimimaan julkishallinnon instituutioissa ja julkishallinnon instituutiot palvelemaan markkinamekanismin yleisempää yhteiskunnallista ohjausta määrittelevät ne käytännön toimenpiteet, joilla tuottavuuteen pyritään. Tässä mielessä valtion tuottavuusohjelman voi tulkita yhteiskunnallis-institutionaalisen muutoksen työkaluksi ja mielekkääksi sosiologisen tutkimuksen kohteeksi. Tuottavuusohjelma edustaa niitä *periaatteita*, joita yhteiskunnalliseen muutokseen sisältyy. Samalla se määrittelee niitä *käytännön toimenpiteitä*, joita hyvinvointivaltion, ja tarkemmin, suomalaisen julkishallinnon sisällä toimeenpannaan. Tämän hypoteesin pohjalta muotoilen kolme tutkimuskysymystä.

Ensinnäkin, tarkastelen tuottavuusohjelmaa suhteessa uusliberalismiksi nimitettyyn poliittis-taloudelliseen oppiin ja pyrin tältä pohjalta ymmärtämään, miten ja millaista yhteiskunnallista muutosta tuottavuusohjelmalla ajetaan. Tätä kautta pyrin ymmärtämään, millaisia mahdollisia julkilausumattomia pyrkimyksiä tuottavuusohjelman toimeenpanolla valtionhallintoon on.

Toiseksi, tuottavuusohjelman toimeenpanosta vastaavat ovat tehneet taloudelliseen rationaliteettiin pohjaavia väitteitä siitä, millaisia syitä ja seurauksia tuottavuusohjelmalla on. Tarkastelen tuottavuusohjelmaan liitettyjä syy-seurausväitteitä kriittisesti ja arvioin, kuinka tuottavuusohjelman väitetyt vaikutukset ovat toteutuneet, ja millaisia mahdollisuuksia niillä on ylipäättään toteutua. Nämä johtopäätökset kiinnittyvät tarkemmin valtionhallinnon sisäisiin toimenpiteisiin.

Kolmantena ja viimeisenä kysyn tuottavuusohjelman odottamattomista seurauksista.

Vastaan näihin tutkimuskysymyksiin käyttämällä aineistona erilaisia valtion tuottavuusohjelmaa koskevia dokumentteja. Analysoin dokumenteissa esitettyjä taloudelliseen rationaliteettiin pohjaaviin väitteitä siitä, millaisia seurauksia tämän rationaliteetin soveltamisella julkishallintoon on. Tätä ennen esittelen taloudellisen rationaliteetin taustaa, perusteita ja suhdetta laajempaan yksityisen ja julkisen toiminnan väliseen keskusteluun.

2. Liberalismista uusliberalismiin

Kari Saastamoisen (1998, 14) mukaan ”1990-luvun Suomessa liberalismista käytävää keskustelua on haitannut se, että termillä ’liberalismi’ on viitattu lähinnä kahteen asiaan. Yleisimmin sillä tarkoitetaan taloudellista liberalismia, jonka keskeisenä sisältönä on vaatimus julkisten menojen tuntuvasta leikkaamisesta, sekä talous- ja työelämään liittyvän sääntelyn merkittävästä purkamisesta. Tämän tapaisia näkemyksiä kutsutaan myös uusliberalismiksi ja markkinaliberalismiksi, mutta niiden kannattajat puhuvat mieluiten klassisesta liberalismista.”⁴ Uskallan esittää, ettei Saastamoisen näkemys ole vanhentunut 2000-luvulle tultaessa.

Jos liberalismien historiaa tarkastellaan edes viitteenomaisesti, on hyvä nostaa esille ero angloamerikkalaisen, voimakkaasti individualismia ja valtiovastaisuutta korostavan näkemyksen, ja muiden liberalismien oppisuuntien välillä (Saastamoinen 1998, 17). Tällainen edellä mainittu taloudellista vakautta ja valtiovastaisuutta ajava markkinaliberalismi – *amerikanismi* – on siis vain yksi liberalismien variaatio. Tämä variaatio pohjaa paljolti 1700-luvulta peräisin olevaan valistusajatteluun, jonka pohjalta Yhdysvaltain yhteiskuntajärjestelmän perustan nähdään nojaavan ihmisluontoon sekä universaaleihin ihmisoikeuksiin, ja siksi se onkin kannattajiensa näkökulmasta sovellettavissa universaalisti kaikkialle. Universaaleja ajatuksia leimaa usein historiattomuus, jolloin ollaan kovin vähän kiinnostuneita aatteiden syntyhistoriasta, syntyolosuhteista ja täten kyseisten ajatusten sovellettavuuden ongelmista. Historian ymmärryksen tilalle on tullut näennäisen ajattomia, hyvin abstrakteja filosofisia perusteita, joiden mukaan yhteiskuntaa pitäisi järjestää. (Emt, 19–20.)

Varsinainen liberalismi-sana ilmaantui eurooppalaiseen poliittiseen kielenkäyttöön 1810-luvulla Espanjassa, jossa katolisen kirkon vaikutusvallan kaventamiseen ajanutta ryhmää alettiin kutsua nimellä *liberalista*. Kun 1820-luvulla vastaavat termit otettiin myös muissa Euroopan kielissä käyttöön, liitettiin ne henkilöihin ja puolueisiin, joiden päämäärinä saattoi olla omaisuutta hallussa pitävän miespuolisen väestön poliittisen vaikutusmahdollisuuksien lisääminen, kirkon yhteiskunnallisen vaikutusvallan kaventaminen, aateliston etuoikeuksien lakkauttaminen, taloudellisen toiminnan rajoitusten purkaminen, sananvapaus, uskonnonvapaus ja/tai yhdistymisvapaus. Vaikka näihin aatteisiin ja liikkeisiin liittyi aina epäluuloa ja arvostelua harvainvaltaista valtiovaltaa ja kasvavaa valtiobyrokratiaa kohtaan, ei siihen sisältynyt varsinaista

⁴ Käytän jatkossa uus- ja markkinaliberalismia rinnakkain niin, että mukailen kussakin tapauksessa viittamani kirjoittajan käyttämää termiä. Tutkielmassa käytettävässä kirjallisuudessa löytyy molempia muotoiluja, mutta niillä viitataan samaan asiaan (Esim. Quiggin 2010; Saastamoinen 1998).

valtioon kohdistuvaa vihamielisyyttä, kuten Yhdysvaltalaisessa poliittisessa kulttuurissa. (Saastamoinen 25–26.)

Keskeiseksi markkinaliberalistisen talousajattelun perustajaksi lasketaan usein skottilainen moraalifilosofi Adam Smith (1723–1790). Markkinatalouden piirissä Smithin käsitteistä kernaasti esiin nostetaan niin sanottu *näkymätön käsi*, joka tulkitaan metaforaksi vapaakaupan kaiken järjestävälle vaikutukselle. Käytännön taloudellisessa ajattelussa Smithin katsotaan lanseeranneen ajattelutavan, jossa yksityisen omistuksen, kilpailun sekä kuluttajien ja tuottajien vapaan vaihdannan perustoilla toimiva markkinatalous edistää parhaalla mahdollisella tavalla kaikkien kokonaishyvintä (Koskela ym. 2002, 177). Näkymätön käsi viittaa tässä tulkinnassa voimaan, jonka seurauksena ihmiset spontaanisti ja puhtaasti omia etujaan ajaessaan – ikään kuin korkeamman voiman johdattelemana – päätyvät kollektiivina tuottamaan kaikessa toiminnassaan kaikille parhaan lopputuloksen. Sekä lähihistoriamme uusoikeistolaiset poliitikot, kuten Margaret Thatcher ja Ronald Reagan, että modernit liberaalit, Nobel-palkitut talousajattelijat, kuten Friedrich von Hayek ja Milton Friedman, ovat nostaneet Smithin jalustalle ja oman ajattelunsa esikuvaksi (Saastamoinen 1998, 34). Saastamoisen (emt, 35) mukaan Hayekin ja Friedmanin tulkinnat Smithista ovat kuitenkin monilta osin harhaanjohtavia ja paikoin jopa yksiselitteisen virheellisiä. ”Ennen muuta he vaikenivat siitä, että Smith kirjoitti yhteiskunnassa, joka poikkei huomattavasti omastamme ja että hänen konkreettiset talouspoliittiset ohjeensa eivät siksi ole nykyään käyttökelpoisia – usein kaikkein vähiten juuri niille, jotka hänen nimeensä eniten vannovat” (emt, 35).

Tärkeimpiä Smithin ajattelun ja sen valikoivan jatkotulkinnan eroja ovat valtion ja yksilöiden toimintamahdollisuuksien suhteet. Itse asiassa Smith kanto huolta siitä, että liikaa valtaa omaavat yhteiskuntaryhmät, kuten suurkauppiat ja teollisuusyrittäjät kykenisivät taivuttamaan valtiot omien yksityisintressiensä välikappaleeksi. Smith ei missään tapauksessa suosinut suuria yrityksiä, koska näki niiden toimivan aina pienten sekä keskisuurten kustannuksella ja epäoikeudenmukaisesti sekä tehottomasti. Suurten toimijoiden Smith katsoi pyrkivän vaikuttamaan valtioon niin, että se säätelisi juuri niitä hyödyntäviä lakeja ja tulleja. (Saastamoinen 1998, 38.) Niin sanotun näkymättömän käden toiminnan edellytyksenä Smith taas näki kaksi merkittävää esioletusta: 1) yrittäjien täytyy investoida saamansa voitot siihen maahan, josta ne on hankittu eikä ulkomaille, ja 2) yrittäjät eivät saa investoida voittojaan sellaiseen teknologiaan, joka vähentää työvoiman tarvetta, vaan päinvastoin uuteen työvoimaan (emt, 44). On aika itsestäänselvää, ettei nykypäivänä kumpikaan näistä ehdoista täyty. Vielä yleisemmin, Smith ei peräänkuuluttanut yhtiömuotoisen yrityksen

toiminnan vapautta, vaan nimenomaan ”miespuolisten yksilöiden vapaata taloudellista toimintaa” (emt, 47).

1800-luvun loppupuolella syntyneiden klassisen taloustieteen opinkappaleiden keskeinen innovaatio oli irrottaa talous ja näkymätön käsi erilleen politiikasta, omaksi alueekseen, ja palauttaa taloudellinen toiminta ja arvontuotanto yksilöllisiin haluihin ja hyödyn tavoitteluun (Honkanen 2007; Räsänen 2007). Tämä on merkittävä eronteko poliittiseen taloustieteeseen modernin talousteorian ja uusliberaalin politiikan synnyssä. Tärkeää on samalla muistaa, ettei talouden ja muun yhteiskunnan erottaminen ole ollut vain talousteoreettisten innovaatioiden abstraktiksi jäänyt ajatus, vaan myös poliittisesti toteutettu historiallinen kehityskulku. Esimerkiksi Karl Polanyi (2009) tarkastelee laajassa historiallisessa kehyksessä, kuinka väkivaltainen prosessi yhteiskuntaa kohtaan 1800-luvun Englannissa sellaisten sosiaalipoliittisten instituutioiden synty oli, jotka pakottivat maanviljelijät irti maasta ja palkkatöihin kaupungeissa sijaitseviin tuotantolaitoksiin. Näiden toimenpiteiden tarkoituksena oli pyrkiä saattamaan työläiset taloudellisten lakien alaiseksi ja markkinoiden kuvitellun itsesääntelyn piiriin. Karl Marx (1974) taas kutsuu tätä prosessia yhteismaiden aitaamiseksi, joka tarkoittaa käytännössä työväestön lainsäädännöllistä pakottamista palkkatyöstä riippuvaiseksi. Näiden molempien ajattelijoiden keskiössä onkin huomio, jonka mukaan valtiolla on tämän tyyppisten käytäntöjen toimintaan saattamisessa ja ylläpitämisessä keskeinen rooli. Tulkinta mukailee nykyaikaista teoriaa uusliberalismista, eli kansallisvaltioiden ja kapitalististen markkinoiden välisen suhteen organisoinnista, jonka keskiössä on ajatus universaaleista taloudellisista lainalaisuuksista.

2.1. Uusliberalismin synty ja opillinen perusta

David Harvey (2008) on tutkinut uusliberalismin historiaa ja tiivistää sen perusajatuksen seuraavalla tavalla:

”Uusliberalismi on ensinnäkin poliittisen taloustieteen teoria, jonka mukaan ihmisten hyvinvointia voidaan parhaiten edistää vapauttamalla yksilön yritteliäisyys ja osaaminen sellaisessa institutionaalisessa viitekehyksessä, jota määrittävät vahva yksityinen omistusoikeus, vapaat markkinat ja vapaakauppa. Valtion tehtävänä on luoda ja vaalia tätä institutionaalista viitekehystä. Valtion tulee esimerkiksi taata rahan arvon vakaus ja luotettavuus. Sen tulee myös tuottaa ne sotilaalliset, turvallisuuteen ja poliisitoimeen liittyvät ja lainsäädännölliset puitteet, joilla turvataan yksityiset omistusoikeudet, ja varmistaa tarvittaessa voimankäytön avulla markkinoiden toimivuus. Ja jos markkinoita ei ole

(esimerkiksi maankäyttöön, vesihuoltoon, koulutukseen, terveydenhuoltoon, sosiaaliturvaan ja ympäristönsuojeluun liittyvillä aloilla), ne pitää luoda tarvittaessa valtion toimin.” (Mts, 7–8.)

Harveyn Uusliberalismin lyhyt historia (2008) keskittyy voimakkaasti kuvailemaan niitä viime vuosikymmenien reaalipoliittisia linjauksia ja seurauksia, joita perustellaan vapaudella, mutta usein toimeenpannaan valtiollisella pakkovallalla. Yllä olevan tulkinnan perusteella valtiolla on joitain tehtäviä uusliberalistisessa yhteiskunnassa, mutta ne ovat rajattuja sekä palvelevat nimenomaan markkinoiden toimintaedellytyksiä. Lagerspetz (2004, 92–94) jakaa uusliberalistiset opit neljään kategoriaan, joista Harveyn lyhyt historia sijoittuisi enimmäkseen ryhmään, jota valtaviiran taloustieteilijät usein kannattavat. Tämä ryhmä sisältää käytännön talouspoliittisen opin, jonka keskiössä on jonkinasteinen kritiikki länsimaista konsensuspolitiikkaa ja kannatus liberaalimpaa talouspolitiikkaa kohtaan. Vaikka opeissa on erottavia piirteitä, löytyy niistä myös yhdistäviä tekijöitä. Erityisesti yksilönvapaus on merkittävä poliittinen päämäärä, jonka turvaaminen on julkisen vallan keskeinen tehtävä. Toisaalta julkisen vallan toimintaa itsessään on rajoitettava yleisin laein. (Emt, 109.) Kiinnostavaa on, että vaikka uusliberalistisiksi tulkittavien oppien välillä on huomattaviakin eroja, löytyy uusliberaalien reaalipoliittisten linjausten välillä huomattava määrä samankaltaisuuksia (Harvey 2008). Näille linjauksille annetaan usein filosofisia perusteita, joiden kohdalla on tyypillistä vedota – aivan kuten Adam Smithin kohdalla tuli jo esille – samoihin avainhenkilöihin.

Friedrich von Hayek (1899–1992) nousee usein uusliberalismin yhteydessä esiin teoksensa *Tie orjuuteen* (*The Road To Serfdom*, 1944, suom. 1995) tiimoilta. Se on toiminut uusliberaaleille poliitikoille keskeisenä poliittisen filosofian opinkappaleena ja ohjannut samalla poliittista valtaviirtakeskustelua oikealle (Saastamoinen 1998; Julkunen 2001; Miller & Rose 2010). Hayek kirjoitti kirjaansa toisen maailmansodan loppupuolella mielessään huolestunut ajatus, että Saksan kohtalo voisi toistua (Hayek 1995, 30). Hayekin (emt, 30–31) tulkinnan mukaan ne saksalaisen sosialismin piirteet, jotka toimivat ennen sotaa monille maille esikuvana, olivat myös sodan jälkeen maanpuolustuksen nimissä kansakuntia organisoivissa maissa, kuten Yhdysvalloissa ja Englannissa, vallallaan. Hayekin huoli liittyy kansalliseen asevarusteluun, jonka hän näkee saavan oikeutuksensa samasta juuresta, josta Saksan matka kohti kansallissosialismia alkoi. (Emt.) Yleisemminkin Hayekin vastakkainasettelu kumpuaa ajalleen tyypillisestä suunnittelutalouden ja markkinatalouden dikotomiasta, jota hän käsittelee teoksessaan laajasti (emt, 69–76).

Vaikka kirjan eurooppalaiseen liberalismiin nojaava ja absoluuttisen yksilönvapauden puolesta

liputtava poliittinen filosofia pyrkiikin tavoittamaan inhimillisen toiminnan universaaleja säännönmukaisuuksia, kiinnittyä Hayekin huoli vahvasti liberalismiin ihanteiden syrjäytymiseen ja mahdolliseen totalitaristisen yhteiskunnan syntyyn. Tätä kautta kirja on keskustelua – enemmän tai vähemmän – niistä edellytyksistä ja mahdollisuuksista, joita natsien nousu vaati ja toisaalta siitä, kuinka tämä ei enää tapahtuisi uudestaan. Hayekin visio totalitaristisesta yhteiskunnasta lepää sen polkuriippuvuuden tiellä, joka on päällystetty sosialistisilla ideoilla. Laajentaen saman idean Hayekin yhteiskuntafilosofian tasolle Saastamoinen (1998, 182) summaa:

”Hänen tuotantonsa keskeinen teema oli sosialismin ja markkinatalouden vastakkaisuus ja yhteensopimattomuus. Mitään välimuotoa säätelemättömän markkinatalouden ja sosialismin välillä ei ollut olemassa, ja kaikki liberalismissä traditiossa esiintyneet myönnytykset sosialismin piirissä esitetyille markkinayhteiskunnan kritiikille merkitsivät väistämätöntä luisumista kohti totalitarismia.”

1960-luvulle tultaessa Hayekin arvio välittömästä uhkatekijästä yhteiskunnalliselle vapaudelle oli muuttunut. Hän katsoi jo tuolloin valtiojohtoisen sosialismin yleisesti romahtaneen ja otti hampaisiinsa uuden vaaran, hyvinvointivaltion, jonka kehittyminen johtaisi toista kautta keskitettyyn totalitarismiin. Tämän kehityksen katkaisisi ainoastaan paluu yhteiskuntapoliittisessa ajattelussa malliin, jota hän kutsui klassiseksi liberalismiksi. (Saastamoinen 1998, 182–183.) Tähän pohjaten Hayek katsoi, että yksilöiden esteetön omien päämäärien tavoittelu johtaa automaattisesti ”spontaaneihin järjestyksiin”, joille on tunnusomaista se, etteivät ne perustu mihinkään ennalta sovittuun suunnitelmaan, eikä niillä ole mitään ennalta sovittua päämäärää tai olemassaolon tarkoitusta (emt, 183–184). Tärkeää tässä onkin ymmärtää, että moderni markkinayhteiskunta toimii juuri tällaisen ”spontaanin järjestyksen” mukaisesti, eikä sitä voi suunnitelmallisesti muokata (emt, 185). Kääntäen tämä tietysti tarkoittaa, että hyvinvointivaltio kylvää kehittyessään samalla totalitarismin siemenet.

Tämä on keskeinen Hayekin ja tätä kautta uusliberalistiseen ajatteluun liittyvä jako. Yksityinen edustaa aina spontaania järjestystä, siinä missä julkinen suunnitelmaa. Hayekin mukaan markkinat on ainoa järjestelmä, joka pystyy hyödyntämään kaiken ihmisten välisessä toiminnassa relevantin tiedon, kun taas suunnitteluun perustuva kollektiivisen toiminnan koordinointi johtaa vain korruptioon ja yksilöitä pakottavan vallan käyttöön. (Lagerspetz 2004.) Toisaalta, Hayekin ajattelu eroaa siinä usklassisesta talousopista, että hän ei usko laajassa mielessä talouden tasapainotiloihin, vaan tasapainon käsite on käyttökelpoinen vain rajatusti. Hayek kiinnittää huomiota markkinoihin tasapainon sijaan jatkuvana prosessina, jolla on hämmästyttävä kyky sovittaa yhteen sellaisten

toimijoiden intressejä, joilla ei ole mitään vaihtotapahtumaa edeltävää suhdetta. (Emt, 114.)

Petri Räsänen (2007, 100) tulkinta avaa hieman spontaanin järjestyksen metafyyksiseksi jäävää ajatusta: ”Yhteiskunnallisesti hyväksyttävät säännöt ovat Hayekin mukaan kehittyneet evolutiivisen prosessin kautta ilmentäen niitä käytäntöjä, jotka ovat auttaneet ihmislajia selviytymään”. Esimerkkejä näistä säännöistä ovat omistusoikeus, rehellisyys ja perhe. Koska moderni yhteiskunta on niin monimutkainen, ettei erilaisia, toisilleen vastakkaisia päämääriä voida suunnitellusti sovittaa ihmisten kesken yhteen, tarvitaan siihen markkinatalouden kaltaisia järjestelmiä. Markkinatalouden sisäisillä mekanismeilla, esimerkiksi hintasignaaleilla, voidaan harmonisoida riittävässä määrin vapaa yksilöllinen toiminta ja keskenään ristiriitaiset tavoitteet (emt, 101). Ainoastaan lakiin kirjatut periaatteet, joille niillekin on Hayekin ajattelussa tiukat edellytykset, saavat rajoittaa ihmisen toimintaa. Hayek onkin ollut joissain yhteyksissä valmis tunnustamaan, että markkinayhteiskunta tarvitseeikin valtiota erinäisistä syistä. Ensinnäkin, ihmisten moraalinen vajavaisuus estää heitä ajoittain noudattamasta yhteisesti sovittuja sääntöjä. Toisekseen, markkinamekanismit eivät kykene tuottamaan kaikkia yhteiskuntaelämässä tarvittavia palveluja, ja kolmanneksena, Hayekinkin mukaan markkinamekanismiin sisältyy myös itsensä tuhoavia piirteitä, joiden aktivoituessa valtion on puututtava tilanteeseen. (Saastamoinen 1998, 188.) Toisaalta Hayekin keskeinen huoli hyvinvointivaltion kehityksessä nousee kuitenkin hallituksen ja hallintokoneiston roolista, jotka siitä huolimatta, että niiden pitäisi olla vain toimeenpanevia elimiä, ovat omineet myös lainsäädäntötyön (emt, 201).

Puolustaessaan käsitystään yksilönvapaudesta Hayek joutuu turvautumaan selitykseen, jonka mukaan hyvin toimivat ihmisten väliset suhteet ovat evoluution valitsemia, eivätkä valtion kaltaiset keinotekoiset organisaatiot kuulu niihin. Hayekin edustama (uus)itävaltalainen talousteoria lähteekin voimakkaasta sosialismin ja valtiojohtoisuuden vastustamisesta liikkeelle. Koulukuntaa yhdistää myös epäily valtavirtataloustieteessä käytettyjä voimakkaita matemaattisia abstraktioita ja niiden ennustuskykyä kohtaan⁵. (Lagerspetz 2004.) Tässä kohtaa on myös katkos esimerkiksi siihen reaalioliittiseksi muodostuneeseen linjaan, jossa nimenomaan valtavirtataloustiedettä ja sen mallinnusta on käytetty perustelevaan useita uusliberalistisiksi tulkittavia toimenpiteitä, kuten finanssimarkkinoiden sääntelyn purkamista ja voimakasta, inflaation torjuntaan keskittyvää rahapolitiikkaa (Quiggin 2010). Lagerspetz (2004, 95) onkin huomauttanut, että ”1980-luvun uusliberalistinen aalto nosti Hayekin ideologian asemaan, vaikka varmaan kukaan länsimaiden

⁵ Vaikka itävaltalaiset erottuvat selkeästi valtavirtataloustieteilijöitä, esiintyy sen sisällä toisaalta myös selkeitä yhteiskuntafilosofisia näkökulmaeroja (Lagerspetz 2004).

merkittävistä talouspoliittista päätöksentekijöistä ei ollut oikeaoppinen uusitavaltalainen.” Tärkeää tässä katkoksesta on kuitenkin Hayekin perintö, jossa inhimillinen ja yksilöllinen vapaus nostetaan kaiken yhteiskunnallisen toiminnan keskeiseksi periaatteeksi, ja markkinat sellaiseksi spontaaniksi järjestykseksi, joka voi vapauden ihanteen toteuttaa.

Toinen merkittävä teoreetikko, jolla on ollut hyvin konkreettinen vaikutus uusliberaalien poliittisten uudistusten käyttöönotossa, on Hayekilta huomattavasti vaikutteita saanut Milton Friedman (1912–2006). Siinä missä Hayekia voi kuvailla uusliberalismin yhdeksi keskeiseksi yhteiskuntafilosofiksi, on Friedman taas uusliberalismille keskeisen talusteorian – monetarismin – kehittäjä⁶. Monetaristisessa talouspolitiikassa keskiöön asettuu inflaation torjunta ja vakaa valuuttakurssi, kuten myös valtion talouden, kansainvälisen kaupan ja pääoman liikkeitä koskevan sääntelyn purkaminen (Saastamoinen 1998, 181). Ennen monetarismin nousua hyvinvointivaltiot länsimaissa havittelivat politiikallaan täystyöllisyyttä seuraten enemmän tai vähemmän *keynesiläisyyden* oppeja. Keynesiläisyydeksi⁷ kutsutaan makrotalousteoriaa, joka toisen maailmansodan jälkeen auttoi läntisen maailman korkealle kasvu-uralle vahvasti säännellyn talouspolitiikan avulla. Käytännössä tämä tarkoitti julkisella velalla rahoitettuja investointeja ja korkotason sääntelyä joilla kysyntää sekä tätä kautta kulutusta saatiin lisättyä. Näiden täystyöllisyyteen pyrkivien toimenpiteiden seurauksena myös kollektiiviset sopimukset, sosiaaliset oikeudet ja byrokratia lisääntyivät. Tämä perustui valtiollisen sääntelyn tukemaan massatuotantoon ja –kulutukseen, joiden avulla vahvaa talouskasvua ja sosiaalista infrastruktuuria voitiin pitää yllä. (Jessop 2002, 55–68.)

Friedmanin monetaristinen opin keskiössä on hayekilainen ajatus yksilöllisten näkemysten suunnitelmallisen yhteensovittamisen mahdottomuudesta. Samalla tämä tarkoittaa, ettei täydellisen kilpailun maailmassa, jossa toimii rationaalisia taloustoimijoita, tarvita aktiivista talouspolitiikkaa. Näin monetarismissa korostuu rahan määrän sääntely ja päämääräksi asettuu rahan arvon vakaus, eli inflaation torjunta. Toisaalta valtion tehtäviin kuuluu talouden uskottavuuden vaaliminen. Perusajatus on, että julkisten menojen leikkaus, matalampi verotus ja matala korkotaso tuottavat pitkällä tähtäimellä ”hyviä kehiä” talouteen, vaikka näiden välittömänä seurauksena olisi

6 Hayek ja Friedman eivät toki ole ainoita uusliberalismin teoretikoita, mutta ehkä kuuluisimpia ja nähdäkseen aihetta käsittelevässä kirjallisuudessa laajasti viitattuja. Muista teoretikoista voisi mainita esimerkiksi Robert Nozickin (1938–2002), joka oli filosofi, eikä varsinaisesti taloustieteilijä. Nozick kuuluu Lagerspetzin (2004, 93) uusliberalismijaottelussa luonnonoikeudellisiin uusliberaaleihin. Tässä ajattelutavassa yksilön oikeudet ovat riippumattomia mistään vallitsevista oikeusjärjestyksistä, eli luonnollisia. (Emt.)

7 Taloustieteen klassikko John Maynard Keynesia (1883–1946) pidetään makrotalousteorian kehittäjänä. Keynesin keskeinen, Yhdysvaltain *Suuren Laman* aikana kehittämä ja lanseeraama ajatus oli, että valtioiden täytyy pitkällä aikavälillä harjoittaa voimakasta vastasyklisiä suhdannepolitiikkaa, eli tehdä nousukausina ylijäämäisiä budjetteja (voimakasta säästämistä), siinä missä taantumien aikana alijäämäisiä (voimakasta kulutusta).

työttömyyttä, köyhyyden ja eriarvoisuuden lisääntymistä, kodittomuutta ja rikollisuutta. (Julkunen 2001, 46–47.) Friedman onkin vastuussa esimerkiksi niin sanotun ”luonnollisen työttömyysasteen” ajatuksesta, joka on uusklassisen talousteorian merkittävin kontribuutio työttömyyden teoretisointiin (Quiggin 2010, 92). Tämän ajatuksen mukaan poliitikkojen on vain hyväksyttävä tietty työttömyysaste, koska se on edellytyksenä vielä haitallisemman inflaation kurissa pitämiselle (emt, 111). Friedman ei tosin osannut ennustaa sitä, että käytännössä ajatus luonnollisesta työttömyysasteesta ei ole toiminut pitkällä aikavälillä ja kurissa pidettävät inflaatiot ovat vaatineet yhä ristiriitaisempaa politiikkaa ja suurempia työttömyysasteita (emt, 114–115). Tämä on johtanut paikoin jopa vuosikymmenien ajan jatkuvaan rakenteelliseen työttömyyteen, jonka seurauksena on ollut laajaa eriarvoistumiskehitystä (emt, 115).

Poliittisesti monetarismin käyttöönotto on johtanut talouspoliittisen vallan siirtymään hallituksilta keskuspankeille, joka eristää sen edustuksellisesta politiikasta (Julkunen 2001, 46–47). Tämä juontaa niin sanotusta *taloudellisen perustuslaillisuuden* käsitteestä, joka muokkautui erityisesti teoreetikkojen, kuten Hayek, Friedman ja James Buchanan (1919–2013) työstä. Lagerspetzin (2004, 93) uusliberalismijaottelussa Buchanan kuuluu julkisen valinnan teoreetikoihin. Julkisen valinnan teoriassa julkisen vallan toimijoita tarkastellaan samanlaisina yksityistä etua tavoittelevina yksilöinä kuin muitakin kansalaisia, jolloin taloustieteen menetelmät voidaan ulottaa myös julkisen vallan tutkimukseen (emt). Taloudellinen perustuslaillisuus pohjaa ajatukseen valtaapitävien liikkumavaran kaventamisesta ja tiettyjen taloudellisten periaatteiden, kuten tasapainoisten kansantalouden budjettien ja julkisten menojen rajoittamisen sisällyttämisestä perustuslakiin. Idean keskiössä on nimenomaan keskuspankkien riippumattomuus ja perustuslakiin lyötyjen säädösten noudattaminen. Käsitteen teoreettis-filosofiset perusteet nousevat Hayekin ajattelusta. Järjestelyn on tarkoitus estää poliittisten eturyhmien yleisen edun vastainen vallankäyttö. Julkisen valinnan teorian nousu oli 1980-luvulla niin voimakasta, että Buchanan voitti myös talousnobelin 2004. (Rosanvallon 2013, 223–227.) Tämä implikoi taloudellisen vallan siirtymistä kansallisvaltioissa ei-edustuksellisiin instituutioihin, kuten keskuspankkeihin, jota voi pitää oireena taloudellisen ja poliittisen sfäärin teoreettisesta erottamisesta.

Uusliberalistinen politiikka sai tyypillisen tulkinnan mukaan alkunsa 1970-luvulla ja vahvistui erityisesti Margaret Thatcherin ja Ronald Reaganin astuessa maissaan poliittisen vallan keihäänkärjiksi (Honkanen 1995, 57–79; Harvey 2008). Usko keynesiläisyyteen horjui tällöin vahvasti länsimaisia talouksia kohdanneiden suhdannevaihteluiden myötä. Pelkkään kulutuskysyntään perustuva talouskasvu osoittautui mahdottomaksi pitää valtiollisella sääntelyllä

yllä valtionvelan kasvaessa ja korkotason sääntelyn tullessa yhä vaikeammaksi. Edellä mainitut kehitykset yhdistettynä moniin muihin ongelmiin 1970- ja 1980-luvuilla, kuten paineeseen avata pääomavirtoja yli kansallisvaltion rajojen, toivat kaupan vapauttamisen poliittiseen keskusteluun ja antoivat näin sykäyksen muutokseen. Tätä kautta taloustiede myös orientoitui uudelleen ja vapaakauppaa korostavat näkemykset saivat tilaa. (Jessop 2002; Harvey 2008.) Tuolloin keskeiseksi talouspoliittisia linjauksia määritteleväksi talousopiksi nousi vahvasti Friedmanilta vaikutteita saanut uusklassinen teoria.

Vaikka uusklassisen taloustieteen ja tätä kautta modernin akateemisen taloustieteen kehitykselle merkittävät kysynnän ja tarjonnan sekä rajahyödyn teoriat kehitettiin jo 1800–1900-lukujen taitteessa, löytyvät nämä poliittisen taloustieteen perinteeseen nojaavat opinkappaleet nykyäänkin jokaisesta taloustieteen perusoppikirjasta. Uusklassinen taloustiede on jossain määrin sekoitus erilaisia taloustieteellisiä ja -teoreettisia perinteitä, mutta olennaista siinä on friedmanilainen työllisyys-, talous- ja rahapolitiikka, kysynnän ja tarjonnan sekä rajahyödyn lait, ajatus talouden automaattisesta tasapainottumisesta ja mikä keskeistä, yksilölähtöinen mallintamistapa, jossa markkinoiden katsotaan toteuttavan kaikki taloudelliseen tasapainoon liitetyt ihanteet. (Honkanen 2007.) Uusklassisen taloustieteen kehittäjien merkittävä teoreettinen kehittelmä olikin irroittaa taloustiede kaikesta talouspolitiikkaan ja muuhun yhteiskunnalliseen toimintaan liittyvästä ja eristää siitä oma, erillinen tutkimuksen sfäärinsä (Räsänen 2007, 99–100). Sovelletuna inhimilliseen todellisuuteen abstraktit talousteoriat kohtaavat kuitenkin usein merkittäviä tietoon liittyviä ongelmia. Hintojen välittämä informaatio ei välttämättä sisällä kaikkea päätöksenteon kannalta relevanttia informaatiota. Hintasignaalit eivät nimittäin kerro meille välttämättä mitään siitä, millaisia esimerkiksi luontoon kohdistuvia pitkän tähtäimen seurauksia taloudellisilla ratkaisuilla on. Toisaalta markkinat välittävät tietoa vain tietyllä hetkellä maksukykyisten ihmisten arvostuksista, jotka nekin tulevat siinä tapauksessa yhteismitallistetuiksi, jossa joudumme valitsemaan radikaalisti yhteismitattomien asioiden väliltä. (Lagerspetz 2004, 119.) Tämä ei ole kuitenkaan estänyt uusklassisen talouden ja uusliberaalin politiikan soveltamista käytäntöön.

Harvey (2008, 14) katsoo, että ”[e]nsimmäisenä uusliberalistisen valtion koekenttänä toimi Chile Augusto Pinochetin vallankaappauksen jälkeen, joka tapahtui sekä 11. syyskuuta 1973⁸ [...]. Pinochetin kaudella kaikki yhteiskunnalliset liikkeet ja vasemmistolaiset poliittiset järjestöt tukahdutettiin väkivalloin ja kaikki kansan järjestäytymisen muodot purettiin (esimerkiksi köyhien alueiden julkiset terveyskeskukset). Työmarkkinat ”vapautettiin” sääntelystä ja institutionaalisista

8 Harvey viittaa sanalla ”sekä” siihen, että tasan 28 vuotta myöhemmin tapahtui WTC-iskut.

rajoitteista (esimerkiksi ammattiyhdistyksistä)”. Samalla Harvey myös tuo esille, että siinä missä amerikkalaiset hallitukset, CIA ja USA:n ulkoministeri Henry Kissinger tukivat vallankaappausta, osallistuivat myös yhdysvaltalaiset, *Chicagon poikina* tunnetut taloustieteilijät Chilen talouden uudistamiseen (emt, 14). Chicagon pojilla viitataan chileläisiin Chicagon yliopiston⁹ taloustieteilijöihin, jotka saivat oppinsa Milton Friedmanilta. Yhdysvallat kouluttivat jo 1950-luvulta lähtien Latinalais-Amerikkalaisia taloustieteilijöitä omaan laskuunsa osana kylmän sodan aikaista, vasemmiston vastaista politiikkaa. Vallankumouksen jälkeen nämä taloustieteilijät siirtyivät suoraan uudistamaan Chilen taloutta ja lopputuloksena oli sosiaaliturvan, julkisten varojen ja yritysten yksityistämistä, luonnonvarojen rajatonta käyttöä yrityksille ja ulkomaalaisten yritysten oikeus kotiuttaa voitot Chilessä harjoittamastaan toiminnasta. Chilen talous nousi hetkeksi, mutta vuoden 1982 velkakriisi romautti kaiken ja lopputuloksena oli huomattavasti vähemmän uusliberalistinen valtiosovellus. Vaikka tämä ”periferiassa” tehty uudistus ei lopulta päättynyt kovin hyvin, antoi se kuitenkin mallin Englannille ja Yhdysvalloille, jotka siirtyivät Thatcherin ja Reaganin johdattamina 1980-luvulta alkaen kohti yhä rajumpaa uusliberaalia politiikkaa. (emt, 15–16.) Esimerkiksi brittiläisen konservatiivipolitiikan yksi päätavoitteita on ollut ammattiyhdistysliikkeen vaikutusvallan pienentäminen lukuisilla lainsäädännöllisillä muutoksilla ja jopa brutaalia poliisivoimaa on käytetty nujertamaan lakkoja (Honkanen 1995, 60).

Jos uusliberalismia tarkastellaan vähemmän filosofisena ja abstraktina teoriana, puhuvat sen käytännön poliittiset sovellukset melko vahvasti sen teoreettisia esioletuksia vastaan. Uusliberalismin soveltaminen käytäntöön on johtanut yleensä erilaisiin humanitaarisiin kriisitiloihin, joista viimeisimpänä voidaan mainita meneillään oleva, vuonna 2008 Yhdysvalloista alkanut talouskriisi. Leo Panitch ja Martijn Konings (2011, 39) tuovat esille, että ”[u]usliberaalit *käytännöt* eivät ole merkinneet niinkään institutionaalista perääntymistä vaan niiden institutionaalisten siteiden laajenemista ja vahvistumista, jotka ovat ylläpitäneet amerikkalaisen rahatalousmaailman ylivaltaa. [...] Uusliberalismi ja finanssialan laajentuminen eivät ole erottaneet markkinoita yhteiskunnallisesta kontekstistään, vaan sen sijaan sulauttaneet tietyt finanssiperiaatteet ja -muodot yhä syvemmälle amerikkalaiseen yhteiskuntaan.” Kirjoittajat (emt, 39–40) viittaavat siihen, että deregulaatio sekä vapaakaupan edistäminen ovat myyttejä ja todellisuudessa

9 Chicagon yliopisto jossa Friedman toimi, tunnetaan nimenomaan vahvasti uusklassisesti painottuneesta ja markkinaliberaalista taloustieteellisestä paradigmastaan. Yhdysvalloissa jako uusklassisen ajattelun ja valtiomyönteisemmän keynesiläisyyden välillä on jossain määrin jopa maantieteellinen. Näin sisämaassa sijaitsevia, uusklassista ajattelua kannattavia yliopistoja, kuten Chicagoa, kutsutaan *freshwater schooliksi*, siinä missä rannikoilla sijaitsevat, keynesiläisyyttä edustavat yliopistot edustavat *saltwater schoolia*. Nämä nimitykset ovat muodostuneet vasta 1970-luvulla ja koskevat pitkälti makroteoriaa ja sen perustana olevaa opinkappaletta. Myöhemmin nämä näkemykset ovat myös monin paikoin lähentyneet toisiaan. Tarkemmin makrokiistasta esim. Quiggin 2010, 81–89.

uusliberaalit reformit ovat saattaneet jopa lisätä sääntelyn määrää yhdysvaltalaisilla finassimarkkinoilla sivumääräisesti mitattuna – kylläkin finanssitoimijoiden eduksi. Harvey'n (2008, 43) mukaan uusliberalisaatio on tiivistettyä tarkoittanut kaiken finansoitumista.

Mitä uusliberalismiin tulee, puheet ja teot ovat olleet kautta historian ristiriidassa. Valtio on harvoin tyytynyt olemaan passiivinen toimija, ja toisaalta välittömiin toimiin on saattanut liittyä kauskantoisia seurauksia. Samalla kun Thatcherin ja Reaganin konservatiivihallitukset leikkasivat sosiaaliturvaa julkisen sektorin pienentämisen nimissä, lisättiin julkista kulutusta asevarustelun puolella tähtitieteellisillä summilla. Myöhemmin leikattua sosiaaliturvaa on maksettu lisääntyneenä lain ja järjestyksen ylläpitona (Honkanen 1995, 43). Uusliberalismi on tässä luvussa esitetty sekä yksityisen ja julkisen että taloudellisen ja poliittisen eronteon varaan ankkuroituvaksi taloudellis-poliittiseksi opiksi, jossa teoria ja käytännöt sekoittuvat monesti sotkuisellakin tavalla. Tämän vuoksi uusliberalismia ja sen seurauksia tulkittaessa ei kannata pidättäytyä vain abstrakteissa, vapautta ja vapaakauppaa korostavissa määritelmässä, vaan pureutua enemmän näiden ideoiden ja todellisuuden väliseen suhteeseen.

