

# TEHOSTAMISTALOUS

(TOIM.)

*Teppo Eskelinen, Hannele Harjunen,  
Helena Hirvonen & Eeva Jokinen*



# TEHOSTAMISTALOUS

**Toim.**

*Teppo Eskelinen, Hannele Harjunen,  
Helena Hirvonen & Eeva Jokinen*

[SoPHI]

## SoPhi 134

SoPhi on julkaissut akateemisesti korkeatasoista filosofista ja yhteiskuntatieteellistä kirjallisuutta vuodesta 1995. Kirjoittajamme ovat kansainvälisesti ansioituneita tutkijoita. Julkaisemme sekä suomen- että englanninkielistä kirjallisuutta. Julkaistavat kirjat valitaan tieteellisin kriteerein asiantuntijalausuntojen pohjalta. SoPhin toimintaperiaatteina ovat nopeus, riippumattomuus ja ajankohtaisuus. Kirjat ovat helposti saatavilla maksutta internetistä. SoPhi-kirjat ovat vertaisarvioituja ja mukana julkaisufoorumien luokituksessa.

[www.jyu.fi/sophi](http://www.jyu.fi/sophi)

© 2017 Kirjoittajat ja Jyväskylän yliopisto

ISBN 978-951-39-6978-3

ISSN 1238-8025

# Sisällys

Alkusanat, s. 5

1

Tehostaminen ja ekonomismin politiikka, s. 16

*Teppo Eskelinen*

2

Tehokkuustalouden lähihistoria , s. 33

*Ville Yliaska*

3

Sote-seikan sukupuoli, s. 52

*Eeva Jokinen*

4

Mikä tulee mitatuksi, tulee myös tehdyksi?  
Konsulttidemokratia ja yritysten sääntelyn purkamisen  
kyseenalaiset laskelmat, s. 76

*Matti Ylönen*

5

Kunnallisen liikelaitoksen yhtiöittäminen:  
kun köksäys ja kuuraus kilpailutettiin, s. 100

*Helena Hirvonen & Laura Mankki*

6

Inklusiota kiihdyttämässä. Havaintoja kotouttamisen kentältä, s. 120

*Tiina Sotkasiira*

7

Yliopistot talousvetureiksi. Suomalaiset yliopistot  
ja yliopistojen tuottama sivistys tehostamistalouden kohteena, 140  
*Ismo Björn, Jarmo Saarti, Pirjo Pöllänen*

8

Terveys, talous ja tehokkaat ruumiit, s.163  
*Hannele Harjunen*

9

Tehokasta itsehoivaa, s. 181  
*Lilli Rokkonen & Iris Lehto*

Kirjoittajat, S. 203

# Alkusanat

*Teppo Eskelinen, Hannele Harjunen,  
Helena Hirvonen & Eeva Jokinen*

”Tehostamistalous” viittaa viime vuosikymmenien aikana kehittyneeseen ja voimistuneeseen yhteiskuntamalliin tai -järjestykseen. Samalla kun uusliberalistinen vapaa markkinatalous on noussut ensisijaiseksi yhteiskunnan toimintaa ja kehitystä ohjaavaksi malliksi, on tullut luontevaksi pyrkiä tehostamaan toimintoja talouden ehdoilla. Kaikkein paljaimmillaan tehostamistalous on pyrkimystä kustannusten pienentämiseen. Yhteiskunnan tarjoama sosiaalinen turva ja palvelut, itse asiassa koko hyvinvointivaltio leimataan tehottomaksi, tuhlailevaksi, tuottamattomaksi ja huonolaatuiseksi. Tehostamisen nimissä perustellaan toimintojen ja palveluiden karsintaa, yksityistämistä ja ulkoistamista yksityiselle sektorille. Tehostamistaloudessa tavoitellaan taloudellisesti mitattavaa laatua.

Todellista tehottomuutta ja tuottamattomuutta enemmän on kyse kuitenkin siitä, että hyvinvointivaltion tuottavuus kehystetään uusliberalistisessa päättelyssä vääränlaiseksi tuottavuudeksi tai oikeastaan tuottavuudeksi väärässä paikassa. Hyvinvointivaltion ”tuotot” ja ”tehokkuus” kun eivät ole heti tai suoraan markkinoiden käytettävissä. Ne eivät myöskään ole laskettavissa voittoina, vaan ne ilmenevät esimerkiksi helposti saatavana terveydenhoitona, huolenpitona, luotettavina hallintoprosesseina tai resursointina tulevaisuuteen koulutuksen ja palvelujen muodossa. Hyvinvointivaltion ”laatu” taas on yhdenvertaisuutta, tasa-arvoa ja pitkäjänteistä yhteiskunnan kehittämistä.

Julkiset palvelut ovat hyvinvoinnin kannalta keskeisiä ja myös työllistäjänä hyvinvointivaltion kulmakivi. Miltei kaikilla ihmisillä on omasta elämästään kokemuksia siitä, miten organisaatiot toimivat hyvin tai huonosti. Siksi useimmat osaavat esittää mielipiteensä myös siitä, miten julkisten palveluiden organisaatio työntekijän näkökulmasta todennäköisesti toimii hyvin. Onkin hämmäntävää, miten helppoa julkisia palveluita on myllertää. Tällä hetkellä erityisesti sote-sektoria uudistetaan hyvin perusteellisesti. Hyvinvointipalveluiden tuottamisen tapa ei ole kohta entisensä. Silti kansalaisten ja tutkijoiden käymä keskustelu on ollut vähäistä, ja palvelujärjestelmän muovaaminen pystyy oikeuttamaan itsensä hallinnollisten muotien kautta. Kun yksi rationaliteetti eli järjelyn tapa valtaa alaa, suuriakin myllerryksiä pystytään selittämään teknisinä toimenpiteinä.

Iskusana on juuri ”tehostaminen”. Käsite antaa ymmärtää että mikään ei muutu, samoja asioita vain tehdään pienemmillä panostuksilla. Todellisuudessa kaikki muuttuu. Tehostaminen on aina politiikkaa: se on tietty tapa kuvata ja arvottaa palveluita, se tarkoittaa työn muutoksia jonkun eduksi ja jonkun toisen haitaksi, se merkitsee koko hyvinvointipalveluiden järjestelmän muokkaamista. Tänä päivänä se näkyy esimerkiksi siinä, miten intomielisesti julkisia palveluita digitalisoidaan. Digitalisoinnissa on oleellista, että sen avulla kyetään hallitsemaan suuria määriä tietoa nopeasti – ja tehokkaasti. Tämä kuitenkin perustuu sille, että digitalisoidessa hukataan tietoisesti informaatiota, sävyjä, ristiriitoja ja inhimilliseen vuorovaikutukseen liittyvää ”mutinaa” ja muuta ei-verbaalia viestintää. Julkisissa palveluissa on paljon sellaista toimintaa, jolle sävyjen hukkaaminen ei tee hyvää, vaan palvelu huononee.

Digitalisoinnissa näkyy hyvin, että tehostamistalous ei ole vain yhteiskunnan rakenteiden uudelleen organisoimista. Se on hallinnan muoto ja ulottuu myös ihmisten elämään, ajatteluun ja ruumiiseen. Prosessi liittyy näin lukuisiin yhteiskunnallisiin hierarkioihin (luokka, sukupuoli, alue, jne.), palveluiden järjestämisen tapoihin, yhteiskunnallisten toimintojen oikeuttamisen tapoihin, hyvinvointivaltion organisaatioon ja moneen muuhun asiaan. Mikäli tehostaminen hyväksytään teknisenä ja epäpoliittisena kysymyksenä, lähes mikä tahansa voidaan hyväksyä teknisenä ja epäpoliittisena kysymyksenä. On välttämätöntä tutkia, mitä on tämän ”vähemmällä enemmän” -sivistelyn takana.

## Uudistukset ja tulevaisuus

Markkinaistaminen ja kilpailu ovat muuttuneet entistä hegemonisemmiksi ja samalla ikään kuin itsestään selviksi periaatteiksi julkisten palveluiden organisoinnissa. Koska prosessi on ollut hidas, osataan suhteellisen hyvin ennakoida, mitä seuraavat suuret nykäykset tuovat tullessaan. Olennaista on, että politiikka on myös avointa: hegemonia ei ole yhtä kuin välttämättömyys. Sellaista kansainvälistä tai kansallista poliittista mekanismia ei ole, joka pakottaisi organisoimaan palveluita tietyllä tavalla.

Tehostamistaloutta voidaan tulkita politiikkana ainakin kolmella tavalla. Ensinnäkin politiikassa monialainen taustatieto on erittäin hyödyllistä. Tällä hetkellä taustatieto on enimmäkseen ekonomistista. Taloustieteilijöiden yksiköt ja heidän käyttämänsä mittarit kertovat kuitenkin usein hyvin erilaista tarinaa kuin koettu elämä, jossa ihmisillä on yhteiskunnallinen asema, epävarmuuksia, verkostoja tai niiden puutetta, sukupuoli, ammatti-identiteetti ja niin edespäin. Yksinkertaiset tehostamismallit kertovat lopulta politiikan todellisista ja koetuista vaikutuksista vähänlaisesti.

Toiseksi kyse on politiikasta myös ryhmien edunvalvonnan mielessä. Paine tehostamiseen ei siis ole pelkästään hallinnollista muotia, vaan myös tiettyjen ryhmien yhteiskunnallisten etujen edistämistä. Tehostaminen ei ole mekaanista: jokaisella uudistuksella on voittajansa ja häviäjensä. Hyödyt ja haitat jakautuvat epätasaisesti ammattiaseman, sukupuolen, maantieteellisen alueen ja yhteiskuntaluokan mukaan. Samoin organisaatioiden sisällä ainakin digitalisoinnin voi ennakoida vähentävän työpaikkoja asiakaskohtamisista ja lisäävän niitä erilaisille konsulteille ja ohjelmistoasiantuntijoille.

Kolmanneksi tehostamistalouden politiikka ei ole ainoastaan julkisten palveluiden organisoinnin politiikkaa, vaan kysymys on yksilöiden ja julkisten palveluiden suhteesta. Tehostaminen on toisaalta tuotantoorganisaatioiden muutoksia julkisissa palveluissa, toisaalta yksilöiden toiminnan "tehostamista", jolloin kansanterveyden nimissä ihmisiä aletaan vaatia "tehostamaan" omaa ruumistaan. Tehostamistalous pyrkii tuottamaan niin rakenteet, prosessit kuin ihmisetkin omaksi kuvakseen. Itsehoivan vaatiminen ja ruumiin piirteistä syyllistäminen yleistyvät. Yksi-



lön tulisi olla tehokas ja tuottava tai vähintäänkin viestiä ruumiillaan tehokkuudesta. Tehokkuutta ja tuottavuutta performoiva yksilö on fyysisesti optimaalisesti viritetty, ulkomuodoltaan virtaviivainen, yrittäjäetoksen sisäistänyt, vastuullinen ja yhteiskunnalle halpa. Hän hakee palvelunsa markkinoilta kuluttajana ja maksaa niistä itse. Kun hyvinvointivaltio vetäytyy palveluiden tuotannosta, se alkaa entistä herkemmin käyttää moraalisen tuomion ääntä niinkin yksilöllisellä kentällä kuin henkilökohtaisen ruumiillisuuden alueella.

Oli tehostamisen paineen syy mikä tahansa, se muuttaa julkisten palveluiden oikeutuksen ideaa. Hyvinvointivaltion traditiossa sosiaalisen investoinnin tai hyvinvoinnin itsensä nähtiin olevan riittävä oikeutus palveluiden organisoinnin mallille. Olennaista oli nimenomaan dekommodifioitu tila - siis se että palvelut eivät ole kapitalistisen markkinalogiikan armoilla. Ekonomistisemmän tehostamispuheen vallatessa alaa julkiset palvelut joutuvat oikeuttamaan itsensä määrällisesti viittaamalla tehokkuuteen ja tuottavuuteen. Tämä voi olla vakava ongelma palveluiden kehittämiseksi. Oikeutus ei nimittäin ole pelkkää kamppailua toiminnon puolesta vaan vaikuttaa usein ratkaisevasti sen luonteeseen. On vanha totuus, että mittari muovaa käytäntöjä, ja oikeutusjärjestelmä tekee samaa sitäkin enemmän.

## **Kirjan synty ja tarkoitus**

Tämän kirjan tausta on muutamissa lyhyissä keskusteluissa, joiden pohjalta päätimme järjestää tehostamistaloutteen keskittyvän seminaarin Joensuussa kesäkuussa 2016. Seminaari kutsuttiin koolle varsin nopeasti. Tavoitteena oli koota puheenvuoroja käsillä olevasta ja selvästi tärkeästä aiheesta, jonka systemaattinen käsittely kuitenkin puuttui sekä julkisuudesta että tutkimuksesta. Puheenvuoroja, yksittäisiä tutkimuksia ja tutkimusagendan ituja oli eri puolilla, tärkeää oli tuoda ne samaan tilaan.

Seminaarin yhteydessä päätettiin, että sen annista olisi tärkeää saada nopea akateeminen interventio kirjan muodossa. Kirjaan päätyivät kesäkuun seminaarin esitelmien pohjalta kirjoitetut artikkelit, minkä lisäksi sitä on täydennetty muutamalla seminaarin jälkeen erikseen pyydytyllä tekstillä.

Kirja onkin tehty tarkoituksella joutuisasti. Vaikka artikkelit ovat tutkimusartikkeleita, kirja pyrkii ennen kaikkea osallistumaan päivänpolttavaan yhteiskunnalliseen keskusteluun. Kysymys tehostamisen yhteiskunnallisista ulottuvuuksista onkin nimenomaan ajankohtainen. Tähän on monia syitä, joista ilmeisin on sote-uudistus. Uudistus mullistaa keskeisten hyvinvointipalveluiden tuotantotavan lisäämällä huomattavasti markkinoistumista ja vahvistamalla kilpailuperiaatetta työn ja palvelujen organisointimuotona. Markkinalogiikka uhkaa sanella entistä selvemmin paitsi palveluntuotantoa ylipäänsä, myös perinteisesti aivan toisenlaiseen logiikkaan nojannutta järjestö- ja vapaaehtoissektoria. Sote-uudistus sellaisena kuin se nyt on, ilmestyi lopulta lähes tyhjästä ja vähäisillä taustakeskusteluilla, vaikka asia on merkittävä ja potentiaalisesti mullistava. Se on viety nopeasti läpi hyödyntäen uudistuksen aiempien yritysten tuotamaa politiikkaväsymystä.

Toiseksi monet pitkäkestoisemmat prosessit ovat keskeisessä vaiheessa. Näihin kuuluu erityisesti valtionhallinnon pitkällinen pyrkimys digitalisoida palveluja, millä tavoitellaan säästöjä palveluiden tuotannon kustannuksissa. Julkista palveluntuotantoa tehostetaan muutenkin erilaisilla konsteilla. Samaan aikaan kuntataloutta on kiristetty vuosien ajan, minkä seurauksena entistä vaikeammassa tilanteessa olevat kunnat pyrkivät epätoivoisesti palvelutuotannon tehostamiseen, uusien ratkaisujen hakemiseen ja ylikunnallisen yhteistyön etsimiseen. Kaiken tämän yhteisenä seurauksena on tehostamisella ja markkinaistamisella itsensä oikeuttava uudistusprosessi, joka kuitenkin retorisesti edelleen nojaa hyvinvointivaltion perinteeseen ja universalistisiin arvoihin.

Käsillä oleva kirja on keskittynyt erityisesti tehostamiseen hyvinvointivaltion sisäisenä muutoksena ja taloudelliseen oikeuttamiseen. Näistä lähtökohdista tutkitaan palveluiden muutoksia ja muutosten peruste-luja sekä tehostamisen muuttumista ruumiilliseksi vaatimukseksi. Tämä näkökulma on nähdäksemme yhden kirjan kantava. Siksi jätämme käsittelemättä esimerkiksi hyvinvointivaltion kansainvälisiä muutostrendejä ja globaaleja vaikutteita tai talouden laajempia muutoksia kuten alustatalouden syntyä. Ne ovat kiinnostavia kertomuksia asian ympärillä, mutta estäisivät keskittymisen ydinkysymykseen. Tehtävämme on kirjoittaa tehostamisen politiikka auki: Miten se pyrkii muuttamaan yhteiskuntaa ja meitä ihmisinä? Kuka hyötyy ja kuka kärsii?

## Kirjan artikkelit

Kirja koostuu yhdeksästä artikkelista. Ne liikkuvat temaattisesti tehostamisen teoreettisesta kritiikistä tapaustutkimusten kautta itsen tehostamiseen.

Teppo Eskelinen tarkastelee kirjan aluksi yleistä taloudellistamisen teoriaa ja ekonomismia eli talousrationaalisuuden tuomista minkä tahansa, tässä tapauksessa julkisten palvelujen, hallitsevaksi organisoimnin ja oikeutuksen periaatteeksi. Vaikka talouspuheessa toistuvat ilmaiset siitä, kuinka markkinat pakottavat tai talous on kuralla, talouden käsite ei ole annettu eikä yhdenmukainen, vaan jatkuvan poliittisen taistelun ja neuvottelun kohde. Taloudellinen viittaa toisaalta hyödykemuotoiseen eli kommodifioituun, siis siihen, että esimerkiksi tutkimuksesta aletaan puhua erilaisina tuotteina, jotka ovat ikään kuin rahataloudellisesti yhteismitallisia ja juridisesti markkinavaihdon piirissä. Se, että julkisista palveluista ylipäätään puhutaan palvelumarkkinoina, on iso ideologinen muutos. Perinteisten pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden keskeinen idea oli nimenomaan julkisten palveluiden suojaaminen kommodifikaatiolta. Toisaalta taloudellinen viittaa uusklassisen taloustieteen maailmanjäsenyykseen, joka korostaa yksilön valintojen ensisijaista merkitystä talouden menestyksessä ja hyvinvoinnin synnyssä. Eskelinen analysoi käsitteanalyttisesti ja havainnollistavien esimerkein ekonomistiseen muotoon pakottamisen kiistoja, alaa ja seurauksia.

Ville Yliaska jatkaa tarkastelemalla julkisen sektorin tehostamistalouden lähihistoriaa. Hallinnon tehostaminen sai alkunsa toisen maailmansodan aikana, kun totaaliseen sotaan valmistautuvat valtiot yrittivät saada itsestään irti kaikki tehot. 1950-luvulla teknisestä rationalisoimisesta siirryttiin yleisiin organisoimisen ja johtamisen kysymyksiin, ja 1960-luvulla suunnittelujajattelu lävisti yhteiskunnan. Julkinen hallinto ja julkinen sektori ovat olleet miltei synonyymeja: keskushallintoa ja paikallista sote-kenttää on kehitetty yhtä aikaa samoin opein. 1980- ja 1990-lukujen uudistusaaltoa kutsutaan uudeksi julkisjohtamiseksi, ja siitä käytetään Suomessakin usein kirjainlyhennettä NPM (New Public Management). Yliaska huomauttaa, että poliittiset kamppailut ovat hidastaneet uudistusten käytäntöön panoa. Hän käyttää esimerkkinä valtionosuusuudistusta, jossa 60-lukulaiset lähidemokratiatavoitteet hävisivät resurssivallan

keskittämislle ja leikkauspolitiikalle. Keskeistä kamppailussa oli informaatiotalouden utopia, joka tarjosi mahdollisuuden ohittaa ympäristöongelmat samalla kun se lupasi hiipuneelle talouskasvulle uuden suunnan.

Eeva Jokinen tarkastelee artikkelissaan ajankohtaista sote-uudistusta ja laajemmin sote-palveluiden tehostamista sukupuolinäkökulmasta. Sukupuolivaikutusten arviointi on ollut sote-uudistuksen sokea piste. Aikoinaan hyvinvointivaltion kehittyessä naisten hoivatyö tuli näkyväksi ja palkatuksi. Jo siksi soteen kytkeytyy vahva sukupuolinäkökulma, vaikka viimeisimmissä uudistuksissa siitä onkin pyritty vaikenemaan objektiivoa tehostamispuhetta käyttämällä. Jokinen puhuuakin sotesta ”seikkana” Yrjö-Koskista mukaillen, tarkoittaen kunkin aikakauden kipupisteitä. Sote asettuu näin jatkumoon esimerkiksi työväenkysymyksen kanssa. Artikkelissa osoitetaan, miten digitalisaatio ja tehostamiseksi mielletty lean-ajattelu voivat muuttaa naisten työtä entistä näkymättömämmäksi. Vaikka tässä tehostamisessa syntyy uusia työpaikkoja siinä missä vanhoja katoaa, se saattaa päätyä ylläpitämään vanhoja sukupuolten hierarkkisuuden ja eronteon muotoja. Artikkelin luo myös teoreettista pohjaa sukupuolen tarkastelemiseen tekoina tai efekteinä.

Matti Ylönen tarkastelee artikkelissaan yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseksi tehtyjä toimia. Ylönen toteaa, että hallinnollisen taakan vähentämistä käytetään mitä moninaisimpien tavoitteiden ja päätösten perusteluna. Matti Vanhasen toinen hallitus teki keväällä 2009 periaatepäätöksen käynnistää kansallinen toimintaohjelma hallinnollisen taakan vähentämiseksi. Tausta-ajatuksena oli, että erilaiset hallinnolliset raportointivelvoitteet aiheuttavat yrityksille työtä, jota ne eivät muuten joutuisi tekemään. Ohjelman tarkoituksena oli tunnistaa hallinnollisen taakan kipupisteet ja luoda taakkaa keventäviä toimenpide-ehdotuksia. Ohjelman tulokset jäivät kuitenkin vaatimattomiksi. Ylönen tarkastelee hallinnollisen taakan ohjelman tueksi tehtyjä laskelmia, niiden käytötapoja ja leviämistä sekä hallinnollisen taakan keventämisen nousua poliittiseen keskusteluun. Artikkelin aineistona on hallituksen ja ministeriöiden materiaaleja sekä konsulttiyhtiöiden raportteja. Ylönen keskittyy erityisesti tarkastelemaan, miten hallinnollisen taakan laskelmia on käytetty uudistettaessa julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä. Hän selvittää, miten yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen hyötyjä on

pyritty mittaamaan, ja miten konsulttityöhön nojaava tiedontuotanto on johtanut virheiden kertautumiseen ja pahenemiseen kun hanke on edennyt alatasen taustaselvityksistä ylätasoon poliittisiin linjauksiin.

Helena Hirvonen ja Laura Mankki käsittelevät julkisten palveluiden uudelleenorganisointia ajankohtaisen tapausesimerkin kautta. Paljon huomiota saaneessa tapauksessa Helsingin kaupunki yhtiöitti Palmialiikelaitoksen ja sitä kautta keskeiset tukitoimintonsa, ”köksäyksen ja kuurauksen”. Tapaus avaa havainnollisesti kilpailuperiaatteen ja markkinoinnista saapumista julkisten palveluiden organisointiin. Kilpailuperiaate on osa laajempaa uuden julkishallinnon paradigmat. Hirvonen ja Mankki haastattelivat prosessia läheltä seuranneita tahoja ja analysoivat materiaalia asiantuntijahaastatteluina. Artikkelissa todetaan, että kilpailutuksen lisääminen ja ulkoistaminen näyttävät pikemmin poliittisina tahtotiloina kuin palveluntuotannon tehostamisena. Kirjoittajat myös paikantavat henkilöstön strategioita muutoksesta selviämiseen. Ongelma henkilöstön näkökulmasta oli paitsi työn jatkumisen epävarmuus, myös tiedon avoimuuden heikkeneminen palveluyhtiössä. Työntekijöiden selviytymisen keskeiseksi välineeksi taas nousivat olemassa olevat resurssit ja verkostot.

Tiina Sotkasiiran artikkelissa tarkastellaan, millaisia muotoja tehostamistalous saa, kun tehokkuutta tavoitellaan maahanmuuttajien kotouttamisen kentällä. Sotkasiira tarkastelee, kuinka kotouttamistyötä tekevät viranomaiset ja järjestötoimijat sekä heidän työnsä kohteina olevat maahanmuuttajat suhtautuvat vaatimukseen kotoutumisen tehokkuudesta ja millaisin argumentein tehokkuuden lisäämistä kotouttamistyössä perustellaan tai vastustetaan. Artikkelin pohjaa Sotkasiiran maahanmuuttoa käsittelevään tutkimushankkeeseen, jota varten hän haastatteli Pohjois-Karjalan ”kotouttajia” kuten kansalaistoimijoita, poliisi- ja työvoimaviranomaisia sekä kuntien viranomaisia. Sotkasiira havaitsee, että kentän toimijoiden suhde tehostamiseen on ristiriitaista – tämä pätee niin kotouttajiin kuin kotoutujiinkin. Tehostamista kaivataan, mutta sen tavat arveluttavat. Nykyisessä muodossa se tarkoittaa käytännössä usein resurssien niukkenemistä, palvelujen digitalisoimista eli siirtämistä verkkoon ja kotoutujien lisääntyvää vastuuttamista.

Ismo Björn, Jarmo Saarti ja Pirjo Pöllänen tarkastelevat artikkelissaan uusliberalistisen politiikan vaikutusta yliopistosektoriin vuoden

2010 yliopisto-uudistuksen jälkeen. Tarkemmin analyysin kohteena on yliopistolaitoksen kehittämistoriikka aikavälillä 2005-2016. Aineistona käytetään yliopistojen strategioita, *Talouselämä*-lehden yliopistoa käsitteleviä artikkeleita, *Acatiimi*-lehden artikkeleita sekä Itä-Suomen yliopistoa, erityisesti yt-neuvotteluja, koskevia uutisia. Kirjoittajat toteavat, että yliopistouudistuksessa painoutuivat hallinnon ja talouden näkemykset. Tämä heijastui suoraan yliopistojen strategioihin, joissa tehokkuus alkoi näyttäytyä yhä enemmän hyöty- ja tuottavuuspuheena. Yliopistot korostavat strategioissaan profiloitumistaan ja yrittäjähenkisyyttään, ne kilpailevat keskenään ja laatua mitataan niin julkaisuissa kuin tutkimusrahoituksen saamisessa määrällisen tuottavuuden näkökulmasta. Kirjoittajat havaitsevat, että korkeakoulupoliittisen puheen merkittävimäksi määrittelijäksi on noussut elinkeinoelämä ja sen asettamat vaateet, jotka ovat sivuuttaneet sivistyspuheen ja yliopiston pitkäjänteisen kehittämisen.

Hannele Harjunen lähestyy tehostamistaloutta ruumiillisuuden näkökulmasta käyttäen esimerkkinä 2000-luvulla voimistunutta lihavuusepidemiadiskurssia. Diskurssin kautta lihavuus käsitteellistyy yksilön sairautena, henkilökohtaisena valintana, moraalisen vajavuutena ja yhteiskunnalle kalliina, mutta terveyskuluttamiselle suotuisana tilana. Harjunen mukaan yksilön vastuuta korostava terveysaate, markkinoitunut terveydenhoitojärjestelmä ja terveyskuluttamisen nousu ovat osoituksia uusliberaalin talousajattelun kulttuurisista vaikutuksista. Näihin liittyy myös lupaus siitä, että terveysnormin mukainen ruumis on sosiaalisesti hyväksyttävä ja moraalisesti hyveellinen. Lihavuuden hallinnassa on kyse myös luokasta ja toiseutta rakentavasta negatiivisesta stigmasta, joihin liittyy käsitys lihavan ihmisen kalleudesta, tehottomuudesta ja tuottamattomuudesta. Alempiin sosioekonomisiin ryhmiin kuuluvat ovat Suomessa muita sairaampia, huonokuntoisempia ja myös lihavampia, ja korrelaatio kulkee molempiin suuntiin. Harjunen osoittaa, että tehokkuuden ja tuottavuuden tavoittelun vaatimus ei rajoitu vain yhteiskunnan rakenteisiin, instituutioihin ja organisaatioihin. Näiden toimintaperiaatteet ja käytännöt ulottuvat myös yksilöihin ja heidän ruumiisiinsa.

Lilli Rokkonen ja Iris Lehto jatkavat samaa teemaa pureutuen median luomaan käsitykseen terveyskuluttamisesta ja tehokkaasta terveyskansalaisuudesta. Aineistona toimivat tositelevisio-ohjelmat ja

hyvinvointi- ja fitnessblogit. Terveystä on tullut jatkuva, henkilökohtainen ja tavoitteellinen projekti, joka liittyy kiinteästi lääketieteen, yhteiskunnan ja talouden muokkaamiin käsityksiin oikeanlaisista kansalaisista. Kirjoittajat nimeävät medioissa jaetut ohjeet ja kertomukset itsestään huolehtimisen tavoista itsehoivaksi, Foucault'n care of the self -käsitettä mukaillen. Aineistoesimerkit havainnollistavat, kuinka itsestä huolehtiminen sisältää myös toisista huolehtimista tavalla, joka uusintaa sukupuolittunutta (koti)työnjakoa. Harjusen ajatusta jatkaen myös Rokkonen ja Lehto korostavat, että tehokkaan työruumiin ylläpito ja huolto itsehoivan keinoin on luokkakysymys. Elämäntapamuutokset, personal trainerit ja muodin mukaiset ruokavaliot edellyttävät aikaa, rahaa ja sosiaalista pääomaa. Lisäksi media, eritoten tositelevisio, voi tarjota vain projektimuotoista hoivaa, jolla on alku, keskikohta ja loppu. Kirjoittajat toteavatkin, ettei itsehoiva voi korvata toimivia terveydenhuolto- ja sosiaalipalveluja. Hoivaa tarvitaan eri muodoissa päivittäin elämän jatkumiseksi eivätkä "mielen solmut" välttämättä aukea onnistuneessakaan projektissa.

## Lopuksi

Toivomme, että Tehostamistalous-kirja auttaa lukijaa hahmottamaan julkistalouden ja julkispalveluiden tehostamisen dynamiikkaa sellaisena kuin se yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen näkökulmasta kirjan ilmestymishetkellä näyttäytyy. Toivomme sen myös näyttävän palveluiden ekonomistisen tehostamisen ja ruumiin kontrollin välisiä yhteyksiä, mikä avaa tehostamisen roolia kokonaisvaltaisena ideologiana. Teoksen artikkelit osoittavat, että järjestelmätasolla tehostamiskurssin vahvistuminen on pitkäjänteisen politiikkaprosessin seuraus. Samalla artikkelit viittaavat siihen, että tehostamisen näkymättömät laskut jäävät usein palveluja käyttävien kansalaisten tai niiden piirissä toimivien työntekijöiden maksettavaksi. Yhteiskunnallisen muutoksen ja sen seurausten perusteellinen tulkitseminen edellyttää erityisesti sellaisten puheenvuorojen esittämistä, jotka syystä tai toisesta eivät tule kuulluiksi tehostamispolitiikan keskiössä. Tavoitteenamme on, että Tehostamistalous antaisi lukijalleen välineitä ymmärtää tehostamispolitiikkaa ja sen vaikutuksia sekä tekisi näkyväksi siihen liittyviä eriarvoistavia käytäntöjä.

Toivommekin kirjan toimivan keskustelunavauksena ja kannustimena jatkaa tehostamispolitiikan tulkintaa yhä uusista näkökulmista sekä julkisen sektorin haltuunottoa – ihmisille, yhteiseksi tilaksi ja poliittisen debatin alustaksi.



# Tehostaminen ja ekonomismin politiikka

*Teppo Eskelinen*

## Aluksi

Tutkin tässä tekstissä tehostamista poliittisena kamppailuna. Artikkelin erityinen konteksti on julkisten palveluiden tehostaminen ja sen ennakkoehdot. Käsittely liittyy myös yleisempään ”taloudellistamisen” teoriaan. Näkökulmani on ennen kaikkea käsiteanalyttinen, mutta havainnollistan asiaa myös empiirisillä esimerkeillä kahdesta tutkimusai-  
neistosta, joiden keräämiseen olen osallistunut.

Vaikka uusklassisen taloustieteen peruskäsitteet, kuten ”tuottavuus” ja ”tehokkuus”, vaikuttavat päällisin puolin pelkästään teknisiltä käsitteiltä, niiden sovellusala on läpeensä poliittinen kysymys. Ensisijaisena tavoitteenani onkin tämän poliittisuuden muotojen ja paikan osoittaminen. Tämä merkitsee sen analysoimista, miten tehostaminen ja tehostettavaksi valmistelu rikkovat ja uusintavat yhteiskunnallisia instituutioita, hierarkioita ja konflikteja. Tehokkuuden poliittisuus näkyikin erityisesti silloin, kun tehokkuuden vaatimuksia ryhdytään upottamaan todellisen maailman ja todellisten instituutioiden toimintaan ja kun todellisilta instituutioilta ryhdytään vaatimaan toimintojen arviointia, priorisointia ja oikeutusta näiden näennäisneutraalien käsitteiden kautta. Osa yhteiskunnallisten hierarkioiden analyysia on vastarationaalisuuksien tunnistaminen. Tämän kamppailun havainnollistamiseksi positioin vastakkain ekonomistisen ja ”sisäisen” rationaalisuuden muodot. Jälkimmäinen viit-

taa tässä ennen kaikkea ammattietiikkaan ja ammattialojen omaan tulkintaan toiminnan mielekkyydestä.

Julkisen sektorin tehostamisessa on kyse ennen kaikkea ekonomistisesta<sup>1</sup> pyrkimyksestä eli talousrationaalisuuden tuomisesta julkisten palveluiden hallitsevaksi organisointi- ja oikeutusperiaatteeksi. Tällöin ydinkysymys on, miten asiat ”taloudellistetaan” (Caliskan & Callon 2009) eli muovataan markkinoiden kielellä ja hallintovälineillä käsiteltäväksi. Talouden ontologinen, epistemologinen ja hallinnollinen ala ei ole annettu eikä riidaton, vaan ”taloudellistaminen” on aina avoin yhteiskunnallinen prosessi<sup>2</sup>. Julkisen sektorin tapauksessa tämä tarkoittaa yksinkertaisimmillaan kamppailua julkista palvelua sosiaalisena oikeutena ja julkista palvelua eräänlaisena hyödykkeenä korostavien ajatustapojen välillä.

## Taloudeksi tekeminen

”Taloudellinen” viittaa perinteisesti kahteen asiaan, jotka ovat aina myös osittain yhteen kietoutuneita ja toisiaan selittäviä. Ensinnäkin se viittaa hyödykemuotoiseen eli kommodifioituun (esim. Appadurai 1986). Kyse on siis siitä, että erilaisista toiminnoista, asioista ja ilmiöistä on tehty markkinoilla vaihdettavia – rahataloudellisesti yhteismitallisia ja juridisesti markkinavaihdon piirissä olevia. Siinä missä kapitalismin alkuaikoina työvoiman ja maan kommodifikaatio olivat keskeisiä prosesseja, tänä päivänä vastaavan kamppailun kohteena ovat pikemmin tieto, kulttuuri ja kommunikaatio (Bruun ym. 2009) sekä toisaalta julkiset palvelut, jotka aiemmin ovat hyvinvointivaltioissa olleet nimenomaan kommodifikaatiolta suojattuja<sup>3</sup>.

---

1 Ekonomismista perusteos on Teivainen 2002.

2 Klassikkoteos aiheesta on Karl Polanyin *The Great Transformation* (2001[1944]), jossa Polanyi tutkii muun muassa perustuotannon tekijöiden (työvoima, maa, pääoma) taloudelliseksi tekemisen prosessia (Polanyi 2001[1944], 45-80).

3 Klassinen hyvinvointivaltion analyysi, Gösta Esping-Andersenin *Three Worlds of Welfare Capitalism* (1990), käsittelee hyvinvointivaltiota juuri järjestelmänä, jossa kommodifioidut toiminnot tekevät kommodifikaatiolta suojatun julkisen sfäärin mahdolliseksi.

Toiseksi ”taloudellinen” voi viitata uusklassisen taloustieteen maailmanjäsenyykseen, jonka keskeisinä piirteinä voidaan pitää esimerkiksi metodologista individualismia, metodologista instrumentalismia sekä tasapaino-oletusta (Arnsberger & Varoufakis 2006). Sosiaalista todellisuutta selitetään siis aina yksilöiden preferensseistä käsin pitäen muita toimia välineellisinä preferenssien saavuttamiseen. Tulevaisuutta ennustetaan olettamalla tasapainotila yksilöllisten preferenssien koordinaatiomallina. Toisin sanoen uusklassiselle taloustieteelle ominaista on atomistinen ontologia ja oletus välineellistä, laskelmoivaa järkeä käyttävästä ihmisestä.

Kommodifikaation ja taloudellistamisen taustalla näkyy laajempi kulttuurinen muutos. Perinteisesti ei-taloudellista logiikkaa noudattaneiden toimintojen, kuten julkisten palveluiden, kommodifikaatio ei ole ainoastaan (reaali)poliittinen ilmiö. Poliittista prosessia edeltää ja sen mahdollistaa diskursiivinen kamppailu, jossa näitä toimintoja pyritään kuvaamaan talouden käsitteistön läpi eli ne pyritään ”taloudellistamaan”. Taloudelliset instituutiot eivät ole staattisia tai pelkästään hallinnollisia, vaan aina diskursiivisesti muodostuneita ja täten myös diskursiivisen kamppailun kohteita (Schmidt 2008).

Maailmanselityksillä on siis *performatiivista* valtaa: hallitsevat näkökulmat aina myös tuottavat käytäntöjä. Kuvauksen valta seuraa siitä, että todellisuus alkaa jossakin määrin toimia hallitsevan kuvauksen mukaan, sen sijaan että kuvaus ainoastaan heijastelisi todellisuutta (paremmin tai huonommin). Mikäli sosiaalisen todellisuuden hallitseva kuvaus pitää taloutta ensisijaisena, ihmiset ja instituutiot alkavat myös toimia pitäen taloutta ensisijaisena. Uusklassinen talousteoria ei olekaan ainoastaan empiirisesti testattavissa oleva teoria, vaan nimenomaan ontologinen maailmankuva, jonka sovellusalasta käydään kulttuurista neuvottelua. Talouden kenttä kun ei ole vakaa ja objektiivinen, vaan ”taloutta on se, mikä puhutaan taloudeksi”.

Hyvä esimerkki kuvauksen todellisuutta määrittävästä vallasta on ”markkinoiden” käsite. ”Markkinat” ei ole konkreettisesti olemassa oleva tapahtuma tai tila, vaan yksi kuvaus ihmisten välisen vuorovaikutuksen logiikasta. ”Markkinoiden” käsitteen käyttäminen yliyksilöllisen mekanismin kuvauksena tekee markkinat konkreettisesti olemassa olevaksi. Lisäksi syntyy jatkuva kulttuurinen kamppailu siitä, mihin kaik-

keen ihmisten väliseen vuorovaikutukseen markkinoiden käsitettä tulisi soveltaa. Soveltaminen tarkoittaa tässä toisaalta markkinoiden diskursiivista rakentumista, toisaalta markkinoiden luomista institutionaalisesti (tarkoituksella ja suurella vaivalla luotuja markkinoita ovat vaikkapa sähkömarkkinat, sosiaalipalveluiden markkinat ja päästökauppa). Tämän hyvinkin konkreettisen institutionaalisen politiikan edellytyksenä on kuitenkin ”markkinoiden” käsitteen laaja kulttuurinen hyväksyminen.

## **Julkisen sektorin kurinalaistaminen ja markkinoistaminen**

”Taloudellistaminen” kulttuurisena prosessina luo siis tilaa talousrationaalisuuden kautta itsensä oikeuttavalle hallinnointitavalle. Tällaisessa hallinnoinnissa tehokkuusmittarit korostuvat yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden kustannuksella ja ulkoinen kontrolli kasvaa (Bevir & Rhodes 2016, 10). Tämän rationaalisuuden muodon<sup>4</sup> nousu, julkisten toimintojen uudelleenorganisointi ja oikeutuksen muodon muutos (Julkunen 2010) on poliittisesti vähintään yhtä olennaista kuin julkisen sektorin koko sinänsä<sup>5</sup>.

Uuden julkisjohtamisen yleistymisen myötä julkista sektoria on pyritty organisoimaan uudelleen rakentamalla markkinaohjausta muistuttavia malleja, perustamalla toimintoja markkina-oikeutuksen varaan ja ottamalla käyttöön yksityisiltä yrityksiltä lainattuja johtamismalleja (Rajavaara 2007). Tyypillisesti erilaisten toimintojen arviointia

---

4 Rationaalisuus voidaan tässä ymmärtää toimintaa määrittelevien yhteiskuntaa koskevia käsitysten ja näihin käsityksiin liittyvien teknologioiden joukkoa, joita ei ole koskaan vain yhtä.

5 Julkista sektoria koskeva keskustelu on ollut vahvasti ankkuroitunut julkisen talouden leikkauksiin. Vaikka tällä hetkellä leikkaukset ovatkin kouriintuntuvia, ei ole itsestään selvää, että julkinen sektori olisi tosiasiaa supistunut keskipitkällä perspektiivillä. Julkiset kokonaisuudet suhteessa BKT:een vähenivät selvästi noin vuosien 1993-2001 ajan. Tämän jälkeen menot ovat olleet vakaat tai kasvaneet, ja nyt ne laskevat taas (Findikaattori 2016). Kokonaisuuteen keskittyminen peittää herkästi alleen merkittävän hallintalogiikan muutoksen, mikä on tuonut julkisiin palveluihin taloudellisen oikeutuksen vaatimuksen ja managerialismin.

rakennetaan kvantitatiivisten tuloksellisuusmittareiden varaan, luodaan kvasimarkkinoita, viritetään organisaatioita hierarkkisemmiksi sekä pyritään karsimaan ”rönsyjä” (Harrinvirta 2000)<sup>6</sup>. Rahoitusraami luki- taan tiukasti ennakolta, mikä merkitsee demokraattisen politiikan liik- kumatilan kaventumista (Julkunen 2010, 23). Lisäksi julkisella sektorilla on jatkuva paine osoittaa hallinnon ja byrokratian ”keventämistä”. Käy- tännössä tämä keventäminen on merkinnyt useiden toimintojen ulkois- tamista ja julkisten toimintojen keskittymistä ”ydintehtäviin”, mikä on lisännyt toimintojen lyhytnäköisyyttä ja institutionaalisen muistin hei- kentymistä (Kuusela & Ylönen 2013)<sup>7</sup>.

Itse julkisten palveluiden tehostaminen on kuitenkin eri asia kuin hal- linnoinnin tehostaminen, vaikka hallinnoinnin muodot ja prioriteetit valuvatkin lattiataason organisaatioiden todellisuuteen. Useimmiten jul- kisten palveluiden tehostamisen vaatimus ilmaistaankin yhteismitallis- tamalla tavaratuotannon ja palveluiden tuottavuuskehitys. ”Baumolin tauti” (Aaltio 2013) tarkoittaa havaintoa siitä, että palveluiden tuotta- vuuskehitys jää rakenteellisesti ”jälkeen” teollisten prosessien tuottavuus- kehityksestä. Palvelu vaatii konkreettisemmin ihmisten aikaa, eikä aika voi nopeutua samaan tapaan kuin teollinen prosessi tehostuu esimerkiksi automaation myötä. Niinpä julkisen sektorin katsotaan ajautuvan raken- teellisesti tehottomuuteen, kun julkisten palveluiden työntekijöiden palkkojen täytyy jossain mitassa seurata teollisuuden palkkoja, vaikkei edellisten tuottavuuskehitys voi seurata jälkimmäisen tuottavuutta. Näin voidaan siis järkeillä, että mikäli palkkojen tulisi seurata tuottavuutta, jul- kiset palvelut kuluttavat ”liikaa”. Toki koko ajatusrakennelma edellyttää sen premissin hyväksymistä, että tavarantuotantoa ja julkisia palveluita

---

6 Rahoitusraamin ennalta lukitseminen ja ”rönsyjen” karsiminen liittyvät aja- tustapoina paitsi taloudellistamiseen, myös ”vaalibudjettien” (Shi & Svens- son 2006) kritiikkiin ja julkisen valinnan teoriaan (Stughart 2008).

7 Myös tuoreimpien kotimaisten esimerkkien valossa näyttää mahdolliselta, että tehostaminen on voinut lisätä rahankäyttöä. Esimerkiksi valtionhallin- non tehostamisen yksi kärkihankkeista, palvelujen digitalisoiminen, näyt- tää Valtiontalouden tarkastusviraston raportin mukaan kuluttaneen enem- män rahaa kuin tuoneen säästöjä (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2016). Samoin Valtiontalouden tarkastusvirasto on epäillyt, ettei aiempi Valtionta- louden tuottavuusohjelma tosiasiaassa ole lisännyt tuottavuutta.

voidaan mielekkäästi vertailla tuottavuuden käsitteen avulla – ja käsite on siis ylipäänsä ongelmattomasti sovellettavissa myös julkisiin palveluihin.

Ajatuksena on, että mikäli sama tuotanto saadaan pienemmillä resursseilla aikaiseksi, ongelma on ratkaistu. Yksinkertaisimmillaan ja taloudellisesti ajatellen tehokkuus viittaakin panos-tuotosanalyysin kautta määriteltyyn tuottavuuden kasvuun. Koska määritelmä on intuitiivisesti vahva, on houkuttelevaa ajatella, että tavarantuotantoon ensi sijassa viitattaava tuottavuuden käsite on siirrettävissä suhteellisen suoraan palvelutuotannon arvioimiseen. Tuottavuuden lisääminen kuitenkin edellyttää tuottavuuden mittaamista, ja tuottavuuden mittaaminen edellyttää ”tuotoksen” määrittelyä.

Yksittäisiä prosesseja voidaankin jonkin verran tehostaa, jos toiminto on selvästi rajattu. Esimerkiksi joissakin rutiininomaisissa leikkauksissa voidaan osittaa leikkausprosessia niin, että sama määrä kirurgeja pystyy tekemään enemmän leikkauksia. Tällöin on suhteellisen yksiselitteistä, mikä on yksi leikkaus, ja voidaan kysyä, miten prosessi voi nopeutua työvaiheita järjestämällä. Useimmiten on kuitenkin erittäin epäselvää, miten julkisten palveluiden yksikkö, ”yksi palvelu”, tulisi määritellä ja onko tuo määrittely ylipäänsä mielekästä. Epätarkan määritelmän käyttäminen, toisinaan koko pyrkimys palvelun yksikön määrittelyyn, kääntää herkästi koko tehostamistavoitteen ympäri.

Ensinnäkin palveluiden yksikkö tullaan helposti määritelleeksi niin, että tehostaminen tosiasiaassa heikentää palvelun laatua tuottavuuden kasvattamisen sijaan. Esimerkiksi peruskoulutuksen laatuun vaikuttaa oppilasryhmän koko, mutta mekaanisen tehokkuuden näkökulmasta on tehokkaampaa tuottaa kerralla sama opetus suuremmalle joukolle oppilaita. Esimerkki on toki alleviivaava, mutta se osoittaa todellisen ilmiön: monessa julkisessa palvelussa nimenomaan yksilöllisellä ajankäytöllä on merkittävä vaikutus palvelun laadun kannalta.

Toiseksi varsinainen palvelu on usein eri asia kuin välitön palvelu. Esimerkiksi julkisessa liikenteessä palvelu voi olla näennäisesti vaikkapa bussimatka. Tällöin voidaan suhteellisen vaivattomasti laskea, kuinka paljon yhden bussimatkan tuottaminen maksaa (toiminnan vuosikulut jaetuna vuosittain tehtyjen matkojen määrällä), ja pyrkii lisäämään tehokkuutta tältä pohjalta. Kuitenkin itse palveluun kuuluu erottamattomasti riittävän tiheä ja kattava bussiliikenne, mikä luonnollisesti voi edellyttää

myös ”tehotonta” toimintaa eli tyhjähköjen bussien liikennöintiä johonkin aikaan päivästä. Sama kysymys palvelutasosta ja saavutettavuudesta näkyy myös sosiaali- ja terveystaloudessa.

Kolmanneksi keskeinen osa julkisia palveluita on niiden turvaverkkoluonne tai toisin sanoen rooli vakuutusjärjestelmänä (esim. Hiilamo 2015). Lääkäripalvelun keskeinen osa on se, että lääkäriin pääsee tarvittaessa, ja tällöin palvelusta nauttii, vaikka sitä ei koskaan käyttäisi. Tästäkin tapauksessa pyrkimys palvelun tehostamiseen jättää herkästi näkyvistä palvelun koko luonteen, kun keskitytään tosiasiallisesti tapahtuneisiin palvelutapahtumiin. Turvaverkko ei ole ainoastaan hädän hetkellä aktivoitava palvelu, vaan myös tietoisuudella sen olemassaolosta on todellisia vaikutuksia ihmisten toimintaan ja toimintakykyyn.

## **Tehoton tehostaminen ja kilpailevat tulkinnot**

Palvelun yksikön ja sisällön vaikeahkon määrittelyyn sekä turvaverkkoluonteen lisäksi erityisesti sosiaalipalveluille on ominaista yksilöllisyys, ihmiskohtaus ja asiakassuhteeseen sitoutumisen merkitys. Palveluiden sosiaalisesta luonteesta johtuen pyrkimykset tehostamiseen voivat heikentää palvelua huomattavasti. Tämä voi johtua kahdestakin erisyistä. Ensinnäkin palveluun kuuluva vuorovaikutus voi kärsiä tehostamistoimien takia. Kiireen lisääntyminen voi tosiasiallisesti heikentää palvelua, vaikkei mikään kvantitatiivinen mittari tätä osoita. Toiseksi julkisilla palveluilla on aina investointiluonne. Ne tuovat yhteiskunnallista ja taloudellistakin hyvää tulevaisuuteen torjumalla ongelmia ennakolta.

Minkä tahansa palvelun leimallisin ero tavarantuotantoon on juuri siinä, että kyse on väistämättä ihmisten välisestä vuorovaikutuksesta. Palvelu ei siis ole asia, joka vaihtaa omistajaa yksinkertaisesti siirtymällä toiselle. Siinä missä tavarakaupassa ostajan roolina on ostaa tavara ja poistua sen kanssa, palvelussa ”vastaanottajan” toiminnalla on hyvinkin paljon merkitystä itse palvelun laadun kannalta. Vaikka voidaan nimetä kaupallisia palveluja, joissa tämä vuorovaikutteisuus ei ole niin korostunutta (hieronta, pankkipalvelu, jne.), julkisissa palveluissa vuorovaikutteisuuden rooli on tyypillisesti suuri. Havainto palveluiden väistämättä yhteis-toiminnallisesta luonteesta oli läsnä jo 1970-luvun keskusteluissa. Pal-

veluiden ”tuotannon tason” havaittiin määräytyvän asiakkaiden kykyjen ja motivaation perusteella selvästi enemmän kuin tavarantuotannossa (Garn et al. 1976, 14-15). Osittain samasta syystä hajautettujen ja paikallisten palveluiden havaittiin saavuttavan tavoitteensa selvästi paremmin (Ostrom & Baugh 1973).

Oireellista on, että ekonomistisesti rationaalinen tehostaminen pyrkii nimenomaan keskittämiseen. On täysin mahdollista, että muodollista prosessia tehostamalla tosiasiaa tuhotaan sellaista vuorovaikutusta, jonka ansiosta palvelu on omilla kriteereillään laadukkaampaa ja näin ollen laajemmassa mielessä tuottavampaa. Lisäksi palveluntuotannon organisaation institutionaalisen koon kasvu, joka on varsin tyyppillinen toimenpide tehostamista tavoiteltaessa, voi myös aiheuttaa institutionaalista jäykistymistä (Boyle & Bird 2014, 40-42).

Hyvinvointipalvelut ovat luonteeltaan investointeja: palvelu vaikuttaa myös palvelun tarpeeseen tulevaisuudessa. Esimerkiksi lääkärikäynnit voi organisoida ”tehokkaiksi” siinä mielessä että maksimaalinen määrä potilaita voi tavata lääkärin ja saada reseptin yhden päivän aikana, mutta todennäköisesti näin järjestetty lääkäripalvelu olisi niin lyhytjänteinen, että tulevaisuuden sairauksia estäviä toimia jätettäisiin tekemättä. Lääkäri voi toki olla turhankin ilmeinen esimerkki, mutta yhtä lailla sosiaalipalveluissa tehdään paljon ennaltaehkäisevää työtä, ja esimerkiksi laadukas ja yksilöllinen varhaiskasvatus vaikuttaisi olevan huomattavan hyvä investointi<sup>8</sup>.

Leikkaukset ja mekaaninen tehostaminen johtavat tällöin herkästi *käänteiseen investointilogiikkaan*: toimintoja tehdään näennäisesti tehokkaammiksi nyt, mutta pidemmällä aikavälillä kustannuksia syntyy enemmän kuin tilapäisiä säästöjä on saatu aikaan. Toki kustannukset syntyvät pääosin eri budjetteihin kuin mistä säästetään, eikä syy-seuraussuhdetta voi aukottomasti osoittaa. Esimerkiksi sosiaalipalveluista ja varhaiskasva-

---

8 Sosiaalipalveluissa ennaltaehkäisevät toimet voivat olla taloudellisesti säästöä tuottavia lyhyelläkin aikavälillä (esim. Kähkönen 2013). Sosiaaliset investoinnit vaikuttavat tulevaisuudessa myös esimerkiksi vankien ja sairauksien määrään, jotka molemmat tuottavat yhteiskunnallisia kustannuksia. Hyvänä esimerkkinä tutkimustarkoituksessa haastatteleman koulunkäynninohjaajat toivat ilmi, kuinka huomattava osuus vangeista kärsii lukihäiriöistä, ja koulun avustavien palveluiden roolin lukihäiriöisten tukemisessa.



tuksesta säästäminen voi kymmenien vuosien säteellä luoda lisäkustannuksia kriminaalihuoltojärjestelmälle.

Julkisten palveluiden ajattelemisen hyvänä investointina tulevaisuuden palveluntarpeen ehkäisemiseksi on periaatteessa yleisesti tunnistettua. Kuitenkin tehostamisen paine johtaa joko tulevaisuusorientoituneen toiminnan heikentämiseen lyhytaikaisista rahoitusraamin rajoitteista johtuen tai pyrkimykseen erottaa investointiluonteiset toiminnot perustoiminnasta, jotta jälkimmäisiä pystyttäisiin tehostamaan. Kun perustointi kuitenkin monien hyvinvointipalveluiden kohdalla on sosiaalista investointia, erottaminen ei onnistu.

Periaatteessa ”tehostaminen” voisi siis tarkoittaa pyrkimystä panostaa riittävästi keskeisiin hyvinvointipalveluihin ja tilan antamista näiden palveluiden ammattilaisille kehittää toimintoja entistä paremmiksi. Olisihan tällaisella toiminnalla taloudellisestikin suotuisia vaikutuksia, joskin kauempana tulevaisuudessa. Hyvinvointipalveluiden vaikuttavuuden operationalisointiin niiden omista lähtökohdista onkin ollut pyrkimystä (esim. Kivipelto et al. 2013). Julkisten palveluiden ”tehostamisella” ei kuitenkaan tosiasiallisessa poliittisessä käytössään tarkoiteta erilaisille välineille ja politiikkavaihtoehdoille avointa vaikuttavuuden lisäämistä vaan nimenomaan ekonomistista tehostamista. Kyse on ennen kaikkea kulttuurisesta kamppailusta, jossa vastakkain ovat karkeasti yhtäältä ekonomistinen rationaliteetti ja siihen nojaavat uudet julkisjohtamisen opit ja toisaalta julkisten palveluiden ammattilaisten itsenäinen professionalismismi ja oikeutus kehittää palveluaan sen omilla kriteereillä.

Tehokkuudesta puhuminen tavarantuotannolle ominaisilla käsitteillä osoittaa ekonomistisen käsityksen hegemoniaa. Tämän käsityksen mukaan palvelu on tavarantuotannon erikoiskategoria, jota voidaan tehostaa ekonomistisiin tuottavuuskriteereihin nojaamalla. Taustalla olevan kulttuuris-diskursiivisen kamppailun ytimessä on *taloudellisen tuottavuuskriteeristön soveltamisen mahdollisuus*: mistä asioista voidaan ylipäänsä puhua taloudellisen tuottavuuskäsitteen avulla? Ekonomistinen tehostaminen luonnollisesti edellyttää taloudesta.

## Sisäiset ja ulkoiset hyvät: muutama empiirinen esimerkki

Filosofiassa on tapana tehdä jaottelu sisäisiin ja ulkoihin hyviin. ”Sisäiset hyvät” viittaavat jonkin elävän eettisen tradition kannattelemisiin käsityksiin hyvästä elämästä, hyvästä toiminnasta ja vaikkapa hyvästä tietyin ammatin harjoittajasta. Ulkoiset hyvät taas ovat instrumentaalisia hyviä, joista raha on ilmeisin esimerkki (Moore 2012). ”Sisäinen” näkökulma viittaa tällöin osaamiseen, asiantuntijuuteen, ihmiskohtaamisiin ja ammattieettiseen traditioon – siis kaikkeen, mikä antaa mielekkyyttä ammatin harjoittajalle (Devine 2013, 109-111). ”Ulkoinen” näkökulma viittaa ekonomistiseen tehokkuus- tai kannattavuuslaskelmaan abstraktiona ja kvantifiointina sosiaalis-eettisestä todellisuudesta.

Yksinkertaistetusti vahvoja, kamppailevia traditiota ovat nämä kaksi: ekonomistinen ja toimintojen omia kriteeristöjä korostava. Kyse on siis siitä, nähdäänkö julkiset palvelut ihmisten hyvinvointiin liittyvinä, pitkäaikaisina ja omaan eetokseensa nojaavina käytäntöinä (opetus, lääketiede, jne.), vai tulkitaanko niitä ensi sijassa tavaratuotannon organisointiin ja hallintaan soveltuvan kriteeristön kautta.

”Sisäiset” ja ”ulkoiset” hyvät eivät ole välttämättä ristiriidassa. Usein ulkoisia hyviä (taloudellishallinnollisia puitteita) tarvitaan sisäisten hyvien kannattelemiseen: julkiset palvelut voivat esimerkiksi nojata hyvin pitkällisiin ammattieettisiin käytäntöihin ja traditioihin omine moraali-koodeineen, mutta silti niiden organisointiin tarvitaan jokin taloudellishallinnollinen kehys. Ongelmaksi tulee, jos ulkoisia hyviä ei nähdä välineellisiksi suhteessa sisäisiin, vaan tämä ulkoinen kehys alkaa sanella toiminnan rationaliteettia ja prioriteetteja. Sisäiset hyvät ovat sentään toiminnan eettinen ydin ja mielekkyyden lähde. Jos esimerkiksi joku kuvittelisi shakissa keskeisintä olevan shakkikerhon vakaa taloudenpito tai että shakkikerhon taloudenpidon tulisi jotenkin määrittää pelin sisältöjä, hän olisi ymmärtänyt shakkipelin luonteen pahasti väärin (Eskelinen 2012).

Tyypillisesti ulkoisten hyvien ensisijaisuus oikeutetaan esittämällä, että määrärahat tulevat ”ennen” toimintaa: ”Kakku on leivottava ennen kuin sen voi syödä”. On kuitenkin kyseenalainen oletus, että talousrationaalinen tulkinta olisi palveluiden tulevaisuuden kannalta erityisen hyödyllinen. Taloudellinen toiminta voidaan nähdä yhtä hyvin interventiona hyvin pitkäkestoisiin hyvinvoinnin edistämisen traditioihin. Esimerkiksi

koulutus on kehittynyt vuosituhansia omalla logiikallaan ja omien virheidensä ja hyvien tulosten tunnistamisen kautta, siinä missä modernit budjetointikäytännöt ovat hyvin tuore ilmiö. Taloudellisella rationaliteetilla ei voi olla automaattisesti etuoikeutettua asemaa.

Julkisissa palveluissa korostuvat ammatit, joissa eettiset traditiot ja ”sisäisten hyvien” taju ovat vahvoja. Hoiva-aloilla, sosiaalipalveluissa jne. korostuu jaettu tai vähintään normatiivisesti ohjaava ja tunnistettu ymmärrys siitä, minkälainen toiminta on ammatissa oikeanlaista, minkälaisia velvoitteita tunnetaan asiakasta kohtaan, kutsumusammattin taju, sitoutuminen asiakkaiden hyvinvointiin sekä ihmiskohtaamisten merkitys. Näiden alojen toiminnan rationaliteettiin on myös rakentunut vahvasti sisään ennakoiva logiikka. Ero ulkoiisiin hyviin ja ekonomistiseen ajatusmalliin on korostunut.

”Sisäisen hyvän” ajatus voidaan ilmaista myös toimijalähtöisesti hahmottamalla ammattilaisuus (professionalismi) itsenäisenä rationaalisuuden muotona. Tällöin ”toimintoja hallitsee ammattikunta itse markkinoiden tai hierarkian sijaan” (Freidson 2001, 9). Ammattilaisuuden perustavimpia lähtökohtia ovat paitsi työn itsenäinen hallinta ja erikoistuminen, myös se, ettei toimintoa voi ”standardoida, rationalisoida tai kommodifoida” (Freidson 2001, 17). Ekonomismin eksplisiittinen pyrkimys ja tehostamisen ennakkoehto on taas nimenomaan skaalalle ja talouden kielelle pakottaminen, eli nimenomaan mainittu ”standardointi, rationalisointi ja kommodifointi”.

Ekonomistisissa pyrkimyksissä tehostaa julkisia palveluita ei kuitenkaan ole kyse siitä, että koko sosiaalinen todellisuus olisi taipumassa tehostettavaksi. Pikemmin kyse on hierarkiasta. Ekonomistinen rationaalisuus on toki sisäisesti koherenttia ja pystyy täten perustelevaan itsensä epäpoliittisena agendana. Poliitikka avautuu kuitenkin selvemmin siitä, millä perustein jotkut toiminnot alistetaan ekonomistisille tehostamispyrkimyksille ja mitä taas kohdellaan tuon tehostamisen yläpuolella olevana, oman professionaalisen logiikkaansa oikeutettuna toimintana. On selvää, että jotkut toiminnot ovat liian tärkeitä jotta niiltä voitaisiin vaatia ekonomistista oikeutusta. On yhteiskunnallisesti olennainen kysymys, ryhdytäänkö hyvinvointipalvelut näkemään laajemminkin ekonomistisen sapluunan läpi, ja minkälaiset toiminnot pystyvät nojaamaan muunlaiseen oikeutukseen. ”Tehostamisen” politiikka merkitsee näin hierarki-

oiden luomista sekä suhteessa toimintojen arvoon että niiden paineeseen alistua tehostamisvaatimuksille. Hierarkia voidaan ilmaista esimerkiksi kategorioilla markkinaperiaatteille alistuva / toistaiseksi suojattu / markkinaperiaatteen yläpuolella oleva.

## Havaintoja politiikasta ja vastapolitiikasta

Ulkoisiin hyviin keskittyvä ja niillä itsensä oikeuttava politiikka voi, kuten yllä on todettu, *estää* palveluiden kehittämistä, koska se ei tunnista niiden omaa logiikkaa. Usein sosiaalipalveluissa ja muilla vastaavilla aloilla olisi tarvetta kehittää työtä pitkäjänteisesti ja samalla luoda tulevaisuuden hyviä käytäntöjä, sekä panostaa ennaltaehkäiseviin toimintoihin jotka säästävät puuttumisen tarvetta tulevaisuudessa.

Ulkoisten hyvien korostuminen johtaa yllämainittujen ongelmien ohella työntekijän näkökulmasta resurssiksi redusoimiseen. Näin työstä viedään helposti *toimijuuden* kokemus. Toimijuus esiintyy nimenomaan abstraktina työvoimana kohtelun vastakohtana. Tämä pelkistäminen ja siihen liittyvät hierarkia käyvät hyvin ilmi aineistonäytteistä, jotka olen poiminut kahdesta tutkimuksesta.

Sairaalaympäristössä toimiva pääluottamusmies kertoi pelkäävänsä sairaaloiden siivouspalvelun ulkoistamista.<sup>9</sup> Jos työ vedetään ulkoistamiskiarteeseen eli ulkopuolelta hankittavaksi ”tukipalveluksi”, joka kilpailutetaan lyhyin väliajoin, tehdään teoriassa samat asiat kuin ennenkin, mutta tehokkaammin. Pelkona kuitenkin on, että mutkikkaiden osaa- ja varmistusjärjestelmien pilkkoontuessa ja yhteistyön muun sairaalahenkilökunnan kärsiessä hygieniataso heikkenee ratkaisevasti niin, että esimerkiksi sairaalabakteerit yleistyvät. Tällöin luonnollisesti tarvittaisiin enemmän potilaiden sairaalahoitoa. Haastateltu luottamusmies korosti nimenomaan nykyisten laitoshoitajien jatkuvan ammattitaidon ylläpitämistä ja yhteistyötä hoitohenkilökunnan kanssa niin, että ”prosessit ovat aukottomia”. Työn organisointi pilkottuna ja kilpailutettuna tuottaa näennäisesti täysin saman lopputuloksen, mutta todellisuudessa uhkaa juuri ammattiyhpeyttä tuottavaa kokonaisuuden hallintaa, jossa osaamisen

---

9 Haastattelu on tehty osana ”Siivoojan ääni”-projektia. Kiitos Sanna Rynänselle haastattelumateriaalista.

ydin on nimenomaan aukottomuus<sup>10</sup>.

Toisessa haastatteluaiaineistossa säästötoimien uhkaamat koulunkäynninohjaajat olivat huolestuneita siitä, että säästäminen aiheuttaa työntekijöiden sattumanvaraista siirtelyä. Avustajaa tarvitsevat lapset tarvitsevat usein pitkän ajan tutustuakseen ja kiintyäkseen heidän kanssaan työskentelevään aikuiseen. Kun resurssia pyrittiin vähentämään, seurauksena ei ollut ainoastaan uhka töiden menettämisestä vaan myös kohtelu helposti siirreltävänä resurssina, jota tarvitaan mekaaninen kiintiömäärä eri oppilaitoksiin<sup>11</sup>. Työn menettämisen pelon rinnalla turhautuminen koostui tällöin siitä, ettei tiedä, kenen kanssa tekee töitä kuukauden kuluttua. Toiminta näyttäytyi merkinä koulunkäynninohjaajien ammattilaisuuden väheksymisestä, kun he itse pyrkivät nimenomaan identifioitumaan omalla tontillaan työskenteleväksi, itsenäiseksi ammattiryhmäksi ”opettajan apulaisen” sijaan. Säästäminen (tai koulutuksen ”tehostaminen”) ei siis merkinnyt pelkästään toiminnan kutistamista, vaan toiminnan hegemonisen tulkinnan valumista ammattilaisten työlleen sisäisesti antamista merkityksistä (pedagogiikka, kohtaaminen, tuki) ekonomistiseen tulkintaan.

Artikkelin alussa totesin, että institutionaalinen ja diskursiivinen politiikka ovat aina osittain yhteen kietoutuneita. On tärkeää huomata, että kumpikaan politiikan muoto ei ole yksisuuntaista jyräämistä. Kaikkeen politiikkaan liittyy aina vastapolitiikkaa ja vastarationaalisuuksia. Diskursiivisella tasolla vastapolitiikan muodot ovat ilmeisempiä: on pystytävä luomaan vaihtoehtoisia kuvauksia, ilmaisia ja kuvittelun tapoja. Institutionaalisella tasolla ongelma saa hieman erilaisen ilmaisun, vaikka kuten todettu, institutionaalinen taso on aina riippuvainen diskursiivisista kuvittelu- ja oikeutustavoista.

Institutionaalisesti vastapolitiikka nojaa paljolti markkinalogiikan ulkopuolella vielä olevien, mutta määrittelykampailun ja tehostamis-

---

10 Siivousalalla normaali käytäntö on, että kaikki työt kilpailutetaan aina kahden vuoden välein. Jatkuvan kilpailuttamisen prosessi on raskas ja painaa jatkuvasti hintatasoa alaspäin. Siivouksesta säästäminen on varsin helppoa, mutta käytännössä työn pilkkominen johtaa siihen, että kokonaisia osia eri tiloista ei välttämättä siivota koskaan.

11 Olen kerännyt koulunkäynninohjaaja-aineiston yhdessä Pia Lundbomin kanssa (Eskelinen & Lundbom 2016).

paineen kohteena olevien toimintojen ylläpitämiseen. Sairaaloiden siivous toimi tästä esimerkkinä: toisin kuin suurinta osaa julkisten(kin) palveluiden tarvitsemasta siivoustoiminnasta, sitä ei ole ainakaan toistaiseksi ulkoistettu, pilkottu ja kilpailutettu. Tulevaisuus on kuitenkin auki, ja paine on suuremman kilpailutuksen suuntaan. Diskursiivisesti merkittävä osa vastapolitiikasta on toisenlaisen rationaalisuuden vahvistamista, ja aukeaa nimenomaan ”sisäisten hyvien” kautta: ammattiyhdytyks-, etiikka, kohtaamisetiikka, investointiajattelu ilman konkreettisia välittämiä tuotteita, sosiaaliset oikeudet, ja niin edelleen.

Mutta vaikka tällaiset vastarationaalisuuden muodot ovat jo olemassa ja sikäli vahvoja, että ne helposti esiintyvät annetuimpana rationaalisuuden muotona (esim. osallisuus työyhteisöstä), ne eivät itsessään riitä toimintojen puolustamiseen markkinakurilla. Julkisen palvelun haasteena onkin puolustaa olemassa olevaa ja luoda uutta yhtä aikaa.

