

Valtiovarainministeriön
viranhaltijoiden vallankäyttö
hallitusohjelmaperusteisessa
kehysohjauksessa

Jyväskylän yliopisto
Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos
Valtio-oppi
Janne Lintilä
Pro gradu-tutkielma
Syksy 2016

TIIVISTELMÄ

Tutkielman nimi:	Valtiovarainministeriön viranhaltijoiden vallankäyttö hallitusohjelmaperusteisessa kehysohjauksessa
Tekijä:	Janne Lintilä
Jyväskylän yliopisto	Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta, valtio-oppi
Ohjaaja:	Marja Keränen
Ajankohta:	Syksy 2016
Sivumäärä:	90 sivua
Avainsanat:	Finanssipolitiikka, kehykset, ydinvaltio, valtiovarainministeriön viranhaltijat, valta-analyysi, grounded theory

Tutkimuksessa tarkastellaan valtiovarainministeriön keskeisten viranhaltijoiden vallankäyttöä valtiontalouden kehysprosesseissa. Tarkasteluajanjakson muodostavat vuoden 2003–2015. Kehykset nähdään yhtenä ydinvaltion oleellisimmista vallankäyttöprosesseista. Tutkimuksessa pyritään vastaamaan kysymykseen, miten valtiovarainministeriön työntekijöiden vallankäyttö rakentuu.

Tutkimuksen aineisto muodostetaan haastattelemalla suomalaisen kehys- ja budjettieliitin jäseniä politiikasta, ministeriöistä, sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta. Teoreettisena lähestymistapana toimii grounded theory, joka antaa tekijälleen suhteellisen vapaat kädet luoda aineistosta paitsi tuloksia, myös uutta teoriaa.

Keskeisimmäksi kategorioista nousi taloustotuuden muodostaja rooli. Rooli kuvaa prosessia, jossa valtiovarainministeriön työntekijöillä keskeisesti vaikuttavat lopullisiin päätöksiin. Totuus tarkoittaa käytännön tilanteissa yleisesti hyväksytyjä raameja ja ennustelukuja. Konstruktiiivisesti katsottuna roolia on myös kehysten rakenteissa, esimerkiksi kehysten kehittämisprosessissa.

Rooli liikkui käsitteellisesti haastavien, mutta käytännössä valtapitoisten *totuuden, tiedon, ja informaation* käsitteiden alueella. Vallan kohteina olivat enemmän vaalipoliitikot, ei niinkään kehyspääluokkien edustajat eli ministeriöt. Teoriaan onnistuttiin tekemään vertailtavasta aineistosta tarkennuksia, mutta sen ydin kesti niin vertailevan aineiston kuin itsenäisen todentamisen.

Kiitän seuraavia tahoja avusta ja osallisuudesta tutkielmaan:

Helsingin seudun kaupunkien kirjastoja

Esihaastateltavaa

Haastateltavia. Erityiskiitos valtiovarainministeriön haastatteluun osallistuneille

Tommia ja Annikaa

Sisällys

1.	Johdanto.....	6
2.	Teoreettinen viitekehys.....	9
2.1.	Tutkimuskysymyksestä ja sen rajauksista.....	9
2.2.	Haastattelut ja haastattelukysymykset.....	11
2.3.	Tutkimusmenetelmänä grounded theory.....	17
2.4.	Vallan määrittelyä, vallan lajeista, valtatutkimuksesta.....	24
2.5.	Ydinvaltio-käsitteestä.....	30
3.	Tutkimuskohde: kehukset, valtiovarainministeriö, kohteen suhde hallitusohjelmiin ja vuosibudjettiin.....	31
3.1.	Kehyksistä.....	31
3.1.1.	”Mitä ne kehukset ovat?” – kehysten käsitteen määrittely.....	31
3.1.2.	Kehysten kehitys vuoteen 2003 saakka.....	32
3.1.3.	Vuodet 2003 – 2004 – menokehyksistä tulee monivuotisia.....	33
3.1.4.	Tarkastelujakson merkittävimmät ulkoiset ja sisäiset muutokset.....	37
3.2.	Valtiovarainministeriön työntekijät, ja heidän vuorovaikutussuhteensa kehyksissä.....	38
3.2.1.	Valtiovarainministeriön perustehtävä ja valtiovarainministeriöläiset.....	38
3.2.2.	VM:n kehysvuorovaikutussuhteet muihin kehystoimijoihin.....	40
3.3.	Hallitusohjelmien ja vuosibudjetoinnin suhteesta kehysohjaukseen.....	42
3.3.1.	Hallitusohjelmien ja kehysohjauksen keskinäisistä suhteista.....	42
3.3.2.	Vuosibudjetoinnin ja kehysohjauksen keskinäisistä suhteista.....	44
4.	Empiirinen osa: aineiston keskeiset tulokset.....	48
4.1.	Valtiovarainministeriön työntekijät vallankäytöstään.....	49
4.2.	Valta, joka kulkee kehysjärjestelmän kautta.....	51
4.3.	Vallan lähteitä ja lajeja kehyksissä.....	53
4.4.	Toimijuusnäkökulma: uniikki roolien summa.....	60
4.5.	Ministerit ja VM:n viranhaltijat.....	70

4.6. EU:n talouskoordinaation kautta vaikuttaminen	76
4.7. Vallan kohteista.....	79
4.8. Tuloksista työstetty teoria	82
5. Yhteenveto.....	87
Lähteet	89
Akateeminen kirjallisuus:.....	89
Oikeusnormit:.....	91
Elektroniset lähteet:.....	91
Organisaatioiden julkaisut:.....	92

1. Johdanto

Tämän pro gradun aiheen valinta alkoi tahdosta ymmärtää, mitä ilmiöitä talouden sfäärissä oli 2000-luvulla tapahtunut, jotta nuori sukupolvi joutui kantamaan taakkaa monesta heikon suhdanteen vuodesta. Talouden ja valtio-opin pääaineen yhdistämisen koin luontevimmaksi finanssipoliittisissa teemoissa, joissa pääsisi pohtimaan talouspolitiikan ohjauksen tapahtumia. Tarkka aihe valikoitui riittävän talouspoliittisten lähteiden lukemisen jälkeen. Suomalaisista ilmiöistä koin merkittäväksi – ja entuudestaan vähän tunnetuksi – kehysrakenteen, ja sen mitä prosessin sisällä tapahtui. Kun toinen lähde mainitsi valtiovarainministeriön työntekijöiden suuren vaikutusvallan suomalaisessa talouspolitiikassa, oli tutkimuskohde saanut karkean muotonsa.

Tässä tutkimuksessa seuran seuraavaa rakennetta:

- Luvussa 1 kerrotaan gradun taustasta prosessina ja tutkimuksen rakenteesta, kuvataan lyhyesti viitekehystä, esitellään tutkimuskysymys, esitellään tutkimusmenetelmät, sekä perustellaan tämän työn merkitys
- Luvussa 2 esitetään tutkimusmenetelmän edellyttämää teoreettista ymmärrystä tutkimuskohteesta. Aloitan kertomalla ensin kehysjärjestelmästä, jatkamalla valtiovarainministeriöstä, sekä hallitusohjelmista, sekä päättäen tutkimuskohteen rajauksiin
- Luvussa 3 muotoillaan tutkimuskysymys, käsitellään aineistonkeruumenetelmän vuoksi haastattelututkimusta, käsitellään tutkimusmenetelmä grounded theoryä ja käydään läpi vallan tutkimusta
- Luvussa 4 esitetään työn kannalta oleelliset tulokset aineistona olevista haastatteluista. Teoreettisen menetelmän mukaan ensin muodostetaan aineistosta nousevat kategoriat ja tulokset, mahdollisesti muodostetaan pääkategoria jota todennetaan, sekä luodaan pääkategorian ympärille teoria

Haastatteluaineistosta analyysiä rakennettaessa reflektoidaan aiheen liittyvään tutkimukseen. Luvun rakenne ei etene täysin temaattisesti, sillä aineistosta nousseet ja teorian muodostaneet kategoriat limittyivät toisiinsa.

Luvussa 5 kootaan tutkimuksen yhteenveto, arvioidaan kuljettua matkaa jälkikäteen tarkasteltuna, arvioidaan käytetyn menetelmän ja teorioiden pätevyyttä tutkimuskysymyksen ja – kohteen kannalta, sekä arvioidaan tutkimuksen pätevyyttä, esitetään ehdotuksia tulevien tutkimusten tutkimuskysymyksiksi, sekä esitetään tutkimuksen päätössanat

Kehysrakenteet ovat eri muodoissaan kuuluneet valtiollisen budjetin laadinnan keskiöön 90-luvun alusta saakka. Siitä huolimatta kehykset eivät ole saaneet ilmiönä ansaitsemaansa huomiota. Juhani Kivelä luonnehtii kehysohjausta vuodesta 2003 alkaen valtion ”talouden kokonaishallinnan päävälineeksi” (Kivelä, 2010, 149). Tutkimuksessa keskitytään vuosiin 2003 – 2015, jolloin valtiontalouden kehykset jo olivat monivuotisia, mutta jolloin kuntasektori ja sosiaalirahastot eivät vielä kuuluneet mukaan. Kehyksien kontekstiin vaikuttaa vähintään tarkkailujakson loppupuolen kestänyt Suomen talouden huono menestys. Esimerkiksi budjettialijäämärajan ylitys toi Suomelle keväällä 2015 kurinpitotoimia edeltävän varoituksen (Helsingin Sanomat, 2015)

Kirjallisuuskatsauksessa käyn läpi myös tarkastelujakson keskeisimmät muutokset teeman kannalta, mutta ankkuroidun menetelmän vuoksi käsittely on kirjoitettu tulos-luvun kirjoittamisen jälkeen. Kehysmenettelyn on usein nähty mahdollistavan tuloksellista finanssipolitiikkaa, kun vain poliittinen tavoitteenasettelu onnistuu. Yksi tämän työn motiiveista on politiikkojen onnistumisen seuraaminen kehysmenettelyssä.

Tähänastinen kehyksiin kohdistunut tutkimus on tutkinut lähinnä kehysten toimivuutta rakenteena. Kehysprosessin toimijoiden välisiä sosiaalisia suhteita, saati valtasuhteita on taas tutkittu vähemmän. Lieneekö syynä tässä tutkielmassa käsitellyillä ilmiöillä haastavammin nähtävämmillä vallan muodoilla, joita kehysjärjestelmässä toteutetaan? Löytyneitä, suoraviivaisesti kehyksiä käsitteleviä poikkeuksia ovat lähinnä Harrinvirran ja Puoskarin artikkeli *Kehysbudjetointi poliittisena päätöksentekoprosessina* (2001).

Tutkimuskysymykseni on, miten juuri valtiovarainministeriön toimijat pyrkivät ja onnistuvat käyttämään valtaansa. Vastausta eritellään alatutkimuskysymyksiin vastaamalla. Teoreettisena lähestymistapanani käytän Grounded theoryä, usein suomennettuna ankkuroitua teoriaa. Grounded theoryä käytettäessä fokuksessa ei niinkään ole vanhan teorian todentaminen kuin uuden teorian tuottaminen. Ankkuroitua teoriaa käytetään enemmän juuri tutkimuskohteissa, joista ei juuri ole aiempaa julkista tietoa. Aineistoni keräsin haastattelemalla. Koin, että kehysten sisällä olevasta vuorovaikutuksesta pelkästään kirjallisuudesta aineistoa keräämällä tutkimuksen tulokset tulisivat jäämään ohuiksi.

Mikä mahtaa olla tämän tutkimuksen merkitys? Budjetin laadintaa voidaan pitää tärkeimpänä yksittäisenä yhteiskunnallisena päätöksentekoprosessina (esimerkiksi Wildavsky 1964), ja kehysohjaus keskeisimpiä sen kulkuun vaikuttavia ilmiöitä, niin Suomessa kuin Euroopan Unionissa. Kehykset ovat jatkuvassa liikkeessä, eikä rakenteiden sekä rakenteissa esiintyvän vuorovaikutuksen analysointi ole vähäpätöistä etenkin demokraattisessa maassa, vaan on politiikan tutkimuksen tehtävä ottaa näistä asioista selvää.

2. Teorettinen viitekehys

2.1. Tutkimuskysymyksestä ja sen rajauksista

Kaikkien finanssipoliittisten teemojen joukosta tutkimuksen polttopisteiksi valikoituivat valtiontalouden kehykset, valtiovarainministeriö, sekä valtanäkökulma. Pian tarkasteluajankohdaksi tarkentui hallitusohjelmaperusteisten kehysten olemassa olo ennen Julkisen talouden suunnitelmaa (JTS), siis vuodet 2003–2015. Perusteina valinnalle oli tarkastelujakson helppo eroteltavuus sekä vahva yhteys tutkimusajankohtaan. Mahdollisten lähestymistapojen joukosta valitsin pyrkimyksen *kuvaila* tutkimuskohdetta. Pääsyy valintaan oli, ettei tietojeni mukaan kyseisellä tavalla oltu aiemmin julkaistu gradun laajuista tutkimusta, minkä oletin implikoivan tutkimustapani tarpeellisuutta.

Aiemmassa akateemisessa tai kehyksiin liittyvässä keskustelussa oli jo todettu valtiovarainministeriön saavuttaneen huomattavan määrän valtaa, ja kyettiin paikantamaan viitekehysluvussa esiteltyjä ajallisia käännekohtia, sekä syitä vallan kasvulle (esimerkiksi Heikkinen & Tiihonen, 2010). Rakenteista tai varsinkaan vallankäyttötavoista kehysjärjestelmän tapauksesta taas en löytänyt kattavaa esitystä. Koin, että tutkimatta ilmiön olemusta tältä kannalta ymmärryksemme siitä jäisi jatkossakin vajavaiseksi.

Lisäsin työn jo kehittyessä myös sanan ”viranhaltijoiden” sekä kysymykseen että otsakkeeseen. Lisäykseen on parikin syytä. Ensiksi, vaikka pyrinkin muodostamaan yhtenäistä käsitystä samassa ministeriössä työskentelevistä talousvaikuttajista, ei ministeriötä todellakaan saa pitää homogeenisenä yhden mielipiteen organisaationa. Vaikka valtiovarainministeriön työntekijöiden voi kuvitella pääasiassa pyrkivän yhden köyden vetämiseen, ei minkään organisaation henkilökuntaa voi pitää mielipiteiltään homogeenisina. Toiseksi, valtaa voi käyttää vain elävä olio. Instituutioilla toki on valtaa, mutta se henkilöityy instituutioissa toimiviin ihmisiin.

Toki keskityn merkityksellisimmiksi koettuun ja säännönmukaisesti esiintyvään vallankäyttöön. Kun tutkimuksessa kuvataan valtiovarainministeriön viranhaltijoiden toimia, tarkoitetaan usein budjettiosastoa, muiden ministeriöiden kanssa operoivia ”sektorimiehiä”, sekä muiden osastojen johtavia viranhaltijoita, joilla kaikilla on potentiaali käyttää merkittävämpää valtaa kehyksissä. Yhteen koottuna tutkimuskysymykseksi muodostui:

Miten valtiovarainministeriön viranhaltijat käyttävät valtaa hallitusohjelmaperusteisessa kehysohjauksessa?

Muodostetusta tutkimuskysymyksestä saattoi johtaa useita mielenkiintoisia kysymyksiä, joita kutsuin tutkimushaastattelujen suunniteluvaiheessa ”alatutkimuskysymyksiksi”:

- Mitä väyliä pitkin vaikutetaan? Missä kohden prosessia Valtiovarainministeriön valta näkyy? Missä kohden prosessia se vaikuttaa?
- Mitä keinoja käytetään? Mitä vallan lajeja esiintyy, millaisina yhdistelminä? Mitkä ovat yleisimmät vallankäyttötavat ja -yhdistelmät?
- Millainen vuorovaikutussuhde ministeriöllä ja vastaajan organisaatiolla on?
- Mitä vallankäytöstä seuraa?
- Millainen on vallankäytön kyky ja halu vastustaa valtaa?
- Kuinka ennustettavaa tai säännönmukaista vallankäyttö on?

Tutkimuskysymykseen vastataksemme tutkin niin vallankäytön kategorioihin jakavia lajeja, yksittäisiä valtatekniikoita, sekä vuorovaikutusta muihin valtiollisiin kehystoimijoihin nähden.

Selvennetään vielä lopuksi joitakin tutkimuskysymyksen rajoja. Kyse ei ole kysymyksestä ”onko valtaa”, ellei oteta lukuun, miten se vaikuttaa vm:n vallankäyttöön. Tutkimuksessa ei siis enää todistella, onko toimijoilla ylipäätään valtaa. Haastatteluaineistoni ja tutkielmani tähtäävät vain yhden VM:n tulosoikeuden työkaluista. En osaa arvioida työn

valmistuessaan, missä määrin tutkielman tulokset soveltuisivat kehysten ulkopuoliseen VM:n toimintaan. Olen pitänyt kiinni paitsi vuoden 2015, myös vuoden 2003 rajasta, etenkin 1990-luvun 1-vuotisiin kehyksiin nähden. Tutkielman kehystoimijat ovat valtiollisia, enimmäkseen ministeriöitä, ynnä yksi Euroopan Unionin instituutio.

2.2. Haastattelut ja haastattelukysymykset

Alaluku alkaa kappaleilla jotka liittyvät päätökseen valita haastattelut aineistonkeruumenetelmäksi. Toisena käyn läpi, mitä haastatteluteoriasta tuli huomioida. Viimeiseksi on säästetty kokemuksia ja oppimista itse haastattelukierrokselta.

Kehysjärjestelmä vaikutti toimintakentältä, johon vain harvat olivat kunnolla perehtyneet, enkä voinut toivoa tutkimukseltani oikeita tuloksia saamatta tietoa joiltain näiltä harvoilta. Toisin sanoen haastatteleamalla onnistuisin todennäköisimmin luomaan sitä teoriaa, mitä grounded theory tutkimusmenetelmänä edellytti. Luonteeltani ekstroverttinä koin tavan työstää pro graduani useamman ihmisen kanssa sopivaksi.

Haastattelukierroksen läpivienti sujui mallikkaasti. Potentiaalisten haastateltavien ”listan kärkipäässä” olevilla oli usein niin vahva side teemaan tai virkavelvollisuuteensa, että he vastasivat haastattelukutsuun myöntävästi, jos vain kokivat olevansa alan spesialisteja. Haastattelurunko parani sinnikkäästi työstämällä laadukkaaksi. Alkupään haastatteluissa taas riitti passiivisempi haastattelijan rooli. Haastatteleminen oli takavuotia huomattavasti edullisempaa, kun useimmissa älypuhelimissa ja kannettavissa tietokoneissa on toimintona nauhuri. Haasteina taas olivat haastattelujen aikaa vievyys ja oman tien raivaamisen raskaus. Litterointia on pidetty erityisen yksitoikkoisena työvaiheena, mutta mekaanisuutensa vuoksi se osoittautui oikeastaan hyväksi tavaksi saada työpäivät käyntiin.

Miksi valita juuri haastattelu aineiston keruuseen, eikä esimerkiksi myös empiirinen kyselylomake? Haastattelu toimii kyselylomaketta paremmin edustavaa ryhmää haettaessa.

Haastattelu motivoi monia haastateltavia tiedon jakamiseen ja haastattelussa voidaan tarvittaessa muuttaa toimintatapaa kesken kaiken (Hirsjärvi & Hurme, 2006, 36). Pyrin vaihtamaan kysymysjärjestystä haastattelujen välillä sekä tarkoituksettoman ohjauksen minimoimiseksi, että erilaisten vastausten ja niistä johdettavien tulosten aikaan saamiseksi. Haastatteluissa kyetään seuraamaan nonverbaalisia asioita. Haastattelun avulla saadaan tarvittaessa nostettua osuvia sitaatteja (Hirsjärvi & Hurme, 2006, 36).

Haastatteluni olivat puolistrukturoituja, mikä tarkoitti osan ja vain osan haastattelun piirteistä olevan ennakkoon lukkoon lyötyjä. Haastattelujen kysymykset tulivat lisäkysymyksiä lukuun ottamatta haastattelurungosta. Toisaalta vapaaksi jätin niin tarkentavat kysymykset, rungosta valitut kysymykset kuin niiden sijoittelukin. Haastattelurunkoni oli jaoteltu ennakkoon temaattisesti. Erilaisten haastattelutyyppeiden joukosta valitsin vielä *teemahaastattelun*, sillä se vaikutti sopivan parhaiten monesta suunnasta rajattuun tutkimuskohteeseen. Yksityiskohtaisten kysymysten sijaan teemahaastattelussa edettiin tema kerrallaan, spontaanisti parhaaksi katsotussa järjestyksessä (Hirsjärvi & Hurme, 2006, 48). Teemahaastattelu sopi fokuoittua haastatteluakin paremmin haastatteluavaksi, sillä teemahaastattelu ei edellytänyt haastateltavien yhteistä kokemuspohjaa. Tämä joustavuus auttoi myöhemmin taustaorganisaatioiltaan heterogeenisen joukon haastattelemisessa.

Ihmisten välinen toiminta perustuu luottamukseen, niin myös haastattelukierroksella. Mahdollisen haastateltavan suostutteluun kuuluu, että selittää asian hänelle varmasti ymmärrettäväksi. Suostuttelussa auttaa, että pyydetty uskoo haastattelijaan ja tämän tarkoitusperiin. ”*Ystävällinen, sitkeä asiallisuus ilman nöyristelyä johtaa varmimmin onnistumiseen*” (Hirsjärvi & Hurme, 2006, 85). Itse haastattelussa toisen voi vakuuttaa esimerkiksi viittaamalla eksklusiivista tietoa sisältävään dokumenttiin. Luottamusta herättää se, jos haastatteli edustaa organisaatiota, ja vieläpä akateemista organisaatiota (Mykkänen, 2001, 111, 113). Samoin luotettavuutta voi saavuttaa kontakteilla, jos ei omilla niin viittaamalla kutsuttavan tuntemiin aiempiin yhteydenottoihin.

Saadakseen haastateltavan motivoitumaan haastatteluun, kannattaa haastattelijan pyrkiä kohtaamaan haastateltavansa. Haastateltavan aito kohtaaminen voi perustua esimerkiksi

läsnäoloon, laadukkaaseen, kokemuksella hankittuun intuitioon (Tolvanen, 2012, 48), sekä teemahaastattelujen osalta kiinnostukseen samasta aiheesta. Haastattelussa psykologisesti lähelle toista ihmistä pääseminen vaatii aitoa intoa ja uteliaisuutta.

Aloitin haastattelukierroksen esihaastattelemalla itselleni aiemmin tuttua henkilöä, joka oli toiminut pitkään eri ministeriöiden viranhaltijana. Hirsjärven ja Hurmeen mukaan esihaastattelujen merkitys on testata haastattelun runkoa, aihepiirejä ja mahdollisten kysymysten muotoilua (Hirsjärvi & Hurme, 2006, 72). Lisäisin esihaastattelussa voitavan testattavan myös haastattelun teknisiä riskejä, sekä haastattelijan kykyä ja määrätietoisuutta ohjata haastattelua. Esihaastattelun johdosta mukaan nostettuja teemoja olivat esimerkiksi kehysriihet ja – päätökset, sekä kehysten muuntuvuus hallitusten vaihtuessa. Toisaalta ”mitä vallankäytöstä seuraa”-teema, sekä useat konkretisointiin soveltumattomat kysymykset saivat jäädä.

Haastatteluissa on olemassa tutkimuksen kannalta kaikkein oleellisimpia hetkiä, joista Ruusuvoori ja Tiittula kirjoittavat seuraavassa:

[Ajallisesti] ”olennaista on keskustelun kohta, jossa vastausta haetaan. Kysymys luo seuraavalle puheenvuorolle tietynlaisia odotuksia, ja kysymysten muoto vaikuttaa vastausten muotoon” (Ruusuvoori & Tiittula, 2005, 51).

Syventäessään keskustelua haastattelija työstää kysymyksensä edellisestä vastauksesta. Syventämisen hetki koittaa usein haasteltavan mainitessa selvennystä kaipaavan asian (Hirsjärvi & Hurme, 2006, 109). Tutkijan on siis vain luotettava intuitioonsa ja kysyttävä rohkeasti niistäkin asioista jotka ovat muodostuneet haastateltavalle jo tutuiksi. Keskustelua voi edistää monella tapaa. Avoimempien kysymysten lisäksi saattavat kyllä-ei-kysymykset, vastauksen toistamiset, kyseenalaistukset, oman tietämättömyyden osoittaminen tai hiljaisuus voivat johtaa syvempään vastaukseen.

Havaitsin ensimmäisten haastattelujen perusteella yhdeksi rooliksi auttaa haastateltavaa muodostamaan seuraavaksi sanottavan, ilman että ohjasin haastattelun sisältöä. Tätä kuvaa oheinen hallituksen yhteistä käsittelyä kuvannut katkelma:

BN: ... *Niin ikään kuin se ministeri odottaa vuoroa, et milloin tulee, niin kun minun vuoro puhua minun asioista. Ja kukaan ei oikeesti uskalla ottaa tuota, oikeesti...*

H: *Nostaa äläkkää.*

BN: *Nostaa äläkkää. Koska pelkona on, et sitten nostetaan niinkun munkin asioista äläkkää.*

Hyvältä haastattelijalta on lähdelehdissä vaadittu neutraaliutta. Hänen tulisi minimoida mielipiteidensä ja muun kommentoinnin esittäminen ja olla hämmästelemättä yhtäkään vastausta (Hirsjärvi & Hurme, 2006, 97). Toisaalta tärkeää on myös haastattelun luontevuus; haastateltava saattaa kaivatakin reaktioita esimerkiksi tunnelatauksensa tai vähäpuheisuutensa vuoksi. Haastattelijalla on tiedon kerääjän ja haastateltavalla tiedon antajan rooli (Ruusuvuori & Tiittula, 2005, 23). Jari Eskolan ja Juha Suorannan väitettä, että ”haastattelun tavoite on selvittää se, mitä jollakulla on mielessään” (Eskola & Suoranta, 1999, 86) onkin eriteltävä niin, että haastattelijan ainoa tavoite on kerätä tietoa ja haastateltavan auttaa keräämisessä.

Haastattelijalla on Gouldingin mukaan mahdollisuus valita statuksensa; esittääkö itsensä pidemmälle perehtyneenä, oppijana, vai haastateltavan kanssa tasaveroisena keskustelukumppanina (Goulding, 2002, 63). Fyysisen iän, vähäisen kokemuksen, sekä tiedon kerääjän roolin vuoksi pyrin osittain oppijan rooliin. Haastattelijalla on jo haastattelun agendan ja kysymysten asettajana riittämiin valtaa, kun se suhteutetaan kyseisten haastateltavien statuksiin työyhteisöissään.

Litterointityylissä koitin noudattaa itse järkeilyä keskitietä: sanojen lisäksi mukaan otettiin jälkikäteen vain selkeitä tunnetiloja ilmaisevat äänet ja kolmena pisteenä ilmaistut puheenvuoron sisällä olevat mikrotauot. Haastattelujen aikana päätin huomioida talteen ainoastaan selkeästi huomion kiinnittäneet nonverbaaliset toimet, kuten katseen tai sormen suuntaaminen erityiseen suuntaan. Tutustuin etukäteen hieman tapoihin jaotella litteroituja puheenvuoroja. Päätin ryhmitellä osan katkelmista sellaisilla huomioilla kuin faktalliset, tulkinnanvaraiset, kannatukset, epämääräiset, sekä haastateltavan aloitteet.

Haastattelukierros kesti noin 5 viikkoa vuodenvaihteessa 2015–2016. Pidetyissä 7 haastattelussa haastattelin yhteensä 9 henkilöä, jotka edustivat haastattelujen aikaan kansallista budjetti- ja kehyseliittiä. He ovat tai ovat olleet ministeriöidensä, valtioneuvoston, tai virastonsa keskeisimpiä budjettitoimijoita. Seuraavassa on lueteltu erikseen heidän taustaorganisaationsa, sekä tittelinsä. Myöhemmissä yhteyksissä viittaan joko henkilön titteliin tai taustaorganisaatioon, kumpi sitten palveleekaan tarkoitusta paremmin. Yhden haastateltavan kohdalla käytän nimikettä ja taustaorganisaatiota, joka hänellä oli eläkkeelle jäädessään. Toinen on ollut käytetyssä tehtävässä useaan otteeseen, yhteensä yli vuosikymmenen.