2.2. Uusliberaali valtio

Uusliberaalissa valtiossa on kyse paradoksaalisesta suhteesta, jossa ajatus autonomisesta talouden sfääristä on pakotettu talouspolitiikan ytimeen sekä lainsäädännöllisin että poliittisin toimin. Yhden mallin tällaisesta kansallisvaltioiden ja kapitalististen markkinoiden välisestä suhteesta ja sen muutoksesta on esittänyt Bob Jessop kirjassaan *The Future of the Capitalist State* (2002). Puhuessaan kapitalistisen valtion ja tarkemmin, niin sanotun *schumpeterilaisen kilpailuvaltion*¹⁰ toiminnasta ja muutoksesta, tuo Jessop (2002) esille, kuinka valtio asettuu uusliberaalin politiikan myötä erilaisissa, esimerkiksi elinkeino-, työ- ja yksityiselämää koskevissa kysymyksissä pääoman

10 Jessop (2002) viittaa sanalla *Schumpeterian* itävaltalaiseen taloustieteen klassikkoon Joseph Schumpeteriin (1883–1950), jonka käsite esim. paljon julkisuudessa käytetty *luova tuho* on. Jessopin (2002) SWPR-malli pitää sisällään schumpeterilaisen ajatuksen kapitalististen markkinoiden myötäsyntyisesti epävakaa luonteesta (mts, 120). Schumpeterille (1970, 82) oli itsestäänselvää, että kapitalismi on ”evoluutionaarinen prosessi”, jatkuvan muutoksen muoto, eikä se koskaan voi olla vakaa. Schumpeter ei arvostanut klassisen taloustieteen staattisia malleja, vaan katsoi näiden antavan vääränlaisen kuvan kapitalistisesta kilpailusta. Klassisten mallien mukaan ainoastaan hinnat merkitsevät, mutta innovatiivisen toiminnan tuottamat uudet tuotteet ja vanhojen tuotteiden parempi laatu jää huomioimatta (mts, 84–85). Nämä ajatukset ovat osa sitä suurempaa kokonaisuutta, josta Schumpeterin taloudellisessa ajattelussa oli kysymys. Hän katsoi innovatiivisen yrittäjän olevan kapitalistisen talouden kulmakivi ja kilpailullisen toiminnan innovaatioiden ja talouden kehityksen edellytys, siinä missä alla käsitelty Keynes näki kysynnän olevan taloudellisen kehityksen veturi. Johdatusta Schumpeterin ajatteluun suomenkielillä esim. Böckerman 2000 tai Tiede & Edistyksen Schumpeter-teemanumero 1/2009.

puolelle. Jessop tuo sen elementin mukaan kuvioon, jota Hayek ei käsitellyt kunnolla puhuessaan puolueettomista markkinoista – kapitalismin. Siinä missä uusliberalismia sinänsä pidetään usein näiden muutosten aiheuttajana, näkee Jessop (2002, 169–170), että nämä ideologiset ajatukset olivat paremminkin ajankuvaan sopiva tekosyy hallinnollisten sääntelymuotojen muutokselle. Jessopin ajattelussa korostuukin ero abstraktien ideoiden, joita käytetään toiminnan perusteina, ja käytännön toiminnan välillä.

Jessopin mallin mukaan muutoksen keskiöön valtioissa tulee yksilö- ja yritystoimijoiden näkökulmasta vastuun siirtäminen työmarkkinoilla työnhakijalle, koulutuksen ja innovaatioiden korostaminen, sosiaalisten oikeuksien kaventuminen, yritysten tukeminen tulonsiirroin ja yrittäjyydelliseen toimintaan kannustaminen. Talouspolitiikan näkökulmasta muutoksessa on oleellista elinkeinopolitiikan kiinnittyminen työpolitiikkaan, esteiden purkaminen pääomien liikkeiltä, talouskasvun tuleminen työllisyyden ehdoksi eikä päinvastoin, yleinen talouden joustavuuden lisääminen ja kansallisen ulottuvuuden korvautuminen kasvavassa määrin postkansallisella poliittisellä kehyksellä. Käytännössä tämä tarkoittaa ylikansallista verkottumista ja yksittäisten kansallisvaltojen julkishallinnollisten toimien yhdenmukaistamista. Tällaisilla toimilla pyritään harmonisoimaan ne poliittiset toiminnot, joiden tehtävänä on turvata kapitalististen markkinoiden ja pääomien kasaantumisen tuotannolliset olosuhteet ylikansallisella tasolla samalla kun pääoman ja muiden tuotannontekijöiden liikkuvuutta edistetään yli rajojen. Jessopin hahmottelema kilpailuvaltiomalli onkin teoreettisesti varsin yhteneväinen Friedmanin monetaristisen talousopin kanssa. Valtion ei tarvitse keskittyä kuin stabilisaatiotehtävään ja se voi hylätä allokaatio- ja distribuutiotehtävän, koska aktivoimalla ihmiset tarjoamaan työvoimaansa markkinoille, joita kannustetaan kasvamaan ja laajenemaan, talous lopulta tasapainottaa itsensä.

Kaikki tämä tarkoittaa, että kansallinen sosiaali- ja hyvinvointipolitiikka alistetaan markkinoiden ylikansallisen laajentamisen ja talouskasvun tavoitteille. Näin siis yksittäisen valtion näkökulmasta se siirtyy erilaisista keynesiläisyyteen kiinnittyvistä hyvinvointivaltiomalleista kohti schumpeterilaista kilpailuvaltiota ja samalla osaksi suurempaa hallinnollista regiimiä, jonka päämääriä ja luonnetta schumpeterilaisen kilpailuvaltion ideaalityyppi pyrkii kuvaamaan. (Jessop 2002, 95–139; 247–276.) Tässä ajattelussa paikkaavat uusklassisen talousteorian historiallisesti muodostuneet ajatukset markkinoiden itsesääntelevästä luonteesta kättä kapitalistisia päämääriä ajavan valtioinstituution kanssa. Ajatus näkymättömästä kädestä on löytänyt tiensä moderniin valtioon ja sen rooliin nimenomaan talous- ja yhteiskuntapolitiikan säätelijänä ja yksityisen toiminnan roolia alati laajentavana ja korostavana toimijana. Talous on retorisesti ja

asiantuntijuuden osa-alueena irroitettu muusta yhteiskuntaelämästä omaksi sfääriseksi samalla kun politiikasta on tullut ”luonnollisen” ja ”omalakisen”, näennäisesti puolueettoman taloudellisen toiminnan edellytysten toimeenpanija ja ylläpitäjä. Uusliberalismi tarvitsee kuitenkin myös aktiivisen toimijan, subjektin, joka toteuttaa tätä oppia.

Yksi näkökulma uusliberalismiin yhteiskuntatieteellisessä kirjallisuudessa on asenteiden ja ajattelutapojen hallittu muutos. Tällä tarkoitetaan subjektifikaatiokäytäntöjä, eli eräänlaisia toiminnan itseymmärryksen ja -ohjautuvuuden muutoksia. Erityisesti Thatcherin valtaanastumisen yhteydessä on nähty paljon merkkejä vallankäytöstä, jossa aktiivisesti mielipideilmastoon vaikuttamalla ollaan saatu kansallisesti hyväksyttyä suuriakin muutoksia, joista annetut lupaukset eivät ole täysin vastanneet todellisuutta (esim. Hall & Jacques 1983; Hall 1992). Tässä korostuikin poliittisen diskurssin ja poliittis-taloudellisen todellisuuden välinen ero, ja poliittisen asiantuntijuuden rooli yhteiskunnallisissa muutoksissa.

Foucaultlaisessa ajatteluperinteessä puhutaan usein hallinnasta, joka tapahtuu sääntelemällä toiminnan ympärillä vallitsevaa kollektiivisen ajattelun muotoa. Poliittisen toiminnan ollessa kyseessä tämä kiinnittyy kansalaisten toimintaa moraalisesti normittavaan asiantuntijuuteen, joka pyrkii määrittelemään toiminnan hyväksyttäviä päämääriä (Miller & Rose 2010, 83; 88). Kyse on yhteiseen kieleen kiinnittyvästä asiantuntijatiedosta, jolla päämäärät legitimoidaan ja tehdään normatiivisiksi. Tästä syntyy valtioon ja sen legitimeettiin perustuvan asiantuntijatiedon noidankehä. Valtioon liittyvä asiantuntijuus on usein juuri se käytäntö, jolla ongelmia tehdään näkyviksi, mutta nämä ongelmat ovat samalla myös sisäisessä yhteydessä niiden ratkaisukeinoihin, jotka tulevat usein ainakin osittain tuotetuiksi samalla kuin ongelmatkin. (Emt, 28; 48–49.) Koska valtiollisella legitimeetillä on huomattava määrä auktoriteettia, saavat ne nämä asiantuntijuuden kielellä muotoillut arvot ja normit näyttämään pakottavilta, ”koska ne väittävät edustavansa pyyteetöntä totuutta ja koska niihin sisältyy lupaus toivottujen tulosten saavuttamisesta” (emt, 56).

Käytännössä neutraalina näyttäytyvän kielen taakse piiloutuu vahvasti moraalisia tavoitteita. Nimellisesti uusliberaali ajattelu saattaa pyrkiä kaikin tavoin irti valtiollisesta sääntelystä mutta samalla vastaava politiikka pyrkii aktiivisesti valtiovaltaa käyttämällä tuottamaan omaan ideologiaansa sopivaa ihannekansalaisuutta (Miller & Rose 2010, 80–122). Yksi tyypillinen malli ihannekansalaisuuden toteuttamisesta on yrittäjyys¹¹. Tutkimuskirjallisuudessa puhutaan niin

11 Yrittäjyyteen liitettävät positiiviset mielikuvat tulevat pitkälti Schumpeterilta, joka katsoi yrittäjän olevan tietynlainen ihmistyyppi, jolla on edellytykset tuottaa taloutta eteenpäin vieviä innovaatioita.

sanotusta *yrittäjämäärän* rakentamisesta, jossa koulutuspolitiikalla on merkittävä rooli. Ihmisten asenteita esimerkiksi riskinottamiseen ja itsensä brändäämiseen voidaan muokata peruskouluopetuksessa, jossa ihmisten yhteiskuntakelpoisuutta arvioidaan näihin määreisiin asetetuilla mittareilla (Komulainen ym. 2010).

2.3. Uusliberalismi Suomessa ja suomalaisen yhteiskunnan muutos

Heikki Patomäen kirjassa *Uusliberalismi Suomessa* (2007) palautetaan uusliberalismin juuret myös Hayekiin ja erityisesti hänen tunnetuimpaan teokseensa *Tie orjuuteen*. Samalla Patomäki antaa määritelmänsä uusliberalismille, joka hänen mukaansa ”tavoittelee paluuta 1800-luvun klassiseen talousliberalismiin. Yksilön vapaudet, yksityinen omistusoikeus ja vapaat markkinat edustavat hyvää, kaikki 1900-luvun kollektivistiset ideat edustavat sen sijaan pahaa.” (Emt, 10.) Tässä ei ole mitään uutta, mutta käsitellessään uusliberalismia Patomäki kohdentaa kirjan nimen mukaisesti polttopisteen nimenomaan Suomeen.

”Suomeen uusliberalismin ideat ovat saapuneet kansainvälisten järjestöjen kautta. Tärkeimpiä järjestöjä ovat olleet OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), Kansainvälinen valuuttarahasto IMF ja Euroopan unioni (EU). Reaganin ja Thatcherin ajoista alkaen uusliberalismin oppia on tietoisesti levitetty näillä globaaleilla foorumeilla. Suomalaiset ovat oppineet läksynsä kuuliaisesti. [...] Erityisesti 1990-luvun alun syvän laman jälkeen Suomessa on nopeasti siirrytty kvartaalitalouteen ja markkinoiden toimintaa jäljittelevään julkishallintoon.” (Patomäki 2007, 12.)

Kertomus mukailee varsin tutulla tavalla sitä tarinaa, joka Suomen ja uusliberalismin suhteesta usein kerrotaan. 1990-luvun laman aikana tapahtui *Suunnanmuutos* (Julkunen 2001), joka kohdistui hyvinvointivaltioon ja julkisen vallan toimintaan erilaisina uudistuksina, leikkauksina ja poliittisten järjestelmien uudelleenmuotoiluina. Vielä yleisemmin voidaan sanoa, että asennoitumisessa sosiaalipolitiikkaan ja valtion toimintaan tapahtui eetoksellinen muutos, jota on selitetty monin tavoin. Raija Julkunen (2001, 12) nostaa esille viitaten Bonoliin ym. (2000) neljä keskeistä selitystä, jotka kiteyttävät syitä tälle suunnanmuutokselle:

- 1) *globalisaatio*, ja erityisesti taloudellinen globalisaatio, jonka oloissa halvimmat ja suppeimmat hyvinvointivaltiot asettavat normin, jota kohti kalliimmat joutuvat konvergoitumaan;

- 2) *kansallisen omantunnon kaventuminen*, jonka mukaan omillaan pärjäävä ja laajeneva keskiluokka ei enää välitä yhteisvastuusta ja huono-osaisista;
- 3) *uusliberalismi*, eli sellaisten talous- ja sosiaalipoliittisten näkemysten yleistymisen, joiden mukaan tehokkaassa taloudessa ja hyvässä yhteiskunnassa valtiot tehtävät ovat minimaaliset ja markkinoiden toiminta-alue maksimaalinen;
- 4) *syvenevä kuilu sosiaalisten tarpeiden kasvun ja rahoitusmahdollisuuksien välillä*.

Suomea kohdanneen 1990-luvun laman ja sen seurausten vuoksi suomalaista hyvinvointivaltiota voikin pitää jonkinlaisena uusliberaalin politiikan käyttöönoton ”laboratoriona” (Julkunen 2001, 13–15).

”Lama oli varmastikin monien sosiaaliturvaetuuksien leikkaamisen ainoa syy. Mutta kokonaisuudessaan lama mahdollisti politiikan, jota talouseliitit tavoittelivat jo 1980-luvulla: markkinaehtoisuuden läpilyönnin, tulonjakosuhteiden käänöksen pääomatulojen ja voittojen hyväksi, viennin kilpailukyvyn palautuksen, valtion tehtävien uudelleenarvioinnin ja julkisen sektorin laajenemisen pysäytyksen. Jo ennen lamaa alkanut pyrkimys poliittisen agendan uudelleenasettamiseen sai voimaa lamasta, mursi aikaisemmat poliittisesti korrekrit keskustelukehikot ja sosiaalisen eetoksen, mahdollisti uudet tavat ajatella ja puhua työttömistä, köyhistä, ”sosiaalisista tuista”, hyvinvointivaltiosta [eli] uudet tavat ajatella taloudellisen ja sosiaalisen hallintaa.” (Julkunen 2011, 63.)

Julkunen (2001, 68) nostaa esiin tulkinnoissaan konkreettisia työkaluja, joilla rakenteellista muutosta hallittiin, kuten talouspolitiikan, jonka hän katsoo vahvaksi välineeksi ”maailman muuttamiseksi siten, että mikään ei muutu ja kaikki muuttuu. Se on myös tehokas väline siinä mielessä, että se on demokratian ulottumattomissa, asiantuntijoiden reviiriä, ja moniin muihin politiikan välineisiin verrattuna helposti liikuteltavissa”¹². Julkunen (emt, 69) viittaa tulkintoihin, joiden mukaan 1990-luvun lama oli keinotekoinen, koska kansa haluttiin pakottaa väkivaltaisella talouspoliittisella reaalisopeutuksella hintavakauden oppiin. Tulkinnan mukaan talouspoliittisesti tuotetulla työttömyydellä hillittiin inflaatiota, alennettiin yleisesti kustannustasoa, madallettiin palkkavaatimuksia, siirrettiin kansantalouden tulonjakoa pääoman hyväksi, vähennettiin ulkomaisen rahan kysyntää ja samalla korjattiin vaihtotaseen alijäämää (emt, 69). Näiden toimenpiteiden seuraukset ja pysyvyys karkasivat esimerkiksi Suomen Pankin kireän talouspolitiikan tiukan linjan edustajilta hallinnasta. Tiukan elvytysvastaisuuden, eli kireän finanssipolitiikan ja yksityisen sektorin kilpailukyvyn rakenteellisin keinoin palauttamisen lisäksi lamapolitiikkaan kuului myös julkisen sektorin saneeraaminen (emt, 70–71). Ja kuten myös nykyisessä talouskriisissä, ”pankkien

¹² Talouspolitiikasta, sen perusteista ja vaikutuksesta globaaliin talouteen toisesta maailmansodasta lähtien, kts. Varoufakis 2011.

pelastamiseksi mikään kustannus ei ollut liian suuri” (emt, 71)¹³. Lopulta lamakierre katkesi kireän rahapolitiikan vaihtamiseen – markka päästettiin devalvoitumaan. Asenteet ja keskusteluilmapiiri hyvinvointivaltiota kohtaan oli kuitenkin ehtineet jo muuttumaan. Perustavanlaatuinen ero oli puhettavan muutoksessa, jossa jatkossa tehtävät muutokset, kuten hyvinvointivaltioon suuntautuva leikkauspolitiikka olikin tästä lähtien sen säilyttämiseen, ei lopettamiseen pyrkivää.

Hyvinvointivaltion muutokseen elimellisesti liittyvä julkisen sektorin kritiikki pohjaa Julkusen (2001, 98) mukaan 1980-luvulle, jolloin sen ”perimmäinen rationaliteetti ja tavoite on siirtynyt jako- ja hyvinvointikysymyksistä kohti julkisten voimavarojen tehokasta käyttöä ja kohdentamista.” Suomessakin aktiivinen uudistaminen on ollut jo tästä lähtien käynnissä, vaikka tällöin Suomi oli vielä jäljessä OECD-maiden keskitasoa (emt, 106). Valtionhallinnon reformin varsinaisia keinoja ovat tästä lähtien olleet ”markkinoiden toiminta-aluetta laajentavat nettobudjetointi (siis periaatteessa itsekannattavien virastojen muodostaminen), valtion keskusvirastojen lakkauttaminen, julkisten toimintojen ulkoistaminen ja kilpailuttaminen, henkilöstöyritysten ja tilaaja-tuottajamallin edistäminen sekä käyttäjämaksujen käyttöönotto tai korotukset” (emt, 107).

Tärkeää on huomata, että vaikka kapitalismi on globaalia, lainsäädännöt ja hallinnan muodot vaihtelevat maittain, jolloin myös uusliberalismin muodot vaihtelevat maittain (Centeno & Cohen 2010, 123–124). Suomalaisen hyvinvointivaltion ja julkisen sektorin muutosta on tutkittu Suomessa paljon (esim. Honkanen 1995; Kosonen 1998; Julkunen 2001; 2003; Koskela ym. 2002; Kettunen 2008). Itse asiassa tälle ilmiölle on annettu muitakin nimityksiä, mutta pääsääntöisesti niiden perimmäinen viesti on saman tyyppinen: hyvinvointivaltio toimii uudella logiikalla ja sitä määrittää uusliberalismiksi kutsutun ilmiön ideologinen pohjavire. Esityksestä riippuen on muutosta käsitteellistetty esimerkiksi keynesilaisen hyvinvointivaltion ja schumpeterilaisen kilpailuvaltion (Heiskala 2006), hyvinvointivaltion ja valmentajavaltion (Heiskala & Kantola 2010), suunnittelutalouden ja kilpailutalouden (Alasuutari 2006) tai innovaatiotalouden (Kettunen 2008) näkökulmasta. Kyseessä on saattanut olla myös suunnanmuutos sosiaalipolitiikassa, eli hyvinvointivaltion reformi, jossa 1990-luvun lamaa käytettiin hyväksi, jotta valtion rakenteisiin voitaisiin puuttua (Julkunen 2001).

13 Hallituksen politiikkariihen kannanotossa 24.2.2009, siis hyvin pian globaalin rahoituskriisin alkamisen jälkeen, päätti hallitus ”merkittävistä toimista pankkisektorin toimintakyvyn takaamiseksi ja yritysten rahoitustilanteen helpottamiseksi valtion suoralla lainoituksilla ja takauksilla”. Samalla perustettiin hallituksen kasvuprojekti, jonka tavoittena oli ”erityisesti arvioida, mikä on valtion ja yleensä julkisen sektorin paras rooli talouden kasvun vahvistamisessa koko maassa tilanteessa, jossa yksityisen sektorin riskinotto-kyky ja -halu saattaa useiden vuosien ajan olla totuttua heikompi.”

Riippumatta siitä, ollaanko siirrytty tai siirtymässä hyvinvointivaltiosta kilpailu- tai valmentajavaltioon, tahi suunnittelutaloudesta kilpailutalouteen, on tulkintoja yhdistävä näkökulma, aivan kuten Heiskala (2006) tuo esille, valtion ja markkinoiden välisen suhteen uudelleenmäärittely. Nähdäkseni tämä määritelmä on erityisesti kaiken uusliberalismikeskustelun ytimessä. Tämä tekee myös tutkielman aiheesta vankasti yhteiskunnallista muutosta käsittelevän työn.

Yhteiskunnallinen muutos on hyvin perinteinen sosiologisen tutkimuksen peruste ja itse asiassa esimerkiksi Raimo Blomin (2003, 11) mukaan ”[y]hteiskunnallisen muutoksen ymmärtäminen on sosiologian keskeinen tehtävä. Sosiologian klassikot ja myöhemmät merkittävät teoreetikot ovat kehittäneet teorioita, käsitteitä ja metodisia välineitä ymmärtääkseen nykyaikaista yhteiskuntaa (kapitalismia), sen muuttumista ja muutoksen tuloksena olevaa nykytilaa.” Ja aivan kuten Blom (emt, 11) tuo esille, ”[m]yöhempi muutoksen tutkimus on kehittänyt, kritisoinut ja soveltanut klassisia teorioita.” Tässä mielessä uusliberalismi ei ole poliittisen taloustieteen teoria, joka sosiologisessa tutkimuksessa pelkistyy vain tietynlaisen riisutun taloustieteellä perustellun taloudellisen kehityskulun ”pahikseksi”, vaan teoria uusliberalismista on marxilaisesta kapitalismikritiikistä kehittynyt sosiologinen teoria kapitalististen markkinoiden ja kansallisvaltioiden suhteen jatkuvasta muutoksesta. Yhteiskunnallisen muutoksen keskeinen teoreetikko, sosiologi Piotr Sztompka tekee teoksessaan *The Sociology of Social Change* (1993, 12–23) kuusikohtaisen luokittelun yhteiskunnallisen muutoksen alalajeista, joiden kautta muutoksen tapahtumasarjoja voidaan ymmärtää: 1) muutosprosessin muoto tai hahmo, eli lineaarisuus, ei-lineaaraisuus, multilineaaraisuus, syklisyys, portaisuus tai muu vastaava, 2) muutoksen lopputulema tai seuraus, 3) populaation tietoisuus yhteiskunnallisesta muutoksesta, 4) muutoksen taakse piiloutunut liikuttava voima, 5) yhteiskunnallisen todellisuuden taso jossa prosessi on toiminnassa ja 6) muutoksen ajallinen ulottuvuus. Tämä hyödyllinen typologia auttaa ymmärtämään niitä erilaisia tasoja ja tapoja, joilla muutosta voi tapahtua. Tällaisia ovat esimerkiksi yhteiskunnan mikro-, meso- tai makrotaso, näiden tasojen väliset yhteydet, vuorovaikutussuhteet ja moninaiset liikevoimaan ja niiden tiedostettavuuteen, havaittavuuteen tai päämääriin liittyvät kysymykset (Sztompka 1993).¹⁴

Raija Julkunen (2003, 186) viittaa puhuessaan hyvinvointivaltion muutoksesta Ulrich Beckiin (1995), joka puhuu siitä kissantassuin hiipivänä, vähin äänin suoritettavina pienten toimenpiteiden sarjana:

14 Yhteiskunnallisen muutoksen tyypittelyistä kts. myös Heiskala & Virtanen 2011, 36–40.

”Juuri siksi, että tällaiset vähäiset mutta laajoihin seurausvaikutuksiin johtavat toimenpiteet eivät ilmaannu fanfaarien, tiukkojen eduskuntaäänestysten ja puoluepoliittisten vastakkainasettelujen saatteluina tai vallankumouksellisen lipun liehuessa, teollisen yhteiskunnan refleksiivinen modernisaatio etenee vähin äänin, ikään kuin kissantassuin [...]. Muutosten vähäpätöisyys, tuttuus ja monesti myös toivottavuus kätkevät näkyvistä niiden yhteiskuntaa muuttavan perinpohjaisuuden.” (Beck 1995, 14).

Beckin tulkinnan mukaan muutokset näyttäytyvät yksittäisinä, tuttuina ja jopa toivottuina, mutta näiden pienten purojen yhdistyessä suuriksi joiksi, on niillä ”laajoja seurausvaikutuksia”. Tämä ajatus käy juuri tuottavuusohjelman pirtaan, koska kyseinen rinnakkaisten prosessien sarja sulkee sisäänsä lukuisan joukon yhteiskunnallisia keskusteluja ja jopa itsestäänselvyyksiksi muodostuneita stereotyyppioita julkishallinnosta, jotka kulkevat perusteina yksittäisille muutoksille läpi parin viime vuosikymmenen historian. Jotta muutosta voisi kuitenkin ymmärtää, on tiukempaan tarkasteluun otettava joitain käytännöllisiä mekanismeja, jotka vievät muutosta eteenpäin. Tässä mielessä julkishallinnollinen instituutio on hyvä lähtökohta muutoksen tarkasteluun.

Risto Heiskalan (2003, 18–19) instituutioteoriassa tehdään neljä määritelmää, jotka ”asettavat skaalaksi siten, että instituution määritelmä laajenee ensimmäisestä viimeiseen tultaessa.”

”*Regulatiivinen institutionalismi* ymmärtää yhteiskuntarakenteen sanktioituina pelisääntöinä. *Normatiivinen institutionalismi* määritteli yhteiskuntarakenteen sillä tavalla laajemmin, että mukana olisivat kaikki arvojen tukemat sekä sosialisaatiossa että sosiaalisessa interaktiossa vakiintuneet normit. *Kulttuuris-kognitiivinen institutionalismi* esittäisi vielä laajemman määritelmän ja lukisi mukaan myös yhteiskunnassa vallitsevat merkitysskeemat. Lopulta *pragmatistinen institutionalismi* esittäisi kaikkein laajimman yhteiskuntarakenteen määritelmän lukemalla mukaan kaikki ihmisten tottumukset.” (Emt, 23.)

Heiskalan (2003, 18–20) instituutiotulkinnolle on yhteistä sekä sanktioinnin merkityksen korostaminen että instituutioiden palauttaminen toimijoiden sisäistämiin yhteisiin merkityskehyksiin ja vakiintuneisiin tapoihin. Vaikka analyttinen määritelmä tehdään kulttuurin ja rakenteiden välille, palautuu instituutioiden määritelmien perustat formaaleihin tai epäformaaleihin sääntöihin, normeiksi erikoistuneisiin arvoihin, konstruoituneiksi merkityskehyksiksi ja institutionalisoituneiksi tavoiksi, joista toimijoiden ei tarvitse olla edes tietoisia. Heiskalan (2003) instituutiomäärittely implikoi tulkintaa, jonka mukaan instituutio on siinä mielessä sisäsyntyinen konstruktio, että sen piirissä olevilla on mahdollisuus neuvotella siihen liittyvät toimintatavat ja säännöt instituutiolle ulkoisista olosuhteista riippumatta uudelleen. On kuitenkin mahdollista tuoda esille ulottuvuus, joka avaa mahdollisuuden määritellä institutionaalisessa toiminnassa vaikuttavaa

syytä myös ihmiselle ulkoisen artefaktin näkökulmasta. Tämä ulottuvuus piirtyy rahan ympärille.

3. Tuottavuusohjelman syyt ja seuraukset

Taloustieteessä ”[y]ksityishyödykkeen ja julkishyödykkeen välimaaston sijoittuviin hyödykkeisiin sanotaan liittyvän ulkoisvaikutuksia silloin, kun osa niiden kulutuksen tai tuotannon vaikutuksista (hyödyistä tai haitoista) koituu muiden osapuolten hyväksi” (Koskela ym. 2002, 180). Ulkoisvaikutuksilla tarkoitetaan (taloudellisen) toiminnan, eli tuotannon tai kulutuksen haitallista tai hyödyllistä sivuvaikutusta, jolla ei ole markkinahintaa. Ulkoisvaikutusten yleisyyden vuoksi niitä pidetään myös merkittävänä markkinafundamentalismin kritiikkinä.

Ulkoisvaikutukset ovat määritelmällisesti taloudellisia ongelmia¹⁵. Taloudellisen toiminnan organisointi poikkeaa luonteeltaan muunlaisesta inhimillisen toiminnan organisoinnista ja talouden kategoria ja taloudellinen rationaalisuus on niin formaalia, että siitä aiheutuvat muut seuraukset pitää käsitellä jo lähtökohtaisesti sille *ulkoisina*. Tämä on helppo ymmärtää sellaisen talousajattelun aikakaudella, jossa talous mielletään muusta yhteiskunnallisesta elämästä irralliseksi sfääriksi. Tässä yhteydessä talouden ja taloudellisen toiminnan aiheuttamien ulkoisvaikutusten suhdetta on mielekästä tarkastella kahdesta näkökulmasta:

- 1) Millä tavalla taloudellinen toiminta eroaa muusta ihmisten välisestä toiminnasta?
- 2) Miten taloudellisen toiminnan kategorisoimaa muuta toimintaa voidaan tarkastella kausaali- ja ulkoisvaikutusten näkökulmasta?

Molemmat kysymykset vastaavat osaltaan siihen, miltä pohjalta tässä tutkielmassa tehdään johtopäätöksiä. Koska seuran systemaattisesti taloudelliseen ajatteluun kytkeytyvää linjaa, on hyvä erotella miten taloudellinen järjestäytyminen voidaan eristää – enemmän tai vähemmän keinoitekoisesti – muusta ihmisten välisestä sosiaalisesta toiminnasta omaksi toimintaa jäsentäväksi kategoriakseen. Tällöin talous muuttuu tarvittaessa myös toimintaa ohjaavaksi periaatteeksi, eli se ei ole vain kuluttajien hintasignaaleja tuottava mekanismi, vaan sen avulla voidaan myös pakottaa toiminnan rakenteita talouden muottiin. Rakenteiden muuttuessa uudelleenorganisoituu myös rakenteiden puitteissa järjestäytyvä toiminta.

Metodologinen lähtökohta tälle tutkielmalle on, että kausaalipääteelyyn nojaava taloudellinen rationaalisuus on tuottavuusohjelmaa ympäröivän toiminnan keskiössä. Tuottavuusohjelman ehdot

15 Ongelmia siksi, että positiivisenkin ulkoisvaikutuksen ollessa kyseessä se vääristää resurssien allokaatiota.

liittyvät taloudelliseen rationaalisuuteen, sen päämäärät ovat taloudellis-rationaalisesti orientoituneita ja sen ensimmäisen aallon keskeinen implementoinnin työkalu on taloudellinen. Tarkoitus ei ole kuitenkaan väittää, etteikö tuottavuusohjelmaan ja sen ympärillä käytävään keskusteluun liittyisi myös muita elementtejä.

3.1. Talous ja yhteiskunnallinen todellisuus¹⁶

Talous on osa inhimillistä toimintaa, mutta sen toimintaa organisoiva periaate on kuitenkin sekä logiikkansa että välineensä vuoksi omanlaisensa suhteessa muihin inhimillisen toiminnan alueisiin. Raha on nimittäin vaihdannan välineenä irrallinen yksittäisistä vaihtajista ja heidän henkilökohtaisista arvostuksistaan :

”Taloudellisten transaktioiden tekninen muoto tuottaa arvojen piirin, joka on enemmän tai vähemmän täydellisesti irrallaan subjektiivis-persoonallisesta rakenteesta. Vaikka yksilö ostaa koska *hän* arvostaa ja haluaa kuluttaa esineen, hänen kysyntänsä on ilmaistu vaikuttavasti vain vaihdannan välineen kautta.” (Simmel 1990, 79. Suom. OH.)

Transaktioiden tekninen muoto viittaa tässä siihen, että niiden tuottama *arvojen piiri* toimii myös omalla logiikallaan. Tätä ajatusta voi pilkkoa esimerkiksi Marxin (1974) Pääomassa hyödyntämän klassisen käsiteparin *käyttöarvo* ja *vaihtoarvo* avulla. Käyttöarvo on yksinkertaistettuna mihin tahansa esineeseen sidottu määre, jonka arvo määrittyy sen jotain tarvetta tyydyttävien ominaisuuksien perusteella. Käyttöarvot kohtaavat toisensa markkinoilla taas määrällisten vaihtoarvojen suhteuttamina. Vaihtoarvo on käyttöarvon välttämätön *ilmaisutapa* ja hinta vaihtoarvon rahamääräinen ilmaus. Näiden arvomuotojen yhteydestä syntyvä *tavaramuoto* on ominaisuuksiltaan työllä muokatun ympäristöresurssin ja yhteiskunnallisten suhteiden ruumiillistuma, joihin sisältyy kaksinaisluonne: toisaalta niillä on käyttöarvo, jonka määrittää sen subjektiivisesti määritelty hyödyllisyys, mutta samalla niillä on myös rahamääräisesti ilmaistu vaihtoarvo, joka muodostuu markkinoilla suhteessa toisiin tavarihin. Tavaraksi kelpaa mikä tahansa vaihdettava, oli se sitten työtä, tietoa, maata, rahaa tai kulutustavaraa. Tavarana funktiona on tulla vaihdetuksi markkinoilla ja lisätä pääoman arvoa.

Raha taas sulkeutuu kaikkien muiden tavaroiden ulkopuolelle yhteiskunnallisesti päteväksi

16 Tämä kappale perustuu huomattavassa määrin niin&näin-lehdessä (3/2012) julkaisemaani katsausartikkeliin ”Taloudellisten arvojen paradoksit”.

vastikemuodoksi. Tämä tarkoittaa sitä, että raha toimii yleisenä mittapuuna kaikille markkinoille tuotetuille tavaroille, ja että raha käytännössä mahdollistaa monimutkaisen kaupallisen toiminnan organisoinnin. Vaihtoarvoille perustuvaa arvojen piirin muodostumista voi ajatella yksinkertaisen esimerkin kautta: jos lapselle antaa rahan, hänen ei tarvitse ymmärtää sen metafysiikasta mitään mennessään kauppaan. Kun hän antaa sen vastineeksi karamellista myyjälle, hän oppii vaihtamisen ja rahan luonteen käyttämällä rahaa. Myös myyjältä vaaditaan yhtä vähän metafysiikan tuntemusta – vain pieni määrä laskutaitoa riittää. Välineenä ja vastikkeena rahalla on yleisiä ominaisuuksia, jotka ovat yksittäisen ihmisen tahtotilasta ja arvoista irrallaan. Raha välineenä ja vastikemuodossa on välinpitämätön, *indifferentti* suhteessa käyttäjiinsä. Se ei ota kantaa suuntaan taikka toiseen, miten sitä käytetään. Toisaalta käyttäjän suhde rahaan on ambivalentti. Hän voi olla subjektiivisella tasolla rahasta mitä mieltä tahansa (käyttöarvo), mutta käyttäessään sitä hänen on pakko hyväksyä rahajärjestelmään sisältyvät yleiset ehdot (vaihtoarvo). Tämän ymmärtäminen toimii avaimena myös talouden kaksinaisuusluonteen ymmärtämiseen. Vaihdamman välineen kautta luotu ”arvojen piiri” – taloudellisessa toiminnassa rahavälitteisesti verkostoituneet markkinat – ja tätä kautta organisoitu tuotannollinen toiminta toteuttaa *vain* niitä ehtoja, joita rahalle on annettu.

Kun yksilöllinen taloudellinen toiminta laajennetaan kokonaisiksi markkinoiksi, ovat ihmisten välille syntyvät markkinasuhteet myös sillä tavalla indifferenttejä, ettei niitä neuvotella jokaisessa rahavälitteisessä tilanteessa uudelleen¹⁷. Suhteellisen suurikaan yhteisö ei pysty helpolla irtautumaan niistä yleisistä ehdoista, joita rahavälitteiset taloudelliset suhteet heidän välilleen luovat¹⁸. Uudelleen neuvottelemisen vaikeus liittyy sekä siihen luottamukseen joka taloudelliseen toimintaan kuuluu että rahan suhteita luovaan logiikkaan, joka on laadullisesti erilainen kuin muualla sosiaalisessa todellisuudessa. Markkinasuhteet selvitetään rahalla, ja koska raha on numeerinen mitta, on taloudellinen rationaalisuus numeerista. Markkinat eivät voisi toimia, ellei yleisvastike, eli raha noudattaisi logiikkaa, joka säilyy samana tulkitsijasta huolimatta. Tämä ei tietenkään tarkoita sitä, etteikö talouteen liittyisi aina paljon neuvottelua ja politiikkaa. Tämä taas liittyy luottamukseen – rahajärjestelmää ylläpitävien instituutioiden täytyy olla siinä mielessä legitiimejä, että rahaa käyttävien markkinatoimijoiden usko säilyy siihen, että raha säilyttää arvonsa.

17 Tässä tutkielmassa ei oteta kantaa finanssimarkkinoihin ja niihin liittyviin erityisehtoihin, jotka saattavat poiketa muusta rahavälitteisestä vaihdosta.

18 Aktiivisia yrityksiä muuttaa tai vaihtaa vallitsevaa järjestelmää kyllä on. Yksi viimeisimpiä, internetiin perustuvia kokeiluja on niin sanottu *Bitcoin*, digitaalinen valuutta, joka perustuu internetissä luotuihin vertaisverkostoihin. Bitcoinia ei siis levitä keskuspankki, vaan kaikki Bitcoin-rahajärjestelmään liittyvä tehdään verkossa ilman keskusjohtoa. <http://bitcoin.org/>

3.2. Kausaali- ja ulkoisvaikutukset metodologisena lähtökohtana

Taloustieteellinen tutkimus perustuu taloudellisten vaikutusten kausaalisuhteisiin. Perinteinen näkemys kausaalisuhteesta on, että X, eli syymuuttuja aiheuttaa Y:n, eli seuraus/vaikutusmuuttujan. Kausaalisuhteen yleinen laki voidaan muotoilla seuraavasti:

$$X \rightarrow Y$$

Kuva 1. Kausaalisuhde

Kausaalisuhteen, eli syy-seuraussuhteen paljastamiseksi tarvitaan sekä teoreettisia hypoteeseja että empiiristä, eli kokeellista näyttöä X:n ja Y:n välisestä yhteydestä. (Töttö 2004, 94.) Kausaalisuhteen toteamiselle on olemassa neljä ehtoa, joiden pitää täytyä, jotta voitaisiin puhua syy-seurausvaikutuksesta: 1) X:n ja Y:n suhde ei saa olla vain käsitteellinen, 2) syyn on ajallisesti tapahduttava ennen vaikutusta, 3) mikään kolmas tekijä Z ei aiheuta oletetun syy-seuraussuhteen välistä korrelaatiota (joka on kuitenkin löydyttävä X:n ja Y:n väliltä) ja 4) voimme luotettavasti testaamalla osoittaa sen kyseisen X-muuttujan, joka todella aiheuttaa seurauksen Y, eli todeta vaikuttavan kausaalimekanismin. (Emt, 121–135.)

Puhtaasti käsitteellistä suhdetta Töttö (2004, 121) selventää toteamalla, että ”[k]ausaaliväittämät eivät ole tällaisia ”kauas on pitkä matka” ja ”painava on raskas kantaa” -tyyppisiä määritelmällisiä väitteitä, vaan empiirisiä toteamuksia, jotka tosiksi osoittautuessaan lisäävät tietoaamme ilmiöstä ohi sen, mitä ilmiön määritelmä kertoo.” Tällä Töttö tarkoittaa, että kausaalisuhteen liittyviä päätelmiä voimme tehdä vain empiirisesti testaamalla, eikä puhtaasti keskustelemalla päätelty yhteys tupakoinnin ja keuhkosityövän välillä vielä riitä todistamaan näiden kahden välistä kausaalista yhteyttä. Kausaalisuhteen toteaminen edellyttää ei-käsitteellistä suhdetta syyn ja seurauksen välillä, eli sitä, että ilmiö löytyy vaikkapa luonnosta, oli sille annettu nimeä tai ei (emt, 124).

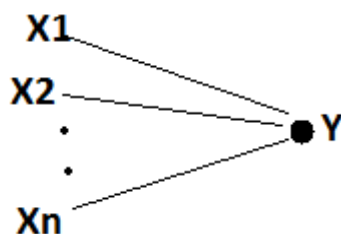
Kolmoskohdan selventämiseksi voidaan käyttää klassista esimerkkiä. Jos kuumana kesänä myydään paljon jäätelöä ja toisaalta samana kesänä esiintyy paljon hukkumiskuolemia, voi näiden asioiden välillä olla korrelaatio, eli voitaisiin päätellä että jäätelönsyönti aiheuttaa hukkumisia. Korrelaatio ei kuitenkaan tarkoita vielä kausaliteettia, nimittäin jos otamme jo alkuasetelman puitteissa tuodun kolmannen mahdollisen selittävän, eli Z-muuttujan huomioon, saattaa käydä ilmi, että lämmin kesä on uskottavampi selittäjä hukkumisiin kuin jäätelö. Itse asiassa hukkumisille ja jäätelön syönnille vaikuttaisikin olevan sama syymuuttuja. Edelleen, näiden kahden välinen suhde täytyy todentaa

testaamalla, eli osoittaa auringon ja hukkumien (tai jäätelön syönnin) välinen syy-seuraussuhde. Yksi osoittaa tämä voisi olla vaikka ottaa vertailuryhmä, joka ei muuten samanlaisissa olosuhteissa kuitenkaan syö jäätelöä. Vaikka tämä ei vielä verifioi suhdetta, falsifioi se kuitenkin jäätelönsyönnin ja hukkumisen välisen kausaalisuhteen, ainakin tilastollisessa mittakaavassa.

Kausaalisuhteen $X \rightarrow Y$ toteutuminen tai tarkastelu ei ole aivan niin suoraviivaista kuin yhtälö antaa olettaa. Kyseinen muotoilu antaa vain pohjan, jota vasten yhtälöä voidaan kehittää ja toisaalta ymmärtää kausaalipäättelyn ja formaalin rationaalisuuden perusmuotoa.

Laajennuksia yksinkertaiseen kausaalimalliin ovat esimerkiksi *singulaariset* ja *geneeriset* kausaaliväitteet, jotka tarkoittavat joko kahden singulaarisen tapahtuman välistä suhdetta (Titanic upposi koska törmäsi jäävuoreen) tai kahden geneerisen tapahtumatyypin välistä suhdetta (tupakointi aiheuttaa keuhkosityöpää) (Niiniluoto 1983, 238–239). Toinen jaottelu on kausaalilain *riittävän* ja *välttämättömän* ehdon välillä. Välttämättömän ehdon tapauksessa Y ilmenee vain ja ainoastaan, jos sitä edeltää nimenomaan X, kun taas riittävässä ehdossa jokaista singulaarista tapahtumatyypistä X seuraa singulaarinen tapahtuma Y. Esimerkkinä Niiniluoto käyttää tästä kahden ampujan teloituspäätöstä, joista molemmat ampuvat laukauksen kohti teloitettavaa. Välttämättömän ehdon vallitessa tarvitaan nimenomaan molemmat ampujat surmaamaan teloitettava, kun taas riittävä ehto täyttyy kummalla ampujalla tahansa. (Emt, 239–241.)¹⁹

Kun edelleen laajennamme ajatusta, voimme ajatella, että ”useimpien geneeristen tapahtumien tuottaminen voi tapahtua usealla eri tavalla. Esimerkiksi tulipalo voi syttyä monesta eri syystä, kuten oikosulku, salaman isku, varomattomuus tulen käsittelyssä jne.” (Niiniluoto 1983, 241–242). Tätä on kutsuttu *syiden pluraliteetiksi*, ja eräs siihen liittyvä ongelma on erottaa satunnaiset ja lainomaiset vaikuttavat tekijät toisistaan (emt, 242). Kuva 2. esittää tätä:

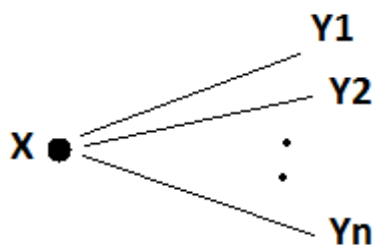


Kuva 2. Syiden pluraliteetti (mukailtu kuvasta Niiniluoto 1983, 242)

¹⁹ Sivumennen sanoen, samanlaista loogista ajatusta sovelletaan taloustieteessä, kun puhutaan substituuteista ja komplementeista.