## Lopuksi

Suuri osa tehostamistoimista saattaa tuottaa vastakkaisen lopputuloksen eikä tehostamisella välttämättä säästetä mitään käänteisen investointilöylyn takia. On kuitenkin lopulta toissijainen kysymys, ”onko tehokkuus tehokasta”. Olisi hieman harhaanjohtavaa tutkia tätä asian ytimenä, aivan kuten on hieman harhaanjohtavaa tutkia julkisten palveluiden markkinoistamista ainoastaan julkisen sektorin suhteellisen koon kautta. Lopulta keskeisin kysymys on organisoinnin muoto: miten pitkälti julkinen sektori organisoituu markkinaperiaatteen ympärille ja minkälaisia mahdollisuuksia tämän prosessin vastustamiseen on.

Olen tässä artikkelissa argumentoinut, että tehostamisen politiikkaa tulisi lukea nimenomaan kulttuurisena kamppailuna ekonomistiseen muotoon pakottamisesta. Kamppailun kohteena on, voiko julkisia palvelutoimintoja arvioida ja oikeuttaa sisäisillä kriteereillään vai onko niiden oikeutus riippuvainen ulkoisista kriteereistä ja yhteismitallinen tavaran tuotannon kanssa. Poliittisen kamppailun ydin on nimenomaan näihin kriteereihin pakottamisessa. Tehostaminen pyrkii esiintymään aina esittämällä ekonomistinen kuvaus todellisuuden ”rautaisina lakeina” (Lawson 1997). Markkinaoikeutus näkyy taustalla organisatorisissa uudistuksissa,

joihin kuuluu esimerkiksi julkisten palveluiden kilpailutus. Palvelut on pakotettava markkinamuotoon, jotta niitä voidaan ”tehostaa”.

Olen demonstroinut asiaa sekä teoreettisesti että viittaamalla yksittäisiin nostoihin empiirisistä aineistoista. Aihe vaatisi huomattavasti jatko-tutkimusta. Hahmotellakseni tutkimusagendaa erotan kolme keskeistä kysymystä.

Ensinnäkin, miten ekonomistisen ajatustavan yleistyminen tuottaa ja oikeuttaa ekonomistisia käytäntöjä? Seurauksena on herkästi palvelumarkkinoiden pakkotuotanto. Tämä ei välttämättä tarkoita niinkään markkinoiden ”vapauttamista”, vaan pikemmin markkinakäytäntöjen tuottamista, tarkoittaen joko aitoja (palveluseteli) tai laskennallisia kvasi-markkinoita.

Aihe on erityisen ajankohtainen sote-uudistuksen aikaan, kun kilpailutujen markkinoiden periaate on yleistymässä hyvinvointipalveluja hallitsevaksi organisointimuodoksi. Tämä on ekonomismin vahvistumisen suora seuraus: kilpailuperiaatteen uskotaan automaattisesti parantavan toimintoja, ja lisäksi markkinalogiikka vahvistuu myös markkinakurin mielessä. Esimerkiksi yleishyödylliset toimijat saavat olla varpaillaan, ettei heidän toimintaansa tulkita ”markkinoita vääristäväksi”. Markkinakurissa ei olekaan kyse ainoastaan yhden näkökulman kulttuurisesta valasta (taloudellinen selittäminen) vaan myös ja ennen kaikkea normatiivisesta organisointiperiaatteesta – jonka valtavirtaistuminen toki edellyttää mainittua näkökulman valtaa.

Toiseksi, millä tavalla tehostamisen politiikka on hierarkkista politiikkaa: miten tehostamisen käytännöt tuottavat hierarkioita ja miten nämä hierarkiat näkyvät ja uusiutuvat? Kuka vaatii ketä tehostamaan toimintojaan ja miten tätä neuvottelua käydään? Konkreettisessa työelämässä kysymys on siitä, kenen toiminta alistetaan mekaaniselle tehostamiselle ja kenen ei. Kenen toiminta pyritään määrittelemään ydintoiminnoksi ja kenen tuki-toiminnoksi? Kyse on tyyppillisestä hierarkkisesta politiikasta, joka heijastelee olemassa olevia valtasuhteita, kuten luokka- ja sukupuolihierarkioita. Olennaista on, että ekonomistinen tehostaminen on periaatteessa yleinen vaatimus, mutta todellisuudessa sitä sovelletaan valikoiden.

Kolmanneksi, miten ”sisäisiä hyviä” puolustetaan retorisesti, strategisesti ja poliittisesti. Miten ammattieetos ja työn mielekkyys voidaan pelastaa resurssi-reduktiolta? Mahdollinen ja kiinnostava tutkimuslinja

olisi myös lukea tehostamisen politiikkaa resurssien uudelleenjaon pyrkimyksinä, jossa hoivatyön resursseja pyritään siirtämään lisääntyvässä määrin konsulteille, managerialistisille johtajille ja esimerkiksi digitalisaation kautta tehostamista myyville yrityksille.

## Lähteet

- Aaltio, E. (2013). Baumolin tauti ja väärät lääkkeet. *Poliittinen talous* 1:1
- Appadurai, A. (1986). Introduction: commodities and the politics of value. Teoksessa Arjun Appadurai (ed.), *The Social Life of Things: Commodities in a Cultural Perspective*. Cambridge University Press.
- Arnsberger, C. & Varoufakis, Y. (2006). What is neoclassical economics? *Post-autistic economics review* 38, 2-12
- Bevir, M. & Rhodes, R.A.W. (2010). *The state as cultural practice*. Oxford University press, Oxford.
- Bevir, M. & Rhodes, R.A.W (2016). The '3rs' in rethinking governance: ruling, rationalities, and resistance. Teoksessa Bevir & Rhodes (eds.) *Rethinking governance. Ruling, rationalities and resistance*. Routledge, Lontoo.
- Boyle, D. & Bird, S. (2014). *Give and take. How timebanking is transforming healthcare*. Timebanking UK, Padstow.
- Bruun, O.; Eskelinen, T.; Kauppinen, I. & Kuusela, H. (2009). *Immateriaalitalous. Kapitalismin uusin muoto*. Gaudeamus, Helsinki.
- Caliskan, K. & Callon, M. (2009). Economization, part 1: shifting attention from the economy towards processes of economization. *Economy and Society* 38 (3), 369-398.
- Devine, P. (2013). The concept of tradition: a problem out of MacIntyre. *Reason papers* 35:1, 107-123
- Eskelinen, T. (2012). Hyve-etiikka yritysetiikan muotona. *Yritysetiikka* 4:2, 6-15.
- Eskelinen, T. & Lundbom, P. (2016) Koulunkäynninohjaajat: itseymmärrys ja kamppailu merkityksestä. *Kasvatus ja aika* 10:4, 44-61
- Esping-Andersen, G. (1990). *Three worlds of welfare capitalism*. Princeton University press, Princeton NJ.
- Findikaattori (2016). *Julkiset kokonaismenot*. <http://www.findikaattori.fi/fi/19>
- Freidson, E. (2001). *Professionalism, the third logic. On the practice of knowledge*. University of Chicago Press, Chicago.
- Garn, H. et al. (1976). *Models for indicator development. A framework for policy analysis*. Urban institute paper 1206-17. The Urban institute, Washington DC.



- Harrinvirta, M.O. (2000). *Strategies for public sector reform in the OECD countries*. Suomen tiedeseura, Helsinki.
- Hiilamo, H. (2015). *Hyvinvoinnin vakuutusyhtiö. Mistä sote-uudistuksessa on kysymys?* Into, Helsinki.
- Julkunen, R. (2010). Työ – talouden ja minän välissä. Teoksessa Eteläpelto, Anneli; Collin, Kaija & Saarinen, Jaana (toim.) *Työ, identiteetti ja oppiminen*. WSOY, Helsinki.
- Kivipelto, M.; Blomgren, S.; Karjalainen, P. & Saikkonen, P. (2013). *Vaikuttavaa aikuissosiaalityötä – arviointimalleista mittareihin*. Tutkimus- ja kehittämishankkeen loppuraportti. THL Raportteja 8/2013. THL, Helsinki.
- Kähkönen, E. (2013). Ennaltaehkäisystä tuli investointi. *TESSO – sosiaali- ja terveyspoliittinen aikakauslehti* 5/2013.
- Lawson, T. (1997). *Economics and reality*. Lontoo: Routledge.
- Moore, G. (2012). Virtue in business. Alliance boots and an empirical exploration of MacIntyre's conceptual framework. *Organization studies* 33:3, 363-387.
- Kuusela, H. & Ylönen, M. (2013). *Konsulttidemokratia*. Gaudeamus, Helsinki.
- Ostrom, E. & Baugh, W.H. (1973). *Community organization and the provision of police services*. Sage, Beverly Hills.
- Polanyi, K. (2001 [1944]). *The great transformation. The political and economic origins of our time*. Beacon press, Boston.
- Rajavaara, M. (2007). *Vaikuttavuusyhteiskunta. Sosiaalisten olojen arvostelusta vaikutusten todentamiseen*. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia. Kela, Helsinki.
- Schmidt, V. (2008). Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science* 11, 303-326.
- Shi, M. & Svensson, J. (2006). Political budget cycles: Do they differ across countries and why? *Journal of public economics* 90: 8-9, 1367-1389
- Shughart II, W.F. (2008). Public choice. Teoksessa David R Henderson (ed.) *The Concise Encyclopedia of Economics*. <http://www.econlib.org/library/CEE.html>
- Teivainen, T. (2002). *Enter Economism, Exit Politics: Experts, Economic Policy and the Damage to Democracy*. Zed books, Lontoo & New York.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2011). *Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja vaikutukset*. Tarkastuskertomus 8/2011. VTV, Helsinki.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2016). *Digitaalisten asiointipalveluiden kehittäminen ja tuotanto*. Tarkastuskertomus 6/2016. VTV, Helsinki.

# Tehokkuustalouden lähihistoria

Ville Yliaska

Artikkelissa käsitellään Suomen julkisen sektorin lähihistoriaa. 1970-luvun lama aiheutti mullistuksen, jonka seurauksena julkisen sektorin kokoa haluttiin pienentää ja sen toimintaa tehostaa. Keinoksi valikoitui markkinasignaalien simuloiminen julkisen sektorin sisällä, toiminnan tulosten mittaaminen ja yksityiseltä sektorilta lainatut uudet johtamistavat. Tätä kokonaisuutta on tutkimuksissa kuvattu käsitteellä New Public Management (NPM). Vaikka ideat syntyivät jo 1970-luvulla, poliittiset kamppailut hidastivat uudistusten toteuttamista. Artikkelissa käytetään valtiosuusuudistusta esimerkkinä poliittisista kamppailuista, joita Suomessa käytiin 1980- ja 1990-luvuilla julkisen sektorin NPM-uudistusten yhteydessä.

## Hallinnon kehittämisestä julkisen sektorin tehostamiseen

Hallinnon tehostaminen sai alkunsa toisen maailmansodan aikana. Totaaliseen sotaan valmistautuneet valtiot yrittivät saada itsestään irti kaiken tehon. Suomessa tehtävään palkattiin aluksi yksi virastovaltuutettu. Ensimmäisenä virkaa hoiti Urho Kekkonen.

Sodan jälkeen hallinnon kehittäminen annettiin valtiovarainministeriön järjestelyosaston vastuulle. Alkuvaiheessa järjestelyosaston toiminta keskittyi työn rationalisointiin teollisuudesta kopioiduin taylorilaisin menetelmin. Liikeratatutkimuksia ei kuitenkaan tuotu konttoreihin, jol-

loin jäljelle tieteellisestä työntutkimuksesta jäivät menetelmätutkimukset ja valvonta. Menetelmätutkimuksilla karsittiin tarpeettomia työvaiheita ja valvonta tarkoitti ratsioita virastoihin (Tiihonen ja Ylikangas 1992, 178). Mallit haettiin Yhdysvalloista, Iso-Britanniasta ja Pohjoismaista, etenkin Ruotsista (Karhu 2006, 170-171).

1950-luvun jälkipuoliskolla teknisestä rationalisoinnista ja tehtävien karsimisesta siirryttiin yleisiin organisoimnin ja johtamisen kysymyksiin. Kehittämistyöhön tulivat mukaan myös valtion ja kuntien sekä ministeriöiden väliset suhteet (Heikkinen ja Tiihonen 2010, 444–446; Harmalov-Elo 2011, 164). 1960-luvulla hallinnon kehittäminen otti oppia puolestaan suunnitteluajattelusta, joka lävisti käytännössä koko yhteiskunnan (Harmalov-Elo 2011, 366). Perinteisten tavoitteiden – oikeusvarmuus, taloudellisuus, tehokkuus – rinnalla korostettiin nyt suunnitelmallisuutta, vaikuttavuutta ja kansanvaltaistamista (Aaltonen 1978, 14-20).

Hallinnon kehittämisen historia on tässä merkityksellistä, sillä suurin osa nykyisistä julkisen sektorin tehostamiskeinoista tuli juuri tätä kautta julkisen sektorin yleisiksi työkaluiksi. Lisäksi hallinnon kehittämisen ja politiikan kielessä “julkinen hallinto” ja “julkinen sektori” ovat olleet vuosikymmeniä synonyymeja (Tiihonen 1981, 4-9). Valtion keskushallintoa ja kuntien sote-kenttää on uudistettu käytännössä yhtä aikaa ja samoilla opeilla. Erityisesti tämä koski 1980- ja 1990-lukujen uudistusaaltoa, johon viitataan termillä New Public Management (NPM).

## **New Public Management Suomessa**

Christopher Hood otti 1990-luvulla ensimmäisenä käyttöön käsitteen NPM, kun hän kuvasi Iso-Britanniassa 1980-luvulla tehtyjä julkisen sektorin uudistuksia. Näissä reformeissa julkisen sektorin toimintaan sisällytettiin yksityisen sektorin toimintatapoja. Uudistusten päätavoitteena oli lisätä julkisen sektorin organisaatioiden tehokkuutta markkinasignaalien ja uusien yksityiseltä sektorilta kopioitujen johtamistapojen avulla.

Tutkimuksissa tavaksi tuli puhua kvasimarkkinoista. Se tarkoittaa, että kyseessä ei ole puhdas markkinamekanismi, koska sekä kuluttaja että tuottaja tekivät julkisella sektorilla päätöksiä verovaroista, eivät omista

rahoistaan. Kvasimarkkinoilla markkinoita yritettiin siis simuloida, esimerkiksi kilpailuttamalla, tulosjohtamisella tai niin sanotulla tilaaja-tuottajamallilla. Ajatuksena oli, että julkishallinnon sisälle täytyy rakentaa ohjaus- ja kannustinjärjestelmiä, joiden avulla työn tuottavuutta voitaisiin nostaa. (Yliaska 2014, 28-35).

Kilpailuttamismallien ja tulosjohtamisen lisäksi Suomessa NPM-uudistuksiin on sisällytetty valtionosuusuudistus sekä liikelaitos-yhtiöittämisuudistus. Kaikkien näiden uudistusten valmistelu tehtiin 1970- ja 1980-lukujen aikana, mutta niiden toteuttaminen onnistui vasta 1980-luvun lopulta lähtien, monilta osin vasta 1990-luvun laman aikana.

NPM-uudistukset sikisivät 1970-luvun talouslamasta. Öljykriisi ja kasvanut työttömyys veti maton alta keynesiläiseltä talouspolitiikalta ja vanhat teollisuusvaltiot etsivät uusia keinoja talouskasvun käynnistämiseksi. Monet tekivät tulkinnan, että julkinen sektori oli kasvanut liian suureksi ja haittasi jo talouskasvua. Suomessa esimerkiksi Kokoomuksen Harri Holkeri kirjoitti vuonna 1977, että taloudellisessa sokeudessa Suomessakin oli ryhdytty "tarjoilemaan 'ilmaispalveluja' ja muita merkillisiä huumeita". Holkerin mukaan talouspolitiikan suuntaa oli vaihdettava, koska julkinen talous ja verotus olivat ylittäneet rajat, jossa ne vaaransivat talouskasvun (Holkeri 1977, 78; Kokoomuksen linjasta myös Smolander 2000, 274–279, 289–293).

Elinkeinoelämän valtuuskunta (EVA) tuki Kokoomusta julkisen sektorin kasvun kritisoinnissa. Vuonna 1974 perustetun EVA:n mukaan julkisen sektorin kasvu oli "hiipivää sosialismia" ja julkisen sektorin pienentämisestä tulikin EVA:n tärkeimpiä tavoitteita 1980-luvulla. Ajatuspaja palkkasi vuonna 1980 erikseen henkilön tätä tehtävää hoitamaan.

SDP puolestaan pelkäsi ruotsalaisen sisarpuolueensa kohtaloa. Puolue yritti välttää sitä, että se yhdistettäisiin mielikuvissa "byrokraatiin". Siksi SDP oli halukas osallistumaan byrokriatalkoihin ja tehostamaan julkisen sektorin toimintaa uusilla tavoilla. Osaan uudistuksista SDP lähti mukaan sen vuoksi, että välttyttäisiin suorilta yksityistämisiltä. Esimerkiksi vuonna 1986 SDP kirjoitti kunnallispoliitikoille oppaan, jossa "kaupallistamista" ja yksityistämistä kehoitettiin torjumaan tulosjohtamisella ja muilla yksityisten yritysten organisaatiotavoilla. (SDP 1986). SDP oli myös halukas käyttämään julkisen sektorin uudistuksia rakennemuutoksen vauhdittamisessa. Kalevi Sorsan ajattelun mukaan 1970-

luvun lama merkitsi sitä, että teollisen yhteiskunnan potentiaali oli kulu- tettu loppuun. Seuraavaksi talouskasvu siirtyisi kenties elektroniikka- ja informaatiotalouteen. Tämän vuoksi Suomen tuli keskittää vähät varansa elektroniikkateollisuutensa kehittämiseen sekä tutkimus- ja kehitystyö- hön. Pääomaköyhässä maassa riskipääoman tarjoaminen ajateltiin val- tion tehtäväksi. Kansainvälisiä riskirahoittajia oli vaikea saada periferi- aan, joten valtion rooliksi nähtiin rakennemuutoksen vauhdittaminen teollisesta yhteiskunnasta informaatioaikaan. Koska Suomi nähtiin köy- hänä maana, oli varat liiketoiminnan tukeen hankittava julkisen sekto- rin muita tehtäviä karsimalla. Vauhtia piti antaa myös telemarkkinoiden vapauttamisella. Ala kokikin ensimmäisten joukossa liikelaitostamisen ja yhtiöittämisen. Televerkot nähtiin informaatioyhteiskunnan peruspila- reiksi, minkä vuoksi ne haluttiin avata kilpailulle. Suoran omistamisen sijaan valtion tuli tukea ja rahoittaa uutta teollisuutta.

60-lukulainen uusvasemmisto kritisoi myös osaltaan julkista sektoria. Yksinkertaistaen uusvasemmiston ajattelussa byrokratia oli osa ”valtio- monopolistista kapitalismia”, joka loi ihmisiä vieraannuttavia laitoksia ja virastoja. Byrokraattinen hyvinvointivaltio oli näin kapitalismin tukipila- reita ihmisten itsetoteutuksen esteenä. Valta oli karannut valtiomonopo- listisille byrokraateille. Tilalle vaadittiin demokratian laajentamista.

Sen lisäksi, että yleinen kritiikki kohdistui julkisen sektorin kokoon, myös sen byrokraattisia ja tehottomia toimintatapoja arvosteltiin. Suo- messa tehtiin 1980-luvun alussa lukuisia tutkimuksia, joissa asiaa yri- tettiin selvittää. Näiden mukaan Suomen julkinen sektori ei kuitenkaan ollut erityisen tehoton, byrokraattinen tai palveluhaluton. (Yliaska 2014, 85-88, 159-160, 252-253). Tutkimuksilla ei kuitenkaan ollut mitään merkitystä. Aikakauden byrokratian vastainen henki oli suurta, eikä kukaan ollut valmis puolustamaan byrokratiaa. Vaikka julkista sektoria ei voitu todistaa erityisen tehottomaksi, ei kukaan ollut valmis kannatta- maan olemassa olevaa järjestelmää.

### **Konsensus vai konfrontaatio?**

Voidaan perustellusti väittää, ettei Suomi ollut 1980-luvulla varsinaisesti thatcheriläinen. Thatcher haki aktiivisesti konfrontaatiota hyvinvointi-

valtion ja ay-liikkeen kanssa (Geppert 2011, 170–173, 184–185). Suomessa puolueet kilpaa irtisanoutuivat thatcherismistä vielä 1990-luvulla. Myös ajan hengen selkein ilmentymä tällä saralla – Nuorsuomalainen puolue – parjasi perustamis pamphletissaan juuri Thatcheriä. (Penttilä, Tapaninen ja Jutila 1994, 16).

Vaikka Kokoomus esimerkiksi kritisoi 1970-luvulla julkisen sektorin kasvua, se käytti ”markkinatalouden” sijaan vuonna 1974 lanseeraamaansa termiä ”sosiaalinen valintatalous”. Myös Elinkeinoelämän valtuuskunta kainosteli linjansa julkistamisessa. Vaikka ajatuspajan itselleen asettamana tavoitteena oli estää uuden nollakasvusta puhuneen punavihreän nuorisoliikkeen nousu ja pysäyttää hyvinvointivaltion rakentaminen, se ilmoitti olevansa epäpoliittinen toimija. (Tarkka 2002, 90.)

Vaikka thatcherismista sanouduttiin irti, Suomessakin toteutettiin talousregiimin muutos ja julkista sektoria uudistettiin kilpailumallien avulla. Oikeiston tavoitteena oli toteuttaa uudistukset teknisinä ja depolitisoituina sopeuttamistoimenpiteinä ”taloudellisten välttämättömyyksien asettamiin rajoihin” (Kettunen 2006, 310). Vastakkainasettelua yritettiin kaikin keinoin välttää. Osaltaan siinä onnistuttiin. Monessa muussa maassa suora yksityistäminen aiheutti protestiliikkeitä, jotka pysäyttivät uudistukset. Suomessa vastarinnan nousua esti se, että muutokset tehtiin pienin askelein. Julkinen palvelu saatettiin muuttaa ensin budjetista irrotetuksi liikelaitokseksi (esim. VR, Tele) ja sen jälkeen julkiseksi yhtiöksi ja yksityiseksi yritykseksi. Suomi säästyi Iso-Britannian ja Uuden Seelannin julkisilta poliittisilta kamppailuilta. Suomen matalan profiilin on tulkittu olleen legitiimi strateginen valinta (Pollitt et al 1997, 11–13).

Tämä on silti vain osatotuus. Monet kompromissit olivat osittain pakotettuja, sillä uudistukset ajautuivat poliittisten kamppailujen pyörteisiin. Uudistuksia ei siis tehty konsensuksen vallitessa. Kaikista NPM-uudistuksista (valtionosuusuudistus, tulohajaus, kilpailuttaminen, liikelaitos-yhtiöittämisuudistus) käytiin tiukkaa poliittista väantöä, mikä käytännössä esti useiden tehostamisena markkinoitujen uudistusten toteuttamisen 1980-luvulla. Näin kyseinen vuosikymmen oli vielä pääosin hyvinvointivaltion rakentamisen aikaa, vaikka valmistelu- ja keskustelutalolla suunnanmuutos oli jo käynnissä. Vuosikymmenen ajan suunnitellut uudistukset pystyttiin viemään lopullisesti läpi vasta 1990-luvun laman myötävaikutuksella.

## Kilpailuajattelun läpimurto

Hyvinvointivaltion suunnanmuutos, NPM ja kilpailun ulottaminen julkiselle sektorille olivat osa laajempaa kilpailuajattelun läpimurtoa. Suomessa suhtauduttiin kartelleihin 1980-luvulle asti poikkeuksellisen myönteisesti. Esimerkiksi paperiyhtiöiden kartellien ajateltiin olevan vain järkevää yhteistyötä Suomen viennin hyväksi (Jensen-Eriksen 2009, 144–145). Pohjimmainen idea oli samankaltainen kuin kylmän sodan ajan ulkopoliitikassa: mistään ei löydy kansainvälistä oikeusistuinta, josta pieni reunavaltio voisi hakea oikeutta, vaikka vaateet tuntuisivat kuinka oikeudenmukaisilta. Imperiumit tekevät viime kädessä kuitenkin miten tykkäävät. Kauppapolitiikassa oli myös turha leikkiä reilua kilpailijaa, kun muutkaan eivät niin toimineet. Kylmän sodan aikana tämä oli kaikille osapuolille itsestään selvää. Ulkomaankauppa oli yhtä paljon politiikkaa kuin taloutta.

Kylmän sodan ajan talousregiimin aikana myös julkisen sektorin työntekijöiden ja virkamiesten työn arvioinnissa otettiin huomioon muita asioita kuin tehokkuus ja kilpailu. Hyvinvointivaltion professionaalien virkamiehen ei ajateltu toimivan taloudellisen insentiivin perusteella, vaan hänellä oli virkavastuu. Juridisesti rajat olivat laveat, joten korostettiin ahkeruutta, tunnollisuutta, lojaalisuutta, lahjomattomuutta, oikeudenmukaisuutta, tasapuolisuutta, yleistä etua, velvollisuutta ja vastuuntuntoa (virkamiesarvoista ks. Stenqvist 1976, 32–35; Korte 1979, 14–18; Nenonen 1979, 19–21; Jaatinen 1979, 22–24; Vartola 1982, 9–14).

Suomalainen poliittinen kulttuuri otti samaan aikaan huomioon myös muut kuin kilpailulla perustellut taloudelliset argumentit. Sisällissodan perinnön johdosta Suomessa hyvinvointivaltiota ei voitu rakentaa luokkasovun ympärille Ruotsin tapaan (Kettunen 2001, 227–234). Oikeisto myös kaiken aikaa piti sosiaalipoliittisia uudistuksia taloudellisesti mahdottomina (Uljas 2012, 154–183). Suomalainen työmarkkinajärjestelmä koostui “epäluottamuksen nelikannasta”, jossa eri osapuolten (valtiovalta, maataloustuottajien järjestöt, työnantajajärjestöt ja ammattiyhdistysliike) vaatimukset katsottiin kuitenkin lähtökohdiltaan legitimeiksi (Bergholm 2005, 18). Vaikka vääntö poliittisesta suunnasta ja hyvinvointivaltion rakentamisesta oli tiukkaa, vakiintuneita suhteita ei kuitenkaan koko ajan kyseenalaistettu (Uljas 2012, 215, 308–309). Samalla

alueelle, jossa kilpailu sallittiin, asetettiin selvät rajat. Saavutuksena pidettiin yhteiskuntarauhaa, jonka rikkoutumisen pelättiin johtavan vallankumoukseen. Suomen politiikka otti siten omalla tavalla huomioon reiluuden tuntemukset, joiden on psykologiassa todettu olevan ihmiseen syvään rakennettuja (Kahneman 2011, 305–308).

Kilpailutaloudellisten argumenttien läpimurto tapahtui vaiheittain 1970- ja 1980-luvuilla. Tony Judtin mukaan tämä koski vanhojen teollisuusmaiden koko poliittista keskustelua. 1970-luvulta lähtien keskustelusta katosivat pohdinnat oikeudenmukaisuudesta, hyvästä ja oikeasta. Jäljelle jäi vain kilpailu markkinoilla. (Judt 2011, 2). Mitään toimintaa ei enää käsitelty ilman tätä näkökulmaa, mikä samalla vähensi muiden näkökulmien, kuten reiluuden kokemuksen tai luokkanäkökohtien, painoa. Tai ehkä oikeammin: kilpailu esitettiin nyt reilun ja oikeudenmukaisen yhteiskunnan peruslähtökohdaksi.

Kilpailun lisäämiseen pyrittiin kaikkialla: rahoitusmarkkinat vapautettiin, kartellit purettiin, julkisia liikelaitoksia yksityistettiin ja jäljelle jääneet liikelaitostettiin tai yhtiöitettiin, kuntien sisälle luotiin tilaaja-tuottajamalleja, julkisia organisaatiota ryhdyttiin johtamaan tulos- ja laatujohtamisella ja niin edelleen. Kaikkia perusteltiin kilpailulla ja sen mukanaan tuomalla nousevalla tehokkuudella. Samuli Skurnikin tulkinnan mukaan talouspolitiikan regiimin muutosta ajettiin yleisesti Suomen mittakaavassa poikkeuksellisen dogmaattisesti ja fundamentaalisesti (Skurnik 2005, 234). OECD:n tilastotietojen mukaan yleinen talouden deregulaatio oli Suomessa hyvin intensiivistä vuosina 1975–1998. Suomen edellä olivat vain Uusi-Seelanti, Yhdysvallat ja Australia. Mika Malirannan mukaan 1990-luvun loppuun mennessä Suomesta oli tullut kansainvälisessä vertailussa todellinen *laissez-faire* -talous (Maliranta 2003).

## **Tehokkuutta byrokraattiselle julkiselle sektorille**

Kilpailuajattelun ulottamista kaikkeen toimintaan on toisinaan nimetty ekonomismiksi tai taloustieteen imperialismiksi. Yksinkertaistettuna kyse on ajattelutavasta, jossa kaikkia yhteiskunnallisia asioita katsotaan taloustieteen perusoletuksista käsin: niukkuus, kilpailu, kysyntä ja tarjonta (Mäki 2009).



Kilpailuajattelun tärkein aatehistoriallinen tausta oli Friedrich Hayekin teoria markkinoista ylivertaisena informaatiokoneistona. Kun hintamekanismi määriteltiin inhimilliset rajat ylittäväksi supertietokoneeksi, jota ihminen ei missään oloissa voinut ylittää, oli ratkaisu kaikkiin ongelmiin markkinoiden ja kilpailun lisääminen. Valtio puolestaan oli anti-Midas, joka muutti käyttökeltomaksi kaiken mihin se koski, koska se sotki kapitalismin oman dynamiikan. Jo 1800-luvulla alkanut keskustelu julkisen sektorin aiheuttamista syrjäytymisvaikutuksista (crowding out) kääntyi jälleen siihen asentoon, että valtion käyttämät rahat olisi voitu käyttää dynaamisemmin markkinoilla (Mirowski 2013, 54, 61–66, 78–83).

Suomesta ei löytynyt kuitenkaan ketään, joka olisi vedonnut puheisaan nimeltä Hayekiin (kuten Thatcher), vaikka Hayekin kirjoja 1990-luvulla suomennettiin. Aatehistorian näkökulmasta julkisen sektorin pienentämiseen ja tehokkuuden nostamiseen tähtäävässä politiikassa tärkein anti tuli julkisen valinnan teoriasta. Eräät tutkijat ovatkin pitäneet julkisen valinnan teoriaa tärkeimpänä yksittäisenä vaikuttajana 1980-luvun NPM-uudistusten taustalla. (Barzelay 2001, 72–74, 110.)

Julkisen valinnan teoriassa politiikan ja julkisen sektorin toimijoita – äänestäjiä, poliitikkoja, virkamiehiä, työntekijöitä – katsotaan taloustieteellisen kysymyksenasetteluna avulla. Oletuksena teoriassa on, että kaikki yksilöt ajavat kaikissa tilanteissa omaa etuaan. On huomattava, että taloustieteessä rationaalinen oma etu määritellään erityisellä tavalla. Rationaalisuus tarkoittaa ainoastaan preferenssien loogisuutta (Halko 2008, 2–3). Toisin sanoen kaikki valinnat ovat yksilön näkökulmasta itsekkäitä ja rationaalisia. Subjektivisessa valinnan teoriassa jokaisen valintatilanteen jokainen valinta voidaan katsoa itsekkääksi: esimerkiksi hyväntekeväisyyteen lahjoittava tavoittelee omaa mielihyvää. Yleensä rationaalisuuskäsitykseen lisätään preferenssien maksimoimisen tavoite. Ihmisten oletetaan siis ottavan haluamiaan asioita pääsääntöisesti enemmän kuin vähemmän. (Hodgson 2001, 12, 126, 235–236; ks. myös Buchanan & Tullock 1967, 3–7, 31–39).

Julkisen valinnan teoriaa soveltavissa tutkimuksissa on siten kysytty, mitä hyötyä poliitikot, virkamiehet ja äänestäjät toimillaan tavoittelevat. Vastaukseksi on muun muassa esitetty, että virkamiehet paisuttavat omaa virastoaan oman asemansa ja pankkitilinsä suurentamiseksi (Niskanen

1971, 38–40, 47–50; Tullock 1987, 143).

Julkisen valinnan teoria tuli Suomeen muun muassa hallintotieteen kautta (Yliaska 2014, 119–131). Hallintotiede kuului 1960-luvun uusiin tieteenaloihin. Koulutuksen tavoitteena oli kouluttaa uusia virkamiehiä kasvavan julkisen sektorin tarpeisiin. Koulutuslinjan perustamista perusteltiin sillä, ettei juristin koulutus tarjonnut riittäviä ”tiedollisia, taidollisia sekä asenteellisia valmiuksia hallintoon aikoville henkilöille” (Stenvall 1995, 210–211, 217–218; Vartola 2011, 29–31, 43–46). Tavoitteena oli kouluttaa kandidaatteja, joilla oli valmiudet kehittää hallintoa, ei vain toimia sen sisällä. Esikuvana toimi yhdysvaltalainen Public Administration -tieteenala (Vartola 1976, 29–31). Hallintotieteilijät siirtyivät nopeasti suunnittelu-paradigmasta uuteen managerialistiseen ajatteluun, jossa keskityttiin ammattijohtajuuteen, kilpailulliseen tehokkuuteen ja tuloskontrolliin (Pollitt ja Bouckaert 2000, 9–10).

Teoria nousi 1980-luvulla osaksi tiedeyhteisön ja virkamieskunnan ajattelun valtavirtaa. Vaikka suhtautuminen oli toisinaan kriittistä, oli teoria asettanut haasteen, johon hallintotieteilijöiden mielestä oli pysyttävä vastaamaan. (Salminen 1985, 95–100; Julkisen valinnan teoriasta myös Salminen 1987, 17–23; Vartola 1982b, 107–113; Nakari 1982, 315–319; Nikkilä ja Sinkkonen 1985; Salminen 1985b, 279–287; Mäenpää 1986; Puumalainen 1986; Temmes 1987; Temmes 1988.)

Esimerkiksi uudesta ajattelusta käy valtiovarainministeriön järjestelyosaston virastovaltuutettu Seppo Salmisen analyysi, jonka mukaan valtionhallinnon keskeinen byrokraziaongelma 1980-luvulla oli julkisen valinnan teoriasta tutun itseintressin voimistuminen. ”Lukuisat sellaiset piirteet, jotka liikkeenjohdon ajattelutavan mukaan ovat kummallisuuksia ja esteitä, ovat syntyneet harkitusti ja pitkän ajan kuluessa puolustamaan merkittäviä yhteisiä intressejä”. Byrokratian luonnolliseksi olemuksiksi nähtiin siis omista läänityksistään ja reviiereistä kiinnipitäminen (Vartola 1982b, 111–112).

Hallintotieteilijät kritisoivat erityisesti hallinnon ”juristimonopolia”. Juristien miehittämästä legalistisesta hallintokoneistosta katsottiin tulleen holhoavan valtiouskoisuuden ilmentymä, joka omaa etuaan ajaessaan ei suostunut tehostamaan hallinnon toimintaa (Temmes 1984, 12; Temmes 1987b, 16; Temmes 1990, 96–98; legalismista ks. myös Temmes 1987c, 10–12; normeista ks. Manninen 2010, 52–55).

Myös EVA:n argumentoinnissa näkyi julkisen valinnan teorian vaikutus. Esimerkiksi ajatuspajan johtaja Max Jakobson totesi, että julkisen sektorin sisälle oli syntynyt valtiosta riippuvainen ”uusi luokka”, jonka vaikutusvalta oli sidoksissa valtiovallan vaikutuksen lisääntymiseen, ja joka ”tietoisesti tai tiedostamatta se pyrkii oman valtapiirinsä jatkuvaan laajentamiseen”. Kaikki yhteiskunnalliset ongelmat oli EVA:n mukaan palautettavissa julkisen sektorin kasvamiseen, erityisesti verotus ja byrokratia olivat ”saavuttaneet äärirajansa”.

## **NPM lyö läpi 1990-luvun laman myötä**

Vaikka poliittisen janan kaikilla eri puolilla oli halua julkisen sektorin uudistamiseen, olivat keinot kuitenkin eri osapuolilla erilaiset, mikä johti poliittisiin kamppailuihin. Esimerkiksi käy suhtautuminen kuntiin.

Suomen hyvinvointivaltio oli rakennettu vanhan keskusvirastojärjestelmän päälle, siten että uusien palveluiden poliittinen johtaminen annettiin useimmiten keskusvirastoille. Vuosina 1965–1973 perustettiin yhdeksän uutta keskusvirastoa. (Savolainen 1996, 250–252; myös Tiuhonen 1990, 292). Tämä linjaus ei perustunut mihinkään viralliseen päätökseen, vaan se oli käytännön toimita muodostunut tapa. Toinen vaihtoehto oli jättää asiat asianomaisen ministeriön hoidettavaksi. Joka tapauksessa tästä seurasi se, että sekä ministeriöt että keskusvirastot kasvoivat ja uusia virkamiehiä nimitettiin (Tiuhonen 1990, 292; Savolainen 1995, 250).

Pääpiirteisään järjestelmä toimi siten, että kunta järjesti palvelut, jotka valtio keskusvirastojensa välityksellä pakotti tuottamaan. Keskusvirastot huolehtivat määräysten perillemenosta, normituksesta, valvonnasta ja sanktioista. Ohjaus ja rahoitus kuuluivat valtiolle, toimeenpano kunnille. Valtionapujärjestelmä toimi kustannusperusteisesti. Valtio maksoi kuntien kustannukset vaihtelevan prosenttiluvun mukaan (Tiuhonen ja Ylikangas 1992, 203). Samalla kuntien taloudellisia eroja tasattiin (Laki kuntien kantokykyluokituksesta 665/67; Kuntalaki 153/1976; myös Heiskala ja Hämäläinen 2007, 80–85). Järjestelmän perusidea oli muotoutunut jo 1800-luvulla, jolloin prosenttiperusteen mukaan maksettavan valtionavun tavoitteena oli saada kitsastelevat kunnat uhraa-

maan varoja lakisääteisiin tehtäviin (Soikkanen 1966, 566). Vuonna 1984 valtio määräsi kuntien lakisääteisistä tehtävistä ja kustannuksista yli 80 prosenttia (Tiihonen ja Tiihonen 1984, 214). Kunnat myös nähtiin valtion osina, ei niinkään autonomisina alueina. Näin ajateltiin jo 1930-luvulla (Kekkonen 1936, 62–63; Merikoski 1938, 155–156).

Uusvasemmiston ja Keskustapuolueen mielestä keskitetty byrokraatia oli purettava hajauttamalla valtaa valtiolta kuntiin. Uusvasemmiston mukaan hajauttaminen ja lähidemokratia olivat keinoja purkaa keskityneen kapitalismin vieraannuttavia elementtejä. Demokratiaa laajentamalla niin työpaikoilla kuin poliittisessa järjestelmässä kansalaisten ajateltiin olevan mahdollista ottaa oma elämänsä omiin käsiinsä (Yliaska 2014, 163–165). Myös Keskustapuolueessa kuntien tai maakuntien itsehallinto oli seminaarien suosikkiaiheita 1970- ja 1980-luvuilla. Erityisesti sen nuorisoliikkeen (Vihreä aalto) argumentointi läheni uusvasemmiston perusteluja. Osittain asia oli läheinen sen vuoksi, että Keskustalla oli yksinvalta 93 kunnassa (Isohookana-Asunmaa 2006, 309–320). Yhtä kaikki, tämän itsehallinto-keskustelun seurauksena kuntien autonomia ja hajauttaminen olivat eri valtionkomiteoiden päätyösarkaa 1980-luvun alkuun saakka.

Oikeistossa suhdetta kuntiin tarkasteltiin puolestaan kuntien itseintressin näkökulmasta. Julkisen valinnan teoriaa mukaillen esitettiin, että kunnat tuottivat tahallaan palveluita liian kalliilla, jotta niiden saamat valtionosuudet kasvaisivat. Pahimmillaan kuntien rahanahneuden katsottiin johtavan siihen, että toiminnot painoutuivat aloille, joilla valtion tuki oli suhteellisesti korkein. Tämä johti esimerkiksi sairaaloissa tarvetta kalliimpaan hoitoon. EVA muun muassa esitti, että julkisten menojen kasvun keskeinen syy oli valtionosuusjärjestelmä, ei poliittinen tahto. Korkeat valtionosuusprosentit houkuttelivat kuntia EVA:n mukaan tuhlaukseen. Kunnat tuottivat palveluja aloilla, joita ”edes ei välttämättä tarvittaisi”. Myös sektoriministeriöt kasvattivat menoja ilman, että niillä oli rahoitusvastuuta. Väite kuului, että ainoastaan VM yritti kantaa kokonaisvastuuta, mutta oli järjestelmän vanki ja vailla riittävää valtaa. EVA:n ehdotuksen mukaan kunnat oli valtionosuusjärjestelmän uudistamisella saatava ”katkaisuhuoltoon”.

Kuten monet muutkin NPM-uudistukset, myös kuntien roolin määrittelyn suuntaviivat vedettiin lopulta oikeiston näkökulmia mukaillen. Val-

tionosuusuudistukset toteutettiin resurssivaltaa keskittäen, kun kuntien väitetty tuhlaus haluttiin pysäyttää. Uudistus toteutettiin pitkän kamppailun päätteeksi vuonna 1993 siten, että valtiovarainministeriön budjettiosaston valtaa korostettiin kuntien ja sektoriministeriöiden kustannuksella, mikä mahdollisti kuntiin menevien rahojen suorasukaisemman vähentämisen. Kunnat saivat uudistuksen jälkeen rahansa könttäsummina aikaisempien prosenttiosuuksien sijaan. Näin kuntien toiminnallista autonomiaa kyllä lisättiin, mutta strategista ei. Kunnat saivat siis päättää miten palvelut tuotettiin, mutta ei juuri muusta. Valtio edelleen määräsi mitä kuntien piti tuottaa, mutta nyt se pystyi myös halutessaan leikkaamaan kunnille meneviä rahoja tai antamaan uusia tehtäviä ilman tarvetta huolehtia rahoituksesta. Kuntien valtionosuuksia vähennettiinkin koko 1990-luvun ajan tehtäviä juuri vähentämättä.

Näin valtio ei enää taannut rahoitusta toimille, jotka se pakotti kunnat tekemään. Kuntapäätäjien mukaan valtio veti ne “kölin ali” (Turkkila 2002, 53–58). Ne, jotka olivat lähteneet uudistuksiin kuntien itsehallinto silmissä, pettyivät.

Samalla kun valtio vähensi kuntien rahoitusta, keskushallinto kehotti kuntia ottamaan käyttöön kilpailutusmalleja ja soveltamaan johtamisessa yksityiseltä sektorilta lainattuja oppeja. Valtiolla ei ollut mahdollisuuksia pakottaa kuntia uudistuksiin, mutta vähenevät rahat ja ennallaan pysyneet velvollisuudet ajoivat useat kunnat tilanteeseen, jossa kaikkea mahdollista oli pakko kokeilla. Käytännössä kenttä oli erilaisten konsulttien vallassa. Uudet johtamistavat (tulosjohtaminen, laatujohtaminen) ja tuotantomallit (tilaaja-tuottajamalli, kilpailuttaminen) annettiin näin kunnille pelastusrenkaiksi, joilla rahoitusleikkauksista saattoi selvitä. Ellei selvinnyt, voitiin todeta, että se johtui vain kuntien omasta osaamattomuudesta.

Valtiovarainministeriön hallinnonkehittämisosasto yritti tarjota kaiken aikaa hallinnon kehittämiseen laajempaa näkökulmaa kuin pelkkä varojen leikkaaminen, mutta tuloksetta. Budjettiosastolla suoraviivaista leikkauspolitiikkaa pidettiin järkevimpänä ja tehokkaimpana ratkaisuna, olihan osasto 1970-luvulta lähtien varoitellut, että Suomen kaltaisella köyhällä maalla ei ole varaa kasvattaa julkista sektoria.

Leikkauspolitiikan lisäksi kritisoitiin VM:n roolin kasvamista. Sektoriministeriöt arvostelivat sitä, että VM sai keskeisen roolin valtionhallin-

non toiminnan ohjaamisessa, koska se toimi tulohajauksen mittareiden asettajana. Eduskunta puolestaan kritisoi jatkuvasti sitä, että vaikka tulohajauksen lanseeraamisvaiheessa sille oli luvattu loputtomasti tietoa valtion ja kuntien toiminnasta, se ei saanut riittävästi informaatiota.

1990-luvun laman syvyys oli ratkaisuisissa avaintekijä. Ennen sitä oli mahdotonta saada poliittista tukea leikkauslinjalle ja budjettiosaston vallan lisäämiselle (Yliaska 2014, 110-114, 285-293, 408-412). Käytännössä lama nopeutti kaikkien 1970- ja 1980-luvulla hahmoteltujen uudistusten toteuttamista. Kuten Kirsi Lähdesmäen haastattelema virkamies totesi: ”Pieni lama silloin tällöin tekee terää hallinnon kehittämiseksi” (Lähdesmäki 2003, 150, 198–202). Mutta toisin kuin hallinnon kehittäjät olivat toivoneet, keskustelua käytiin yksin talousihmisten ehdoilla. Leikkauksista ja säästöistä tuli pääasia. Hallinnon kehittäjät kokivat, ettei heillä ollut enää kehenkään edes keskusteluyhteyttä. Talousihmiset korostivat tehostuspotentiaalia, joka lepäsi ”markkinatyypisten mekanismien toistaiseksi vajaassa käytössä”. Siitä oli tullut näkyvin teema koko 1990-luvun hallintokeskustelussa, vaikkakin tutkittua tietoa ratkaisujen hyvyydestä oli kovin vähän. Hallinnon kehittäjät surkuttelivat, ettei Suomi myöskään yrittänyt oppia tehdyistä uudistuksista, sillä mitään arviointiprosessia ei aloitettu. Osittain hallinnon kehittäjien sivuuttaminen johtui konkretian puutteesta. Kukaan ei osannut sanoa mistä oltiin lähdetty, joten mitään vertailutietoa tehokkuuden kasvamisesta ei voitu saada. Toinen syy oli se, että kuntien varojen leikkaaminen oli noussut tärkeimmäksi tavoitteeksi.

Käytännössä VM:n budjettiosasto yritti johtaa laman aikana koko poliittista järjestelmää. Virkamiehet katsoivat, että poliitikot olivat kadottaneet otteensa tilanteesta, koska he eivät kuunnelleet virkamiesten varoituksia (Heikkinen ja Tiuhonen 2010, 284). VM:n virkamiesjohto julkisti keväällä 1991 poikkeuksellisesti ennen hallitusneuvottelujen valmistuttamista ”kansantalouden tervehdyttämishojelman” ja yritti näin vaikuttaa hallitusohjelman kirjoittamiseen. Aikaisemmasta tavasta poiketen raportin takana ei ollut poliittista aloitetta, vaan virkamiehet olivat päättäneet toimia omin päin. Teemu Hiltusen mukaan tämä oli merkki juristien vallan päättymisestä keskushallinnossa, sillä lakimiehille näin jyrkkä poliittisen rajan ylittäminen ei olisi tullut kysymykseen. (Kivelä 2010, 120).

## Lopuksi

Tässä artikkelissa on käsitelty Suomen julkisen sektorin tehokkuus-talouden lähihistoriaa NPM-uudistusten näkökulmasta. Vaikka ideat uudistuksiin syntyivät jo 1970-luvulla, poliittiset kamppailut hidastivat uudistusten toteuttamista. Edellä on käytetty valtionosuusuudistusta esi-merkkinä tällaisesta poliittisista kamppailuista. Valtionosuusuudistuk-sessa 60-lukulaiset lähidemokratiatavoitteet hävisivät resurssivallan kes-kittämiselle ja leikkauspolitiikalle. Myös hallintotieteen tarjoamat uudet johtamisopit jäivät lopulta alisteisiksi leikkauspolitiikalle, erityisesti 1990-luvun laman aikana. Myös monille muille 60-lukulaisen vasem-miston tekemille aloitteille kävi samoin. Esimerkiksi palkansaajarahas-tot toimivat käytännössä tulospalkkauksen ja -johtamisen käynnistäjänä.

Suomen vasemmisto seurasi Ruotsin mallia ja tavoitteli 1970-luvulta lähtien palkansaajarahastoja ja työntekijöiden osallisuuden lisäämistä yri-tyksissä. Ruotsissa rahastot toteutettiin vuonna 1983. Suomessa työnan-tajajärjestöt kuitenkin kaatoivat kaikki yritykset rahastojen luomiseksi ja työntekijäjäsenien lisäämiseksi yritysten johtokuntiin. Työntekijöiden osallistuminen nähtiin päätöksentekoa hidastavaksi ”hөрhellykseksi”. Työnantajajärjestöjen tavoitteena oli korvata rahastot muilla kannusti-milla. Keinoksi keksittiin tulospalkkaus omistuksen vaihtoehtona. Tulos-palkkaus levisi lopulta nopeasti yksityisistä yrityksistä julkiselle sektorille. (Mansner 2005, 331-332).

Nykypäivän näkökulmasta on havaittavissa, että Suomessa valittiin 60-luvun uusvasemmiston tavoitteiden sijaan talouskasvun kiihdyttä-minen, markkinoiden avaaminen, kilpailun lisääminen, julkisen sekto-rin tehostaminen ja elektroniikkateollisuuden panostaminen. Keskeistä kamppailussa oli informaatiotalouden utopia, sillä se tarjosi mahdolli-suuden ohittaa ympäristöongelmat samalla kun se lupasi hiipuneelle talouskasvulle uuden suunnan. Tietotekniikan luvattiin lisäävän tuotta-vuutta ja kasvua immateriaalisesti ilman ympäristöhaittoja. Samalla koko julkinen sektori aiottiin laittaa tehokkuuskoulutukseen markkinasignaaleilla ja tulostavoitteilla, informaatioteknologia-alaa tietysti lukuunotta-matta. Julkisen sektorin tekniikan kehittämiskeskustoja tai kuntien start-up -virkamiehiä ei kuormitettu tulostavoitteilla.

Vihreä aalto, nollakasvun tavoittelu, lähidemokratia ja konsumeris-

min kritiikki katosivat samalla poliittiselta kentältä. On itse asiassa enää edes vaikea kuvitella, että nämä olisivat koskaan olleet todellisia vaihtoehtoja, sillä kaikki muutkin teollisuusmaat siirtyivät samaan tehokkuus-talouden maailmaan. Aikalaisille näin ei kuitenkaan ollut. Heille valinta-tilanne näytti todelliselta. Kuten Jukka Tarkka on todennut: teollisuuden terävin kärki oli paniikissa vasemmistoliikkeen edessä (Tarkka 2002, 90).

Koska talouspoliittiset kamppailut ovat poistuneet vaihtoehtojen puuteessa poliittisesta kentästä, niiden sijaan Euroopassa käydään nykyisin – Yhdysvaltojen tapaan – konservatiivien ja liberaalien välisiä kulttuuri-sotia. Näin aiheet, joiden katsottiin 1980-luvulla jääneen menneisyyteen, ovat nousseet uudestaan ajankohtaisiksi – nationalismi näistä päivänpo-liittisimpana. Pelkkä kilpailu markkinoilla ei näytä tarjoavan kaikille riit-tävästi identiteetin rakennusaineita. Tätä trendiä vaikuttaa voimistavan se, että moni ryhmä jää reaalityulojen kasvun ulkopuolelle, vaikka kilpai-lutalouden luvattujen sääntöjen mukaan eri protektionismin muotojen purkamisen piti auttaa kaikkia osapuolia. Odotusarvoina olleet statuk-set eivät näin toteudu, mikä on laittanut poliittiset jakolinjat hakemaan uudestaan asemaansa.

## Lähteet

- Aaltonen, H. (1978). Valtionhallinnon muutos ja ajankohtaiset kehittämissa-voitteet. *Hallinto* (7), 14–20.
- Akerlof, G. A. & Shiller, R. J. (2009). *Animal Spirits. How human psychology drives the economy, and why it matters for global capitalism*. Princeton – Oxford: Princeton University Press.
- Barzelay, M. (2001). *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*. Los Angeles: University of California Press.
- Bergholm, T. (2005). *Sopimusyhteiskunnan synty 1. Työehtosopimusten läpimur-rosta yleislakoon: SAK 1944–1956*. Helsinki: Otava.
- Buchanan J. M. & Tullock, G. (1967). *The Calculus of Consent. Logical Foun-dations of Constitutional Democracy*. Michigan: The University of Michigan Press.
- Dahrendorf, R. (1979). The End of Social-Democratic Consensus?. Teoksessa *Life Chances. Approaches to Social and Political Theory*. London: Weidenfeld and Nicolson, 106–121.



- EVA (1981). *Minne menet hyvinvointiyhteiskunta*. Helsinki: Elinkeinoelämän valtuuskunta.
- EVA (1983). *Uusi Suunta vai saneeraus*. Helsinki: Elinkeinoelämän valtuuskunta.
- EVA (1983b). *Isännätön raha*. Helsinki: Elinkeinoelämän valtuuskunta.
- Geppert, D. (2011). Der Thatcher-Konsens. Der Einsturz der britischen Nachkriegsordnung in den 1970er und 1980er Jahren. *Journal of Modern European History* (3), 170–194.
- Halko, M. (2008). Mistä puhumme, kun puhumme rationaalisuudesta?. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*. (2), 2–3.
- Harlamov-Elo, A. (2011). *Supistamista, rationalisointia vai kehittämistä? Valtiovarainministeriön järjestelyosaston järjestämän henkilöstökoulutus- ja tutkimustoiminnan rakentuminen osaksi valtionhallintoa vuosina 1943–1971*. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Heikkinen, S. & Tiihonen, S. (2010). *Hyvinvoinnin turvaaja. Valtiovarainministeriön historia 3*. Helsinki: Edita.
- Heiskala R. & Hämäläinen, T. J. (2007). Social innovation or hegemonic Change? Rapid Paradigm Change in Finland in the 1980s and 1990s. Teoksessa Timo Hämäläinen ja Risto Heiskala (toim.) *Social Innovations, Institutional Change and Economic Performance*. Cheltenham – Elgar, Sitra's Publication Series 281, 80–94.
- Hodgson, G. M. (2001) *How Economics Forget History. The Problem of historical specificity in social science*. London – New York: Routledge.
- Isohookana-Asunmaa, T. (2006). *Maalaisliitto-Keskustan historia. 5, Virolaisen aika – Maalaisliitosta Keskustapuolue 1963–1981*. Helsinki: Otava.
- Jatinen, S. (1979) Miten virkamiesmoraaliin voidaan vaikuttaa johdon koulutuksella *Hallinto*, (6), 22–24.
- Jensen-Eriksen, N. (2009). Kartellien maailma – Paperiteollisuuden kansainvälinen yhteistyö 1945–1973. Teoksessa Niklas Jensen-Eriksen, Liisa Suvikumpu, Sari Försström (toim.) *Suuri suunnanmuutos. Suomen paperiteollisuuden tie Venäjältä maailmanmarkkinoille*. Helsinki – Helsingin yliopiston historian laitoksen julkaisuja XXIII.
- Judt, T. (2011). *Ill Fares of the Land*. London: Penguin .
- Kahneman, D. (2011) *Thinking, Fast and Slow*. New York: Farrar, Straus & Giroux.
- Karhu, S. (2006): *Virasto-oloja suursiivoamaan: valtionhallinnon rationalisointija kehittämistyö 1940-luvulta 1990-luvulle*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Kekkonen, U. (1936). *Kunnallinen vaalioikeus. Suomen lain mukaan*. Helsinki: Otava.
- Kettunen, P. (2001). The Nordic Welfare State in Finland. *Scandinavian Journal*

- of History*, (26) 3, 225–247.
- KM 1973:68 = Hajasijoituskomitea: *Valtion virastojen ja laitosten hajasijoittaminen. Hajasijoituskomitean 1. osamietintö*. Helsinki: Valtioneuvosto, Valtion painatuskeskus 1973.
- KM 1974:47 = Hajasijoituskomitea: *Virastojen ja laitosten hajasijoittaminen. Hajasijoituskomitean loppumietintö (2. osamietintö)*. Helsinki: Valtioneuvosto, Valtion painatuskeskus.
- KM 1974:98 = *Väliportaanhallintokomitean mietintö*. Helsinki: Valtioneuvosto, Valtion painatuskeskus.
- KM 1975:120 = *Valtion keskushallintokomitean 1. osamietintö*. Helsinki: Valtioneuvosto, Valtion painatuskeskus.
- KM 1978:22 = *Valtion keskushallintokomitean II osamietintö*. Helsinki: Valtioneuvosto, Valtion painatuskeskus.
- KM 1981:54 = *Osallistumistoimikunnan mietintö*. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- KM 1982:22 = *Lähidemokratiatoimikunnan mietintö*. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- KM 1982:66 = *Kuntien valtionosuus- ja avustusjärjestelmän kehittäminen. II ehdotus*. Helsinki: Valtion painatuskeskus, Sisäasiainministeriö.
- KM 1983:3 = *Kuntien itsehallintokomitean mietintö*. Helsinki: Valtioneuvosto
- Kokoomuksen politiikan tavoitteet. Kansallisen Kokoomuksen periaateohjelma ja läbiajan tavoiteohjelma* (1974) Tampere: Tampereen kirjapaino, Kansallinen Kokoomus.
- Korte, K. (1979). Virkamiesmoraali ennen ja nyt; havaintojani. *Hallinto* (6), 14–18
- Kuusterä, A. & Tarkka, J. (2012). *Suomen Pankki 200 vuotta. Parlamentin pankki*. Helsinki: Otava.
- Lähdesmäki, K. (2003). *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen: tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelemistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980- luvun lopulta 2000-luvun alkuun*. Vaasa: Universitas Wasaensis.
- Hulkko, K. ja Pöysä, J. (1998). *Vakaa markka: teot ja tarina*. Jyväskylä: Atena.
- Maliranta, M. (2003). Mikä laukaisi 'luovan tuhon'. *Tietoaika* (11) ([http://www.stat.fi/tup/tietoaika/tilaajat/ta\\_11\\_03\\_luova\\_tuho.html](http://www.stat.fi/tup/tietoaika/tilaajat/ta_11_03_luova_tuho.html), katsottu 7.6.2016)
- Manninen, A. (2010). *Palveluja vai byrokratiaa? Suomen kunnallishallinto sotien jälkeen*. Helsinki: Edita.
- Mansner, M. (2005) *Suomalaista yhteiskuntaa rakentamassa*. Helsinki: Elinkeinoelämän keskusliitto.
- Merikoski, V. (1938). *Valtionapujärjestelmä hallintovalvonnan kannalta*. Suomal. Lakimiesyhjd.julk. A:17.
- Mäenpää, O. (1986). Julkinen ja yksityinen julkishallinnossa. *Hallinnon tutki-*

- mus* (1), 67-75.
- Mäki, U. (2009). Economics Imperialism: Concept and Constraint. *Philosophy and the Social Sciences*, (39)3, 351–380.
- Nakari, R. (1982). Vaihtoehtoja sosiaalipalvelujen organisointiin. *Hallinnon tutkimus* (2) 315-319.
- Nenonen, R. (1979). Miten virkamiesmoraaliin voidaan vaikuttaa virkamieslainsäädännöllä. *Hallinto* (6), 19–21.
- Nikkilä, J. & Sinkkonen, S. (1985) Suomen terveydenhuollon hallinnon viimeaikaisista muutospirteistä. *Hallinnon tutkimus* (1), 32-36.
- Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- Penttilä, R.E.J., Tapaninen, J. & Jutila, J. (1994). *Ultimatum Isänmaalle*. Helsinki: Otava.
- Pollit, C.; Hanney, S.; Packwood, T.; Rothwell, S. & Roberts, S. (1997). *Trajectories and Options: An International Perspective of the Implementation of Finnish Public Management Reforms*. Helsinki: Ministry of Finance.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2000). *Public management reform: A Comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Puumalainen, A. (1986). Julkinen, yksityinen ja teknologinen muutos. *Hallinnon tutkimus* (2), 21-24.
- Salminen, A. (1985). Yksityistämisen haasteet. *Hallinnon tutkimus* (1), 95-100.
- Salminen, A. (1985b). Julkinen valinta hallinnontutkimuksessa. *Hallinnon tutkimus* (2), 279-287.
- Salminen, A. (1987). Buchananin julkisen valinnan teoria osana uutta julkishallintotiedettä. *Hallinnon tutkimus* (1), 17-23.
- Salminen, S. (1979). Johtajat. *Hallinto* (5), 3.
- Savolainen, R. (1996) *Keskusvirastolinnakkeista virastoarmeijaksi. Senaatin ja valtionewoston alainen keskushallinto Suomessa 1809–1995*. Helsinki: Edita.
- SDP 1986 = *Kunta ei ole kaupan*. Helsinki: SDP 1986.
- Skurnik, S. (2005). *Suomalaisen talousmallin murros*. Helsinki: Tammi.
- Smolander, J. (2000). *Suomalainen oikeisto ja ”kansankoti”. Kansallisen kokoomuksen suhtautuminen pohjoismaiseen hyvinvointivaltiomalliin jälleenrakennuskaudelta konsensusajan alkuun*. Helsinki: SKS.
- Soikkanen, H. (1966). *Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta: maalaiskuntien itsehallinnon historia*. Helsinki: Maalaiskuntien liitto.
- Stenqvist, U. (1976) . Virkamieheltä edellytettävästä kuuliaisuudesta. *Hallinto* (3), 32–35.
- Stenvall, J. (1995). *Herrasmiestaidosta asiantuntijatietoon. Virkamiehistön asiantuntemuksen kehitys valtion keskushallinnossa*. Helsinki: Painatuskeskus, Hallintohistoriakomitea.

- Suomi, J. (2008). *Kohsti sinipunaa*. Helsinki: Otava.
- Tarkka, J. (2002). *Uhan alta unioniin. Asennemurros ja sen unilukkari EVA*. Helsinki: Otava.
- Tekes (2015). Vaikuttavuusraportti 2015. [http://www.tekes.fi/globalassets/julkaisut/vaikuttavuusraportti\\_2015\\_fin.pdf](http://www.tekes.fi/globalassets/julkaisut/vaikuttavuusraportti_2015_fin.pdf) (luettu 11.9.2016).
- Temmes, M. (1984) Hallinnon kehittämisen haasteet. *Hallinto* (3), 10-13.
- Temmes, M. (1987). Hallintokoneiston autonomisuuden hallinnan keinoista. *Hallinnon tutkimus* (2), 107-117.
- Temmes, M. (1987b). Kohti uudistuvaa hallintokulttuuria. *Hallinto* (6), 14-17.
- Temmes, M. (1987c). Juristimonopoli – tarua vai totta suomalaisessa hallinnossa. *Hallinto* (4), 10–14.
- Temmes, M. (1988): ”Reviirijattelu suomalaisessa hallintokoneistossa” *Hallinnon tutkimus* (3), 183-188.
- Temmes, M. (1990). *Julkinen johtaminen*. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus, Valtion painatuskeskus.
- Tiihonen, P. & Tiihonen, S. (1984). *Suomen hallintohistoria*. Helsinki: Valtion painatuskeskus 1984.
- Tiihonen, S. (1981). Valtionhallinto, julkinen hallinto, julkinen sektori – tutut käsitteet vailla täsmällistä sisältöä? *Hallinto* (1), 4–14.
- Tiihonen, S. (1990). *Talouden ylivalta*. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Tiihonen, S. & Ylikangas, H. (1992). *Virka, valta, kulttuuri. Suomalaisen hallintokulttuurin kehitys*. Helsinki: VAPK-kustannus.
- Tullock, G. (1987). *Politics of Bureaucracy*. New York: University Press of America (ilm. alunper. 1965).
- Turkkila, I. (2002). *Kunnat valtion asialla. Tapaustutkimus valtiolta kunnille siirtyneistä vastuista*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Uljas, P. (2012). *Hyvinvointivaltion läpimurto*. Helsinki: Into.
- Vartola, J. (1976). Tampereen yliopiston julkishallinnon laitos. *Hallinto* (2) 29–31.
- Vartola, J. (1982). Virka, valta ja vastuu. *Hallinto* (9–10), 9–14.
- Vartola, J. (1982b). Moderni byrokraatia ja sen ohjauksen uudet ongelmat. *Hallinnon tutkimus* (1) 111-112
- Vartola, J. (2011). Suomalaisen julkisen hallinnon tutkimuksen juuria etsimässä. ([http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/66207/suomalaisen\\_julkisen\\_hallinnon\\_2011.pdf?sequence=1](http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/66207/suomalaisen_julkisen_hallinnon_2011.pdf?sequence=1) katsottu 3.6.2016).
- Yliaska, V. (2014). *Tehokkuuden toiveuni. Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle*. Helsinki: Into Kustannus.

# Sote-seikan sukupuoli

*Eeva Jokinen*

Pohjoismaiset hyvinvointivaltiot menestyvät hyvin, kun maita vertailaan sukupuolten tasa-arvossa tai naisystävällisyydessä. Hyvä tilanne perustuu suurelta osin sille, että pohjoismainen hyvinvointivaltiossa on ollut julkisia palveluja hyvin saatavilla. Ne ovat tuoneet naisille työpaikkoja ja vähentäneet naisten tarvetta tehdä ilmaista hoivatyötä perheessä. Tällä hetkellä Suomessa on käynnissä yksi sen historian suurimmista yhteiskuntapoliittisen hallinnon muutoksista, sosiaali- ja terveystuudistus, joka on kytketty maakuntauudistukseen. Kyseessä on sen verran raju muutos, että sitä voidaan kutsua sote-*seikaksi*. Tarkastelen tässä luvussa, millaisia sukupuolikytkentöjä sote-seikalla on. Tätä kirjoitettaessa syksyllä 2016 sote-prosessi on kovin kesken. Sosiaali- ja terveysministeriö sekä valtiovarainministeriö ovat pyytäneet sote- ja maakuntauudistusta koskevista ehdotuksista lausuntoja kunnilta, kuntayhtymiltä sekä muilta lausuntopyynnössä mainituilta toimijoilta. Ehdotuksessa on kuitenkin vielä monta asiaa auki koskien muun muassa valinnanvapauden määrittämää ja laajuutta sekä asukkaiden osallistumista.

Käsittelen sote-seikkaa meneillään olevaa uudistustakin laajempaan ajatuksena sosiaali- ja terveysalan toiminnasta ja erityisesti siellä tehtävästä työstä. Tällöin seikkaan kytkeytyvät laajat talouden ja työn organisoimisen tavat, esimerkiksi talouskuria korostava yhteiskuntapolitiikka ja teknologian kehittyminen. Katson sote-seikan ja sukupuolen yhteisiä pääasiassa nojaten jo tehtyyn sukupuolentutkimukseen. Koetan ”päivittää” olemassa olevaa sosiaalipolitiikan ja työn tutkimuksen nais-

tutkimusta ja kytkeä feministiseen ajatteluun, esimerkiksi sukupuolta performatiivina käsitteellistävään suuntaukseen, konkreettisia sosiaali- ja terveystalvelujen prosesseja.

## Sote-uudistus seikkana

Yrjö-Sakari Yrjö-Koskinen (2001, 55-56; alkup. 1874) nimesi ”seikoiksi” kunkin aikakauden kipeät kohdat, ”joiden korjaamisessa sen täytyy voimiansa ponnistella”. Yrjö-Koskinen listasi aikansa tärkeitä seikkoja: kansallisuuden seikka oli ”paraiten tuttu”, uskonnollisen ”aika ennemmin tai myöhemmin meille tulee”, ja valtiollinen seikka – kysymys valtiollisten oikeuksien oikeasta määrästä ja jaosta – ”johonkin määrin turvattu”. Työväenseikka sen sijaan oli vähemmän polttavainen, mutta muissa maissa paljon ”vaivattu”. Yrjö-Koskinen esittelee kansainvälistä keskustelua erilaisista tavoista kohdata ja korjata tuo kipeä kohta. Liberalismi, sosiaalireformismi ja sosialismi ovat keskenään erilaisia järkeilyjä siitä, kuinka synnyttää kaupunkeihin ja tehdastyöhön maalta muuttavan joutoväen elämän olot sellaisiksi, että työläiset pysyvät rauhallisina, eivät radikalisoidu poliittisesti ja ovat kyllin tervettä työvoimaa. Työväenseikka ja erilaiset tavat käsitellä sitä ovat synnyttäneet nykyaikaisen sosiaalipolitiikan. Pohjoismaisessa mallissa sosiaalireformistiset ajatukset universaaleista etuuksista ja palveluista (tietyn territorion sisällä toki) ja yhteisesti kustannetusta vakuutusjärjestelmästä ovat olleet vaikuttavampia kuin liberaalit ideat yksilön vapaudesta ja valtion minimaalisesta roolista.