Taustaorganisaatiot	Ammattinimikkeet
Sosiaali- ja terveysministeriö (2)	Budjettineuvos (3)
Työ- ja elinkeinoministeriö (2)	Budjettivalvontapäällikkö
Valtioneuvosto	Erityisasiantuntija
Valtioneuvoston kanslia	Kansliapäällikkö
Valtion talouden tarkastusvirasto	Ministeri
Valtiovarainministeriö (2)	Talousjohtaja
	Ylitarkastaja

Koska joukko oli heterogeeninen, painotetaan eri haastatteluissa eri tema-alueita. Valtiovarainministeriössä kyetään stimuloiviin vastauksiin heidän omista näkemyksistään vallankäyttöön. Valtioneuvoston kanslialaista haastatellessa painottuu hallitusohjelman ja hallitusvaihdosten suhteuttaminen kehysjärjestelmään. Muiden ministeriöiden edustajia haastatellessa toivoin kuultavan vallan kohteena olemisesta, sekä kehyspäättöstä

valmistelevista vaiheista. Haastateltu ministeri taas pääsi vastaamaan painotetusti kysymyksiin poliitikkojen ja viranhaltijoiden välisestä käytännön työnjaosta kehysohjauksessa.

Haastateltavissani näen kaksi erityisesti huomioitavaa seikkaa: haastateltavien kuulumisen alansa eliittiin, sekä haastateltavien erittäin korkean tietotason. Käsittelen ensin eliittiin kuulumista. Eliittihaastatteluista kirjoittanut Mykkänen on nähnyt eliitin haastattelemisessa useita hyviä ja huonoja puolia. ”Eliitti” on helposti paikannettavissa moneen muuhun kohderyhmään nähden (Mykkänen, 2001, 108–109). Sekä johtavat viranhaltijat että poliitikot kykenevät Mykkäsen mukaan vastaamaan haastatteluissa melko autonomisesti, edelliset pitkien työsuhteidensa ja jälkimmäiset yrittäjämäisen työn laadun vuoksi. Toisaalta eliittiin kuuluva voi puhua osaamisalueestaan abstraktisti ja on korostuneesti tottunut tulemaan kuulluksi (Mykkänen, 2001, 116).

Korkeaan asemaan pääseminen omalla alalla edellyttää määrätietoisuuden lisäksi näkemysellisyyttä alan kysymyksiin. Haastattelun aikana mahdollinen haastateltavan syöttämä uudelleen tematisointi tapahtuu usein vaivihkaa, siten että tutkijalle jää käsitys vuorovaikutuksen kuluessa teeman kannalta tärkeiksi nousseista seikoista (Mykkänen, 2001, 124). Koska haastateltavani tietävät aiheesta niin paljon enemmän, ei minulla haastattelijana ole välttämättä edes mahdollisuutta kyseenalaistaa heidän sanomisiaan. Joku haastateltavistani saattaisi puolustaa saavutettuja valta-asemia. Toinen saattaisi toivoa paluuta kehysohjauksesta vapaiden ministeriöiden aikaan, tai kolmas aikaan jolloin vaalipoliitikot määräsivät suurinta osaa budjettipolitiikan summista tai rakenteista. Jonkun tiesin jo tehneen viranhaltijoiden vallankäytöstä yleisempää tutkimusta, ja olevan todennäköisesti edelleen kiinnostunut jonkinlaisen tiedon tuottamisesta. Vahvimaksi motiivin haastatteluun suostumiselle uskoin löytyvän virkavelvollisuudesta sekä halusta palvella kansakuntaa parhaansa mukaan. Yhtä kaikki, haastatteluprosessiin kuului mahdollisiin haastateltavien mahdollisiin motiiveihin reagoiminen ennakkoon ja jälki käteen.

Jos haastateltava taas vaikuttaa agendattomalta, voi hänen uskoa hyväksyvän vallitseva asiain tila sitä isommin kyseenalaistamatta. Vallitsevan yhteisen agendan kannattajilta voidaan Mykkäsen mukaan odottaa standardisoitua puhetta. Standardisoidun puheen tehtävä on paitsi suojautua organisaation ulkopuolisia uhkia vastaan, myös eliitin johtamien organisaatioiden muokkaaminen (Mykkänen, 2001, 119). Mitä enemmän organisaatioon tai järjestelmään saa muodostettua standardisoitua puhetta, sitä johdettavampi organisaatio tai järjestelmä on.

2.3. Tutkimusmenetelmänä grounded theory

Käyn alkuun grounded theoryn historiallista taustaa, keskeisiä oivalluksia ja koulukuntia, minkä jälkeen vuorossa on jatkuvan vertailun analyysitapa. Alaluvun loppupuolella käyn läpi grounded theoryn vahvuuksia menetelmämuotona, sekä asioilla joita grounded theoryä käyttävän on syytä välttää.

Grounded theory luotiin toisaalta uudeksi tarpeelliseksi menetelmäksi sosiologian teoreettispainotteiseen perinteeseen, toisaalta vastareaktioksi 60-luvulla vahvasti nousevalle vähemmän järjestelmälliselle empiiriselle tutkimukselle. Menetelmän esitteli teos *Discovery of Grounded Theory*, jonka tekijäkaksikko Barney Glaser ja Anselm Strauss kirjoittivat myös antaakseen laadulliselle tutkimukselle uutta uskottavuutta (Goulding, 2002, 44). Menetelmää on käytetty paljon sosiologian lisäksi terveystieteissä, mutta myös eri yhteiskuntatieteiden oppiaineissa. Tässä esseessä pyrin jäsentämään grounded theorystä pro graduun tarvitsemani tiedon.

Grounded theoryssä ilmiöiden ei oleteta olevan luonnostaan staattisia vaan jatkuvasti muuttuvia. Toisena periaatteena menetelmässä oletetaan sekä tutkijan että muiden osallisten kykenevän vaikuttavan ratkaisuihillaan lopputulokseen (Anttila, 2005, 377). Menetelmän käytön tarkoitus on prosessoida aineistosta nousevaa tietoa uudeksi teoriaksi. Grounded theoryn perusteella tuotettu tieto on luonteeltaan käytetyistä lähteistä tuotettua, mahdollisimman hyvin perusteltua tulkintaa.

Grounded theory on eräs laadullisen tutkimuksen muodoista. Eskolan ja Suorannan mukaan kvalitatiivisissa menetelmissä on tärkeää tavoittaa tutkimuskohteen ”prosessiluonne” (Eskola & Suoranta, 2002, 16), sekä antaa tutkimuskohteesta selittämisen sijaan ”tiheä kuvaus tai kiinnostava käsitteellisyys” (Eskola & Suoranta, 1998, 166). Eroina muihin kvalitatiivisiin tutkimustapoihin GT hyödyntää rohkeammin syyperusteisia päättelyketjuja. Toinen erottava tekijä on grounded theoryn perusteellisuus tutkia aineistoa, kunnes enempää oleellista tietoa ei ole löydettävissä.

Grounded theoryssä on kaksi koulukuntaa, joista toinen on Glaserin viitoittama ja toinen seuraa Straussia ja Corbinia. Edellistä tyyliä noudattavat toivovat puhtaan tulkinnan synnyttävän aitoja teorioita, jälkimmäiset nojaavat huolellisiin ja monipuolisiin koodaustekniikoihin. Osapuolet ovat argumentoineet toistensa menetelmällisiä painotuksia vastaan. Corbin on katsonut Glaserin uskovan, että todentaminen kuuluisi jättää määrällistä tutkimusta tekeville. Grounded theoryä tutkiville taas riittäisi viimeistä vertailun vaihetta edeltävä teorian ja aineiston yhteensovitus. Edelleen Glaser ajattelisi vain induktiivisen päättelyn johtavan teoriaan (Goulding, 2002, 48). Glaser taas katsoi ennalta määriteltyjen menetelmien johtavan ainoastaan teorioihin, jotka perustuivat ennakkokäsityksiin, jolloin grounded theoryn oleellinen vahvuus olisi menetetty. Myös sovellettavuudessa on oltu eri mieltä. Siinä missä Glaser katsoo, että kehitetty teoria voi selittää vain tutkimuskohteena olevan ilmiön, uskoivat Strauss-Corbinin oppeja seuraavat avoimesti mahdollisuuksiin kehittää myös alalta toiselle sovellettavia teorioita.

Useimmiten grounded theoryä käyttävissä julkaisuissa mainitaan, kummanko koulukunnan painotusta tutkija käyttää. Tässä työssä päädyttiin lähemmäs straussilaista koulukuntaa. Alitajunnasta nouseva luovuus ja useat koodausmenetelmät eivät nähdäkseni sulkeneet toisiaan pois, vaan molemmat elementit perusteellisesti sisällyttämällä katson saatavan parempia tuloksia, kuin vailla organisointia olevalla yhdistelyllä. En myöskään usko käytännön politiikkaa käsittelevän tutkimuksen olevan missään olosuhteissa täysin arvovapaata. Lopuksi katsoin teemani toimivan paremmin huolellisesti kirjoitetulla luvulla tutkimuskohteesta. Vallankäytön muodot kehysmenettelyssä oli yksinkertaisesti liian monimutkainen ilmiö ohitettavaksi pelkällä Glaserin kuvaamalla perustuntemuksella

(Glaser, 1978, 2). Teoriaa tulee pitää analyysin toisena tietolähteenä, muutenhan useimmat aineistosta saadut tulokset olisivat ilmeisiä ja pinnallisia. Yhdessä metodologisessa valinnassa seuraan kuitenkin mieluummin Glaseria: straussilaisessa tavassa ennalta määrätty tutkimusongelma toimii tunnisteena etsittäville teorioille, Glaser taas katsoo tutkimusongelman väljän muotoilun mahdollistavan oikean tarkan kysymyksen nousevan myöhemmin itsestään oikeiden ”vastausten” yhdistyessä.

Toteutan Glaserin ja Straussin kehittämää jatkuvan vertailun tutkimusmenetelmää seuraavaksi kuvatulla tavalla, johon olen yhdistellyt tapauskohtaisia sovellutuksia:

Ensimmäisessä *kategorioiden laatimisen* vaiheessa pyritään karkeaan ensimmäiritelmään tutkimuskohteesta. Aineistosta paikannetaan toistuvia tai muuten kiintoisia koodeja antamalla ilmiöille ja toimijoille helppotajuisia nimiä, sekä luomalla kategorioita. Tällaisen avoimen koodauksen päätarkoituksena on kehittää joukko sellaisia kategorioita, joista voi kehittää pätevä teorian. Kategoriolla ei tarkoiteta vain hämyistä otsikkoa, vaan kategoriaan kuuluvilla ilmiöillä tulee olla samoja ominaisuuksia ja sekä samanlaista vuorovaikutusta (Glaser & Strauss, 2008, 105–107). Annetut nimet voi muokata myöhemmin paremmin sopiviksi. Kun aineistosta nousevat ilmiöt on nimetty kategorioiksi, niille laaditaan vielä ominaisuudet ja dimensiot. *Ominaisuudet* ovat kategorioiden erityispiirteitä, joita verrataan ensivaiheessa toisten kategorioiden erityispiirteiden kanssa. Kukin ominaisuuksista voidaan muuttaa ulottuvuudeksi, *dimensioiksi*, suomeksi: ”mittasuhteiksi”, ”ulottuvuudeksi”, jotka puolestaan voidaan esittää asteikkoina (Glaser & Strauss, 2008, 36). Esimerkiksi jonkin taloudellista valtaa toimeenpanevan paperin kategoria voisi olla budjetti, kokouspäätös tai kauppasopimus, ja saman ilmiön ominaisuuksia voisivat olla käyttötarkoitus, valmisteluprosessi, sekä todelliset seuraamukset. Edelleen samassa esimerkissä voisimme löytää dimension, jonka asteikko kuuluisi: ylijäämäinen – tasapainoinen – alijäämäinen, tai vaikkapa: ilmainen – edullinen – markkinahintainen – kallis.

Teoreettisen saturaation vaiheessa ryhmitellään uudestaan oleelliset huomiot kategorioihin sen mukaan, miten ne näkyivät läpi tekstin. Syvempi lukutapa tarkoittaa, että avoimesta koodauksesta siirrytään *pitkittäiseen* tai *akselikoodaukseen*, jossa koodataan kategorioita keskeisimmiksi havaittujen ”akselien” ympärillä. Budjettia tutkittaessa yhdeksi akseliksi

saattaisi nousta alijäämä. Tällöin alakategorioiksi voisi muodostua asioita, kuten ”kestävyysvaje”, ”lisäbudjetit” ja ”menojen jatkuva kasvu”. *Selektiivisessä koodauksessa* integroidaan läpi tekstin syntyneitä kategorioita teoriaksi. Straussin ja Corbinin mukaan ensin pyritään löytämään *juoni*, josta pääkategoria nousee (Strauss & Corbin, 1990, 78). Samalla tulevan teorian ääriviivat alkavat erottua. Glaserin mukaan pääkategorian tulee olla mahdollisimman moneen muuhun kategoriaan yhteydessä. Pääkategorista on helppo muodostaa teoria, ja se kykenee ilmaisemaan tutkitun ongelman ulottuvuudet (Goulding, 2002, 278). Vielä tutkitaan muiden kategorioiden yhteyttä pääkategoriaan. Tässä kohtaa erilaiset käsitteyhdistelmät saattavat avata uusia näkökulmia aineistoon. Samalla analyysin taso vaihtuu tapahtumien vertailemisesta käsitteiden ominaisuuksien vertailuun. Aineistoon palataan teoreettiseen saturaatioon saakka, eli kunnes uusia hyödyllisiä kategorioita ei enää löydy (Glaser & Strauss, 2008, s. 111). On myös mahdollista, ettei mitään suurta pääkategoriaa löydy. Tutkittava vallankäyttö saattaa olla hyvin yksilöllistä ja tilannekohtaista. Jos esiin nousseilla kategorioilla ei ole riittävää pohjaa teorian muodostamiselle, kategorisointi puretaan ja järjestetään uudestaan, kunnes saturaatio saavutetaan.

Todentamisen vaiheessa tutkija palaa testaamaan pääkategoriaansa aiemmin hylkäämiään kategorioita ja vertailuryhmiä vasten (Glaser & Strauss, 2008, 109–110). Tutkijan tulee tietoisesti etsiä mallinsa kanssa ristiriidassa olevaa materiaalia, onhan tarkistavan vertailun tavoitteena vinoumien välttäminen. Käytän tulosteni vertailukohteena tutkielmanprojektini loppumetreillä julkaistua eduskunnan tarkastusvaliokunnan *Eduskunnan budjetti ja valvontavalta 1990–2020* (Tarkastusvaliokunta). Myös vertailua tehdessä nousee uusia kategorioita, jotka kirjataan ylös ja ryhmitellään tässä jo kuvatuksi. Todentaminen ei kuitenkaan saa saada itseisarvoa, vaan sen tulee aina palvella luomisprosessia (Glaser & Strauss, 2008, 28).

Teorian tuottamisen vaiheessa tutkija yhdistää valikoivan koodauksen perusteella valitut kategoriat perustelluksi pääkategorian ympärille muodostettavaksi teoriaksi. Teorioita voi yksittäisestä tutkimuksesta muodostua yksi, useampia, tai ei ainuttakaan. Lisäksi tutkija koettelee muodostuvaa teoriaansa koko siihenastisen tutkimusprosessinsa ulkopuolisilla lähteillä saadakseen lisäperusteita ja tarkentaakseen valintaansa. Teorian luomisen vaiheessa

ei pyritä vain oleellisimman tiedon löytämiseen, vaan myös teorian *yksinkertaisimpaan ulkoasuun*.

Raportointivaiheessa substantiivisenkin teorian on oltava pätevä niin tutkijan, tutkimuskohteen, kuin aineistonkin vaihtuessa. Teoria on valmis, kun siitä ei samaa aineistoa hyödyntämällä saa kehitettyä uusia ulottuvuuksia. Kun tutkija uskoo saavuttaneensa teorian, joka on tarkka ja jonka muutkin saisivat lopputulokseksi toistamalla samat työvaiheet, voi hän valmistautua julkistamaan teoriansa (Glaser & Strauss, 2008, s. 112). Teoria kirjoitetaan puhtaaksi samalla kun oma aineisto toimii enää todistejoukkona luodulle teorialle. Teoria on integroitunein syntyessään, samoin kuin syntynyt käsite. Integroituneimman teorian säilyttämiseksi kannattaa tehdä töitä tutkielmaa viimeistellessä. Teorian uusintamiset, laajentamiset ja falsifioimiset jätetään tuleviin tutkimuksiin.

Grounded theoryssä puhutaan paljon koodauksesta – aineiston pilkkomisesta, käsitteellistämisestä, uudelleen muotoilusta sekä jäsentämisestä. Koodeilla tutkiessa käytetään erilaisia kriteerejä. Kriteerejä ei tule sekoittaa kategorioiden ominaisuuksiin: jos tahtoisimme esimerkiksi jaotella autoja, meillä voisi olla yhtenä kriteereistä ”väri”, ja saman kategorian ominaisuutena ”punaiset”. Vaikka punaisia autoja olisi niin paljon, että tulisi mielekkääksi vaihtaa myös kriteeriksi ”punaiset”, tulisi kriteeri teorian tasolla erottaa satunnaisen joukon ominaisuudesta ”punaiset”.

Koodausta tehdessä induktiivinen ja deduktiivinen ajattelu vaihtelevat. Grounded theoryssä mennään vuorotellen yksittäisestä käytännön esimerkistä yleiseen teoriaan ja takaisin. Esimerkiksi tutkijan luodessa deduktiivisesti jo oppimastaan hypoteeseja hän vertaa näitä muuhun aineistoonsa. Toisaalta jokaista yksityiskohtaa testataan teoreettisiin kategorioihin. Hypoteesien ja tarkistamisen välinen tarkistaminen ja edestakainen liike tekevät tähtäimessä olevasta teoriasta syntyessään perustellun (grounded) (Strauss & Gorbini 1990, 111).

Katsoin hyväksi muodostaa ennakoita joitakin koodeja, jotta pääsen aikanaan nopeasti käyntiin koodauksessa. Olen koodeja muodostaessani hyödyntänyt Anttilan (2005, 379,

katso myös Strauss & Corbin, 1990, 7–9) esittelemää mainiota listausta lisäten vallankäytön erityiseksi objektiiviksi:

- Vallankäytön ehdot ja vaatimukset (lajit)
- Toimijoiden vuorovaikutussuhde
- Vallankäytön seuraukset
- Vallankäytön strategioita ja taktiikoita

Itsenäisellä keksinnällä kehitettiin ennakkoon seuraavat koodit:

- Vallankäyttötavan yleisyys
- Vallan kohteiden kyky/halu vastustaa kyseistä valtasuhdetta
- Vallankäytön ennustettavuus
- Vallankäytön tiedostettavuus (Myös käyttäjän näkökulma, esim. VM:läinen ei välttämättä koe käyttävänsä valtaa muiden kokiessa niin)
- Oikeuttamisesta jotain?

Grounded-perustellun teorian kriteerejä olivat uusinnettavuus sekä prosessin taustat ja perusteellisuus. Grounded theoryssä voidaan kehittää kahdenlaisia teorioita: substantiivisia sekä formaaleita. Substantiiviset teorit on kehitetty omaa alansa varten, formaalit taas omaa käsitteellistä alansa varten. Substantiivinen teoria ei yritä selittää asioita välittömän tutkimuskohteen ulkopuolella. Muodollinen teoria taas on sovellettavissa esimerkiksi kaikkia tietyn alan kohderyhmiä tutkittaessa. Substantiivisesta teoriasta voidaan eräissä tapauksissa myöhemmin tutkimalla kehittää formaali teoria.

Strauss ja Corbin laativat erityisen työkalun olosuhteiden huomioon ottamiseksi, ja seurausten asettamiseksi kontekstissaan. Tekniikaltaan työkalussa asetetaan itse ilmiö keskelle, ja vuorovaikutuksen tasot ympäröiville kehille ilmiötä lähellä oleva vuorovaikutus sisäkehille asettaen (Strauss & Corbin, 1990, 158,161). Käytännön työssä edetään olosuhteiden ulkokehältä keskiöön, ja sieltä seurauksia miettien takaisin ulkokehälle. Näin

muodostuu ikään kuin juoni sekä seuraavalle analyysivaiheelle että tulevalle mahdolliselle teorialle. Olosuhteiden ja seurausten järjestäminen on keskeistä teoriaan kaivattujen suhteiden löytämiseksi. Kategorioiden järjestämisen jälkeen voidaan edetä kategorioiden välisiin suhteisiin spesifimpien teorian osasten saamiseksi.

Ilmaistakseen työnsä uskottavuutta tutkijan on saatava lukijakuntansa ymmärtämään teoreettinen viitekehysensä. Toisekseen tulee kuvata aineistoa mahdollisimman elävästi, yhteyden teoriaan ollessa jatkuvaa (Glaser & Strauss, 2008, s. 227–228). Tekijän tietoisuus roolistaan ja teoriasta auttaa häntä olemaan valumatta maallikon rooliin. Toisaalta vain käytännön kokemuksen tuomalla ymmärryksellä hän voi nähdä oleelliset yhteydet ja tehdä aineistosta oikeat päätelmät (Glaser & Strauss, 2008, s. 226). Jos tekijä ei itse usko omiin löydöksiinsä, hän alkaa ennen pitkää tukeutua toisten töihin ja tuloksiin. Myös pätevyys abduktiivisessa päättelyketjussa voi tuoda tälle työlle vakuuttavuutta.

Jotta substantiivinen teoria nousisi formaaliksi, luodun teorian on oltava teemaan perehtymättömien ymmärrettävissä. Lisäksi sen tulee Glaserin ja Straussin mukaan olla niin yleinen, että sitä voidaan soveltaa useissa tieteellisissä testauksissa (Glaser & Strauss, 2008, 237). Teoriaan tulee sisältyä käsitteitä ja suhteita jotka kestävät ajan muuttumista. Omin sanoin sanoen, teorian käytön tulisi olla tieteellisessä ”lokerossaan” hallitsevaa.

Entäpä mitä grounded theoryä käyttävän ei sovi tehdä? Tutkija ei voi varmentaa tuloksiaan määrällisillä menetelmillä (Goulding, 2002, 163). Aineistoa ei saa pakottaa nostamaan kategorioita – esimerkiksi alleviivaamalla litterointia – vaan potentiaaliset kategoriat rakennetaan haastavammalla ajatustyöllä. Grounded theory ehkäisee oikein käytettynä teorioiden ylioptimaalista käyttöä. Moni on esimerkiksi ollut innokas soveltamaan lennosta suosittua sosiologista tutkimusta, tai keksinyt esimerkin julkaisuunsa teorian kehittämisen jälkeen. Grounded theoryä käyttäneet ovat pitäneet menetelmän avulla saatuja tuloksia pitkäikäisinä, sillä ne perustuvat suoraan aineistoon.

2.4. Vallan määrittelyä, vallan lajeista, valtatutkimuksesta

Aloitan tämän alaluvun johdatuksella vallan käsitteeseen, jonka jälkeen tehdään perusteellinen katsaus erilaisiin vallan lajeihin. Keskivaiheilla käsitellään asiantuntijavaltaa, sekä byrokratian käsitettä. Lopuksi pureudun modernin hallinnan ja hallinnan analytiikan teorioihin.

Paloheimo ja Wiberg ovat *Politiikan perusteet*-teoksen valtaa käsittelevässä osiossa kuvanneet vallan enemmän *suhteiden verkostoksi*, kuin toimijan ominaisuudeksi (Paloheimo ja Wiberg, 2008, 52). Esimerkiksi Napoleonilla oli pian vangitsemisensä jälkeen vähänlaisesti valtaa, vaikka hänen ominaisuutensa olisivat edelleen mahdollistaneet huomattavan vallankäytön. Myös vallan säilyttäminen sekä kyky vastustaa valtaa ja hankkia itselleen vallasta vapaata ”marginaalia” ovat vallan muotoja.

Hyödynnän valtaa määriteltäessä myös Robert Dahlin klassista valtakäsitystä, jonka mukaan valtaa on A:n kyky saada B toimimaan A:n tavoitteen mukaan sillä tavalla, jolla B ei muutoin toimisi (Dahl, 1969). Valtaan saatetaan myös alistua, mutta vallankäyttöön liittyy mahdollisuus voittaa esiintyvä vastustus. Mitä riippuvaisempi B on A:sta, sen enemmän valtaa A:lla on. Jos taas B onnistuu saamaan korvaavia A:sta riippumattomia vallan resursseja, A:n valta vähenee (Paloheimo ja Wiberg, 2008, 53–54).

Tiettyyn ilmiöön rajattu valta nähdään sosiaalisten suhteiden *järjestelmänä*. Valtajärjestelmä voidaan hahmottaa, sitä kyetään organisoimaan, sen avulla on mahdollista viedä suuriakin projekteja maaliin. Valtaa käyttävät aina *ihmiset*. Ei ole *de facto* oikein sanoa, että organisaatio – ministeriö – tai rakenne – kehysjärjestelmä – käyttäisi valtaa. Organisaatiossa saattaa toki olla valtakeskittymä, ja rakenne saattaa olla merkittävä vallankäytön työkalu. Vallan ensisijainen puoli liittyykin toimintaan. Lopuksi, vaikuttamisen on oltava aiottua, jotta ilmiöön sisältyisi valtaa.

Politiikan perusteissa esitellään viisi vallan lajia. *Rankaiseminen* tarkoittaa A:n aiheuttavan B:lle haittaa tai kärsimystä tottelemattomuudesta tai vääräksi katsotusta toimintatavasta. Ollessaan rationaalinen B puntaroi pienintä pahaa, ja päättää sen perusteella tekeekö A:n tahdon mukaan vai ottaako rangaistuksen. Erilaiset eristämiset ja eristymiset voidaan laskea rankaisemisen kategoriaan. Rangaistuksen *uhkan* on oltava uskottava. Uhkauksen tehostamisessa taas on kyse B:n saamisesta uskomaan, joko rangaistuksen mittavuuteen tai että uhka on todellinen (Paloheimo ja Wiberg, 2008, 57–59). *Palkitsemisvallan* ja rankaisuvallan välistä rajaa voi olla vaikea hahmottaa. Näin tapahtuu esimerkiksi työpaikalla, jos nuori ja kunnianhimoinen työntekijä pyrkii ansaitsemaan hyvän maineen tekemällä työtään ensiluokkaisesti sekä välttämään isompia epäonnistumisia. Palkitsemisvaltaan lukeutuvat taloudessa hyödynnettävät vaihdon muodot.

Sisäistetyssä eli auktoriteettivallassa vallan kohde ei miellä itseään vallankäytön kohteeksi. Uskonnolliset johtajat ja erilaiset asiantuntijat harjoittavat sisäistettyä valtaa. Auktoriteeteilla on liberaaleissa demokratioissa valtaa vain tietyllä elämänalueella (Paloheimo ja Wiberg, 2008, 60).

”Useimmiten vallankäyttäjälle on mieluisinta, että heidän ei tarvitsisi käyttää niin porkkanaa kuin keppiäkään. Vallankäyttö on vallankäyttäjälle helpompaa, jos ihmiset ovat sisäistäneet sellaisen normin, että heidän tulee noudattaa vallankäyttäjän antamia ohjeita.” (Paloheimo ja Wiberg, 2008, 63–64)

Lainsäädäntövalta yhdistää rangaistusvallan ja auktoriteettivallan. Lain rikkomisesta seuraa usein seuraamus, ja kansalaiset alistuvat seuraamukseen koska ovat ehdollistuneet maansa oikeusjärjestelmään (Paloheimo ja Wiberg, 2008, 62).

Seuraavana esiteltävänä vallan lajina sosiaalistaminen liittyy ilmiöön, jossa ihmiset omaksuvat alistumistaan ohjaavia normeja. Sosiaalistuminen jatkuu läpi elämän. Propaganda on esimerkki sosiaalistamisen keinoista. Siinä sosiaalistetaan järjestelmällisesti ihmiset tiettyyn valittuun arvomaailmaan ja normistoon vallankäytön ylläpitämiseksi (Paloheimo ja Wiberg, 2008, 65). Useat totalitaariset diktatuurit ovat käyttäneet

menestyksekkäästi propagandaa. Piilovaikuttaminen eli indoktrinaatio on myös eräs sosiaalistamisen laji. Indoktrinaatiossa:

”... vallankäyttö naamioidaan usein yhteisiksi arvostuksiksi tai puheeksi yleisestä edusta... Joukkotiedotusvälineet voivat indoktrinoida ihmisiä toistamalla pitkiä aikoja tietynlaisia uskomuksia ja kehystämällä asioita tietyllä tavalla niin, että ne esitetään aina samalla tavalla.” (Paloheimo ja Wiberg, 2008, 66).

Joukkotiedotusvälineitä voi käyttää piilovaikuttamisen välineenä, vaikuttamisen ei toisin sanoen tarvitse aina olla lähtöisin mediasta. *Sääntelyssä* vallankäyttäjä esittää toimivaltansa puitteissa sääntöjä ja rajoitteita valtaan alistuville (Paloheimo ja Wiberg, 2008, 66). Esimerkkinä toimii budjetti, josta luodaan raameja ja tosiasiallisesti ohjataan ihmisten toimintaa.

Vallankäyttöön liittyvästä tottelemattomuudesta uhataan usein rangaistuksella. Valtaa voidaan vastustaa paitsi vallankäytön vastustamiseksi, myös vallan saamiseksi itselle. Vastarinta koostuu kolmesta osatekijästä: affektiivisesta, kognitiivisesta, ja käytöksellisestä. Avoimen konfliktin lisäksi on olemassa monia passiivisempia vastarinnan muotoja (Hyvä paha valta 2.3).

Wrong muodosti toisenlaisen listauksen vallan keinoista jakamalla lajit fyysiseen väkivaltaiseen ja ei-väkivaltaiseen voimankäyttöön, psyykkiseen voimankäyttöön, manipulointiin, suostutteluun, sekä auktoriteettivallan viiteen eri alamuotoon. Ei-väkivaltaiseksi voimankäytöksi luetaan esimerkiksi itsensä tai toisen sijoittaminen. Psyykkistä voimankäyttöä taas on toisen tunteiden vahingoittaminen esimerkiksi loukkaamalla tai vähättelemällä häntä (Wrong, 1979, 27). *Manipulaatiolla* tarkoitetaan vallankäyttöä, josta kohde ei ole tietoinen. Manipulaatiota voi olla vaikka vallankäyttäjä ja kohde eivät olisi sosiaalisessa suhteessa. Manipulaatio harvoin riittää yksin palloon, mutta se täydentää monesti muita vallankäyttömuotoja. (Manipulaatiolla on luonteensa vuoksi turhan synkkä maine. Sitä on kautta aikain käytetty myös hyvään.) *Suostuttelussa*

vallankäyttäjät ja kohde ovat sosiaalisessa suhteessa, mutta kohteella ei ole pelotetta (Wrong, 1979, 29, 32).

Auktoriteetin Wrong määrittelee lakonisesti vallan muodoksi jossa, voidaan käskää tai kieltää menestyksellisesti. Mainittu jako 5 eri auktoriteetin lajiin perustuu auktoriteettien vallan lähteisiin. Johdonmukaisuuden vuoksi käsittelen auktoriteetin vallan lähteitä seuraavaksi vain vallan, en auktoriteettitoimijoiden näkökulmasta. *Pakottava* auktoriteetti kykenee valtaan voimankäytöllä uhatessaan. Vastakohtana edelliseen *kannustava* auktoriteetti kykenee käskyvaltaan palkintojen kautta. *Legitiimiä* eli oikeutettua auktoriteettivaltaa kokeva tuntee joka tapauksessa olevansa velvollinen noudattamaan valtaa. Toinen sisällytettävä piirre on, että alistetun on oltava tietoinen laajempaa joukkoa koskevista auktoriteetin normeista, sekä vastoinkäymisistä jotka seuraavat hänen epäonnistuessaan seuraamaan niitä. *Kompetenttia* auktoriteettia seurataan, koska uskotaan hänen yliveraisen asiantuntemuksensa mahdollistavan koko joukolle parhaat mahdolliset päätökset. Asiantuntijavallan on pelätty tulevan ”vallan maskiksi”. *Persoonallista* auktoriteettia seurataan hänen ominaisuuksiensa vuoksi (Wrong, 1979, 41, 44, 51, 53, 59–60).

Tässä tutkimuksessa tutkimme asiantuntijavaltaa. Reunasen mukaan vallan asiantuntijavallan lähteenä on asiantuntemus, jonka perustana on tutkimuksellinen, maallikoille rajatusti esiintyvä tieto (Reunanen, 1996, 3). Asiantuntijavallan vastustaminen sai yhden impulssin 60-luvulla, jolloin kritisoijat näkivät teknokraatit vain omaan sektoriinsa fakkiutuneina. Samaan aikaan alkoi niin kiivas demokratian puolustus, ettei voitu edes kuvitella kansanvallan ylittävää asiantuntijavaltaa (Reunanen, 1996, 350). Reunasen mukaan asiantuntijavalta on kasvanut pätevyysvaatimusten myötä. Aiempaa koulutetumpi väestö kaipaa, suostuakseen vallankäyttöön, aiempaa tieteellisempää ja luotettavampaa suunnittelua myös aloilta, jotka eivät ole luonnontieteellisesti ennustettavissa. Pätevyystaso specialistien ja poliitikkojen välillä on kasvanut, mikä luo valtatyhjiön täytettäväksi (Reunanen, 1996, 17).

Asiantuntija harjoittaa *valmisteluvaltaa*, muuten hän ei olisi asiantuntija. Reunanen mukaan asiantuntijavallassa on kyse päätöksentekoprosessista, siitä miten allekirjoitettavaksi tai voitokkaasti äänestettäväksi päätyntä ehdotus on saanut sisältönsä (Reunanen, 1996, 5). Asiantuntijavaltaa tulee kuitenkin olla paitsi järjestelmän vakauden ja toimivuuden kannalta, myös jotta he voivat nostaa omasta asiantuntemuksestaan nousevia uusia ajatusmalleja (Reunanen, 1996, 356).

Asiantuntijavaltaan liittyy läheisesti byrokratian käsite. Byrokratian valikoitua kritiikkiä on hyvä käydä hieman läpi. Akateemisissa papereissa byrokratiolla on tarkoitettu myös positiivisia konnotaatioita virkamieshallinnolle (Karppi & Sinervo, 2009, 26–27). Vartolan mukaan byrokratia ei perustu hallintaa toteuttavan ja hallittavien välillä. Lisäksi byrokratioilla on aina ollut haasteita kehittää itseään (Karppi & Sinervo, 2009, 33). Kehittyneelle kansalaisyhteiskunnalle tämä ei kuitenkaan riitä, vaan byrokratiankin on harjoitettava yhteistyötä erilaisissa verkostoissa ja kohtaamisissa. Vastoin väitettyä, byrokratiasta ei ole siirrytty uuteen hallinnan aikakauteen, vaan byrokratia on voimissaan uudempien hallintajärjestelmien rinnalla (Karppi & Sinervo, 2009, 36–37).

Jotta modernin valtatutkimuksen traditioista saisi tuloslukua riittävästi pohjustavan käsityksen, erittelen vielä hallinnan käsitettä, hallinnan tutkimusta, sekä Michel Foucault'n kurinpitovallan käsitettä. Hallinta on jotain muuta kuin asemaa pysyttävää tai turvaavaa. Foucault kertoo Machiavellin ajatuksia vastustaneiden teosten kehittäneen hallinnan taitoa. *Ruhtinasta* seuranneina vuosina tunnustettiin, että yhteiskunnassa suuret joukot hallitsevat perheitään, asiakastaan tai koulutettavaansa (Foucault 2010, 101–102). Toisen hallinnan piirteiden kuvaamiseen kykenee Fredrik Suuri Anti-Machiavellissään kertomalla miten Hollanti pienuudestaan huolimatta kykenee paljon, Venäjä taas jää suuruudestaan huolimatta heikoksi. Onnistunut hallinta tarkoittaa asioiden – poliittisten, teknisten, minkä tahansa sfäärin – hallintaa korkealla tasolla (Foucault, 2010, 105–106).

Suurten rakenteiden sijasta hallinnan tutkimuksen erityisenä kohteena ovat yhteiskunnan ”pikkupäälliköiden” toiminta ja ”alemman tason asiantuntijuus”, kuten psykologia, pedagogiikka ja taloustiede paikallisissa muodoissaan (Miller & Rose, 2010, 164). Hallinnan

tutkimuksen kohteena ovatkin ”ihmisteknologiat”, ne kirjavat tieteelliseen asiantuntijuuteen pohjaavat dokumentaation, testauksen ja tilastollisten laskelmien käytännöt, joiden kautta inhimillistä käyttäytymistä yhteiskunnissa hallitaan. Tulosluvussa sivutaan myös sitä, mitä Foucault kuvailu *hallinnan mentaliteetiksi*. Pyrkimyksenä on ollut löytää valtaa toteuttavien strategisia ja kollektiivisia tapoja ajatella.

Teoksessa *Tarkkailla ja Rangaista* (1975) Foucault esittelee kurinpitovallan käsittä. Valtiovarainministeriötähän kritisoidaan ajoittain liiallisesta ”talouskurista”, mutta kurinpitovalta tarkoittaa paljoka muutakin kuin vain säästämistä. Kurinpitovaltaan liittyy sellaisia seikkoja kuin ”kesyttäminen”, hyvin pieninä annoksina ja hienovaraisesti toteutettu valta, vallankohdeiden järjestely ja niiden muokkaaminen. Foucault’n mukaan itsekurin maailmassa ainoa relevantti seremonia on harjoitus. Yritysten lisäksi julkiset virastot pohtivat urheilujoukkueen tapaan tulos-, kehitys-, tai viikkopalaverien aikoina, kuinka tehdä yksiköstään tuottavampi, paremmin viritetty.

Kurinpitovalta rankaisee sitä, mikä ei noudata sääntöjä, sitä mikä jättää säännöt noudattamatta, sekä ylipäätään käytöstä joka on ristiriidassa koodiston kanssa. Kurivallan ylivertaisuuden takaa sen tehokkuus suhteessa sen hämmästyttävään keveyteen. Vastoin perinteisiä vallan muotoa, kurinpitovalta pyrkii piilottamaan vallan käytön mutta saattamaan sen objektit näkyviin. Juuri mahdollisuus jokaisen objektin liikkeen havaitsemiseen jähmettää hänet tähän suhteeseen (Foucault, 2000, 243, 255). Valvonnan tulee vaikuttaa jatkuvalta, vaikkei se sitä olisi. Tämäkin urauttaa vallankäytön kohteita. Kurinpitovaltaa kuitenkin valvotaan Foucault’n mukaan demokraattisesti. Sen mekanismeja voi kuka vain tulla seuraamaan, mikä estää sen luisumista tyranniaksi (Foucault, 2000, 274, 276). On alettu puhua *julkisen vastuunoton kenttien* laajentuneen käsittämään uusia, yhä eriytyneempiä prosesseja. Menopaineista huolimatta julkisessa sektorissa alkaa ja kehittyy jatkuvasti uusia projekteja ja prosesseja. Tavoista vastata uusiin haasteisiin on yleisesti käytetty nimitystä ”hallinta” (VTV, 2013, 12). Hallinnalta ei voida luonteensa vuoksi odottaa aiempien valtaparadigmojen kaltaista yksiselitteisyyttä. Yksiselitteisyyden puuttumisesta on seurannut vastuun häämartyymistä (VTV, 2013, 15, 24).

2.5. Ydinvaltio-käsitteestä

Millä termillä voisi kuvata osuvasti valtionyhteisön keskeisimpien budjettitoimijoiden kokonaisuutta, parlamentin, tarkastusviraston ja ministeriöiden kokonaisuutta? Kivelä valitsi väitöskirjassaan lopulta valtiokonsernin käsitteen ydinvaltion käsitteen sijaan (Kivelä, 2010, 38). Perusteena oli valtiokonserni-käsitteen helpompi rajattavuus ”vain budjettirahoitteisiin toimintoihin”. Ydinvaltiokäsitteen Kivelä puolestaan näkee ”yleistajuisempuna synonyyminä” (Kivelä 2010, 38), muttei valitettavasti antaudu perustelemaan näkemystään. Valtiokonsernin käsitteen Kivelä kertoo vakiintuneen VM:n käsitteistöön.

Valtion keskeisimpiä elimiä ei voi eikä pitäisi verrata yrityskonserniin. Fundamentaalisena erona on jo toiminnan tarkoitusten erilaisuus; yrityskonserni tähtää voitontavoitteluun, valtion ydin taas hyvinvointiin ja kansallisvaltion toimintakyvyn takaamiseen. Päädyinkin käyttämään ydinvaltio-sanaa. Ydinvaltion alue on erotettu valtion autonomisesti toimivista osista – kuten vaikkapa yliopistot vuodesta 2010 alkaen – sekä markkinaehtoisista toimijoista (Kivelä, 2010, 38–39).

3. Tutkimuskohde: kehykset, valtiovarainministeriö, kohteen suhde hallitusohjelmiin ja vuosibudjettiin

3.1. Kehyksistä

3.1.1. ”Mitä ne kehykset ovat?” – kehysten käsitteen määrittely

Kehyksillä tarkoitetaan tässä tutkimuksessa Suomen valtion ylivuotisessa budjetoinnissa käytettyjä talousraameja menoille. Termiin lasketaan mukaan annetut kehyspäätökset sekä varauksella niiden toimeenpano. Myös käyttämiäni *kehysjärjestelmän* tai *kehysprosessin* käsitteitä voi molempia pitää synonyymeinä sille systeemien verkostolle, joka suomalaisen yhteiskuntaan on rakennettu kehysten tuottamiseksi. Kehykset asettavat vuosittain enimmäismäärän noin 80 %:lle valtion talousarviomenoista.

Strategisesta näkökulmasta katsottuna kehykset ovat keskipitkän aikavälin suunnittelun työkalu valtionaloudelle. Keskipitkän aikajänteen määritelmät asettuvat taloustieteessä juuri 3–5–vuoden periodeille. Niin kutsuttu budjettikehysdirektiivikin edellyttää julkisen talouden suunnittelua ”vähintään kolmen vuoden aikajänteellä” (Neuvosto, 2011/85). Temmeksen ja Kiviniemen mukaan kehysohjaus oli vain yksi muoto tulosjohtamisen uudistusta siinä missä ovat tulossopiminen, nettobudjetointi kuin tulosohjauskin (Temmes ja Kiviniemi, 1995, 19, 38).

Ministeriöt laativat meno- ja tuloarvioesityksensä hallitukselle ministeriöiden saamissa kehysten pääluokissa, joita myös kutsutaan kehyksiksi. Ministeriöt kohdistavat annetut kehykset edelleen aliselle hallinnolle. Menokehysten myötä budjetoiduista summista päättäminen siirtyi aiemmasta ja perinteikkäästä elokuun budjettiriihestä helmikuun kehysriiheen, ja käsiteltävän uudistuksen myötä jopa ennen vaaleja päätettäviin kehyspäätöksiin.

Tutkielman keskiössä oleva monivuotinen kehysohjaus on hallituksen, VM:n sekä muiden ministeriöiden strateginen työkalu politiikkaa toteutettaessa sekä valtiontaloutta hallitessa. Kehys on erään Vanhasen II hallituksen ministerin luonnehdinnan mukaan sekä tärkein seurattava mittari, että paperi johon usein viitataan käytännön politiikassa (Kivelä, 2010, 203).

Kehysjärjestelmä ei merkittävyystään huolimatta pitkään perustunut lakiin tai asetusten tasoihin säädöksiin. Tarkoituksena oli aikanaan pitää kehykset puhtaasti poliittisena välineenä, joka muuntuisi kevyesti kulloisenkin aikakauden vaatimiin haasteisiin (Kivelä, 2010, 205). Kehyksiä on kuitenkin paljon kritisoitu juuri kyvyttömyydestä muuntua, mikä on yksi kehyksiin liittyvistä teoreettisen ja käytännön välisistä paradokseista.

3.1.2. Kehysten kehitys vuoteen 2003 saakka

Kehysohjaukseen siirtymistä oli ehdotettu jo öljykriisin jälkeisessä taantumassa, osana keskipitkän aikavälin suunnittelua, mutta kasvavan hyvinvointivaltion vuosikymmeninä idea ei saanut kannatusta. 80-luvulla kasvaneet ja velkaantuneet julkiset sektorit alkoivat panostaa talouden hoitoonsa – apua kansainvälisistä foorumeista löytyi eritoten OECD:n kautta. VM:n virkamieskunta katsoi 80-luvun lopulla, ettei varojen kohdentaminen ollut enää mahdollista, koska lakisääteiset menot olivat kasvaneet lähes 90 %:n budjettimenoista. Valtion budjetin kokoa oli paitsi psykologisesti ja poliittisesti, myös vuoteen 1992 saakka äänestysteknisesti helpompi kasvattaa kuin kutistaa. Menojen lisäämiseen, kun riitti eduskunnan yksinkertainen enemmistö, karsimiseen taas tarvittiin kahden peräkkäisen eduskunnan 2/3 enemmistö. Näin hallitukset eivät kyenneet ohjaamaan tehokkaasti talouspoliittista kehitystä. (Heikkinen & Tiuhonen, 2010, 355). Valtiovarainministeriön kanta menojen kasvun sääntelyyn kuului tuolloin seuraavasti:

”Kansainväliset arviot ja kotimainen kokemus viittaavat siihen, että finanssipolitiikan onnistumisen kannalta on olennaisempaa säädellä menojen kasvua kuin esim. valtiontalouden tasapainokehitystä. Tämä johtuu mm. siitä, että menojen liialliseksi

päässyttä kasvua on hyvin vaikeata myöhemmin oikaista” (Heikkinen & Tiihonen, 2010, 11).

Loppuvuodesta 1990 kritiikkensä budjetin tilasta antoivat niin kansantalousosaston Korkman kuin Sailaskin. Korkmanin tähtäimessä olivat aina vaalivuosiksi kasvatetut, ns. ”vaalibudjetit”, jotka hän tahtoi lopettaa. Sailas taas haukkui eduskuntaa joulukuun budjettitulosten ratkettua menojen lisäämisestä jopa kolmella miljardilla markalla (Uimonen, 2002, 134).

Yksivuotiseen kehysohjaukseen siirtymisestä päätti Holkerin sinipunahallitus. SDP:ssä Sorsa ja etenkin Lipponen olivat suopeita julkisen sektorin uudistuksille. SDP:n silloinen eduskuntaryhmä kannatti hallinnon uudistamista, muutoksen suunnista vain oltiin erimielisiä (Yliaska 2014, 236, 294). 9.3.1989 annetussa päätöksessä *Palvelevampaan hallintoon* (1990) aloitettiin ministeriöiden määräysvallan karsiminen omiin budjettiehdotuksiinsa (Yliaska, 2014, 276). VM:n lisäksi hallitus pyrki johtamaan valtiokoneistoa, mikä myöhemmin on kärsinyt monia takaiskuja. Hallitus teki 18.10.1990 päätöksen toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä tulo- ja menoarvioehdotusten laadinnassa sovellettavista periaatteista (Virallinen Lehti, 1990: 122, 44–45).

Vuosina 1991 – 2003 kehykset olivat puhtaasti rahakehyksiä ilman toimintaa linjaavia kohtia. Yksivuotinen kehys ei kuitenkaan ollut vain semanttinen raami budjetinteossa. Valtiontaloudessa eri ministeriöille ja kuntatalouden puolella eri toimialoille annettiin määrärahakehys, jonka sisälle vuoden menojen oli ehdottomasti mahduttava.

3.1.3. Vuodet 2003 – 2004 – menokehyksistä tulee monivuotisia

Kehysten uudistuksen vuonna 2003 nähtiin ratkaisevan osaltaan useita siihen asti kehyksissä koettuja haasteita: 1) informaatiovajeeseen budjettiprosessista & yhteiskuntapoliittisista linjauksista 2) vaalipoliitikkojen poliittisen vallan puutetta 3) Kyky vastata ketterämpään maailmaan (Harrinvirta & Puoskari, 455–456). Kehysjärjestelmän tuli myös sopeutua EMU-

jäsenyyteen. OECD:kin suositteli vuoden 2002 raportissaan kehysmenettelyn uudistamista tosiasiallisesti sitovaksi sekä monivuotisesti pidentämistä.

Harrinvirta ja Puoskari katsovat problemaattiseksi, että kansallista kehysjärjestelmää uudistetaan ensisijassa subsidiariteettiperiaatteen omaavan EU:n ja tarkemmin sen kasvu- ja vakaussopimuksen tarpeisiin (Harrinvirta & Puoskari, 2001, 449–451). Toisena suurena puutteena tekijät näkivät, ettei vanha kehysmenettely juuri ottanut kantaa valtion tuloihin. Myös poliittisen liikkumatilan kannalta kehyksissä oli parannettavaa. 90-luvun lamassa painopiste oli leikkaamisessa ja menokatoissa, vähemmälle huomiolle jäi jälleen painopisteiden aito valitseminen (Harrinvirta & Puoskari, 2001, 453)

VM suhtautui talouden tilaan hyvin skeptisesti vielä vuonna 2003. Missään ei nähty varmoja kasvua luovia signaaleja, ja ulkomaan tapahtumista esimerkiksi SARS-epidemian seurauksineen nähtiin ”heikentäneen talousnäkyä”. (Kehykset vuosille 2004–2007, 1). Kuitenkin toteutunut BKT oli noussut jo 2001–2002 runsaasti niin Suomessa, Euroopan kuin maailman suurissa talouksissakin Japania lukuun ottamatta (Maailmanpankki). Vuodeksi 2003 ja sitä seuraavina vuosina kasvu jatkui vauhdikkaasti.

Jätteenmäen johtama viikon virassaan toiminut valtioneuvosto antoi 24 päivänä huhtikuuta vuonna 2003 päätöksen koskien toiminta- ja taloussuunnitelmien laadintaperiaatteita (Valtioneuvoston asetus 321/2003). Keskeisessä asemassa kehysuudistuksessa oli kehysjärjestelmän kehittämistyöryhmä (VM Kehyskäsikirja, 2012, 12). Mitä monivuotisen kehykset käytännössä tarkoittivat? Uusimuotoisen menokehys perustui paitsi edellisen kehyksen menopohjaan ja poliittisista päätöksistä juontuviin menopaineisiin, myös hallitusohjelmaan kirjattuihin uudistuksiin. Siirryttäessä poliittisella päätöksellä monivuotisiin menokehyksiin budjetointiprosessin kliimaksi, valtion talousarvion valmistelukokous siirrettiin alkusyksyjen budjettiriihistä keväisiin kehysriihiin, pois lukien ensimmäinen ja tärkein kehyspäätös. Vuosittaisessa kehyspäätöksessä annetaan kyllä pääluokille määrärahat, mutta vain vaalikauden kokonaiskehys on sitova.

Vuodesta 2003 alkaen kehykset alettiin ilmaista vaalikauden ensimmäisen kokonaisen kalenterivuoden hinta- ja kustannustasoissa, esimerkiksi vaalikauden 2003 – 2007 kehykset vuoden 2004 tasoissa (VM Kehyksen puitteissa, 34). Vakaisissa oloissa tällä ei ole samanlaista merkitystä, mutta esimerkiksi voimakkaan inflaation oloissa kehykset jäisivät ajastaan nopeasti jälkeen. Esimerkiksi kuuden prosentin vuotuinen inflaatio vuodesta 2004 lähtien tarkoittaisi, että 50 miljardin kehys jäisi reaalisesti noin 41,5 miljardin arvoiseksi vuonna 2007. Kuitenkin vähentyneellä kehyksellä saatettaisiin joutua takaamaan saman laajuiset, jollei laajentuneet palvelut.

Hallituksen keinot toteuttaa painopisteitään kehyspäätösten jälkeen ovat jakamaton varaus, sekä uudelleenkohdennukset. Jakamaton varaus tarkoittaa rahaa, joka säästyy kehyssummista joihin ei yllätä. Useana vuonna tämä on tarkoittanut yksittäisiä miljoonia, vuonna 2009 neljännesmiljoonaa (VM Kehysjärjestelmän kehittäminen, 65). Vaikka hallintosektorin sisäiset kohdennukset eivät kuulu hallitusohjelmatasolle, niillä on merkitystä kehysten joustavuuden kannalta. Uudelleenkohdennuksen on todettu valtionhallinnossa tarkoittavan sekä sektorien välillä että niiden sisällä tapahtuvia siirtoja. Sisäinen kohdennus voi toimia joko kolekti-periaatteella, siirtämällä budjetoitavaa rahaa yhdestä toiseen paikkaan, tai kohdentamalla menoja toisiin (VTV, 2012,59–60). Tarkastusviraston raportissa muistutetaan lopulta juuri valtiovarainministerin ja budjettipäällikön neuvottelussa ratkaistavan uudelleenkohdennusten sisällön (VTV, 2012, 64).

Valtaa muutettiin myös suoraviivaisemmin, kuin tämän työn ytimessä kuvataan. Budjettiudistuksessa tultiin muuttaneeksi eduskunnan budjettikäsittelyn menettelytapoja. Perustuslakiudistuksen johdosta hallituksen tuli antaa ohjelmansa tiedonantona eduskunnan hyväksyttäväksi. Hallituskauden menokehysten katsottiin kuuluvan tiedonannon yhteyteen (Kivelä, 267, 273). ”Teknisenä muutoksena kehysten pitävyyden varmistamiseksi” kehyksiin *sisällytettiin* kansanedustajien perinteisesti tärkeä vallankäyttötapa, lisäehdotukset esitettyyn budjettiin sekä itse (lisä)talousarviot (*Kehysten puitteissa*, 34) Edellinen tarkoittanee, että saadakseen jotain tehdyksi kesken vuotta on kyettävä ottamaan pois jostain kesken vuotta, mikä on nykykäytännössä mahdotonta.

VM näki 2003 uudistetun kehysjärjestelmän vahvuuksina esimerkiksi lisäbudjettien koon pienenemisen, suhdanteiden hillitsemisen ja poliittisen sitouttamisen. Heikkouksina taas pidettiin esimerkiksi liikkumatilan olemattomuutta, riippuvuutta poliittisesta tahdosta (!), sekä sitä ettei järjestelmä kata laajempaa osaa julkisesta taloudesta (*Kehyksen puitteissa*, 50). Laajemman osan toivomus toteutui aikanaan, kun Julkisen talouden suunnitelma aloitettiin vuonna 2016.

Kuvio 1: Kehysjärjestelmän plussat ja miinukset vaalikaudella 2003 – 2007

YHTEENVETO NYKYISEN KEHYSJÄRJESTELMÄN VAHVUUKSISTA JA HEIKKOUSISTA:

- + Hillinnyt valtion menojen kasvua sekä pienentänyt lisäbudjettien kokoa
- + Edesauttanut valtionvelan rajoittamisessa ja eläkerahaston vahvistamisessa
- + Toiminut myötäsyklisen fi nanssipolitiikan harjoittamista vastaan
- + Sisältää selkeät numeeriset tavoitteet, joiden toteutumista voidaan arvioida luotettavasti mää- rärahapäätöksiä tehtäessä (vrt. tasapainosääntö, jonka toteutuminen voidaan todeta vasta jälkikäteen)
- + Riittävän yksinkertainen ja helposti ymmärrettävä
- + Saanut aikaan vahvan poliittisen sitoumuksen + Edesauttanut talouspolitiikan tavoitteiden saavuttamista
- + Saanut kansainvälistä tukea ja myönteistä huomiota
- Liikkumatilan vähyys ja järjestelmän osin tarpeeton joustamattomuus
- Riippuu poliittisesta tahdosta
- Asettaa käytännössä samalla menojen määrän
- Mahdollistaa nykyisellään järjestelmän kiertämisen esim. verotuksen kautta tai rahoitusjärjestelyin
- Maksuaikataulun muutokset suhteessa alkuperäiseen suunnitelmaan ongelmallisia
- Kohtelee eritavoin esim. omaa työtä vs. ostopalvelua, liikennehankkeita rahoituksesta riippuen
- Aikajänne melko lyhyt
- Kiinteähintaisuudesta aiheutuva läpinäkyvyyden vaje
- Ei kata koko julkista taloutta

(VM Kehysten puitteissa, 50)

3.1.4. Tarkastelujakson merkittävimmät ulkoiset ja sisäiset muutokset

Suomalaisessa kehysjärjestelmässä tapahtui tarkasteluajanjaksolla yksi kokonaisvaltainen transiitio, joka ei saanut alkuaan Suomen sisältä. EU:n finanssikriisin seurauksena toimeenpanema koordinaatio sekä loi kehyksille puuttuneen juridisen pohjan, määrittä kansainvälisen aseman, että muodosti uudelleen kehyksiin liittyviä valtasuhteita. Tarkastelujakson alussa kehykset olivat yksin poliittinen päätös. EU:n myötä kehyksiä sitovat esimerkiksi rakenteellisen alijäämän seuraamiseen ajava kasvu- ja vakaussopimus, finanssipoliittinen laki, sekä ”budjettikehysdirektiivi”. Ohessa kehysten kannalta oleellinen lainaus direktiivistä 2011/85:

”Uusien EU-säännösten mukaan jäsenvaltioiden on laadittava myös julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehys, joka mahdollistaa julkisen talouden suunnittelun vähintään kolmen vuoden aikajänteellä.”

Toisena toimintakentän muutoksena VTV eli Valtiontalouden tarkastusvirasto alkoi seurata kehysten toimintaa vuodesta 2007. Kyseinen järjestely on mahdollistanut valtiovarainministeriölle analyttisen keskustelukumppanin. Lisäksi tarkastamisen määrä jatkoi myöhemmin kasvuaan: erillisiä finanssipolitiikan tarkastuskertomuksia alettiin tehdä vuonna 2012 (VTV julkaisut)

Kolmanneksi Suomen talouden laahaaminen toi osaltaan paineen ottaa kuntasektori ja sosiaalirahastot mukaan samaan rakenteeseen valtion kehysten kanssa. Tästä rakenteesta käytetään Julkisen talouden suunnitelman nimeä, työkielessä JTS:ää. Paperia on käytetty myös EU:hun lähetettäväksi määräämistä papereista vuonna 2015 vakaussuunnitelmana (EU maakohtaiset suositukset).

Kehykset itsessään eivät kokeneet vuosina 2003–2015 sellaisia uudistuksia, että olisi perusteltua jakaa tai jaotella tarkastelujaksoa pienemmiksi osiksi. Uudistuksia kuitenkin tehtiin. Vuosia 2003 – 2010 koskevat kehyspäätökset annettiin eduskunnalle selontekoina.

Käytännössä eduskunta sai äänestää valtiovarainvaliokunnan mietinnöstä tuotetusta kannanotosta, joka hyväksytyksi tullessaan edellyttää valtioneuvoston ryhtymistä yksilöityihin policyihin. Vuonna 2007 valtion tilintarkastajaininstituution tehtävät annettiin perustetulle eduskunnan tarkastusvaliokunnalle. Tavoitteena oli parlamentin valvontavallan vahvistaminen. Kehysten ja kehysprosessin läpinäkyvyyden parantamiseksi alettiin julkaista *Kehyskäsikirjoja*. Kehyskäsikirjoissa kerrotaan myös yksityiskohtaisesti, miten kehystasoa pidetään valtiovarainministeriössä yllä. Ensimmäinen kehyskäsikirja laadittiin vuosiksi 2012–2015 (VM, 45/2015). Asetus julkisen talouden suunnitelmasta (120/2014) ja sen täytäntöönpano merkitsivät valtiotasolle keskittyneiden kehysten päättymistä. Asetuksen perustana on jo 2012 annettu finanssipoliittinen laki, jolla säädettiin jäsenmaiden rahoitusasemaa koskevista tavoitteista.

3.2. Valtiovarainministeriön työntekijät, ja heidän vuorovaikutussuhteensa kehyksissä

3.2.1. Valtiovarainministeriön perustehtävä ja valtiovarainministeriöläiset

Miten valtiovarainministeriön perustehtävää on määritelty? Valtiovarainministeriön visio kiteytyy ministeriön strategiassa sanoihin: ”VM turvaa tulevaa” (VM strategia). Yhtenä painopistealueena ministeriö viestii olevan julkisen talouden kestävyys turvaaminen, jonka alakohtana on välittömien sopeutustoimien toteutumisen varmistaminen. Kivelä katsoo suoraviivaisesti VM:n päätehtävän olevan ”*valtiotalouden kokonaishallinta, ja se että [valtiotalouden] ohjausjärjestelmä tukee tätä päätavoitetta*” (Kivelä, 216). Valtioneuvoston asetus valtiovarainministeriöstä puolestaan listaa kattavat 41 ministeriölle määritettyä tehtävää, joista kehyksiin epäsuorasti liittyvistä tärkeimpinä taloudellisen kehityksen ennustaminen, finanssipolitiikan arviointi ja keinot, sekä talous- ja rakennepolitiikan valmistelu (VN asetus 610/2003). Kehyksistä itsestään kirjoitetaan asetuksen vuoden 2014 päivityksessä tehtävänä olevan:

3) *valtion talousarvio, julkisen talouden suunnitelma, valtiontalouden kehykset sekä toiminta- ja taloussuunnittelun perusteet*; (VN asetus 849/2014)

Tehtävälissä monessa kohdassa on eritelty ministeriön tehtävä kustakin ilmiöstä: yleinen ohjaus, arviointi, ja seuranta toistuvat. Kehyksissä tehtävää ei ole kuitenkaan suoranaisesti eritelty, vaan kehykset on itsessään annettu asetuksen myötä ministeriölle tehtäväksi.

Millainen joukko viranhaltijoita valtiovarainministeriössä työskentelee? Viranhaltijoita on noin 400. VM:n organisaatio jakautuu johdon alla seuraavassa kuvatulla tavalla.

Kuvio 2: Valtiovarainministeriön yksiköt

Budjettiosasto	Rahoitusmarkkinaosasto	Henkilöstö- ja hallintapolitiikkaosasto
Kansantalousosasto	Euroalueen vakausyksikkö	Julkisen hallinnon tieto- ja viestintä tekninen toiminto
Vero-osasto	Kansainvälisten asioiden sihteeristö	Kunta- ja aluehallinto-osasto
Valtiovarain controller-toiminto	Viestintä	Kehittämisen ja hallintotoiminto (KHT)

Lähde: VM, organisaatiokaavio

Kehyksiä käsittelevissä akateemisissakin lähteissä Valtiovarainministeriö käsitetään useimmiten yhdeksi toimijaksi. Välillä samoin on tässäkin tutkimuksessa, olkoonkin että valtanäkökulmasta johtuen puhumme ihmisjoukosta, emme instituutiosta. On kuitenkin hyvä havaita ministeriön eri osastojen olemassaolo sekä tarkoitus kehysjärjestelmän kannalta. Keskeinen rooli on budjettiosastolla, joka valmistelee kehyspäätökset, ”osallistuu julkisen talouden kokonaisuuteen liittyvän talouspolitiikan valmisteluun” ja antaa kantoja EU:n talousarvioon (VM osastot). Viimeisintä ei pidä sekoittaa myöhemmin tässä gradussa

esiintyvään, EU:sta tulevaan jäsenmaiden finanssikoordinaatioon. Budjettiosastoon kuuluu myös EU-yksikkö. Kansantalouselämyksen tehtäviin kuuluvat hallituksen talouspolitiikan valmistelu, talouden indikaattorien perusteella ennustaminen ja ”talouspoliittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointi ja kansantalouden näkökulman esiintuominen päätöksentekoa varten” (VM osastot) Ministeriön oman pääluokan käsittelee hallinnollisesti ministeriön kehittämis- ja hallintotoiminto, joka kasattuaan eri osastojen ehdotukset esittää pääluokan edelleen budjettiosastolle.

Valtiovarainministeriön ote Suomen poliittisesta elämästä vahvistui keynesiläisyyden kulta-aikana. VM-viranhaltijoiden valta on valtiosihteeri Sailaksen mukaan kasvanut, koska a) VM valmistelee budjetit B) viranhaltijat ovat pysyvissä viroissa, moni vuosikymmeniä c) viranhaltijat *tietävät tekevänsä laadukasta työtä* (Heikkinen & Tiihonen, 2010, 472, 475). Risto Uimonen ruotii kirjassa *Häntä heiluttaa koiraa* virkamiesten kasvanutta valtaa. Hänen mukaansa virkamieseliitistä on sallittu tulla poliitikkojen kaltaisia mielipidevallankäyttäjiä. Viranhaltijat täyttivät poliitikkojen jättämää valtatyhjiötä nimenomaisesti 90-luvun laman aikaan ja sen jälkihoidossa (Uimonen, 2002).

3.2.2. VM:n kehysvuorovaikutussuhteet muihin kehystoimijoihin

Keskityn tutkimuksessani ministeriöihin, valtiontalouden tarkastusvirastoon, EU-instituutioihin, ja ammattipoliitikoihin, joista painotan valtioneuvoston jäseniä. Taustaineistoa kerätessä muodostui kuva, etteivät muut tahot käyttäneet valittuja instansseja merkittävämpää valtaa.

Kivelän haastattelemat kansanedustajat näkivät kehysmenettelyyn vaikuttamisen haasteellisena. Itsensä hallituksen politikoimismahdollisuuden koettiin rajallisiksi hallitusohjelmien välisissä budjettiriihissä. Budjettivalmistelun alkaessa edustajilla oli kriittisiä näkökulmia kehyksiin, vaikka he olisivat itse olleet näistä päättämässä (Kivelä 2010, 197). Ville Yliaska huomauttaa eduskunnan kokeneen haasteita budjettivaltaansa liittyvään yhteiskunnan kehityksen johtamiseen, sillä sille ei ole osoitettu siihen riittäviä mittareita, eikä valtaoikeuksia asettaa mittareita (Yliaska, 2014, 319). Tästä syystä

eduskunta ei ole saanut eikä tänäänkään saa tietoa monista uudistuksista ennen kuin ne ovat jo liian pitkällä poliittisen vaikuttamisen kannalta. Monivuotisten kehysten ilmaantuessa budjetin laadinnan rakenne on koettu kääntyneen merkittävästi ylhäältä alaspäin laadittavaksi.

Valtiovarainministeriön ja kehysten pääluokkia edustavien ”sektoriministeriöiden” – joiksi Kivelä käsittää muut kuin valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian – vuorovaikutus on usein ollut monitahoista. Valtiovarainministeriössä on säännöllisesti nähty tarve ohjata muiden ministeriöiden toimintaa. Esimerkiksi 2000-luvun alussa valtiovarainministeriön haastateltava kertoo ministeriöiden puutteiksi sekä viestiä virastoilleen, mitä niiltä kehyksissä odotetaan, että tulla julkisuuteen omien yhteiskuntapoliittisten tavoitteidensa kanssa (Kivelä, 2010, 151–152). Sektoriministeriöt taas ovat toistuvasti poliitikkojen tavoin nähneet valtiovarainministeriön työntekijät ikävinä määrärahojen vähentäjinä tai epäajina. Molempiin suuntiin on annettu toki myös paljon hyvää palautetta.

Valtiontalouden tarkastusviraston on riippumaton, eduskunnan yhteydessä toimiva tarkastusviranomainen, jonka asema on säädetty perustuslaissa (Suomen perustuslaki). Kun VM on käsitellyt tarkastusviraston julkilausumia julkisesti, on kommentoinnin sävy ollut positiivinen. Positiivista suhtautuminen virastoon oli myös tekemässäni valtiovarainministeriön työntekijöiden haastattelussa (Lintilä, haastattelut). Tarkastusvirasto julkaisee paitsi tilintarkastuksia, myös kehysten tuloksellisuuteen sekä finanssipolitiikan tarkoituksenmukaisuuteen liittyviä raportteja. Näin he ovat toimineet kehyksiin liittyvien kokemiensa puutteiden esiintuojana.

EU-instituutiot niputetaan tutkimuksen puhetavassa paljolti yhdeksi tahoksi, sillä ne liittyvät lähinnä yhteen useasta tarkastelunäkökulmasta. Vuorovaikutus suomalaisiin kehystoimijoihin liittyy yleiseurooppalaiseen talouskoordinaatioon, joka puolestaan sai vauhtia finanssikriisiä seuranneista vuosista. Organisaatiot käyvät kahdella tapaa merkittävää dialogia. Ensimmäinen pääasiallinen vuorovaikutusväylä ovat komission järjestämät kuulemiskierrokset Suomessa. Toinen väylä on talouskoordinaation edellyttämät

raportit. Suomi laatii vuosittain EU:lle vakaus- ja uudistusohjelmat, joihin EU vastaa maaraportilla sekä maakohtaisilla suosituksilla (EU, maakohtaiset).

3.3. Hallitusohjelmien ja vuosibudjetoinnin suhteesta kehysohjaukseen

3.3.1. Hallitusohjelmien ja kehysohjauksen keskinäisistä suhteista

Kun vielä Holkerin hallituksen ohjelma vuonna 1987 jäi pituudeltaan 9 sivuun, kasvoivat ohjelmat 2000-luvulla monikymmensivuisiksi, yksityiskohdiltaan hiotuiksi teksteiksi. Jäätteenmäen hallituksen ohjelmassa oli 56 sivua, Vanhasen toisella hallituksella 86 sivua. Kataisen hallituksen ohjelma on ennätyspitkä, lähes sata sivua (Sitra 2014). Paisuneet hallitusohjelmat kertovat paitsi yksityiskohtiin paneutumisesta, myös puoluetustaisten ja ei-puoluetustaisten valmisteluorganisaatioiden vallan kasvusta. Vuodeksi 2015 hallitus laati valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian ehdotuksen mukaisesti strategisen hallitusohjelman. Tarkoituksena on ollut keskittää voimia uudistusten läpiviemiseen kunkin hallituksen valitsemilla 3–5 painopistealueella. Strategisesta hallitusohjelmasta eriytettiin samalla toimintasuunnitelma, joka täsmentää keinot strategisessa ohjelmassa ilmoitettuihin linjauksiin (Valtioneuvoston kanslia, 2015).

Mitä tarkoituksia hallitusohjelmalla on? Niiden tehtävä on koota linjat, miten ydinvaltiota kehitetään tulevina vuosina. Hallitusohjelmalla on myös viestinnällinen tarkoitus: valtion työntekijöille, kansalaisille, medioille, sekä poliittisille toimijoille ilmaistaan samalla muodostetun hallituksen tahto. Perustuslaki tai muu lainsäädäntö eivät hallitusohjelman merkitystä erittele. Perustuslaista löytyvät ainoastaan maininnat ohjelman neuvottelusta ennen pääministerin valintaa, sekä ohjelman viivytyksettä annettavasta tiedonannosta eduskunnassa (Suomen perustuslaki, 61 ja 62 §)

Kivelän haastattelemilla ministereillä oli vaihtelevia mielipiteitä hallitusohjelman ja kehysten välisestä asetelmasta. Nämä kaksi he kuitenkin nostavat valtio-ohjauksen tärkeimmiksi työkaluiksi. Asetelman kiteytti hyvin ministeri, joka totesi, että kehys:

”...on oikeastaan tärkein. Hallitusohjelma on tietenkin tärkeä, mutta kun hallitusohjelma on kertaalleen ajettu sisään kehykseen pää- sääntöisesti. Hallitusohjelma on tyhjennetty kehykseen ja sitä seurataan” (Kivelä, 2010, 199).

Ministeri viittaa ”kun” sanalla ajalliseen järjestykseen, ja ajan kestoon hallitsevasta työkalusta: hallitusohjelman ympärille keskitytään vain verraten lyhyesti vaalien jälkeen. Toinen havainto on kahden työkalun näkeminen jatkumona: hallituskausi näyttäytyy tässä puhettavassa yhtenä isona projektina. Toinen ministeri kuvasi tuntojaan sanomalla, että:

”Kehysohjaus on tärkein, koska kuitenkin iso osa toimenpiteistä vaatii rahaa, se on tietenkin se, jossa yhteen sovitaan toiveet ja tarpeet olemassa oleviin realiteetteihin, jolloin joudut väkisin tekemään painopisteen valintoja” (Kivelä, 2010, 200).

Valtiotalouden tarkastusviraston raportti piti hallitusohjelmien ja kehysten yhteensovittamista oleellisena sekä yhteiskunta- että finanssipolitiikan kannalta. Samaan aikaan valtionhallinnon tulee sekä ylläpitää talouskuria, että rahoittaa yhteiskuntaa ohjaavat painopistealueet (VTV, 2012, 16). Kehykset ja hallitusohjelman seuraaminen ovat – ennen ja jälkeen uudistusta - olleet etupäässä erillisiä prosesseja. Valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian kesken ei ole ollut yhteisiä toimintatapoja määrärahojen ja hallituksen tavoitteiden välisen suhteen koordinoimiseksi (VTV, 2012, 37).

Lipposen vuosien 1999–2003 hallitusohjelmassa tehtiin ensimmäistä kertaa linjaus kehysten pitävyydestä läpi hallituskauden. Tarkasteluajanjaksoa ei kuitenkaan tämän linjauksen ja sen toteutumisen vuoksi pidä aikaistaa alkamaan vuodesta 1999. Vuodet 1999–2003 olivat vain ei-rakenteellista pohjustusta vuoden 2003 kehysuudistukselle.

”[H]allitusohjelmassa mainitut toimenpiteet, joihin ei ole osoitettu lisärahoitusta, toteutetaan menokehysten puitteissa” (Lipposen II Hallitusohjelma)

Sama linjaus löytyy myös seuraavilta hallituksilta omin sanoin muotoiltuna. Kehysmenettely on onnistunut antamaan painetta valtiokonsernin menojen hallintaan, mutta tasapainotuksissa on useasti jääty tavoitelluista summista. Samoin määrärahojen allokaatio- eli kohdentamistehtävässä kehykset eivät ole saaneet aikaan kaivattua kehitystä (VTV, 2012, 13–14). VM tulkitsee lähes poikkeuksetta tiukimman mahdollisen vaihtoehdon mukaan. Sektoriministeriöitä on ajettu nurkkaan esimerkiksi siten, että VM:n mukaan lisäysehdotusten on löydettävä hallitusohjelmasta ja ne on rahoitettava uudelleenjärjestelyillä jos mahdollista. Jos taas hallitusohjelmassa johonkin ei ole osoitettu lisärahoitusta, se tulee toteuttaa kehyksen puitteissa (VTV, 2012, 55–56).

VM on monella tapaa mukana hallitusohjelmaa sorvattaessa. Hallinnon sfäärissä hallitusohjelman sekä kehysprosessin yhteensovitus on katsottu valtioneuvoston kanslian, sekä valtiovarainministeriön tehtäväksi (VTV, 2012, 37). Hallituksen strategia-asiakirjan ja hallitusohjelmaperusteisten kehysten yhteensovitus on toteutettu VM:n toimesta, etteivät strategia-asiakirjan tekstiosat ole ristiriidassa kehysten kanssa (VTV, 2012, 31). Tehtävänäjoiksi on muotoiltu VM:n hoitavan hallituksen strategia-asiakirjan taloudellisten osien valmistelua, muiden sektorien osista vastaa Valtioneuvoston kanslia (VTV, 2012, 28).

3.3.2. Vuosibudjetoinnin ja kehysohjauksen keskinäisistä suhteista

Yksivuotiseen budjetointiin on liitetty huomattavasti enemmän valtatutkimusta, kuin kehyksiin. Ammennan tätä tehtyä tutkimusta tämän alaluvun aluksi, kun kuvaan vuosibudjetteja vallan resurssien näkökulmasta. Toiseksi käsitellään Valtioneuvoston kanslian esittämiä kehysten rakentamisen vaiheita. Myöhemmin tulosluvussa tarkastellaan miten perinteisesti talousarviopuhetta hallinnut yksivuotisiin budjetteihin liitettävä budjettipuhe vaikuttaa ihmisten käsityksiin monivuotisista kehyksistä.

Hannu Tuittu nostaa useiden budjettiin liittyvien valtaperusteiden joukosta esiin neljä vallan lähdeä:

- Muodollinen toimivalta (näihin pykälät, joihin liittyy)
- Niukkojen resurssien kontrolli
- Päätösprosessin kontrolli
- Tietämyksen ja informaation kontrolli (Tuittu, 1994, 110)

Henkilön tai toimielimen **asema** järjestelmässä on jotain, johon vedota valtaa käytettäessä. Kansanedustajilla on asema säättää kansallista budjettilainsäädäntöä, valtiovarainministeriön viranhaltijoilla taas on asema koordinoita kehysvalmistelun useimpia vaiheita. Rahan arvo perustuu **niukkuuteen** kaikkien muiden resurssien tavoin. Raha on kuitenkin siinä mielessä resursseista keskeisin, että se käy vaihdon välineenä paremmin kuin mikään muu niukoista – tai ainakin rajallisista - resursseista. Siksi juuri rahaan liittyvä valta on usein niin voimakasta. **Päätösprosessia** kontrolloitaessa pystytään hallitsemaan ainakin jotain päätösprosessin osaa. Tällöin pystytään usein myös määrittelemään ilmiön sisällä käytävää agendaa, eli mistä päätetään. Toisin sanoen kyetään politisoimaan ja depolitisoimaan asioita. **Informaatiota** kontrolloidaan varsinkin budjettia karsittaessa, jolloin voidaan puhua myös budjettipelistä (Tuittu, 1994, 110). Rahoituksesta vastaavilla, sekä toisaalta palvelua tuottavilla voi olla hyvin eksklusiivista tietoa resurssien käytöstä.

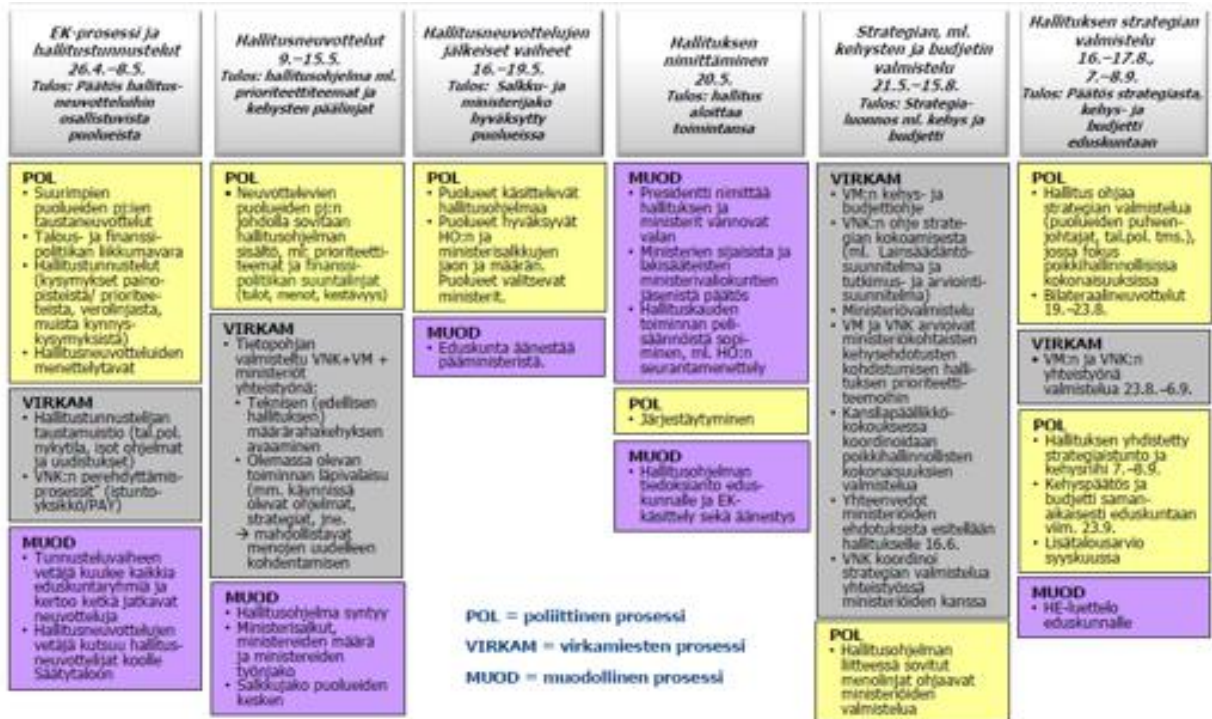
VM:n nähtiin käyttävän hallituksen kulissin takana budjettivaltaa. Enemmänkin, eräs edustaja katsoi VM:n *valitsevan* budjetin painopisteet, kehysten tehdessä kesken vaalikautta resurssisiirrot ”äärimmäisen vaikeiksi”. Eräs edustaja näki kehukset hallitsevaksi budjettiin nähden. Budjetti taas oli kehysten täytäntöön toteutusta (Kivelä, 2010, 199):

”Eduskunta käyttää budjettivaltaa, eduskunta haluaa määritellä ne prioriteetit, mihin satsataan, mutta valitettavasti eduskunnan määräysvalta on viime vuosina hyvin vähäinen ajatellen, että budjettivalta on hallituksella ja siellä taustalla tietysti budjettivaltaa käyttää – jos ei aivan suvereenisti niin lähestulkoon – valtiovarainministeriö. Sen seinien sisällä määritellään se, että mitkä Suomessa on prioriteetit ja mihin, esimerkiksi hallinnonalojen

välillä on äärimmäisen vaikea vaalikauden kuluessa siirtää varoja niiden välillä. Ainoa milloin se voi tapahtua on hallitusohjelma (Ke, 10).” (Kivelä, 2010, 198).

Edellisessä alaluvussa käsitelimme valtioneuvoston strategista työtä, sekä hallitusohjelmatyökalua kehysten kanssa rinnakkaisina ilmiöinä. Strategiatyön ja kehysprosessoinnin hahmottamiseksi toin alle kuvion tärkeimmistä välivaiheista. Eräs huomioitava seikka on, ettei syys-joulukuun kestäväää eduskunnan budjettikäsittelyä ole noteerattu. Kuviosta ei näy, että kehyspäätöksien tekemiseen on aikaa huhtikuun loppuun saakka.

Kuvio 3: Hallitusohjelman, hallituksen strategian ja valtiontalouden kehysten rakentaminen (vuonna 2011)



Lähde: Valtioneuvoston kanslia: Hallituspolitiikan johtaminen 2010-luvulla – tehokkaamman strategisen työskentelyn välineitä

4. Empiirinen osa: aineiston keskeiset tulokset

Aloitan puhumalla pian läpikäytävien tulosten edellytyksistä, grounded theorystä tulosluvussa, sekä hyödyllisistä tavoista lukea tuloslukua. Pätevän valta-analyysin saavuttamiseksi paloittelin monet kehyksissä ilmenevistä mittavista ilmiöistä pieniin tekijöihin. Lisäksi minun oli erottauduttava käsityksestä, jonka mukaan viranhaltijoilla olisi vain virkavelvollisuuteensa helposti palautettavissa olevaa valtaa. Toinen erheellinen käsitys olisi ollut nähdä toimintatavat joko virkavastuuseen ehdottomasti kuuluvina, tai toimintana, joka faktisesti ei kuuluisi virkavastuuseen. Viimeisenä huomioitavana seikkana, pitkin haastatteluprosessia huomasin puhuttavan kehysten ja valtiovarainministeriön vallasta erotuksena valtiovarainministeriön työntekijöiden vallasta. Instituutioilla, organisaatioilla tai rakenteilla ei kuitenkaan itsellään ole valtaa kuin enintään arkikielessä, mikä tuli perusteltua vallan teoriaa käsittelevässä alaluvussa. Neljäntenä, vallasta puhumista ei pitänyt arastella haastatteluissa. Voisi ajatella, että jos vallan määritelmän käsittäisi toisin kuin alan tutkimus, mahdollistettaisiin altistuminen sisäistetylle vallalle. Siksi kertauksena: kehyksillä ei ole, eikä tule olemaan valtaa.

Tulosluku alkoi muodostua oppikirjamaisesti, kun havaitsin joidenkin näkökulmien toistuvan luonnostaan tekstissä. Nimesin ja värjäsin nämä kohdat koodiväreillä. Teoria-alalukua edeltävien alalukujen määrä vaihteli kuuden ja kymmenen välillä vakiintuen lopulta seitsemään toisistaan poikkeavaan, mutta jokseenkin ehyen kokonaisuuden muodostavaan alalukuun. Näkökulmat saivat muodostuessaan kukin omanlaisen profiilin: niissä oli eri määrä sitaatteja, spesifimpää kirjallisuutta, erimittaisia tuloksia, sekä omaa pohdintaani. Näkökulmien sisälle muodostui kategorioita, joskus yksittäisestä maininnasta joskus laajemmasta katsannosta. Tulosluvun alaluvuissa kategorian muodostaa aineistosta esiinnoussut tema, esimerkiksi rooli, vallan lähde, tai vuorovaikutussuhde. Kategorioiden lisäksi halusin lukea rytmittämään kategorioiden kiteymät, ”tulokset”. Kategorioiden ominaisuudet tulevat esille kategorioita kuvatessa ja verrattaessa. Dimensioita on kuvattu visuaalisesti sekä lainatuissa että itsemuodostetuissa kuvissa, taulukoissa ja kaavioissa. Kun muuta alaluvut olivat valmiit, oli aika pyrkiä luomaan teoria. Ajattelin ensin pääkategorian muodostuvan *Totuuden muodostajan* roolin sekä parin muun roolin ja vallan resurssin

välille. Käsitin kuitenkin muodostuvalla teorialla olevan useampiakin yhteyksiä eri puolille tuloslukua, mitä olen pyrkinyt tuomaan esiin.

Kahdeksasta tämän luvun alaluvusta ensimmäiset kaksi kertovat aineiston pohjalta valtiovarainministeriön työntekijöistä vallankäyttäjinä, sekä kehyksien kautta kulkevasta vallasta. Kolmannessa alaluvussa keskitymme aiemmin eriteltyihin vallan lajeihin. Seuraava alaluku käsittelee valtiovarainministeriötä erilaisten roolien kautta, toimijuusnäkökulmasta. Viidennessä alaluvussa seurataan poliitikkojen ja viranhaltijoiden välisiä vuorovaikutussuhteita. Kuudennessa pureudutaan EU-lainsäädäntöön, ja mahdolliseen EU:n kautta tapahtuvaan vaikuttamiseen. Ennen tuloksista nostettua teoriakokonaisuutta analysoidaan vielä aineistoa vallan kohteiden näkökulmasta.

4.1. Valtiovarainministeriön työntekijät vallankäytöstään

Alaluku kertoo valtiovarainministeriön työntekijöiden omaan vallankäyttöön liittyvistä ajattelutavoista. Ymmärrettäessä pääpiirteitä valtiovarainministeriön työntekijöiden ajattelutavoista jäsentyy myös muu aineisto paremmin analysoitavaksi. Rungas sitaattien määrä – kuten alaluvussa poliitikkojen ja viranomaisten vuorovaikutuksestakin – johtuu autenttisuuden eduista. Valtiovarainministeriössä haastatteluhetkellä tai aiemmin työskennelleitä ei alaluvussa eritellä sitaattien jälkeen.

Valtiovarainministeriön työntekijät näkevät aineiston perusteella kehysrakenteen tehtävänä työnä, josta arvokeskustelu on valitettavasti jäänyt marginaaliin:

”... kehysmenettely on momenttitason puuhaa, että kun tuolla lyödään lukkoon että talouskasvu on tollanen, niin se tekeminen menee momentteihin, et ei se muinainen idea arvokeskustelusta. Täs on kaks tasoa on tää [virallisesti hallituksen päättämän] talouspolitiikan taso ja sit tää momenttitaso. Jossa täytyy nykyään melkein nyysii mitä on nyysittävisä, et se on melkein kamreerin työtä.”

Kehyksiin liittyvää vallankäyttöä ajateltiin painotetusti taloustieteellis-teknisen järjen kautta. Vallankäytönkin motiiveina olivat usein makrotaloudelliset talouden mittarit:

”lähtökohta oli: talouskasvu, työllisyysaste, työttömyysaste, veroaste, velkaantuminen”

Virkavelvollisuutensa lisäksi valtiovarainministeriön työntekijät kannattavat kaikkia hallituksen päätöksiä myös ajattelutavaltaan:

Nää pykälät tietty tukee et tämmönen hyvä flow voi hallituksen sisällä syntyä ja silloin me voidaan heitä jelpiä” (Haastattelu, Valtiovarainministeriö)

”Mut se et VM kokis et nyt tää Suomen finanssipolitiikka on väärää tai muuta, et sit lähettäis komission suuntaan sanomaan, et itse asias meillä on asiat aika huonosti, ootteks te huomannu, niin ei me tietenkään sellaista, vaan kyllä me noudatetaan sitä linjaa mikä on päätetty. Toki yritetään ensin vaikuttaa siihen et se [linja] on perusteltu.” (Haastattelu, Valtiovarainministeriö)

Muiden kehysten puolestapuhujien tapaan valtiovarainministeriön työntekijät näkivät kehykset säännöstään positiivisena, jopa välttämättömänä rakenteena valtiontalouden hallinnassa. Ministeriössä tunnutaan tiedostavan hyvin sekä kanavat joissa ohjataan kehysten kulkua ja toisaalta rakenteet, joissa vaikutusmahdollisuuksia on lakipistettä vähemmän. Poliittista päätäntä valtaa nähtiin eri uudistuksin siirretyn valtiovarainministeriltä sekä -ministeriöltä pääministerille, puoluetoimistoille, sekä lobbareille.

Yhtenä keskinäisistä painotuseroista, eräässä haastattelussa kuvattiin osan valtiovarainministeriön työntekijöistä tyytyvän siihen, että talousarviot saadaan pysymään tasapainossa, toisten taas kaipaavan myös kontribuutiota, esimerkiksi talouskasvua (Lintilä, haastattelut). Kivelän tutkimuksessa kaksi joukkoa oli hahmotettu samantapaisesti.

Kysyttäessä valtiovarainministeriön työntekijöiden näkemyksiä monivuotisista kehyksistä saatiin toisaalta hahmotettua talouden hallinnan vahvistumiseen tyytyvien joukko, sekä toisaalta joukkoa, jonka mielestä kehysprosessin ei ole välttämätöntä viedä aina samalla kaavalla ja joka näki uhkana valtiollisen talouden hoidon kangistumisen (Kivelä, 2010, 200–201).

Tulos: valtiovarainministeriön työntekijät katsoivat keskeisiksi arvoikseen kehyksissä toimimiselle sitoutumisen, rationalismin ja velvollisuudentunnon. Osalla valtiovarainministeriön työntekijöistä oli enemmän kunnianhimoa kehyksistä tavoiteltavaan hyvinvointiin.

4.2. Valta, joka kulkee kehysjärjestelmän kautta

Kehykset ovat rakenne, jonka kautta kulkee paljon valtaa, riippumatta siitä, miten valtion menot päätetään jakaa. Tätä valtaa on kasautunut pitkän kehityskulun seurauksena. Kehysten kautta kulkevan vallan määrän kasvulla, ja valtiovarainministeriön työntekijöiden vallan kasvulla on useita rakenteellisia yhtymäkohtia, joista esitän seuraavassa neljä. Ministeriön koordinoimat, monivuotiset kehykset ovat aina pitäneet, mikä on osaltaan institutionalisoinut kehysrakennetta. Uusi hallitus ottaa aloittaessaan vanhan kehyspääatöksen pohjalta laaditun pohjalaskelman. Valtiovarainministeriön työntekijöiden yhtenä tekniikkana on tukeutua vanhoihin kehyspääatöksiin poliitikkojen kanssa väännettäessä (Lintilä, haastattelut). Neljäntenä esimerkkinä, sekä yksi- että monivuotiset kehykset kehitettiin ennen taantumaa. Taantumaa ovat kuitenkin sekä 90- että 2000- luvulla olleet aikakausia, jotka ovat vahvistaneet valtanäkökulmasta kehyksiä koordinoineita valtiovarainministeriön työntekijöitä.

Erään haastateltavan mukaan:

”...kun se valta jäi [90-luvun lamasta] elämään ja se elää niin kun edelleen ja se järjestelmä muokkasi siitä tällaisen valtiovarainministeriön virkamiesten vahvan aseman.”
(Haastattelu, budjettineuvos)

Tulos: Sitaatti sekä sitä edeltävät esimerkit kertovat, että kehyksien kautta tapahtuu paljon vallan *uusintamista*, kun tilanteita ja rakenteita prosessoidaan yhä uusia kertoja. Ihmistieteissä puhuttaessa uusintaminen tarkoittaa samalla jonkin asiaa tulkitsevan näkökulman valitsemista monista mahdollisista. Haastatteluaineiston perusteella näytti siltä, että kehyksiä uusinnettiin trendimäisesti niin, että sekä kehysrakenteen vaikuttavuutta, että valtiovarainministeriön työntekijöiden seuraavissa alaluvussa käsiteltyjä vallankäytön keinoja vahvistettiin.

Eräs kehysjärjestelmän keskeisimmistä seurauksista kertoo, mihin sen kautta käytettyä valtaa – tietoisesti tai tiedostamatta - suunnataan. Kehysten keskeinen vaikutus talousarvioihin on ollut se, että ne stabiloivat etenkin menoja. Haastateltavat erittelivät kehysten tuoneen pitkäjänteisyyttä, sekä ennustettavuutta valtiontalouteen: Kehykset ovat väline inkrementaaliseen budjetoititapaan. Inkrementaalisisessa budjetoititavassa tehdään vain vähän muutoksia edellisvuoden budjetoitiperustaan. Leikkaukset ovat menetelmässä epäsuosittuja (Tuittu, 1996, 124). Vaikka budjettipolitiikan vakautus onkin laskusuhdanteissa tarpeen, on inkrementaalinen budjetoititapa ongelmallinen demokraattisen järjestelmän toimivuuden kannalta. Jos päätöksentekopöydissä vältellään usein kohdentamisvalintoja stabilisoivan politiikan hyväksi, se tarkoittaa väistämättä poliittisen kulttuurin näivettymistä.

Tulos: VM:n viranhaltijoiden valta on paitsi teknisesti myös käytännöllisesti kokenut vain vähittäisiä muutoksia.

4.3. Vallan lähteitä ja lajeja kehyksissä

Alaluvun tavoitteena on kuvata muutamia aineistossa ilmenneistä vallan lajeista ja lähteistä. Vallan lähteet kertovat mihin valta pohjautuu. Vallan lajit taas kertovat yleisemmällä tasolla, miten valtaa on mahdollista käyttää.

Suomalaisessa politiikan tutkimuksessa on kirjoitettu vain vähän viranhaltijoiden *valmisteluvallasta*, valinnoista jotka tapahtuvat ennen päätöksentekoaktia. Tämä on sääli, pohjautuuhan viranhaltijoiden vaikuttaminen selvimmin juuri itse asiantuntemukseensa. Asiansa osaavilla viranhaltijoilla on aina valittavana, millaisia vaihtoehtoja päätöksentekijöille esittää, ja miten vaihtoehdot kehystetään. Yhden poikkeuksista tekee Jyrki Reunasen *Asiantuntijavalta* 1996. Haastatteluissa todettiin valtiovarainministeriön työntekijöiden pitävän kehyspäästösten valmisteluvallaa vahvasti omissa käsissään. Esimerkiksi:

*”Minusta yksi näkökohta on se, että **piilossa oleva valta on voimakkainta valtaa**, ja jos se on piilossa, niin ettei vallankäyttäjä itsekään tiedosta käyttävänsä valtaa, eli ikään kuin, valta-asetelma näyttäytyy jonkinlaisena **luonnontilana**, niin silloin se on vahvempaa ja kuvittelisin että jos tällaisella kehyksellä arvioi, niin VM ei pyri tiedostamaan kaikkia niitä tapoja, joilla se käyttää valtaa”* (Haastattelut, erityisavustaja)

Reunasenkin mukaan asiantuntijavalta on usein *piilotettuna* ehdotusten ja suositusten muotoon. Valtiokoneistossa toimiva asiantuntija voi vedota tarvittaessa päätöksentekijän vastuullisuuteen päätöksestä (Reunanen, 1996, 5-6). On tietysti VM:n perustehtävä käyttää valmisteluvallaa kehyksiin liittyvissä toimivaltansa piiriin kuuluvissa asioissa. Valmisteluvallan osalta kiinnosti myös se, oliko valtaan liittyvä vaikuttaminen tasapainossa poliitikkojen ja viranhaltijoiden välillä. Harrinvirran ja Puoskarin mukaan jo yksivuotisten kehysten tausta-ajatuksia oli ollut ”valmistelua ohjaavan päätöksenteon puuttuminen” (Harrinvirta ja Puoskari, 1996, 446). Aineiston pohjalta vaikutti siltä, että ministereiden kyky valmistautua kehyspäästöksiin vaihteli, mikä jätti tilaa vallankäytölle:

”...normaalisti kun kehukset käsitellään siinä keväällä, elikkä siinä maaliskuuhun vaihteessa, et se riippuu vähän tapauksesta, niin nämä ministeritkään eivät, kun sanot että tiedetäänkö julkisuudessa kehyksistä. Niin [kaikki] ministeritkään eivät niin kuin ota sitä siinä vaiheessa todesta (Haastattelut, budjettineuvos)

Otetaan vielä kolmanneksi sitaatiksi pätkä, jossa kuvataan ilmiötä, jossa osa kansalaisista ulkoistaa haastateltavan mielestä koko poliittisen prosessin valmistelun asiantuntijoille. Sitaatin tarkoitus on konkretisoida spesialisti-ei-spezialisti suhteen valtaa:

”Virkamiehet valmistelee, ja minä voin tehdä mitä ikinä minä haluan. Ja jos jaksan äänestää niin ok.” (Haastattelut, erityisavustaja)

Tulos: Reunasen kuvaus asiantuntijavallasta osuu tarkasti haastateltujen kuvailuun, valtiovarainministeriön työntekijät ovat siis tyyppiesimerkkejä viranhaltijavallan käyttäjistä

Seuraavaksi kuvataan tarkastelujaksolla ilmaantunutta oikeusnormipohjaa valtaa tuottavana ilmiönä. Säädöksiin perustuva vallankäyttö sinänsä on väistämätöntä. Vaikka kaikki tehtäisiin viime vuoden tapaan, on silti tehty jotain, vähintäänkin uusinnettu valtarakenteita. Toinen huomion arvoinen seikka on, että juridiikka itsessään lukeutuu niihin tiedon sfääreihin, joista ekspertti pääsee sanelemaan - vaikutusvaltaisille tai vähemmän vaikutusvaltaisille - maallikoille tulevat toimintamallit. Kolmantena, esimerkiksi finanssipoliittisten kantojen esiin tuominen kuuluu valtiovarainministeriön työntekijöiden lakisääteiseen virkavastuuseen (laki 1994/750).

Hallitusohjelmaperusteisten kehysten alkaessa valtioneuvoston asetuksella 321/2003 alkoi myös kehysten juridinen pohja Suomessa. Valtiovarainministeriön haastattelussa kuvattiin keskeiseksi, miten valtioneuvoston asetuksena annettu ”Fipo-laki” kytkeytyi osaksi kehysjärjestelmää (Lintilä, haastattelut). Finanssipoliittiseksi kutsutulla lailla on säädetty

kansallisesti rakenteellisen alijäämän ylärajasta. Uusien hallitusten päämäärien ja hankkeiden tulee olla sopusoinnussa tasapainovaatimuksen kanssa. Samaisen lain *Korjausmekanismi*-niminen momentti velvoittaa hallitukset toimimaan liiallisen rakenteellisen alijäämän tilanteissa. Toinen keskeisenä aineistosta noussut säädös on valtioneuvoston asetus 120/2014 julkisen talouden suunnitelmasta. Kansainvälistä normipohjaa on luotu esimerkiksi niin kutsutulla *six-pack*-säästöpakettilla. Pakettiin kuuluvat arkikielessä käytetty ”budjettikehysdirektiivi”, neuvoston direktiivi 2011/85, sekä viidestä asetuksesta.

Säädöksiin perustuvaa valtaa on siis paljon valtiokoneistossa, myös kehyksissä, mutta voidaanko sanoa juuri valtiovarainministeriön työntekijöiden käyttävän legitiimiä valtaa? Edellä mainittuihin säädöksiin viitataan seuraavassa sitaatissa:

”Nämä pykälät tietty tukee et tällainen hyvä flow voi hallituksen sisällä syntyä ja silloin me voidaan heitä jelpiä.” (Haastattelu, Valtiovarainministeriö)

Säädöksiin perustuvaa vallankäyttöä analysoitaessa on hyvä huomioida vielä kolme seikkaa:

Ensiksi lait tarvitsevat toimeenpanijansa, ja Valtiovarainministeriö on Suomen finanssipolitiikassa viimekätinen toimeenpaneva administraatio. Tässä kohden on hyödyllistä puhua legitiimistä auktoriteetista, jonka Wrong listasi ja jonka Weber on tehnyt tunnetuksi. Legitiimiin vallankäyttöön liittyy oikeus käskää, sekä velvollisuus totella. Sääntöihin perustuvalla vallankäytöllä pyritään rajaamaan kohteiden vallankäyttöä, sekä varmistamaan hallinnan järkevyyden. Lakiin perustuva auktoriteetti on nähty selkeimmillään juuri byrokraattisessa administraatiossa. Toiseksi, jotkin lait edellyttävät toimeenpanon lisäksi uusien rakenteiden rakentamista. VM:n on todettu useaan otteeseen olevan päävastuussa kehysten käytännön rakentamisesta. Kolmanneksi, lainsäädännössä on annettu suoraan valtuuksia VM:lle. Seuraavassa on haastatteluissakin siteerattu pätkä kansallisesta asetuksesta:

”Rahoitusasematavoitteet on asetettava siten, että ne valtiovarainministeriön ennuste huomioon ottaen johtavat vähintään julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun tavoitteen saavuttamiseen” (Valtioneuvoston asetus 120/2014, sekä haastattelut Valtiovarainministeriö)

Tulos: Kehyksiä ohjaavien säädösten ilmaantuminen ja lisääntyminen on antanut valtionhallinnon VM:lle uusia työkaluja rakenteellisen alijäämän vastaisessa taistelussa. Normit toimivat vallanlähteenä, paitsi että VM:llä on laissa määritettyjä positioita, myös koska osalla ministeriön työntekijöistä on huomattavat tiedot kehyslainsäädännöstä moniin muihin kehystoimijoihin nähden.

Seuraava aineistossa esiintynyt vallan lähde oli *informaatio*. Tarkemmin sanottuna puhutaan kyvystä hankkia ja ylläpitää omassa porukassa tietyn alan spesifiä informaatiota. Toisekseen puhutaan tekniikoista käyttää korkeaa tietämystä haluamiensa hankkeiden edistämiseksi. Informaation käsitettä ei pidä tässä sekoittaa objektiivisempaan tiedon käsitteeseen, vaikka myöhemmin käsittelemmekin informaation ja tiedon käsitteiden sekoittumista sekä totuusteorioita. Informaation kentälle valtatyhjiötä luo ensinnäkin kehyksiin liittyvä suuri tiedon määrä. Poliitikkojen ja viranhaltijoiden välisiä kanssakäymisiä kuvattiin aineistossa kertaalleen seuraavasti:

”...eihän poliitikot pystykään, mahdotontahan heidän on kaikkeen yksityiskohtaan perehtyä. Et kyllä heidänkin pitää siihen virkamiesvalmisteluun olla luottamusta” (Haastattelut, budjettineuvos)

Paljon oleellista informaatiota omaavalla on siis mahdollista muokata päätösprosessin suuntaa. Kuten seuraavasta sitaatista käy ilmi, tämä pätee paitsi harvalukuisen joukon vuorovaikutukseen, myös kokonaiseen valtakunnallisten vaalien agendan muodostumiseen:

”...jos puhutaan vaalikeskustelusta ja VM:n ulostulosta ennen [vuoden 2015 eduskunta]vaaleja missä se määritti tämän leikkauspaineen, niin silloin voidaan sanoa

[VM:läisten toimineen] *agendan määrittäjänä koska silloin se muutti sitä keskustelua.*”
(Haastattelut, erityisasiantuntija)

Palautetaan mieliin aiemmin mainittu Reunasan ehto asiantuntijuudelle; rajatusti saatavilla oleva informaatio. Yksi asiantuntijuuden vastakohdistista on joukkotiedotus. Asiantuntijuus loppuu, kun aseman perustana oleva informaatio – esimerkiksi kyvyt laatia taloudellisia ennusteita - leviävät yleisesti käytettäviksi (Reunanen 1996, 186). Eräs haastatelluista varmentaa viimeisimmän:

”Sillä tarkkuudella ei julkista sektoria muut tahot edes ennusta” (Haastattelut, tarkastusvirasto)

Tulos: VM:llä on joissakin kehysasioissa monopoli tuottaa, tiedottaa, ja käyttää hallinnan työkaluna kaikkein tarkinta makrotaloudellista informaatiota.

Informaatio on tutkielman kannalta yksi keskeisimpiä vallan resursseja. Informaatio toimi ja toimii päätösten taustalla. Poliitikkoja on tarpeen informoida, jotta saadaan kalkyloitua kattavimmin, tarkimmin, ja syy-seuraussuhteet huomioon ottavasti päätösten vaikuttavuus. Kiinnostava oli haastatellun erityisavustajan lausunto vallasta, jota ei itsekään pyritä tiedostamaan. Varsinkin kun sen rinnastaa saman sivun sitaattiin ministerien ajoittaisesta perehtymättömyydestä kehyksiin. Informaation maailmaan liittyy sekin aktiivinen valinta, että VM esiintyy vähänlaisesti kehyksiin liittyvässä uutisoinnissa. Haastateltavaa siteeraten:

” Jos menet kadulle ja kysyt nykyään, kuka on budjettipäällikkö, niin yks katsoo hölmönä sinua.” (Haastattelut, kansliapäällikkö)

Neljänneksi *kyky talouden ennustamiseen, sen arvioiminen,*

”miten niin, kun erinäköiset talouden indikaattorit työntäytyy menneestä tähän päivään ja tästä päivästä tulevaisuuteenkin” (Haastattelut, ministeri)

mahdollistaa vallankäyttöä. Taloustieteelliset ideat ja teoriat kehittyvät menneiden esimerkkien perusteella. Sillä, miten on päästy tähän päivään, on paljonkin merkitystä sille, miten samoilla ”lainalaisuuksilla” voitaisiin jatkaa eteenpäin. Menneisyydellä tahdotaan saada varmuutta tulevasta, mikä synnyttää markkinaraon laadukkaimman ennusteen luovalle. Ennustamisen konkreettinen väline taloudessa on juuri julkaistu ennuste. Valtiovarainministeriön tapauksessa ennusteet keskittyvät makrotalouteen; ne käsittelevät esimerkiksi bruttokansantuotteen ja kestävyysvajeen kehittymistä. Seuraavassa puhutaan tilanteesta tarkastelujakson lopussa, kun julkisen talouden suunnitelmaa koskeva valtioneuvoston asetus oli jo hyväksytty:

”Et se [Julkisen talouden suunnitelma] on pakko kiinnittää johonkin ennusteeseen... sitten käytännön tasolla, kun se [edelleen JTS] on muutenkin kiinnitetty VM:n ennusteeseen, niin silloin on aika luontevaa, että hallitusohjelmaa tehdessä ei perustettaisi sitä kovin erilaiselle näkemykselle.” (Haastattelut, budjettineuvos)

On samalla sekä luonnollista, että ennusteet toimivat kehikkona paitsi hallitusohjelmille myös valtiontalouden kehyksiä laajemmalle JTS:lle. Samalla on kuitenkin hyvä muistaa jonkun aina laativan ennusteet, ja jonkun käyttävän myös ennusteiden laadintaan, julkaisuun, sekä *toimeenpanoon* liittyvää valtaa. Jotain ennustetta ehdotetaan päätöksenteon pohjaksi, ja eri kehystoimijoilla on erilaiset asemat ajaa haluamaansa ennustetta päätöksenteon perustaksi. Valtiovarainministeriön työntekijät yksin määrittelevät ennusteensa, eikä heidän työtään haasteta intellektuellisesti tälläkään saralla. Ennustaminen on vain yksi tapa käyttää kehysesektorissa aikaa hallinnan välineenä. Ajan hallitsemisella on yhtymäkohtia seuraavan alaluvun rooliin kehysten kehittäjänä toimimisesta.

Tulos: Ennustaminen osana päätöksentekoprosessia toimii myös vallanlähteenä. Tarkemmin sanottuna, valtaa voi käyttää niin ennusteita laatiessa, julkaisuun liittyvissä valinnoissa, sekä ennusteiden toimeenpanossa.

Viimeinen eritelty vallan lähde tuli kiteytettyä ytimekkäimmin seuraavassa sitaatissa:

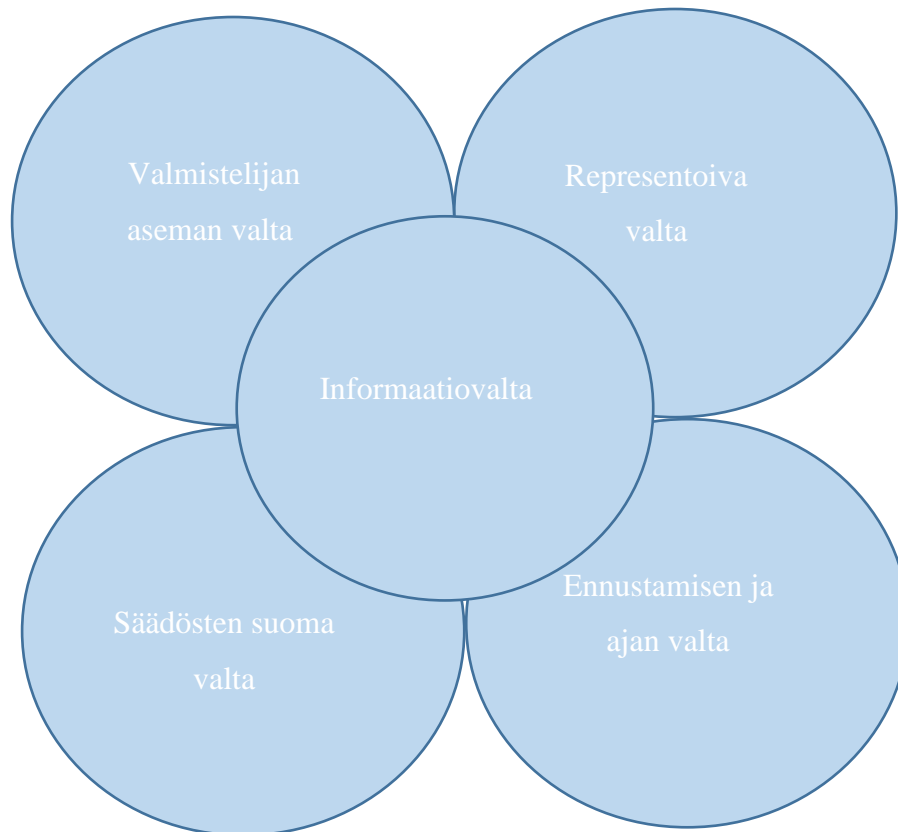
”Ja siinä se VM:n valta tulee, että heillä on tämä kehysprosessin omistajuus...”
(Haastattelut, valtioneuvoston kanslia)

Valtiovarainministeriön viranhaltijat *representoivat* usein ja monille kehyksiä. He symboloivat kehysjärjestelmää osallistuessaan päätöksentekoon poliitikkojen, sektoriministeriöiden tai virastojen kanssa. Vallan representaationa toimiminen on synonyymi edustuksellisen vallan käytölle, joskaan ei edustuksellisen demokratian vallankäytölle. Käsitellään muodostettua representaatiota hieman representaatioiden teorioiden näkökulmasta. Ankersmitin keskeisiä teesejä oli, että meidän tulisi luopua samankaltaisuuden vaatimuksesta edustajan ja edustettavan välillä, ja tunnustaa kuvaannollinen kuilu näiden kahden välillä (Ankersmit 2006, 47). Kansanedustaja ei välttämättä edusta tietyn äänestäjensä näkemyksiä sekä kehitysyhteistyö-, puolustus- että sosiaalipolitiikassa. Sawardin mukaan edustamisen prosessissa jotkut esittävät niin sanotun edustusväitteen esittäen olevansa jonkin asian tai ryhmän edustajia (Saward). Aineistossani valtiovarainministeriön viranhaltijoiden ei ollut enää tarpeen muodostaa tätä edustusväitettä. Sen tekivät heidän puolestaan muiden organisaatioiden kehystoimijat.

Puhuessamme representaatiosta puhukaamme myös kielellisen tason merkityksestä modernin hallinnan muodoille. Governmentality-suuntauksen klassikoiden Millerin ja Rosen mukaan ei olisi olemassa hallintaa, joka ei riippuisi sitä kuvaavasta representaatiosta; jostakin, joka väittää välittävänsä kuvaa todellisuudesta, sekä altistaa ilmiöitä poliittisiin prosesseihin, representoi niitä eri elimissä (Miller & Rose, 2010, 50). Hallintaa harjoittava spesialisti onnistuu siis sekä vakuuttamaan kohteen sanomansa oikeellisuudesta, että samalla vaikuttamaan prosesseihin jotka olisivat muuten edenneet tai toteutuneet toisella tavalla. Ajatusta sivutaan seuraavan alaluvun taloustotuuden muodostajan roolista kertovien kappaleiden kohdalla.

Tulos: VM ja sen viranhaltijat toimivat kehysten representaationa. Representaation on toimittava myös kielellisellä tasolla, mikä tarkoittaa kykyä vakuuttaa esitettyjen kantojen kannattavuudesta. Representaation laaja hyväksyminen näkyikin niin, että muut kuin valtiovarainministeriön viranhaltijat mainitsivat edustusväitteen.

Kuvio 4: Vallan lähteet



4.4. Toimijuusnäkökulma: uniikki roolien summa

Seuraavaksi käsittelemme vallankäyttöä viranhaltijoiden kollektiivisen *toimijuuden* kautta. Viranhaltijoiden roolista puhuttaessa puhutaan usein lopulta heidän tekemästään työstä, mikä häivyttää toimijuutta. Toimijuusnäkökulmalla onkin paikkansa. Valtaa käsittelevässä alaluvussa tuli jo sivuttua valtaa olevan vain toimijoiden käyttäessä valtaa. Lisäksi aineistoa työstäessä esiin nousi useita mielenkiintoisia rooleja, joita oli luontevaa työstää eteenpäin kategorioiksi.

Teoreettisesti toimijuus on olemassa silloin, kun on mahdollisuus tehdä toisin, valita tai reflektoida. Toimijuudessa on kyse yksilön ominaisuuksien lisäksi sosiaalisesta rakentumisesta (Ronkainen, 2006). Toimintamalliksi valitsin aineistosta keskeisimmin esiin nousevien *roolien* muodostamisen sekä analysoinnin. Alaluvussa sekä sitaateissa että leipätekstissä puhutaan organisaatioista toimijoina. Syy organisaatiotason toimijuuspuheeseen on ymmärtääkseni se, että ydinvaltiossa nähdään erilaiset roolit juuri organisaatioittain, pienempiin ryhmiin erittelemättä. Vaikka toimijuusalaluvussa paradoksaalisesti puhutaan organisaatioista, korostetaan vielä ihmisten käyttävän valtaa organisaatioiden sijaan.

On tiedossa tai pääteltävissä, että valtiovarainministeriön johto ja ylemmät toimihenkilöt ovat pääsääntöisesti suomalaisen *budjettieliitin jäseniä*. Heillä on sangen monia yhtymäkohtia budjettieliitin jäsenen teoriaan. Alaluvussa 4.1. tehtiin jo vertailua Jyrki Reunasen asiantuntijavaltaa koskevan analyysin kanssa. Seuraavassa vertaamme vielä aineiston näkemystä Tuitun väitöskirjassaan esittämiin budjettieliitin jäsenten piirteisiin. Vertailu toteutetaan vertailtavuuden helpottamiseksi taulukossa:

Taulukko 1: Vertailu budjettieliitin piirteiden kanssa

Tuitun piirre budjettieliitille	Piirteeseen liittyvä sitaatti
Budjettieliitti pyrkii vähentämään budjettiympäristön epävarmuutta etenkin suurissa asioissa.	”...että kuinka hyvin julkisen talouden suunnitelma aidosti tukee julkisen talouden kestävyyttä ja vakauttamista, sehän se on se ensisijainen tarkoitus.” (Tarkastusvirasto)
Tuitun mukaan eliitin jäsenet käyttävät asemaansa säilyttääkseen (valta)asemansa, ovat tietoisia asemastaan sekä yhtenäisiä.	”kun sinne menee uusi virkamies valtiovarainministeriön budjettiosastolle, niin siellä on sitten valtiovarainministeriön puolue, oli ne ihmiset sitten mitä taustaa, että ne

	<i>puhaltaa niin paljon yhteen hiileen”</i> (Budjettineuvos)
Budjettiorganisaatiossa jonkun tahon on mahdollista sääntöjen ja normien noudattamista.	<i>”... jos [sektori]ministeriö ei pysty, tai jos se tekee tällaisia kertaluonteisia säästöjä silloin kun pitäisi saada rakenteelliset pysyvät säästöt, niin silloin se [valtiovarainministeriö] tietysti puuttuu [muiden tekemiseen] ...”</i> (Ministeri)
Organisaation kulttuuri tukee eliitin vallankäyttöä. Eliitti tuntee parhaiten organisaation kulttuurihistorian ja sen omaksumat käytännöt	<i>”miten niin, kun erinäköiset talouden indikaattorit työntäytyy menneestä tähän päivään ja tästä päivästä tulevaisuuteenkin”</i> (Sitaatti myös 4.3., ennustaminen)
Valtaa eliitti saa sitä enemmän, mitä oleellisempi on epävarmuuden kohde.	Budjetti on ollut ylistein poliittikkasektoreihin viimeistään kehysten syntymisestä lähtien. VM operoi vahvasti keskeisimmillä talouden indikaattoreilla.

Lähde: Tuittu, 1994, 63–64, sekä Lintilä, haastattelut

Tulos: VM:n johtavat tekijät täyttävät monia eliitin jäsenten tunnusmerkkejä, minkä perusteella heille kuuluu myös budjettieliitin jäsenille suodut resurssit.

Taulukon pääasiallinen anti ei kuitenkaan ollut yhdenmukaisuus Tuitun budjettieliitin piirteiden ja aineistosta nostettujen sitaattien välillä. Toki budjettieliittiin kuuluvien voi vertailun perusteella päätellä ”pääsevän osalliseksi” eliitin jäsenille kuuluvista resursseista, kuten tiedosta ja osuudesta valtaan. Oleellisempaa oli kuitenkin todistelu, jonka perusteella määrittää yksi viranhaltijoiden rooleista *epävarmuuden minimoijaksi*. Erotetaan selvyuden vuoksi pörssikursseja liikuttelevasta epävarmuudesta kansantalouden kestäättömyys,

valtiovarainministeriö pyrkii minimoimaan jälkimmäistä. Tuitun mukaan valtaa saa hän, joka kykenee hallitsemaan koettua tai todellista epävarmuutta. Tämä epävarmuus on muodostunut alueille, joita yhteisön rakenteet ja säännöt eivät muuten kykene hallitsemaan (Tuittu, 1994, 63). Tuittu toteaa myös, että

”Valtaa eliitti saa sitä enemmän, mitä tärkeämpi muille toimijoille on vallankäyttäjän hallitsema epävarmuuden alue” (Tuittu, 1994, 65)

Venkulan mukaan kaipuamme varmaan tietoon johtuu todellisuutemme epävarmasta luonteesta. (Venkula, 2005, 32–33). Epävarmuuden minimoijan roolista voi puhua myös varmuuden luojan roolina. Epävarmuuden minimoija pyrkii sekä saamaan tilanteen hallintaan että rauhoittamaan mielemme. Rooliin sisältyykin sekä kommunikatiivisia tehtäviä, että työtä itse epävarmuutta aiheuttavan ilmiön kanssa. VM vahvistaa roolin Internet-sivuillaan, todeten tehtäviä ja strategiaansa kuvaavalla Internet-sivuilla juuri varmuuden luomiseen linkittyviä teemoja:

”Tehtävämme on julkisen talouden vakauttaminen, kestävän talouskasvun turvaaminen sekä julkisten palvelujen ja hallinnon vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden varmistaminen” (VM, Tehtävät ja strategiset tavoitteet)

Tulos: VM:läiset pyrkivät toimimaan vastaamaan kansantalouden rakenteisiin liittyviin epävarmuuksiin.

Tulos: Yhdessä aiemmin kuvatun ennustamistehtävän kanssa epävarmuuden vähentäjän rooli vaikuttaa antamalla edellytyksiä pitää turvallisena, järkevänä ja ideaalina omaa hallitsevaa asemaa.

Jatketaan *kehysten kehittäjän* roolilla. Kehysten ollessa eräänlainen rakenteiden verkosto, paljon sen kautta käytettyä valtaa liittyy siihen, kuka kehittää kehyksiä, miten ja mihin

suuntaan. Kertaalleen aineistossa pohdittiin, ettei kehyksiin kuulunut erityistä konseptia, jota käyttäen hallitus voisi irrottaa rahaa hankkeilleen. Tällainen olisi pohtiijan mukaan voinut olla vaikkapa uusi pääluokka nimeltään ”hallituksen päättämät investoinnit” (Lintilä, haastattelut). Samassa keskustelussa edetään hetkeä myöhemmin nostamaan Valtiovarainministeriö kehysten keskeisimmäksi kehittäjäksi:

”Ja siinä se VM:n valta tulee, et heillä on tämä kehysprosessin omistajuus, niin toistaiseksi he eivät ole käyttäneet valtaansa siten, että he rakentaisivat tällaisen asetelman, jossa olisi uudelle hallitukselle fiskaalista liikkumavaraa.” (Haastattelut, erityisavustaja)

Useampi maininta painotti kuitenkin ministeriön ja tarkastusviraston hoitavan kehysjärjestelmän kehittämistä:

”Nykyään VM ja VTV keskustelee, eikä minusta muilla ole siinä roolia.” (Haastattelut, kansliapäällikkö)

”[Tarkastusviraston] finanssipolitiikan tarkastuskertomukset, nehan ovat todella arvokkaita kehysten kehittämisen kannalta” (Haastattelut, valtiovarainministeriö)

Aineiston perusteella siis enin julkinen kehyksien kehittämiseen tähtäävä keskustelu tapahtui kahden viraston kehyksiä käsittelevistä papereista. Kaksikon roolit painoutuivat vähän eri tavoin: VTV tuo kehitysideoita, sekä antaa kehun ja kritiikin, VM vie läpi uudistuksia. Harvalukuisten akateemisten vaikutusta ei juuri tunnustettu, vaikka akateemisia julkaisuja varmasti seurattiin. Syitä voi pohtia esimerkiksi organisaatiotoimijuusnäkökulman, tai keskusteluperinteen suunnilta. Työni valmistuminen osuu siinäkin mielessä mielenkiintoiseen kohtaan, että kirjoittamisen loppusuoralla eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisema *Eduskunnan budjetti- ja valvontavallassa 1990–2020* on mielenkiintoinen puheenvuoro kehyskeskusteluun.

Tulos: Kehysrakenteita kehitettiin tarkasteluajanjaksolla VTV:n aloitteista ja kritiikistä, VM:n toimeenpanolla. Tarkastusvaliokunnan tuoreen julkaisun merkitystä kehysten kehittäjien asetelmaan on vielä liian aikaista arvioida.

Seuraava muotoutunut rooli oli *ikävien päätösten kantaja*. Valtiovarainministeriön työntekijöiden omaa asennoitumista olemme käsitelleet jo alaluvussa 4.1. Sen sijaan tarkastellaan, miten muut haastatellut kokivat valtiovarainministeriön työntekijät vastuunkantajina. Ministeriön rooliin vastuunkantajana voi suhtautua ainakin kahdella päätävällä. Ohessa pohditaan asiaa ensin roolin toteutumista korostaen, sitten rajoittaen.

Viranhaltijoiden rooli ei rajoitu vain välttämättömien säästöjen synnyttämiseen, sillä:

”... kyllähän VM on aktivoimassa eri ministeriöitä ja eri hallinnon aloja siihen ja myös poliittisia ryhmiä siihen, että nämä valmistautuisivat aina joka vuosi varsinkin sitten vaalien alla niin, että niillä olisi mahdollisimman hyvä valmius olla vaalien jälkeen tekemässä niitä linjaratkaisuja, kun ne monesti tehdään siinä yhteydessä neljäksi vuodeksi. Mutta näitä kotitöitä eivät mielestäni mitkään puolueet vielä riittävästi oikein ymmärrä tehdä. (Haastattelut, ministeri)

Sitten siirrymme rajatumman vastuunkannon näkökulmaan. Vuonna 2015 aloittaneen Sipilän hallituksen hallitusohjelma herätti huomiota perusteellisella leikkauslistaliitteellä, johon seuraava sitaatti viittaa:

”Mutta sitten tämä ihan konkreettinen [hallitusohjelman 2015] leikkauslistan tekeminen, niin siinä on ollut merkittävä panos vm:n valmistelulla ja toisaalta yhteistyöllä ministeriöiden kanssa, niin että VM on sanonut sen viimeisen sanan siinä. Ja se on nyt hyvin merkittävä osa hallitusohjelmaa” (Haastattelut, erityisavustaja).

Sitaatti kertoo valtiovarainministeriön työntekijöiden laatineen leikkauslistan, joka tulee pohja-ajatukseksi suurimpaan osaan hallituskauden ikäväksi koetuista budjettipoliittisista päätöksistä. Poliitikkojen ikävää vastuunkantoa on puolestaan ottaa poliittinen ja pitkälti julkinen vastuu toteutettavista päätöksistä. Monesti julkista keskustelua asioista käydään vasta vuosien tai kuukausien päästä, kun kehyspäätökset realisoituvat käytännön säästötoimenpiteiksi. Koska suurin osa mediaa ja kansalaisista elää edelleen maailmassa, jossa tärkein talousarviosykli on vuosittainen, kasvaa kuilu päätöksiin vaikuttaneiden ja niistä julkisesti vastuun ottavien välillä. Valtiovarainministeriön viranhaltijoihin harvoin kohdistetaan kritiikkiä ja suuttumusta, joiden kohteeksi demokraattinen hallitus säännöllisesti joutuu.

Tulos: viranhaltijoilla painottui vertailussa poliitikkoihin nähden valta, poliitikoilla taas vastuu.

Tulos: VM kantaa asiantuntijan vastuun vaikeista taloudellisista päätöksistä sekä leikkauslistojen että kokonaistason kurissa pidon osalta. Vastuu on laaja, sillä mitä VM valitseekin, poliitikot usein noudattavat suosituksia, eli käytännössä prosessi etenee loppuun asti.

VM:llä on ollut asiantuntijuuteensa, historialliseen perinteeseen ja vähitellen muodostuneen auktoriteettiinsa perustuva perustehtävä ennustaa ydinvaltiolle tulevaa taloudellista kehitystä. Tämä tehtävä on aineistoni perusteella kehittynyt, niin ettei ministeriötä tohdita kyseenalaistaa tulevan tai nykyisen talouden kuvaamisen saralla. Siksi johdan viimeiseksi rooliksi *taloustotuuden muodostajan* roolin.

”...eli kun heiltä tulee nämä taloudelliset ennusteet ja taloudelliset katsaukset, kyllä se on se virallinen totuus minun käsittääkseni ...” (Haastattelut, valtioneuvoston kanslia)

Oikeus totuuden muodostamiseen rajautuu valtioneuvoston ja eduskunnan finanssipoliittisiin päätöksiin. Harkitsin myös taloustotuuden kertojaksi nimettyä roolia, joka

olisi kuvannut ilmiötä enemmän ulkoa päin, ja ollut viestinnällisempi. Muodostajaksi nimetty rooli kuvaa kuitenkin vahvemmin ilmiötä inhimillisenä konstruktiona, jonain jota on laadittu päätöksenteon eri vaiheissa, sekä ”totuutta” jonain joka olisi *järkevintä* hyväksyä päätöspöydissä.

Valtiovarainministeriön ennusteiden tason arviointi ei sisälly tutkimuskysymykseen, enkä sitä tee. Matkaa ennustajan roolista kohti taloustotuuden muodostajan roolia sen sijaan kuvataan. Toinen haastateltava kuvasi, miten Valtiovarainministeriön järkevän analyysin talousennusteesta tulee poliitikoille yksi totuus, kun valtiovarainministeriön työntekijät antoivat pistearvoennusteita (Lintilä, haastattelut). Kestävyysvajeenkin kaltaisesta huomattavasti epävarmuutta sisältävästä ilmiöstä on perinteisesti esitetty pistearvio viuhka-arvion sijaan. Viuhkaennusteita talousennustamiseen perää esimerkiksi professori Lahiri artikkelissaan *Limits of Economic Forecasting*. Lahiri puhuu myös muutaman vuoden aikahorisontista, jota pidempiaikainen talouden ennustaminen muodostuu mahdottomaksi (Lahiri, 2011, 25–28).

Seuraava keskustelupätkä analysoi taloustotuuden muodostajan roolin toimimista vuoden eduskuntavaaliväittelyjen aikana. Tällöin VM tuli ulos julkaisullaan *Talouspolitiikan lähtökohdat 2015–2019: Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro*:

ER: ”esimerkiksi ennen vaaleja, se oli musta hirveen mielenkiintoinen, että vasemmistoliitto esitti elvytystä tai sitä että ei leikata, ja muut sitten eivät ja sitten se, että mikä on järkevää talouspolitiikkaa ja mikä ei, niin ei oikeastaan käyty keskustelua...

H: Vaan niitä lukuja otettiin, muistaakseni Sipiläkin otti jonkun ison luvun, ihan kokonaiskuvaluvun VM:ltä (Haastattelut, ER = erityisasiantuntija, H = haastattelija)

Sipilä otti ennen vuoden 2015 vaaleja sekä kuuden miljardin sopeutustarpeen, että neljän miljardin kestävyysvajeen pistearvot julkilausumiinsa, ja puolusti näitä myös vaalien jälkeen.

ER: *Kyllä just näin ja se mitä ihmettelin silloin, oli se että missä on puolueiden omat talouspoliittiset ajattelijat ja linjat et miten se on mahdollista että VM pystyy määrittämään tämän totuuden tässä, ilman että sitä haastetaan kovin olennaisesti ja se on minusta olennaisinta vallankäyttöä”.* (Haastattelut, ER = erityisasiantuntija)

Kuvattu ilmiö toteutui osaltaan sen vuoksi, että hallitustunnustelija-Sipilä kysyi toisena viidestätoista tunnustelukysymyksestään, yhtyvätkö eduskuntaryhmät VM:n esittämään sopeutumistarpeeseen. Useimmat hyväksyneistä puolueista määrittelivät ajanjakson, jonka kuluessa valtiontalous oli saatava tasapainoon ja kestävyysvajeen alku kirittyä. Tämä ajanjakso oli enintään kahden vaalikauden mittainen.

Siinä missä ennustamispuheeseen liittyy epävarmuuden tunnustaminen, saa totuuden muodostaja kertoa teemaa koskevaa oikeellista *tietoa*. Ministeriössä koetaan, että juuri heidän on parasta ohjata talouspoliittista keskustelua, milloin se ajautuu hakoteille, sekä asettaa parhaat mahdolliset talousennusteet päätösten tueksi. Nämä kaksi tiedon luonteen näkökulmasta ristiriidassa olevaa roolia ovat merkityksiensä kasvettua joutuneet toistensa alueille, ja sekoittuneet. Omiin ennusteisiin käytetään valtakunnan kattavinta dataa, siksi omien ennusteiden puolustaminen on myös isänmaan etu.

Tulos: Kaikkein vahvin, kiistaton asema valtiovarainministeriön työntekijöillä on makrotaloudellisten talousennusteiden antamisessa, jossa ennustamisvalta on eskaloitunut osittain *taloustotuuksien muodostajan* rooliksi.

Bourdieuun symbolisen vallan käsite kuvastaa hienovaraista hegemoniaa, jota yhteiskunnan kentälle, esimerkiksi kehyksiin voidaan teoriassa rakentaa. Bourdieuta soveltaen, kehyseliittikin kykenisi muotoilemaan kehysdiskurssin, jonka ihmiset hyväksyisivät vailla kykyä tai mahdollisuutta muodostaa haastetta vallitsevalle diskurssille.

Totuuden olemusta ja käsitettä on problematisoitu totuusteorioilla. Oli hyvin mielenkiintoista todeta, että vaikka jokainen ymmärtää talousennusteiden häilyvyyden suhteessa faktiseen tietoon, useista epistemologian totuusteorioista löytyy yhtymäkohtia ilmiöön, jossa jonkin toimijan talousennusteita pidetään suvereneina. Koherenssiteorian mukaisesti talousennusteet ovat yhteensopivia uskomustemme kanssa, heidän osalta jotka kritiikittä ennusteita seuraavat (Kieseppä, 1996, 94–96). Näin totuuden muodostajan roolista on mahdollista uusintaa totuuden muodostajan roolia hyödyntämällä uskottua informaatiota. Pragmaattinen teoria taas kehottaa meitä pitämään tietona sitä näkemystä, joka toimii käytännössä parhaiten. Tällä näkemyksellä perusteltiin parinkin haastateltavan suusta ministeriön ennusteiden asemaa. Päätelyketjuna: on totta, että ennustusmarkkinoiden parhaalla datalla saadaan keskimäärin ennustusmarkkinoiden osuvin ennustus, ja se riittää ennustustehtävän täyttämiseen. Konsensusteoria lähestyi samaan tapaan totuuden käsitettä, kuin ministeriön talousennusteet kuvaamaansa kohdetta: pyrkimyksenä oli saada asiantuntijoiden kesken yhteisnäkemys, eräänlainen ideaali raja-arvo, jota kohti ponnistellaan koskaan täysin saavuttamatta (Kieseppä, Pihlström, Raatikainen, 1996, 97–99).

Tulos: Useat totuusteoriat antavat teoreettista tukea taloustotuuden muodostajan roolille.

Tulos: VM:n sanomisen suuri painoarvo kykenee ajoittain määrittämään omalla alallaan vastaukset kysymykseen hyväksyttävimmästä informaatiosta, ja siinä samalla hyväksyttävistä informaatiolähteistä. Vastatessa kysymyksiin kuten: ”Mitä pidetään tietona tai humpuukina?” tai ”luotettavana lähteenä, tai sekundäärinä ennusteena?” politikoidaan vaikutusvaltaisella tieto-totuus-akselilla, informaation sekoittuessa tiedon käsitteeseen.

Kahden viimeisimmän alaluvun tuloksina meillä on 5 vallan lähdeä, sekä 5 Valtiovarainministeriön viranhaltijoiden toiminnan kommentoinnista muodostettua roolia. Ilokseni huomasin, että jokaiseen vallan lähteistä oli läheinen sidos ainakin yhteen rooliin. Koska sama toimi myös toisin päin, kykenin muodostamaan väliyhteenvedoksi seuraavan kaavion:

Kaavio 1: Yhteenveto vallan lähteistä ja kehysrooleista

	Vallan lähde/laji	Kehysrooli
Pohjustavat	Valmisteluvalta	Budjettieliitin jäsen
	Representaation valta	Ikävien päätösten kantaja
Prosessoivat	Informaation valta	Epävarmuuden minimoija
Toimeenpanevat	Ennustamisen & Ajan valta	Taloustotuuksien muodostaja
	Säädösten valta	Kehysten kehittäjä

Sekä vallanlähteissä että kehysrooleissa löytyi kategorioita, jotka pohjustivat, tai toimeenpanivat päätöksiä. Näiden ulkopuolelle jääneet informaatiovallan ja epävarmuuden minimoijan roolit taas vaikuttivat päätöksentekoon toistuvina sykleinä ja eri vaiheissa. Kaavion viimeinen, säädösten suoman vallan ja kehysten kehittäjän kategorioiden yhdentely saattaa edellyttää selventämistä. Kyseessä on kehysten rakenteellinen puoli. Aina kun kehukset muuttuivat rakenteellisesti, ne muuttuivat säädösten ilmaantumisen tai päivittymisen vuoksi. Ei-rakenteellinen puoli kehityksestä on toki poliittista käytäntöä.

4.5. Ministerit ja VM:n viranhaltijat

Poliitikkojen ja valtiovarainministeriön työntekijöiden välisestä vuorovaikutuksellisuutta käsittelevässä alaluvussa painottuivat käytännön päätöksentekotilanteet ja useat sitaatit. Poliitikot valitsin toiseksi vuorovaikutuksen viiteryhmäksi siksi, että uskon monien moderneissa demokratioissa elävien refleктоivan paljoa kohtaamaansa julkista vallankäyttöä vähintään alitajuisesti edustukselliseen demokratiaan, sekä muita vallankäyttäjää vaalipoliittikkoihin. Ministereihin keskityin taas siksi, että budjetti- ja yleisemmin kehysvallan on jo monen vuosikymmenen ajan keskittyneen valtioneuvostoon parlamentin sijaan (esimerkiksi Tarkastusvaliokunta, 2016, 34, 65). Alaluku korostaa vuorovaikutuksellisuutta, painottaahan moderni valtatumkimuskin vallan merkitystä toimijoiden välisistä suhteista. Ensin kuvataan viranhaltijoiden huomattavaa

luottamuspääomaa kehysasioissa, sitten yksittäisen ministerin ”kehysvaltaa”, ja valmisteluvaiheista valtiovarainministeriön ja sektoriministeriön välisiä bilateraalisia neuvotteluja. Luku päättyy hallituksen kollektiivisen työskentelyn analysointiin.

Ministerit luottavat vahvasti virkamiesvalmisteluunsa – muuten ministeriötä tai politiikkasektoria olisi mahdotonta hoitaakaan. Eräästä aineiston vastauksesta tuli esiin se, miten lyhyt matka luottamisesta voi olla muodollisen hyväksyjän rooliin.

BN: *”Mutta sen sanon, et miten tämä menee, miten poliitikot luottaa valtiovarainministeriön virkamiehiin. Olen itse ollut mukana näissä - kun on neuvottelut, ministeriö ja tuota valtiovarainministeriö jossa on valtiovarainministeri - paikalla varmaan nyt kymmentä kertaa ollut siellä mukana, niin...*

H: *Niin sanotut bilateraalineuvottelut.*

BN: *Justiinsa näin. Niin kyllä siellä, se virkamiesten rooli on molemmin puolin vahva. Täällä puolin prepataan omaa ministeriä ja siellä puolen virkamiehet preppaavat. Ja sen, tietää, kun valtiovarainministeri siellä istuu, eihän hän voi, ei sellaista kykyä ole maailmassa, joka pystyisi tietämään kaikesta, jolloin siinä tilanteessa joudutaan luottamaan. Tietenkin, jos käydään omaa poliittista katsantokantaa vastaan, niin ministeri puuttuu, mutta jos sanotaan että tässä normaalissa jostakin esitetään, leikataan menoja noin paljon ja noin paljon, niin kyllä ne menevät siinä virkamiesvalmistelussa läpi.”* (Haastattelu, H = Haastattelija, BN = Budjettineuvos)

Viranhaltijoilla on huomattavasti luottamuspääomaa. Luottamus ilmenee tilanteissa, jolloin luottaja kokee itsensä *epävarmaksi* tilanteessa, tai omien viiteryhmiensä kykyihin tai asemaan kohdistuvaa epävarmuutta tehtävän menestyksellisen hoitamisen kannalta.

Tulos: Myös poliitikoilta saatu luottamus on Valtiovarainministeriön viranhaltijoille keskeinen valtaresurssi.

Yksittäisen ministerin valtaa määrittä kaksi seikkaa. Toisaalla ministerin kehysvalta oli hänen kyvyssään tai kyvyttömyydessään saada hallituksen enemmistö kantansa taakse ratkaisevissa kohdissa. Toisaalla taas siinä, minkä hän saa kehysvalmistelussa läpi. Kehyspäätöksiä ajatellen yksittäisen riviministerin kannattaa toimia hyvissä ajoin. Sillä kuten jo paremmin tiedetään, kehysjärjestelmän kliimaksit demokratian kannalta - kehysriihet - ovat saaneet sisältönsä jo joko hallitusohjelmassa tai edeltävässä hallitusryhmien johtojen välisissä neuvotteluissa.

Ja kun nämä ministerit alkavat istua kokousta, niillä on oikeastaan kaikki annettu valmiina. Että jos joku esittää, että ”mulla oli 10 miljoonaa tonne”, niin siellä voi heittää, että ”joo, se tulee koska se on edellisenä päivänä sovittu”. (Budjettineuvos)

Joillakin ministereillä oli suuriakin haasteita, kun omia hankkeita pitäisi saada toteutettua. Kuten medialla ja tavan kansalaisilla, poliitikoillakin oli joskus vaikeuksia hahmottaa nykymuotoisten talouskehysten sitovuutta:

BN: ...normaalisti kun kehykset käsitellään siinä keväällä, elikkä siinä maaliskuuhuhtikuun vaihteessa, et se riippuu vähän niinku tapauksesta, niin nämä ministeritkään, et, et, kun sanot et tiedetäänkö julkisuudessa kehyksistä. Niin [kaikki] ministeritkään niinku ei ota sitä siinä vaiheessa todesta.

Jos alaluvussa 4.2. esitetyn kehysprosessin vahvuuden hahmottaminen tuottikin ministereille välillä haasteita, olivat oman sektorin asiat paremmin hallussa. Sektorin omia substanssiasioita käytiin luonnollisesti paljonkin sektoriministerin kanssa:

”Me käsitellään ministerin kanssa kaikki mitä me lähetetään vm:n vähintään kahdesti. Ja kaikki vähänkin epäselvät, tällaiset kehittämishankkeet erityisesti käsitellään, et mennäänkö tällä vai muutetaanko.” (Talousjohtaja)

VM tarkastaa ja testaa ministerin ajantasaisuuden ja vaikuttaa voimakkaammin, jos uudella ministerillä koetaan puutteita kyvyissään tai tietämyksessään (Lintilä, haastattelut). Jos valtiovarainministerillä jolla on joko vahva ymmärrys talousasioista tai muuten monipuolinen kokemus ja luotettujen verkosto, hänellä voi olla siihen päälle näkemystä ja tahtoa viedä omaa linjaa läpi.

Tulos: Tulokseksi saamme saman kuin Reunanen *Asiantuntijavallassa*. Ministereiden vaikuttavuus vaihtelee huomattavasti. Vaikuttavuutta kasvattaa, jos heillä on kykyjä, kokemusta, kontakteja ja perehtyneisyyttä. Muuten kansanedustajien tai puolueiden näkemykset jätetään omiin arvoihinsa. Vasta hallituksen enemmistö kykenee linjaukseen, ”joka otetaan hallinnossa vakavasti” (Reunanen, 1996, 98).

Edetään seuraavaksi vaikuttamis- ja yhteistyökierroksena toimiviin bilateraalineuvotteluihin. Nämä kunkin sektoriministeriön ja valtiovarainministeriön väliset neuvottelut käydään elokuussa. Niitä edeltävät ministeriöiden kehyspääluokalleen antamat kehusehdotukset. Niitä seuraa VM:n ja VNK:n strateginen valmistelu, joka puolestaan edeltää hallituksen strategiaistuntoa ja kehysriihtä. Vaikka bilateraalineuvottelut voi nähdä tärkeänä näkemysten yhteensovittamisen foorumina, niitä vähäteltiin. Neuvottelut koettiin esimerkiksi ”turhina”, kertoina jolloin neuvottelijoilla ei ollut neuvotteluvaraa. Näissäkin tilanteissa valtiovarainministeriön näkemys tuli usein myöhempien valmisteluvaiheiden johdosta lopulliseksi ratkaisuksi (Lintilä, haastattelut). Toiseksi bilateraalisten neuvottelujen haasteeksi kuvattiin sektorikohtaisuus:

”... kun me mennään niin kun VM:n kahdenkeskisiin neuvotteluihin, ei siellä keskustella niin sanotusti yleisistä asioista. Keskustellaan vaan tarkalleen siitä, mitä meidän hallinnonalalla on.” (Haastattelut, TEM)

Kolmas haaste kuvattiin vielä valtiovarainministeriön haastattelussa. Lausuja epäili, ettei kahdenvälisissä neuvotteluissa edistetty montaa asiaa. Tämä johtui riskistä, että samalla menisi läpi sellaisia asioita, joita pitäisi katsoa koko hallituksen piirissä.

Tulos: Bilateraaliset neuvottelut ontuvat valmistelufoorumina.

Muutkin päätöksiä valmistelevat tapaamiset kuvaavat osaltaan, miten kehysjärjestelmän sisällä käytetään valtaa. Eräs haastateltava kuvasi tilannetta seuraavalla sitaatilla, joka kertoo kahdenvälisestä kokouksesta, jossa sekä sektoriministeriöllä että valtiovarainministeriöllä oli paikalla ministerit sekä viranhaltijoita:

”Mutta kun me hänenkin [haastateltavan ministeri] kanssa käytiin jotain palaveria jostain rahoista, liittykö se nyt sitten kehykseen tai budjettiin, paikalla oli budjettipäällikkö ja apulaisbudjettipäällikkö. Ei hän keskustele valtiovarainministerin kanssa, vaan keskusteltiin [VM:n] budjettipäällikön kanssa. Jos asia ei siinä mene läpi, niin totta kai se nostetaan jonnekin hallituksen yhteiseen neuvotteluun, mutta tarkoitan että ministeritkin yrittää saada sen ensin läpi siellä budjettivalmistelujen puolella. Ja sieltä jos menee läpi asiat, niin silloin se menee sen prosessin loppuun, loppuun poliittisessa käsittelyssäkin.” (Haastattelut, budjettineuvos)

Yhteisissä valmisteluissa voidaan paitsi saavuttaa, myös *luovuttaa* vapaaehtoisesti valtaa. Edeltävä sitaatti kertoo tilanteesta, jossa ministeri syystä tai toisesta sivuuttaa paitsi kollegansa valtiovarainministerin, myös poliitikkojen ensisijaisuuden kehyksiin sisältyvien ylätason päätösten neuvottelijoina.

Tulos: Poliitikot luottavat paitsi vaikuttaviksi arvioimissaan, myös kovaa substanssiosaamista kaipaavissa vuorovaikutustilanteissa enemmän viranhaltijoihin kuin

omaan ammattikuntaansa. On mahdollista, että ilmiö johtuu juuri omiin asioihin keskittymisestä poliitikkojen välisten yhteisprojektien sijaan.

Käsitellään vielä viimeiseksi hallituksen yhteistä politiikan koordinointia, sekä yhteisiä kehykset toimeenpanevia strategiaistuntoja ja kehysriihiä. Valtioneuvostossa muodostettu tahtotila on se, minkä pohjalta kaikki kehystoimijat toimivat. Seuraava sitaatti kuvaa kuitenkin käytännön rakennetta, joka ilmeisesti hiertää monien valtioneuvostojen poliittista ohjausta:

”... ja hallituksen yhteinen käsittely, mikä minusta on ongelmallista, tämän on vuosien saatossa oppinut, ettei siellä kukaan käsittelyn aikana... Niin ikään kuin se ministeri odottaa vuoroa, että milloin tulee, minun vuoro puhua minun asioista. Ja kukaan ei oikeasti uskalla ottaa tuota, ...

H: Nostaa äläkkää.

BN: Nostaa äläkkää. Koska pelkona on, että sitten nostetaan munkin asioista äläkkä. Ja sitten kaikki tyytyy, ja tämä on kuten minä sanon, ettei tämä ole mikään puolue-kysymys. Ihan kaikilla näin menee, että kukaan ei uskalla nostaa, tai kritisoida jonkun toisen hallinnonalan juttua tai esittää siellä... ikään kuin... tällainen kirjoittamaton sopimus että minä en puutu sinun asioihin, niin sinä et puutu minun asioihin.” (Haastattelut, BN = Budjettineuvos, H = Haastattelija)

Tulos: Kehysten strateginen yhteiskäsittely takkuaa satunnaisesti, mikä jättää viranhaltijoille tilaa kuljettaa prosessia eteenpäin.

Kautta alaluvun toistuvina teemoina esiintyi poliitikkojen yhteistyön ja eri sektoreiden ohjauksesta koostuvan kokonaisuuden puute. Yhteiskäsittelyissäkin ministerit arastelevat hallita yhteispelillä. Poliitikot tukeutuvat viranhaltijoihin sekä tahtoessaan saada hankkeensa

läpi, että koetun tai todellisen substanssiosaamisen kuilun kasvaessa hyvin suureksi. Summaten, poliitikkojen nähtiin myös olevan liian kiireisiä, tai keskittyvän muihin tehtäviin. Toisin sanoen, työn- ja vastuujaon viranhaltijoiden ja poliitikkojen kesken nähtiin olevan hyvin pitkälle jaettu. Poliitikot vastasivat ulospäin edustamisesta, ja jättivät valmistelu-, kehitys-, ja politikointityön viranhaltijoille (Lintilä, haastattelut).

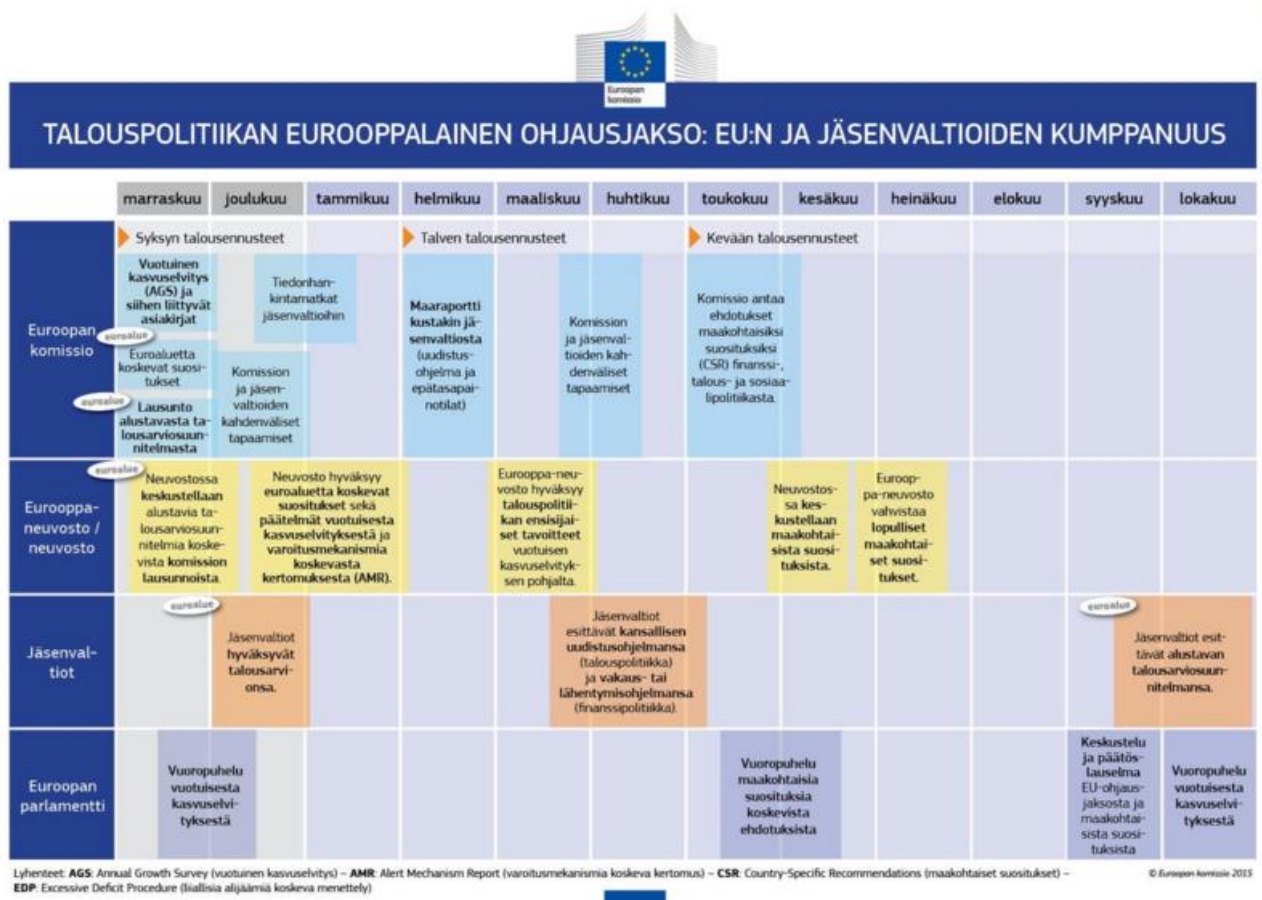
Ajallisesti tarkasteltuna kehyksissä kulkevat virrat ovat huomattavan paljon viranhaltijoiden, ei poliitikkojen käsissä. Esimerkeiksi sopivat vain viikkoja vaalien jälkeen lanseerattava hallitusohjelma, tai usein parituntinen kehysriihi. Jos VM:n viranhaltijoiden ja poliitikkojen välistä työskentelyä vertaa pallopeleihin, voidaan valtiovarainministeriön työntekijöiden sanoa ”pitävän palloa” suurimman osan peliajasta, mikä jättää poliitikoille mahdollisuuden ”panostaa yksittäisiin vastaiskuihin”.

Tulos: Kehysperinteiden tuntemuksen, ennustamisvallan, sekä kehysprosessin rytmityksen yhteenvetona voidaan sanoa ajan olevan viranhaltijoiden puolella kun kehyksissä politikoidaan.

4.6. EU:n talouskoordinaation kautta vaikuttaminen

Alaluku aloitetaan EU:n talouskoordinoinnin peruskäsitteiden esittelyllä, joka pohjustaa myöhempiä aineiston analysointia. Eurooppalaisen finanssikriisin vuosien myötä on vahvistettu EU:n koordinoitua jäsenmaidensa talousasioissa, myös budjetti- ja kehyspolitiikoissa. Merkittävä osa koordinoitua on *eurooppalainen ohjausjakso*, joka on vuosittainen talouspolitiikan seuranta- ja koordinoituprosessi. Siinä Euroopan komissio ja neuvosto antavat suosituksia, jotka tulisi komission mukaan ottaa huomioon kansallisessa päätöksenteossa (VM, Eurooppalainen ohjausjakso). Eurooppalaista ohjausjaksoa on täydennetty *yhteisellä budjettijaksolla*, jossa EU-maat laativat vuosittain samanaikaisesti kansallisen uudistusohjelman, vakaus- ja lähentymisohjelman, sekä alustavan talousarvio-ohjelman. Alalla puhutaan myös six-pack ja two-pack EU-säädöspaketeista, joiden tehtävä on auttaa valvonnassa ja koordinoinnissa, sekä edistää kasvu- ja vakaussopimuksen täyttymistä.

Kuvio 5: Eurooppalainen ohjausjakso



Lähde: Euroopan komissio, *Strategian toteuttaminen: talouspolitiikan EU-ohjausjakso*

Komissio a) järjestää kuulemiskierroksia, joilla kerätään näkemyksiä maan taloudellisesta tilasta ja tarvittavista toimenpiteistä. Komissio ei tule kuulemisiin ”tyhjältä pöydältä”, vaan organisaatioiden tehtävä on reagoida komission papereihin. b) muodostaa käsityksensä paljolti jäsenmaan itsensä lähettämien virallisten paperien perusteella. Jäsenmaiden on lähetettävä EU:lle vuosittain erikseen vakausohjelma, sekä uudistusohjelma. Suomen 2013 vakausohjelmassa kerrottiin vakausohjelman perustuvan edellisvuoden budjettiin sekä edelliseen kehyspäättökseen. 2014 kehyksille oli omistettu oma päälukunsa, vuoden 2015 vakausohjelma puolestaan oli vuosien 2016 – 2019 Julkisen talouden suunnitelma (Vakausohjelmat 2013–2014, sekä EU: *maaakohtaiset suositukset*). Kansallisiin papereihin vastatessa komissio antaa maaraportin sekä suosituksensa tarvittavista uudistuksista.

Kehyksenäkymistä ei tapahdu EU-instituutioista vain komission kanssa, sillä komissio vain ehdottaa maakohtaisia suosituksia. Itse hyväksynnän tekee EU:n neuvosto.

Yksi kuulemiskierrosten vierailusta tehdään valtiovarainministeriöön. Kansallisten papereiden valmistelussakin valtiovarainministeriöllä on roolinsa. Esimerkiksi vuoden 2015 uudistusohjelma oli valtiovarainministeriön nimissä julkaistu *Eurooppa strategia 2020 - Suomen kansallinen ohjelma kevät 2015*. Ohjausjaksosta sanottiin, että:

” VM käyttää tässä merkittävää valtaa. Ja siinä, mitä EU sanoo, kun sen EU:n, siis komission suuhun tosiasiallisesti aika paljon valtiovarainministeriö täältä voi asettaa sanoja... Mutta se, mitä yksittäisen jäsenmaan talouden askeleet, niin kyllä se tosiasiallisesti komissio kuulee ja kuuntelee jäsenmaata itseään.” (Haastattelu, ministeri)

Toinen haastateltava nimesi muina kuulemiskierrokseen kuuluvina organisaatioina Suomen Pankin ja Valtiontalouden tarkastusviraston (Lintilä, haastattelu). Samaisen haastateltavan mukaan VM:läiset voivat kyllä esittää näkemyksiään ja kommentoida vuorostaan komission esityksiä:

H: *Mut ei niin päin et VM on proaktiivinen, ja komissio reaktiivinen?*

BVP: *Ei niin. Mutta kyllä kaikilla jäsenmailla, kaikkia kuullaan. Se tuo oman mielenkiintoisen lisänsä sääntökehikkoon, kun niistä yhdessä keskustellaan ja yhdessä käydään läpi.* (VTV)

Kolmanneksi kannattaa toistaa Valtionvarainministeriön tekijöiden oma valtioneuvoston linjauksia tukeva sitaatti, joka esiintyi jo alaluvussa 4.1. Vaikuttaa siis siltä, kunhan vaikuttaminen ei ole ristiriidassa valtioneuvostossa jo tehtyjen päätösten kanssa.

Tulos: VM pyrkii asiantuntemustaan käyttäen vaikuttamaan hallituksen linjauksiin kohdissa, joissa se näkee petrattavaa. Jos hallitus jotain päättää, valtiovarainministeriön työntekijät siihen sitoutuvat.

Tulos: Ministerin mainitsemat VM:n ”komission suuhun” laitetut sanat löytyvät paljolti maaraportista (EU, maakohtaiset suositukset). Raportissa ei kuitenkaan ole annettu suoria ohjeistuksia, vaan kasattu kattavasti Suomen talouden tilanne. Neuvoston suositusten tarkkaa vaikuttavuutta ei tässä tutkimuksessa kyetä arvioimaan.

Tulos: Valtiovarainministeriön työntekijät kykenevät vaikuttamaan myös laatimalla itsenäisesti raportteja, kuten vuoden 2015 uudistuslistan. Nämä uudistukset ovat melko objektiivisinakin niitä puheenvuoroja, joiden perusteella Brysselissä muodostetaan kuvaa Suomelle edullisesta finanssipolitiikasta. Sakko on järein keino, jota komissio voi käyttää finanssipoliittisista sopimuksista lipsujille. Suomi on tähän asti selvinnyt huomautuksilla. Komission talouskoordinaatiosta kannattaa kuitenkin olla huolestunut, onhan Suomi ylittänyt vakaus- ja kasvusopimuksen kriteereistä 60 prosentin velan määrän suhteessa bruttokansantuotteeseen, ja kolmen prosentin rakenteellinen alijäämäkin on lähellä ylittymistä (findikaattori)

4.7. Vallan kohteista

Koska valta on suhde, käsittelemme tietyin rajauksin myös vallan kohteiden näkökulmaa. Aiottujen kohteiden vallaksi olisi ollut laskettavissa kyky vastustaa vallankäyttöä (Paloheimo & Wiberg, 1996, 53), mutta me käsittelemme ensin tapaa, jolla osa vallan kohteista kiisti muun kuin virkavelvollisuuteen välttämättömästi kuuluvan vallankäytön. Toiseksi esitellään kritiikittömämmin suhtautuvien puhettavan osittaista jämähtämistä ”budjettipuheeseen” kehysten aikakautena. Osa budjettiin jämähtämisen ilmiöstä koostuu medioiden tavasta uutisoida ja medioissa esiintyvien tavasta ajatella korostaen budjettirakenteen tosiasiallista merkitystä suhteessa kehysrakenteeseen. Myös mediakentän merkitystä ehditään pohtia.

Kuten alaluvussa 2.4. todetaan, kaikki auktoriteettivallan lajit eivät edellytä sanktioita. Paloheimo ja Wiberg kutsuvat tällaista vuorovaikutusta *sisäistetyksi* vallaksi (Paloheimo & Wiberg, 1996, 63). Sisäistetyssä vallankäytössä kohteet ovat sisäistäneet normin tai normeja totella A:ta kaikissa tyyppiä y olevissa asioissa. Olennaisena piirteenä kohteet luottavat vallankäyttäjään. Sisäistettyyn valtaan nojaavan auktoriteetin ei tarvitse käyttää palkitsemista tai rankaisua (Paloheimo & Wiberg, 1996, 63).

Aineistossa vaihtelevasti esiintyneessä, vallitsevia toimintatapoja korostaneessa puheessa toisteltiin paljon nykyisen prosessin eri vaiheita ja virallisia rooleja, joissa pysyttäydyttäisiin. Seuraavassa selkein esimerkki:

”Hallitusohjelma ohjaa, virkamiehet valmistelevat, ja ministerit päättävät ja ohjaavat siinä välimatassa, jos tarve vaatii”

Sitaatti kertoo budjettieliittiä myöten sisäistettyyn puhetapaan kehyksien toiminnasta. Sisäistä rakenteet, sisäistä rakenteissa olemassa oleva valta. Yksi syy yllä esitettyyn sisäistetyyn vallan kohteeksi joutumiseen on asetelman vakiintuminen:

”...se [valtiovarainministeriön] paimenen rooli on siinä, ettei sitä tarvitse sanoa erikseen, koska kaikki tietää sen kehikon ja se on siinä rakennelmassa, ei se ole siinä vuorovaikutustilanteessa enää samalla lailla” (Valtioneuvoston kanslia).

Ei ole helppoa eritellä tämänkään tutkielman tuloksista niitä, joita ei ole tarkoitettu virkavelvollisuuteen kuuluvaksi. Esimerkiksi alaluvun 4.4. rooleista selkeästi velvollisuuksiin kuulumaton rooli on ainoastaan taloustotuuksien muodostajan rooli. Vakiintuneet asemat ja säädökset takaavat sen, että ministeriön viranhaltijoilla on oikeudet ja velvollisuus täyttää työnsä. Eri asia on sitten, millaista vallan kokonaisuutena on pidettävä riittävänä yhdelle viranhaltijakunnalle.

Tulos: Aineistossa ilmeni myös valtaan puhtaasti ehdollistunutta puhetta, joka kielsi luovaa vallan käyttöä oivankaan. Teoreettiset esimerkit tunsivat niin kyseenalaistamattoman alkutilan, kuin sen jälkeisenkin kyseenalaistuksen prosessinkin.

Tulos: Vain taloustotuuden muodostajan rooli oli sellainen, jota ei voitu muodostetuista rooleista pitää ehdottomasti virkavelvollisuuteen kuuluvana.

Sisäistetyn vallan kohteet sekä muodostettu taloustotuuksien muodostajan rooli tuovat yhdessä mieleen eräitä Bourdieu'n käsitteitä. Bourdieu käyttää doksan käsitettä kuvatakseen alkutilaa, jonka ihmiset eivät ole vielä alkaneet kyseenalaistaa sosiaalista todellisuuttaan (Saaristo & Jokinen, 2004, 172–173). Doksiksessa hallitsevat ryhmät käyttävät symbolista väkivaltaa muokatakseen sosiaalisesta järjestyksestä mieleisensä. Alkutilan lopettavasta laajemman kyseenalaistuksen tilanteesta Bourdieu puolestaan käyttää heterodoksian käsitettä.

Haastatteluissa pohdittiin myös, minkä vuoksi kehyksistä on haastavaa kirjoittaa mediassa, ja miksi edelleen kirjoitetaan vanhaan tapaan vuosibudjetoinnista. Vastaajat näkivät, että moniprosessisena, -vaikutteisena ja -vuotisena kokonaisuutena kehykset olivat politiikan toimittajille haastavia, ja maallikoille vielä haastavampia hahmottaa. Yksivuotiseen budjettidiskurssiin oli osin jämähdetty, koska se oli medialle helpompaa. Toisena syynä voi nähdä sen, ettei julkisuudessa olla vielä käsitelty riittävästi siirtymistä kehyksiin.

Budjettieliitin jäsenetkään eivät aina tiedosteta, kuinka paljon paradigma on muuttunut vuosibudjeteista kehyksien suuntaan. Seuraavassa sitaatissa vuosikohtainen ajattelu käy hyvin ilmi, samalla kun kehykset positioidaan vuosibudjetteihin kytkeytymättömäksi rakenteeksi:

”Niin kehuksetkin, ne eivät vaan luo oikeutta meille, vaan raamit. Että se on se vuotuinen budjetti, johon me ollaan aina sidottu” (Haastattelu, Talousjohtaja).

Vuosibudjetteihin keskitytään liikaa verrattaessa niiden ja kehysten vaikuttavuutta. Yksi syy tähän on varmasti vuotuisen budjetoinnin pitkässä, läpi yhteiskunnan ulottuvassa perinteessä. Saraviidan perustuslain kommentaarissakin todetaan, että perustuslain 84 momentti vahvistaa *budjettivuotuisuuden periaatteen* ja viittaa säännökseen budjettivuodesta, joka on nykyisin kalenterivuosi. Periaate edellyttää, että budjetin oikeusvaikutukset rajoittuvat asianomaiseen varainhoitovuoteen. Yhtä vuotta on pidetty tarkoituksenmukaisena tulojen ja menojen riittävän tarkan suunnittelun kannalta (Saraviita 405, Syrjänen 55). Voi tiivistäen sanoa, ettei kehysajattelu ole läheskään vielä lävistänyt suomalaisen yhteiskunnan tietoisuutta.

Tulos: Vuosittaiseen budjettikiertoon jämähtänyt ajattelu, jonka niin julkinen keskustelu kuin osa budjettieliitistään jakaa, antaa viranhaltijoille tilaa toimia kehyksissä. Valtalähteenä toimii joissain muissakin kuvatuissa ilmiöissä esiintyvä *huomiovaje*.

4.8. Tuloksista työstetty teoria

Seuraavaksi on aika muodostaa pääkategoria, sekä todentaa sitä omaa ja muuta aineistoa vasten. Vasta muita tulosluvun alalukuja viimeistellessä havaitsin, miten voimakas vaikutus *taloustotuuden muodostajan roolilla* oli, ja millaisin eri tavoin se liittyi muihin kategorioihin. Teen kuitenkin vielä yhden tarkennuksen pääkategoriaan ennen sen tarkempaa analysoimista. Kuten Valtiovarainministeriön *Talouspolitiikan lähtökohdat*-raportissa (2015) todetaan, taloustotuuden muodostaja ei pyri sanelemaan kaikkivoivasti:

”...raportti perustuu kuitenkin uskoon, että Suomi on palautettavissa kasvun uralle ilman että kaikesta ollaan täsmälleen samaa mieltä. Riittää, että tilannekuvasta ja talouspolitiikan peruslinjoista vallitsisi riittävä yhteinen näkemys. Raportti pyrkii tarjoamaan

pohjaa tällaisen näkemyksen muodostamiseksi.” (VM, Talouspolitiikan lähtökohdat, 31)

VM ei usko kykenevänsä määrittämään täsmällistä totuutta. He kuitenkin kokevat usein näkemyksensä valistuneimmaksi, ja virkavelvollisuutensa edellyttävänärkevimmän vaihtoehdon esillä pitämistä. Taloustotuuden muodostajan rooli on prosessin seuraus, ei tarkoitus. Totuuden muodostaja vetoaa järkeen ja logiikkaan. Järkeen siinä mielessä, että se pyrkii tuomaan ja katsoo tuovansaärkevimmän näkemyksen päätöspöytäan. Logiikkaan siinä mielessä, että se tuntee niin aiemmat kehysvaiheet ja -päätökset, kuin seurauksia asettavan kehysjuridiikankin.

Ylivertainen asema taloustotuuden muodostamiseen perustuu lukuisiin resursseihin. Ennustajan rooli, valmistelijan positio, maallikkopäättäjä – spzialisti – rooli jako, kehysten pitkän linjan tuntemus, kehyslainsäädännön tuntemus ja kattavin informaatio olivat vain osa kategorioiden verkostoa, jotka oikeuttivat pääkategoriaa. Myös aktiivinen kehys- ja budjetoimityökalujen parantelu on taannut valtiovarainministeriön viranhaltijoille valtaa, samaan aikaan kuin esimerkiksi eduskunnan budjettikeskustelu on säilynyt samanlaisena yli kahden vuosikymmenen ajan. Viranhaltijat istuvat niin ministeriöiden sisäisissä kuin välisissäkin valmistelupöydissä, sekä valtioneuvoston yhteisissä kehyksiä koskevissa istunnoissa. Rooli ei ole syntynyt siihen tähtäävän hankkeen myötä, vaan samoja kaavoja noudattelevien toistuvien päätöstentekotilanteiden tuloksena.

Taloustotuuden muodostajan totuus on luonteeltaan kykyä sanoa ratkaisevaksi jäänyt puheenvuoro talouspoliittisten keskustelujen *raameista* ja *ennusteluvuista*. Muodostuksen ensisijaista yleisöä ovat poliittiset päättäjät valtioneuvostosta puoluetoimistoihin, ja ensisijainen toimintaympäristö on poliittiset päätöksentekotilanteet Suomessa. Toissijaisista forumeista käsiteltiin Brysseliin julkaistavaksikin lähetettyjä maaraportteja. Komission suulla nämä ovat toki arvovaltaisia puheenvuoroja suomalaisista kehyksistä, ja siten vaikuttavia, mutta tarkoitushakuisuuden määrää ei tutkittu. Totuuden alan teemat ovat keskeisimmät makrotaloudelliset indikaattorit, niiden toteutunut ja mahdollinen vaihtelu, sekä skenaarioiden vaikutukset kansantalouteen.

Totuutta kyettiin muodostamaan myös kehysrakenteissa ja kehysten kehitysprosesseissa. Vaikka valtion taloudellinen tarkastusvirasto onkin osallistunut kehysten kehittämiseen, virastot ovat kehittäneet kehyksiä eriytyneistä rooleistaan käsin. Vaikka otettaisiinkin huomioon VTV:ltä tulevat kehityssyötteet, VM:llä on hyvin suuri valta ohjata muita, kuinka kehysrakenteissa kuuluu toimia, ja kuinka kehyksiä kuuluu viedä eteenpäin. Tämä, paisunut kansallinen velka sekä eurooppalaisten talouskriisien mukanaan talouskoordinaatiohanke takaavat sen, ettei ministeriön valta ole vähenemässä vahvoista asemistaan, tuskin pääkategoriankaan osalta.

Taloustotuuden muodostajan roolia ei olisi kehittynyt, ellei sille olisi ollut tarvetta. Myös ministeriön antamalla yhden luvun ennustuksilla on paikkansa. Ilman yhden luvun ennustuksia, nykyinenkin keskustelu talouden indikaattoreista näivetettäisiin ja esimerkiksi hallitusohjelmasta sopiminen kävisi mahdottomaksi. VM:n valta on korostunut taantumissa, poliitikkojen kokeman taloudellisen epävarmuuden ollessa suurimmillaan. Esimerkiksi Sipilän hallituksen edellisistä poikkeavaa tapaa sitoa kestävyysvajearvio pitkän aikavälin ennusteeseen kiiteltiin (Lintilä, haastattelut). Vallitsevat talousilmiöt, trendit ja epävarmuustekijät on välttämätöntä yrittää huomioida valtakunnanpolitiikassa.

Totuuden muodostajan rooli merkitsee toteutuessaan vaalipoliitikon jäämistä muodollisen hyväksyjän rooliin, selittää hän asian itselleen tai muille kuinka vain. *Aina* rooli ei toteudu. Kehykset ovat pitäneet, mutta VM:n taloudellisille katsauksille on viitattu välillä kintaalla ja oltu mieluummin toteuttamatta uudistuksia. Rooli on kuitenkin siinä määrin vahva, ettei valtioneuvosto ole ryhtynyt ajamaan aktiivista, VM:n kanssa eri suuntaan vievää politiikkaa. Toisekseen valtioneuvostoa ajallisesti seuraava valtioneuvosto on saattanut lähteä ajamaan jo edellisellä kaudella VM:n esittämää finanssipolitiikkaa, kuten paljolti teki Kataisen hallitusta seurannut Sipilän hallitus.

Kehysistunnoista tuttu annettujen raamien käsite toteutuu monissa muissakin päätöksissä viranhaltijoiden ja poliitikkojen välillä (Lintilä, haastattelut). Edelliset määrittävät sallitun alueen, jälkimmäiset hyödyntävät aluetta haluamallaan tavalla. Talouden muodostajan rooli on aina riippuvainen poliittisten päättäjien tahdosta, mutta toisaalta käsillä oleva tulosluku

asettaa monia kysymysmerkkejä päättäjien autonomisuudelle. Hallituksen yhteisistunnoista on kuvaus seuraavassa:

”... kyllä VM:llä on aina oma tahtonsa ja kohtuu usein saa sen myös lävittekin. Vedoten siihen että jos tää ei käy niin keksitään sitten jotain muuta. Että kokonaistaso lyödään lukkoon, ja siitä ei tingitä. Jos tosta pitää tinkiä, niin sitten tinkijän pitää keksiä jostain muualta joku muu säästö tai leikkaus joka on kaikkien hyväksyttävissä.” (Haastattelut, kansliapäällikkö)

Totuutta muodostetaan proaktiivisesti enintään oman organisaation sisällä. Kehyksiin liittyvissä prosesseissa aloitteiden annettiin tulla VTV:ltä, EU:lta, myös poliitikoilta ja medialta. Esimerkiksi vuoden 2015 eduskuntavaaleissa VM toki ohjasi keskustelua ulostulollaan. Ulostulolle merkityksen kehysprosessin kannalta antoi kuitenkin vasta media ja hallitustunnustelija, jotka asettivat VM:n raaminäkemyksen tärkeimmäksi finanssipoliittiseksi lähtökohdaksi. Proaktiivisuuden rajallisuus saattaa tarkoittaa myös, että VM:n sanomisia käytetään Suomessa sekä EU:ssa omien tarkoituksien hyväksi.

Epävarmuuden vähentäminen oli budjettivaltaa enemmän tutkineen Tuitun teesin mukaan tärkein toimi vallan saamiseksi. Se saattoi olla myös tärkein yksittäinen syy, millä ennusteiden ja kuvausten antajan rooli oli eskaloitunut tilannekohtaisesti taloustotuuden muodostajaksi. Aineistossa jäi avoimeksi, hyödynsivätkö päätöksentekijät muita taloustotuuden alalla ennusteita ja analyysejä laativia tahoja, vai johtiko näiden hyödyntämättömyys vakiintuneeseen asetelmaan, jossa VM:n nähtiin yliverlaisena ennustajana.

Myös käsitykset kehystotuudesta, -informaatiosta ja -tiedosta antoivat perusteita roolille. Totuusteoriat lähtivät ajatuksesta, että totuuden löytämiseen on hyvä pyrkiä. Usean teorian metodeilla VM kykenee vastaamaan totuuden tarpeeseen. VM pääsee alallaan toimimaan portinvartijana sekä tietoa että informaatiota koskien. Totuuden muodostajan roolia oikeuttaa osaltaan, etteivät muut kehystoimijat näe aina informaation ja tiedon välistä eroa. Tästä, sekä muista tiedostamattomuudesta tai tietämättömyydestä johtuvia, valtaa mahdollistavia aloja kutsuin *huomiovajeeksi*.

Pääkategorian todentamiseen käytetty tarkastusvaliokunnan raportti *Eduskunnan budjetti- ja valvontavalta* (2016) katsoo tutkimuskohdetta eduskunnan ja edustuksellisen demokratian näkökulmista. Raportti vahvisti esitettyjä vaikutuksia totuuden muodostajan rooliin esimerkiksi säännösten rakentumisen ja poliitikkojen käyttämättömän potentiaalin osilta. Myös osittainen budjettidiskurssiin jämähtäminen todentui, vaikka kehysten olemassa olo ja vaikutukset todettiin Suomen ja lukuisten muiden EU-maiden osalta. Jo raportin otsake pyrki saamaan budjettitason diskurssiksi. Vuotuisuuden ja monivuotuisuuden välistä tosiasiallista jakoa ei saatu analysoitua. Budjettidiskurssin ilmeni vahvana tarkastusvaliokunnan teettämässä ja hyväksymässä, sekä usean tutkijan laatimassa raportissa. Raportti korostaa Valtion talouden tarkastusviraston sekä tarkastusvaliokunnan asemia informaation tuottajina. Instanssit auttavat eduskuntaa osallistumaan ulkoisen valvonnan avulla totuuskeskusteluun. Raportti katsoi myös EU:n vieneen kehyksiin liittyvää valtaa (Tarkastusvaliokunta, 2016, 31, 179). Myös komissio muodostaa totuutta suomalaisista kehyksistä, mutta osittain eri forumeilla kuin Valtiovarainministeriö. EU-säädäntö muodostaa kehyksiin liittyville päätöksille totuutta määrittelemällä sallittuja alijäämiä, ja velkaosuuksia. EU:lla voi lisäksi katsoa olevan jatkossa valtaa tehdä aloitteita esitettyyn totuudenmuodostajan roolin alaan. Summaten voi sanoa totuudenmuodostuskeskustelua käytävän hajautuneemmin eri toimijoiden välillä, kuin aineiston perusteella näytti. Erityisesti EU:n vaikutus oli aineistosta saatua kuvaa suurempi.

Koetellaan lopuksi luotua teoriaa. Teoriaa kritisoitaessa ei voida mennä sen taakse, että poliitikot päättäisivät viime kädessä jokaisen poliittisen päätöksen. Jokainen edustuksellista demokratiaa tutkinut tietää päätösten olevan monien parlamentaaristen ja ei-parlamentaaristen toimijoiden välisen prosessin tulos. Perustelluksi kritiikiksi ei myöskään kelpaa väite, että totuuden ”muodostaminen” olisi liian häilyvä käsite. Finanssipoliittinen totuus ja raami käsitetään tässä tutkimuksessa sosiaalisesti rakentuneena, onhan tutkimuksella käytännöllisiä valtatutkimuksen ulottuvuuksia. Kolmas kriittinen näkökulma voisi väittää EU:n jo vieneen merkittävän osan finanssipoliittisesta vallasta suomalaisilta kehystoimijoilta, ja siten astuneen totuuden muodostajan roolin alueelle. EU on asettanut sanktioilla uhattavia tavoiterajojaan talousarvioiden suhteen ja komissio seuraa melko tiiviisti jäsenmaidensa finanssipolitiikan onnistumista. Silti EU ei ole toistaiseksi puuttunut Suomen finanssipolitiikkaan huomautusta vahvemmillä toimenpiteillä.

5. Yhteenveto

Luvussa 1 esittelin lähinnä aiheen ja tutkimuksen tulevaa rakennetta. Luvussa 2 rajasin ja purin tutkimuskysymyksen, kerroin grounded theorystä ja haastattelututkimuksesta menetelminä. Kävin läpi vallan käsitettä ja modernia valtatutkimusta, sekä lukuisia erilaisia vallan lajeja. Kolmas luku oli omistettu tutkimuskohteelle. Kuvasin kotimaisten kehysten kulkua öljykriisistä näihin päiviin, sekä tarkasteluajanjakson ulkoisia ja sisäisiä muutoksia. Valtiovarainministeriön alaluvussa hahmotin valtiovarainministeriön organisaatiota, sekä totesin valtatutkimuksen edellyttävän tutkimuskohteeksi joukon, ei organisaation. Kehyksiin perustuvan vallankäytön todettiin painottuvan kehysytklin alkupäässä. Tuitun alaluvussa 3.3.2. määrittelemät vuositasoisen budjetoinnin valtaresurssit saivat vahvistusta myös tulosluvun kategorioista.

Luvussa 4 tutkimuksen keskeisenä tuloksena oli monesta suunnasta kuvattu ja analysoitu teoria taloustotuuden muodostajan roolista, johon valtiovarainministeriön viranhaltijat ajoittain kykenevät työskennellessään vaalipoliitikkojen kanssa. Roolin toisia yleisöjä ovat myös media, joka välittää kuvaa kansalaisille, sekä EU-instituutiot. VM:n taloustotuuden muodostajana ei viitannut aiemmin kuin yksittäiset blogikirjoitukset.

Teoria taloustotuuden muodostajan roolista antaa välineitä analysoida akateemisesti paitsi valtiovarainministeriön, myös muiden viranhaltijoiden vallankäyttöä. Teoria tarkoittaa, että valtiovarainministeriöllä on käytössään hyvin voimakas toimijuuspositio, jota käyttää valtaresurssina niin ennen virallista päätöksenteon valmisteluvaihetta, valmisteluvaiheessa, kuin päätöksentekovaiheessakin. Seuraava vaihe kehysten historiassa alkaa vuonna 2016, kun kehykset kytketään osaksi myös kuntasektorin ja monet sosiaalirahastot kattavaa julkisen talouden suunnitelmaa. Siirtyminen JTS:n jää tulevien tutkimusten arvioitavaksi, ja silloin tietämys vuosien 2003–2015 vaiheesta on hyödyksi. Ylipäätään uskon tutkimustulosten olevan lukemisen arvoisia kaikkien budjettiprosessien kehitystyötä operoivien kannalta.

Käsittääkseni olen saanut annettua Eskolan ja Suorannan toivomat ”tiheän kuvauksen ja kiinnostavan käsitteellisyyden” (Eskola & Suoranta, s. 166). Grounded theory soveltui tekotavaksi, sillä kehyksiin liittyvää valtatutkimusta oli aiemmin kirjoitettu vähänlaisesti. Myös tutkimuskysymys vaikutti järkevästi rajatulta, vaikka tulosluvusta tulikin monitahoinen. Ainakin tutkimuksen eteen tehtiin useassa vaiheessa perusteellisesti työtä.

Kehykset ovat laadittu kehittymään, ja tahdon itsekin tehdä lopuksi kaksi ehdotusta nykyisiin kehyksiin. Vuonna 2000 valtioneuvosto toi kehyspäätöksensä eduskuntaan hallituksen tiedonantona, jonka päätteeksi äänestettiin valtioneuvoston luottamuksesta. Tiedonantokäsittely koettiin kuitenkin liian voimakkaaksi keinoksi, ja siitä luovuttiin. Yksi syy tähän oli, että jos eduskunta olisi puuttunut voimakkaasti valtiontalouden suunnitteluprosessiin finanssipolitiikkaa, olisi alettu tehdä budjettikäsittelyn sijaan kehysten yhteydessä (Kehyskäsikirja, 2015, 80). Tiedonantomenettelyn palauttaminen auttaisi kehysten demokratisoitusita. Se kiinnittäisi kansalaisten, poliitikkojen ja median huomiota kehyksiin, lisääisi ymmärrystä kehysrakenteista, ja tekisi hyväksyttävämmäksi kehysten avulla tapahtuvan talousarviotyön ohjaamisen.

Toiseksi, yksi hallituksen tai eduskunnan asemaa kehyksissä vahvistava tekijä olisi siirtää kehyspäätösten teko keväästä syksyyn vuotuisen budjetista päättämisen yhteyteen. Aika valtioneuvoston nimittämisestä ensimmäisen kehyspäätöksen ulostuloon olisi huomattavasti nykyistä lyhempi. Potentiaalisten kevätvaalien edeltävänä annettu kehyspäätös puolestaan aikaistuisi sekin syksyyn, eikä olisi enää erään haastatellun sanoin ”pelkkä feikki” (Lintilä, haastattelu). Kolmas uudistusta puoltava tekijä olisi korvata joka syksyinen budjettiteatteri aidolla, parlamentaarisellakin foorumilla käytävällä budjettipolitiikalla. Lisäksi, toista haastateltavaa lainaten ”silloin päästäis siitä ettei tarttis muutaman kuukauden välein päättää niitä samoja [budjetti]asioita uudestaan ja uudestaan”. Yhtenäinen budjettirythmi helpottaisi poliitikkojen, median ja kansalaisten havainnointia siitä, missä budjetissa milloinkin mennään. Vastavuoroisesti ”samojen asioiden uudestaan ja uudestaan” päättäminen viittaa mahdollisuuteen, jossa päätöksentekijät turtuvat tekemästä aktiivisia päätöksiä.

Lähteet

Akateeminen kirjallisuus:

Ankersmit Franklin, (2006): *“Presence” and Myth*, History and Theory 45 (3), 328–336,

Anttila, Pirkko, (2006): *Tutkiva toiminta ja ilmaisu, teos, tekeminen*. Hamina: Akatiimi,

Anttila, Pirkko. (2007): *Realistinen evaluaatio ja tuloksellinen kehittämistyö*, Akatiimi, Hamina

Dahl Robert A., (1969): *The Concept of power*, teoksessa Bell, Edwards, Wagner, *Political power: A reader in a theory and research*. The Free Press, New York

Easton David, (1958): *The perception and political change*, Carl J. Friedrichin kirjassa *Authority*, Harvard University Press, Cambridge

Eskola Jari, Suoranta Juha, (1998): *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*, Vastapaino, Tampere

Foucault Michel, (2000): *Tarkkailla ja rangaista*, Otavan kirjapaino oy, Keuruu

Foucault Michel, (2010): *Turvallisuus, alue, väestö: hallinnallisuuden historia: College de Francen luennot 1977 – 1978*, suomennanut Antti Paakkari, Tutkijaliitto, Helsinki

Foucault Michel, (2002): *Governmentality*. Teoksessa Faubion James D. Power. Essential works of Foucault 1954 – 1984, s. 111–135.

Foucault Michel, (1980): *The eye of the power*. Teoksessa Foucault Michel Power/Knowledge. Selected interviews & other writings, 1972 – 1977, s. 146 – 165 The Harvest Press, Brighton

Goulding Christina, (2002): *Grounded theory: a practical guide for management, business and market researchers*, Sage publications

Heikkinen Sakari & Tiihonen Seppo, (2010): *Hyvinvoinnin turvaaja: Valtiovarainministeriön historia III*, Valtiovarainministeriön julkaisuja, Edita

Kiesepää I.A., Pihlström Sami, Raatikainen Panu, (1996): *Tieto, totuus ja todellisuus: kirjoituksia Ilkka Niiniluodon 50-vuotispäivän kunniaksi*, Gaudeamus, Helsinki

- Kivelä Juhani, (2010): *Valtiokonsernin talousohjauksen tila – tuki vai taakka?*, Tampereen yliopisto
- Lahiri Kajal, (2011): *Limits of Economic Forecasting*, julkaistu teoksessa *Advances in Economic Forecasting*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research
- Miller Peter & Nikolas Rose, (2010): *Miten meitä hallitaan?* Vastapaino, Tampere
- Paloheimo Heikki, Wiberg Matti, (2008): *Politiikan perusteet*, WSOY, Porvoo
- Reunanen Jyrki, (1996): *Asiantuntijavalta: Asiantuntijavalmistelu ministeriöissä ja asiantuntijavallan idean kehittäminen vanhaeurooppalaisen filosofian perustalta*, Hallinnon kehittämiskeskus, Helsinki
- Ronkainen Suvi, (2006): *Haavoittunut kansakunta ja väkivallan toimijuus*, teoksessa Lohiniva-Kerkelä, M. (toim.) *Väkivalta: seuraamukset ja haavoittuvuus*, Talentum
- Saaristo Kimmo & Jokinen Kimmo, (2004): *Sosiologia*, WSOY, Juva
- Saward Michael, (2010): *Representative Claim*, Oxford Scholarship Online
- Strauss Anselm & Corbin N, (1990): *Grounded theory research: Procedures, Canons, Evaluative Criteria*, *Qualitative Sociology*, 1990 vol 13, nro. 1
- Syrjänen Olavi, (1997): *Budjettiperiaatteet*, Encyclopedia Iuridica Fennia, Jyväskylä
- Temmes Markku & Kiviniemi Markku, (1995): *Muutoksen mahdollisuudet. Arviointeja ja näkemyksiä julkisen sektorin ja hallinnon kehittämisestä 1990-luvulla*. Helsinki – Valtiovarainministeriö, Helsingin yliopisto
- Tuittu Hannu, (1994): *Eliitti, valta ja budjetti – tutkimus budjettieliitin käyttäytymisestä ja valtakäsityksistä suurissa kaupungeissa*, Tampereen yliopistopaino, Tampere
- Vauhkonen J., *Katkos, ero ja konflikti edustuksen lähtökohtina*. Teoksessa *Politiikan nykyteoreettikkoja*, Helsinki, s. 17–38
- Venkula Jaana, (2005): *Epävarmuudesta ja varmuudesta*, Gummerus kirjapaino Oy, Jyväskylä
- Wildavsky Aaron, (1964): *The politics of budgetary process*, Sage publications
- Yliaska Ville, (2014): *Tehokkuuden Toiveuni: uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle*, Into, Riika

Oikeusnormit:

Neuvoston direktiivi, 2011/85

Suomen perustuslaki

Valtion virkamieslaki (1994/750)

Valtioneuvoston asetus (24.3.2003/321): *valtionalouden kehusehdotusten, talousarvioehdotusten sekä toiminta- ja taloussuunnitelmien laadintaperiaatteista*

Valtioneuvoston asetus 120/2014

Elektroniset lähteet:

EU, *Maakohtaiset suositukset*, Saatavilla http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/2015/index_en.htm, tarkastettu 7.10.2016

Findikaattori-palvelu, *Julkisen velan määrä ja alijäämä*, Saatavilla <http://www.findikaattori.fi/fi/44> tarkastettu 7.10.2016

Harrinvirta Markku ja Puoskari Pentti, *Kehysbudjetointi poliittisena päätöksentekoprosessina*, Kansantaloudellinen aikakauskirja 2001, Saatavilla <http://www.taloustieteellinenyhdistys.fi/images/stories/kak/kak32001/kak32001harrinvirta.pdf>, tarkastettu 7.10.2016

Helsingin Sanomat, 12.5.2015, *EU-komissio antaa Suomelle ”vakavan varoituksen” budjettivajeesta – Sipilä: Varoitus oli arvattavissa*, Saatavilla <http://www.hs.fi/talous/a1431402517740>, tarkastettu 7.10.2016

Yle, MOT-ohjelman Internet-sivut, *Voi Meitä toimittajia*, Hannu Sokala, Saatavilla <http://yle.fi/aihe/artikkeli/2013/01/14/voi-meita-toimittajia>, tarkastettu 7.10.2016

Organisaatioiden julkaisut:

Eduskunnan tarkastusvaliokunta, julkaisu 1/2016, *Eduskunnan budjetti- ja valvontavalta 1990–2020, tutkimus budjetti- ja valvontavallan muutosten ja toteutumisen indikaattoreista*, julkaistu 5.9.2016

Maailmanpankki, BKT maittain

OECD 2002. OECD Best Practices for Budget Transparency. OECD Journal on Budgeting, Vol. 1/3. Organisation for Economic Cooperation and Development. Pariisi 2002.

Sitra, *Tarvitseeko politiikka remonttia*, Saatavilla <http://www.sitra.fi/blogi/tarvitseeko-politiikka-remonttia>, tarkastettu 7.10.2016

Valtioneuvoston kanslia 2015, Saatavilla http://vnk.fi/etusivu/-/asset_publisher/KVQKJ4UvjN8n/content/id/1074605, tarkastettu 7.10.2016

VM organisaatiokuva, Saatavilla http://vm.fi/documents/10623/1214660/Organisaatiokaavio_14082015/cc55669-39f3-47f1-8892-6d121ff2ec18, tarkastettu 7.10.2016

VM, *Valtiontalouden kehysjärjestelmän kehittäminen vaalikaudelle 2015–2019*, Valtiovarainministeriön julkaisuja 23/2015

VM 2003, *Valtiontalouden kehykset vuosille 2003 – 2007*

VM strategia, *Valtiovarainministeriön askelmerkit 2016–2017*, VM 2020-strategia, maaliskuu 2016, tarkastettu 7.10.2016

VM, *Kehykset vuosille 2004 – 2007*, Saatavilla https://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20030522Valtio/kehyspaatos_2004-2007.pdf, tarkastettu 7.10.2016

VM *Kehyksen puitteissa, 03-07 uudistuksesta*, Saatavilla http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/08_muut_julkaisut/20070213Kehyks/kehys_netti.pdf, tarkastettu 7.10.2016

VM, *Kehyksiäkirja* (2012), Saatavilla
http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/08_muut_julkaisut/20120510Kehysk/Kehyskaesikirja__toukokuu_nettiin.pdf, tarkastettu 7.10.2016

VM, *Kehyksiäkirja vuosille 2016 – 2019*, 2015

VM, *Talouspolitiikan lähtökohdat 2015 – 2019: Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro*, Valtiovarainministeriön julkaisu 13/2015, julkaistu 19.3.2015

VTV, *Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Valtiontalouden kehysmenettelyn vaikuttavuus finanssipolitiikan hallintavälineenä*, 2010, Saatavilla
http://www.vtv.fi/files/2426/FIPO_K21_2010.PDF, tarkastettu 7.10.2016

VTV, *Hallitusohjelman ja kehysmenettelyn välinen suhde*, Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 17/2012 Saatavilla
http://www.vtv.fi/files/3207/172012_Hallitusohjelman_ja_kehysmenettelyn_valinen_suhde_NETTI.pdf, tarkastettu 7.10.2016

VTV, *Tarkastusviraston julkaisut*, luettavissa osoitteessa, Saatavilla
<https://www.vtv.fi/julkaisut>, tarkastettu 7.10.2016

VTV, *Keskustelualoite: Tutkimus-, koulutus- ja innovaatiotoiminnan hyödyntäminen kiinteistö- ja rakennusalalla*, Tarkastusviraston selvitykset 2/2013, Saatavilla
https://www.vtv.fi/files/3546/VTV_2_2013_Keskustelualoite_NETTI.pdf, tarkastettu 7.10.2016