Sen lisäksi, että varsinaisiin syymuuttujiin – satunnaisiin ja lainmukaisiin – liittyvässä päättelyssä tulee vaikeuksia erottaa aidot ja näennäiset lait, on usein syy-seurausvaikutuksen realisoitumisen vaatimuksena oikeanlaiset olosuhteet, eli *lisäehdot*. Niiniluoto (emt, 243) käyttää tästä esimerkkinä tulitikun raapaisua: tikun ja raapaisupinnan pitää olla kuivia ja ilmassa hapetta jne. On myös muistettava, että siinä missä syiden määrittely voi muodostua varsin monimutkaiseksi ja hankalaksi tehtäväksi, vaikuttaa myös omaksuttu käsitejärjestelmä niiden muotoiluun (emt, 244).

Voidaan tarkastella myös tilannetta, jossa sama geneerinen tapahtuma voi saada aikaan useita erilaisia vaikutuksia, eli vaikutusten pluraliteetin (Niiniluoto 1983, 244). Kuva 3 esittää tätä:



Kuva 3. Vaikutusten pluraliteetti (mukailtu kuvasta Niiniluoto 1983, 244)

Vaikutusten pluraliteetin kohdalla on luontevaa puhua *probabilistisesta kausaliteetista*, eli vaihtelevista todennäköisyyksistä sen suhteen, millä varmuudella geneerinen syymuuttuja toteuttaa kunkin mahdollisen Y-seurauksen. Kaikki tupakoijat eivät nimittäin sairastu keuhkosityöpään ja niitäkin, jotka sairastuvat, erottaa sairastumisen nopeus ja ankaruus (Niiniluoto 1883, 244–245). Tärkeintä tässä onkin huomata, että vaikutukset vaihtelevat tilanteista riippuen todennäköisyyksiltään, eikä niitä määrittele välttämättä deterministinen laki. Vaikutusten pluraliteetilla on nähdäkseni suora yhteys taloustieteessä käsiteltyihin ulkoisvaikutuksiin.

Jos ulkoisvaikutuksia tarkastellaan tästä näkökulmasta, ovat kaikki muut paitsi tiukasti geneeriseen markkinatransaktio-kategoriaan kiinnitetyt kaupankäynnin seuraukset saman syymuuttujan pluralistisia vaikutuksia. Puhtaasti taloudellisten suhteiden yleisenä ongelmana onkin se, että niiden piirissä syntyvien seuraamusten määrittely ja hoitaminen periaatteessa vaatisikin aina omistusoikeuksien laajentamista ja tätä kautta hintojen määräytymistä kaikelle, mihin jollain tietyllä taloudellisella transaktiolla voi olla vaikutuksia. Tällöin kaikista kaupan aiheuttamista vaikutuksista voitaisiin suorittaa markkinahintainen maksu.

Kausaalijattelu kannalta tämä tarkoittaa suhteiden formalisointia tavalla, jossa pluralistiset vaikutukset sisäistetään kaupankäynnille määriteltyyn logiikkaan²⁰. Tämän täydellisen toteutumisen lisäehtona on, että markkinoiden tulee pystyä hinnoittelemaan kaikki kuviteltavissa olevat vaikutukset niin, että jokainen kaupankäynnistä aiheutuva ulkoisvaikutus tulee jäännöksettömästi käsitellyksi. Esimerkiksi ympäristöressurssin kohdalla tämä voi olla melkoinen haaste, koska ympäristölle aiheutuva absoluuttinen haitta on oikeastaan ensisijaisesti haitta ympäristölle, ja vasta välillisesti ja toissijaisesti ihmisille. Ja vaikka ympäristön mieltänsikin pelkäksi inhimillisen toiminnan resurssiksi, voivat eri aikavälien vaikutukset ja vaikutusten laajuus ja kertautuminen olla monissa tapauksissa mahdottomia hinnoitella.

Ulkoisvaikutusten syntymiselle ja sille, miksi niiden käsittely pelkästään taloudellisin mekanismein on hankalaa, voi olla monia syitä. Robert K. Merton (1936, 898) tuo esille, että sosiaalinen tai yhteiskunnallinen toiminta ei välttämättä sisällä asiaankuuluvaa tietoa odotusten muodostamiseksi toiminnan seurauksista. Tämä johtuu siitä, että ihmisten väliseen toimintaan liittyvä tieto koskee usein sattumanvaraisia (*stochastic*) suhteita, siinä missä vaikkapa luonnontieteellinen tieto koskee funktionaalisia suhteita (emt, 898). Inhimillisten toimintojen tai tilanteiden luokittelut eivät siis koskaan sisällä puhtaan homogeenisiä kategorioita (emt, 899). Homogeenisten kategorioiden oletus tuleekin ilmi ajatuksessa, jossa kerran tiettyyn seuraukseen johtaneen syyn oletetaan aina tämän jälkeenkin johtavan samaan lopputulokseen.

Tämän tyyppinen virhepäätelmä voi esiintyä tilanteessa, jossa toimija kiinnittää huomiota vain joihinkin tilanteessa esiintyviin olennaisiin seikkoihin, jotka vaikuttavat lopputulemaan. Kyse voi olla vain kerran tapahtuvasta erehdyksestä, mutta myös jopa patologisesta pakkomielleestä kieltäytyä näkemästä muita tilanteeseen liittyviä puolia. (Merton 1936, 901.) Kyse voi olla myös puhtaasti oman edun tai arvon ajamisesta, jolloin yksityistä etua tavoitteleva ulkoistaa muut kuin tähän kyseiseen etuun liittyvät puolet yhtälöstä. Edelleen, omiin etuihin pyrkiminen ei kuitenkaan vielä automaattisesti tarkoita rationaalista laskelmointia, jonka kuitenkin katsotaan usein kuuluvan taloudellisen agentin normaaliin toimintaan (emt, 901–902). Oman edun tavoittelu institutionaalisessa mittakaavassa voi johtaa taas siihen, ettei riittävän paljon markkinavoimaa omaavan toimijan tarvitse yksinkertaisesti välittää mahdollisista ulkoisvaikutuksista, vaan se voi syöttää ulkoisvaikutukset yhteiskunnalle. Finanssikriisin kohdalla monesti kuultu *too big to fail*

20 Vakuutus pyrkii olemaan tällainen järjestelmä, jossa tekemiseen liittyvät riskit sisäistetään järjestelmään niin, että vakuutusmaksut ja mahdolliset korvaussummat lasketaan todennäköisyyksien perusteella. Käytännössä tämä ei kuitenkaan ole kaikissa tapauksissa mahdollista, koska esimerkiksi eläkevakuutuksen täysimääräinen käsittely puhtaasti markkinamekanismeilla edellyttäisi tiedon yksilön tarkasta eliniästä.

voidaan tulkita yhdeksi esimerkiksi tällaisesta markkinavoimasta²¹.

Toinen puoli asiassa onkin juuri tiettyihin arvo- tai taloudellisiin päämääriin pyrkiminen, jolloin asetelma kääntyy ikään kuin päinvastoin. Pyrittäessä tiettyihin päämääriin mahdolliset muut seuraukset eivät välttämättä kiinnosta toimijoita, vaan toimintaa ohjaa ennalta-asetettu fundamentaalinen päämäärä. Tällöin toimintaa voi ohjata objektiivisten seurausten sijaan esimerkiksi subjektiivinen tyydytys hyvin suoritetusta velvollisuudesta. (Merton 1936, 903.)

Myös Veikko Pietilä (1980, 170–192) kiinnittää huomiota siihen, etteivät metodit (ml. kausaalinen selittäminen) ole sellaisia universaaleja ajatusmuotoja, joita voitaisiin tarkastella teoriasta riippumatta, ”ikään kuin `an sich`”, eli että joku tietty metodi olisi sinänsä sovellettavissa minkä tahansa ilmiön tutkimiseen. Hän tarkoittaa, että irroitettaessa metodi asiayhteydestään on mahdoton sanoa, millaisissa yhteiskunnallisissa suhteissa yksilön on toimittava, jolloin yksilöllisen toiminnan intentio ja sen ristiriitainen suhde toimintaa pakottaviin suhteisiin jää käsittelemättä. Kausaliteettiin liittyvä yleinen laki $X \rightarrow Y$ ei paljasta millaisessa suhteessa yksilölliset intentiot ovat yksilöiden toimintaa rajoittaviin ja pakottaviin yhteiskunnallisiin suhteisiin, kuten kapitalistiseen tavaratuotantoon keskittyvään talouteen. Kuten aiemmin rahan kohdalla tuli ilmi, on rahan käyttäjä vapaa valitsemaan mitä rahallaan tekee, mutta samalla hän joutuu hyväksymään ne yleiset ehdot joita taloudelliseen toimintaan liittyy. Työntekijä myy markkinoilla työvoimaansa, koska se on pääomaa omistamattomalle luokalle ainoa tapa päästä yhteiskunnallisesti tuotettuun hyvinvointiin käsiksi²². Samaan aikaan myös työtä ostavaa kapitalistia koskevat yhteiskuntasuhteet – heidän on pystyttävä pitämään pintansa pääomien välisessä kilpailussa (emt, 179). Tämä ei tietenkään tarkoita sitä, etteikö kaikkeen inhimilliseen, ja sitä kautta myös taloudelliseen toimintaan liittyisi aina vaihtelevia vapauden asteita.

Syiden ja vaikutusten ideaa voi tarkastella myös kausaaliketjussa. Kuva 4. esittää kausaaliketjua:

$$X \rightarrow X1 \rightarrow X2 \rightarrow Xn \rightarrow Y$$

Kuva 4. Kausaaliketju

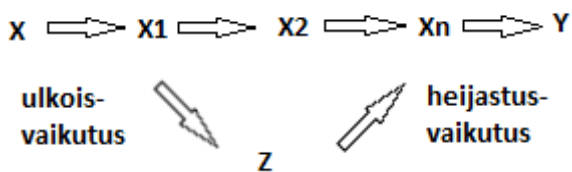
Kausaaliketju erottuu tilanteesta, jossa X1 ja X2 ovat molemmat Y:n välttämättömiä syitä (kuvio 2) tai jossa X aiheuttaa välittömästi Y:n (Kuva 1), tilanteesta, jossa X tarvitsee X1:n ja X2:n välityksen Y:n toteutumiseksi (kuva 4) (Niiniluoto 1983, 243). Tämä erottuu tilanteesta, jossa X on Y:n välitön

21 Kuten myös vaikkapa kotoisampi kokemus loppuvuodesta 2012 alkaneesta Talvivaara-ympäristökatastrofista.

22 Poislukien rikollisuus ja vastaavat ilmiöt.

syy (kuva 1), jossa X on Y1:n ja Y2:n yhteinen syy (kuva 3) tai X1 ja X2 ovat molemmat Y:n yhteisiä ja välittömiä syitä (kuva 2).

Kausaaliketju avaa mahdollisuuden tarkastella pluralistisia syitä tai vaikutuksia missä kohtaa ketjua tahansa. Syymuuttuja saattaa aiheuttaa missä tahansa kohdassa ketjuun kuulumattoman ulkoisvaikutuksen tai toisaalta missä tahansa kohtaa ketjua siihen saattaa liittyä sille ulkoisia muuttujia (Z), joilla on merkitystä lopullisen vaikutuksen kannalta. Toisaalta syymuuttujasta aiheutuvat ulkoisvaikutukset voivat myös heijastua takaisin ketjuun. Kuva 5. esittää ulkois- ja heijastusvaikutuksia kausaaliketjussa:



Kuva 5. Ulkois- ja heijastusvaikutukset kausaaliketjussa

Mikään ei kuitenkaan välttämättä määrää mitään näistä muuttujakombinaatioista, vaan vaikutukset ovat tilannekohtaisia. X saattaa aiheuttaa ulkoisvaikutuksia (pluralistinen vaikutus) tai olla aiheuttamatta, kuten myös ulkoisvaikutukset saattavat aiheuttaa kausaaliketjuun heijastusvaikutuksia tai olla aiheuttamatta. Tärkeää on myös huomata, että ulkoapäin ketjuun vaikuttavalla syyllä (Z) ei välttämättä ole mitään tekemistä alkuperäisen X-muuttujan kanssa, jolloin kyseessä on pluralistinen syy²³. Tällöin voidaan tehdä tulkinta, että vaikka X ja Y korreloisivat keskenään, on Z todellinen Y:n aiheuttava ja ehkä jopa välttämätön syy.

Tilastollisesti eri tilanteiden vaikuttavuus ja todennäköisyydet vaikutuksen aikaansaamiseksi tulevat ymmärrettäviksi edellä esitettyjen esimerkkien valossa. Kuuman kesän sekä hukkumiskuolemien ja ampumapartion sekä teloituskoulemien välisiä suhteita vertailtaessa ampumiset ovat luultavasti tilastollisesti todennäköisempiä ja helpommin todennettavia kuolemanaiheuttajia kuin kuuma kesä. Tässä kohtaa tulee esille tietty ongelma kategorioiden rinnastettavuudesta. Kuinka pitkälle kahta täysin erilaista asiayhteyttä voi vertailla samanlaisten muuttujakategorioiden avulla? Saman ongelman kohtaamme vertailtaessa yksityistä ja julkista sektoria suoraviivaisen taloudellisen ajattelun näkökulmasta.

²³ En ota siihen kantaa, voidaanko heijastusvaikutus laskea pluralistiseksi syyksi toteutuvalla Y-vaikutukselle, koska ulkoisvaikutuksesta aiheutuneen heijastusvaikutuksen alkuperäinen vaikuttava syy on kausaaliketjun X-muuttujassa.

3.3. Kausaaliketjuanalyysi metodina

Valtion tuottavuusohjelmaa ympäröi monentasoisia kausaalisuhteeseen liittyviä kysymyksiä. Tuottavuusohjelman lähtökohtainen oletus on, että geneerinen syymuuttuja *taloudellinen rationaliteetti* voidaan siirtää yksityiseltä sektorilta julkishallintoon niin, että sen ehdot toteutuvat siellä lainmukaisesti ja tuottavuus parantanee. Toisaalta tuottavuusohjelmaa ja julkishallintoa koskee tällaisessa ajattelussa oletus, että julkishallinnon sisällä tehtävät tuottavuustoimenpiteet voidaan eristää muusta yhteiskunnasta vain sitä itseään koskeviksi. Tällöin toiminnan mahdollisia ulkoisvaikutuksia ja ennakoimattomia seurauksia ei oteta tai haluta ottaa tuottavuusohjelman puitteissa huomioon.

Otan metodiksi kausaaliketjuun liittyvän tarkastelun, jonka teoreettiseksi lähtöoletukseksi otan aiemmin esittelemäni taloudellisen rationaalisuuden. Ketjun eri kohtiin asettelen edellä esittelemiäni pluralistisia syitä ja seurauksia (kuvio 5). Tarkoitukseni on tarkastella tuottavuusohjelmaa taloudellisen rationaalisuuden näkökulmasta kolmella tavalla:

- 1) otetaan taloudellisen rationaalisuuden malli toiminnan *lähtökohdaksi*, jolloin mallille annetut määritelmät ohjaavat niitä toimenpiteitä, joita suoritetaan (*oletettu geneerinen syymuuttuja*);
- 2) otetaan taloudellisen rationaalisuuden malli toiminnan *päämääräksi*, jolloin mallin mukaiset tavoitteet määrittelevät asiantilan, johon pyritään (*oletettu geneerinen seuraus*);
- 3) otetaan taloudellinen malli päämäärien ja/tai toiminnan toteuttamisen konkreettiseksi *työkaluksi*, eli mallin mukaisen toiminnan toimeenpanon välineeksi. Tämä perustuu taloudellisen toiminnan pakottavuuteen suhteessa sen piirissä toimiviin – rahaa voidaan käyttää organisoimaan toimintaa taloudellisen rationaalisuuden mallin mukaiseksi.

Taloudellisen rationaalisuuden malli asettaa lähtökohdan ja päämäärän tuottavuusohjelman periaatteille. Nämä lähtökohdat ja päämäärät ovat formaalisti yhdenmukaisia toimintaa ohjaavan taloudellisen rationaalisuuden sisäisen logiikan kanssa: tuottavuutta parantamalla pyritään taloudellisesti määriteltyyn tasapainoratkaisuun. Toisaalta samalla kun tuottavuusohjelman toimeenpanosta vastaavat tekevät väitteitä tuottavuusohjelman vaikutuksista, tekevät he samalla väitteitä siitä, kuinka tuottavuusohjelma kausaalisesti aiheuttaa heidän määrittelemiään vaikutuksia. Kausaaliketjuanalyysin puitteissa voidaan tarkastella sitä, kuinka hyvin tuottavuusohjelman ehdot vastaavat niitä kausaalipäättelyn välttämättömiä, riittäviä tai -lisäehtoja, joita tuottavuusvaikutuksen

aikaansaaminen vaatii.

Esimerkkinä tästä on tuottavuuden määritelmä, jonka muutoksen toteamisen *välttämätön ehto* on, että sekä panokset että tuotokset voidaan määritellä täsmällisesti ja niiden välisen suhteen muutos voidaan luotettavasti todentaa. Niissäkin tapauksissa joissa tämä on mahdollista, on tietysti selvää, että tämän suhteen sisäinen muutos ei vielä kerro niistä vaikutuksista, joita sillä on mahdollisesti sille ulkoisiin muuttujiin.

Aiemmin esitelty uusliberalistinen talousajattelu toimii tarkastelun yhteiskunnallisena taustateorianana, koska se vastaa tätä mallia pohjatesaan homogeeniseen kategoriaoppiin yhden yhteiskunnallisen kausaalilain määräävyydestä suhteessa kaikkeen toimintaan. Inhimilliseen todellisuuteen sen kytkee raha – yhteiskunnallisesti pätevä vastikemuoto. Kun taloudelliseen rationaalisuuteen liittyvät sisäiset ehdot on fiksattu ja nimellisesti vapaata yksilöllistä toimintaa voidaan ohjailla rahalla, saadaan samaan aikaan sisäisesti looginen että yksilöllisesti pakottava toiminnan kehikko. Tässä kehikossa perusteet toimille ovat aina sisäsyntyisiä, koska toimintaa ohjaa samasta logiikasta polveavat lähtökohdat, päämäärät ja keinot. Toisin ilmaistuna taloudellisessa rationaalisuudessa on kyse eräänlaisesta teknokraattisesta utopiasta. Pyrkimyksellä tämän logiikan toimeenpanemiseen koskemaan kokonaisia yhteiskuntia on pitkä historia (kts. Polanyi 2009). Koko uusliberalistinen ideologia pohjaa pitkälti tähän ajatukseen (kts. esim. Jessop 2002; Harvey 2008). Nähdäkseni sekään ei ole tämän ajatuksen kannalta olennaista, kuinka tietoisia esimerkiksi näitä periaatteita aktiivisesti edistävät toimijat ovat kyseisen ajatuksen metafyyysisistä ehdoista, tai uskovatko he niihin itsekään.

Tarkoituksena ei ole tehdä kokeellista kausaalisuhteiden testausta, vaan tehdä tulkintoja niihin ehtoihin verraten, joita tuottavuusohjelman toimeenpanosta vastaavat ovat itse sille asettaneet. Seuraavassa luvussa teen tulkintoja painottaen tuottavuusohjelman sisäisen logiikan ja markkinaliberalismin suhdetta. Tämän jälkeen esittelen lyhyesti julkishallinnon ja erityisesti uuden julkisjohtamisen oppia (*New Public Management*), jonka jälkeen siirryn tarkentamaan aineiston analyysiä koskemaan taloudellisen ajattelun ja julkishallinnon suhdetta.

4. Valtion tuottavuusohjelma

Vaikka arkikielinen nimitys *tuottavuusohjelma* on aivan legitiimi, nimikkeen alle on mahdutettu sen historian aikana useita eri hankkeita, eli tuottavuusohjelma koostuu siis joukosta ohjelmia. Tuottavuusohjelma tuodaan yleensä esille yhtenä osana valtionhallinnon kehittämistoimintaa. Sen käynnisti vuonna 2003 Matti Vanhasen hallitus, jolloin sen julkilausuttu tavoite oli vastata väestön ikääntymisestä koituviin haasteisiin lisäämällä valtionhallinnon tuottavuutta. Myöhemmin mukaan on tullut myös muita valtion tuottavuuskehitykseen kiinnittyviä perusteita. Vuonna 2005 tuottavuusohjelma muuttui hankemuotoisesta ohjelmasta osaksi hallituksen poliikkaa ja kehyspääöstä. Samalla tuottavuusohjelma siirtyi valtionvarainministeriön valmisteluvastuulle.

Tässä luvussa käyn alustavasti läpi tuottavuusohjelman perusteita ja historiaa. Ensin esittelen tuottavuusohjelmaa yleisesti, jonka jälkeen paikannan tuottavuusohjelman osaksi tutkimuksen kenttää. Käytän tarkastelun apuna sitä vähäistä tutkimusta, jota tuottavuusohjelmasta on tehty. Ensisijaisesti viitataan Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) tarkastuskertomuksiin, mutta myös valtiovarainministeriön (VM) dokumentteihin. Akateemisen tutkimuksen kentällä tuottavuusohjelma liittyy uusliberalismin lisäksi julkishallinnon tutkimuksen perinteeseen ja uusliberalismiin liittyvään uuden julkisjohtamisen oppiin. Päätelmät uusliberalismin ja tuottavuusohjelman perusteiden vastaavuudesta ovat samalla johtopäätöksiä siitä, millaisten toimenpiteiden tuottavuusohjelman toimeenpanosta vastaavat poliitikot ja virkamiehet uskovat tuottavan kausaalisesti uusliberaalia taloudellista rationaalisuutta vastaavat seuraukset. Ennen näin pitkälle menemistä esittelen ohjelmaa yleisesti ja siitä käytyä kiistaa.

Käytän jatkossa Valtiontalouden tarkastusviraston aineistoja ikään kuin valmiiksi suodatettuna lähtökohtana omalle tutkimukselle. VTV on perannut tarkastuskertomuksiinsa valtavan määrän dokumentti- ja haastatteluaineistoa. Tarkastuskertomusten laajuuden, yksityiskohtaisuuden ja tarkkuuden huomioon ottaen oletan, että käytettävissä oleva aineisto on sisällöllisesti riittävän kattava johtopäätösten tekemiseksi. Akateemisin termein sitä voidaan kutsua myös sekundaariaineistoksi ja tämä aiheuttaa rajoitteita tulkinnoille. Käytän sekundaariaineistoa siksi, että valtion tuottavuusohjelmasta saatava tieto rajoittuu käytännössä näihin tarkastuskertomuksiin ja sen ympärille tuotettuihin julkishallinnollisiin dokumentteihin. Ristivalotan aineistoa suhteessa näihin – monin paikoin samoihin, joita VTV on käyttänyt – dokumentteihin ja aihetta koskevaan tutkimuskirjallisuuteen.

Omana tutkimusaineistoni käytän seuraavia Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksia ja selontekoja:

- *Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen* (2010). Tämän tarkastuksen pääkysymyksenä on: ”onko tuottavuusohjelmaa valmisteltu ja ohjattu siten, että on luotu riittävä perusta saavuttaa ohjelman tavoitteet?” (emt, 7). Tarkastus vastaa nimenomaan kysymyksiin, jotka koskevat julkis- ja valtionhallinnon tuottavuuden parantumisen edellytyksiä ja mahdollisuutta tuottavuusohjelmalle määritellyillä toimenpiteillä ja toisaalta tuottavuusohjelman välillisiä vaikutuksia julkis- ja valtion talouteen (emt, 14).
- *Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja vaikutukset* (2011a). Tämän tarkastuksen pääkysymyksenä on: ”onko tuottavuusohjelmaa toteutettu siten, että virastojen ja laitosten toiminnan tuloksellisuus on kokonaisuutena varmistettu. Tuloksellisuutta tarkasteltiin tuottavuuden, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden näkökulmista?” (emt, 7). Tarkastus on suoraa jatkoa aiemmalle ja se kiinnittää huomiota siihen, onko julkishallinnon palveluiden vaikuttavuus kyetty turvaamaan tehtäessä tuottavuustoimenpiteitä (emt, 13).
- *Tuottavuusohjelman toimeenpano ja vaikutukset oikeusministeriön hallinnonalalla* (2011b). Tämän tarkastuksen pääkysymyksenä on: ”onko tuottavuusohjelman toimeenpano oikeusministeriön hallinnonalalla ollut asianmukaista?” (emt, 7). Tarkastus vastaa tässä oikeusministeriön hallinnonalaan keskittyvässä tapauksessa ensin kahden aiemman tarkastuksen kysymyksiin, jonka jälkeen se täsmentää vielä kysymyksenasettelua koskemaan tuottavuusohjelman vaikutuksia kyseisen hallinnonalan perustehtävien hoitamiseen (emt, 7).
- *Tuottavuuden mittaaminen valtiolla* (2011c). Tämän selvityksen pääkysymyksenä on: ”ovatko valtionhallinnon vuoden 2009 tuottavuuden kehityksestä esitetyt tiedot luotettavia ja antavatko ne oikean kuvan tuottavuudesta ja sen kehityksestä?” (emt, 8). Selvitys vastaa nimenomaan tuottavuuden mittaamista koskeviin kysymyksiin (emt, 8–9) ja painottuu kvantitatiiviseen tarkasteluun (emt, 10).

VTV:n tarkastuskertomusten ja selontekojen lisäksi käytän hyväkseni valtiovarainministeriön erilaisia dokumentteja ja julkaisuja, joita vertaan tutkielman teoreettiseen viitekehykseen, peilaan VTV:n tulkintoihin ja rikastan niitä. VM:n dokumenteista kannattaa nostaa esiin kolme tutkielman teoreettisen viitekehyksen kannalta olennaista julkaisua, joiden sisältö vastaa erityisesti tuottavuusohjelman laajempaa kuvaa koskeviin kysymyksiin:

- *Asettamis päätös. Tuottavuuden toimenpideohjelma* (2003a). Tällä dokumentilla asetettiin Tuottavuuden toimenpideohjelma ja määriteltiin pääsääntöisesti sen tavoitteet.
- *Tuottavuuden hankesuunnitelma. Julkisen hallinnon ja palvelutuotannon tuottavuuden toimenpideohjelma* (2003b). Tässä dokumentissa taustoitetaan tulevaa Tuottavuuden toimenpideohjelmaa ja selvitetään sen keskeisiä perusteita ja sisältöjä.
- *Tavoitteena kestävä tuottavuus. Julkisen sektorin tuottavuustyön toinen aalto* (VM 2010b). Tämän julkaisun tarkoituksena on raportoida valtiovarainministeriön Kohti kestävä tuottavuutta -hankkeen (KeTu) synnyttämiä kehittämismalleja. Näillä hankkeissa syntyneillä kehittämismalleilla pyritään saamaan ”julkisen sektorin tuottavuuskehitys strategisesti kestävälle ja nousujohteiselle uralle, jossa työelämän laatutekijöillä ja innovaatioilla on kiinteä yhteys tuottavuuteen” (emt, 2).

On tärkeä huomata, että tutkielmani pyrkii vastaamaan eri tutkimuskysymyksiin kuin VTV, vaikka yksi tutkimuskysymys onkin asetettu VTV:n (2010) ensimmäisen tarkastusraportin agendaan mukailleen. Vaikka VTV vastaa omiin kysymyksiinsä tarkastusraporteissa, voi niiden laajaan dokumentti- ja haastateluaineistotutkimukseen perustuvaa sisältöä käyttää kattavuutensa vuoksi vielä yleisempiin yhteiskunnallista muutosta koskeviin kysymyksiin vastaamiseen.

Seuraavaksi esittelen valtion tuottavuusohjelmaa ykeisemmin ja siitä julkisuudessa käytyä kiistaa. Kyseinen kiista heijastaa aiemmin esittelemiäni julkisen ja yksityisen toiminnan roolista käytyjä väittelyjä samalla kun se edustaa sellaisenaan kiistaa tuottavuusohjelman todellisista tuottavuus- ja muista vaikutuksista.

4.1. Kiista valtion tuottavuusohjelmasta

Julkisuudessa tuottavuusohjelma on ollut näyttävimmän esillä siitä käytävän väittelyn puitteissa. Kiistan voi tiivistää kysymykseen: parantaako tuottavuusohjelma valtionhallinnon tuottavuutta, vai onko kyseessä vain leikkausohjelma? VTV:n (2010, 13) mukaan ”[j]ulkiseen keskusteluun tuottavuusohjelma nousi hallituksen kehyspäätöksen 11.3.2005 myötä. Päätöksessään hallitus linjasi, että vain puolet valtionhallinnon poistuman vuoksi vapautuvista työpaikoista täytetään. Samalla tuottavuusohjelmasta tuli osa valtiovarainministeriön valmisteluvastuulla olevaa kehys- ja budjettiprosessia.”

4.1.1. Valtiontalouden tarkastusvirasto

Tutkielman aineistovalinnan vuoksi on hyvä ymmärtää, millainen rooli ja asema Valtiontalouden tarkastusvirastolla suomalaisessa julkishallinnossa on. VTV on ”eduskunnan yhteydessä toimiva ylin kansallinen tarkastusviranomaisena, joka tarkastaa valtion taloudenhoitoa ja omaisuuden hallintaa sekä valvoo puolue- ja vaalirahoitusta.” (<http://www.vtv.fi/vtv>). ”Tarkastusviraston tavoitteena on tuottaa eduskunnalle, valtioneuvostolle ja sen alaiselle hallinnolle objektiivista, oikea-aikaista, eduskunnan ja hallituksen valtiontaloudellisessa päätöksenteossa ja valvonnassa hyödyllistä ja luotettavaa valvonta- ja tarkastustietoa valtion taloudenhoidosta, talousarvion noudattamisesta sekä valtion taloudenhoidon ja toiminnan taloudellisesta tarkoituksenmukaisuudesta. Tarkastusvirasto pyrkii tähän tavoitteeseen ulkoisella tarkastus- ja asiantuntijatoiminnalla” (http://www.vtv.fi/vtv/tehtavat_ja_toimialue).

VTV arvioi itse toimintaansa vuosikertomuksessaan eduskunnalle vuodelta 2011 muun muassa seuraavalla tavalla:

”Finanssipolitiikan tarkastuksesta muodostettiin oma tarkastustuote ja tarkastuslaji. [...] Tuloksellisuustarkastuksen kannanottojen ja suositusten toteutumista koskevan seurannan perusteella tarkastusviraston suositusten toteutumisaste on korkea siitä huolimatta, että kyseessä ovat usein hyvin laaja-alaisia yhteiskunnallisia ongelmia koskevat havainnot. Tarkastusviraston kannanotoista täysin tai lähes täysin oli toteutunut 42 prosenttia ja 72 prosenttia merkittävässä määrin.” (VTV 2011d, 163.)

VTV:n toimintaa voisi luonnehtia vaikuttavaksi ja tulokselliseksi. Aktiivisuus on myös aiheuttanut sen, että VTV on saanut paljon julkisuutta kannanotoistaan, jotka ovat olleet paikoin kärjekkäitä. Esimerkiksi VTV:n johtava tuloksellisuustarkastaja Tomi Voutilainen tuli Helsingin Sanomissa esille lausunnolla, jossa hänen mukaansa ”[v]altion it-projektit ovat monesti heikosti johdettuja, tehottomia ja syytävät rahaa muutamille suurille it-yhtiöille ja niiden kovapalkkaisille konsulteille” (*Valtion rahavahdin mielestä Suomen it-rahast valuvat konsulteille*, HS, 24.12.2009). Aamulehti taas toi analyysissään esille, että ”[v]irasto on viime aikoina arvioinut muun muassa perheiden tukemista, euroalueen kilpailukykyä, puoluerahoituksen kirjanpitoa ja sairauspoissaolojen tietojen hyödyntämistä. Se on vaatinut valtion vastuitten selkeämpää raportointia ja osoittanut terveydenhuollon tietojärjestelmien katastrofin. [Tämän seurauksena] virastoa syytetään ’julkisuushakuisiksi’” (*Analyysi: Liian innokkaat revisorit*, Aamulehti, 29.5.2012). Omassa aikaansaavuudessaan virasto kerää siis myös kritiikkiä.

VTV:n toiminnan vaikuttavuudesta ja aktiivisesta julkisesta keskustelusta huolimatta sillä on myös selkeitä rajoitteita. Tarkastusten ongelmana näyttäytyy se, että niiden ”tehtävänä on dokumentteihin ja haastatteluihin perustuen arvioida toimintaa ja raportoida havainnoistaan, mutta ei puuttua itse toimintaan (Etelälahti 2008, 144). VTV on siis saanut aikaan keskustelua, mutta siltä edelleen puuttuu hampaat asioihin puuttumiseen. Ehkä siksi valtiovarainministeriö on pystynyt vastaamaan sen esittämään kritiikkiin julkisessa keskustelussa varsin kevyesti ja viemään tuottavuusagendaansa läpi ilman pelkoa ohjelman todellisesta haastamisesta.

4.1.2. VTV vs. VM

Yksi näyttävimpiä kritiikkejä tuottavuusohjelmaa kohtaan uutisoitiin VTV:n tekemän *Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen* -tarkastuskertomuksen (2010) tiimoilta, jonka tiimoilta eduskunnan tarkastusvaliokunnan puheenjohtaja Matti Ahde käytti julkisuudessa puheenvuoron:

”Sehän ei ole tuottavuuden parantamisohjelma vaan henkilötyövuosien vähentämishjelma. Haluamme, että tämä mekaaninen malli katkaistaan.” (*Valtion tuottavuusohjelma halutaan lopettaa*, YLE uutiset, 2.12.2010)

Lausunnossaan Matti Ahde viittaa tarkastuskertomuksessa (VTV 2010) esiteltyihin johtopäätöksiin. Niiden mukaan ”vähennystavoitteiden yhteys tuottavuuspotentiaaliin on hyvin heikko” (emt, 90), ”[t]uottavuusohjelmassa on pidetty tärkeimpänä sitä, että valtionhallinnon henkilöstö vähenee, eikä riittävästi ole kiinnitetty huomiota siihen, miten palvelun tuottamisen kustannukset muuttuvat” (emt, 94), ”valtion toiminnoista tietoisesti tingitään” ja ”tietoisesti vähennetään jonkun toiminnan volyyymiä” (emt, 95).

Häiritsevää tarkastuskertomuksen mukaan on myös se, että ”[v]irkoja vain jätetään täyttämättä. Tuottavuus paranee sitä enemmän, mitä enemmän jäljelle jääneet työntekijät pystyvät tekemään myös pois lähteneiden työtehtäviä [ja] [h]enkilöstöä pitää kuitenkin vähentää, koska sitä on päätetty vähentää”, vaikka ”[v]ähennysten vaikutuksista hallinnonalan yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen ei ole selvää käsitystä” (VTV 2010, 95). Tarkastuskertomusta varten haastatellut yksittäisten ministeriöiden virkamiehet myös kokivat, että ”valtiovarainministeriö saneli ministeriön kokonaistavoitteen” (emt, 96). Valtiovarainministeriö on tuottavuusohjelman toimeenpanemisesta vastaava ministeriö, jolla on ollut sen valmistelussa ja toimeenpanossa merkittävä rooli.

Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan tuottavuusohjelman painotus olisi henkilöstön vähentämisessä, samalla kun tavoitteet ovat saneltu ministeriöille ja muille yksiköille valmiiksi. Tavoitteiden toteutumisen tapaan ei ole niin paljon puututtu, kunhan henkilötyövuosivähennykset toteutuvat (VTV 2010, 99–100).

Kritiikin polttopisteessä oleva VM teki välittömästi väistöliikkeen. Valtiovarainministerinä toiminut Jyrki Katainen antoi lausunnon vielä samana päivänä, heti Ahteen kritiikin jälkeen:

”Tämä hallitus on jatkanut edeltäjänsä tuottavuusohjelmaa, koska se on hyvä, Katainen pelkisti torstaina eduskunnassa ohjelman arvostelijoille. Tätä on pidetty kylmänä ruoskaohjelmalla, mutta luvut eivät tuota puolla, Katainen puolusti ja sanoi muun muassa valtion henkilöstön sairauspoissaolojen vähentyneen.” (*Katainen puolustaa tuottavuusohjelmaa*, YLE uutiset, 2.12.2010)

Valtiovarainministeriön neuvottelevan virkamiehen Tomi Hytösen mukaan tuottavuusohjelmaa taas arvioitiin väärin perustein:

”Ohjelman toteuttamista vetävä neuvotteleva virkamies Tomi Hytönen valtiovarainministeriöstä ei niele väitteitä ohjelman tehottomuudesta. Hänen mukaansa Valtiontalouden tarkastusvirasto arvioi ohjelmaa väärin perustein, kun se toteaa, että valtion töiden tuottavuus laski vuonna 2009 edellisvuoteen verrattuna. Hänen mukaansa tuloksia pitää tarkastella pitemmältä ajalta. - Tuottavuusohjelma on toiminut. Valtio käyttää työvoimaa aikaisempaa vähemmän ja en ole kuullut, että palvelutaso olisi jotenkin romahtanut, Hytönen tiivistää.” (*Valtion tuottavuusohjelma halutaan lopettaa - ”Ei lisännyt tuottavuutta”*, YLE uutiset 2.12.2010)

Kataisen ja Hytösen väistöliike perustui todennäköisesti siihen lähes ainoaan tutkimukseen, joka tuottavuusohjelmasta on edelleen tehty. Kyseessä on Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT) tekemä tutkimus *Mainettaan parempi tuottavuusohjelma. Katsaus valtion virastojen ja laitosten työn tuottavuuteen ja työhyvinvointiin* (Kangasharju & Pääkkönen 2010), jonka näkökulma on tuottavuusohjelman aikaisen (2001–2008) työhyvinvoinnin kehityksen ja tuottavuuden kasvun välisessä yhteydessä. Tutkimuksessa (Kangasharju ja Pääkkönen 2010, 1–2) viitataan heti alussa VTV:n mainittuun tarkastuskertomukseen ja tuodaan esille, että tutkijat rakentavat oman tapauksensa suhteessa siihen. Myös Kataisen esille tuoma sairauspoissaolojen määrä tuodaan tutkimuksessa esille (emt, 6), siinä missä Hytösen vetoama pidemmän aikavälin tuottavuuskehityskin: pitkän aikavälin työtyytyväisyyskehitys saattaa antaa erilaisen kuvan asioiden tilasta, kuin yhteen ajanhetkeen kiinnittyvä tarkastelu, varsinkin jos kyse on meneillään olevasta

suhdannevaihtelusta (emt, 18).

VATT:n tutkimuksessa (Kangasharju & Pääkkönen 2010, 25) päädytään toteamaan, että ”että valtion virastoissa ja laitoksissa työn tuottavuuden kasvun ja työhyvinvoinnin välillä ei ole negatiivista yhteyttä”. VTV:n tarkastuskertomuksissa taas toistuu viestit, joiden mukaan tehtävien täyttämättä jättämisen vuoksi on henkilöstö kuormittunut ja toimitaan koko ajan ääri rajoilla (VTV 2011a, 71), henkilöstövähennykset eivät vaikuta kokonaistyön määrään (mts, 79) ja laajentuneita toimenkuvia on koettu liian vaativiksi samalla, kun henkilöstön on ollut pakko sopeutua uusiin toimintamalleihin (mts, 113).

VTV:n tekemät tutkimushaastattelut antavat ristiriitaisen kuvan ainakin tarkastuksen kohteina olevista virastoista ja ministeriöistä suhteessa VATT:n tutkimukseen työhyvinvoinnin kehityksestä. Esimerkiksi Opetushallituksesta, joka ei ole yksittäistapaus, raportoitiin työkuvioiden laajenemista samalla kun henkilöstöä pakotettiin vähennettäväksi. Käytännössä ”lisääntyneestä työmäärästä on selvitty osin sillä, että ihmiset ovat alkaneet tekemään pidempiä päiviä” (VTV 2011a, 81). Tämän seurauksena esimerkiksi työpaikan vaihtamishalukkuus on lisääntynyt. Yksi syy johtopäätöseroihin voi johtua tutkimusmenetelmistä. VATT:n tutkimus on tehty tilastoaineistolla, kun taas VTV teki monia johtopäätöksiä haastatteluaineiston pohjalta. Kokemukset tuottavuusohjelman vaikutuksista ovat paikoin ristiriitaisia tilastotiedon kanssa (esim. VTV 2011a, 123). Toisaalta asiaan voi vaikuttaa myös se, että VATT:n tutkimusaineisto loppuu vuoteen 2008, kun taas VTV:n ensimmäinen tarkastuskertomus aiheesta ilmestyi vasta 2010.

Kiistaa tuottavuusohjelmasta ei käy ensimmäistä kertaa. Kuten tarkastuskertomuksesta (VTV 2010, 7) käy ilmi, ”[t]uottavuusohjelma tunnetaan julkisuudessa henkilötyövuosivähennyksistä, joista hallitus päätti ensimmäisen kerran kehyspäätöksessään maaliskuussa 2005”. Vuosi 2005 onkin tuottavuusohjelman kannalta ratkaiseva, koska silloin siitä tuli hallituksen kehyspäätöksen myötä hallituksen politiikkaa, eikä se enää ollut VM:n hanke (VTV 2010, 51). Toisaalta kiistaa ei käy myöskään viimeistä kertaa, koska julkishallinnon muutosta ja sen tuottavuutta koskeva keskustelu on ottanut alati uusia ja entistä monipuolisempia värejä²⁴. Silti kiistan keskiössä oleva tuottavuuden ja leikkausten suhde rakenteellisempiin muutoksiin jää julkisessa keskustelussa käsittelemättä.