Myös sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämiskysymystä voi kutsua seikaksi, sillä siihen on tarttunut paljon aikakauden kipeitä kohtia, ja sen ratkaisemiseksi esitetään erilaisia järkeilyjä. Sosiaali- ja terveystalveluja on uudistettu usean hallituskauden ajan. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen (2015–19) agenda puhuu uudistuksen ”välttämättömyydestä” (Sote-uudistuksen tietolehtinen 2016, 1). Välttämättömyys perustellaan yleisellä yhdenvertaisuudella ja erojen tasoittamisella, mutta kustannusten hallinta eli säästöt sekä aluehallinnon uudistus ovat niin diskursiivisesti kuin poliittisesti enemmän esillä. Myös valinnanvapauteen liittyvistä kysymyksistä sekä palvelujen yhtiöittämisestä on käyty runsaasti julkista

keskustelua.<sup>1</sup> Näihin poliittisiin määrittelykiistoihin on osallistunut merkittävä määrä poliitikkoja, kansalaisia, viranhaltijoita ja muita asiantuntijoita, etujärjestöjä ja poikkeuksellisen paljon tutkijoita<sup>2</sup>.

Sote-seikan yhteiskuntapoliittiset järkeilyt ovat osin samoja kuin teollistumisen aikaan; esimerkiksi liberaalin ja sosiaalireformistisen järkeilyn jännitteen löytää helposti keskustelussa valinnanvapaudesta: Liberaalit (tai libertaarit) väittävät että parasta ja tehokkainta palvelua saadaan aikaan kun ihmiset saavat – tai heidät jopa pakotetaan – valitsemaan oman etunsa mukainen, paras palvelu keskenään kilpailevilta, yritys- muotoisilta markkinoilta.<sup>3</sup> Sosiaalireformistit taas kyseenalaistavat omaa etuaan tavoittelevan, yksityisen ja yksilöllisen *homo economicuksen* ainakin kun on kyse hoivapalveluja tarvitsevista ihmisistä. He korostavat pikemmin julkisen vallan tehtävää suojella ihmisiä kapitalistisilta markkinoilta.<sup>4</sup> Sosiaalireformismiin kuuluu luontevasti myös vaatimus tutkia asiat kunnolla ennen käytäntöön panoon syöksymistä tai ainakin ottaa vaari jo tehdyistä uudistuksista ja niiden kokemuksista.

Sote-uudistuksessa on kysymys myös teknologiasta, digitalisaatiosta ja työn uusista muodoista. Palveluista halutaan tehokkaampia, nopeampia ja halvempia keskittämällä, koordinoimalla ja luomalla suuruuden ekonomiaa, suuria yksiköitä. Tässä luotetaan digitaaliseen tiedonsiirtoon, nokkeliin algoritmeihin ja logistiikkaan, jossa ei oteta turhia askelia.

---

1 Esimerkiksi YLE:n toimittajan Tiina Merikannon analyysi: <http://yle.fi/uutiset/3-8812222>; Sosiaali- ja terveysalan järjestöjen kattojärjestön SOSTE:n kanta: <http://www.soste.fi/ajankohtaista/hallitus-muutti-kertaitella-sote-uudistuksen-koko-kuvan.html>; keskustelua Suomen yrittäjien sivustolla: <https://www.yrittajat.fi/yrittajat/a/tiedotteet/538336-sote-uudistuksessa-yrityksien-kannalta-paljon-hyvaa-markkinoiden-toimivuuteen>

2 Esimerkiksi [http://yle.fi/uutiset/kuka\\_vetelee\\_poliittisten\\_satkynukkejen\\_naruista\\_\\_sote-uudistuksen\\_kaoottinen\\_nykytila\\_saa\\_professorit\\_tuskanhuutoihin/8909459](http://yle.fi/uutiset/kuka_vetelee_poliittisten_satkynukkejen_naruista__sote-uudistuksen_kaoottinen_nykytila_saa_professorit_tuskanhuutoihin/8909459)

3 Esimerkiksi kokoomuksen kansanedustaja, entinen sosiaali- ja terveysministeri ja nykyinen Terveystalon johtaja Laura Rätty päättelee tämän suuntaisesti, esim: <http://www.lauraratty.fi/avainsana/valinnanvapaus/>

4 Esimerkiksi THL:n sosiaalipolitiikan tutkijat nostavat esiin sosiaali- ja terveyspalvelujen erilaisen luonteen. Vaikkapa lastensuojelussa tai mielenterveytyössä valinnanvapaus ja kilpailutus ovat ongelmallisia. Esim. <https://www.thl.fi/fi/-/sosiaalipalvelut-tulee-nakya-sote-uudistuksessa>

Työn organisoimisessa panostetaan erilaisiin ”palvelulinjan” virtaviivaistamisen ideoihin, erityisesti ns. lean-ajattelun eri muunnelmiin ja sosiaali- ja terveyspalveluihin täsmättyihin sovelluksiin (Tammelin, Anttila & Mänttari-van der Kuip 2016). Sosiaali- ja terveyspalvelujen ratkaisut eivät siten ole ”vain” hoivaan tai lääketieteeseen liittyviä kysymyksiä, vaan yhä enemmän myös teknologiamarkkinoiden, digimarkkinoiden, logistiikkamarkkinoiden ja konsulttimarkkinoiden toimintakenttää, puhumattakaan digitaalisesta bioinformaatiosta ja sen kaupallistamisesta.

Työväenseikan kanssa yhtä aikaa syntyi naiskysymys kun arvioitiin, pitäisikö naisille antaa samoja oikeuksia kuin miehille ja mihin mittaan (Husso & Heiskala 2016, 5). Myös sote-seikkaan on tarttunut sukupuolen logiikoita, vaikka ne on virallisesti ohitettu – Sipilän hallituksen ohjelmassahan todetaan, että Suomessa naiset ja miehet ovat tasarvoisia, piste (Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle 29.5.2015, 6).<sup>5</sup> Keskustelua tai tutkimusta siitä, miten uudistus vaikuttaa suuriin valtarakenteisiin, kuten sukupuolten rahan ja työnjakoon, ammattien sukupuolisegregaatioon tai sosiaali- ja terveysalan työntekijöiden arkisiin toimijuuksiin, ei siis löydy ministeriöiden sivuilta, mutta ei sellaista ole helppoa löytää muualtakaan. Poikkeuksen muodostaa Tasa-arvovaje-portaali, jossa on keskusteltu yhteiskuntapolitiikasta ja sukupuolesta, myös sote-uudistuksesta ja sukupuolten tasa-arvosta sekä siitä vaikenemisesta. Portaali julkaisi 16.8.2016 verkkosymposiumin, jossa asiantuntijat pohtivat uudistusta nimenomaan tasa-arvokysymyksenä. Sari Rissanen puhuu naishoivayrittäjyydestä ja sen kohtalon vuosista: pienet hoivayritykset ovat olleet monille naisille tapa tehdä juuri sellaista työtä kuin haluavat, mutta tämä yleisesti hoivattavallekin hyväksi havaittu väylä on nyt kyseenalaistettu. Anneli Anttonen muistuttaa siitä hämmästyttävästä tosiseikasta, että uudistuksen sukupuolivaikutuksia ei ole arvioitu. Helena Hirvonen suosittelee sukupuolen luonnollistumien tekemistä näkyväk-

---

5 Esimerkiksi Sosiaali- ja terveysministeriön Tiedotteita-sarjassa on 540 nimekettä, joihin pääsee hakusanalla ’sote’, mutta vain kahdeksan, joihin osuu yhdistelmä ’sote & sukupuoli’. Kaikki osumat johtavat joko Lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelmaan tai Opiskeluterveydenhuollon oppaaseen; eli lasten ja nuorten tasavertaisiin oikeuksiin, sukupuolensensitiivisiin palveluihin, sukupuoliseen häirintään ja sukupuolivähemmistöihin (<http://stm.fi/tiedotteet>, laskettu heinäkuussa 2016)



si.<sup>6</sup> Anttonen (2016b, 5) luonnehtii toisaalla sote-uudistuksen henkivän paternalismia, isäntien valtaa.

Feministisessä tutkimuksessa ja teoriassa on jo hyvän aikaa ymmärretty, että kategoria ”naiset” tai vastaavasti ”miehet” ei ole yhtenäinen. Naisten kesken on eroja, ja sukupuolieron kanssa ihmisiä pitävät erillään ja yhdistävät muutkin jaot kuten yhteiskuntaluokka, alue, seksuaalisuus, ikä ja rodullisuus. Tätä ymmärrystä kutsutaan intersektionaalisuudeksi, ja sen tutkimuspoliittinen johtopäätös on, että yhteiskunnallisia eroja on syytä tutkia kontekstissaan ja ottaen huomioon sukupuolen lisäksi muut relevantit kategoriat. Intersektionaalisuus on myös performatiivista: eroja, identiteettejä ja valtajärjestyksiä luodaan ja pidetään yllä toistoteoin (Karkulehto ym. 2012.). Erojen yhteisvaikutuksia tutkittaessa on ilmiöön mentävä sisään jostain kohdin, ja tässä luvussa se tehdään sukupuolen kautta.

Sosiaali- ja terveystaloudellinen – kuten kaikki yhteiskuntapolitiikka – on ollut ja on edelleen paljossa kansallinen, jopa nationalistinen ryhtymys: sitä toteutetaan enimmäkseen tiettyjen valtioiden sisällä, mutta erityisesti sen retoriikka on kansallista. Esimerkiksi Sipilän hallitusohjelman tavoiteisuus alkaa näin: ”Hallituksen tavoitteena on nostaa Suomen talous kestävästi kasvun ja kohenevan työllisyyden uralle sekä turvata julkisten palvelujen ja sosiaaliturvan rahoitus” (Valtioneuvoston... 2015, 8). Tämä ei kuitenkaan tarkoita, ettei myös yhteiskuntapolitiikassa olisi globaaleja vaikutteita ja seurauksia. Yhteiskunnalliset kysymykset ja niiden ratkaisuja hallintakeinot ovat nykyään miltei aina globaaleja tai ainakin liikkuvia. (Tosin ne olivat sitä jo kauan sitten, kuten alussa esiin ottamani Yrjö-Koskinen osoittaa.) Suuri osa yhteiskuntapolitiittisista toimijoista on ei-valtiollisia: monet kansanliikkeet, monikansalliset yritykset, kansainväliset rahoituslaitokset, humanitaariset järjestöt. Erilaiset yhteiskuntapolitiittiset ”muodit” matkustavat maasta toiseen (Eräsaari 2002). Kansallisten regimien tai mallien sijaan tai rinnalle onkin ehdotettu käsitteeksi sommitelmaa

---

6 Kaikki symposiumin puheenvuorot: <http://www.tasaarvovaje.fi/?p=730>. Tasa-arvovaje järjesti joulukuussa 2016 feminististä talouspolitiikkaa käsittelevän seminaarin, jossa paneeli koosti neljäkohtaisen suunnitelman suomalaiselle talouspolitiikalle. Ohjelman neljäs tavoite oli arvioida sote-uudistuksen sukupuolivaikutukset: <http://www.tasaarvovaje.fi/?p=1072>. Osallistuin itse kyseiseen paneeliin.

(Autto & Nygård 2015) ja globaalia koostetta (Jauhola & Kantola 2016). Ajatus on, että ylikansalliset yritykset, muuttoliikkeet, kansainväliset aatevirtauksset ja paikalliset materialisoitumiset ovat kaikki läsnä tietyn poliittika-prosessissa, kuten myös sote-seikassa ja sen sukupuolilytköksissä.

Tässä luvussa hahmotan joitakin ulottuvuuksia, joilla sote-seikkaan kiinnittyneitä ja kiinnittyviä sukupuolen logiikoita voi tunnistaa ja tutkia. Ensin avaan sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen logiikkaa: miten ja millä yhteiskuntapoliittiset ratkaisut perustellaan ja kuinka nämä logiikat toimivat sukupuolitetusti tai sukupuolittavasti. Toinen lähestymistapa liittyy tutkimusperinteeseen, jossa tarkastellaan naisten ja miesten töitä ja ammatillisuuksia. Lopuksi pohdin julkisten palvelujen poliittisuutta ja mahdollisuuksia politisoida uudelleen tehostamispuheella de-politisoitu sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmä. Tähän tarjoo välineitä erityisesti sukupuolen performatiivisuutta avaava tutkimus.

## **Yhteiskuntapoliittisen järkeilyn sukupuoli**

Työväenseikka ja sen ratkaisumallit syntyivät aikana, jolloin naisilla ei ollut äänioikeutta ja kansalaisuus, oikeudet ja demokratia olivat selvästi kahtiajakautuneet sukupuolen mukaan. Vaikka naiskysymys ja työväenkysymys ovat olleet rinnakkaisia liikkeitä ja vaikuttaneet toisiinsa, voi sanoa, että varhaiset ideat yhteiskuntapolitiikasta työväenseikan hillitsijänä ovat syntyneet yhteiskunnassa, jonka taloudellisesti ja poliittisesti toimiviksi subjekteiksi oletettiin miehet. Naisten ensisijainen rooli oli toimia kodin ja perheen piirissä. Sosiaalipoliittikka syntyi sovittamaan yhteiskuntaluokkien (tai kapitalistien ja työläisten) välistä konfliktia miesten kesken. Valtavirran keskusteluissa naisten työ oli ehkä tärkeää, mutta tuottamatonta. (Tämä vaivaa monia debatteja edelleen, mutta palaan siihen kohta.)

Valtion rooli on keskeinen tekijä, joka erottaa erilaiset yhteiskuntapoliittiset järkeilyn ideaalityypit toisistaan. Liberaalissa järkeilyssä valtion tehtävät on minimoitu, sillä markkinoiden katsotaan toimivan parhaiten, jos ihmisten (tuottavien kansalaisten) annetaan tavoitella omaa etuaan. Näin ajatellaan syntyvän yleistä hyvinvointia myös huonoimmassa asemassa oleville. Nykyään vallalla olevassa uusliberalismin versiossa koros-

tetaan yrittäjämäistä käyttäytymistä ja oletetaan, että valtion tehtäviä ovat yritysten tukeminen ja kansalaisten aktivoiminen. Sosiaalireformistisessa päättelyssä taas ajatellaan, että ensin kannattaa investoida työläisten ja heidän perheidensä hyvinvointiin ja siten taata yhteiskuntarauha ja kykyisiä työvoima.

Kaikki globaalin Pohjoisen hyvinvointivaltiot ovat nykyisin yhdistelmiä näistä järkeilyistä. Ne esimerkiksi painottavat enemmän joko julkisten palvelujen tai sosiaalivakuutuksen roolia hyvinvoinnin ja yhteiskunnan toimivuuden takaajana. Anneli Anttosen (1994, 206) mukaan sosiaalivakuutusta pidetään usein maskuliinisen, miesnormiin sitoutuneen sosiaalipolitiikan mallitapauksena, ja sosiaalipalvelut taas yhdistyvät naisiin ja hoivaamiseen.

Hyvinvointivaltion rakentaminen on ollut myös kansantaloudellinen, usein nationalistinen hanke, edelleen vaihtelevin järkeilyin. Pekka Kuusen *60-luvun sosiaalipolitiikka* -ohjelmassa (Kuusi 1961) sosiaalisilla tulonsiirroilla oli talouden kasvua ja erityisesti sisämarkkinoita tukeva rooli. Urho Kekkosen *Onko maallamme malttia vaurastua* -kirjassa (1952) kansakunta taas pelastuu vientiteollisuuden avulla. Malttia vaaditaan kansalta, jotta se ei vaarantaisi vientiteollisuutta vaatimalla liikaa etuisuuksia ja sosiaaliturvaa. Tässä puheessa sosiaalipolitiikasta tulee kasvun este tai vaihtoehto.

Tällä hetkellä on vallalla jälkimmäistä järkeilyä kaiuttava malttinationalisismi, joka näkee sosiaalipolitiikan kasvua estävänä rasitteena. Usein sote-sektorin työntekijätkin nähdään ikään kuin taakkana, jolle vahingossa annettiin ”liian suuret palkankorotukset” edellisen hallituksen aikana ja jotka ”veivät mukanaan” muut alat. Nykyhallitus on palannut ruotuun ja haluaa ventialojen palkkojen määräävän. Naiset ovat sekä konkreettisesti että symbolisesti malttinationalismin kantajia: heidän olisi uhrauduttava tai ainakin oltava maltillisia tontillaan (sosiaali, terveys, opetus) jotta miesten tontti (vientiteollisuus) ei vaarannu.

Julkinen patriarkaatti on käsite, jolla viitataan hyvinvointivaltioissa ilmenevään, yksityisen sfäärin ulkopuolella esiintyvään hierarkkiseen sukupuolijärjestelmään. Vaikka naisten ja miesten roolit, suhteet ja keskinäiset valtarakenteet vaihtelevat historiallisesti, löytyy myös yleistä järjestelmän logiikkaa (Rantalaiho 1994, 110). Yvonne Hirdmanin (1990) oivalluksen mukaisesti sukupuolijärjestelmässä on kaksi logiikkaa: eril-

lään pitämisen logiikka ja hierarkkisuuden logiikka, ja nämä kietoutuvat yhteen myös julkisessa patriarkaattissa. Erillään pitäminen tarkoittaa sitä, että nainen ja naisuus ovat selvästi erotettavissa miehestä ja miehyydestä niin arkisissa käytännöissä kuin yhteiskuntaa ohjaavissa ajatusmuodoissa. Hierarkkisuuden logiikka - Hirdmanin mukaan ”den manliga normens primat” - tarkoittaa taas sitä, että miehinen on yleensä arvokkaampaa kuin naisinen. Mies on normi; perusmalli. (Rantaiho 1994, 10–11.)

Julkista patriarkaattia on purettu lainsäädännöstä. Sukupuolen mukaan eriytyneet työmarkkinat, palkkaepätasa-arvo ja kaksoisstandardit sen suhteen, mitä miehiltä ja naisilta odotetaan, ovat kuitenkin merkkejä mainittujen logiikoiden toimimisesta edelleen. Pohjoismaisessa tutkimuksessa on käytetty naisystävällisen hyvinvointivaltion käsitettä päämääränä ja yhteiskuntapoliittisena visiona julkisen patriarkaatin murtamiseen. Naisystävällisen valtion idea tuo keskusteluun naisten oman toiminnan asemansa parantamiseksi. Se myös ehdottaa, että naisille ystävällinen valtio on kaikille hyvä elää. Naisystävällisen valtion peruspilareina on pidetty julkisia hoivapalveluja, anteliasta sosiaaliturvaa, hyvätasoisia perhevapaita, yksilöiviä sosiaalietuuksia ja reproduktiivisia oikeuksia (Julkunen 2016, 237).<sup>7</sup> Suurelta osin naisystävällisyys on tarkoittanut palveluvaltiota, tai tarkemmin palvelukuntaa. Kunnat ovat järjestäneet naisille työpaikkoja ja palveluja.

Miltei kaikissa hyvinvointivaltioissa on jo 1970-luvulta lähtien käyty kriisikeskustelua, joka on Suomessa 2000-luvun myötä konkretisoitunut julkisten menojen kuripolitiikaksi. Sote-uudistus on osa tätä kuripolitiikkaa: Sipilän hallituksen 10 miljardin euron säästötavoitteesta noin 3 miljardia euroa on tarkoitus saada sote-uudistuksesta.<sup>8</sup> Tosin sosiaali- ja aluehallintouudistuksen projektipäällikkö Tuomas Pöysti (SK 22.7.16, 26) on tarkentanut, että ”kuuluisa kolmen miljoonan säästötavoite tarkoittaa sitä, että hidastetaan menojen todellista kasvua”. Joka tapauksessa sääs-

---

7 Klassisen Helga Hernesin (1987) määritelmän mukaan naisystävälliseksi voi sanoa valtiota, joka ei aseta naisia sen vaikeampien tilanteiden tai valintojen eteen kuin miehiäkään. Barbara Hobsonin (1991, sit. Anttonen 1994, 216) mukaan aidosti naisystävällisessä hyvinvointivaltiossa kansalaisuuden kriteeri tulisi johtaa yksinhuoltajaäidin elinolot ja -asema indikaattoreina.

8 <http://alueuudistus.fi/soteuudistus/tavoitteet>

töt osuvat juuri naisystävällisen hyvinvointivaltion kantaviin rakenteisiin: julkisiin hoivapalveluihin, anteliaaseen sosiaaliturvaan, hyvätasoisin perhevapaisiin ja yksilöiviin sosiaalietuuksiin. Sote-uudistus toimii julkisen patriarkaatin mandaatilla ja lujittaa monin sekä selvin että vaihkeaisin tavoin hierarkkista sukupuolijärjestelmää.

Poliittinen oikeisto on kiinnittänyt sote-seikkaan keskustelun valinnanvapaudesta – joka tosin löytyy jo Terveydenhuoltolaista vuodelta 2014. Valinnanvapautta perustellaan uusklassiseen taloustieteeseen juontuvalla oletuksella siitä, että kun kukin valitsee itselleen parasta, markkina toimii parhaiten ja kaikki hyötyvät. Kuten monet feministiset taloustieteilijät (esim. Folbre 2001) ovat huomauttaneet, tässä teoriassa oletettu toimija on mies eikä kodin ja perheen sfäärissä tapahtunut hoivatyö sijoitu teorian piiriin lainkaan. Lapsista ja muista tarvitsevista huolehtimista ei pidetä (tuottavana) työnä eikä siihen kuulu rationaalinen päättely siitä, onko toiminta kustannushyötytehokasta tai voiko siihen vaikuttaa taloudellisin houkuttimin. Sen sijaan naisten toimintaa pidetään sekä vaistonvaraisena että moraalisenä. Naiset tekevät hoivatöitä luonnostaan ja jumalallisista syistä. (Folbre 2001, 9.) Folbren (2001, 9) mukaan Adam Smithiä olisi luultavasti kauhistuttanut ajatus, että joku olisi ehdottanut vaimojen tai äitien toimivan oman etunsa mukaisesti. Oma etu oli käypä vain persoonattomille markkinoille. Perheeseen ja kotiin olivat sen sijaan juurtuneet syvään moraaliset tuntemukset. Työ, jossa tuotetaan palveluita toisille, on moraalista ja tärkeää, mutta se ei tuota eikä siten kuulu yleiseen taloudelliseen toimintaan. Tämä smithiläinen päättely leimaa edelleen valtaviiran ekonomien ajattelua – mutta ei estä heitä esittämästä teorian alaan kulumattomia oletuksia naistapaisista palvelutöistä (niiden tulisi olla ”kustannustehokkaita”). Se ei estä heitä myöskään vähättelemästä ”palvelumarkkinoita”, vaikka ne ovat nykyisin keskeinen kasvusektori.

Erytisesti sosiaalipalveluissa, mutta usein myös terveystaloudissa, kuluttaja saattaa olla hauras, heikko ja ennen kaikkea tuen tarpeessa. Tällöin vapaan valinnan ja hyödyn tavoittelun korostaminen saattaa ihmiset vakaviin tilanteisiin. Koska hoivan ammattilaisten etiikka ei salli ihmisiä jätettävän yksin ongelmiensa kanssa (valitsemaan vapaasti), ovat hoivatalan työntekijät, joista miltei yhdeksän kymmenestä on naisia (Terveys- ja sosiaalipalvelujen henkilöstö 2013), arkisten eettisten ongelmien edessä.

Samalla työn määrä luultavasti kasvaa, kun työntekijät yrittävät sekä taata (ainakin näennäisen) valinnanvapauden että oikeasti hoitaa ja tukea tarvitsevia. On todennäköistä, että ainakin osa tästä kasvaneesta työstä on kompensoimatonta, toisin sanoen siitä ei makseta palkkaa.

Valinnanvapauteen liittyy toinenkin tasa-arvoa mahdollisesti murentava mekanismi. Valinnanvapaus tarkoittaa aina myös yksilöllistä vastuuta valita ja tehdä oikea valinta. Siten se tekee miltei mahdottomaksi kritisoida palvelujärjestelmää, koska kuka nyt kehtaisi julkisesti sanoa, että ei kannata vapautta ja yksilön mahdollisuuksia valita tai oletta ihmisten olevan vastuullisia toimijoita? Siten yksilöllisestä valinnasta tulee hallinnan keino, joka depolitisoi, mystifioi ja tekee näkymättömäksi rakenteelliset eriarvoisuudet, kuten sukupuolen, rodun tai luokan. (Martinson, Griffin & Giritli Nygren 2016.) Hyvästä elämästä tulee ”sun juttu” ja sosiaalisista ongelmista oma syy.

## **Naisten ja miesten työt ja ammatillisuudet**

Pohjoismaisen palvelu- ja hoivavaltion rakentamista ei voi ymmärtää muuten kuin vuorovaikutuksessa sukupuolijärjestelmän kanssa (Julkunen 2016, 237). Julkisen sektorin laajeneminen 1980-luvun lopulle saakka on vaikuttanut naisten ja miesten elämään eri tavoin. Julkisen sektorin työllisyys kasvoi vuosina 1960–90 Suomessa 350 tuhannesta 705 tuhan- teen, ja naisten osuus kasvusta kattoi 85 prosenttia (Julkunen 1993). Julkinen sektori loi naisille työpaikkoja sekä poliittista, arkista ja kansalaistoimijuutta. Julkiset hoivapalvelut tekivät naisten aiemmin kotona tekemää näkymätöntä hoivatyötä näkyväksi ja palkatuksi sekä ammatil- listettavaksi. Paljon raskasta naisten kontolla ”luonnostaan” ollutta hoi- vatyötä siirtyi pois heidän harteiltaan – samojen ja toisten naisten jul- kisesti ja (matalasta) palkasta tekemiksi. Paljon yksityistä ja siten usein näkymätöntä hoivatyötä on toki edelleen naisten vastuulla: Esimerkiksi omaishoitajista noin 70 prosenttia on naisia (Linnošmaa ym. 2014) ja pieniä lapsia kotona hoitavat lähes yksinomaan äidit (Lammi-Taskula & Salmi 2013).

Vuonna 2013 sosiaali- ja terveyspalveluissa työskenteli yhteensä noin 390 000 henkilöä, joista 73 prosenttia julkisella sektorilla, 17 prosenttia

yrittäjissä ja 10 prosenttia järjestöissä. Sosiaali- ja terveyspalvelut ovat miltei yhtä suuria työllistäjiä keskenään. Työssäkäyvistä naisista 15,7 prosenttia työskenteli sosiaalipalveluissa ja 13,4 prosenttia terveyspalveluissa. Sote-seikka koskettaa siis ammatin ja työpaikan kautta useampaa kuin joka neljättä Suomessa palkkatyössä käyvää naista. Vastaavat luvut miesten kohdalla ovat 1,7 prosenttia ja 2,3 prosenttia. Miesten osuus sosiaali- ja terveyspalvelujen henkilöstöstä on 12 prosenttia – luku ei ole juuri kasvanut 2000-luvulla. (Terveys- ja sosiaalipalvelujen henkilöstö 2013.)

Tätä kirjoitettaessa syksyllä 2016 monet sote-palvelujen käytännön toteuttamiseen liittyvää, syvästi näiden alojen työntekijöitä koskettavaa ratkaisua, on tekemättä. Yleisesti voi kuitenkin arvioida, että uudistus noudattaa jo pari vuosikymmentä valtavirtaistuneen uuden julkisjohtamisen (NPM) periaatteita (ks. esim. Dahl 2012; Eräsaari 2010; Yliaska tässä julkaisussa). Lisäksi erityisesti terveydenhuollossa mutta myös sosiaalitoimessa omaksutaan lean-tuotantomalliin liittyviä ideoita ja oppeja työn organisoimisesta (esim. Lillrank 2013). Myös erilaiset digitalisointumiseen ja robotisointumiseen liittyvät uudistukset ja tehostamisryhtymykset koskettavat aina useampia sote-palvelujen käyttäjinä ja työntekijöitä. Arvioin tässä näiden tendenssien sukupuolilytköksiä lähinnä työntekijöiden kannalta.

Uusi julkisjohtaminen on tuonut sosiaali- ja terveyspalveluihin ristiriitaisia tendenssejä. Yhtäältä tehokkuus, tuottavuus, ja hyvä myytävä tuote edellyttävät työntekijöiltä kykyä tehdä joustavaa yhteistyötä yli ammattija hierarkiarajojen. Toisaalta taas liikkeenjohdollinen idea mitattavista tuloksista ja nopeista ”tuotantoketjuista” on tuonut ammatillisiin käytäntöihin jäykkiä kontrolli- ja säätelyvaateita, prosessikuvauksia, ylenpalttista teknistä ylöskirjaamista ja auditointia (Hirvonen 2014; Kuhlmann 2006). Lisäksi hoivan etiikkaan kuuluva, sen ammatillisuuden ydin on toistaiseksi vielä korostanut ensi sijassa tilanteista läsnäoloa ja asiakkaan tarpeisiin vastaamista. Nämä ristivedot ovat käytännössä aiheuttaneet paitsi eettisiä pohdintoja myös lisänneet naisvaltaisen alan töitä, kun työntekijät koettavat sekä suoriutua paperitöistä että hoitaa potilaat hyvin (Hirvonen 2014).

Kuhlmann (2006) on pohtinut muuttuvaa professionalismia terveydenhoitoalalla luottamuksen kannalta. Terveydenhuollon ammatillisuus on perinteisesti rakentunut yksilöllisen ammattitaidon varaan: potilas

luottaa lääkäriinsä ja hoitajaansa ja heidän tilanteisiin, ruumiisiin kiinnittyneisiin taitoihinsa ja arvioonsa kustakin tilanteesta. Uuden teknologian, digitaalisen tiedonsiirron ja lisääntyneen informaation ansiosta se, kuinka luottamus terveydenhuollossa rakentuu, on muuttunut kahdella perustavalla tavalla. Ensinnäkin asiantuntemus pluralisoituu kun erilaiset toimijat (lääkärit, terveystieteilijät, vaihtoehtoiset hoidot, potilasjärjestöt, Internet) kilpailevat siitä, kellä on luottamusta herättävää tietoa ja tietojärjestelmiä. Toiseksi tapahtuu muutos yksilöllisistä kvalifikaatioista ja ruumiillistuneista käytännöistä kohti tietoperusteista luottamusta, joka pohjautuu tieteellis-byrokrattiselle mittaamiselle, arvioinnille ja datalle – jotka on erotettu ruumiista. (Kuhlmann 2006, 608.)

Kuhlmann (2006, 617) arvioi lyhyesti kuvaamansa muutoksen sukupuolilytkeyttä. Kun rationaalisista arviointikriteereistä tulee tärkeämpiä kuin enemmän tai vähemmän affektiivinen, tunteisiin perustuva potilaslääkäri-vuorovaikutus, kasvaa läpinäkyvien mittareiden merkitys. Tämä avaa periaatteessa tilaa moniammatilliselle vuorovaikutukselle ja voi siten rikkoa sukupuoliin kiinnittyneitä hierarkkisia jakoja ja lääketieteelliseen ammatillisuuteen kiinnittynyttä paternalismia – mutta ei automaattisesti. Leena Eräsaari (2010) on esimerkiksi huomauttanut, että uusi julkisjohtaminen on avannut sairaaloiden ja muiden hoito-organisaatioiden ovet konsulteille, juristeille, ekonomisteille ja ammattijohtajille: kun valkotakkisten lääkärien ja sairaanhoitajien työtä tehostamisen merkeissä vähennetään, tilalle tulevat harmaat puvut. Ei aina, mutta usein, tämä tarkoittaa lisää miehiä ja vähemmän naisia.

Työn organisoimisen tavoista erityisesti terveystalouksissa on yleistynyt lean-ajattelu, ja se näyttää parhaillaan leviävän myös sosiaalipalveluihin. Esimerkki eräästä hankkeesta:

Lean-toimintamalli on alun perin Japanin autoteollisuuden piirissä kehitetty kehittämisen malli, jonka tavoitteena on vähentää hukkaa tuotanto- tai toimintaprosessin eri vaiheissa. Lapin sairaanhoitopiirissä on jo vuosia käytetty Lean-ideologiaan pohjautuvaa Hukkahaavimenetelmää. Hukkahaavin tavoitteena on tehostaa prosesseja, parantaa laatua asiakaslähtöisesti ja lisätä työn mielekkyyttä.

XX -hankkeen lähestyessä loppuaan pilotoidaan Hukkahaavi-työka-



luihin pohjautuvan Kaizen-menetelmän soveltuvuutta sosiaalipalvelujen, erityisesti lastensuojelun prosessin kehittämistyökaluna. Koulutus toteutetaan siten, että tammikuussa 2016 tarjotaan kaksi koulutuspäivää, joiden aikana esitellään Lean-malli ja siihen perustuva Kaizen-toimintatapa sekä työkalut. Ensimmäisen päivän jälkeen osallistujat aloittavat oman pienimuotoisen kehittämisen toteuttamisen ja saavat siihen tukea sekä uusi työkaluja toisena lähipäivänä. Kehittämistyöt esitellään helmikuulle sovittavana puolen päivän tapaamisella, joka toteutetaan kuvapuhelinyhteydellä.<sup>9</sup>

Lean-koulutusta tarjoavat liikkeenjohdon konsultointiyrietykset, esimerkiksi Aalto Pro, joka tarjoaa lean-muutosagentti -koulutusta, starttipakettia lean-johtamiseen terveydenhuollossa ja lukuisia muita sertifioituja koulutuksia. Yksi esimerkki:

Lean ja terveydenhuolto -koulutuksessa opit rakentamaan palveluorganisaatiota, joka kehittyy jatkuvasti. Prosessit eivät rapistu ja henkilöstön osaaminen ja ongelmanratkaisukyky pysyvät hyvinä.

Lean-muutosagentit osaavat tunnistaa parannuskohteet, hallitsevat parhaat lean-työkalut ja menetelmät ja pystyvät tukemaan koko henkilöstöä toimintatapojen ja prosessien jatkuvassa parantamisessa.<sup>10</sup>

Lean -ajattelun keskeiset periaatteet<sup>11</sup> ovat asiakasarvon tuottaminen, se, että tuotteita ja palvelua tuotetaan vain jos sille on kysyntää; kaikki mikä ei tuota asiakkaalle arvoa tai ole tuotannon kannalta oleellista poistetaan; tuotanto pyritään hoitamaan mahdollisimman niukoilla resursseilla (tästä nimi *lean*), pyritään mahdollisimman tasaiseen tuotantovirtaan, virhevaihtelut minimoidaan ja pyritään virtaustehokkuuteen (Lillrank 2013, 5). Tutkimusten mukaan lean-ajattelussa on sekä hyviä

---

9 <http://www.sosiaalikallega.fi/poske/tapahtumat/lean-toimintamalli-sosiaalitoimen-kehittamistyovalineeksi-pilottikoulutus-20-1-2016-kittila> Haettu 2.9.2016

10 <http://www.aaltopro.fi/packages/lean-ja-lean-six-sigma> Haettu 2.9.2016

11 Lean voi tarkoittaa filosofiaa tai arvoja, työn organisoimisen ja tuotannon mallia ja menetelmävarantoa työkaluineen (Kaipiainen 2016).

että huonoja puolia: se kannustaa työntekijöitä aktiivisiksi, innovatiivisiksi, monitaitoisiksi ja työympäristöään jatkuvasti kehittäviksi. Ihmisten kognitiivisia tietoja ja taitoja voidaan käyttää monipuolisesti. Toisaalta sen on havaittu aiheuttavan työn autonomian menettämistä ja työn vaatimustason nousemista sekä kiireen ja intensiteetin kasvua. Lean näyttääkin merkitsevän eri asioita eri työntekijäryhmille. Esimerkiksi ylemmille toimihenkilöille lean voi tarkoittaa kiinnostavaa ja haastavaa työtä (vaikka kiire lisääntyy), kun taas työntekijäasemassa olevat raportoivat harvemmin positiivisia vaikutuksia. (Seppälä & Klemola 2004, sit. Anttila & Tammelin 2016, 1-2.) Lisäksi jotkin lean-sovellukset korostavat erilaisia tasoja hankitussa lean-pätevyudessa – puhutaan erivärisistä *vöistä*<sup>12</sup> kuten kamppailulajeissa – mikä saattaa synnyttää uusia hierarkioita työyhteisöissä.

Tammelin, Anttila ja Mänttari-van der Kuip (2016, 3) ovat pohtineet leanin soveltamista julkisiin palveluihin: jotta leanin ideat toteutuisivat, tulisi yksiselitteisesti tietää, mikä on palvelun arvo ja mikä hukkaa. Tämä saattaa olla julkisissa palveluissa ongelmallista. Varsinkin sosiaalipalveluissa on toimintoja, jotka ovat lähtökohtaisesti hitaita ja epämääräisiä, ja joiden päämääränä ei ole mikään selvä ”tuote”. Tammelin, Anttila ja Mänttari-van der Kuip kysyvätkin, onko esimerkiksi lastensuojelun palvelu onnistunut silloin, kun palvelun piirissä on paljon asiakkaita vai silloin kun heitä on vähän.

Vigour (2015) on tutkinut leanin soveltamista Ranskan julkisissa oikeuspalveluissa, ja huomauttaa että leanin lanseeraaminen töihin, joissa on vahva ammatillinen perinne, saattaa olla hankalaa. Juristit eivät välttämättä halua kuulla konsulttien kertovan, kuinka heidän tulisi työtään tehdä. Huxley (2015) toteaa, että lean-tuotannon metodeista puuttuu selvästi teoreettinen ymmärrys valtiovallan toiminnan tavoista. Wittrock (2015) on tutkinut lean-ajattelun juuria Japanin Meiji-restauraatiossa ja konfutselaisuudessa, joissa edellytettiin lojaalisuutta, altruismia ja askeesia, kuria ja opiskelua. Hän miettii, kuinka hyvin nämä edellytykset sopivat läntiseen kulttuuriin ja huomauttaa, että ne saattavat sopia niistä parhaiten Saksaan ja Pohjoismaihin, joissa ryhmätyö ja sidosryhmäajattelulla on jalansijaa. Janoski (2015) arvioi, että leanilla on yhteys konservatiiviseen

---

12 Esim. <http://edupower.fi/fi/13-09-2016-lean-and-six-sigma-white-belt/>  
Haettu 5.9.2016

tiivisiin hallituksiin ja uusliberalistiseen hallintaan ja että leanin voi sanoa olevan uusi Fordismi.

Lean-tuotantoa ei ole laajasti arvioitu sukupuolen näkökulmasta. Voi kuitenkin esittää joitakin todennäköisiä tendenssejä. Ensinnäkin sosi-aali- ja terveyspalveluiden naisvaltaisuus tarkoittaa, että niin leanin edut kuin haitat kohdistuvat naistoimijoihin. Leanin soveltaminen vaatii jatkuvaa kouluttautumista, uudelleen kouluttautumista ja koulutukseen luottamista, mikä saattaa johtaa aiemmin mainittuihin konflikteihin tai uudelleenorganisointumiseen siinä, miten työpaikan hierarkiat ja siten myös naisten ja miesten neuvotteluasemat muovautuvat. Leanin soveltaminen edellyttää usein työprosessien ja/tai niiden hallinnan ja organisoimisen digitalisoimista, mikä tarkoittaa koneiden, ohjelmien, huollon ja hallinnan ammattilaisten, yleisesti miesvaltaisen alan, saapumista sosi-aali- ja terveyssektorille aiempaa enemmän. Perinteinen asiantuntijuus, joka kiertyi hoivan etiikan ja tilanteiden tajuamisen ympärille, muotoutuu uudelleen. Valtaosa Lean-kouluttajista näyttäisi nopealla katsauksella olevan miehiä, kun taas työpaikoille koulutettavat ns. lean-agentit ovat sote-alalla naisia. Sote-ala ei ole edellä mainitun juridiikan kaltainen vahva professio, joten alan työntekijöille saattaa olla helpompaa omaksua oman ammatin ulkopuolelta tulevaa konsultointia ja oppia ajatukset jatkuvasta itsensä ja työnsä kehittämisestä.

Naisten työn, sote-seikan ja sukupuolten työnjaon kannalta on merkittävää, että lean-metodologialla ei ole teoreettista perustaa niiltä osin kuin toiminta liittyy valtioon ja valtiovaltaan – tai ylipäätään julkisen vallan, Suomessa erityisesti kunnille delegoidun vallan ja vastuun – toimiin. Jos pitää edes osittain paikkansa, että pohjoismainen valtio on ollut naisten liittolainen ja ottanut askelia naisystävälliseen suuntaan, tulisi leanin suhdetta julkisiin rahoitusvirtoihin ja sääntelykäytäntöihin tarkastella silloin kun halutaan nähdä sukupuolittavia mekanismeja.

Työt ja ammatit muuttuvat useilla systeemisillä ja sukupuoleen liittyvillä tavoilla. Tätä seikkaa on tarkasteltu työn feminisoitumisen ajatuksen avulla (esim. Morini 2007; Adkins & Jokinen 2008; Jokinen 2013). Työn feminisoituminen viittaa kaksoiskierteeseen, jossa ensinnäkin naisia siirtyy globaalisti työmarkkinoille ja ammatit ja työtehtävät muuttuvat ”naispitoisemmiksi” niin ammattihierarkian yläpäässä (esimerkiksi lääkärit) kuin alhaalla (call-centerit, hikipajat). Vain kansain-

välinen talouseliitti (esimerkiksi ylikansallisten hoivayritysten johto ja suuromistajat) pysyy sinnikkäästi miesten linnakkeena. Vastaavasti alin segmentti, siivoojat ja tiskarit, koostuu yhä useammin siirtolaismiehistä. Toiseksi työolot ja työtehtävät muuttuvat yleisesti sellaisiksi kuin ne ovat olleet naisilla tyypillisesti ”aina”: osa-aikaisuutta, määräaikaisuutta, kehoja palkkoja ja niin edelleen.

Digitalisoituminen, robotisoitumisen, logistiikan kehittyminen ja yleinen automaatio vähentää työpaikkoja joillakin aloilla ja synnyttää uusia toisille – tai samoille – aloille. Autor (2015, 6) kiteyttää, että suurin osa työtehtävistä perustuu panosten *koosteelle*: tehtävät vaativat työtä ja pääomaa, aivoja ja lihaksia, luovuutta ja toistamista, teknistä hallintaa ja intuitiota, hikeä ja inspiraatiota, sääntöjen noudattamista ja arvostelukykyä. Yleisesti työtehtävät vaativat molempaa, eivät vain toista. Siksi automaatio ei välttämättä vähennä työpaikkoja. Kun USA:ssa otettiin käyttöön pankkiautomaatit, niiden määrän kasvu ei pienentänyt pankkihenkilöiden määrää (ei tosin kasvattanutkaan). Esimerkiksi ns. suhdepankkitoiminta on kasvanut, ja se edellyttää ihmistyötä. Automaatio näyttää polarisoivan työtehtäviä toisaalta töihin, joissa vaaditaan ongelman ratkaisua, intuitiota, luovuutta, induktiivista päättelykykyä, kommunikointitaitoja ja ekspertiisiä, ja toisaalta tehtäviin, joissa kysytään tilanteista sopeutumista, visuaalista ja tiedollista tajua, henkilökohtaista kohtaamista – ja nämä joukkueet löytyvät usein työhierarkioiden vastakaisista päistä. (Autor 2015, 6-13.)

Sosiaali- ja terveyspalvelut eivät täysin solahda tähän tendenssiin, sillä sen toimeenpaneissa ja yleensä myös työnjohdollisissa tehtävissä vaaditaan molemman laatuja kykyjä. Silti Autorin tunnistama mekanismi on tärkeää havaita myös tällä sektorilla: kun palveluja digitalisoidaan, automatisoidaan ja leanataan tehokkaaksi, työpaikkoja poistuu, mutta uusi teknologia ja uudet käytännöt saattavat synnyttää tarvetta uusille työnkuville: tarvitaan ihmisiä jotka pitävät huolta ihmisistä kun heillä on hätä tai he eivät jaksa tai osaa, jotka ovat läsnä, kahvittelevat, kuuntelevat, avustavat. Tehtävät sijoittuvat usein nykyisen työhierarkian alaportaille (Lehto 2015) ja ovat ”feminiinisiä” siinä mielessä, että naisten ja maahanmuuttajien, erityisesti maahanmuuttajanaisten, oletetaan olevan niihin erityisen sopivia (Jokinen & Jakonen 2011). Työhierarkian yläportaille taas syntyy töitä ekonomisteille, juristeille, konsultioijille, audi-

toijille ja ammattijohtajille. Nämä työnkuvat ovat ”maskuliinisia”, vaikka toki mahdollisia kaikille sukupuolille.

## **Julkisten palvelujen politisointi ja haltuun ottaminen**

Anneli Anttosen (2016a) kiteytyksen mukaisesti Pohjoismaissa onnistuttiin luomaan yhteiskunta, jossa ihmiset tekevät tasavertaisesti yhdessä asioita, joita ei muuten saada aikaan. Julkinen sektori on paikka yhteisen hyvän vaalimiseen, mutta jos kuntien toiminta yhtiöitetään suunnitellulla tavalla, tämä paikka häviää. Yksityistäminen ja yhtiöittäminen de-politisoivat julkisia palveluja. Poliittiset kiistat – siis demokratia – antavat tilaa muka objektiivisille tehokkuusmittauksille. Tämä näkyy käytännössä<sup>13</sup> esimerkiksi siten, että sosiaalialan ammattilaiset puhuvat siitä, miten jonkin uudistuksen tai interventioin vaikutukset pitäisi pystyä mittaamaan ja hinnoittelemaan, vaikka tietävät kokemuksesta, että erityisesti sosiaalipalvelut sisältävät mitattavaksi kelpaamattomia, epämäärisiä ja moniulotteisia asioita.

Feministisen tutkimuksen keskeinen tehtävä on ollut tehdä asioita toisin niin tieteessä kuin yhteiskunnassa sekä synnyttää tai ainakin käsitellä toisenlaisia ontologioita, kuten Gibson-Graham (2008, 614) muotoilee. Se tarkoittaa sitä, että näytetään, miten asiat voisivat olla. Toinen feministisen tutkimuksen tavoite on tuoda syrjässä tai piilossa olevia, näkymättömiä ja äänettämiä ilmiöitä ja kokemuksia esiin. Tässä mielessä jo se, että tutkimusta tehdään sukupuolisensitiivisesti ja intersektionaalisesti, kontekstissaan tärkeät erot ja eriarvoistavat käytännöt huomioon ottaen, on tutkimuskohteen politisoimista.

Ehkä hieman yllättävästi, relevantin teoreettisen välineen julkisten palvelujen uudelleen politisointiin ja haltuunottoon tarjoaa sangen teoreettisena pidetty feministinen lähestymistapa, jossa yhdistellään Judith Butlerin (esim. 2006; 2009) ajatuksia sukupuolesta performatiivina ja Pierre Bourdieun (esim. 1990) habituksen käsitteen sovelluksia (esim. Adkins & Skeggs 2004; Jokinen 2005; Veijola & Jokinen 2008). Tällöin tarkastellaan sukupuolta efekteinä; performatiivina, tapaistuneina tekoina

---

13 Olen osallistunut asiantuntijana erilaisiin sosiaali- ja terveysalan suunnittelu ja seurantaryhmiin. Artikkelin käytännön havainnot perustuvat tälle.

ja vaikutelmina. Sukupuolen efektin käsite tavoittelee sellaisia sukupuolivaikutusten arvioinnissa vaikeasti tavoitettavia, rajoiltaan epämääräisiä ja monitulkintaisia asioita kuin mitä on olla nainen (tai mies) sote-kentällä; miten naisia tai ”Naista” siellä kohdellaan? Millaisia eleitä, kohtauksia, arkisia tottumuksia ja itsestäänselvyyksiä sosiaali- ja terveystaloudessa rakentuu sukupuolen varaan, toistettavaksi ja muunneltavaksi? Vaikka näitä seikkoja on hyvin vaikea mitata saati takoa indikaattoreiksi, ne voivat olla hyvinkin laajoja. Eräs haastattelemani muutosvaiheen sotejohtaja virkkoi: ”Voi olla että tämä olisi mennyt ihan toisin, jos olisin ollut mies.” Tyypillistä sukupuolen efekteille on, että niitä vähätellään tai tehdään naurunalaiseksi. Erään sote-uudistukseen liittyvän kokouksen aluksi miespuheenjohtaja huokaisi: ”Täällähän on oikea naislauma.” Myös viralliset kielelliset ilmaisut, kuten *isäntäkuntamalli*, kuuluvat tämän ulottuvuuden tarkasteltaviksi. Isäntäkunta kuulostaa erilaiselta kuin emäntäkunta, ja sillä on materiaalisia ja tosiasiallisia vaikutuksia, olkoon että niitä on hankala tunnistaa, määrällistää ja arvioida. Juuri tätä on sukupuolen efekti.

Lähestymistavalle on luonteenomaista pitää sukupuolta tekona – toisin kuin arkiajattelussa pidämme tekoja ikään kuin seurauksena siitä, että olemme miehiä tai naisia tai jotain muuta sukupuolta. Performatiivisessa lähestymistavassa sukupuoli ei ole luonnollinen, vaan rakentuu päivittäin uudelleen, ”tyyliteltyjen tekojen sarjana” ja arkisena tapana, ”jolla ruumiilliset eleet, liikkeet ja erilaiset tyylit muodostavat illuusion pysyvistä sukupuolittuneesta minuudesta” (Butler 2006, 235). Ei ole oikeita tai vääriä sukupuolitekoja tai -tapoja, mutta tietyissä institutionaalisissa ja yhteiskunnallisissa kehyksissä tällaista normatiivisuutta ”tuotetaan”. Jokin teko tai tavanmukaisuus määrittyy tärkeämmäksi kuin toinen, arvostetummaksi, suojelua kaipaavaksi, suojattomaksi, lainvoimaiseksi, rikolliseksi ja niin edelleen. Ihmistoimijuus syntyy aina joissain sosiaalisissa kehyksissä, ja siten sillä, millaisia arkisia tyylejä, tapoja, liikkeitä ja toimintaa sukupuolijärjestys sallii performoitavan, on merkitystä.

Sukupuolitavan, naistapaisuuden ja miestapaisuuden (ks. esim. Veijola & Jokinen 2001; Jokinen 2005) käsitteiden avulla voikin selittää sukupuolten työn- ja vallanjaon sitkeyttä ja hidasta muuttumista. Subjektiiivisella ja kollektiivisella tasolla on luontevinta ja hermoja säästävintä toimia kuin nainen tai kuin mies. Lisäksi on sosiaalisesti helpompaa olla

hiljaa kuin huomautella esimerkiksi työttelystä. Itsekin tyydyn useimpien pyörittelemään silmiäni (ja tekemään muistiinpanoja!)

Performatiivisuus avaa kuitenkin myös kohdan, josta muutos voi alkaa. Koska sukupuoli ymmärretään tekoina ja tapoina, ne ovat *toimintaa* ja siten mahdollista muuttaa. Aivan pienikin ”toisin toistaminen” voi johtaa isoon yhteiskunnalliseen muutokseen. Voi jättää nauramatta kun joku halventaa tasa-arvokysymyksiä. Alkaa mutista vierustoverille. Lopulta voi sanoa jotain ääneen. Vaatia yhdessä ja joka kokouksessa sukupuolivaikutusten arviointia. Alkaa selvittää asioita. Avata nettiportaalin. Voi perustaa tutkimusryhmän. Mennä sinne missä palveluita käytetään, suunnitellaan ja niistä päätetään.

Madridilainen tutkimusryhmä Precarias a la deriva (2009) kutsuu mukaan menemisen menetelmää kuljeskeluksi. He menivät sinne, missä ihmiset elävät ja tekevät työtä, ja pyysivät heitä opastamaan tutkimuskoulutuksen saaneita oman elämänsä paikkoihin ja pysäkkeihin. Lisäksi pidettiin työpajoja (hoivasta). Tutkimusraportit ovat moniäänisiä kertomuksia. ”Kuljeskelu mahdollistaa arkipäivän tarkastelemisen poliittisena ulottuvuutena ja vastarinnan lähteenä, koska se pitää kokemusta tärkeimpänä epistemologisena kategoriana” (Precarias a la deriva 2009, 27). Ihmisten kokemus, esimerkiksi sote-alan työntekijöiden tai palvelujen käyttäjien kokemukset eivät ole esianalyttisiä möykkyjä, joita tutkija sitten analysoi. Ihmisten kokemukset ja heidän tietonsa siitä, mitä vaikkapa hyvinvointikeskuksessa tapahtuu tai miten lean-tuotantomalli järjestää ihmisten arkisia polkuja, on erilaista tietoa kuin tutkijan tieto, mutta ne yhdistämällä syntyy ”yhteisiä nimiä” ja ”verkostojen potentiaalisuutta” (Precarias a la deriva 2009, 27). Tutkimusryhmä myös kertoo avoimesti, miten vaikeaa tällainen *yhteistutkimus* (de Molina 2004) on, mutta yhtä vaikeaa on kuvitella muutakaan keinoa palvelujen haltuun ottamiselle, jos haluaa tehdä sen nimenomaan tutkijana, tutkijan roolissa.

## Lopuksi

Digitaalisen ajan patriarkaatti pitää yllä vanhoja hierarkkisuuden ja eronpidon muotoja (miesten ja naisten territoriot pidetään erillään ja mies-

ten alueet keskimäärin arvokkaampana), mutta myös sekoittaa järjestyksiä; esimerkiksi palvelun digitalisoiminen teoriassa irrottaa palvelun tilanteisuudesta ja ruumiillisuudesta ja niiltä osin sukupuolesta. Hyvinvointivaltion naistutkijoiden identifioima pohjoismainen julkinen patriarkaatti on muuttunut ja muuttuu kiihtyvällä tahdilla markkinaperusteiseksi, ja hegemonisen yhteiskuntapoliittisen järjelyn mukaan yksilön vapaus valita, ostaa ja ansaita palvelunsa on yhteisen hyvinvoinnin edellytys. Katsaus päättelyn juurille muistuttaa kuitenkin siitä, että uusklassinen taloustiede on syntynyt teoretisoimaan liberaalien miesten työtä ja taloudenpitoa. Naisten sfääri, joka nykyisin muodostaa valtaosan julkisesta sektorista, on teorian ulkopuolella, oletettuna hoivatoimintana. Tämä sekaannus aiheuttaa eriarvoistavia käytäntöjä eikä johda kestävään elämänmuotoon.

Uusien työnmittaus- ja arviointimenetelmien seurauksena naisten jo ennestään näkymätön työ saattaa muuttua vielä näkymättömämmäksi. Hoivaan olennaisesti kuuluva ja sen yleinen onnistumisen edellytys on tilanteen taju ja ruumiillinen läsnäolo. Nämä ovat liian epämääräisiä asioita, jotta niitä voisi vangita selvärajaisilla, tarkkoilla, läpinäkyvillä ja yleensä digitalisoitavissa olevilla tulos- tai suoritettavilla, jotka kuitenkin ovat tekno-managerialismin julkilausuttuja tavoitteita. Digitalisoiminen taas hävittää tahallaan informaatiota ja pelkistää sen nolliksi ja ykköiseksi, sillä juuri tämä tiedon köyhydytys tekee nopean, laajan ja tehokkaan tiedonsiirron mahdolliseksi. Sosiaali- ja terveystieteiden pitäisi itse osata ja saada päättää, mitä kannattaa digitalisoida ja mitä taas ei, ja suunnitella ohjelmat, algoritmit ja koodit – ei niin että nämä on ostettava kentän ulkopuolelta.

Vaikka nykyään on muuttunut tavalliseksi ajatella, että julkiset menot ovat liian suuria ja nielevät jotain parempaa rahaa, on hyvä muistaa, että julkisetkin menot ovat jonkun tuloja. Keiden tuloja ja millaisia virtoja ne ovat – siitä voisi aloittaa sote-seikan laajennetun sukupuolivaikutusten arvioinnin.

## Lähteet

Adkins, L. & Jokinen, E. (2008). Introduction: Gender, Living and Labour in



- the Fourth Shift. *NORA, Journal of Feminist and Gender Research* 16(3), 182-201.
- Adkins, L. & Skeggs, B. (toim.) (2004). *Feminism after Bourdieu*. Oxford: Wiley-Blackwell.
- Anttonen, A. (1994). Hyvinvointivaltion naisystävälliset kasvot. Teoksessa Anneli Anttonen, Lea Henriksson & Ritva Nätkin (toim.) *Naisten hyvinvointivaltio*. Tampere: Vastapaino.
- Anttonen, A. (2016a). *Miksi julkispalvelujen menestystarina halutaan hävittää Suomesta?* <http://www.tasaarvovaje.fi/?p=726>. Haettu 14.9.2016.
- Anttonen, A. (2016b). Sote-uudistuksen kipupisteitä. *Talous ja yhteiskunta*, 3, 2-7.
- Autor, D. (2015). Why Are There Still So Many Jobs? The History and Future of Workplace Automation. *Journal of Economic Perspectives*, 28(3), 3-30.
- Autto, J. & Nygård, M. (2015). Johdanto: Mitä on hyvinvointivaltion kulttuurintutkimus? Teoksessa J. Autto & M. Nygård (toim.) *Hyvinvointivaltion kulttuurintutkimus*. Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus.
- Bourdieu, P. (1990). *The Logic of Practice*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Butler, J. (2006). *Hankala sukupuoli*. Helsinki: Gaudeamus.
- Butler, J. (2009). Performativity, Precarity and Sexual Politics. *Revista de Antropologia Iberoamericana*, i-xiii. [http://media.virbcdn.com/files/3c/98dd516e9b6a090b-Butler\\_PerformativityPrecarity.pdf](http://media.virbcdn.com/files/3c/98dd516e9b6a090b-Butler_PerformativityPrecarity.pdf). Haettu 14.9.2016.
- Dahl, H. M. (2012). Neo-Liberalism Meets the Nordic Welfare State – Gaps and Silences. *NORA-Nordic Journal of Feminist and Gender Research*, 20(4), 283-288.
- Eräsaari, L. (2010). Miksi hyvinvointivaltio on tärkeä naisille? Teoksessa T. Saresma, L-M. Rossi & T. Juvonen (toim.) *Käsikirja sukupuoleen*. Tampere: Vastapaino.
- Eräsaari, L. (2002). *Julkinen tila ja valtion yhtiöittäminen*. Helsinki: Gaudeamus.
- Folbre, N. (2001). *The Invisible Heart. Economics and Family Values*. New York: The New Press.
- Gibson-Graham, J.K. (2008). Diverse Economies: Performative Practices for 'other worlds'. *Progress in Human Geography*, 32(5), 613-632.
- Hernes, H. M. (1987). Women and the Welfare State: The Transition from Private to Public Dependence. Teoksessa H. Holter (toim.) *Welfare State and Woman Power. Essays in State Feminism*. Oslo: Norwegian University Press.
- Hirdman, Y. (1991). Genussystemet. Teoksessa *Demokrati ock makt i i Sverige*. SOU 44. Stockholm: Maktutredningens huvudrapport.
- Hirvonen, H. (2014). *Habitus and Care. Investigating Welfare Service Workers'*

- Agency. Jyväskylä: Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research 497.
- Hirvonen, H. (2016). *Miten kädestä kiinni pitämisestä tuli soten ylijäämää?* <http://www.tasaarvovaje.fi/?p=717>. Haettu 31.8.2016.
- Husso, M. & Heiskala, R. (2016). Esipuhe. Teoksessa M. Husso & R. Heiskala (toim.) *Sukupuolikysymys*. Helsinki: Gaudeamus.
- Janoski, T. (2015). The New Division of Labor as Lean Production. *International Journal of Sociology*, 45(2), 85-94.
- Jauhola, M. & Kantola, J. (2016). Globaali sukupuolipolitiikka Suomessa. Teoksessa M. Husso & R. Heiskala (toim.) *Sukupuolikysymys*. Helsinki: Gaudeamus.
- Jokinen, E. (2013). Prekaari sukupuoli. *Naistutkimus-Kvinnoforskning*, 26(1), 5-18.
- Jokinen, E. (2005). *Aikuisten arki*. Helsinki: Gaudeamus.
- Jokinen, E. & Jakonen, M. (2011). Rajaton hoiva. Teoksessa E. Jokinen, J. Könönen, J. Venäläinen & J. Vähämäki (toim.) *Prekarisaatio Pohjois-Karjalassa*. Helsinki: Tutkijaliitto.
- Julkunen, R. (1994). Suomalainen sukupuolimalli – 1960-luku käänteenä. Teoksessa A. Anttonen, L. Henriksson & R. Nätkin (toim.) *Naisten hyvinvointivaltio*. Tampere: Vastapaino.
- Julkunen, R. (1993). Suomalainen sukupuoli – esimoderni, moderni, toisenlainen moderni vai liian moderni. Teoksessa K. Ilmonen (toim.) *Kestävyyskoe (kirjoituksia 1990-luvun Suomesta)*. Tampere: Vastapaino.
- Julkunen, R. (2016). Sukupuoli valtiollisen politiikan kohteena. Teoksessa M. Husso & R. Heiskala (toim.) *Sukupuolikysymys*. Helsinki: Gaudeamus.
- Karkulehto, S., Saresma, T., Harjunen, H. & Kantola, J. (2012). Intersektionaalisuus metodologiana ja performatiivisen intersektionaalisuuden haaste. *Naistutkimus/Kvinnoforskning*, 25(4), 17-28.
- Kekkonen, U. (1952). *Onko maallamme malttia vaurastua?*
- Kuhlmann, E. (2006). Traces of Doubt and Sources of Trust. Health Professions in an Uncertain Society. *Current Sociology*, 54 (4), 607-620.
- Kuusi, P. (1961). *60-luvun sosiaalipolitiikka*. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisuja 6. Porvoo: WSOY.
- Lammi-Taskula, J., & Salmi, M. (2013). Perhevapaat ja sukupuolten tasa-arvo. Teoksessa Marjut Pietiläinen (toim.) *Työ, talous ja tasa-arvo* (pdf 1,2 Mt). Helsinki: Tilastokeskus, 187–194.
- Lehto, I. (2015). Välittäminen. teoksessa E. Jokinen & J. Venäläinen (toim.) *Prekarisaatio ja affekti*. Jyväskylä: Nykykulttuurin tutkimuskeskuksen julkaisuja 118.
- Lillrank, P. (2013). *Lean-ajattelu terveydenhuollossa*. Nordic Healthcare Group

Oy.

- Linnosmaa, I., Jokinen, S., Villkko, A., Noro, A. & Siljander, E. (2014). Omaishoidon tuki. Selvitys omaishoidon tuen palkkioista ja palveluista kunnissa vuonna 2012. THL. Raportti 9.
- Martinsson, L.; Griffin, G. & Giritli-Nygren, K. (2016). When feminism became gender equality and antiracism turned into diversity management. Teoksessa L. Martinsson, G. Griffin & K. Giritli-Nygren (toim.) *Challenging the Myth of Gender Equality in Sweden*. Bristol: Policy Press.
- de Molina, M. M. (2004). *Työläistutkimus ja yhteistutkimus*. <http://eipcp.net/transversal/0406/malo/su> Haettu 7.9.2016.
- Morini, C. (2007). The feminization of labour in cognitive capitalism. *Feminist Review*, 87(1), 40-59.
- Rantalaiho, L. (1994). Sukupuolisopimus ja Suomen malli. Teoksessa A. Anttonen, L. Henriksson & R. Närkin (toim.) *Naisten hyvinvointivaltio*. Tampere: Vastapaino.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstö (2013) <https://www.thl.fi/fi/tilastot/tilastot-aiheittain/sosiaali-ja-terveydenhuollon-henkilosto/sosiaali-ja-terveyspalvelujen-henkilosto> Haettu 30.8.2016.
- Sote-uudistuksen tietolehtinen (2016) Sosiaali- ja terveysministeriö. [http://stm.fi/documents/1271139/1332838/Sote-uudistuksen+tietolehtinen+9\\_2015/a6f19294-ea52-4c47-b13f-ba15c571e843](http://stm.fi/documents/1271139/1332838/Sote-uudistuksen+tietolehtinen+9_2015/a6f19294-ea52-4c47-b13f-ba15c571e843). Haettu 30.8.2016.
- Tammelinen, M., Anttila, T. & Mänttari-van der Kuip, M. (2016). Julkisen sektorin palveluprosessit kevyiksi lean-tuotantomalleilla – mutta kevyttuotteet eivät aina laihduta? *Työelämän tutkimus-Arbetslivsforskning*, 14(1), 1-4.
- Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle 29.5.2015 nimitetyn pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelmasta (2015). Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Veijola, S. & Jokinen, E. (2008). Towards a Hostessing Society? Mobile Arrangements of Gender and Labour. *NORA- Nordic Journal of Feminist and Gender Research*, 16(3), 166-181.
- Veijola, S. & Jokinen, E. (2001). *Voiko naista rakastaa*. Helsinki: WSOY.
- Vigour, C. (2015). Professions in Policy and Knowledge Transfer: Adaptations of Lean Management, and Jurisdictional Conflict in a Reform of the French Public Service. *International Journal of Sociology* 45 (2), 112-132.
- Wittrock, C. (2015). Reembedding Lean: The Japanese Cultural and Religious Context of a World Changing Management Concept. *International Journal of Sociology*, 45(2), 95-111.
- Yrjö-Koskinen, Y. (1975). Työväenseikka. Teoksessa R. Eräsaari & K. Rahkonen (toim.) *Työväenkyseisestä sosiaalipolitiikkaan*. Yrjö-Koskisesta Heikki Warikseen. Helsinki: Gaudeamus.

# Mikä tulee mitatuksi, tulee myös tehdyksi? Konsulttidemokratia ja yritysten sääntelyn purkamisen kyseenalaiset laskelmat

*Matti Ylönen*

## Johdanto

Yritysten hallinnollisen taakan vähentämisestä on tullut iskusana, jolla perustellaan mitä moninaisimpia tavoitteita ja päätöksiä. Juha Sipilän hallitus toteaa ohjelmassaan, että ”Suomi on menettänyt liiallisella sääntelyllä ja hallinnoinnilla ketteryytensä ja samalla kilpailukykyensä” (Valtioneuvosto 2015). Tällaista kritiikkiä on kuultu säännöllisesti, ja pohjatyötä keskustelun herättämiseksi on tehty pitkään. Euroopan komission yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen toimintaohjelma (2007) asetti tavoitteeksi vähentää EU-lainsäädännöstä yrityksille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa 25 prosenttia vuoteen 2012 mennessä. Aloite pohjautui Alankomaiden valtiovarainministeriön tekemiin laskelmiin, joita sittemmin oli sovellettu myös muissa maissa (Euroopan komissio, 2006). Myös OECD on ollut aktiivinen (esim. OECD 2007; 2012).

Matti Vanhasen toinen hallitus teki keväällä 2009 periaatepäätöksen käynnistää kansallinen toimintaohjelma yritysten hallinnollisen taakan

vähentämiseksi. Ohjelma toteutettiin vuosina 2009–2012 Työ- ja elinkeinoministeriön vetämänä. Se perustui ajatukseen siitä, että erilaiset hallinnolliset raportointivelvoitteet aiheuttavat yrityksille työtä, jota ne eivät muuten joutuisi tekemään. Tätä työtä kutsuttiin hallinnolliseksi taakaksi.

Tarkoituksena oli tunnistaa hallinnollisen taakan kipupisteet ja toimenpiteitä, joilla taakkaa saataisiin vähennettyä. Tavoitetaso oli kova: pyrkimyksenä oli laskea taakkaa 25 prosenttia vuoden 2006 lähtötasosta. Täsmälleen sama tavoite löytyi EU:n komission ja monien EU-maiden ohjelmissa, ja myös pääosin konsulttitöinä tehdyt mallit ja analyysit perustuivat kansainvälisiin esimerkkeihin. Tulokset jäivät monen muun maan tavoin vaatimattomiksi. Ohjelman loppuraportin mukaan sen kautta onnistuttiin laskemaan hallinnollisia kustannuksia vain alle yhdellä prosentilla (Deloitte 2012).

Tarkastelen tässä artikkelissa hallinnollisen taakan vähentämisohjelman tueksi tehtyjä laskelmia, niiden käyttötapoja ja leviämistä. Käyn läpi, miten hallinnollisen taakan vähentäminen nostettiin poliittiseen keskusteluun. Tarkastelen, miten yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen hyötyjä on pyritty mittaamaan, ja miten konsulttityöhön nojaava tiedontuotanto on johtanut virheiden kertautumiseen ja pahenemiseen kun hanke on edennyt alatasen taustaselvityksistä ylätasen poliittisiin linjauksiin. Keskityn erityisesti siihen, miten hallinnollisen taakan laskelmia on käytetty uudistettaessa julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä.

Näkökulman valintaa puoltaa julkisten hankintojen merkittävyys. Niide arvo Suomessa vuonna 2013 oli 34 miljardia euroa, mikä vastaa 18 prosenttia bruttokansantuotteesta. EU-maissa bkt-osuuden vaihteluväli oli samana vuonna 6–25 prosenttia, joten voidaan sanoa, että suomalainen julkinen sektori nojaa verrattain vahvasti toiminnan ulkoistuksiin (HE 108/2016). Sosiaali- ja terveystalouden ostot yksityiseltä sektorilta ovat kasvaneet valtavasti. Kuntien ja kuntayhtymien asiakaspalveluiden ja erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden tekemät ostot yksityisiltä kasvoivat vuosina 1997–2012 keskimäärin 11,6 prosenttia vuodessa (HE 108/2016). Suomessa ei joistain muista maista poiketen ole erityistä elintä, joka valvoisi hankintaprosessien lainmukaisuutta. Käytännössä valvonta tapahtuu markkinaoikeudessa, jonka käsittelemien juttujen määrä oli kasvussa etenkin vuosina 2007–2010 (TEM 2015, 26).

Esitän, että tässä luvussa käsitellyt kehityskulut ovat esimerkkejä konsulttidemokratiasta ja sen tuomista ongelmista (Kuusela ja Ylönen 2013; 2015). Kun taustaselvityksiä on teetetty monilla eri konsulttiyhtiöillä, ovat alkuperäisiin laskelmiin liittyneet ongelmat päässeet osin kertauttumaan. Mitä ylemmäksi tiedontuotannon ja tiedon hyödyntämisen ketjussa edetään, sitä useammin epävarmat luvut esitetään yksiselitteisinä ja ongelmatomina. Näin päädytään ajamaan erilaisia uudistuksia vedoten tehokkuushyötyihin, jotka perustuvat kyseenalaisiin laskelmiin ja antavat siten katteettomia lupauksia.

Tutkimusaineistoni koostuu suurimmaksi osaksi hallituksen ja ministeriöiden materiaaleista sekä konsulttiyhtiöiden raporteista. Tärkein aineistokokonaisuus on edellä mainittu hallinnollisen taakan vähentämisen ohjelma ja sen tausta-aineistot. Tein myös aineistopyynnön työ- ja elinkeinoministeriölle eräistä ministeriön www-sivuilta puuttuneista taustamateriaaleista. Lisäksi pyysin aineistoja hallinnollisen taakan vähentämishajelman konsulttiselvitysten tarjouspyynnöistä, tarjouksista ja konsulttiyhtiöiden kanssa tehdyistä sopimuksista. Liitteessä 1 on listattu niitä läpikäymiäni aineistoja, joihin en viittaa suoraan tekstissä. Keskityn toisessa osassa hallinnollisen taakan vähentämislaskelmissa käytettyyn standardikustannusmalliin. Kolmannessa alaluvussa seuraan, kuinka standardikustannusmalli tuotiin Suomeen, ja kuinka se on vaikuttanut suomalaiseen lainvalmisteluun ja päätöksentekoon. Neljäs ja viimeinen alaluku käsittelee edellisten lukujen löydöksiä konsulttidemokratiasta tehdyn aiemman tutkimuksen valossa.

## **Standardikustannusmalli byroslavia-keskustelun taustalla**

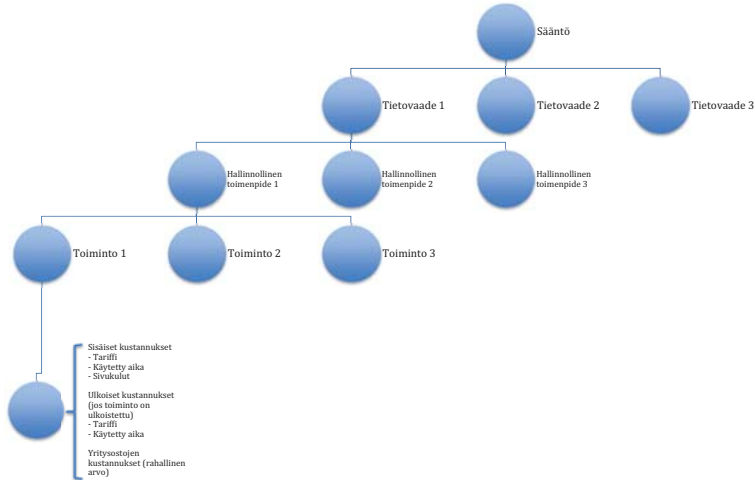
”Lähde mukaan byroslavian vastaiseen taisteluun Tuomas Enbusken ja Aki Linnanahden kanssa. Tämä on vasta alkua!”, julistaa vuonna 2015 perustettu verkkosivusto (Enbuske ja Linnanahde 2016). Tätä kirjoittaessa byroslavia.org:n etusivulta löytyi muun muassa kansanedustaja Jaana Pelkosen (kok.) twiitti, jonka mukaan ”On arvioitu, että sääntelystä aiheutuvan hallinnollisen taakan määrä on n. 2% BKT:stä eli yli 4 mrd € vuodessa”. Tällainen puhe on viime vuosina yleistynyt, ja usein sitä kuullaan myös eturivin poliitikoilta. ”Norminpurkutalkoot ovat yrittä-

jiyspaketin ydintä,” totesi ministeri Olli Rehn (kok.) maaliskuussa 2016 pitämällään luennolla (Rehn, 2016). “Olemme menneet liian pitkälle sääntelyssä: normeja ja byrokratiaa on purettava ja käytäntöjä tehtävä joustavammiksi,” linjasi vaalikampanjaansa tehnyt Juha Sipilä (kesk.) vuonna 2014 (Sipilä, 2014).

Pelkosen mainitsema arvio yritysten hallinnollisesta taakasta perustui standardikustannusmalliin (Standard Cost Model, SCM), josta on tullut suosittu työkalu hallinnollisen taakan mittaamiseen. Mallia koordinoivan eurooppalaisten hallitusten välisen verkoston mainosesitteessä todetaan osuvasti, että ”hallinnollisen taakan mittaaminen on avain sen vähentämiseen. Toisin sanoen, ’se, mikä tulee mitatuksi, tulee myös tehdyksi” (SCM Network 2006). Verkosto lupaa tarjota määrällisen metodologian ”jota voidaan käyttää kaikissa maissa ja kaikilla tasoilla” (emt., 2). Ensimmäinen versio SCM-käsikirjasta julkaistiin 2004, ja tässä luvussa käytetty päivitetty versio vuonna 2006. Käsikirja suosittelee käyttämään konsultteja taakkamittausten tekemiseen.

SCM lähtee liikkeelle siitä, että yritysten sääntelyyn voitaisiin löytää ”optimaalinen” taso. Malli sanoo tarjoavansa työkaluja tämän tason mittaamiseen (SCM Network 2006, 5). Mittauksen pohjana ovat tiedot, joita yritysten pitää eri syistä toimittaa viranomaisille. SCM ei pyri mittaamaan esimerkiksi työ- ja ympäristömääräysten noudattamisesta nousevia kustannuksia, mutta pakollinen raportointi näistä toimenpiteistä lasketaan osaksi hallinnollisia kustannuksia (SCM Network 2006, 6). Tavoitteena on mitata velvoitteita, joita yritys ei ilman viranomaisia joutuisi tekemään. Ilman viranomaispakkoa kerättävät tiedot ovat yrityksille hallinnollisia kustannuksia tai ”business as usual” -kustannuksia, mutta eivät hallinnollista taakkaa. Hallinnollisen taakan mittaamisen perusyksikkö on tietovaade (Information Obligation, IO). Tietovaateen täyttäminen vaatii yrityksen sisällä hallinnollisia toimenpiteitä (administrative activities). Nämä jaetaan edelleen mikrotason toiminnoiksi, joihin käytystä ajasta hallinnollinen kustannus lopulta lasketaan (kaavio 1).

## Kaavio 1. Standardikustannusmallin rakenne



Mukautettu lähteestä SCM Network 2006, 9.

Tietovaateen täyttämisen kustannusten pohjaksi lasketaan tariffi, joka koostuu alakohtaisista palkkakustannuksista ja yleiskustannuslisistä. Lisäksi selvitetään tietovaateen täyttämiseen vaadittava aika sekä kyseisen tietovaateen lukumäärä esimerkiksi Suomessa. Se saadaan kertomalla tietovaateen piirissä olevien yritysten lukumäärä tietovaateen toistumistiheydellä eli frekvenssillä. Tyypillisesti katsotaan esimerkiksi, kuinka monta kertaa tietovaade keskimäärin toistuu yhden vuoden aikana. Yleiskustannuslisiin lasketaan myös yrityksen sisäisiä yleiskustannuksia lähien esimerkiksi raportoinnin vaatimasta internet-yhteydestä. Nämä kulut huomioidaan vain osittain, jos niitä tarvitaan myös yrityksen muuhun liiketoimintaan (SCM Network 2006, 9). Näin saadaan SCM:n hallinnollisten kustannusten peruskaavaan kustannus per hallinnollinen toimenpide = hinta x aika x määrä (otos x frekvenssi). Sitä täydennetään tarvittaessa, jos tietopyyntöihin vastaamiseen on käytetty ulkoistuksia tai yritysostoja.



Tiedonhankinta perustuu lähinnä haastatteluihin. Käsikirja kehoittaa tekemään ensin taustahaastatteluja sopivien kysymysten muotoilemiseksi. Niiden haastateltavat voivat edustaa selvityshenkilön harkinnan mukaan yrityksiä, etujärjestöjä, asiantuntijoita, tai ministeriöitä ja virastoja. Tavoitteena on hahmottaa, minkälaisia tiedonantovelvollisuuksia yrityksillä on ja minkälaisia toimia niiden täyttäminen yrityksiltä vaatii. Lisäksi pyritään tunnistamaan, miten ehdottomasta vaatimuksesta on kyse ja kuka sen on antanut. Selvitys huipentuu haastatteluihin, joita tehdään käsikirjan ohjeissa viisi kappaletta per mitattava toiminto. Kun hallinnollisten kustannusten taso on näin selvitetty, voidaan tuloksia päivittää ottamalla huomioon sääntelyssä tapahtuvat muutokset (SCM Network 2006, 10).

### **SCM:n rohkeat taustaoletukset**

SCM olettaa yritysten toimivan tehokkaasti ("normally efficient business") samalla, kun sääntelyn vaatima raportointi oletetaan lähtökohtaisesti taakaksi yrityksille (SCM Network 2006, 10). Sääntelyn yhteiskunnallisten tavoitteiden tarpeellisuus mainitaan vain ohimennen. Oletus yritysten tehokkuudesta perustuu siihen, että sääntelyn kustannus on mallin mukaan keskimäärin sama eri yrityksissä. Tästä syystä haastatteluissa erityisen tehokkaasti tai tehottomasti raportoinnin hoitavat yritykset jätetään kokonaan pois haastatteluaineistosta. Mitään systemaattista sääntöä poikkeuksellisen hyvien ja huonojen tulosten luokitteluun ei anneta. Samalla sivuutetaan mittava vuosikymmenien kirjallisuus siitä, miten ongelmallista on olettaa yritysten toimivan yleensä tehokkaasti (lähtien esimerkiksi Berle ja Means 1932 ja Galbraith 1967).

Ajatus siitä, että muutamalla puhelinsoitolla voitaisiin saada tarkat luvut monta muuttujaa sisältävään kaavaan, on erikoinen. Haastattelujen toteutustapa on myös ohjaileva. Kun haastattelun asetelmana on kysyä haastateltavilta tarpeettomasta sääntelystä, on hyvin mahdollista että haastateltavat antavat negatiivisempia vastauksia kuin mitä he antaisivat, jos kysymykset olisivat vähemmän arvolatautuneita. Poliitiikanteon tueksi tarkoitettussa selvityksessä vastaajilla voi olla motiivi liioitella sääntelyn hallinnollista taakkaa sen yleiseksi vähentämiseksi. Samantyyppi-

nen vaara on olemassa toki kaikessa haastattelututkimuksessa, mutta akateemisessa tutkimusasetelmassa riski olisi todennäköisesti pienempi.

Mallia vaivaa ”yhden koon” ongelma. Käsikirjassa mainitaan, että mallin käyttö esimerkiksi Afrikassa sijaitsevassa kehitysmaassa voisi olla ongelmallista, mutta toisaalta kaikki EU-maat nähdään riittävän yhtenäisenä joukkona (SCM Network 2006, 2 ja 51). Näin sivuutetaan mahdolliset erot yritysten ”tehokkuudessa,” ihmisten vastaustavoissa ja niin edelleen. Sama ongelma vaivaa yleiskustannuslaskentatapaa. Malli olettaa, että lisät ovat samantyyppisissä yrityksissä yhtä suuret. Erikoista on myös se, että tukiaisten tai muun julkisen rahoituksen hakemisen kustannukset katsotaan osaksi hallinnollisia kustannuksia (SCM Network 2006, 24).

Liiketoiminnan alojen tyypittelyä koskevassa kohdassa todetaan, että

”voi olla ’houkuttelevaa’ tehdä jaottelu monien eri muuttujien pohjalta. Yritykset tavoittaa monimutkaisuus johtavat koko metodin rikokoutumiseen. Jos mukaan otetaan useampia muuttujia, on vaarana tilanne, jossa analyysi joudutaan toteuttamaan aivan liian monella liike-elämän alalla. Tämän vuoksi yksityiskohtien huomioiminen täytyy tasapainottaa mallin hyötyjen ja vaadittujen resurssien kanssa” (SCM Network 2006, 30).

Ongelma on toki tuttu kenelle tahansa tieteen tekijälle, ja akateemisessa tutkimuksessa se ratkaistaan tunnustamalla tutkimusten rajoitukset ja monialaisen tutkimuksen tarpeellisuus. SCM-mallin ratkaisu perustuu aiemmin mainittuun oletukseen siitä että yritykset toimivat lähtökohtaisesti tehokkaasti. Pienen otoksen keskiarvosta poikkeavat vastaukset oletetaan aina poikkeuksiksi, jotka voidaan sivuuttaa.

SCM-käsikirja käyttää esimerkkinä viittä haastatteluun otettua yritystä, joista yksi joutuu käyttämään selvästi muita enemmän ja yksi selvästi muita vähemmän aikaa hallinnollisiin velvoitteisiin. Tässä tapauksessa konsultteja kehoitetaan sivuuttamaan nämä kaksi yritystä, ja keskittymään kolmeen yritykseen joiden vastaukset ovat melko lähellä toisiaan. Mikäli hajontaa olisi enemmän, kehoitetaan ohjeissa tekemään lisähaastatteluja sen verran, että ”normaali” joukko löytyy. Tämä oletus vaatii tuekseen edellä mainitun oletuksen siitä, että yritykset toimivat

keskimäärin tehokkaasti (SCM Network 2006,. 42). Karsintatapa myös olettaa, että hajonta on aina poikkeuksellista eikä vääristä tuloksia. Kumpikin oletus on hataralla pohjalla, ei vähiten hyvin pienestä otannasta johtuen.

Näitä tai muita puutteita (katso myös Weigel, 2008) ei SCM-käsikirjassa juuri käsitellä. Sen sijaan todetaan, että ”SCM tuottaa läpinäkyviä, ideaaleja mittauksia hankkeisiin joilla haetaan yksinkertaisempaa lainsäädäntöä ja alempia hallinnollisia kustannuksia. Malli sopii myös maaverailuiden tekemiseen, ja tällaiset vertailut voivat antaa valtioille tuoreita ideoita hallinnollisen taakan vähentämiseen” (SCM Network 2006, 50).

Kaiken kaikkiaan SCM:n tuottamiin laskelmiin liittyy niin paljon epävarmuustekijöitä, että mallin käyttö politiikan teon pohjana on kyseenalaista. Luotettavien mittaustulosten aikaansaaminen edellyttäisi huomattavasti kattavampaa ja laajempaa metodologiaa sekä paljon suurempia otoksia. Tarvittaisiin myös herkkyyttä eri tyyppisten yritysten ja liiketoiminnan alojen sääntelyn huomioimiseen, sekä arvioita mitattavan sääntelyn tuomista yhteiskunnallisista hyödyistä. Tällaista tutkimusta tehdään eri sektoreilla hallinnon ja liiketoiminnan tutkimuksen alla, mutta akateemisen tutkimuksen tulokset eivät usein typisty helposti mallinnettaviksi numeroiksi.

## **Hallinnollisen taakan vähentäminen Suomessa**

”On nurinkurista, että uusien lakien, määräysten ja rajoitusten säätäminen on muodostunut ensisijaiseksi keinoksi, jolla poliittiset päättäjät ’kehittävät’ Suomea. Kuitenkin ylhäältä saneltu jäykkä sääntely on myrkyä uudistumiselle. Se ylläpitää vanhoja rakenteita, minkä lisäksi se tuottaa raskasta byrokratiakuormaa. Laskua maksavat niin yritykset kuin kansalaisetkin.”

— Elinkeinoelämän keskusliiton PK-johtaja Jyrki Hollmén, 14.1.2015 liiton lehdistötiedotteessa

Harva tavoite on läpäissyt suomalaisen julkishallinnon ja politiikan yhtä tehokkaasti kuin taistelu hallinnollista taakkaa vastaan. Kauppa- ja teollisuusministeriö (nykyinen TEM) toteutti jo vuosina 2004–2007

säädösvalmistelun yritysvaikutusten arviointihankkeen (KTM 2007a). Samaan aikaan julkinen keskustelu on täynnä purkauksia siitä, että sääntelyn vähentämisen eteen ei tehdä mitään. Taustalla on aiemmin lainatun Jaana Pelkosen ja EK:n Jyrki Hollménin tavoin usein aiemmin mainittu TEM:n tilaama lähtötasoarvio, jonka mukaan hallinnollinen taakka vastaisi Suomessa kahta prosenttia bruttokansantuotteesta. Keskustelu olisi ehkä toisenlaista, jos niin sanotun hallinnollisen taakan vähentämisen eteen jo tehdyt hankkeet ja niissä käytettyjen laskelmien taustat tunnettaisiin Suomessa paremmin.

Keskeisin tähänastisista hankkeista oli aiemmin mainittu, vuosina 2009–2012 toiminut, hallinnollisen taakan vähentämishanke. Sen taustalla oli Euroopan komission toimintaohjelma yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseksi (Euroopan komissio 2006 ja 2007). Komissio ehdotti tuolloin tiedonannossaan ”hallintokustannusten vähentämistä 25 prosentilla viiden vuoden kuluessa” todeten, että tämä kasvattaisi EU-alueen bruttokansantuotetta lähes 150 miljardilla eurolla (Euroopan komissio 2007).

Suomessa hallinnollisen taakan vähentämishjelmaa pohjustettiin Valtion taloudelliselta tutkimuskeskukselta tilatuilla esiselvityksillä. Vuoden 2008 toukokuussa julkaistiin VATT:n Aki Kangasharjun ja Timo Rauhasen TEM:lle tekemä raportti *Lainsäädännön hallinnollinen taakka yrityksille – raskaimmat säädösalueet* (Kangasharju ja Rauhanen, 2008). Kolmen henkilötyökuukauden laajuinen selvitys (KTM 2007b) perustui kirjallisuuskatsauksen lisäksi hankkeen ohjausryhmän jäsenille, viranomaisille ja etujärjestöille lähetettyyn sähköpostikyselyyn sekä viiteen haastatteluun. Näiden pohjalta kirjoittajat listasivat erilaisia sääntelyalueita ympäristölaeista verotukseen. Johtopäätöksissä todettiin, että ”tulosten mukaan hallinnollista taakkaa on eniten verotuksessa, työnantajana toimimisessa ja ympäristölainsäädännössä.” Tutkimuksen ohjausryhmään kuuluivat Elinkeinoelämän keskusliiton, Suomen yrittäjien ja Keskuskauppakamarin edustajat. Samat järjestöt olivat tutkimuksessa myös haastateltavina. Vihreä lanka kritisoi tästä syystä hanketta (Karmala 2008), mutta laajempaa keskustelua aiheesta ei ilmeisesti tuolloin syntynyt.

SCM-käsikirjan mukaan hallinnollisen taakan laskeminen aloitetaan niin sanotulla lähtötasomittauksella. Tämän selvittämiseksi TEM tilasi VATT:n Timo Rauhaselta asiantuntija-arvion. Paljon hyödynnettyä arvi-

ota ei tätä kirjoittaessa ollut saatavilla TEM:n tai VATT:n verkkosivuilta, mutta sen sai tietopyynnöllä ministeriöstä. Arvion mukaan SCM-mallin mukainen lähtötasomittaus on ”hyvin kallis ja aikaa vievä prosessi,” minkä vuoksi ”erilaisia yksinkertaisempia vertailuja, kilpailukykymittareita ja jo tehtyjä mittauksia on yritetty käyttää hyödyksi muiden maiden taakkaa arvioitaessa” (Rauhanen 2008).

Suomen lähtötaso laskettiin tämän jälkeen SCM-käsikirjan ohjeiden vastaisesti muiden maiden arvioiden pohjalta. Siinä verrattiin Suomen sijoitusta kahdeksassa kilpailukykyä ja erilaisia yrittämisen kustannuksia mittavassa vertailussa eurooppalaisiin vertailumaihin. Mukaan otettiin Maailman talusfoorumin Global Competitiveness Index (Maailman talusfoorumi 2008), Maailmanpankin vuosittaiseen Doing Business -raporttiin sisältyvät Starting a Business ja Ease of Doing Business -mittarit (Maailmanpankki 2008), Simeon Djankovin ja hänen kollegoidensa vuonna 2002 The Quarterly Journal of Economics -journaalissa julkaissama vertailu 85 maan yritysten hallinnollisista kustannuksista (Djankov ym. 2002), Henk Koxin julkaisema muistio joka pohjautuu pitkälti Djankovin tutkimukseen (Kox 2005), OECD:n yrittäjyyden esteetindeksi vuodelta 2003, sekä Euroopan komission arvio lainsäädännön tuottamista kustannuksista yrityksille vuodelta 2005.

Selvityksessä tutkittiin, mihin Suomi sijoittuu näissä kahdeksassa indeksissä verrattuna SCM-käsikirjan mukaisen ”raskaamman” lähtötasoselvityksen aiemmin tehneeseen neljään maahan eli Isoon-Britanniaan, Alankomaihin, Tanskaan ja Tšekkiin. Näistä neljästä maasta vain Iso-Britannia oli erotellut SCM-selvityksessään pelkästään sääntelystä johtuvan hallinnollisen taakan niin sanotuista ”business as usual” -kustannuksista, joita yritykset joutuisivat joka tapauksessa maksamaan osana normaalia liiketoimintaansa. Tämän puutteen paikkaamiseksi Suomen selvityksessä oletettiin, että Alankomaissa, Tanskassa ja Tšekissä hallinnollisen taakan kustannusten ja ”business as usual” kustannusten suhde on sama kuin Isossa-Britanniassa. Näiden monopolivisten vaiheiden jälkeen todettiin arvioiden vahvistavan näkemystä, jonka mukaan ”Iso-Britannia ja Tanska ovat tarkasteltujen kymmenen EU-maan joukossa pienimmän hallinnollisen taakan maita. Espanja, Portugali ja Tsekki taas ovat suhteellisen suuren hallinnollisen taakan maita. Suomi, Ruotsi ja Alankomaat sijoittuvat näiden maaryhmien välille. Esitettyjen mittareiden ja tunnusluku-

jen kokonaisvertailu antaa tukea sille, että Suomen hallinnollinen taakka sijoittuu Ruotsin (2,1%/bkt) ja Alankomaiden (2,3%/bkt) tasolle. Siten näyttäisi perustellulta arvioida Suomen hallinnollisen taakan suuruudeksi noin kaksi prosenttia bruttokansantuotteesta.” (Rauhanen 2008.)

Mainitut Ruotsin ja Alankomaiden luvut saatiin siis vähentämällä näiden maiden omista mittaustuloksista Britannian mittauksessa saatu ”business as usual” -kustannusten osuus. Varauksena tuotiin esiin tiedonantovelvoitteiden erilaisuus eri maissa (Rauhanen 2008). Mahdollisten puutteiden listaa olisi ollut helppo jatkaa muun muassa edellisessä alaluvussa kuvaamillani ongelmilla. Oli vähintäänkin rohkeaa olettaa, että Suomen lähtötaso voitiin ylipäänsä määrittää muiden maiden tulosten pohjalta. Erikoista oli lisäksi se, että Britannian suhdelukuja sovellettiin muihin maihin. Lisäksi pohjana käytettyjen indeksien mittaustulokset olivat eri vuosilta, eli ne eivät olleet keskenään vertailukelpoisia. Selvityksen vertailuosuudessa käytettyihin taustatutkimuksiin liittyy myös ongelmia, joita ei tässä pysty käsittelemään kattavasti. Osa selvityksessä käytetyistä indekseistä olettaa esimerkiksi ongelmallisesti, että kustakin maasta löytyy yksi keskiarvoa vastaava ”tyyppiyritys,” jonka kautta hallinnollinen taakka voidaan laskea, minkä ongelman myös Rauhanen tuo esiin (2008, 4).

Kun kahden prosentin arvio oli tehty, se lähti elämään omaa elämänsä monissa myöhemmissä selvityksissä, yleensä ilman edes alkupe-  
räisen lähtötasoselvityksen suppeita varauksia. Esimerkiksi hallinnollisen taakan vähentämisen ohjelman käynnistäneessä hallituksen periaatepäätöksessä todettiin yksiselitteisesti, että ”hallinnollisen taakan määrällisenä lähtötasona Suomessa voidaan pitää karkeasti arvioiden noin 2 prosenttia bruttokansantuotteesta” (Valtioneuvosto 2009). Joissain raporteissa oltiin hieman varovaisempia. Esimerkiksi käy hallinnollisen taakan vähentämishojelman vuoden 2011 tilannekatsaus, jonka mukaan lähtötasoarviot ovat osin epävarmoja. Toisaalta samaan hengenvetoon todettiin, että vertailu Ruotsiin ja muihin EU-maihin parantaa luotettavuutta. (TEM 2011, 2)

## Taakkamittaukset julkisten hankintojen kilpailutusten vähentämisen taustalla

Hallinnollisen taakan vähentämisen ohjelmaa seurattiin vuosittain edistymisraporteilla ja konsulttiselvityksillä, joilla muun muassa tarkennettiin hallinnollista taakkaa ja sen kehitystä hallinnon eri sektoreilla. Viiteenkymmenen haastatteluun ja tekstiaineistoihin perustuvan loppuraportin mukaan ohjelmalla saatiin aikaiseksi vuoden 2006 lähtötasoon nähden taulukon 1 mukaiset säästöt.

**Taulukko 1.** Arvio hallinnollisen taakan muutoksesta lähtötasomittauksesta

Painopisteala	Lähtötaso:		Taakan muutos (€)	Taakan muutos %
	Hallinnollinen taakka (€)	Seurantamittaus: Hallinnollinen taakka (€)		
Työnantajana toimiminen	616 311 000	620 342 000	-4 031 000	1 %
Verotus	446 500 000	440 926 000	-5 574 000	-1 %
Taloushallinnon raportointi	256 153 000	253 345 000	-2 808 000	-1 %
Elintarviketurvallisuus ja laatu	36 123 000	34 288 000	-1 835 000	-5 %
Julkiset hankinnat	21 004 000	16 156 000	-4 848 000	-23 %
Ympäristöluvut	179 077 000	179 077 000	0	0 %
<b>Yhteensä</b>	<b>1 555 168 000</b>	<b>1 544 134 000</b>	<b>-11 034 000</b>	<b>-1 %</b>

Lähde: Deloitte 2012, s. 1.

Suhteellisesti suurin parannus saavutettiin loppuraportin tehneen Deloitteen mukaan julkisissa hankinnoissa, joiden euromääräinen osuus on kuitenkin pieni. Hallinnollisen taakan muutos jäikin kokonaisuudessaan alle prosenttiin tavoitellun 25 prosentin sijaan. Tuloksiin tosin liittyi Deloitteen mukaan varauksia, ja ne olivat ”suuntaa antavia” (Deloitte, 2012, 2). Epävarmuutta lisäsi myös se, että alkuperäisten kartoitusten jälkeen tulleita velvoitteita kartoitettiin loppuraportin haastatteluissa vain viisiportaisella asteikolla sen sijaan, että ne oltaisiin mitattu SCM-metodologialla (Deloitte 2012, 2).

Julkisten hankintojen hallinnollista taakkaa lähdettiin vähentämään jo ennen SCM- selvitystyön alkamista. Hallituksen esitys 190/2009 johti hankintalain muuttamiseen ja muun muassa kilpailutukseen vaadittujen kynnsarvojen merkittävään korotukseen. Vuoden 2009 lakiesityksen kenties merkittävin uudistus oli julkisten hankintojen kynnsarvojen merkittävä nosto. Tavara- ja palveluhankinnoissa uudet kynnsarvot ovat

30 000 euroa (aiemmin 15 000), sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa 100 000 euroa (aiemmin 50 000) ja rakennusurakoissa 150 000 euroa (aiemmin 100 000). Lakiesityksessä arvioitiin, että kynnysarvojen nostaminen siirtäisi hankintalainsäädännön ulkopuolelle vuosittain noin 2300 hankintaa, joiden yhteisarvo olisi 92 miljoonaa euroa (HE 190/2009, 31).

Kiinnostus SCM-metodologiaa kohtaan oli vuoden 2009 hankintalakiuudistuksen aikoihin vasta käynnistymässä. Kun omia mittauksia ei vielä oltu tehty, perusteltiin kynnysarvojen nostoa ruotsalaisen Öhrlings PriceWaterhouseCoopers -konsulttiyrityksen tekemällä selvityksellä (Öhrlings PriceWaterhouseCoopers 2008). Ruotsissa yritysten julkista hankintaa kohti käytetyssä ajassa oltiin löydetty suurta hajontaa (4-239 tuntia), josta laskettiin painotettu keskiarvo 50 tuntia. Tämä otettiin Suomen hallituksen esityksessä pohjaksi laskettaessa hankintojen kynnysarvojen nostamisen tuomia säästöjä. Hallitus arvioi, että kynnysarvojen nostaminen siirtäisi vuositasona 2300 hankintaa julkisten kilpailutusten ulkopuolelle. Viidenkymmenen tunnin keskiarvoa ja ruotsalaisraportista kopioituja tuntihintoja käyttäen pääteltiin, että kynnysarvojen nostaminen vähentäisi yritysten työpanosta hankintaprosessissa noin 4,6 miljoonalla eurolla (HE 190/2009, 36). Varauksena todettiin, että myös ilman kilpailutusta tilattavat pienhankinnat teettävät yrityksissä hallinnollista työtä. Tälle työlle ei kuitenkaan laskettu arviota.

Ruotsalaisselvitys nosti esiin monia varauksia. Yhteenvedossa todettiin, että ”jokainen hankintaprosessi on erilainen, ja esimerkiksi hankinnalle asetetut vaatimukset poikkeavat toisistaan, samoin yritysten sisäiset prosessit. Eri tuotteiden ja palveluiden hankintojen vaatimat ajat poikkeavat toisistaan merkittävästi, ja yleistäminen on vaikeaa. Lisäksi hankintoja koskeva tilastointi on puutteellista” (Öhrlings PriceWaterhouseCoopers, 2008). Merkittävä kysymys oli myös se, missä määrin ruotsalaistulokset olivat yleistettävissä Suomeen. Näistä varauksista huolimatta Suomen eduskunta päätyi hyväksymään kynnysarvojen noston hallituksen esityksen mukaisesti.



## Kohti vuoden 2016 hankintalakiuudistusta

Ensimmäinen SCM-metodologiaan perustuva suomalaisselvitys julkisten hankintojen aiheuttamasta hallinnollisesta taakasta julkaistiin vuonna 2010, vuosi hankintalain uudistamisen jälkeen. Lähtötasomittauksen tekivät TEM:n toimeksiannosta Synocus Oy ja PTC Services Oy vuonna 2010 (Synocus Oy ja PTC Services Oy 2010). Aineisto käsitti

- 8 palveluhankintaa (sosiaali- ja terveystalushankintoja, kuten fysio- ja toimintaterapiapalveluita, vanhusten päivähoito- ja vuodeosastopalveluja)
- 3 tavarahankintaa (sairaaloiden keittiökaluusteet, keskuskeittiön uuni)
- 3 rakennusurakkaa (kylpyhuoneiden peruskorjaus, neuvolan peruskorjaus ja kiinteistön korjaus) (Synocus Oy ja PTC Services Oy 2010, 24)

Raportin laskelmissa sovellettiin normaalia työaikaa (7,5 h ja 21 pv / kk) sekä 25 prosentin yleiskustannuslisää. Tämän lisäksi käytettiin 34,6 prosentin kerrointa palkan sivukuluille (Synocus Oy ja PTC Services Oy 2010, 29). Mukaan otettiin myös pienhankintoja, kuten ”jätekatoksen rakentamista sekä erilaisia tavarahankintoja kuten kahvinkeitin, pikajäähdytys- ja pakastinkaapin, kopiokoneen, pienjätepuristimen, sälekaihtimien, termoskannun ja palveluhankintana terapiapalveluiden hankintaa.” Kaikki hankinnat oli kilpailutettu. Lisäksi kerättiin tietoa haastateltavan kokemuksesta ja haastateltavan organisaation maantieteellisestä sijoittumisesta. Näitä ei kuitenkaan käytetty muuttujina (Synocus Oy ja PTC Services Oy, 2010, 11). Käytännössä siis oletettiin, että kustannustaso on riittävän samanlainen eri puolilla Suomea.

Tämän aineiston pohjalta päädyttiin siihen, että julkisten hankintojen hallinnolliset kokonaiskustannukset yrityksille olivat noin 164 miljoonaa euroa. Hallinnollisen taakan osuudeksi arvioitiin 21 miljoonaa euroa, eli noin 13 prosenttia hallinnollisista kokonaiskustannuksista. Yksittäisestä kilpailutuksesta aiheutui näiden laskelmien perusteella yrityksille 1460 euron hallinnolliset kustannukset, josta taakkaa oli 190 euroa. Raskain tiedonantovelvoite sekä hallinnollisilta kustannuksiltaan että taakaltaan

oli tarjouksen laatiminen. Sen kolme raskainta tietovaatimusta olivat:

- hinnan muodostaminen: hallinnolliset kustannukset 88 miljoonaa euroa, josta taakkaa 1%
- tarjouspyynnössä edellytetyn kuvauksen laatiminen tai hintatekijöiden muotoilu: hallinnolliset kustannukset 15 miljoonaa euroa, josta hallinnollista taakkaa 26 %
- tarjouksen muotoilu: hallinnolliset kustannukset 7 miljoonaa euroa, josta hallinnollista taakkaa 26 %

Tarjouksen laatiminen muodosti 71 % yritysten hallinnollisista kokonaiskustannuksista (Synocus Oy ja PTC Services Oy 2010, 10). Lisäksi raportissa esitettiin muita prosentti- ja euromääräisiä arvioita hankintaprosessin eri vaiheiden aiheuttamasta taakasta eri aloilla. SCM-tutkimuskohteena hankintalaki oli erikoinen, koska sen ”säännökset menettelyohjeineen ja velvoitteineen liittyvät pääsääntöisesti hankintayksiköiden toimintaan. Hankintalaista ei siten ole juurikaan johdettavissa suoria tiedonantovelvoitteita yrityksille” (Synocus Oy ja PTC Services Oy, 2010, 21). Tämän huomioi myös Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV), joka totesi arvioissaan, ettei seurantamittauksia oltu kaikilta osin toteutettu SCM-menetelmän mukaisesti (VTV 2014).

Haastattelusetelma oletti etukäteen, että hankinnat aiheuttavat ”ärsytystä” ja ”taakkaa” yrityksille. Tämä näkyi esimerkiksi kysymyksissä ”Ärsyttääkö jokin osa hallinnollisesta taakasta erityisesti?”, ”Miten taakkaa ja ärsytystä voitaisiin vähentää?”, ”Kysytäänkö tietoa tarpeettoman laajasti tai usein?”, ja ”Mitkä kilpailutuksen tehtävät ovat kokonaisuudessaan raskaimpia ja siten ”ärsytystätaakkaa” aiheuttavia?” (Synocus Oy ja PTC Services Oy, 2010, 30). Taakkaprosentin määrittäminen perustui haastateltavan tulkintaan, jota mitattiin luokitteluasteikollisena muuttujana (Synocus Oy ja PTC Services Oy, 2010, 32). Kaikille pienhankinnoille oletettiin samansuuruinen taakkaprosentti (Synocus Oy ja PTC Services Oy, 2010, 32). Kaikki nämä tekijät heikensivät arvion luotettavuutta. Myös selvityksen tekijät toivat esiin jonkin verran tutkimuksen luotettavuutta koskevia varauksia. ”On kuitenkin todettava, että haastatellulla yritysjoukolla (yhteensä 32) ei voida tehdä kovin luotettavia arvioita keskimääräisesti yhteen tarjoukseen käytettävästä ajasta, sillä erot

yksittäisten tarjousten välillä voivat vaikuttaa keskiarvoon merkittävästi,” raportissa todettiin (Synocus Oy ja PTC Services Oy 2010, 38).

Deloitte vuonna 2012 tekemä loppuraportti päivitti Synocusen ja PTC Servicen selvitystä ottamalla tarkasteluun 1) kansallisten kynnysarvojen nostamisen ja 2) sähköisen huutokaupan ja dynaamisen hankintajärjestelmän käyttöönoton julkisissa hankinnoissa. Loppuraportin mukaan ”kysymys ei ole edellisen selvityksen mukaisten identifioitujen tiedonantovelvoitteiden seuranta tutkimuksesta, vaan edellä mainittujen muutosten taakkavaikutusten tai taakapotentialin arvioinnista” (Deloitte, 2012, 13). VTV:n arvion mukaan seuranta tutkimus olisi kuitenkin pitänyt tehdä samalla metodologialla kuin alkuperäinen (VTV 2014, 6). Deloitte selitti raportissaan SCM:n metodista poikkeavaa toimintatapaa sillä, että kynnysarvojen nosto vaikuttaa vain frekvensseihin (Deloitte, 2012, 14). Tämä pitää paikkansa kuitenkin vain, jos erityyppisten hankintojen jakauma säilyy kynnysarvojen noston jälkeen ennallaan.

Haastattelut toteutettiin pääasiassa sähköpostilla, joten kyse oli pikemminkin kyselystä. Deloitte mukaan ”käytännössä on kuitenkin selvää, että kynnysarvojen alle jäävien pienhankintojen lukumäärää ei ole helposti arvioitavissa ja tilastoihin vaikuttavat ensisijaisesti mm. hankintayksiköiden tarve toteuttaa kilpailutuksia, ei niinkään kynnysarvojen muutos” (Deloitte, 2012, 15). Varauksista huolimatta raportti totesi, että ”kilpailutusprosessin hallinnollinen taakka on vähentynyt laskennallisen karkean arvion perusteella lähtötasomittauksesta kaikkiaan n. 23 prosenttia, ottaen huomioon edellä kuvatut hankintalajikohtaiset kustannuserot ja olettamalla, että 2300 hankintaa olisi siirtynyt hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle” (Deloitte 2012, s. 16). Raportti antoi myös ”teoreettisia laskelmia” sähköiseen järjestelmään siirtymisen tuomista säästöistä, päätyen hallinnollisen taakan osalta 7,3 miljoonan euron ”potentiaaliin”. Taustalla oli oletus, ”että kaikki hankintayksiköt ja sitä kautta myös yritykset hyödyntävät sähköistämisen mahdollisuuksia täysimääräisesti.” Toisaalta ”lainsäädäntö ei kuitenkaan velvoita tätä hankintayksiköiltä” (Deloitte 2012, 19).

EU:n hankintadirektiivi päivitettiin vuonna 2016, minkä jälkeen hankintalakia lähdettiin jälleen uudistamaan. Uusiksi kynnysarvoiksi ehdotettiin 60 000 euroa tavara- ja palveluhankinnoissa. Rakennusurakoiden

ja eräiden koulutuspalveluhankintojen hankinnoissa kynnysarvot jätettiin ehdotuksessa nykytasolle. Sosiaali- ja terveystalouden palveluhankintoja koskevaksi kynnysarvoksi ehdotettiin peräti 400 000 euroa ja eräiden muiden palveluhankintojen kynnysarvoksi 300 000 euroa. Julkisia käyttöoikeussopimuksia koskevaksi kynnysarvoksi ehdotettiin 500 000 euroa (HE 108/2016, 37). Perusteluina todettiin, että ”kansallisten kynnysarvojen nosto keventää sekä hankintayksiköiden että julkisiin tarjouskilpailuihin osallistuvien yritysten hallinnollista taakkaa, sillä hankintalain soveltamisalan ulko- puolelle siirtyvät hankinnat voidaan toteuttaa pienhankintana kevyemmällä hankintamenettelyllä”. (emt., 51) Lakiesityksen mukaan vuoden 2014 hankintamäärillä hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle siirtyisi hankintoja seuraavasti:

- tavarat (30 000-59 999 €) 881 kpl; 36 688 536 €
- palvelut (30 000-59 999 €) 711 kpl; 29 954 472 €
- sosiaali- ja terveystalouden palvelut (100 000-399 999 €) 155 kpl; 33 222 390 € - käyttöoikeussopimukset:
- palvelut (30 000-499 999 €) 14 kpl; 2 329 000 €
- urakat (150 000-499 999 €) 3 kpl; 600 000 €

Toisin sanoen vuoden 2009 hankintalakiuudistuksen myötä kilpailutusten ulkopuolelle vuosittain siirtyneen 2300 hankinnan lisäksi uuden esityksen laskettiin siirtävän vuosittain kilpailutusten ulkopuolelle 1764 hankintaa lisää. Tätä perusteltiin laskelmilla, joiden perusteet oltiin johdettu suoraan aiemmista tässä luvussa jo käsitellyistä raporteista (TEM 2016). Lakiesityksessä todettiin, että vuoden kynnysarvot ylittävistä hankinnoista ”aiheutuu yrityksille hallinnollisia kustannuksia vuositasolla kaikkiaan 145 miljoonaa euroa ja taakkaa 17 miljoonaa euroa,” ja että kynnysarvojen nostaminen pienentää hallinnollista taakkaa noin kahdella miljoonalla eurolla. Hankintayksiköiden taakan luvattiin myös laskevan, jos kynnysarvoja nostetaan (TEM 2016, 52). Minkäänlaisia varauksia ei tuotu esiin. Myös hankintojen julkisuutta ehdotettiin kaventtavaksi siten, että ”tarjouskilpailuun osallistuneella toimittajalla tai muulla asianosaisella ei olisi 1 momentissa tarkoitettua oikeutta toisen ehdokkaan tai tarjoajan liike- tai ammattisalaisuutta koskeviin tietoihin” (TEM 2016, 58).

Hankintalain kokonaisuudistuksen valmistelutyöryhmän vuoden 2015 mietinnössä sosiaali- ja terveystalouden kynnysarvoa esitettiin nostettavaksi ”vain” 300 000 euroon. Hallituksen esityksessä rajaa nostettiin siis vielä 100 000 euron verran työryhmän esittämästä tasosta. Pelkäättään tämä 300 000 euron kynnysraja olisi työryhmän raportin mukaan johtanut noin 160 sosiaali- ja terveystaloushankinnan siirtymiseen vuosittain hankintalain sääntöjen ulkopuolelle (TEM 2015, 66). Mikäli hallituksen esitys toteutuu, kasvaa tämä osuus siis vielä merkittävästi. Kun laki meni tällaisenaan läpi, ei näihin sote-hankintoihin tarvitse jatkossa soveltaa suurempia hankintoja koskevia kilpailutussääntöjä julkisuusvaatimuksineen.

Vuoden 2009 hankintalain uudistuksesta poiketen vuoden 2016 lakiesitystä edelsi siis mittava konsulttivetoinen tiedontuotanto julkisten hankintojen kustannuksista, mutta näistä raporteista sovellettiin lakiesityksessä vain useita vuosia vanhoja SCM-menetelmän mukaan tehtyjä arvioita samalla, kun alkuperäisissä raporteissa melko suppeaksi jääneet varaukset jätettiin mainitsematta kokonaan.

## **Yritysten hallinnollinen taakan vähentäminen konsulttidemokratian ilmentymänä**

Yritysten hallinnollisen taakan vähentämishojelman alusta on tätä kirjoittaessa kulunut seitsemän vuotta ja sen päättymisestäkin jo useampi vuosi. Ohjelman vaikutus tuntuu kuitenkin yhä, kun vuonna 2008 pienillä resursseilla tehtyjä taakka-arvioita siteerataan edelleen, ja lakiesityksissä nojataan kritiikittä hieman uudempiin, mutta silti hyvin huteriin lukuihin. Ilmiötä on valaisevaa tarkastella konsulttidemokratian näkökulmasta. Konsulttidemokratiassa ”poliittista päätöksentekoa ohjaa intressiryhmien ja parlamentaaristen voimasuhteiden lisäksi ennen kaikkea konsulttien yhteistyö poliitikkojen ja virkamiesten kanssa” (Kuusela ja Ylönen 2013, 10). Osana tätä kehityskulkua ”ryhmien välisillä neuvotteluilla ylläpidetty konsensus ja valtion ja työmarkkinaosapuolten laaja-pohjaiseen valmisteluun perustunut päätöksenteko on korvautumassa mallilla, joka suosii liike-elämän opeilla johdettuja nopeita ja radikaaleja muutoksia” (emt.).

Kuusela ja Ylönen (2013, 132) puhuvat siitä, kuinka hallinnon läpinäkyvyys, legitimitetti ja vastuullisuus kärsivät, hiljaista tietoa on sysätty sivuun, ja lainsäätämisen laadun katsotaan heikentyneen. Vähemmän on puhuttu siitä, kuinka vastuun ketju hämärtyy konsulttivetoisessa, moniportaisessa tiedontuotannossa. Tästä hyvänä esimerkkinä ovat tässä luvussa kuvatut tavat, joilla Standard Cost Modeliin perustuvat laskelmat päätyivät suomalaisen keskusteluun ja lainvalmisteluun.

Perinteinen ideaalimalli julkisen sektorin toiminnasta voidaan kiteyttää ketjuun, jossa

1. Akateeminen yhteisö ja tutkimuslaitokset tuottavat yhteiskunnallisen päätöksenteon pohjatiedon ja ovat vastuussa tutkijayhteisölle
2. Virkamies tuottaa tähän nojautuen soveltavaa tietoa ja on vastuussa poliitikoille
3. Poliitikot tekevät päätökset ja ovat vastuussa äänestäjille

Tässä luvussa kuvatussa konsulttidemokratian mallissa vastuun ketju näyttää monin tavoin erilaiselta. Standardikustannusmallin tapauksessa

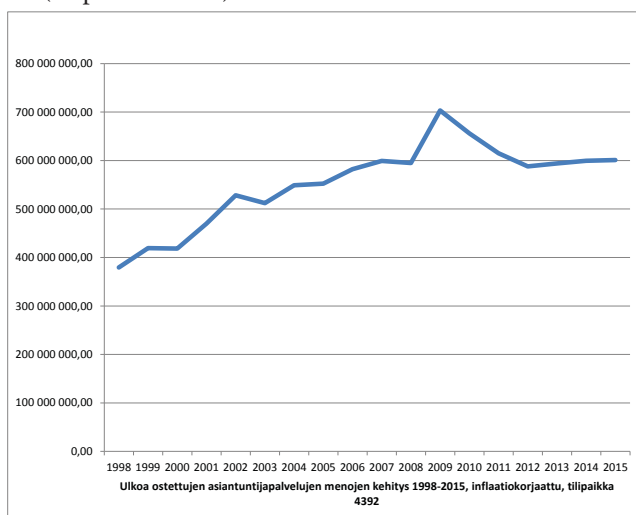
1. Konsulttiyhtiöt ja palkatut selvityshenkilöt tuottivat pohjatiedon ja olivat vastuussa virkamiehille tarjouspyynnön mukaisesti hankkeiden toteuttamisen ajan
2. Konsulttiyhtiöt tuottivat tämän pohjalta soveltavaa tietoa virkamiehille ollen vastuussa tilaajalle tarjouspyynnön mukaisesti hankkeiden toteuttamisen ajan
3. Virkamiehet valmistelivat lakiesityksiä oman tiedon soveltamisen pohjalta (2009), ja konsulttien suodattaman tiedon pohjalta (2016) ollen vastuussa poliitikoille
4. Poliitikot tekevät päätökset ja ovat vastuussa äänestäjille

Tässä tekstissä käytetyille ja muille tätä lukua varten läpi käydyille konsulttiselvityksille tyypillistä oli vähäinen keskustelu alan tutkimuskirjallisuuden kanssa ja tuloksiin liittyneiden epävarmuustekijöiden puutteellinen käsittely. Lisäksi konsulttiselvitykset viittasivat vähänlaisesti muihin samassa hankkeessa tehdyissä selvityksissä esiin tuotuihin seikkoihin, paitsi silloin kun kyse oli selvästi yhteenvetoraportista. Tämä tekee kon-

sulttidemokratian logiikalla tehdystä tiedontuotannosta pirstaleista. Tieto ei lähtökohtaisesti kasaudu ja jalostu vaan tyypistyy, mitä pidemmälle tiedontuotannon ketjussa edetään. Tällöin lainvalmisteluun uhkaa kasautua merkittäviä epävarmuuksia ja riskejä, jotka eivät välity päätöksiä tekeville poliitikoille tai poliitikkoja arvioiville kansalaisille. Tiedontuotannon pirstaleisuus vaikeuttaa myös median mahdollisuuksia seurata päätöksentekoa laskevien toimituksellisten resurssien aikakaudella.

Demokratian kannalta kyse on merkittävästä uhasta etenkin, kun viime vuosien kriittinen keskustelu konsulttidemokratiasta (Kuusela ja Ylönen 2013; 2015) ei tunnu juuri vaikuttaneen ilmiön kasvuun. Kaavio 2 näkyy ulkoa ostettujen konsulttipalveluiden tasainen kasvu ministeriöissä vuosina 1998–2015. Kasvu notkahti 2010-luvun vaihteessa, mutta viime vuosina menot ovat edelleen kasvaneet merkittävästä valtionhallinnon leikkauksista ja säästötoimenpiteistä huolimatta. Tilasto ei pidä sisällään kaikkia valtionhallinnon palveluostoja. Esimerkiksi suur- lähetyksetyöjen konsulttimenoja tämä tilasto ei näytä. Ministeriökohtainen vaihtelu on ollut myös suurta. Konsulttimenojen kasvu on ollut merkittävää esimerkiksi valtion budjetista huolehtivassa Valtiovarainministeriössä (Kaavio 3) ja Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä (Kaavio 4).

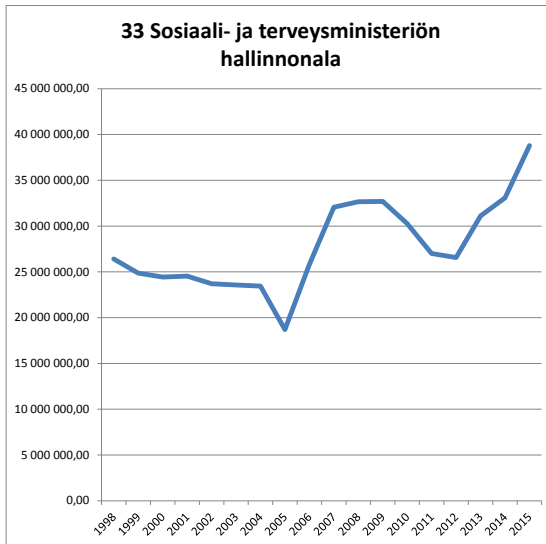
**Kaavio 2.** Ulkoa ostettujen asiantuntijapalveluiden kehitys valtion kirjanpidossa (tilipaikka 4392)



### Kaavio 3.



### Kaavio 4.



Sama ilmiö on toistunut kunnissa. Vuoden 1993 valtionosuusuudistus korvasi kustannussidonnaiset, korvamerkityt valtionosuudet korvamerkitsemättömillä. Kuntien toimintavapautta kasvatettiin merkittävästi



(Kuusela ja Ylönen 2013, 12). Kunnat tarvitsivat uusia työkaluja toimintatapautensa hyödyntämiseen, ja yksityisillä konsulttiyrityksillä oli usein tarjota kuntapäätäjien kaipaamia ratkaisuja. Yksityisen sektorin johtamis-, arviointi- ja hallinto-opit tekivät näiden kehityskulkujen seurauksena voimakkaan esiinmarssin julkiselle sektorille. Pitkään jatkuneiden säästötoimien keskellä konsulttimenot ovat kasvaneet 2000-luvulla voimakkaasti.

Kun otetaan huomioon viime vuosina yliopistojen ja tutkimuslaitosten jättimäiset leikkaukset ja varojen siirto riippumattomista tutkimuslaitoksista valtioneuvoston koordinoimiin tilaustutkimuksiin, on aihetta olla huolissaan suomalaisen lainvalmistelun ja demokratian tulevaisuudesta. Samaa huolta kasvattavat toisaalta myös yleiset leikkaukset ministeriöissä samalla, kun konsulttimenot kasvavat. Yhteiskunnallisen vallan ulkoistaminen konsulttiyrityksille oli kyseenalaista myös siksi, että julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö määrittelee pitkälti näiden konsulttiyritysten liiketoimintakenttää.

## Lähteet

- Berle, A. & Means, G. (1932). *The Modern Corporation and Private Property*. New York, NY: Macmillan.
- Deloitte (2012). *Selvitys yritysten hallinnollisen taakan kehityksestä — Loppuraportti*. Helsinki: Deloitte & Touche Oy.
- Djankov, S., la Porta, R., Lopez-de-silanes, F. & Shleifer, A. (2002). The Regulation of Entry. *The Quarterly Journal of Economics* CXVII(1), 1–37.
- Elinkeinoelämän keskusliitto (2015). EK:n Yrittäjyyslinjaukset 2015–2019: Ylisääntelyn purkaminen hallitusohjelman keskiöön. Lehdistötiedote 14.1.2015. Helsinki: Elinkeinoelämän keskusliitto.
- Enbuske, T. ja Linnanahde, A. (2016). Byroslavia.org. www-sivusto. Luettu 21.8.2016.
- Euroopan komissio (2006). *Strateginen katsaus: sääntelyn parantaminen Euroopan unionissa*. KOM(2006). 689 lopullinen. Bryssel: Euroopan komissio.
- Euroopan komissio (2007). *Hallinnollisen rasituksen keventäminen*. KOM(2007) 23 lopullinen. Bryssel: Euroopan komissio.
- Galbraith, J. (1967). *The New Industrial State*. London: Hamish Hamilton.
- HE 108/2016. *Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenetelyä koskevaksi lainsäädännöksi*. Helsinki: Valtioneuvosto.
- HE 190/2009. *Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista annetun*

- lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta.* Helsinki: Valtioneuvosto.
- HE 216/2009. *Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi palvelujen tarjoamisesta, rajat ylittävistä kieltomenetelystä annetun lain 1 §:n muuttamisesta ja Kuluttajavirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.* Helsinki: Valtioneuvosto.
- Kangasharju, A. Ja Rauhanen, T. (2008). *Lainsäädännön hallinnollinen taakka yrityksille – raskaimmat säädösalueet.* Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Karmala, J. (2008). EK haastatteli itseään. *Vihreä lanka*, blogi-teksti, 8.5.2008. Saatavilla osoitteesta <http://www.vihrealanka.fi/blogit/ek-haastatteli-itseaan>. Luettu 21.8.2016.
- Kox, H. (2005). *Intra-EU differences in regulation-caused administrative burden for companies.* CPB Memorandum 136. Den Haag: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- Kuusela, H. & Ylönen, M. (2013). *Konsulttidemokratia: Miten valtiosta tehdään tyhmä ja tehoton.* Helsinki: Gaudeamus.
- Kuusela, H. & Ylönen, M. (2015). *Ulkoistajan ja yhtiöittäjän käsikirja.* Impulsseja Helsinki: Kalevi Sorsa säätiö.
- KTM (2007a). *Lainsäädännön hallinnollinen taakka yrityksille — Raskaimpien säädösalueiden kartoitus Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT) toteuttamalla selvityksellä.* Liite, Dnro 7/685/2005. Helsinki: Kauppa- ja teollisuusministeriö.
- KTM (2007b). *Lainsäädännön hallinnollinen taakka yrityksille – Raskaimpien säädösalueiden kartoitus valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT) toteuttamalla selvityksellä.* Sävy-hanke, Liite Dnro 7/685/2005, 28.9.2007. Maailman talousfoorumi (2008). *The Global Competitiveness Report 2008–2009.* Geneve: Maailman talousfoorumi.
- Maailmanpankki (2008). *Doing Business 2008.* Washington D.C., Maryland: Kansainvälinen jälleenrakennus- ja kehityspankki / Maailmanpankki.
- OECD (2007). *Cutting red tape: Comparing administrative burdens across countries.* Pariisi: OECD.
- OECD (2012). *Cutting Administrative Burdens on Citizens: Implementation Challenges and Opportunities.* 10.6.2012. Saatavilla osoitteesta <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/50444905.pdf>. Budapest: OECD
- Rauhanen, T. (2008). *Yritysten hallinnollisen taakan lähtötaso Suomessa.* Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT.
- Rehn, O. (2016). *Suomalaisen työn ja talouden kilpailukyky ja innovaatiotoiminta.* Alustus 14.3.2016 Vaasan yliopiston avoimella yleisöluennolla. Saatavilla osoitteesta [http://tem.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/ministeri-rehn-suomalaisen-tyon-ja-talouden-kilpailukyky-ja-innovaatiotoiminta](http://tem.fi/artikkeli/-/asset_publisher/ministeri-rehn-suomalaisen-tyon-ja-talouden-kilpailukyky-ja-innovaatiotoiminta). Luettu 21.8.2016.

- SCM Network (2006). *International Standard Cost Model Manual: Measuring and Reducing Administrative Burdens for Businesses*. SCM Network.
- Sipilä, J. (2014). Kaikki mukaan karsimaan turhaa byrokratiaa. *Suomenmaa*, 29.8.2014.
- Synocos Oy ja PTC Services Oy (2010). Selvitys yrityksille ja hankintayksiköille aiheutuvista hallinnollisista kustannuksista. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu, *Kilpailukyky* 10/2010. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- TEM (2011). *Tilannekatsaus yritysten hallinnollisen taakan vähentämishjelmaan*. 9.2.2011. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- TEM (2015). Hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietintö. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu, *Kilpailukyky* 37/2015. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- TEM (2016). *Taulukko: arviot kynnysarvojen noston vaikutuksista*. Ministeriöltä tietopyynnön perusteella saatu taulukko. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Valtioneuvosto (2009). *Toimintaohjelma yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseksi vuosille 2009–2012*. Helsinki: Valtioneuvosto.
- Valtioneuvosto (2015). *Ratkaisujen Suomi: Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma*. 29.5.2015. Helsinki: Valtioneuvosto.
- VTV (2014). *Selvitys: Toimintaohjelma yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseksi*. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitykset 2/2014. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto.
- Weigel, W. (2008). *The Standard Cost Model: A Critical Appraisal*. Työpäpaperi European Association of Law Economics -järjestön 25. Vuosikokoukseen, Haifassa, Israelissa.
- Öhrlings PriceWaterhouseCoopers (2008). *Offentlig upphandling – vad tycker företagen är krångligt?* Tukholma: NUTEK.

## **Liite 1. Tätä artikkelia varten läpikäytyjä muita aineistoja**

- Työ- ja elinkeinoministeriö (2009). *Yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen toimintaohjelma vuosille 2009–2012 Toimintaohjelman edistymisraportti vuonna 2009*. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2011). *Tarjouspyyntö: Yritysten hallinnollisen taakan kehitystä koskevan selvityksen hankkiminen*. 28.10.2011. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2013). *Tarjouspyyntö: Selvitys tilaajavastuulain uudistusta valmisteleavan työryhmän välinäraportin ehdotusten ja sääntelymallien vaikutuksista*. 27.6.2013. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2016). *Hankintalain kokonaisuudistus 2015: Vaikutukset yritysten ja hankintayksiköiden hallinnolliseen taakkaan*. TEM/TMO/SKY 5.1.2016. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

# Kunnallisen liikelaitoksen yhtiöittäminen: kun köksäys ja kuuraus kilpailutettiin

*Helena Hirvonen ja Laura Mankki*

## Kunnallisen palvelutuotannon yhtiöittäminen

Julkiset hyvinvointipalvelut on perinteisesti nähty pohjoismaisessa hyvinvointivaltiomallissa investointina sosiaaliseen ja inhimilliseen infrastruktuuriin. Nykyään on kuitenkin toinen kysymys, kuka näitä palveluja tuottaa ja millaisin ehdoin. Tässä tekstissä käsittelemme hyvinvointimallin muutosta kunnallisen liikelaitoksen yhtiöittämistä koskevan tapaustutkimuksen kautta.<sup>1</sup> Aineistona käytämme Helsingin kaupungin Palmia-liikelaitoksen ja siitä vuonna 2015 eriytetyn Palmia-yhtiön esimiesten sekä työntekijäjärjestöjen edustajien ja asiantuntijoiden haastatteluja (n= 9). Tausta-aineistona toimivat lisäksi Palmian yhtiöittämisprosessia koskevia asiakirjat ja media-aineisto vuosilta 2014-16. Käsitteellisesti kiinnitämme Palmian yhtiöittämistä koskevan tapaustutkimuksemme kilpailuperiaatteen ja markkinaistamisen käsitteisiin ja

---

1 Aineisto on kerätty Suomen Akatemian projektirahoituksella #265572 Industrial Citizenship and Labour Mobility in the EU: a Migrant Centered Study of Estonia-Finland and Albania-Italy Labour Mobility.

niiden merkitykseen hyvinvointivaltion muutosprosesseissa. Pohdimme erityisesti kilpailuperiaatteen merkitystä julkisten palveluiden yhtiöittämisen taustalogiikkana.

Tekstin otsikko viittaa naisvaltaisen palvelutyön kolmeen k:hon – köksäys, kuuraus ja kaitseminen (Julkunen 2010, 131; Eräsaari 2010, 219). Teksti käsittelee kolmesta k:sta kahta ensimmäistä, julkisen palvelutuotannon ”tukipalveluina” pidettyjä osia, eli köksäystä ja kuurausta (ravitsemus- ja puhtaanapitopalvelut). 1990-luvulta alkaen kunnat ovat ulkoistaneet, yksityistäneet ja yhtiöittäneet runsaasti toimintojaan esimerkiksi teknisissä palveluissa elinkeinotoiminnassa, kiinteistöjen ja teollisuustilojen ylläpidossa. (Jääskeläinen 1994, 104 Komulaisen 2010 mukaan). Kunnista on kilpailuvaltiollisen toiminnan myötä tullut paitsi palvelujen ostajia, myös niiden myyjiä julkisomisteisten yhtiöiden kautta. Taloudellisesti kyse on suuren luokan liiketoiminnasta. Julkisen sektorin hankintojen - tavaroiden, palvelujen ja rakennusurakoiden määrä on kasvanut selvästi 2000-luvulla. Kun vuonna 2007 hankintoja tehtiin 29 miljardilla, vuonna 2011 niihin käytettiin jo yli 36 miljardia. (Kuusela ja Ylönen 2015, 1).

Samalla kun julkisen sektorin toimintakulttuuri ja -muodot muuttuvat, on kilpailu ”tukipalveluiden” tuotannossa koventunut. Noin 70% kaikista siivousalan yrityksistä on pk-yrityksiä, mutta 85% alan liikevaihdosta muodostuu muutaman suurimman yrityksen kautta (Verohallinto 2013). Puhtaanapitotyöstä on tullut aiempaa teknisempää ja työntekijöihin kohdistuvat tehokkuusvaatimukset esimerkiksi ajankäytön suhteen ovat koventuneet (Tarkkonen 2010). Siivousalan hintakilpailu on kovaa, mikä näkyy alan työehtosopimuksissa (Ollus 2016). Työvoimavaltaisella alalla, kuten siivousala, yritysten keskeinen kilpailuetu muodostuu palkkakustannusten minimoinnista. Kuntapalvelujen yhtiöittäminen voi osaltaan edesauttaa työehtojen heikkenemistä. Perinteisesti kunta on taannut henkilöstölleen kohtuulliset työehdot ja toimeentulon kunta-alan työehtosopimusten puitteissa. Yhtiömuotoinen liiketoiminta tuo palvelut markkinalogiikan piiriin luoden painetta myös työehtojen heikentämiseen.

Yleisimmin julkisen sektorin markkinaistamista on tarkasteltu Suomessa uuden julkisjohtamisen (New Public Management) oppien toteuttamisena (esim. Julkunen 2006, ks. myös Yliaska tässä teoksessa). Tästä

näkökulmasta katsottuna muutoksessa on kyse julkisten menojen kasvun pysäyttämistä ja myös innovatiivisen yritystoiminnan mahdollisuuksien vahvistamisesta julkisissa palveluissa (Lehto ym. 2012). Kyse on lisäksi muutoksista työn organisoinnissa ja työntekijöiden asemassa. Palveluiden uusia järjestämismuotoja, kuten yhtiöittämistä sekä ulkoistamista perusteltiin 1990-luvun lamassa valtion velkaan ja talouden heikkoon tilaan vedoten (Alasuutari 2004). Esimerkiksi yksityistämisen katsottiin lisäävän palveluiden kustannustehokkuutta. Tutkimuksellinen todistusaineisto yksityistämisen tuomista tehokkuushyödyistä on kuitenkin kiistanalaista (Stiglitz 1994, 197; Chang 2007, 7, Yliaska 2014). Esimerkiksi terveydenhuoltopalveluiden yksityistäminen ja ulkoistaminen ovat johtanut jopa kohonneisiin kustannuksiin säästöjen sijaan (Mikkola 2009). Tästä huolimatta julkisten palveluiden uudet järjestämismuodot, eritoten niiden yhtiöittäminen, ovat esimerkiksi Sipilän hallituksen esittämän kuntien sote-palveluratkaisun kulmakiviä (Valtioneuvosto 2016). Tulevaa sote-uudistusta silmällä pitäen jo toteutettuja kunnallisen palvelutuotannon yhtiöittämistapauksia tulisikin tarkastella kriittisesti ja perusteellisesti paitsi yhtiöittämisen taloudellisten seurausten, myös palvelutyövoiman aseman ja kuntademokratian näkökulmista.

Oikeus- ja hallintotieteellisen tutkimuksen ohella julkisten liikelaitosten yhtiöittämistä on tutkittu yhteiskuntapoliittisena kysymyksenä toistaiseksi vähän (ks. kuitenkin esim. Kuoppakangas 2015, Ponteva 2009 ja Eräsaari 2002). Palmian yhtiöittäminen oli henkilöstövaikutuksensa laajuuden vuoksi merkittävä ja tapaus sai huomiota mediassa syksyllä 2014 mm. yhtiöittämistä vastustaneen työntekijäjärjestön mielenilmauksen vuoksi. Mielenilmaus pysäytti kaupungin julkisen liikenteen sekä koulujen ja päiväkotien ruokapalvelut vuorokauden ajaksi. Yhteiskuntapoliittisena kysymyksenä tarkastelemme tässä yhtiöittämistä osana kuntien palvelutuotannon toimintaperiaatteiden ja -käytäntöjen pitkäaikaista muutosprosessia, jolla on moninaisia vaikutuksia kuntien työntekijöihin. Kysymmekin, *miten yhtiöittäminen haastateltavien puheessa organisaation mennyttä, nykyisyyttä ja tulevaisuutta koskevana neuvotteluna*. Millaisia tulkintoja yhtiöittämisprosessissa mukana olleet ja sitä seuranneet asiantuntijahaastateltavat tekevät yhtiöittämisen vaikutuksista julkisen liikelaitoksen toimintaperiaatteisiin ja henkilöstön asemaan? Entä miten he kuvaavat henkilöstön ja yhtiön tulevaisuudennäky-

miä ja selviytymiskeinoja uudessa toimintaympäristössä? Artikkelialkaa aineiston analyysia ohjaavien käsitteiden - markkinaistamisen ja kilpailuperiaatteen – esittelyllä, jota seuraa Palmian yhtiöittämisprosessin pääkohtien kuvaus. Tämän jälkeen esitämme analyysin tulokset ja johtopäätökset.

## **Kilpailuperiaate julkisten palveluiden uudelleenjärjestäjänä**

Kilpailuperiaate on tärkeä tekijä markkinaistamisen toteutumisen kannalta. Markkinaistamisella tarkoitetaan prosesseja, joissa julkisen ja yksityisen suhdetta järjestetään uudelleen. Viittaamme markkinaistamisella tässä sekä palveluiden tuotantotavan muutokseen että julkisen sektorin tapaan omaksua yksityisen sektorin ja liiketalouden periaatteita. (Anttonen & Meagher 2013.) Tarkoitamme siis julkisen sektorin toiminnan markkinamuotoistamista, jonka päämääränä on kilpailun tavoittelu (Yliaska 2014, 47). Kilpailuperiaate on puolestaan rationaliteetti, joka ohjaa julkisten palveluiden markkinaistamista. Kilpailuperiaatteeseen sisältyy usko kilpailukyvyyn luomasta vakaudesta. Saarinen ym. (2014) huomauttavat, että kilpailukykyisyydellä pyritään samaan lopputulokseen hyvinvointivaltioissa ja uusliberalistisissa hallinnoissa: vakaiden olosuhteiden luomiseen, jotta pääoman kasaantuminen ja työvoiman tehokas hyödyntäminen toteutuvat. Kilpailuperiaate sinällään ei siksi ole vieras hyvinvointipolitiikassa. (Mitchell 2006, 393 Saarinen ym. 2014 mukaan).<sup>2</sup>

Suomessa on kavennettu julkisen ja lisätty yksityisen sektorin osallisuutta julkispalvelutuotannossa parikymmentä vuotta jatkuneella tietoisella politiikalla (Jutila 2011). Yliaskan (2014) mukaan Suomi irtautui pohjoismaisesta hyvinvointimallista jo 1980-luvulla. Suomen EU-jäsenyyden myötä Euroopan rahaliitto ja EU:n talous- ja rahapolitiikka yhdessä 90-luvun lamassa tehtyjen leikkausten kanssa avasivat julkisen palvelusektorin yhä alttiimmaksi EU:sta johdetulle markkinavetoiselle talouspolitiikalle (mm. Julkunen 2009, Koskiaho 2008). Markkinave-

---

2 Saarinen ja ym. (2014) tarkentavat, että hyvinvointivaltiossa kilpailukyky määrittyy kuitenkin hintakilpailuna, kun taas uusliberalismissa olennaista on valtioiden keskinäinen kilpailu kansainvälisistä sijoituksista (Moisio & Leppänen 2007, 82).

toista julkispalvelupolitiikkaa ovat ajaneet EU:n lisäksi myös OECD, WTO ja Maaailmanpankki (Koskiaho 2008, 36). Anttonen ym. (2013) korostavat, että palvelujen tuottamisen lisäksi palvelujen organisointi sekä ajattelutavat markkinaistuvat. Tämä vaikuttaa toimijoiden välisiin vastuukysymyksiin, hyvinvointiammattilaisten työhön ja asiakkuuteen.

Julkisten palveluiden markkinaistamisessa käytetään hyväksi myös julkisten palveluiden jaottelemista ydin- ja tukipalveluihin. Kunnan palvelutuotannossa siivous nähdään useimmiten ”tukipalveluna”, ei kiinteänä osana kunnan ydintoimintoja. Tukipalvelujen tuottamiselle ei ole erityistä yhteiskunnallista veloitetta, sillä niitä tarjoavat myös yksityiset yritykset. Esimerkiksi siivous- ja kiinteistönhuoltopalveluiden järjestäminen kunnan toimesta ei siten tule perustelluksi hyvinvointivaltion sosiaalisten tavoitteiden toteuttamisen kautta. Tämä tekee tukipalvelut alttiiksi markkinaistamiselle. Nykyisessä poliittisessa ilmapiirissä näyttäisi siltä, että myös ydinpalvelut kuten sosiaali- ja terveystalvet alistetaan markkinaistamiselle. Tämä vaatii hyvinvointipalveluiden sosiaalisen ulottuvuuden uudelleenajattelemista. Anttonen ym. (2013, 293) huomauttavatkin, että on syytä pohtia mitä voidaan ylipäänsä markkinaistaa.

Palmian tapauksesta voidaan nähdä, ettei markkinaistamisessa ole kyse yhtäkkisestä muutoksesta vaan yhtiöittäminen on pitkäaikaisen politiikan tulosta. Minkälaiseen politiikkaprosessiin markkinaistamista ohjaava kilpailuperiaate voidaan jäljittää? Julkisten palveluiden markkinaistamisen yhteydessä viitataan uusliberalistiseen politiikkaan (mm. Karsio 2016). Uusliberalismi ei ole yhtenäinen oppi vaan se saa erilaisia muotoja erilaisissa kansallisissa konteksteissa (Harvey 2008). Ville Yliaskan (2014) tutkimus julkisjohtamisen historiasta tuo esiin, kuinka suomalaista NPM-reformia perusteltiin myös anti-uusliberalistisena liikkeenä. Perustelu korosti valtion roolia eräänlaisena tehostamiskoneena (Hood 1996, 160-165, Yliaskan 2014, 30 mukaan). Uusliberalismin leviämisen yhteydessä onkin puhuttu siirtymästä hyvinvointivaltiosta kilpailuvaltioon. Myös Suomessa valtio alkoi 1990-luvulla korostaa täystyöllisyyden sijaan kilpailua ja työn tarjontaa hyvinvointipolitiikan keskeisenä edellytyksenä (mm. Sorsa 2013, Yliaska 2014).

Kunnallisten liikelaitosten yhtiöittämiskehitystä auttaa lisäksi ymmärtämään uusliberalismin ordoliberalistinen koulukunta. Ordoliberalismi korostaa valtion roolia kilpailullisten edellytysten luomisessa talouteen –



myös julkiseen talouteen. Harjuniemen (2015, 4) mukaan valtion rooli on taata juridinen ja sääntöperäinen kehikko kilpailullisuudelle, jolla rikotaan kartelleja ja monopoleja, sillä sellaisina voidaan julkista sektoria-kin ordoliberalistisesta näkökulmasta pitää (emt. 9-10). Järjestyksen, *ordnungin* takaaminen kilpailulle onkin ordoliberalismin ydinajatus: mitä paremmin kilpailullisuus toteutuu, sitä paremmin järjestelmä toimii (Gerber, 1994). Saksalaisen talouspolitiikan perinteeseen nojaavan ordoliberalismin periaatteita on käytetty hyväksi myös EU:n yhteisen markkina-alueen järjestämisessä ja talouskuripolitiikan perusteluissa (emt. 49). Yhteiskunnalliset kysymykset ja niiden ratkaisu- ja hallintakeinot ovatkin nykyään lähes aina ylikansallisia. Suomessa talouspolitiikan ordoliberalistiset piirteet ovat näkyneet esimerkiksi julkisten liikelaitosten yhtiöittämispakkona, jota on perusteltu EU:n kilpailudirektiivillä. Kuvaamme tätä seuraavassa Palmia-esimerkin kautta.

### **Tapaus Palmia: liikelaitoksesta palveluyhtiöksi**

Helsingin kaupungin Palmia-liikelaitoksen osittaiseen yhtiöittämiseen vuonna 2014 johtanut tapahtumasarja sai alkunsa vuonna 2003. Tuolloin Helsinki Catering, kiinteistöviraston kiinteistöpalvelukeskus sekä opetusviraston palvelukeskus yhdistyivät Palmia-liikelaitokseksi. Liikelaitostaminen toimi kaupungille väylänä markkinaehtoisen toiminnan opetteluun. Perustehtävänsä ohessa Palmia alkoi aktiivisesti suunnata palveluntuottajana kaupallisille markkinoille, korostaen kuitenkin kilpailevansa laadulla työn hinnan polkemisen sijaan (Helsingin Sanomat 31.1.2004). Kymmenvuotisen liikelaitoskautensa aikana Palmian liiketoiminta oli markkinakelpoista ja kilpailukykyistä, joskin se myös hävisi joitakin kilpailutuksia (Ponteva 2009, 21).

Liikelaitoksen yhtiöittämisspäätöksen keskeisenä vaikuttimena toimi lopulta EU. Sen kilpailudirektiivin (626/2013) mukaan kuntien liikelaitosten tulisi tuottaa palveluja vain kunnille itselleen. Palvelujen myyjänä liikelaitosmuoto antoi epäreilua kilpailuetua Palmialle, jota koski mm. lievempi verokohtelu yksityisiin toimijoihin nähden sekä konkurssisuoja. EU:n kilpailulainsäädännön mukaan liikelaitoksen tuli siirtyä yhtiömuotoiseen toimintamalliin, jos se halusi jatkaa palvelumyyntiä kunnan ulko-

puolelle. Tähän tiivistyy keskeinen sisältö Laista kuntalain muuttamisesta (626/2013). Lakimuutoksen myötä liikelaitosten on tullut joko vetäytyä kaupallisilta markkinoilta tai yhtiöittää kaupallinen toimintansa vuoden 2015 alusta alkaen. Palmia-liikelaitoksen johtokunta puolsi yksimielisesti Palmian säilyttämistä yhtenäisenä liikelaitoksena. Sen mukaan oli tärkeää, että koulujen, päiväkotien ja hoitolaitosten tarvitsemat ateria-, kiinteistönhuolto- ja siivouspalvelut ovat laadukkaita ja että niiden toimitusvarmuus säilyy korkealla tasolla (Yle 6.6.2014).

Yhtenäisenä liikelaitoksena säilyminen olisi käytännössä edellyttänyt markkinamuotoisten palvelujen ulosmyynnin lopettamista. Palmian osittaiseen yhtiöittämiseen päädyttiin lopulta kaupunginvaltuuston äänestyksessä syksyllä 2014 niukalla 41/43 äänenemmistöllä. Yhtiöittäminen koski Palmian kiinteistö-, ravintola-, turvallisuus- ja siivouspalveluita ja yhteensä n. 1400 työntekijää, mukaan lukien 600 siivoojaa. Uudessa yhtiössä jatkui siirtymäaika vuoteen 2017 saakka, jolloin kaikki Palmia-yhtiön nykyiset asiakassopimukset Helsingin kaupungin virastojen ja kiinteistöjen kanssa raukesivat ja ne kilpailutettiin. Markkina-asemia varmistaakseen yhtiöllä oli aineistoa kerätessämme vuonna 2016 käynnissä aktiivinen uusien asiakkaiden hankintavaihe ja pyrkimys nykyisten säilyttämiseen.

Yhtiöittämisen puolesta ja sitä vastaan esitettiin julkisuudessa lukuisia puheenvuoroja, mikä kertoo tapauksen merkityksestä ennakkotapauksena kuntien palvelutuotannon laajamittaisissa yhtiöittämisissä (HS 23.9.2014; Yle 23.9.2014). Yhtiöittämis päätöstä edelsi Palmian työntekijöitä edustavan Julkisten ja hyvinvointialojen liiton (JHL) sinnikäs yritys vaikuttaa kuntapäätäjiin siten, että yhtiöittämisesitys olisi kaupunginvaltuuston äänestyksessä hylätty. Osana vaikuttamistyötä etujärjestö organisoisi syyskuussa 2014 vuorokauden mittaisen mielenilmauksen, joka sai osakseen liittorajat ylittävää tukea Palvelualojen ammattiliitolta sekä runsaasti kansalaisten ymmärrystä ja tukea. Mielenilmaus oli poikkeuksellinen kahdesta syystä. Ensinnäkin Pohjoismaissa julkisen sektorin työtaistelut ja mielenilmaukset ovat olleet harvinaisuus (European Commission 2013). Toisekseen naisvaltaisten alojen lakot ylipäätään ovat olleet yleisesti moraalisen kritiikin kohde (Henttonen ym. 2013). Kiinnostavaa onkin, että mielenilmausta koskevissa tiedotteissa juuri jäsenistöltään miesvaltainen Rakennusliitto nosti jopa otsikkotasolle huolensa pieni-

palkkaisten naisten työehtojen heikkenemisestä (Rakennusliitto 2014). Myös muussa uutisoinnissa korostui pelko siivoojien ja kokkien palkkojen alennuksista, samalla kun yhtiöittämisen kohteena olleiden (miesvaltaisten) vartioiden ammattiryhmän palkkojen arveltiin yhtiöittämisen myötä jopa nousevan (HS 16.9.2014).

## Aineisto ja menetelmä

Haastatteluaineisto kerättiin v. 2015–16 aikana lumipalomenetelmällä ja suorilla yhteydenotoilla Palmia-liikelaitoksen ja -yhtiön keskeisiin toimijoihin luottamusmiehistä esimiehiin. Haastattelut tehtiin haastateltavien työpaikoilla tai puhelimitse. Ne nauhoitettiin yhtä lukuun ottamatta ja litteroitiin. Haastatteluteemat koskivat yhtiöittämisprosessia, haastateltavan omaa toimenkuvaa ennen yhtiöittämistä ja sen jälkeen sekä haastateltavien näkemystä kunnallisen palvelutuotannon tulevaisuudesta. Haastattelut kestivät keskimäärin tunnin. Aineisto litteroitiin ja anonymisoitiin siten, etteivät yksittäiset henkilöt ole aineistosta tunnistettavissa. Litteroitua aineistoa on n. 76 sivua.

Analysoimme haastatteluja asiantuntijahaastatteluina, jolloin huomion kohteena ei ensisijaisesti ollut asiantuntija sinänsä, vaan se tosiasiallinen tieto, jota oletimme hänellä olevan (Alastalo ja Åkerman 2010). Analyysimenetelmä tulee lähelle organisaatiomuutostutkimuksessa tavattua narratiivista menetelmää (ks. Ponteva, 2009). Haastateltavien kuvaukset organisaatiomuutoksesta olivat varovaista neuvottelua tapahtuneista muutoksista, nykytilanteesta ja tulevaisuuden odotuksista. Yhtiöittämispuheesta nostamme esiin kolme ajallisesti eri tasolle sijoitettavaa pääteemaa jotka esittelemme seuraavissa luvuissa. Ensimmäinen niistä käsittelee kustannustehokkuuden vaikutusta työn uudelleen järjestämiseen. Tässä luvussa *menneisyyden* teema näkyy tavassa jolla organisaatiomuutoksen vaikutuksia selitetään yhtiömuotoon siirtymisestä johtuvana taloudellisena väistämättömyytenä. Toinen luku kuvaa yhtiön *nykyisiä* toimintamahdollisuuksia eri työntekijäryhmien näkökulmista. Viimeinen alaluku kuvaa, kuinka epätietoisuus määrittää haastateltavien *tulevaisuuden* odotuksia.

## Kustannustehokasta monipalvelutyötä

Helsingin kaupunki muuttui Palmian yhtiöittämisen myötä siivous- ja kiinteistöhuoltopalvelujen aktiiviseksi myyjäksi. Yhtiön alkutaipaleella ideoita ja uusia käytäntöjä toiminnan tehostamiseen haettiin haastattelujen perusteella monelta suunnalta:

”...yhtiömaailmassa meillähän on kuitenkin erilaiset tehokkuusvaateet, että kyllä tässä sitten erilaisia toimintatapoja kun saadaan tuotavuutta, tehokkuutta arkeen lisää ja toki sitten yritetään hyödyntää teknologiaa esimerkiksi siivouksissa aina vaan enemmän ja enemmän koneita ja sit uudenlaisia siivousmenetelmiä, et yritetään kaikilla tavalla mennä eteenpäin, kehittyä, että ei sitä, että revitetään vaan työntekijöiden selkänahasta vaan se, että otetaan uusia tapoja työskennellä ja tästä liinauksesta (lean), liinaus on yksi meidän strategian mukainen toimintatapa, että ois tarkoitus, että yritetään saada sitä turhaa pois, ei juosta enemmän vaan tota vielä vähemmän. Eli yritetään joka päivä kehittää sitä meidän arjen toimintaa, meidän strategiassa onkin näin, että strategia on se, että joka päivä paremmin.”

Yhtiön strategiassa korostuu asiakkaan palveleminen ja henkilöstön monipuolisen ja korkean osaamisen kehittäminen ja hyödyntäminen joustavasti, asiakkaan toiveita kuunnellen. Samalla yhtiö toimii erittäin kovan kilpailun arenalla. Useat haastateltavista myönsivät, että viime kädessä kustannusten hillitseminen tarkoittaa nimenomaan työntekijäkustannuksista tinkimistä:

”Sä tuotat omana palveluna, julkisen puolen toimijana kunnallisia palveluita, niin sillonhan sun tehtävä on tuottaa palveluita. Mutta sitte taas, jos on yhtiö, niin laissa sanotaan, että sen yhtiön tarkoitus on tuottaa voittoa. Et se uhkahan on siinä juuri, että pyritään tuottamaan sitä voittoa, sillon tingitään laadusta tai yritetään saada jotenkin ne kustannukset alas, ja sittenhän taas tommosilla työvoimavaltasilla aloilla, niinku siivous tai tämmöset, niin onko muuta keinoa tavallaan tuottaa sitä halvemmin, kuin tinkimällä henkilöstön palkasta.”

Aiemmissä tutkimuksissa (esim. Haatainen 2006, Mikkola 2009) on esitetty, että kunnallisten palveluiden kilpailuttamisen yhteydessä säästöjä haetaan nimenomaan henkilöstökustannuksista. Toimintatavan muutoksen todellisia kustannuksia ei usein osata laskea, mikä näkyy välillisten eli transaktiokustannusten kasvussa. Näitä ovat esimerkiksi tuottajien valintaan, neuvotteluprosesseihin ja varotoimiin liittyvät kustannukset. Toisaalta markkinat eivät toimi koskaan ilman epävarmuustekijöitä, jolloin tällaiset kustannukset ovat luonnollinen osa markkinaehtoista toimintaa (Fredriksson ja Martikainen 16-17, 2006). Koskiahon (2008, 31) mukaan siivoustoiminta on yksinkertainen palvelu, jonka transaktiokustannukset on helppo tehdä näkyväksi verrattuna monimuotoisempiin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Tällainen jako ei kuitenkaan huomioi organisaation sisällä tapahtuvia muutoksia eikä palvelu- ja työkuulttuurin muutoksia, jotka ulottuvat myös ”yksinkertaiseen” työhön ja sen tekijöihin. Jako yksinkertaisiin ja monimuotoisiin palveluihin myös mutkattomasti toistaa julkisten palveluiden markkinaistamisessa käytettyä jakoa ydin- ja tukipalveluihin. Näkymättömiin jäävät kustannuserät tulevat lopulta usein työntekijöiden maksettaviksi, mitä haastateltavammekin ennustivat.

Osa haastateltavista esitti myös, ettei yhtiöittämisessä oikeastaan ollut kyse kustannustehokkuudesta tai hyvästä taloudenpidosta vaan puhtaasti ideologisesta ratkaisusta. He puhuivatkin vahvasti kunnan omana tuotantona järjestämien palveluiden puolesta, nojaten tietotaitoon, jota itse olivat keränneet Palmia-liikelaitoksessa pitkään työskennelleinä:

”musta kuntatalouden kokonaisuuden kannalta se omana tuotantona tuotettu, pysyvällä henkilöstöllä tuotettu, sehän on aina kustannustehokkaampaa, ja Palmiahan tuotti voittoa vielä viimeisenä toimintavuotenaankin, niin se oli miljoonia, mitä oli tase plussan puolella ja näin. Et se hyöty, sitä vaan jotenki haluttiin nähdä, että kun tuotetaan yksityisesti tai yhtiömuodossa, niin saatas jotenki enemmän tuloja... Sillä perusteltiin, että oli sitten pakko, että direktiivi määrää. Että se oli semmonen, mikä sitte rautalangasta väännettiin sekä sosiaalisessa mediassa että joka paikassa, että eihän se direktiivi sitä edellytä. Eli tästä sopasta ois päästy sillä, että se katsottiin, että se ulosmyynti, joka siis suurimmaks osaksi muodostu viidestä henkilöstöruokalasta, eli

niitten toiminnasta oltas luovuttu ja pidetty tää homma ennallaan, niin tässä ei ois ollu ongelmaa, mutta se halu oli siihen, että tuotetaan yhtiömuotoselle..”

Palmian organisaatiouudistusta tarkastellessa on helppo hakea yhtäläisyyksiä valtion rakennusviraston 1990-luvulla toteutettuun yhtiöittämiseen, josta Leena Eräsaari kirjoittaa teoksessa *Julkinen tila ja valtion yhtiöittäminen* (2002). Rakennusviraston muutos Engel-yhtiöksi toimii teoksessa esimerkkinä julkisen hallinnon rationalisoinnin paradigmaattisuudesta eli uusia käytäntöjä luovasta voimasta. Palmian tapaus viittaa siihen, että tämä tehostamistalouden paradigmanmuutos on sittemmin vahvistunut valtion lisäksi myös kunnissa, ja että rationalisoinnin ja joustavuuden vaateet ovat vakiintuneet osaksi kuntien palvelutuotantoa.

### **Uusia mahdollisuuksia, mutta kenelle?**

Julkiset palvelut, kuten opetustoimi, on nykyisin pilkottu yhä pienemmiksi palasiksi joista vastaavat erinäiset kilpailutetut toimijat. Eräsaaaren (2002) mukaan julkispalvelujen infrastruktuuri – työntekijät ja toimitilat – jäävät muutosprosesseissa usein anonyymeiksi. Kun siivous ja ruokahuolto eriytetään muusta toiminnasta, häviää siitä samalla paikan tuntu ja ajatus esimerkiksi opetuksen tapahtumisesta jossakin tiettyssä, jaetussa julkisessa tilassa (koulurakennus), jonka ylläpitämiseen eri tahot osallistuvat. Palmia-yhtiön ajatusmaailmassa koulusiivous on tehokkaasti toteutettava suorite, jonka toteuttamisessa koululaisista tulee ”häiriötekijä”:

”Mutta sitten tietysti jos ja kun voitetaan kilpailutuksia ja hinnat ovat kuitenkin paljon tiukempia kuin ne on ollu liikelaitosmaailmassa niin silloinhan on pakko miettiä, että miten tämän saman työn pystyy tekemään tehokkaammin. Ja sitte pitää ottaa käyttöön esimerkiksi eri tavalla konetyöskentelyä tai jossakin vaiheessa pohtia sitä, että mikä on se järkevä siivousaika, esimerkiksi koulumaailmassa, niin sehän on selkeesti tulevaisuutta, että enemmän mennään muun muassa iltasiivoukseen, jotta siellä ei oo yhtään sitten oppilaita siellä oppilaitoksissa,

kouluissa, jotta sitten se siivoustyöskentely on mahdollisimman tehokasta, että siihen ei tuu näitä häiriötekijöitä siitä että porukoita kulkee siellä koulun käytävillä ja luokissa.”

Siivouksen näkymättömyys kuvaa myös työntekijöihin kohdistuvia odotuksia ammatillisesta joustavuudesta. Puhtaanapitoalan monipalvelutyöntekijä antaa kaiken potentiaalinsa yhtiön käytettäväksi, joustavasti yhtiön kulloisenkin tarpeen mukaan. Työntekijöiden ammatillinen identiteetti, paikka organisaatiossa ja työyhteisössä on liikkeessä, luoden myös mahdollisuuksia kivuta aiempaa parempiin positiioihin, kuten muutama haastateltava tilannetta kuvasi, joskin varauksella:

”Sanotaan näin, et mä uskon, et nää meidän maahanmuuttajamiehet voi olla tosi innoissaan siitä, et toimenkuva muuttuu silleen, et sä et moppaakaan joka päivä, et sä voit tehdä vaikka vähä lumitöitä ja tällein. Mä luulen, et maahanmuuttajamiehet ottaa tän hyvänä juttuna. Mut sit ku meil on näit ihmisii, jotka on ollu täällä kolkyt vuotta, niin käännäppä semmosen ihmisen ajatusmaailma vähä niinku toiseen. Ja se on tehty selväks, et titteleitä tulee muuttumaan ja toimenkuvat tulee muuttumaan, mut ketään ei irtisanota.”

Samalla kun ainakin osa työstä muuttuu entistä näkymättömämmäksi, tarjoaa yhtiö työntekijöilleen myös näkyviä tehtäviä, kuten kouluisännän tehtävät. Kouluisännällä tarkoitetaan koulutilojen yleishuoltohenkilöä, talkkaria, joka vastaa piha-alueiden ja sisätilojen kunnossapidosta. Kouluisännän tehtävä on syystäkin haluttu: työ on monipuolista ja sosiaalista päivätyötä. Maaliskuussa 2016 julkaistu Palmian työpaikkailmoitus kuvasi kouluisännän tehtävää seuraavasti:

Haemme kesäksi Palmian toimitilojen monipalveluihin täysi-ikäisiä, reippaita ja aikaansaavia kouluisäntiä. Tarjolla on seitsemän paikkaa eripituisissa työsuhteissa kesälomakautena, touko- ja syyskuun välisenä aikana. Kouluisännän tehtäviin kuuluu koulun vahtimestarin tehtävät sekä kohteen yleishuoltoa. Kesäkautena korostuvat erityisesti ulkoalueen hoitoon liittyvät tehtävät. Tarvittaessa kouluisäntä avustaa ja sijaistaa myös lähialueen muissa kohteissa. Tehtävässä menestyäk-

seen hakijoilla tulisi olla kokemusta asiakaspalvelusta ja kiinteistöhoi-  
dosta. Lisäksi tarvitaan hyvää suomen kielen taitoa sekä tietoteknistä  
näppäryyttä. [https://tyopaikat.oikotie.fi/avoimet-tyopaikat/kesalo-  
mansijaisia-kouluisanniksi/922383](https://tyopaikat.oikotie.fi/avoimet-tyopaikat/kesalo-<br/>mansijaisia-kouluisanniksi/922383) luettu 29.3.2016

Vaikka termillä kouluisäntä ei suoraa viitata vanhan ammattinimik-  
keen mukaisesti talonmieheen, on kouluisäntä sukupuolittunut termi.  
Sukupuolittuneisuuden lisäksi kouluisännän tehtävä jakaa hakijoita kieli-  
taidon perusteella. Eräs haastateltavista kertoi haastatteluhetkellä jo päät-  
tyneen kouluisäntähaun tuloksista seuraavasti:

”Tähän kouluisäntäryhmään haki suomalaiset. Et siihen ryhmään  
valittiin, siinä oli ainoastaan yks maahanmuuttajataustanen, mut sitte  
taas siivousryhmään, niin sinne haki eniten taas maahanmuuttajia.  
Ja siivouksessahan meillä on muutenki viiskyt prosenttia yli maahan-  
muuttajia. Että se on täällä Helsingissä sellanen tää tilanne.”

Esimerkiksi työntekijöiden kielitaitovaatimukset toimivat keskeisenä  
eron ja hierarkian mekanismina siivoustyössä (Ollus 2016, Mankki ja  
Sippola 2015). Tämän myös haastateltavat tunnustivat kertoessaan orga-  
nisaation pyrkivän antamaan henkilöstölle mahdollisuuksia kielitaidon  
kehittämiseen oppisopimus- ja henkilöstökoulutuksen puitteissa. Työ-  
markkinoilla vallitseva tapa on käyttää suomen kielen taitoa sisäänpääsy-  
vaatimuksina moniin tehtäviin, kuten eräs haastateltavistakin totesi:

”On pyritty siihen, että suomen kielellä toimitaan kun meidänkin taas  
asiakkaat esimerkiks vaativat sitä suomen kielen taitoa siellä asiakas-  
kohtamisissa. Muun muassa juuri kouluissa niin toivotaan, että aina-  
kin välttävästi meidän työntekijät osaa suomen kieltä.”

Vaikka haastatteluissa korostuivat työntekijöille avautuvat uramahdol-  
lisuudet, eivät mahdollisuudet näyttäytyneet yhdenvertaisina. Kielitaito-  
vaatimusten asettaminen tuntuu ristiriitaiselta suhteessa pyrkimykseen  
tehostaa siivousta toteuttamalla yhä suurempi osa työstä ilta-aikaan jol-  
loin toimipisteiden käyttäjät eivät ole ”häiriötekijöinä” paikalla. Yhtiön  
työntekijä on nykytilanteessa ristiriitainen hahmo, jolta odotetaan yhtä



aikaa tehokkuutta, näkymättömyyttä, sosiaalisuutta, asiakaspalvelu- ja tiimityöskentelytaitoja, kielitaitoa ja ammatillista joustavuutta.

## **Kuntademokratiasta liikesalaisuuksiin**

Julkisista yhtiöittämisistä seuraa automaattisesti päätöksenteon demokratiavaje: päätöksentekijöiden määrä pienenee ja päätöksenteko siirtyy julkisen valvonnan ulkopuolelle, yhtiölainsäädännön piiriin (Kuusela ja Ylönen 2015). Suomen julkisuuslain mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia. Osakeyhtiölain mukaan osakeyhtiön asiakirjat eivät tätä ole. Liikelaitokset siis kuuluvat julkisuuslain piiriin, mutta siirtyvät yhtiöittämisen myötä osakeyhtiölain piiriin, vaikka omistaja olisi 100-prosenttisesti julkisyhteisö, kuten Helsingin kaupunki Palmian kohdalla. Liikelaitosten yhtiöittämiset ovat siten vieneet julkisten omaisuuksien hallinnan julkisen kontrollin ulottumattomiin. (emt.)

Osakeyhtiöiden toiminta nojaa liikesalaisuuksiin eikä tavoittele tietojen julkisuutta. Julkisuus on kuitenkin kuntien toiminnassa tärkeä periaate, sillä tiedonsaanti mm. määrittää kuntalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa ja hakea muutoksia heitä koskeviin asioihin (Komulainen 2010, 464). Myös yhtiön sisällä tiedonkulku liikkeenjohdon, esimiesten, luottamushenkilöiden ja työntekijöiden välillä poikkeaa liikelaitoksesta, kuten yksi haastateltavista kertoi:

”...mä koen sen niin, että luottamusmiehellä yhtiössä on helvetin vähän sananvaltaa. Ainoa, missä natsat riittää, kun puhutaan työehtosopimuksesta. Mut se, et kun liikelaitoksen puolella on pystyny vaikuttaa niin moneen asiaan ja se on toiminu, mut tääl se ei toimi ollenkaan, kun yhtiös on aina joku laki tai joku säädös tai joku muu, niin mul on semmonen tunne, et se on ihan sama mitä sä sanot, niin sil ei oo mitään merkitystä. Et niinku seinä tulee vastaan. Että ei oo semmosta avoimuutta. Et onneks täs on sen verran osannu vuosien varrella verkostoitua, et jotkut uskaltaa vielä kertoa, mut kun tääl ei kaikki puhu, kun ei ne uskalla. Et sun pitää osata oikeelta ihmiseltä kysyä oikeel taval jotain asiaa, et sä saat jonkun tiedon vähä niinku pöydän alta. Et tääl ei oo semmost avoimuutta. Se on tosi huono juttu.”

Julkisen toiminnan demokraattisuutta tutkineiden Kuuselan ja Ylösen (2015) mukaan kunnallisten yhtiöiden toiminnasta saavat usein tietoa vain yhtiön hallituksen jäsenet sekä rajoitetusti kunnanhallitus ja konsernijaosto, jos sellainen kunnassa on. Edes omistajaohjauksesta vastaavan kunnanhallituksen jäsenillä ei ole automaattista tiedonsaantioikeutta. Vastuu avoimuuden toteutumisesta onkin julkisella tilaajalla eli valtiolla tai kunnalla, jonka pitäisi aktiivisesti vaatia yksityisiltä kumppaneiltaan mahdollisimman laajaa avoimuutta yhteistyötä koskevien asiakirjojen osalta. Kunnilla tällaista hankintaosaamista ei aina ole riittävästi (emt., ks. myös Rajala, Tammi & Meklin 2008).

Kuusela ja Ylönen (2015, 2) huomauttavat, että monen palasen täytyy loksahda kohdalleen, jotta ulkoistaminen tai yksityistäminen voi onnistua. Julkisen vallan täytyy pystyä säätelemään ja ohjaamaan toimintaa myös yhtiöittämisen jälkeen ja palvelun täytyy olla luonteeltaan sellainen, että esimerkiksi sen omistussuhteiden muutos ei vaaranna huoltovarmuutta. Näiden vaatimusten toteutumisesta ei haastatteluaineiston perusteella kaikilta osin oltu Palmiassa vakuuttuneita:

”...se totuus varmaan työntekijöiden kohdalla ja koko tän, sekä yhtiöpuolen että liikelaitoksen puolella paljastuu, sanotaan et viimestään viiden vuoden kuluessa, sit kun on kaikki kilpailutettu siellä yhtiöpuolella. Et se yhtiöhän toki on Helsingin kaupungin sataprosenttisesti omistama yhtiö, mutta se, että pärjääkö kuitenkin tolla volyyymillä, sanotaan nyt siivouspalveluilla, että on SOLit, ISS:t ja muut, eli miten paljon sit ruvetaan ottaa alihankintana ja miten sit pärjätään näissä tarjouskilpailuissa ja hinnallisesti ja muuten, niin sehän on se epävarmuustekijä. Että oma ennustus kyllä on, että kohta ei ole sellasta, ei siivouspuolella eikä muualla Palmiaa, et ne isot yhtiöt vaan odottaa, että millon ne saa tavallaan kaapattua sen toiminnan itselleen, et se ei ole myöskään kunnan. Mutta se, että eihän se kuntaakaan hyödytä myydä, kun ei ole muuta myytävää oikeastaan kuin pölyratteja sen jälkeen. (...) Et tää on kaikin puolin huono ratkasu kyllä.”

Kuten sitaattikin kertoo, kilpailulle perustuvassa palvelutuotannossa suurilla ja kansainvälisillä yrityksillä on julkisen sektorin toimijoihin nähden etulyöntiasema kokemuksen, resurssien ja osaamisen osalta

(Tammi 2013, 603). Yhtiöittäminen julkisten monopolien purkukeinona voikin ajan mittaan synnyttää uusia yritysmonopoleja kun vahvat toimijat ostavat heikommät ulos markkinoilta (Koskiahho 2008, 30). Aineisto osoitti, että yhtiömuotoista toimintaa opeteltiin Palmiassa kii-vaasti mutta samalla yhtiö- ja liikelaitostoiminnan periaatteelliset erot loivat käytännön esteitä muutokseen sopeutumisessa ja uuden opette-lussa. Yhtiön ja sen henkilöstön kuva tulevaisuudesta näytti epävarmalta ja monilta osin vielä jäsentymättömältä.

## **Johtopäätökset**

Köksäys ja kuurous, joihin talouden mallinnuksia Palmian yhtiöittämi-sen tapauksessa kohdennetaan, ovat välttämätön osa hyvinvointipalveluja ja kuntalaisten elämää. Julkisten palveluiden yhtiöittäminen on koskenut pitkälti niin sanottuja ”tukipalveluja”. Työ on prekarisoitunut matala-palkkaisia, maahanmuuttaja- ja naisvaltaisia palveluja tehostamalla. Uus-liberalistisen talousajattelun periaatteiden sisällyttäminen suomalaisen julkisen sektorin käytänteisiin on pitkän aikavälin poliittisen paradigma-muutoksen ja kansainvälisten aatevirtausten ja hallintamekanismien seu-rausta. Kuntasektorilla tukipalvelujen siivous- ja ruokahuoltotyöntekijät ja esimiehet ovat kohdanneet muutoksen ensimmäisten joukossa. Näin he ovat olleet pakotettuja neuvottelemaan uudistusten välittömistä seura-uksista ja hahmottelemaan kuntatyön tulevaisuudenkuvaa. Palmian yhti-öittämistapaus osoittaa, että julkisen palvelutuotannon avaaminen kil-pailuperiaatteelle muokkaa niitä ehtoja, joilla sosiaalipoliittisia tavoitteita pyritään toteuttamaan. Sosiaalipoliittisilla tavoitteilla olemme viitanneet tässä työntekijöiden (työ)hyvinvointiin, palveluiden tulevaisuuden tur-vaamiseen ja työllistämiseen.

Palveluiden altistuessa markkinalogiikalle unohdetaan helposti jul-kisten palveluiden sosiaalinen merkitys työllistäjänä. Haastateltavamme näkivät julkisen sektorin roolin tärkeänä vajaakuntoisten tai muista syistä huonosti työllistyvien kannalta. Myös keynesiläisen täystyöllisyys-politiikan näkökulmasta julkisen sektorin tarjoamat, väliaikaisetkin ja vähemmän taitoja tai koulutusta vaativat työpaikat ovat välttämättömiä talouskasvun ja vakauden säilyttämiseksi, lisäten ihmisten hyvinvointia,

toimeentuloa ja terveyttä. (Riihinen 2011, Mitchell & Muysken 2008, 10-11).

Epäselyys kilpailuttamisen eduista ja haitoista näkyi haastateltaviemme puheenvuoroissa. Moni huolehti työpaikkojen säilymisestä, mutta uudessa monipalvelumallityössä nähtiin myös myönteisiä puolia. Monipalvelumalliin siirtymistä kaupallisten yritysten mallia seuraten pidettiin Palmian kilpailuaseman parantamisen kannalta välttämättömänä. Haastateltavien kuvaama epävarmuus liittyi tiedonkulun puutteisiin ja huoleen työnkuvien ja toimintaympäristön muutosten vaikutuksista työntekijöihin. Selviytymisen keskeisenä resurssina he näkivät olemassa olevien verkostojensa hyödyntämisen, joka korvasi aiemmin virallisia kanavia pitkin saatua tietoa. Liiketalouden näkökulmasta tällainen yksilöiden verkottuminen nähdään yritykselle arvoa tuottavana tekijänä. Verkostoihin ja ”strategisiin” yhteisöihin perustuva malli korostaa inhimillistä pääomaa, työkykyä ja luovuutta muutoksessa, jossa palveluista ja palvelualasta on ryhdytty puhumaan talouden käsittein (Koski-aho 2008, 33-34).

Tutkimuksemme tulokset antavat viitteitä siitä, että kunnissa kilpailua ja kilpailuttamista ei enää nähdä vain keinoina kustannustehokkaan palvelutuotannon luomiseen, vaan pikemminkin kilpailun syntyminen itsessään näyttäytyy keskeisenä tavoitteena julkisessa palvelutuotannossa. Kaikesta muusta tulee alisteista kilpailuperiaatteen toteuttamiselle, oli tähän perusteita tai ei. Esimerkiksi Palmian tapauksessa yhtiöittäminen voidaan nähdä myös ideologisen päätöksenteon seurauksena, eikä direktiivien sanelemana, väistämättömänä tapahtumana. Muutama haastateltavista kritisoi yhtiöittämistä nimenomaan ”ideologisenä projektina”, jossa he näkivät yhtiöittämisen luontevana askeleena kohti palvelujen yksityistämistä. Vaikka julkisten liikelaitosten yhtiöittämisessä ei juridisesti ole kyse suoranaisesta palveluiden yksityistämisestä, yhtiöittäminen hämärtää julkisen ja yksityisen palvelutuotannon välistä rajaa ja muuttaa palvelutuotannon periaatteita merkittävästi. Tulokset viittaavatkin siihen, ettei yhtiöittäminen ole kestävä sosiaalinen tai taloudellinen ratkaisu julkisen palvelutuotannon kehittämiseksi. Riskinä on kuntademokratian kaventuminen ja julkisen palvelun de-politisoituminen. Samaan aikaan markkinaistaminen ei todennäköisesti tule vähentämään julkisen vallan väliintulon tarvetta palvelutuotannossa, vaan ordoliberalistisessa

hengessä synnyttää uusia tarpeita markkinoiden vääristymien korjaamiseksi (Tammi 2013, 604). Välttämättömien mutta kuntapalvelulogiikassa toissijaisina pidettyjen tukipalveluiden osalta on siten käynnissä siirtymä yhteiskuntapoliittisesta suunnitelmallisuudesta kohti reaktiivisuutta.

## Lähteet

- Alastalo, M. & Åkerman, M. (2010). Asiantuntijahaastattelun analyysi: faktojen jäljillä. Teoksessa J. Ruusuvoori, P. Nikander ja M. Hyvärinen (toim.) *Haastattelun analyysi*. Tampere: Vastapaino.
- Alasuutari, P. (2004). Suunnittelutaloudesta kilpailutalouteen. Miten muutos oli ideologisesti mahdollinen? *Yhteiskuntapoliittikka*, 69(1), 3-16.
- Anttonen, A., Häikiö, L. & Raitakari, S. (2013). Matkalla muutokseen ja hyvinvointimarkkinoille? *Janus*, 21(4), 290–297.
- Anttonen, A. & Meagher, G. (2013). Mapping marketisation: concepts and goal. Teoksessa G. Meagher & M. Szebehely (toim.) *Marketisation in Nordic eldercare: a research report on legislation, oversight, extent and consequences*. Stockholm Studies in Social Work 30. Stockholm: Stockholm University, 13–22.
- Eräsaari, L. (2010). Miksi hyvinvointivaltio on tärkeä naisille? Teoksessa T. Saresma, L-M. Rossi & T. Juvonen. *Käsikirja sukupuoleen*. Tampere: Vastapaino. 210-222.
- Eräsaari, L. (2002). *Julkinen tila ja valtion yhtiöittäminen*. Helsinki: Gaudeamus.
- European Commission (2013). *Industrial Relations in Europe 2012*. European Union.
- Gerber, D. (1994). Constitutionalizing the Economy: German Neo-Liberalism, Competition Law and the “New” Europe. *The American Journal of Comparative Law*, 42(1), 25-84.
- Harjuniemi, T. I. (2015). Ordoliberalismi, euro ja eurokriisi. *Impulseja*. Kalevi Sorsa Säätiö. Verkkojulkaisu: <http://sorsafoundation.fi/wp-content/uploads/2015/11/Impulseja-Harjuniemi.pdf>
- Harvey, D. (2008). *Uusliberalismin lyhyt historia*. Tampere. Vastapaino.
- Henttonen, E., LaPointe, K., Pesonen, S. & Vanhala, S. (2013). A Stain on the White Uniform – The Discursive Construction of Nurses’ Industrial Action in the Media. *Gender, Work and Organization*, 20(1), 56-70.
- Julkunen, R. (2006). *Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu*. Helsinki: Stakes.
- Julkunen, R. (2009). *Työelämän tasa-arvopolitiikka*. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:53. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

- Julkunen, R. (2010). *Sukupuolen järjestykset ja tasa-arvon paradoksit*. Tampere: Vastapaino.
- Jutila, M. (2011). Narrowing of Public Responsibility in Finland, 1990–2010. *Social Policy & Administration*, 45(2), 194–205.
- Komulainen, M. (2010). *Ulkoistaminen kunnissa*. Acta-väitöskirja 222. Helsinki: Kuntaliitto.
- Koskiahho, B. (2008). *Hyvinvointipalvelujen tavaratalossa*. Tampere: Vastapaino.
- Kuoppakangas, P. (2015). *Decision-making and choice in the adoption of a municipal enterprise form in public healthcare organisations – Reasoning, goals, legitimacy and core dilemmas*. Akateeminen väitöskirja. Publications of Turku School of Economics, Series A. Turun kauppakorkeakoulu.
- Kuusela, H. & Ylönen, M. (2013). *Konsulttidemokratia. Miten valtiosta tehdään tyhmä ja tehoton*. Helsinki: Gaudeamus.
- Kuusela, H. & Ylönen, M. (2015). *Ulkoistajan ja yhtiöittäjän käsikirja*. Kalevi Sorsa Foundation. <http://sorsafoundation.fi/wp-content/uploads/2015/06/Kuusela-ja-Yl%C3%B6nen-Ulkoistajan-ja-yhti%C3%B6itt%C3%A4j%C3%A4n-k%C3%A4sikirja.pdf>
- Mankki, L. & Sippola, M. (2015) Maahanmuuttajat suomalaisilla työmarkkinoilla. Intersektionaalisuus ja ”hyvä kansalainen” työmarkkina-aseman määrittäjinä. *Työelämäntutkimus*, 13(3), 193-208.
- Meklin, P., Salme N., Rajala, T. & Tammi, J. (2006). Kilpailuttamisen näkyvät ja näkymättömät kustannukset: laskentatoimen ongelmia. Teoksessa: S. Fredriksson, & T. Martikainen (toim) *Kilpailuttamisen kokemukset*. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö.
- Mitchell, W. & Myusken, J. (2011). *Full employment abandonment. Shifting Sands and Policy Failures*. Cheltenham: Edward Edgar Publishing.
- Mikkola, H. (2009). *Toimiiko kilpailu lääkäripalveluissa?* Kunnat ja kilpailu-sarjan julkaisu no 15. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö.
- Ollus, N. (2016). Forced Flexibility and Exploitation: Experiences of Migrant Workers in the Cleaning Industry. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 6(1), 25–45.
- Ponteva, K. (2009). *Työntekijän samaistuminen organisaatioon ja vieraantumisen työstä organisaatiomuutoksessa*. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitatis Tampensis 1430. Tampereen yliopisto.
- Riihinen, O. (2011). *Keskiluokkaistuva ja eriarvoistuva Suomi- hyvinvointivaltio koetuksella*. Teoksessa E. Palola & V. Karjalainen (toim.) *Sosiaalipoliittikka Hukassa vai uuden jäljillä*. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, 103-145.
- Saarinen, A., Salmenniemi, S. & Keränen H. (2014). Hyvinvointivaltiosta hyvinvoivaan valtioon. Hyvinvointi ja kansalaisuus suomalaisessa politiitti-

- nessa diskurssissa. *Yhteiskuntapolitiikka* 79(6), 905-618.
- Siivouspalvelualan yritykset. HTSY Verohallinto 21.5.2013.
- Sorsa, V-P. (2013). Suomalaisen kilpailuvallion hallintastrategia: koordinaatiota ilman synergioita? *Tiede & edistys*, 39(3), 195-213.
- Tammi, T. (2013). Pääkirjoitus. Markkinoistaminen lisää näkyviä käsiä. *Yhteiskuntapolitiikka*, 78(6), 603-604.
- Valtioneuvosto (2016). *Sosiaali- ja terveydenhuollon ja aluehallintouudistuksen linjaukset*. <http://valtioneuvosto.fi/documents/10616/2287640/Sosiaali+ja+terveydenhuollon+ja+aluehallintouudistuksen+linjaukset+5.4.2016/7382c141-45aa-433f-af74-6fc579e76de0>
- Yliaska, V. (2014). *Tehokkuuden toiveuni- uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle*. Helsinki: Into Kustannus.

## Medialähteet

- Helsingin Sanomat. 31.1. 2004 *Työntekijöitä huolettavat kaupungin päättäjien tavoitteet Helsingin entisellä palvelukeskuksella on kolme vuotta aikaa kirviä kilpailukuntoon*.
- Helsingin Sanomat 16.9. 2014. *Palmian yhtiöittäminen alentaisi Helsingin kokkien ja siivoojien palkkoja*.
- Helsingin Sanomat. 23.9. 2014. *Lakko jättää Itä-Helsingin mottiin*.
- Rakennusliitto 2014. *Rakennusliiton johto tukee pienipalkkaisia naisia*. (Luettu 17.8. 2015) <http://rakennusliitto.fi/2014/09/22/rakennusliiton-johto-tukee-pienipalkkaisia-naisia/>
- Yle. 6.6. 2014. *Johtokunta pitäisi Palmian kaupungin liikelaitoksena*. (Luettu 19.8. 2015) [http://yle.fi/uutiset/johtokunta\\_pitaisi\\_palmian\\_kaupungin\\_liikelaitoksena/7282199](http://yle.fi/uutiset/johtokunta_pitaisi_palmian_kaupungin_liikelaitoksena/7282199)
- Yle 23.9. 2014. *Matkaajilta vaadittu pitkää pinnaa – mielenilmaus sai silti ymmärrystä*. (Luettu 17.8. 2015) [http://yle.fi/uutiset/matkaajilta\\_vaadittu\\_pitkaa\\_pinnaa\\_mielenilmaus\\_sai\\_silti\\_ymmarrysta/7488134](http://yle.fi/uutiset/matkaajilta_vaadittu_pitkaa_pinnaa_mielenilmaus_sai_silti_ymmarrysta/7488134)

# Inklusiota kiihdyttämässä. Havaintoja kotouttamisen kentältä

*Tiina Sotkasiira*

## Maahanmuuttajat voimavarana

Maahanmuuttoa käsitellään mediassa usein kotoutumiseen liitettyjen ongelmien kautta. Toisaalta viime vuosina ongelmapuheen rinnalle on virinnyt keskustelua, jossa hyvin kotoutunut maahanmuuttajaväestö nähdään voimavarana tulevaisuuden Suomelle. Poliitiikkaa on alettu tehdä siitä odotuksesta käsin, että lisääntyvä maahanmuutto vahvistaa Suomen innovaatiokykyä ja osaamista sekä tuo uusia kulttuurisia vahvuuksia osaksi suomalaista yhteiskuntaa (Sisäministeriö 2013).

Tämän kehityksen myötä maahanmuuttopolitiikkaan on alettu liittää resurssipolitiikan painotuksia. Resurssipolitiikka viittaa perinteisesti luonnonvarojen käyttöä ohjaavaan politiikkaan, mutta viime vuosina resurssipolitiikan piirteitä on alkanut esiintyä myös maahanmuuttokeskustelussa. Aluksi ajattelutapaa sovellettiin lähinnä puhuttaessa työperäisestä maahanmuutosta, mutta sittemmin se on omaksuttu osaksi myös humanitaarista maahanmuuttoa koskevaa keskustelua (esim. Savon Sanomat 2015).

Kun resurssipolitiikka yhdistetään humanitaariseen maahanmuuttoon, aletaan vastaanottokeskukset nähdä ennen kaikkea verotuloja luo-



vina uusina työpaikkoina, ja niistä kuntiin muuttavat ihmiset väestötilastoja sekä kuntataloutta korjaavina uusina asukkaina (Sotkasiira 2016). Toisaalta resurssipolitiikan näkökulma lisää tietoisuutta maahanmuuton kustannuksista. Maahanmuuttajista aletaan puhua yhtäältä kulueränä ja toisaalta resurssina, jota yhteiskunnan on syytä viisaasti hallinnoida ja ”kultivoida”. Kotouttaminen näyttäytyy tästä katsantokannasta välineenä tehokkaamman resurssipolitiikan toteuttamiseen.

Muiden julkisten palvelujen tavoin myös kotouttamispalvelut ovat monenlaisten muutosten keskellä. Nykyistä integraatiopolitiikkaa ja käytännön kotouttamistyötä onkin syytä tarkastella osana laajempaa suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan ja sen palvelujärjestelmän murrosta (Nordberg & Wrede 2015; Nordberg 2015, 67). Tässä artikkelissa lähdän liikkeelle siitä, että ”koto-palvelujen” kehittämistä ohjaa toisaalta ekonomisointi eli maahanmuuttajien elämän tarkastelu talouden kehyksistä käsin ja toisaalta voimakas pyrkimys järjestää toimintoja aiempaa tehokkaammin. Sekä lainsäädännön että poliittisten linjausten tasolla pyritään nyt siihen, että maahanmuuttajien kotoutuminen olisi mahdollisimman ripeää ja kustannustehokasta (esim. Valtioneuvosto 2015a; 2015b). Tarvetta kotoutumisen tehostamiselle alettiin korostaa erityisen paljon vuonna 2015 Eurooppaan saapuvien turvapaikanhakijoiden määrän kasvettua.

Nykyisessä poliittisessa ilmapiirissä polttava kysymys on, millä tavoin ja kenen toteuttamana kotouttaminen on tehokkainta. Tässä artikkelissa tarkastellaan, millaisia muotoja tehostamistalous saa, kun tehokkuutta tavoitellaan maahanmuuttajien kotouttamisen kentällä. Olen kiinnostunut siitä, kuinka kotouttamistyötä tekevät viranomaiset ja järjestötoimijat sekä heidän työnsä kohteina olevat maahanmuuttajat suhtautuvat vaatimukseen kotoutumisen tehokkuudesta. Kysyn, millaisin argumentein tehokkuuden lisäämistä kotouttamistyössä perustellaan ja millaisin sitä vastustetaan? Miten tehostaminen vaikuttaa kotouttamisen tapoihin ja tavoitteisiin? Kyse on keskustelunavauksesta, jossa tehdään tehostamistalouden näkökulmasta näkyväksi viimeaikaisen kotouttamispolitiikan taustalta löytyvää järkeilyä sekä sen vastapuhetta.

Kirjoitukseni perustuu havainnoille, joita olen tehnyt toimiessani maahanmuuttotutkijana Pohjois-Karjalassa vuosina 2013–2016. Osana *Somalialaisena Suomessa ja Minnesotassa – diaspora, kansalaisuus ja kuu-*

*luminen* -hanketta olen muun muassa haastatellut maakunnan ”kotouttajiä” eli maahanmuutto-, monikulttuurisuus- ja pakolaistyötä tekeviä kansalaistoimijoita, poliisi- ja työvoimaviranomaisia sekä kuntien viranomaisia. Artikkelia varten analysoimani aineisto koostuu muistiinpanoista, joita olen tehnyt kokouksissa ja tapaamisissa, joissa maahanmuuttotoimijat ovat neuvotelleet kotouttamisen painopisteistä ja toteuttamistavoista. Olen tutustunut myös *PDGE Project Development Group Europe Oy* -konsulttiyhtiön (PDGE) laatimaan raporttiin *Inklusiokiikhyttäjä. Kotoutumisen alkuvaiheen palveluiden tehostaminen Kainuussa, Pohjois-Karjalassa ja Pohjois-Savossa*. Aineistoa analysoidessani kiinnitin huomioni niihin argumentteihin, joita eri toimijat käyttävät sekä perustellessaan että haastaessaan tarvetta kotoutumisprosessin tehostamiselle.

## **Tapaustutkimus kotouttamisen kentältä**

Kotouttamistyötä tehdään Suomessa hyvin erilaisin tavoin ja monenlaisen toimijoiden taholta. Tätä käytäntöjen ja toimijoiden muodostamaa kokonaisuutta kutsun kotouttamisen kentäksi. Anna Rastaa (2007, 63) tavoin viittaa siis kentällä paitsi niihin paikkoihin, joissa olen tutkijana liikkunut, myös siihen kokonaisuuteen, jonka kysymyksenasetteluni rajaa. On oleellista huomata, että kotouttamisen kenttä samanaikaisesti sekä rajautuu että laajenee, kun aihepiiriä koskeva julkinen keskustelu, poliittinen päätöksenteko ja sitä koskeva tutkimus yhtäältä tuovat uusia ilmiöitä kotouttamiseen piiriin ja toisaalta rajaavat joitakin toimintoja ulos. Ensisijaiseksi kotouttamisen kentäksi voidaan ajatella ne paikat, tilanteet ja olosuhteet, jossa maahanmuuttajat Suomessa tulevat kohdatuiksi kotoutujina. Kenttä rakentuu siis ensisijaisesti niistä tilanteista, joissa ”kotoutujat” tulevat vuorovaikutukseen ”kotouttajien” kanssa ja joissa ”kotoutetaan” sekä neuvotellaan kotoutumisen tavoitteista ja keinoista joko yksilötasolla tai yleisemmin.

Sekä kotouttajaksi että kotoutujaksi määrittäminen on siis tilannesidonnaista. Lainsäädäntö rajaa tietyille viranomaistoimijoille roolin kotouttamisen koordinoijana, kunnissa tehdään kotouttamisohjelmia ja -suunnitelmia, joissa vaihtelevasti eri tahoille annetaan vastuuta kotouttamisesta ja sen onnistumisesta. Toisaalta on esitetty puheenvuoroja, joissa

vastuuta kotouttamisesta siirretään työnantajille ja kolmannelle sektorille. Viime vuosina on korostunut ajatus, jonka mukaan kotouttaminen on kaikkien kansalaisten tehtävä ja kasvavassa määrin myös kotoutujat itse asetetaan vastuuseen kotoutumisestaan.

Olen vuodesta 2013 lähtien toiminut tutkijana pohjoiskarjalaisella kotouttamisen kentällä. Haastattelujen ja etnografisen kenttätönn avulla olen tutkinut erityisesti somalitaustaisten maahanmuuttajien asettumista ja kotiutumista maakuntaan. Osana tätä tutkimustyötä olen haastatellut 26 Pohjois-Karjalassa maahanmuuttajien parissa kotouttamistyötä tekevää viranomaista ja kansalaistoimijaa, joista pääosa on valtakulttuurin edustajia, valkoisia, Suomessa syntyneitä eri-ikäisiä miehiä ja naisia, mutta mukana on myös muutamia maahanmuuttajataustaisia haastateltavia. Lisäksi olen lukenut politiikkaohjelmia sekä haastatellut kymmeniä muita maahanmuuttajia ja maahanmuuttotyön parissa työskenteleviä Pohjois-Karjalassa ja pääkaupunkiseudulla. Olen myös osallistunut maahanmuuttoa ja monikulttuuristumista koskeviin kokouksiin, kuunnellut lukuisia maahanmuuttoa ja kotoutumista koskevia esitelmiä sekä pitänyt itsekin useita niistä.

Tutkimustyöni ja sen aikana keräämäni aineisto toimivat tämän artikkelin tausta-aineistona. Se on kuitenkin liian laaja seikkaperäisen analyysin kohteeksi, minkä vuoksi olen rajannut kokonaisuudesta muutamia pienempiä aineistoja, joihin keskitän katseeni. Ensinnäkin analysoin PDGE -konsulttiyhtiön laatiman raportin nimeltään *Inklusiokiihdyttämö. Kotoutumisen alkuvaiheen palveluiden tehostaminen Kainuussa, Pohjois-Karjalassa ja Pohjois-Savossa*. PDGE on Helsingistä käsin toimiva konsulttipalveluja tarjoava yritys, jonka asiakkaita ovat sekä yritykset että julkinen sektori, joita se auttaa projektin eri vaiheissa rahoitusmahdollisuuksien tunnistamisesta yhteistyökumppanien etsintään ja projektin raportointiin rahoittajille (PDGE 2016).

*Inklusiokiihdyttämö*-selvitystyö toteutettiin joulukuussa 2015 ja tammi-kuussa 2016. Sen tilasi Kainuun liitto ja se kustannettiin Euroopan unionin rakennerahastosta. Raportin kirjoittajien (Korhonen & Jormanainen 2016, 3) mukaan konsultaation tavoitteena oli ”tuottaa kehittämisen ja päätöksenteon tueksi tietoa siitä, miten Itä-Suomeen turvapaikanhakijoina tulleet ja myönteisen turvapaikkapäätöksen saavat henkilöt voidaan kiinnittää taloudellisesti ja tehokkaasti aktiivisina kansalaisina

yhteisöön”. Tarkemmin sanottuna selvitystyöllä pyrittiin tunnistamaan nopeita ja tehokkaita toimintatapoja, joilla voidaan tehostaa ja nopeuttaa kotoutumista. Tätä varten järjestettiin Kajaanissa, Joensuussa ja Kuopiossa työpajoja, joihin osallistui toimijoita sekä julkiselta, yksityiseltä että kolmannelta sektorilta. Työpajoissa etsittiin raportin kirjoittajien mukaan asioita, joita tulisi kehittää kotoutumisen nopeuttamiseksi työllistymisen, kielen oppimisen, osaamisen tunnistamisen ja tunnustamisen sekä osallisuuden ja inklusion alueilla.

Valitsin raportin analyysin kohteeksi siksi, että se näkyvästi ja suorasanaisesti käsittelee kirjan aihetta eli tarvetta kotoutumispalveluiden tehostamiselle. Valintaan vaikutti myös, että raportissa puhutaan nimenomaan pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden kotoutumisesta, johon oma tutkimukseni on keskittynyt, sekä se, että aineisto, johon selvitys perustuu, on tuotettu Itä-Suomessa eli siellä, minne tutkimukseni kokonaisuutena pitkälti sijoittuu. Tämän tapaustutkimuksen avulla pyrin selvittämään Itä-Suomen kotouttajien näkemyksiä kotoutumisen tehostamisesta.

Toinen etnografiselle kenttätyölle perustuva tapaus taas tarkastelee kotouttamistyön kohteiden eli kotoutujien kokemuksia uusista, tehokkaammista tavoista organisoida kotouttamistyötä. Tarkalleen ottaen kysymys on siitä, miten maahanmuuttajien palveluneuvonnan tuotteistaminen istuu osaksi kotouttamisen kokonaisuutta. Olen toiminut erään maahanmuuttajayhdistyksen hallinnoiman aluekehityshankkeen ohjausryhmässä. Hankkeessa maahanmuuttajat itse kehittävät ja toteuttavat maahanmuuttajille tarkoitettuja palveluja. Yhteistyössä hankkeen toimijoiden kanssa olemme kartoittaneet maahanmuuttajien kokemaa palvelutarvetta, ja kyselyn tulosten perusteella yhdistyksen toimijat ovat alkaneet kokeilla ja tuottaa palveluja, joissa maahanmuuttajat itse ovat osallistujina. Yksi osa tätä kehittämistyötä on palveluiden tuotteistaminen.

Tutkijan roolissa olen osallistunut hanketoimijoiden kokouksiin, joissa on yritetty ymmärtää, mistä tuotteistamisessa on kyse, mitä sillä tavoitellaan sekä hahmotettu mahdollisia uusia palveluita, niiden hinnanmuodostusta ja markkinointia. Näissä tapaamisissa olen pitänyt havaintopäiväkirjaa, joka yhdessä tuotteistamista koskevien asiakirjojen kanssa muodostaa tämän artikkelin aineiston. Hyödynnän artikkelissa myös haastatteluja, joita olemme tehneet yhdistyksen toimijoiden kanssa. Käytän haastattelusitaatteja havainnollistamaan toimijoiden

näkökulmia, jotka ovat tulleet esille paitsi haastattelujen aikana, myös yhteisissä tapaamisissamme. Lisäksi nostan muusta haastatteluaineistosta muutamia viranomaisten kommentteja aihepiireistä, joita olen tarkastellut tarkemmin toisaalla (Sotkasiira, 2016; Sotkasiira, tulossa).

Tarkasteluni lähtökohta on, että *Inklusiokiikihdyttämö*-raportti ja maahanmuuttajajyhdistyksen toiminta ovat osa samaa kotouttamisen kenttää. Aineiston analyysiin soveltamani kriittinen diskurssianalyysi antaa välineitä tarkastella esimerkiksi sitä, kuinka asiantuntija-asemasta käsin tuotetut kotouttamisen tehostamista koskevat näkemykset muokkautuvat käytännöiksi, jotka alkavat ohjata yksilöiden toimintaa sekä määrittää heille mahdollisina pidettyjä yhteiskunnallisia rooleja ja asemia. Kansalaistoimijat osaltaan mukautuvat näihin virallisiin näkemyksiin ja toimintatapoihin, mutta pyrkivät myös muuttamaan niitä. Kentällä toimimiseen liittyy myös vastapuheen sekä toisin näkemisen ja - tekemisen mahdollisuus. Kotoutumisen tehostamista vaativa puhetapa määrittäytyä tässä yhteydessä hegemoniseksi diskurssiksi, jota käytännön toimijoiden kokemukset haastavat (vastapuheen käsitteestä Jokinen & Huttunen & Kulmala 2004).

## **Kotouttamistyö ja tehostamisen vaade**

Suomessa kotouttamistyötä ohjaa niin sanottu Koto-laki eli *Laki kotoutumisen edistämisestä* (30.12.2010/1386). Siinä kotoutuminen määritetään maahanmuuttajan yksilölliseksi kehitykseksi, jonka myötä hän osallistuu työelämään ja yhteiskunnan toimintaan samalla omaa kieltään ja kulttuuriaan säilyttäen. Lain mukaan kotouttaminen tarkoittaa ensisijaisesti viranomaisten järjestämiä kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja voimavaroja. Kotouttamisen keskeisiä viranomaistoimijoita ovat ministeriöt, Työvoima- ja elinkeinokeskukset, kunnat ja työvoimatoimistot. Laki säättää myös, että kunnallisia kotouttamisohjelmia laadittaessa ja toteutettaessa on kuultava maahanmuuttajia, kansalaisjärjestöjä sekä mahdollisesti muita paikallisia tahoja.

Yhden kattavimmista määritelmistä kotoutumiselle tarjoavat Alastair Ager ja Alison Strang (2008), joiden mukaan integraatiota tapahtuu yhteydessä kymmeneen eri tekijään: työllistymiseen, asumiseen, koulu-

tukseen ja terveyteen, turvallisuuteen ja elämäntilanteen vakauteen, sosiaalisiin suhteisiin viranomaisten sekä oman etnisen ryhmän ja muihin ryhmiin kuuluvien kanssa sekä kansalaisuuteen ja oikeuksiin liittyen (vrt. kotoutumisen indikaattorit TEM 2013). Kotouttaminen voidaan heidän mielestään ymmärtää eri toimijoiden tavoitteellisenä työnä, jolla helpotetaan maahanmuuttajien pääsyä työmarkkinoille sekä erilaisten palvelujen ja oikeuksien piiriin. Lisäksi integraatio edellyttää, että raivataan esteitä, joita esimerkiksi puutteellinen kielitaito tai erilaiset pelot aiheuttavat (Ager & Strang 2008, 184–185).

Kotouttamistyötä tutkivan Jaana Vuoren (2015, 398) mukaan kotouttamisen kentän voi jakaa seitsemään erilaiseen käytännön ulottuvuuteen, joita ovat tiedon jakaminen ja ohjaus, psykososiaalinen tuki, sosiaalisten oikeuksien välittäminen, kielellinen tuki, fyysinen huolenpito, kulttuuristen kohtaamisten järjestäminen sekä yhteiskunnallinen vaikuttaminen. Vuoren tutkimuksen valossa kotouttamisen taustalla vaikuttava ihmiskuva on holistinen: kotoutujaa tuetaan niin psyykkisen, fyysisen kuin sosiaalisenkin hyvinvoinnin suhteen. Poliittisessa keskustelussa kotoutuminen taas määrittyy usein nimenomaan kielen oppimiseksi ja työllistymiseksi. Esimerkiksi hallituksen maahanmuuttopoliittisessa toimenpideohjelmassa (Valtioneuvosto 2015a) aikuisen maahanmuuttajan tavoitteeksi määritetään eteneminen kieli- ja kotoutumiskoulutuksesta oman toimeentulon hankkimiseen työn tai yrittämisen kautta.

Kotouttamisesta vastaavien kuntatoimijoiden mukaan ohjaus- ja neuvontapalveluiden sekä kunnan pakolaisille järjestämän alkukartoituksen ja tulkkaus- ja kielipalveluiden saatavuus on Suomessa hyvä (TEM 2016, 61). Toisaalta kunnilla on arvioitu olevan ongelmia muille kuin pakolaistaustaisille maahanmuuttajille järjestetyn alkukartoituksen, työvoimakoulutuksen sekä aikuisille järjestettävän luku- ja kirjoitustaidon opetuksen organisoinnissa (emt.). Vaikuttaa siltä, että kunnilla on vaikeuksia vastata maahanmuuttajien tarpeisiin ainakin varhaiskasvatuksen, mielen-terveyspalveluiden, kulttuuripalveluiden, työllisyyspalveluiden sekä yrittäjyys- ja yrityspalveluiden suhteen ja että kuntien välillä on eroja siinä, miten kotouttamispalvelujen tuottaminen tällä hetkellä onnistuu (TEM 2016, 25).

Julkisessa keskustelussa ja politiikassa on kiinnitetty huomiota siihen, miten hitaasti maahanmuuttajat työllistyvät Suomessa. Myös tutkimus

vahvistaa käsitystä, jonka mukaan maassa laillisesti oleskelevat maahanmuuttajat pääsevät melko kattavasti erilaisten sosiaalisten oikeuksien piiriin, kun taas työmarkkinoilla etenemisessä he kohtaavat monia esteitä (Koikkalainen ym. 2011). Toisaalta on havaittu, että erot työllisyydessä ovat suuria maahanmuuttajaryhmien välillä ja että sukupuolten väliset erot ovat merkittäviä (Eronen ym. 2014). Työllistymisen vaikeudet yhdistettynä vuoden 2015 aikana Suomeen tulleiden turvapaikanhakijoiden aiempaan verrattuna suureen määrään ovat ohjanneet keskustelua siihen, kuinka kotouttamista tulisi ja voisi toteuttaa aiempaa tehokkaammin.

*Inklusiokiihdyttämö*-raportti on esimerkki viranomaisten rahoittamasta selvitystyöstä, jonka tavoitteena on pakolaistaustaisten henkilöiden kotoutumisen nopeuttaminen ja tehostaminen. Se ei ole vain yksittäinen kannanotto aihepiiriin, vaan raportti on asiakirja, jonka tekijät tuottavat joukkoistamalla sisältöä hallituksen kotouttamislinjauksille. Hallituksen turvapaikkapoliittinen toimenpideohjelma marraskuulta 2015 (Valtioneuvosto 2015b) määrittää turvapaikkapolitiikan tavoitteeksi ”katkaista turvapaikanhakijoiden hallitsematon virta maahamme ja saada turvapaikkakustannukset hallintaan sekä kotouttaa tehokkaasti turvapaikan saaneet”. Lisäksi toimenpideohjelmalla haetaan Suomen turvapaikka- ja palautusprosessien tehostumista, kustannustehokasta ja joustavaa vastaanottokapasiteettia sekä tehokasta oleskeluluvan saaneiden kuntiin ohjausta ja kotouttamisjärjestelmää. Sana tehokas erilaisine johdannaisineen esiintyy ohjelman ensimmäisessä kappaleessa neljä kertaa. *Inklusiokiihdyttämö*-raportissa toiminnan tehostuminen määritetään tavoitellaksi, johon pääsemiseksi vaadittavia keinoja etsitään muun muassa kysymällä asiasta paikallis- ja aluetason maahanmuuttotoimijoilta.

Tarve kotoutumisen tehostamiselle otetaan *Inklusiokiihdyttämö*-raportissa annettuna asiantilana. Raportin tehtävänannossa viitataan valtion kotouttamisohjelmaan, jonka tavoitteeksi kerrotaan tarve tehostaa kotouttamistoimenpiteiden valtakunnallisen tason suunnittelua, toimeenpanoa ja seurantaa. Lisäksi raportissa käydään läpi hallituksen turvapaikkapoliittista toimenpideohjelmaa, jossa sama tarve artikuloidaan suhteessa humanitaariseen maahanmuuttoon (Valtioneuvosto 2015 b). Raportin tavoitteeksi määritetään näiden laajempien linjausten mukaisesti tunnistaa nopeita ja tehokkaita toimintatapoja, joilla voidaan

”resurssitietoisesti” a) tehostaa pakolaistaustaisten suomen kielen oppimista ja opetuksen järjestämistä, b) nopeuttaa heidän aiemman osaamisensa tunnistamista ja tunnustamista, c) nopeuttaa työllistymistä avoimille työmarkkinoille tai yrittäjyyteen sekä d) nopeuttaa yksilöiden ja perheiden inkluusiota ja osallisuutta. Käytössä oleviksi kotouttamisen resursseiksi raportti nimeää osaamisen, teknologian sekä fyysiset tilat.

Raportti esittelee useita keinoja tavoitteiden saavuttamiseksi: osaamisen tunnistamiseen pitäisi päästä käsiksi jo vastaanottokeskuksissa, kielenoppiminen tulisi aiempaa tiiviimmin sitoa käytännön työharjoitteluun ja niin edelleen. Esimerkin asemaan nostetaan kaksi kuntaa eli Pudasjärvi ja Punkalaidun, joiden kerrotaan onnistuneen siinä, että osa myönteisen oleskelulupapäätöksen saaneista paikallisen vastaanottokeskuksen asukkaista on jäänyt asumaan kuntaan.

Lisäksi raportti sisältää neljä tapausta, jotka esittelevät benchmarking-ideologian mukaisesti toimintamalleina, joita soveltamalla kotoutumista ja työllistymistä on mahdollista tehostaa. Nämä ovat *Turvapaikanhakijoiden nopean työllistymisen pilotti*, *Digitaalinen oppimisympäristö – Koto-Työ-Verkko*, *Töihin Suomessa -verkkopalvelu* sekä *SOPU-mobiilisovellus*. Vain yhdessä näistä malleista kyse on kasvokkain tapahtuvasta vuorovaikutuksesta ja sen lisäämisestä: Varsinais-Suomessa toteutettavassa *Turvapaikanhakijoiden nopean työllistymisen pilotissa* on tarkoitus selvittää lomakehaastatteluilla turvapaikanhakijoiden osaamista, matalan kynnyksen työllistymis- ja kouluttautumismahdollisuuksia sekä työssäoppimisjaksojen toteuttamista. Muissa tapauksissa on kyse erilaisten kotoutumista nopeuttavien verkkopalveluiden kehittämisestä. Esimerkiksi työnimellä *Töihin Suomessa* kulkevaa verkkopalvelua esitellään niin, että sillä tarjotaan ”taustatietoa, virikkeitä, vinkkejä, toimintatapoja ja käytännön työvälineitä työnhaun ja aktiiviseen suomalaiseen työelämään hakeutumisen edistämiseksi”. Tarkoituksena on siis mobiiliteknologiaa hyödyntäen antaa välineitä oman elämänaikaisen työuran hallintaan sekä ”työllistymiskyvyn” ylläpitämiseen ja hoitamiseen.

*Inkluusiokiidäyttämö*-työpajoihin osallistuneet maahanmuuttotoimijat pitivät myös tärkeänä, että kotouttamistoimintaan osallistuvilta edellytetään aktiivista sitoutumista kotoutumiseen. Siinä missä hallitus turvapaikkapoliittisessa toimenpideohjelmassa edellyttää maahanmuuttaneilta aktiivisuutta ja vastikkeellisuutta muun muassa ”työtehtäviin osallista-



malli”, puhuvat alueelliset maahanmuuttotoimijat porkkanoista ja piiskasta, joilla kotoutumista tehostetaan. He ehdottavat raportissa, että käyttöön otetaan:

- Taloudellinen kannustin/piiska yksilölle kielen opiskelun vauhdittamiseksi.
- Porkkanat ja piiskat: osallistuminen tukien ehtona – palkitseminen osallistumisesta.

Jo tällä hetkellä Koto-laki velvoittaa maahanmuuttajaa noudattamaan hänelle tehtyä kotoutumissuunnitelmaa sekä hakeutumaan ja osallistumaan suunnitelmaan sisältyvään suomen tai ruotsin kielen opetukseen ja muihin sovittuihin toimenpiteisiin ja palveluihin. Viranomaisilla on myös mahdollisuus esimerkiksi pidättää osa toimeentulotuesta, jos henkilö ei osallistu viranomaisten aktivointitoimiin. Maahanmuuttajienkin kohdalla oikeus työttömyysetuuteen määräytyy työttömyysturvalain mukaisesti ja oikeus toimeentulotukeen toimeentulotuesta annetun lain mukaisesti. Vaatimus maahanmuuttajien palkitsemisesta ja ”piiskaamisesta” on linjassa muun sosiaaliturvan vastikkeellisuutta koskevan keskustelun kanssa. Kuten Riikka Perälä, Silva Tedre ja Eva Kanerva (2009, 214) kirjoittavat, kannustavuus on uuden hyvinvointiparadigman keskeistä sanastoa, ja se on juurtunut syväälle esimerkiksi erilaisten työvoimapolitiittisten instituutioiden toimintalogiikkaan. Viime aikojen keskustelussa on käytetty puheenvuoroja, joissa hahmotellaan maahanmuuttajille muista sosiaaliturvaa saavien ryhmistä poikkeavaa alempaa sosiaaliturvaa sekä vielä tiukempaa vastikkeellisuutta (esim. Pohjanpalo 2016).

## **Tehostamisen ongelmakohdat näkyvät käytännössä**

Kentän toimijat suhtautuvat tehostamista koskeviin väitteisiin ristiriitaisesti. Yleisesti ottaen pakolaistaustaiset henkilöt, joiden kanssa olen tehnyt yhteistyötä, tervehtivät ilolla ajatusta tehokkaasta kotoutumisesta, joka johtaa nopeaan työllistymiseen. He ovat kuitenkin törmänneet useisiin esteisiin, jotka vaikeuttavat tavoitteen toteutumista. Käytännön toimijoiden näkökulmasta vaikuttaa siltä, että tehostuminen itse asiassa tar-

koittaa palvelujen siirtymistä verkkoon ja sitä, että samankokoista tai kasvavaa kotoutumispalveluiden käyttäjäjoukkoja palvellaan niukkenevin henkilöresurssein.

Nämä molemmat ilmiöt näkyvät selvästi tutkimani maahanmuuttajajärjestön toiminnassa. Itse asiassa yhdistyksen aktiivit kertovat, että tarve yhdistyksen perustamiselle heräsi, kun maahanmuuttajat huomasivat, ettei kunnalla ole resursseja tuottaa kotoutumispalveluja kasvavalle maahanmuuttajaväestölle:

Aikaisemmin sai melkein heti tavata sosiaalityöntekijän tai pakolaisyöntekijän (...), mutta sitten tilanne muuttui sillä tavalla, että piti aika varata heille ja sitten se aikavarausjärjestelmä meni sillä tavalla, että oli pitkiä aikoja. Jos halusi nyt varata aikoja, niin sitten oli kuukauden tai kahden kuukauden päästä suurin piirtein sit se seuraava aika. (...) Ollaan monta kertaa kuultu, että tämä kunnan talous on tosi huonossa kunnossa ja ne resurssit on vähentynyt, niin sen takia me on ajateltu, että se johtuu varmaan siitä.

Toimijoiden mukaan he toisaalta halusivat ottaa, mutta olivat myös pakotettuja ottamaan, enemmän vastuuta omasta hyvinvoinnistaan. Tämä kokemus vastaa myös muiden järjestökentän toimijoiden näkemystä, jonka mukaan hyvinvointivaltion perinteinen työn- ja vastuunjako on hajautunut ja vastuu hyvinvoinnista on jakautunut aikaisempaa useammalle toimijalle sekä yksilöille itselleen (Julkunen 2001). Yhdistyksen perustajat arvelivat, että tarjoamalla itse kotoutumispalveluita ainakin osa koetuista ongelmista voitaisiin välttää. Toimintansa vakiinnuttamiseksi yhdistys haki ja sai Euroopan Sosiaalirahastosta (ESR) tukea siihen, että maahanmuuttajat alkaisivat itse toteuttaa ja kehittää kotouttamispalveluja, joihin kuuluvat esimerkiksi maahanmuuttajille suunnatut neuvonta- ja tukipalvelut. Hankkeeseen kuuluvan toiminnan lisäksi yhdistys järjestää kulttuuri- ja liikuntatoimintaa lapsille, nuorille ja perheille. Se myös omistaa ja ylläpitää toimitiloja sekä pyrkii muokkaamaan ilmapiiriä myönteisemmäksi maahanmuuttajia kohtaan. Heillä on halukkuutta toimia niin, että kotoutuminen ja työllistyminen nopeutuvat ja yrittäminen on mahdollista.

Järjestötoimijat kuitenkin arvelevat, että nopea kotoutuminen on itse asiassa ristiriidassa sen kanssa, miten suomalainen yhteiskunta yleisesti ottaen toimii. Suomalaisen kotouttamisjärjestelmän hitaus käy erityisen selvästi esille keskustelusta, jonka aikana yhdistyksen aktiivit vertailivat suomalaista kotouttamisjärjestelmää yhdysvaltalaiseen. Pohjois-Amerikassa asuvien ystäviensä kokemuksiin nojaten he arvioivat, että Suomessa integroituminen yhteiskuntaan on hidasta:

Olen kuullut, että USA:ssa (..) muutama kuukausi siinä vähän opetellaan maan tapaa, kieltä ynnä muuta semmoista, ja sitten ihmistä käytännössä viedään johonkin työpaikkaan. Siinä on sulle työpaikka, et mene eteenpäin, pärjää ja se on siinä. Sit se ihminen menee eteenpäin. Mutta täällä se ihminen joutuu käytännössä olemaan sosiaaliturvan, tai sosiaalitoimen varassa pidempään, koska se ihminen ei valmistu yhtä nopeasti Suomessa kuin Jenkeissä, koska täällä enemmän se kieli on erilaisempi, se kulttuuri on erilainen ja sitten niinku se maan tapakin on erilainen, mitä siellä Jenkeissä on. Minä itse näen, että Suomessa, jos ihminen heti tekis töitä ja pääsis suomalaisten kanssa tekemään töitä ja olemaan kontaktissa, suomalaisten kanssa niin se oppii kieltä hyvin, oppii sitä toimintatapaa ja kulttuuria paremmin, niin hän oppii nopeasti ja menee eteenpäin.

Yhdysvalloissa kotouttamistyötä, siinä mielessä kuin se Suomessa ymmärretään, ei juurikaan tehdä: viranomaisten panos on minimaalinen ja vastuu kotoutumisesta on yleensä maahanmuuttajilla ja yhdistyksillä. Esimerkiksi pakolaiset saavat erityistä heille suunnattua toimeentulotukea kahdeksan kuukauden ajan, minkä jälkeen heidän oletetaan hakeutuvat töihin ja pärjäävän siinä missä muutkin (Kananen & Sotkasiira 2015). Suomen tilanne taas on hyvin erilainen, sillä täällä työllistyminen ja yhteiskunnan jäsenyys edellyttävät kentän toimijoiden mukaan vahvaa kielitaitoa ja kouluttautumista. Näiden taitojen hankkiminen ei yleensä onnistu kovin nopeasti eikä töitäkään välttämättä ole tarjolla niitä haluaville.

Työvoimaviranomainen avaa pakolaistaustaisen aikuisen tyypillistä koto-polkua seuraavasti:

Kyllähän he meillä asiakkaina on, mutta he on näissä koulutuksissa. Suorittavat niitä kielikoulutuksia ja sit suorittavat aikuisperuskoulu, että monesti jos kielikoulutuksessa, jos on vuoden tai jopa kaksi, sit siihen peruskoulu kaks vuotta lisää, niin siinähan menee jo neljä vuotta. Et tuota joku ehkä voi hyvin nopeasti niin jotkut yksilöt niin vuodessa sen peruskoulun suorittaa. (...) Ilman minkään näköistä ammatillista koulutusta on erinomaisen vaikea työllistyä yhtään mihinkään, että kyllä siinä varmaan pitkä tie monilla on edessä. Ja toisaalta osalla on niinku kiire työelämään, että he haluaisivat äkkiä nopeasti työhön ja hankkimaan sitä elantoaan itse. Mutta ei se helppoa oo.

Haastateltavan mukaan työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautumisesta ammatti- tai lukiokoulutuskelpoisuuden saavuttamiseen voi siis mennä helposti neljäkin vuotta. Tähän aikaan ei ole laskettu mukaan esimerkiksi vastaanottokeskuksessa tai vaikkapa vanhempainvapaalla vietettyä aikaa. Toisaalta kielikoulutuksen ja peruskoulun jälkeen edessä on vielä vuosia kestävä akateeminen koulutus tai kouluttautuminen ammattiin. Ihmisellä, joka omassa kotimaassaan on toiminut ammatissa, voi siis kestää yli kymmenen vuotta ennen kuin hänet katsotaan osaamisensa ja koulutuksensa puolesta valmiiksi edes yrittämään pääsyä Suomen työmarkkinoille.

Siinä, missä Yhdysvalloissa ihmisen on tehtävä töitä selvittääkseen ja hankittava pärjäämiseen tarvittava kielitaito nopeasti, suomalainen yhteiskunta asettaa jäsenyydelleen erilaisia ehtoja. Erään maahanmuuttajataustaisen järjestöaktiivin sanoin:

Suomessa on se, että täällä on ensinnäkin vähemmän töitä ja sitten kieli on vaikeampi Suomessa verrattuna englanninkieleen ja se maa, maassa toimiminen on myös paljon vaikeampaa, ja ennen kaikkea, koska ei ole työtä, niin ihminen on käytännössä pakotettu enemmän ja enemmän kehittämään itsensä ja silloin vasta, kun on kehittynyt [on hän valmis] olemaan jäsen yhteiskunnassa.

Haastateltavat vertailevat eri maiden järjestelmiä ja löytävät niistä sekä heikkouksia ja vahvuuksia. Suomalaista järjestelmää pidetään hitaana, koska se vaatii yksilöä ”kehittymään”, mutta toisaalta sen vahvuuksia myös arvostetaan. Haastateltavat arvelevat, että kouluttautumalla ihmiset

hankkivat itselleen taitoja ja osaamista, josta on heille hyötyä pitemmällä tähtäimellä. Erityisesti lasten kouluttautumista pidetään tärkeänä, koska sen arvellaan johtavan vakaampaan elämäntilanteeseen ja sosiaalisen nousuun (vrt. Mubarak, Nilsson & Saxén 2015, 213, 221, 223).

Resurssien niukkuuden ja kotoutumisen hitauden lisäksi myös digitalisaatio on noussut esiin keskusteluissa sekä maahanmuuttajien että viranomaisten kanssa. Monet suhtautuvat digitaalisiin palveluihin epäillen. Varsinkin pakolaistaustaiset henkilöt, joiden ei ole mahdollista hankkia verkkotunnistautumiseen vaadittavia pankkitiliä ja -tunnuksia, jäävät näiden palveluiden ulkopuolelle. Eri tilanteissa ihmiset ovat myös ottaneet esille sen, että heidän kielitaitonsa ei mahdollista verkkopalveluiden käyttöä. Toisaalta verkkoasiointia pidetään täysin riittämättömänä asioiden monimutkaisen luonteen vuoksi. Eräs mies, joka olisi toivonut apua perheenyhdistämisessä, kertoi pettyneensä, kun viranomaisen ainoa hänelle tarjoama tuki oli Maahanmuuttoviraston www-sivun osoite.

Maahanmuuttajien parissa työtä tekevät viranomaiset tunnistavat nämä ongelmat hyvin:

Tutkija: Mites toi sähköinen asiointi, joka on kuitenkin ikään kuin nykypäivää myös täällä. Niin ootteko te törmänneet siihen, että kun passi puuttuu, niin puuttuu pankkitunnukset ja...

Viranomainen: On jossain määrin siihen törmätty. Tosin tietysti tässä silloin, kun ei oo vielä kielitaitoo, ei suomen kielen taitoo, niin se sähkösten palvelujen käyttö on kyllä maahanmuuttajilla... se on tosi vähästä. Et tuota kyl ne, työvoimakoulutukseen sähköisiä hakemuksia jonkun verran tulee, mut niitä täytetään kyllä varmaan niinkun, jos ollaan edellisessä koulutuksessa ja haetaan seuraavaan, niin sit kouluttajan avustuksella. Että kyl ne paperisena tulee. Et tuota... Ja tietysti tää (...) koko valtion hallinto on myllerryksessä ja palveluverkkoo on harvennettu, että se jos harvennee, niin sit tietysti se sähkösten palvelujen merkitys kasvaa ja on melkein niinkun välttämätöntä sitten niitä käytäntöjä...

Maahanmuuttaneita kasvokkain työssään tai vapaaehtoisina kohtavien näkökulmasta yritykset digitalisoida palveluja voivat vaikuttaa täysin

epärealistisilta. Asiakkailta ei suinkaan aina ole oikeutta pankkien verkkotunnuksiin eikä verkkopalveluiden käyttämiseen tarvittavaa kielitaitoa. Heiltä voi puuttua myös halukkuus hoitaa monimutkaisia ja elämänsä kannalta äärimmäisen tärkeitä asioita kasvottomasti, ilman henkilökohtaista kontaktia ja varmuutta siitä, että tulee kuulluksi ja ymmärretyksi oikein näissä tilanteissa.

Maahanmuuttajajärjestöjen ja maahanmuuttajien näkökulmasta viranomaispalvelujen tehostaminen voikin johtaa siihen, että heidän työmääränsä merkittävästi lisääntyy. Sama työ tehdään kahteen kertaan. Ensin asia käydään läpi järjestön työntekijöiden tai vapaaehtoisten kanssa, minkä jälkeen palvelutilanne suoritetaan kiireisesti viranomaisen kanssa tai nettipalveluna. Tällöin joku muu taho kuin tehostettu viranomainen hoitaa kasvokkaisen palvelun, jonka aikana asiakkaan tilannetta käydään tosiasiallisesti läpi, täytetään viranomaisen vaatimia lomakkeita ja keskustellaan siitä, kuinka asiassa olisi syytä edetä.

Jos näin on, niin digitalisaatio ei johda työmäärän vähenemiseen, vaan työn siirtymiseen jonnekin muualle, joko muiden viranomaisten, maahanmuuttajajärjestöjen, ”kokemusasiantuntijoiden” eli sukulaisten ja tuttavien tai vertaisohjaajien hoidettavaksi. Samalla kansalaistoiminta ammattimaistuu. Seuraamani maahanmuuttajien neuvontapalveluiden tuotteistamisprosessi on tästä esimerkki. On todennäköistä, että kokemuksen kasvaessa järjestöjen kyky hoitaa viranomaisilta jäävää tehtäväkenttää kasvaa, mutta vapaaehtoisilta toimijoilta voi puuttua voimavaroja sekä asiantuntemusta monimutkaisten palvelukokonaisuuksien hahmottamiseen. Kansalaistoimijoilta puuttuvat myös tietojärjestelmät arkaluontoisia tietoja sisältävien asiakirjojen käsittelyyn sekä usein kyky ratkaista asiakkaan asioita, vaikka heillä olisikin paras asiantuntemus henkilön tilanteesta. Näitä asioita järjestötoimijat pohtivat:

Tietysti [kunnassa] tehdään vielä sitä työtä, mutta se on heikentynyt. Ehkä me sitten ollaan tässä auttamassa ja otetaan rooli kotoutumisessa, auttajana. Mutta tietenkään me ei voida tehdä sitä työtä, mitä [kunta] tekee, koska me ei osata.

Oikeastaan vaikeinta on ollut, että kun tämä on ihan vapaaehtoistoinnista lähtöisin ja me tehdään kaikki tätä vapaaehtoisesti eli jokai-

nen käyttää aikaansa tähän hommaan. Joskus käytetään autokyytejä, jotka pitäisi viime kädessä maksaa itse ja tämä on vapaaehtoista. Jakamisesta ja siitä, miten ihmiset pystyvät oikeasti motivoitumaan ja tekemään tätä, on ollut kysymys. Kun ei oo rahaa, ei oo taloutta, millä sitä hoitaa. Mutta jos sitä olisi, niin minä uskon, että olisi helpompi sitä hoitaa.

## **Tehokas kotoutuminen palkitsee**

Tehostamistalous ei toistaiseksi ole ollut kovinkaan keskeinen näkökulma kotoutumisen tutkimuksessa. Itsekin olen lähestynyt aihepiiriä esimerkiksi kansalaisuuden, (anti)rasismin ja hyvinvoinnin käsitteillä (esim. Sotkasiira & Haverinen 2016). Kuitenkin toimiessani tutkijana ja erityisesti tehdessäni yhteistyötä eri tasolla toimivien virkamiesten kanssa olen joutunut kosketuksiin maahanmuuttajien elämän ekonomisoinnin kanssa. Tällä viittaa Koray Çalışkan ja Michel Callon (2009) tavoin taipumukseen puhua maahanmuuttajista lähes yksinomaan talouden näkökulmasta, mihin liittyy läheisesti myös ajatus kotouttamisesta resurssipolitiikan välineenä.

Kirjoituksessani tarkastelin *Inklusiokiikihdyttämö*-raportin sisältöä esimerkkinä politiikassa hegemonisen aseman saavuttaneesta tehostamisdiskurssista, jonka ytimessä on ajatus siitä, että Suomeen laillisesti asettuneiden turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten tulee päästä kiinni työhön ja toimeentuloon aiempaa nopeammin. Resurssiniukkuus, jonka katsotaan johtuvan erityisesti maahanmuuttajien määrän kasvusta, ymmärretään tässä katsantokannassa vallitsevaksi asiantilaksi. Tästä syystä tehostaminen tarkoittaa käytännössä pitkälti sitä, että palveluja joko vähennetään tai ne tuodaan asiakkaiden ulottuville digitalisoimalla ne. Tehokkuutta tavoitellaan myös vastuuttamalla maahanmuuttaneita aiempaa enemmän kotoutumiseen. Yhteiskunnan tehtäväksi jää palkita heitä, jotka etenevät nopeasti ja tehokkaasti. Vähemmän tehokkaille on tarjolla ”piiskaa”, mikä käytännössä tarkoittaa lainsäädännön mahdollistamaa leikattua sosiaaliturvaa (Valtioneuvosto 2015a).

Tämä empiirinen tapaustutkimus antaa viitteitä siitä, että koto-palveluja tehostaessaan julkinen valta ulkoistaa järjestöille ja yksilöille sellaisia

sosiaalisia ongelmia, joita ei pystytä asettamaan kannustamisen ja tuottavuuden tulkintakehykseen (vrt. Perälä, Tedre & Kanerva 2009). Digitalisaatio myös sulkee ulos julkisen järjestelmän piiristä ihmisiä, jotka eivät puutteellisen kielitaidon, osaamisen tai statuksensa vuoksi kykene palveluja käyttämään. Tällöin on kuitenkin usein kyse ihmisistä, joiden avun tarve on edellä mainituista syistä erityisen suuri.

Maahanmuuttajien näkökulmasta tehokas kotoutuminen on sellaista, joka palkitsee ja joka antaa mahdollisuudet työllistymiseen ja yhteiskunnalliseen osallisuuteen. Kotoutumisen kentällä kohtaamieni ihmisten mielestä yhteiskunnan tulisi pitää kiinni sopimuksesta, jonka he solmivat tänne muuttavien kanssa. Niille, jotka tosissaan yrittävät ja tekevät töitä kieli- ja ammattitaidon hankkimiseksi, tulisi taata tasaveroinen asema Suomessa syntyneisiin nähden. Pikainen työllistyminen ei heidän mukaansa kuitenkaan yleensä onnistu, koska Suomessa ei ole tarjolla nopeita väyliä työmarkkinoille. Yhteiskunta vaatii jäseniltään aikaa vievää kouluttautumista ja kehittymistä.

Mobiilipalvelut ovat auttamattoman köykäinen tapa ratkaista tilannetta, jossa täysivaltaisen yhteiskunnallisen jäsenyyden ehtona on pitkäjänteisen kouluttautumisen kautta syntyvä kelpoisuus suomalaisille työmarkkinoille. Kolikon kääntöpuolella on myös se haastattelimieni maahanmuuttajien kokemus, että koulutetullekaan maahanmuuttajalle eivät ovet avaudu Suomessa, jos ihonväri tai aksentti on ”väärä” tai ei tunne oikeita ihmisiä. Rasistinen ja ennakkoluuloinen suhtautuminen hidastaa ulkomaalaistaustaisten siirtymistä koulutuksesta työmarkkinoille (Mattsson & Kivilä 2012). Yhteiskunnan rakenteet ovat muodostuneet vuosikymmenten kuluessa. Kotouttamisen kentän toimijat ovat yksimielisiä siitä, että muutoksia tarvitaan. Kotoutujien kannalta asiaa tarkastelevat kuitenkin huomauttavat, että uudistukset eivät ole arvokkaita itsessään. Jos uudistuksia tehdään ilman yhteiskunnallista analyysia ja yhteyttä ihmisten arkiseen kokemusmaailmaan, voivat ne kääntyä tarkoitustaan vastaan. Tehokkuusvaatimus voi pahimmillaan muodostua esteeksi yhteiskunnalliselle jäsenyydelle.



## Lähteet

- Ager, A. & Strang, A. (2008). Understanding Integration: A Conceptual Framework. *Journal of Refugee Studies*, 21(2), 166-191.
- Çalışkan, K. & Callon, M. (2009) Economization, part 1: Shifting attention from the economy towards processes of economization. *Economy and Society* 38 (3), 369–398.
- Eronen, A., Härmälä, V., Jauhiainen, S., Karikallio, H., Karinen, R., Kosunen, A., Laamanen, J-P. & Lahtinen M. (2014). *Maahanmuuttajien työllistyminen. Taustatekijät, työnhaku ja työvoimapalvelut. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 6/2014*. <http://tem.fi/documents/1410877/2859687/Maahanmuuttajien+ty%C3%B6llistyminen+10022014.pdf> (Viitattu 14.9.2016.)
- Jokinen, A., Huttunen, L. & Kulmala, A. (2004). Johdanto: Neuvottelu marginaalisen kulttuurisesta paikasta. Teoksessa A. Jokinen & L. Huttunen & A. Kulmala (toim.) *Puhua vastaan ja vaieta. Neuvottelu kulttuurisista marginaaleista*. Helsinki: Gaudeamus, 9-19.
- Julkunen, R. (2001) Hyvinvointiyhteiskunta – mikä se on ja mihin se kannustaa. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 97 (2), 200–205.
- Kananen, M. & Sotkasiira, T. (2015) “They’re here and we’re going to have to do the best we can.” Integration of Somali immigrants in Lieksa and Fort Morgan. Teoksessa E. Heikkilä & A. Kostiaainen & J. Leinonen & I. Söderling (toim.) *Participation, Integration, and Recognition: Changing Pathways to Immigrant Integration*. Turku: Siirtolaisuusinstituutti, 44-57.
- Koikkalainen, S, Tammilehto, T, Kangas, O, Katisko, M, Koskinen, S & Suikkanen, A. (2011). ‘Welfare or work: migrants’ selective integration in Finland’. Teoksessa E Carmel, A Cerami & T Papadopoulos, (toim.) *Migration and welfare in the new Europe*. Bristol: Policy Press, 143-158.
- Korhonen, P. & Jormanainen, S. (2016). *Inklusiokiikihdyttämö. Kotoutumisen alkuvaiheen palveluiden tehostaminen Kainuussa, Pohjois-Karjalassa ja Pohjois-Savossa*. <https://www.ely-keskus.fi/documents/10191/15692606/Inklusiokiikihdyttamo.pdf/98ff3fbd-8053-432b-80d7-94c054dbe9ea> (Viitattu 12.11.2015.)
- Mattsson, L. & Kivilä, N. (2012) *Kansainvälinen Itä-Suomi: Itä-Suomen maahanmuuttostrategia 2017, Pohjois-Savo, Etelä-Savo ja Pohjois-Karjala*. Kuopio: Pohjois-Savon ELY-keskus.
- Mubarak, Y. M., Nilsson, E. & Saxén, N. (2015). *Suomen somalit*. Helsinki: Into.
- Nordberg, C. (2015) Invisibilised Visions: Migrant mothers and the reordering of citizenship in a Nordic welfare state context. *Nordic Journal of Migration*

- Research* 5 (2), 67–74.
- Nordberg, C. & Wrede, S. (2015) Introduction: Street-Level Engagements. Migrated Families Encountering the Local Welfare State. *Nordic Journal of Migration Research* 5 (2), 54–57.
- PDGE (2016). Projektin rahoitus, suunnittelu ja seuranta PDGE:n konsulttien avulla. <http://www.pdge.eu/> (Viitattu 12.9.2016.)
- Perälä, R., Tedre, S. & Kanerva, E. (2009) Kenen ehdoilla, mitä ja miten? Järjestöt palvelujärjestelmän muutoksissa. *Yhteiskuntapolitiikka* 74 (2009):2, 214–217.
- Pohjanpalo, O. (2016). Hallitus haluaa rajata maahantulijoiden sosiaaliturvaa – tilalle kotouttamisraha. *Helsingin Sanomat* 21.2.2016. <http://www.hs.fi/kotimaa/a1455942677193>
- Rastas, A. (2007). *Rasismi lasten ja nuorten arjessa. Transnationaalit juuret ja monikulttuuristuva Suomi*. Tampere: Tampere University Press ja Nuorisotutkimusseura/Nuorisotutkimusverkosto.
- Savon Sanomat (2015) Pakolaisten vastaanotto on myös aluepolitiikkaa. <http://www.savonsanomat.fi/paakirjoitukset/Pakolaisten-vastaanotto-on-my%C3%B6s-aluepolitiikkaa/544894> (Viitattu 14.3.2016.)
- Sisäministeriö (2013). *Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategia*. [http://issuu.com/sisaministerio/docs/maahanmuuton\\_tulevaisuus\\_2020\\_low-r?e=0/6174010](http://issuu.com/sisaministerio/docs/maahanmuuton_tulevaisuus_2020_low-r?e=0/6174010) (Viitattu 12.11.2015.)
- Sotkasiira, T. & Haverinen, V-S. (2016). Battling for citizenship. A case study of Somali settlement in Lieksa, Finland. *Nordic Journal of Migration Research* 6 (2), 115–123.
- Sotkasiira, T. (tulossa). Kotoutumista vai hyvinvointia? Maahanmuuttajien autonomia syrjäseutujen kotopalveluissa. Teoksessa M. Anis, K. Turtiainen & J. Hiitola (toim.) *Maahanmuutto, palvelut ja hyvinvointi. Kohtaamista, toimintaa ja rajankäyntiä auttamistyön kehyksissä*. Tampere: Vastapaino.
- Sotkasiira, T. (2016). Maahanmuuttajanuoret – suomalaisen syrjäseudun toiveiden tynnyri? Teoksessa Antti Kivijärvi ja Marja Peltola (toim.) *Nuorten elinolut vuosikirja*. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto, 181–194.
- TEM (2016). *Kunnille suunnattu palvelukysely*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. TEM raportteja 23/2016. [http://www.kotouttaminen.fi/files/45351/TEMrap\\_23\\_2016\\_\(2\).pdf](http://www.kotouttaminen.fi/files/45351/TEMrap_23_2016_(2).pdf) (Viitattu 19.9.2016.)
- TEM (2013). Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2013. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. TEM raportteja 38/2013. [http://www.kotouttaminen.fi/files/39065/Kotouttamisen\\_Seurannan\\_kokonaiskatsaus.pdf](http://www.kotouttaminen.fi/files/39065/Kotouttamisen_Seurannan_kokonaiskatsaus.pdf) (Viitattu 19.9.2016.)
- Valtioneuvosto (2015a). *Hallituksen maahanmuuttopoliittiset toimenpiteet*, 15.9.2015. <http://valtioneuvosto.fi/documents/10616/334517/Hallituk>

sen+maahanmuuttopoliittiset+toimenpiteet/186\_046e8-46c7-450c-98cf-45b2e2d19c2c

Valtioneuvosto (2015b). *Hallituksen turvapaikkapoliittinen toimenpideohjelma*, 8.12.2015. <http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1058456/Hallituksen+turvapaikkapoliittinen+toimenpideohjelma+8.12.2015/98990892-c08e-4891-8c23-0d229f1d6099>

Vuori, J. (2015). Kotouttaminen arjen kansalaisuuden rakentamisena. *Yhteiskuntapolitiikka* 80(4), 39-404.

# **Yliopistot talousvetureiksi. Suomalaiset yliopistot ja yliopistojen tuottama sivistys tehostamistalouden kohteena**

*Ismo Björn, Jarmo Saarti & Pirjo Pöllänen*

## **Yliopistolaitoksen uudet tavoitteet**

**U**usliberaali talous- ja yhteiskuntapolitiikka muuttaa voimakkaasti pohjoismaisen hyvinvointivaltion rakenteita. Muutoksen kohteena ovat olleet sekä tulonsiirrot että hyvinvointivaltion tuottamat palvelut, esimerkiksi subjektiivisen päivähoito-oikeuden poistuminen, koulutusleikkaukset ja useat tulonsiirtojen karsimiset tai leikkaamiset.

Tässä artikkelissa tarkastelemme, miten uusliberalistisen politiikan tehostamistavoitteet ovat vaikuttaneet yliopistoihin vuonna 2010 voimaan tulleen yliopistouudistuksen myötä. Suomalaisen yliopistokentän muutosta ja muutospuheita on tutkittu viime vuosina runsaasti, mikä on perusteltua, koska tiedepolitiikasta on tullut uusliberalistisen hyötyajattelun myötä yhä merkittävämpi osa yhteiskuntapolitiikkaa. Yliopistopolitiikkaa koskevan tutkimuksen kohteina ovat olleet laadun käsitteen leviäminen (Saarinen 2007), yliopistouudistus (Vantaja 2010), kansain-

välisyys-puhe (Nokkala 2007; Kallo 2009; Moisio 2014), yritysmäisen yliopiston tulo (Kankaanpää 2013) ja tulosoikeuden politiikka (Kauko 2011; Kallio 2014).

Yliopistoa lähestytään useimmiten yhteiskuntahistoriallisesta näkökulmasta, jolloin yliopiston käytäntöjä, toimintaa ja harjoitettua politiikkaa tarkastellaan yhteiskunnallisen muutoksen kautta. (Kallunki ym. 2015; ks. myös Kankaanpää 2013, 13.) Tutkimukset osoittavat yliopiston ja yhteiskunnan suhteiden vuorovaikutteisuuden. Yliopisto ei pelkästään sopeudu yhteiskunnan sille antamiin reunaehtoihin, vaan pyrkii vuorovaikutteisuuteen (Kohvakka 2015; Rinne ym. 2015).

Tässä artikkelissa jatkamme aiempaa tutkimustamme yliopistolaitoksen muutoksesta. Aiemmassa tutkimuksessa analysoimme suomalaisen yliopistolaitoksen muutosta sivistysyliopistosta kohti tuottavuusyliopistoa (Björn, Saarti & Pöllänen 2016 ja 2017). Tässä artikkelissa tarkastelemme yliopistoa ja sen asemointia talousveturina lyhyen aikajänteen kautta (2005 – 2016) keskittyen siihen retoriikkaan, jota yliopistoa koskevissa kehittämistoimissa on käytetty. Aineistomme koostuu neljästä eri kokonaisuudesta: yliopistojen strategiat, *Talouselämä*-lehden yliopistoa käsittelevät artikkelit, Professoriliiton, Tieteentekijöiden ja Yliopistojen opetusalan lehden *Acatiimin* artikkelit sekä Itä-Suomen yliopiston tiedotteet, erityisesti yt-neuvotteluiden näkökulmasta.

Neljän eri aineiston kautta pyrimme tuomaan keskusteluun kolme keskeistä näkemystä: elinkeinoelämän ääntä jäljitämme *Talouselämä*-lehden sivuilta, yliopistolaisten näkökulmia haemme yliopistoalan ammattilehdestä *Acatiimista*, ja yliopistojen virallisia linjauksia selvitämme sekä yliopistojen strategioista että Itä-Suomen yliopiston tiedotuksesta.

Aikaisemmat yliopistoista tehdyt tutkimukset kertovat, että yliopistossa on useita eri-ikäisiä ja toisistaan erillisiä kerroksia (ks. myös Björn, Pöllänen & Saarti 2016). Keskeisen kamppailun yliopistojen tehtävistä todetaan yleisesti keskittyvän sen sivistystehtävän ja (taloudellisen) hyödyn välille. Elinkeinoelämä painottaa ammatillisuutta, täsmätutkintoja ja nopeaa valmistumista. Lisäksi toivotaan innovaatioita ja tieteellisten tulosten nopeaa sovellettavuutta. Sivistysyliopiston kannattajat painottavat tieteen vapautta ja yliopistojen universaalisuutta. Tämä keskustelun kahtiajako on selkeänä esillä myös tässä tutkituissa teksteissä.

## Uusliberaali yliopistolaitos

Suomessa koulutus on perinteisesti ollut hyvinvointivaltion lippulaiva ja poliittisen puheen ylpeydenaihe. Tämä universalismin ideologia oli keskeinen niillä vuosikymmenillä, jolloin suomalainen yliopistoverkosto rakennettiin koko maan kattavaksi ja tasa-arvoiseksi. Uusliberaalissa ajattelussa universalismin idea on hävinnyt.

Uusliberaali ideologia pitää sisällään postfordistisen käsityksen työvoimasta. Siinä keskeistä on se tapa, jolla yritykset panevat työvoimansa töihin eli kuinka työnantaja (esim. yliopisto) irrottaa työntekijöistään työsuorituksia, hallinnoi työntekijöitä ja sitoo työntekijöitä käyttöönsä (Peltokoski 2006, 113). Kysymys on tehokkuudesta ja tehostamisesta, joustavuudesta, työvoiman joustavasta käytöstä – ja tuotantolaitosten ja sitä kautta työntekijöiden kyvystä sopeutua alati vaihtuviin tilanteisiin (ks. Peltokoski 2006; Julkunen 2008; Jakonen & Silvasti 2015).

Uusliberalismi linkittyy voimakkaasti siihen, että ehtyvistä raaka-ainearvoista johtuen maailman talous ei pysty enää kasvamaan perinteisen teollisuuden kautta. Keskeisenä taloudellisen kasvun raaka-aineena on tieto, tietotyöläiset ja heidän tuottamansa informaatio. Uusi talous, joka on kiinteä osa uusliberalismia, on luonteeltaan maailmanlaajuista (siinä missä perinteiset hyvinvointivaltioiden, keynesiläisyys ja fordismi toimivat kansallisvaltion sisällä). (Ks. Vähämäki 2006a, 13; Vähämäki 2006b; Vähämäki 2006c, 159.)

Uusliberalismin paradoksi on: työntekijä sitoutuu persoonansa kautta työhönsä, työnantajaansa ja työn tuottavuuteen. Parhaimmillaan hän voi hyödyntää koko persoonallisuuttaan työssään, mutta samalla uudessa työssä jaettuina kokemuksina ovat työn epävarmuus ja syrjäytymisen pelko (Parviainen, Kinnunen & Kortelainen 2016). Uusliberalismi näyttää myös kaiken kattavalta: kaikesta elämästä alkaa tulla työelämää, ja kaikesta ajasta työhön kiinnittyvää aikaa tai vähintään työhön orientoitunutta aikaa eli työaikaa, kuten Vähämäki (2003) on todennut (ks. Peltokoski 2006, 120 - 121).

Uusi julkishallinto (New Public Management) on käsitteellinen väline, jonka kautta uusliberaalia ideologiaa sovelletaan käytännössä. Se liitetään Reaganin Yhdysvalloissa ja Thatcherin Britanniassa 1990-luvun alussa toteuttamaan uudistuspolitiikkaan ja osin ns. Uuden-Seelannin mal-

liin. (Buschman 2015, 100; Kankaanpää 2013, 35.) Käsitteen luojaksi mainittu Christopher Hood (1991) jaotteli uuden julkishallinnon seitsemään teemaan. Nämä olivat ohjeistuksen karsinta, toiminnan tavoitteellisuus, toiminnan tuloksellisuuden korostaminen myös julkisella sektorilla, organisaatioiden pilkkominen hallittavuuden helpottamiseksi, kilpailun lisääminen julkisen sektorin sisällä, liike-elämän johtamisjärjestelmän siirtäminen julkishallintoon sekä tehokkuuden kautta tuotettavien säästöjen korostaminen.

Dunleavy kollegoineen (2005, 470) puolestaan nostaa esille kolme keskeistä uuden julkisjohtamisen teemaa. Heidän mukaansa uutta julkishallintoa kehitettiin rakenteita hajottamalla, johon kuului toisaalta hierarkioiden madaltaminen, mutta toisaalta kontrolloinnin mahdollistavien tieto- ja johtamisjärjestelmien rakentaminen ja käyttöönotto. Toisena tekijänä he (emt. 2005, 470) korostavat kilpailun lisäämistä ja tilaaja-tuottajamallin tuomista julkiselle sektorille ja kolmantena määräraisten palkitsemisjärjestelmien tuomista julkiseen toimintaan.

Myös Suomessa ryhdyttiin puhumaan uudistuksista ja markkinamekanismeista. Liike-elämän äänenpainot koventuivat jo 1980-luvun lopulla. Eräänlaisena käänneentekijänä voi pitää Holkerin sinipunahallitusta (1987 - 1991), jonka aikana tuotiin esille liikelaitostaminen, markkinaehtoisuus, tulostavuu ja palvelukulttuuri. (Vanttaja 2010, 24.) Hallitus esitti hyvinvointivaltioajattelun ja julkisten rakenteiden uudistamista. Siitä tuli rakennemuutoshallitus, joka toi Elinkeinoelämän valtuuskunnan (EVA) ja Teollisuuden keskusliiton (TKL) ajaman markkina-ajattelun valtion hallintoon. ”Kykenemmekö uudistumaan ilman kriisiä?” -puhunta ja ”muutoksen välttämättömyys” -retoriikka saivat selkänöjan taloudellisesta lamasta. Tavoitteiden yksiselitteisyys oli voitava esittää numeerisesti. Julkiseen hallintoon tulivat termit tulosvelvollisuus ja asiakkuusajattelu.

Yliopistoissa valtion kontrollia alettiin korvata 1990-luvulta alkaen arviointi- ja laatuajatteluilla. Tulostavoitteet ja -budjetointi sekä määrällisesti annetut tavoitteet niin julkaisujen kuin tutkintojen osalta johtivat siihen, että järjestelmä muistutti yhä enemmän sosialistista suunnitelmataloutta. Yliopiston ei tarvinnut ottaa vastuuta valmistuneiden työllistymisestä tai maan kulttuuri- ja sivistyselämän kasvusta. Sille riitti, että tulostavoite saavutettiin.

Yliopistoihin uuden julkishallinnon toimintamalli lanseerattiin lopullisesti uuden yliopistolain voimaantulon myötä 2010. Samaan aikaan yliopistoihin tuotiin jatkuva kriisipuhe. Jos kriisiä ei vielä ollut, niin se odotti vähintään nurkan takana. Tämän puheen mukaan säästöt eivät olleet ongelma, vaan se, että leikkauksia ei tehty. Uusi yliopistolaki ja hallinnon uudistus osoittivat, että yliopisto eli muodikkaasti ajassa. (Ks. Kankaanpää 2013, 35-36.)

Yliopistoissa uusi julkishallinnon toimintamalli tarkoitti myös ylhäältä annettujen numeeristen normien ja indikaattoreiden täyttämistä. Tämä johti kilpailuun niin laitosten kuin yksittäisten tutkijoiden kesken. Tuloshjaus teki yliopistosta tuotantolaitoksen, jonka tuottavuus oli helppo numeerisesti määritellä. Tänä päivänä tuottavuuspuhe on jo vienyt niin pitkälle, että maataloudesta tutun termin mukaisesti puhutaan ylituotannosta (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2016, 25).

Jussi Vähämäki (2006, 155) katsoo, että koska yliopisto ei ole enää itseoikeutetusti ainoa instituutio, jossa tiedon tuotanto on mahdollista, niin yliopiston tehtäväksi on jäänyt toimia poliisina. Tällä hän tarkoittaa sitä, että yliopisto puuttuu aktiivisesti ja mielivaltaisesti tiedon tuotantoon ja tiedon tuottajien elämään, mahdollisuuksiin sekä keskinäiseen vuorovaikutukseen mm. estämällä vapaan yhteistyön. Vapaa yhteistyö ja yliopiston sivistystehtävä ovat jääneet tuloksellisuuden ja tehokkuuden jalkoihin.

Tuloksellisuutta ja tehokkuutta pyritään lisäämään ja sitä kontrolloidaan esimerkiksi tutkintojen tavoiteaikojen kautta ja tutkimusrahoituksen jo edeltä käsin määriteltynä jakona niin kutsutuille strategisille painopistealueille. Emeritusprofessori Martti Tiuri painotti Talouselämän-lehteen kirjoittamissaan puheenvuoroissa (12.10.2013; 11.10.2013) tekniikan ja luonnontieteiden yliopistojen olevan keskeisessä asemassa. Niille oli luotava mahdollisuus huippuosaamisen kehittämiseen. Tämä Tiurin aloittama puhetapa juurtui selvästi erääksi keskeiseksi teemaksi uudistaa yliopistoja ja erityisesti niille suunnattua rahoitusta.

Erityisesti laadunarviointijärjestelmä piti tutkimusta ja opetusta markkinatavarana. Erilaisten arviointi- ja laatuohjelmien myötä valtaa siirrettiin yliopiston sisällä keskushallinnolle ja edelleen ministeriöön ja talouselämälle. Laatuarviointi lisäsi valvontaa. Samalla se loi epäilyksen järjestelmää kohtaan ja vähensi luottamusta. Vastuu laadusta oli tutki-



joilla ja opettajilla. Se merkitsi esimerkiksi sitä, että opiskelijoiden heikko menestys oli luennoijan syy, sekä sitä, että syy väitöskirjan huonoon arvosanaan oli ohjauksessa.

Uusliberalistisen ohjauksen pulmana on, että perinteisesti demokraattisesti ohjautuneet yhteiskunnalliset instituutiot eivät alistu tehokkaasti uusliberaalin ohjausmekanismin – markkinaohjautuvuuden – alaiseksi (Buschman 2015, 106). Varsinkin tieteen sisäinen ohjaus ja nk. akateeminen tutkimuksen autonomia poissulkevat sen ajatuksen, että joku ulkopuolinen taho voi ylipäätään asettaa tieteelle toimintaehdot ja määrittellä sen toimintakentän ja tavat toimia.

Yliopistouudistus ja markkinamekanismin tuominen ohjaamaan yliopistojen toimintaa aiemman suunnittelukeskeisen ohjauksen sijaan olivat merkittäviä poliittisen suunnan muutoksia. Yliopistojen yksityistämisestä ei suoraan puhuttu, mutta yliopistoille asetettiin tavoitteita, jotka olivat peräisin yrityselämästä. Erityisesti yliopistojen hajasijoittamista ajaneelle keskustapuolueelle yliopistouudistus oli vaikea paikka. Eduskunnassa oppositio teki välikysymyksen, johon se sai varovaista tukea myös hallituksessa istuneen keskustapuolueen sisältä. Opetusministeri Sari Sarkomaa yritti torjua pelkoja sivistysyliopiston romuttamisesta ja markkinavoimien tulosta. Keskustelu oli värikästä. Vasemmistoliiton Claes Andersson epäili, että tuskin syntyy huippuyliopistoa, todennäköisemmin syntyisi akateeminen pikaruokala, hampurilaisyliopisto. (Acatiimi 5/2008.)

## Aineistot ja menetelmät

Aikaisemmassa tutkimuksessamme (Björn, Saarti & Pöllänen 2017) analysoimme opetusministereiden keskeiset puheet vuosilta 2005 – 2015 ja niissä esiin nousseet retoriset teemat, jotka olivat 1) hyöty ja tuottavuus, 2) sivistyneistöstä huippuosajiksi, 3) kriisipuheella johtaminen – suomalaisen mallin uhkakuvat ja muutoksen välttämättömyys sekä 4) maakuntayliopistoista globaaleiksi huippuyliopistoiksi.

Tässä tutkimuksessa testasimme ensin, miten tämä esittämämme neliportainen malli soveltuu uuteen ja moniäänisempään aineistoomme. Uuden aineiston temaattinen sisällönanalyysi aikaisemman luodun kehi-

kon kautta osoittautui kuitenkin toimimattomaksi, ja päädyimme toteuttamaan artikkelin analyysin kolmen koko keskustelua jäsentävän ja läpäisevän teeman kautta: 1) tehokkuus, 2) profiloituminen ja poisvalinta sekä 3) kansainvälinen ja laadukas huippututkimus. Analysoimamme ajanjakso osuu vuonna 2010 hyväksytyyn yliopistolain käyttöönottoon. Tämä on tietoinen raja. Tutkimusotteemme on laadullinen sisällönanalyysi.

Aineistokokonaisuudet voidaan jakaa kolmeen osaan. Ensimmäisen niistä muodostavat uusimmat yliopistojen strategiat. Aineistosta puuttuvat Svenska handelshögskolanin strategia, joka oli käytettävissä vain yliopiston sisäisessä verkossa ja Vaasan yliopiston uusin strategia, joka ei vielä ollut saatavilla aineistoa analysoitaessa. Keskitymme analyysissämme tiedeyliopistoihin, joten taideyliopiston strategia ei kuulu aineistoomme.

Toisen aineiston muodostavat elinkeinoelämän lehtenä pidetty Talouselämä-lehti ja akateemisten yliopistolaisten ammattiliittolehti Acatiimi, joista on analysoitu kaikki yliopistouudistusta, yliopistolaitosta ja -politiikkaa koskevat artikkelit haastatteluista kolumneihin ja pääkirjoituksista uutisiin. Lisäksi tätä tekstiä varten on lähiluettu Itä-Suomen yliopiston tiedotusta yliopiston perustamisesta tähän päivään saakka keskittyen erityisesti yt-neuvotteluita koskeviin tiedotteisiin. Tämä valinta perustui aineiston saatavuuteen ja toisaalta Itä-Suomen yliopiston aktiiviseen rooliin suomalaisen yliopistokentän uudistustyössä, josta osoituksena ovat olleet poikkeuksellisen monet yt-neuvottelut sekä joidenkin toimintojen lakkauttamiset.

## **Tehokkuus**

Yliopistouudistuksessa painoutuivat hallinnon ja talouden näkemykset. Tämä heijastui suoraan Suomen yliopistojen strategioihin, joissa tehokkuus on valjastettu hyöty- ja tuottavuuspuheeksi. Näkemyksenä on, että yliopistojen tehtävä on palvella Suomen kansainvälistä kilpailukykyä ja elinkeinoelämää. Tutkimuksen tulosten tulee olla hyödynnettävissä elinkeinoelämän määrittelemällä tavalla: ”Yhteinen visiomme sitouttaa meidät rakentamaan kestäväille kehitykselle perustuvaa innovaatio- ja yrittäjyysvetoista yhteiskuntaa.” (Aalto-yliopiston strategia, 3.)

Yliopistoihin luotiin tuottavuusohjelmat. Elinkeinoelämän keskusliitto esitti opintojen keston, läpäisyasteen ja työllisyyden lisäämistä tulosrahoituksen tehokkuusvaatimusten mittaristoon jo vuonna 2005. Kohtuullisessa ajassa suoritettava korkeakoulututkinto olisi maksutonta, lisätutkinnot puolestaan maksullisia. EU - ja ETA-maiden ulkopuolelta tuleville olisi asetettava lukukausimaksu, totesi EK:n koulutusjohtaja Markku Koponen elinkeinoelämän julkaistessa koulutuspolitiikan linjauksensa vuosille 2006 – 2010. (Acatiimi 5/2006.)

Yliopistouudistuksen yhteydessä yliopistolaiset pelkäsivät akateemisen vapauden menettämistä. Tutkijat pitivät suurimpina uhkina ulkoapäin tulevia ohjaus- ja suoritekontroleja, sekä rahoitusmalleja, jotka panostivat tuotteistaviin, markkinoitaviin innovaatioihin. (Acatiimi 7/2006; 3/2008; 4/2008; 4/2009.) Kun analysoidaan yliopistojen tämänhetkisiä strategioita, voidaan todeta, että pelko oli aiheellinen. Esimerkiksi Jyväskylän yliopisto toteaa strategiassaan: ”Yliopisto on haluttu yhteistyökumppani, joka tarjoaa asiantuntemustaan julkisyhteisöjen ja yritysten käyttöön, tuottaa innovaatioita ja välittää tehokkaasti tietoa tiedeyhteisön ulkopuolelle.”

Kaikki yliopistot eivät ottaneet elinkeinoelämän ja opetusministeriön ohjeistusta kirjaimellisesti, vaan vanhasta sivistyksellisestä ja myös alueellisesta tehtävästä haluttiin ainakin strategian tekstin tasolla pitää kiinni: ”Lapin yliopiston tutkimus ja tutkimukseen perustuva opetus kohdistuvat pohjoisten alueiden yhteiskuntiin, ympäristöön sekä näiden vuorovaikutukseen.” (Lapin yliopiston strategia s. 1.)

Myöhemmin ”taloudellinen hyöty ja tuottavuus” -retoriikka näyttäytyivät strategisen puheen lisäksi niissä perusteluissa, joilla yliopistot argumentoivat henkilöstövähennyksiä. Esimerkiksi Itä-Suomen yliopiston ensimmäisiä yt-neuvotteluja perusteltiin toimintojen päällekkäisyyksien karsimisena. Hyvin pian hallinnon yhdistäminen kääntyi puheeksi talouden alijäämästä ja toiminnan tehokkuudesta. Hyötyä ja tehokkuutta arviointiin saatavan keskittämällä tutkimustoimintaa strategisesti keskeisille aloille, toisin sanoen karsimalla ylimääräisiä ja tuottamattomia rönsyjä.

Myöhemmin yliopiston tiedotuksessa rönsyjen karsimisesta käytetään myös poissulkemisen terminologiaa. Lisäksi yt-neuvotteluiden perusteluina on käytetty yliopistohallinnon supistamisten yhteydessä rahan siirtämistä *mahdollisuuksien mukaan* tutkimus- ja opetustoimintaan. Yli-

opistojen sisäinen rahoitustarkastelu voidaankin lukea suoraksi jatkoksi valtion tuottavuusohjelmapolitiikalle ja siinä käytetylle retoriikalle.

Yksi keskeinen tapa, jolla suomalaista yliopistokenttää on lähdetty kehittämään tuottavammaksi ja taloudellisesti tehokkaammaksi on yliopistojen perusrahoituksesta siirretty rahoitusosuus Suomen Akatemian strategisen rahoituksen yksikköön. Tämä on ainakin osittain ristiriidassa sen suhteen, mitä Viljamaa ym. (2010) totesivat viittä maata vertaillaessa tutkimuspolitiikan käytäntöjä koskevassa raportissaan.

Akatemian tiedotteessa (21.12.2010) arviointi- ja kehittämistoiminnan johtaja Paavo Löppönen toteaa, että Suomi jäi tieteen menestyksessä hiukan verrokkimaidensa jälkeen, ja että tähän ei ollut löydettävissä pelkästään yhtä syytä, mutta viisi keskeistä tekijää: 1) tieteen kansainvälistyminen, 2) Suomessa julkisen sektorin perusrahoitus yliopistojen ja korkeakoulujen tutkimustoiminnalle on noin 20 % pienempi kuin paremmin menestyneissä verrokkimaissa, 3) lisäksi suomalainen tutkimusrahoitus on enemmän temaattisesti suuntautunut kuin verrokkimaissa, joissa rahoitus on tutkijalähtoisempää, 4) verrokkimaissa on kiinnitetty Suomea enemmän huomiota kotimaisten tutkimusinfrastruktuurien kehittämiseen ja 5) tutkijoiden palkat ovat verrokkimaissa paremmat.

Vaikka raportin (Viljamaa ym. 2010) tulokset voi lukea niin, että tutkimuksen tuottavuus ja tutkimustoiminnan päivittäminen pitäisi lähteä liikkeelle kansallisen infrastruktuurin, vakaan perusrahoituksen ja tutkijayhteisössä kehitettävien tutkimusaiheiden ja -teemojen kautta, niin siitä huolimatta suomalaista yliopistokenttää on lähdetty tehostamaan opetusministeriön tiukan taloudellisen ja temaattisen tutkimuskontrollin kautta. Strategisen tutkimusneuvoston kautta allokoitava tutkimusrahoitus on tällaista temaattisesti ohjautuvaa tutkimusrahoitusta, jossa yliopiston perusrahoitusta on leikattu ja siirretty strategisen tutkimusneuvoston arvioimien yhteiskunnallisesti tärkeiden tutkimusteemojen tutkimiseen, joiden ajatellaan tuottavan taloudellisesti mitattavaa hyötyä.

Elinkeinoelämän tahtotila yliopistojen suhteen tulee selkeänä esille niin Talouselämä- kuin Acatiimi-lehtien analyyseissä. Elinkeinoelämä oli valmis rahoittamaan niin yliopistolaitosta (erityisesti Aalto-yliopistoa) kuin tutkimusta, mutta se edellytti saavansa ohjausvaltaa yliopistojen hallintoon ja tutkimusstrategioihin. (Acatiimi 3/2007; 7/2006.) Kun

lukee voimassaolevia yliopistojen strategioita, voi todeta elinkeinoelämän onnistuneen täydellisesti tavoitteissaan:

”Parannamme tutkimuksen ja koulutuksen avulla ihmisen ja ympäristön hyvinvointia. Kehitämme teknologiaa, joka uudistaa Suomen teollisen kilpailukyvyyn. Edistämme kansainvälisyyttä ja tieteen avoimuutta.” (Tampereen teknillinen yliopisto s. 1.)

”Edistämme innovaatiokeskittymien ja yritystoiminnan syntymistä erityisesti Itä-Suomen alueella. Keskeisiä yhteistyökumppaneitamme ovat kampuskaupungit, sektoritutkimuslaitokset, yliopistosairaala, ammattikorkeakoulut ja elinkeinoelämä.” (Itä-Suomen yliopisto s.6.)

”Tampereen yliopiston tutkinnot ovat kysytyjä ja arvostettuja sekä kotimaan työelämässä että kansainvälisillä markkinoilla.” (Tampereen yliopisto s. 7.)

Elinkeinoelämä luo painetta opetusministeriöön vaatimalla ministeriön ottavan vahvempaa omistajastrategin roolia yliopistojen resursoinneissa ja profiloitumisessa (Vuorineuvos Kari Neilimo, Talouselämä 20.4.2012; ks. myös Acatiimi 7/2006). Elinkeinoelämän puheet profiloinnista koskivat myös ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen välistä suhdetta. Kyse oli varsinaisten yliopistojen määrästä sekä alueellisten ammattikorkeakoulujen ja ”maakuntayliopistojen” yhdistämisestä. AKAVAn puheenjohtaja Matti Viljanen esitti Suomen Kuvalehdessä 18.4.2008 suoran vaatimuksen Joensuun korkeakoulun ja Lappeenrannan teknillisen yliopiston lakkauttamisesta.

Keskustelun uutta käännettä edustivat Helsingin ja Itä-Suomen yliopistojen rehtorit Jukka Kola ja Jukka Mönkkönen, jotka kannattivat yliopistojen työnjakoa. He esittivät Talouselämä-lehdessä Suomen jakamista viiteen tai kuuteen korkeakoulualueeseen. Myös tällä kertaa toiveet asetettiin ministeriöön, jolta toivottiin toimenpiteitä. (Talouselämä 4.9.2015.) Aalto-yliopiston Pekka Mattilan mukaan maisteri- ja tohtori-koulutus olisi keskitettävä viiteen isoon tiedeyliopistoon. Ammattikorkeakoulut ja pienemmät maakuntayliopistot hoitaisivat kandidaattitason koulutuksen. (Talouselämä 5.2.2015.) Yksikköjen karsiminen takaisi koulutuksen tehokkuuden.

Jo syksyllä 2006 Elinkeinoelämän Keskusliiton piiristä levisi kor-

keakoulujen karsintalistoja. Elinkeinoelämä kaipasi selkeää työnjakoa ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen välillä. Verkostoituminen ei EK:n mielestä riittänyt, vaan tarvittiin myös yhdistymisiä. EK kyseenalaisti myös valtion tutkimuslaitosten roolin innovaatiojärjestelmässä ja esitti niiden yhdistämistä yliopistoihin. (Acatiimi 7/2006). Tuottavuusohjelman vaatima tehokkuus näkyi myös vaatimuksina yliopistojen henkilökunnan vähenemisestä (Acatiimi 8/2008; 9/2008), joka on toteutunut sekä Valtiovarainministeriön retoriikassa – jossa kaikki yliopistolaiset ”irtisanottiin” valtion palveluksesta uuden yliopistolain tultua voimaan – että yliopistojen omassa toiminnassa.

## **Profilointi ja poissulkeminen**

EK:n koulutusjohtaja Markku Koponen esitti Acatiimi-lehden haastattelussa 2006, että Suomen oli luotava oma strategia kansainvälisille koulutusmarkkinoille ja panostettava osaamiseen. Korkeakoulujen oli profiloitettava ja löydetävä omat vahvuudet. (Acatiimi 5/2006.) Tampereen yliopiston kansleri Jorma Sipilä vastasi Acatiimi-lehden kirjoituksessaan elinkeinoelämän tavoitteisiin ja kertoi kannattavansa suurempia tutkimusyksiköjä ja verkostoitumista. Hän esitti profiloitumista ja keskittymistä vahvuuksin. Sipilä kannatti yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen työnjakoa: ”Ne yksiköt, joista ei työllistytä, ja joissa ei tutkimuskaan kukoista, saavat jostain syystä jatkaa”, ihmetteli Sipilä. (Acatiimi 9/2006.) Suomen katsottiin selviävän tulevaisuuden haasteista innovatiivisuuden avulla.

Valtioneuvosto antoi eduskunnalle innovaatiopoliittisen selonteon 2008. Innovaatio määriteltiin osaamislähtöiseksi kilpailueduksi, mikä merkitsi tuottavuuden ja kansainvälisen kilpailukykyyn painottamista. (Acatiimi 2/2009; 4/2009.) Kansallisessa tutkimus- ja innovaatiopoliittisessa linjauksessa vuosille 2011 – 2015 todetaan, että ”perusedellytys tasapainoiselle ja kestäväälle kehitykselle on tuottavuuden kasvu. Koulutus-, tutkimus ja innovaatiopoliitikalla tuetaan talouskasvua ja kansantalouden myönteistä kehitystä, yhteiskunnan kestäväää uudistumista ja kansalaisten hyvinvointia.” Innovaatiostrategioissa keskeisessä asemassa on nimenomaan yritysten kilpailukyky ja elinkeinoelämän vahvuusalat.

Teknillinen korkeakoulu, kauppar korkeakoulu ja taideollinen kor-

keakoulu yhdistettiin Aalto-yliopistoksi, joka perustettiin huippu- ja innovaatioyliopistoksi. Sellaiseksi Aalto-yliopisto myös itse julistautui. Linjaus näkyi Aalto-yliopiston strategiassa: ”Yrittäjyyskoulutusta tarjotaan nyt kaikille opiskelijoille. Aalto-yliopiston ympärille on syntynyt ainutlaatuisia, vireää opiskelija- ja alumnivetoista yrittäjyys- ja startup-toimintaa, kuten kansainvälistäkin mainetta niittäneet Aalto Entrepreneurship Society, Startup Sauna ja Slush. Elinkeinoelämä on entistä tiiviimmin mukana koulutus- ja tutkimusohjelmissa.” (s 2.)

Vanha elinkeinoelämän sidos näkyi myös Tampereen teknillisen yliopiston strategiassa: ”Korkeatasoinen ja kilpailukykyinen tutkimuksemme luo pohjaa uusille teknologioille ja toimintamalleille. Koulutamme kansainvälisen tason osaajia, joilla on kyky luoda ja viedä uutta tietoa teollisuuden ja yhteiskunnan hyödynnettäväksi. Osallistumme aktiivisesti uuden liiketoiminnan, yritysten ja työpaikkojen luomiseen tutkimuksemme ympärille. Vahvistamme Suomen teollista kilpailukykyä ja vientiä.” (Tampereen teknillinen yliopisto s. 2.)

Huippuosaaminen muutettiin konkreettiseksi tavoitteeksi koulutusviennistä, josta on tarkoitus kehittää Suomen kansantalouden yksi vientiala. Opetus- sekä Työ- ja elinkeinoministeriön tiedotteessa 2010 Mauri Pekkarinen peräänkuulutti, että maailmalla mainetta saanut suomalainen koulutusosaaminen on pystyttävä muuttamaan vientituotteiksi, -ratkaisuksi ja -palveluiksi. Hänen mukaansa: ”Koulutusosaamisen vienti sopii hyvin innovaatiopolitiikan viime vuosien linjauksiin, joissa korostetaan palvelujen edistämistä teknologian ohella.”

Opetusministeriö lähti toteuttamaan profiloitumista yliopistojen strategiayön kautta. Se painotti yliopistojen strategiatyössä tavoitteellisuutta ja toiminnan kohdistamista. ”Korulauseista oli päästävä eroon”, vaati johtaja Anita Lehikoinen opetusministeriön korkeakoulu- ja tiedeyksiköstä puheenvuorossaan korkeakoulujen ylimmälle johdolla opetusministeriön seminaarissa syksyllä 2008. (Acatiimi 9/2008.) Acatiimiin haastatteleman opetusministeri Henna Virkkusen mielestä strategiat olivat vielä 2009 kovin yleisellä tasolla, eikä selkeitä toimenpiteitä löytynyt (Acatiimi 9/2009). Kaikki yliopistot pitivät itseään tutkimusyliopistoina. Opetusministeriö vaati profiloitumista ja painoaloja entistä ponnekkaammin. Oli saatava vahvempia yksiköitä ja myös oppiainevalikoima oli syytä katsoa läpi. (Acatiimi 9/2009.)

Yliopistot neuvottelivat keskenään keinoista vähentää päällekkäisyyksiä. Ensimmäiset, vuonna 2011 julkisuuteen saatetut profiloitumisehdotukset ja poisvalintakeinot olivat vielä epämääräisiä, mutta seuraavina vuosina eri työryhmät laativat seikkaperäisempiä suunnitelmia niin yliopistoille ja kuin yksittäisille tieteenaloille. Kirsti Sintonen uutisoi Acatiimi-lehdessä UNIFIn rakenteellisen kehittämisen työryhmän linjauksista (Acatiimi 3/2015). Ylijohtaja Juhana Vartiaisen johtama työryhmä ehdotti suomen- ja ruotsinkielisten yksiköiden yhdistämistä Helsingin yliopistossa sekä Turun yliopiston ja Åbo Akademin päällekkäisyyksien karsimista.

Eräs keskeinen muutos oli suunnitelma erottaa kandidaatin ja maisterin tutkinnot yhteiskuntatieteissä ja kauppatieteissä. Opintoaika lyhenisi, mutta selkeitä työmarkkinoita ei kandidaateille ollut. Luonnontieteiden puolella karsinta koski Jyväskylän, Itä-Suomen ja Oulun yliopistojen ympäristötieteitä ja biologiaa. (Acatiimi 3/2015.) Biologian jälkeen esimerkiksi päällekkäisyyksistä nostettiin julkisuuteen saksalainen filologia 2015. Asian nosti esille Talouselämä-lehdessä Suomen Akatemian pääjohtaja Heikki Mannila, jota säesti Helsingin yliopiston rehtori Jukka Kola. (Talouselämä 4.9.2015.)

Profilointia on lähdetty toteuttamaan toimintojen uudelleenorganisointina, yksikköjen sulkemisina, henkilöstön irtisanomisina, osa-aikais- tamisina ja lomautuksina. Yliopistouudistuksen yhteydessä toteutettu, valtiovarainministeriön ajama virkasuhteen muutos työsuhteeksi osoit- tautui työntekijöiden näkökulmasta ikäväksi päätökseksi, sillä työsuh- teiset oli helpompi irtisanoa, huomautti Professoreiden ja Tieteenteki- jöiden liiton kevätseminaarissa puhunut TTL:n puheenjohtaja Tapani Kaakkuriniemi (Acatiimi 4/2014).

Elinkeinoelämän ja opetusministeriön tavoitteet profiloinnista ja pois- sulkemisesta näkyivät suoraan esimerkiksi Itä-Suomen yliopiston sisäi- sessä tiedotuksessa. Ajatus siitä, että Suomi ei pärjää kansainvälisessä kilpailussa muutoin kuin keskittymällä strategisesti tärkeisiin aloihin ja panostamalla niihin suunnattuun opetus- ja tutkimustoimintaan, on ilmeinen. Samalla argumentointitavalla perusteltiin myös yt-neuvotte- luja. Yt-neuvottelujen yhteydessä Itä-Suomen yliopiston tiedotuksessa nostettiin esille kriisipuhe ja uhkakuvat, jotka ovat olleet tapa perustella toiminnan supistamista ja irtisanomisia. Tehostamistalouspuhe näyt- täytyy nimenomaan uhkakuviin valmistautumisena. Yt-neuvotteluiden



yhteydessä yleinen lausahdus on ollut toteamus siitä, että suunniteltujen toimenpiteiden (irtisanomisten ja muulla tavoin toteutettujen henkilös-työtyövuosien vähentäminen) tavoite on varautua kiristyvään taloudelli- seen tilanteeseen.

Vaikka jo yksistään Itä-Suomen yliopistossa on käyty seitsemät yt- neuvottelut, ei tätä pidetä elinkeinoelämän taholla riittävänä toiminnan tiivistämisenä. Esimerkiksi Talouselämä-lehden haastatteleman Aalto- yliopiston Pekka Mattilan mielestä hallituksen olisi pitänyt sulkea koko- naisia kouluja ja yksiköjä (Talouselämä 5.2.2016).

Yliopistojen strategioissa profilointipuhe näkyy selkeästi esimerkiksi Åbo Akademin kohdalla: ”Tyngdpunktsområden på toppnivå förutsät- ter både en sund bas av mångsidig och högklassig forskning inom alla ämnen och en fokusering av resurser till akademins styrkeområden” (Åbo Akademi s.11.). Aalto-yliopiston strategiassa (s.5) todetaan: ”Talouden haasteista johtuen suomalaisen korkeakoulutuksen, tutkimuksen ja koko innovaatiosektorin julkinen rahoitus on vähentynyt. Vaateet Suomen yliopistoverkon rationalisoinnille ja yliopistojen erikoistumiselle ovat samalla lisääntyneet.” Myös Jyväskylän yliopiston strategiassa profilointi tuodaan esiin painoalojen kautta: ”Vetovoimaiset tutkimusympäristöt houkuttelevat yliopiston painoalojen parhaita tutkijoita Jyväskylään. Jyväskylän yliopisto on kansainvälisesti tunnettu monialaisena tiedeyli- opistona, joka on oppimisen ja opetuksen aloilla yksi maailman johta- vista yliopistoista.”

Erityisesti Pohjois-Suomen yliopistoissa profiloitumistehtävää on lähdetty toteuttamaan vanhan alueyliopistotehtävän kautta. Selkeim- min tämä näkyy Lapin yliopiston strategiassa: ”Lapin yliopisto on kan- sainvälisesti selkeästi profiloitunut ja tunnustettu arktinen ja pohjoinen tiede- ja taideyliopisto. Globaalit taloudelliset ja poliittiset muutokset sekä ilmaston lämpeneminen vaikuttavat korostuneesti arktisella alueella. Lapin yliopiston tutkimus ja tutkimukseen perustuva opetus kohdistu- vat pohjoisten alueiden yhteiskuntiin, ympäristöön sekä näiden vuoro- vaikutukseen.” Oulun yliopiston strategiassa (s. 4) puolestaan kerrotaan: ”Sijaitsemme ihmiskunnan uuden kasvusuunnan, arktisen alueen äärellä. Pohjoisen vaativat olosuhteet ovat aina kannustaneet ihmisiä kekseliäi- syyteen. Moni maailman muuttanut keksintö on täältä lähtöisin. Oulun yliopistossa teemme tiedettä arktisella asenteella.”

Tampereen yliopisto erottautuu muista yliopistoista painottamalla edelleen sivistysyliopiston roolia. Strategiansa mukaan (s.4.) ”Tampereen yliopisto arvostaa avointa ja vapaata tutkimusta ja edistää tutkijoidensa edellytyksiä sen toteuttamiseksi.” Yliopisto kertoo myös kouluttavansa tulevaisuuden tekijöitä, maailmaa ymmärtäviä maailman muuttajia ja korostavansa opetuksen ja tutkimuksen tiivistä yhteyttä ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta.

Helsingin yliopisto panostaa kansainvälisyyteen. Se katsoo toimintansa pohjaavan vahvaan perustutkimukseen ja profilointiin: ”Yliopiston profiilin mukaisia osaamiskeskittymiä rakennetaan aktiivisten kansainvälisten rekrytointien avulla, joihin sisällytetään houkuttelevat aloitustukipaketit. Profiloituminen vaikuttaa myös koulutuksen suuntaamiseen yhteiskunnan koulutustarpeiden mukaisesti.” (s. 7.)

Toinen keskeinen profiloitumistavoite on ollut koko korkeakoulukentän saneeraus, toisin sanoen yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen välinen työnjako. Tätä varten opetusministeriö tilasi vuonna 2014 kansainväliseltä Technopolis Group -organisaatiolta selvityksen, jonka mukaan yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen yhteistyötä oli kehitettävä. Opetus- ja kulttuuriministeri Sanni Grahn-Laasonen kertoi Talouselämä-lehden haastattelussa 2015 haluavansa pitää yliopistot ja ammattikorkeakoulut erillään, mutta lisätä niiden yhteistyötä. Se merkitsisi yhteisiä kampuksia, kirjastoja ja kielikeskuksia. Grahn-Laasonen vaati korkeakouluille edelleen selkeämpiä profileja. (Talouselämä 6.11.2015.) Myös elinkeinoelämän piirissä kannatettiin työnjakoa. Pitkänlinjan kokoomusvaikuttaja Heikki Heinimäki näki kirjoituksessaan Talouselämä-lehdessä korkeakoulun duaalimallin olevan elinkeinoelämän etu (Talouselämä 15.4.2016).

Yliopistolaisten piirissä yhteistyö ammattikorkeakoulukentän kanssa nähtiin alusta alkaen luontevana, mutta pidemmälle menevä yhteistyö murentaisi duaalimallin ja johtaisi mahdollisesti kandidaatin tutkintojen siirtoon ammattikorkeakouluihin. Esimerkiksi Tampereen Teknillisen yliopiston Petri Suomala, yliopiston Harri Melin ja ammattikorkeakoulun Mikko Naukkarinen kirjoittivat Talouselämä-lehteen lähettämässään puheenvuorossaan yhteisen strategian ja johdon varmistavan tehokkuuden korkeakoulujen erilaisia profileja summentamatta. Toiminnan uskottiin parantavan oppimistuloksia, käytettävien resurssien tehokkuutta ja

lyhentävän opiskeluaikaa. (Talouselämä 29.4.2015.)

## **Kansainvälistä ja laadukasta huippututkimusta**

Suomalaisen yliopistokentän keskeisenä haasteena on koko 2000-luvun ajan pidetty kansainvälistymisen lisäämistä. Kansainvälistymisen vaade on hankala määritellä, ja sitä se on myös mitattavana. Toki voidaan laskea, kuinka monta tutkijaa oli maailmalla ja kuinka pitkän ajan. Toisena mittarina käytetään yleensä kansainvälisten tutkijoiden tuloa Suomeen. Tutkimuksen, opetuksen ja laadun suhteen jokaisella yliopistolla on halu olla maailman huipulla.

Oulun yliopiston strategia (s. 4) kertoo halusta ”kasvattaa Oulun yliopiston merkitystä kansainvälisessä tutkimuksessa ja yhtenä johtavista yliopistoista valituilla tutkimuksen fokusalueillamme.” Åbo Akademiassa kansainvälisiä tutkijoita pyrittiin houkuttelemaan hyvällä tutkimusinfrastruktuurilla. ”Åbo Akademi ska erbjuda forskare en ovanligt bra arbetsmiljö och utmärka sig genom mångsidig och banbrytande forskning som inom vissa profilområden är på internationell toppnivå. (s. 7.) ”Forskningen vid Åbo Akademi bör vara på internationell toppnivå inom vissa tyngdpunktsområden. Detta är av väsentlig betydelse för att stärka akademin dragningskraft på forskare och studerande, maximera ambitionsnivån inom all forskningsverksamhet samt säkra en hållbar ekonomi” (s.11).

Aalto puolestaan tukee kaikin tavoin kansainväliseen kärkeen yltävän tutkimuksen syntyä. ”Kehitämme taiteellista toimintaa antamaan uutta voimaa luovalle tutkimukselle, vauhdittamaan innovaatiovetoista taloutta sekä käynnistämään, vahvistamaan ja haastamaan globaalia ajattelua ja käytänteitä.” (Aalto yliopisto s. 3.)

Helsingin yliopisto rakentaa parempaa, kestävästä kehityksen mukaista maailmaa ottamalla entistä vahvemman roolin globaalien ongelmien ratkaisemisessa. ”Edelläkävijyys, valpas ja ennakoiva asenne, tuore ajattelu ja luova vuorovaikutus vahvistavat Helsingin yliopiston asemaa maailman parhaiden yliopistojen joukossa.” Jyväskylän yliopisto kertoo olevansa kansallisesti ja kansainvälisesti houkutteleva opiskelupaikka, jonka kilpailukyky perustuu parhaiden opiskelijoiden rekrytointiin, tutkimuk-

sen ja opetuksen synergiaan, henkilöstön pedagogiseen osaamiseen sekä laadukkaisiin ja työllistävyyttä edistäviin tutkintoihin.

Lappeenrannassa vaikutetaan uudella tavalla ja näytetään tietä: ”Olemme Suomen ensimmäinen OECD-kriteeristön täyttävä yrittäjämainen yliopisto. Vakiinnutamme asemamme maailman parhaiden yliopistojen joukossa. Etsimme ratkaisuja ihmiskunnan kohtalonkysymyksiin. Lisäämme tutkimuksemme laatua, vaikuttavuutta ja näkyvyyttä sekä kilpaillun rahoituksen määrää.” (Lappeenrannan teknillinen yliopisto s. 1.)

Tampereen korkeakoulut kertovat vuonna 2020 yhdistymisen jälkeen syntyvän uuden yliopiston olevan kansainvälisesti vaikuttava tiedeyliopisto. ”Tampereelle muodostetaan kansainvälisesti vetovoimainen tiedeyhteisö, jolla on vahvempi asema kilpailtaessa tutkimusrahoituksesta kuin yksittäisellä yliopistolla. Kansainvälisessä kilpailussa menestyminen edellyttää perinteisten tieteenalarajojen ylittämistä ja laaja-alaista yhteistyötä.” (www.tampere3info.) Itä-Suomen yliopiston tavoitteena on, että Itä-Suomen yliopiston kansainvälinen ja kansallinen imago, tunnettuus ja vetovoima paranevat merkittävästi vuoteen 2020 mennessä” (s. 7). ”Tutkimus on kansainvälisesti korkeatasoista ja vaikuttavaa. Sijoitumme maailman 200 parhaan tutkimusyliopiston joukkoon ja vahvoilla tutkimusaloilla 50 parhaan joukkoon” (s. 3). Itä-Suomen yliopiston tiedotteissa kansainvälisyys-puheen keskeinen tavoite on suomalaisen yliopiston kansainvälisyyden lisääminen.

## Johtopäätökset

Voidaan väittää, että uuden julkishallinnon oppi toi mukanaan kilpailuyliopistoideologian suomalaisen korkeakoululaitokseen. Vaikka suurin osa rahavirrasta tuli edelleen valtion budjetista, yliopisto ei enää kertonut palvelevansa yhteiskuntaa tai huomioivansa erityisesti toiminta-alueitaan: johtoasemassa oli nyt markkinavetoisuus ja kyky kerätä taloudellisia resursseja markkinoilta. Merkittävin korkeakoulupoliittisen puheen määrittelijä näyttää olleen elinkeinoelämä ja sen asettamat vaateet. Tämä on sivuuttanut sivistyspuheen ja tieteen pitkäjänteisen työn puheen lähes kokonaan. Elinkeinoelämän puhe läpäisee tänään koko yliopistokentän.

Taulukossa 1. kuvataan uusliberaalin puheen ja siihen liittyvien hallinnan välineiden siirtyminen suomalaiseen yliopistolaitokseen.

**Taulukko 1.** uusliberaalin retoriikan ja ohjausvälineiden siirtymät suomalaiseen yliopistolaitokseen

globaali puhe	-globaali markkinatalous ja koulutusjärjestelmä -uusliberaali politiikka ja sen ohjausjärjestelmät
hallinnon puhe	-ministeriöiden ohjauspuhe -suomalaisen talouselämän ohjauspuhe
yliopistopuhe	-strategiapuhe ja niiden sisältämät rajaukset -hallinto ja sen ohjausvälineet

Yliopistot korostavat strategioissaan profiloitumistaan ja yrittäjähenkisyyttään. Jokainen yliopisto toteaa olevansa maailmanluokan yliopisto ja rankinglistoista valitaan itselle parhaiten sopiva. Itsekriittisten puheiden sijaan yliopistoista kuuluu markkinahenkistä mainospuhetta. Laatu mitataan niin julkaisuissa kuin tutkimusrahoituksen saamisessa. Teknokraattinen järjestelmä on raskas, mutta sen avulla julkaisujen tieteellinen tieto on saatu määriteltyä mitattaviksi numeroiksi. Tuottavuusohjelma merkitsee käytännössä leikkauksia eli välinettä saneerata tiedettä ja sen tekijöitä haluttuun suuntaan. Tapahtunut näyttää suunnitelmalliselta. Yliopistojen ohjaus on noudattanut selkeää linjaa, joka ei ole muuttunut esimerkiksi ministereiden vaihtuessa.

Yliopistojen analysoiduissa strategioissa ensimmäisenä pistää silmään niiden yhdenmukaisuus, vaikka eräänä yliopistouudistuksen tavoitteena oli lisätä monimuotoisuutta suomalaiseen yliopistokenttään. Tutkimuksellinen yhdenmukaisuus rakentuu niiden retoriikassa globaalien ongelmien (tekniseen) ratkaisemiseen ja vain muutama yliopisto näkee yhteiskuntatieteillä yhä jonkinlaisen roolin tässä. Humanistiset tieteet on hukutettu lähes täysin hyötypuheen alle, joko tietoisesti tai tiedostamatta. Elinkeinoelämä on pitänyt yliopistojen omaa strategiatyötä liian hitaana, joten se toivoo opetusministeriöltä vahvaa ohjauspolitiikkaa. Menestymisen katsotaan vaativan vakiintuneiden toimenpiteiden muuttamista,

rakenteiden kehittämistä, erikoistumista vahvuusaloille ja kokeiluja.

Jokaisella yliopistoilla on tavoite olla maailman parhaiden tutkimusyliopistojen joukossa. Tämän taustalla lienee pelko tippumisesta Suomen sisäisessä kilpailussa ns. koulutusyliopistoksi, jonka tarkoituksena on tuottaa kandidaatteja ”oikeiden yliopistojen” opiskelijoiksi. Tutkimuksellisesti on mielenkiintoista, että globaalit ongelmat mielletään samankaltaisina: ilmastonmuutos, ympäristöteknologia, terveyteen liittyvät haasteet ja teknologian tarjoamat välineet näiden ratkaisuiksi. Ns. tiurilainen välineellinen retoriikka, jossa yliopisto valjastetaan teknologian ja elinkeinon palvelukseen, on lyönyt tehokkaasti läpi kaikissa suomalaisissa yliopistoissa.

Suomalaisen yliopistokentän kehittämisessä strategisen rahoituksen lisääminen ja keskittäminen Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Suomen Akatemian keskuudessaan määrittämien tärkeiden globaalien ja kansallisten haasteiden ratkaisemiseen suuntautuvan tutkimuksen suuntaan on pelottava kehityskulku. Asuuko ministeriössä se viisaus, joka tietää, mitkä ovat tulevaisuuden haasteita?

Ulkoinen ohjaus on kasvanut ja samalla yliopistojen sisäinen keskustelukulttuuri puolestaan kaventunut. Niinpä esimerkiksi Itä-Suomen yliopiston 2010-luvun alkuvuosien tiedotteissa pääsivät vielä ääneen muutkin tahot kuin yliopiston hallinto ja opetusministeriö. Tiedotteista saattoi lukea esimerkiksi henkilöstöjärjestöjen näkökulmia, mutta mitä lähemmäksi tätä päivää tullaan, sen yksinäisemmäksi yliopistollinen tiedotus on muuttunut. Itä-Suomen yliopiston viestinnässä näkyi voimakkaasti opetusministeriön tahtotila ja tiedotteissa sivistystavoite on hyvin selväsanaisesti muuttunut tavoitteeksi kehittää Suomesta kilpailukykyinen tuotavuusyhteiskunta. Tämä sama tulos on luettavissa myös aikaisemmasta tutkimuksestamme, jossa tarkastelimme opetusministereiden puheita vuodesta 2005 alkaen (vrt. Björn, Saarti & Pöllänen 2017). Puheiden keskeinen sanoma voidaan pelkistää ajatukseen tutkimuksen mitattavasta hyödyistä ja Suomen kansainvälisestä kilpailukyvyistä.

## Lähteet

Acatiimi 2005–2016

Itä-Suomen yliopiston tiedotteet ja uutisointi 2010–2016

Talouselämä 2005–2016

Yliopistojen strategiat:

Aalto yliopisto (2015). Tulevaisuuden tekijät - Aalto-yliopiston visio, missio ja strategia vuosille 2016–2020. [http://www.aalto.fi/fi/midcom-serveattachmentguid-1e5ffcba2c2a06affcb11e5ba043933d797a99ca99c/aalto-yliopisto\\_strategia\\_suomi.pdf](http://www.aalto.fi/fi/midcom-serveattachmentguid-1e5ffcba2c2a06affcb11e5ba043933d797a99ca99c/aalto-yliopisto_strategia_suomi.pdf)

Åbo akademi (2015). Åbo Akademi – det gränsöverskridande universitetet. [http://web.abo.fi/e-mag/strategi/strategi\\_2015-20.pdf](http://web.abo.fi/e-mag/strategi/strategi_2015-20.pdf)

Helsingin yliopisto (2016). Helsingin yliopiston strategia: globaali vaikuttaja – yhdessä 2017-2020. <http://strategia.helsinki.fi/>

Jyväskylän yliopisto (2014). Jyväskylän yliopiston strategia 2015–2020. <https://www.jyu.fi/hallinto/strategia/strategiat/strategiasivu>

Lapin yliopisto (2014). Lapin yliopiston strategia. <http://www.ulapland.fi/Suomeksi/Tietoa-yliopistosta/Strategia-2025>

LUT (2016). Strategia 2020. <http://www.lut.fi/tutustu-meihin/yliopiston-esittely/strategia>

OY (2016). Tiedettä arktisella asenteella: Oulun yliopiston strategia 2016–2020. <http://www oulu.fi/sites/default/files/content/Oulun%20yliopiston%20strategia%202016-2020.pdf>

TTY (2015). Tampereen teknillisen yliopiston strategia 2016–2020. <http://www.tut.fi/fi/tietoa-yliopistosta/strategia/index.htm>

UEF (2014). Tieteidenvälisiä ratkaisuja - Itä-Suomen yliopiston strategia 2015–2020. <http://www.uef.fi/uef/strategia>

UTA (2016). Kohti uutta yliopistoa: Tampereen yliopiston strategia 2016–2020. <http://www.uta.fi/esittely/strategia/>

## Kirjallisuus

Allard, E. (1982). Yliopiston tehtävät yhteiskunnassa. *Kanava*, 10, 338-341.

Björn, I., Pöllänen, P & Saarti, J. &. (2016). Yliopistosankarit eri vuosikymmenillä. *Acatiimi* 6, 32-35.

Björn, I., Saarti, J. & Pöllänen, P. (2017). ”Päätettiin turvata yliopistojen rahoituksen pitkäjänteisyys” – opetusministereiden poliittinen puhe ja yliopistolaitoksen uudistamisen retoriikka 2005 - 2015. *Yhteiskuntapolitiikka* 82(1),

79-85.

- Buschman, J. (2015). Kirjastonhoitajuus kriisissä: tie uusliberalismiin. Suom. Jarmo Saarti. Teoksessa J. Relander & J. Saarti (toim.) *Kirjaston kuolema*. Helsinki: Avain. 100-117.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. & Tinkler, J. (2006). New Public Management is dead: long live digital-era governance. *Journal of public administration research and theory*, 16(3), 467-494. doi: 10.1093/jopart/mui057
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public administration*, 69(1), 3-19.
- Jalava, M. (2012). *The University in the Making of the Welfare State. The 1970's Degree Reform in Finland*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Jakonen M. & Silvasti, T. (toim.) (2015). *Talouden uudet muodot*. Helsinki: Into-kustannus Oy.
- Kallio, K-M. (2014). "Ketä kiinnostaa tuottaa tutkintoja ja julkaisuja liukuhihnaperiaatteella...?" *Suoritusmittausten vaikutukset tulosohjattujen yliopistojen tutkimus- ja opetushenkilökunnan työhön*. Turun kaupakorkeakoulun julkaisuja A 1. Turku: Turun yliopisto.
- Kallo, J. (2009). *OECD education policy. A Comparative and historical study focusing on the thematic of tertiary education*. Kasvatusalan tutkimuksia 45. Jyväskylä: Finnish Educational Research Association.
- Kallunki, J., Koriseva, S. & Saarela, H. (2015). Suomalaista yliopistopolitiikkaa ohjaavat perustelut tuloksellisuuden aikakaudella. *Kasvatus ja Aika*, 9(3). [http://www.kasvatus-ja-aika.fi/site/?lan=1&page\\_id=718](http://www.kasvatus-ja-aika.fi/site/?lan=1&page_id=718) (luettu 28.4.2016)
- Kankaanpää, J. (2013). *Kohti yritysmäistä hyöty-yliopistoa. Valtiovallan tahto Suomessa vuosina 1985-2006 ja kokemukset kolmessa yliopistossa*. Turun yliopiston julkaisuja. Sarja C. osa 369. Turku: Turun yliopisto.
- Kauko, J. (2011). *Korkeakoulu dynamiikat Suomessa*. Kasvatustieteellisiä tutkimuksia 239. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Kivinen, O., Rinne, R. & Ketonen, K. (1993). *Yliopiston huomen. Korkeapolitiikan historiallinen suunta Suomessa*. Helsinki: Hanki ja jää.
- Kohvakka, M. (2015). Korkeakoulun osastot ja ainelaitokset kilpailuvaltiollistumisen rakentajina ja vastustajina 1980-luvulla ja 1990-luvun alussa: Tapaustutkimuksina Joensuu ja Lappeenranta. *Kasvatus ja Aika*, 9(3). [http://www.kasvatus-ja-aika.fi/site/?lan=1&page\\_id=715](http://www.kasvatus-ja-aika.fi/site/?lan=1&page_id=715) (luettu 28.4.2016)
- Koski, L. (1993). *Tieteen tahtomana, yliopiston tekemänä. Yliopiston sisäiset symboliset järjestykset*. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja n:o 17. Joensuu: Joensuun yliopisto.
- Moisio, J. (2014). *Understanding the significance of EU higher education policy cooperation in Finnish higher education policy*. Acta Universitatis Tamperen-



- sis 1493. Tampere: Tampere University Press.
- Nevala, A. (1999). Korkeakoulutuksen kasvu, lohkoutuminen ja eriarvoisuus Suomessa. *Bibliotheca Historica* 43. Helsinki: Suomen Historiallinen Seura.
- Nokkala, T. (2007). *Construction the ideal university. The Internationalism of higher education in the competitive knowledge society*. Tampere: Tampere University Press.
- Parviainen, J., Kinnunen T. & Kortelainen I. (toim.) (2016). *Ruumiillisuus ja työelämä. Työruumis jälkiteollisessa taloudessa*. Tampere: Vastapaino.
- Peltokoski, J. (2006). Postfordismi. Teoksessa: M. Jakonen, J. Peltokoski & A. Virtanen (toim.) *Uuden työn sanakirja*. Helsinki: Tutkijaliitto. 113-124.
- Rinne, R. (2010). The Nordic University Model from a Comparative and Historical Perspective. In J. Kauko, R. Rinne & H. Kynkäänniemi (eds.) *Restructuring the Truth of Schooling – Essays on Discursive Practices in Sociology and the Politics of Education. A Festschrift for Hannu Simola*. Kasvatusalan tutkimuksia 48. Jyväskylä: Suomen Kasvatustieteellinen Seura. 82-112.
- Rinne, R., Jauhainen, A. & Plamer, R. (2015). Suomalainen yliopiston itsetymmärrys, itsepuolustus ja haasteet 1920-luvulta 2010-luvulle rehtoreiden puheissa. *Kasvatus ja Aika*, 9(3). [http://www.kasvatus-ja-aika.fi/site/?lan=1&page\\_id=722](http://www.kasvatus-ja-aika.fi/site/?lan=1&page_id=722) (luettu 28.4.2016)
- Saarinen, T. (2007). *Quality on the move: discursive construction of higher education policy from the perspective of quality*. Jyväskylä studies in humanities 83. Jyväskylä: University of Jyväskylä.
- Suomen Kuvalehti 18.4.2008. *Akavan Viljanen, pois turha koulutus*. <https://suomenkuvalehti.fi/jutut/kotimaa/akavan-viljanen-pois-turha-koulutus/> (luettu 7.2.2017)
- Tutkimus- ja innovaatiopoliittinen linjaus 2011-2015. (2010). Tutkimus- ja innovaationeuvosto. [http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Tiede/tutkimus\\_ ja\\_innovaationeuvosto/julkaisut/liitteet/linjaus2011-2015.pdf](http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Tiede/tutkimus_ ja_innovaationeuvosto/julkaisut/liitteet/linjaus2011-2015.pdf) (luettu 23.8.2016)
- Valtionalouden tarkastusvirasto (2016). *Tuloksellisuustarkastuskertomus: Opetus- ja kulttuuriministeriön ohjausjärjestelmä*. Valtionalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 4/2016. [https://www.vtv.fi/files/5060/4\\_2016\\_Opetus\\_ ja\\_kulttuuriministerion\\_ohjausjarjestelma.pdf](https://www.vtv.fi/files/5060/4_2016_Opetus_ ja_kulttuuriministerion_ohjausjarjestelma.pdf) (luettu 7.10.2016)
- Vanttaja, M. (2010). *Yliopiston villit vuodet. Suomalaisen yliopistolaitoksen muutoksia ja uudistuksia 1990-luvulta 200-luvun alkuun*. Turun yliopiston kasvatustieteellisen tiedekunnan julkaisuja A. 210. Turku: Turun yliopisto.
- Viljamaa K., Lehenkari J., Lemola T. & Tuominen T. (2010). Tutkimuspolitiikan välineet ja käytännöt – viiden maan vertailu. Suomen Akatemian julkaisuja 2/2010. [http://www.aka.fi/globalassets/awanhat/documents/tiedotot/julkaisut/2\\_10-tutkimuspolitiikan-valineet-ja-kaytannot.pdf](http://www.aka.fi/globalassets/awanhat/documents/tiedotot/julkaisut/2_10-tutkimuspolitiikan-valineet-ja-kaytannot.pdf) (luettu

11.10.2016).

- Vähämäki, J. (2003). *Kuhnurien kerho*. Helsinki: Tutkijaliitto.
- Vähämäki, J. (2006a). Aivotyö. Teoksessa M. Jakonen, J. Peltokoski & A. Virtanen (toim.) *Uuden työn sanakirja*. Helsinki: Tutkijaliitto. 146-152.
- Vähämäki, J. (2006b). General intellect. Teoksessa M. Jakonen, J. Peltokoski & A. Virtanen (toim.) *Uuden työn sanakirja*. Helsinki: Tutkijaliitto. 12-27.
- Vähämäki, J. (2006c). Yliopisto. Teoksessa M. Jakonen, J. Peltokoski & A. Virtanen (toim.) *Uuden työn sanakirja*. Helsinki: Tutkijaliitto. 153-159.
- www.tampere3info. Tampere3 tähtää korkeakoulurajat ylittäviin tutkinto-ohjelmiin ja kansainväliseen menestykseen <https://tampere3info.wordpress.com/category/tiedotteet/> (luettu 7.2.2017)

# Terveys, talous ja tehokkaat ruumiit

Hannele Harjunen

## Johdanto

Uusliberalistinen talousajattelu on hallinnut yhteiskuntapolitiikkaa ja yhteiskunnallista keskustelua viime vuosikymmenien aikana niin Suomessa kuin kansainvälisesti (esim. Harvey 2007). Uusliberalismi korostaa vapaan markkinatalouden merkitystä, säätelyn purkamista ja taloudellisten tekijöiden asettamista keskeisiksi laadun ja toiminnan perusteiksi ja mittariksi olipa sitten kyse koulutuksesta, hallinnosta, hoi- vasta tai terveydenhoidosta (esim. Wrede et al. 2008, 17; Yliaska 2014). Uusliberalistisen ohjauksen seuraukset ovat laajalti näkyvissä nyky-yhteis- kunnassamme: ajassamme arvostetaan tehokkuutta, tuottavuutta ja kus- tannustehokkuutta. Erilaisin mittauksin, laskelmin, laadunvarmistuk- sen ja kehittämisen keinoin pyritään tuottamaan huippuunsa viritettyjä virtaviivaisia ja tehokkaita järjestelmiä, instituutioita ja organisaatioita, jotka ovat mahdollisimman tuottavia. Tätä uusliberalistisesta ajattelusta ammentavaa yhteiskuntamallia ja –järjestystä voi kutsua tehostamistalou- deksi.

Tehokkuuden ja tuottavuuden tavoittelu ja vaatimus eivät rajoitu vain yhteiskunnan rakenteisiin, instituutioihin ja organisaatioihin, vaan ne ulottuvat muun muassa niiden toimintaperiaatteiden ja käytäntöjen kautta sekä diskursiivisesti että yksilöihin ja heidän ruumiisiinsa (esim.

Harjunen 2017; Sutton 2010; Ventura 2012). Esitän, että uusliberalistisen ajattelun kulttuuriset vaikutukset ovat myös monella tavalla ruumiillisia: ne muokkaavat sekä käsityksemme ruumiillisuudesta että itse ruumiita. Esimerkiksi Patricia Ventura (2012) on puhunut ”uusliberaalista kulttuurista” ja ”tunnetakenteesta”, joka muokkaa yhteiskuntaa ja arkea eri tavoin. Näin ymmärrettynä uusliberalismi ei ole vain talouspoliittinen suuntaus, vaan voidaan puhua vallitsevasta kulttuurisesta eetoksesta, joka on tiikkunut myös muuhun ajatteluunme kuten käsityksiin sosiaalisesti hyväksyttävästä ruumiista: sen ulkonäöstä, koosta, muodosta, terveydestä, kyvykkyydestä, käytettävyydestä ja tuottavuudesta. Paradoksaalista kyllä uusliberaalin aikakauden suhtautuminen ruumiiseen ei ole lainkaan ”liberaali”. Päinvastoin, se näyttää tuottavan ahdistavaa itsekontrollia, asketismia ja jatkuvaa huolta.

Tässä artikkelissa pohdin uusliberaalin talousajattelun vaikutuksia ruumiisiin ja ruumisnormeihin ja erityisesti lihaviin ruumiisiin. Pohdintani kehys on terveyden, terveystähtitysten ja -käytäntöjen sekä terveydenhoidon organisoinnin uusliberalisoituminen tai tehostamistaloudellistuminen. Pääasiallisena kiinnostuksen kohteena on 2000-luvun alusta lihavuuskeskustelua hallinnut nk. lihavuusepidemiadiskurssi (esim. Boero 2012; Gard ja Wright 2005). Esitän tässä artikkelissa, että ”lihavuusepidemiadiskurssi” on luonteeltaan lääketieteellis-taloudellis-moraalinen: sen osatekijöitä ovat mm. medikalisaatio, nk. terveystähtite (healthism) ja markkinoistunut terveystähtite. Kaikki edellä luetellut on mahdollista identifioida erillisinä ilmiöinä tai kehityskulkuina, mutta yhdessä ne rakentavat lihavuusepidemiadiskurssin ytimen, jossa lihavuus käsitteellistyy yksilön sairautena, henkilökohtaisena valintana, moraalisenä vajuvuutena ja yhteiskunnalle kalliina, mutta terveystähtituttamiselle suotuisana tilana. Lihavuusepidemiadiskurssia, medikalisaatiota, terveystähtitettä ja terveystähtiteen ideologista ja rakenteellista muutosta voi tarkastella uusliberaalin hallinnan eri ilmiöinä ja muotoina (vrt. Foucault 1991), jotka tuottavat tietynlaisia ruumiita ja (terveys)kansalaisia (mt.; Hélen ja Jauho 2003).

Tämän artikkelin keskiössä on siis uusliberaalin ajattelun kulttuuristen ja ruumiillisten vaikutusten tarkastelu. Olen kiinnostunut millaisia ruumiita preferoidaan uusliberaalisti virittyneessä yhteiskunnallisessa ja kulttuurisessa kontekstissa (vrt. Essed ja Goldberg 2002) ja miten niitä

tuotetaan. Millaisiin ruumiisiin halutaan kohdistaa normalisoivia toimenpiteitä ja millaiset ruumiit joutuvat sanktioiden kohteeksi ja miksi? Millainen on uusliberaali ihanneruumis? Tai ehkä pikemminkin: miten sitä tehdään?

## **Lihavuus ja lihavuusepidemiadiskurssi**

Lääketieteellistä diskurssia lihavuudesta on oikeutettua pitää hegemonisena diskurssina. Lihavuutta on pitkään lähestytty pääasiassa sen kautta hoidettavana sairautena, sairaudenkaltaisena tilana tai esisairautena. Muut näkökulmat ovat olleet harvinaisempia ja niille ei ole myöskään annettu samanlaista painoarvoa. Ennen 1990- ja 2000-lukujen taitetta lihavuudesta puhuivat muusta kuin biomedikaalisesta näkökulmasta ja terveyteen liittyvänä kysymyksenä lähinnä yksittäiset tutkijat, taiteilijat ja aktivistit (esim. Fishman & Freespirit 1973; Schoenfelder & Wieser 1989 (1983)).

Käsitystä lihavuudesta kysymyksenä, joka määrittyy vain lääketieteen kautta ja joka on mahdollista ratkaista sen keinoin, on kritisoitu sekä lääketieteen sisältä (esim. Fitzgerald 1994; Kassirer ja Angell 1998) että sen ulkopuolelta (esim. Boero 2012; Harjunen 2009). 2000-luvun alkuvuosina voimistunut monitieteinen nk. kriittinen lihavuustutkimus on nostanut esiin biolääketieteellisen näkökulman sivuuttamia tai sen ulkopuolelle jääviä kysymyksiä, jotka liittyvät lihavuuteen ilmiönä (esim. Braziel Evans ja LeBesco 2001; LeBesco 2004). Se on osoittanut, että pyrkimyksessä säädellä lihavuutta ei ole oikeastaan koskaan ollut kyse vain terveydestä ja halusta edistää hyvinvointia, vaan myös esimerkiksi lihavuuden ruumiin normalisointipyrkimyksistä, vallasta ja taloudellisista intresseistä (esim. Farrell 2011; Guthman ja DuPuis 2006; Rothblum ja Solovay 2008).

Lihavuudesta on siis puhuttu pitkään terveyteen vaikuttavana tekijänä, mutta vasta 2000-luvun nk. lihavuusepidemiadiskurssin myötä siitä alettiin puhua ensisijaisena ja globaalina terveystieteellisenä ja ongelmana. Lihavuusepidemiadiskurssi alkoi hallita keskustelua (Caballero 2007; Gard ja Wright 2005) ja sen vaikutuksesta lihavuus ilmiönä ja lihavat ihmiset alettiin nähdä paitsi terveydellisenä myös laajemmin

yhteiskunnallisena uhkana. Lihavuus alettiin nähdä monella tapaa sosiaalista järjestystä, moraalialta ja taloutta uhkaava tekijä (esim. Boero 2012, 40-41; Kyrölä 2007). Tätä syntynyttä moraalista paniikkia on kutsuttu myös lihavuuspaniikiksi (Campos et al 2006; Farrell 2011; Harjunen 2004). Moraalisille paniikeille tyypillisen syntipukki-ajattelun mukaisesti lihavuus alettiin nähdä syyllisenä lähes mihin tahansa ongelmaan. Viime vuosikymmenen aikana lihavuutta on syytetty muun muassa kansantalouden ja terveydenhoitojärjestelmän tuhoamisesta, öljyn hintojen noususta, ilmastonmuutoksesta, globaalista nälkäongelmasta ja maanpuolustusvalmiuden vaarantamisesta.

Susan Sontagin (1978 ja 1989) ajattelua sairauksien metaforisista ulottuvuuksista mukaillen voisi sanoa, että lihavuudesta on muodostunut jonkinlainen aikamme ”symbolinen sairaus”, johon nyky-yhteiskunnan ongelmat kytketään joko suoraan tai mielikuvien tasolla. Lihavuuteen tuntuvat tiivistyvän sekä yhteiskunnallisessa että akateemisessa keskustelussa monet nykyisen yhteiskuntamme kohtaamat kielteiset ilmiöt tai koetut ongelmat, ei vain huoli lihavuudesta tai kansanterveydestä (vrt. Glassner 1999; Harjunen 2017).

Miksi lihavuudesta on tullut juuri 2000-luvulla globaalialta kauhua herättävä kysymys? Yksi tulkinta liittyy viime vuosikymmenien uusliberaalin talouden ja ajattelun nousuun ja hallitsevuuteen yhteiskunnallisen kehityksen ohjaajana. Monet uusliberaalin politiikan ja talousajattelun kulttuurisista seurauksista ja ruumiillisista vaikutuksista piirtyvät esiin terveyden saralla, olipa kyse terveystieteistä, terveen ruumiin tavoittelusta, terveystietämisestä tai terveyspalvelujen organisoinnista ja saatavuudesta. Esimerkiksi Guthman ja DuPuis (2006) ovat kytkenet lihavuuspaniikin tähän ilmiöön. He esittävät, että uusliberalismi tuottaa lihavuuden sekä ilmiönä että ongelmana. Lihavuuden yleistyminen olisi näin osa uusliberalismin sisäistä logiikkaa, johon sisältyy esimerkiksi kasvavat tulo- ja elintasoerot, ravitsemuksellisesti huonolaatuisen ja halvan ruuan ylituotanto, kasvava terveysbisnes ja yksilön lisääntyvä moraalinen ja taloudellinen vastuuttaminen omasta terveydestään tai vähintään ulkoisesti terveeltä näyttämisestä.

Lähestyn lihavuusepidemiadiskurssia uusliberaalin hallinnan ilmiönä, jossa näyttävät yhdistyvän ja risteävän medikalisaation, terveysaatteen (healthism) ja uusliberaalin ajattelun vaikutukset (Harjunen 2017).

Lihavuudesta ja lihavasta ruumiista on tullut lihavuusepidemiadiskurssin myötä keskeinen hallinnan kohde (Boero 2012; Wright ja Harwood 2008). Lihavuus edustaa ruumiillisesti kaikkea sitä mikä on liiallista, ylimääräistä ja tarpeetonta, ja joka pitää saada hallinnan, kontrollin ja sääntelyn piiriin. Tehostamisajattelu ja käsitys lihavan ihmisen kalleudesta, tehostomuudesta ja tuottamattomuudesta, joka päätellään ruumiin ulkomuodosta, on tämän uhan ytimessä. Lihavuutta luetaan ruumiillisena manifestaationa paitsi yksilön myös yhteisön sosiaalisesta, taloudellisesta ja moraalaisesta degeneraatiosta.

## Uusliberaali terveydenhoito ja terveys

Taloudesta (ja etenkin tehokkuus- ja tuottavuusajattelusta) on tullut keskeinen osa terveyden ja terveydenhoidon aluetta myös maissa joissa terveydenhoito on ollut osa hyvinvointivaltio politiikkaa ja se on järjestetty universalismin periaatteiden mukaisesti.

Terveydenhoidon rakenteiden uudelleen järjestely ja tehostaminen ovat olleet globaali tavoite 1990-luvulta lähtien (esim. World Bank 1993<sup>1</sup>). Suositeltavina keinoina ovat olleet tavanomaiset uusliberaalin talouden keinot kuten yksityistäminen ja ulkoistaminen, ja terveydenhoidon markkinaistaminen. Tavoitteena on ollut tehdä terveydenhoidosta, ei vain reproduktiivista, vaan myös produktiivista toimintaa.

Rakenteiden lisäksi myös keskustelu terveydestä on taloudellistunut eli terveydestä ja terveydenhoidosta puhutaan enenevässä määrin talouden ehdoilla. Puhutaan vaikkapa terveydenhoidon kustannuksista, tiettyjen sairauksien aiheuttamista kansantaloudellisista kustannuksista, työnantajan taloudellisista menetyksistä kun työntekijät sairastavat tai yksityisen terveysbisneksen eduista. Terveyttä siis käsitellään tuottavuustekijänä ja tuottavuuspotentiaalina. Terveydenhoidon kaksoistehtävä on tässä kehyksessä olla sekä taloudellisesti tuottavaa liiketoimintaa että varmistaa kansalaisten tuottavuus. Terveiden taloudellistuminen on ollut näkyvissä jo vähintään vuosikymmenen ajan Suomessa. Esimerkiksi terveysviestin-

---

1 Maailmanpankki julkaisi 1993 raporttinsa Investing in Health, jossa kuvailaan ne toimenpiteet jotka terveydenhoitojärjestelmissä tulee tehdä niiden tehostamiseksi.

nän tutkijat Aarva ja Lääperi (2005) tarkastelivat Helsingin sanomien ja Aamulehden pääkirjoitussivujen juttuja terveydenedistämisestä vuosina 2002–2003 ja havaitsivat, että talous oli mediassa yleisemmin käytetty argumentti terveyden edistämisestä puhuttaessa kuin ihmisten hyvinvointi. Tuolloin, noin vuosikymmen sitten, Aarva ja Lääperi tulkitisivat yhdeksi syyksi tähän trendiin hallitsevan yhteiskunnallisen ”ilmapiirin”, joka korostaa kasvua, kuluttamista, tuloksia ja panostuksia. Tämän ”ilmapiirin” voi tätä nykyä nimetä uusliberaalin talousajattelun vaikutukseksi ja asteittaiseksi tuloksi osaksi terveyden ymmärtämistä ja terveydenhoidon rationaliteettia

Barbara Sutton (2010) on todennut, että uusliberalistinen kapitalistinen malli perustuu ”ruumiittomaan” sosiaalisen maailman analyysiin. Keskeisessä roolissa ovat numerot, luvut, indeksit, mitat, budjetit, kustannukset, tuotot eli niin sanotut ”objektiiviset mittarit”. Tällöin ruumiit ja ruumiillinen kokemus esimerkiksi sen terveydestä ja hyvinvoinnista sivuutetaan. Toimintaa ohjaaviksi tekijöiksi muodostuvat kustannustehokkuus ja voitto, eivät ihmisten todelliset tarpeet tai kokemus omasta terveydestään tai terveystalveluiden tarpeesta.

Samaan aikaan terveydenhoidon markkinaistumisen kanssa myös terveyden ”tekemisen” ehdot on asemoitu uudelleen uusliberaalin ajattelun mukaisesti. Terveys nähdään yhä enemmän yksilön omana ansiona ja vastuuna (esim. Cheek 2008; Crawford 1980 ja 2006). Terveyden oletetaan olevan tulosta yksilön henkilökohtaisesta toiminnasta ja oikeista elämäntapavalinnoista. Erityisesti yksilön olisi syytä olla yhteiskunnalle ”halpa”, mutta samalla panostaa itse terveyteensä kuluttamalla. Uusliberaalin ajattelun hallitseman yhteiskunnan päämääränä näyttää olevan yksilö, joka ilmentää sen eetosta olemalla kontrolloitu, tehokas, itseohjautuva, vastuullinen ja hyviä valintoja tekevä, mutta myös jatkuvasti omaan terveyteensä runsaasti aikaa ja rahaa panostava yksilö. Tehokkuustalouden ohjaamassa ajattelussa ja terveydenhoidossa tietyt ruumiit (vanhat, köyhät, sairaat, vammaiset, lihavat jne.) tulevat määritellyiksi helposti ”kalliiksi”, ”tehottomiksi” ja ”tuottamattomiksi”. Uusliberalistinen ajattelu tulee näkyviin sekä yhteiskunnan tarjoamien terveystalveluiden uudelleen organisoinnissa ja samanaikaisessa yksilön vastuuttamisessa yhä enemmän sekä omasta terveydestään että oman hoitonsa kustannuksista (esim. Crawford 2006; Harjunen 2017; Järvi 2011).



## Medikalisaatio, terveystiete ja uusliberaali eetos

Viime vuosikymmeninä lääketieteeseen pohjautuva terveyden ja sairau- den määrittely on siirtynyt yhä enemmän myös sellaisille alueille, jotka eivät aiemmin ole kuuluneet lääketieteellisen tiedon tai hoidon piiriin lainkaan tai ne on käsitetty lääketieteellisinä ongelmina vain löyhästi. Tätä kehitystä, jonka myötä sairauden tai poikkeamiksi luettavien ominaisuuksien ja asioiden kenttä laajenee ja normaalin vastaavasti pienenee, kutsutaan medikalisaatioksi (Conrad 2007). Medikalisaation myötä lääketieteen rooli sosiaalisen todellisuuden selittäjänä on kasvanut. Lääketieteellisen näkökulman hallitsevuus taas vaikuttaa muihin, esimerkiksi ruumiin ulkomuotoa määrittäviin, diskursseihin, jotka puolestaan pyrkivät muotoutumaan sen paradigman mukaisiksi. Esimerkiksi lääketieteellinen käsitys normaalipainosta sekoittuu usein kulttuurisiin käsityksiin ruumiin ”normaalista” koosta ja ulkomuodosta ratkaisevalla tavalla. Lääketieteen kapeasti määritelty ”normaali” alkaa määrittää siis myös sosiaalista normaalia entistä enemmän.

Medikalisaatio on monitahoinen ja kompleksinen ilmiö; sen lisäksi, että sen etenemisen myötä elämämme lääketieteellistyy, medikalisaatio on merkittävä sosiaalisen kontrollin väline. Kun esimerkiksi jokin uusi persoonallisuuden tai ruumiillisen ominaisuus tulee määritellyksi hoitoa tarvitsevaksi tilaksi tai sairaudeksi, kyse on aina myös sosiaalisen sääntelystä (Conrad 2007). Medikalisaatiota on erityisen houkuttelevaa tulkita foucault’laisen biopoliittisen hallinnan ja vallan metodina ja instrumenttina. Se on normalisoivaa valtaa joka resonoi vahvasti yhteiskunnallisissa käytännöissä. Tuomainen (2002) on todennut, että medikalisaatio tarjoaa biopoliittisen keinon ohjata ihmisryhmiä toimimaan tai käyttäytymään tietyllä (normatiivisella) tavalla. Medikalisaation kautta biovallan ote ruumista kiristyy.

Samalla kun lihavuus on kytketty tiukemmin lääketieteellisen asian- tuntijuuden piiriin, lihavuusepidemiadiskurssi on tuonut lihavuuskeskusteluun myös vahvan yhteiskunnallisen uusliberaalin hallinnan ja moraalisen ulottuvuuden. Lihavuutta tuottaviin ja ylläpitäviin rakenteisiin ja taloudellisiin ja poliittisiin tekijöihin ei pyritä puuttumaan vaan kyse on yhä enemmän yksilöstä ja yksilön valinnoista, ei niistä syistä jotka johtavat tiettyjen valintojen tekemiseen.

Medikalisaatiokehitys on osaltaan vahvistanut lääketieteen hegemonista asemaa lihavuuskeskustelussa. Esimerkiksi Natalie Boero (2013) on esittänyt, että lihavuusepidemiadiskurssi on ollut viime vuosina yksi keskeinen lihavuuden medikalisaation edistäjä. Lihavuusepidemiadiskurssi on kytkenyt lihavuuden ilmiönä ja ongelmana entistä tiukemmin lääketieteen piiriin. Lihavuuden suhteen biopoliittiset kontrollipyrkimykset ovat olleet hyvin selkeästi esillä etenkin viime vuosina. Kanadalaiset Rail, Holmes ja Murray (2010) ovat jopa esittäneet, että lihavuusepidemiadiskurssi tuotti ideologisesti motivoituneen lihavuustieteilijöiden joukon (*obesity scientists*), joka tutkimustuloksia puolueellisesti ja tarkoitushakuisesti tulkiten tuotti liHAVAN tai ”vaarassa olevan” ruumiillisen subjektin, joka on laiska, yhteiskunnalle kallis ja joka tulee saada erilaisten kurinpitoteknologioiden kuten valvonnan, asiantuntijuuden ja säätelyn piiriin.

Lihavuusepidemiadiskurssin tuottamassa keskustelussa biomedikaalisen lihavuuspradigmaan linkittyvät terveysaate eli niin kutsuttu *healthism* ja uusliberaalin taloudellisen ja kulttuurisen eetoksen elementit. Terveysaate tarkoittaa ajattelutapaa, joka korostaa terveysajattelun keskeisyyttä elämässä ja yksilön vastuuta ja valintoja terveyden ylläpidossa (Ayo 2012; Crawford 1980). Terveyttä tulee siis jatkuvasti edistää eri tavoin: ravitsemuksen, liikunnan ja muiden elämäntapojen ja lääketieteen keinoin. Se ei ole olemista vaan jatkuvaa tekemistä. Merkillepantavaa on, että terveysaateen oletusyksilön ominaisuudet ovat pitkälti juuri ne, joita uusliberaalissa ympäristössä arvostetaan: hän on (kustannus)tehokas, informoitu ja kurinalainen ja tekee tai vähintään haluaa tehdä rationaalisia valintoja. Lihavuusepidemiadiskurssissa lihava ruumis näyttäytyä antiteesinä tälle ihanteelle ja siinä näyttävät kiteytyvän terveysaateellisen ja uusliberalistisen eetoksen lävistämän aikamme ongelmat, sen yhteiskunnalliset ja moraaliset keskustelut.

Normaalin ja epänormaalin rajat ovat aina liikkeessä, mutta medikalisaatiokehitys liikuttaa niitä aktiivisesti. Kun normaalin rajoja siirretään, moni aiemmin ”normaali” päätyy harmaalle vyöhykkeelle<sup>2</sup>. Tällä har-

---

2 Lihavuuden suhteen selkein esimerkki ”normaalin siirtämisen vaikutuksista” lienee Yhdysvalloissa tehty optimaalista tervettä painoa merkitsevän painoindeksirajan siirtäminen 27:stä 25:een vuonna 1998. Arvioiden mukaan 37 miljoonaa amerikkalaista muuttui paperilla normaalipainoisesta ylipainoiseksi yhdessä yössä (Oliver 2006, 21-23).

maalla vyöhykkeellä sairauden riski tai uhka on aina olemassa, jolloin lääkitseminen ja hoidon tarve voidaan helposti perustella. Näyttää siltä, että medikalisaation kohteiksi päätyvät (tai ovat vaarassa päätyä) juuri sellaiset ominaisuudet joihin ajatellaan liittyvän erilaisia yhteiskunnallisia rasitteita kuten taloudellisia, sosiaalisia tai moraalisia ongelmia. Asian tai ilmiön identifiointi lääketieteelliseksi ja siten mahdollisesti hoidettavaksi ja lääkittäväksi ongelmaksi antaa lupauksen sen ratkaisusta, vaivattomasta normalisoimisesta ja hallinnasta, mahdollisuudesta sosiaalisen kontrollin lisäämiseen tai sen palauttamiseen. Ehkä juuri tästä syystä erityisesti biomedikaalisen ja yhteiskunnallisen merkityksenannon välimaastoon sijoittuvien ongelmallisina pidettyjen asioiden ja ilmiöiden on jopa houkuttelevaa antaa luisua lääketieteellisen määrittelyn ja hoidon piiriin.

### **Sairaasta sosiaalisesti ja moraalisesti epänormaaliksi**

Sinikka Torkkola (2008, 105-121) jakaa sairauden ja terveyden kolmeen ulottuvuuteen: ”tautiin”, ”potemukseen” ja ”sosiaaliseen järjestykseen”. Näistä ensin mainittu viittaa lääketieteellisesti todettuun tautiin (*disease*), ”potemus” sairauden kokemukseen (*illness*) ja jälkimmäinen sairauden yhteiskunnalliseen määrittelyyn (*sickness*). Nämä ulottuvuudet voivat olla keskenään ristiriidassa eli henkilö joka ei ole varsinaisesti sairas tai koe itseään sairaaksi voidaan lääketieteellisesti ja/tai yhteiskunnallisesti määrittellä sairaaksi. Lääketiede voi siis määrittellä sellaisen ominaisuuden ongelmaksi tai poikkeavuudeksi joka ei ole sitä välttämättä kokemuksellisesti. Tiettyjen ilmiöiden yhteiskunnallinen ongelmastatus saa pontta lääketieteen määrittelystä tai päinvastoin. Johanna Mäkelä ja Mari Niva (2009) ovat jopa esittäneet, että lihavuus on dominoinut terveyst keskustelua viime vuosina juuri siksi, että se on niin näkyvä ominaisuus. Toisin kuin useimmat muut sairaudeksi määritellyt tilat, lihavuus on helppo havaita, sitä on yksinkertaisempi mitata kuin esimerkiksi fyysistä kuntoa ja sen hoidon oletetaan olevan vaivatonta energiatasapainon korjaamista.

Lihavuuden ymmärtämisen kohdalla näyttää siltä, että Torkkolan mainitsemat kolme sairauden ulottuvuutta sekoitetaan usein. Keskeiseksi kysymykseksi nousee sosiaalinen järjestys, jonka kehityksessä hen-

kilö poikkeaa ”normaalin” ja/tai ”terveen” määrittelystä sekä sosiaalinen haitta, jonka tämän poikkeavuuden katsotaan aiheuttavan. Medikalisaation kontekstissa se miten suhtaudumme tai mitä tapahtuu niille ihmisille tai ihmisryhmille, jotka vastustavat lääketieteellistä määrittelyä sairaaksi tai epänormaaliksi tai eivät koe hoitoa tarpeelliseksi on oleellinen kysymys. Kysymys on myös siitä millaiset ruumiilliset ominaisuudet (eli käytännössä millaiset ihmiset) ovat hyväksyttäviä, millaisia elämäntapa- valintoja on hyväksyttävä tehdä ja kuinka ihminen saa käyttäytyä. Ennen kaikkea on kysymys siitä mitkä valinnat ovat sallittuja ja mitkä eivät ja miten näistä valinnoista yhteiskunnassa palkitaan tai rangaistaan.

Medikalisaatio edistää kehitystä, jossa yhä uudelleen määriteltävä ”normaaliterveys”, sen ulkoiset merkit ja niiden jatkuva tavoittelu näyttävät muodostuvan edellytykseksi myös yhteiskunnalliselle, sosiaaliselle ja moraalille normaaliudelle. Kuten muiden muassa Brink (1994) on todennut, lihava ruumis merkitään poikkeavaksi vähintään kahdesti: sekä normiruumiista poikkeavan fyysisen ulkomuodon että siihen oletettavasti liitettyjen poikkeavien henkisten ominaisuuksien vuoksi. Moraalin kytkemisellä normaaliterveyteen/normaaliruumiiseen voi olla ei-toivotuja vaikutuksia niin yksilön kuin yhteiskunnan näkökulmasta.

Lihavuuden on osoitettu olevan voimakkaasti stigmatisoiva ominaisuus (vrt. Goffman 1963) ja lihavuusepidemiadiskurssin myötä lihavuuden stigmatisoiva vaikutus on entisestään voimistunut (Gard & Wright 2005, 32-33). Tätä nykyä normaalipainosta poikkeavaksi määritelty paino, etenkin sen ylittävä paino, leimaa ihmisen monilla tavoin epäilyttäväksi: ruumiin koon ja painon perusteella tehdään pitkälle ulottuvia johtopäätöksiä ihmisen muistakin ominaisuuksista. Lihavuuden stigman seuraukset, kuten syrjintä, on todennettu niin kansainvälisessä kuin kotimaisissa tutkimuksissa, ja sen on todettu vaikuttavan kaikilla tärkeillä elämän aloilla kuten terveydenhoidossa, koulutuksessa ja työelämässä muun muassa työsaannissa, palkkauksessa ja uralla etenemisessä (Brownell ja Teachman 2000; Härkönen ja Räsänen 2008; Kauppinen ja Anttila 2005; Puhl ja Brownell 2001 & 2003). Stigmaa vahvistavan lihavuusepidemiadiskurssin seuraukset ovat hyvin konkreettisia ja vakavia myös henkilökohtaisella tasolla.

## Lihavuus, talous, luokka

Lihavuus yhdistyy vallitsevan lihavuusdiskurssin mukaisesti tuhlailuun, ylenmääräiseen kuluttamiseen ja kontrollittomuuteen, mutta lihavien ihmisten yhdistäminen edellä mainittuihin ja etenkin asettaminen symboliksi niistä on harhaanjohtavaa uusliberaalissa kontekstissa: lihavuus ei ole nykyään yleensä merkki vauraudesta tai mahdollisuudesta tuhlailuun, päinvastoin. Lihavuuden on tiedetty jo hyvän aikaa olevan yleisempää alemmissa kuin keski- tai ylempissä sosioekonomisissa ryhmissä. Tiedetään, että niin terveys ylipäättään kuin lihavuus erityisesti, ovat Suomessa luokkakysymyksiä, joka näkyvät kaikissa ikäryhmissä. Alempiin sosioekonomisiin ryhmiin kuuluvat ovat sairaampia, huonokuntoisempia ja myös lihavampia (Palosuo et al. 2009). Lihavuuden ja sosioekonomisen aseman korrelaation on todettu myös kulkevan molempiin suuntiin. On havaittu, että heikko sosioekonominen asema edistää lihavuutta ja lihavuus edistää heikkoa sosioekonomista asemaa (Stunkard 1993; Antila ja Kauppinen 2005). Lihavuuden suhteen myös alueelliset erot ovat merkittävät: ihmiset ovat lihavampia maaseudulla ja haja-asutusalueilla kuin kaupungeissa (Erola 2009). Suomessa terveyspalveluiden yksityistäminen ja kaupallistumien on jo merkinnyt epätasa-arvoistumista. Terveystestä on jälleen tullut luokkaan sidottu ilmiö. Alemmissa sosioekonomisissa ryhmissä ollaan sairaampia ja kuollaan nuorempina (esim. Palosuo et al 2009).

Sosioekonomisten erojen kärjistyminen talouden taantumana myötä on vahvistanut lihavuuden keskittymistä heikommassa asemassa oleviin sosioekonomisiin ryhmiin niin Suomessa kuin kansainvälisesti esimerkiksi Yhdysvalloissa ja Iso-Britanniassa. (esim. Herndon 2005). Ravitsemusarvoltaan huonompi ravinto on halvempaa ja usein helpommin saatavilla. Näiden ravitsemukseen suoraan liittyvien kysymysten lisäksi on kuitenkin myös suuri joukko muita yhteiskunnallisia tekijöitä jotka vaikuttavat ihmisten painoon ja kokoon välillisesti ja jotka ovat selvästi sekä sukupuolittuneita että koskevat luokkaa. Niin terveys- kuin muiden sitä tukevien palveluiden saatavuus on parempi ylempiin sosioekonomisiin ryhmiin kuuluville. Ravitsemusneuvonta ja ohjaus sekä liikuntapalvelut ovat yhä enemmän ulkoistettu yrityksille ja se karsii vähävaraisempia käyttäjiä. Koska samaan aikaan matalan kynnyksen liikuntapaikkoja ja

pitkäjänteistä liikunta- tai ravitsemusohjausta ei ole riittävästi saatavilla, kansa jakautuu yhä enemmän terveisiin ja sairaisiin sosioekonomisen statuksen mukaan.

Esimerkiksi Suomessa kotitalouksien urheiluun ja vastaavaan vapaaajantoimintaan keskimäärin kuluttamat varat yli kaksinkertaistuivat vuodesta 2001 vuoteen 2006 84 eurosta kuukaudessa 179 euroon. Sosioekonomisten ryhmien väliset erot olivat suuremmat vapaa-ajankulutuksessa kuin kaikissa kulutusmenoissa keskimäärin (Ylitalo 2008).

Keskiluokka terveyskuluttaa, mutta myös määrittelee oikeanlaisen terveystieteellisen rajon (esim. Broom 2008; Crawford 2006). Terveystieteestä on tullut jatkuva, henkilökohtainen ja tavoitteellinen projekti, joka kiinteästi liittyy lääketieteeseen, yhteiskunnan ja talouden muokkaamiin käsitteisiin oikeanlaisista kansalaisista. Terveys ei ole enää jotain joka on, vaan se on jatkuvaa tekemistä ja tästä tekemisestä tullut yhä enemmän luokkaan sidottua toimintaa.

Lihavuus yhdistetään myös mielikuvien tasolla luokkastatukseen, ja näin luokalle saadaan ulkoinen merkki. Lihavuus ja alhainen luokkastatus näyttävät vahvistavan molemminpuolisesti niihin liitettyjä stereotyyppiä (Harjunen 2012). Lihavuudesta on tullut alhaisen luokkastatukseen ja sosioekonomisen aseman merkki, ja samalla lihavuuden stigma moninkertaistaa jo valmiiksi marginalisoituihin ihmisryhmiin kohdistuvan syrjinnän (Herndon 2005). On havaittu, että lihavuutta käytetään nykyään varsin yleisesti lisästigmaksi leimaamaan jo jostain muusta syystä valmiiksi yhteiskunnallisesti ongelmallisina pidettyjä ihmisryhmiä. Herndon (2005) on esittänyt, että lihavuusepidemiadiskurssi kytkee lihavuuden stigmat esimerkiksi ala- ja työväenluokkaan sekä tiettyihin etnisiin ryhmiin ja siten heikentää heidän jo mahdollisesti ennestänsä heikkoa sosiaalista statustaan. Beverley Skeggsin (2005) mukaan taas erityisesti lihava naisruumis on alkanut merkitä poikkeavuutta, oppimatonta ja alaluokkaista ruumista ja se nähdään moraalisenä vastakohtana ”normalisoidulle” keskiluokkaiselle ruumiille ja sen edustamille ”normaaleille” arvoille.

## **Päätelmä**

Voimistunut medikalisaatio, yksilön vastuuta korostava terveystiete,

markkinaistunut terveydenhoito ja terveyskuluttamisen nousu voidaan nähdä esimerkkeinä tehokkuustaloudellisesta ajattelusta ja sen seurauksista. Yhdessä ne muodostavat mekanismin, jolla ihmisiä paitsi hoidetaan myös hallinnoidaan tehokkaiksi ja mahdollisimman tuottaviksi, itsestään vastuutetuiksi yksilöiksi. Terveys onkin yksi keskeinen alue, jolla tehokasta ja taloudellista uusliberaalia ruumista tuotetaan. Uusliberaalissa kehyksessä lihavuuden uhkaavuus näyttäytyy erityisesti taloudellisena uhkana ja julkisten kustannusten nousuna; kalliina ja moraalittomina ihmisinä, jotka kuluttavat liikaa yhteiskunnan palveluita.

Medikalisaaation ohella terveysaate sopii hyvin yhteen uusliberaalin eetoksen kumppaniksi. Se nostaa terveyden tärkeimmäksi yksilön ominaisuudeksi ja vastuuttaa yksilön itsensä terveydentilastaan. Tämä edistää sekä tarvetta terveyskuluttamiseen että käsitystä terveydestä yksilön valintana. Terveys ymmärretään yksilön vapaiden ja tasa-arvoisten valintojen summaksi, vaikka tiedämme, että suuri osa terveydestä perustuu tekijöihin, joita yksilö ei voi vapaasti hallita (tulotaso, koulutus, perimä, sukupuoli, mahdollisuus syödä ravitsevaa ruokaa ja harrastaa liikuntaa, tietotaito, pääsy terveydenhuoltoon jne.). Uusliberaali terveyspolitiikka voi tarkoittaa käytännössä sitä, että julkinen talous leikkaa terveydenhoidon palveluista ja samaan aikaan yksilön odotetaan panostavan niihin yhä enemmän omaa aikaansa ja rahaansa. Yksilö vastuutetaan yhä enemmän terveydestään ja erityisesti (näkyvä) epäonnistuminen tässä tehtävässä kuten esimerkiksi ruumiin lihavuus merkitsee hänet yhtä aikaa sosiaalisesti ja moraalisesti epäilyttäväksi tai vajavaiseksi. Terveysaate perustaa valinnanmahdollisuudelle ja olettaa lisäksi tasaisen pelikentän, jolla ei ole sosiaalisia eroja. Oletuksena on siis, että kaikilla on samat mahdollisuudet tehdä ”oikeita” ja ”rationaalisia” valintoja esimerkiksi ravitsemuksen suhteen. Uusliberaali terveysaatteellisuus siis näennäisesti lisää yksilön valinnanmahdollisuuksia, mutta valta oikeiden valintojen sisällön määrittelystä on edelleen hänen ulottumattomissaan

Medikalisoituneessa ja terveysaateen läpäisemässä yhteiskunnassa valintoja ohjaa ainakin näennäisesti paremman terveyden ja hyvinvoinnin tavoittelu. Vaatimuksien kirjo, joka asetetaan ”normaalille” laajentuu ja hienostuu, ja terveyden/normaalin ehtojen täyttäminen todennäköisesti vaikeutuu tai muuttuu työläämmäksi ”suorittamiseksi”. Tämä ruokkii mm. terveysaatteellista käsitystä, että ihmisen olisi jatkuvasti

toimittava kaikessa toiminnassaan terveyden ehdoilla. Yksilön henkilökohtaista terveyskulutusta ei nähdä taloudellisena kustannuksena vaan panostuksena. Se tulkitaan osoituksena hyveellisestä ja rationaalisia valintoja tekevästä subjektista.

Ulla Järvi (2011) toteaa väitöskirjassaan, että mediassa puhutaan lähinnä julkisista terveydenhoitomenoista, ei näistä yksilön panostuksista. Kun mediassa pidetään esillä vain sairauksien kansantaloudellisia kustannuksia, eikä yksilön mahdollisesti suuria panostuksia terveyteen huomioida, se rapauttaa käsitystä hyvinvointivaltion terveydenhuollon periaatteellisesta yhteisvastuusta. Sairas ihminen/sairaaksi määritelty ihminen, näyttäytyy toisten varoja tuhlaavana ja vastuuttomana yksilönä. Tämä edistää Järven mukaan stigmatisoitumista ja yksilön häpeää. Järvi huomioi, että median katse kohdistuu nimenomaan terveyden edistämisen suhteen yksilöön ja tämän vastuuseen ylläpitää terveyttään. Rakenteelliset, sosiaaliset tai yksilön taloudelliset seikat sivuutetaan.

Terveysaate ja medikalisaatio ovatkin kiinteästi kytköksissä toisiinsa. Terveysaate tukee yksilön vastuuttamista sellaisistakin kysymyksistä joihin hänellä ei todellisuudessa ole valtaa ja medikalisaation myötä on olemassa yhä uusia keinoja yrittää parantaa tilannetta. Edellä mainittujen yhteys uusliberaaliin ajatteluun näyttää myös ilmeiseltä. Esimerkiksi medikalisaatiokriitikko Raimo Tuomainen (2008) on nostanut esiin medikalisaation ja talouden yhteydet. Tuomainen sanoo: ”medikalisaatio on sopiva kilpailuyhteiskunnan tuki, koska sen voi liittää elämänkaaren mittaiseen tulosajatteluun. Individualistisessa kilpailuyhteiskunnassa yksilön tehtäväksi ei niinkään koidu maksimoida hyvää oloaan vaan tulostaan elämän kilpa-areenoilla” (Tuomainen 2008). Terveyttä jatkuvasti tekemällä osallistumme myös tehokkuuskilvoitteluun. Lihavuus fyysisenä ominaisuutena ja symbolina näyttää tämän vastakohtana ja lihavat ihmiset siksi yhteiskunnallisesti erityisen uhkaavana.

Tällä hetkellä näyttää siltä, että talouden rooli on yhä korostumassa terveyskeskustelussa. Talous ja taloudelliset olosuhteet vaikuttavat sekä käsityksiimme ”oikeanlaisista” ja ”hyväksyttävistä” ruumiista että itse ruumiisiin ja ruumiilliseen kokemukseen. Talous on myös lihavuusepidemiadiskurssin ytimessä. Uusliberalismin eetos on siirtynyt käsityksiin normaalista ja hyväksyttävästä ruumiista. Kun mitataan ruumista, myös sen normaaliutta ja terveyttä, talouden ehdoilla ja keinoin (luvat, käyrät,



indeksit jne.), sivuutetaan ruumis, ruumiillinen kokemus ja tekijät kuten sukupuolen ja luokan vaikutus. Lihavuus onkin tässä mielessä sängen täydellinen esimerkki medikalisoituneen, yksilöllistyneen ja henkilökohtaista suoriutumista, tehokkuutta ja vastuuta korostavan uusliberalistisen aikamme ”hyvästä vihollisesta”. Lihavuuden määrittelyyn ongelmana lihavuusepidemiadiskurssissa näyttää vaikuttavan vahvasti kolminaisuus medikalisaatio, terveystiete ja uusliberalistinen talous ei vain lihavuuden ruumiin oletettu sairaus. Normaalipainoa tavoitellaan, koska sen mukana täyttyy paitsi vaatimus ”kunnon terveystaloustaloudesta” (vrt. Hélen ja Jauho 2003), terveystaloustaloudesta ja terveyden aktiivisesta tekemisestä. Se on myös lupaus siitä, että on sosiaalisesti hyväksyttävä ja moraalisesti normaali.

## Lähteet

- Aarva, P. and Läpäri, P. (2005). Terveystaloustaloudesta pääkirjoituksissa. Helsingin Sanomien ja Aamulehden välittämä kuva terveyden edistämisestä vuosina 2002–2003. *Duodecim* 121, 71–78.
- Ayo, N. (2012). Understanding health promotion in a neoliberal climate and the making of health conscious citizens. *Critical Public Health*, 22 (1), pp. 99-105.
- Boero, N. (2012). *Killer Fat: Media, Medicine and Morals in the American “Obesity Epidemic.”* New Brunswick: Rutgers University Press.
- Bordo, S., (1993). *Unbearable weight: feminism, western culture and the body.* Berkeley: University of California Press.
- Brazier Evans, J. & LeBesco, K. (2001). *Bodies out of Bounds: Fatness and transgression.* Berkeley: University of California Press.
- Brink, P. J. (1994). Stigma and Obesity. *Clinical Nursing Research* 34, 291-293.
- Broom, D., 2008. Hazardous good intentions? Unintended consequences of the project of prevention, *Health Sociology Review*, 17 (2),129-140.
- Brownell, K. & Teachman, B. (2000). Implicit Anti-bias Among Health Professionals: Is Anyone Immune? *International Journal of Obesity* 25, 1525-1531.
- Caballero, B. (2007). The Global Epidemic of Obesity: An Overview. *Epidemiological Review*. 2007;29, 1–5.
- Campos, P.; Saguy, A.; Ernsberger, P.; Oliver, E. & Gaesser, G. (2006). The epidemiology of overweight and obesity: public health crisis or moral panic? *International Journal of Epidemiology* 35, 55–60.

- Cheek, J., (2008). Healthism: a new conservatism? *Qualitative Health Research*, 18 (7), 974–982.
- Conrad, P. (2007). *The Medicalization of Society: On the Transformation of Human Conditions into Treatable Disorders*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Crawford, R. (1980). “Healthism and the Medicalization of Everyday Life.” *International Journal of Health Services*.10:365–388.
- Crawford, R., 2006. Health as a meaningful social practice. *Health: An Interdisciplinary Journal for the Social Study of Health, Illness and Medicine* 10 (4), 401–420.
- Erola, J. (2009). Sosiaalisen aseman periytyvyys ja terveys – tulokset, teorian ja tulevaisuus. *Sosiaalilääketieteellinen Aikakauslehti*, 46 (1), 3-13.
- Essed, P. and Goldberg, D. T., (2002). Cloning cultures: the social injustices of sameness. *Ethnic and Racial studies*, 25 ( 6), 1066-1082.
- Farrell, A.E. (2011). *Fat shame: stigma and the fat body in American culture*. New York: NYU Press.
- Fishman, S. ja J. Freespirit. (1973) Fat Liberation Manifesto. Luettu 17.12. 2006 <http://www.eskimo.com/~largesse/Archives/FU/manifesto.html>
- Fitzgerald, F. T. (1994). The Tyranny of Health. *The New England Journal of Medicine*. 331, 196-198.
- Foucault, M. (1979). *Discipline and Punish*. Harmondsworth: Penguin.
- Gard, M. & Wright, J. (2005). *The Obesity Epidemic. Science, Morality and Ideology*. London: Routledge.
- Glassner, B. (1999). *The Culture of Fear*. NY: Basic Books.
- Goffman, E. (1963). *Stigma: Notes on the Management of Spoiled Identity*. Harmondsworth: Penguin.
- Guthman, J. & DuPuis, M. (2006). Embodying neoliberalism: economy, culture, and the politics of fat. *Environment and Planning: Society and Space*, 24, 427–448.
- Harjunen, H. (2009). *Women and fat: approaches to the social study of fatness*. Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research no: 379, 2009. The University of Jyväskylä.
- Harjunen, H. (2012). Lihavuus yhteiskunnallisena kysymyksenä. Teoksessa Harjunen, H. and Saresma, T. (toim)., *Sukupuoli nyt. Purkamisia ja neuvotteluja*. Jyväskylä: Kampus Kustannus.
- Harjunen, H. (2017). *Neoliberal bodies and the gendered fat body*. London: Routledge
- Harvey, D. (2007). *A brief history of neoliberalism*. Oxford: The Oxford University Press.
- Helén, I. & Jauho, M. (2003). Terveyskansalaisuus ja elämänpolitiikka. Teok-

- nessa Helén, Ilpo and Jauho, Mikko (toim.). *Kansalaisuus ja kansanterveys*. Helsinki: Gaudeamus. 13-32.
- Herndon, A. (2005). Collateral Damage from Friendly Fire? Race, Nation, Class, and the “War against “Obesity”. *Social Semiotics*, 15 82, 127-141.
- Härkönen, J. & Räsänen, P. (2008). Liikalihavuus, työttömyys ja ansiotasot. *Työelämäntutkimus – Arbetslivsforskning* 6 1, 3-16.
- Järvi, U. (2011) Media terveyden lähteillä: miten sairaus ja terveys rakentuvat 2000-luvun mediassa. *Jyväskylä Studies in Journalism*. The University of Jyväskylä.
- Kauppinen, K. & Anttila, E. (2005). Onko painolla väliä: hoikat, lihavat ja normaalipainoiset naiset työelämän murroksessa? *Työ ja perhe aikakauskirja* 2, *Työ, perhe ja elämän moninaisuus II*. Työterveyslaitoksen julkaisuja.
- Kassirer, J.P. & Angell, M. (1998). Losing Weight: An Ill-fated New Year’s Resolution. *The New England Journal of Medicine*. 3381, 52-54.
- Kyrölä, K. (2007). Lihavuusvaara! Pelon politiikka ja lihava ruumiillisuus Helsingin sanomissa. Teoksessa Kyrölä & Harjunen (toim.). *Koolla on väliä: lihavuus, ruumiisnormit ja sukupuoli*. Helsinki: Like.
- LeBesco, K. (2004). *Revolting Bodies. The Struggle to Redefine Fat Identity*. Amherst&Boston: University of Massachusetts Press.
- Mäkelä, J. & Niva, M. (2009). Muuttuva syöminen – yksilön vastuu ja yhteiskunta. *Kuluttajatutkimuskeskuksen vuosikirja*. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus. pp. 45-60.
- Oliver, E. J. ( 2006). *Fat Politics: The Real Story behind America’s Obesity Epidemic*. New York; Oxford University Press.
- Palosuo H., et al. (2009). *Health inequalities in Finland: trends in socioeconomic health differences 1980-2005*. Publications of the Ministry of Social Affairs and Health: 2009:9. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201504224334> [viitattu: 21 Elokua 2016]
- Puhl, R. & Brownell, K. (2001). Bias, Discrimination, and Obesity. *Obesity Research* 9, 778-805.
- Rail, G., Holmes, D. & Murray, S., 2010. The politics of evidence on “domestic terrorists”: obesity discourse and their effects. *Social Theory & Health* 8 (3), pp. 259–279.
- Rothblum, E. & Solovay, S. (2008). *The Fat Studies Reader*. NYC, New York University Press.
- Schoenfelder, L. ja Wieser, B. (eds.) (1989). *Shadow on a tightrope: writings by women on fat oppression*. Iowa: Aunt Lute.
- Skeggs, B. (2005). The Making of Class and Gender through Visualizing Moral Subject Formation. *Sociology* 3959, 965-982.
- Sontag, S. (1978). *Illness a Metaphor*. New York: Farrar, Straus and Giroux.

- Sontag, S. (1989). *AIDS and its Metaphors*. New York: Farrar, Straus and Giroux
- Stunkard, A.J. and Sorensen, T.I.A., 1993. Obesity and socioeconomic status. A complex relation. *New England Journal of Medicine*, 329:14, pp. 1036-1037.
- Sutton, B., (2010). *Bodies in crisis: culture, violence and women's resistance in neoliberal Argentina*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Torkkola, S. (2008). *Sairas juttu: tutkimus terveystieteiden teoriasta ja sanomalehden sairaalasta*. Tampere: Tampere University Press.
- Tuomainen, R. (2002). "Tehokas elämä – medikalisaatiota uupumukseen". *Suomen Lääkärilehti* 2002; 571:83-87.
- Ventura, P. (2012). *Neoliberal culture: living with American neoliberalism*. Farnham: Ashgate.
- Wrede S., Henriksson, L., Host, H., Johansson, S. and Dybbroe, B., (2008). *Care work in crisis: reclaiming the Nordic ethos of care*. Lund: Studentlitteratur
- Wright, Jan ja Valerie Harwood (toim.). (2008) *Biopolitics and the 'obesity epidemic': governing bodies*. London: Routledge.
- Yliaska, V. (2014). *Tehokkuuden toiveuni: uuden julkishallinnon historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle*. Helsinki: Into Kustannus.
- Ylitalo, M. (2008). Runsauden yhteiskunta sijoittaa vapaa-aikaan. Tilastokeskus. [http://www.stat.fi/artikkelit/2008/art\\_2008-04-09\\_006.html?s=0#4](http://www.stat.fi/artikkelit/2008/art_2008-04-09_006.html?s=0#4)

# Tehokasta itsehoivaa

*Lilli Rokkonen & Iris Lehto*

## Johdanto

Sun ei tarttee tulla aina tähän laitteelle tekemään. Kaks liikettä joilla lihaskunto saa hyvää harjotusta ni on kyykky: samalla kun hämmentelee sitä ruokaa, niin kymppi lähti tästä näin!  
(Pelasta perheemme Supermarjo!)<sup>1</sup>

Tehostamisen vaatimus ei koske vain taloutta ja instituutioita vaan koko ihmiselämää. Elämä tehostuu pitämällä huolta itsestä; tekemällä ruumiista mahdollisimman terveen ja pystyvän, politiikan kielellä toimintakykyisen. Tehokkaat ja terveet ruumiit ovat hoikkia ja urheilullisia ja mieli alati positiivinen. He ovat toisin sanoen (taloudellisesti) tuotavia. Tarkastelemme tässä luvussa sellaisia elämän tehostamisen keinoja, joita tarjotaan tositelevisio-ohjelmissa ja sosiaalisessa mediassa, erityisesti hyvinvointi- ja fitnessblogeissa. Näissä medioissa ohjataan ja annetaan esimerkkejä erilaisista itsestään huolehtimisen tavoista. Kutsumme tätä itsehoivaksi. Kysymme, kuinka elämän tehostamisen ideaali valuu työ-

---

1 Sitaatit ovat alkuperäisessä muodossa (lyhensimme Oman elämänsä tosi-tv-tähti alaluvun sitaattia). Blogitekstien siteerauksen osalta ne sisältävät esimerkiksi lihavoinnit ja kirjoitusvirheet. Olemme muuttaneet blogitekstien sitaateista joitakin tunnustetietoja, kuten henkilöiden nimiä.

ikäisten ihmisten arkeen mediasta, millaisia itsensä hoivaamisen keinoja esitetään ja millaisia reaktioita ne saavat aikaan ruudun toisella puolella? (vrt. Kyrölä 2010.)

Tositelevisiolla on pitkä taival television historiassa. Nykyiseen suosioonsa se on ohjelmatyypinään kasvanut 2000-luvulla. Tositelevisio on suurin yksittäinen ohjelmaluokka. Mainosrahotteisten ja maksuttomien kanavien ohjelmatarjonnasta tositelevisiosarjat muodostavat jopa yli puolet (Juntunen & Koskenniemi 2013; Juntunen & Lagus 2015). Tositelevisio kattaa useita erilaisia lajityyppejä, kuten dokumentaariset ja kilpailulliset tosi-tv-ohjelmat sekä muodonmuutosohjelmat ja sosiaaliset kokeet (Juntunen & Koskenniemi 2013, 88–90). Keskityimme erityisesti dokumentaarisiin ja muodonmuutos-ohjelmiin. Tositelevisio on arkipäiväistynyt keino avun hakemiseksi ihmiselämän pieniin ja suurempiin ongelmiin ja formaateissa erilaiset asiantuntijat antavat neuvojen ja ohjeita niiden ratkaisemiseen. Suosituimmat sarjat tavoittavat suuren yleisön parhaaseen katselu-aikaan.

1980-luvulla asiantuntijoiden ravitsemusvalistus kohdistettiin suurille massoille ja kansalaisten oletettiin noudattavan näitä ohjeita. 2000-luvulla valituksessa painotetaan yksilön vastuuta (Setälä 2010; Mäki-Kuutti 2013, 17), ja ihmiset etsivät yksilöllisiä ruokavaliota. Tämä näkyy niin printtimediassa kuin audiovisuaalisessa mediassa. Esimerkiksi Kotilääkäri-lehti nojautui aiemmin sisällössään koululääketieteeseen, mutta sen konsepti on viime vuosina laajentunut vaihtoehtohoitojen ja elämäntyylien suuntaan. Asiantuntijoiden ja yleisön muuttunutta suhdetta kuvastaa esimerkiksi tositelevisio-ohjelma Tohtori Kiminkinen<sup>2</sup>, joka yhdistää asiaa ja viihdettä sekä järkeä ja tunnetta. Maalaislääkäriin tittelillä kulkevan tohtori Kiminkisen suhde potilaisiin näyttäytyy tuttavallisena ja leppoisana kumppanuus- ja yhteistyösuhteena. (Mäki-Kuutti 2013, 17, 21.)

Blogien suosio on säilynyt vankkana sosiaalisen median aikakaudella. Suosituimpia hyvinvointi- ja fitnessblogeja lukevat sadat tuhannet ihmiset ja elämän dokumentoinnista internetissä on tullut monelle tavanomaista. Ohjelmissa ja blogeissa on tunnistettavissa tehostamistalouden

---

2 Ohjelmaa mainostetaan YLE Areenassa seuraavasti: Tohtori Kiminkinen puhuu suoria sanoja terveydestä, maalaisjärjellä maustettuna. Sarja tarjoaa vertaistukea seuraamalla yksittäisten potilaiden matkaa sairautensa kanssa niin sairaalassa kuin kotonakin.

piirteitä. Itsestä huolehtimisella voidaan edistää pidempiä ja menestyksekkäämpiä työuria, ja ihmisiä kannustetaan tekemään itse töitä oman uransa eteen. Samalla painotetaan, että elämänhallinta on kiinni omasta halusta muuttua. Nämä tiivistyvät yhteiskuntapoliittiseen keskusteluun kansanterveydestä ja työssä jaksamisesta. Töissä ja kotona olisi oltava tuottavia yksilöitä, jotka eivät rasita julkista sektoria ja taloutta. Esimerkiksi Sipilän hallituksen ohjelmassa (Valtioneuvoston kanslia 2015) on tavoitteeksi asetettu kansanterveyden, kansalaisten liikkumisen, terveellisten elämäntapojen ja ravintotottumusten edistäminen sekä omasta elämästä vastuun ottaminen.

Julkisen sektorin sosiaali- ja terveystalvet ovat käyneet hyvinvointivaltion aikakaudella läpi useita muutoksia. Vappu Karjalaisen ja Elina Palolan (2011, 8) mukaan “perinteisestä valtiollisesta sosiaalipolitiikasta on siirrytty ”yhteiskuntapolitiikaksi” kutsuttuun laajasti liberalistiseen suuntaan, jossa korostuvat yksilön oma vastuu selviytymisestään, hyvinvoinnistaan ja terveydestään sekä politiikan merkitys tämän vastuunkantamisen tukemisessa.” Yksilöiden selviytymisvaikeuksista tehdään hyvinvointivaltion modernisointiprosessissa kansalaisten omia elämäntalvintaprojekteja (emt.,9).

Karuimmillaan tämä tarkoittaa, että on huolehdittava itse itsestä, koska sopivia sosiaali- ja terveystalveta ei ole tarjolla tai niihin ei tiukkojen kriteerien vuoksi pääse. Erilaiset indikaattorit ovat yleistyneet julkisen sektorin sote-palveluissa ja mikäli esimerkiksi työ- tai toimintakykyä mittaavan mittarin lukema ei ole riittävän alhainen, palvelujen ovet eivät aukea helposti. Kärjistäen voi jopa ajatella, että julkinen sektori siirtää osittain hoivavastuuta tositelevisio-ohjelmille, joissa käsitellään välillä vakaviakin elämäntalvinnan kriisejä<sup>3</sup>. Omista elämäntalvintaprojekteista on toisaalta myös tullut tapa työllistää itsensä, kuten lukuisat blogikirjoittajat tarinoillaan laihduttajasta muita innostavaksi personal traineriksi -osoittavat.

Olemme katsoneet tositelevisio- ja lifestyle-ohjelmia hoivalaseilla opettamaamme Hoivan käytännöt -kurssia varten jo muutamien vuosien

---

3 Mummomafia-sarjassa tunnetut mummoikäiset naiset koettivat erässä jaksossa auttaa arjen hallinnan menettänyttä yksinhuoltajaa neuvomalla esimerkiksi siivoamaan tupakantumpit lattioilta ennen kuin lastensuojelu puuttuisi asiaan.

ajan. Artikkelimme pohjautuu osittain opiskelijoiden kanssa luennoilla käytyihin keskusteluihin. Käyttämäämme analyysimenetelmää voisi luonnehtia feministiseksi sisällönanalyysiksi: etsimme hoivan, luokan ja sukupuolen kytköksiä media-aineistostamme. Pienoistutkimuksemme paikantuu feministiseen mediatutkimukseen, jonka tutkimuskohteeksi ovat viime vuosina nousseet postfeministiset mediatuotteet, kuten self-help -oppaat ja tyttöbändit (esim. Puustinen, Ruoho & Mäkelä 2006; Tormulainen 2014; McRobbie 2009). Postfeminismi voidaan määritellä uusliberalismiin perustuvaksi jälkifeministiseksi ideologiaksi, jossa korostetaan valinnan mahdollisuutta, vapautta ja vastuuta. Angela McRobbie (2009, 30) on nimennyt postfeminismiksi vallalla olevan yhteiskunnallisen ajattelun, jossa kiinnostus on siirretty yksilöön rakenteiden sijasta (ks. Pyykkönen 2013, 31). Postfeminismi tuottaa naisfiguurin, joka on menestyvä, itsenäinen, aktiivinen, vapaa – ja tehokas. Figuurin on kuitenkin ulossulkeva, sillä se jättää ulkopuolelle ”rumat” ja köyhät. Tositelevisiossa rumat ja köyhät nostetaan toki esille – muuttaakseen heidät postfeministisen naisen kimaltavan figuurin kaltaiseksi. (Wood & Skeggs 2011; Alasuutari 2009, 1; Julkunen 2010.)

Ohjelmat, joissa naisia kehoitetaan tavalla tai toisella tehokkaampaan elämänrytmiin tai näytetään, miten arjesta voidaan ottaa tehot irti, tuntuvat myötäilevän postfeminististä ideologiaa. Tällaisia ohjelmia ovat esimerkiksi Pelasta perheemme Supermarjo!, Jutta ja Superdieetit, Jutta ja 10 suurta unelmaa sekä Fitnesspäiväkirjat<sup>4</sup>. Televisio-ohjelmien rinnalla katsemme kohdistuvat myös erityisesti naisten kirjoittamiin lifestyle-, fitness-, ja hyvinvointiblogeihin<sup>5</sup> sekä Ylen suosittuun Jenny ja läskimyy-

---

4 Jutta Gustafbergin tähdittämät tositv-ohjelmat keskittyvät osallistujien painonpudotukseen ja Pelasta perheemme Supermarjo! osallistuvien perheiden arjenhallintaan. Fitnesspäiväkirjat eroaa näistä siinä, ettei juontaja tai mentori ohjaa elämänmuutosta vaan katsojat voivat ottaa mallia kertojista (Fitnessstähdistä) joilla on jo valmiiksi terveelliset elämäntavat.

5 Olemme lukeneet artikkelia varten Fitfashion-blogialustalla olevia Suosituimmat-listan blogeja sekä Fitnesspäiväkirjat-sarjan tähtien blogeja. Fitfashionin kolmenkymmenen suosituimman blogin joukossa oli lukuhetkellä (syksy 2016) yksi miesblogisti. Siteeraamamme kirjoitukset on valittu osittain satunnaisotannalla ja lumipallomenetelmällä. Olemme käyneet läpi blogeja ja mikäli otsikko on kytkeytynyt aihepiiriimme (aika, arki, tehostaminen, hoiva), olemme lukeneet sen sisällön tarkemmin. Blogeissa on myös



tinmurtajat Facebook-ryhmään<sup>6</sup>. Läskimyytinmurtajat-ryhmässä kritisoidaan ohjelmissakin korostettua ajatusta hoikkuudesta tehokkuuden synonyyminä ja pyritään tuomaan inhimillisempää näkökulmaa itsestään huolehtimisen diskurssiin jatkuvan laihduttamisen ja treenaamisen sijaan.

## Huolehdi itsestäsi!

Lähestymme mediatuotteiden esittämää itsestään huolehtimisen ajatusta itsehoivan käsitteen kautta. Käsitteen jälkimmäinen osa hoiva viittaa elämän arkipäiväiseen ylläpitoon. Yksilö tarvitsee hoivaa esimerkiksi selviytyäkseen arjesta tai ylläpitääkseen, säilyttääkseen tai lisätäkseen hyvinvointiaan. Kyse on palkallisesta tai palkattomasta työstä ja toiminnasta, johon sisältyy psykologista, emotionaalista ja fyysistä huolenpitoa. (Precarias a la deriva 2008; Knijn & Kremer 1997; Van Aerschot 2015.) Espanjalaisen toimintatutkimusryhmä Precarias a la derivan (2008, 318) mukaan hoivatyöllä voidaan viitata sekä toisen ihmisen hoivaamiseen, että huolenpitoon itsestä. Tämän huolenpitotyön konkreettinen muoto vaihtelee. Siihen voi kuulua esimerkiksi rutiininomaisia tehtäviä kuten perustarpeiden tyydyttämistä, ravinnosta, hygieniasta ja terveydestä huolehtimista (van Aerschot 2015, 17).

Lisäksi hoiva on käytäntö, joka sisältää ajatuksen ja toiminnan, joka suuntaa kohti jonkinlaista lopputulosta (Tronto 1993, 108). Keskeistä hoivassa on, että se on jatkuva tarve eikä väänny helposti projektiksi (Tedre 1999). Esimerkiksi jokainen yksilö tarvitsee päivittäin ruokaa ja juomaa. Vauva tarvitsee ruuan hankintaan ja syömiseen toisen ihmisen toimintaa. Fyysisesti ja henkisesti toimintakykyinen aikuinen voi huolehtia tästä toiminnasta itsenäisesti. Hoivan erityislaatu on sen kiinnittyminen konkreettisiin olosuhteisiin: tilanteisiin, toimijoihin, aikaan ja paikkaan. Ne ovat yhtä aikaa ruumiillisia ja henkisiä. (Sointu 2016, 25.)

---

linkkejä suosittuihin blogikirjoituksiin, joita olemme myös lumipallomenetelmämäisesti seuranneet.

6 Jenny ja Läskimyytinmurtajat on YLE:n ruuhkavuosissa painiville tarkoitettun Marja Hintikka Live -shown spin off -keskusteluryhmä, joka toimii Facebookissa sekä YLE Puheessa. Olemme molemmat ryhmän jäseniä yksityishenkilöinä.

Michel Foucault (2010) on käyttänyt *care of the self* -termiä viitattaessa huolenpitoon itsestä. Käännämme käsitteen tässä yhteydessä itsehoivaksi. Huolenpidossa itsestä on filosofisesti kyse totuuden etsimisestä, etiikasta ja elämisen taidosta, mutta sitä voi soveltaa myös itsehoivan kontekstissa. Itsestä huolehtiminen oli antiikissa tapa, jolla yksilönvapaus heijastui etiikkana (Foucault 2014, 273).

Elämisen taitoa puolestaan hallitsee itsestä huolehtimisen periaate. Huolenpidossa yhdistyivät sekä itseen kohdistuva työ ja kommunikointi toisen kanssa. (Foucault 2010, 316 - 318.) Foucault'n (2014, 276) mukaan itsestä huolehtimiseen kuuluu suhde toiseen sikäli kuin huoli itsestä edellyttää mestarin oppien kuuntelemista. Tarvitaan ystävää, neuvonantajaa, opasta, jotakuta, joka kertoo totuuden. Tositelevisio-ohjelmat ja blogit ovat esimerkkejä nykyajan kanavista, joista haetaan neuvoja itsestä huolehtimiseen ja ajan tehokkaaseen haltuun ottamiseen.

Ajatus itsensä hoitamisesta ei ole uusi televisionkaan historiassa. Yleisradiossa vuosina 1968–1973 esitetty Kuntoruutu aloitti valistavien liikuntaohjelmien aikakauden. Ohjelmassa opastettiin kotiäitejä jumppaamaan ja eri ammattikuntien miehiä syömään ja liikkumaan oikein työnteon lomassa (Himberg 2013). 1980-luvulla puolestaan Yleisradiossa esitettiin Terveysten avaimet-ohjelmasarjaa, jossa kannustettiin professori Pekka Puskan johdolla katsojia tekemään elämänmuutos yhdessä läheisten kanssa (Setälä 2010, 631). Nykyisin erilaisia itsensä hoivaamiseen avaimia antavia ohjelmia esitetään useilla kanavilla runsaasti.

## **Tehopakkaukset ottavat kaiken irti arjesta**

Tositelevisio-ohjelmissa ajankäytön tehostaminen arjen perustoiminnoissa on keskeistä. Supermarjon osallistujille annetaan tehtäväksi täyttää erivärisillä napeilla iso viikkokalenteri, johon jokainen perheenjäsen merkitsee esimerkiksi siivous-, pyykkäys-, ja kaupassakäyntivuorot sekä ajankohdan omalle harrastukselle. Erityisen tärkeitä on löytää yhteistä aikaa ruokailulle, kuten Supermarjon apurina toimiva Martta-järjestön edustaja perheitä jokaisessa jaksossa ohjeistaa.

Periaate tässä olisi nyt se että valkeat napit on *aitin* nappeja ja tummat

olis sitten isän, mutta saahan niitä nyt vähän ristiinkin käyttä. Siellä on kokkausta, siellä on tiskiä, imurointia, pyykkäystä. Täällä niitä (tehtävänappeja) on sitten paljon lisää elikkä niitä voidaan järjestellä. Se jää nyt teidän tehtäväksi. Elikkä te saatte nyt perhekalenterin itse ihan kaikessa rauhassa yhdessä sopien pelisäännöt ja aikataulut tänne laittaa. --- Mä toivon lämpimästi että näitä yhteisiä ruokailuaikoja ja perheen muuta yhteistä aikaa löytyy sieltä.

Yllä annetun neuvon voi tulkita myös yksilöllisen tehokkuuden vastadiskurssina. Aikaa ei sovi käyttää vain itsestä huolehtimiseen, vaan on myös pidettävä huolta perheyhteisöllisyydestä. Yhteisöllisyyden katoamisesta ja muutoksesta on syntynyt julkista keskustelua. Myös perheen yhteisen ajan vähenemisestä on huoli. Vaikka perheen merkitys muuttuu, sen arvostus on jopa kasvanut (ks. esim. Jallinoja 2006). Toisaalta yhteisen ajan aikatauluttaminen kertoo siitä, että koko perhettä on tehostettava. Yhteistä aikaa on saatava, jos sitä ei ole aiemmin jaksettu tai ehditty raivata kalenteriin. Arki ei saisi olla liian kiireistä, vaikka tehokasta se saa olla.

Perheen yhteinen aika on vahvasti normitettu. Eräässä Supermarjon jaksossa yrittäjäpariskunta tekee töitä tietokoneella olohuoneessa, jossa lapset leikkivät samanaikaisesti. Töiden valuminen kotiin tai töiden tekeminen kotona on nykytyölle tyypillistä, ja myös osoitus tehokkuuden vaatimuksen toteuttamisesta yksityisen alueella (esim. Jokinen 2005; Mannevuola 2015). Se ei kuitenkaan näyttäytynyt Supermarjolle ja martalle oikealta tavalta käyttää yhteistä aikaa tehokkaasti. Töitä ei saisi tehdä samalla kun lapset leikkivät yhteisessä tilassa. Ohjelmista välittyikin kuva, että arjen on oltava oikealla, perinteisellä tavalla tehokasta. Supermarjon apurivalinta martta onkin vahva symboli. Martta-järjestön tehtävänä on ollut kasvattaa kunniallisia naisia ja perheenäitejä (esim. Ollila 1993).

## **Tehokasta kuurausta, köksäystä ja kaitsemista**

Tositelevisio-ohjelmien juontajien ja fitness-ohjelmien tähtien tehokkuutta korostetaan pitkin listauksin ohjelmien esittelysivuilla. Blo-

gistit kuvaavat myös blogiensa henkilökuvauksissa pitkin listauksin mitä kaikkea elämään mahtuu, jos oikein tehokkaasti elää. Fitnesspäiväkirjojen kotisivulla kuvataan yhtä sarjan tähdistä tehopakkausena:

Ensikertalaisena bikini fitnessin SM-kilpailun suvereenisti voittaneen Eevin arki on saanut ihan uutta vauhtia kun täysipäiväinen urheilu, supersuosituksen blogin ylläpito ja personal trainerin työt pitää saada sovitettua yhteen! Tehopakkaus Eevi ehtii kuitenkin myös suunnitella häitä kihlattunsa, räppäri Uniikin kanssa sekä remontoida uutta kotiaan.

Omasta kunnosta ja hyvinvoinnista on pidettävä huolta, olipa elämäntilanne millainen tahansa, ja aikaa järjestettävä tehostamalla jokainen arjen toiminto. Erillinen perhe aika ei huolestuta tehokkaita hyvinvointiblogisteja, vaan he kertovat lukijoilleen miten esimerkiksi kuntosalilla käymisen voi korvata vaunulenkkeilyyn vauvan kanssa. Tehokas äiti yhdistää itsestä huolehtimisen ja hoivan sen sijaan, että vauvaa hoitaisi mahdollinen toinen vanhempi, muu aikuinen tai päiväkotii sillä aikaa kun äiti ottaa omaa aikaa ja treenaa kodin ulkopuolella.

Olisin tänään halunnut lähteä salille aamupäivästä, mutta en kuitenkaan ”uskaltanut” vauvan kans sinne mennä siinä pelossa että se olisi-kin turha. --- Pakaraa ja reisiä pitäis saada kuitenkin kovasti treenattua jos kisoihin meinaan mennä ja niinpä päätin olla luova. Pakkasin beibin rattaisiin päiväunia varten, puin itselleni painoliivin päälle ja menoksi! Mulla on siis tuollainen Ompun painoliivi ja siihen laitoin tällä kertaa painoa 10kg --- Ja MUISTA: ajattele pakaraa jokaisella askeleella, purista purista purista joka ikisellä kyykyllä. (Fitness-hyvinvointiblogi)

Vauvaa voi hyödyntää myös kahvakuulan tai puntin asemesta lisäpainona. ”Ihana lisäpaino” ei silloin näyttäydy taakkana vaan tekee mahdolliseksi sen, että vartalo voimistuu ja töitä jaksaa tehdä:

Vauva toimii erinomaisesti treenin lisäpainona. Hänet voi laittaa kantoreppuun ja mennä vaikka portaita kävelemään. Ylämäet vau-

nuja työntäen toimii hyvänä boostina jalkalihaksille. Vauvan nostelu lisää voimaa hyvin yläkropassa. Kannattaa tämä ihana lisäpaino ottaa hyvässä mielessä vastaan. (Fitness-hyvinvointiblogi)

Fitnessurheilijalle tai personal trainerille pakaroiden ja reisien treenaaminen on samalla tavoin ammatillisen toimintakyvyn ylläpitoa kuin ammattiuurheilijalle, joka treenaa olympialaisia varten. Toiminta- ja työkyvyn ylläpito on samalla tavoin myös yksi aktivoivan työvoimapolitiikan keskeisistä seikoista. Ohjeita ei tietysti anneta vain fitnessurheilijoille tai liikunnallisissa ammateissa toimiville. Tositelevisio-ohjelmien juontajat korostavat osallistujille terveellisten elämäntapojen merkitystä työssäjaksamiselle, kuten seuraavassa, jossa ohjeita saa lähihoitajana kolmivuorotyötä tekevä yksinhuoltajaäiti.

Supermarjo: Me puhuttiin sun kaa *tänään että* sä oot aika nuori vielä. Nyt on hirveen tärkeätä pitää omasta itsestä, omasta fysiikasta huolta koska sitten sä huomaat hetken päästä, että sä et jaksu töissä. Saati töitten jälkeen lapsen kanssa. (Pelasta perheemme Supermarjo!)

Kansanterveydellisesti ajateltuna tehostamisen taustalla voidaan nähdä ideologia, jossa töissä ja kotona on oltava tehokkaita tuottavia yksilöitä. Sopivan usein treenattu ruumis jaksaa tehdä pidemmän työuran. Itsetään huolehtiminen, kyky pitää kunnossa ja varjella tärkeintä työkaluaan, eli omaa ruumistaan, on tullut entistä tärkeämmäksi nykytyöläisille, kuten Precarias a la Deriva (2009, 38) kirjoittaa. Tehostaminen näyttää usein kytkeytyvän laihduttamiseen niissäkin sarjoissa, jotka eivät ole varsinaisia laihdutusohjelmia, vaan joissa tavoitellaan esimerkiksi jotain unelmaa, etsitään kumppania, parannetaan arjenhallintaa tai tehostetaan parisuhdetta (vrt. Harjunen tässä teoksessa).

Leena Eräsaari (2010, 219) on suomentanut naisten harteille historiallisesti ja sukupuolittuneen työnjaon myötä asettuneet caring, cooking ja cleaning -työt, kaitsemiseksi, köksäykseksi ja kuuraukseksi. Supermarjossa on annettu ohjeita siitä, miten köksäyksen voi yhdistää tehokkaaksi treenaukseksi. Naisen ei tarvitse lähteä kotoa ulos tekemään kyykkytreenejä ja jättää perhettä odottamaan ruokaa, vaan hän voi kattilaa hämmen-täessä kyykätä. Näin hän varmistaa arjen jatkuvuuden huolehtien samalla

itsestä ja muista. Blogistit ovat edellä kertoneet, kuinka kaitseminen kytetään itsehoivaan treenaamalla vauvan kanssa. Myös kuuraukseen käytettävän ajan voi yhdistää itsehoivaan. Tylsästä ja likaisesta siivoustyöstä saa mielekkäämpää ja tehokkaampaa, kun pukee yllensä painoliivit ja suhtautuu siihen kunnon kohottajana.

Siivous ei oo koskaan ollut mikään lemppari juttu, lähinnä pakollinen paha mikä on vaan hoidettava. Tosin tykkään kovasti puhtaasta siististä kodista joten voisin kyllä harrastaa tätä lajia nimeltä siivous kyllä hieman useamminkin.

Ja nyt se kannattaakin ja itse asiassa oli yllättävän mukavaa uudella metodilla. Siivouksen yhteydessä tehty ”lihaskuntotreeni” antoi yllättävää lisää potkua siivoukseen. Ennen ylimääräiset edestakas *kävelyt ja kyykistymiset* ärsytti mutta nyt ajattelin vain että hyvä hyvä, lisää ”lenkkiä” ja ”kyykkyjä”.

Minulla oli nimittäin siivouksen ajan painoliivi päällä. 10kg extra vastus toi mukavasti lisäintoa siivoukseen. (Fitness-hyvinvointiblogi)

Esimerkeissä kuvataan itsestä huolehtimisen sisältävän samalla myös toisista huolehtimista. Luovasti käytetyt itsehoivan menetelmät ovat varmasti tehokkaita ja saavat tylsätkin askareet sujumaan joutuisasti. Ne kuitenkin kertovat myös siitä, että naisen oma aika on samalla myös muiden aikaa. Tällä tavoin uusinnetaan ehkä tahtomattaankin sukupuolten työnjakoa. Toisaalta myös suosituimmilla fitness- ja hyvinvointiblogialustoilla vähemmistönä näkyvät miehet kuvaavat uuden isyyden hengessä kotiin itse rakennetun kuntosalin avaavan mahdollisuuksia treenaukselle, kun vauvasta ei malttaisi olla erossa hetkeäkään.

Nyt olen vaihtanut vaippaa, pessyt vauvan pyllyä, puhdistanut napaa ja pukenut vauvalle aivan liian isoja vaatteita päälle. Olen asettanut vauvaa äidin tissille ja haltioitunut kerran toisensa perään vauvan suloisuudesta ja ihanista ilmeistä. En malttaisi olla hetkeäkään erossa prinsessastani, haluaisin vaan pidellä häntä sylissäni ja lepperellä ja hyräillä hänelle hiljaisella äänellä. --- Näin pienen lapsen isinä treeniaikaa on välillä

hiukan hankala löytää, varsinkin kun molemmat tehdään vuorotyötä. Oma kotisali avaa kuitenkin reilusti lisää treenimahdollisuuksia. Salille voi esimerkiksi marssia itkuhälytin kainalossa vauvan ollessa päikkäreillä tai illalla pikkuisen mentyä yöunille. (Fitness-hyvinvointiblogi)

Jotta emme turhaan itse uusintaisi sukupuolirooleja ja nimeäsi naisten harrastamaa urheilua ja liikuntaa vain toisten tai ulkonäön vuoksi tehtäväksi puuhasteluksi, on mainittava, että monet treenibloggarit kertovat urheilustaan intohimona. Naiset urheilevat vaikka tietävät sen vievän joskus isonkin palan lasten tai puolison kanssa vietetystä ajasta ja se on erityisen tärkeää sen itselle tuoman nautinnon<sup>7</sup> vuoksi. Foucault (2010) on kirjoittanut nautintojen käytön<sup>8</sup> strategiasta, jossa on pidettävä huoli esimerkiksi oikeasta ajoituksesta, tarpeesta ja asemasta. Nautintojen käytölle on oma aikansa (emt., 157). Mikäli sielu suuntaa huomion ruumiin tarpeisiin ja vaateisiin, on se rajojen sisäpuolella ja toimii oikeassa järjestyksessä. Mikäli sielu antautuu omien mielteidensä vietäväksi ilman vastinetta, on kyse turhasta ja tyhjästä (emt., 381). Naiset rikkovat toiminnallaan tätä vastaan. Itsehoivaan ei siten tarvitse kytkeytyä ajatusta, että on hoivattava itseään, jotta jaksaa hoivata muita ja olla tehokkaampi ja tuottavampi töissä.

Rakastan treenaamista ja mä tarvitsen sitä. Jos en urheile, mun kroppaa alkaa särkeä ja pinnaa kiristämään. En tarvitsisi ehkä ihan noin pitkäkestoisia treenejä joka viikko hyvinvoinnin ylläpitämiseksi, mutta koska tuleva maastopyöräilykilpailu on sen verran ainutlaatuinen kokonaisuutena, että halusin ehdottomasti mukaan. Samaan aikaan painiskelen myös sen ajatuksen kanssa, että haluan pitää kiinni itselteni tärkeistä asioista. Välillä se tarkoittaa muista asioista luopumista ja itsekkäitä valintoja. (Fitness-hyvinvointiblogi)

Blogisti kertoo, että hyvinvoinnin ylläpitämiseksi voisi riittää lyhyemmätkin treenit, mutta hän pitää kiinni itselle tärkeäksi kokemistaan asioista, kuten maastopyöräilykilpailuun valmistautumisesta ja omasta ajasta. Myös tämän voi nähdä ajan tehostamisen vastadiskurssina ja

---

7 Kiitämme yht.yo Laura Pitkästä huomiosta itsehoivan ja nautinnon välillä.

8 Foucault viittaa alun perin sukupuolitoimintaan.

irttiotona hoivaajan roolista.

Vastapuhetta tehokkuudelle ei esiinny kovin taajaan lukemissamme blogeissa ja liikuntamarkkinoilla. Ajan tehostamisen nimissä on yleistynyt esimerkiksi viidentoista tai seitsemän minuutin HIIT-treeni<sup>9</sup>. Kuntosaleilla taas sovitetaan tunnin treeniin kaksi erilaista suoritusta, kuten spinning ja kehonhuolto. Mediassa<sup>10</sup> kirjoitetaan ja kuntosalit mainostavat pikatreenejä kiireiselle uraniselle tai -miehelle sopivaksi. Itsestä huolehtiminen ei ole ajasta kiinni, vaan sen voi tehokkaasti sovittaa osaksi työpäivää, esimerkiksi lounastauolle. Vapaa-aika merkitsee viime kädessä aikaa tehdä enemmän työtä (Precarias a la Deriva 2009, 38). Toisin sanoen tehokas työläinen käyttää vapaa-aikansa työn tekemiseen tai työruumiista huolehtimiseen.

Itsensä tehostaminen hoivaamalla valuu siten ennenäkemättömän syvälle ihmisten arkeen, kun jokaisen vuorokauden minuutin tulee olla tehokkaasti käytetty. Ihmiset alkavat tarkkailla ja hallita itseään erilaisin keinoin; kalorilaskureilla ja askelmittareilla (vrt. Foucault 2010b).

## Taloudellisesti tehoton

Tositelevisiossa ja blogeissa kerrotaan myös tehottomuuden hetkistä. Tositelevisiossa osallistujat tunnustavat väsymystään päiväkirjana toimivalle videokameralle herättyään aamun pimeinä tunteina aamuaerobiselle lenkille. Blogeissa kerrotaan siitä, että aina ei tarvitse jaksaa ja myös lepo- hetket ovat tarpeen. Tehokas elämäntapa vaatii vastapainoksi hetkiä, joita ei ole aikataulutettu.

Olen oppinut sen verran tuntemaan itseäni, etten suunnittele oikeastaan mitään menoja enkä harrastuksia maanantaille - jos vaan mitenkään mahdollista. Mun on jotenkin pakko voida tietää, että saan vain tulla kotiin. Että voin odottaa innolla kotiinpääsyä ja sellaista pehmeää

---

9 HIIT = *high intensity interval training*. Kovatehoinen intervallitreeni.

10 Ks. esim. [http://www.menaiset.fi/artikkeli/sport/vartin\\_tehotreeni\\_hiit\\_vastaa\\_tunnin\\_lenkkia\\_ohjeet\\_harjoitteluun](http://www.menaiset.fi/artikkeli/sport/vartin_tehotreeni_hiit_vastaa_tunnin_lenkkia_ohjeet_harjoitteluun)



maanantai-iltaa. Että saan sitten filiksen mukaan treenata, blogata, kokata, siivota - mitä vain haluan. Oishan maanantai hyvä jumppapäiväkin, mutta jos mulla olisi oma ohjattava tunti maanantaisin, tiedän, että tulisi aina vähän liian nopeasti viikonlopun jälkeen ja menisin aina maanantait pieni ekstramöykky mahassa.

Se on mun paras maanantaivinkkini. Viikko lähtee käyntiin vähän vähemmällä stressillä ja kiireellä kun illaksi ei suunnittele mitään pakollista. *Äälrait*; pehmoista sohvailtaa tai mitä teettekin! Taidan laittaa vieläpä kupillisen hyvää teetä ja olla kiva itselleni (ja ehkä tolle puolisollenikin ;)), suosittelen.

On selvää, että aikatauluttomuus ja tehottomuus eivät ole mahdollisia kaikille vaan maanantainen ekstramöykky mahassa on vain siedettävä. Osa työelämässä olevista voi suunnitella esimerkiksi työpäivänsä niin, että se on välillä löysempi ja valita sopivan ajankohdan harrastuksilleen. Samalla on myös lukuisa joukko ihmisiä, jotka ovat joko työssä tai kotona - tai molemmissa - sidottuja pakollisiin aikatauluihin, joista ei voi joustaa. (ks. myös Mäki-Kuutti 2013, 18.) On myös huomioitava, että kaikki eivät ole työssäkäyviä ihmisiä, jolloin aikatauluttomuus itsessään voi näkyä muun muassa pahana olona ja tunteena, että ei ole hyväksytty osa yhteiskuntaa (Hänninen 2000, 106–124).

Levon tärkeyttä tuodaan eri tavoin esiin blogeissa. Lepo esitetään taitona, joka on opeteltava ja osattava ottaa osaksi arkea. Joskus ehdotukset ovat radikaalejakin. Uusi elämäntapa, itsehoivalle omistautuminen, voi tarkoittaa entisen tukiverkoston purkautumista, purkamista ja uuden rakentamista.

Lepo, tuo ihana asia. Kun treenaat monta kertaa viikossa, käyt töissä ja sosiaalistakin elämää tulisi pitää yllä, on varmasti hankalaa löytää levolle tarpeeksi aikaa. Mutta sinun on tehtävä sille aikaa ja sinun on opittava priorisoimaan arkiset menosi sen mukaan. Valitettavasti, tämä voi tarkoittaa myös ystäväpiirin pienenemistä. Mutta jos olet tosissasi tavoitteidesi ja uuden elämäntapasi suhteen, tulet kyllä löytämään uusia ystäviä, ketkä jakavat tämän saman intohimon kanssasi. Ja joskus on ihan hyväkin erotella jyvät akanoista. (Fitness-hyvinvointiblogi)

Tositelevisio-ohjelmissa osallistujille järjestetään arjesta poikkeavaa lepoa ja omaa aikaa esimerkiksi kauneushoitoloissa. Yhteistä parisuhdeai-  
kaa järjestetään virkistävän harrastuksen tai romanttisen illallisen parissa. Etenkin lapsiperheiden on ehkä ollut vaikeaa järjestää lepoa, jos turvaverkkoa ei ole lähellä. Hemmotteluhetki hyvässä ravintolassa on monille taloudellisesti järjetön sijoitus ilman tuotantoyhtiön panosta; fine-dining illallinen veisi perheen ruokabudjetista liian ison osan tai laskuvarjohyppykurssi lasten kesälomareissun (vrt. Vander Schee & Kline 2012). Tositelevisio voi siten paikata hetkellisesti sekä turvaverkon puutetta että tehdä taloudellisesti mahdolliseksi erityisen lepoa.

Itsehoivassa on huomioitava sen kaksi puolta. Harjoitettu hoivapolitiikka ohjaa yksilöitä huolehtimaan itse itsestään itsehoivan käytäntein, jolloin yksilö saattaa jäädä ilman yhteiskunnallisia turvaverkkoja. Mutta itsehoivan käytännöillä voi myös saada aikataulutetusta elämästä mielekäästä ja levon hetkiä sisältävää, jolloin se toimii yksilön hyödyksi. Taloudellinen tehottomuus ja tehokkuus kytkeytyvät vahvasti luokkaan, (ks. Skeggs 2014) kuten on luettavissa seuraavan hyvinvointiblogistin kirjoituksesta.

Joskus kysyette, että miten ehdin tehdä kaikkea. Tuli nyt vaan jotenkin mieleen. :D Omasta mielestäni en tee kamalasti mitään; tai en mitään mitä en halua tai mikä tuntuu väsyttävältä ja vie energiaa. Joskus saatan buukata vähän liian monta ohjausta (kuten tälle viikolle, ja sitten vähän kaduttaa) ja joskus tulee vähän kiire, mutta hyvin harvoin tunnen itseäni stressaantuneeksi. Luulen, että se on ihan kiinni siitä mitä **haluaa** tehdä ja minkä tuntee merkitykselliseksi. Mun mielestäni töihin on joka aamu kiva lähteä ja vielä innokkaammin odotan että pääsen hakemaan lapset töiden jälkeen kotiin ja syliin. <3 (Se on kai päivän lämpimän ajatus.) Jumppatunteja on tosi mielenkiintoista suunnitella ja blogin tai käsityön parissa rentoudun ja nautiskelen. Kaikki ne jutut mitä teen, antavat paljon; sekä hyvää oloa, onnistumisen tunnetta että energiaa. Että sen puoleen do more of what makes you happy pitää paikkansa. ;)

Hyvässä luokka-asemassa olevalla on paremmat mahdollisuudet taloudellisesti toteuttaa itsensä hoivaamisen ydintä “*do more of what makes you*

*happy*” -hengessä. Keskusteluryhmissä ajatusta elämäntapamuutoksesta kaikille avoinna olevana mahdollisuutena kritisoidaan; pitkissä keskusteluketjuissa pohditaan sitä, kenen on mahdollista ja millä ehdoin toteuttaa elämäntapamuutosta, johon kuuluvat personal trainerit, kulloinkin muodissa oleva ruokavalio ja erilaisia välineitä tai kuntosalijäsenyyttä vaativat kunnonkohottamisharrastukset. Vaikka nämä kaikki olisivat niitä asioita, jotka tekevät onnelliseksi, vaativat ne myös aikaa, rahaa ja sosiaalista pääomaa. Omasta työstä saatu palkka saattaa juuri ja juuri riittää vuokraan ja pakollisiin laskuihin eikä työkään välttämättä ole sellaista, johon on joka aamu kiva mennä, saati kotiin kiva palata.

### **Oman elämänsä tosi-tv-tähti**

Muodonmuutos-ohjelmien ja hyvinvointiblogien tunteikkaat tarinamuotoon kuvatut projektit vaikuttavat ruutujen toiselle puolelle hyvinkin konkreettisesti. Jenny ja läskimyytinmurtaajat sivustolta löytyy seuraava henkilökohtainen tarina<sup>11</sup> tehokkuuden nurjasta puolesta. Kertoja on kokenut olevansa oman elämänsä tosi tv-tähti laihdutusprojektin edessä hyvin. Hän kyseenalaistaa ajatusta, jonka mukaan kaiken pitäisi olla kunnossa, kun projekti on suoritettu - ajatus, joka toistuu erityisesti tosi-tv-telvisiön laihdutusprojektien lopussa.

Pelkkä tehokkaasti suoriutuminen ei ole auttanut kokonaisvaltaisessa hyvinvoinnissa ja kirjoittaja vihjaa, että ylipainon takana voikin olla suurempia solmuja kuin laiskuus tai tietämättömyys oikeanlaisesta ravinnosta. Näitä vihjeitä on esitetty myös arjen hallintaan keskittyvässä Supermarjossa; osallistujat ovat koettaneet kertoa mielen solmuista ja elämän monimutkaisista palikoista mutta heitä on patistettu lenkille ja rohkaistu ajattelemaan positiivisesti.

Olin reilu vuosi sitten ”laihduit tai itket ja laihdut” -tilanteessa josta sisuunnuin ja vuoden verran kaikki meni kun olisin ollut oman elä-

---

11 Koska Läskimyytinmurtaajat on suljettu ryhmä, toisin kuin lukemamme blogit, olemme henkilökohtaisesti pyytäneet kirjoittajalta ja ylläpidolta luvan julkaista seuraava kirjoitus (Tutkimusetiikasta internetissä vrt. Turtainen & Östman 2013).

mäni tosi-TV-sarjassa. Karistin vuodessa 84,2 kiloa. Isoimmiltaan tiputusta on parista takaisintulleesta huolimatta n. 95. Heikolla hetkellä mietin ”Mitä Chris-setä<sup>12</sup> sanoisi?” ja jatkoin huhkimista. Liikuntapuolella olen kokenut monia mahtavia hetkiä. Olen varmasti oppinut samalla paljon ravinnosta vaikka lapsuusajan tiukan kontrollin ja ravintoterapeutilla juoksemisen vuoksi teoreettinen pohjani olikin kohtalainen.

Kaikki on hienosti, eikös? Paitsi että jumitan melkein 15 kiloa normaalipainon ylärajan yläpuolella pahasti säästöliekillä, kulutan kaiken vapaan aikani ja vähän ylikin urheiluun, eristän itseni sosiaalisista tilanteista enkä koe kelpaavani kenellekään. Omaan silmääni olen sie-tämättömän ruma.

Muille olen liian iso. BMI-uskovaiset *näkevät vain taulukon johon en mahdu. Liikuntaihmiset* «If it jiggles it’s fat” -paidoissaan näkevät ison kroppani löysine nahkoineen, tekevät pikaisia johtopäätöksiä kehonkoostumuksesta ja jakavat viisauksiaan alkavaan urakkaan.

Koen aiheuttaneeni pettymyksen niille terveydenhuollon ihmisille, jotka ovat valvoneet matkaani ja samalla läheisilleni. Miellyttämisenhaluisena ihmisenä toivoin niin kovasti pystyväni siihen mihin en lapsena pystynyt, mahtumaan heidän taulukoihinsa. Hoitamaan kerran-kin homman loppuun saakka. Tässä kohtaa alan herätä siihen, että jonkun on joustettava jos kuvittelen pitäväni kiinni terveydestäni se en voi enää olla minä. Joko kroppa tai pää sekoaa lopullisesti. Olen viime viikot etsiskellyt Patrikin<sup>13</sup> korviketta tältä seudulta ja miettinyt yleensäkin mikä olisi oikea kulma lähteä nakertamaan solmuja auki.

Nainen, 30+, BMI 29+, rasvaprosentti vajaat 24, oma itse aivan hukassa<sup>14</sup>

---

12 Chris Powell on amerikkalaisen Hurja painonpudotus-ohjelman personal trainer.

13 Patrik Borg on ravitsemusasiantuntija, joka on myös Läskimyytinmurtajien oma ravitsemusterapeutti.

14 Olemme lyhtentäneet sitaattia. Sisältö on alkuperäisessä muodossa.

Kirjoittaja tuo esiin asioita, joita itsehoivaan keskittyminen on hänelle tuonut; onnistumisen kokemuksia, uusia harrastuksia ja terveyden kohentumista. Samalla hän ironisoi tehopakkausmaista tapaa luetella kehon ominaisuuksia, joihin hän ei kuulukaan. Itseen voi tehostaa ja hoivata, mutta mikäli BMI-lukema, rasvaprosentti ja muut kehonkoostumusta laskevat mittarit eivät ole normin mukaisia, tehokkuus ei näytä oikeanlaiselta; taulukot estävät kirjoittajaa tuntemasta itseään hyväksytyksi osaksi yhteiskuntaa.

Vaikka numerot ja luvut asettuisivat normeihin ja taulukoihin, ne eivät tuo esiin inhimillistä puolta. Tehokkuuden ideologia ei huomio lukujen takana olevaa ihmistä. Kertoja on lisännyt osuvasti numeroluettelonsa neljä sanaa: *oma itse aivan hukassa*. Facebook-ryhmästä saa vertaistukea ja hoivaa - myös asiantuntijoilta - mutta suljetun ryhmän ulkopuolella maailma on vielä julma. Julmuus tunkee läpi ihmisen kommentaateista, rakenteista ja instituutioista. Pyrimme tällä esimerkillä näyttämään, että itsehoivalla ja arjen tehostamisella ei voida korvata toimivia terveydenhuolto- ja sosiaalipalveluja, joihin kenen tahansa tulisi olla mahdollista päästä helposti “avaamaan solmuja.”

## Lopuksi

Olemme kysyneet, kuinka elämän tehostaminen ja itsehoivan ajatus valuvat ihmisten arkeen mediasta: millaisia itsensä hoivaamisen keinoja esitetään ja millaisia tunteita ne saavat aikaan ruudun toisella puolella. Analyysimme perusteella itsehoiva on luokkaan ja sukupuoleen sidottua. Prekarisoituneessa projektiyhteiskunnassa, jossa erilaiset patkätyöt, määraaikaiset työsopimukset ja nollatuntisopimukset ovat työläisten arkea, itsehoiva ei ole kaikille mahdollista samanlaisessa muodossa. On vaikea ammentaa energiaa ja hyvää oloa, jos seuraavasta työstä ja palkasta ei ole tietoa tai elämäntilanne on muutoin vaikea. Matalapalkkaisesta työstä saatu palkka ei välttämättä riitä hankkimaan personal traineria, laihdutusruokaa ja harrastusvälineitä. Itsestään voi huolehtia ja elämää tehostaa halvemmalla, mutta samalla se tuo julmallakin tavalla esiin eriarvoisuuden. Kaikki eivät voi saada lepoa hetkiä silloin kun sille olisi tarve, esimerkiksi hoivavastuunsa vuoksi.

Itsestä huolehtimisen käytännöillä tehdään kansalaisia, jotka eivät turhaan tai tarpeeseen kuluta yhteisiä, verovaroilla kustannettuja julkisia sosiaali- ja terveyspalveluja. Ongelmat virallisissa palveluissa ohjaavat ihmisiä epävirallisempiin palveluihin ja se selittää osittain blogien, FB-ryhmien ja tositelevision suosiota. Julkisia palveluja on edelleen tarjolla ja tutkimukset osoittavat, että erityisesti vakaassa työmarkkina-asemassa olevat kansalaiset luottavat niihin (Aalto ym. 2016). Samanaikaisesti kuitenkin esimerkiksi pitkät jonotusajat terveyspalveluihin on koettu ongelmaksi (Lääkäriliitto 2014). Osa kunnista on myös budjettinsa tasapainottamiseksi korottanut sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakasmaksuja, jotka voivat olla pienituloiselle kipukynnys. Blogisteilta ja keskusteluryhmistä avun elämän solmuihin voi saada nopeammin ja helpommin kuin julkiselta puolelta. Tositelevisionauttajan pyytäminen kotiin ratkomaan ongelmia voi olla jopa helpompaa kuin avun hakeminen sosiaalityöntekijältä tai psykologilta. Häden verhoaminen julkiseen viihteeseen voi lieventää häpeää, joka edelleen kytkeytyy esimerkiksi yksityisesti sosiaalitoimissa asiointiin.

Tehostamisen vaatimus synnyttää myös vastarinnan paikkoja. Naiset asettuvat vastustamaan yltiöpäistä tehokkuutta ja epärealistisia ihanteita. He tuovat esiin tehostamisen nurjaa puolta ironisoimalla mittareita, indeksejä ja prosentteja. Blogistit kirjoittavat väsymyksestä, jaksamattomuudesta ja levon tarpeesta. Urheilusta ja liikunnasta nautitaan, ilman että sitä välttämättä kytetään tehostamiseen tai ulkonäön kohentamiseen. Naiset ottavat haltuun omaa tilaa itsehoivalla.

Toisaalta itsehoiva ja oman elämän tehostaminen voivat näyttää myös kirkkaan puolensa. Tositelevision-ohjelmiin osallistumisesta ja blogin kirjoittamisesta voi aueta uusi ammatti ja työura, oma henkilökohtainen elämäntapamuutosprojekti voi kääntyä uraksi personal trainerina. Ohjeita ja neuvoja jaetaan paitsi ilmaiseksi myös palkkatyönä tai yrittäjänä. Ilta-päivälehdissä tosi-tv-osallistujat kertovat Supermarjon, Jutan tai Mummomafian vierailun auttaneen työllistymisessä ja oman elämän kunnostamisessa.

Ongelma tositelevision kaltaisissa avun ja palvelun muodoissa on se, että erityisesti tositelevision-ohjelmat antavat projektimuotoista hoivaa. Hoivaa, myöskään itsehoivaa, ei lopulta voi kokonaan vääntää projektiksi, jolla on alku, keskikohta ja loppu. Hoivaa tarvitaan eri muodoissa

päivittäin elämän jatkumiseksi eivätkä “mielen solmut” välttämättä ratkea onnistuneessa projektissa. Blogissa tarjottu apu voi olla haurasta, sillä blogisti voi koska tahansa lopettaa blogin kirjoittamisen tai jättää vastaamatta avun pyytäjälle. Tehty elämäntapamuutos voi palautua takaisin alkutilanteeseen, mikäli aikaa, rahaa ja tilaa itsehoivalle ei ole tai tuki-verkko puuttuu. Kun yhteiskunnan toimintaa tehostetaan, on pidettävä huoli, ettei ihminen jää tehostamisen alle tai uuvu tehokkuus- ja tehostamisvaatimusten tunkeutuessa jokaiselle elämän osa-alueelle.

Luvussamme olemme keskittyneet pääosin niin kutsutusti parhaassa työiässä oleviin naisiin. On selvää, että itsehoiva näyttäytyy monimuotoisempana, kun tarkasteluun otetaan esimerkiksi eri sukupolviin kuuluvat yksilöt ja ryhmät. Jatkossa onkin syytä lisätä itsehoivan ja tehokkuuden tarkasteluun sukupuolen ja luokan lisäksi ikä sekä muut intersektionaalisuuteen kuuluvat seikat, kuten etnisyys. Myös alueelliset erot on jatkossa syytä ottaa huomioon. Itsehoivan mahdollisuudet esimerkiksi kaupungissa ja maaseudulla voivat olla erilaiset. Tehokkuus kytkeytyy usein nuoruuden ihannointiin, tai itsestä pidetään huolta, jotta ruumis pysyisi mahdollisimman pitkään työikäisen tasolla. Tällaiseen tehokkuuteen itsehoivalla näytetään media-aineistossamme pitkälti pyrkivän.

## Lähteet

- Aerschot van, L. (2015). *Vanbusten hoiva ja eriarvoisuus, sosiaalisen ja taloudellisen taustan yhteys avun saamiseen ja palvelujen käyttöön*. Tampere: Tampere University Press.
- Alasuutari, V. (2012). *KYNNYSMATOSTA SUPERNAISEKSI? Postfeminismi ja menestys naisten työelämäoppaissa*. Pro gradu-tutkielma. Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö. Naistutkimus. Tampereen yliopisto.
- Eräsaari, L. (2010). Miksi hyvinvointivaltio on tärkeä naisille? Teoksessa T. Saresma, L-M. Rossi & T. Juvonen. *Käsikirja sukupuoleen*. Tampere: Vastapaino. 210-222.
- Foucault, Michel (2010): *Seksuaalisuuden historia*. (Histoire de la sexualité, 1976–1984.) Suomennos Kaisa Sivenius. 2. uudistettu laitos (1. laitos 1998). Helsinki: Gaudeamus.
- Foucault, M. (2010b). *The Birth of Biopolitics. Lectures at the Collège de France, 1978--1979*. Palgrave MacMillian.

- Foucault, M. (2014). *Parhaat*. Suomennos: Tapani Kilpeläinen, Simo Määttä ja Johan L. Pii. Tallinna/Tampere: Eurooppalaisen Filosofian seura ry/Niin ja näin.
- Honkasalo, M-L. (2008). *Reikä sydämessä*. Tampere: Vastapaino.
- Hänninen, V (2000). *Sisäinen tarina, elämä ja muutos*. Sosiologian ja sosiaalipsykologian laitos. Tampereen yliopisto. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy Juvenes Print.
- Jallinoja, R. (2006). *Perheen vastaisku. Familistista käännettä jäljittämässä*. Helsinki: Gaudeamus.
- Jokinen, E. (2005). *Aikuisten arki*. Helsinki: Gaudeamus.
- Julkunen, R.(2010). *Sukupuolen järjestykset ja tasa-arvon paradoksit*. Tampere: Vastapaino.
- Juntunen, L. & Koskenniemi, A. (2013). *Suomalainen televisiotarjonta*. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 21/2013.
- Juntunen, L. & Lagus, I. (2015). *Suomalainen televisiotarjonta 2014*. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 10/2015.
- Karjalainen, V. & Palola E. (2011). Johdanto. Teoksessa: Palola, E. & Karjalainen, V. (toim.) *Sosiaalipolitiikka. Hukassa vai uuden jäljillä*. THL: Unigrafia Oy Yliopistopaino. 5-15.
- Knijn, T. & Kremer, M. (1997). Gender and the caring dimension of welfare states: toward inclusive citizenship. *Social Politics* 4(3), 328 –361.
- Kyrölä, K. (2010). *The weight of images: affective engagements with fat corporeality in the media*. Turku: Turun yliopisto, 2010. (Annalis universitatis Turkuensis, Ser. B, Humaniora; No. 326).
- Manneuo, M. (2015). *Affektitehdas. Työn rationalisoinnin historiallisia jatkumoa*. Turun yliopiston julkaisuja. Sarja C-osa tom. 406. Turku: Painsalama Oy.
- McRobbie, A. (2009.) *The Aftermath of Feminism: Gender, Culture and Social Change*. Trowbridge: The Cromwell Press.
- Mäki-Kuutti, A-M. (2013). Hyvän arjen valtiat. Tohtori Kiminkinen ja populaarimediala julma optimismi. *Kulttuurintutkimus* 30 (2), 16-26.
- Ollilla, A. (1993). *Suomen kotien päivä valkenee Marttajärjestö suomalaisessa yhteiskunnassa vuoteen 1939*. Suomen historiallinen seura ry.
- Precarias a la deriva. (2009). *Hoivaajien kapina. Tutkimusmatkoja prekaarisuuteen*. Helsinki: Like & Tutkijaliitto.
- Puustinen, L., Ruoho, I. & Mäkelä, A. (2006). Feministisen mediatutkimuksen näkökulmat. Teoksessa Mäkelä, A., Puustinen, L. & Ruoho, I. (toim.) *Sukupuolishow. Johdatus feministiseen mediatutkimukseen*. Helsinki: Gaudeamus. 15-46.
- Pyykkönen, M. (2013). *2010-luvun vasemmistolainen feminismi Suomessa*.



- Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta. Itä-Suomen yliopisto.
- Skeggs, B. (2014). *Elävä luokka*. Suom. Lauri Lahikainen, Mikko Jakonen. Alkuteos Class, Self, Culture. (2004). Tampere: Vastapaino.
- Sointu, L. (2016). *Hoiva suhteessa. Tutkimus puolisooan hoivaavien arjesta*. Acta Universitatis Tamperensis 2195. Tampere University Press.
- Setälä, V. (2010). Kansalaisen ja asiantuntijan suhde kahdessa terveystampanjassa 1982 ja 2007. *Yhteiskuntapolitiikka* 75 (6), 625–637.
- Tedre, S. (1999). *Hoivan sanattomat sopimukset: tutkimus vanhusten kotipalvelun työntekijöiden työstä*. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja.
- Tormulainen, A. (2014). Tyttöenergialla kasvaneet. Tytöille suunnatun populaarikulttuurin lähihistoriaa. *Kasvatus & Aika* 3/2014.
- Tronto, J. (1993). *Moral boundaries. A Political Argument for an Ethic of Care*. London: Routledge.
- Turtiainen, R. & Östman, S. (2013). Verkkotutkimuksen eettiset haasteet: Armi ja anoreksia. Teoksessa: Laaksonen, S-M., Matikainen, J. & Tikka, M. (toim.) Otteita verkosta. *Verkon ja sosiaalisen median tutkimusmenetelmät*. Tampere: Vastapaino. 49-67.
- Vander Shee, C. & Kline, K. (2012). Neoliberal exploitation in reality television: youth, health and the spectacle of celebrity 'concern'. *Journal of Youth Studies* 16 (5), 565-578. Taylor & Francis Group. Routledge.
- Wood H. & Skeggs B. (eds.) (2011). *Reality television and class*. London: British film institute.

## Elektroniset lähteet

- Aalto, A-M., Manderbacka, K. Muuri, A., Karvonen, S., Junnila, M., Pekurinen, M., (2016). *Mitä väestö ajattelee sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistamisesta?* Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-635-3>
- Fitnesspäiväkirjat (2016). Eevi Teittinen. <http://www.mtv.fi/lifestyle/ohjelmat/fitnesspaivakirjat/fitnessnaiset/artikkeli/eevi-teittinen/5543752>
- Himberg, P. (21.3.2013.) *YLE Elävä Arkisto Kuntoruutu aloitti valistavien liikuntaohjelmien aikakauden*. <http://yle.fi/aihe/artikkeli/2013/03/15/kuntoruutu-aloitti-valistavien-liikuntaohjelmien-aikakauden>
- Lääkäriliitto. (2014). *Väestön mielipiteet hoitoon pääsystä ja potilaan valinnanvapaudesta*. [http://www.laakariliitto.fi/site/assets/files/1270/vaestokysely2014\\_3.pdf](http://www.laakariliitto.fi/site/assets/files/1270/vaestokysely2014_3.pdf)
- YLE Areena. *Tohtori Kiminkinen*. <http://areena.yle.fi/1-3484336>

Valtioneuvoston kanslia (2015). *Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Sipilän hallituksen strateginen ohjelma.*

Hallituksen julkaisusarja 10/2015: Edita Prima. [http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi\\_FI\\_YHDISTETTY\\_netti.pdf/801f523e-5dfb-45a4-8b4b-5b5491d6cc82](http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FI_YHDISTETTY_netti.pdf/801f523e-5dfb-45a4-8b4b-5b5491d6cc82)

## **Aineisto**

Tositelevisio-ohjelmat:

Duudsonit tuli taloon  
Jutta ja 10 unelmaa  
Jutta ja superdieetit  
Pelasta perheemme Supermarjo!  
Mummomafia

Blogiportaalit:

Fitfashion  
Kaksplus  
Kauneus ja terveyst-blogit  
Yksityiset hyvinvointiblogit

# Kirjoittajat

Ismo Björn, FT, dosentti, erikoistutkija, Karjalan tutkimuslaitos, Itä-Suomen yliopisto

Teppo Eskelinen, YTT, dosentti, yliopistonlehtori, yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos, Jyväskylän yliopisto

Hannele Harjunen, YTT, yliopistonlehtori, Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos, Jyväskylän Yliopisto

Helena Hirvonen, YTT, yliopistonlehtori, Yhteiskuntatieteiden laitos, Itä-Suomen yliopisto

Eeva Jokinen, YTT, professori, Yhteiskuntatieteiden laitos, Itä-Suomen yliopisto

Iiris Lehto, YTM, nuorempi tutkija, Yhteiskuntatieteiden laitos, Itä-Suomen yliopisto

Laura Mankki, YTM, väitöskirjatutkija, Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos, Jyväskylän yliopisto

Pirjo Pöllänen, YTT, tutkija, Karjalan tutkimuslaitos, Itä-Suomen yliopisto

Lilli Rokkonen, YTM, apurahatutkija, Yhteiskuntatieteiden laitos, Itä-Suomen yliopisto

Jarmo Saarti, dosentti, kirjastonjohtaja, Itä-Suomen yliopisto

Tiina Sotkasiira, YTT, tutkijatohtori, Yhteiskuntatieteiden laitos, Itä-Suomen yliopisto

Ville Yliaska, FT, Filosofian, historian, kulttuurin ja taiteiden laitos, Helsingin yliopisto

Matti Ylönen, YTM, väitöskirjatutkija, Helsingin yliopisto, politiikan ja talouden tutkimuksen laitos (maailmanpolitiikka) ja Aalto yliopisto, kansantaloustieteen laitos