24 Esimerkiksi Taloussanomien uutisoi Tampereen yliopiston tutkijoiden Hanna Kuuselan ja Matti Ylösen kritiikin, jossa he soimasivat tuottavuusohjelmaa väärin kannusteiden luomisesta. Tuottavuusohjelma on ohjannut ministeriöitä ja muita virastoja ostamaan palveluita kasvavassa määrin yksityisiltä konsulteilta, vaikka monin paikoin niiden käyttö lisää kustannuksia vähentämisen sijaan. (*Konsulteista tullut maan tapa julkisella sektorilla*, Taloussanomien, 29.3.2012).

4.2. Tuottavuusohjelman lähtökohdat

Tuottavuusohjelma alkoi alunperin Vanhasen I hallituksen käynnistämänä *Tuottavuuden toimenpideohjelman*a, josta valtiovarainministeriö antoi asettamispäätöksen 3.11.2003 (VM 2003a). Tuottavuuden toimenpideohjelman julkilausuttu tarkoitus oli taata julkishallinnon kilpailukyky ja yksityisen sektorin työvoiman saatavuus markkinoilla.

”Työmarkkinoille tulevat nuoret ikäluokat eivät riitä korvaamaan työvoiman poistumaa joten kaikilta sektoreilta edellytetään talouden kasvun jatkumiseksi tuottavuuden kasvua ja työvoimakilpailukyvyn parantamista. Tämä tilanne antaa hyvät mahdollisuudet toteuttaa julkisessa sektorissa luonnolliseen poistumaan sopeutettuja toiminnallisia ja rakenteellisia uudistuksia, jotka lisäävät julkisen sektorin työvoimakilpailukykyä ja kykyä huolehtia kasvavista tehtävistään. [...] 90-luvulla on kehitetty julkisen hallinnon tuottavuuden ja tehokkuuden tutkimusta, mittausta ja tilastointia. Ohjelman lähtökohdana on osaltaan tukea niiden edelleen kehittämistä. Ohjelma palvelee myös osaltaan tulosohjauksen, tulosbudjetoinnin, tilivelvollisuuden ja tulosvastuun kehittämistä.” (VM 2003a, 5–6)

Kuten kuitenkin tuottavuusohjelmaa arvioiva Valtiontalouden tarkastusvirasto (2010, 31) myöhemmin kysyy, ”kumpi on ollut virkamiesvalmistelun ja hallituksen ensisijainen tavoite: tuottavuuden lisääminen vai henkilöstön vähentäminen?” Tarpeen kysymykselle asettavat tarkastuskertomuksen havainnot, joiden mukaan ”[t]uottavuusohjelman tavoitteiden määrittely on ollut epämääräistä. Se jättää tilaa monille tulkinnoille. On myös vaikea erottaa, mikä on tavoitteiden perustelua, mikä välitavoitetta ja mikä varsinaista tavoitetta” (VTV 2010, 32). VTV (2010, 23; 29) kiinnittää tarkastuskertomuksessaan huomiota siihen, että tuottavuusohjelman edetessä niin tavoitteet kuin perusteetkin toimenpiteille vaihtelevat aikakausittain:

TAULUKKO 2. Tuottavuuden parantamisen perusteluja ja tavoitteita hallituksen kehyspäätöksissä ja perustelumuihistioissa 2003–2008 (pelkkä vuosiluku viittaa kehyspäätökseen, vuosiluku ja pm kehysten perustelumuihistioon).³²

2003	<i>(kehyspäätöksessä ei ilmaisuja tuottavuudesta).</i>
2003pm	talouskasvun turvaaminen vähenevän työvoiman oloissa (tuottavuuden parantamistavoitteen ja työllisyysasteen parantamistavoitteen yhteisvaikutus)
2004	<i>(eri hallinnonalojen tuottavuutta ryhdytään kohentamaan tuottavuusohjelmien)</i>
2004pm	talouskasvun turvaaminen, julkisen talouden kestävyys
2005	menopaineet, uudelleen kohdentaminen, vakaus, talouskasvu, työvoima (kunnat ja yksityinen sektori)
2005pm	menopaineet
2006	julkisen talouden tasapaino, talouskasvu, työvoima
2006pm	menopaineet, talouskasvu, kv vertailu, työvoima (uhka yksityiselle sektorille), kestävyys, uudelleen kohdentaminen, tukee hallituksen tavoitteita palvelujen laadun ja saatavuuden turvaamisesta sekä tietoyhteiskuntatavoitteita, tuottavuustoimenpiteet luovat edellytyksiä alueellistamiselle
2007	työvoimakilpailu, menopaineet
2007pm	menopaineet, uudelleen kohdentaminen, työvoima, yksityisen sektorin kasvun turvaaminen, kv vertailu
2008	menopaineet, uudelleen kohdentaminen, työvoimakilpailukyky (valtion)

Kuva 6: Taulukko tuottavuuden parantamisen perusteluista ja tavoitteista hallituksen kehyspäätöksissä ja perustelumuihistioissa 2003–2008 (VTV 2010, 29)²⁵.

Kuvan 6 taulukosta voi huomata kuinka perusteet muuttuvat. Yhteisenä muuttujana kuitenkin säilyy se, että valtionhallinnon henkilöstön vähentämisellä oletetaan saatavan aikaan automaattisesti joko kaikki tai jotkut näistä vaikutuksista. Vuonna 2003 talouskasvun turvaaminen vähenevän työvoiman oloissa tarkoitti nimenomaan yksityisen sektorin puolelle odotettua työvoimapulaa. Työvoimapulan aiheuttaisi väestön ikärakenteen muutos ja tätä kautta työmarkkinoille tulevien ja sieltä poistuvien välille muodostuva kuilu (VTV 2010, 23–24). Tärkeää tässä kohtaa on huomata, että julkisen sektorin esitettiin syövän yksityisen sektorin työvoimaa siinä määrin, että se hidastaisi merkittävästi talouskasvua koko kansantalouden tasolla (mts, 24–26)²⁶. Yleisesti ottaen yksityisen sektorin työvoiman saatavuuden turvaaminen ja toimintakyvyn ylläpitäminen vaikka kasvavan työttömyyden kustannuksella oli jo 1990-luvun laman aikaisen talouspolitiikan keskiössä (esim. Julkunen 2001). VM:n esittämän uhkakuvan ja välttämättömyysretoriikan perusteena taas esitettiin

25 Taulukon 2 (VTV 2010, 29) esittelytekstin perässä oleva nootti ”32” viittaa alaviitteeseen, jossa tarkastuskertomuksessa lukee: ”Perustelu on otettu kyseisenä vuonna huomioon vain kerran, jos kehyspäätöksen teksti on toistettu perustelumuihistiossa.”

26 Ilmeisesti tässä katsannossa on automaattisesti oletettu, että julkisella puolella tehtävä työ ei lisää talouskasvua, koska vastakkainasettelua yksityiseen puoleen rakennetaan näin voimakkaaksi.

OECD:n Suomi-raporttiin (2004) sisältynyt kuvio, jossa esitettiin julkisen sektorin rekryointitarvetta suhteessa työmarkkinoille tuleviin, nuoriin ikäluokkiin:

”Skenaarion aikajänteenä olivat vuodet 2005–2025. Kuvio koostui kolmesta tekijästä. Ensinnäkin, kuinka suuri osuus nuorista työmarkkinoille tulevista pitäisi rekrytoida julkiselle sektorille, jotta eläkepoistuma saataisiin korvattua. Toiseksi, mikä olisi ikääntymisen vuoksi aiheutuvan palvelujen lisätarpeen tyydyttämisen osuus. Kolmantena tekijänä oli se, kuinka paljon henkilöstöä tarvitaan, jos vuosina 2000–2003 toteutunut kasvu jatkuisi. OECD:n mukaan aiempi kasvu ei vielä liittynyt demografisiin muutoksiin. OECD:n suositus oli huomattava parannus julkisen sektorin tuottavuuteen, jotta kasvava palvelutarve voidaan tyydyttää ilman, että julkisen sektorin työvoiman kysyntä syrjäyttää yksityisen sektorin työvoimatarpeet. Tässäkin lähtökohta oli siis se, että yksityinen sektori joutuisi kärsimään ikäluokkien pienenemisestä. Kuvion mukaan vuonna 2005 nuorista työmarkkinoille tulevista runsaat 30 prosenttia olisi pitänyt rekrytoida julkiselle sektorille. Vuonna 2010 rekryointiosuus olisi jo 50 prosenttia ja vuonna 2020 jopa 70 prosenttia.” (VTV 2010, 37.)

Kuten VTV (2010, 38) tuo ilmi, VM käytti kyseistä näkymää perusteluna esittämättä mitään vaihtoehtoisia skenaarioita. VM jätti myös ottamatta huomioon, että OECD:n raportti puhui vain nuorista työmarkkinoille tulevista tuomatta lukuja nuorten absoluuttisesta määrästä. VM ei myöskään pilkkonut kokonaiskuviota valtio- ja kuntasektorin kesken. Muutenkin tuottavuusohjelman perusteena käytettiin jatkuvasti koko julkisten työpaikkojen osuutta, vaikka valtion sektorilla tapahtuvilla tuottavuustoimilla ei ole suoraa vaikutusta kuntasektoriin niiden itsemääräämisoikeuden vuoksi. (Emt, 38.) Itse asiassa yksi suuri tuottavuusohjelman perusongelma onkin se, että perusteet ohjelmalle on luotu silmällä pitäen koko kansantaloutta, vaikka valtion osuus kaikista julkisen sektorin työpaikoista on vain noin neljännes (emt, 35–36)²⁷.

Kuten edellä esitetystä taulukosta käy siis ilmi, muuttuu VM:n peruste yksityisen sektorin työvoimatarpeesta kohti valtion työvoimakilpailukykyä. VTV:n (2010, 33) haastattelujen mukaan alkuvaiheessa perusteena ollut yksityisen sektorin työvoimatarpeen kysyntä näyttäytyi jopa niin tärkeänä päämääränä VM:n johtaville virkamiehille, että he olivat valmiita vaikka karsimaan valtion tehtäviä tai tekemään jotain huonommin, jotta tavoitteet saavutettaisiin.

Yleisesti ottaen OECD:n laatiman skenaarion suoraviivainen johtaminen koko työmarkkinoita koskeväksi tuottaa vähintään jonkinlaisen perspektiiviharhan. OECD:n arvioon nojaava VM ei ota

27 Tarkastusraportin tieto 23% on vuodelta 2006. Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2012 Suomen kaikista noin 2 522 000 työllisestä julkinen sektori työllistää Suomessa noin 660 000 henkeä, eli noin 26% kaikista työllisistä. Nämä jakautuvat niin, että valtio työllistää näistä 149 000 henkeä (n. 5,9% koko Suomen työllisistä), eli koko julkisen sektorin osuudesta noin 22,5%. Loput työllistyvät kunnille. Syynä viimeisen kuuden vuoden sisällä tapahtuneelle muutokselle on luultavasti alati jatkuva talouskriisi.

huomioon kuin 15–24-vuotiaat työmarkkinoille tulevat ja heidän epäsuhtansa suuriin ikäluokkiin. Tarkastelusta jäävät pois työttömät ja muu työvoiman ulkopuolilla oleva väestö, joka olisi mahdollista vetää mukaan työmarkkinoille. (VTV 2010, 39–40.) Myöskään paljon julkisuudessa puhutun maahanmuuton vaikutuksia ei ole tässä kuviossa käsitelty.

Toinen merkittävä peruste tuottavuusohjelman ensimetreillä toiminnalle oli niin sanottu *Baumolin tauti*. Baumolin taudilla viitataan tilanteeseen, jossa ”[j]ulkisten palvelujen tuottavuuskehitys on ollut heikompaa kuin yksityisen sektorin, mutta samanaikaisesti ansiotasokehitys on noudattanut yksityisen sektorin ansiotasokehitystä. Tämä tarkoittaa sitä, että jos tuottavuuskehityksen erot säilyvät ja ansiotasokehitys säilyy yhtenäisenä, julkisten palvelujen menot suhteessa bruttokansantuotteeseen kasvavat ilman julkisten palvelujen määrällistä kasvuakin”. (VTV 2010, 25–26.) Vaikka solidaarisen palkkapolitiikan ja julkisen sektorin heikon tuottavuuskehityksen varaan rakentuva Baumolin tauti on yksi lupaavimpia julkisen sektorin kasvun selitysmalleja²⁸, ja sille on myös jonkun verran empiiristä tukea, ovat erilaiset kasvuhypoteesit kuitenkin niin väljästi muotoiltuja, että niitä on vaikea tutkimuksellisesti arvioida (Koskela ym. 2002, 183). Ongelmaksi julkisen sektorin tuottavuuden arvioinnin kanssa tulee myös sen toiminnan päämäärien yhteismitattomuus yksityisen sektorin kanssa.

Vuonna 2008 VM muutti ennustettaan. Päivitetystä versiossa nuorten osuus olisi VM:n mukaan niukasti alle 50%, mutta tämän positiivisen kehityksen VM katsookin johtuvan tuottavuusohjelmasta ja kunta- ja palvelurakenteen uudistamiseksi tehdystä PARAS-hankkeesta²⁹. Kaikkea VM ei ole kuitenkaan tuonut esille. Sen lisäksi että julkisen sektorin osuus kaikista työllisistä Suomessa on edelleen noin neljänneksen luokkaa, suunta on ollut jo ennen tuottavuusohjelman käytäntöönpanoa alaspäin (VTV 2010, 38–39). Itse asiassa 1990-luvulta lähtien Suomen valtionhallinnon hallinto-organisaatio ei ole enää kasvanut, vaan valtiolle työllistyvien määrä on pienentynyt erityisesti liikelaitostamisen ja yksityistämisten vuoksi (Etelälahti 2008, 28).

VTV:n (2010, 41) johtopäätös kuitenkin on, että muutokset ennusteissa eivät ole hillinneet VM:n halua leikata valtion henkilöstöä. VM taas vetoaa perusteissaan pitkän aikavälin näkymiin, jotka

28 Julkisen sektorin kasvulle on myös muita selityksiä, kuten *mediaaniäänestäjäteoria*, jonka mukaan ”[h]istoriallisesti yleisen äänioikeuden laajeneminen ja äänestysaktiivisuuden kasvu ovat lisänneet nimenomaan pienituloisempien äänestäjien määrää, ja vieneet mediaaniäänestäjän asemaa alaspäin tulonjakaumassa. Tämä äänestäjäkunnan rakenteen muutos selittää osaltaan tulonsiirtojen ja niiden rahoittamiseksi tarvittavien verojen BKT-osuuden kasvua 1900-luvulla” (Koskela ym. 2002, 182). Tärkeää tässä on huomata, että myös tulonsiirtoja välittävän verotuksen lisääntyminen lasketaan julkisen sektorin kasvuksi, jolloin käytännössä tuloerojen kasvaessa kasvaa samalla aina myös julkinen sektori.

29 PARAS-hanke aloitettiin vuonna 2005 ja nykyinen kuntauudistus jatkaa sitä (kunnat.net-verkkopalvelu).

nekään eivät ole kovin yksiselitteisiä (emt, 41).

VM määritteli katsauksessaan *Julkisen talouden valinnat 2010-luvulle* (2010a) julkisen talouden kestävyysvajeen olevan viiden prosentin luokkaa, joka herätti taloustieteellisissä piireissä keskustelua. Pertti Haaparanta (2011, 74) problematisoi laskelmien tekemiseen käytetyt menetelmät niin puuttellisiksi, etteivät ne ”kelpaa talouspoliittisen keskustelun pohjaksi”. Myös Elinkeinoelämän tutkimuslaitos (2011) ja Palkansaajien tutkimuslaitos (2010) päätyvät molemmat arvioimaan kestävyysvajeen huomattavasti alhaisemmaksi kuin VM esittää. Toisaalta yksikään näistä tahoista ei esitä, etteikö julkinen talous voisi olla vaikeuksissa, mutta Haaparannan (2011, 74) mukaan Suomen nykytilanteesta ei seuraa automaattisesti mitään politiikkasuosituksia, vaikka VM:n (2010a) raportti niin väittääkin. VTV (2010, 23) raportoi myös saman tyyppisen lopputuloksen Valtioneuvoston kanslian julkaiseman Ikääntymisraportin (2009) tiimoita, joka näkee väestön ikääntymisestä johtuvan kestävyysvajeen kansainvälisesti vertaillen keskinkertaisena, eikä poikkeuksellisenä. VM:stä vastattiin Haaparannalle. Vastauksen mukaan VM:n arvio perustuu sekä keskimääräisyyksiin eri arvioiden välillä, arvion laadintatavan yhdenmukaisuuteen eri EU-maiden välillä ja VM:n raporttoimiin oletuksiin, joita vaihtamalla voidaan laskelmissa päästä suuntaan taikka toiseen³⁰ (Sukselainen 2011).

Vaikka on selvää, että esimerkiksi Haaparannan poleemiset heitot voidaan haastaa, jatkaa kestävyysvajekeskustelu osaltaan vaihtoehdottomuusretoriikan sarjaa, jolla tuottavuusohjelmaa perustellaan. Kestävyysvajepuheessa Haaparanta (2011, 59–60) nostaa nimenomaan esille, ettei ”VM esittele kunnollisia vaihtoehtoisia politiikkalaskelmia [...] niissä ei arvioida ministeriön tekemien ehdotusten vaikutuksia eri sukupolvien ja eri ryhmien asemaan [ja] VM:n perusskenaario velkasuhteen kasvusta on sisäisesti ristiriitainen.”

Kestävyysvajekeskustelu palautuu jossain määrin myös VTV:n toiminnallisiin lähtökohtiin. VTV:n *Tuottavuuden mittaaminen valtiolla* -kertomuksesta (2011c, 7) käy ilmi, että sen tuottavuuden ja taloudellisuuden sekä vaikuttavuuden ja palvelukyvyn teemojen tarkastelu lähtee liikkeelle samoista premisseistä, jotka VM (2003a; 2010a) on asettanut tuottavuusohjelman perusteiksi. VTV toteaa kestävyysvajeen olevan kehittymässä kansantalouteen. Tämän vuoksi myös tuottavuustoimenpiteitä valtiolla pitää ehdottomasti jatkaa, koska talouskasvu on tuottavuuden paranemisen varassa (VTV 2011c, 7). Tässä mielessä VTV on väistämättä poliittisesti kiinni siinä virallisessa linjassa, joka

30 VM:n Sukselainen (2011) tuo artikkelissaan esille, että eri tahojen arviot kestävyysvajeesta vaihtelevat ETLA:n 2,5 prosenttiyksiköstä aina OECD:n 8 prosenttiin. Arvioiden erot vaihtelevat esioletusten mukaan.

valtionhallinnossa aiheesta vallitsee, siis myös oman työnsä puitteissa. Toisaalta tuottavuusohjelmaa koskevissa tarkastuskertomuksissa suhtaudutaan välillä hyvinkin kriittisesti tuottavuustoimenpiteiden taustalla vaikuttavaan ”viralliseen tarinaan”.

Huomiolle pantavaa tässä myös on, että jo vuoden 2001 katsauksessa *Talouspolitiikan lähivuosien haasteista* VM suosittelee Suomelle muun muassa julkisen talouden menojen alentamista suhteessa bruttokansantuotteeseen pitkän aikavälin kestävyuden turvaamiseksi, velan oton vähentämistä ja erilaisia toimenpiteitä eläkeiän kohottamiseksi. Tämän lisäksi se kehottaa aktiivisen työmarkkinapolitiikan tehostamiseen, lisäämään etuusjärjestelmien kannustavuutta työpaikan vastaanottamisen ja työelämässä pysymisen kannalta, lisäämään yksityisten yritysten osallisuutta julkispalveluiden tuottamisessa ja kehittämään edelleen riskipääomamarkkinoita luomalla investointeja ja yrittäjyyttä paremmin edistävää verotusympäristöä. (VM 2001, 63–64.) VM:n raportin keskeiset lähteet löytyvät transnationaaleista asiantuntijaorganisaatioista, kuten IMF, OECD ja Euroopan komissio, joiden määrittelemät talouspoliittiset ihanteet tuntuvat valuneen sellaisinaan VM:n virkamiesten tahtotiloihin. Vaikka tilanne on taas nyt täysin toinen, perusteet tehdä erilaisia toimia ovat silti pysyneet hyvin pitkälle samoina.

Tulkitsen, että viraston toiminnallisten rajoitteiden vuoksi VTV kykeni tuomaan esille vain tiettyjä, omaan toiminta-alaansa sidottuja tulkintoja tuottavuusohjelmasta. Tarkastuskertomuksista voi silti lukea varsin kriittisen yleissävyn ohjelmaa kohtaan. Käyn läpi seuraavaksi hieman julkishallinnon ja uuden julkisjohtamisen teoriaa. Tämän jälkeen esittelen tuottavuusohjelman kaksi aaltoa, jotka heijastavat sekä niitä päämääriä, joita tuottavuusohjelmalla laajemmin on, mutta myös edustavat niitä yleisiä piirteitä, jotka noudattavat uuden julkisjohtamisen oppia. Tämän jälkeen siirryn tarkempaan tuottavuusohjelman analyysiin, jonka jälkeen teen johtopäätöksiä siitä, mikä on tuottavuusohjelman kova ydin.

5. Julkishallinto murroksessa ja muutoksessa

Julkinen sektori edellyttää julkisten ja yksityisten toimien jonkin tasoista eriyttämistä. Historiallisesti katsoen ei ole kuitenkaan mikään itsestään selvyys, että ihmisten yksityistoimet ovat tiukan erillään julkisista ja nimenomaan julkisten tehtävien toimittamiseksi tarvitaan oma ammattikuntansa: virkamiehistö. On jopa esitetty ajatus, että käsitys länsimaisesta liberaalista demokratiasta perustuu tälle jaolle (Pollitt 2003, 3). Vaikka on myös selvää, ettei käsitteiden kuten yksityinen ja julkinen välille voi vetää mitään selkeää rajaa, on julkisen sektorin tehtävillä omia tunnistettavia piirteitään (emt, 4; 22). Toisaalta, parin-kolmen viime vuosikymmenen aikana julkisen ja yksityisen sektorin välinen rajapinta on muuttunut. Tyypillisiä muutoksia ovat esimerkiksi julkisessa omistuksessa olleiden toimialojen yksityistäminen, ulkoistaminen, julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet (*public-private partnerships*) ja markkinatyypiset mekanismit (*market-type mechanisms*) (emt, 19–20; Suomesta erityisesti Honkanen 1995). Markkinatyypiset mekanismit viittaavat siihen, että julkisen sektorin organisaatioita pakotetaan kasvavassa määrin kilpailemaan keskenään. Vaikka julkisen ja yksityisen rajapinta on muuttunut, tyypilliset julkiseen sektoriin liitettävät stereotypiat pitävät edelleen pintansa, aivan kuten toin jo aiemmin Sennettiin (2006) viitaten esille. Sennett (emt, 27–37) vertasi nykyistä *mielikuvaa* julkishallinnosta weberiläiseen rautahäkkiin. Julkishallinnosta on toki vielä paljon hienojakoisempiakin stereotyyppioita, jotka ovat tutkimuksen näkökulmasta vaihtelevan perusteltuja.

5.1. Byrokratian rautahäkki

Christopher Pollitt (2003) on eritellyt viisi tyypillisintä stereotypiaa. Samalla kun esittelen stereotypiat, raportoin tiivistettynä Pollittin tutkimukseen pohjaavat vastaukset niihin:

- 1) *Julkinen sektori on tehottomampi kuin yksityinen sektori* (emt, 8). Tämä on Pollittin mukaan yksi tyypillisimpiä ajatuksia. Sen ongelma on siinä, että yksityiseltä sektorilta on huomattavan vaikea löytää organisaatioita, joiden tavoitteenasettelu vastaisi julkisen sektorin päämääriä tai joiden lähtökohtaiset toimintaedellytykset olisivat yksityisten virkasiskojensa kanssa yhteneväiset. Tällöin vertailu on vaikeaa. Jopa esimerkiksi koulutuslaitosten ollessa kyseessä on yksityisillä toimijoilla erilaiset lähtökohdat – niillä on mahdollisuus ja tarvekin valikoida oppilaansa/opiskelijansa, kun taas julkinen koulutus on

kaikkia varten. Toinen ongelma liittyy tehokkuuteen, joka on eri asia kuin vaikuttavuus. Julkinen sektori pyrkii yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen, jota on vaikea mitata, kun taas tehokkuuden määritelmä pitää sisällään selkeän panos-tuotos-suhteen erittelyn. Yksityisten toimijoiden yksiselitteinen päämäärärationalisuus suuntaa rahamääräisenä realisoituvaa panos-tuotos-suhteen optimointiin, eli mahdollisimman suuren voiton tekemiseen. Julkisen sektorin tehtäväksi jää taas tasavertaisuuden periaatteiden toteuttamisen lisäksi huolehtia yksityisen sektorin aiheuttamista ulkoisvaikutuksista. Julkinen tai yksityinen omistajuus ei myöskään implikoi vielä sinänsä mitään itsestäänselvää suhteessa organisaation toiminnan tehokkuuteen. On olemassa esimerkkejä niin tehokkaista kuin tehottomistakin julkisista ja yksityisistä organisaatioista. (Emt, 8–9.)

- 2) *Julkinen sektori tunkeilee ihmisten asioihin ja kontrolloi heitä vastoin heidän tahtoaan, siinä missä yksityinen sektori vastaa heidän tarpeisiinsa* (emt, 8). On totta, että julkinen sektori tunkeutuu ihmisten yksityisiin asioihin. Se ylläpitää standardeja, suojelee lapsia, estää rikollisuutta, tuottaa julkis palveluita ja niin edelleen. Kysymys kuuluukin: mitä yksiselitteisiä johtopäätöksiä tästä stereotypiasta voi vetää? Mahdollisen epätoivotun kontrollin lisäksi julkisen sektorin harteille jää usein myös epäkiitolliset, mutta välttämättömät tehtävät. (Emt, 10.)
- 3) *Virkamiesten pitää mukautua lyhytkestoisiin poliittisesti korrekteihin trendeihin* (emt, 8). Tämä liittyy odotuksiin julkisen sektorin organisaatioiden toiminnasta. Niiden odotetaan noudattavan korkeita eettisiä standardeja. Tällöin vastaaminen yleisön odotuksiin kuuluu osana niiden toimenkuvaan. Tätä puolta voi verrata yksityiseen sektoriin siinä mielessä, ettei siellä toiminnan keskiössä ole eettiset standardit ja niiden sivuuttaminen on itse asiassa jopa yksityisen sektorin normaali toimintamalli. (Emt 10–11.)
- 4) *Julkisen sektorin organisaatioiden roolit ovat usein huonosti määriteltyjä ja fokuoimattomia. Tämän vuoksi niiden onnistumista/epäonnistumista on vaikea mitata ja ne ovat tehottomia* (emt, 8; 11). Tämä riippuu paljon organisaatiosta. Niissä tapauksissa, joissa organisaation tehtävänanto ymmärretään laajana ja ylimalkaisena, on selittävänä syynä usein politiikka. Poliitikot lupaavat ihmisille asioita päästäkseen valtaan ja päästyään he pyrkivät vaikuttamaan julkisten organisaatioiden julkilausuttuihin agendoihin. Yleensä tämä kuitenkin käytännössä kiteytyy organisaatioiden sisällä huomattavasti julkilausuttua linjaa fokusoiduimmiksi tehtävänasetteluiksi. Tätäkin kohtaa voimme verrata yksityiseen sektoriin. On tehty runsaasti tutkimusta, jonka mukaan voittoon pyrkivissä yrityksissä on myös massiivisia sisäisiä kiistoja tavoitteiden asetteluista. (Emt 12–13.)
- 5) *Yksityisellä sektorilla on kilpailua, jota taas julkisella sektorilla ei ole. Kilpailu pitää*

yksityisen sektorin toiminnan tehokkaana (emt, 8). Tämä ei pidä yksiselitteisesti paikkaansa – yksityinen sektori ei ole aina kilpailullinen eikä julkinen suojattu kilpailulta. Monin paikoin julkisen sektorin organisaation yksityistäminen ei ole lakkauttanut sen valta-asemaa markkinoilla, vaan itse asiassa sen lunastaneet yksityisen sektorin toimijat ovat voineet nauttia pitkään korostetun suuria voittoja. Yksityisellä puolella taas monilla tärkeillä sektoreilla vallitsee paremminkin oligopoli kuin kilpailu. Myöskään kilpailun automaattisesti tehokkuutta aiheuttavasta vaikutuksesta ei ole yksiselitteisesti puoltavaa empiiristä todistusaineistoa, vaikka teoreettisesti käsitys tästä kausaalisuhteesta on laajalti hyväksytty. Kilpailun ja tehokkuuden välinen myönteinen verrannollisuussuhde on huomattavan paljon olosuhteisiin sidottua. Joissain olosuhteissa se johtaa valinnanvapauden lisääntymiseen tuotteiden ja palvelujen välillä, mutta toisissa tapauksissa kilpailun aiheuttama jatkuva kustannusten karsiminen johtaa tuotteiden laadun heikkenemiseen ja yksipuolistumiseen. (Emt, 13–14.)

Ei pidä tietenkään olettaa, etteikö Pollitt (2003) vastauksistaan huolimatta ymmärtäisi, että julkishallinnossa on paljonkin parannettavaa. Byrokratia voi olla monella tavalla raskasta ja epätäydellistä eivätkä käyttäjän henkilökohtainen kokemus ja abstrakti ajatus julkishallinnon roolista välttämättä todellisuudessa kohtaa. Kiviniemi (2008, 54) tiivistää asian:

”Hyvinvointivaltiossa ihmiset ovat usein tekemisissä julkisen vallan toimintojen kanssa. Ihmiset eivät arvioi näitä kontakteja hallinnon rakenteen tai periaatteen perusteella, vaan omista tavoitteistaan ja tarpeistaan. Ihmisten omat kokemukset ja elämän tilanne sekä yleinen mielipide vaikuttavat siihen, mitä he ajattelevat hallinto-organisaatiosta ja sen toiminnasta.”

Ei ole itsestäänselvää, mikä kokemuksen palveluiden laadusta määrittää. Ian Greener (2008) tuo Iso-Britanniaan viittaavassa tapauksessaan esille, kuinka vaikea markkinoiden kilpailun ja valinnanvapauden ihanteen on julkisen sektorin palveluissa toteutua. Monin paikoin pelkästään palveluiden maantieteellinen sijainti vaikuttaa huomattavasti ihmisten kulutus päätöksiin. Sen sijaan, että ihmiset valitsisivat sellaisen tiedon perusteella – jos sitä on ylipäättään olemassa – joka koskee esimerkiksi terveyspalveluiden kohdalla lääkärin ammattitaitoa tai muita vastaavia laadullisesti merkittäviä ominaisuuksia, saattaa palvelun valinta tapahtua sen sijainnin ja sitä kautta bussireittien tai pysäköintimahdollisuuksien perusteella. Rationaalisen yksityisen palveluntarjoajan kannattaisi tällöin panostaa mieluummin sairaalan ulkopuolella olevaan parkkihalliin kuin sairaalavälineistöön, jos haluaisi maksimoida kävijämääränsä. (Emt, 102–103.) Tällöin julkishallinnon näkökulmasta

sille saattaa jäädä epäkiitollinen rooli tuottaa lääkäripalvelu hyvin silläkin uhalla, että osa tästä panostuksesta on pois käyttäjän mukavuuskokemuksesta.

Toisaalta koko kysymyksen voi myös asettaa niin, että kuinka julkiset investoinnit vaikuttavat kokemukseen. Ei ole itsestään selvää, että julkisen sektorin kasvattaminen automaattisesti kasvattaisi hyvinvointia, kuten myöskään *vice versa*. Julkisen sektorin kasvattaminen sinänsä ei vielä kerro mitään siitä, mihin rahaa käytetään³¹. Suomen tapauksessa vaikuttaisi siltä, että panostaminen julkiseen terveydenhuoltoon kuitenkin parantaa keskimääräiskansalaisen hyvinvointikokemusta, vaikka kokemus vaihtelee väestöryhmien ja myös poliittisen kannan mukaan (Kotakorpi & Laamanen 2010). Poliittisena implikaationa tämä on kiinnostava tutkimustulos, nimittäin jos korkeat julkiset terveydenhuoltokustannukset kasvattavat pitkälti samassa suhteessa kansalaisten hyvinvointia, on niitä vaikea moittia täysin tehottomiksi (emt, 580). Iso-Britannian (Greener 2008) ja Suomen (Kotakorpi & Laamanen 2010) kokemusten valossa voi tehdä tulkinnan, että vaikka välitön käyttäjäkokemus ei jäännöksettömästi tyhjennä julkisiin palveluihin investoidun rahan hyvinvointivaikutuksia, kokonaisvaikutuksen näkökulmasta ne tuntuisivat sitä tiettyyn pisteeseen asti lisäävän.

Esitetyn valossa on loogista kysyä, kuinka julkisen palveluntuotannon tehokkuutta voi mitata. Itse asiassa keskustelu julkishallinnon tehokkuudesta ja tuottavuudesta se on yhtä vanhaa perua, kuin itse julkishallintokin. Jo Yhdysvaltain 28. presidentti Woodrow Wilson (1856–1924) kirjoitti tarpeesta suunnitella hallinnollinen järjestelmä, joka suoriutuisi hyvin tehokkuusvaatimuksista. (Pollitt & Bouckaert 2011, 106.)

5.2. Rationaalisuus, tehokkuus ja tuottavuus julkishallinnossa

Puhuttaessa julkisen sektorin tehokkuudesta voi sillä tarkoittaa mahdollisuutta mitata julkisen toiminnan kokonaisrationaalisuutta (Vakkuri 2009, 11). Moderni tehokkuusteoria viittaa käytännössä tasapainotilaan, jossa rajalliset resurssit on käytetty optimaalisesti tavoitteiden saavuttamiseksi. Kuitenkin tasapainotila voi määrittyä vaihtelevasti, riippuen siitä mitkä sen arvioinnin kriteerit ovat. Tällöin esimerkiksi tehokkuuden tarkasteleminen eri aikaväleilla voi

31 Samalla kun yksiä julkisen sektorin tehtäviä siirretään yksityiselle puolelle, saattaa toisia, säänteleviä instituutioita kasvaa tilalle, koska niitä tarvitaan valvomaan yksityistettyjen palvelujen laatua ja sopimusten hinnoittelua (Honkanen 1995, 71).

tuottaa ristiriitaa määritelmään, koska lyhyen tähtäimen tehokkuus on usein eri kuin pitkän tähtäimen. Toisaalta organisaatioiden toiminta voi olla myös tehokasta sen ydinalueiden ulkopuolella – yhteisö voi järjestää tuotannon tehokkaasti, mutta se ei vastaa sen tarpeita. Kolmanneksi herää kysymys, mihin tehokkuudella tai tehostamisella saadut resurssit käytetään. Tällöin tarvitaan ennalta määrätty tehokkuusstandardi, eli joku vertailukohta, johon määriteltyä tehokkuutta peilataan. (Emt, 12.) Ja kuten jo aiemmin toin ilmi, pyrkimyksiä ratkaista kokonaistehokkuuden ongelmaa, eli tuottaa ”kaiken selitystä” ei ole puuttunut. Kaikissa näissä pyrkimyksissä tulee haasteeksi se, kuinka ylittää kunkin selittämään pyrkivän erityistieteenalan omat tulkinnat niin, että ne olisivat jotenkin yhteismitallistettavia. (Emt, 14–15.)

Julkishallinnon toiminnan analyysissä voidaan kokonaisrationaalisuutta tarkastella suhteessa kolmeen käsitteeseen: tehokkuus, tuottavuus ja tuloksellisuus (Vakkuri 2009, 14). Tehokkuus viittaa laajasti tavoitteiden ja keinojen välisen jännitteen tarkasteluun. Jos tätä pilkotaan osiin, voidaan puhua teknisestä tai allokatiivisesta tehokkuudesta, joista tekninen viittaa kykyyn muuttaa panokset tuotoksiksi ja allokatiivinen panosten kohdentumisen optimaalisuuteen organisaatiossa ja/tai yhteiskunnassa. Kustannustehokkuudesta puhuttaessa toimintaa ohjaa nimenomaan hinnat. (Mts, 15.) Tuottavuudesta puhutaan silloin kun tehokkuus nähdään keinona parantaa tuottavuutta. Hienoinen määritelmäero viittaa siihen, että tuotantoprosessin tehostaminen parantaa tuotosta, jonka tuotantoyksikkö voi saada aikaan käytössään olevilla voimavaroilla. Esimerkiksi julkishallinnossa panokset ovat budjetit ja tuotokset erilaisia palvelualueiden aikaansaannoksia. Julkishallinnossa onkin tyypillistä puhua nimenomaan tuottavuudesta, koska se antaa mahdollisuuden tarkastella kokonaisten kansakuntien panosten käyttöä BKT:n avulla, koska se näyttäytyy ideologioista ja poliittisista tarkoituseristä vapaana toiminnan tuottavuuden indikaattorina. (Emt, 15–16.) Tuloksellisuus on näistä kaikkein monitulkintaisin käsite, koska suppeimmillaan se viittaa kaikkein tarkimmin rajattuun taloudelliseen ajatteluun, kun taas laajimmillaan se ottaa huomioon kansalaisten tarpeet ja odotukset (emt, 16).

Ylläoleville käsitteille on yhteistä, että vaikka ne kaikki vaikuttavat viittaavan hieman eri asioihin, kytkeytyvät ne yhteen tehokkuuden ja kokonaisrationaalisuuden monitulkintaisissa käsitteissä (Vakkuri 2009). Toisaalta ne kiinnittyvät suomalaisessakin julkishallinnossa viime vuosikymmeninä lisääntyneisiin trendeihin, jotka liittyvät liikelaitostamisiin ja tulosohtaukseen (Meklin 2009, 35). Tähän liittyy oleellisesti uusi julkisjohtaminen, jonka keskeistä antia julkishallinnolle onkin yksityisten liiketoimintaoppien soveltaminen, josta tuloksen ja tuloksellisuuden käsitteet ovat peräisin – ”yritykset tavoittelevat tulosta” (Emt, 35.) Meklin (2009, 36) näkee, että samalla kun

valtiovarainministeriön omaksuma tuottavuusmalli myötäilee kansainvälistä kehitystä, näyttäytyy se käsitteiden löyhänä tai vaihtelevana käyttönä, joka haittaa keskustelua ja aiheuttaa sekaannuksia (emt, 45). Käytännössä kuitenkin ”[m]uutamana vuosikymmenen katsaus tuloksellisuuden monitulkintaisuuteen osoittaa, että tuloksellisuuskäsitysten taustalla on implisiittisesti tai eksplisiittisesti pysynyt panos-tuotos-malli” (emt, 50). Tämä vastaa aiemmin esittämäni tulkintaa siitä, kuinka loppujen lopuksi melko yksiselitteinen taloudellinen rationaliteetti siirtyy muiden uusliberaalien uudistusten muassa osaksi julkishallinnollisia järjestelmiä.

Pohjimmiltaan palataan kahteen perusasiaan: sekä panosten ja tuotosten määrittelyyn että oletuksiin panoksen ja tuotoksen suhteesta, jota julkishallintoa tehostavien toimenpiteiden pitäisi parantaa. Tämä vastaa myös VTV:n (2011c, 11) tulkintaa tuottavuuden mittaamisesta valtiolla:

”Tuottavuudella tarkoitetaan panosten ja tuotosten suhdetta. Tuottavuus kasvaa, jos tuotos kasvaa suhteessa enemmän kuin panosten käyttö, tai jos tuotos vähenee vähemmän kuin panosten käyttö vähenee. [...] Vain mittaamisen avulla voidaan todentaa ne osa-alueet, joissa tuottavuuden kehittäminen on järkevintä. Edellytys tuottavuuden kehittämiseksi on se, että tuottavuutta pystytään asianmukaisesti mittaamaan. Julkishyödykkeen osalta tuotoksella tavoiteltava vaikuttavuus on yhteydessä asiakkaan kokemaan palvelun laatuun tai yhteiskunnassa yleisemmin saatavaan hyötyyn. Yhteiskunnallista arvoa ei voi päätellä tuotos/panos-suhteesta.”

Mutta kuten toin Greeneriin (2008) viitaten esille, käyttäjäkokemuksen määrittely suhteessa palvelun laatuun voi olla ongelmallista. Tällöin panoksen ja tuotoksen määrittely asettaa käytännössä selkeät rajat toiminnalle. Panokset on määriteltävä rahamääräisinä ja niiden vastineiden on oltava jotain määrällistettävää, jotta tuottavuustoimenpiteillä aikaansaatu vaikutus voidaan todentaa. VTV (2011c, 7) vetoaakin siihen, että ”Tilastokeskuksen mallin mukainen tuottavuuden mittaaminen ja saatujen mittaustulosten analysointi antaisi tietoa siitä, mihin tekijöihin tuottavuuden parantamiseksi olisi puututtava.” Toisaalta tämä ei ole käytännössä välttämättä sen helpompaa. Tilastokeskuksen (Pasanen 2010) tekemästä katsauksesta valtion tuottavuuteen käy ilmi, kuinka vaikeita ja moniulotteisia rahamääräisestikin määriteltävät tuottavuusmittarit ovat ja kuinka vahvasti ne ovat erilaisiin esioletuksiin sidottuja. Esimerkiksi eri toimialojen kokonaistuotokseen perustuvan kokonaistuottavuuden muutoksen mittaamiseen liittyy oletus, ”että tuottajat toimivat täydellisillä markkinoilla ja pyrkivät maksimoimaan voittojaan tai minimoimaan kustannuksiaan” (emt, 22).

Vaikka kyseisen lainauksen irroittaminen kontekstistaan on hieman yksinkertaistavaa, kertoo se millaisiin tekijöihin, eli *toiminnan lähtökohtiin* tuottavuuden muutoksen arviointi teoreettisesti

kiinnittyy. Tämä myös raamittaa niitä *lisäehtoja*, joita taloudellisen kausaalivaikutuksen toteutuminen edellyttää (Niiniluoto 1983, 243) – taloudellinen rationaalisuus voi toteutua vain markkinaympäristössä, eli siinä *muuttujakategoriassa*, jonka rationaalisuuden toteutuminen edellyttää (Merton 1936). Tällöin lainausta voi tulkita myös siitä näkökulmasta, millaiseen tilanteeseen tehokkuus- ja tuottavuusimperatiivin soveltamisella halutaan päästä. Tällöin *toiminnan päämäärä* on tydellisen kilpailun markkinat, joilla tuottajat maksimoivat voittoja ja minimoivat kustannuksia. Yleisemmin tämä tarkoittaa aktiivista pyrkimystä reformoida julkishallintoa taloudellisen rationaliteetin utopiaa tai kaavaa vastaavaksi. Tällainen julkishallinnon reformi ei ole vain trendi, vaan sisällöllisesti suunniteltu ja tarkoituksellisesti toimeenpantava kehityskaari, jonka puitteissa halutaan päästä pisteestä X pisteeseen Y noudattamalla tiettyä kaavaa (Pollitt & Bouckaert 2011, 75–125).³²

Tuottavuustoimenpiteen täytyy siis olettaa noudattavan taloudellista teoriaa, jotta sen voisi olettaa aiheuttavan toivotun vaikutuksen. Jos hyväksymme tämän lähtökohdan, muuttuu puhe julkisen toiminnan laadusta tai yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta vaikeaksi. Tällöin näennäisesti johonkin muuhun kuin rahallisesti mitattavaan tuloksellisuuteen viittaavat käsitteet näyttävätkin pohjimmiltaan viittaavan vain laskennalliseen tehokkuuteen, tai vaihtoehtoisesti johonkin sellaiseen, jota on sisällöllisesti niin vaikea määritellä, että se voi olla tilanteesta riippuen lähes mitä tahansa (Meklin 2009, 35–38). VTV:n (2011c, 15) tuottavuuden mittaamista valtiolla käsittelevä selvitys tulee samaan johtopäätökseen: ”Kokonaisvaltainen valtion viraston suorituskyvyn mittaaminen pelkistyy Tilastokeskuksen mallintamaan tuottavuuden mittaamiseen.”

Tämä oli jo alun pitäen tuottavuusohjelman käytännön lähtökohta. VTV (2010, 70) pyrki tuottavuusohjelmaa koskevien tarkastusten alettua selvittämään, mistä Tuottavuuden toimenpideohjelman asettamispäätöksessä (VM 2003a) mainittu oletus ”runsaasta tuottavuuspotentiaalista ja keinoista saada se käyttöön” oli syntynyt. Kävi ilmi, että Valtionhallinnon kilpailukyvyn ja tuottavuuden parantaminen -hankkeen tiimoilta tehtiin vuonna 2002 haastattelukierros johon kuului eri ministeriöiden, VATT:in ja Tilastokeskuksen asiantuntijoita, jonka lisäksi kerättiin kirjallista aineistoa. VTV (2010, 70–71) raportoi:

”Konkreettinen materiaali koski liikelaitostamistapauksia ja talous- ja henkilöstöhallinnon tuottavuuspotentiaalin

32 Karl Polanyi (2009) käsittelee laajemmin markkinamallin kehittymistä yhteiskuntaan niin, että yhteiskunnalliset järjestelmät täytyy pakottaa markkinamallia vastaavaksi. Tämä ajatus on vastakkainen näkemykselle, jonka mukaan markkinat ovat ”luonnostaan” olemassa, kunhan talouden vain annetaan toimia vapaasti. Tähän hän viittaa mm. mainitessaan, että ”[m]arkkinatalous voi toimia vain markkinayhteiskunnassa” (emt, 113). Tähän verratessa

selvitystä, jota Valtiokonttorissa tehtiin. Muilta osin julkisen hallinnon piiristä ei juurikaan ollut saatavilla aineistoa, vaan jouduttiin luottamaan yksityisen sektorin oppeihin, esimerkiksi mittakaavaetujen saavuttamisessa. Suurelta osin lähdettiin siis yksityisen sektorin kokemuksista; mitä kannattaa tehdä, jotta tuottavuutta saadaan lisättyä. Näin ollen oltiin väistämättä melko yleisen tason hahmotuksien varassa, mikä näkyy myös hankkeen lopputuloksena syntyneestä Tuottavuuskehitys ja kilpailukyky -raportissa.”

Tämä herättää kysymyksen siitä, että eikö muuta tietoa tosiaan ollut olemassa, vai eikö sitä vain haluttu käyttää. Niin tai näin, kyseinen raportti antoi tuottavuuden kehittämisen lähtökohdaksi seuraavat toimintamallit: keskittymisen ydintehtäviin, toiminnan mittakaavan suurentamisen, voimavarojen suuntaamisen varsinaiseen toimintaan yleishallinnon ja tukitehtävien kehittämällä, tilaaja-tuottaja-mallit, kumppanuudet, ulkoistamiset, markkinamekanismit ja maksullisen toiminnan tuottavuuden lisäämisen (VTV 2010, 71; VM 2003d).

Kun tuottavuustoimenpiteiden perusmalleista oli päätetty, oli väistämätöntä, että valitut yksityisen liikkeenhoidon puolelta pitkälti valitut mallit tulisivat määrittelemään tulevia toimenpiteitä. Ehkä tämän vuoksi toiminnan kehitys suuntasi nimenomaan vahvasti tuottavuutta mittaamaan pyrkivien indikaattorien kehittämiseen, sen sijaan että se olisi kiinnostunut yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta, jonka joka tapauksessa lopulta hoitaisi uusklassisen talousopin mukaan markkinamekanismi. Erilaisten mittarien ja indikaattorien kehittäminen onkin ohjannut tuottavuusohjelman puitteissa toimimista, kuten myös erilaisten hallinnossa harrastettavien tointen pakotettu kvantifointi, joka on tietysti oireellista tahdolle kehittää tuottavuusmittareita. Esimerkiksi opetusministeriön ja Opetushallituksen tapauksissa yhtenä vuosien 2009–2011 tuottavuutta koskevana tavoitteena oli saada valmiiksi tuottavuusmittari (VTV 2011a, 65). Tähän mennessä tuottavuutta oli tuottavuusohjelman puitteissa seurattu puhtaasti vain henkilötyövuosien näkökulmasta.

”Tilastokeskuksen tuottavuusmittarin muodostamista varten Opetushallituksen nekin yksiköt, jotka eivät ole tottuneet mieltämään esimerkiksi kehittämistoimintaa tuotoksina, joutuivat määrittelemään, mitkä ovat yksikön tuotoksia. Tämän tuloksena esimerkiksi toimintamallit, verkostot ja oppaat määriteltiin tuotoksiksi.” (VTV 2011a, 65.)

Tarkasteltaessa tätä suhteessa Opetushallituksen yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen todetaan, että se ”ilmenee siinä määrin epäsuorasti, ettei tarkastuksessa ole pystytty indikaattoripohjaisesti tarkastelemaan vaikuttavuuden kehittymistä tuottavuusohjelman aikana” (VTV 2011b, 71). Syntyykin vaikutelma, että pääsääntöisesti toimintaa on ohjannut halu tuottaa mittareita ja tarkastella tätä kautta tuottavuutta pitkälti taloudellisena kehityksenä sen sijaan, että toiminnan

kehittämistä ohjaisi yhteiskunnallisen vaikuttavuuden näkökulma, joka olisi julkishallinnon toimijoille luontevaa.

Vaikka indikaattoreiden kehittäminen voi olla monella tapaa hyvä ja toivottava asia, liittyy niihin käytännöllisiä ongelmia. Esimerkiksi Tulli on mukana Tilastokeskuksen ylläpitämässä valtion tuottavuustilastossa, jossa se on ollut vuodesta 2004 lähtien. Tullihallitus on tuonut esille, että sen Tilastokeskukselle toimittamat suoritteet eivät kuitenkaan kuvaa hyvin Tullin toiminnan tuottavuutta ja se on kehittänyt oman tuottavuusindeksin. Tullilla on mahdollisuus omassa indikaattorissaan seurata fiskaalisten tehtävien ja yhteiskunnan suojaamistehtävän puitteissa tuottavuutta sellaisella tavalla, joka painottaa niitä eri tavalla kuin Tilastokeskuksen indikaattorit. Tullin tuottavuusindeksi painottaa suoritteet tarkemmin suoritteiden vaativuuden mukaan, kun taas Tilastokeskuksen vastaavassa raportoinnissa tulee yhteismitallisuuden ongelma Tullin kanssa, eikä niiden painotusten onnistuneisuutta ole voitu arvioida VTV:n raportoinnissa. (VTV 2011a, 117–118.) Tässä valossa toiminnan tuottavuuden arvioinnille voidaan sekä nähdä ongelmaksi se, että työn suoritteiden painotusten määrittelyt voivat vaihdella määrittelijästä riippuen, mutta myös niiden välisten yhteismitallisuuksien arviointi voi hankaloitua välittömästi, kun painotuksia suoritteiden välillä muutetaan.

Toinen kysymyksiä herättävä tapaus on Suomen noudattaman ja EU-komission tarkastusten raportointitapojen erilaisuus. Suomessa käytettävä tapa laskee erilaisia tarkastussuoritteita kuin EU-jäsenmaiden vertailussa käytettävä komission tilastointitapa. EU-komission tilastointi ei kerro mitään siitä, kuinka hyvin mahdollisesti kehittyneet riskianalyysimenetelmät ovat kehittäneet tarkastusten osuvuutta, tai toisaalta kuinka paljon tilastoitu korkea tarkastusaste on intuitiivista ja häiritsee samalla ulkomaankaupan logistiikkaa. Suomelle olisikin tilastollisesti edullista siirtyä komission mukaiseen tilastointitapaan, joka nostaisi tarkastusten kattavuutta, mutta ei liene perusteltua tehdä tarkastusten kohdentamispäätöksiä puhtaasti tilastoteknisistä syistä. (VTV 2011a, 128–129.)

Joka tapauksessa, tuottavuuden mittaamisessa on vaikea väistää sen *välttämätöntä ehtoa* (Niiniluoto 1983, 239–241), eli panoksen ja tuotoksen kvantifiointiin perustuvaa määrittelyä ja näiden määritelmien yhteismitallisuutta. Tällaisissa tilanteissa onkin selvää, että yhteismitalliseksi indikaattoriksi toiminnan tuottavuudelle ja vaikuttavuudelle valikoituu loppuviimeeksi raha – yhteiskunnallisesti pätevä vastikemuoto. Tuottavuusohjelmaa tuntuisikin ympäröivän vahvasti taloudellisen rationaliteetin aura, jolloin se paikantuu luontevasti osaksi uuden julkisjohtamisen

oppia, joka ammentaa käsitteensä liikkeenhoidon puolelta.

5.3. Uusi julkisjohtaminen

Uusi julkisjohtaminen (*New Public Management*) on ennen kaikkea julkishallinnon reformi. Se nojaa stereotyyppiseen ajatukseen dinosaurusmaisesta byrokratiasta, joka on liian iso, liian hidas, epäinhimillinen, mukautumaton ja voimaton. Tämä tylpistää ja tyypistää kuvan sekä jättää byrokratian positiiviset puolet huomioimatta, mutta sitä on käytetty laajalti uuden julkisjohtamisen oppien hyväksyttämiseksi. (Pollitt 2003, 32–33.) Uusi julkisjohtaminen on sateenvarjokäsite muutoksille, jotka lähtivät 1980-luvulla OECD-maista liikkeelle julkishallintoa kohtaan esitetyn kritiikin seurauksena (Meklin 2009, 35). Se myötäilee globalisaatioon, informaatio- ja tietoyhteiskuntaan ja taloudellisiin paineisiin liittyviä keskusteluita, kuten myös uusioikeiston ja neokonservatiivien nousuun liittyviä historiallisia muutoksia. Toisaalta, pelkästään oikeisto ei ole kunnostautunut näiden oppien käyttöönotossa, vaan monissa maissa niistä on vastannut työväenpuolueet. Tarkemmin katsoen vaikuttaisi siltä, että yksinkertaisten ja puhtaasti ideologisten selitysten lisäksi pitää kiinnittää huomiota poliitikkojen, virkamiesten, konsulttien ja tutkijoiden rooliin vaihtelevissa olosuhteissa tapahtuneissa toimintatapojen muutoksissa (Pollitt 2003, 35–37). Vaikeus näiden roolien samanaikaisessa tarkastelussa ja toisaalta erittelyssä on siinä, että esimerkiksi virkamiehet joutuvat tottelemaan poliitikkoja, joilla on omat tavoitteensa, mutta myös noudattamaan lakia ja seuraamaan erityisosaamiseensa liittyvää professionaalista käytäntöä (emt, 93).

Samaan aikaan uuden julkisjohtamisen oppien eri paikkoihin sijoittuvissa käyttöönotoissa on selkeitä yhdistäviä ja tiettyä trendimäistä kopiointia muistuttavia piirteitä (Pollitt 2003, 35–37; Pollitt & Bouckaert 2011). Karkeasti jaotellen se on kaksitasoinen ilmiö. Korkeammalla tasolla se on yleinen teoria tai opinkappale, jonka mukaan julkista sektoria voidaan parantaa tuomalla sinne liike-elämän konsepteja, menetelmiä ja arvoja. Arkipäiväisemmällä tasolla uusi julkisjohtaminen on kimppu käytäntöjä ja menetelmiä, kuten suoritusten korostamista ja erityisesti tuotosten mittaamista, pienen, kilpailukykyisen ja erikoistuneen organisaatiomallin suosimista, toiminnan koordinoimista erilaisilla sopimuksilla, laaja-alaista markkina-tyyppisten mekanismien ja geneeristen laadunparannusjärjestelmien käyttöönottoa, sekä palveluiden käyttäjien näkemistä kasvavassa määrin asiakkaina. Toisaalta on tärkeä huomata, ettei mitään yhtä vakiintunutta määritelmää uudesta julkisjohtamisesta ole olemassa. Määritelmiä jakaa juopa vähäiseen

luottamukseen perustuvan ekonomistisen päämies-agentti-näkökulman ja johtajuuteen sekä innovaatioihin kiinnittyvän managerialistisen näkökulman välillä. Ensimmäinen näistä korostaa rationaalisten järjestelmien rakentamista palkkioiden ja rangaistusten varaan, siinä missä jälkimmäinen panostaa luovien managerialististen tekniikoiden, yrittäjyydellisyyden ja kulttuurillisen muutoksen fasilitointiin. (Pollitt & Bouckaert 2011, 10.) Tulkitsem, että nämä kaksi jakolinjaa pystyy paikallistamaan myös valtion tuottavuusohjelmasta ja ne myös jakona mukailevat sitä, mitä jatkossa kutsun tuottavuusohjelman ensimmäiseksi ja toiseksi aalloksi. Samalla tulkitsem, että jakolinjat vastaavat pitkälti niitä käsittellyksiä, joita olen aiemmassa, uusliberalismin erilaisia puolia kuvailevassa kappaleessa tuonut esille³³.

On myös hyvä erottaa uutta julkisjohtamista koskeva puhe, päätökset, toimeenpannut käytännöt ja tulokset toisistaan (Pollitt 2003, 30–31) Tulosten kohdalla on huomattava, että toimeenpannut ja ennustettavia tuloksia tuottavat käytännöt saattavat tuottaa myös muutakin. Ulkoistaminen voi olla taloudellista ja tuottaa tehokkuutta, mutta se voi samalla johtaa heikentyvään tasa-arvoon työmahdollisuuksissa työntekijöiden kesken, huonoihin palkkoihin ja heikkoihin työoloihin. (Pollitt 2003, 32.) Toisaalta, uutta julkisjohtamista ei löydy ”täydellisenä” mistään, eikä kaksi näitä menetelmiä toimeenpannutta kansallisvaltiota välttämättä muistuta niiden käyttöönoton jälkeen toimintatavoiltaan toisiaan. Esimerkiksi Suomi kuuluu maihin, jotka ovat ottaneet vain joitain palasia uuden julkisjohtamisen ”paketista” käyttöön (emt, 37). Toisaalta toimintamalleista jo perääntyneistä maista löytyy myös esimerkkejä (emt, 38).

Uuden julkisjohtamisen vaikutusten arvioinnin suurimmat ongelmat syntyvät siitä, ettei ole olemassa sellaista analyysiä, jota vasten muutoksia voitaisiin tarkastella. Alunperin tehdyt määritelmät siitä, mihin muutoksella pyritään, ovat usein epämääräisiä. Näiden ohessa muutosten samanaikaisia vaikutuksia saattaa olla vaikea erottaa toisistaan, kuten myös tunnistaa eri aikavälien vaikutuksia varsinkin sen jälkeen, kun muutoksiin pyrkivät ohjelmat ovat loppuneet. Lisäksi organisaatiot, joihin reformit kohdennetaan, muuttuvat matkan varrella, joka osaltaan vaikeuttaa arviointia. Varsinaisista vaikutuksista, kuten kustannussäästöistä, onkin usein varsin vähän empiiristä todistusaineistoa. (Pollitt 2003, 39–40.) Yleisemmin, organisaatorakenteissa tapahtuvat erilaiset muutokset kulkevat pitkien kausaaliikkejien läpi, jolloin moninaisia vaikutuksia voi olla vaikea arvioida. Monesti arviointeja ei myöskään edes haluta tehdä, koska reformit ovat poliittisesti sensitiivisiä toimia ja niiden kannattajat haluavat sekä ajaa niitä eteenpäin, että minimoida kritiikin,

33 Myös Suomessa tehty uuden julkisjohtamisen tutkimus vastaa Pollitt & Bouckaertin 2011 tyypittelyä. Esim. Viinamäki 2009.

epäilykset, häiriöt ja viivästyksset. (Pollitt & Bouckaert 2011, 16–17.) Toisaalta, muutoksilla on saavutettu myös todennetusti positiivisia vaikutuksia. Tekemisen ohessa sattuneet virheet ovat vähentyneet ja työprosessit ovat tehostuneet. Joissain tapauksissa on olemassa viitteitä siitä, että organisaatioissa on tapahtunut muutosta työkuulttuurissa, eli asenteissa ja arvoissa. Näissä tapauksissa muutoksen toivottavuuden tulkinta on tulkitsijasta riippuvainen. Tuottavuusohjelman tarkastuksessa raportoidaan tällainen kulttuurillinen asennemuutos:

”Kysymys on sellaisesta ajattelutavan muutoksesta, jossa tuottavuuskysymykset nousevat keskeisiksi huomion kohteiksi ja keinovalikoima tuottavuuteen on laajentunut. Tuottavuus ja sen kehitys ovat nousseet aikaisempaa paremmin esille toimintaa ja sen kehittämistä läpileikkaavana tekijänä. [...] Tuottavuuskysymysten aikaisempaa korostuneempi esilläolo on tarkastusaineiston perusteella johtanut siihen, että hallinnonalan toimialoilla on ryhdytty tarkistamaan oman perustehtävän määritelmää ja siihen kuuluvia toimintoja. Tämä arviointi ja sen myötä olemassa olevien toimintojen osin kriittinen tarkastelu ovat eräillä toimialoilla johtaneet ydintehtävään nähden tarpeettomien rönkyjen perkaamiseen.” (VTV 2011b, 174.)

Katkelma tuo hyvin esille sen, miten tehokkuuden ja uuden julkisjohtamisen monitulkintaiset käsitteet voivat näkyä julkishallinnon reformissa. Ensinnäkin kyse on selkeästi uuteen julkisjohtamiseen liittyvästä trendistä, nimittäin kulttuurillisesta muutoksesta suhteessa taloudelliseen rationaalisuuteen nojaavaan oppiin. Muutoksen myötä tuottavuusnäkökulma on omaksuttu yhä useammin toiminnan lähtökohdaksi. Se osoittaa, että tuottavuuteen liittyvä ajattelu samastetaan johonkin, joka on hyvää ja toivottavaa. Samalla tässä kuitenkin korostuu tehokkuusmääritelmään sidotun tuottavuuden epämääräisyys ja toisaalta se, mitä määritellään toimialojen ydintehtäviksi. Tuottavuusnäkökulman korostuneisuus implikoi taloudellisten arvojen korostuneisuutta ja samalla tällä voi olla viitteitä siitä, mitä eri toimialojen ydintehtävien (uudelleen)määrittelyllä tarkoitetaan. Jatkossa esitän, että tuottavuusohjelmasta seuraa valtion tehtävien karsimista, samalla kun se puhuu näissä kohden hyvinvointiyhteiskunnan turvaamisesta.

Kansainvälisen vertailevan tutkimuksen mukaan Suomelle on ollut tyypillistä suhteellisen maltilliset, virkamiehistön toimeenpanemat uudistukset, jotka eivät ole herättäneet juurikaan julkista keskustelua, mutta joille ei ole myöskään ollut mainittavaa julkista painetta. Suomi onkin kunnostautunut innokkaana, mutta valikoivana uudistajana, joka on valikoiden poiminut tänne soveltuvia reformeja. Suomella on myös pitkä historia julkishallinnon uudistamisessa, joka juontaa jo 1980-luvulta. (Pollitt & Bouckaert 2011, 112; 263–270; kts. myös Honkanen 1995.) Pollittin ja Bouckaertin (2011) tulkinnassa on hieman outoa se, että vaikka siinä otetaan kantaa vuosikymmenien ajanjaksolla tapahtuviin suomalaisen julkishallinnon reformeihin, ei siinä mainita

valtion tuottavuusohjelmaa kertaakaan suoraan. Tutkimuksessa mainitaan kerran, että vuoden 1995 jälkeen suunnitelmiin tuli korvata vain joka toinen julkiselta sektorilta eläköityvä uudella työntekijällä (emt, 268). Juuri tämän päätöksen Vanhasen II hallitus linjasi kehyspäätöksessään 11.3.2005 ja siitä tuli koko valtion tuottavuusohjelman rakenteellisen aallon kulmakivi, vaikkei se toteutunutkaan sellaisenaan. Syynä voi olla se, että Pollittin ja Bouckaertin (2011) vertaileva tarkastelu keskittyy muutosten osalta huomattavasti enemmän 1900-luvun loppupuolelle kuin 2000-luvun alkuun.

Toisaalta hieman kriittisemmässä ja puhtaasti Suomeen keskittyvässä artikkelissaan Ville Yliaska (2010) painottaa sitä, kuinka merkittäviä uuden julkisjohtamisen oppiin pohjaavat uudistukset olivat 1983–1993 tehdyissä uudistuksissa erityisesti kuntien suhteiden uudelleenmuotoutumisessa valtioon nähden. Tällöin otettiin käyttöön tulosohtaus- ja valtionosuusuudistukset käyttöön, joka tarkoitti mahdollisuutta hyödyntää markkinatyypisempiä mekanismeja ja että ”kunnat saivat päättää yhä itsenäisemmin yhä vähemmästä” (emt, 371). Yliaskan (2010, 374) mukaan muutos hyvinvointivaltioetoksessa oli, että:

”[t]alousskasvun tavoittelu voitti taloudellisesti tehottomaksi ajatellun lähidemokratian. ”Kansallista innovaatiojärjestelmää” ryhdyttiin Suomessa rakentamaan valtiojohtoisesti. Hyvinvointipolitiikasta siirryttiin kohti elinkeinopolitiikkaa kahdella tasolla. Ensinnäkin aikaisemmin julkisella sektorilla olleita palveluita siirrettiin yksityisen sektorin piiriin, jolloin pääomalle vapautui sijoituskohteita. Toisekseen julkisia resursseja siirrettiin kunnallisista palveluista tutkimus- ja kehitystoimintaan sekä riskirahoitukseen.”

Jos tätä tulkintaa verrataan Pollittiin ja Bouckaertiin (2011), on ero varmaan siinä, että Suomen mittakaavassa kyseessä oli poikkeuksellinen muutos, mutta kansainvälisesti maltillinen. Tuottavuusohjelma noudattaa samantyyppistä kaavaa sillä erotuksella, että julkishallinnon sisäisen reformin työkaluksi tuli kehysbudjetointi, joka on vain osa monisyisempää tulosohtausta³⁴. Toisaalta Pollittin ja Bouckaertin (2011, 10) käsitteellinen jako ekonomistisen ja managerialistisen käytännön välillä löytyy tuottavuusohjelman historiallisesta jatkumosta. Nämä molemmat tyypit realisoituvat omina, sisällöllisinä ohjelminaan. Tuottavuusohjelman kaksi toisistaan irrallista ”aaltoa” vastaavat näitä kahta ideaalityypistä uuden julkisjohtamisen määritelmää, vaikka käytännössä ne ovat kaksi toisistaan irrallista ohjelmaa, jotka on toimeenpantu suomalaisessa julkishallinnossa eri vuosikymmeninä, toisistaan lähes kymmenen vuoden erotuksella.

Uusliberalismin näkökulmasta uusi julkisjohtaminen on kiinnostavaa siksi, että näitä kahta

34 Tulosohtauksesta enemmän kts. Autero 2009, 113–114.

keskustelua yhdistää joukko tekijöitä. Ensinnäkin, uusi julkisjohtaminen yhdistetään usein uusliberaaleihin uudistuksiin kansallisvaltioissa (esim. Julkunen 2001; Pollitt 2003; Patomäki 2007). Toisaalta, kuten Pollitt (2003) tuo esille, ei uuden julkisjohtamisen opit valikoidu joka paikkaan samalla tavalla esille, eikä kaikki ideaalityyppiseen käsitteeseen liitettävät stereotypiat välttämättä anna täysin totuudenmukaista kuvaa siitä, kuinka kyseinen ilmiö jossain tietyssä paikallisuudessa toimii. Vaikka uusliberalismi esitellään tutkimuskirjallisuudessa usein melko yhdenmukaisena ajatusten ja toimintatapojen rakennelmana, voi tästä kokonaisuudesta valikoitua käyttöön paikallisten erityispiirteiden ja historian vuoksi keskenään erilaisia ja vaihtelevia piirteitä. Suomalainen uusliberalismi on Suomen historian vuoksi erilaista kuin esimerkiksi yhdysvaltalainen uusliberalismi (suomalaisesta uusliberalismista esim. Julkunen 2001; Alasuutari 2006; Heiskala 2006; Heiskala & Kantola 2010; Patomäki 2007. Yhdysvaltalaisesta uusliberalismista esim. Kliman 2011).

Tätä ajatusta vasten voi tarkastella, millaisena työkaluna tuottavuusohjelma on toiminut uuden julkisjohtamisen oppien ja uusliberaalin talousajattelun käyttöönotossa suomalaisessa julkishallinnossa.

6. Tuottavuusohjelman aallot

Tuottavuuden toimenpideohjelma päättyi 31.7.2007, mutta varsinainen tuottavuusohjelma jatkui siitä huolimatta, että Tuottavuuden toimenpideohjelman ei ollut tarkoitukseen kestävä kuin yhden hallituskauden ajan. Historiallisesti ratkaiseva muutos tapahtui tavassa, jolla tuottavuusohjelmaa toteutettiin.

6.1. Ensimmäinen, rakenteellinen aalto – pakkosopeutus

Tuottavuusohjelma koostui alun perin kuudesta osahankkeesta, joilla kullakin oli oma kokoonpano sekä puheenjohtaja. Jo alun pitäen osahankkeisiin nimitetyt ihmiset olivat pitkälti VM:n virkamiehiä. (VTV 2010, 16.) Alkujaan tarkoitus oli antaa yksiköiden vapaaehtoisesti löytää omat tuottavuuskohteensa, mutta eetos muuttui pian. Kuudesta hankkeesta kolme päätettiin virallisesti jo lokakuussa 2004 ja kolmea jatkettiin muodollisesti vuoden 2007 loppuun saakka, vaikka käytännössä niidenkin aktiivinen kausi päättyi vuoden 2004 aikana. Hankkeiden raportointi jäi laihaksi, ja itse asiassa koko Tuottavuuden toimenpideohjelma hiipui toiminnallisesti jo heti ensimetreille. Tämä on myöhemmin VTV:n tekemissä haastatteluissa selitetty sillä, ettei kehys- ja budjettiprosessiin siirtymisen oheen sopinut muuta ohjausjärjestelmää. Ensimmäisten hallinnonalojen tuottavuusohjelmien tulosten jäädessä vaatimattomiksi tapahtui muutos. (VTV 2010, 47–51.) Tuottavuuden toimenpideohjelman johtoryhmän elokuussa 2004 julkaisemassa muistiossa – alle vuosi tuottavuuden toimenpideohjelman asettamisen jälkeen – todetaan: ”*ministeriöiden oma-aloitteisuuteen luotettu liikaa – tarvitaan enemmän ohjausta*” (VTV 2010, 52). Rakenteellisen tuottavuusohjelmasta teki tämä ensimmäinen historiallinen muutos. ”Hallituksen kehyspäätöksen myötä vuonna 2005 tuottavuusohjelma sai hallinnonalojen kannalta katsottuna aivan uudenlaisen painoarvon: siitä oli tullut hallituksen politiikkaa eikä se ollut enää pelkästään valtiovarainministeriön hanke” (emt, 51).

VTV tekee kaksi vaihtoehtoista tulkintaa siitä, miksi hankekokonaisuus ylipäättään asetettiin. Ensimmäinen tulkinta on se, että alunperin ajateltiin hallinnon kehittämisen lähtökohtien riittävän tavoitteisiin pääsemiseksi. Vasta kun umpikuja tuli vastaan, otettiin suuremmat keinot käyttöön. Tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen perusteella kävi myös ilmi, että hankemuotoisen toiminnan yksi tärkeä tavoite oli saada VM:n asiantuntijoita kytkettyä entistä paremmin mukaan eri osastoille.

Toinen tulkinta on se, ettei välittömästi suoraan toimintaan siirtymiselle olisi saatu poliittista hyväksyntää, joten välivaihe oli tarpeen. Edelleen, tarkastuskertomus esittää, että todennäköisesti totuus on jossain näiden kahden tulkinnan välimaastossa, mutta kuitenkin jo *Tuottavuuskehitys ja kilpailukyky tavoitteiksi* -raportista (VM 2003d, 14) kävi ilmi, että kehys- ja budjettiohjaukseen oli tarkoitus siirtyä viimeistään vuonna 2006. (VTV 2010, 51–52.) Kehys- ja budjettiohjaus oli se jämerä ohjauskeino, jonka kautta tuottavuusohjelman välineeksi tuli henkilövuosien vähentäminen ja tästä samalla ohjelman ensisijainen tavoite. Toisin sanoen, siirryttiin taloudelliseen ohjaukseen, joka samalla vastasi Pollittin ja Bouckaertin (2011, 10) ekonomistista uuden julkisjohtamisen mallia.

Kun kehys- ja budjettiohjauksesta – *kehysmenettelystä*³⁵ – tuli tuottavuusohjelman keskeinen työkalu, muuttui ministeriöiden rooli niin, että niille kaikille asetettiin sama alustava kahden prosentin tuottavuustavoite, eli yhteensä 17 500 henkilötyövuoden vähentämistavoite vuoden 2011 loppuun mennessä. Sen kohdentamisesta ministeriöt saivat kuitenkin päättää itse. Tämä luku tulee 11.3.2005 kehyspäätöksestä, jossa poistumaksi valtiolta arvioidaan 35 000 henkeä. (VTV 2010, 53–54.) Kehysbudjetoinnilla jalkautettavat henkilöstötyövuosivähennykset tulisivat pitämään huolen siitä, että henkilöstön systemaattinen vähentäminen tulisi jatkumaan olosuhteista huolimatta tarvittaessa aina vuoteen 2015 saakka.

”Alun alkaen kehysmenettely luotiin vahvistamaan kahta keskeistä finanssipoliittista ohjaustehtävää, valtion- ja kansantalouden tasapainotustehtävää ja valtion resurssien (määrärahojen) allokaatiotehtävää” (Harrinvirta & Puoskari 2001, 446). Harrinvirta ja Puoskari (2001) nostavat kehysbudjetoinnin esille 1980-luvulla OECD-maiden keskuudessa nousseena trendinä. Tuolloin OECD:n piirissä kehittyi laaja jäsenvaltioiden välinen yhteistyö, jonka tavoitteena oli menokontrollin, eli budjettikurin lisääminen ja hallinnonuudistusten toimeenpano valtion toimien tehostamiseksi. Historiallisesti kehysmenettelyn käyttöönotto on teollisuusmaissa liittynyt näkemyksiin julkisten talouksien menojen sekä velkaantumisasteiden kasvusta ja tätä kautta lisääntyneisiin vaatimuksiin budjettikurin lisäämisestä ja tehokkaammasta resurssien allokoinnista. Merkittävä toimija tässäkin kehityskulussa on ollut OECD. Suomessa kehysohjauksen käyttöönotto vuonna 1991 on läheisessä yhteydessä toiminta- ja taloussuunnittelun uudistamiseen ja tulosohjausreformiin. Aika ei ennen tätä ollut kypsä sen käyttöönotolle, koska menokuria ja keskitettyä finanssipolitiikkaa painottava menettely ei ollut yhdistettävissä hyvinvointivaltion

35 Kehysmenettelyllä, kehysbudjetoinnilla ja kehysohjauksella viitataan samaan asiaan. Kts. Harrinvirta & Puoskari 2001.

laajenemiseen ja siihen liittyviin sektorisuunnittelujärjestelmiin. (Emt, 445–446.) Kehysbudjetoinnin voi melko tuskattomasti tulkita noudattavan eetokseltaan uusliberaalia talousajattelua, mutta samalla se ylittää pelkän ideologian tai uusliberaalin asenteen rajat – se on vaikuttava työkalu institutionaalisen muutoksen organisointiin. Se tulee myös samaan aikaan kuvaan OECD-maissa kuin uuden julkisjohtamisen oppi, kuten myös perusteista löytyy huomattavia yhtäläisyyksiä.

Harrinvirta ja Puoskari (2001, 447–448) kiinnittävät huomiota siihen, että ”monissa maissa yleistynyt kehysmenettely voidaan tulkita pyrkimykseksi keskittää budjettitavoitteiden määrittelyä sekä vähentää sisältöön vaikuttavien (budjettia kasvattavien) toimijoiden lukumäärää”. Käytännössä tämä kasvattaa ja keskittää valtaa rahaministeriöille, eli Suomen tapauksessa VM:lle. Ongelmallista tässä menettelyssä on se, että samalla kun kehysmenettelyn myötä valtiontalouden tasapainotus näyttäytyy lähes ainoana pyrkimyksenä, jäävät muut asetetut tavoitteet sivummalle (emt, 449). Linjaamisen kapeus näyttäytyy erityisesti siinä, että pakottavaa budjettikatkoa suunnitellessa ei voi olla tietoa siitä, miten kehys vaikuttaa lähivuosien yhteiskuntapolitiikkaan. Tämä ei kuitenkaan muuta sitä tosiasiaa, että budjettikehyksillä tehdään oikeaa politiikkaa, koska päätettäessä niistä hallitus tekee samalla aina merkittäviä kohdennusratkaisuja (emt, 451). ”Eduskunnan (ja ministeriöiden) näkökulmasta kehysbudjetointi onkin näyttäytynyt menettelynä, jolla hallitus ja VM ajavat eduskunnan haluamiinsa raharaameihin ilman asiasta käytävää poliittista keskustelua” (emt, 452).

Kehysmenettelystä tuli 1990-luvun lamassa erityisesti VM:n työkalu valtiontalouden sopeuttamiseksi. Sen seurauksena VM:n valta suhteessa muihin ministeriöihin vahvistui. Samalla VM omaksui valtiontalouden säästövaatimuksiin perustuvan ankaran tasapainotuksen kehysten laatimisen periaatteeksi. Tässä kohtaa monetaristiset opit, kuten budjettialijäämien välttäminen ja veropolitiikan käyttö ainoana finanssipoliittisena instrumenttina löivät kättä VM:n omaksuman julkistaloudellisen periaatteen kanssa. Ongelmana tässä on edelleen nähty, että ministeriöiden oma kehys- ja budjettivalmistelu jää merkityksettömäksi kun kehyspäättös perustuu VM:n arvioihin (Harrinvirta & Puoskari 2001, 453–454). Samalla ”rahaministeriö itse asiassa ratkaisee poliittisesti tärkeimmät kysymykset ilman, että tämä asema sille kuuluisi tai että yleisen politiikan valmistelusta vastaavat ministeriöt pääsisivät tähän riittävästi osallistumaan” (emt, 454).

Anedoottina mainittakoon, että tämä vastaa myös tuottavuusohjelman eetosta, nimittäin samalla kun VM itse halusi näyttäytyä omissa toimitissaan henkilötöyvuosivähennysten keihäänkärkenä, lähti se

muiden yksiköiden kanssa käytävissä vähennysneuvotteluissa liikkeelle liian suuresta kokonaistavoitteesta (VTV 2010, 88). Esimerkiksi Tullin tapauksessa molemmat osapuolet lähtivät neuvotteluissa liikkeelle eri kokonaishenkilömäärästä, jolloin ensimmäisenä piti neuvotella siitä, mistä määräästä ihmisiä ylipäätään lähdetään vähentämään (VTV 2011a, 89). Nähdäkseni on hämmentävää, että kaksi valtion yksikköä on niin huonosti perillä omista työntekijöistään, että niiden määräästä pitää neuvotella.

VM on perustellut kehysmenettelyä aikaisemman budjettijärjestelmän ongelmilla, joista erityisesti nousee esiin budjettipolitiikan valmistelua ohjaavan päätöksenteon puuttuminen. ”Tällöin valmistelu tapahtui ministeriöiden lähtökohdista, josta seurasi hallinnonalojen etujen korostuminen ja valtion menojen jatkuva kasvu.” (Harrinvirta & Puoskari 2001, 447.) VM onkin ottanut myöhemmässä työryhmäraportissaan *Finanssipolitiikan sääntöjen ja kehysmenettelyn kehittäminen Suomessa* (2003c) edellä esitetyn kritiikin huomioon ja tehnyt joukon ehdotuksia tilanteen parantamiseksi (emt, 34–35). Sellaista johtopäätöstä ei kuitenkaan voi tehdä, että lamavuosien aikana käyttöönotettu kehysmenettely olisi finanssipolitiikan tasapainotustehtävän kannalta optimaalinen, nimittäin julkisen talouden eri lohkojen sisällä tehtäviä siirtoja muuttamalla saadaan budjetti näyttämään kehysten mukaiselta silloinkin, kun se ei sitä ole (Harrinvirta & Puoskari 2001, 449–450). Näin vaikuttaisi tapahtuneen myös tuottavuusohjelman tapauksessa.

Vuonna 2004, kun tuottavuusohjelmasta tuli osa hallituksen politiikkaa, muuttui ohjelman alaisena olevien ministeriöiden rooli merkittävästi. Ministeriöt joutuivat kaikki alistumaan neuvotteluihin VM:n kanssa henkilöstötyövuosivähennyksistä, mutta ne saivat ainakin nimellisen autonomisesti päättää itse, kuinka vähennykset kohdennetaan (VTV 2010, 53). VTV (2011a, 18–19) on kuitenkin huomauttanut, että tuottavuusohjelmassa henkilöstön siirtymät budjettitalouden ulkopuolelle luetaan vähennystavoitteen täyttymiseksi, vaikka kyse voi olla vain yhtiöittämisestä. Yleisemminkin toimintojen ulkoistaminen on ollut yksi käytetyimmistä tuottavuuden parantamisen toimenpiteistä, koska ostopalveluiden käyttö tarjoaa mahdollisuuden henkilöstön vähentämiseen (emt, 42). Ongelmaksi VTV (2011a, 76) raportoikin, että tehtäessä ostopalvelusta tapa kiertää budjettitaloutta, voi samalla olla melko varma, että henkilöstövähennyksiin pakotetut yksiköt käyttävät tätä mahdollisuutta, oli se sitten lopulta halvempaa tai ei. VTV (2011a, 151) korostaa, että ”henkilötyövuosivähennysvelvoite on liian hallitseva tavoite, mikä johtaa käytännössä myös siihen, että jos henkilötyöpanoksen tarve ei ole aidosti vähentynyt jonkin toimenpiteen vuoksi ja henkilötyövuosivähennys saavutetaan ulkoistamisen avulla, työn teettäminen ostopalveluna saattaa tulla kalliimmaksi. [...] Koko valtionhallinnon mitassa palvelujen oston reaalin kasvu

[tarkasteltaessa vuodesta 2006 vuoteen 2010] ylitti henkilöstökulujen alenemisen.”

Kun ministeriöiltä poistettiin vuonna 2004 mahdollisuus tehdä omat tuottavuusohjelmansa ja niille saneltiin alunperin yhtäläiset kahden prosentin vähennystavoitteet, jäi yksittäisten ministeriöiden mahdollisuudeksi vain yrittää hilata tätä tavoitetta kohdallaan mahdollisimman pieneksi. Kun ministeriöt olivat vuonna 2005 antaneet oman vastineensa luvuista ja VM:n vastattua tähän, teki hallitus 23.3.2006 maltillistetun päätöksen 9 645 henkilötyövuoden vähentämisestä. Kuitenkin heti hallituksen vaihduttua 19.4.2007 nousi VM:n into päästä alkuperäiseen tavoitteeseensa jälleen esiin. Hallitus linjasikin, että VM:n esittämä 4 800 henkilötyövuoden lisäys pantaisiin edellisen 9 645 päälle kevään 2008 kehykseen. (VTV 2010, 56.) Kyseisessä 13.3.2008 kehyspäätöksessä (VM 2008) linjattiinkin niin sanottu ”uusi tuottavuusohjelma”, joka sisälsi kyseisten lisätavoitteiden ohessa vielä muitakin määritteitä toimenpiteiksi vuosille 2012–2015 (VTV 2011b, 7). Sen lisäksi, että kyseisessä kehyspäätöksessä linjattiin esimerkiksi Oikeusministeriölle kehitystavoitteeksi kasvavassa määrin ostot ulkopuolisilta palveluntuottajilta (VM 2008, 5), paalutettiin siinä myös tarkemmin sellaisia toimenpiteitä, joilla tulisi olemaan varsin ennakoimattomia ja samalla tuottavuusohjelman varsinaisen vaikutusalueen ulkopuolelle kohdistuvia vaikutuksia.

Edelleen, VTV:n (2010, 81) tulkinnan mukaan:

”Kaiken kaikkiaan tuottavuusohjelman asetelma on kuitenkin ollut mahdoton: kenelläkään ei ole voinut olla eikä ole vielääkään täydellistä käsitystä siitä, mikä eri toimenpiteiden yhteenlaskettu tuottavuuspotentiaali on. Valtiovarainministeriö pyysi ministeriöiltä ehdotuksia ja ministeriöt tekivät niitä varovaisesti. Valtiovarainministeriö puolestaan arvioi samojen ehdotusten vaikutuksia rohkeasti ja teki lisäksi omia arvioitaan. Ministeriöiden näkemys perustui virastoista pyydettyihin arvioihin ja virastot itseään ilmeisesti suojellakseen pyrkivät salaamaan tuottavuuspotentiaaliaan – silloin, kun sitä on ollut tai sitä on osattu määritellä. Tuottavuusohjelman valmisteluprosessi eteni ensin alhaalta ylös, mutta kun se tuotti laihan lopputuloksen, siirryttiin ylhäältä tapahtuvaan ohjaukseen. Näin toimenpiteiden vaikutus oli ikään kuin annettu ennen kuin tiedettiin, mistä toimenpiteistä vaikutus koostui. Tässä asetelmassa ei ole yllättävää, että henkilötyövuosivähennykset eivät aukottomasti ole yhteydessä tuottavuuspotentiaaliin.”

VTV (2010, 60) arvioi, että periaatteessa VM:n lukuja voisi pitää perusteltuina siinä tapauksessa, että henkilöstön poistuma heijastuisi suoraan tuottavuuden kasvuun. Suhteessa edellä esitettyyn tämä on kuitenkin melko kyseenalaista, koska vähennysten ja tuottavuushyötyjen suhteesta ei ole olemassa kunnollista todistusaineistoa. Suhteessa aiemmin esittämäni ja VTV:n tulkintoihin on perusteltua kysyä, oliko näiden kehysmenettelyyn liittyvien toimenpiteiden kehittäminen toimien

syy vai seuraus. Joka tapauksessa, kehysmenettely antoi työkalun valtionhallinnon instituutioiden pakkosopeuttamiseen tuottavuusohjelman vaatimuksia vastaavaksi niissäkin olosuhteissa, joissa tuottavuusohjelman todellisen tuottavuuspotentiaalin arvioiminen on ollut mahdotonta. Tällöin voi tehdä johtopäätöksen, että VM on luottanut käytännössä siihen, että markkinamekanismin käyttöönotto yhdistettynä henkilöstön pakkosopeutukseen niukkeneviin resursseihin tuottaa toivotut tuottavuushyödyt.

Yleisempänä johtopäätöksenä kehysmenettelyn ja tuottavuusohjelman suhteesta voi myös sanoa, että julkishallinnon pakkosopeutuksen tapa vastaa samaa sisäisen devalvaation mallia, jolla Suomea yritettiin sopeuttaa taloudellisesti 1990-laman olosuhteissa. Vaikka analogia on hieman vapaamuotoinen, niin toiminnan logiikka on hyvin vastaavanlainen. Kun rakenteelliset tavoitteet oli saatu kehysbudjettiin ja ministeriöille voitiin antaa nimellinen autonomia näiden tavoitteiden toteuttamiselle, pystyikin VM pesemään kätensä siitä, millainen toteutuksen jälki olisi. VM on pitänyt kautta linjan tuottavuusohjelmaan kohdistunutta kritiikkiä kohtuuttomana, koska heidän mukaansa hallinnoaloilla on ollut mahdollisuus kohdentaa toimenpiteet parhaaksi katsomallaan tavalla (VTV 2010, 98). Tarkastuskertomuksessa *Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen* (2010, 99) on sitaatti Helsingin Sanomissa 29.11.2008 julkaistusta, silloisen valtiovarainministeri Jyrki Kataisen mielipidekirjoituksesta, jossa hän toteaa:

”Siihen, mistä yksiköistä ja toiminnoista henkilöstön määrää tulevana vuosina vähennetään sekä miten hallintoa ja työprosesseja uudistetaan, on annettu ministeriöille asiantuntijaorganisaatioina mahdollisimman itsenäiset ja vapaat kädet. Jos siis sisällöllisesti henkilöstöä vähennetään ‘väärin ja väärästä paikasta’ niin silloin asianomainen ministeriö on oikea valitusosoite.”

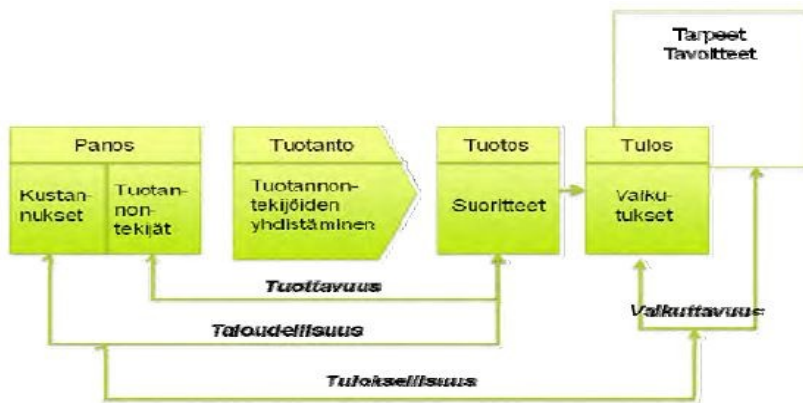
Nähdäkseni suhteessa edellä esiteltyihin johtopäätöksiin on hieman arveluttavaa vastuuttaa yksin ministeriöt pakkosopeutuksen aiheuttamista seurauksista. Näin VM kuitenkin teki, ja jahka se oli päässyt rakenteelliseen työvuosivähennystavoitteeseensa, siirtyi se vauhdilla uudistamaan valtionhallinnon toimintaperiaatteita. Tässä valossa voidaan kyseenalaistaa tuottavuustoimenpiteisiin sisäänrakennetut oletukset kausaalivaikutuksista, joiden mukaan esimerkiksi ulkoistamalla toimintoja saavutetaan automaattisesti tuottavuusetuja. Toisaalta taloudella toteutettava rakenteellinen pakottaminen tuntuisi aiheuttavan oletettuja vaikutuksia, kuten ulkoistamista niissä tapauksissa, kun sillä voidaan turvata toiminnan resursseja jatkossa.

6.2. Toinen, kulttuuris-toiminnallinen aalto

”On aika siirtyä seuraavaan, kestävän tuottavuuden vaiheeseen!” (VM, 2010b, 5)

Tuottavuusohjelman toista aaltoa kutsun *kulttuuris-toiminnalliseksi aalloksi*, koska sen toimintaperiaatteita määrittää aiempaa vahvemmin pyrkimys kulttuuriseen muutokseen valtion organisaatioissa. Sillä haetaan muutosta valtionhallinnon vallitsevaan asenne- ja arvoympäristöön. Toisen aallon muutosteemoissa olennaisessa osassa ovat erityisesti innovaatiot ja johtamisen mallit. Tämä vastaa Pollittin ja Bouckaertin (2011, 10) käsitteellistämää managerialistista uuden julkisjohtamisen mallia.

Toisen aallon avasi vuoden 2009 alusta alkanut Kestävä tuottavuus -hanke (KeTu). Sen lähtökohdat paikallistuvat pitkälti samoihin perusteisiin kuin tuottavuusohjelman ensimmäisen aallon, eli julkisen talouden kestävyysshuoleen, väestön ikärakenteen muutokseen ja uuden teknologian käyttöönottoon. KeTun käytännöllisemmät lähtökohdat kiinnittyvät henkilöstön toimintaprosesseihin, verkottumiseen, uusien innovaatioiden ja innovaatiojohtamisen käyttöönottoon ja eri organisaatioiden välisten toimintamallien yhdenmukaistamiseen. Kaikkea tätä värittää toimintaa ohjaavien mittareiden kehittäminen samalla kun näitä toimia halutaan jalkauttaa saman muotoisina koko julkiselle sektorille. (VM 2010b.) KeTu-hanketta seurasi myöhemmin tuottavuusohjelman korvannut vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma (asetuspäätös 21.10.2011, VM 2011a), jonka lähtökohtaiset perustelut ohjelmalla kiinnittyvät juuri siihen kritiikkiin, jota ensimmäinen aalto sai. Myös VTV (2010, 15) lähti alun perin tarkastuksissaan liikkeelle siitä, että ”tuottavuusohjelman onnistumisen riskit kohdistuisivat ohjaukseen ja johtamiseen”. Kuitenkaan jatkuvasti toistuvista innovaatio- ja laatupeheistä huolimatta taloudellisesta rationaliteetista ei olla selkeästi kuitenkaan luovuttu. Siinä missä edelleen VTV kiinnittää huomiota vain tuottavuusohjelman nimellistavoitteiden toteutumiseen, noudattaa tähän kritiikkiin vastaavien uudistusten syvempi logiikka linjaa, jossa tuottavuudesta tulee uudistusten seurauksena itsensä toteuttava ennuste. Tuloksellisuus- ja vaikuttavuusohjelmalle pohjan luovassa Kestävän tuottavuuden määritelmässä tuloksellisuuden ja tuottavuuden uudeksi liitoksi esitellään valtionhallinnon tulosohjauksen kytkennät tuottavuuteen, taloudellisuuteen, tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen seuraavanlaisena kuviona (emt, 12):



Kuva 7. Valtionhallinnon tuloksellisuuden peruskäsitteistö

Kuvassa 7 esitetyjä yhteyksiä selvitetään näin (VM 2010b, 12):

”Julkisen hallinnon toiminta on tuloksellista, jos se on vaikuttavaa, tuottavaa ja taloudellista. Tuottavuus on määritelmällisesti tuotosten ja panosten suhde. Tuotannontekijät saadaan yhteismitallisiksi, kun ne hinnoitellaan ja kaikista tuotannontekijöistä aiheutuvat kustannuksen lasketaan yhteen.”

Myös valtiovarainministeri Jutta Urpilainen antoi vaikuttavuusohjelman kohdalla seuraavan lausunnon pari viikkoa ohjelman asettamispäätöksen jälkeen:

”Tällaisessa viitekehyksessä on luontevaa, että ohjelman sitovat tavoitteet asetetaan rahassa aiempien henkilötyövuosien sijasta. Hallitusohjelman mukaan toimintojen tehokkuuden lisäämiselle asetetut tavoitteet säilytetään taloudellisilta kokonaisvaikutuksiltaan ennallaan. Uusi ohjelma ei siis anna lupaa tinkiä tuloksellisuuden parantamisesta, mutta se vapauttaa etsimään keinoja saavuttaa tavoitteet aiempaa avarammin, Urpilainen sanoi.” (VM 2011b.)

Vaikka muutoksella henkilötyövuosivähennyksistä euromääriin vastataan VTV:n (esim. 2011b, 68) esittämään kritiikkiin, tuottavuuden perimmäinen määritelmä ei ole pohjimmiltaan juurikaan muuttunut. Nyt toiminnassa vallitsee myös kulttuurillisen muutoksen eetos. Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman asettamispäätös lausuu tavoitteekseen ”parantaa aidosti tuottavuutta” parantamalla esimerkiksi työelämän laatua, asiakkaiden palvelukokemusta ja tätä kautta nostamalla julkishallinnon työn yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Esille nousevat myös henkilöstön lisääntyvä vastuunotto tekemisen tuloksellisuudesta ja niin sanotun sisäisen yrittäjyyden vahvistaminen. (VM 2011a.) Kestävän tuottavuuden yhteydessä puhutaan sellaisen toimintakulttuurin rakentamisesta, jossa korostuu muun muassa riskinottokyky ja epävarmuuden sietäminen osana uuden luomista, ”työn imu”, jossa työntekijät toimivat aktiivisesti organisaation tavoitteiden hyväksi, asiakas- ja käyttäjälähtöisyys, verkostomainen toimintamalli ja strateginen ketteryys (VM 2010b, 16).

Edelleen, myös johtamis- ja ohjausjärjestelmän kehittäminen nousevat korostettuun rooliin ja nämä kytkeytyvät organisaatioiden välisten toimintamallien yhdenmukaistamiseen:

”Tuottavuuden laajemman tulkinnan toimeenpano riippuu ratkaisevasti siitä, kuinka hyvin uudet näkökulmat onnistutaan integroimaan osaksi virastojen ja laitosten ohjaus- ja johtamisjärjestelmiä. Kestävän tuottavuuskehityksen varmistavan ohjaus- ja johtamisjärjestelmän rakentaminen toimivaksi kokonaisuudeksi edellyttää hallinnon eri osapuolten hyvää yhteistyötä ja on osa tulosohjauksen kehittämistä.” (VM 2010b, 18.)

Johtajuus, johtamisjärjestelmät ja innovaatiojohtaminen nousevat jopa niin laajasti esille KeTu-hankkeen yhteydessä, että näiden keskusteluiden ympärille syntyi johtajuutta, innovointia ja toimintaympäristön kehittämistä koskeva Innovaatiojohtamisella kestävä tuottavuutta -hanke (asettamispäätös 1.11.2010, VM 2010c).

Nyt voidaankin tulkita, että vaikka pakkosopeutuksen aaltoa seuraava kulttuurillinen aalto pyrkii entistä tiiviimmin toimeenpanemaan taloudelliseen rationaliteettiin kiinnittyvää tuottavuusajattelua valtionhallinnon rakenteisiin, hakee se myös syvempää muutosta organisaatioihin ja niissä vallitseviin asenteisiin. Vaikuttavuusohjelman teema-agendoja löytyy osittain jo tuottavuusohjelman tiimoilta, mutta paremminkin sellaisina pyrkimyksinä, joita ei ole vielä välttämättä suoraan lausuttu ulos, vaan jotka eri yksiköt ovat tuottavuustyössä joutuneet kohtaamaan. Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman työryhmät kuvaavat hyvin sen sisällöllisiä teemoja:

”**Inhimillinen pääoma** -työryhmän tavoitteena on vaikuttaa tuloksellisen toimintakulttuurin toteutumiseen, työyhteisön aikaansaavuuteen ja työurien pidentymiseen. Työryhmä keskittyy lähinnä osaamisen kehittämiseen ja uudistumiseen, henkisen, fyysisen, eettisen ja sosiaalisen toimintakyvyn edistämiseen sekä johtamisen, osallistumisen ja esimiestyön kehittämiseen. Työryhmässä kehitetään työkaluja, jotka tukevat virastojen henkilöstösuunnittelua.

Tuloksellisuusajattelun ja arvioinnin kehittämissuunnitelman tavoitteena on luoda edellytyksiä valtion toiminnan tuloksellisuuden parantamiselle selkeyttämällä ja uudistamalla tuloksellisuuteen liittyvää käsitteistöä tasapainoisesti hallitusohjelman painopisteiden mukaisesti, kehittämällä tuloksellisuusajattelua ja kehittämällä menettelytapoja ja työvälineitä tuloksellisuuden osa-alueiden mittaamiseen, arviointiin ja tilastointiin. [...] Työryhmä auttaa hallinnonalojen ohjelmien tavoiteasettelun määrittelyssä mm. järjestämällä tavoiteklinoita.

Ydintoimintoanalyysi -ryhmän tavoitteena on asiakaslähtöisesti ja hallinnonalojen rajat ylittäen löytää keinoja priorisoida ja uudistaa valtion toimintoja tiukkenevassa julkisessa taloudessa. Kysymys on valtionhallinnon toimintojen modernisointi- ja kehittämistarpeiden analysoinnista. Peruskysymyksiä ovat: mitkä ovat pidemmällä aikavälillä valtionhallinnon tehtävät, miten tehtäviä ja rakennetta voidaan uudelleen järjestellä ja mistä tehtävistä on luovuttava kokonaan? Analyysissa kartoitetaan myös mitkä valtionhallinnon tehtävät ovat poikkialueellisesti uudelleenjärjestettävissä.” (Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma -hankkeen verkkosivut. 28.12.2012. Poistettu kuvaukset ryhmien vetäjistä.)

Yllä olevista kuvauksista voi huomata taloudellisen ajattelun kytkennät toimintakulttuurin kehityspyrkimyksiin. Tuloksellinen toimintakulttuuri kytkeytyy sekä virastojen henkilöstösuunnitteluun että toisen ryhmän teemaan, tuloksellisuuskäsitteistön kehittämiseen, joka taas liittyy tuloksellisuusajattelun kehittämiseen. Nämä teemat ovat selkeästi jotain, joihin tuottavuusohjelman molemmat aallot liittyvät. Ydintoimintoanalyysi-ryhmän keskeiset kysymykset taas löytyvät VTV:n raportoinneista ja kysymys tuottavuusohjelman todellisista pyrkimyksistä liittyykin niihin. Kyseessä on uusliberaaliin talousajatteluun monitasoisesti kytkeytyvä teema.

Näitä kahta tuottavuusohjelman aaltoa siis yhdistää tavoitteet ja toiminnan muodot, jotka tulevat ymmärrettäväksi suhteessa toisiinsa. Siinä missä tuottavuusohjelman ensimmäisen aallon leikkausvaatimukset ulottuvat tarvittaessa aina vuoteen 2015 saakka, on sen rinnalla toimintakulttuurin yhtenäistämiseen ja muuttamiseen, sekä tuloksellisuuskäytäntöjen kehittämisen toinen aalto. Toinen aalto on parhaillaankin meneillään ja tarjoaa näköalapaikan suomalaisen julkishallinnon kehitykseen. Teesini onkin, että tuottavuusohjelma on osa laajempaa yhteiskunnallista institutionaalista muutosta. Tämä institutionaalisen muutoksen ajatus pitää liittää osaksi sekä VTV:n asettamaa (2010, 22) kysymystä tuottavuusohjelman ”todellisista tavoitteista”, että aiemmin tässä tutkielmassa esitettyä ajatusta toiminnan ennakoimattomista seurauksista ja ulkoisvaikutuksista.

7. Tuottavuusohjelman ydintoiminnot ja ulkoisvaikutukset

Tuottavuusohjelmaan liittyen on esitetty monia väitteitä siitä, mitä seurauksia sen toteuttamisella tai toteuttamatta jättämisellä tulee olemaan. Yhdistävä tekijä ohjelman ympärillä olevissa ja sen toteutumista tai ei-toteutumista koskevissa väitteissä on, että ne liittyvät oleellisesti taloudelliseen rationaalisuuteen. Jos teemme jotain, talouteen liittyvä mekaniikka toteuttaa toivotun asiantilan ($X \rightarrow Y$), mutta jos jätämme tekemättä, asiantila ei toteudu ja seuraa jotain muuta ($X \not\rightarrow Y$). Olen ottanut ydintoiminnon käsitteen aiemman luvun lopussa esitellystä tuloksellisuus- ja vaikuttavuusohjelmasta. Kyseinen ohjelma pyrkii määrittelemään valtion ydintoimintoja uudelleen. Seuraavaksi käsitellyt ydintoiminnot vastaavat niitä *geneerisiä syymuuttujia*, joiden oletetaan tuottavan taloudelliseen rationaliteettiin liitetyt *geneeriset seuraukset*, joita tuottavuusohjelman oletetaan toteuttavan (geneerisistä syistä ja seurauksista, kts. Niiniluoto 1983, 238–239).

7.1. Ydintoimintojen kova ydin

Tuottavuusohjelmassa paistaa selvästi läpi tarkoitushakuisia piirteitä, jotka viittaavat ennalta asetettuun agendaan. Päämääriin pyrittiin ja pyritään vaikka vastoin toiminnan julkilausuttuja periaatteita ja toisaalta historiallisesti muuttuvista tilanteista huolimatta samoilla perusteilla. Kuten jo aiemmin on tullut esille, on ohjelman taustalla talouspolitiikan strategiatyö (esim. VM 2001). Täältä nouseva puhe väestön ikärakenteen muutoksesta toi muassaan myös puheenparren yksityisen sektorin kasvun turvaamisesta, julkisen talouden kestävyydestä ja tasapainosta, ja laajemmin hyvinvointiyhteiskunnan turvaamisesta (VTV 2010). VTV (emt, 29–30) tuokin esille, kuinka taajaan nämä perusteet esiintyvät ja kuinka tiukasti tuottavuusohjelman alkuperäiset perusteet kiinnittyvät juuri niihin. Tuloksellisuus- ja vaikuttavuusohjelman Ydintoiminto-työryhmän tehtävänanto antaa myös pontta tälle ennalta asetetun agendan hypoteesille. Työryhmäkuvauksessa tehdään päätelmä, että tiukkeneva julkinen talous antaa automaattisesti perusteen määrittellä valtionhallinnon ydintoimintoja uudelleen. Toisaalta tämä pyrkimys ei edusta mitään kovin tuoretta alkuperää, nimittäin ministeriöiden, virastojen, ja laitosten toiminnan korostettu keskittäminen ydintehtäviin asetettiin tuottavuustavoitteeksi jo hallituksen kehyspäätöksessä 11.3.2004 (VM 2004, 8).

Oletuksena on, että vain yksityinen sektori voi tuottaa talouskasvua ja että nimenomaan yksityisellä

sektorilla tuotettua kasvua tarvitaan pitämään yllä hyvinvointipalveluja. Tällöin tehdään samalla päätelmä, ettei julkisesti tuotetut palvelut tuota kasvua ja että julkinen sektori on yksikantaan riippuvainen yksityisen sektorin kasvusta. Tämä on monetaristisen talousteorian peruslähtökohta, jossa ei oteta huomioon niitä julkisen sektorin menoja, jotka suuntautuvat yksityiselle sektorille esimerkiksi elinkeinotukien tai yhteiskunnan sisäisen tai ulkoisen turvallisuuden ylläpidon muodossa (Honkanen 1995, 43–47). Tätä tukee edelleen se jo kerran raportoitu VTV:n (2010, 33) tarkastuksessa esille tullut tulos, jonka mukaan VM:n ”johtavien virkamisten keskuudessa esiintyy näkemyksiä, joiden mukaan valtion on karsittava tehtäviä, jätettävä jotakin tekemättä ja tehtävä vaikka huonommin, kunhan valtio antaa tilaa yksityisen sektorin työvoiman kysynnälle.” Valtion tehtävä on väistyä yksityisen kasvun tieltä, mutta määritellä myös tähän nojaten ydintoimintojaan uudelleen.

Puhuttaessa valtion ydintoiminnoista ja VM:n pyrkimyksistä systemaattisiin henkilöstövähennyksiin, nousee merkittävä yhteys esille. VM joutui joissain tapauksissa huomioimaan, että jotkut tehtävät ovat säädösidonnaisia ja toisaalta jotkut tehtävät edellyttävät virkamiesasemaa. Tämä tuotti vaikeuksia tehdä näille aloille muutoksia. (VTV 2010, 77). Oikeusministeriön tapauksessa, josta VTV (2011b) teki täysin oman selvityksensä, tämä nousee korostetusti esille. Tämä tapaus on erityisen merkittävä siksi, että ”oikeusministeriön hallinnonala koostuu olennaisilta osiltaan valtion ydintoiminnoista, joiden toimintakykyisyys on turvattava kaikissa olosuhteissa” (emt, 18). ”Oikeusministeriön hallinnonalalla hoidetaan tehtäviä, jotka ovat oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen sekä demokratian ja kansantalouden toiminnan kannalta perustehtäviä. Hallinnonalan tehtävät ovat tarkasti lainsäädännössä määriteltyjä ja säädelyjä, ja niiden toteutuminen ja vaikutukset ovat yhteiskunnan ja oikeusvaltion kulmakiviä” (emt, 19). On ehkä turvallista esittää, että muutettaessa yhteiskunnan lainsäädännöllistä perustaa, muutetaan samalla yhteiskunnan toimintaperiaatteita. Myös tuottavuusohjelman mahdollisesti ristiriitaiset kokonaispyrkimykset tulevat tässä tapauksessa entistä kiinnostavammiksi, koska oikeusministeriön hallinnonalalla tehtävät tuottavuustoimet edellyttävät useimmissa tapauksissa lainsäädännön muuttamista (emt, 19).

Arvioidessaan tuottavuusohjelman vaikutuksia hallinnonalan perustehtävän hoitamiseen ja sen laatuun VTV (2011b, 172) raportoi useita vaikeuksia. Ohjelman toteuttaminen sijoittuu ensinnäkin hankekauden loppuun, koska lähes kaikki tuottavuussäästöjä mahdollistavat hankkeet vaativat lainsäädännön muutosta (emt, 47; 172). Tämän lisäksi:

”[T]uottavuushankkeiden ja henkilötyövuosivähennysten vaikutukset ilmenevät viiveellä, ja tuottavuusohjelmaan liittyviä vaikutuksia voi olla hyvin vaikea eriyttää hallinnonalan muusta kehityksestä ja toimintaedellytyksissä muusta syystä tapahtuneista muutoksista. Vaikutusten ja syy-yhteyksien selvittäminen on yleiselläänkin tasolla sangen ongelmallista. Tuottavuusohjelman vaikutuksia ja syy-yhteyksiä kuvaamaan ei ole hallinnonalalla kehitetty erityisiä mittareita eivätkä olemassa olevat tunnusluvut ole kovinkaan sopivia mittaamaan tuottavuusohjelman kaltaisen tekijän vaikutuksia, koska ne on kehitetty toisenlaista käyttötarkoitusta varten.” (VTV 2011b, 172.)

VTV (2011b, 172–173) suhtautuu kriittisesti mahdollisuuteen, että tuottavuusohjelman vaikutuksia perustehtävien hoitamiseen voisi kunnolla arvioida. Samalla se raportoi oikeusministeriön hallinnonalan sisällä esiintyvistä yhtenevistä käsityksistä, joiden mukaan organisaatorakenteiden uudistamishankkeilla on ollut myönteisiä vaikutuksia. Raportti tuo esille, kuinka ”hallinnonalalla tehtyjen haastattelujen mukaan tuottavuusohjelma ja sen toteuttaminen ovat nostaneet koko hallinnonalalla tuottavuuskysymykset esiin aivan toisella tavalla kuin aikaisemmin. Tuottavuusohjelman tausta-ajatus ja tavoitteet ovat nykyään esillä toiminnan suunnittelussa ja kehittämisessä alusta alkaen. [...] Tuottavuusohjelman suuri merkitys haastateltavien mukaan on ollut sen vaikutus ajattelu- ja toimintatapojen muuttumisessa” (emt, 57). Useassa haastattelussa tuli myös esille, että ”itse asiassa tuottavuusohjelma oli siirtänyt taka-alalle huomion ja varsinaiset välineet lisätä tuottavuutta. Ohjelma ja sen seuranta keskittyivät vain henkilötyövuosivähennyksiin, jolloin se oli pelkkä säästö- ja henkilöstön vähentämishjelma. Toisaalta useat haastatellut olivat myös valmiita myöntämään, että ainoastaan tällä tavalla toteutettuna sillä voitiin saavuttaa asetetut henkilötyövuositavoitteet” (emt, 137–138).

Vaikka tämä ilmentää VTV:n raportoinnin mukaan huomion kiinnittämistä toimintojen järjestämiseen uudella tavalla ja työtapojen uudistamista ja keventämistä – joita tuskin voi pitää kovin huonoina muutoksina – implikoi tämä myös sitä, että toiminnan ydintehtäviä on yleisesti alettu pohtia uudelleen. Yhteistä koko hallinnonalan tuottavuustavoitteiden saavuttamisen tavoittelulle on nimittäin ollut, että kaikissa hankkeissa tavoitteisiin pyritään lainsäädäntöä muuttamalla, jolloin nimenomaan tuottavuustavoitteista on tullut lainsäädännönkin tasolla toimintaa ohjaava tekijä (emt, 66). Näin lainsäädännöstä on tullut alisteista tuottavuusajattelulle. VTV (2011b, 67) tuo esiin esimerkkejä, joissa lainsäädäntöä on muutettu vaikkapa vankimäärän pienentämiseksi ja tätä kautta säästämistavoitteiden saavuttamiseksi.

Ydintoimintojen korostuminen ei koske vain oikeusministeriön hallinnonala. VTV:n (2011a, 57) mukaan Opetusministeriötä koskevassa tarkastuksessa nousi jatkuvasti esille ydintehtäviin keskittyminen ja priorisointi. Tämä on tarkoittanut keskittymistä lakisääteisiin ja tulossopimuksella

määriteltyihin tehtäviin. Ydintehtäviin ”keskittymistä ovat tukeneet myös tukitehtäviin liittyvät ulkoistukset. Haastattelujen perusteella priorisointi on näyttäytynyt yksikkötasolla vain siten, että saako vapautuvan viran täyttää vai ei” (emt, 58). Yksi keskeinen valtion ydintehtävien hoidon valossa paradoksaalinen, mutta uusliberalistista hypoteesia tukeva kehityskulku on, että keskeinen tuottavuushyödyksi laskettava toimenpide on kautta linjan ollut ulkoistaminen (2011b, 67–68; 2011a, 19; 42) Oikeusministeriön tapauksessa ulkoistamista on myös käytetty, vaikka se olisi osoittautunut aiempaa kalliimmaksi tavaksi järjestää kyseinen palvelu (VTV 2011b, 67).

Ydintoimintojen, lainsäädännöllisten muutosten ja ulkoistusten ristiaallokossa nousee esille henkilöstövahennustavoitteiden epäsuhta suhteessa lisääntyviin tehtäviin. Opetushallituksen tapauksessa ”[k]ansallisella ja poliittisella tasolla ongelmana on se, että koulutuksen kehittämisen tavoitteisiin ei vaikuta millään tavoin se, että Opetushallituksen henkilötyövuosimäärän on vähennyttävä 20 prosenttia vuodesta 2005 vuoteen 2011” (VTV 2011a, 79). Käytännössä tämä on tarkoittanut kansainvälisistä hankkeista pois jättäytymistä, taito- ja taidekasvatuksen kehittämättä jättämistä, kodin ja koulun välisen yhteistyön ulkoistamista järjestöille, heikentynyttä kykyä tuottaa tilastotietoa ja julkaisun tekemistä koulutuksen kustannuksista mahdottomaksi (emt, 80). Samalla henkilöiden jäädessä pois tehtävistään jäljelle jäävien vastuita on laajennettu, tai jos uuden ihmisen rekrytoiminen on ollut mahdollista, rekrytointi on tapahtunut laajemmalla toimenkuvalla. VTV:n tulkinnan mukaan työnkuvien laajenemisen seurauksena yhteys ammattialoihin ohenee ja asiantuntemuksen syvyys vähenee ja asiantuntemus muuttuu pelkäsi prosessinhallinnaksi. Virkamies saattaa tuntea opetussunnitelman muodolliset perusteet, mutta hän ei omaa omaa oppiaine- tai koulutusmuotokohtaista asiantuntemusta. (Emt, 80–81.)

Tällä on kahden suuntaisia seurauksia. Ensinnäkin, toiminnan keskittyessä pelkkiin lakisääteisiin tehtäviin supistuu koulutuksen kehittäminen ja ohjaus edelleen. ”Opetushallituksen käsitys on, että ne ovat jo supistuneet, mutta pidemmällä tähtäimellä supistumisen jatkuminen alkaa näkyä koulutuksen yhteiskunnallisessa vaikuttavuudessa” (VTV 2011a, 83). Samalla kun vanhat tehtävät yritetään hoitaa supistuvalla henkilöstöllä, kuristetaan asiantuntemukseen perustuva kehittäminen pelkäsi prosessinhoidoksi. Toisekseen, paradoksaalisesti tähän kehitykseen vastataan sillä, että määritelmä yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja hallinnoalan ydintehtävistä määritellään uudelleen vastaamaan vähentynyttä henkilöstömäärää, jolloin määritellään käytännössä valtionhallinnon roolia koulutuspalveluiden tuottamisessa uudelleen. Ydintehtävien yli jäävät tehtävät voidaan ulkoistaa, kuten Opetushallituksen tapauksessa on jo käynytkin.

Jälleen ristiriita on siinä, että ulkoistaminen toteuttaa tuottavuusohjelman tavoitteita, vaikka se heikentäisi kokonaistuottavuutta. VTV:n mukaan ”koko valtionhallinnon mitassa valtiontaloudellista merkitystä omaava havainto oli, että henkilötyövuosien vähentämisestä on tullut niin hallitseva tavoite, että se voi ohittaa taloudellisen tarkoituksenmukaisuuden.” Tämä raportoidaan ”yleisempänä tuottavuusohjelman paradoksina.” (VTV 2011a, 76.)

Tullin tapauksessa kielteiset vaikutukset ovat olleet osittain hyvin samanlaisia, mutta sen valtionhallinnon kentälle sijoittumisen vuoksi sen rooli vähennysten kohdentamisessa poikkeaa Opetushallituksesta. Tullilaitos kuuluu valtionvarainministeriön hallinnonalaan ja tätä kautta se on elimellisesti kytköksissä siellä tehtäviin vähennyspäätöksiin. Tällä on ollut Tullin kannalta epäonninen vaikutus koska VM on halunnut toimia suunnannäyttäjänä vähennystavoitteensa kanssa muille hallinnonaloille (VTV 2011a, 87). Tullin alkuperäinen vähennystavoite kesällä 2006 oli Tulliliiton mielestä vielä maltillinen, mutta neljän vuoden kuluttua tilanne oli toinen. Tuottavuusohjelman vähennystavoite oli kasvanut 70 prosenttia alkuperäiseen tavoitteeseen nähden ja haastateltujen mukaan lisäykset olivat tulleet Tullille ilmoitusasiana. Iso osa lisäyksistä oli tullut VM:n muiden virastojen ja laitosten henkilötyövuosivähennysvelvoitteiden lieventämisestä ja siitä, että VM haluaa toimia tuottavuusohjelman lipunkantajana, eikä näin halua tinkiä omasta tavoitteestaan. Esimerkiksi Verohallinnon tavoitteita oli siirretty Tullille. (VTV 2011a, 87–90.)

Mikä tekee tästä tylyn liikkeen on se, että Tullin jo olemassa olevan määrärahojen niukkuuden vuoksi se on joutunut vähentämään henkilöstöään jopa nopeammin kuin tuottavuusohjelma olisi edellyttänyt, jolloin VM:n on ollut helppo siirtää sille lisää vähennystavoitteita (VTV 2011a, 87–90). VTV:n mukaan ”[t]ämä kuvastaa jo tarkastuskertomuksessa 207/2010 havaittua valtiovarainministeriön linjaa, jonka mukaan tuottavuusohjelman mukaiseksi henkilötyövuosivähennykseksi kelpaa mikä tahansa vähennys riippumatta siitä, onko taustalla tuottavuutta parantava toimenpide vai ei” (emt, 90). Tämän seurauksena Tullillekin on tullut tutuksi tehtävänälojen pakotettu laajeneminen ja sopeutuminen niukemmalla henkilöstöresurssilla toimimiseen (emt, 113). Tullilla on muutenkin ollut henkilöstöresurssin kanssa ongelmia, sillä on nimittäin lähes kategorisen rekrytointikiellon vuoksi ollut hyvin rajalliset mahdollisuudet harjoittaa tullipiirien tai toimipaikkojen välistä priorisointia (emt, 139). Tämän lisäksi autoverotuksessa ja itärajan valvonnassa työn pakkotahtisuus on muodostunut ongelmaksi (emt, 140).

Myös useilla oikeusministeriön toimialoilla on määrärahojen tiukkuuden vuoksi jätetty tehtäviä tai virkoja täyttämättä. Tämä on mahdollistanut henkilötyövuosivähennystavoitteiden saavuttamisen

paikoin jopa etuajassa, mutta samalla niiden toteuttaminen on ollut epäsuunnitelmallista, eivätkä ne tällöin ole johtuneet tuottavuushyötyjen mahdollistamiseksi tehdyistä toimista tai niiden vaikutuksista. (VTV 2011b, 92.) Samalla tuottavuusohjelman niin sanotuksi porkkanaksi ajateltu uudelleenkohdentamisvara, joka tarkoittaa että saadut kustannushyödyt palautetaan sellaisenaan hallinnonalalle, on jouduttu oikeusministeriön kohdalla käyttämään perustehtävien hoitamiseen. Tätä resurssia ei ole voitu käyttää sille tarkoitettuun kohteeseen, eli tuottavuutta lisääviin toimiin. (Emt, 97.) Kiristynyt tilanne onkin oireillut erikoisesti. Esimerkiksi oikeusavun kohdalla määrärahojen korottamatta jättäminen toimitilavuokrien nousua vastaavaksi on johtanut henkilöstön vähentämiseen. Samaan aikaan oikeusapu on joutunut kilpailutilanteeseen yksityisen oikeusavun kanssa, koska asiakkaan oikeusturvaan kuuluu saada tätä palvelua. Tämän seurauksena yksityiselle puolelle maksettavien korvausten määrä on useiden vuosien ajan kasvanut. (Emt, 98–99.)

Ulosoton puolella on määrärahatilanteen vuoksi tehty enemmän henkilötövuosivähennyksiä kuin tuottavuusohjelma edellyttäisi. Määrärahat ovat tuottavuusohjelmasta riippumatta pienentyneet tässäkin tapauksessa kohonneiden toimitilakustannusten vuoksi niin korkeiksi, että varsinaiset tuottavuusohjelman tavoitteet on saavutettu yrittämättäkin. Tämä on taas johtanut henkilöiden palkkauksen huomattavaan vähenemiseen ja tätä kautta henkilöstön keski-ian nousuun ja sairauspoissaolojen lisääntymiseen. Myös ulosoton puolella niin sanottu uudelleenkohdentamisvara on käytetty perustehtävien hoitamiseen. (VTV 2011b, 101.)

Mitä tuottavuusohjelman ja valtion henkilöstöpolitiikan väliseen suhteeseen tulee, vaikuttaisi käytäntö olevan ristiriidassa ohjelmajulistuksen kanssa. Tarkoitus oli alunperin, että ”[tuottavuus]toimenpiteiden johdosta henkilöstön vähentämisellä ei pitäisi olla kielteisiä vaikutuksia valtion tehtävien hoitoon ja palveluihin” (VTV 2011a, 7). Ennen varsinaista asettamispäätöstä julkaistun Tuottavuuden hankesuunnitelman (VM 2003b, 3) mukaan työvoimakilpailun kiristyessä julkisen hallinnolla on korostunut tarve parantaa tehtäviensä houkuttelevuutta ja tätä kautta lisättävä julkisten palvelujen tuottavuuden tehokkuutta. Lopputulos vaikuttaisi tähän nähdessä vähintäänkin ristiriitaiselta. Tämä on myös ristiriitaista suhteessa aiemmin viittaamiini oikeusministeriössä tehtyihin haastatteluihin, joiden valossa tuottavuusohjelman aiheuttamalla organisaatorakenteiden uudistamisilla olisi niihin myönteisiä vaikutuksia. Vielä ristiriitaisempaa tästä tekee se, että saman hallinnonalan haastatelluilla on näkemyksiä, joiden mukaan tuottavuusohjelman varsinaisista vaikutuksista on vaikea sanoa mitään varmaa:

”Haastateltavat ovat ministeriötasolla olleet käytännössä yksimielisiä siitä, että on mahdoton sanoa tarkasti, minkä

verran tehdyistä henkilötyövuosivähennyksistä tai tuottavuussäästöistä on aiheutunut tietystä tuottavuushankkeesta. Useilla toimialoilla on samanaikaisesti meneillään enemmän kuin yksi tuottavuushanke. Hankkeiden aikataulut ovat erilaiset, ja niiden todelliset vaikutukset ovat nähtävissä eri aikoina ja todennäköisesti pitkän ajan kuluttua. Hankkeiden vaikutukset voivat myös liittyä toisiinsa siten, että tuottavuushyötyjen realisointuminen voi olla sidoksissa johonkin toisen hankkeen toteutuksen onnistumiseen ja sen tuottamaan tulokseen. Lisäksi oikeusministeriön edustajat ovat haastatteluissa tuoneet yleisesti esille vaikeuden erottaa ja pitää erillään tuottavuusohjelman vaikutukset muun hallinnonalalla käynnissä olleen ja olevan kehityksen vaikutuksista.” (VTV 2011b, 93.)

Kuitenkin VTV:lle (2011b, 111) antamassaan palautteessa oikeusministeriö myöhemmin toteaa, että:

”[T]uottavuushankkeiden hyödyt realisoituvat kohtuullisen ajan kuluessa todellisiksi tuottavuushyödyiksi. Tämä tarkoittaa, että oikeusvaltion toimivuuden kannalta vähemmän tärkeää tekemistä saadaan vähennetyksi ja voidaan keskittää voimavaroja entistä painokkaammin olennaisiin asioihin. Tämän todentaminen edellyttää kuitenkin tuottavuustilastoinnin ja -indikaattoreiden mittavaa kehittämistä.”

Tuottavuusohjelman vaikutuksista vaihtelevan tietoinen ja samaan aikaan ohjelman kanssa kamppaileva oikeusministeriö kertoo, että hyödyt realisoituvat lopulta, mutta hyötyjen todentaminen edellyttää mittareita. Tässä valossa on hieman outoa, että oikeusministeriössä voidaan olla niin varmoja hyötyjen todellistumisesta, jos niitä indikoivia mittareita ei ole vielä edes olemassa. Toinen silmiinpistävä seikka on oikeusministeriön kyky määritellä ”oikeusvaltion kannalta vähemmän tärkeää tekemistä” ja ”olennaisia asioita”. Vaikken epäile, etteikö kyseisessä ministeriössä olisi ammattitaitoa nähdä heitä itseään koskevia tuottavuuskohteita, viittaa silti kyseinen lausunto siihen, että tuottavuusohjelma on tuonut tullessaan muitakin näkemyksiä valtion keskeisistä tehtävistä, kuin puhtaasti julkishallinnon sisäistä tehokkuutta koskevan eetoksen.

Analyysini antaa aihetta seuraaviin päätelmiin.

Ensinnäkin, tehdyille tuottavuustoimenpiteille on vaikeaa, ellei lähes mahdotonta määritellä mitään yksiselitteisiä seurauksia. Tuottavuusohjelmalla näyttäisi olevan pluralistisia vaikutuksia, jotka vaihtelevat sen mukaan, miten ja minne ne kohdistuvat. Toisaalta, tuottavuusohjelman lukuun lasketuilla seurauksilla voi olla todellisuudessa useita syitä, jolloin on myös mahdotonta sanoa, mikä on lopulta aiheuttanut mitään. Tästä seuraa, että VM:llä on mahdollisuus suhtautua tuottavuusohjelmaa kohtaan esitettyyn kritiikkiin valikoiden, aivan kuten se on tehnytkin. Vastauksessaan VTV:lle (2011b, 111–112) VM pitää rajanvetoa tuottavuushankkeiden ja muiden

kehittämishankkeiden välillä turhana ja korostaa että hallinnoalat ovat itse saaneet päättää henkilötyövuosivähennysten kohdentamisesta. Mikään ei kuitenkaan estä, etteikö mitä tahansa jollain aikavälillä tulevaa tuottavuushyötyä voitaisi halutessa laskea tuottavuusohjelman ansioksi. Vaihtoehtoisesti voidaan vedota myös siihen, että kun riittävän pitkään odotetaan, hyödyt lopulta realisoituvat. Julkishallinnon teorian ja edellä esitellyn aineiston valossa tällaisten kausaalisuhteiden osoittaminen on kuitenkin äärimmäisen vaikeaa, ellei jopa mahdotonta.

Edelleen, tässä tutkielmassa esitetty analyysi ja sen peilaaminen teoriakirjallisuuteen osoittavat, että kaikki tuottavuusohjelmaa kohdanneet vaikeudet ovat antaneet pohjimmiltaan aihetta vain hyvin saman tyyppisille kehittämistoimenpiteille, nimittäin markkinamekanismin edellytysten eteenpäin kehittämiseksi. Tämän voi tulkita tuottavuusohjelmaa määritteleväksi ydintoiminnoksi. Tätä edustavat tarkastuskertomuksissa ja muissa dokumenteissa esiintyvät yksityisen sektorin toimintaedellytyksistä huolehtiminen, ulkoistaminen, toiminnan kvantifiointi ja yksityisen puolen liikkeenhoito-opin hengessä tehdyt erilaisten mittareiden ja indikaattoreiden kehittämissuunnitelmat.

Yleisemmin toimien ydintehtäviin keskittäminen on tarkoittanut määrärahojen puutteesta aiheutuvaa pakkosopeutusta keskittyä vain kaikkein tiukimmin määriteltyihin tehtäviin. Esimerkiksi Opetushallituksen tapauksessa tämä haastattelun mukaan vaikutti niin, että virkamiehistön asiantuntemus uhkaa muuttua pelkäksi prosessinhallinnaksi. Toisaalta, oikeusministeriön tapauksessa tuottavuusohjelma on tarkoittanut myös asennemuutosta, jossa henkilöstöllä on tuottavuusohjelman tausta-ajatus ja tavoitteet jo toiminnan suunnittelussa ja kehityksessä alusta alkaen mukana. Samaan aikaan myös ollaan omaksuttu myös ajatus toiminnan keskittämisestä ”oikeusvaltion kannalta olennaisiin asioihin” ja halutaan karsia ”vähemmän tärkeää tekemistä” (VTV 2011b, 11). Nämä ovat vain viitteellisiä esimerkkejä muutoksen laadusta, mutta tällä hetkellä on jo meneillään tuottavuusohjelman toinen aalto, joka vaikuttaisi entisestään pyrkivän muuttamaan valtionhallinnon toimintaympäristöä uusliberalistista taustaideologiaa vastaavaksi.

Miten pitkälle tiukasti taloudelliseen rationaliteettiin sidotut toimenpiteet voidaan valjastaa tuottamaan vain niitä vaikutuksia, joita niillä teorian perusteella oletetaan olevan? Tähän kysymykseen voidaan jollain tavalla vastata, kun kiinnitetään huomiota tuottavuusohjelman ennakoimattomiin seurauksiin, eli ulkoisvaikutuksiin.

7.2. Tuottavuusohjelman ulkoisvaikutukset

Ulkoisvaikutuksilla tarkoitetaan (taloudellisen) toiminnan, eli tuotannon tai kulutuksen haitallista tai hyödyllistä sivuvaikutusta, jolla ei ole markkinahintaa. Siinä missä taloudellisesti määritelty ulkoisvaikutus tuo esille taloudelliselle toiminnalle ulkoisia vaikutuksia, joista ei makseta markkinahintaa, voi sosiologisesta näkökulmasta näillä vaikutuksilla olla taloudelliselle logiikalle ulkoinen syy. Tämän takia sovellettaessa puhtaasti taloudellista rationaliteettia joko yhteiskunnallisen muutoksen jalkauttamiseen tai sen tarkasteluun, voivat seuraukset jäädä muutosta ajavalle ennakoimattomiksi, tai sitä tarkastelevalle selittämättömiksi.

Tyypillinen lyhytnäköisestä julkisen sektorin leikkauksesta tai julkisen sääntelyn vähentämisestä seuraava ulkoisvaikutus on pidemmällä tähtäimellä tapahtuva julkisen kulutuksen kasvu ja/tai yhteiskunnalliset ongelmat (Honkanen 1995). Ja aivan kuten Honkanen (1995, 93) toteaa jo 1990-luvun suomalaisten julkishallinnon säästöohjelmien esimerkkien valossa, ”[y]ksi yhteinen piirre näille ohjelmille on, että erilaisten säästöjen, leikkausten ja uudistusten sosiaalisia seurauksia niissä ei ole juuri pohdittu.” Tuoreempana, globaalien tason esimerkkinä on 2008 alkanut finanssikriisi, joka on osoitus markkinauskon, tai ainakin sillä perusteltujen toimien jälkikäteen maksettavasta hinnasta (Finanssikriisin taustoista, seurauksista ja kustannuksista esim. Quiggin 2010; Varoufakis 2011; Kallinen ym. 2011).

Myös tuottavuusohjelman yhteydessä esiintyy vaikutuksia, joista ei juurikaan keskustella julkisuudessa, tai sitten niistä on olemassa ristiriitaista tietoa. Esimerkiksi Opetushallituksessa on tapahtunut paradoksaalista kehitystä maksullisen palvelutoiminnan puolella. Sen tarjoaman maksullisen koulutuksen ja konsultoinnin suoritemäärä kääntyy laskuun samalla kun henkilöstön määrä kääntyy laskuun. Koulutukset tehdään viraston omalla henkilöstöllä, joten niitä ei voi pitää jos virkamiehillä ei ole aikaa mennä pitämään pyydettyjä luentoja. Tästä on seurannut, että kun henkilöstöllä ei ole enää aikaa pitää maksullisia luentoja, on maksulliselle koulutukselle enemmän kysyntää kuin sitä voidaan tarjota. Maksullisten palveluiden osuus on Opetushallitukselle taloudellisesti tärkeä toiminnan muoto. (VTV 2011a, 68–69.)

Myös niissä tapauksissa, joissa laskennallinen tuottavuus Opetushallituksessa on parantunut, on samaan aikaan raportoitu henkilöstön psyykkistä kuormittuneisuutta. Kun henkilöstö vähenee ja samaan aikaan lakisääteiset tehtävät pitää hoitaa, käsittelyajat pitenevät. Henkilöstö kokee stressaavaksi sen, että asiakkaat soittelevat henkilökohtaisesti käsittelijöille ja saattavat olla

odotuksen pitkittyessä jopa aggressiivisia. Henkilöstö toimiikin jatkuvasti ääri rajoilla ja esimerkiksi vuonna 2010 lakisääteinen käsittelyiden määräaika pääsi kahdeksassa prosentissa tapauksista ylittymään. (VTV 2011a, 71.) Opetushallitus raportoi lisäksi, että vähentynyt henkilöstö tulee todennäköisesti tekemään jatkossa enemmän virheitä esimerkiksi opiskelijamääriä koskevissa päätöksissä, joiden perusteella rahoituspäätöksiä tehdään. Näissä tapauksissa virheet saattavat kumuloitua väärin maksettuna valtionosuuksina. (Emt, 74.)

Joissain tapauksissa Opetushallituksen valtionosuuksia on jouduttu laittamaan ulkoa hankittavan asiantuntijapalvelun ostamiseen, koska asiantuntijavirkoja on vähennetty. Näissä tapauksissa ulkoa hankittu työ olisi kuulunut Opetushallituksen tehtäväksi, eikä valtion osuutta tulisi käyttää ulkopuolisiin hankintoihin. Henkilöstön vähentäminen on johtanut tilanteeseen, jossa on jouduttu ostamaan sellaisella rahalla kalliimpia ulkopuolisia palveluita, joka olisi kuulunut käyttää samojen tehtävien hoitamiseen omalla henkilökunnalla. (VTV 2011a, 86.) Tällainen kehitys saattaa johtaa kierteseen, jossa julkisen palvelun laatu ja käyttäjäkokemus heikkenevät samalla kun niiden parantamiseen käytettävää rahaa joudutaan kasvavassa määrin ohjaamaan ulkopuolisilta palveluntarjoajilta ostettaviin palveluihin.

Oikeusministeriön tapauksessa tiukkeneva taloudellinen tilanne on johtanut kilpailuun yksityisen sektorin kanssa. Kilpailun kustannukset se joutuu palveluiden lainsäädännöllisen luonteen vuoksi lopulta itse maksamaan (VTV 2011b, 98–99). Tämän lisäksi eräitä ministeriön hallinnoalan tuottavuusvaikutusten ulkoisvaikutuksia tulee olemaan huomattavan vaikea vielä pitkään aikaan todentaa, jos se on ylipäättäen koskaan mahdollista. Seurattaessa vain tilastollisia mittareita on oikeusministeriön alaisuudessa toimiva rikosseuraamusala pystynyt tiukasta määrärahatilanteesta huolimatta huolehtimaan säädösten mukaisista rangaistusten ja yhdyskuntaseuraamusten käytäntöönpanoista. Tämän edellytyksenä on kuitenkin ollut vankimäärän tasainen lasku aina vuodesta 2005. Tämän taustalla on se, että oikeusministeriö on käyttänyt tietoisesti lainsäädännöllistä valtaansa vankimäärän pienentämiseen, jotta se pääsisi tuottavuustavoitteisiin. Rikosseuraamusalalta haastatellut ovat yksimielisesti todenneet määrärahaheikkausten ja henkilötyövuosivähennysten vaikuttaneen rangaistusten täytäntöönpanon sisältöön huolestuttavalla tavalla:

”Rikosseuraamusalan vaikuttavuustavoite ja vankeusalan rangaistusten täytäntöönpanolle antama ydintehtävä on vaikuttaa uusintarikollisuutta vähentävästi ja edistää vankien kykyä selviytyä ilman rikoksia niin rangaistusta suorittaessaan kuin vapauduttuaankin. Tuottavuusohjelman vähennykset ovat vaikuttaneet tähän

täytäntöönpanotehtävän sisällölliseen puoleen. Perustehtävän vaikuttavuus on heidän mukaansa kärsinyt. Uusintarikollisuuteen vaikuttaminen vaatii työntekijöitä, heidän työpanostaan sekä suunnitelmallisuutta. Suunnitelmallisuutta on pystytty jonkun verran kohentamaan rangaistusajan suunnitelmien laatimisessa, vaikkakaan tavoitteita ei ole saavutettu, mutta henkilöstöresurssit eivät ole riittäneet uusintarikollisuuteen vaikuttavien toimintaohjelmien käynnistämiseen ja ylläpitämiseen. [...] Rangaistusten sisällöllisestä kehittämisestä on jouduttu luopumaan. Henkilötyövuosi- ja määrärahavähennykset vaikutuksineen eivät ole edistäneet vankeuslain tavoitteiden toteuttamista laissa edellytetyllä tavalla” (VTV 2011b, 161.)

Tämän lisäksi Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalueella haastatteluiden mukaan resurssit riittävät juuri ja juuri perustehtävän hoitamiseen minimitasolla (VTV 2011b, 162). On mahdotonta sanoa mitä pitkän tähtäimen yhteiskunnallista vaikuttavuutta tällä kehityksellä on, mutta voisi olettaa että rikoskierteiden ja ennalta ehkäisevän työn pitkäjänteinen toteuttaminen maksaa luultavasti itsensä melko nopeastikin takaisin.

Tullilaitoksen rekrytointikielto on johtanut rikostorjunnan heikkenemiseen kykyyn taas selvittää havaittuja rikoksia. Jos asiantuntija jättää työpaikan rikostorjunnassa, ei ulkopuolelta voida rekrytoida uutta ihmistä tilalle. Tullin sisällä riittävää asiantuntemusta tai halua siirtyä vastuullisuutensa tai kuormittavuutensa vuoksi alipalkatuiksi koettuihin tehtäviin ei ole. Tämä on näkynyt erityisesti laajojen talousrikosjuttujen tutkinnassa. (Emt, 133–134.) Henkilöstön vähentäminen Tullissa on vaikuttanut myös miehitettyjen toimipaikkojen vähenemiseen ja liikkuvien tarkastusryhmien toimintakapasiteetin laskuun:

”Sekä Helsingin Meritullissa että Lentotullissa jää jatkuvasti tarkastamatta kohteita, jotka on profiloitu, myös niin sanottuja kärkiprofilointeja eli sellaisia, jotka ehdottomasti pitäisi tarkastaa. [...] Tullin mukaan EU:n sisäraja Suomesta Viron kautta kaikkiin Baltian maihin on erityinen rikollisen toiminnan väylä. Eteläisen tullipiirin arvion mukaan Tallinna lautoilla liikkuu päivittäin 100–200 merkittävän rikollistaustan omaavaa Suomessa tai Baltian maissaasuvaa matkustajaa joko jalan tai autolla. Kun rajavartiolaitos ei ole enää tarkastamassa passeja Suomen ja Viron rajalla Schengen-sopimuksen mukaisesti, etsintäkuulutettujenkin kiinniottaminen on Tullin valppauden varassa.” (VTV 2011a, 137.)³⁶

Tarkastuskapasiteetti rajoilla onkin käynyt yhä pienemmäksi ja erityisesti ruuhkahuiput aiheuttavat sitä, että kun yksi profiloitu kohde otetaan tarkastukseen, toinen välttää sen (VTV 2011a, 138). Helsingin satamissa ei olla myöskään pystytty tekemään lähtevän liikenteen tarkastusta, joka on siitä näkökulmasta kiinnostavaa, että kun sitä tehdään, jää Tullin haaviin varastettua tavaraa (emt, 143). Laajimman uhkakuvan kuitenkin tulevaisuuteen maalaa valvonnan uskottavuuden

³⁶ Schengenin sopimus säätelee ihmisten liikkuvuutta rajojen yli sopijamaiden välillä. Sopimukseen kuuluu 26 eurooppalaista maata.

heikkeneminen. Kun kalliit läpivalaisulaitteet maakaavat käyttämättöminä, vuorovahvuudet ohentuvat ja miehitetty tarkastusasemat vähentyvät, Tullin pelotteen uskottavuus heikkenee. Jos pelote on olemassa ja uskottava, vaikuttaa se rikosten ennaltaehkäisyyn. Valvonnan uskottavuuden heikkeneminen johtaa VTV:n (2011a, 144) tulkinnan mukaan siihen, että ”ammattirikolliset käyttävät hyväkseen reittejä, jotka [he] tietävät huonosti valvotuiksi.” Muutos onkin ollut poikkeukselliseen suuntaan:

”Tarkastushaastatteluissa on tuotu esiin sisäiseen turvallisuuteen liittyvien riskien lisääntyminen. Erityisesti pääkaupunkiseudulla tullitoimintaan liittyvä rikollisuus on muuttunut ammattimaisemmaksi ja vaarallisemmaksi. Uutena ilmiönä on vuosina 2009–2010 havaittu Eteläisen Tullipiirin alueella räjähdysaineiden, design-huumeiden, myrkkujen ja jäteakkujen sekä puolustustarvikkeiden ja niin sanottujen kaksikäyttötuotteiden (ydinaseiden, kemiallisten ja biologisten aseiden valmistamiseen tarkoitettujen) tuontia, vientiä ja kauttakulkua. Lisäksi Internet mahdollistaa sen, että tavallinen kansalainenkin voi tilata vaarallisia aineita, jotka tulevat maahan pääasiassa lentoteitse postissa tai pikarahdissa Helsinki-Vantaan lentoasemalle. Lentotullissa onkin paljastunut viime aikoina useampia sisäisen turvallisuuden kannalta erityisen huolestuttavia tapauksia, jotka ovat rikostutkinnassa.” (VTV 2011a, 144.)

On äärimmäisen vaikea sanoa, millaisia pitkän tähtäimen seurauksia tällaisella kehityksellä on. Kuinka yhtäältä Suomen kautta kiertävät tai tänne jäävät räjähdysaineet, design-huumeet, myrkyt ja jäteakut näkyvät keskusteluissa, jotka koskevat julkishallinnon tuottavuutta? Tai kääntäen, sitten kun näiden edellä mainittujen Suomen kautta kiertävien erilaisten uusien tuontitavaroiden vaikutukset realisoituvat, kuinka moni kääntää katseensa valtion tuottavuusohjelmaan?

Viimeisimpänä, muttei vähäisimpänä esimerkkinä Tulliin kohdistuvien leikkausten ulkoisvaikutuksista nostan esille mäntyankeroisen.

”Mäntyankeroinen on hyvin pieni, aikuisenakin alle 1 mm pitkä, läpikuultava sukkulamato. Ennen aikuistumista sillä on neljä toukkamaista kehitysastetta, jotka elävät pääasiassa mäntyjen pihkatiehyeissä. Lisääntyminen optimioloissa on hyvin vilkasta ja saastunut puu kuolee nopeasti. Mäntyankeroinen leviää kuolevaan puuhun lisääntymään tulneiden tukkijäärien välityksellä. Mäntyankeroinen on kotoisin Pohjois-Amerikasta, jossa mäntylajit ovat kehittyneet melko vastustuskykyisiksi. Kotoinen mäntymme on herkkä mäntyankeroiselle. Mäntyankeroinen on hyvin vaarallinen tuholainen ja aiheuttaa vahinkoa etenkin levittyään alueille, missä mäntylajit eivät ole ehtineet kehittää vastustuskykyä, kuten Japanissa ja Kiinassa. Euroopassa laji on tavattu Portugalista ja Espanjasta. Suomessa lajia ei ole havaittu luonnossa, mutta saastuneilta alueilta tullessa puutavarassa ja pakkausmateriaalissa sitä on tavattu.” (MetInfo-verkkosivu.)

Tuo pieni metsäteollisuuden ja kansantalouden vihollinen voi päästä luikertelemaan

havupuupakkauksissa ja -kuormissa suomalaisiin metsiin, ellei Tulli pysty omalta osaltaan tarkastamaan kasvinsuojelutodistuksia ja tehdä pistokokeita tavaraeriin (VTV 2011a, 145). Kuten VTV (emt, 145) edelleen toteaa: ”Tullivalvonnan pettäminen voi siis kostautua hyvin monin eri tavoin, joilla ei ole suoraa yhteyttä Tullin omiin tehtäviin.”

8. Tuottavuusohjelman kova ydin

Olen tehnyt johtopäätöksiä valtion tuottavuusohjelmasta analysoimalla niitä pääsääntöisesti Valtiontalouden tarkastusviraston ja valtiovarainministeriön tuottaman dokumenttiaineiston avulla. VTV on eduskunnan yhteydessä toimiva tarkastusviranomaisen, joka tarkastaa valtion taloudenhoitoa ja omaisuuden hallintaa sekä valvoo puolue- ja vaalirahoitusta. VTV:n toiminnan vaikuttavuudesta ja aktiivisesta julkisesta keskustelusta huolimatta sillä on myös selkeitä rajoitteita. Tarkastusten ongelmana näyttäytyy se, että niiden ”tehtävänä on dokumentteihin ja haastatteluihin perustuen arvioida toimintaa ja raportoida havainnoistaan, mutta ei puuttua itse toimintaan (Etelälahti 2008, 144). VTV:n tehtävä ei ole tulkita valtionhallinnon toimia laajemmassa yhteiskunnallisessa viitekehyksessä. Tämä suo tilaisuuden sosiologiseen tarkasteluun, vaikka aineiston toiskätisyyden ja tutkimuskohteen lähes aiemman tutkimattomuuden vuoksi asetelma on ollut haastava. En ole tämän tutkielman puitteissa pystynyt tekemään varsinaista ensikäytistä testaamista, vaan tutkielman sävy on kirjallisuuskatsausmainen. Teen nyt johtopäätökset, jotka vastaavat esittämiini tutkimuskysymyksiin.

8.1. Miten ja millaista yhteiskunnallista muutosta tuottavuusohjelmalla ajetaan?

Olen tarkastellut tuottavuusohjelmaa suhteessa uusliberaaliin taloudelliseen rationaliteettiin ja pyrkinyt tältä pohjalta ymmärtämään, miten ja millaista yhteiskunnallista muutosta tuottavuusohjelmalla ajetaan. Tätä kautta pyrin edelleen ymmärtämään, millaisia mahdollisia julkilausumattomia pyrkimyksiä tuottavuusohjelman toimeenpanolla valtionhallintoon on.

Tuottavuusohjelma kiinnittyy poliittisena ohjelmaksi uusliberaalin taloudellis-poliittisen ajattelun kenttään. Uusliberaalia ajattelua värittää yhteiskuntafilosofian tasolla vahva epäluulo lähes kaikkea valtiollista toimintaa kohtaan ja toisaalta käsitys markkinamekanismin spontaanista yhteiskunnallista järjestystä tuottavasta vaikutuksesta. Uusliberaalit, jotka usein haluavat kutsua itseään klassisiksi liberaaleiksi, näkevät että julkisen sektorin toiminta asettuu yksityistä, vapaata toimintaa vastaan ja tällöin julkista sektoria edustavaa hyvinvointivaltiotakin kohtaan täytyy suhtautua epäluulolla (Saastamoinen 1998; Koskela ym. 2002; Harisalo & Miettinen 2004). Uusliberaali ajattelu edustaa myös vahvasti välineellistä taloudellista rationaliteettia. Tässä ajattelussa yksityisten ihmisten kollektiivinen rahavälitteinen toiminta tuottaa aggregoituessaan

markkinoiksi ja markkinataloudeksi kaikille parhaan lopputuloksen, koska markkinat jakavat yhdessä tuotettua hyvinvointia sekä oikeudenmukaisella, että kaikkein tehokkaimmalla mahdollisella tavalla (Hayek 1995; Harisalo & Miettinen 2004). Liberalismin kehittyessä historiallisesti uusliberalismiksi tämä ajatus alkaa ulottua kaikkeen ihmisten väliseen toimintaan ja näyttäytyä universaalina totuutena, jolloin se vaikuttaa pätevän missä tahansa samanlaisena. Tämä antaa uusliberalisteille syyn ajatella, että ulottamalla niin sanottu markkinamekanismi mille tahansa elämän alueelle joka liittyy hyvinvointiin ja sen tuotantoon, toteuttaa se aina ihmisten kannalta parhaan mahdollisen lopputuloksen. (Saastamoinen 1998; Harvey 2007.) Läpilyönnistään poliittisessa ajattelussa huolimatta uusliberalismin reaalipoliittinen toteuttaminen on aiheuttanut yleensä yhteiskunnallisten erojen kärjistymistä, yleistä levottomuutta ja raskaita seurauksia veronmaksajille, jotka ovat maksaneet erilaiset toteutetun politiikan seuraukset (Honkanen 1995; Harvey 2007; Quiggin 2010; Varoufakis 2011). Suomi ei ole ollut poikkeus tässä mielessä (Honkanen 1995; Julkunen 2001; Patomäki 2007).

Uusliberalismi onkin alettu näkemään yhteiskuntatieteellisessä ajattelussa yhä enemmän taloudellispoliittisen ideologian ja/tai päämäärärationaalisten oman edun pyrkimysten välineenä, jonka poliittisen soveltamisen seurauksena kansallisvaltioiden ja kapitalististen markkinoiden suhteet ovat muotoutuneet uudelleen (Jessop 2002). Suomessa tähän on kiinnitetty paljon huomiota ja suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan uudelleenmuotoutumiselle on alettu antaa nimiä, kuten muutos keynesilaisesta hyvinvointivaltiosta schumpeterilaiseksi kilpailuvaltioksi (Heiskala 2006), hyvinvointivaltiosta valmentajavaltioksi (Heiskala & Kantola 2010), tai suunnittelutaloudesta kilpailutaloudeksi (Alasuutari 2006). Siinä missä hyvinvointivaltion tehtävänä oli turvata kansalaisten hyvinvointi ja turvallisuus talouden aiheuttamissa suhdannevaihteluissa, pyrkii kilpailu- tai valmentajavaltio nyt turvaamaan työssä aiheuttavan globaalin kapitalismin ja tätä kautta kansallisvaltioissa toimiville yrityksille mahdollisimman hyvät toimintaedellytykset (Jessop 2002). Tuottavuusohjelmasta on tehty tässä muutoksessa yksi näiden uusliberaalien uudistusten työkalu valtionhallinnon rakenteiden muuttamiseksi vastaamaan uusliberaalia valtioihannetta. Samaan aikaan kun valtion toimintoja kasvavassa määrin ulkoistetaan yksityiselle sektorille, tiukennetaan valtionhallinnon toimintaedellytyksiä ja tuotetaan sen sisäisestä logiikasta yhdenmukaista yksityisen sektorin toimintalogiikan kanssa.

Tuottavuusohjelmalla ajetaan sellaista yhteiskunnallista muutosta, jossa valtion tehtäviä karsitaan ja sen ydintoimintoja muovataan vastaamaan uusliberaalia taloudellista rationaliteettia. Tässä rationaliteetissa valtion täytyy antaa kaikessa toiminnassaan tilaa yksityisen sektorin toiminnalle, eli

yksityiselle kasvulle, koska muuten se laajentaa tehtäväkenttäänsä ydintoimintojensa ulkopuolelle. Osana yhteiskunnallista muutosta tuottavuusohjelmalla muutetaan valtionhallinnon sisäistä itseymmärrystä sen tehtävästä tuottavana instituutiona. Tässä kehityksessä tärkeämpää on ollut toteuttaa uudistukset valtionhallinnon sisällä, kuin kiinnittää huomiota valtion toiminnan yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen. Tärkeää on, että henkilöstö vähenee ja tilastollisesti mitattava tuottavuus paranee. Tuottavuusohjelmalla ollaankin pyritty tuottamaan valtionhallinnon toiminnasta yhdenmukaista yksityisen sektorin toiminnan kanssa, koska uusliberaalissa ajattelussa yksityisen sektorin toimintamalli tuottaa aina automaattisesti parhaan lopputuloksen. Yksityisellä sektorilla toimintaa arvioidaan taloudellisin periaattein, joten julkisen sektorin tuottavuusajatteluun on luontevasti sopinut, että myös sen tuotokset täytyy pystyä määrällistämään ja tätä kautta julkisen sektorin tuottavuuskehitystä tehostamaan. Tuottavuusohjelmalla on siis pyritty melko laaja-alaiseen yhteiskunnalliseen muutokseen, jonka tausta-ajatus lepää uusliberaalin taloudellisen rationaliteetin eetosessa.

Vastaus kysymykseen miten tuottavuusohjelmalla ajetaan yhteiskunnallista muutosta, pohjaa myös talouteen. Tuottavuusohjelma ei ponnista vain taloudellisista lähtökohdista, vaan se suuntaa taloudellisiin päämääriin. Sen ensimmäisen aallon aikana käytettiin huomattavasti taloudellista vipuvartta tavoitteisiin pääsemiseksi. Tuottavuusohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi käytettiin kehysbudjetointia, joka on yleistynyt OECD-maissa viimeisen parinkymmenen vuoden aikana (Harrinvirta & Puoskari 2001). Kehysbudjetoinnilla voidaan julkisesta rahoituksesta riippuvaiset organisaatiot pakottaa muutokseen budjettikattojen avulla. Keskusjohto määrää yksikön toiminnalle budjettirajoitteen, jolloin yksikön pitää sopeuttaa toimintansa siihen. (Emt.) Muutos ei perustu tällöin pelkästään diskursiiviseen suostutteluun tai asenteiden ja ideologian muutokseen, vaan kehysbudjetti on väkivaltainen keino, jolla halutut muutokset voidaan toimeenpanna valtionhallinnon yksiköissä. Tuottavuusohjelman toisessa aallossa on toiminnan taloudelliset tavoitteet edelleen säilytetty, mutta alustavan tulkinnan mukaan sen aikana valtionhallinnon sisälle ajetaan muutosta myös toimintakulttuuriin. Monet tämän tuloksellisuus- ja vaikuttavuusohjelman yhteydessä esiteltyt muutospyrkimykset vastaavat uusliberalismia ja uutta julkisjohtamisesta käsittelevästä kirjallisuudesta tuttuja teemoja, vaikkakin on huomautettava, ettei muutoksia voi jäännöksettömästi palauttaa kumpaankaan näihin opinkappaleeseen. Paikallisilla erityispiirteillä on aina merkitystä muutosten laadussa, määrässä ja toteutettavuudessa.

Jos tuottavuusohjelman ympärillä käytävää kiistaa sen valtionhallinnon sisäisistä tuottavuusvaikutuksista vertaa edellä esitettyihin johtopäätöksiin, näyttäytyy tuottavuusohjelman

julkilausumattomana pyrkimyksenä valtionhallinnon ja tätä kautta hyvinvointivaltion rakenteellinen muutos. Näitä voi tarkastella toisistaan irrallisina, mutta toisiinsa kytkeytyvinä muutoksina. Valtionhallinnon sisällä muokataan hallinnon toimintatapoja ja kulttuuria vastaamaan tuottavuuden määritteitä samalla kun tuottavuusohjelman yhteydessä esiintyy usein puhetta hyvinvointiyhteiskunnan turvaamisesta (VTV 2010). Tämä muotoilu vaikuttaa käytännössä tarkoittavan valtion tehtävien supistamista ja keskittämistä lainsäädännöllisten tehtävien ja prosessinhallinnan tasolle. Tällöin valtion toimintaperiaatteet muuttuvat samalla kun valtionhallinto koko hyvinvointivaltiota käynnissä pitävänä koneistona muuttuu. Kirkkaimmillaan tämä muutos näkyy oikeusministeriön hallinnonalalla, jossa tuottavuustavoitteista on tullut niin vahvasti ministeriön sisäistä toimintaa ohjaavia, että niitä on toteutettu yhteiskunnallisiin toimintaperiaatteisiin vaikuttavaa lainsäädäntöä muuttamalla (VTV 2011b).

8.2. Tuottavuusohjelman väitetyt vaikutukset

Tuottavuusohjelman toimeenpanosta vastaavat ovat esittäneet taloudelliseen rationaliteettiin pohjaavia väitteitä siitä, millaisia syitä ja seurauksia tuottavuusohjelmalla on. Olen tarkastellut tuottavuusohjelmaan liitettyjä syy-seurausväitteitä kriittisesti ja arvioinut, millaisia mahdollisuuksia niillä on toteutua ja kuinka tuottavuusohjelman väitetyt vaikutukset ovat toteutuneet.

Toiminnan seuraukset riippuvat sekä siitä institutionaalisesta ympäristöstä jossa ne toimeenpannaan, että niistä välineistä joilla päämäärät aiotaan toteuttaa. Taloudellista rationaliteettia voi tarkastella oletuksena tiettyjen kausaalilakien itsensä toteuttavuudesta silloin, kun autonomisten toimijoiden annetaan toimia, tai erityisesti, vaihtaa vapaasti. Tämä voidaan ymmärtää geneeriseksi syymuuttujaksi (Niiniluoto 1983). Jotta taloudelliselle rationaliteetille asetetut tavoitteet, eli markkinamekanismin tuottavuutta parantavat vaikutukset voisivat toteutua, pitää toimintaympäristön sallia vaikutusten toteutuminen, eli toiminnan lisäehtojen olla voimassa (emt). Tässä tapauksessa se tarkoittaa, että panosten ja tuotosten täytyy olla laskettavia ja tuottavuus tätä kautta määritelty (Meklin 2009; Vakkuri 2009). Yksityinen ja julkinen sektori toimivat kuitenkin eri toimintalogiikoilla. Siinä missä yksityinen sektori keskittyy taloudellisen voiton maksimointiin, on julkisen sektorin keskeiset tehtävät yhteiskunnallisesti vaikuttavia, jolloin yksiselitteisten taloudellisten mittareiden käyttäminen toiminnan arviointiin on hyvin vaikeaa (Pollitt 2003; Meklin 2009). Muutenkin yksityisen ja julkisen sektorin rinnastaminen homogeenisinä kategorioina on

hankalaa, koska toiminnan päämäärät saattavat vaihdella sattumanvaraisista syistä ja/tai olla arvorationaalisia (Merton 1936). Julkinen sektori toimii kun markkinat epäonnistuvat, kuten talouskriiseissä ja julkis- ja meriittihyödykkeiden tuotannossa. Se toimii myös noususuhdanteiden aikana kansalaisten keskinäisen solidaarisuuden välineenä jakamalla tuloja uudelleen. (Koskela ym. 2002.) Lisäksi ihmisten työskentelyä julkisella sektorilla saattaa motivoida erilaiset tekijät kuin yksityisellä sektorilla työskenteleviä (Pollitt 2003). Tästä huolimatta mitään yksiselitteisiä todisteita ei ole siitä, että yksityinen sektori toimisi automaattisesti julkista sektoria tehokkaammin. Silti julkiseen toimintaan ja sen sisältämään byrokratiaan liitetään paljon stereotypioita ja sitä verrataan yksityiseen sektoriin sen vastapuolena (Pollitt 2003; Harisalo & Miettinen 2004; Sennett 2007).

Asetelman voi kääntää myös aiempien johtopäätösten mukaisesti toisin päin, eli tuottavuusohjelmaa voi tulkita aktiivisena pyrkimyksenä tuottaa valtionhallintoon ne lisäehdot, jotta taloudellinen rationaliteetti voi toteutua. Tähän viittaavat toimenpiteet, jotka ovat pyrkineet kategorisesti vähentämään valtionhallinnon henkilöstöä siitä huolimatta, onko vähennyksillä tuottavuutta parantavaa vaikutusta. Samaa implikoivat toimintojen ulkoistaminen ja yksityistäminen, jotka on määritelty tuottavuutta parantaviksi toimenpiteiksi kautta linjan – siinäkin tapauksessa, että ne ovat olleet kalliimpia tapoja järjestää palvelut kuin alkuperäinen tapa. Näitä toimenpiteitä on tuettu vaikka lainsäädäntöä muuttamalla. Tämä viittaa pyrkimykseen keskittää valtionhallinnon henkilöstön toimintaa yhä enemmän ydintehtäviksi määriteltäviin suoritteisiin, joita analyysin perusteella ovat ensisijaisesti lakisääteiset ja tulossopimuksella määritellyt tehtävät, kuten substanssiosaamisesta riippumattomat, prosessinhoitoon liittyvät tehtävät. Samalla kun lainsäädäntöä on käytetty tuottavuusohjelman tavoitteisiin pääsemiseksi, näyttäytyy lainsäädännölliset tehtävät paradoksaalisesti niinä ydintehtävinä, joihin valtionhallinnossa pitäisi keskittyä. Tämä viittaa tuottavuusohjelman sisällöllisten määritelmien yhdenmukaistumiseen valtionhallinnon ydintehtävien kanssa prosessin edetessä. Ulkoistukset ovat tukeneet priorisointia antamalla mahdollisuuden siirtää ydintehtäviin liittyviä tukitehtäviä valtionhallinnon ulkopuolelle. (VTV 2010; 2011a; 2011b.)

Samalla kun tuottavuusohjelma on pakottanut henkilöstöä vähentämällä priorisoimaan tehtäviä, on toimenpiteillä ollut vaikutusta myös henkilöstön asenteisiin ja toimintakulttuuriin. Erityisesti oikeusministeriön hallinnonalalta raportoidaan muutoksia asenteissa ja suhtautumisessa. Asennemuutoksen keskiössä ovat tuottavuus yleisenä valtionhallinnon toimintaa kehystävänä kysymyksenä ja ydintehtäviin keskittyminen toimintaa suuntaavana periaatteena, jonka ympäriltä on jopa toivottavaa karsia ”vähemmän tärkeää tekemistä” (VTV 2011b, 11). Tämän lisäksi

tuottavuusohjelman toinen aalto viittaa haluun ottaa käyttöön uusia johtamisen malleja ja rekrytointipoliitiikkaa (VM 2010a; 2010b; 2011a), jotka vastaavat sisällöllisesti pitkälti yksityisen sektorin liikkeenhoidon opista ammennettua uuden julkisjohtamisen mallia (Pollitt 2003).

Edelleen, toiminnan tuottavuusmittareiden ja -indikaattoreiden rakentaminen ja tätä kautta suoritteiden kvantifiointi viittaa vahvasti siihen, että siinä missä tuottavuusohjelman voi tulkita toiminnan lähtökohdaksi, on se myös päämäärä itsessään. Tässä mielessä tuottavuusohjelma on ambivalentti väline, jonka sisäiset ehdot, mutta myös ulkoisesti pakottava muoto – taloudellinen ohjaus – pitävät sisällään taloudellisen rationaalisuuden kokonaislogiikan. Tuottavuustoimien odotetaan johtavan tilanteeseen, jossa valtionhallinnon sisäinen ympäristö toimii markkinamekanismia vastaavalla tavalla. Yhteiskunnallisella tasolla tämä implikoi julkisen sektorin kokonaisuutosta yksityistä sektoria tukevaksi ja jäljitteleväksi instituutioksi – hyvinvointivaltion periaatteellista muutosta. Valtionhallinnon sisältä voi lukea konkreettiset, ministeriötasoiset toimintatapojen muutokset yksityisen liiketoimintamallin suuntaan. Nämäkin voidaan tulkita tuottavuusohjelman julkilausumattomiksi pyrkimyksiksi.

Tässä valossa ei ole yllätys, ettei tuottavuustoimenpiteille raportoituja vaikutuksia voi näyttää juurikaan toteen. Ilman instituution sisällä vallitsevien välttämättömien- ja lisäehtojen voimassaoloa ei markkinamekanismin voi olettaa tuottavan toivottuja seurauksia – geneerinen syymuuttuja tarvitsee jo teoriassakin oikeanlaisen ympäristön toimiakseen. Erilaiset tuottavuusohjelmalle lasketut vaikutukset eivät ole olleet missään tapauksessa yksiselitteisiä tai johdettavissa jäännöksittä suoritetuista toimenpiteistä. Tästä huolimatta tuottavuusohjelmaan liitetään erilaisia väitetyjä vaikutuksia, joista pidetään julkisessa keskustelussa kiinni.

Mikään edellä mainituista asioista ei tarkoita, etteikö tuottavuusohjelmalle voisi olla tarvetta, tai etteikö sillä olisi voinut olla myös aitoja tuottavuusvaikutuksia. Myöskään julkilausumattomilla pyrkimyksillä en tarkoita pyrkimyksiä, jotka kaikki valtionhallinnossa toimivat jakaisivat tai joihin kaikki tietoisesti pyrkisivät. Näissä johtopäätöksissä esitetty kritiikki on suuntautunut niiden toteutumisen ehtoihin ja tätä kautta todennettavuuteen. Olen yrittänyt ilmasta tätä kuviolla 5 (kts. s. 41), joka selventää, millaisia muuttajakombinaatioita kausaalisuuteen saattaa kaikkine syy- ja seuraus-, sekä ulkois- ja heijastusvaikutuksineen liittyä.

8.3. Tuottavuusohjelman ulkoisvaikutukset

Jos talouden mieltää järjestelmäksi, on tällöin taloudellisesta toiminnasta aiheutuvat sosiaaliset tai muut yhteiskunnalliset, ei-taloudelliseksi vaikutuksiksi mielletävät seuraukset kyseiselle järjestelmälle ulkoisia. Tästä nimitys ulkoisvaikutukset. Taloustieteen määritelmä ulkoisvaikutuksista sisältää yhtäältä ajatuksen markkinoiden irrallisuudesta muusta yhteiskunnasta ja toisaalta epäsuoran ratkaisuehdotuksen ongelmaan: ulkoisvaikutus on markkinatoiminnan sivuvaikutus jolla ei ole markkinahintaa. Taloudellisen rationaalisuuden sisäsyntyisestä logiikasta johtuen kaikkia markkinoiden aiheuttamia vaikutuksia on käsiteltävä hintoina, jolloin hinnoittamalla ulkoisvaikutukset ne tulevat sisällytetyiksi markkinoihin. Tulkittaessa ulkoisvaikutuksia laajemmin tarkoituksellisen toiminnan ennakoimattomina seurauksina, avautuu mahdollisuus nähdä useampia sosiaalisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kategorioita kuin rahavälitteinen vaihto, ja tätä kautta paikannettavat kausaalisuhteet (Merton 1936). Eriteltäessä erilaisia toiminnan kategorioita voidaan havaita, etteivät niiden logiikat ole välttämättä yhteismitallisia keskenään. Yksityinen sektori ei toimi jäännöksettömästi samalla tavalla kuin julkinen, mutta ne ovat silti jatkuvasti vuorovaikutuksessa keskenään (Koskela ym. 2002; Pollitt 2003). Näin eri toiminnan kategorioissa aiheutuvia seurauksia voi olla vaikea erottaa toisistaan tai käsitellä vain tietyn kategorian sisällä.

Tuottavuusohjelma esitetään julkishallinnon sisällä toteutettavaksi ohjelmaksi, jolla pyritään vastaamaan sille ulkoisiin, mutta toisaalta sen sisällä käsiteltäviin ongelmiin. Ongelmat käsitteellistetään julkishallinnollisen järjestelmän sisäisinä tehokkuus-, eli taloudellisina ongelmina, jolloin tuottavuustoimenpiteiden useat muuhun yhteiskuntaan suuntautuvat vaikutukset jäävät käsittelemättä. (VM 2003a.) Henkilöstön leikkaamisen välittömmimpiä seurauksia on julkishallinnon henkilöstön kykenemättömyys hoitaa mahdollisesti jopa lainsäädäntöön kirjattuja tehtäviä ja tätä kautta käyttäjäkokemusten heikkeneminen. Tämä on johtanut myös tulonsiirtoihin yksityiselle sektorille. Valtionosuuksia on jouduttu käyttämään oman toiminnan kehittämisen sijaan ulkopuolisten asiantuntijoiden palkkaamiseen sellaisten tehtävien hoitamiseksi, jotka todellisuudessa kuuluisivat julkisen sektorin henkilökunnalle. Tästä seuraa julkisesta sektorista itsestään riippumaton palveluiden laadun heikkeneminen suhteessa yksityiseen sektoriin. Tämä heijastuu edelleen asiakkaiden tapauksia käsittelevään, jo valmiiksi kuormitettuun henkilöstöön esimerkiksi aggressiivisena asiakaspalautteena ja aiheuttaa psyykkistä räsitystä. (esim. VTV 2011a, 68–86.) Tuottavuusohjelman ulkoisvaikutuksena ilmenevästä julkishallinnon heikentyneestä palvelukyvyistä aiheutuu henkilöstön psyykkisen räsityksen heijastusvaikutus.

Ohjelmalla on vielä selkeämpiä ulkoisvaikutuksia. Esimerkiksi rikosseuraamusosalta raportoitu heikentynyt kyky vaikuttaa uusintarikollisuuteen näyttäytyy jo nyt, henkilöstöresurssit eivät näet riitä uusintarikollisuuteen vaikuttavien toimintaohjelmien käynnistämiseen ja ylläpitämiseen. Tällä on varmasti pitkällä aikavälillä arvaamattomia ja kertautuvia yhteiskunnallisia vaikutuksia. (VTV 2011b, 161–162.) Tullilaitoksessa resurssileikkaukset ovat aiheuttaneet toimipaikkojen sekä henkilöstön vähenemistä ja liikkuvien tarkastusryhmien toimintakapasiteettien laskua. Tästä on seurannut heikentynyttä kykyä rikosten tutkinnassa, tarkastuskapasiteetin heikkenemistä rajoilla ja tullivalvonnan uskottavuuden heikkenemistä, joka on johtanut erilaisten huumeiden, kemikaalien, räjähdysaineiden ja erilaisten aseiden valmistamiseen tarvittavien aineiden liikkumiseen Suomeen. Myös rikollisuus yleisemminkin on muuttunut esimerkiksi pääkaupunkiseudulla ammattimaisemmaksi ja yhä enemmän tunnistettuja rikollisia kulkee Suomeen kenenkään puuttumatta siihen. (VTV 2011b, 133–161.)

Nämä esimerkit – muiden muassa – tuovat esille sitä vaikutusten kirjoa, jota muutokset julkishallinnossa yhteiskuntaan aiheuttavat. Myös VTV (2011b, 112) spekuloi oikeusministeriön tapauksessa tuottavuusohjelman ennakoimattomilla ja sattumanvaraisilla seurauksilla. Valtiovarainministeriön reaktio oli vaatimus poistaa kyseinen kohta tarkastuslausunnosta, koska ”sen mielestä sattumanvaraisuutta ei ole voitu millään tavoin todentaa tarkastuksessa” (emt, 112). Jossain määrin on kuitenkin perusteltua väittää, että tuottavuusohjelma aiheuttaa ennakoimattomia seurauksia. Ei ole myöskään täysin kohtuutonta esittää, että VM:n omat väitteet tuottavuusohjelman seurauksista ovat vähintäänkin ennakoimattomalla ja sattumanvaraisella pohjalla. Herää kysymys, kuinka suuri vaikutus sillä olisi kiistaan valtion tuottavuusohjelmasta, jos sen vaikutuksia käsiteltäisiin julkisessa keskustelussa täysimääräisinä. Tämä keskustelu saattaisi myös vaikuttaa kritiikkiin, jota julkisen sektorin toimintaa kohtaan on esitetty.

8.4. Lopuksi

Olen tässä tutkielmassa tulkinnut valtion tuottavuusohjelmaa pääsääntöisen kriittisesti. Tuottavuusohjelmaa puolustavassa ja sen kritisoijia kärjistämisestä moittivassa puheenvuorossaan valtiovarainministeriön Jaakko Kuusela (2008, 42) esittää, että kriitikot eivät pysty näkemään julkisen sektorin tuottavuuden parantamiseen pyrkivissä hankkeissa kuin peikon. Kuusela esittää,

että pohjimmiltaan kyse on hyvinvointipalveluiden turvaamisesta pakon edessä. Kuusela (emt, 43) näkee, että jos tuottavuutta ei saada ylös, on palveluita karsittava, velkaa lisättävä tai veroja nostettava. Kuusela (emt, 46) myös nostaa esille, kuinka vaikeaa ja aikaa vievää muutosten toteuttaminen valtionhallinnossa on. Tämän vuoksi muutokset täytyy pakottaa läpi (emt, 45). Kritiikistäni huolimatta olen samaa mieltä monesta Kuuselan esittämästä seikasta. Taloustilanne on huono ja tuottavuutta varmasti voitaisiin, tai olisi jopa pakko lisätä julkisella puolella. Perusteista ja keinoista olen taas monessa kohtaa eri mieltä³⁷. Kuten tutkielmassa on tullut ilmi, on sekä tuottavuustoimenpiteiden toteuttaminen sekä todentaminen vaikeaa ja niiden taustalla saattaa edetä yhteiskunnallisen muutoksen prosesseja, joka jää tuottavuustoimenpiteitä suunnitellessa ja toteuttaessa toimijoilta arvioimatta. Toisaalta tuottavuusohjelman puolustajilla esiintyy samaa yksipuolisuutta perusteissaan josta he kritikoita syyttävät (esim. Kuusela 2008; Kangasharju & Pääkkönen 2010). Tämä antaa kaiken kaikkiaan perusteita tutkia monipuolisesti sekä valtionhallinnollista muutosta, että tuottavuusohjelmaa osana sitä.

Sosiologian piirissä tuottavuusohjelman tutkimus asettuu osaksi jatkumoa, jossa hyvinvointivaltion sisällöllistä ja toiminnallista merkitystä muokataan uusiksi. Osana uusliberalismin tutkimusperinnettä tämä tarkoittaa mahdollisuutta paikantaa niitä käytännöllisiä toiminnan mekanismeja, joilla muutos toteutetaan julkishallinnon organisaatioissa. Kuten esimerkiksi tässä tutkielmassa on tullut esille, ei muutos ole ollut vain diskursiivista, vaan taloudellista voimaa on käytetty pakottamaan instituutioiden rakenteita vastaamaan tavoitteita, mutta toisaalta kokonaisvaltaisempaan muutokseen pyritään parhailaan myös kulttuurisella muutoksella, joka pitää sisällään esimerkiksi uudenlaisia johtamis- ja rekrytointikäytäntöjä. Tässä mielessä sosiologia voi jatkaa sitä tutkimusta johon hallintotieteellinen tutkimus päättyy. Sosiologian ei tarvitse välittää niistä rajoista, joita tiukemmin nimenomaan organisaatioiden toiminnan tutkimukseen sitoutunut tieteenala tutkimukselleen asettaa. Tämä tutkielma on ottanut osaa tässä mielessä sekä instituutioiden että julkishallinnon organisaatioiden sosiologiseen tutkimukseen. Lisäksi tämä on ollut myös päänavaus sosiaalitieteelliseen valtion tuottavuusohjelman tutkimukseen.

Tarkasteltaessa jatkotutkimuksen mahdollisuuksia aukeaa laaja kirjo mahdollisuuksia. Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma on edelleen kesken, eikä tuottavuusohjelman kaikkia seurauksia ole varmasti vielä nähty. Toisaalta, sosiologille voisi olla luontevaa osallistua kriittisen hallinnontutkimuksen perinteeseen (*Critical Management Studies*, esim. Tadjewski ym. 2011) ja

³⁷ Olen tässä tutkielmassa jättänyt käsittelemättä kokonaan esimerkiksi läpi aineiston esiintyvät ja Kuuselan (2008) esille tuomat tietotekniikkaan liittyvät ratkaisut, joiden puitteissa tuottavuushyötyjen todentaminen on huomattavasti monia muita toimenpiteitä helpompaa. Vailla ongelmia tosin eivät ole nekään.

kehittää sitä eteenpäin, tai toisaalta ottaa sosiaalitieteellisestä näkökulmasta osaa uusimpaan julkishallinnon tutkimukseen, joka lähestyy julkisten palveluiden järjestämistä teknologian, ajan ja tilallisuuden näkökulmasta (esim. Pollitt 2012). Edelleen, lainsäädännöllisen työn ja lainsäädännön vaikutus yhteiskunnan rakenteelliseen muutokseen ja sen ehtoihin, tai virkamiehistön roolin hyvinvointivaltion muutoksessa ovat erittäin kiinnostavia teemoja. Olisi yleisesti kiinnostavaa pohtia kysymystä, jonka Kati Rantala ja Pekka Sulkunen (2006, 16) esittävät:

”Hallintopoliittiset muutokset eivät tapahdu itsekseen, vaikka niistä käyty poliittinen keskustelu onkin ollut olematonta. Julkishallinnon tuottavuutta alettiin korostaa 1980-luvun Britanniassa Margaret Thatcherin hallitusten supistaessa valtion tehtäviä saadakseen aikaan ”säästöjä”. Tämän jälkeen Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) on kannustanut läntisiä teollisuusmaita voimakkaasti hallintopoliittisiin muutoksiin. Suomi on ollut järjestön toiminnassa erityisen toimielias. Toistaiseksi ei tiedetä kovinkaan paljon siitä, miksi näin suuret muutokset ovat olleet mahdollisia ilman poliittisia mullistuksia.”

Tuottavuusohjelman pohjalta voisi vastata, että kysymys valtionhallinnon tuottavuuden lisääntymisestä tuottavuustoimenpiteiden seurauksena väistää julkisuudessa esiintyessään kaikki merkittävät kysymykset, joita näin suurten yhteiskunnallisten muutosten kohdalla tulisi kysyä. Puhtaasti yksipuolisiin tuottavuusargumentteihin kiinnittyvä kiista tuottavuusohjelmasta johtaa harhaan monissa kysymyksissä. Millaista ”hyvinvointivaltiota” julkishallinnon reformeilla luodaan? Kuinka tehdyt muutokset vastaavat kansalaisen tarpeisiin? Kuinka julkisten resurssien tietoinen allokointi yksityisille markkinoille parantaa kansalaisten hyvinvointia? Millaiseen tutkimustietoon julkisella sektorilla tehtävät uudistukset perustuvat? Millaisia epäsuoria vaikutuksia julkisen sektorin reformilla on pitkällä aikavälillä kansalaisen elämään? Kuinka riippumatonta poliitikkojen ja virkamiesten toimivalta on kansalaisten mielipiteistä näistä muutoksista päätettäessä ja niitä toimeenpantaessa? Pintapoliittinen mediassa käytävä keskustelu ei avaa niitä kehityskulkuja, jotka pitkän aikavälin yhteiskuntapoliittista muutosta vievät eteenpäin. Tämän vuoksi onkin syytä vielä kerran nostaa esille se, kuinka Ulrich Beck (1995, 14) puhuu hyvinvointivaltion muutoksesta:

”Juuri siksi, että tällaiset vähäiset mutta laajoihin seurausvaikutuksiin johtavat toimenpiteet eivät ilmaannu fanfaarien, tiukkojen eduskuntaäänestysten ja puoluepoliittisten vastakkainasettelujen saattelemina tai vallankumouksellisen lipun liehuessa, teollisen yhteiskunnan refleksiivinen modernisaatio etenee vähin äänin, ikään kuin kissantassuin [...] Muutosten vähäpätöisyys, tuttuus ja monesti myös toivottavuus kätkevät näkyvistä niiden yhteiskuntaa muuttavan perinpohjaisuuden.”

Lähdeviitteet

Kirjalliset lähteet:

Alasuutari, Pertti (2006) *Suunnittelutaloudesta kilpailutalouteen: miten muutos oli ideologisesti mahdollinen?* 43–64. Teoksessa: Heiskala, Risto & Luhtakallio, Eeva (toim.) *Uusi Jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta?* Gaudeamus. Helsinki.

Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma (2010) *Universalismi Britannian ja pohjoismaiden sosiaalipolitiikassa*. Janus vol. 18 (2). 104–120.

Autero, Anniina (2009) *Tuloksellisuuskohereenssi valtionhallinnon päätöksenteon ongelmana*. Teoksessa: Vakkuri, Jarmo (toim.) *Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat*. Gaudeamus. Helsinki.

Barrow, J. D. (1991) *Theories of Everything. The Quest for Ultimate Explanation*. Clarendon Press. Oxford.

Beck, Ulrich (1995) *Politiikan uudelleen keksiminen: kohti refleksiivisen modernisaation teoriaa*. Teoksessa: Beck, Ulrich & Giddens, Anthony & Lash, Scott. *Nykyajan jäljillä*. (alkup. 1994). Suomentanut Leevi Lehto. Vastapaino. Tampere.

Blom, Raimo (1983) *Yhteiskuntateoria ja valtio*. Vastapaino. Tampere.

Blom, Raimo (2003) *Muutosteesit*. Teoksessa: Melin, Harri & Nikula, Jouko (toim.) *Yhteiskunnallinen muutos*. Vastapaino. Tampere.

Begg, David & Fischer, Stanley & Dornbusch, Rudiger (2003) *Economics*. 7. painos. McGraw-Hill. Berkshire.

Bonoli, Giuliano & George, Vic & Taylor-Gooby, Peter (2000) *European Welfare Futures. Towards a Theory of Retrenchment*. Polity Press. Cambridge.

Böckerman, Petri (2000) *Schumpeter ja luova tuho*. Työpapereita 167. Palkansaajien tutkimuslaitos. Helsinki.

Centeno, Miguel A. & Cohen, Joseph N. (2010) *Global Capitalism. A Sociological Perspective*. Polity Press. Cambridge.

Erikson, Robert & Hansen, Erik Jørgen & Ringen, Stein & Uusitalo, Hannu (1987) *Preface*. Teoksessa: Erikson, Robert & Hansen, Erik Jørgen & Ringen, Stein & Uusitalo, Hannu (toim.). *The Scandinavian Model: Welfare State and Welfare Research*. Armonia M.E.Sharpe.

Etelälahti, Pekka (2008) *Valtiontalous*. Teoksessa: Etelälahti, Pekka & Kiviniemi, Markku & Strömberg, Erik & Vehkamäki, Pirjo. *Valtionhallinnon perusteet*. HAUS. Edita. Helsinki.

Greener, Ian (2008) *Markets in the public sector: when do they work, and what do we do when they don't?* Policy & Politics. Vol 36. no. 1. 93–108.

Haaparanta, Pertti (2011) *Julkisen talouden kestävyyslaskelmista* (2011) Kansantaloudellinen aikakauskirja. no. 1. 59–75.

Hall, Stuart & Jacques, Martin (ed.) (1983) *The Politics of Thatcherism*. Lawrence and Wishart. London.

Hall, Stuart (1992) *Kulttuurin ja politiikan murroksia*. Suomenoskokoelman toimittaneet: Koivisto, Juha & Lehtonen, Mikko & Uusitupa, Timo & Grossberg, Lawrence. Vastapaino. Tampere.

Harisalo, Risto & Miettinen, Ensio (2004) *Hyvinvointivaltio. Houkutteleva lupaus vai karvas pettymys*. Tampere University Press. Tampere.

Harrinvirta, Markku & Puoskari, Pentti (2001) *Kehysbudjetointi poliittisena päätöksentekoprosessina*. Kansantaloudellinen aikakauskirja. No. 3. 445–459.

Harvey, David (2008) *Uusliberalismin lyhyt historia*. Alkuteos: *A Brief History of Neoliberalism* (2005). Suomentanut Kaisa Koskinen. Vastapaino. Tampere.

Hayek, Friedrich A. (1995) *Tie orjuuteen*. Alkuteos: *The Road To Serfdom* (1944). Suomentanut Jyrki Iivonen. Gaudeamus. Helsinki.

Heiskala, Risto (2003) *Instituutiot, sosiaaliset innovaatiot ja yhteiskunnan rakenteellinen muutos*. Teoksessa: Melin, Harri & Nikula, Jouko (toim.) *Yhteiskunnallinen muutos*. Vastapaino. Tampere.

Heiskala, Risto (2006) *Kansainvälisen toimintaympäristön muutos ja Suomen yhteiskunnallinen murros*. Teoksessa: Heiskala, Risto & Luhtakallio, Eeva (toim.) *Uusi Jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta?* Gaudeamus. Helsinki.

Heiskala, Risto & Kantola, Anu (2010) *Vallan uudet ideat: Hyvinvointivaltion huomasta valmentajavaltion valvontaan*. Teoksessa: *Valta Suomessa* (toim. Pietikäinen, Petteri). Gaudeamus. Helsinki.

Heiskala, Risto & Virtanen, Akseli (2011) *Talous yhteiskuntateorian ongelmana*. Teoksessa Heiskala, Risto & Virtanen Akseli (toim.). *Talous ja Yhteiskuntateoria 1. Vanhan maailman talous ja suuri murros*. Gaudeamus. Helsinki.

Herranen, Olli (2012) *Taloudellisten arvojen paradoksit*. niin&näin. no. 4. 116–117.

Hjerppe, Riitta & Vartia, Pentti (2002) *Talouden kasvu ja rakennemuutos 1860–2000*. Teoksessa: Loikkanen, Heikki A. & Pekkarinen, Jukka & Vartia, Pentti (toim.). *Kansantaloutemme – rakenteet ja muutos*. 3. uudistettu painos. Taloustieto Oy. Helsinki.

Honkanen, Pertti (1995) *Julkinen sektori. Muistiinpanoja yksityistämisestä ja säästöpolitiikasta*. Hanki ja jää. Helsinki.

Honkanen, Pertti (2007) *Työttömyys ja arvoteoria. Tutkielma työttömyydestä, talousteorioista ja sosiaalipolitiikasta*. Akateeminen väitöskirja. Turun yliopisto.

- Hänninen, Sakari (2001) *Pohjoismaisen hyvinvoinnin poliittinen eetos*. Tiede & Edistys. no. 1. 19–33.
- Jessop, Bob (2002) *The Future of the Capitalist State*. Polity Press. UK. Cambridge.
- Julkunen, Raija (2001) *Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa*. Vastapaino. Tampere.
- Julkunen, Raija (2003) *Hiipivä ja ryömivä – pääoma valtaamassa hyvinvointivaltiota?* Teoksessa: Melin, Harri & Nikula, Jouko. *Yhteiskunnallinen muutos*. Vastapaino. Tampere.
- Kallinen, Yrjö & Koivisto, Juha & Lahikainen, Lauri & Ronkainen, Antti (toim.) (2011) *Kurssi kohti konkurssia. Talouskriisin syyt ja seuraukset*. Vastapaino. Tampere.
- Kettunen, Pauli (2008) *Globalisaatio ja kansallinen me. Kansallisen katseen historiallinen kritiikki*. Vastapaino. Tampere.
- Kiviniemi, Markku (2008) *Valtio ja hallintojärjestelmä*. Teoksessa: Etelälahti, Pekka & Kiviniemi, Markku & Strömberg, Erik & Vehkamäki, Pirjo. *Valtionhallinnon perusteet*. HAUS. Edita. Helsinki.
- Kliman, Andrew (2011) *Ilmiasu ja olemus: uusliberalismi, finansialisaatio ja kapitalistisen tuotannon kriisi*. Teoksessa: Kallinen ym. (toim.) *Kurssi kohti konkurssia. Talouskriisin syyt ja seuraukset*. Suomentaneet: Pontus Purokuru & Antti Ronkainen. Vastapaino. Tampere.
- Komulainen, Keskitalo-Foley, Korhonen & Lappalainen (toim.) (2010) *Yrittäjyyskasvatus hallintana*. Vastapaino. Tampere.
- Korpi, Walter (1983) *The Democratic Class Struggle*. Routledge. London.
- Korpi, Walter (1984) *Työväenluokka hyvinvointikapitalismissa. Työ, ay-liike ja politiikka Ruotsissa*. Alkuteos: *The Working Class in Welfare Capitalism*. Suomentanut: Eine Karppinen & David Kivinen. Vastapaino. Tampere.
- Koskela, Erkki & Loikkanen, Heikki A. & Tuomala, Matti (2002) *Julkinen sektori Suomessa*. Teoksessa: Loikkanen, Heikki A. & Pekkarinen, Jukka & Vartia, Pentti (toim.). *Kansantaloutemme – rakenteet ja muutos*. 3. uudistettu painos. Taloustieto Oy. Helsinki.
- Kosonen, Pekka (vastaava kirjoittaja) (1979) *Suomalainen kapitalismi*. Love Kirjat. Helsinki.
- Kosonen, Pekka (1998) *Pohjoismaiset mallit murroksessa*. Vastapaino. Tampere.
- Kotakorpi, Kaisa & Laamanen, Jani-Petri (2010) *Welfare State and Life Satisfaction: Evidence from Public Health Care*. *Economica*. no. 77. 565–583.
- Kuusela, Jaakko (2008) *Valtion tuottavuusohjelma, toiminnan vaikuttavuus ja työelämän laatu*. Työpoliittinen Aikakauskirja. no. 2. 42–47.
- Lagerspetz, Eerik (2004) *Talouden moraali, moraaliton talous ja F.A. Hayekin uusliberalismi*. Teoksessa: Kauppinen, Ilkka (toim.) *Moraalitalous*. Vastapaino. Tampere.

- Marx, Karl (1974) *Pääoma 1. Pääoman tuotantoprosessi*. Alkuteos: *Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie*. Suomentanut Antero Tiusanen. Progress. Moskova.
- Meklin, Pentti (2009) *Muuttuuko mikään? Tuloksellisuuden käsitteen monitulkintaisuus julkishallinnossa*. Teoksessa: Vakkuri, Jarmo (toim.) *Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat*. Gaudeamus. Helsinki.
- Merton, Robert K. (1936) *The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action*. *American Sociological Review*, Vol. 1, No. 6. 894-904.
- Miller, Peter & Rose, Nikolas (2010) *Miten meitä hallitaan*. Vastapaino. Tampere.
- Niiniluoto, Ilkka (1983) *Tieteellinen päättely ja selittäminen*. Otava. Helsinki.
- Panitch, Leo & Konings, Martijn (2011) *Myytit uusliberaalista deregulaatiosta*. Teoksessa: *Kurssi kohti konkurssia. Talouskriisin syyt ja seuraukset*. Suomentaneet: Tatu Ahponen & Lauri Lahikainen. Vastapaino. Tampere.
- Patomäki, Heikki (2007) *Uusliberalismi Suomessa. Lyhyt historia ja tulevaisuuden vaihtoehdot*. WSOY. Helsinki.
- Pietilä, Veikko (1980) *Selittämisestä yhteiskuntatieteessä*. 4. muuttamaton painos. Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos. Sarja C 27/1980. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Polanyi, Karl (2009) *Suuri murros*. Englanninkielinen alkuteos *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time*. Ilmestynyt ensimmäisen kerran 1944. Suomentanut Natasha Vilokkinen. Vastapaino. Tampere.
- Pollitt, Christopher (2003) *The Essential Public Manager*. Open University Press. McGraw-Hill Education. Berkshire.
- Pollitt, Christopher (2012) *New Perspectives on Public Services. Place and Technology*. Oxford. University Press. Oxford.
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert (2011) *Public Management Reform. A Comparative Analysis—New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian state*. 3. painos. Oxford. New York.
- Quiggin, John (2010) *Zombie Economics. How dead ideas still walk among us*. Princeton University Press. New Jersey.
- Rantala, Kati & Sulkunen Pekka (2006) *Esipuhe & Uudet hallintamekanismit – miksi ja miten?* Teoksessa *Projektityhteiskunnan kääntöpuolia* (toim. Rantala, Kati & Sulkunen, Pekka). Gaudeamus: Helsinki. 7–16.
- Rosanvallon, Pierre (2013) *Demokraattinen oikeutus. Puolueettomuus, refleksiivisyys, läheisyys*. Alkuteos: *La légitimité démocratique Impartialité, réflexivité, proximité*. Suomentanut: Vappu Helmsaari. Vastapaino. Tampere.

- Räsänen, Petri (2007) *Uusliberalismi ja lupaus vapaudesta*. Niin & Näin. No. 4. 98–108.
- Saastamoinen, Kari (1998) *Eurooppalainen liberalismi. Etiikka, talous, politiikka*. Atena Kustannus Oy. Jyväskylä.
- Schumpeter, Joseph (1970) *Capitalism, Socialism and Democracy*. Ilmestynyt ensimmäisen kerran 1942. Unwin university books. London.
- Sennett, Richard (2007) *Uuden kapitalismin kulttuuri*. Alkuteos: *The Culture of the New Capitalism* (2006). Suomentanut Kaisa Koskinen. Vastapaino. Tampere.
- Simmel, Georg (1990) *The Philosophy of Money*. Alkuteos: *Philosophie des Geldes* (1907). Kääntänyt englanniksi Tom Bottomore & David Frisby. 2. painos. Routledge. London.
- Sipilä, Jorma (2011) *Hyvinvointivaltio sosiaalisena investointina: älä anna köyhälle kalaa vaan koulutus*. Yhteiskuntapolitiikka. no. 4. 359–372.
- Sukselainen, Tuomas (2011) *Julkisen talouden haasteet pitkällä aikavälillä*. Kansantaloudellinen aikakauskirja. no. 2. 158–178.
- Sztompka, Piotr (1993) *The Sociology of Social Change*. Blackwell. Oxford.
- Tadajewski, Mark & Maclaran, Pauline & Parsons, Elisabeth & Parker, Martin (toim.) (2011) *Key Concepts in Critical Management Studies*. Sage. London.
- Taimio, Heikki (toim.) (2009) *Kurssin muutos: Kestävään kasvuun ja hyvinvointiin*. Työväen sivistysliitto. Helsinki.
- Töttö, Pertti (2004) *Syvällistä ja pinnallista. Teoria, empiria ja kausaalisuus sosiaalitutkimuksessa*. Vastapaino. Tampere.
- Vakkuri, Jarmo (2009) *Julkisen sektorin tehokkuus monitulkintaisena ongelmana – käsitteet ja lähestymistavat*. Teoksessa: Vakkuri, Jarmo (toim.) *Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat*. Gaudeamus. Helsinki.
- Varoufakis, Yanis (2011) *The Global Minotaur. America, the True Origins of the Financial Crisis and the Future of the World Economy*. Zed Books. London.
- Viinamäki, Olli-Pekka (2009) *Vanhan ongelman uudet puitteet: mitä korruption ehkäisemisestä olisi kysyttävä NPM-maailmassa?*. Hallinnon tutkimus. no. 2. 54–64.
- Yliaska, Ville (2010) *Hajautuiko valtion valta? New Public Management ja hallinnon murros (1983–1993)*. Yhteiskuntapolitiikka. no. 4. 361–376.

Dokumenttilähteet:

Valtiovarainministeriö (VM):

VM (2001) *Talouspolitiikan lähivuosien haasteista*. Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 3/2001

VM (2003a) *Asettamispäätös. Tuottavuuden toimenpideohjelma*. VM121:00/2003.

VM (2003b) *Tuottavuuden hankesuunnitelma. Julkisen hallinnon ja palvelutuotannon tuottavuuden toimenpideohjelma*. Valtiovarainministeriö.

VM (2003c) *Finanssipolitiikan sääntöjen ja kehysmenettelyn kehittäminen Suomessa*. Työryhmäraportti 7.2.2003.

VM (2003d) *Tuottavuuskehitys ja kilpailukyky tavoitteiksi*. Valtiovarainministeriö. Julkaisuja. 1/2003

VM (2004) *Valtiontalouden kehukset vuosille 2006–2009*. Valtiovarainministeriö. VM 5/214/2005

VM (2008) *Valtiontalouden kehukset vuosille 2009–2012*. Valtiovarainministeriö. VM 26/214/2008

VM (2010a) *Julkisen talouden valinnat 2010-luvulle* Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 49/2010

VM (2010b) *Tavoitteena kestävä tuottavuus. Julkisen sektorin tuottavuustyön toinen aalto*. Valtiovarainministeriö.

VM (2010c) *Asettamispäätös. Innovaatiojohtamisella kestävää tuottavuutta*. VM136:00/2010

VM (2011a) *Asettamispäätös. Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma*. VM099:00/2011.

VM (2011b) *Ministeri Urpilainen: Valtionhallinnon kehittämiseksi uusi alku*. Tiedote 133/2011

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV):

VTV (2010) *Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen*. Tuloksellisuustarkastuskertomus 207/2010

VTV (2011a) *Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja vaikutukset*. Tuloksellisuustarkastuskertomus 231/2011

VTV (2011b) *Tuottavuusohjelman toimeenpano ja vaikutukset oikeusministeriön hallinnonalalla*. Tuloksellisuustarkastuskertomus 232/2011

VTV (2011c) *Tuottavuuden mittaaminen valtiolla*. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys 4/2011

VTV (2011d) *Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle toiminnastaan 2011 valtiopäiville*. Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 17/2011 vp.

Valtiontalouden tarkastusviraston verkkosivut. <http://www.vtv.fi>

Muut dokumenttilähteet:

Etelälahti, Pekka (2005) *Tulosprisman soveltamisesta tilivirastojen ohjauksessa*. Julkaisematon. Tampereen yliopisto, Taloustieteiden laitos 2005.

Hallituksen politiikkariihen kannanotto. 24.2.2009.

Ikääntymisraportti. Kokonaisarvio ikääntymisen vaikutuksista ja varautumisen riittävydestä (2009) Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja. 1/2009

Kangasharju, Aki & Pääkkönen, Jenni (2010) *Mainettaan parempi tuottavuusohjelma. Katsaus valtion virastojen ja laitosten työn tuottavuuteen ja työhyvinvointiin*. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT tutkimukset 159/2010.

Lassila, Jukka & Valkonen, Tarmo (2011) *Julkisen talouden rahoituksellinen kestävyys Suomessa*. Keskusteluaiheita nro. 1237. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos.

OECD (2004) *OECD Economic Surveys 2004, Finland*.

Palkansaajien tutkimuskeskus (2010) *VM:n kestävyysvaje ei kelpaa leikkauslistojen pohjaksi* Lehdistötiedote 17.12.2010.

Pasanen, Antti (2010) *Tuottavuuskatsaus 2010*. Tilastokeskus. Katsauksia 2010/2

Virastojen ja laitosten tuottavuuden mittaaminen opetusministeriön hallinnonalalla. Tilastokeskuksen ja opetusministeriön yhteistyön loppuraportti (2007) Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:6

Sähköiset lähteet:

Uutisoinnit:

Katainen puolustaa tuottavuusohjelmaa (2.12.2010) YLE uutiset.

<http://yle.fi/uutiset/talous_ja_politiikka/2010/12/katainen_puolustaa_tuottavuusohjelmaa_219082.2.html> (14.11.2011)

Konsulteista tullut maan tapa julkisella sektorilla, (29.3.2012) Taloussanomat.

<<http://www.taloussanomat.fi/kotimaa/2012/03/29/konsulteista-tullut-maan-tapa-julkisella-sektorilla/201226361/12?rss=4>>

Valtion rahavahdin mielestä Suomen it-rahastu valuvat konsulleille (24.12.2009) Helsingin Sanomat-
<<http://www.hs.fi/kotimaa/artikkeli/Valtion+rahavahdin+mielest%C3%A4+Suomen+it-rahastu+valuvat+konsulleille/1135251693846>>

Valtion tuottavuusohjelma halutaan lopettaa - "Ei lisännyt tuottavuutta" (2.12.2010) YLE uutiset.

<http://yle.fi/uutiset/talous_ja_politiikka/2010/12/valtion_tuottavuusohjelma_halutaan_lopettaa_-_quotei_lisannyt_tuottavuuttaquot_2186399.html> (4.11.2011)

Muut sähköiset lähteet:

Kunnat.net -verkkopalvelu. Paras-hanke.

<<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/paras/Sivut/default.aspx>> (10.10.2012)

MetInfo- Verkkosivu. Mäntyankeroinen.

<http://www.metla.fi/metinfo/metsienterveys/lajit_kansi/buxylo-n.htm> (31.12.2012)

Suomen virallinen tilasto (SVT): Työvoimatutkimus [verkkojulkaisu]. ISSN=1798-7830. elokuu 2012, Liitetaulukko 9. Työlliset työnantajasektorin mukaan 2011/08 - 2012/08, 15-74-vuotiaat . Helsinki: Tilastokeskus. <http://www.stat.fi/til/tyti/2012/08/tyti_2012_08_2012-09-25_tau_009_fi.html> (10.10.2012)

Tuottavuuden toimenpideohjelma. Perustiedot. Valtioneuvoston hankerekisteri HARE.

<http://www.hare.vn.fi/mHankePerusSelaus.asp?h_iID=8809&tVNo=1&sTyp=Selaus> (2.11.2011)

Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman hankesivut.

<http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/0108_vaikuttavuus_tuloksellisuus/index.jsp> (28.12.2012)

3.11.2003

Tuottavuuden toimenpideohjelma

Asettaminen

Valtiovarainministeriö on tänään asettanut tuottavuuden toimenpideohjelman sekä sen johtoryhmän ja hankkeiden vastuuhenkilöt varmistamaan riittävät julkisen hallinnon ja julkisten palvelujen tuottavuutta ja tehokkuutta lisäävät uudistukset.

Toimikausi

3.11.2003 - 31.12.2007

Tausta

Ohjelma toteuttaa julkisen hallinnon ja palvelutuotannon tuottavuuden lisäämis- ja tehostamistavoitteita, jotka on asetettu pääministeri Matti Vanhasen hallituksen strategia-asiakirjassa (valtioneuvoston periaatepäätös 25.9.2003) kohdassa 1. (Hallituksen työllisyysstrategia ja työllisyyden politiikkaohjelma, talouskasvun ja työllisyyden vahvistaminen). Toimenpideohjelmasta on tarkemmin päätetty strategia-asiakirjan kohdassa 5.5. (Parannetaan julkisen hallinnon ja palvelujen tuottavuutta toimenpideohjelmalla).

Ohjelman taustana on valtiovarainministeriön 30.8.2002 asettaman ”Valtionhallinnon kilpailukyvyyn ja tuottavuuden parantaminen” - hankkeen raportissa (valtiovarainministeriön julkaisuja 1/2003) esitetyt lähtökohdat ja ehdotukset valtiovarainministeriön Talouspolitiikan strategia -ryhmän valmisteleman ”Hyvinvointipalvelujen turvaaminen” - raportin (valtiovarainministeriön julkaisuja 4/2003) ehdotukset sekä raporttien pohjalta valtiovarainministeriössä tehty jatkovalmistelu.

Ohjelman asettamisen syy

Koko julkista sektoria koskevana ohjelman keskeisinä perusteluina on edellä mainitussa valmistelussa tuotu esiin mm.:

- julkisten palvelujen kasvavat kustannukset ja muuta kansantaloutta alhaisempi tai laskeva tuottavuuskehitys,
- työvoimakilpailun kiristyminen suurten ikäluokkien jäädessä kiihtyvään tahtiin eläkkeelle,
- väestö- ja aluekehityksen julkiselle palvelutuotannolle asettamat muutospainheet.

Valtionhallinnon osalta perusteena on myös jatkaa 90-luvulla toteutettua tuottavuuden ja tehokkuuden lisäämiseen tähtäävää kehittämissinjaa. 90-luvulla kehittämiseen on kuulunut mm.:

-virastomuotoisen toiminnan siirtäminen liikelaitos- ja yhtiömuotoon, palvelujen avaaminen markkinoille,

-tulosohjaus- ja tulosbudjetointi sekä talous- ja henkilöstöhallinnon uudistaminen ja toimivallan hajauttaminen,

-valtion kiinteistöhallinnon uudistaminen ja hankintatoimen kehittäminen.

Kuntasektorissa on lisäksi siirrytty kunnallisen palvelutuotannon rahoittamiseen laskennallisina valtionosuuksin. Lisäksi talouslaman pakottama tiukka budjettilinja on varsinkin 90-luvun alku-puolella pakottanut sekä valtiota että kuntia tuottavuuden ja tehokkuuden lisäämiseen.

Ohjelman lähtökohtina olevissa raporteissa ja muissa selvityksissä on käsitelty julkisen sektorin tuottavuuspotentiaalia, tuottavuutta koskevaa tutkimusta sekä tuottavuuden ja tehokkuuden lisäämisen mahdollisuuksia. Näiden alustavien selvitysten perusteella tuottavuuspotentiaalia on runsaasti ja on olemassa keinoja saada se käyttöön.

Erityisen tuottavuuden ja tehokkuuden lisäämishaasteen aiheuttaa julkisen sektorin henkilöstön vuosikymmenen loppua kohti kasvava siirtyminen vanhuuseläkkeelle, kun suuret ikäluokat tulevat eläkeikään.

Ohjelman lähtökohtana on varmistaa riittävien tuottavuutta ja tehokkuutta lisäävien uudistusten valmistelun ja toteutuksen jatkuminen ja uusien uudistusten käynnistyminen. 90-luvulla on kehitetty julkisen hallinnon tuottavuuden ja tehokkuuden tutkimusta, mittausta ja tilastointia. Ohjelman lähtökohtana on osaltaan tukea niiden edelleen kehittämistä. Ohjelma palvelee myös osaltaan tulosohjauksen, tulosbudjetoinnin, tilivelvollisuuden ja tulostuon kehittämistä.

Tehtävä

Ohjelman sisällöllisinä tavoitteina ovat:

- Julkisen hallinnon ja julkisten palvelujen suunniteltu tuottavuuden ja tehokkuuden kasvu, joka on seurausta rakenteellisista ja toiminnallisista uudistuksista.

- Tuottavuushyötyjen suunnitelmallinen käyttö.

- Julkisten palvelujen rahoitus- ja ohjausjärjestelmä sekä valtionapujärjestelmä kannustavat tuottavuuden ja taloudellisuuden lisäämiseen ja niiden edellyttämiin toiminnallisiin ja rakenteellisiin uudistuksiin ja että valtionosuuksilla ja valtionavulla rahoitettavan toiminnan tuottavuutta kehitetään.

- Tieto- ja tietoliikennetekniikka otetaan käyttöön ja sovelletaan tuottavuutta lisäävästi.

- Riittäviä työvoimakilpailukykyä ja osaamista lisääviä uudistuksia toteutetaan osana julkisen sektorin rakenteellisia ja toiminnallisia uudistuksia.
- On olemassa riittävästi julkisen sektorin tuottavuuden lisäämistä tukevaa selvitys- ja kehitystyötä ja innovaatioita.

Hallituksen strategia-asiakirjan mukaan:

- valtiovarainministeriö selvittää yhdessä kunkin hallinnonalan kanssa tuottavuuden kehittämismahdollisuudet. Viiden hallinnonalan ohjelman valmistelu aloitetaan välittömästi ja muiden hallinnonalojen osalta vuoden 2004 aikana. Ohjelmien toteuttaminen sisällytetään vuosista 2005-2007 lähtien kehitys- ja talousarvioehdotuksiin,
- valtiovarainministeriö toteuttaa yhdessä valtionosuusministeriöiden ja Suomen Kuntaliiton kanssa selvityksen julkisen palvelutuotannon tuottavuuden kehittämisestä niin, että selvityksen tuloksia voidaan käyttää peruspalveluohjelman laadinnassa ja seurannassa vuodesta 2006 lähtien. Selvitys käynnistetään syksyllä 2003 ja valmistuu 2004,
- toimenpideohjelmassa arvioidaan tuottavuuden ja tehokkuuden mittaamis- ja arviointimenetelmien kehittämistarve,
- valtiovarainministeriö käynnistää syksyllä 2003 julkisen sektorin henkilöstöjärjestöjen kanssa yhteiset keskustelut riittävien osaamista ja työvoimakilpailukykyä lisäävien toimien toteuttamiseksi osana julkisen sektorin rakenteellisia ja toiminnallisia uudistuksia.

Organisointi

Johtoryhmä

Puheenjohtaja Juhani Turunen, alivaltiosihteeri, valtiovarainministeriö

Jäsenet:

Reino Hjerppe, ylijohtaja, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT

Vesa Jatkola, budjettineuvos, valtiovarainministeriö

Heikki Joustie, finanssineuvos, apulaisosastopäällikkö, valtiovarainministeriö

Jaakko Kuusela, projektijohtaja, valtiovarainministeriö

Tuomo Mäki, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö

Raili Mäkitalo, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö

Vesa Rantala, finanssineuvos, valtiovarainministeriö

Ohjelma toteutetaan johtoryhmän asettamina ja ohjaavina hankkeina ja niiden osahankkeina, pääosin valtiovarainministeriön virkatyönä ja yhteistyötahoina olevien muiden ministeriöiden ja organisaatioiden virkatyönä. Ohjelmaa toteutetaan myös tilattavina tutkimuksina, selvityksinä ja konsultointi- ja koulutushankkeina sekä tiedottamisena ja tiedon ja kokemusten vaihtoa toteuttavina tilaisuuksina. Ohjelmaa toteutetaan myös vuorovaikutteisena sähköisenä viestintänä. Ohjelmaan kuuluu kolme selvitys-tyyppistä hanketta ja kolme toimeenpano-tyyppistä hanketta, jotka toteuttavat hallituksen strategia-asiakirjassa todetut tehtävät.

Ohjelman hankkeet ja niiden vastuuhenkilöt ovat seuraavat:

Selvityspainotteiset hankkeet

Hanke 1. Julkisen palvelutuotannon tehostamishanke
vastuuhenkilö neuvotteleva virkamies Raili Mäkitalo

Hanke 2: Toimintojen ja voimavarojen käytön tehostamishanke
vastuuhenkilö budjettineuvos Vesa Jatkola

Hanke 3: Tuottavuuden mittaamis- ja todentamishanke
vastuuhenkilö finanssineuvos Heikki Joustie

Toteuttamispainotteiset hankkeet

Hanke 4. Hallinnonalojen tuottavuusohjelmahanke
vastuuhenkilö projektijohtaja Jaakko Kuusela

Hanke 5. Julkisen palvelutuotannon tuottavuusohjauksen kehittämishanke
vastuuhenkilö neuvotteleva virkamies Tuomo Mäki

Hanke 6. Tuottavuusyhteistoiminta
vastuuhenkilö alivaltiosihteeri Juhani Turunen

Johtoryhmä määrää tarkemmin hankkeiden työsuunnitelmista ja kokoonpanoista.
Hankkeiden muut osallistujat nimetään ja kutsutaan ilman erillistä asettamispäätöstä.

Johtoryhmän tehtävänä on ohjelman kokonaisohjaus, hankkeiden yleinen ohjaus ja tulosten seuranta. Johtoryhmä ohjaa, valvoo ja tukee projektijohtajan työtä.

Johtoryhmään voidaan kutsua valtiovarainministeriön ulkopuolisia asiantuntijoita ja jäseniä.

Johtoryhmä nimeää hallinnonalojen seurantaryhmän. Se koostuu hallinnonalojen ministeriöiden tuottavuusohjelmaa varten nimeämistä vastuuhenkilöistä, joiden kunkin vastuulla on ao. hallinnonalan tuottavuusohjelman aikaansaaminen. Hallinnonalojen seurantaryhmän tehtävänä on toimenpideohjelman johtoryhmän tukena edistää ja yleisesti ohjata hallinnonalojen tuottavuusohjelmien laadintaa ja toteuttamista osana kehys-, talousarvio- ja tulosoajasta sekä seurata ja tehdä aloitteita muiden hankkeiden osalta ja edistää niiden tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta hallinnonalojen näkökulmasta.

Johtoryhmä päättää muista ohjelman neuvoa-antavista johtoryhmistä ja toimielimistä.

Projektijohtaja johtaa ohjelmaa ja raportoi siitä toimenpideohjelman johtoryhmälle sekä valmistelee asiat tämän ja muiden johtamista ja ohjausta varten olevien ryhmien käsittelyyn. Projektijohtaja ohjaa hankkeita ja tukee ja varmistaa niiden voimavarat ja muut toimintaedellytykset, tuloksellisuuden ja työn tulosten käytön. Projektijohtaja vastaa ohjelman yleisestä viestinnästä, sidosryhmäsuhteista ja hallinnosta. Ohjelman projektijohtajana on Jaakko Kuusela valtiovarainministeriöstä.

Hankesihteeri on osastosihteeri Helena Korhonen valtiovarainministeriöstä.

Kustannukset ja rahoitus

Hankkeesta aiheutuneet kustannukset maksetaan valtiovarainministeriön toimintamenoista ja momentilta 28.80.20

Valtiovarainministeri

Antti Kalliomäki

Valtiosihteeri

Raimo Sailas

LIITTEET

Hankesuunnitelma

JAKELU

Toimenpideohjelman johtoryhmän, hallinnonalojen seurantaryhmän ja osahankkeiden jäsenet, projektijohtaja sekä hankesihteeri

TIEDOKSI

Valtioneuvoston kanslia ja ministeriöt, Tilastokeskus, Valtiokonttori, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus