

**VALINNANVAPAUS YHTEISKUNNAN HALLINNAN  
PYRKIMYKSENÄ**

**Hallinnan analyttinen tutkimus hallituksen esityksessä (HE 47/2017 vp)  
ehdotetusta valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa**

**Samuli Manu**  
**Pro gradu -tutkielma**  
**Valtio-oppi**  
**Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos**  
**Jyväskylän yliopisto**  
**Kevät 2019**

# Tiivistelmä

## VALINNANVAPAAUS YHTEISKUNNAN HALLINNAN PYRKIMYKSENÄ

### Hallinnan analyyttinen tutkimus hallituksen esityksessä (HE 47/2017 vp) ehdotetusta valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa

Samuli Manu

Valtio-oppi

Pro gradu -tutkielma

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos

Jyväskylän yliopisto

Ohjaajat: Mika Ojakangas, Marja Keränen

Kevät 2019

Sivumäärä: 94 + 2 liitettä

Tutkimuksessa käsitellään hallituksen esitystä valinnanvapauslaiksi (HE 47/2017 vp), sitä kuvaavaa viestintäaineistoa sekä perustuslakivaliokunnan lausuntoa valinnanvapauslaista (PeVL 26/2017 vp) yhteiskunnan hallinnan näkökulmasta. Tutkimuksessa käsitetään yhteiskunnan hallinnan voivan olla järjestään joko biopoliittista tai talouspoliittista ja hyödynnetään tällaista analyyttistä jakoa tutkimuksen aineiston käsittelyyn. Tällainen yhteiskunnan hallinnan käsittäminen juontaa juurensa Michel Foucault'n ja hänen seuraajiensa ajatteluun. Tutkimuksessa myös oletetaan, hallinnan analytiikan tutkimusta seuraten, että Suomessa on havaittavissa uusia liberaalin hallinnan piirteitä sisältäviä käytäntöjä.

Biopoliittinen ja talouspoliittinen järkeily käsitetään tutkimuksessa tulkintarepertuaareiksi ja näin ollen tutkimuksen tulokset ovat aineistosta tehtyjä analyyttisiä tulkintoja. Biopoliittinen järkeily viittaa erityisesti ihmistieteelliseen tietoon nojaavaan hallinnan rationaalisuuteen, joka pyrkii turvaamaan ja voimistamaan elämän edellytyksiä. Talouspoliittinen järkeily sen sijaan viittaa hallinnan rationaalisuuteen, jonka keskeinen piirre on taloustieteestä ammentavan kustannus-hyötyanalyysin soveltaminen mihin tahansa inhimillisen toiminnan malliin sekä tällaisen analytiikan hyödyntäminen minkä tahansa toiminnan mallin taloudelliseen tehostamiseen.

Tutkimuksen perusteella voidaan esittää, että valinnanvapaus on uusien liberaalin hallinnan käytäntöjen näkökulmasta tyypillinen uudistuspyrkimys. Tutkimus kuitenkin osoittaa, että tällaisten hallinnan käytäntöjen toimeenpano ei ole Suomessa täysin ongelmaton. Suomen perustuslaki edellyttää julkisen vallan toimintakyvyn turvaamista lailla. Perustuslaista seuraa, että perusoikeuksien toteutuminen ei voi olla riippuvainen ainoastaan markkinoilla tapahtuvan toiminnan ohjaamisen ja hallinnoinnin onnistumisesta. Perustuslakia voidaankin pitää biopoliittisena tekniikkana, joka pyrkii turvaamaan ja voimistamaan jokaisen elämää. Tämä valottaa biopoliittisen järkeilyn roolia osana suomalaista valtioajattelua: biopoliittisen järkeilyn toteutumisen ajatellaan vaativan julkisen vallan tosiasiallista mahdollisuutta toimia tarpeen tullen.

**Avainsanat:** valinnanvapaus, yhteiskunnan hallinta, biopoliittinen järkeily, talouspoliittinen järkeily, uudet liberalismit, Suomen perustuslaki

# Sisällys

1. <b>Johdanto</b> .....	1
1.1. Valinnanvapauden lyhyt historia.....	1
1.2. Vapaus ja hallinta .....	10
2. <b>Tutkimustehtävä sekä aineisto</b> .....	13
2.1. Tutkimuskysymykset .....	13
2.2. Aineisto.....	13
3. <b>Teoriatausta</b> .....	15
3.1. Michel Foucault'n valta-analytiikka.....	15
3.2. Foucault'n valta-analytiikasta hallinnan analytiikkaan .....	18
3.3. Hallinnan analytiikan käsitteellisiä työkaluja .....	24
3.4. Uusia liberalismeja .....	27
3.5. Yhteiskunnan hallinta.....	34
4. <b>Tutkimusmenetelmät</b> .....	39
5. <b>Aineiston analyysi</b> .....	43
5.1. Hallinnan järkeilyt valinnanvapautta kuvaavassa maakunta- ja sote-uudistuksen asiantuntijaviestinnässä .....	43
5.2. Hallinnan järkeilyt valinnanvapauslakiesityksessä (HE 47/2017 vp) .....	47
5.3. Hallinnan järkeilyt perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 26/2017 vp).....	60
6. <b>Johtopäätökset ja pohdinta</b> .....	75
Lähdeluettelo .....	88
Liitteet .....	95

# 1. Johdanto

## 1.1. Valinnanvapauden lyhyt historia

Valinnanvapaus osana maakunta- ja sote-uudistusta kytkeytyy osaksi suomalaisen sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksen pitkää kaarta. Yhden laskentatavan mukaan uudistusta on yritetty saada aikaiseksi jo yli 13 vuoden ajan. Esimerkiksi Auli Valli-Lintu (2017) on esittänyt, että viimeisen neljän hallituskauden aikana toteutetut rakenneuudistukset voidaan laskea osaksi sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksen kokonaisuutta. Näitä uudistuksia ovat vuonna 2005 aloitettu kunta- ja palvelurakenneuudistus (Paras), vuonna 2011 aloitettu kuntauudistus, vuosina 2013-2014 esitetyt sote-uudistukset sekä maakunta- ja sote-uudistus, joka on aloitettu vuonna 2015. Ajatus valinnanvapaudesta on kuitenkin tullut osaksi uudistusta vasta tämän kaaren loppuvaiheilla. Seuraavaksi esittelen tiiviisti valinnanvapauden lyhyttä historiaa osana uudistusprosessia.

Sipilän hallitus linjasi maakunta- ja sote-uudistuksen yhdeksi uudistusvaiheeksi valinnanvapausjärjestelmän. Hallitus ilmoitti hallitusohjelmassa, että se sitoutuu selvittämään valinnanvapauden tarpeelliset yksityiskohdat ja toteuttamaan niiden vaatimat muutostarpeet vaalikauden loppuun mennessä. Ohjelmassa kuvataan ”SOTE-ratkaisun” etenemistä kolmiportaisesti, jossa kolmanneksi vaiheeksi ilmaistaan tuotannon sekä valinnanvapauden monipuolistuminen.<sup>1</sup> Hallitus kuitenkin täydensi hallitusohjelman linjauksia useita kertoja tukeakseen lainvalmistelua. Täydentävät linjaukset tehtiin 20.10.2015, 7.11.2015, 5.4.2016, 29.6.2016 ja 21.12.2016.

20.10.2015 tehty linjaus keskittyi pääasiassa sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksen uudistamiseen ja siinä arvioitiin kolmea erilaista rahoitusmallia: valtiollista, kunnallista ja vakuutus pohjaista. Linjauksessa todettiin, että kilpailun toimiessa valinnanvapaus tukee tavoitetta alentaa kustannuksia. Myös palvelujen alueellinen saatavuus voi tasa-arvoistua, jos palveluntarjoajia on tarpeeksi kaikkialla Suomessa. Linjauksen vakuutusperustaisen järjestelmän ja valinnanvapauden suhdetta reflektioivassa osiossa esitettiin, että vakuutus pohjainen malli voisi johtaa asiakkaan valinnanvapauden lisääntymiseen, mutta toisaalta myös ylihoitoon ja kustannusten kasvuun.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> [Ratkaisujen Suomi](#). Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015.

<sup>2</sup> [Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusuudistus – vaihtoehtojen arviointia](#). Muistio 19.10.2015.

7.11.2015 tehdyssä linjauksessa todettiin, että sote-järjestelmän valtionohjausta vahvistetaan ja esimerkiksi valinnanvapauden toteutuminen on viime kädessä valtioneuvoston vastuulla. Linjauksessa todettiin, että valinnanvapauslainsäädäntö säädetään osana uudistusta ja toteutuessaan se tarkoittaa palvelujen käyttäjälle mahdollisuutta valita itse, haluaako käyttää julkisen, yksityisen vai kolmannen sektorin tuottamia palveluita. Valinnanvapauden esitettiin olevan pääsääntö perustason palveluissa ja soveltuvin osin käytössä erikoistason sote-palveluissa. Valinnanvapauden laajentamisen valmistelun esitettiin aloitettavan marraskuussa 2015 ja valinnanvapautta laajentavan lainsäädännön oli määrä tulla voimaan 1.1.2019. Tässä linjauksessa valinnanvapauden tavoitteiksi esitettiin edellisestä linjauksesta poikkeavia asioita: perustason palveluiden vahvistaminen, nopean hoitoon pääsyn turvaaminen sekä yksilöiden valinnan mahdollisuuksien tukeminen valintaa tukevalla julkisella tiedolla sekä palveluiden yhtenäisillä laatuksilla.<sup>3</sup>

5.4.2016 tehdyn linjauksen esitettiin ohjaavan muun muassa valinnanvapausuudistuksen lainvalmistelua. Linjauksessa todettiin, että valinnanvapauden toteuttamisen tapoja oli asetettu selvittämään professori Mats Brommelsin johdolla toimiva selvityshenkilöryhmä, joka työn valmistuttua teki ehdotuksista arvion ja sen pohjalta linjaukset valinnanvapausmallista. Linjauksessa ilmaistiin, että tässä työssä otetaan huomioon perusoikeuksien toteutuminen sekä relevantit EU-oikeuden näkökulmat. Tavoitteena oli myös varmistaa, että valinnanvapaus voi tosiasiallisesti toteutua kaikkialla Suomessa sekä se, että käyttöön otettava valinnanvapausmalli tukee digitaalisuuden hyödyntämistä, innovatiivisia palvelumalleja sekä pk-yritysten mahdollisuuksia toimia markkinoilla.

Linjauksessa esitettiin myös, että valinnanvapaus sovitetaan sisällöllisesti yhteen monikanavaisen rahoituksen yksinkertaistamisen, sote-järjestämislain ja maakuntalain kanssa. Pääsääntöisesti valinnanvapauden piiriin kuuluvat palvelut yhtiöitetään. Yhtiömuodon esitettiin esimerkiksi rakentavan pohjaa valinnanvapauden ja yhtiöittämisvelvollisuuden piirissä olevien palveluiden tuotannolliselle integraatiolle. Linjauksessa todettiin, että yhtiöittämisvelvollisuuden tarkemmat yksityiskohdat selvitetään ja se valmistellaan osana järjestämislain ja valinnanvapauslainsäädännön jatkovalmistelua siten, että EU-oikeuden näkökulma huomioidaan. Julkisella vallalla ilmaistiin kuitenkin olevan velvollisuus huolehtia sellaisista palveluista, joita ei voida toteuttaa markkinaehtoisesti.

---

<sup>3</sup> [Aluejaon perusteet ja sote-uudistuksen askelmerkit](#). Hallituksen linjaus 7.11.2015.

Laajan valinnanvapauden uskottiin edistävän kilpailullisuutta sote-palveluiden tuotannossa merkittävällä tavalla. Monipuolisen palvelutarjonnan mahdollistajina ja ylläpitäjinä pidettiin asiakkaiden valinnan mahdollisuutta sekä palvelutarjoajien mahdollisuutta tulla markkinoille. Valinnanvapauden kohdalla aiottiin huolehtia myös palveluintegraation edellytysten toteutumisesta, jossa korostuivat erityisesti palveluketjujen ja tiedon integraatio. Järjestämisen integraation kautta tavoiteltiin yhtä vahvaa järjestäjää, jonka tarkoituksena oli muun muassa tukea valinnanvapauden käyttäjiä maakunnan sisällä.<sup>4</sup>

29.6.2016 tehdyssä linjauksessa valinnanvapautta käsiteltiin jo varsin laajasti ja yleiskuvan sisällöstä oli huomattavasti tarkentunut verrattaessa edellisiin linjauksiin. Valinnanvapauslainsäädännön esitettiin etenevän siten, että hallituksen esityksen luonnos menee lausuntokierrokselle marraskuussa 2016 ja kevätistuntoaudella 2017 esitys oli tarkoitus antaa eduskunnalle. Tarkoituksena oli käsitellä se rinnakkain maakuntien perustamista koskevan hallituksen esityksen ja sote-järjestämisuudistuksen kanssa.

Linjauksessa todettiin, että valinnanvapauslain valmistelu tehdään valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön yhteisen sote-projektiryhmän asettamassa valmisteluryhmässä, jota sote-projektiryhmä johtaa. Valmistelun poliittinen ohjaus tapahtuu reformiministerityöryhmän toimesta. Linjauksessa listattiin valinnanvapauden tueksi tehdyt esiselvitykset ja todettiin, että selvitystyötä tarkennetaan esiselvityksiä pidemmälle osana lainvalmistelua.

Valmistelun osana oli tarkoitus laatia arvioita muun muassa valinnanvapauden aiheuttamasta hallinnollisesta taakasta, tuottajien mahdollisuuksista toimia markkinoilla, palveluiden käyttäjien asiointimahdollisuuksien sujuvuudesta sekä haavoittuvimmassa asemassa olevien asiakkaiden valinnanvapauden toteuttamisesta. Näiden lisäksi oli tarkoitus toteuttaa ainakin myös kattava taloudellisten vaikutusten arviointi sekä perusteellinen valtiosääntöoikeudellinen arviointi.

Eri sektoreiden toimijoihin perustuvaa monituottajamallia avattiin aikaisempia linjauksia tarkemmin. Kaikille toimijoille tullaan asettamaan yhtenäiset ammatilliset ja toiminnalliset kriteerit, oli tuottajan sektori mikä tahansa. Asiakas voi valita tuottajan nämä kriteerit täyttävien tuottajien joukosta. Esityksessä myös eriteltiin tarkemmin tuottajille kohdistettuja kriteerejä. Kriteerien toteutuminen pyrittiin varmistamaan viranomaisohjauksella ja -

---

<sup>4</sup> [Sosiaali- ja terveydenhuollon ja aluehallintouudistuksen linjaukset](#). Neuvottelutulos 5.4.2016.

valvonnalla sekä lainsäädännöllä. Järjestelmän oli tarkoitus turvata myös hyvän hallinnon ja perusoikeuksien toteutumisen.

Myös valinnanvapauden tavoitteita kuvattiin tarkemmin ja monipuolisemmin kuin aikaisemmissa esityksissä. Valinnanvapauden lähtökohtana olivat ihmisten erilaiset tarpeet. Tärkeimmiksi tavoitteiksi linjattiin muun muassa palvelujen saatavuuden ja yhdenvertaisuuden lisääminen, hyvinvointi- ja terveyserojen kaventaminen sekä perustason palveluiden vahvistaminen. Linjauksessa myös todettiin, että valinnanvapauden tulee mahdollistaa kustannushallinnan paraneminen. Tavoitteena oli alentaa menotasoja 3 miljardia euroa verrattuna ennustettuun menokehitykseen vuoteen 2030 mennessä. Tämän toteutumiseksi kannustimien muotoiluun tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Valinnanvapauden tavoitteena oli toimia kannustimena kustannustehokkaaseen, vaikuttavaan ja asiakaskeskeiseen toimintaan ja asiointiin sekä palveluiden jatkuvaan kehittämiseen ja uudistumiseen. Tarkoituksena oli myös lisätä yksilöiden itsemääräämisoikeutta ja tukea yksilöiden omaa vastuunkantoa omasta terveydestä ja hyvinvoinnista. Hallinnollinen taakka ja markkinoille tulon kynnykset olivat tarkoitus tehdä matalaksi, jotta erikokoisilla ja eri sektoreilla toimivilla palveluntuottajilla olisi todelliset mahdollisuudet päästä mukaan valinnanvapausjärjestelmään.

Tämän linjauksen leimallinen piirre on valinnanvapauden monimuotoisuuden ja ihmisten tarpeiden erilaisuuden korostaminen. Palveluketjuja tuli olla monenlaisia, erilaiset palvelutarpeet olivat lähtökohta ja valinnanvapauden toteuttamisen tapoja ilmaistiin olevan useita. Tämän jopa esitettiin olevan sille asetettujen tavoitteiden edellytyksenä. Maakuntien erilaisuus ja toisistaan poikkeava palvelutarjonta aiottiin ottaa huomioon jatkovalmistelussa. Hoidon saatavuutta koskevan sääntelyuudistuksen (th-lain 51 §:n uusi muotoilu) esitettiin lisäävän valinnanvapauden monimuotoisuutta.

Myös palvelu- ja asiakasohjauksen toteutumisesta oli tarkoitus huolehtia osana valinnanvapauden toteutusta. Tämän esitettiin olevan tärkeää erityisesti useita palveluita käyttävien asiakkaiden tai erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden kohdalla. Linjauksessa todettiin, että joillain asiakkailla on rajoittuneet mahdollisuudet käyttää valinnanvapautta. Valinnanvapauden ilmaistiin olevan joiltain osin ongelmallinen sosiaalipalveluissa. Tämän katsottiin pätevän erityisesti julkisen vallan käyttöä sisältävissä toimenpiteissä. Toisaalta valinnanvapauden ilmaistiin lisäävän itsemääräämisoikeutta ja asiakasosallisuutta myös sosiaalipalveluissa.

Linjauksessa listattiin myös valinnanvapauden toteuttamisen päätävät. Näitä olivat väestövastuulla toimiva sosiaali- ja terveyskeskus, väestövastuulla toimiva omatiimi tai sote-asema, palveluseteli ja henkilökohtainen budjetointi. Kaikkien keinojen yksityiskohtia avattiin linjauksessa jonkin verran. Keskeisenä tekijänä pidettiin sitä, että perustason toimijoilla on kannustimia pitää asiakkaiden palveluja riittävällä tasolla. Tavoitteena oli, että perustasolla hoidettavissa olevia asiakkaita lähetetään huomattavasti nykyistä vähemmän erikoistason palveluihin. Erikoistason valinnanvapauden yksityiskohtia käsiteltiin linjauksessa joiltain osin.

Valinnanvapauden piiriin kuuluvat palvelut perustuivat raha seuraa asiakasta -periaatteeseen. Käytännössä tällä tarkoitettiin sitä, että rahoitus osoitetaan sille tuottajalle, jonka asiakkaaksi ihminen päätyy joko oman valinnan tai palvelutarpeen arvioinnin kautta. Asiakkaan esitettiin olevan velvollinen maksamaan maakunnalle laissa säädettävän asiakasmaksun. Hinnan oli tarkoitus olla laajan valinnanvapauden palveluissa suureksi osaksi sama riippumatta siitä, minkä palveluntuottajan palveluita asiakas käyttää. Sama periaate päti myös henkilökohtaisessa budjetissa ja palvelusetelissä. Valinnanvapauden vaikutusta muun muassa asiakasmaksuihin oli linjauksen mukaan välttämätöntä arvioida, kun se on mahdollista. Palvelujen saatavuus ei saanut riippua asiakkaan taloudellisesta tilanteesta.

Valinnanvapausjärjestelmän ensisijaisena korvausmallina toimi riski- ja tarvepainotettu kapitaatio, joka koski kaikkia väestövastuussa olevia tuottajia. Tässä mallissa hyvinvointi- ja terveysriski oli tuottajan kannettavana. Kapitaation esitettiin luovan kannustimen tarjota kustannustehokasta ja vaikuttavaa palvelua sekä välttää yli- ja alihoitoa. Asiakasvalintaa oli tarkoitus pyrkiä ehkäisemään rajoittamalla tuottajien mahdollisuuksia valikoida asiakkaita. Valinnanvapauden piiriin kuuluvissa palveluissa oli tarkoituksena olla jatkossa vain yksi julkinen rahoituskanava ja esimerkiksi ns. Kela-korvauksen oli tarkoitus poistua käytöstä.

Linjauksessa käsiteltiin tulevien palveluiden rajauksia ja erityiskysymyksiä. Nämä koskivat muun muassa työterveyshuoltoa, oppilas- ja opiskeluhuollon palveluita, Ylioppilaiden terveydenhoitosätiötä sekä suun terveydenhuollon valinnanvapausmallia. Näitä käsiteltiin yksityiskohtaisemmin linjauksessa. Linjauksessa todettiin, että julkinen valta on perustuslain mukaisesti viime kädessä vastuussa palveluiden tuotannosta. Valinnanvapauslainsäädännön jatkovalmistelussa oli tarkoitus huolehtia siitä, että julkisella rahoituksella toimivat sote-palvelut mahdollistavat sosiaalisten perusoikeuksien (perustuslain 19 §) toteutumisen.



Linjauksessa käsiteltiin myös muita asiasta tehtäviä juridisia arvioita, kuten EU-oikeuden näkökulmaa.

Keskeisenä valinnanvapauden toimivuuden edellytyksenä pidettiin sitä, että kaikilla palveluiden käyttäjillä ja kansalaisilla olisi käytössään yhtenäistä, vertailtavaa ja ymmärrettävää tietoa eri palveluista ja niiden vaikuttavuudesta. Millaista tämä tieto on, oli tarkoitus linjata tarkemmin jatkovalmistelussa. Linjauksessa kuitenkin käytiin läpi esimerkkejä siitä, millaista tietoa mahdollisesti kerätään ja jaetaan. Tällaisen tietotuotantojärjestelmän toteutumisen esitettiin kuitenkin varmistettavan osana jatkovalmistelua. Linjauksen mukaan tieto oli tarkoitus jakaa ja tuottaa avoimen datan periaatteilla. Tämän esitettiin mahdollistavan tiedon jatkokäytön erilaisissa sovelluksissa.

Valinnanvapauden edellytykseksi esitettiin toimivat palvelumarkkinat ja kaikkien sektoreiden toimijoille yhteiset periaatteet ainakin laajan valinnanvapauden palveluissa. Myös palvelutarpeen arvioinnin käytäntöjen tuli olla yhtenäiset ja palveluvalikoiman selkeä. Julkisen palvelulupauksen esitettiin kytkeytyvän valinnanvapauteen ja näiden muodostavan toisiinsa liittyvän kokonaisuuden. Myös palvelulupauksen valmistelutyön oli tarkoitus jatkaa. Tässä työssä aiottiin ottaa aiempaa selkeämmin huomioon voimavarojen rajallisuus sekä kustannusvaikuttavuus.<sup>5</sup>

21.12.2016 julkaisi linjaukset asiakkaan valinnanvapaudesta sote-palveluissa. Tässä linjauksessa olivat mukana valinnanvapauslakiluonnos sekä alustava arvio valinnanvapauslainsäädännön vaikutuksista. Seuraavassa esittelen tiiviisti lakiluonnoksen keskeistä sisältöä. Lakiluonnoksen perusteella asiakkaalla oli tarkoitus olla monipuolisemmat mahdollisuudet valita palvelujen tuottaja kuin nykyjärjestelmässä. Asiakas voi valita palveluita, jotka ovat joko järjestön, yksityisen yrityksen tai maakunnan omistaman yhtiön tuottamia. Asiakasmaksun oli tarkoitus olla sama kaikkien tuottajatyypin kohdalla. Tavoitteena oli, että valinnanvapauden myötä palvelujen laatu ja kustannusvaikuttavuus lisääntyvät, palveluun pääsy nopeutuu ja asiakkaan vaikutusmahdollisuudet lisääntyvät.

Valinnanvapauslakiesitys oli tarkoitus antaa eduskunnan päätettäväksi keväällä 2017 ja sen oli tarkoitus tulla voimaan vuoden 2019 alussa. Valinnanvapaus oli tarkoitus toteuttaa kaksivaiheisesti: maakuntien oli määrä parantaa vuosina 2019-2020 suoraan valittavilla

---

<sup>5</sup> [Valinnanvapauden toteuttaminen ja monikanavaisen rahoituksen yksinkertaistamisen jatkovalmistelu](#). 27.6.2016.

palveluilla perustason hoitoon pääsyä ja vuosina 2021-2022 maakuntien oli määrä laajentaa valinnanvapauden palveluvalikoimaa. Valinnanvapauden oli tarkoitus olla käytössä 1.1.2023 suunnitellussa laajuudessaan. Maakunnalla esitettiin olevan mahdollisuus tarjota asukkailleen myös lain edellyttämää laajempaa valinnanvapautta.

Luonnoksessa esitettiin, että vuonna 2019 asiakkaalla olisi mahdollisuus valita sote-keskus, jonka palveluvalikoima tulisi laajenemaan ajan myötä. Myös suunhoidon yksikkö olisi mahdollista valita itse. Tuottajan valinnasta oli tarkoitus tehdä ilmoitus maakunnalle. Valintojen tekemisen oli määrä olla mahdollista koko Suomen alueelta ja niihin oli tarkoitus sitoutua vuoden ajaksi. Tämän jälkeen olisi mahdollista vaihtaa palvelun tuottajaa uudestaan. Valinnan tueksi asiakkaille oli tarkoitus tarjota palveluohjausta, asiakasneuvontaa sekä verkkopalveluja. Valintojen tekeminen oli tarkoitus kuitenkin olla vapaaehtoista ja maakunta voisi päättää tuottajan myös asiakkaan puolesta, jos hän ei halua tehdä itse valintoja. Riittävän tiedon tarjoaminen valintojen tekemiseen esitettiin olevan viime kädessä maakunnan vastuulla. Valinnanvapauden ei ollut tarkoitus koskea myöskään kouluterveydenhuoltoa.

Valinnanvapauden piirissä olevia palveluita ei ollut luonnoksen mukaan tarkoitus kilpailuttaa maakunnan toimesta vaan tuottajille asetetaan kriteerit, joiden täyttäminen on tuottajaksi pääsemisen edellytyksenä. Suoran valinnan palveluntuottajien olisi tullut tehdä yhteistyötä maakunnan ja kunnan kanssa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä. Maakunnan oli tarkoitus tehdä sopimus hyväksymiensä suoran valinnan palveluntuottajien kanssa. Tällöinkin suoran valinnan palvelun tuottaja (sote-keskus tai suunhoidon yksikkö) olisi vastannut aina yksittäisen asiakkaan saamasta palvelukokonaisuudesta. Tuottajat olisivat voineet myös tehdä sopimuksia keskenään ja hankkia palveluita toisilta tuottajilta. Maakunnan oli tarkoitus päättää tuottajien rahoituksesta lain asettamissa puitteissa. Jos yksityinen palveluntuottaja on valinnanvapauden ulkopuolella, ei tämän palvelun käytöstä olisi jatkossa maksettu sairaskorvausta siirtymäajan jälkeen.

Luonnoksen mukaan maakunnan liikelaitoksen oli tarkoitus tuottaa sellaiset sote-palvelut, jotka eivät ole suoran valinnan palveluja tuottavien yksiköiden vastuulla. Liikelaitoksen ei kuitenkaan olisi tarvinnut välttämättä tuottaa näitä palveluita itse, vaan se olisi voinut myös hankkia palveluita ostopalveluna. Yleisperiaate on, että liikelaitos tuottaa valinnanvapauden piirin ulkopuolella olevat palvelut. Jos liikelaitos olisi tarjonnut valinnanvapauden piirissä

olevia palveluita, olisi toiminta pitänyt siltä osin yhtiöittää.<sup>6</sup> Kuten voidaan huomata, valinnanvapauden keskeiset piirteet olivat hyvin hahmottuneita jo 29.6.2016 annetussa linjauksessa. Vuoden lopussa annettu linjaus ja lakiluonnos toimivat pohjana hallituksen esitysluonnokselle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa, joka annettiin 31.1.2017 ja josta tehtiin samalla lausuntopyyntö. Lausuntoja annettiin aikavälillä 31.1- 28.3.2017.

Lausuntojen perusteella muokattu esitys (HE 47/2017 vp) oli lopullinen ja hallituksen varsinainen esitys valinnanvapausjärjestelmästä, joka annettiin eduskunnalle toukokuussa 2017. Yksi osa muokkauksia oli jo olemassa olevien osioiden tarkentaminen. Tarkennukset koskivat muun muassa kielellisten oikeuksien huomioimista, suoran valinnan palvelujen määrittelyä, yhteiskuntavastuuta, verotustietojen avoimuutta, maakuntien hallinnollisten velvoitteiden määrällistä arviota sekä kuvausta kilpailun muutoksesta eri maakuntien osalta. Myös lain voimaantulon ja valinnanvapausmallin toimeenpanon aikataulua täsmennettiin ja säännöksiä palvelun tuottajien valvonnasta sekä maakunnan toimivallasta puuttua epäkohtiin tarkennettiin ja vahvistettiin.

Myös vaikutusarviota tarkennettiin ja siihen tehtiin useita lisäyksiä erityisesti arviointineuvoston lausunnon perusteella. Myös katsaus eri maiden valinnanvapausmalleista lisättiin sekä arvioitiin vaihtoehtoisia valinnanvapauden toteuttamisen malleja. Esitykseen tehtiin myös suoranaisia muutoksia. Näitä tehtiin muun muassa palveluntuottajia koskeviin hyväksymis- ja sopimusmenettelyihin, alle täysi-ikäisten valinnanvapauteen, suoran valinnan palveluja koskevaan rajoitukseen, maakunnan harkintavaltaan suoran valinnan palvelujen sisällöstä sekä palveluntuottajille maksettavia korvauksia koskeviin säännöksiin.

Lakiin lisättiin kokonaan uusi luku asiakkaan neuvonnasta ja ohjauksesta, palvelutarpeen arvioinnista sekä palvelujen yhteensovittamisesta. Lakiin lisättiin myös markkinapuutetilanteissa sovellettava uusi 43 §. Suoran valinnan palvelun tuottajien velvoitteisiin tehtiin lisäyksiä tuottajien toimipisteissä annettavaan koulutukseen ja harjoitteluun liittyen. Myös muutoksenhakusäännöksiin tehtiin lisäyksiä.<sup>7</sup> En tässä yhteydessä esittele esityksen sisältöä yksityiskohtaisemmin, koska hallituksen esitys (HE 47/2017 vp) muodostaa osan tutkielmani aineistoa.

---

<sup>6</sup> [Lakiluonnos 21.12.2016](#): Asiakkaan valinnanvapaus sosiaali- ja terveyspalveluissa. Lyhennelmä asiakkaan valinnanvapausmallista 21.12.2016.

<sup>7</sup> [Lausuntopalautteen ja arviointineuvoston lausunnon perusteella valinnanvapauslakia koskevaan hallituksen esitysluonnokseen tehdyt muutokset](#). Muistio 5.5.2017.

Valinnanvapaus on tutkimuksellisessa mielessä mielenkiintoinen useasta syystä. Yksi tällainen on sen sisällön radikaalius suhteessa sen lyhyeen historiaan. Käytännössä kyse on koko nykyisen palvelujärjestelmän täysin mullistavasta asiasta. Kun tarkastellaan valinnanvapauden valmistelun aikajanaa, voidaan huomata, että sen valmistelu on toteutettu todella kiireellisellä aikataululla. Ajatus hallituksen esityksessä tarkoitetun kaltaisesta valinnanvapaudesta ylipäättään on todella uusi.

Toinen mielenkiintoinen piirre on se, että maakunta- ja sote-uudistuksen ollessa eduskunnassa perustuslakivaliokuntakäsittelyssä erityisesti hallituksen esityksen (HE 47/2017 vp) mukaista valinnanvapausjärjestelmää pidettiin perustuslain näkökulmasta ongelmallisena. Tällä oli ratkaiseva merkitys koko uudistusprosessin etenemiselle, koska uudistuksen katsottiin eduskuntakäsittelyssä muodostavan kokonaisuuden. Tästä syystä valinnanvapauden kanssa käsiteltiin myös muita hallituksen esityksiä ja uudistuksen kokonaisarviota on pidetty tärkeänä. (Valli-Lintu 2017, 36.)

Perustuslakivaliokunta edellytti valtioneuvostolta 23.5.2017 kokonaisarviointia eri esitysten kokonaisvaikutuksesta perustuslain näkökulmasta. Tämä perustui perustuslain 47 §:n 2 momenttiin. Kun perustuslakivaliokunta antoi lausunnon aiheesta (PeVL 26/2017 vp), kytki se valinnanvapaus-, maakunta- ja sotejärjestelmää koskevat hallituksen esitykset sekä kaksi uudistuksen rahoitusta ja Ahvenanmaan asemaa koskevan hallituksen esityksen täydentämisesitystä sekä tuottajalakia koskevat esitykset yhteen (HE 52/2017 vp, HE 57/2017 vp ja HE 71/2017 vp). (Valli-Lintu 2017, 36.) En tässä yhteydessä erittele tarkemmin valiokunnan lausunnon (PeVL 26/2017 vp) sisältöä, koska myös se on osa tutkielmani aineistoa.

Valiokunnan lausunto on erityisen merkittävä sen vuoksi, että lausunnon vuoksi koko massiivisen uudistuksen aikataulu muuttui. 5.7.2017 hallitus linjasi, että uudistuksen toimeenpano siirtyy vuoteen 2020. Myös valinnanvapausjärjestelmästä valmistellaan uusi hallituksen esitys, perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella. (Valli-Lintu 2017, 37.) Tämä herättää hämmästyksiä. Miksi painoarvoltaan näin merkittävä asia oli valmisteltu niin huolimattomasti, että valiokunnan mukaan joko täydentävä tai kokonaan uusi esitys oli tarpeen? Mitkä olivat niitä tekijöitä, jotka tekivät esitetystä valinnanvapausjärjestelmästä toteutuskelvottoman? Erityisen mielenkiintoista tämä on siksi, että hallituksen aiempien linjausten perusteella valmistelutyö on pyritty tekemään siten, että perusoikeuksien toteutuminen huomioidaan ja perustuslain sisältö tiedostetaan.

Kolmas kiinnostava seikka on valinnanvapauden tavoitteet. Useat tavoitteista ovat sellaisia, että moni olisi varmasti valmis allekirjoittamaan ne. Esimerkiksi palvelujen saatavuuden ja laadun paranemisen ja itsemääräämisoikeuden lisääntymisen voi kuvitella olevan tällaisia asioita. Ehkäpä myös kannusteiden lisääminen jatkuvaan kehittämiseen ja kustannusvaikuttavaan toimintaan. Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 26/2017 vp) perusteella valinnanvapauden potentiaaliset vaikutukset näyttävät kuitenkin varsin erilaisilta, jopa päinvastaisilta kuin uudistuksen varsinaiset tavoitteet. Tällainen asetelma luo ristiriidan, joka ilman tarkempaa selvittämistä vaikuttaa haastavalta ymmärtää.

## **1.2. Vapaus ja hallinta**

Uudistuksen tavoitteita on mahdollista tarkastella esimerkiksi Michel Foucault'n innoittaman yhteiskunnan hallintaa käsittelevän keskustelun ja tutkimuksen näkökulmasta, jonka keskiössä on toisaalta väestön elinvoiman lisääminen ja toisaalta hyödylliseksi tekeminen. Jonkinlaisen vapauden käyttäminen tällaisten tavoitteiden välineenä korostaa Foucault-vaikutteisen teoriakeskustelun relevanttiutta. Vapauteen kytkeytyvää yhteiskunnan hallintaa on käsitelty erityisesti niin sanottua hallinnan analytiikkaa edustavien kirjoittajien toimesta.

Tärkeänä hallinnan ja vapauden suhdetta pohtivana avauksena voidaan pitää Nikolas Rosen (1999) vaikutusvaltaista teosta *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*, jossa esitetään vapauden voivan olla myös hallinnan väline. Tällainen ajattelutapa haastaa totunnaisia liberaaleja käsityksiä vapaudesta. Monet hallinnan analytiikan edustajat jakavat samanlaisen käsityksen valtion ja hallinnan muutoksesta. Tämän kentän kirjallisuuden sisällä elääkin tarina, jonka mukaan hyvinvointivaltiollinen (*welfarist*) hallinta on muuttunut ajan myötä uudenlaiseksi liberaalin hallinnan muodoksi, jossa yhä useampi kollektiiviseksi käsitetty valtiollinen kysymys pirstaloituu itse itseään hallitsevien yksilöiden ja markkinoiden moneuteen. (esim. Rose 1999; Miller & Rose 2008; Dean 2010)

Yksi yhteinen nimittäjä tällaisille tulkinnoille on tyypillisesti uusliberalismin käsite. Ilpo Helén (2016, 169) esittää uusliberalismin käsitteen luonnehtivan ”yleisestä järjestyksestä, terveydestä ja hyvinvoinnista sekä yhteisestä vauraudesta huolta kantavan julkisen vallan mosaiikin uudelleen järjestymistä ja luonteen muutosta - -”. Edellä kuvatun kaltaisia kehityskulkuja on jäsennetty uusliberalismin käsitteen kautta myös suomalaista yhteiskuntaa kuvaavissa tutkimuksissa (esim. Moisio 2012; Moisio & Paasi 2013; Helén 2016; Kivelä 2018). Suomessa muutosta on kuvattu esimerkiksi myös ”kilpailuvaltion” (Heiskala 2006) ja ”jälkiekspansiivisen hyvinvointivaltion” (Julkunen 2001) käsitteillä. Aihe on relevantti

vauriassa länsimaissa, joista erityisesti Kanadassa, Australiassa, Uudessa-Seelannissa sekä Euroopan pohjoisosassa (Pohjoismaat, Iso-Britannia, Benelux-maat, Ranska, Saksa, Itävalta ja Sveitsi) (Helén 2016, 169).

Foucault'laisessa yhteiskuntatutkimuksessa onkin tyypillistä tarkastella vapauden ja vallan suhdetta yksilötasolla. Tällöin analysoidaan sitä, kuinka yksilö ohjaa itsensä toimimaan jonkinlaisen vapauskäsityksen mukaisesti sekä kuinka yksilö määrittelee itsensä. (Kaisto & Pyykkönen 2010b, 11-12.) Tämän viitekehyksen keskustelussa hallitsemisen ytimenä ovat toimijoiden vapaus ja autonomisuus. On olennaista kysyä, kuinka toimijat soveltavat vapauttaan ja millä tavoin subjekteja ohjataan toimimaan tietyllä tavalla. Hallinnan analytiikassa oletetaan, että vapaus on aina vapautta jossakin kontekstissa. Yksilöiden, tai vaihtoehtoisesti yhteiskunnallisten toimijoiden, vapaudella on erilaisia rajoitteita, joihin vaikuttavat esimerkiksi sosiaaliset moraalinormit, toimijoiden taloudelliset resurssit sekä lait. Vapaiden subjektien ohjaaminen ei kuitenkaan perustu ensisijaisesti tällaisiin ulkoisiin tekijöihin vaan se kohdistuu pikemminkin subjektin sisäiseen maailmaan, kuten intresseihin, haluihin ja identifikaatioihin. Näitä pyritään muokkaamaan erilaisilla ”totuuteen” viittaavilla järjestelmillä ja käytännöillä, kuten asiantuntijuudella, kielenkäytöllä ja tiedolla. (Kulovaara & Nousiainen 2016, 14-15.)

Vapaus voi toimia sekä vastarinnan aineksena että vallankäytön välineenä. Hallinnan analytiikassa on tutkittu pääasiassa vapauden jälkimmäistä merkitystä. Tässä viitekehyksessä vapautta on myös useasti tarkasteltu genealogisesta näkökulmasta. Tällainen näkökulma on peräisin Michel Foucault'n ajattelusta, joka taas on omaksunut tällaisen ajattelutavan erityisesti Friedrich Nietzschen tuotannosta. Hallinnan analytiikassa voidaan kysyä, kuinka määrittelme ja toimimme itseämme kohtaan tietynlaisen vapauskäsityksen mukaisesti. Vapauden genealogisen käsittämisen kautta on mahdollista myös tarkastella, millä tavoin valta ja vapaus ovat suhteessa toisiinsa. On kuitenkin hyvä muistaa, että on eri asia olla kriittinen vapautta kohtaan sinänsä ja tarkastella vapautta kriittisesti. Näin ollen hallinnan analytiikassa ei väitetä, että vallitseva vapaus olisi jonkinlaista huijausta. (Rose 1999, 65-66; Miller & Rose 2008; Dean 2010.) Genealoginen ajattelu mahdollistaa erilaisten yhteiskunnallisten ja historiallisten ilmiöiden purkamisen osiin ja tätä kautta löytämään käytäntöjä, valtasuhteita ja tekniikoita, joiden kautta esimerkiksi liberaali vapaus rakentuu.

Dean (2010) esittää, että tämän päivän hallinnassa vapaus käsitetään eräänlaisena teknisenä modaliteettina ja se on ollut kykenevä kääntämään sosiaalisten liikkeiden<sup>8</sup> ajamat asiat omalle kielelleen. Tätä kautta on myös kyetty luomaan suuri joukko erilaisia tapoja uudistaa, arvioida ja rationalisoida hallinnallisia käytäntöjä. Keskeinen ajatus näiden prosessien takana on käsitys yksilöiden vapaasta käytöksestä ja vapaudesta ylipäättään. Edellä kuvattujen prosessien kautta sosiaalisten liikkeiden muodostama käsitys vapaasta subjektista liikkuu pois päin emansipaatiosta kohti uuskonservatiivista hyveellistä, kurinalaista ja vastuullista kansalaisuuden autonomiaa. Tällainen transformaatio on liitettävissä uusliberaalin hallinnan vaikutusvallan lisääntymiseen ympäri maailmaa. Uusliberalismi eroaa klassisen liberalismiin vapauskäsitteestä ja uusliberaali tapa käsittää vapaus on yksi uusliberalismin käsitteen selkeitä määrittäviä tekijöitä. Uusliberalismissa vapaus muuttuu *homo oeconomicuksen* luonnollisesta ominaisuudesta eräänlaiseksi artefaktiksi. Sekä liberaalit että uusliberaalit kysymykset vapaudesta ovat kuitenkin molemmat sidottuja jonkinlaiseen käsitykseen markkinoista. (mt., 182-185.)

Uusliberaalissa ajattelussa vapaus on tavoittelemisen arvoinen ideaali. Kyse ei ole kuitenkaan mistä tahansa vapaudesta vaan vapaudesta suhteessa johonkin. Hallinnan analytiikan näkökulmasta vapaudella on aina konteksti. Uusliberaali hallinta on tehokasta silloin, kun vapaat subjektit harjoittavat vapauttaan hallinnan näkökulmasta oikealla tavalla ja tässä yhteydessä subjektilla on mahdollisuus uusintaa vapauttaan vastuullisen autonomian kautta. Tätä kautta konservatiivinen ajattelu ei ole kaikilta osin ristiriidassa uusliberaalin ajattelun kanssa.

Kärjistetysti voidaan ajatella, että sekä uusliberaalissa että konservatiivisessa ajattelussa ideaalinen subjekti on toiminnallisessa mielessä hyvin samanlainen, mutta keinot subjektien muokkaamiseen ja tapa hallita ovat erilaisia. Konservatiivisessa ajattelussa suvereenit keinot ovat sallittuja, kun taas uusliberaalissa ajattelussa vallitsee jonkinlainen negatiivinen vapaus, jossa subjektit hallitsevat itse itseään niin tehokkaasti, että suvereenit keinot eivät ole tarpeen. On kuitenkin selvää, että empiirisessä todellisuudessa asia ei ole näin yksinkertainen. (Miller & Rose 2008; Dean 2010.)

---

<sup>8</sup> Dean viittaa sosiaalisilla liikkeillä tässä yhteydessä muun muassa 1960-luvun vastakulttuuriliikkeisiin sekä feministiseen ja jälkimarxilaiseen liikehdintään.

## 2. Tutkimustehtävä sekä aineisto

### 2.1. Tutkimuskysymykset

Tutkielmani tavoitteena on selvittää, millaisesta valinnanvapaudesta on kyse hallituksen esityksen (HE 47/2017 vp) mukaisessa valinnanvapausmallissa. Jäsenen aineistoa analyttisellä jaolla biopoliittiseen ja talouspoliittiseen hallitsemiseen. Tarkoitukseni on tutkia missä yhteyksissä nämä hallinnan järjeilyt<sup>9</sup> ovat sovitettavissa yhteen ja missä yhteyksissä niiden välille syntyy konflikteja tutkielmani aineistossa.

Tutkielmani varsinainen tutkimuskysymys on:

- (I) Millaisista yhteiskunnan hallinnan käytännöistä valinnanvapaus muodostuu?**

Tutkielmani alakysymyksiä ovat:

- (II) Millaisia talouspoliittisia yhteiskunnan hallinnan käytäntöjä valinnanvapaus sisältää?**
- (III) Millaisia biopoliittisia yhteiskunnan hallinnan käytäntöjä valinnanvapaus sisältää?**
- (IV) Missä yhteyksissä talouspoliittinen ja biopoliittinen hallinnan järki yhdistyvät tai risteävät valinnanvapaudessa ja sitä käsittelevässä aineistossa?**

Keskityn tutkielmassani valinnanvapauteen ja en pyri luomaan maakunta- ja sote-uudistuksesta kokonaiskuvaa. Rajaan tarkasteluani myös ajallisesti ja keskityn siihen, miten valinnanvapautta on kuvattu siinä muodossaan, jonka se sai 9.5.2017 esitetystä lakiesityksessä. Valinnanvapauslakiesitys juuri tässä muodossaan on kiinnostava muun muassa siksi, että se ei saanut lopulta perustuslakivaliokunnan hyväksyntää ja sen voidaan katsoa osaltaan johtaneen uudistuksen aikataulun lykkäämiseen sekä koko uudistuksen sisällön uudelleenarviointiin.

### 2.2. Aineisto

Seuraavaksi esittelen tutkielmani aineistoa tarkemmin. Yhden osan aineistosta muodostaa hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n

---

<sup>9</sup> Käytän tutkielmassani ilmaisuja *järjeily* ja *rationaalisuus* toistensa synonyymeinä.



muuttamisesta (HE 47/2017 vp). Esityksestä käsittelen osioita *Yleistä* sekä *Tiivistelmä valinnanvapausuudistuksen vaikutuksista*. Tähän ratkaisuun vaikutti tutkielmani näkökulma. Tarkoituksena ei ole arvioida esimerkiksi lakiteknisiä ratkaisuja tai uudistuksen toteuttamiseksi suunniteltuja käytännön keinoja, joten lakiesityksen tarkastelu kokonaisuudessaan ei ole relevanttia. Tarkastelemissani osioissa kuvaillaan valinnanvapauden yhteiskunnan hallinnan näkökulmasta keskeiset piirteet kattavasti.

Lakiesityksessä taustalla on varsin laaja tietopohja ja esityksessä viitataan muun muassa tutkimuskirjallisuuteen, lainsäädäntöön sekä erilaisiin tilastoihin ja selvityksiin. Osaa lähteistä ei ole esitetty eksplisiittisesti, joten kaiken kattavan lähdeluettelon esittäminen ei ole tässä yhteydessä mahdollista. Olen kuitenkin listannut<sup>10</sup> lakiesityksen vaikutusten arvioinnissa käytetyt eksplisiittisesti ilmaistut lähteet, joka kuvastaa lakiesityksen taustalla vaikuttavaa tietopohjaa. Tätä kautta on mahdollista muodostaa kuva siitä, millaisiin käsityksiin ja tietoon valinnanvapausesityksen valmistelussa on nojattu.

Käytän tutkielmani aineistona myös *alueuudistus.fi*-sivustolla julkaistuja kuvauksia valinnanvapaudesta, jotka on julkaistu samaan aikaan hallituksen esityksen (HE 47/2017 vp) kanssa 9.5.2017. Kuvaukset käsittelevät valinnanvapautta yleisesti maakunta- ja sote-uudistuksen osana<sup>11</sup> sekä asiakkaan<sup>12</sup> että maakunnan ja palvelujen tuottajan<sup>13</sup> näkökulmasta. Analysoin näiden kuvausten tekstuaalisia sisältöjä käsittäen kaikki kolme kuvausta yhdeksi kokonaisuudeksi ja jätän visuaaliset elementit huomiotta. *Alueuudistus.fi*-sivustolla todetaan, että sivusto toimii maakunta- ja sote-uudistuksen asiantuntijaviestinnän kanavana. Ensisijaiseksi kohdeyleisöksi ilmaistaan maakunta- ja sote-valmistelijat ja muut uudistuksen parissa työskentelevät ammattilaiset. Myös median todetaan hyödyntävän sivustoa aktiivisesti. Sivuston ylläpitäjinä toimivat uudistuksessa mukana olevat ministeriöt sosiaali- ja terveysministeriön vastatessa sote-sisällöistä.<sup>14</sup>

Kolmanneksi käytän tutkielmani aineistona perustuslakivaliokunnan muun muassa valinnanvapauslakiesitystä (HE 47/2017 vp) käsittelevää lausuntoa (PeVL 26/2017). Samassa lausunnossa valiokunta käsittelee myös muita hallituksen esityksiä (HE 15/2017 vp, HE 52/2017 vp, HE 57/2017 vp ja HE 71/2017 vp). Käytän lausunnosta aineistona sellaisia valinnanvapautta käsitteleviä osioita, joista ilmenee, että kyseessä on nimenomaan

---

<sup>10</sup> Ks. Liite 1

<sup>11</sup> [Sote- ja maakuntauudistus ja valinnanvapausmalli](#)

<sup>12</sup> [Mitä valinnanvapaus tarkoittaa minulle?](#)

<sup>13</sup> [Asiakkaan valinnanvapaus maakunnan ja palvelujen tuottajan näkökulmasta](#)

<sup>14</sup> [Tietoa sivustosta](#)

perustuslakivaliokunnan kannanotto tai tulkinta. Esimerkiksi osiot, joissa ainoastaan referoidaan valinnanvapauslakiesitystä, on jätetty huomiotta.

Valiokunnan lausunnon perusteella valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mielipiteillä on ollut paljon painoarvoa valiokunnan muodostaessa tulkintaa valinnanvapauslakiesityksestä. Tästä syystä olen listannut<sup>15</sup> valiokunnan kuulemat asiantuntijat ja valiokunnan jäsenet. Tätä kautta on mahdollista muodostaa kuva siitä, millaiset tiedon muodot ovat ohjanneet valiokunnan tulkintaa ja ketkä tätä tulkintaa ovat olleet tekemässä.

### **3. Teoriatausta**

#### **3.1. Michel Foucault'n valta-analytiikka**

Mitchell Dean (2010, 261) on esittänyt, että yhtenä keskeisinä uusliberalismista käytävän keskustelun avaajina voidaan pitää Michel Foucault'n 1978 ja 1979 vuosina pitämiä governmentality-luentoja. Tästä syystä on olennaista avata erityisesti Foucault'n omintakeista valtaa ja hallintaa koskevaa ajattelua, jonka perusteiden käsittäminen on tärkeää, jos halutaan ymmärtää uusliberaalin hallinnan toimintaa. Kuten Miller ja Rose (2008, 82) ovat todenneet, uusliberalismin jäsentäminen perinteisen poliittisen filosofian termein on todella haastavaa.

Vaikka Michel Foucault'n tuotannon vaikutus siihen, kuinka valta käsitetään tänä päivänä, on ollut todella merkittävä, hänen työnsä ei, Foucault'n omien sanojen mukaan, ikinä varsinaisesti keskittynyt valtaan itsessään. Hän toteaa artikkelin *The Subject and Power* (1982, 208-209) alussa, että hänen työnsä pääasiallinen tavoite on ollut tutkia subjektin muotoutumisen tapoja ja historiaa. Hän pitää valtaa yhtenä olennaisena tekijänä subjektin muotoutumisen kannalta. Valta on yksi subjekteja tuottava tekijä ja tätä kautta hänen työnsä on käsitelty laajasti myös valtaa.

Foucault käsittää vallan toimintana, joka kohdistuu toimintaan (*conduct of conduct*). Kyseessä voi olla jo tapahtuva toiminta tai tulevaisuuden toiminnan mahdollisuudet. Konsensus ja väkivalta voivat olla vallan instrumentteja tai tuotoksia, mutta eivät itsessään muodosta vallan perusperiaatetta. (Foucault 1982, 220.) Foucault (2010b, 19) huomauttaa, että hän ei esitä ajattelussaan yleistä teoriaa vallasta. Hänen lähestymistapansa valtaan lähinnä kysyy, millä tavoilla valta toimii, missä valta toimii ja mitä vallan toiminnasta seuraa. Hän hylkää ajatuksen siitä, että valta olisi jonkinlainen tavoitettavissa oleva

---

<sup>15</sup> Ks. Liite 2

substanssi, jolla on selkeä alkulähde. Valta on erilaisten mekanismien ja menettelytapojen kokonaisuus, joka pyrkii turvaamaan valtaa. (mt., 19.)

Valta ei synny itsestään eikä pidä itse itseään yllä. Toisin sanoen valta ei perustu itseensä. Valta on mukana kaikissa inhimillisissä suhteissa, esimerkiksi tuotantosuhdeissa, perhesuhteissa ja seksuaalisuhteissa. Vallalla on täten kehämäinen luonne. Foucault'n mukaan voidaan ajatella, että valta on sekä inhimillisten suhteiden syy että seuraus. (2010b, 20.) Foucault (1997b, 291) on todennut, että hän käyttää harvoin ilmaisua valta ja sitä käyttäessään se toimii lyhenteenä valtasuhteiden käsitteelle (*relations of power*). Valta ei ole asia, jonka voi varsinaisesti omistaa. Kyse on pikemminkin jonkinlaisesta suhdeverkostossa toimivasta taktiikasta, tekniikasta tai toiminnasta. Valta on aina liikkeessä ja vallassa onkin kyse jatkuvasta taistelusta. Vallassa on kyse sen käytöstä eikä omistamisesta. Esimerkkinä voidaan käyttää ajatusta jonkinlaisesta hallitsevasta luokasta. Hallitseva luokka ei varsinaisesti omista valtaa, vaan sen valta-asema on seurausta luokan jäsenien strategisten asemien kokonaisuudesta, joka joissain tapauksissa voi johtaa hallittujen aseman luomiseen ja ylläpitämiseen. (Foucault 2014, 41.)

On tyypillistä, että valta assosioidaan institutionaalisiin tai sosiologisiin tekijöihin. Kun puhutaan vallasta, keskustellaan usein valtiosta, politiikasta tai luokkarakenteesta. Foucault'laisesta perspektiivistä tarkasteltuna valtasuhteet ovat kuitenkin yhtä kuin inhimilliset suhteet. Valtasuhteissa ihmiset pyrkivät kontrolloimaan toisten ihmisten käyttäytymistä. Ei ole olemassa jähmeitä ja annettuja valtasuhteita, vaan ne ovat jatkuvassa liikkeessä ja muutoksessa. Toinen tärkeä piirre valtasuhteissa on se, että subjektit ovat vapaita. Jos suhteen toinen osapuoli on pelkkä objekti ilman toimijuuden mahdollisuutta, ei ole enää kyse vallasta. Valtasuhteiden molempien osapuolien pitää olla jossain määrin vapaita. Jokaisessa valtasuhteessa on täten mahdollisuus vastarintaan. Jos mahdollisuutta vastarintaan ei ole, ei voida puhua valtasuhteesta. (Foucault 1997b, 291-292.)

Foucault (1997b, 292-293) onkin todennut törmänneensä usein ajatukseen siitä, että jos valtaa on kaikkialla, ei ole olemassa vapautta. Hän on kuitenkin sitä mieltä, että valtaa on kaikkialla siksi, että vapautta on kaikkialla. Käsitelmä vallasta kaikkea kontrolloivana totaalisenä järjestelmänä, jossa ei ole tilaa vapaudelle, on Foucault'lle käsittämätön. (mt., 292-293.) Foucault'n perspektiivistä tarkasteltuna valta ei noudata perinteisiä käsityksiä valtasuhteista. Valta ei ole reaalisesti kytkeytynyt valtion ja kansalaisten välisiin suhteisiin taikka lain ja hallituksen formaaleihin kuvioihin. Valtaa on kaikkialla kaikissa inhimillisissä

suhteissa ja se on jatkuvassa liikkeessä, eikä sitä voida tyhjentävästi palauttaa mihinkään. (Foucault 2014, 41.)

Foucault (2014, 42) esittää myös, että on syytä luopua siitä kuvitelmasta, että valta estää tiedon mahdollisuuden ja että tietoa voi olla vain vallan ulkopuolella. Valta soveltaa ja käyttää tietoa, ja myös tuottaa sitä. Valta ja tieto edellyttävät toinen toisiaan. Ei ole olemassa valtasuhdetta, jossa ei olisi myös sitä vastaavaa tietoa. Toisaalta ei ole myöskään tietoa, joka ei muodosta ja edellytä valtasuhteita. Tietävä subjekti, tiedon kohteet ja tiedon soveltamisen tavat ovat vallan ja tiedon perusedellytysten suhteiden ja niiden historiallisten olosuhteiden tuottamia. Tieto on viime kädessä peräisin vallan ja tiedon välisistä suhteista, eikä niinkään tietävästä subjektista. (mt., 42.)

Foucault'n mukaan länsimaisissa valtamekanismeissa on tapahtunut klassisen ajan jälkeen todella suuri muutos. Vallan tehtävä ei ole ainoastaan ottaa – verottaa – vaan valta on olennaisilta osin myös tuottavaa. Itse asiassa se on ensisijaisesti tuottavaa. Valta pyrkii ennemmin tuottamaan ja laajentamaan erilaisia voimia kuin tuhoamaan ja alistamaan. Konkreettinen esimerkki tällaisesta muutoksesta on oikeus määrätä kuolemasta. Ennen kuolema kytkeytyi olennaisesti suvereenin oikeuteen puolustaa itseään tai oikeuteen määrätä muita puolustamaan itseään. Nykyään määrääminen kuolemaan on lähinnä kääntöpuoli oikeudelle pitää huolta yhteiskunnan jäsenten elämän ylläpidosta ja kehittämisestä. (Foucault 2010a, 100-101.) Tiivistettynä Foucault'n ajatuksena on se, että vallan kohteena on klassisen ajan jälkeen ollut enenevässä määrin elämä itsessään. Tällaista vallankäyttöä hän nimittää biovallaksi.

Biovalta tarkoittaa sellaisten mekanismien kokonaisuutta, joiden pyrkimyksenä on asettaa ihmislajin perimmäiset biologiset ominaisuudet politiikan ja vallan strategioiden kohteeksi. Länsimaiset yhteiskunnat ovat ottaneet 1700-luvulta alkaen huomioon sellaisen biologisen perusasian, että ihmisolio muodostaa ihmislajin. (Foucault 2010b, 19.) Foucault toisin sanoen ajoittaa biovaltaa hyödyntävän biopolitiikan nousun 1700-luvulle. Tämä väite on toisaalta nykytutkimuksen valossa asetettu kyseenalaiseksi ja on esitetty, että biopolitiikka olisi huomattavasti vanhempi ilmiö, kuin Foucault on väittänyt. (esim. Agamben 1998, 11; Ojakangas 2016).

Foucault on historiallisissa analyyseissään eritellyt kolme vallankäytön pääasiallista muotoa: suvereniteetti (*sovereignty*), kurivalta (*discipline*) sekä hallintavalta (*governmentality*). Nämä vallankäytön muodot ovat kehittyneet limittäin eri aikoina suvereniteetin edustaessa

varhaisimmin kehittyntä ja hallintavallan myöhäisimmin kehittyntä vallankäytön muotoa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kun hallintavalta on alkanut vallata alaa, suvereniteetti on kadonnut maailmasta. Eri vallankäytön muodot elävät rinta rinnan myös nykymaailmassa, mutta ilmenevät eri yhteyksissä historiallisesta kontekstista riippuen. (Foucault 1991a; 2008).

Kuvatessaan näiden vallankäytön muotojen limittymistä modernissa maailmassa Foucault käyttää kolmio metaforaa: suvereniteetti, kurivalta ja hallintavalta muodostavat ikään kuin kolmion, jonka kohteena on väestö (*population*) ja sen keskeisenä mekanismina toimivat turvallisuuden välineistöt (*apparatuses of security*). Hallinnan merkitys on kuitenkin kasvanut modernissa maailmassa historian kuluessa. Tätä kehitystä Foucault kutsuu hallinnallistumiseksi (*governmentalization*). Tämän kehityksen mahdollistajana on ollut muun muassa eri instituutioiden, käytäntöjen ja ajattelutapojen yhteisvaikutus: tuloksena on syntynyt toisaalta spesifinen ja toisaalta kompleksinen vallankäytön muoto, jonka keskeisenä tietopohjana toimii poliittinen taloustiede (*political economy*), joka toimii väestöä kohtaan turvallisuuden välineistöjen teknisten keinojen välityksellä. (Foucault 1991a, 102-103.)

Kuten aiemmin kävi ilmi, Foucault'n työn keskeisiä projekteja oli subjektin tutkiminen. Hän käsittelee tuotannossaan myös ”huolen itsestä” (*“care of the oneself”*) historiaa, jonka hän esittää olevan projekti, jossa sekä subjektin historian että hallinnan teemat yhdistyvät. Tätä kautta on mahdollista käsittää subjektin ja vallan yhteys Foucault'n ajattelussa. Hallinnalla voidaan käsittää myös subjektin itsensä harjoittamaa itsen hallinta, joka artikuloituu suhteessa toisiinsa. Kun tarkastellaan hallintaa subjektin tasolla, voidaan esimerkiksi kysyä, miten subjekti soveltaa erilaisia tekniikoita ja erilaisia tiedon muotoja suhteessa itseensä. (Foucault 1997c, 87-92.)

## **3.2. Foucault'n valta-analytiikasta hallinnan analytiikkaan**

### **3.2.1. Mitä hallinnan analytiikka on?**

Kuten johdannossa totesin, on hallinnan analytiikka yksi keskeinen Michel Foucault'n ajattelusta ammentava muun muassa vallankäyttöä tutkiva yhteiskuntatieteellinen tutkimussuuntaus ja esimerkiksi edellisessä luvussa esitelty Foucault'n valta-analytiikka on vaikuttanut hallinnan analytiikkaan merkittävästi. Tämän ajattelusuuntauksen keskeisinä kehittäjinä pidetään brittisosiologeja Peter Milleria ja Nikolas Rosea sekä australialaista sosiologia Mitchell Deania. Hallinnan analytiikka tarjoaa konkreettisia välineitä erilaisten

vallankäytön ilmiöiden tarkasteluun ja tutkimukseen, ja ne mahdollistavat sekä vallankäytön paikallisten käytäntöjen että laajempien yhteiskunnallisten sidosten tarkastelun. Hallinnan analytiikan avulla on mahdollista kytkeä erilaiset vallankäytön tilanteet ja käytännöt laajempiin yhteyksiinsä. (Helén 2010; Kaisto & Pyykkönen 2010a.)

Hallinnan analytiikassa onkin omaksuttu Foucault'n valtakäsitys lähes sellaisenaan: vallankäyttöä ei kiinnitetä pelkästään valtioon eikä sitä käsitetä nollasummapelinä. Valtaa ei käsitetä staattisena hierarkiana ja pelkästään toimijoita rajoittavana negatiivisena asiana, vaan valta sijaitsee kaikkialla eri toimijoiden välisessä vuorovaikutuksessa, jotka ovat viime kädessä itse jonkinlaisten valtakäytäntöjen tuotteita ja tuottajia. Myös käsitys siitä, että vallalla ei ole alkulähdettä on tuttu Foucault'n ajattelusta. Näistä lähtökohdista huolimatta hallinnan analytiikassa ei kiistetä valtakeskittymien mahdollisuutta, mutta tällaisissa tilanteissa painotetaan keskittymien historiallisuutta ja kontingenssia. (Kaisto & Pyykkönen 2010b, 10.) Tällaisessa ajattelussa luovutaan apriorisista käsityksistä vallan sijainnista ja jakautumisesta. Valta ajatellaan avoimeksi ja liikkuvaksi hallinnan tekniikoiden, käytäntöjen ja rationaalisuuksien sommitelmien tuotteeksi (Dean 2010, 39-40).

Vaikka hallinnan analytiikan on esitetty eroavan ”perinteisestä politiikan tutkimuksesta”, myös vastakkaisia näkemyksiä on esitetty eikä hallinnan analytiikan uutuusarvo ole yksiselitteinen (vrt. Kaisto & Pyykkönen 2010a; Korvela 2010). Ehkäpä yksi hallinnan analytiikan tuoreita piirteitä on liberaalin teorian valtakäsityksestä poikkeava näkökulma liberalismiin tarkasteluun. Toisaalta tämäkin piirre on monilta osin palautettavissa Michel Foucault'n valtakäsitykseen (esim. Pulkkinen 1996).

Deanin (2010, 18) määritelmä hallinnasta toimintaan suuntautuneena toimintana (*conduct of conduct*) kuvaa hyvin sitä, miten hallinta käsitetään hallinnan analytiikassa. Hallinta on aina jossain määrin laskelmoitua ja rationaalista toimintaa, jota harjoitetaan useiden eri toimijoiden toimesta ja jossa hyödynnetään erilaisia tekniikoita sekä useita erilaisia tiedon muotoja. Hallinta pyrkii muokkaamaan sen kohteiden käytöstä muokkaamalla niiden haluja, pyrkimyksiä, intressejä ja uskomuksia saavuttaakseen erilaisia päämääriä. Hallinnan seuraukset saattavat kuitenkin olla odottamattomia eikä hallinta aina tuota sen päämäärien mukaisia lopputuloksia. (mt., 18.)

Hallintavalta on vallankäytön muoto, jossa yhdistyvät yksilön itseensä kohdistama vallankäyttö sekä yksilön ulkopuolinen vallankäyttö. Hallinnan keskeinen omalaatuinen piirre on pyrkimys vaikuttaa yksilön itseohjautuvuuteen. Hallinnan legitimaatio nojaakin

hyvin pitkälle ajatukseen siitä, että hallinta edistää vapaiden ja vastuullisten kansalaissubjektien ja –kollektiivien toiminnan mahdollisuuksia. Hallinnalla kuitenkin ajatellaan olevan myös tuottava luonne: hallinta sekä tuottaa että ohjaa vapaita ja vastuullisia subjekteja. Foucault-vaikutteisen valtakäsityksen joustavuus mahdollistaa vallankäytön löytämisen ja tarkastelun myös perinteisten institutionaalisten toimijoiden (esimerkiksi valtion ja julkisen sektorin organisaatioiden) ulkopuolelta ja tästä syystä Foucault-vaikutteiset tutkijat ovat pystyneet jäljittämään hallinnallisuuden sovelluksia useilta yhteiskunnan osa-alueilta (Kulovaara & Nousiainen 2016, 14). Keskeistä on ajatella, että hallinta (*gouvernement*) erityisenä vallankäytön muotona levittäytyy ja on levittäytynyt kaikille yhteiskunnan osa-alueille (Kaisto & Pyykkönen 2010b, 10).

Hallinnan analytiikassa vapautta voidaankin pitää asiana, joka tapahtuu ja on olemassa jossain hallintakäytäntöjen kontekstissa. Tästä syystä vapaus ei näyttäydy hallinnan näkökulmasta jonkinlaisena abstraktiona tai ideaalina. (Kaisto & Pyykkönen 2010b, 11.) Hallinnassa olennaista on käsitys siitä, että inhimillistä käytöstä ja toimintaa on mahdollista säännellä, kontrolloida ja muokata erilaisten päämäärien saavuttamiseksi. Hallitseminen on aina väistämättä luonteeltaan utopistista toimintaa. Hallinta pyrkii pois status quo:sta kohti hallinnan rationaalisuuden näkökulmasta parempaa tilannetta. (Dean 2010, 44-45.)

Hallinnan analytiikan kirjallisuudessa kysytään usein kysymys *miten* (Dean 2010, 39). Voidaan esimerkiksi kysyä: miten meitä hallitaan tai miten me hallitsemme? Tätä kautta päädyimme tarkastelemaan hallinnan käytäntöjä, jotka ovat toiminnassa erilaisilla hallinnan käytäntöjen regiimeillä. Toisin sanoen tarkastellaan sitä, mitä konkreettisesti tapahtuu, kun me hallitsemme tai meitä hallitaan. Dean kuitenkin huomauttaa, että hallinnan analytiikassa ei riitä, että ainoastaan kuvaillaan empiirisesti havaittuja hallinnan käytäntöjä, vaan pyrkimyksenä on myös ymmärtää, mitä niistä pitäisi ajatella. Ei ole olennaista kysyä, että kuka hallitsee, mikä on hallinnan alkulähde tai mihin hallinnan legitimizeetti perustuu. Kun kysytään, kuinka hallinta toimii, se tarkoittaa hallinnan analytiikassa sen kysymistä, kuinka erilaiset tietyillä kapasiteeteilla ja toiminnan mahdollisuuksilla varustetut toimijat muotoutuvat. (mt., 39-40.)

Dean (2010, 38) on pyrkinyt hahmottamaan hallinnan analytiikan olennaisia piirteitä. Hän pitää problematisoinnin identifikaatiota tärkeänä lähtökohtana hallinnan analyttiselle tutkimukselle. Sen sijaan, että pyrittäisiin luomaan kaikenkattavaa teoriaa valtiosta tai vallasta, pyritään tarkastelemaan erilaisia konteksteja, joissa on hallintaa; tilanteita joissa toimijat joutuvat kysymään itseltään, kuinka hallita. Hallinnan problematisointi tuo esiin

kysymyksiä siitä, kuinka me muokkaamme ja ohjaamme omaa ja muiden käyttäytymistä. Voidaan yhtäläisesti kysyä, millaisen käytöksen kautta toteutamme hallintaa ja millä tavalla hallitsemme käytöstämme. Hallinnan analytiikan viitekehyksessä ei ole mielekäästä puhua selkeästä binäärijaosta *hallitsijoihin* ja *hallittuihin*. Problematisoinnit perustuvat erilaisiin hallinnan käytäntöjen regiimeihin. Hallinnan analytiikka ei ole varsinaisesti koherentti yleinen teoria, vaan koostuu joukosta kysymyksiä, joita esitämme omasta ja muiden käytöksestä. (mt., 38-39.)

Dean (2010, 27) esittää, että hallinnan analytiikassa on olennaista keskittyä ajatteluun sellaisessa mielessä, jossa se ohjaa ja muokkaa käyttäytymistä. On olennaista tarkastella ajattelun uppoutumista käytäntöihin, instituutioihin ja tekniikoihin, jotka pyrkivät muokkaamaan käytöstä. Dean toteaaakin, että hallinnan analytiikka on olennaiselta osin käytännölliseksi ja tekniseksi tehdyn ajattelun piirteiden tutkimusta. (mt., 27.)

Toinen tärkeä ulottuvuus hallinnan analytiikassa on tieto, tarkemmin totuus (Dean 2010, 27). Hallinnan analytiikassa tarkastellaan muun muassa hallinnan käytäntöjen suhdetta erilaisiin totuuden tuotannon käytäntöihin. Dean esittää, että hallitsemme itseämme ja muita sen pohjalta, mitä pidämme totena. Hän kuitenkin toteaa, että ne tavat millä hallitsemme itseämme mahdollistavat erilaisten totuuden tuotannon tapojen olemassaolon. Hän käyttää tästä ajatuksesta esimerkkinä taloutta. Nykyaikaisten valtioiden hallinta vaatii aina jonkinlaista käsitystä taloudesta. Tästä syystä pyrkimys hallita taloutta johtaa erilaisten tiedon tuotannon tapojen ja kohteiden syntymiseen. Tällaisia voivat olla esimerkiksi tietöttömyydestä tai inflaatiosta. (mt., 27.)

Kulovaara ja Nousiainen (2016, 14) esittävät, että heidän tulkintansa mukaan Foucault'laista valta-analytiikkaa hyödyntävä hallinnan analytiikan tutkimusperinne keskittyy olennaisilta osin erilaisiin subjektiuksiin ja niiden muotoutumiseen sekä hallintaan. Hallinnan analytiikan viitekehyksessä pyritään selvittämään, millä tavoin erilaiset hallinnan ohjelmat sisältävät pyrkimyksen luoda ja ylläpitää tietynlaisia toimijuuden, subjektiuden ja yksilöllisen sekä kollektiivisen identiteetin muotoja. Voidaan esimerkiksi kysyä millaisia kykyä, ominaisuuksia ja tavoitteita valtaa harjoittavilla toimijoilla ja toisaalta hallinnan kohteilla on. (mt., 14.) *Rationaalisuus, tekniikka ja subjekti* ovat keskeisiä käsitteitä analysoitaessa hallintaa (Kaiston & Pyykkösen 2010b, 15).

Hallinnan analytiikan keskeisistä piirteistä ei kuitenkaan vallitse niin sanotun hallinnan analytiikan kentän sisällä selkeää yhteisymmärrystä, jonka kirjoittajat myös eksplisiittisesti



myöntävät. Yhdistäviä tekijöitä on kuitenkin mahdollista löytää (esim. Helén 2010; Helén 2016; Kaisto & Pyykkönen 2010a). Yksi tällainen on keskittyminen hallinnan käytäntöihin, joka tekee hallinnan analytiikasta omalla tavallaan hyvin konkreettista: sen kautta on mahdollista tavoittaa niitä käytäntöjä, joiden kautta hallinta reaalisesti toimii. Toiseksi kirjoittajat puhuvat myös tekniikoista, joiden kautta hallinnan käytännöt on mahdollista purkaa pienempiin osiin. Hallinnan analytiikan kirjoittajat puhuvat myös rationaalisuuksista, tiedosta ja subjektista. Hallinnassa on olennaista löytää sen takana piilevä rationaalisuus ja ne asiat, jotka hallinnan viitekehyksessä oletetaan tosiksi. Subjekti on hallinnan näkökulmasta eräänlainen päätepiiste, objekti – hallinta toimintana pyrkii muokkaamaan subjektin rakentumista ja toimintaa. Toisaalta hallintavalta implikoi aina subjektin vastarinnan mahdollisuutta ja on syytä painottaa, että hallinta nimenomaan *pyrkii* realisoimaan sen sisältämiä rationaalisuuksia, tässä kuitenkin aina onnistumatta. (Philo 2012; Moisio 2012).

### **3.2.2. Miten hallinnan analytiikkaa harjoitetaan?**

Kaisto ja Pyykkönen (2010b, 13) kysyvät kirjassaan, miten hallinnan analytiikkaa tulisi harjoittaa? He esittävät, että yksi tapa vastata kysymykseen on luonnehtia niin sanottua hallinnan analytiikan sisäistä eetosta, jota heidän mukaansa parhaiten luonnehtii kritismin käsite. Hallinnan analytiikka ei ole varsinaisesti yhtenäinen teoria vallasta tai jonkinlainen valmiita käsitteitä sisältävä kokonaisuus. Hallinnan analytiikkaa voi paremmin luonnehtia eräänlaisena työkalupakkina, joka tarjoaa erilaisia tutkimuksellisia välineitä erilaisiin tilanteisiin. Kaiston ja Pyykkösen mukaan yksittäisten työkalujen toimivuutta on aina koeteltava erikseen jokaisen tutkimuskohteen kohdalla. Kokeilu ja keksiminen ovatkin keskeisiä hallinnan analytiikan piirteitä. Tämä johtuu siitä, että sekä tutkimisen tapa että tutkimuskohde ymmärretään dynaamisina kokonaisuuksina. (mt., 13.)

Hallinnan analytiikan viitekehyksessä erilaisia käsitetyökaluja tulee kehittää, koetella ja tarpeen tullessa hylätä, jos ne on todettu sopimattomaksi. Hallinnan analytiikan eetos seuraa Michel Foucault'n tutkimusorientaatiota. Toisaalta Kaisto ja Pyykkönen toteavat, että pelkkä hallinnan analytiikan eetoksen kuvaileminen ei riitä, jos halutaan vastata kysymykseen, miten hallinnan analytiikkaa tulisi harjoittaa. Heidän mukaansa tämä on myös tutkimusperinteeseen sisäänrakennettu ongelma. Hallinnan analytiikalla ei ole mitään sille varsinaisesti tyypillistä metodologiaa, vaan se on pikemminkin kokoelma työkaluja ja näkökulmia, jotka on mahdollista liittää osaksi useita erilaisia tutkimusmenetelmiä. (mt., 13-14.)

Toinen tapa muotoilla ajatus hallintaa koskevista *miten* kysymyksistä on analysoida hallintaa sen käytäntöjen regiimien kautta (Dean 2010, 40). Käytännön regiimeillä (*'regime of practice'*) Dean tarkoittaa sommitelmia, jotka ovat muodostuneet historiallisesti ja joiden kautta erilaiset toiminnan muokkaamiseen pyrkivät käytännöt toimivat. Hallinnan analyysi pyrkii analysoimaan näitä käytännön regiimejä ja niiden sisäisten käytäntöjen logiikkoja. Dean painottaa, että hallinnan analyysissä ollaan kiinnostuneita käytännöistä erityisesti ajattelun välineinä. Hallinnan analytiikassa ajattelu ymmärretään käytännölliseksi ja tekniseksi asiaksi, joka ei ole subjektiivista sinänsä. (mt., 40-41.) Keskittyminen käytäntöihin ja niiden regiimeihin on hyvin lähellä Foucault'n omaa käsitystä esimerkiksi hänen tavastaan tehdä historiallisesti orientoitunutta tutkimusta (vrt. Foucault 1991b).

Deleuze (1992) esittelee *What is a dispositif?* esseessä oman tulkintansa Foucault'n dispositiivin käsitteestä ja jakaa sen neljään ulottuvuuteen. Dean soveltaa (2010, 41-44) Deleuzen neliulotteista jakoa hallinnan käytäntöjen regiimeihin. Deanin mukaan hallinnan käytäntöjen regiimejä on mahdollista analysoida neljän ulottuvuuden kautta:

1. Hallinnan näkyvyyden kenttien tutkiminen
2. Hallinnan teknisen ulottuvuuden tarkastelu
3. Hallinnan lähestyminen rationaalisenä ja ajatuksellisena toimintana
4. Identiteettien muodostumisen huomioiminen

Dean (2010, 45) esittää, että hallinnan käytäntöjen regiimit eivät varsinaisesti ole hallinnan takana toimivien arvojen ilmaisuja. Hallinnan analytiikassa on olennaisempaa kysyä, miten arvot toimivat erilaisissa hallinnan rationaalisuuksissa, mitä seurauksia niillä on ja kuinka ne kietoutuvat erilaisiin hallinnan tekniikoihin. Hallinnan käytäntöjen regiimit koostuvat muun muassa arvoista, tiedosta ja tekniikoista, mutta regiimejä ei voida suoraa palauttaa johonkin näistä. (mt., 45-46.)

Vaikka hallinnan analytiikka on vahvasti velkaa Michel Foucault'n ajattelulle ja vaikka monet hallinnan analytiikan keskeiset ideat on lainattu suoraan Michel Foucault'n tuotannosta, voi sitä silti pitää itsenäisenä tutkimuksen haarana. Oma näkemykseni hallinnan analytiikan ominaisluonteesta on, että se ammentaa pääasiassa Foucault'n hallintavaltaa käsittelevästä teoretisoinnista ja soveltaa tätä taustaa erilaisten ilmiöiden ja asioiden empiiriseen tarkasteluun, filosofisen aspektin jäädessä vähemmälle huomiolle. Myös Koivusalo (2012) on tulkinnut näiden välistä eroa joiltain osin samalla tavalla. Foucault'n monimutkaisuus ja -selitteisyys ajattelijana tekee kuitenkin yksiselitteisen erottelun

tekemisestä todella haastavaa. Haastavuutta lisää se, että myös hallinnan analytiikan kenttä on varsin moninainen (esim. Helén 2010; Kaisto & Pyykkönen 2010a; Helén 2016).

### **3.3. Hallinnan analytiikan käsitteellisiä työkaluja**

#### **3.3.1. Hallinnan tekniikat**

Hallinnan teknologiat ovat tekniikoista, instituutioista, ihmisistä ja instrumenteista koostuvia sommitelmia. Teknologiat pyrkivät muokkaamaan inhimillistä käytöstä. Hallinnan teknologiseen ulottuvuuteen perustuu myös erilaisten rationaalisuuksien mahdollisuus realisoitua. Tähän kytkeytyy ihmisteknologioiden (*human technologies*) käsite, joka tarkoittaa lyhyesti instrumentalisoitunutta rationaalisuutta – rationaalisuutta, joka kykenee realisoitumaan. Nämä myös mahdollistavat hallitsemisen ”etäisyyden päästä” (*’government at distance’*). Jos halutaan analysoida hallintaa ja hallinnallisuutta, täytyy ottaa huomioon rationaalisuudet ja teknologiat, ja tarkastelulla näitä kriittisesti. (Miller & Rose 2008, 16.)

Hallinnan teknologioita voi pitää ihmisteknologioina myös siinä mielessä, että ne ovat täynnä pyrkimyksiä muokata käyttäytymistä tiettyjen tulosten toivossa. Lisäksi ihmisteknologia viittaa inhimillisten kapasiteettien ymmärtämiseen teknologisten keinojen näkökulmasta ja myös niitä kohti toimimiseen tästä näkökulmasta. Hallinnan teknologioilla ei ole kuitenkaan varsinaista selkeää olemusta ja niitä voidaan pikemminkin pitää asioiden välisistä suhteista koostuvina sommitelmina. Hallinnan teknologiat eivät ole myöskään minkään yksittäisen strategian, ohjelman tai tahdon realisaatioita. (Rose 1999, 52.)

Hallinnan analytiikan kirjallisuudessa on kuitenkin havaittavissa ero hallinnan teknologian ja hallinnan tekniikan käsitteiden välillä. Ero on melko epäselvä, mutta karkeasti voidaan todeta, että tekniikalla viitataan spesifimpään ja teknologialla laajempaan kokonaisuuteen. Hallintatekniikoiksi kutsutaan erilaisia järjestelmällisiä toimintatapoja, joilla yksilöt, instituutiot ja muut toimijat pyrkivät vaikuttamaan toisiin yksilöihin ja toimijoihin (Kaisto & Pyykkönen 2010b, 16).

Hallinnan tekniikat voivat olla esimerkiksi erilaisia käytäntöjä, joilla pyritään ohjaamaan hallinnan kohteiden käyttäytymistä. Tällaisia käytäntöjä ovat muun muassa ruumiin toimintataipumuksia ja kykyjä muokkaavat toimenpiteet. Myös tietoa voidaan pitää hallintatekniikoiden kannalta olennaisena käytäntönä. Halutunlaisen subjektiivisuuden tuottaminen on olennaista hallinnan erilaisissa tekniikoissa. Esimerkiksi luokahuonejärjestystä ja opintosuunnitelmia voidaan pitää kohteitaan muokkaavina tekniikoina. Ne pyrkivät tuottamaan moraalisesti ja toiminnallisesti kelvollisia

yksilösubjekteja. Tämän päivän hallinnan tekniikat toimivat useasti ”etäisyyden päästä”. Tällä voidaan tarkoittaa esimerkiksi erilaisia sopimuksia tai taloudellista tukea. Hallinnan rationaalisuuksia ja hallinnan tekniikoita yhdistää niiden käännettävyys. Toimivat hallinnan tekniikat ovat siirrettävissä ajallisesti ja paikallisesti erilaisiin yhteiskunnallisen hallinnan tilanteisiin ja pyrkimyksiin. Toisaalta sama tekniikka voi sijaita erilaisten rationaalisuuksien kontekstissa. Tietty rationaalisuudet ja tekniikat eivät täten ole sidoksissa toisiinsa. (Kaisto & Pyykkönen 2010b, 16-17.)

Hallinnan käsittäminen tekniikkana tai tekniikoiden kautta toteutuvana, on samanaikaisesti kritiikkiä sellaisille tavoille ajatella hallintaa, jotka käsittävät hallinnan jonkinlaisena arvojen, ideologioiden tai maailmankuvien toteutumana. Hallinnan on pakko käyttää teknisiä keinoja, jos sen avulla halutaan saavuttaa päämääriä. Tekniset keinot luovat hallinnan reunaehdot. Toisin sanoen ne määrittelevät, mitä on mahdollista tehdä. Hallinnan tekniikat eivät itsessään kerro niiden takana olevista arvoista mitään. Hallinnan tekniikoita voidaan pitää suhteellisen autonomisina ja redusoimattomina. (Dean 2010, 42.)

Tekniikan käsitteen kautta on mahdollista avata ajattelun ja hallinnan välistä suhdetta. Ajattelusta tulee hallinnallista siinä määrin kuin siitä tulee teknistä. Ajattelu vaatii teknologiaa realisoituakseen. (Rose 1999, 51.) Esimerkkinä tästä voidaan pitää natsismia. Sen todellinen voima hallinnan mentaliteettina oli natsismin kyvyssä tehdä itsestään teknistä. Liittäessään itsensä teknologisiin keinoihin, natsismi kykeni toteuttamaan siihen sisäänkirjoitetut hirviömäiset asiat. (Rose 1999, 26.) On kuitenkin tärkeää muistaa, että teknologioista puhuminen ei tarkoita, että kyseessä olisi jollain tapaa epäinhimillinen asia. Inhimillistä todellisuutta ei ole mielekästä asettaa vastakkain vallan tai teknologioiden kanssa, vaan se on pikemminkin vallan ja teknologioiden tuottama sekä uusintama. Esimerkiksi Rose pitää teknologiaa modernin vapauden mahdollistajana, ei kahlitsevana vapaudenriistäjänä. (Rose 1999, 54.)

### **3.3.2. Hallinnan rationaalisuudet**

Hallinnan kohteet pyritään ”merkitsemään” ja ”löytämään” hallinnan rationaalisuuksien kautta. Myös tässä tapauksessa kielellä on olennainen rooli: hallinnan rationaalisuudet mahdollistavat hallinnan kohteiden nimeämisen ja käsitteellistämisen. Rationaalisuuksien kautta pyritään vastamaan seuraaviin kysymyksiin: Miten asiat ovat nyt? Miten asioiden tulisi olla? Miten annetussa ajassa ja paikassa tulisi hallita? (Kulovaara & Nousiainen 2016, 15.) Miller ja Rose (2008, 16) tarkoittavat hallinnan rationaalisuuksilla erilaisia tapoja

ajatella, jotka mahdollistavat todellisuuden muuttamisen laskelmoitavaksi ja tätä kautta hallittavaksi. He painottavat, että kyse on pikemminkin rationaalisuuksista kuin rationaalisuudesta. Tällä tarkoitetaan, että ei ole olemassa yksittäistä binääriä, jonka toisessa päässä on rationaalinen ja toisessa päässä irrationaalinen ajattelu. Järki koostuu useista erilaisista rationaalisuuksista. Reaalisesti nämä rationaalisuudet esiintyvät tiedon muodossa, jolla on totuuden status ja joka luo normaalia sekä pyrkii normalisoimaan siitä poikkeavia tiedon muotoja ja subjektiivisuuksia. (mt., 16.) Myös Deanin (2010, 18-19) mukaan hallinnan analytiikassa rationaalisuudella voidaan tarkoittaa mitä tahansa rationaalisuuden muotoa.

Hallinnan rationaalisuudet ovat aina luonteeltaan myös moraalisia. Niihin sisältyy ajatuksia legitiimin auktoriteetin luonteesta ja sitä ohjaavista periaatteista. (Rose 1999, 26.) Myös Deanin (2010, 19) mukaan hallinnan rationaalinen ulottuvuus kytkee hallinnan moraalisiin. Erityisen selvästi tämä näkyy kehittyneen liberaalin hallinnan strategioissa. Kun ihminen pyritään saattamaan vastuulliseksi omista teoistaan ja säätelemään itseään, kyse on ennen kaikkea moraalista toiminnasta. Tässä yhteydessä moraalisuus ymmärretään yritykseksi saada itsensä ottamaan vastuuta omista teoistaan tai käytännöksi, jossa ihminen ottaa oman käyttöksensä itsesäätelyn kohteeksi. (Dean 2010, 19.)

Rationaalisuus integroi erilaisia strategioita ja tekniikoita ajattelussa yhteen siten, että ne näyttävät muodostavan koherentin logiikan. Tätä kautta syntyy tapa ajatella, rationaalisuus, joka on mahdollista kääntää kohti erilaisia subjekteja ja objekteja. Tänä päivänä hyvä esimerkki tällaisesta ilmiöstä on yrittäjyyden rationaalisuuksien tunkeutuminen lähes jokaiselle elämän osa-alueelle. (Rose 1999, 27.) Modernissa maailmassa hallinnan tulee perustua jonkinlaiseen järkeen. Viimeistään 1700-luvun puolivälistä alkaen on valtaa havittelevien Euroopassa ja Yhdysvalloissa pitänyt johdonmukaisesti pyrkiä rationalisoimaan heidän auktoriteettinsa. Rationalisointeja voidaan pitää strategisina projekteina, jotka ovat sisällöltään systemaattisia. Rationalisoinnin keskeinen poliittinen ulottuvuus on potentiaali rationalisoida erilaisia kamppailuja annetun periaatteen mukaisesti. (Rose 1999, 28.)

### **3.3.3. Subjekti ja hallinta**

Hallinnan analytiikan viitekehyksessä subjekti ymmärretään aina vallan tuottamaksi ja hallinnan kohteeksi. Toisaalta subjektiä pidetään myös itsensä ja olemassaolonsa aktiivisena työstäjänä. Tätä kautta voidaan ajatella, että yksilön harjoittama vapaus ei ole aina hallintaa

vastustavaa toimintaa. Tällainen asetelma luo hallinnan analytiikan viitekehykseen mielenkiintoisen sisäisen jännitteen. (Kaisto & Pyykkönen 2010b, 19.) Subjektiivisuutta ei voida asettaa vastakkain vallan kanssa, koska subjektivaatio tapahtuu vallan yhtenä elementtinä (Rose 1999, 55). Hallinnan analytiikassa subjektiasemilla tarkoitetaan yksilön asemia erilaisissa valtakäytäntöjen kehyksissä. Tällaisia asemia voivat olla esimerkiksi koulut, työpaikat tai kulutushyödykemarkkinat. (Kaisto & Pyykkönen 2010b, 9.) Hallintavallassa on keskeistä myös ajatus niin sanotusta normaalista subjektuudesta. Sellaisia subjekteja, jotka eivät toimi niin kuin heidän edellytetään toimivan, pyritään hallintavallan kontekstissa ”normalisoimaan” erilaisin hallinnan tekniikoin. (Kaisto & Pyykkönen 2010b, 12.)

Deanin (2007, 78) mukaan ”halutunlainen” subjektius on erityisen tärkeää hallinnan toiminnan kannalta. ”Vääränlainen” subjektius ikään kuin pakenee hallintaa. Vaikka kaikki subjektit käsitetään hallinnan analytiikassa vallan tuotteiksi, ne muuttuvat hallittavaksi vasta normalisoituessaan. Esimerkkinä tällaisesta voidaan pitää esimerkiksi seksuaalivähemmistöjen oikeudellisen aseman parantamista. Toisaalta tällaiset toimet parantavat seksuaalivähemmistöihin kuuluvien reaalista oikeudellista ja yhteiskunnallista asemaa, mutta toisaalta myös tuovat seksuaalivähemmistöt juridisen hallinnan piiriin ja tiedon sekä asiantuntemuksen objekteiksi. Tämä avaa uusia väyliä hallita seksuaalivähemmistöjä.

Dean (2010, 43) myös muistuttaa, että vallan käytäntöjen seurauksena syntyvää reaalista subjektia ei pidä sekoittaa identiteettiin tai identiteetteihin, joita esimerkiksi erilaiset hallinnalliset ohjelmat sisältävät. Hallinta ei täysin määrittele subjektia, mutta vaikuttaa voimakkaasti sen muotoutumiseen. Hallinnan näkökulmasta on keskeistä myös subjektin identifikaatio, eli miten subjekti identifioi itsensä. (mt., 43-44.) Voidaan ajatella, että hallinnan strategia, joka esiolettaa subjektin pitävän itseään rationaalisena päätöksentekijänä, toimii sellaisessa tilanteessa, jossa subjekti näin ajattelee. Toisaalta hallinta toimintana pyrkii myös ohjaamaan subjektivaatiota tarkoitusperiinsä sopivaan suuntaan.

### **3.4. Uusia liberalismeja**

#### **3.4.1. Kehittynyt liberalismi**

Hallinnan analytiikassa tyypillisesti ajatellaan, että jonka monet vauraat länsimaat ovat siirtyneet kehittyneeksi liberalismiksi kutsuttuun yhteiskunnalliseen tilanteeseen.

Kehittyneen liberalismien pohjalla vaikuttavat sekä poliittisen oikeiston että vasemmiston erityisesti 1970-luvulta alkaen esittämä hyvinvointivaltion kritiikki. (Nousiainen 2011, 32.) Strategioita, joita voidaan pitää kehittyneinä liberalismina, on ollut mahdollista löytää 1900-luvun loppupuolelta lähtien useiden eri valtioiden poliittisista ohjelmista. Ne eivät ole kiinnittyneet suoranaisesti oikeistoon tai vasemmistoon. Esimerkiksi Miller ja Rose pitävät näiden keskeisenä yhdistävänä tekijänä keskittymistä erilaisiin ”ongelma-alueisiin”, kuten terveyteen ja rikosten kontrolloimiseen. Näihin strategioihin sisältyy sellaisia tekniikoita, jotka tuottavat subjekteja, joiden toivotaan käyttävän vapautta vastuun, autonomian ja valinnan periaatteiden kautta. (Miller & Rose 2008, 212.)

Erityisen kiinnostavaa kehittyneessä liberalismissa on sen sisäinen ristiriitaisuus. Toisaalta kehittyneeksi liberalismiksi luettavissa ajattelutavoissa kritisoidaan valtion harjoittamaa hallintaa, kun taas toisaalta kehittyneessä liberalismissa on olennaista pitää uusia hallinnan strategioita mahdollisuuksina hallita paremmin ja tehokkaammin. Myös kehittyneessä liberalismissa kansalaisia pyritään hallitsemaan. (Miller & Rose 2008, 211.) Liberalismin ja hallinnan välinen dynamiikka on jännitteinen. Liberaalissa poliittisessä teoriassa valta käsitetään perinteisesti vapauden negaationa: siellä missä on valtaa, ei voi olla vapautta. Foucault'n jalanjäljissä kulkeva hallinnan analyttinen vallan käsittäminen tarjoaa kuitenkin mahdollisuuksia liberaalin vallankäytön hahmottamiseen.

Oikeastaan liberaali hallinta on aina paradoksaalisessa tilanteessa: hallitessaan on tuomittu etsimään auktoriteettia omalle auktoriteetilleen. Hallinta vaatii myös aina teknologisoitunutta ajattelua. Teknologisuus mahdollistaa hallinnan tavoitteiden realisoitumisen. Hallinnan analytiikan näkökulmasta liberalismi tuleekin ymmärtää vallankäytön tapojen sekä hallinnan tekniikoiden, rationaalisuuksien ja käytäntöjen sommitelmien moneutena. (Dean 2010.)

Kansalaisten käytöksen ”ohjaaminen” on ensisijainen hallinnan tapa kehittyneessä liberalismissa. Ohjaaminen mahdollistuu erilaisten innovatiivisten hallinnan tekniikoiden avulla ja viime kädessä hallinta toteutuu autonomisten kansalaisten tekemien vastuullisten valintojen kautta. (Nousiainen 2011, 32.) Käytännössä ohjaaminen voi toteutua subjektien omia identifikaatioita, intressejä sekä haluja muokkaamalla. Tämä muokkaaminen voi tapahtua muun muassa asiantuntijuuden, tiedon sekä kielenkäytön kautta. Näitä kaikkia voidaan pitää todellisuutta määrittelevinä ja rajaavina käytäntöinä. (Kulovaara & Nousiainen 2016, 15.) Kehittyneen liberalismien keskeinen piirre on käsittää hallittavat subjektit aktiivisina itsensä hallitsijoina (Rose 1996, 330).

Edistyneessä liberaalissa hallinnassa on erityisen olennaista niin sanotun yksityisen vastuun muovaaminen ja ohjaaminen. Tällaisen hallinnan mahdollistajia ovat ennen kaikkea erilaiset asiantuntijat. He tuottavat konkreettista tietoa ja tekniikoita, joiden kautta yksilöt voivat muovata käytöstään toivottuun suuntaan. Asiantuntijan status mahdollistaa sen, että heidän tuottamansa tieto on statukseltaan rationaalista ja totta. Tässä yhteydessä tärkeää on myös normaalin käsite. Normin asettaminen mahdollistaa sen, että oman käytöksen ja toiminnan muokkaamisella on jonkinlainen suunta ja tavoite. Normaalin käsite implikoi tilaa, joka on sekä tyypillinen että toivottava. Asiantuntijoiden tuottama tieto on viime kädessä luonteeltaan tietoa normaalista. (Rose 1999, 74-75.)

### 3.4.2. Uusliberalismi

Kun puhutaan uusliberalismista, on huomattava, että ei voida oikeastaan puhua pelkästään uusliberalismista, vaan on olemassa useita uusliberalismeja. Eri uusliberalismeja on mahdollista hahmottaa analysoimalla erilaisia poliittisen rationaalisuuden muotoja sekä tapoja, joilla ne kytkevät itsensä erilaisiin hallinnan regiimeihin. Tällainen tapa ymmärtää uusliberalismi on vahvasti Foucault-vaikutteinen. Erilaisia uusliberalismin tyyppejä ovat muun muassa ordoliberalismi, Hayekin uusliberalismi sekä amerikkalainen uusliberalismi. Ordoliberalismia voidaan pitää osittain analogisena eurooppalaisen sosiaalisen markkinatalouden kanssa, jota esimerkiksi Euroopan unioni jossain määrin edustaa. Hayekin uusliberalismi perustuu nimensä mukaisesti taloustieteilijä Friedrich Hayekin yhteiskuntafilosofiseen tuotantoon ja amerikkalainen uusliberalismi nojaa niin sanotun Chicagon koulukunnan ajatteluun.<sup>16</sup> (Foucault 2008; Dean 2010, 72-73; 189.)

Uusliberaaleissa hallinnan rationaalisuuksissa ja hallinnan mentaliteetissa on olennaisesti kyse hallinnan kritiikistä. On kuitenkin tärkeää havaita, että kyse on *tietynlaisen* hallinnan kritiikistä. Erityisesti hyvinvointivaltiolliset (*welfarist*) hallinnan strategiat ja rationaalisuudet ovat olleet uusliberaalin kritiikin kohteena. Uusliberalismissa ei toisaalta hylätä hallinnan tahtoa (*will to govern*), vaan kyseessä on pikemminkin laajamittainen hallinnan reformointi, joka pyrkii saavuttamaan hallinnan tavoitteet keksimällä uusia hallinnan strategioita. (Miller & Rose 2008; Dean 2010.) Erityisesti Foucault'n käsitys vallasta toimintaan kohdistuvana toimintana (*conduct of conduct*) tekee mahdolliseksi ymmärtää uusliberaalin hallinnan toimintaa. Voidaan ajatella, että mikään uusliberalismin

---

<sup>16</sup> Tässä tapauksessa on tärkeää painottaa, että kyse on Chicagon taloustieteellisestä koulukunnasta eikä sitä tule sekoittaa Chicagon koulukuntaan sosiologian alalla.



muoto ei vastusta hallintaa, jos se ymmärretään *conduct of conduct* -mielessä. (Dean 2010, 73.)

Uusliberaali liiallisen hallinnan kritiikki on hyödyntänyt laajasti esimerkiksi 60- ja 70-luvulla syntyneitä käsityksiä autonomiasta ja henkilökohtaisesta emansipaatiosta. Keskeinen ero uusliberaalin ajattelun ja tällaisen ajattelun välillä on kuitenkin se, että uusliberalismissa vapaasta subjektista tehdään eräänlainen tekninen instrumentti, jonka kautta pyritään toteuttamaan erilaisia hallinnallisia pyrkimyksiä ja tavoitteita. (Dean 2010, 182.) Uusliberalismin keskiössä olevien kulttuuristen arvojen historia palautuu melko monimutkaiseen ajattelulinjaan, jonka monet piirteet ovat saaneet alkunsa 1970-luvulla. Uusliberalismi rakentuu sekä sosiaalista ja kulttuurista emansipaatiota ajaneiden liikkeiden ja ryhmien käsityksille vapaasta subjektista että konservatiivisen kulttuurikritiikin käsityksille vastuullisesta ja taloudellisesti riippumattomasta subjektista. Näitä molempia varsin erilaisia ajattelusuuntauksia yhdistää kuitenkin kriittinen suhtautuminen hyvinvointivaltioon, joka on olennainen osa tämän päivän uusliberaalia mentaliteettia. (Dean 2010.)

Emansipatorisen radikalismien näkökulmasta hyvinvointivaltio on näyttäytynyt paternalistisena, epäoikeudenmukaisia valtasuhteita uusintavana sekä yksilön äänen sivuuttavana rakennelmana. Tällaisen ajattelun edustajina voidaan pitää esimerkiksi 1960-luvun vastakulttuuriliikkeitä sekä feminististä ja jälkimarxilaisia liikehdintää. Konservatiivisessa ajattelussa hyvinvointivaltiota on pidetty niin sanotun riippuvuus-kulttuurin mahdollistajana ja väestöä tulonsiirtojen kautta passivoivana rakenteena. Esimerkkinä tästä Dean pitää muun muassa Yhdysvaltalaisista republikaaniaktivismia. Erityistä päänvaivaa konservatiiveille tuottivat niin sanotut vastakulttuurit. Nämä kytkeytyivät olennaisesti myös konservatiivien paheksumaan riippuvuus-kulttuuriin, jolla viitattiin lähinnä tulonsiirtojen varassa elävään ”alaluokkaan”. (Dean 2010.)

Myös Miller ja Rose (2008, 82) ovat päätyneet tulkintaan, jonka mukaan uusliberalismin keskiössä on 1960- ja 1970-luvuilla syntynyt vapaata subjektia painottava ajattelulinja. Tämän ajattelulinjan sisällä olennaisten itsen säätelyn teknologioiden ja niiden ulkopuolisten poliittisten rationaalisuuksien suhde kuitenkin muuttuu olennaisesti uusliberalismissa. Miller ja Rose puhuvat jopa ajattelulinjan vääristymisestä. Joka tapauksessa tämä ajattelulinja on osaltaan mahdollistanut sen, että uusliberaalit reformit ovat saaneet niin paljon tukea. (mt., 82.)

1900-luvun viimeisinä vuosikymmeninä lähes kaikissa edistyneissä teollisuusmaissa hyvinvointivaltio sen perinteisessä muodossa on kokenut radikaalin muutoksen. Tämä on käytännössä tapahtunut yksityistämällä erilaisia palveluita, jotka ovat ennen olleet pääasiassa valtion tuottamia. Muutoksen myötä kansalaisyhteiskunnan piirissä on omaksuttu erilaisia yksityisellä sektorilla muodostuneita toimintatapoja ja markkinoiden sekä kilpailun logiikka on laajentunut yhä uusille elämän osa-alueille. Yksilöiden ja eri toimijoiden välisiä suhteita on myös pyritty muokkaamaan yhä enemmän sopimuksenomaisiksi. Yksilöiden myös oletetaan ottavan henkilökohtaisesti vastuu sekä omasta että perheidensä ja yhteisöjensä hyvinvoinnista. (Miller & Rose 2008, 84.)

Edellä mainitut yhteiskunnalliset muutokset ovat kulkeneet käsi kädessä yhteiskuntatieteissä tapahtuneen muutoksen kanssa. *Yhteiskunta* käsitteenä, ainakin sen 1800-luvulla muotoutuneessa modernissa merkityksessä, on alkanut menettää sen itsestään selvän asemaa ja tätä kautta *sosiologia* totuusväittämien kenttänä on ajautunut eräänlaiseen identiteettikriisiin (Miller & Rose 2008, 84).

Yksi olennainen uusliberalismin taustalla vaikuttava tekijä on myös niin sanotun hyvinvoinnin maailman pirstaloituminen. Erilaisten hyvinvoinnin asiantuntijoiden määrä on ajan myötä kasvanut ja tämän myötä kentän työnjako on eriytynyt ja muuttunut yhä hienojakoisemmaksi. Myös asiantuntijoiden asiakkaiden muuttunut suhde itseensä on hyvinvoinnin kentän pirstaloitumisen taustalla: hyvinvoinnissa on yhä useammin kyse siitä, että yksilöt haluavat olla terveitä ja maksimoida omaa normaaliuttaan. Hierarkkinen binäärisuhde asiantuntija-asiakas on näiden kehityskulkujen myötä alkanut kohdata yhä enemmän kritiikkiä ja monet ovat alkaneet vaatia holhoavilta ja autonomiaa rajoittavilta näyttävien rakenteiden purkamista. Tämän prosessin aikana asiantuntijuus on toisaalta kyseenalaistettu ja delegitimoitu, mutta samanaikaisesti pirstaloitunut ja lisääntynyt. Tämä on konteksti, jossa uusliberaalien reformien näkökulmasta keskeinen subjektiivisuuden, hallinnan ja asiantuntijuuden suhde on syntynyt. (Miller & Rose 2008, 211.)

Dean (2010, 201) väittää, että yksi uusliberaalin hyvinvointivaltiokritiikin tavoitteista on syrjäyttää sosiaalipolitiikka kulttuurisen reformaation kautta. Siihen sisältyy myös pedagoginen ulottuvuus. Hän esittää, että uusliberaalin kehikon sisällä esimerkiksi työttömille tarjotut tukipalvelut ja asiantuntemus eivät itsessään riitä, vaan pääsy tällaisiin palveluihin täytyy olla markkinoiden muodossa, jotta työttömät *oppivat* harjoittamaan vapauttaan tällaisilla markkinoilla kuluttajina. Jos esioletetaan markkinoiden olevan sellainen järjestys, jossa vapaus toteutuu, sosiaalisen (*social*) uudelleenmäärittely tapahtuu

nimenomaan markkinoiden muodossa. Ja tästä uusliberaalissa kulttuurireformissa on pohjimmiltaan kyse: kulttuurisella reformilla Dean tarkoittaa ennen kaikkea inhimilliseen käytökseen kohdistuvaa reformia, jonka tuloksena sekä yksilölliset että institutionaaliset toimijat alkavat noudattaa markkinoiden orientaatioita ja arvoja. Nämä realisoituvat konkreettisesti käsityksinä yrittäjästä ja kuluttajasta. (mt., 201; myös Moision 2012 292-293.)

Dean (2010, 180) myös kysyy, miten on mahdollista, että jokin liberalismiin versio tai kansallisen hallinnon rationaalisuus voi ohittaa ”yhteiskunnan”? Yksi käsitys tästä muutoksesta on se, että liberaali turvallisuuden problematiikka on muuttumassa. Kun perinteisessä liberalismissa oli pitkälti kyse erilaisten sosiaalisten, taloudellisten ja demografisten prosessien turvaamisesta, uusliberalismi pyrkii pikemminkin turvaamaan omat hallinnan mekanisminsa (*governmental mechanisms*). Muutos on tapahtunut 1900-luvun lopun ja 2000-luvun alun aikana ja sen taustalta on löydettävissä kaksi keskeistä mekanismia. Ensimmäinen on sosiaalipolitiikan syrjäyttäminen kulttuurisen transformaation kautta. Toinen on siirtyminen hyvinvointivaltiollisesta sosiaalisesta regimistä (*welfarist social regime*) eteenpäin. (mt., 180.)

Uusliberaalin hallinnan rationaalisuuden perspektiivistä on mahdollista ajatella, että tämän päivän kansallinen hallinta on viime kädessä hallintaa ilman yhteiskunnan hallintaa. Esimerkkeinä tällaisesta positioista voidaan pitää Hayekin näkemystä yhteiskuntateorian ja yhteiskunnasta saatavan tiedon mahdottomuudesta tai Thatcherin toteamusta, jossa hän kehotti ihmisiä luottamaan yhteiskunnan sijaan itseensä. Tätä kautta päästään tarkastelemaan hallinnan toiminnan konkreettista muutosta. Kuten aiemmin kävi ilmi, uusliberaalissa hallinnassa ei ole enää kyse sen ulkopuolisten prosessien hallinnasta, vaan kyse on pikemminkin taloudellisen ja sosiaalisen hallinnan mekanismien hallinnasta. Tämä viittaa myös hallinnan tavoitteiden kääntämiseen niitä itseä kohti. Tämä on myös esimerkki siitä, mitä tarkoitetaan refleksiivisellä hallinnalla. Refleksiivinen hallinta ei tarkoita sitä, että hallinnan tapojen ja keinojen reflektointi lisääntyisi, vaan viittaa hallinnan päämäärien kääntymiseen itseään kohti. (Dean 2010, 201.)

Myös Miller ja Rose (2008, 81) liittävät uusliberalismin sosiaalisen elämän hallitsemisen mekanismien muutokseen sekä muuttuneeseen käsitykseen turvallisuudesta. Sen sijaan, että turvallisuuden lähteenä pidettäisiin esimerkiksi sosiaalista solidaarisuutta tai kollektiivista tulonjakoa, uusliberaaleissa hallinnan rationaalisuuksissa turvallisuus käsitetään usein perustuvan markkinoihin, joilta ihmisten on mahdollista ostaa vakuutuksia, terveyspalveluita ja asuntoja, ynnä muuta – kaikkea mitä ihminen tarvitsee turvatakseen

oman elämänsä. Markkinoihin itseensä liittyy myös oma sisäinen turvallisuuden dynamiikka: markkinoilla tapahtuva kilpailu pitää tarjottujen palveluiden laadun korkealla, joten markkinoilla valintoja tekevät kuluttajat voivat luottaa ostamiensa palveluiden turvallisuuteen. (mt., 81.)

On kuitenkin hyvä muistaa, että uusliberalismi on, eräänlainen kattokäsite, jonka sisällä on useita erilaisia uusliberalismeja. Ei voida myöskään väittää, että elämme tällä hetkellä läpeensä uusliberaalissa maailmassa, vaan kyse on vain yhdestä tämän päivän hallinnan mentaliteetista. Hallinnan analytiikan kirjallisuudessa elävä tyypillinen käsitys on, että ainakin vauraat länsimaat ovat siirtyneet kehittyneeksi liberalismiksi (*advanced liberalism*) kutsuttuun vaiheeseen, jonka sisällä uusliberalismi on tällä hetkellä hallinnan mentaliteeteista yleisin. Kehittyneen liberalismien sisältö on kuitenkin löydettävissä muun muassa uuskonservatistisia sekä kommunitaristisia hallinnan mentaliteetteja. Voidaan ajatella, että erilaiset hallinnan mentaliteetit elävät kompleksisessä suhteessa edistyneen liberalismien kehityksen sisällä. (Miller & Rose 2008; Dean 2010.)

Hallinnan analytiikan kirjallisuudeksi katsotuissa tutkimuksissa esiintyy ajoittain poikkeavia käsitteellistyksiä sen suhteen, missä yhteydessä käytetään uusliberalismin ja missä yhteydessä kehittyneen liberalismien käsitettä. Tiivistetysti tämän tutkimussuuntauksen harjoittajien teoreettisessa ja empiirisessä työssä pyritään jäsentämään uudenlaista liberaalin hallinnan muotoa. Tästä syystä käytän käsitteistä kattokäsitettä *uudet liberalismit*.

Iipo Helén (2016, 187) on päätenyt hallinnan analytiikan keskeisten nimien, Nikolas Rosen ja Mitchell Deanin, kanssa eriävään näkemykseen joistain hallinnan analytiikan kirjallisuudessa käsitellyistä keskeisistä asioista. Dean ja Rose ajattelevat, että kehittynyt liberalismi murentaa ja hajaannuttaa sosiaalivaltion sosiaalisen hallinnan monoliitin ja biopolitiikan totaalisuuden. Sosiaalinen hajaantuu ja hajoaa markkinoiden monimuotoisuuteen ja tätä kautta myös hallinnan tekniikat ja asetelmat monimuotoistuvat. Tällaisen käsityksen taustalla on Helénin mukaan tavanomainen käsitys 1900-luvun länsimaisesta sosiaalivaltiosta keynesiläisyyden ja yhdyskuntasuunnittelun keskusjohtoisen koneistona, joka normalisoi ja yhdenmukaisti kansalaisten elämää. Deanin ja Rosen käsitys uusliberalismista on Helénin mielestä ymmärrettävissä tällaista taustaa vasten. (mt., 187-188.)

Myös Helén (2016, 187) pitää markkinoita keskeisenä sosiaalivaltion jälkeisenä elämän hallinnan ja yhteiskuntapolitiikan mallina sekä välineenä sosiaalivaltion uudistamiseen –

jopa purkamiseen. Hän kuitenkin esittää, että uusliberalismi tarjoaa yhteiskunnan, ihmisten ja heidän elämänsä hallittavuuden ongelmiin sosiaalivaltiota totaalidemman ja monoliittidemman ratkaisun. Uusliberaalissa järkeilyssä ei tarvitsee enää olettaa käytännön muotoja tai poliittis-hallinnollista logiikkaa, jotka poikkeaisivat taloudellisesta järjestä ja toimintapolitiikan (*policy*) sekä hallintakäytäntöjen muodolliset ja sisällölliset kriteerit ovat yhä useammin peräisin markkinakilpailun periaatteesta. Helén myös väittää, että tällaisessa järkeilyssä ajatellaan, että mitä tahansa inhimillistä toimintaa tai politiikkaa voidaan analysoida hyödyntäen inhimillisen pääoman ajatukseen perustuvaa ekonomistista analyysia. Johtopäätöksenä on se, että poliittinen hallinnan taito, *gouvernementalité*, yhdenmukaistuu markkinamallin voittokulun myötä, joka on uusliberalististen oppien ja ohjelmien ajama. Kehittyneellä liberalismilla on tendenssi muokata yhteiskunnaksi käsitettyä kokonaisuutta markkinoiden monoliittiin. (mt., 187.)

Yksi tapa vastata hallinnan analytiikan ongelmiin, eli puretua syvemmin markkinahallinnan poliittisten, taloudellisten ja teknisten puolien nivoutumiseen yhteen ja toisaalta purkautumiseen sekä näiden tapahtumien dynamiikkaan, on palata Foucault'n ja hänen seuraajiensa ajattelun ydinpiirteiden äärelle. Heidän ajattelunsa kaksi pääasiallista polveutumisinjaa ja modusta ovat hallinnan taloudellinen malli, eli poliittinen talous sekä biopolitiikka. Kiteytettynä tämä tarkoittaa sitä, että kun tarkastellaan historiallisesti erityistä käytäntöä, *yhteiskunnan hallitsemista*, voi se foucault'laisen yhteiskuntatutkimuksen näkökulmasta olla järjestään joko talouspoliittista tai biopolitiittista. (Helén 2016, 191.)

### **3.5. Yhteiskunnan hallinta**

Foucault'laisessa ajattelussa käsitys yhteiskunnan hallitsemisesta kytkeytyy territoriaalisen valtion syntyyn ja näitä teemoja on käsitelty erityisesti Foucault'n kuoleman jälkeen julkaistuissa luennoissa. Kysymys yhteiskunnan hallinnasta nousi keskusteluun ensimmäistä kertaa muutamissa eurooppalaisissa valtioissa 1700-luvulla. Olennainen problematiikka tämän keskustelun takana oli territoriaalisen valtion vallankäytön tehokkuuden suhde ”kansalaisyhteiskuntaan”. Yhteiskunnan hallinta kytkeytyy näiltä osin tiiviisti liberaaliin turvallisuuden problematiikkaan, jonka näkökulmasta kansalaisyhteiskunnaksi kutsuttavan sosiaalisen prosessin turvaaminen oli tärkeää. (Foucault 2008; 2010b.)

Edellä kuvattu vallankäytön mekanismien muutos merkitsi valtion vallankäytön ensisijaisen objektin muutosta. Sen sijaan, että suvereeni valta olisi pyrkinyt ensisijaisesti turvaamaan hallitsemansa alueen kyse on siitä, että valtio pyrkii ensisijaisesti hallitsemaan alueellaan olevaa väestöä. Käsitys väestöstä muodostaakin olennaisen yhteiskunnan hallinnan

mahdollistavan kiintopisteen. Liberalismi on tässä mielessä myös Foucault'n biopolitiikaksi kutsuman vallankäytön mahdollisuuden taustalla. Liberalismissa ajattelu luo kehyyksen, jossa hallinnan kohteena ovat elävät olennot: koska väestö muodostuu elävistä ihmisistä, hallinnasta tulee olennaisesti *elämän hallintaa*. (Foucault 2008; 2010b.)

Tästä syystä modernin valtion toiminnalle on olennaisen tärkeää kerätä tietoa väestöstä. Tässä yhteydessä ihmistieteet nousevat olennaiseen asemaan. Niiden keinoin kerättävä tieto kertoo sekä varsinaisen biologisen elämän että sosiaalisen elämän mekanismeista ja prosesseista. Tämä tieto muodostaa pohjan elämän hallinnan mahdollisuudelle. Foucault'laisesta näkökulmasta moderni hallinta toimii tyypillisesti talouden keinoin. Tästä syystä käsitykset talouden lainalaisuuksista muuttuvat erityisen arvokkaaksi tiedon muodoksi modernissa valtiossa. (Foucault 2008; 2010b.)

Väestön hallinta onkin olennaisesti myös taloudellista ja esiolettaa tietynlaisen talousrationaalisen käytöksen olemassaolon tietyissä konteksteissa. Jos biopolitiikan pyrkimyksenä on voimistaa niin sanottua elämän prosessia väestössä, talouspoliittinen hallinnan muoto pyrkii tekemään väestöstä ohjattavaa ja hyödyllistä. Tässä mielessä taloudellinen hallinta yksilöi ja toimii yksilöiden talousrationaalisten valintojen ohjaamisen keinoin. (Foucault 2008; 2010b.)

Vaikka talous ja biopolitiikka kulkevat Foucault'n kirjoituksissa käsi kädessä, on Ilpo Helén (2016, 192) esittänyt, että näiden järkeilyjen välinen ero on monessa mielessä perustavanlaatuinen. Tällainen lähestymistapa painottaa hänen mukaansa tavanomaisia hallinnan analytiikan tutkijoita enemmän biopolitiikan ja talouden välistä jännitettä. Helénin käsityksen mukaan biopoliittisella ja talouspoliittisella järkeilyllä on taipumus asettua vastakkain niin episteemisesti kuin käytännössä. Biopolitiikka ja talous eivät kuitenkaan ole yhteensovittamattomia ja tämän näkemyksen tueksi on olemassa historiallista evidenssiä. Näiden välinen suhde on kuitenkin historiallisesti kontingentti ja kohtioiden suhteen selvittäminen on aina konkreettisen tapauskohtaisen analyysin asia, jota ei voi teoreettisesti ratkaista. (mt., 192.) Tämä ajatus on keskeinen vaikuttaja tutkielmani kysymyksenasettelun taustalla.

### **3.5.1. Yhteiskunnan biopoliittinen hallinta**

Biopolitiikasta puhuttaessa on syytä palata takaisin Foucault'n biovaltaa koskevan ajattelun äärelle. Biovalta pyrkii hänen mukaansa asettamaan ihmislajin perimmäiset biologiset ominaisuudet politiikan ja vallan strategioiden kohteeksi. (Foucault 2010b, 19.) Tähän

kytkeytyy myös Foucault'n ajatus normalisoivasta yhteiskunnasta, jossa lait alkavat enenevässä määrin muotoutua niin sanotun asioiden luonnollisen järjestyksen, normaalin, pohjalta. Tieto normaalista ei perustu ensisijaisesti suvereenin päätökseen laista vaan ihmistieteelliseen tietoon. (Foucault 2003, 38-39.)

Tässä mielessä myös juridiset lait voidaan nähdä biopoliittisina tekniikoina, joiden tavoitteena on lisätä elämän luonnollisten prosessien elinvoimaisuutta sekä korjata näiden puutteita. Tämä eroaa lain muodossa toimivan perinteisen suvereenin toiminnasta, joka pyrkii estämään kapinoita ja takaamaan rauhan valtiotilan sisällä luomalla kuuliaisia subjekteja. Biovalta sen sijaan pyrkii lisäämään valtion väestön voimaa, vaurautta ja onnellisuutta luomalla elinvoimaisia, tuottavia ja vastuullisia subjekteja. Biopoliittisen rationaalisuuden kova ydin muodostuu väestön hyvinvoinnista ja sen edistämisestä. (Ojakangas 2016, 27-30.)

Näin ollen biopoliittisen hallinnan harjoittaminen edellyttää tietoa väestöstä. Biopolitiikasta puhuessaan Foucault ei viittaa ensisijaisesti juridiseen väestöön tai poliittiseen väestöön, vaan pikemminkin väestöön tosiasiallisena elämän prosessina, jolla on tiettyjä lainalaisuuksia. Väestön elämä sellaisenaan ei ole tietenkään riippuvainen valtion olemassaolosta, mutta käsitys *väestöstä* sen sijaan kytkeytyy valtion ideaan. Modernin valtion biopoliittinen hallinta tapahtuukin annetun valtion hallitsemalla alueella ja tämä alue muodostaa reunaehdot väestöksi kutsutulle elämän prosessille. Tästä seuraa, että biopoliittisen hallinnan taustalla toimiva tieto ei ole ainoastaan tietoa elämän yleisistä lainalaisuuksista vaan myös annetun valtion väestön elämän erityispiirteistä. (Foucault 2003.)

Foucault'n biopolitiikkaa koskevissa kirjoituksissa on myös ongelmallisuuksia. On esimerkiksi kiistanalaista, onko Foucault'n käsitys biovallan alkuperästä ja ilmaantumisesta osaksi poliittista vallankäyttöä paikkansapitävä. Esimerkiksi Ojakangas (2016) on esittänyt, että biopolitiikka on ilmiönä yhtä vanha kuin länsimainen poliittinen ajattelu itsessään. Ihmisten ja väestöjen elämää on hänen mukaansa pyritty kontrolloimaan ja sääntelemään jo antiikin Kreikan aikana, pyrittäessä takamaan kaupunkivaltion asukkaiden hyvinvointi ja onnellisuus.

Biopolitiikan käsitteestä on tullut viimeistään kahden viime vuosikymmenen aikana erittäin suosittu ja sen käyttöyhteydet ja merkityssisällöt ovat alkaneet irrota joiltain osin foucault'laisesta perustasta (esim. Agamben 1998; Esposito 2008; Lemm & Vatter 2014).

Tästä syystä tarkoitukseni ei ole tehdä tyhjentävää esitystä käsitteen mahdollisista käyttötavoista. Tämä ei ole myöskään tutkielmani näkökulmasta tarpeellista. Käytän biopoliittista järkeilyä analyyttisenä käsitteenä, joka viittaa biopolitiikan käsitteen tavanomaiseen sisältöön: elämän edellytysten – eli hyvinvoinnin – turvaamiseen ja voimistamiseen.

On myös aiheellista kysyä, kuvaako valtion kontekstiin rajoittuva käsitys biopoliittisesta hallinnasta realistisesti sitä todellisuutta, missä yhteiskunnan hallinta nykypäivänä toimii? Esimerkiksi Ilpo Helén (2016) on puhunut biopolitiikan vähittäisestä siirtymisestä valtion tuolle puolen. Konkreettinen esimerkki tästä on se, että julkinen valta on alkanut siirtää vastuuta ja huolta hoivasta, hyvinvoinnista ja turvasta enenevässä määrin yksityisille yrityksille, kolmannelle sektorille ja lopulta yksilöille.

Toisaalta esimerkiksi Suomessa julkisella vallalla on mahdollisuus käyttää merkittävää valtaa ihmisten elinvoiman lisäämiseen ja perustuslaista (731/1999) johtuu, että sillä on myös velvollisuus edistää väestön hyvinvointia ja sekä tarjota jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Näin ollen biopoliittinen järkeily ei toteudu *kenen tahansa* toimesta ja sen kohteena ei ole *mikä tahansa* elämä ja tätä järkeilyä toteuttava toiminta ei tapahdu *missä tahansa*. Järkeily ei kuitenkaan ole, ainakaan niin sanottuun *kehittyneeseen liberalismiin* siirtyneissä yhteiskunnissa, yhtä voimakkaasti sidoksissa valtioon, kuin vaikkapa Foucault'n elinaikana.

### **3.5.2. Yhteiskunnan talouspoliittinen hallinta**

Foucault pitää niin sanottua amerikkalaista uusliberalismia yhtenä keskeisenä talouspoliittista järkeilyä pohjustaneena ajattelutapana. Tällaisessa ajattelussa markkinajärkeilyä laajennetaan myös sellaisille elämän osa-alueille, joiden ei tyypillisesti ajatella kuuluvan talouden piiriin. Tällaisia osa-alueita ovat muun muassa perhettä ja syntyvyyttä koskeva toimintapolitiikka sekä rikollisuutta koskeva toimintapolitiikka. Talouspoliittisen järkeilyn analyysissa on tärkeää tarkastella niitä keinoja, joiden avulla tiettyjä elämää ja väestöä koskevia problematisointeja tuodaan talouspoliittisen hallinnan piiriin. (Foucault 1997a, 78-79.)

Talouspoliittisen järkeilyn leimallisena piirteenä voidaan pitää sitä, että yksilötoimijoiden oletetaan olevan jossain mielessä rationaalisia. Yksi konkreettinen esimerkki tästä on rikollisuuden uusliberaali käsittäminen. Tällaisessa ajattelussa rikollisten mahdolliset psykologiset ja biologiset poikkeavuudet sivuutetaan, ja heidän toimintaansa pidetään,



ainakin taloudellisessa mielessä, yhteismitallisena minkä tahansa muun inhimillisen toiminnan kanssa. Tässä katsannossa myös rikolliset ovat talousrationaalisia yksilöitä, jotka tekevät ”investointeja”, odottavat tiettyä tuottoa sekä laskelmoivat epäonnistumisen riskiä. Tässä mielessä myös eri rikostyyppijä on mahdollista yhteismitallistaa ja rangaistusten tehtävänä on lähinnä vähentää tietynlaisen toiminnan negatiivisia ulkoisvaikutuksia. (Lemke 2001, 199.)

Rikollisuus on esimerkkinä tietenkin äärimmäisen provokatiivinen, mutta havainnollistaa oivallisesti talouspoliittisen järjelyn peruseriaatteita. Tällaisessa ajattelussa ihmiset ovat ensisijaisesti talouden subjekteja, kuten ”rationaalisia” kuluttajia, ”tuottamattomia” kustannustekijöitä, omistajia, sijoittajia tai työvoimaa. Yhteiskuntaa tarkastellaan tällöin ensisijaisesti *vaurauden* ja *hyödyn* näkökulmasta. Talouspoliittisen järjelyn olennainen piirre on se, että erilaisia yhteiskunnallisia asioita, toimijoita ja suhteita on mahdollista mitata ja tältä pohjalta ilmaista rahassa laskettavina asioina. Talouspoliittinen hallinta tapahtuukin ensisijaisesti ohjaamalla inhimillistä toimintaa rahallisen vaurauden kautta. Tällaisen hallinnan tavoitteena on turvata ja voimistaa talouden toimintaa eli vaurauden tuotannon ja kokoamisen edellytyksiä. (Helén 2016, 191-192.)

Oman tulkintani mukaan talouspoliittisen järjelyn suhde markkinoihin *välineenä* ja *toiminnan mallina* on eri kirjoittajien teksteissä hieman monimutkainen (esim. Lemke 2001; Foucault 2008; Helén 2016). Onko markkinoiden luominen joka yhteydessä sopiva keino toteuttaa talouspoliittista järjelyä, eli voimistaa talouden toimintaa? Jos reflektoidaan esimerkiksi Suomessa toteutettujen julkisen sektorin eri toimintojen yksityistämisen tuottamia tuloksia, ei ole lainkaan yksiselitteistä, että toiminnan asettaminen markkinoiden muotoon olisi mainittavasti voimistanut talouden toimintaa tai tuottanut säästöjä (esim. Kuusela & Ylönen 2013; Eskelinen, Harjunen, Hirvonen & Jokinen 2017).

Tässä mielessä markkinat *toiminnan mallina* ovat tulkintani mukaan talouspoliittisesta järjelystä osittain erillinen kysymys. Talouspoliittinen järjely ei ole väistämättä sidoksissa markkinoihin toiminnan mallina. Talouspoliittisen järjelyn parhaana kiteytyksenä voi tästä näkökulmasta pitää taloustieteestä ammentavan kustannus-hyötyanalyysin soveltamista *mihin tahansa* toiminnan malliin sekä tällaisen analytiikan hyödyntämistä *minkä tahansa* inhimillisen toiminnan mallin taloudelliseen tehostamiseen. Foucault (2008) käsittelee tätä teemaa havainnollistavasti esimerkiksi taloustieteilijä Gary Beckerin ajattelua koskevissa analyyseissaan.

## 4. Tutkimusmenetelmät

Käsitän biopoliittisen ja talouspoliittisen hallinnan tutkielmassani tulkintarepertuaareiksi. Eri tutkijat ja eri tutkimustraditiot käyttävät erilaisista merkityssysteemeistä toisistaan poikkeavia ilmaisuja. Tulkintarepertuaarin lisäksi merkityssysteemejä saatetaan kutsua diskursseiksi ja myös Erving Goffmanin *kehyyksen* käsite, J.J. Gibsonin *syvennyksen* käsite sekä Mihail Bahtinin *äänen* käsite ovat repertuaarin sukulaiskäsitteitä. Jokinen, Juhila ja Suoninen esittävät, että varsinaista käsitteen valintaa olennaisempaa on käsitteen määrittely. He eivät pidä esimerkiksi repertuaarin ja diskurssin käsitteiden eroa merkittävänä ja he käsittävät molempien käsitteiden merkitsevän verrattain eheitä säännönmukaisten merkityssuhteiden systeemeitä. Nämä systeemit sekä rakentuvat sosiaalisissa käytännöissä että rakentavat sosiaalista todellisuutta. (Jokinen, Juhila & Suoninen 2016, 34.)

Tulkintarepertuaarin käsitteen esitetään sopivan erityisesti tutkimustehtäviin, joissa tarkastellaan yksityiskohtaisesti vaihtelua kielenkäytössä. On hyvä muistaa, että repertuaarit ja diskurssit eivät ole varsinaisesti osa analysoitavaa aineistoa, tutkielmani tapauksessa tekstiä, vaan ne ovat tutkijan aineistosta tekemän tulkinnan tuloksia. Merkityssysteemeihin painottuva analyysi ei täten ole ensisijaisesti kiinnostunut pelkästään tekstien ominaisuuksien erittelystä vaan tällainen analyysitapa painottaa erityisesti perusteltua tulkintaa, jonka perustana on aineiston ja tutkijan välinen vuoropuhelu. Tällaisen analyysitavan olennaisena piirteenä pidetään myös repertuaarien ja diskurssien tarkastelemista osana sosiaalisia käytäntöjä ja ainakin Jokinen, Juhila ja Suoninen pitävät tämän näkökulman laiminlyömistä selkeänä puutteena merkityssysteemejä analysoitaessa. On hyvä muistaa, että diskurssit ja repertuaarit eivät kuitenkaan ole ihmisen toimintaa ulkoapäin määrittäviä staattisia rakenteita. (Jokinen ym. 2016, 35.)

Merkityssysteemit eivät ole atomistisia ja toisistaan riippumattomia, vaan ne määrittyvät myös suhteessa toisiinsa. Tästä kuvataan joissain yhteyksissä esimerkiksi *interdiskursiivisuuden* tai *intertekstuaalisuuden* käsitteillä. Merkityssysteemien rinnakkaisuuteen saattaa sisältyä myös kilpailullisia elementtejä. Merkityssysteemit voivat kilpailla keskenään ja jotkin niistä saavuttavat paremman aseman kuin toiset. Tämä on aspekti, joka kytkee merkityssysteemit olennaisesti valtaan ja vallankäyttöön. Jos jokin merkityssysteemi saavuttaa tarpeeksi merkittävän valta-aseman, sillä on potentiaali hiljentää vaihtoehtoisia totuuksia ja muuttua itsestään selväksi totuudeksi. Tällaisessa tilanteessa

voidaan puhua artikulaatiokamppailusta eri merkityssystemien välillä. (Jokinen ym. 2016, 35-36.)

Jokisen ja Juhila (2016, s. 76) jakavat merkityssystemeihin kytkeytyvän vallan kahteen aspektiin. Yhtäältä voidaan puhua eri merkityssystemien välisistä valtasuhteista. Toisaalta voidaan puhua myös vallasta merkityssystemien sisäisinä suhteina. Nämä aspektit ovat kuitenkin sidoksissa toisiinsa. Tutkielmani tapauksessa ensimmäistä aspektia voi havainnollistaa esimerkiksi tilanteella, jossa talouspoliittinen ja biopoliittinen rationaalisuus ovat ristiriidassa toistensa kanssa. Tällöin kyse on kamppailusta eri merkityssystemien välillä ja tällaisessa tilanteessa hallitsevaan asemaan päässeellä merkityssystemillä voidaan katsoa olevan enemmän valtaa kuin toisella. Toisesta aspektista on kyse esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa sama merkityssystemi assosioituu erilaisiin asioihin eri yhteyksissä. Tutkielmani kontekstissa tällä voidaan tarkoittaa esimerkiksi sitä, että biopoliittinen rationaalisuus osana valinnanvapautta ilmenee eri tavoin tarkasteltaessa eri tekstejä.

Menetelmän valinnan keskeisenä motiivina toimi tutkielmani aihe. Käsittelen tutkielmassani hallituksen esityksen (HE 47/2017 vp) mukaista valinnanvapautta ja lähes kaikki siitä saatava materiaali on jonkinlaisten merkityssystemien muodossa. Kyseinen valinnanvapauden muoto ei ikinä varsinaisesti toteutunut, joten se on käytännössä olemassa ainoastaan diskurssien ja repertuaarien tasolla. Myös perustuslakivaliokunta kiinnitti tähän seikkaan huomiota lausunnossaan (PeVL 26/2017 vp). Valiokunnan mukaan lain tulkintaa ja soveltamista ohjaava keskeinen aineisto on hallituksen esityksiin, eli myös valinnanvapauslakiin, sisältyvät perustelut. Tästä syystä tekstien analysointi on kenties paras keino saada tietoa ehdotetusta valinnanvapauden muodosta.

Rationaalisuuksiin painottuva analyysi on analyysitapana ylipäätään sellainen, että merkityssystemit tulee huomioida tavalla tai toisella. Hallinnalla on tendenssi määritellä diskursiivinen kenttä, jonka sisällä vallankäyttö ”rationalisoidaan”. Tämä tapahtuu esimerkiksi käsitteiden määrittelyn, hallinnan kohteiden valinnan, argumentaation ja oikeutuksen keinoin. Rationaalisuudet eivät ole neutraalia ja puhdasta tietoa, jotka ainoastaan representoivat hallittavaa todellisuutta. Rationaalisuudet pikemminkin käsittelevät todellisuutta spesifisen järkeilyn muodon kautta ja tämän prosessin myötä poliittisilla teknologioilla on mahdollisuus pyrkiä muuttamaan annettua asioiden tilaa. Tämä voi tapahtua esimerkiksi erilaisten instituutioiden, käytäntöjen, virastojen tai lainsäädännön

kautta, jotka mahdollistavat annetun rationaalisuuden objektien ja subjektien hallinnan. (Lemke 2001, 191.)

Tutkielman Foucault-vaikutteinen teoriatausta merkitsee myös sitä, että tutkimani käytäntö *yhteiskunnan hallinta* ymmärretään historiallisesti spesifiseksi ja kontekstisidonnaiseksi. Kun hallintaa puretaan pienempiin osiin, kuten tutkielmassani teen, seuraa Foucault-vaikutteisesta teoriataustasta väistämättä se, että hallinnan analyysi tulee tehdä aina tapauskohtaisesti. Tällaisessa lähestymistavassa onkin useita tapaustutkimusta muistuttavia piirteitä (vrt. Laine ym. 2007).

Tässäkin mielessä merkityssysteemeihin painottuva analyysitapa on sovelias. Repertuaareihin ja diskursseihin keskittyvässä analyysissä kontekstuaalisuutta ei pyritä eliminoimaan pois aineistosta vaan se nähdään pikemminkin aineistoa rikastavana asiana. Tässä mielessä merkityssysteemien analyysissä ei pyritä jonkinlaisten laboratorion kaltaisten olosuhteiden muodostamiseen, jossa aineisto halutaan ”puhdistaa” häiriötekijöistä. (Jokinen ym. 2016, 36-37.)

Tekstiä on mahdollista analysoida myös toisin keinoin. Yksi olennainen kysymys menetelmää valittaessa on se, että mistä näkökulmasta kieli kiinnostaa. Tätä voidaan havainnollistaa esimerkiksi tarkastelemalla kieltä kommunikaation välineenä. Tuomen ja Sarajärven (2018, 53) mukaan tässä tapauksessa tarkastelun kohteena voi olla esimerkiksi kommunikaatio prosessina tai kommunikaation sisältö. Kielen prosessimaisten piirteiden tutkimiseen he soveltaisivat diskurssianalyysi ja kielen sisällön tutkimukseen sisällönanalyysia. Keskeinen ero näiden menetelmien välillä on se, että merkityssysteemien analyysissä kommunikaatiota lähestytään todellisuutta rakentavana ja sisällönanalyysissä todellisuutta kuvaavana asiana. (mt., 53-54.) Tarkastelemaani valinnanvapautta voidaan pitää asiana, joka oli ensisijaisesti olemassa osana kommunikatiivista prosessia. Tämä ei tietenkään poista sitä mahdollisuutta, etteikö sitä käsitteleviä dokumentteja olisi mahdollista tutkia myös sisällönanalyysin keinoin.

Merkityssysteemien analyysi voidaan laskea osaksi laadullisen tutkimuksen perinnettä ja tämän perinteen sisällä Tuomi ja Sarajärvi (2018, 67) katsovat menetelmän olevan osa niin sanottua postmoderniin tieteeseen perustuvaa tutkimusta. Postmodernin tutkimuksen tunnusomaisina piirteinä pidetään sen kategorisointeja pakenevaa luonnetta eli hankalaa määriteltävyyttä. Toinen keskeinen piirre on skeptisyys objektiivisen tiedon mahdollisuutta kohtaan. Tutkimusten kohdetta ei rakenneta tutkimuksissa uudelleen heijastamaan

jonkinlaista täydellistä todellisuuden kuvaa. Postmodernista näkökulmasta tämä ei ole edes mahdollista, koska sen näkökulmasta tiedon luonne on pirstaleinen ja käsitys todellisuudesta on sidoksissa tulkintoihin ja niiden taustalla vaikuttaviin prosesseihin. Postmoderni tutkimus onkin usein luonteeltaan rajoja rikkovaa ja innovatiivista, ja siinä yhdistellään rohkeasti erilaisista taustoista peräisin olevaan tietoa. Tässä mielessä postmodernia tutkimusta leimaa myös eklektisyyden piirre. Lähestymistavan radikaalista rajoja rikkovasta luonteesta huolimatta sitä pidetään täysin ”hyväksyttävänä käytäntönä” laadullisen tutkimuksen piirissä. (mt., 60-67.)

Postmoderniin tutkimukseen sisältyvä eklektisyys merkitsee muun muassa sitä, että metodologisiin vaatimuksiin ei suhtauduta erityisen fundamentalistisesti. Asian voi muotoilla esimerkiksi siten, että todellisuuden käsitteellistämisen tavat eivät ole yksiselitteisesti kytköksissä empiiriseen tiedonmuodostukseen liittyviin ratkaisuihin. Tästä seuraa se, että tutkimuksen metodin valinta on hyvin käytännöllistä ja tutkimusongelmia lähestytään niiden ratkaisemiseen tarvittavan konkreettisen tiedon näkökulmasta, metodin todellisuuskäsitysten pohdinnan ollessa toissijaista. Tutkimuksen metodologiseksi oikeutukseksi riittää se, että tutkimus on uskottavasti perusteltu. Eklektisen tutkimuksen lähestymistavat ovatkin usein ensisijaisesti teknisiä, eivät maailmankatsomuksellisia. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 68-72.) Postmodernin tutkimuksen vapaus kuitenkin mahdollistaa sen, että mikään ei varsinaisesti estä tutkijaa pohtimaan todellisuuden käsitteellistämisen ja empiirisen tiedonmuodostuksen ratkaisujen suhdetta syvällisesti ja perustamaan metodin valintaa tähän pohdintaan.

Postmodernin filosofiseen taustaan liittyy tiedon pirstaloitumisen lisäksi myös subjektikäsitteiden pirstaloituminen. Olennaista postmodernissa onkin lähes kaiken kontekstualisoituminen. On myös esitetty, että postmoderni on modernin tulemistä tietoisiksi itsestään.<sup>17</sup> (Pyöriä & Piironen 1998.) Vaikka Michel Foucault’n suhde postmoderniin ei ole yksinkertainen<sup>18</sup>, voidaan todeta, että monet hänen ajattelunsa piirteet ovat sellaisia, joita on liitetty jälkeenpäin niin sanotun postmodernin ajattelun

---

<sup>17</sup> Toisaalta Pyöriä ja Piironen (1998) toteavat, että postmodernin käsite ei ole sen monimerkityksisyyden ja kiistanalaisuuden vuoksi analyttisenä käsitteenä mielekäs, sen johtaessa loputtomaan määrittelykamppailuun. He kuitenkin toteavat sen olevan käyttökelpoinen symbolisena käsitteenä ja sen sisällöstä on mahdollista tehdä suuntaa-antavia luonnehdintoja.

<sup>18</sup> Panu Raatikainen (2004, 52-56) on esittänyt, että Foucault’ta ei tule pitää jyrkkänä yhteismitattomuusteetin ja käsitteellisen relativismin kannattajana, joiden Raatikainen katsoo kuuluvan postmodernin tunnuspiirteisiin. Toisaalta esimerkiksi Tuija Pulkkinen (1996) ajattelee Foucault’n genealogisen lähestymistavan merkitsevän poliittisen käytännön ja teorian kannalta nimenomaan siirtymää postmoderniin.

tunnuspiirteiksi. Tällaisia piirteitä ovat muun muassa hänen käsityksensä tiedosta, subjektista ja vallasta sekä näiden kietoutumisesta yhteen. Yksi merkittävä tekijä tämän taustalla on Friedrich Nietzschen vahva vaikutus Foucault'n ajatteluun.<sup>19</sup> Nietzschen perspektiiveihin palautuvaa ajattelua, jossa historiallisuudella on keskeinen osa, voidaan pitää eräänlaisena postmodernin ajattelun esiasteena (esim. Pyöriä & Piironen 1998).

Ottamatta kantaa edellä kuvatun laisen postmodernin ajattelun mahdollisesti sisältämiin filosofisiin ongelmiin näyttää siltä, että kontekstuaalisuus, genealoginen historiallisuus, moniulotteinen tietokäsitys, asioiden purkaminen osiin ja subjektin problematisoiminen ovat osoittautuneet hedelmällisiksi lähtökohdiksi ainakin liberaalin hallinnan tutkimuksessa (esim. Rose 1996; Rose 1999; Dean 2007; Miller & Rose 2008; Dean 2010; Moisio & Paasi 2013; Kivelä 2018). Tätä taustaa vasten pidän tutkielmani menetelmän valintaa perusteltuna.

## **5. Aineiston analyysi**

### **5.1. Hallinnan järkeilyt valinnanvapautta kuvaavassa maakunta- ja sote-uudistuksen asiantuntijaviestinnässä**

#### **5.1.1. Sote- ja maakuntauudistus ja valinnanvapausmalli**

Hallituksen infossa nimeltä *Sote- ja maakuntauudistus ja valinnanvapausmalli* esitellään uudistuksen suunniteltua aikataulua sekä ”uuden soten kulmakiviä”. Yksi näistä on valinnanvapaus, jonka katsotaan siirtävän resursseja nykyiseltä erikoistasolta sote-keskuksiin sekä luovan kannustimen perustason integroitujen palveluiden vahvistamiseen. Tämän lisäksi valinnanvapaus tukee asiakaslähtöisyyttä ja itsemääräämisoikeutta sekä mahdollistaa kilpailun hyödyntämisen. Valinnanvapauden lisäksi kulmakivinä pidetään vahvaa järjestäjää, palvelujen integraatiota, kustannusten kasvun hillintää sekä digitalisaatiota. (Sote- ja maakuntauudistus ja valinnanvapausmalli 2017, 2-3.)

Infossa kuvaillaan lyhyesti valinnanvapauden keskeistä sisältöä. Valinnanvapauden tavoitteena on, että ihmiset pystyvät vaikuttaa enemmän omiin palveluihinsa sekä nopeuttaa pääsyä palveluiden piiriin. Esityksessä käydään myös lyhyesti läpi, mitkä ovat ihmisen valinnan mahdollisuuksien reunaehdot valinnanvapausmallissa. Hätätilanteen koittaessa, nykyisten turvaverkkojen ilmaistaan säilyvän ennallaan. (Sote- ja maakuntauudistus ja valinnanvapausmalli 2017, 4.) Voidaan huomata, että valinnanvapauden hallituksen infossa

---

<sup>19</sup> Esimerkiksi Akseli Virtanen (2006) käsittelee väitöskirjassaan tarkemmin Foucault'n ja Nietzschen ajattelun välistä suhdetta.

sijoitetut odotukset ovat ymmärrettävissä biopoliittisen hallinnan näkökulmasta. Valinnanvapauden uskotaan parantavan palvelutasoa ja lisäävän itsemääräämisoikeutta.

Info käsittelee kuitenkin pääasiassa valinnanvapauden kytkeytyviä teknisluonteisia seikkoja. Tällaisia ovat asiakkaan valinnanmahdollisuudet, asiakassetelin sekä henkilökohtaisen budjetin käyttöyhteydet, valinnanvapauslain lausuntopalautteen keskeiset tulokset sekä suoran valinnan palveluiden toimeenpanon vaihtoehdot. (Sote- ja maakuntauudistus ja valinnanvapausmalli 2017, 5-10.) Kokonaisuudessaan valinnanvapaus on tämän infon perusteella tulkittavissa monimutkaiseksi hallinnan teknologiaksi, jonka tarkoituksena on viime kädessä parantaa ihmisten terveydentilaa. Tämän teknologian sisältämiä keskeisiä tekniikoita ovat perustason palveluiden vahvistaminen resursoinnilla ja kannustimilla, asiakaslähtöisyyden ja itsemääräämisoikeuden tukeminen sekä kilpailun hyödyntäminen.

Valinnanvapaus teknologiana pyrkii toteuttamaan biopoliittista järkeilyä. Ihmiset saavat palveluja aikaisempaa joutuisammin ja pystyvät vaikuttaa niiden sisältöön aikaisempaa enemmän. Nykyisten turvaverkkojen esitetään kuitenkin pysyvän ennallaan valinnanvapauden toimeenpanon jälkeen ja valinnanvapaus toimii suhteessa niihin jonkinlaisena palveluvalikoiman lisäyksenä. Järkeilyn kohteena on asiakassubjekti, jonka tekemät valinnat sekä vaikutus omiin palveluihinsa parantavat potentiaalisesti esimerkiksi asiakkaan terveydentilaa tai sosiaalista hyvinvointia.

### **5.1.2. Mitä valinnanvapaus tarkoittaa minulle?**

Valinnanvapauslakiesityksen pohjalta on julkaistu tietopaketti myös asiakkaan näkökulmasta. Jotkin tämän esityksen dioista ovat täysin identtisiä edellisessä alaluvussa tarkastelemani hallituksen infon diojen kanssa, joten jätän ne tässä yhteydessä huomiotta. Asiakkaan näkökulmaa tarkastelevassa *Mitä valinnanvapaus tarkoittaa minulle?* esityksessä keskitytään hyvin paljon valinnanvapauden käytännöllisiin ja arkisiin puoliin sekä toisaalta puhtaasti teknisiin kysymyksiin. Esityksessä kuvataan esimerkiksi sitä, mitä valinnanvapaus tarkoittaa maakunnan liikelaitoksen palvelujen näkökulmasta. Myös asiakasseteliä ja henkilökohtaista budjettia kuvataan varsin yksityiskohtaisesti asiakkaan näkökulmasta. (Mitä valinnanvapaus tarkoittaa minulle? 2017, 5-7.)

Asiakas voi esityksen mukaan myös toivoa palvelua haluamaltaan ammattihenkilöltä. Toiveet pyritään toteuttamaan aina, kun siihen on mahdollisuus. Asiakas saa palvelujen valintaan tarvittaessa myös apua ja jos asiakas ei ole halukas valitsemaan itse, hänet ohjataan

sopivaan palveluun maakunnan toimesta. Esityksessä myös todetaan, että valinnanvapauden toimeenpanon jälkeen moni asia pysyy kuitenkin asiakkaan näkökulmasta ennallaan. Käytännössä asia ilmaistaan siten, että hoidon saamisen kanavat ja mahdollisuudet pysyvät ennallaan, valinnanvapauden tuoden ainoastaan lisää vaihtoehtoja valita. Myös asiakkaan valintoihinsa tarvitsemaa tietoa käsitellään ja riittävän tiedon tuottamisen valintojen tueksi todetaan olevan maakunnan vastuulla. (Mitä valinnanvapaus tarkoittaa minulle? 2017, 8; 10; 12-13.)

Esityksessä kuvaillaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kokonaisuutta valinnanvapausmallin kontekstissa sekä valinnanvapauden vaiheittaista laajentumista. Tämän lisäksi esityksessä käydään läpi useita asiakasesimerkkejä, joissa kuvataan kuvitteellisia asiakkaan valintaskenaarioita valinnanvapausmalliin perustuvassa järjestelmässä. Esimerkkeinä ovat: *Kiireellisen hoidon tarve, Sote-keskus ja asiakasseteli, Asiakasseteli ja sairaalan valinta, Henkilökohtaisen budjetin käyttö, Hammashoitolan valinta 1.1.2019 jälkeen* sekä *Asiakasseteli hammashoidossa*. (Mitä valinnanvapaus tarkoittaa minulle? 2017, 14-15; 17-23.)

Myös asiakkaan näkökulmaa esittelevässä esityksessä valinnanvapaus edustaa biopoliittista järkeilyä toteuttavaa hallinnan teknologiaa. Valinnanvapauden toteutuessa asiakkaalla on enemmän mahdollisuuksia valita erilaisten hoidon saamisen kanavien väliltä. Asiakasesimerkkien keinolla pyritään viestimään, että lisääntyneet valinnan mahdollisuudet tuottavat asiakassubjektille mahdollisia terveyshyötyjä yhä sopivampien ja räätälöidympien palvelujen muodossa. Biopoliittisen järkeilyn toteutumisen edellytyksinä onkin asiakkaan halu ja kyky tehdä omaa hyvinvointiaan edistäviä valintoja.

Toisaalta esityksessä todetaan, että on maakunnan tehtävä ohjata asiakas sopivien palveluiden piiriin, jos asiakas ei halua tehdä valintoja itse. On epäselvää, miksi asiakkaan tulisi tehdä itse valintoja, jos maakunta pystyy tekemään ne asiakkaan puolesta. Ehkä asiakasesimerkit implikoivat sitä, että biopoliittinen järkeily toteutuu joiltain osin paremmin, jos asiakas on itse aktiivinen valitsija. Asiakas tietenkin tarvitsee valintojaan varten tietoa ja tämän tiedon tuotanto on viime kädessä maakunnan vastuulla. Valinnanvapauden järki edellyttääkin sitä, että maakunnan tuottama tieto on tätä järkeilyä tukevaa ja toisaalta asiakassubjektin suhtautuminen tähän tietoon oikeanlaista. Asiakkaalla onkin mahdollisuus parantaa omaa terveyttään *niin halutessaan*. Tässä mielessä biopoliittisen järjen toteutuminen valinnanvapaudessa on riippuvainen siitä, mihin suuntaan asiakassubjektin intentioita ja sisäistä maailmaa saadaan ohjattua.



### **5.1.3. Asiakkaan valinnanvapaus maakunnan ja palvelujen tuottajan näkökulmasta**

Myös valinnanvapautta maakunnan ja palvelujen tuottajan näkökulmasta käsittelevässä esityksessä on muutamia dioja, joita on käytetty kahdessa aiemmin tarkastelemassani esityksessä. Keskityn maakunnan ja palvelujen tuottajan näkökulmaa esittelevän esityksen osalta käsittelemään niitä dioja, jotka esiintyvät ainoastaan kyseisessä esityksessä. Tuottajan ja maakunnan näkökulmaa painottavassa esityksessä käsitellään esimerkiksi asiakasseteliä ja henkilökohtaista budjettia näistä näkökulmasta. (Asiakkaan valinnanvapaus maakunnan ja palvelujen tuottajan näkökulmasta 2017, 3-4; 12.)

Maakunnan esitetään olevan vastuussa siitä, että asiakkailta on tarpeeksi tietoa omien valintojensa tueksi. Asiakkaille tarjottavalla tiedolla on tiettyjä kriteerejä ja palvelun tuottajien tulee pystyä kertomaan verkkopalvelussa muun muassa asiakasmääristä ja odotusajoista. Maakunnan ja tuottajan näkökulmaa käsittelevässä esityksessä kuvataan myös julkisen sektorin sosiaali- ja terveystalouden rakennetta suunnitellussa valinnanvapausmallissa sekä maakunnan roolia tässä kokonaisuudessa. Maakunnan ilmaistaan olevan viime kädessä vastuussa siitä, että valinnanvapaus toteutuu. Maakunta myös määrittää tuottajien korvausten tarkemmat yksityiskohdat sekä asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin käytön asiayhteydet esitetyn lainsäädännön puitteissa. Maakunnan todetaan vastaavan myös eri tuottajien palvelujen sujuvasta yhteistoiminnasta sekä takaavan asukkaille heidän tarvitsemansa palvelut. (Asiakkaan valinnanvapaus maakunnan ja palvelujen tuottajan näkökulmasta 2017, 6-8.)

Maakunnan roolia käsitellään myös tarkemmin ja maakunnan tulee sijoittaa tuotanto joko maakunnan liikelaitokseen tai yhtiöihin halutessaan tuottaa palveluita. Myös maakunnan liikelaitoksen palveluja käydään läpi yksityiskohtaisesti sekä sote-keskusten ja suunhoidon yksiköiden tuottajille asetettavia kriteerejä esitellään. Tuottajien tulee täyttää maakunnan niille asettamat vaatimukset ja otettava vastuu asiakkaille tarjottavista palvelukokonaisuuksista. Myös pk- ja mikroyritysten asemaa tuottajana käsitellään. (Asiakkaan valinnanvapaus maakunnan ja palvelujen tuottajan näkökulmasta 2017, 9-11; 13.)

Maakunta onkin viime kädessä vastuussa biopoliittisen järjen toteutumisesta omalla alueellaan ja tämä tapahtuu muun muassa tarjoamalla oikeanlaista tietoa asiakassubjektin käyttöön. Varsinaisessa tietotuotannossa ovat mukana myös tuottajat, jotka toteuttavat

osaltaan valinnanvapautta hallinnan teknologiana. Maakunta kuitenkin hallinnoi tuottajia ja on viime kädessä vastuussa tuottajien soveltuvuudesta sekä siitä, että ne pystyvät tuottamaan asiakkaiden tarvitsemia palveluja. Maakuntasubjektin kautta valinnanvapauden biopoliittisessa järjestyksessä on myös territoriaalinen ulottuvuus ja tämän järjen toteutuminen on sidoksissa annetulla alueella hallinnoivan maakunnan toimintaan.

Tämän lisäksi esityksessä käydään läpi sekä sote-keskuksille että suunhoidon yksiköille maksettavia korvauksia tulevassa valinnanvapaus- ja maakuntamallissa. Korvaustyypit jaetaan kahteen kategoriaan: kiinteään korvaukseen sekä muihin korvauksiin. Kiinteä korvaus on sidoksissa maakunnan asukkaiden ominaisuuksiin ja määrään, kun taas muut korvaukset jakaantuvat kolmeen alakategoriaan: suoriteperusteisiin korvauksiin, kannustinperusteisiin korvauksiin sekä muihin korvauksiin. Myös arvio sosiaali- ja terveydenhuollon vuotuisista kustannuksista suunnitellussa valinnanvapausmallissa on visualisoitu esityksessä. (Asiakkaan valinnanvapaus maakunnan ja palvelujen tuottajan näkökulmasta 2017, 14-16.)

Esityksen lopuksi kuvataan eri vaihtoehtoja suoran valinnan palveluiden toimeenpanoon. Vaihtoehtoja esitetään neljä kappaletta: *valinnanvapauspilotit*, *laaja sote-keskus*, *ensin rajattu sote-keskuksen palveluvalikoima* sekä *poikkeuslupamenettely välttämättömistä syistä*. (Asiakkaan valinnanvapaus maakunnan ja palvelujen tuottajan näkökulmasta 2017, 20-23.)

Kannustimet ja korvaukset ovat keskeisiä valinnanvapauden sisältämiä hallinnan tekniikoita. Näiden kautta maakunta *ohjaa* oman alueensa tuottajia. Maakunnan ja palvelujen tuottajan roolia käsittelevän esityksen perusteella nämä taloudellisen hallinnan välineet ovat maakunnan keskeiset keinot varmistaa biopoliittisen järjen toteutuminen. Myös varsinaiselle asiakassubjektille järjestelmä konkretisoituu markkinahallinnan tekniikoiden muodossa. Tällaisia ovat esimerkiksi henkilökohtainen budjetti sekä asiakasseteli.

## **5.2. Hallinnan järjelyt valinnanvapauslakiesityksessä (HE 47/2017 vp)**

Lakiesityksessä todetaan, että valinnanvapauden yhtenä tavoitteena on perustason palveluiden vahvistaminen ja palveluiden laadun parantaminen. Tavoitteeksi on määritelty myös ihmisten nykyistä nopeamman hoitoon pääsyn ja palvelujen saannin turvaaminen sekä palvelujen saatavuuden parantaminen yleisesti. Nimensä mukaisesti valinnanvapaudella pyritään edistämään sote-palveluiden asiakkaiden mahdollisuuksia valita palvelujen tuottaja.

Asiakas voi valita valinnanvapausmallissa julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin tuottajan. Valinnanvapauden lähtökohtana ovat ihmisten erilaiset palvelutarpeet. Tavoitteena on myös vahvistaa palvelujärjestelmän niitä osia, jotka sisältävät kustannusvaikuttavaan toimintaan kannustavia elementtejä. Myös palvelujärjestelmän jatkuvaan kehittämiseen kannustavia elementtejä pyritään vahvistamaan. Menokehitystä pyritään hillitsemään panostamalla peruspalveluihin ja niiden saatavuuteen. Toimintaa pyritään tehostamaan myös innovaatioiden, palvelujen integraation sekä tuottajakunnan monipuolistamisen avulla. (HE 47/2017 vp, 6-7.)

*Valinnanvapauden tarkoituksena on vahvistaa erityisesti perustason palveluja ja turvata ihmisten nykyistä nopeampi hoitoon pääsy ja palvelujen saanti. (HE 47/2017 vp, 6)*

Valinnanvapauden tavoitteisiin sisältyy sekä talouspoliittisen järjestyksen että biopoliittisen järjestyksen elementtejä. Biopoliittisen järjestyksen mukaisia tavoitteita ovat perustason palveluiden vahvistaminen, palveluiden laadun parantaminen, nykyistä nopeamman hoitoon pääsyn ja palvelujen saannin turvaaminen sekä palvelujen saatavuuden yleinen parantaminen. Valinnanvapauden lähtökohtaisena oletuksena on, että ihmisillä on erilaisia palvelutarpeita ja valinnanvapauden kautta tapahtuvassa hallinnassa oletetaan palvelutarpeensa näkökulmasta järkeviin valintoihin kykenevän asiakassubjektin olemassaolo. Tällaisessa järjestelmässä asiakassubjektilla on aikaisempaa enemmän mahdollisuuksia valita ja hän voi tehdä valintoja eri sektoreita edustavien tuottajien välillä.

Valinnanvapauden keinoin pyritään lisäämään suomalaisen sote-järjestelmän kannusteita kustannusvaikuttavaan toimintaan ja tämä tavoite on ymmärrettävissä talouspoliittisen järjestyksen kautta. Tämän tavoitteen toteuttamisen keskeisenä tekniikkana toimii peruspalveluihin ja niiden saatavuuteen panostaminen. Talouspoliittista järjestyksen toteuttavia tekniikoita ovat myös palvelujen integraatio, tuottajakunnan monipuolistaminen sekä innovaatiot. Talouspoliittinen ja biopoliittinen järjestykset yhdistyvät erityisesti tuottajakunnan monipuolistamisen sekä peruspalvelujen vahvistamisen tekniikoissa. Valinnanvapauden perusoletuksena on, että resurssien entistä suurempi painottaminen palvelujärjestelmän tiettyyn kohtaan (peruspalvelut) sekä tuottajien määrä lisääminen ottamalla yhteiskunnan eri sektorit mukaan palvelutuotantoon lisäävät sote-järjestelmän kykyä tuottaa terveyttä ja hyvinvointia sekä tekevät järjestelmästä taloudellisesti hyödyllisemmän.

Lakiesityksessä luetellaan useita asioita, jotka ovat valinnanvapauden toteutumisen edellytyksenä. Yksi tällainen on monituottajamalli. Tärkeänä pidetään myös sitä, että

asiakkaille kyetään tarjoamaan lailla säädettyjä neuvonta- ja ohjauspalveluja heti uudistuksen alusta lähtien. Nämä ovat tärkeitä siksi, että järjestelmä voi näyttäytyä asiakkaalle aluksi monimutkaisena. Tällaisen järjestelmän toiminta vaatii myös sitä, että asiakkailla on saatavilla vertailun mahdollistavaa tietoa päätöksenteon tueksi. (HE 47/2017 vp, 6-7.)

Toimiva valinnanvapaus edellyttääkin esityksen mukaan sitä, että asiakassubjekti osaa hyödyntää järjestelmää ja käyttää sen tuottamaa tietoa. Asiakassubjektilla tulee olla kyky vertailla ja tehdä päätöksiä omien palvelutarpeiden pohjalta. Eri sektoreiden tuottajista koostuva järjestelmä on kuitenkin monimutkainen. Tästä syystä asiakkaan käytöksen ohjaaminen oikeaan suuntaan vaatii erilaisia hallinnan tekniikoita kuten neuvontaa ja ohjausta. Näiden kautta asiakassubjektilla on mahdollisuus päästä käsiksi järjestelmän toimintalogiikkaan ja hyödyntää sitä itselleen soveltuvalla tavalla.

Jotta myönteiset vaikutukset palvelujen saatavuudessa ja saavutettavuudessa toteutuvat, maakunnalla täytyy olla kyky ohjata palvelutuotannon tarkoituksenmukaista kehittymistä. Tämä korostuu erityisesti alueilla, jotka ovat harvaan asuttuja. Järjestämisvastuu ja palveluntuotannon ohjaus vaativat maakunnilta uudenlaista sopimus- ja johtamisosaamista. Maakuntien kyky käyttää laissa säädettyjä ohjauskeinoja ja järjestämisosaaminen vaikuttavat olennaisesti yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Asiakkaan yksilöllisen elämäntilanteen huomioiminen ja palveluintegraation varmistaminen käytännössä vaativat työvälineiksi sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistä palvelutarpeen arviointia sekä asiakassuunnitelmaa. (HE 47/2017 vp, 8.)

*Myönteisten vaikutusten toteutuminen palvelujen saatavuudessa ja saavutettavuudessa ovat riippuvaisia maakunnan kyvystä ohjata palvelutuotannon tarkoituksenmukaista kehittymistä erityisesti harvaan asutuilla alueilla. (HE 47/2017 vp, 8)*

Biopoliittisen järjeilyn toteutuminen osana valinnanvapautta vaatii toimia erityisesti maakuntasubjektilta. Tätä varten maakunnalla tulee olla spesifistä osaamista, jonka ilmaistaan olevan jotain uudenlaista. Käytännössä maakunnan tulee kyetä ohjaamaan palveluntuottajia siten, että näiden toiminta on biopoliittisen järjeilyn näkökulmasta toivottavaa. Tämän kyvyn merkitys korostuu erityisesti harvaan asutuilla alueilla. Tämän perusteella voidaan ajatella, että biopoliittisen järjeilyn toteuttaminen on erityisen haastavaa tällaisilla alueilla.

Yksi talouspoliittista järkeilyä valinnanvapaudessa toteuttava tekniikka on palveluintegraatio. Tämän toteuttamisen tekniikoina toimivat muun muassa asiakassuunnitelma sekä sote-palveluiden yhteinen palvelutarpeen arviointi. Viime kädessä nämä varmistavat myös sen, että asiakassubjekti ja tämän elämä pystytään huomioida yksilönä. Tässä mielessä asiakkaan käsittäminen juuri tälle ominaisen elämäntilanteen omaavaksi subjektiksi on kytköksissä talouspoliittiseen järkeilyyn.

On kiinnostavaa huomata, että vaikka valinnanvapauden yhtenä keskeisenä tavoitteena on kustannusten hallitseminen, lakiesityksessä käsitellään varsin paljon siihen liittyviä kustannusriskejä sekä tavoitteen saavuttamisen haastavuutta. Kaikki vastuu tästä on maakuntien harteilla, joille esityksen mukaan tarjotaan välineet eri tavoitteiden saavuttamiseen. Myös tämän esitetään edellyttävän uudenlaista osaamista. (HE 47/2017 vp, 10.) On mielenkiintoista pohtia, että kellä tällaista osaamista tosiasiallisesti on ja mistä sitä voidaan hankkia? Miksi tätä osaamista ei hyödynnetä jo nyt? Uudeksi osaamiseksi määritellään niin sanottu *governance*. Tällaisen hallinnoinnin pitäminen uutena asiana on kummallista, koska kyse ei ole erityisen uudesta asiasta (esim. Nousiainen & Kulovaara 2016, 7-21).

*Perustettavien maakuntien järjestämistehtävä tulee olemaan haasteellinen, mutta esitys tarjoaa välineitä sen toteuttamiseen. Tämä edellyttää maakunnilta uudenlaista johtamisosaamista (governance). (HE 47/2017 vp, 10)*

Uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta onnistunut hallinnointi (*governance*) esitetään lakiesityksessä erityisen haastavana asiana ja se on tapa, jolla maakuntasubjektit valinnanvapauden teknologiassa toimivat. On maakuntien vastuulla hallinnoida omalla alueellaan sillä tavalla, että sekä biopoliittinen että talouspoliittinen järkeily toteutuvat. Erityisesti talouspoliittisen järjen toteuttamisen hallinnoinnin kautta esitetään olevan haastava tehtävä.

Lakiesityksessä avataan jonkin verran myös maakunnan ohjaustehtävän onnistumisen konkreettisia edellytyksiä. Onnistuminen vaatii laajaa tietopohjaa sekä tietojärjestelmien radikaalia uusiutumista ja kehittämistä. Myös palveluita käyttävät asiakkaat tarvitsevat laajan tietopohjan, jotta valinnanvapaus voi toteutua halutulla tavalla. Näiden tulisi olla vaiheittain valmiina jo ennen kuin valinnanvapaus tosiasiallisesti käynnistyy. Näiden toteuttamista pidetään kuitenkin haastavana annetussa aikataulussa. (HE 47/2017 vp, 8-11.)

*Ohjauksen edellyttämän tietopohjan luominen ja tietojärjestelmien laajat kehittämistarpeet muodostavat riskin valinnanvapausmallin nopealle toteuttamiselle. (HE 47/2017 vp, 11)*

Sekä asiakassubjektit että maakuntasubjektit tarvitsevat paljon tietoa, jotta valinnanvapaus voi toteutua tarkoitetulla tavalla. Tämän tiedon teknologisenä edellytyksenä on tietojärjestelmien laajamittainen reformointi. Valinnanvapauden teknologiassa oletetaan, että maakunnat ja asiakkaat ovat kykeneviä hyödyntämään ja hyödyntävät tätä tietoa sillä tavalla, että biopoliittinen ja talouspoliittinen järjely toteutuvat. Oikeanlaisten tietojärjestelmien kehittäminen ja luominen on kuitenkin lakiesityksen mukaan todella haastavaa.

Lakiesityksessä käsitellään tietojärjestelmien roolia useassa yhteydessä. Puhe rajoittuu kuitenkin lähinnä siihen, mitä ICT-hankkeiden toteuttaminen vaatii, millainen on tarvittavien investointien arvioitu suuruus sekä siihen, mille kaikille uudistuksen osa-alueille tietojärjestelmät ovat ehdoton edellytys. Lakiesityksen perusteella ne ovat edellytyksenä oikeastaan koko uudistuksen tarkoituksenmukaiselle toteuttamiselle. Tietojärjestelmien sisällöllisiä piirteitä ei kuitenkaan käsitellä. (HE 47/2017 vp, 7-11.)

*Yhtenäisellä tietopohjalla, kansallisilla tietojärjestelmäpalveluilla sekä niihin liitetyillä yhteentoimivilla maakuntien ja sote-palveluiden tuottajien tietojärjestelmäratkaisulla voidaan turvata valinnanvapauden hallittu laajentuminen ja tavoiteltujen kustannussäästöjen saavuttaminen. (HE 47/2017 vp, 11)*

Oikeanlaiset tietojärjestelmät ovat valinnanvapauden teknologian toiminnan kannalta kriittinen tekijä. Tiedon merkitys korostuu erityisesti talouspoliittisen järjelyn näkökulmasta. Kaikki järjestelmän osapuolet ovat osallisia ja riippuvaisia tästä tietoarkkitehtuurista, ja tässä yhteydessä myös valtiolla on oma roolinsa. Maakuntien ja maakunnissa toimivien tuottajien tietojärjestelmät tullaan lakiesityksen mukaan liittämään kansallisen tason tietojärjestelmäpalveluihin. Tämä luo kaikkialle Suomeen yhtenäisen tietopohjan, joka on valinnanvapauden toteutumisen edellytyksenä. Tässä mielessä epäyhtenäistä tietoa pidetään kustannustekijänä ja taloudellisen tehokkuuden toteutumista rajoittavana tekijänä. Tieto on valinnanvapauden näkökulmasta erityisen merkittävä hallinnan tekniikka.

Lakiesityksessä todetaan, että valinnanvapauden myötä myös pienituloisilla sekä työterveyshuollon ulkopuolella olevilla henkilöillä on mahdollisuus valintojen tekemiseen, ja he pystyvät vaikuttamaan aiempaa enemmän itselleen tärkeisiin palveluihin.

Valinnanvapaus laajenee myös sosiaalihuoltoon. Tämän katsotaan johtavana siihen, että asiakkaiden vastuu omista palveluista ja itsemääräämisoikeus kasvavat myös sosiaalihuollon palveluissa. (HE 47/2017 vp, 7.)

*Valinnanvapauden laajenemisen myötä asiakkaiden itsemääräämisoikeus ja vastuu omista palveluista vahvistuvat myös sosiaalihuollossa. (HE 47/2017 vp, 7)*

On aiheellista kysyä, että onko sosiaalihuollon palveluiden piirissä olevien tarpeen ottaa itse enemmän vastuuta omista palveluistaan? Sosiaalihuollon palveluissa pyritään vastaamaan myös elämänhallinnan ongelmiin ja tällaisissa tilanteissa asiakkaiden oman vastuun lisääminen ei ole kaikissa yhteyksissä välttämättä toivottavaa. Lakiesityksen mukaan valinnanvapaus tarjoaa vaikutusmahdollisuuksia kaikille eikä sen toteutuminen ole riippuvainen asiakassubjektin tulotasosta tai työtilanteesta. Näin olleen lakiesityksessä kuvaillun asiakassubjektin keskeisiä ominaisuuksia ovat halu ja kyky tehdä valintoja sekä vaikuttaa omien palvelujen sisältöön. Tämän myötä asiakkaalla on toisaalta aiempaa laajempi itsemääräämisoikeus, mutta myös suurempi vastuu omista palveluistaan.

Lakiesityksessä todetaan valinnanvapauden parantavan asiakaslähtöisyyttä, jolla tarkoitetaan asiakkaiden erilaisten elämäntilanteiden ja väestön tarpeiden huomioimista. Valinnanvapauden tavoitteleva kustannustehokkuus kytkeytyy osittain uudistuksen asiakaslähtöisyydeksi kutsuttuun piirteeseen. Tämän esitetään olevan seurausta siitä, että raha seuraa asiakkaan valintapäätöksiä ja tätä kautta palveluntuottajille syntyy kannustin toiminnan tehostamiseen ja palvelutason parantamiseen. Valinnanvapauden todetaan myös parantavan palvelujen vaikuttavuutta. Toisaalta lakiesityksessä myös esitetään, että palvelujen vaikuttavuus *voi* parantua. Tämän mahdollisuuden katsotaan palautuvan siihen, että valinnanvapaus *voi* lisätä palvelujen laadun vertailua ja tätä kautta kilpailua. (HE 47/2017 vp, 7-8.)

*Myös palvelujen vaikuttavuus voi parantua, sillä valinnanvapaus voi lisätä kilpailua ja vertailua palveluiden laadussa. (HE 47/2017 vp, 7)*

Asiakassubjektin omaan elämäntilanteeseensa sopivat valinnat ovat tekijä, joka ohjaa palveluntuottajia toimimaan biopoliittisen ja talouspoliittisen järjestyksen mukaisesti. Tuottajan saama korvaus on viime kädessä riippuvainen siitä, valitseeko asiakas käyttää tuottajan tarjoamaa palvelua. Esityksen mukaan järjestyksen toteutuminen on lähinnä hypoteettista ja se edellyttää asiakassubjektilta halua ja kykyä palvelujen laadun vertailuun. Tällainen vertailun tila johtaa tuottajien väliseen *kilpailuun*, jonka katsotaan olevan tila, jossa

palvelujen laatu sekä kustannustehokkuus paranevat. Mahdollisuus valita on täten itsessään eräänlainen hallinnan tekniikka, jonka seurauksena tuottajat alkavat käyttäytyä valinnanvapausjärjestelmän näkökulmasta toivottavalla tavalla.

Esityksen mukaan valinnanvapaus lisää väestöryhmien tasa-arvoisuutta ja se parantaa palvelujen tarjontaa myös heikoimmassa asemassa oleville ihmisille. Eriarvoisuus jäsenetään erityisesti hyvinvointi- ja terveyserojen kautta. Eriarvoisuutta vähentävänä mekanismina pidetään rahoitusmallia, joka perustuu asiakkaiden hoidon tarpeeseen. Tämän katsotaan johtavan erityisesti perustason palvelujen saatavuuden paranemiseen. Näkemys valinnanvapauden tasa-arvoa edistävästä vaikutuksesta esitetään lakiesityksessä ristiriitaisella tavalla. Siinä todetaan, että uudistuksen vaikutukset eivät välttämättä ole samanlaiset kaikkialla Suomessa ja on mahdollista, että palvelutarjonta lisääntyy joillain alueilla enemmän kuin toisilla. Tämä korostuu erityisesti tarkasteltaessa asutuskeskuksia ja harvaan asuttuja alueilla. Palvelutarjonnan lisääntymistä pidetään todennäköisenä ainoastaan tiheimmin asutuilla alueilla. (HE 47/2017 vp, 7-8.)

*Asiakkaiden hoidon tarpeeseen perustuvalla rahoitusmallilla voidaan parantaa palveluiden tarjontaa myös heikoimmassa sosioekonomisessa asemassa oleville ihmisille sekä näin luoda edellytyksiä hyvinvointi- ja terveyserojen kaventamiselle. (HE 47/2017 vp, 7)*

Valinnanvapauden teknologia ei ole esityksen mukaan todennäköisesti territoriaalisesti tasa-arvoinen ja biopoliittisen järjestyksen esitetään todennäköisesti toteutuvan eri tavoilla eri puolilla Suomea. Asiakkaan väestöryhmällä tai yhteiskunnallisella asemalla ei esitetä olevan tästä näkökulmasta merkitystä, mutta asuinpaikalla sen sijaan on. Biopoliittinen järjestyminen toteutuu todennäköisimmin suhteellisesti tiheimmin asutuilla alueilla. Tässä mielessä valinnanvapauden tasa-arvoa edistävästä vaikutuksesta puhuminen on harhaanjohtavaa.

Lakiesityksessä todetaan, että kaikilla ei ole välttämättä kykyä tai tahtoa valita palveluntuottajaa, joka olisi hänelle itselleen sopivin. Yhtenä pullonkaulana tässä yhteydessä on riittävän asiakkaille tuotettavan tiedon tuottamisen edellyttämien tietojärjestelmien kehitystyön keskeneräisyys. On olemassa riski, että tarvittavat tietojärjestelmät ovat liian puutteellisia valinnanvapauden käynnistyessä ja asiakkaalla ei ole saatavilla tarpeeksi tietoa valintojensa tueksi. Tietojärjestelmien tarkempia piirteitä ei ole kuvattu lainsäädännössä ja tämä hankaloittaa kokonaisarkkitehtuurin toteuttamista. (HE 47/2017 vp, 7-11.)

*Eriarvoisesti uudistuksen alkuvaiheessa järjestelmä voi kuitenkin näyttää asiakkaalle monimutkaiselta, eikä kaikilla ole tahtoa tai kykyä valita itselleen parhaiten sopivaa palveluntuottajaa. (HE 47/2017 vp, 7)*



Valinnanvapaus hallinnan teknologiana on erittäin monimutkainen kokonaisuus ja tästä syystä myös tarvittavien tietojärjestelmien toteuttaminen on äärimmäisen haastavaa. Niiden rooli on kuitenkin kriittinen valinnanvapauden tavoitteiden näkökulmasta. Jotta asiakassubjektilla olisi mahdollisuus tehdä valintoja, tulee asiakkaalle tuottaa valintojen tekemistä mahdollistavaa tietoa. Tämän tosiasiallista toteutumisesta ei ole kuitenkaan minkäänlaista varmuutta. Esityksessä myös tiedostetaan se, että kaikki asiakkaat eivät välttämättä ole kykeneviä tai halukkaita tekemään sellaisia valintoja, joiden seurauksena asiakas päätyy itselleen sopivimpien palveluiden piiriin.

Valinnanvapautteen sisältyvän mahdollisuuden hillitä menokehitystä katsotaan edellyttävän huolellista toteutusta. Tehtävä on kuitenkin lakiesityksen mukaan erittäin haastava ja todetaanpa valinnanvapauden tarjoavan *periaatteessa* mahdollisuuden menokehityksen hillitsemiseen. Kun markkinat avautuvat, ne voivat tarjota joillekin nykyisille julkisen sektorin toimijoille kannusteen tehostaa toimintaansa. Kannuste perustuu viime kädessä siihen, että raha seuraa asiakkaan valintoja. (HE 47/2017 vp, 10.)

*Monipuolistuvat julkisrahoitteiset sosiaali- ja terveydenhuollon markkinat tarjoavat periaatteessa mahdollisuuksia menokehityksen hillitsemiseen asiakkaan valinnanvapautta hyödyntämällä. (HE 47/2017 vp, 10)*

Yksi valinnanvapauden talouspoliittisen järjestyksen toteutumisen mahdollistavia tekniikoita on markkinoiden avaaminen. Niiden tuottama taloudellinen hyöty kuitenkin esitetään hyvin hypoteettisessa valossa. Myös tässä yhteydessä keskeiseksi hallinnan tekniikaksi esitetään asiakkaan tekemät valinnat ja se, että raha seuraa näitä valintoja. Nämä valinnat eivät kuitenkaan itsessään riitä, vaan myös järjestelmän toteutuksen tulee olla *huolellinen*.

Valinnanvapauden esitetään lisäävän yritystoiminnan mahdollisuuksia ja synnyttävän uusia markkinoita. Toisaalta myös huomioidaan, että monilla valinnanvapauden piiriin kuuluvilla toimialoilla on jo nykyisellään yksityisiä palveluntuottajia. Lakiesityksessä kuitenkin todetaan, että valinnanvapaus lisää erityisesti suurten yritysten määrää ja pk-yritysten kohdalla vaikutukset ovat huomattavasti epäselvempiä. Pienten ja keskisuurten yritysten määrän esitetään joko *pysyvän ennallaan* tai *lisääntyvän*. Toisaalta valinnanvapauden, erityisesti henkilökohtaisen budjetin ja asiakassetelin, katsotaan synnyttävän markkinoita, jotka ovat houkuttelevia myös pienille tuottajille. Suoran valinnan palveluiden markkinoilla sen sijaan kilpailevat hyvin todennäköisesti ainoastaan suuret yritykset, joka johtuu suoran valinnan palvelujen tuottajalta edellytettävän palvelukokonaisuuden laajuudesta.

Maakunnilla on kuitenkin suuri valta vaikuttaa yritysten toimintaan päättämällä kapitaatorahoituksen suuruudesta. (HE 47/2017 vp, 9.)

*Yritystoiminnan mahdollisuudet lisääntyvät, kun Suomeen syntyy paljon erilaisia markkinoita valinnanvapausuudistuksen myötä. (HE 47/2017 vp, 9)*

Markkinoiden luominen näyttäytyy lakiesityksessä monimutkaisena ja haasteellisenä prosessina, johon liittyy myös riskejä. Esityksessä käydään läpi markkinoiden kehittymiseen mahdollisesti vaikuttavia tekijöitä sekä markkinoiden toiminnan kannalta kriittisiä tekijöitä. Valinnanvapauden laatu- ja uudistumistavoitteiden saavuttamisen, kustannuskehityksen sekä palvelujen yhdenvertaisen toteutumisen näkökulmasta erityisen merkittävässä asemassa ovat tuottajien kannustimet. (HE 47/2017 vp, 9-10.)

*Rahoitusmalli ja kannustimet ovat erittäin tärkeitä tekijöitä sekä markkinoiden muodostumisen että asiakkaiden saamien palvelujen kannalta. Tuottajien kannusteet vaikuttavat kustannuskehityksen lisäksi merkittävästi valinnanvapausjärjestelmän laatu- ja uudistumistavoitteiden saavuttamiseen sekä palvelujen yhdenvertaisuuden toteutumiseen. (HE 47/2017 vp, 10)*

Biopoliittisen ja talouspoliittisen järjen toteutumisen näkökulmasta valinnanvapauden kriittisiä tekijöitä ovat tuottajien kannustimet sekä koko valinnanvapausjärjestelmän rahoitusmalli, jotka toimivat tuottajasubjekteja ohjaavina hallinnan tekniikoina. Maakunnalla on merkittävästi valtaa vaikuttaa näihin tekniikoihin ja tällainen vallankäyttö on osa maakunnan hallinnoijan tehtävää. On huomattava, että valinnanvapaus hallinnan teknologiana synnyttää lisää markkinoita ja tätä kautta mahdollisuuksia yritystoiminnalle. Näin ollen tuottajasubjektit ovat valinnanvapaudessa aikaisempaa useammin yrityksiä. Ei ole kuitenkaan selvää, ovatko nämä markkinat kaikille yrityksille hyödyksi. Markkinat ovat konteksti, joiden puitteissa maakunta valinnanvapausjärjestelmää hallinnoi.

Asiakkaan valintakäyttäytymisestä on lakiesityksen perusteella olemassa jonkin verran tutkimustietoa ja vertailupohjaa muista maista. Suomen ympäristössä erityisenä riskinä pidetään työterveyshuoltoa, jota käytetään samanaikaisesti muiden palvelujen kanssa. Tämä muodostaa riskin siitä, että valinnanvapausmarkkinoilla toimivien yritysten asiakaskunta muodostuu jossain määrin aiemman asiakkuuden perusteella. Tätä pidetään *jopa todennäköisenä*. Tämä on yksi kriittinen piirre markkinoiden käynnistymisvaiheessa: jos asiakkuudet ja markkinaosuudet ovat hyvin valikoituneita, on sillä pitkän aikavälin vaikutus kokonaiskustannusten kehitykseen ja eri toimijoiden asemaan. Tämän lisäksi kilpailun tuottamien hyötyjen epävarmuustekijöiksi on tunnistettu muun muassa asiakkaiden

haitallinen valikoiminen, tuottajien kyky määrittää enimmäisasiakasmäärä sekä suoran valinnan asiakassetelin piirteet. (HE 47/2017 vp, 9-10.)

Lakiesityksessä myös luonnehditaan kannustimien kriittisiä piirteitä. Tarkastelu kuitenkin rajoittuu yleiselle tasolle eikä kannustimien osalta käsitellä niiden tarkkoja sisällöllisiä piirteitä. Lakiesityksessä painotetaan, että valinnanvapauden tuottamat hyödyt ja haitat ovat melko epävarmalla pohjalla ja esimerkiksi muiden maiden kokemusten perusteella valinnanvapausjärjestelmän hallinta siten, että se tuottaa haluttuja tuloksia, on haastavaa ja luonteeltaan prosessimaista. (HE 47/2017 vp, 10.)

*Valinnanvapausjärjestelmässä joudutaan tasapainoilemaan sen suhteen, että kannustetaan asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen, mutta estetään samalla haitalliset piirteet. Esitys antaa maakunnille erilaisia työkaluja osaoptimoinnin hallitsemiseen, mutta muiden maiden kokemusten mukaan niiden käyttöönotto vaatii sekä huolellista suunnittelua että järjestelmän korjaamista kokemusten karttuessa. (HE 47/2017 vp, 10)*

Kilpailuun ja markkinoihin hallinnan tekniikoina sisältyy useita riskejä. On jopa todennäköistä, että aidosti kilpailtuja markkinoita ei synny ja järjestelmän markkinaosuudet määrittyvät aiempien asiakkuuksien perusteella. Tämä muodostaa riskin talouspoliittisen järjestyksen näkökulmasta. Tällä tavalla epätäydellisesti toimivat markkinat eivät ole potentiaalisesti kustannustehokkaita. Riskinä on myös se, että tuottajasubjektit eivät toimi tavoitellulla tavalla, vaan alkavat valikoimaan omia asiakkaitaan. On myös epäselvää, kykenevätkö tuottajat valinnanvapauden vaatimaan oman toimintansa tarkasteluun ja tämän pohjalta tapahtuvaan tietotuotantoon.

Valinnanvapausjärjestelmän tuottamat tulokset ovat kuitenkin hyvin spekulatiivisia ja mitään takeita hallinnan onnistumisesta ei ole. Muiden maiden esimerkkien pohjalta vaikuttaa siltä, että valinnanvapauden järjestyksen toteutuminen edellyttää hallinnoijan onnistumista tehtävässään sekä sitä, että asiakassubjektien valintakäyttäytyminen on oikeanlaista. Suomessa valintakäyttäytymisen näkökulmasta keskeisen riskin muodostaa työterveyshuolto. On epäselvää, tekevätkö työterveyshuoltoa käyttävät asiakkaat sellaisia valintoja, jotka kannustavat tuottajia tarjoamaan parempia palveluja aiempaa kustannustehokkaammin. Valinnanvapauden hallinnointia voi lakiesityksen perusteella pitää eräänlaisena prosessina, joka vaatii jatkuvaa toiminnan tarkastelua ja uudelleenarviointia.

Valinnanvapausmallissa on kohtia, joihin sisältyy mahdollisuus osaoptimointiin. Tämä mahdollisuus on toisaalta myös nykyisessä järjestelmässä. Tästä näkökulmasta korvaustason

oikea taso sekä kannustimien onnistunut muotoilu ovat keskeisiä tekijöitä uudistuksen tavoitteiden toteutumisessa. Lakiesityksessä valinnanvapauden kuvataan edellyttävän *tasapainoilua*. Toisaalta järjestelmään sisältyviä haitallisia piirteitä pitää pyrkiä ehkäisemään, kun taas toisaalta järjestelmän täytyy kannustaa tavoitteiden saavuttamiseen. (HE 47/2017 vp, 10.)

*Korvaustason oikealle tasolle asettaminen ja kannustimien muotoilu uudistuksen tavoitteita tukeviksi on ratkaisevaa mm. sen kannalta, miten markkinoille saadaan tuottajia ja miten tuottajat toteuttavat palveluja. (HE 47/2017 vp, 10)*

Valinnanvapausjärjestelmän hallinnoinnin esitetään olevan tasapainoilua. Valinnanvapauteen hallinnan teknologiana liittyy paljon potentiaaleja ja riskejä, ja siihen sisältyvien järkeilyjen realisoituminen edellyttää onnistunutta hallinnointia, jonka keskeisiä tekniikoita ovat kannustimien ja korvausten muotoilu. Hallinnoija toimii tässä mielessä monilta osin markkinoilla tapahtuvan toiminnan ohjaajana. Tuottajien toiminnan kontekstina ovat markkinat ja markkinoilla tapahtuva kilpailu, ja maakunnan tulee hallinnoijana kyetä ohjaamaan toimintaa tällaisessa ympäristössä.

Valinnanvapauden esitetään merkitsevän suurta muutosta hallinnon näkökulmasta. Lakiesityksessä esitetään vastakkainasettelu, jonka mukaan nykytila perustuu keskeisiltä osin hallinnolliseen suunnitteluun sekä tuotantokeskeiseen ajatteluun. Maakuntamallin hallinnossa korostuvat sen sijaan markkinoiden hyödyntäminen, järjestäjän rooli, monituottajaverkoston ohjaus sekä asiakkaan tarpeet. Lakiesityksen väljyys sisältää kuitenkin useita erilaisia mahdollisuuksia uudistuksen varsinaiseen toimeenpanoon. Jokaisella maakunnalla on mahdollisuus valmistautua markkinoiden avautumiseen omalle alueelleen sopivasta näkökulmasta. (HE 47/2017 vp, 10.)

*Esitykseen sisältyvät mahdollisuudet siirtyä uudistuksen toimeenpanoon useita polkuja pitkin antavat maakunnille tilaisuuden valmistautua omien lähtökohtatilanteiden mukaisesti markkinoiden avaamiseen. (HE 47/2017 vp, 10)*

Lakiesityksessä käydään paljon läpi hallinnon sisällöllistä muutosta ja tästä seuraavia uusia hallinnollisia tehtäviä, jotka aiheuttavat maakunnille myös haasteita. Tämä johtuu osittain nopeasta toimintaympäristön muutoksesta, johon julkiset toimijat joutuvat uudistuksen myötä sopeutumaan. Esimerkkejä uutta hallinnollista työtä tuottavista asioista ovat henkilökohtainen budjetti, asiakassetelien käyttö sekä hyväksymismenettely. Maakunnat voivat kuitenkin toimeenpanna muutokset niille itselle parhaiten sopivassa

toteuttamisjärjestyksessä ja aikataulussa. Tästä huolimatta maakunnilla on tietty määräaika, johon mennessä valinnanvapaus tulee olla toimeenpantu ja tätä määräaika pidetään lakiesityksessä tiukkana. Aikataulun tiukkuus korostuu ohjaus-, maksatus- ja tietojärjestelmien toiminnan kohdalla. Myös mahdollinen sopeuttamistarve, kiinteistöihin liittyvät siirtymäajan velvoitteet sekä henkilöstösiirrot tuottavat aikatauluhaasteita. Hallinnon toimivuuden kannalta kriittisenä tekijänä pidetään henkilöstön ottamista mukaan suunnitteluun sekä maakuntien että valinnanvapauspalvelujen tuottajien toimesta. (HE 47/2017 vp, 9-11)

*Järjestäjän vastuu, tehtävät ja strateginen ohjaus toteutuvat järjestelmässä, jossa perinteisen hallinnollisen ohjaamisen sijaan palveluntuottajille asetetuilla ehdoilla, hyväksymismenettelyllä, sopimuksilla, korvausjärjestelmällä sekä tiedolla ohjaaminen ja seuranta ovat keskeisiä. (HE 47/2017 vp, 10)*

Valinnanvapausjärjestelmän keskeiset hallinnan tekniikat poikkeavat merkittävästi olemassa olevan sote-järjestelmän perustavista hallinnan tekniikoista. Julkista valtaa edustavien subjektien toimintaympäristö muuttuu nopeasti ja radikaalisti siirryttäessä valinnanvapauteen. Toimintaympäristön merkittävin muutos on se, että valinnanvapausjärjestelmässä markkinat ovat toiminnan konteksti eikä julkisen vallan keskeisiin hallinnan tekniikoihin kuulu enää tuotannon suunnittelu.

Lakiesitys ei ole kuitenkaan erityisen sitova ja maakuntasubjekteilla on mahdollisuus siirtyä uuteen toimintaympäristöön omien alueidensa erityispiirteisiin soveltuvista lähtökohdista. Toimeenpanon tulee kuitenkin tapahtua tiettyyn määräaikaan mennessä. Tämä on haasteellista maakuntasubjektien näkökulmasta, koska monia valinnanvapauden teknologian vaatimia monimutkaisia järjestelmiä ei ole vielä olemassa. Valinnanvapaus merkitsee julkista valtaa edustaville toimijoille vaatimusta uusista kyvykkyyksistä: sote-järjestelmän hallintaan käytetyt tekniikat muuttuvat merkittäväällä tavalla.

Lakiesityksessä käsitellään spesifisten ihmisryhmien osalta myös lapsia, nuoria ja perheitä, joiden esitetään hyötyvän maakunnallisesta järjestäjästä sekä palveluintegraatiosta. Vaikka palveluintegraatiosta puhutaan, esitetään valinnanvapauteen sisältyvän yhtiöttämisvelvoitteen mahdollisesti aiheuttavan sairaaloille vaikeuksia tuottaa eheitä palvelukokonaisuuksia. Tämä voi heikentää maakuntien halukkuutta käyttää asiakaseteleitä sairaalatason palveluissa. Maakunnallisen järjestämisvastuun väitetään mahdollistavan lasten ja perheiden palveluiden turvaamisen nykyistä paremmin. Myös varhaisen tuen uskotaan *voivan* parantua, joka pyrkii ennaltaehkäisemään ongelmien pahentumista ja

monimutkaistumista. Lasten ja nuorten sekä perheiden palveluista päättäminen on viime kädessä maakunnan vastuulla. Tähän kuuluvat myös neuvolapalvelut ja maakunnalla on mahdollisuus päättää, siirtyvätkö myös ne valinnanvapauden piiriin. Tällaisen siirtymän esitetään jopa mahdollisesti parantavan yhteyttä perusterveydenhuollon palveluihin. (HE 47/2017 vp, 8-12.)

*Sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistä vastuun kokoaminen maakuntiin parantaa mahdollisuuksia turvata lasten ja perheiden sosiaali- ja terveystalveluiden saatavuus, laatu ja yhdenvertaisuus nykyistä paremmin (HE 47/2017 vp, 8).*

Valinnanvapaudella on keskeinen vaikutus myös henkilöstön asemaan. On mahdollista, että joillain henkilöstön edustajilla on edessään työpaikan tai työtehtävien muuttuminen tai vaihtuminen. Kyseessä on joka tapauksessa työnantajan muutos. Henkilöstövaikutukset ovat olennaisesti sukupuolittuneita, ne kohdistuvat erityisesti naisiin. Keskeinen henkilöstön asemaan vaikuttava tekijä on yhtiömuotoisen toiminnan lisääntyminen sekä maakunnan oman palvelutuotannon osittaisen yhtiöittämisen että yksityisen palvelutuotannon lisääntymisen johdosta. Lakiesityksessä käydään läpi myös muita henkilöstön asemaa koskevia asioita. Yhtiöittämisen myötä esimerkiksi erityisalojen lääkäreiden saatavuus voi pienimissä maakunnissa heikentyä. (HE 47/2017 vp, 11-12.)

*Uudistuksella on merkittäviä vaikutuksia henkilöstöön, koska se voi johtaa työtehtävien, työnantajan ja työpaikan sijainnin vaihtumiseen (HE 47/2017 vp, s. 11)*

On mielenkiintoista huomata, että lakiesityksen vaikutusten arvioinnin todetaan perustuvan hyvin pitkälti oletuksiin ja arviointia pidetään ylipäätään ongelmallisena. Vertailutietoa on vähän, koska täysin vastaavaa uudistusta ei ole toteutettu aiemmin missään muualla ja lakiesityksen sisällöt konkretisoituvat vasta silloin, kun valinnanvapausjärjestelmää aletaan varsinaisesti toimeenpanna ja toteuttaa. Myös valinnanvapauskokeiluista saatava tieto rajoittuu niiden käynnistymisvaiheeseen. Uudistuksen vaikutukset määräytyvät keskeisiltä osin tulevien maakuntien toiminnan perusteella. Maakunnilla on erilaisia mahdollisuuksia valinnanvapauden soveltamiseen ja soveltamisen tapa määrittää sitä, mitkä ovat valinnanvapauden vaikutukset. (HE 47/2017 vp, 7.)

*Uudistuksen vaikutukset riippuvat olennaisesti siitä, miten itsehallinnolliset maakunnat omassa päätöksenteossa ja toiminnassaan toteuttavat valinnanvapauslainsäädäntöä sekä maakuntien erilaisista mahdollisuuksista toteuttaa sitä (HE 47/2017 vp, s. 7).*

On epäselvää, miten palveluintegraatio ja valinnanvapauteen sisältyvä yhtiöittämisvelvoite sopivat hallinnan tekniikoina yhteen. Integraation esitetään hyödyttävän tiettyjä asiakasryhmiä ja olevan yksi valinnanvapausjärjestelmän mahdollisista talouspoliittista järkeilyä toteuttavista piirteistä. Yhtiöittämisvelvoite kuitenkin vaikeuttaa palveluintegraation toteuttamista. Tässä mielessä yhtiöittämisvelvoite muodostaa potentiaalisen riskin talouspoliittisen järkeilyn näkökulmasta.

Palvelujen järjestämisen kokoaminen nykyistä suuremmille toimijoille, maakuntasubjekteille, esitetään itsessään sisältävän potentiaalia parantaa tiettyjen ihmisryhmien palveluja ja edistää hyvinvointia. Tässä mielessä siirtyminen kuntapohjaisesta järjestelmästä maakuntapohjaiseen järjestelmään itsessään on biopoliittisen järkeilyn motivoimaa. Maakuntasubjekteilla on merkittävästi valtaa vaikuttaa valinnanvapauden järkeilyjen toteutumiseen ja valinnanvapauden vaikutukset ovat käytännössä riippuvaisia maakuntien tekemistä päätöksistä ja toiminnasta. Lakiesityksessä huomioidaan maakuntien alueellinen ulottuvuus: kaikilla maakuntasubjekteilla ei ole samanlaisia mahdollisuuksia toimeenpanna valinnanvapausjärjestelmää ja toimia valinnanvapauden kaltaisessa toimintaympäristössä.

### **5.3. Hallinnan järkeilyt perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 26/2017 vp)**

Maakunnat asetetaan varsin haastavaan tehtävään ehdotetussa valinnanvapausmallissa, jonka ympärille koko ehdotettu sote-järjestelmä on valiokunnan tulkinnan mukaan rakennettu. Toisaalta kyse on asiakkaan valinnanmahdollisuuksien laajenemisesta kilpailuun perustuvan monituottajamallin kautta ja toisaalta kyse on maakunnan tehtäväksi asetetusta sosiaali- ja terveystalouden palvelujen saatavuuden ja yhteensovittamisen varmistamisesta. (PeVL 26/2017 vp, 31.) Valiokunnan mukaan sosiaali- ja terveystalouden palvelujen asiakasta ei voi kuitenkaan useissa yhteyksissä rinnastaa tavalliseen kuluttajaan, joka johtuu siitä, että monet asiakkaista ovat poikkeuksellisen haavoittuvassa asemassa. (PeVL 26/2017 vp, 71.)

Valiokunnan mukaan sääntelykokonaisuuden arviointi on todella haastavaa. Tähän vaikuttaa keskeisesti se, ettei täysin vastaavaa ja yhtä laajaa uudistusta ole aiemmin toteutettu. Toinen haasteita aiheuttava tekijä on toimeenpanon suuri merkitys. Lakiesitysten tavoitteiden toteutuminen riippuu olennaisesti maakuntien tekemistä päätöksistä. Maakunnilla täytyy olla kykyjä ja osaamista käyttää lainsäädännössä niille osoitettuja välineitä. Maakunnat ovat

myös lähtökohdiltaan erilaisia ja tästä syystä niillä on erilaiset tosiasialliset mahdollisuudet valinnanvapausjärjestelmän toteuttamiseen. (PeVL 26/2017 vp, 38.)

Siirtymä valinnanvapausjärjestelmään ja maakuntahallintoon on muutoksena poikkeuksellisen radikaali ja tästä seuraa vaikutusten arvioimisen hankaluus. Valiokunnan tulkinnan mukaan valinnanvapausjärjestelmään sijoitettujen hallinnan järkeilyjen toteutuminen on riippuvainen maakuntasubjektien toiminnasta ja kyvyistä. Biopoliittinen ja talouspoliittinen järkeily voivat toteutua valinnanvapausjärjestelmässä, jos maakuntasubjektit kykenevät hyödyntämään lainsäädännössä osoitettuja hallinnan tekniikoita oikealla tavalla. Maakunnilla on kuitenkin lähtökohtaisesti erilaiset mahdollisuudet hallinnoida alueellaan onnistuneesti. Tästä seuraa, että pelkän lakiesityksen perusteella on vaikea arvioida hallinnan järkeilyjen toteutumista.

Valinnanvapausjärjestelmässä eri sektoreita edustavat tuottajasubjektit kilpailevat keskenään ja asiakassubjekti voi tehdä valintoja näiden välillä. Tässä mielessä tuottajan edustama yhteiskunnallinen sektori on valinnanvapausjärjestelmässä asiakkaan näkökulmasta yhdentekevä. Valiokunta kuitenkin arvioi, että sote-palveluja käyttävä asiakassubjekti on monessa yhteydessä niin sanottua tavallista asiakassubjektia haavoittuvaisemmassa asemassa. Näin ollen haavoittuvuutta voidaan pitää sote-palveluita käyttävän asiakassubjektin erityispiirteenä.

Valiokunnan mukaan perustuslain 19 §:n osoittamat oikeudet, tässä tapauksessa riittävät sosiaali- ja terveystalvet, täytyy turvata lailla, eikä niiden toteutumista voi jättää pelkästään toimeenpanoon onnistumisen tai maakuntatoimijoiden kykyjen varaan. Tämä näkemys perustuu perustuslain 19 §:n 3 momenttiin. Valiokunta esittää, että valinnanvapauslaissa määriteltyjen ohjauskeinojen toimivuus ja tehokkuus ovat viime kädessä riippuvaisia siitä, onko maakunnilla kykyjä hyödyntää niitä. Maakuntien tulee kyetä velvoittamaan tuottajia erinäisiin asioihin. Valiokunta käsittelee lausunnossaan tarkemmin muun muassa palveluntuottajan ennakkotarkastusta sekä palveluntuottajan hyväksymistä. Näihin liittyvää sääntelyä tulee valiokunnan mukaan muuttaa ja täydentää. Palveluntuottajan kelpoisuuden vaatimukset on valiokunnan mielestä määritelty ylipäätään hyvin epäselvästi. (PeVL 26/2017 vp, 38; 67.)

*Jotta ehdotus olisi perustuslain kannalta hyväksyttävä, maakunnan tulee kyetä varmistamaan se, että palveluihin pääsy, palvelutarpeen arviointi ja sote-keskusten vastuulla oleva yksilöitä koskeva päätöksenteko (mm. hallintopäätös sosiaalipalveluista, päätös asiakassetelin myöntämisestä) toteutuvat yhdenmukaisten kriteerien ja menettelyjen mukaisesti ja että yksilön*



*käytettävissä olevat oikeusturvakeinot ovat tehokkaat siitä riippumatta, mikä taho palvelut tuottaa. (PeVL 26/2017 vp, 38-39)*

Valiokunnan mukaan perustuslaista seuraa, että sote-palveluiden riittävä taso ei voi olla riippuvainen hallinnoijan kyvyistä tai valinnanvapausjärjestelmän toteutuksesta: riittävät sote-palvelut tulee turvata lailla. Tässä mielessä Suomen perustuslaki eräänlaisena hallinnan teknologiana pyrkii varmistamaan biopoliittisen järjelyn toteutumisen Suomen maantieteellisellä alueella.

Perustuslain 19 §:n mukaan julkisen vallan on edistettävä väestön terveyttä sekä turvata *jokaiselle* riittävät sosiaali- ja terveystalvet. Näin ollen biopoliittisen hallinnan kohteena ovat kaikki, eikä se sulje ulos niitä, jotka eivät ole kykeneviä tai halukkaita tekemään valintoja omien sote-palvelujensa suhteen. Perustuslaki velvoittaa julkista valtaa kohdistamaan koko väestöön biopoliittista järjelyä toteuttavia toimia.

Valiokunnan mukaan valinnanvapausjärjestelmän perustuslaillisuus edellyttää maakunnilta kykyä *velvoittaa* palveluntuottajia toimimaan siten, että ne toiminnallaan toteuttavat biopoliittista järjelyä. Valinnanvapauslakiesityksessä tämä ei kuitenkaan toteudu. Lakiesitys osoittaa maakuntasubjektille välineitä tuottajasubjektien *ohjaamiseen*. Perustuslaista seuraa palveluja käyttäville yksilösubjekteille erilaisia oikeuksia ja näiden oikeuksien toteuttaminen edellyttää muun muassa kykyä velvoittaa tuottajia toimimaan tietyllä tavalla. Maakunnat edustavat valinnanvapausjärjestelmässä julkista valtaa, jonka vastuulla sote-palvelujen riittävä saatavuus viime kädessä on.

Valiokunta kiinnittää erityistä huomiota valinnanvapauslakiehdotuksessa esitettyyn yhtiöittämisvelvollisuuteen. Tämä tarkoittaa sitä, että ehdotettu maakunnallinen järjestämispohja merkitsee myös lakiin perustuvaa tuottamiskieltoa. (PeVL 26/2017 vp, 30.) Valinnanvapauden keskeiset ongelmat liittyvät valiokunnan mielestä muun muassa tilanteisiin, joissa johonkin osaan maata ei synny palvelutuotantoa markkinoiden kautta. Tämä on tilanne, jossa tuottamiskielto raukeaa ja maakunta voi tällöin tuottaa suoran valinnan palveluja ja asiakassetelillä tuotettavia palveluja, jos se on välttämätöntä asiakkaiden riittävän palvelutason turvaamiseksi. (PeVL 26/2017 vp, 40-41.)

Lausunnossa kuvailaan valiokunnan tulkintaa säännöksessä tarkoitettusta markkinapuutetilanteesta, joka tarkoittaa sitä, että riittäviä sosiaali- ja terveystalvet ei voida turvata markkinaperusteisesti, joka on ehdotettu ensisijaiseksi tuottamistavaksi. Maakuntien tulee valinnanvapauslakiehdotuksen mukaan varautua tuottamaan asukkailleen sosiaali- ja terveystalvet edellä kuvatussa markkinapuutetilanteessa. Valiokunta pitää

lakiehdotuksen markkinapuutetilanteen toteamismenettelyä erittäin raskaana ja kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotuksen perusteella ei ole mahdollista saada kuvaa siitä, miten maakunta voi täyttää varautumisvelvoitteen. (PeVL 26/2017 vp, 40-41.)

Vaikka valinnanvapausjärjestelmään sisältyvien hallinnan järjeilyjen toteutuminen on osoitettu lakiesityksessä maakuntien vastuulle, ne eivät saa tuottaa itse palveluita. Tämä johtuu siitä, että valinnanvapausjärjestelmässä toiminnan kontekstina ovat markkinat. Tästä kiellosta on mahdollista poiketa ainoastaan silloin, jos biopoliittista järjeilyä, eli riittävää palvelutasoa, ei ole mahdollista realisoida markkinoiden kautta. Valiokunta kuitenkin toteaa, että lakiesityksen perusteella ei ole mahdollista saada käsitystä siitä, miten maakunta käytännössä turvaa riittävät palvelut itse. Tässä mielessä ehdotettu valinnanvapausjärjestelmä on ristiriidassa perustuslakiin sisältyvän biopoliittisen järjeilyn kanssa, jonka mukaan riittävä palvelutaso tulee kyetä turvaamaan kaikille ja tämä tulee turvata lailla.

Valiokunnan mukaan lakiehdotuksessa esitetyt säännökset eivät turvaa palvelujen saatavuutta perustuslain näkökulmasta riittävällä tavalla, jos maakunnassa vallitsee markkinapuutetilanne. Valiokunnan mielestä keskeinen ongelma on maakunnalle osoitettu kieltä tuottaa palveluja ja yhtiöittämisvelvollisuus. Jos maakunnalla olisi mahdollisuus omaan palvelutuotantoon, kykenisi se itse toimimaan huomattavasti tehokkaammin sellaisissa tilanteissa, joissa markkinoille ei synny riittäviä palveluita perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta. (PeVL 26/2017 vp, 41.)

Valiokunnan mukaan sille perustuslaissa osoitetun tehtävän näkökulmasta on erittäin olennaista arvioida perustuslain 19 §:n osoitettujen velvoitteiden yhdenvertaisen toteutumisen ja yhtiöittämisvelvollisuuden suhdetta. Valiokunnan mukaan on keskeistä huomioida, että jopa hallituksen esityksessä todetaan, että valinnanvapausmalli on mahdollinen ilman yhtiöittämisvelvollisuutta, jos se toteutetaan toisella tavalla. (PeVL 26/2017 vp, 43.)

*Valinnanvapauslakiesityksen säätämisyjärjestysperusteluissakin (s. 255) viitataan siihen, että maakunnan kannalta olisi yksinkertaisempaa turvata palvelut markkinapuutetilanteessa toissijaisesti, jos sillä ei olisi velvoitetta yhtiöittää omaa tuotantoa, mikä edellyttäisi kuitenkin toisenlaista valinnanvapauden toteuttamismallia. (PeVL 26/2017 vp, 41)*

Yhtiöittämisvelvoite on ongelmallinen myös maakuntien kansanvaltaisuuden näkökulmasta. Velvoitteen poistaminen tarkoittaa lakiesityksen sisällön olennaista muuttamista. Muutosten

ollessa toistaiseksi epäselviä valiokunta ei tee valtiosääntöoikeudellista arvioita kaikista ehdotetuista säännöksistä. (PeVL 26/2017 vp, 75-76.)

Valiokunnan tulkinnan mukaan valinnanvapauslakiesityksen mukainen järjestelmä ei turvaa biopoliittisen järjeilyn toteutumista riittävällä tavalla markkinapuutetilanteessa. Valinnanvapauten sisältyvä yhtiöttämisvelvoite ja tuottamiskielto rajoittavat maakuntien kykyä toimia tilanteessa, jossa riittävät palvelut turvaavia markkinoita ei synny. Jopa itse valinnanvapauslakiesityksessä todetaan, että maakunnan olisi helpompi turvata palvelut ilman yhtiöttämisvelvoitetta. Yhtiöttämisvelvoite näyttäytyy perustuslakivaliokunnan näkökulmasta asiana, joka vaikeuttaa viimesijaisen turvan takaamista koko väestölle ja täten biopoliittisen järjeilyn vastaisena. Valinnanvapaus ei ole teknologiana itsessään riippuvainen yhtiöttämisvelvoitteen ja tuottamiskiellon kaltaisista hallinnan tekniikoista. Näin ollen niiden rooli osana valinnanvapausjärjestelmää jää aineiston perusteella hieman epäselväksi.

Valiokunta pitää valinnanvapauden ehdotettua toteuttamisaikataulua keskeisenä riskinä perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Riskialttiutta lisää se, että valinnanvapaus toimeenpantaisiin samanaikaisesti uudistuksen muiden osien kanssa. Valiokunnan mukaan sen saamat asiantuntijalausunnot painottavat riskiskenaarion toteutumista. Valiokunta arvioikin, että valinnanvapauden toimeenpano sille asetetussa aikataulussa on jopa mahdotonta. Valiokunnan mukaan valinnanvapausmalli täytyy ottaa ehdotetussa laajuudessaan käyttöön vaiheittain. Vaiheistus voidaan toteuttaa alueellisella, asiallisella ja ajallisella ulottuvuudella. Valinnanvapauslakia tulee näiltä osin muuttaa. Valiokunta ei kuitenkaan yksiselitteisesti määrittele, millaisia tehtävien muutosten pitäisi olla. (PeVL 26/2017 vp, 44-45.)

Kiteytettynä valiokunta pitää lakiesityksen keskeisinä ongelmina perustuslain näkökulmasta yhtiöttämisvelvollisuutta, joka on vaaraksi perusoikeuksien toteutumiselle, ja toteutusaikataulua. Ne ovat viime kädessä syyt sille, että ehdotettu sääntely ei turvaa yhdenvertaista oikeutta riittäviin sosiaali- ja terveystalveluihin valtakunnallisella tasolla. Valiokunnan mukaan yhtiöttämisvelvollisuus ja maakunnalle asetettu tuottamiskielto tulee poistaa. Sääntelyn tulee taata, että sosiaali- ja terveystalvelujen saatavuus on julkisen vallan toimesta turvattu riittävän yhdenvertaisesti. Tämä edellyttää muutoksia myös aikatauluun. Hallituksen ehdottama aikataulu ei turvaa valiokunnan mielestä perusoikeuksen toteutumisen näkökulmasta välttämättömiä talveluja eikä eri väestöryhmien yhdenvertaista

kohtelua. Uudistus tulee aikatauluttaa siten, ettei palvelujen riittävä saatavuus vaarannu. (PeVL 26/2017 vp, 44-45.)

*Perustuslakivaliokunta päätyy lisäksi kokonaisarviossaan siihen, että ehdotettua uudistusta ei ole hallituksen esittämässä muodossa mahdollista toteuttaa hallitusti suunnitellussa aikataulussa niin, että perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvatut oikeudet eivät vaarantuisi. (PeVL 26/2017 vp, 45)*

Yhtiöittämisvelvollisuuden ja tuottamiskiellon lisäksi valinnanvapauden suunniteltu toimeenpanon tapa näyttäytyy ongelmallisena biopoliittisen järjeilyn näkökulmasta. Valiokunnan mukaan toimeenpanon keskeisiä ongelmakohtia ovat aikataulu ja se, että valinnanvapausjärjestelmä toimeenpannaan samanaikaisesti uudistuksen muiden osa-alueiden kanssa. Uudistuksen hallinta suunnitellussa aikataulussa siten, että perustuslain 19 §:n 3 momentin tarkoittama biopoliittinen järjeily toteutuu, ei ole valiokunnan mukaan mahdollista. Tätä arvioita vahvistavat asiantuntijasubjektien tekemät arviot.

Keskeinen uusi piirre ehdotetussa valinnanvapausjärjestelmässä on se, että iso osa julkisen vallan järjestämisvastuulla olevista sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta siirtyy muiden kuin viranomaistoimijoiden vastuulle. Tuottamisen lisäksi yksityisillä toimijoilla olisi päätösvaltaa myös sosiaali- ja terveyspalvelujen saamisesta. Valiokunta katsoo, että lakiesityksessä osoitettavan vastuun perustuslain 19 §:n 3 momentin näkökulmasta keskeisistä tekijöistä laajamittainen organisointi muille kuin viranomaisille vaatii tarkastelua perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Kyseessä on julkisen hallintotehtävän siirtämiselle asetetut vaatimukset. Valiokunta tulkitseekin lausunnossaan perustuslain 124 §:n kannalta merkityksellisiksi muodostuvia kysymyksiä. Näitä ovat esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden yksityisten hoidettaviksi siirtämisen laajuus ja tarkoituksenmukaisuus sekä yksityisten toiminnan asianmukaisuus ja viranomaisvalvonta. (PeVL\_26/2017 vp, 47.)

Valiokunta linjaa, että perustuslain mukaan julkisen vallan ei tarvitse tuottaa kaikkia sosiaali- ja terveyspalveluja itse. Myös asiakasseteli on hyväksyttävä tapa riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseen. Valinnanvapauslakiesityksessä ehdotettu tehtävien siirto yksityiselle on kuitenkin valiokunnan mukaan poikkeuksellisen suuri, jonka painoarvo koostuu maakunnille asetetun tuottamiskiellon vuoksi. Nykytilassa julkisen vallan on mahdollista siirtää sote-palvelujen tuotanto yksityisille toimijoille, mutta ehdotettu lainsäädäntö sen sijaan velvoittaa siihen. (PeVL 26/2017 vp, 32; 51.)

Kun tässä tapauksessa arvioidaan julkisten hallintotehtävien siirtämistä, pitää perustuslakivaliokunta keskeisenä huomioitavana piirteenä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tuottamisen kytkeytymistä perusoikeuksien toteutumiseen. Kyseessä on täten joukko hallinnollisia tehtäviä, joilla on merkitystä erityisesti perustuslain 19 §:n 3 momentin näkökulmasta. Keskeinen seikka on, että palvelutuotannon ja hoidontarpeen arvioinnin siirtyessä laajassa mitassa yksityisille toimijoille, siirtyy myös valta siitä, saavatko ihmiset riittävästi palveluja ja yhdenvertaisiin perustein yksityisille toimijoille samassa mitassa. Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisella vallalla on velvollisuus turvata riittävät sosiaali- ja terveystalvet. (PeVL 26/2017 vp, 52.)

*Ehdotetun valinnanvapausmallin myötä yksityisille palvelujen tuottajille siirretään merkittävä osa sosiaali- ja terveydenhuollon perustason palveluihin sisältyvästä julkisten hallintotehtävien piiristä. Kuten edellä (jakso 3.2) on todettu, perustuslaissa ei edellytetä, että julkinen valta huolehtisi itse kaikkien sosiaali- ja terveystalvetuottamisesta. (PeVL 26/2017 vp, 51)*

Valinnanvapauslakiesityksestä johtuu valiokunnan tulkinnan mukaan, että vastuu perustuslain 19 §:n 3 momenttiin sisältyvän biopoliittisen järkeilyn toteutumisesta siirtyy laajamittaisesti muille kuin viranomaisille. Tämän järkeilyn toteuttaminen on perustuslain mukaan hyväksyttävää siten, että julkinen valta ei tuota kaikkia palveluita itse ja että toteuttamisen keinona hyödynnetään muun muassa asiakasseteliä. Ehdotetussa valinnanvapaudessa velvoitetaan siirtämään sote-palvelujen tuotanto yksityisille toimijoille ja tätä kautta yksityisillä toimijoilla on merkittävästi valtaa koskien palvelujen yhdenvertaisuutta sekä riittävyttä, eli perusoikeuksien toteutumista. Toisin sanoen yksityiset toimijat olisivat merkittäviä vallankäyttäjiä biopoliittisen järkeilyn toteutumisen suhteen. Tämä ei kuitenkaan muuttaisi perustuslain asettamaa julkiselle vallalle asettamaa velvoitetta turvata riittävät sosiaali- ja terveystalvet.

Valiokunnan mielestä osan valinnanvapauspalveluista asettamisen tarpeellisuus ainoastaan muiden kuin viranomaistoimijoiden hoidettavaksi vaatisi poikkeuksellisen hyviä perusteluja puolustamaan järjestelyä tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Valiokunta arvioi, että siirto, joka vaarantaa perusoikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen ei voi olla tarkoituksenmukainen perustuslain näkökulmasta. Valiokunta käsittelee tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta myös yhtiöittämisvelvoitetta sekä sosiaalihuollon palveluiden asemaa suoran valinnan palveluina. Perustuslakivaliokunta käsittelee lausunnossaan myös yksityisten toimijoiden oikeuksia ja vapauksia, julkiselle vallalle

asetettuja velvollisuuksia sekä sitä, miten nämä limittyvät ongelmallisella tavalla erityisesti maakunnan liikelaitosta koskevassa sääntelyssä (PeVL 26/2017 vp, 52-53; 65).

Valiokunnan mukaan suurimpaan osaan perustuslain 124 §:ää koskevia kysymyksiä on mahdollisuus ilmaista selkeä kanta vasta sitten, kun maakunnan oman tuotannon sallimisesta ja yhtiöittämisvelvollisuudesta luopumisesta seuraavat muutokset on kirjattu lakiehdotukseen. Tällainen kysymys on esimerkiksi valvontasäännösten riittävyys ja niiden täsmällisyys. Joidenkin perustuslain 124 §:ään kytkeytyvien kysymysten tarkastelu on valiokunnan mukaan mahdollista jo nyt. (PeVL 26/2017 vp, 53-56.)

*Perustuslakivaliokunta kiinnittää erityisesti huomiota sosiaalihuollon palveluiden asemaan suoran valinnan palveluina. Sosiaalihuollossa on terveydenhuoltoa yleisemmin kyse yksilöiden asemaan vaikuttavien hallintopäätösten tekemisestä. Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus on vaikeammin täyttyvä kuin palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla (HE 1/1998 vp, s. 179/II, ks. myös PeVL 8/2014 vp). (PeVL 26/2017 vp, 53)*

Perustuslakivaliokunta esittää, että valinnanvapauslakiesityksen kaltainen tehtävien siirto yksityisille toimijoille edellyttäisi erityisen hyviä perusteluja siirron tarkoituksenmukaisuudesta. Hypoteettisesti tällainen tilanne voisi olla esimerkiksi sellainen, että perustuslain julkiselle vallalle osoittama biopoliittisen järjelyn toteuttamisen velvoite vaatisi väistämättä laajamittaista palvelutuotannon yksityistämistä. Tehtävien siirto lakiesityksen ehdottamalla tavalla kuitenkin pikemminkin vaarantaa perusoikeuksien toteutumisen.

Valiokunta käsittelee lausunnossaan myös hallintolain suhdetta ehdotettuun valinnanvapauslakiin. Valiokunnan mukaan yksityiselle annetun julkisen hallintotehtävän hoitamisen valvonta on merkityksellistä perusoikeuksien, oikeusturvan sekä hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisen kannalta. Tästä valiokunta käyttää esimerkkinä aiempaa lausuntoaan (PeVL 62/2014 vp, s. 3/I). Valiokunta käy myös läpi lakiehdotuksessa esiteltyjä valvonnan keinoja. Valiokunnan mukaan on syytä harkita säännöstä, jossa viitataan hallinnon yleislakien sopivuuteen valinnanvapauslain mukaiseen toimintaan. (PeVL 26/2017 vp, 55-56.)

Valiokunnan arvio perustuu lakiehdotuksessa esitettyyn vaikutusarvioon, hallitukseen tekemiin lisäselvityksiin sekä sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden tekemiin arvioihin. Valiokunta pitää lakiesityksen vaikutusarvioita ”varsin laajana”. Valiokunta huomioi myös sen, että esityksessä on tarkasteltu vaikutuksia perustuslain 6 ja 19 §:n näkökulmasta ja

alueellisen yhdenvertaisuuden näkökulma on huomioitu valtioneuvoston antamassa lisäselvityksessä. (PeVL 26/2017 vp, 34.)

Valiokunta pitää todennäköisenä, että valinnanvapaus parantaa palveluita suuressa osassa maata. Valiokunta esittää myös arviossaan, että uudistus, joka on onnistuneesti suunniteltu sekä toimeenpantu hallitusti voi uskottavasti vähentää palvelujen alueellisia sekä palveluyksikköjen välillä olevia eroja, parantaa palvelujen saatavuutta ja laatua sekä vahvistaa asiakaskeskeisyyttä ja yksilön itsemääräämisoikeutta. Valiokunta ei myöskään epäile, etteikö valinnanvapaus voisi vahvistaa sote-palveluja käyttävien itsemääräämisoikeutta, jos se toteutetaan onnistuneesti. Tämä ei kuitenkaan edellytä yhtiöittämistä suuressa mittakaavassa. On kuitenkin mahdollista, että valinnanvapaus johtaa myös palvelujen huonontumiseen. Valiokunnan mukaan lainsäätäjän harkintavalta sekä sen suhde lainsäädäntöuudistuksen epävarmuustekijöihin on merkittävä kysymys tässä arviointitilanteessa. (PeVL 26/2017 vp, 36-37; 52-53.)

*Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin saamansa selvityksen perusteella vakavaa huomiota siihen, että Suomen olosuhteisiin huonosti sopiva tai yksityiskohdissaan keskeneräinen valinnanvapausmalli voi heikentää väestöryhmien välistä yhdenvertaisuutta ja vaikeuttaa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden saatavuutta ja sitä myötä myös kustannusten kasvun hillitsemistä. (PeVL 26/2017 vp, 37)*

Valiokunnan arvion mukaan ajatus valinnanvapaudesta ei itsessään kerro vielä paljoa siitä, millainen järjestelmä sen takana on. On täysin mahdollista, että hyvin toteutettuna lakiesityksen mukainen valinnanvapaus kykenee toteuttamaan sen tavoitteisiin sisältyviä järkeilyjä, mutta on myös mahdollista, että epäonnistuessaan valinnanvapaus kääntyy siihen sijoitettuja tavoitteita vastaan. On huomionarvoista, että valiokunta kuitenkin uskoo valinnanvapauden parantavan palveluja suuressa osassa maata. Tässä mielessä valinnanvapauteen sisältyvä biopoliittinen järkeily saattaa sisältää territoriaalisen eron ulottuvuuden.

Ehdotettu malli merkitsee valiokunnan tulkinnan mukaan sitä, että palvelujen saatavuus riippuisi jatkossa markkinatoimijoista. Maakunnalle on kuitenkin asetettu tehtäväksi toteuttaa sosiaali- ja terveystalouden palvelujen järjestämisvastuuta ja tätä tehtävää varten maakunnalla on joukko välineitä palvelujen sisällön ja rakenteen ohjaamiseksi. Maakunta on viime kädessä vastuussa siitä, että palvelut ovat yhdenvertaisesti saatavilla kaikkialla maakunnassa. (PeVL 26/2017 vp, 38)

Lakiesityksessä on perustuslakivaliokunnan mukaan kuvattu hyvin siihen sisältyviä riskejä. Riskit ovat kuitenkin varsin hallitsevassa roolissa, jos verrataan valiokunnan saamia asiantuntija-arvioita ja hallituksen esitystä. Lähes kaikki valiokunnan kuulemat asiantuntijat ovat sitä mieltä, että, lakiehdotus muodostaa todella ison riskin. Tämän lisäksi lakiesityksen perustelut ovat ristiriitaisia. (PeVL 26/2017 vp, 38-39.)

*Perustuslakivaliokunnan mielestä on ongelmallista, että ehdotusta perustellaan yhdenvertaisuuden lisäämisellä sekä palveluiden saatavuuden ja laadun parantamisella, mutta samaan aikaan hallituksen esityksessä todetaan, että vaikutukset voivat jakautua alueellisesti epätasaisesti (ks. esim. valinnanvapauslakiehdotuksen s. 82 ja 279). (PeVL 26/2017 vp, 39)*

Valinnanvapauden järkeilyjen territoriaalinen ulottuvuus on läsnä myös itse lakiesityksessä, joka on kuitenkin sisäisesti ristiriitainen. Ei ole selvää, ajatellaanko palveluja parantavan vaikutuksen koskevan koko väestöä vai vain tietyillä alueilla asuvia ihmisiä. Tässä mielessä puhe yhdenvertaisuuden lisääntymisestä saattaa olla harhaanjohtavaa. On huomattava, että on eri asia puhua yhdenvertaisuudesta perustuslain ja maakuntasubjektin näkökulmasta. Perustuslaillisesta näkökulmasta yhdenvertaisuus viittaa koko väestöön, kun taas maakunnan näkökulmasta yhdenvertaisuus viittaa yhdenvertaisuuteen maakunnan alueella.

Toisaalta valiokunta myös toteaa, että tulevaisuuden sote-sektorin palvelu- ja toimitilaverkon kehitystä on mahdotonta arvioida etukäteen. Keskeinen taustatekijä tässä yhteydessä on se, että palveluverkko on viime kädessä maakunnan päätettävissä, pois lukien laajan valinnanvapauden palvelut, joiden kohdalla tuottajat tekevät palveluverkkoa koskevat päätökset. (PeVL 26/2017 vp, 16-17.)

Valiokunnan mielestä on avoin kysymys, syntyykö valinnanvapauden edellyttämiä markkinoita ylipäättään. Tämän tunnistetaan olevan erityisen riippuvainen korvausten tasosta ja korvausperusteista, jonka vuoksi koko valinnanvapauden käynnistäminen on erittäin kriittinen vaihe. Valiokunnan mukaan lakiesityksessä ei kuvata valinnanvapauden toiminnan kannalta välttämättömän tiedon muodostamista tai käsittelyä. Tämä on valiokunnan mielestä ongelma. Tietojärjestelmäriskit kulkevat käsi kädessä asiakkaiden yhdenvertaisuuden kanssa. Valiokunnan esittää, että tietojärjestelmien keskeneräisyys johtuu osaltaan maakuntien erilaisuudesta sekä kokonaisuuden monimutkaisuudesta. Aiemmat kokemukset osoittavat, että tällaisten järjestelmien rakentaminen on erittäin haasteellista ja vie paljon aikaa. Myös esityksen suhde henkilötietojen käsittelyyn ja henkilötietojen suojaan on valiokunnan mukaan epäselvä. (PeVL 26/2017 vp, 39-40; 64.)



*Vaikeutta lisää olennaisella tavalla toimeenpanolle ehdotettu tiukka aikataulu.  
Valinnanvapauslakiehdotuksen 77 ja 78 §:ssä tarkoitettuja  
tiedonhallintapalveluja ei ole vielä olemassa, eikä hallituksen esityksessä  
tarkastella niitä erityisen seikkaperäisesti. (PeVL 26/2017 vp, 39-40)*

Biopoliittisen järkeilyn toteutumista valinnanvapausjärjestelmässä on kokonaisuudessaan erittäin hankala arvioida järjestelmän monimutkaisuuden ja vaikeaselkoisuuden vuoksi. Vaikka maakunta on vastuussa palveluiden riittävän saatavuuden toteutumisesta omalla alueellaan, on olemassa palveluita, joiden saatavuus riippuu täysin markkinatoimijoista. Tästä syystä markkinoiden luominen on erityisen kriittinen tekijä valinnanvapauden toteutuksessa.

Olellainen kysymys on, kyetäänkö korvausjärjestelmästä luomaan sellainen, että se ohjaa palveluntuottajia toimimaan valinnanvapauden järkeilyjen näkökulmasta toivottavalla tavalla. Tämä piirre perustuu oletukseen siitä, että on mahdollista luoda markkinaympäristö, jossa toimivia subjekteja on mahdollista ohjata tehokkaasti markkinavälineiden keinoin. Oman haasteensa muodostavat asiakkaan valintojen näkökulmasta välttämättömien tietojärjestelmien luominen. Pelkkien teknisten ja aikataulullisten haasteiden lisäksi monimutkaisuutta lisää se, että järjestelmät hyödyntävät henkilötietoja, joista seuraa tiettyjä oikeuksia järjestelmää käyttäville asiakassubjekteille.

Valiokunnan mukaan valinnanvapauslakiesitys on valmisteltu korostuneesti terveyspalvelujen tuottamisen näkökulmaa painottaen. Tästä syystä lakiesityksessä huomioidaan varsin vähän sosiaalisia perusoikeuksia ja sosiaalipalvelujen integroimisen mahdollisuuksia terveyspalveluihin perustuslain edellytykset täyttävällä tavalla. (PeVL 26/2017 vp, 71.)

Maakuntamalli saattaa valiokunnan mukaan yhtenäistää ja vahvistaa sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen rakennetta. Edellytyksenä tälle on maakuntien toteuttaminen perusoikeuksien näkökulmasta hyväksyttävällä tavalla. Valiokunta pitää suunniteltua muutosta radikaalina, mutta linjaa, että on tärkeää huomioida myös nykyjärjestelmän sisältävän monituottajamallin ja valinnanvapauden piirteitä. Myös palveluseteleiden käyttö on nykytilassa mahdollista. (PeVL 26/2017 vp, 30; 36.)

Valiokunta katsoo valinnanvapauden olevan perustuslain näkökulmasta monella tapaa merkityksellinen. Yhdeksi keskeiseksi valinnanvapautta koskettavaksi perustuslain piirteeksi valiokunta tunnistaa itsemääräämisoikeuden, jonka se tulkitsee olevan monien oikeuksien käytön perustana. Erityisesti korostetaan perustuslain 1 §:n 2 momentin

säännöksen roolia perustuslain keskeisenä arvoperustana. Sen mukaan valtiosääntö turvaa yksilön vapaudet ja oikeudet, ihmisarvon loukkaamattomuuden sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Valiokunta toteaa, että se tulee ottaa huomioon, kun tulkitaan muita säännöksiä. Itsemääräämisoikeudella on valiokunnan tulkinnan mukaan yhtymäkohtia myös perustuslain 7 §:n sekä 10 §:n säännöksiin, jotka koskevat henkilökohtaista vapautta ja koskemattomuutta sekä yksityiselämän suojaa. Valiokunta tulkitsee, että lakiesityksessä käsitellään sekä siihen liittyviä mahdollisia epäkohtia että niiden torjunnan keinoja. Esityksessä käydään myös läpi, miksi on päädytty juuri ehdotetun kaltaiseen valinnanvapausmalliin. Lakiesitykseen sisältyy valiokunnan mukaan useita piirteitä, jotka eivät lähtökohtaisesti ole ehdotuksen perustuslainmukaisuuteen kytkeytyviä, mutta jotka voivat olla ongelmallisia perustuslain näkökulmasta, jos niiden kautta muodostuu riski perusoikeuksien toteutumiseksi. (PeVL 26/2017 vp, 36-37.)

*Tällaisia kysymyksiä ovat esimerkiksi se, houkutteleeko ehdotettu järjestely ylitai alihoitoon, johtaako se palveluntuottajien harjoittamaan asiakasvalintaan, onko yhtiöittämisvelvollisuus välttämätöntä, pitääkö järjestämis- ja tuottamistehtävä välttämättä erottaa toisistaan, ovatko käyttöönottoaikataulut realistisia ja saadaanko tietojärjestelmäratkaisuja toimimaan uudistuksen täytäntöönpanon vaatimalla tavalla. (PeVL 26/2017 vp, 37)*

Valiokunnan lausunto painottaa sitä, että valinnanvapausjärjestelmässä valintoja tekevillä asiakassubjekteilla on myös tiettyjä vapauksia ja oikeuksia, jotka johtuvat muun muassa perustuslaista. Tässä mielessä asiakassubjektit ovat myös, ja ennen kaikkea, oikeussubjekteja. Tästä johtuu, että monilla valinnanvapausjärjestelmään sisältyvillä teknisillä piirteillä, joilla ei välttämättä ole perustuslaillista ulottuvuutta sinänsä, voidaan tulkita olevan merkitystä perustuslain näkökulmasta. Tällaisia ovat esimerkiksi tietojärjestelmäratkaisut tai järjestelmän kannustinrakenne.

Valiokunta pitää arvioitavaa lainsäädäntökokonaisuutta vaikeasti hahmotettavana, joka johtuu osaltaan kokonaisuuden laajuudesta. Valiokunnan mukaan lain tulkintaa ja soveltamista ohjaava keskeinen aineisto on hallituksen esityksiin, eli myös valinnanvapauslakiin, sisältyvät perustelut. Tästä syystä niiden tulee antaa lukijalle selkeä kuva lainsäädännön sisällöistä. Valinnanvapauslakiesitys on tältä osin niin puutteellinen, että hallituksen tulee valiokunnan mukaan valmistella joko täydentävä tai kokonaan uusi hallituksen esitys. (PeVL 26/2017 vp, 76.) Tämä näkökulma on tärkeä myös tutkielmani menetelmän ja aineiston valinnan näkökulmasta. Koska keskeinen valinnanvapautta koskeva tietopohja on lähinnä hallituksen tuottama materiaali, on perusteltua tarkastella

varsinaista lakiesitystä ja siihen pohjautuvia tekstejä, kuten hallituksen infoja valinnanvapaudesta tai perustuslakivaliokunnan lausuntoa kyseisestä lakiesityksestä.

Lakiesitys on valiokunnan mukaan erityisen huonosti valmisteltu ja monien valtuuksien perustelut ovat todella puutteellisia. Osaa sen valtuuksista pidetään jopa niin puutteellisesti perusteltuina, ettei niiden katsota tarjoavan tarpeeksi tietoa valtiosääntöiseen arvioon valtuuden alasta. Perustuslakivaliokunta myös linjaa, että jotkin lakiehdotuksessa esitetyt ratkaisut ovat perustuslain kanssa ristiriidassa. Valiokunnan mukaan tämä on perusteena sille, että ehdotettuja oikeusturvajärjestelyjä tarkastellaan kokonaisvaltaisesti, eikä kaikkiin järjestelyihin keskitytä yksityiskohtaisesti. Näihin palataan sitten, kun isoimmat puutteet on kyetty korjaamaan. Jatkossa ehdotettavat oikeusturvajärjestelyt tulee tehdä siten, että valiokunnan lausunnossaan esittämät perustuslailliset lähtökohdat on otettu huolellisesti huomioon. Valiokunta myös huomauttaa, että lakiehdotuksessa esitetyt käsitykset terveydenhuollon saatavuuteen liittyvistä päätöksistä ja niiden luonteesta tosiasiallisena hallintotoimintana sekä harkintavallan laajuuden suhteesta oikeusturvan tarpeeseen ovat ongelmallisia perustuslain 21 §:n näkökulmasta. (PeVL 26/2017 vp, 27; 71.)

Kokonaisoikeudellisesta näkökulmasta valinnanvapauslakiesitys (HE 47/2017 vp) on toteuttamiskelvoton eikä se takaa muun muassa perustuslain takamaa oikeusturvaa. Lakiesitys on joiltain osin niin heikkotasoinen, että sen oikeudellinen arviointi ei ole edes mahdollista. Nämä arviot perustuvat perustuslakivaliokunnan tulkintaan. Tässä mielessä myös valiokunnan harjoittama laintulkinta sisältää väistämättä biopoliittisen järjearkilyn piirteitä. Valiokunta arvioihin sisältyy ikään kuin väistämättä arvio siitä, että erilaiset lakiesitykset takaavat elämän turvaamisen perustuslain tarkoittamalla tavalla.

Valiokunta tulkitsee ehdotetun valinnanvapausjärjestelmän tavoitteiksi palvelujärjestelmän kannustavuuden jatkuvaan kehittämiseen sekä kustannusvaikuttavaan toimintaan lisäämisen, palvelujen saatavuuden parantamisen sekä palveluntuottajan valinnan mahdollisuuksien lisäämisen sote-palvelujen asiakkaiden keskuudessa. Keskeinen tavoite valinnan mahdollisuuksien lisääntymisessä on se, että tämä mahdollistaisi nykyistä nopeamman pääsyn sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin. (PeVL 26/2017 vp, 31.)

Valinnanvapauslakiesityksen tavoitteet ovat perustuslakivaliokunnan mukaan erittäin tärkeitä ja kannatettavia. Näiksi valiokunta ilmaisee palveluiden saatavuuden ja laadun parantamisen, peruspalvelujen vahvistamisen sekä asiakkaiden valinnanmahdollisuuksien edistämisen. Itsemääräämisoikeuden näkökulmasta tarkasteltuna ihmisten

valinnanmahdollisuuksien lisäämistä voidaan valiokunnan mukaan pitää erittäin merkittävänä asiana. Valiokunta toteaa myös, että itsemääräämisoikeuden vahvistaminen lainsäädännön keinoin on perusteltua. Valiokunta on myös aiemmin ilmaissut pitävänsä sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamista erittäin tärkeänä. (PeVL 26/2017 vp, 43-44; 77.)

*Perustuslakivaliokunta toistaa myös käsityksensä siitä, että sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamiselle on olemassa perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita, jotka puoltavat sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämis- ja tuottamisvastuun siirtämistä yksittäisiä kuntia suurempien toimijoiden hoidettavaksi (PeVL 75/2014 vp, s. 2/1). Valiokunta katsoo, että sosiaali- ja terveyspalvelujen tehostamiselle, integraatiolle sekä järjestäjien kantokyvyn vahvistamiselle on olemassa akuutti tarve myös sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Valiokunta pitää tärkeänä, että uudistus saadaan tässä lausunnossa esitetyin korjauksin tai muutoin perustuslainmukaisella tavalla toteutettua. (PeVL 26/2017 vp, 77)*

Myös perustuslakivaliokunta tulkitsee valinnanvapauden sisältävän sekä biopoliittisen järkeilyn että talouspoliittisen järkeilyn mukaisia tavoitteita. Valiokunta ilmaisee kuitenkin erityisen kannatettavaksi juuri biopoliittisen järkeilyn mukaiset tavoitteet. Valiokunnalla on myös toistuva käsitys siitä, että sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamiselle on perusoikeusjärjestelmästä johdettavissa olevia perusteita. Nämä perusteet puoltavat myös sitä, että vastuu sote-järjestelmästä tulee siirtää kuntasubjekteja suuremmille toimijoille.

Maakuntasubjektien perustamisen voidaan tässä mielessä katsoa olevan biopoliittisen järkeilyn motivoimaa. Toisaalta valiokunnan mukaan perusoikeuksista seuraa perusteita myös sote-palvelujen tehostamiselle ja palveluintegraatiolle. Tämä käsitys on tulkittavissa siten, että talouspoliittinen järkeily (tehostaminen) on yksi biopoliittisen järkeilyn edellytyksistä. Jotta ihmisten elämää on mahdollista turvata ja voimistaa, on palvelujärjestelmän oltava nykyistä tehokkaampi.

Valiokunta käsittelee myös kielellisten oikeuksien toteutumisen sekä valinnanvapauden suhdetta. Valiokunnan tulkinnan mukaan kielilain viranomaista koskevat säädökset koskevat myös yksityisiä toimijoita, jos niille on lain nojalla säädetty julkinen hallintotehtävä. Jos tämä tehtävä osoitetaan viranomaisen toimesta tai sopimuksella, tulee viranomaisen varmistaa kielilain asianmukainen toteutuminen. Valiokunnan mukaan valinnanvapauslakiesityksessä on selkeitä ongelmia kielellisten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta ja valinnanvapauslaissa pitäisi valiokunnan mielestä selkeyttää sen suhde kielilakiin. Valiokunnan mielestä myös se, ettei valinnanvapausmallin vaikutuksia

viittomakielisten asemaan ole avattu lakiesityksessä millään tavalla on ongelmallista. (PeVL 26/2017 vp, 59-62.)

Perustuslakivaliokunta käsittelee lausunnossaan myös alihankinnan roolia ja mahdollisuuksia osana valinnanvapautta, joka on valiokunnan mukaan syytä tulkita julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiseksi. Valiokunnan mukaan lakiehdotukseen sisältyvässä sopimusmenettelyä kuvaavassa osiossa ei ole otettu huomioon eri osapuolille seuraavia oikeustarpeita tarpeeksi tarkasti. (PeVL 26/2017 vp, 56-57; 72.)

Perustuslakivaliokunta käsittelee valinnanvapauslakiesityksen suhdetta EU-oikeuteen. Keskeinen huomio kohdistuu valinnanvapauden sisältämään yhtiöittämisvelvollisuuteen, joka johtaisi siihen, että jatkossa suomalaista sosiaali- ja terveydenhuoltoa arvioitaisiin EU-oikeudessa tarkoitettuna taloudellisena toimintana. Tämä saattaisi johtaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteita koskevan kansallisen päätösvallan kaventumiseen. Valiokunnan saamien asiantuntijaselvitysten mukaan, ehdotetusta valinnanvapausmallista ei kuitenkaan välttämättä seuraa esitettyjen perustelujen valossa ehdotetun kaltaista yhtiöittämisvelvollisuutta. (PeVL 26/2017 vp, 41-43.)

Valiokunta käsittelee myös yhdenvertaisuuden ja kokeilujen suhdetta. Valinnanvapauden pilotointia tulee valiokunnan mielestä kuvata laissa huomattavasti tarkemmin kuin tarkastellussa lakiehdotuksessa. Tämä on yksi edellytys lain käsittelylle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Piloteilla tulisi toteutuessaan olemaan ihmisten yhdenvertaisuuteen vaikuttavia seurauksia, jotka luovat oikeuksia. (PeVL 26/2017 vp, 62-63.)

*Kokeilun myötä sosiaali- ja terveyskeskusten perustamisen aikataulu on eri maakunnissa erilainen, ja siirtymäajan kuluessa myös niistä saatavien palveluiden laajuus voi vaihdella. Ehdotettu ajallisesti ja alueellisesti rajattu pilotointi on siten merkityksellinen perustuslaissa turvatun yhdenvertaisuuden kannalta. Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). (PeVL 26/2017 vp, 62)*

Tämän lisäksi valiokunta arvio hallituksen esitystä myös kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta, Ahvenanmaan itsehallintolain näkökulmasta, muutoksenhakua sekä säännöksiä valtioneuvoston asetuksesta. Valiokunnan mukaan muutoksenhaku on esitetty epäselvästi ja on sisällöltään keskeneräinen. Myös säännöksiä valtioneuvoston asetuksesta tulee muokata. (PeVL 26/2017 vp, 45-75.)

Valinnanvapauslakiesitys jättää pohtimatta tai pohtii huolimattomasta useita siihen kytkeytyviä oikeudellisia kysymyksiä. Huomionarvoista on, että ehdotettuun valinnanvapausjärjestelmään sisältyvä yhtiöittämisvelvollisuus muuttaisi Suomen sote-järjestelmän statusta EU-oikeuden näkökulmasta ja tätä kautta myös mahdollisesti rajoittaisi Suomen valtion toimivaltaa järjestelmän ohjaajana. Markkinoita hallinnan tekniikkana hyödyntävillä järjestelmillä ja hallinnan teknologioilla on EU-maissa kansalliseen päätösvaltaan potentiaalisesti vaikuttavia oikeudellisia seurauksia

## 6. Johtopäätökset ja pohdinta

Valinnanvapauden kuvataan sisältävän biopoliittisen ja talouspoliittisen järjelyn mukaisia tavoitteita sekä valinnanvapausesityksessä että sitä käsittelevässä perustuslakivaliokunnan lausunnossa. *Alueuudistus.fi*-sivustolla julkaistu valinnanvapautta koskeva viestintämateriaali<sup>20</sup> kuvaa ainoastaan valinnanvapauden biopoliittisen järjelyn mukaisia tavoitteita. Lakiesityksessä biopoliittisen järjelyn mukaisia tavoitteita ovat muun muassa perustason palveluiden vahvistaminen, palveluiden laadun parantaminen, nykyistä nopeamman hoitoon pääsyn ja palvelujen saannin turvaaminen sekä palvelujen saatavuuden yleinen parantaminen. Viestintämateriaalissa biopoliittisen järjelyn mukaisiksi tavoitteiksi ilmaistaan palvelujen aikaisempaa joutuisampi saaminen sekä se, että ihmiset pystyvät vaikuttamaan palvelujen sisältöön aikaisempaa enemmän. Valinnanvapaus toimii ikään kuin eräänlaisena lisäyksenä palveluvalikoimaan ja materiaalin mukaan nykyiset turvaverkot tulevat pysymään ennallaan.

Lakiesityksessä todetaan, että valinnanvapauden keinoin pyritään lisäämään suomalaisen sote-järjestelmän kannusteita kustannusvaikuttavaan toimintaan ja tämä tavoite on ymmärrettävissä talouspoliittisen järjelyn kautta. Tämän tavoitteen toteuttamisen keskeisenä tekniikkana toimii peruspalveluihin ja niiden saatavuuteen panostaminen. Talouspoliittista järjeä toteuttavia tekniikoita ovat myös palvelujen integraatio, tuottajakunnan monipuolistaminen sekä innovaatiot.

Lakiesityksen mukaan valinnanvapaus sisältää myös piirteitä, joissa talouspoliittinen ja biopoliittinen järjely yhdistyvät. Tällaisia hallinnan tekniikoita ovat erityisesti tuottajakunnan monipuolistaminen sekä peruspalvelujen vahvistaminen. Lakiesityksen perusteella valinnanvapauden perusoletuksena on, että resurssien entistä suurempi

---

<sup>20</sup> Käytän johtopäätösosiossa luvussa 5.1 käsittelemästäni viestintäaineistosta kokonaisuutena yleisnimitystä *viestintämateriaali* tai *materiaali*.

painottaminen palvelujärjestelmän tiettyyn kohtaan (peruspalvelut) sekä tuottajien määrän lisääminen ottamalla yhteiskunnan eri sektorit mukaan palvelutuotantoon lisäävät sote-järjestelmän kykyä tuottaa terveyttä ja hyvinvointia sekä tekevät järjestelmästä taloudellisesti hyödyllisemmän.

Siirtymä valinnanvapausjärjestelmään ja maakuntahallintoon on muutoksena poikkeuksellisen radikaali ja tästä seuraa vaikutusten arvioimisen hankaluus. Valiokunnan tulkinnan mukaan valinnanvapausjärjestelmään sijoitettujen hallinnan järkeilyjen toteutuminen on riippuvainen maakuntasubjektien toiminnasta ja kyvyistä. Biopoliittinen ja talouspoliittinen järkeily voivat toteutua valinnanvapausjärjestelmässä, jos maakuntasubjektit kykenevät hyödyntämään lainsäädännössä osoitettuja hallinnan tekniikoita oikealla tavalla. Maakunnilla on kuitenkin lähtökohtaisesti erilaiset mahdollisuudet hallinnoida alueellaan onnistuneesti. Tästä seuraa, että pelkän lakiesityksen perusteella on vaikea arvioida hallinnan järkeilyjen toteutumista.

Myös perustuslakivaliokunta tulkitsee valinnanvapauden sisältävän sekä biopoliittisen järkeilyn että talouspoliittisen järkeilyn mukaisia tavoitteita. Valiokunta ilmaisee kuitenkin erityisen kannatettavaksi juuri biopoliittisen järkeilyn mukaiset tavoitteet. Valiokunnalla on myös toistuva käsitys siitä, että sosiaali- ja terveystalouden uudistamiselle on perusoikeusjärjestelmästä johdettavissa olevia perusteita. Nämä perusteet puoltavat myös sitä, että vastuu sote-järjestelmästä tulee siirtää kuntasubjekteja suuremmille toimijoille.

Maakuntasubjektien perustamisen voidaan tässä mielessä katsoa olevan biopoliittisen järkeilyn motivoimaa. Toisaalta valiokunnan mukaan perusoikeuksista seuraa perusteita myös sote-palvelujen tehostamiselle ja palveluintegraatiolle. Tämä käsitys on tulkittavissa siten, että talouspoliittinen järkeily (tehostaminen) on yksi biopoliittisen järkeilyn edellytyksistä. Jotta ihmisten elämää on mahdollista turvata ja voimistaa, on palvelujärjestelmän oltava nykyistä tehokkaampi.

Lakiesityksessä ja viestintämateriaalissa valinnanvapausjärjestelmää käyttävä asiakassubjekti on keskeisessä roolissa valinnanvapauden sisältämien järkeilyjen realisoijana. Viestintämateriaalissa esitetään, että asiakassubjekti voi parantaa hyvinvointiaan tekemillään valinnoilla ja vaikuttamalla omiin palveluihinsa. Tässä mielessä biopoliittinen järkeily on riippuvainen asiakkaan halusta ja kyvystä tehdä valintoja ja vaikuttaa omiin palveluihinsa. Materiaalissa todetaan, että valinnanvapausjärjestelmä lisää asiakassubjektin mahdollisuuksia tehdä tällaisia valintoja. Tämä johtaa potentiaalisesti yhä

yksilöllisempien ja räätälöidympien palvelujen syntyyn, jonka voi katsoa olevan biopoliittisen järjeilyn mukaista. Valinnanvapausjärjestelmässä esioletetaankin jonkinlaisen biopoliittisessa mielessä rationaalisen subjektin olemassaolo, joka kykenee toteuttamaan tällaista järjeä omilla valinnoillaan.

Jos asiakassubjekti ei ole halukas tekemään tällaisia valintoja, on viestintämateriaalin mukaan maakuntasubjektin vastuulla tehdä nämä valinnat. Viestintämateriaalissa esitetään myös, että asiakassubjekti tarvitsee biopoliittis-rationaalisen käytöksen tueksi tietoa, jonka tuotannon esitetään olevan maakuntasubjektin vastuulla. Biopoliittisen järjeilyn toteuttaminen edellyttää sitä, että maakunnan tuottama tieto on tätä järjeilyä tukevaa ja sitä, että asiakassubjekti suhtautuu tähän tietoon oikealla tavalla. Viestintämateriaalin perusteella asiakkaalla onkin mahdollisuus parantaa omaa terveyttään *niin halutessaan*. Tässä mielessä biopoliittisen järjen toteutuminen valinnanvapaudessa on riippuvainen siitä, mihin suuntaan asiakassubjektin intentioita ja sisäistä maailmaa saadaan ohjattua.

Lakiesityksessä asiakassubjektin tekemiin valintoihin liitetään biopoliittisen järjeilyn lisäksi myös talouspoliittisen järjeily: asiakassubjektin omaan elämäntilanteeseen sopivat valinnat ovat tekijä, joka ohjaa palveluntuottajia toimimaan biopoliittisen ja talouspoliittisen järjeilyn mukaisesti. Tuottajan saama korvaus on viime kädessä riippuvainen siitä, valitseeeko asiakas käyttää tuottajan tarjoamaa palvelua. Esityksen mukaan järjeilyjen toteutuminen on lähinnä hypoteettista ja se edellyttää asiakassubjektilta halua ja kykyä palvelujen laadun vertailuun. Tällainen vertailu johtaa tuottajien väliseen *kilpailuun*, jonka katsotaan olevan tila, jossa palvelujen laatu sekä kustannustehokkuus paranevat. Mahdollisuus valita on täten itsessään eräänlainen hallinnan tekniikka, jonka seurauksena tuottajat alkavat käyttäytyä valinnanvapausjärjestelmän näkökulmasta toivottavalla tavalla.

Yksi talouspoliittista järjeilyä valinnanvapaudessa toteuttava tekniikka on palveluintegraatio. Tämän toteuttamisen tekniikoiksi esitetään lakiesityksessä asiakassuunnitelma sekä sote-palveluiden yhteinen palvelutarpeen arviointi. Viime kädessä nämä varmistavat myös sen, että asiakassubjekti ja tämän elämä pystytään huomioida yksilönä. Tässä mielessä asiakkaan käsittäminen juuri tälle ominaisen elämäntilanteen omaavaksi subjektiksi on kytköksissä talouspoliittiseen järjeilyyn.

Lakiesityksessä todetaan, että asiakassubjektit ja maakuntasubjektit tarvitsevat paljon tietoa, jotta valinnanvapaus voi toteutua tarkoitetulla tavalla. Tämän tiedon teknologisena edellytyksenä on tietojärjestelmien laajamittainen reformointi. Lakiesityksen mukaisessa



valinnanvapauden teknologiassa oletetaan, että maakunnat ja asiakkaat ovat kykeneviä hyödyntämään ja hyödyntävät tätä tietoa sillä tavalla, että biopoliittinen ja talouspoliittinen järjely toteutuvat. Oikeanlaisten tietojärjestelmien kehittäminen ja luominen on kuitenkin lakiesityksen mukaan todella haastavaa.

Oikeanlaiset tietojärjestelmät ovat valinnanvapauden teknologian toiminnan kannalta kriittinen tekijä. Lakiesityksen mukaan tiedon merkitys korostuu erityisesti talouspoliittisen järjelyn näkökulmasta. Kaikki järjestelmän osapuolet ovat osallisia ja riippuvaisia tästä tietoarkkitehtuurista, ja tässä yhteydessä myös valtiolla on oma roolinsa. Maakuntien ja maakunnissa toimivien tuottajien tietojärjestelmät tullaan lakiesityksen mukaan liittämään kansallisen tason tietojärjestelmäpalveluihin. Tämä luo kaikkialle Suomeen yhtenäisen tietopohjan, joka on valinnanvapauden toteutumisen edellytyksenä. Tässä mielessä epäyhtenäistä tietoa pidetään kustannustekijänä ja taloudellisen tehokkuuden toteutumista rajoittavana tekijänä. Tieto on valinnanvapauden näkökulmasta erityisen merkittävä hallinnan tekniikka.

Myös markkinoiden avaaminen on yksi lakiesityksessä esitettyjä valinnanvapauden talouspoliittisen järjelyn toteutumisen mahdollistavia tekniikoita. Niiden tuottama taloudellinen hyöty kuitenkin esitetään hyvin hypoteettisessa valossa. Myös tässä yhteydessä keskeiseksi hallinnan tekniikaksi esitetään asiakkaan tekemät valinnat ja se, että raha seuraa näitä valintoja. Nämä valinnat eivät kuitenkaan itsessään riitä, vaan myös järjestelmän toteutuksen tulee olla *huolellinen*.

Lakiesityksessä todetaan, että kilpailuun ja markkinoihin hallinnan tekniikoina sisältyy useita riskejä. On jopa todennäköistä, että aidosti kilpailtuja markkinoita ei synny ja järjestelmän markkinaosuudet määrittyvät aiempien asiakkuuksien perusteella. Tämä muodostaa riskin talouspoliittisen järjelyn näkökulmasta. Tällä tavalla epätäydellisesti toimivat markkinat eivät ole potentiaalisesti kustannustehokkaita. Riskinä on myös se, että tuottajasubjektit eivät toimi tavoitellulla tavalla, vaan alkavat valikoimaan omia asiakkaitaan. On myös epäselvää, kykenevätkö tuottajat valinnanvapauden vaatimaan oman toimintansa tarkasteluun ja tämän pohjalta tapahtuvaan tietotuotantoon.

Oma riskinsä on, miten palveluintegraatio ja valinnanvapauteen sisältyvä yhtiöittämisvelvoite sopivat hallinnan tekniikoina yhteen. Lakiesityksessä esitetään, että integraatio hyödyttää erityisesti tiettyjä asiakasryhmiä ja että se on yksi valinnanvapausjärjestelmän mahdollisista talouspoliittista järjelyä toteuttavista piirteistä.

Yhtiöittämisvelvoite kuitenkin vaikeuttaa palveluintegraation toteuttamista. Tässä mielessä yhtiöittämisvelvoite muodostaa potentiaalisen riskin talouspoliittisen järjelyn näkökulmasta.

Maakunta on viestintämateriaalin mukaan *viime kädessä* vastuussa biopoliittisen järjen toteutumisesta omalla alueellaan ja tämä tapahtuu tarjoamalla oikeanlaista tietoa asiakassubjektin käyttöön. Konkreettisesti tietotuotannossa ovat mukana myös valinnanvapausjärjestelmässä toimivat tuottajasubjektit. Maakunta kuitenkin hallinnoi tuottajien toimintaa ja on viime kädessä vastuussa tuottajien soveltuvuudesta sekä siitä, että ne pystyvät tuottamaan asiakkaiden tarvitsemia palveluja. Viestintämateriaalin perusteella valinnanvapausjärjestelmän biopoliittisessa järjelyssä on maakuntasubjektin kautta myös territoriaalinen ulottuvuus ja tämän järjen toteutuminen on sidoksissa aina annetulla alueella hallinnoivan maakunnan toimintaan.

Viestintämateriaalin perusteella kannustimet ja korvaukset ovat kannustimet ja korvaukset ovat keskeisiä hallinnan tekniikoita, joiden kautta maakuntasubjekti *ohjaa* oman alueensa tuottajia. Nämä taloudellisen hallinnan välineet ovat maakunnan keskeiset keinot varmistamaan biopoliittisen järjen toteutuminen. Myös varsinaiselle asiakassubjektille järjestelmä konkretisoituu markkinahallinnan tekniikoiden muodossa. Tällaisiksi viestintämateriaalissa esitetään esimerkiksi henkilökohtainen budjetti sekä asiakasseteli.

Myös lakiesityksen mukaan biopoliittisen järjelyn toteutuminen osana valinnanvapautta vaatii toimia erityisesti maakuntasubjektilta. Tämä edellyttää sitä, että maakunta kykenee ohjaamaan palveluntuottajia siten, että näiden toiminta on biopoliittisen järjelyn näkökulmasta toivottavaa. Tämän kyvyn merkitys korostuu erityisesti harvaan asutuilla alueilla. Lakiesityksen perusteella maakuntien territoriaalisella ulottuvuudella on merkitystä. Uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta onnistunut hallinnointi (*governance*) esitetään lakiesityksessä erityisen haastavana asiana ja se on tapa, jolla maakuntasubjektit valinnanvapauden teknologiassa toimivat. Esityksen mukaan on maakuntien vastuulla hallinnoida omalla alueellaan sillä tavalla, että biopoliittisen järjelyn lisäksi myös talouspoliittinen järjely toteutuu. Erityisesti talouspoliittisen järjen toteuttamisen hallinnoinnin kautta esitetään olevan haastava tehtävä.

Vaikka valinnanvapausjärjestelmään sisältyvien hallinnan järjeilyjen toteutuminen on osoitettu lakiesityksessä maakuntien vastuulle, ne eivät saa tuottaa itse palveluita. Tämä johtuu siitä, että valinnanvapausjärjestelmässä toiminnan kontekstina ovat markkinat. Tästä

kiellosta on mahdollista poiketa ainoastaan silloin, jos biopoliittista järkeilyä, eli riittävää palvelutasoa, ei ole mahdollista realisoida markkinoiden kautta. Perustuslakivaliokunta kuitenkin toteaa, että lakiesityksen perusteella ei ole mahdollista saada käsitystä siitä, miten maakunta käytännössä turvaa riittävät palvelut itse. Tässä mielessä ehdotettu valinnanvapausjärjestelmä on ristiriidassa perustuslakiin sisältyvän biopoliittisen järkeilyn kanssa, jonka mukaan riittävä palvelutaso tulee kyetä turvaamaan kaikille ja tämä tulee turvata lailla.

Esityksessä todetaan, että maakuntasubjekteilla on merkittävästi valtaa vaikuttaa valinnanvapauden järkeilyjen toteutumiseen ja valinnanvapauden vaikutukset ovat käytännössä riippuvaisia maakuntien tekemistä päätöksistä ja toiminnasta. Lakiesityksessä huomioidaan maakuntien alueellinen ulottuvuus: kaikilla maakuntasubjekteilla ei ole samanlaisia mahdollisuuksia toimeenpanna valinnanvapausjärjestelmää ja toimia valinnanvapauden kaltaisessa toimintaympäristössä.

Valinnanvapauden teknologia ei olekaan esityksen mukaan todennäköisesti territoriaalisesti tasa-arvoinen ja biopoliittisen järkeilyn esitetään todennäköisesti toteutuvan eri tavoilla eri puolilla Suomea. Asiakkaan väestöryhmällä tai yhteiskunnallisella asemalla ei esitetä olevan tästä näkökulmasta merkitystä, mutta asuinpaikalla sen sijaan on. Biopoliittinen järkeily toteutuu todennäköisimmin suhteellisesti tiheimmin asutuilla alueilla. Tässä mielessä esityksen sisältämä puhe valinnanvapauden tasa-arvoa edistävästä vaikutuksesta on harhaanjohtavaa.

Valiokunnan arvion mukaan ajatus valinnanvapaudesta ei itsessään kerro vielä paljoa siitä, millainen järjestelmä sen takana on. On täysin mahdollista, että hyvin toteutettuna lakiesityksen mukainen valinnanvapaus kykenee toteuttamaan sen tavoitteisiin sisältyviä järkeilyjä, mutta on myös mahdollista, että epäonnistuessaan valinnanvapaus kääntyy siihen sijoitettuja tavoitteita vastaan. On huomionarvoista, että valiokunta kuitenkin uskoo valinnanvapauden parantavan palveluja suuressa osassa maata. Tässä mielessä valiokunnan tulkinta biopoliittisen järkeilyn toteutumisen territoriaalisista eroista on konsonanssissa varsinaisen valinnanvapauslakiesityksen sisällön kanssa.

Biopoliittisen ja talouspoliittisen järjen toteutumisen näkökulmasta valinnanvapauden kriittisiä tekijöitä ovat esityksen mukaan tuottajien kannustimet sekä koko valinnanvapausjärjestelmän rahoitusmalli, jotka toimivat tuottajasubjekteja ohjaavina hallinnan tekniikoina. Maakunnalla on merkittävästi valtaa vaikuttaa näihin tekniikoihin ja

tällainen vallankäyttö on osa maakunnan hallinnoijan tehtävää. On huomattava, että valinnanvapaus hallinnan teknologiana synnyttää lisää markkinoita ja tätä kautta mahdollisuuksia yritystoiminnalle. Näin ollen tuottajasubjektit ovat valinnanvapaudessa aikaisempaa useammin yrityksiä. Lakiesityksen perusteella ei ole kuitenkaan selvää, ovatko nämä markkinat kaikille yrityksille hyödyksi. Markkinat ovat konteksti, joiden puitteissa maakunta hallinnoi valinnanvapausjärjestelmää.

Valinnanvapauslakiesityksestä johtuu valiokunnan tulkinnan mukaan, että vastuu perustuslain 19 §:n 3 momenttiin sisältyvän biopoliittisen järkeilyn toteutumisesta siirtyy laajamittaisesti muille kuin viranomaisille. Tämän järkeilyn toteuttaminen on perustuslain mukaan hyväksyttävää siten, että julkinen valta ei tuota kaikkia palveluita itse ja että toteuttamisen keinona hyödynnetään muun muassa asiakasseteliä. Ehdotetussa valinnanvapaudessa velvoitetaan siirtämään sote-palvelujen tuotanto yksityisille toimijoille ja tätä kautta yksityisillä toimijoilla on merkittävästi valtaa koskien palvelujen yhdenvertaisuutta sekä riittävyttä, eli perusoikeuksien toteutumista. Toisin sanoen yksityiset toimijat olisivat merkittäviä vallankäyttäjiä biopoliittisen järkeilyn toteutumisen suhteen. Tämä ei kuitenkaan muuttaisi perustuslain asettamaa julkiselle vallalle asettamaa velvoitetta turvata riittävät sosiaali- ja terveystyöpalvelut.

Perustuslakivaliokunta esittää, että valinnanvapauslakiesityksen kaltainen tehtävien siirto yksityisille toimijoille edellyttäisi erityisen hyviä perusteluja siirron tarkoituksenmukaisuudesta. Hypoteettisesti tällainen tilanne voisi olla esimerkiksi sellainen, että perustuslain julkiselle vallalle osoittama biopoliittisen järkeilyn toteuttamisen velvoite vaatisi väistämättä laajamittaista palvelutuotannon yksityistämistä. Tehtävien siirto lakiesityksen ehdottamalla tavalla kuitenkin pikemminkin vaarantaa perusoikeuksien toteutumisen.

Valinnanvapausjärjestelmän tuottamat tulokset ovat lakiesityksen mukaan hyvin spekulatiivisia ja mitään takeita hallinnan onnistumisesta ei ole. Muiden maiden esimerkkien pohjalta vaikuttaa siltä, että valinnanvapauden järkeilyjen toteutuminen edellyttää hallinnoijan onnistumista tehtävässään sekä sitä, että asiakassubjektien valintakäyttäytyminen on oikeanlaista. Esityksessä todetaan, että Suomessa valintakäyttäytymisen näkökulmasta keskeisen riskin muodostaa työterveyshuolto. On epäselvää, tekevätkö työterveyshuoltoa käyttävät asiakkaat sellaisia valintoja, jotka kannustavat tuottajia tarjoamaan parempia palveluja aiempaa kustannustehokkaammin.

Valinnanvapauden hallinnointia voi lakiesityksen perusteella pitää eräänlaisena prosessina, joka vaatii jatkuvaa toiminnan tarkastelua ja uudelleenarviointia: hallinnointia kuvataan tasapainoiluksi. Valinnanvapauteen hallinnan teknologiana liittyy esityksen mukaan paljon potentiaaleja ja riskejä, ja siihen sisältyvien järkeilyjen realisoituminen edellyttää onnistunutta hallinnointia, jonka keskeisiä tekniikoita ovat kannustimien ja korvausten muotoilu. Hallinnoija toimii tässä mielessä monilta osin markkinoilla tapahtuvan toiminnan ohjaajana. Tuottajien toiminnan kontekstina ovat markkinat ja markkinoilla tapahtuva kilpailu, ja maakunnan tulee hallinnoijana kyetä ohjaamaan toimintaa tällaisessa ympäristössä.

Biopoliittisen järkeilyn toteutumista valinnanvapausjärjestelmässä on valiokunnan mukaan kokonaisuudessaan erittäin hankala arvioida järjestelmän monimutkaisuuden ja vaikeaselkoisuuden vuoksi. Vaikka maakunta on vastuussa palveluiden riittävän saatavuuden toteutumisesta omalla alueellaan, on olemassa palveluita, joiden saatavuus riippuu täysin markkinatoimijoista. Tästä syystä markkinoiden luominen on erityisen kriittinen tekijä valinnanvapauden toteutuksessa. Valiokunnan mielestä erityisen olennainen kysymys on: kyetäänkö korvausjärjestelmästä luomaan sellainen, että se ohjaa palveluntuottajia toimimaan valinnanvapauden järkeilyjen näkökulmasta toivottavalla tavalla? Lakiesityksen perusteella palvelujen järjestämisen kokoaminen nykyistä suuremmille toimijoille, maakuntasubjekteille, esitetään itsessään sisältävän potentiaalia parantaa tiettyjen ihmisryhmien palveluja ja edistää hyvinvointia. Tässä mielessä siirtymä kuntapohjaisesta järjestelmästä maakuntapohjaiseen järjestelmään on itsessään biopoliittisen järkeilyn motivoimaa.

Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslaista kuitenkin seuraa, että sote-palveluiden riittävä taso ei voi olla riippuvainen hallinnoijan kyvyistä tai valinnanvapausjärjestelmän toteutuksesta: riittävät sote-palvelut tulee turvata lailla. Tässä mielessä Suomen perustuslaki eräänlaisena hallinnan teknologiana pyrkii varmistamaan biopoliittisen järkeilyn toteutumisen Suomen maantieteellisellä alueella. Perustuslain 19 §:n mukaan julkisen vallan on edistettävä väestön terveyttä sekä turvata *jokaiselle* riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Näin ollen biopoliittisen hallinnan kohteena ovat kaikki, eikä se sulje ulos niitä, jotka eivät ole kykeneviä tai halukkaita tekemään valintoja omien sote-palvelujensa suhteen. Perustuslaki velvoittaa julkista valtaa kohdistamaan koko väestöön biopoliittista järkeilyä toteuttavia toimia.

Valiokunnan mukaan valinnanvapausjärjestelmän perustuslaillisuus edellyttää maakunnilta kykyä *velvoittaa* palveluntuottajia toimimaan siten, että ne toiminnallaan toteuttavat biopoliittista järkeilyä. Valinnanvapauslakiesityksessä tämä ei kuitenkaan toteudu. Lakiesitys osoittaa maakuntasubjektille välineitä tuottajasubjektien *ohjaamiseen*. Perustuslaista seuraa palveluja käyttäville yksilösubjekteille erilaisia oikeuksia ja näiden oikeuksien toteuttaminen edellyttää muun muassa kykyä velvoittaa tuottajia toimimaan tietyllä tavalla. Maakunnat edustavat valinnanvapausjärjestelmässä julkista valtaa, jonka vastuulla sote-palvelujen riittävä saatavuus viime kädessä on.

Valiokunnan tulkinnan mukaan valinnanvapauslakiesityksen mukainen järjestelmä ei turvaa biopoliittisen järkeilyn toteutumista riittävällä tavalla markkinapuutetilanteessa. Valinnanvapauteen sisältyvä yhtiöittämisvelvoite ja tuottamiskielto rajoittavat maakuntien kykyä toimia tilanteessa, jossa riittävät palvelut turvaavia markkinoita ei synny. Jopa itse valinnanvapauslakiesityksessä todetaan, että maakunnan olisi helpompi turvata palvelut ilman yhtiöittämisvelvoitetta. Yhtiöittämisvelvoite näyttäytyy perustuslakivaliokunnan näkökulmasta asiana, joka vaikeuttaa viimesijaisen turvan takaamista koko väestölle ja täten biopoliittisen järkeilyn vastaisena.

Yhtiöittämisvelvollisuuden ja tuottamiskiellon lisäksi valinnanvapauden suunniteltu toimeenpanon tapa näyttäytyy ongelmallisena biopoliittisen järkeilyn näkökulmasta. Valiokunnan mukaan toimeenpanon keskeisiä ongelmakohtia ovat aikataulu ja se, että valinnanvapausjärjestelmä toimeenpannaan samanaikaisesti uudistuksen muiden osa-alueiden kanssa. Uudistuksen hallinta suunnitellussa aikataulussa siten, että perustuslain 19 §:n 3 momentin tarkoittama biopoliittinen järkeily toteutuu, ei ole valiokunnan mukaan mahdollista. Tätä arvioita vahvistavat asiantuntijasubjektien tekemät arviot.

Kokonaisoikeudellisesta näkökulmasta valinnanvapauslakiesitys (HE 47/2017 vp) on toteuttamiskelvoton eikä se takaa muun muassa perustuslain takamaa oikeusturvaa. Lakiesitys on joiltain osin niin heikkotasoinen, että sen oikeudellinen arviointi ei ole edes mahdollista. Nämä arviot perustuvat perustuslakivaliokunnan tulkintaan. Tässä mielessä myös valiokunnan harjoittama laintulkinta sisältää väistämättä biopoliittisen järkeilyn piirteitä. Valiokunta arvioihin sisältyy ikään kuin väistämättä arvio siitä, että erilaiset lakiesitykset takaavat elämän turvaamisen perustuslain tarkoittamalla tavalla.

Eri aineistojen välillä ei ole suoranaisia ristiriitoja, mutta ne käsittelevät valinnanvapautta hyvin erilaisista näkökulmista. Viestintämateriaali antaa valinnanvapaudesta hyvin

yksipuolisen ja ongelmattoman kuvan, josta muutoksen radikaalius sekä siihen sisältyvät suuret epävarmuudet ja ongelmat eivät käy ilmi. Tässä mielessä viestintämateriaalin sisältö on vähintäänkin puutteellista, jopa harhaanjohtavaa. Sen perusteella valinnanvapaus näyttäytyy ensisijaisesti teknisenä asiana, joka muuttaa järjestelmää rakenteellisesti, mutta ei juurikaan ”tavallisen kansalaisen” elämää. Kansalainen jopa hyötyy: valinnan mahdollisuudet lisääntyvät ja palvelujen saatavuus paranee, turvaverkkojen pysyessä nykyisellä tasolla.

Itse valinnanvapauslakiesitys on sisällöltään hyvin tyypillinen kehittynyttä liberalismia tai vaihtoehtoisesti uusliberalismia edustava uudistus (vrt. luku 3). Valinnanvapausjärjestelmä perustuu hyvin voimakkaasti markkinoihin ja julkisen vallan roolina on lähinnä ohjata eri toimijoiden toimintaa. Järjestelmää käyttävät asiakassubjektit ovat aktiivisia itsensä hallitsijoita, jotka haluavat ja kykenevät tekemään omaa terveyttään edistäviä valintoja. Valintoja ohjaa keskeisellä tavalla jonkinlainen asiantuntijatieto, joka perustuu monimutkaiseen tietoinfrastruktuuriin. Vaikka valinnanvapausjärjestelmä perustuu ajatukseen jonkinlaisesta *vapaudesta*, on sen pyrkimyksenä kuitenkin hallitseminen aiempaa sote-järjestelmää tehokkaammin. Vapauden kontekstina ovat markkinat ja vapaus on teknisin keinoin toteutettua. Nämä piirteet ovat tyypillisiä kehittynyttä liberalismia ja uusliberalismia edustaville reformeille.

Myös valinnanvapauden mukainen valtion tilallinen organisoituminen on osin riippuvainen markkinoista. Hallinnan järjestyksellä on erilainen potentiaali toteutua eri maantieteellisissä sijainneissa. Eron keskeiset muodostajat ovat erilaiset edellytykset markkinoiden synnylle. Tämä muistuttaa ajatusta jonkinlaisesta territoriaalisesta ekonomismista, jossa valtion tilallisen organisoitumisen tulisi tapahtua ensisijaisesti markkinaperusteisesti. (esim. Moisio 2012; Moisio & Paasi 2013.) Valinnanvapauden taustalla vaikuttaakin ajatus siitä, että taloudellinen tehokkuus toteutuu osittain ihmisten valintojen kautta. Ehkä valinnanvapausjärjestelmä pyrkii muuttamaan väestön sijoittumista valtiotilassa aiempaa ”hyödyllisemmäksi”? Tämä tapahtuisi valinnanvapaudessa todennäköisesti siten, että ihmiset muuttavat suurimpiin kaupunkeihin ja kasvukeskuksiin, joissa valinnanvapauden kustannustehokkuutta edistävillä mekanismeilla on edes hypoteettisia edellytyksiä toteutua. (vrt. Kivelä 2018.)

Perustuslakivaliokunnan lausunto määrittelee mielenkiintoisella tavalla, mitä erityisesti perustuslain 19 §:n 3 momentti merkitsee, kun sitä sovelletaan uusiin liberaalin hallinnan pyrkimyksiin. Valinnanvapauden tapauksessa perustuslakivaliokunta katsoi tämän

tarkoittavan ennen kaikkea sitä, että maakuntien tulee kyetä tuottamaan sote-palveluita tarvittaessa itse, eivätkä lailla tarkoitetut yhtiöittämisvelvollisuus ja tuottamiskielto ole perustuslain näkökulmasta hyväksyttäviä. Julkiselle vallalle osoitettu vastuu turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut tarkoittaa näin ollen sitä, että julkisen vallan tulee itse kyetä tuottamaan näitä palveluita.

Tällaisesta tulkinnasta seuraa, että julkisen vallan turvaamisvelvoite ei voi perustua ainoastaan *ohjaamiseen* ja *hallintointiin*<sup>21</sup>. Julkisen vallan tulee tarvittaessa kyetä toimimaan itse ja tämä toimintakyky tulee turvata lailla. Tässä mielessä Suomen perustuslaki merkitsee, että biopoliittinen järjely on Suomessa sidottu, ainakin joiltain osin, suvereeniin vallankäyttöön. Perustuslain toiminta konkretisoi tässä tapauksessa oivallisesti foucault’laista ajatusta juridisesta laista biopoliittisena tekniikkana. Suomen perustuslaki pyrkii turvaamaan ja voimistamaan *jokaisen* elämää. Tämä valottaa suomalaisessa valtioajattelussa vallitsevan biopoliittisen järjelyn piirteitä: biopoliittisen järjelyn toteutumisen ajatellaan vaativan julkisen vallan tosiasiallista mahdollisuutta toimia tarpeen tullen.<sup>22</sup>

Analyysi osoittaa, että biopoliittisen ja talouspolitiittisen hallinnan pyrkimykset saattavat toisinaan kytkeytyä toisiinsa. Näin tapahtuu monissa valinnanvapauslain piirteissä. Tällainen yhteys on toisaalta havaittavissa myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa. Lausunnossa todetaan, että perusoikeusjärjestelmästä seuraa tarpeita parantaa sote-järjestelmän tehokkuutta. Tämä on tulkittavissa siten, että biopoliittisen järjelyn toteutuminen saattaa edellyttää myös talouspolitiittisen järjelyn toteutumista. Tämä merkitsee myös sitä, että perustuslain pohjalta voidaan ottaa, ainakin jossain määrin, kantaa myös taloudellisiin kysymyksiin.

Taloudellisen perspektiivi on olennainen osa ehdotettua valinnanvapausjärjestelmää. Kuten lakiesityksestä voidaan huomata<sup>23</sup>, taloustieteellinen kirjallisuus on ollut verrattain suuressa roolissa lakiesityksen valmistelussa, mikä ei ole ainakaan tässä mittakaavassa tyypillistä sosiaali- ja terveystaloudellisten palvelujen kontekstissa, ainakaan Suomessa (esim. Eräranta 2013; Eskelinen ym. 2017; Julkunen 2017). Eräänlaisena paradoksina tässä yhteydessä voidaan pitää sitä, että valinnanvapauden myöhemmissä arvioissa on esitetty, että valinnanvapaus ei

---

<sup>21</sup> Hallinnoinnista (*governance*) tarkemmin (ks. esim. Helén 2016, 175-176; Kuloaara & Nousiainen 2016).

<sup>22</sup> Tarkemmin suvereenin ja hallinnan kompleksisesta suhteesta sote-järjestelmän hallinnassa (ks. esim. Kivelä 2018).

<sup>23</sup> Ks. Liite 1



edes varsinaisesti lisäksi sote-järjestelmän taloudellista tehokkuutta (esim. Hetemäki 2018). Myös lakiesityksen perusteella tämän toteutuminen on hyvin epäselvää ja rajallista.

On mielenkiintoista tarkastella myös valiokunnan lausunnon taustalla vaikuttavaa tietopohjaa. Kuten lausunnosta voidaan huomata<sup>24</sup>, valiokunnan kuulemilla asiantuntijoilla oli suuri painoarvo sen suhteen, että ehdotetun valinnanvapauden katsottiin muodostavan ison riskin juuri biopoliittisen järjelyn näkökulmasta. Toisin sanoen peruspalvelujen saatavuus ja tätä kautta perusoikeuksien toteutuminen olisi ollut vaarassa valinnanvapauden ehdotetussa toteuttamisen tavassa. Kun tarkastellaan kuultuja asiantuntijoita, voidaan huomata, että monet heistä ovat oikeustieteen asiantuntijoita, valtio-oppineita ja yhteiskuntatieteilijöitä. Tämän lisäksi kuultiin muun muassa virkakoneiston ja terveydenhuollon edustajia. Tässä mielessä lausunnon taustalla vaikuttava järjely on helppo ymmärtää.

Valiokunnan lausunto ei kuitenkaan perustunut pelkästään asiantuntijoiden näkemyksiin vaan nimensä mukaisesti valiokunta arvioi lakiesitysten perustuslaillisuutta. Toisin sanoen arvio perustuu olennaisesti myös perustuslakiin. On totta, että kyse on ainoastaan yksittäisestä arviosta ja perustuslain soveltamisessa on aina kyse tulkinnasta (esim. Saraviita 2011). Valiokunta kuitenkin käyttää lausuntonsa pohjana myös useita valiokunnan aikaisempia lausuntoja, joista monet ovat myös eri valiokuntakokoonpanon tekemiä. Näin ollen valiokunnan tulkinnan voi ajatella kertovan jotain tyypillisestä tavasta tulkita perustuslakia.

Valiokunnan tulkinnan mukaan toimeenpanon suunniteltu aikataulu on biopoliittisen järjelyn näkökulmasta ongelmallinen. Tämä seikka on erityisen mielenkiintoinen muun muassa siksi, että lakiesityksessä ilmaistaan uudistuksen onnistumisen riippuvan sen toimeenpanosta. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että uudistuksen onnistunut toimeenpano on tehty äärimmäisen vaikeaksi tai jopa mahdottomaksi todella kireän aikataulun vuoksi. Jos lakiesitys olisi toteutunut ehdotetussa muodossaan, kyseessä olisi ollut erittäin radikaali ja nopea järjestelmämuutos, johon olisi sisältynyt suuria riskejä ja joka oli valmistelu huolimattomasti todella kiireellisellä aikataululla. Riskin kantajina olisivat olleet väestön muodostavat ihmiset. Tässä mielessä perustuslain voidaan katsoa suojelevan ihmisiä myös poliittisen vallan vastuuttomalta käytöltä ja huolimattomalta lakivalmistelulta.

---

<sup>24</sup> Ks. Liite 2

Isona kysymyksenä voidaan pitää, minkä vuoksi valinnanvapauden kaltaista laajamittaista ja radikaalia uudistusta on ylipäättään valmisteltu näin pitkälle, jos se on ollut lähtökohtaisesti perustuslain vastainen? Yksi näkökulma asiaan on puhtaasti valmistelutekninen ja käytännöllinen. Esimerkiksi Valli-Lintu (2017, 37-38) on esittänyt, että valinnanvapausjärjestelmän valmisteluaikataulu oli lähes mahdoton. Hallitus teki sen osalta useita linjauksia ja muutoksia todella lyhyen aikataulun sisällä. Sen osalta ei ollut myöskään olemassa valmista tietopohjaa, vaan valmistelu piti aloittaa ikään kuin puhtaalta pöydältä. Aikataulu ja poliittiset linjaukset johtivat siihen, että monet valinnanvapausjärjestelmän piirteet perustuivat erittäin vähäiseen valmisteluun. (mt., 37-38.) Tässä valossa hallituksen esityksen (HE 47/2017 vp) mukaisen valinnanvapauden jääminen ainoastaan suunnitelman tasolle näyttäytyy hyvänä ja toivottavana asiana.

## Lähdeluettelo

### Tutkimusaineisto

Asiakkaan valinnanvapaus maakunnan ja palvelujen tuottajan näkökulmasta. Hallituksen esitys valinnanvapaudesta 9.5.2017. Saatavilla:

[https://alueuudistus.fi/documents/1477425/2271254/Hallituksen+esitys+valinnanvapaudesta\\_esittelydiat+tuottajan+ja+maakunnan+n%C3%A4k%C3%B6kulmasta\\_9.5.2017.pdf/a20fefe-e367-470a-926f-48cee68fd9a3](https://alueuudistus.fi/documents/1477425/2271254/Hallituksen+esitys+valinnanvapaudesta_esittelydiat+tuottajan+ja+maakunnan+n%C3%A4k%C3%B6kulmasta_9.5.2017.pdf/a20fefe-e367-470a-926f-48cee68fd9a3)

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 47/2017 vp). Saatavilla:

[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE\\_47+2017.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_47+2017.aspx)

Mitä valinnanvapaus tarkoittaa minulle? Hallituksen esitys valinnanvapaudesta 9.5.2017. Saatavilla:

[https://alueuudistus.fi/documents/1477425/4663611/Hallituksen+esitys+valinnanvapaudesta\\_esittelydiat+asiakkaan+n%C3%A4k%C3%B6kulmasta\\_9.5.2017\\_p%C3%A4ivitetty+11.5.2017.pdf/502ff9d8-d1c4-4427-b26b-3d3694141360](https://alueuudistus.fi/documents/1477425/4663611/Hallituksen+esitys+valinnanvapaudesta_esittelydiat+asiakkaan+n%C3%A4k%C3%B6kulmasta_9.5.2017_p%C3%A4ivitetty+11.5.2017.pdf/502ff9d8-d1c4-4427-b26b-3d3694141360)

Perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 26/2017 vp). Saatavilla:

[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/PeVL\\_26+2017.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/PeVL_26+2017.aspx)

Sote- ja maakuntauudistus ja valinnanvapausmalli. Hallituksen info 9.5.2017. Saatavilla:

[https://alueuudistus.fi/documents/1477425/2271254/Hallituksen+info+sote-+ja+maakuntauudistuksesta\\_esittelydiat\\_9.5.2017\\_FINAL.pdf/8b73beef-b766-4a35-bff1-f972d782e47d](https://alueuudistus.fi/documents/1477425/2271254/Hallituksen+info+sote-+ja+maakuntauudistuksesta_esittelydiat_9.5.2017_FINAL.pdf/8b73beef-b766-4a35-bff1-f972d782e47d)

### Tutkimuskirjallisuus

Agamben, Giorgio (1998): Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life. Kään. Daniel Heller-Roazen. Stanford: Stanford University Press.

Alueuudistus.fi. Tietoa sivustosta. Saatavilla: <https://alueuudistus.fi/tietoa-sivustosta>

Dean, Mitchell (2007): Governing Societies: Political Perspectives on Domestic and International Rule. Maidenhead: Open University Press.

Dean, Mitchell (2010): *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*, 2nd Edition. London: Sage Publications.

Deleuze, Gilles (1992): What is a dispositif?. Kään. Timothy J. Armstrong. Teoksessa Armstrong, Timothy J (toim.): *Michel Foucault: Philosopher*, 159-168. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf,.

Eskelinen, Teppo, Harjunen, Hannele, Hirvonen, Helena & Jokinen, Eeva (toim.) (2017): *Tehostamistalous*. Jyväskylä: SoPhi. Saatavilla:

<https://jyx.jyu.fi/bitstream/handle/123456789/53297/Tehostamistalous.pdf?sequence=1>

Esposito, Roberto (2008): *Bios: Biopolitics and Philosophy*. Kään. Timothy Cambell. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Eräranta, Kirsi (2013): *Taloudellinen, sukupuolittunut ja transnationaali sosiaalinen. Hyvinvointihallinnan muutos ja kysymys työn ja perheen yhteensovittamisesta*. Sosiaalitieteen laitoksen julkaisuja, Helsingin yliopisto. Saatavilla:

[https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/38955/Eraranta\\_vaitoskirja.pdf](https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/38955/Eraranta_vaitoskirja.pdf)

Foucault, Michel: *The Subject and Power* (1982). Teoksessa Dreyfus, Huber L. & Rabinow, Paul: *Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics*, 208-226. Brighton: The Harvester Press.

Foucault, Michel (1991a): *Governmentality*. Kään. Pasquale Pasquino. Teoksessa Burchell, Graham, Gordin & Miller, Peter (toim.): *The Foucault Effect. Studies in Governmentality*, 87-104. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.

Foucault, Michel (1991b): *Questions of Method*. Kään. Michelle Perrot. Teoksessa Burchell, Graham, Gordin & Miller, Peter (toim.): *The Foucault Effect. Studies in Governmentality*, 73-86. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf

Foucault, Michel (1997a): *The Birth of Biopolitics*. Teoksessa Rabinow, Paul (toim.): *Ethics: Subjectivity and Truth. The Essential Works of Michel Foucault 1954 – 1984 Volume 1*, 73-79. New York: The New Press.

Foucault, Michel (1997b): *The Ethics of the Concern of the Self as a Practice of Freedom*. Kään. P. Aranov & D, McGrawth. Teoksessa Rabinow, Paul (toim.): *Ethics: Subjectivity and Truth. The Essential Works of Michel Foucault 1954 – 1984 Volume 1*, 281-301. New York: The New Press.

Foucault, Michel (1997c): Subjectivity and Truth. Kään. Robert Hurley et al. Teoksessa Rabinow, Paul (toim.): Ethics: Subjectivity and Truth. The Essential Works of Michel Foucault 1954 – 1984 Volume 1, 87-92. New York: The New Press.

Foucault, Michel (2003): “Society Must be Defended”: Lectures at the College de France 1975 – 1976. New York: Picador.

Foucault, Michel (2008): The Birth of Biopolitics: Lectures at the College de France 1978 - 1979. Toim. Arnold I. Davidson, känt. Graham Burchell. New York: Palgrave Macmillan.

Foucault, Michel (2010a): Seksuaalisuuden historia. Suom. Kaisa Sivenius. Helsinki: Gaudeamus.

Foucault, Michel (2010b): Turvallisuus, alue, väestö: Hallinnallisuuden historia. Collège de Francen luennot 1977 – 1978. Suom. Antti Paakkari. Helsinki: Tutkijaliitto.

Foucault, Michel (2014): Tarkkailla ja rangaista. Suom. Eevi Nivanka & Jukka Kempainen. Helsinki: Otava.

Heiskala, Risto (2006): Kansainvälisen toimintaympäristön muutos ja Suomen yhteiskunnallinen murros. Teoksessa Heiskala Risto & Luhtakallio Eeva (toim.): Uusi jako, Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta?, 14-42. Helsinki: Gaudeamus.

Helén, Ipo (2010): Hyvinvointi, vapaus ja elämän politiikka. Foucault’lainen hallinnan analytiikka. Teoksessa Kaisto Jani & Pyykkönen Miikka (toim.): Hallintavalta. Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä, 27-48. Helsinki: Gaudeamus.

Helén, Ipo (2016): Elämän politiikat. Yhteiskuntatutkimus Foucault’n jälkeen. Helsinki: Tutkijaliitto.

Hetemäki, Martti (2018): Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen vaikutuksista sosiaali- ja terveydenhuollon menoihin. Muistio eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle, sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle ja tarkastusvaliokunnalle. Saatavilla:

[https://vm.fi/documents/10623/6305483/Muistio\\_sote-uudistuksen\\_kustannusvaikutuksista/d359cd80-3198-4146-a55a-d2b62725c2a4/Muistio\\_sote-uudistuksen\\_kustannusvaikutuksista.pdf](https://vm.fi/documents/10623/6305483/Muistio_sote-uudistuksen_kustannusvaikutuksista/d359cd80-3198-4146-a55a-d2b62725c2a4/Muistio_sote-uudistuksen_kustannusvaikutuksista.pdf)

Jokinen, Arja, Juhila, Kirsi & Suoninen, Eero (2016): Diskursiivinen maailma: Teoreettiset lähtökohdat ja analyttiset käsitteet. Teoksessa Jokinen, Arja, Juhila, Kirsi & Suoninen, Eero (toim.): Diskurssianalyysi. Teoriat, peruskäsitteet ja käyttö, 25-50. Tampere: Vastapaino.

Jokinen Arja & Juhila, Kirsi (2016): Valtasuhteiden analysoiminen. Teoksessa Jokinen, Arja, Juhila, Kirsi & Suoninen, Eero (toim.): Diskurssianalyysi. Teoriat, peruskäsitteet ja käyttö, 75-104. Tampere: Vastapaino.

Julkunen, Raija (2001): Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Tampere: Vastapaino.

Julkunen, Raija (2017): Muuttuvat hyvinvointivaltiot. Eurooppalaiset hyvinvointivaltiot reformoitavina. Jyväskylä: SoPhi. Saatavilla:

<https://jyx.jyu.fi/bitstream/handle/123456789/55748/978-951-39-7146-5.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Kaisto, Jani & Pyykkönen Miikka (toim.) (2010a): Hallintavalta. Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä. Helsinki: Gaudeamus.

Kaisto, Jani & Pyykkönen, Miikka (2010b): Johdanto: Hallinnan analytiikan suuntaviivoja. Teoksessa Kaisto Jani & Pyykkönen Miikka (toim.): Hallintavalta. Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä, 27-48. Helsinki: Gaudeamus.

Kivelä, Satu (2018): Political geographies of health care: Governmentality of population health in the constitution and transformation of state spatiality. *Nordia Geographical Publications* 47:2, 1-71. Saatavilla: <https://nordia.journal.fi/article/view/74175/35922>

Koivusalo, Markku. (2012): Kokemuksen politiikka. Michel Foucault'n ajattelujärjestelmä. Helsinki: Tutkijaliitto.

Korvela, P.-E. (2010). Kirja-arvio teoksesta Jani Kaisto & Miikka Pyykkönen: Hallintavalta. Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä. *Kansalaisyhteiskunta*, 1:1, 116-120.

Kulovaara Kari & Nousiainen Marko (2016): Johdanto: Uuden hallinnan monet kasvot. Teoksessa Nousiainen, Marko & Kulovaara, Kari (toim.): Hallinnan ja osallistamisen politiikat, 7-21. Jyväskylä: SoPhi. Saatavilla:

<https://jyx.jyu.fi/bitstream/handle/123456789/50502/978-951-39-6613-3.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Kuusela, Hanna., & Ylönen, Matti. (2013): *Konsulttidemokratia: miten valtiosta tehdään tyhmä ja tehoton*. Helsinki: Gaudeamus.
- Laine, Markku, Bamberg, Jarkko & Jokinen, Pekka (2007): *Tapaustutkimuksen käytäntö ja teoria*. Teoksessa Laine, Markku, Bamberg, Jarkko & Jokinen, Pekka (toim.): *Tapaustutkimuksen taito*, 9–38. Gaudeamus, Helsinki.
- Lemke, Thomas (2001): ‘The birth of bio-politics’: Michel Foucault’s lecture at the Collège de France on neo-liberal governmentality. *Economy and Society*, 30:2, 190-207.
- Lemm, Vanessa & Vatter, Miguel (toim.) (2014): *The Government of Life*. Foucault, Biopolitics and Neoliberalism. New York: Fordham University Press.
- Miller, Peter & Rose, Nikolas (2008): *Governing the Present: Administering Economic, Social and Personal Life*. Cambridge: Polity Press.
- Moisio, Sami (2012): *Valtio, alue, politiikka*. Suomen tilasuhteiden sääntely toisesta maailmansodasta nykypäivään. Tampere: Vastapaino.
- Moisio, Sami & Paasi, Anssi (2013): From Geopolitical to Geoeconomic? Changing Political Rationalities of Finnish State Space. *Geopolitics* 18:2, 267-283.
- Nousiainen, Marko (2011): *Hallinta, osallistuminen ja toimijuus: tulkintoja suomalaisen LEADER-toiminnan poliittisuuksista*. Seinäjoki: Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti. Saatavilla: <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/225354/Julkaisu24.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ojakangas, Mika (2016): *The Greek Origins of Biopolitics. A reinterpretation of the history of biopower*. Abingdon: Routledge.
- Philo, Chris (2012): A ‘new Foucault’ with lively implications – or ‘the crawfish advances sideways’. *Transactions of the Institute of British Geographers*. 37:4, 496-514.
- Pulkkinen, Tuija (1996): Foucault, genealogia ja poliittinen teoria. *Politiikka* 38:3, 145-157.
- Pyöriä Pasi & Piironen Hannu (1998): Lopunajan profeetat, Alan Sokal ja muut vakavamieliset. *Niin & Näin* 2/98, 5-8.
- Raatikainen, Panu (2004): *Ihmistieteet ja filosofia*. Helsinki: Gaudeamus

Rose, Nikolas (1996): *The Death of the Social? Re-Figuring the Territory of Government. Economy and Society* 25:3, 327-346.

Rose, Nikolas (1999): *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.

Saraviita, Ilkka (2011): *Perustuslaki*. Helsinki: Alma Talent.

Sipilän hallitus (2015): *Aluejaon perusteet ja sote-uudistuksen askelmerkit*. Hallituksen linjaus 7.11.2015. Saatavilla:

<https://vnk.fi/documents/10616/1865308/Hallituksen+linjaus+aluejaon+perusteet,+sote-uudistuksen+askelmerkit+ja+aluejakomalli.pdf/0e5e4239-01b0-401b-b683-f82a9cb4ddb7/Hallituksen+linjaus+aluejaon+perusteet,+sote-uudistuksen+askelmerkit+ja+aluejakomalli.pdf.pdf>

Sipilän hallitus (2017): *Lausuntopalautteen ja arviointineuvoston lausunnon perusteella valinnanvapauslakia koskevaan hallituksen esitysluonnokseen tehdyt muutokset*. Muistio 5.5.2017. Saatavilla:

<https://alueuudistus.fi/documents/1477425/4663611/Lausuntopalautteen+perusteella+tehdyt+muutokset+valinnanvapauslakiin%2C+muistio+5.5.2017.pdf/c43c7021-3bba-489e-9700-202540c54905/Lausuntopalautteen+perusteella+tehdyt+muutokset+valinnanvapauslakiin%2C+muistio+5.5.2017.pdf.pdf>

Sosiaali- ja terveysministeriö & valtiovarainministeriö (2015): *Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusuudistus – vaihtoehtojen arviointia*. Muistio 19.10.2015.

Saatavilla: <https://valtioneuvosto.fi/documents/10616/1266558/Sote-rahoitusmuistio-20102015/a1ddbffb-f104-438b-83e9-8897f4025108/Sote-rahoitusmuistio-20102015.pdf>

Sosiaali- ja terveysministeriö & valtiovarainministeriö (2016): *Sosiaali- ja terveydenhuollon ja aluehallintouudistuksen linjaukset*. Neuvottelutulos 5.4.2016.

Saatavilla: <https://valtioneuvosto.fi/documents/10616/2287640/Sosiaali-+ja+terveydenhuollon+ja+aluehallintouudistuksen+linjaukset+5.4.2016/7382c141-45aa-433f-af74-6fc579e76de0/Sosiaali-+ja+terveydenhuollon+ja+aluehallintouudistuksen+linjaukset+5.4.2016.pdf>



Sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö (2016): Valinnanvapauden toteuttamisen ja monikanavaisen rahoituksen yksinkertaistamisen jatkovalmistelu. 27.6.2016. Saatavilla:

<https://alueuudistus.fi/documents/1477425/2969576/12.+Valinnanvapaus-+ja+monikanavarahoituslinjaus+2016-06-27>

Sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö (2016): Lakiluonnos 21.12.2016: Asiakkaan valinnanvapaus sosiaali- ja terveystaloudessa. Lyhennelmä asiakkaan valinnanvapausmallista 21.12.2016. Saatavilla:

<https://alueuudistus.fi/documents/1477425/3719803/05+Malli+asiakkaan+valinnanvapaudesta+lyhyesti+21.12.2016.pdf>

Suomen perustuslaki (731/1999)

Tuomi Jouni & Sarajärvi Anneli (2018): Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Uudistettu laitos. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Valli-Lintu Auli (2017): Sote- ja kuntarakenteen pitkä kujanjuoksu. KAKS – Kunnallisanalyyttisen tutkimuksen julkaisu 10/2017. Saatavilla: [https://kaks.fi/wp-content/uploads/2017/09/sote-jakuntarakenteen-pitka-kujanjuoksu\\_2.pdf](https://kaks.fi/wp-content/uploads/2017/09/sote-jakuntarakenteen-pitka-kujanjuoksu_2.pdf)

Valtioneuvoston kanslia (2015): Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma. 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015. Saatavilla: [https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi\\_FI\\_YHDISTETTY\\_netti.pdf](https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FI_YHDISTETTY_netti.pdf)

Virtanen, Akseli (2006): Biopoliittisen talouden kritiikki. Modernin talouden loppu ja mielivallan synty. Helsinki: Tutkijaliitto. Saatavilla:

<https://aaltodoc.aalto.fi/bitstream/handle/123456789/11489/a272.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

# Liitteet

## Liite 1

Aalto-yliopiston taloustieteen työryhmä (2016): SOTE-uudistus 2016: Kommentteja suunnittelua varten. Julkaisematon taustamuistio

Agerholm, J., Bruce, D., Ponce de Leon, A., Burström, B. (2015): Equity impact of a choice reform and change in reimbursement system in primary care in Stockholm County Council. *BMC Health Services Research*; 15

Ahlstén, M., Leinonen, E., Palokari, S., Puhakka, A., Rajalahti, A. (2014): Tiedän mitä tahdon. Kokemuksia henkilökohtaisen budjetoinnin kokeilusta vammaispalveluissa. Kehitysvammaliitto ry Helsinki, Kehitysvammaisten Palvelusäätiö Tampere

Ahonen, A., Vuorio, L., & Tähtinen, T. (2015): Potilaan valinnanvapaus, Ruotsin malli ja Suomen Sote-uudistus. Markkinoiden toimivuuden ja taloudellisten vaikutusten näkökulma. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 6/2015

Anell, A., Dackehag, M., Dietrichson, I. (2016): Does risk-adjusted payment influence primacy care provider's decision on where to set up practice? Working Paper. Department of Economics. Lund University 2016:24

Beckman, A. & Anell, A. (2013): Changes in health care utilisation following a reform involving choice and privatization in Swedish primary care: a five-year follow-up of GP-visits. *BMC Health Services Research*; 13

Brekke, K. R., Gravelle, H., Siciliani, L. Straume, O. R. (2014): Patient Choice, Mobility and Competition Among Health Care Providers. Julkaisussa: R. Levaggi & M. Montefiori (eds.), *Health Care Provisions and Patient Mobility, Developments in Health Economics and Public Policy 12*, Springer-Verlag Italia 2014

Cashin, C., Chi, Y., Smith, P., Borowitz, M. (2014): Paying for performance in health care. Implications for health system performance and accountability. *European Observatory on Health Systems and Policies Series*

Cooper, Z. Gibbons, S. Jones, S. & McGuire, A. (2011): Does hospital competition save lives? Evidence from the English patient choice reform. *Economic Journal* 121(554), 228—260

- de Blok, C., Meijboom, B., and Schols, J. (2013): The human dimension of modular care provision: opportunities for personalization and customization. *International Journal of Production Economics*, Vol 142 No 1, pp. 16—25
- de Blok, C., Meijboom, B. R., Luijkx, K. G., Schols, J. M. G. A., & Schroeder, R. G. (2014): Interfaces in service modularity: A typology developed in modular health care provision
- Brown, J., Duggan, M., Kuziemko, I., & Woolston, W. (2014): How Does Risk Selection Respond to Risk Adjustment? New Evidence from the Medicare Advantage Program. *American Economic Review* 2014, 104(10)
- Burström B., Burström K., Nilsson, G., Tomson G., Whitehead, M. and Winblad, U. (2017): Equity aspects of primary health care choice reform in Sweden — a scoping review. *International Journal for Equity in Health*, 16—29
- Conrad, D. (2015): The Theory of Value-Based Payment Incentives and Their Application to Health Care. *Health Services Research* 50:S2, Part 2 (December 2015)
- Couffinhal, A., Cylus, J., Elovainio, R., Figueras, J., Jeurissen, P., McKee, M., Smith, P., Thomson, S., Winblad, U. (2016): International expert panel pre- review of health and social care reform in Finland. Reports and Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 2016:66. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/79070>.
- Dechezleprête, A., Einiö, E., Martin, R., Nguyen, K., Van Reenen, J. (2016): Do tax incentives for research increase firm innovation? An RD Design for R&D. VATT working papers 73
- Deeny, Sarah; Gardner, Tim; Al-Zaid, Sally; Barker, Isaac & Steventon, Adam (2017): Briefing: Reducing hospital admissions by improving continuity of care in general practice. The Health Foundation February 2017 Briefing
- Department of Health (2015): 2015/2016 Choice Framework
- Dixon, A., Robertson, R., Appleby, J., Burge, P., Devlin, N., Magee, H. (2010): Patient Choice. How patients choose and how providers respond. The King's Fund, London
- Eijkenaar, F., Emmert, M., Scheppach, M. & Schöffski, O. (2013): Effects of pay for performance in health care: a systematic review of systematic reviews. *Health policy*:10 (2—3): 115—130

- Flodgren, G., Eccles, M., Shepperd, S., Scott, A., Parmelli, A. & Beyer, F. (2011): An overview of reviews evaluating the effectiveness of financial incentives in changing healthcare professional behaviours and patient outcomes
- Folland, S., Goodman, A.C., Stano, M (2013): *The Economics of Health and Health Care*, 7<sup>th</sup> ed., Prentice Hall
- Forder, J., Jones, K., Glendinning, C., Caiels, J., Welch, E., Baxter, K., Davidson, J, Windle, K, Irvine, A., King, D., Dolan, P. (2012): *Evaluation of the personal health budget pilot programme*. Department of Health
- Gay J, Paris V, Devaux M, de Looper M. (2011): Mortality amenable to health care in 31 OECD countries: Estimates and methodological issues. OECD Publishing; 2011. Report No.: 55
- Gaynor, M. & Town, R. J. (2011): *Competition in Healthcare Markets*. Julkaisussa T. McGuire, M. Pauly and P. P. Barros, eds., *Handbook of Health Economics*, vol. 2, Elsevier/North-Holland, Amsterdam
- Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017 vp)
- Hodgkin, D. (1996): Specialized Service Offerings and Patients' Choice of Hospitals: The Case of Cardiac Catheterization. *Journal of Health Economics*; 15
- Häkkinen, U. & Seppälä, T. (2016): Tuottajiin kohdistuvien taloudellisten kannustimien käyttömahdollisuudet terveystaloudessa. Teoksessa Keskimäki, I., Moisio, A. & Pekurinen, M. (toim.) *Julkisen talouden ohjaus ja sosiaali- ja terveydenhuollon ja koulutuksen rakenneuudistus*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 22/2016
- Jonsson, P M. (2016): *Valinnanvapaus Ruotsissa*. Teoksessa Junnila, M., Hietapakka, L. & Whellams, A. (toim.) (2016) *Hallintoalamaisesta aktiiviseksi valitsijaksi*. Valinnanvapauden muotoutuminen sote-palveluissa. THL. Raportti 11/2016
- Junnila, M., Hietapakka, L., Whellams, A. (toim.) (2016): *Hallintoalamaisesta aktiiviseksi valitsijaksi*. Valinnanvapauden muotoutuminen sote-palveluissa. Terveystalouden ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 11/2016. Juvenes Print — Suomen yliopistopaino Oy

Kaikkonen, R., Hietapakka, L., Pentala, O., Whellams, A. & Junnila, M. (2016): Väestön kokemuksia valinnanvapaudesta. Teoksessa Junnila, M., Hietapakka, L. & Whellams, A. (toim.) (2016) Hallintoalamaisesta aktiiviseksi valitsijaksi. Valinnanvapauden muotoutuminen sote-palveluissa. THL. Raportti 11/2016

Kela työterveyshuoltotilasto 2014

Kela sairausvakuustilasto 2015. Sosiaaliturva 2016. Suomen virallinen tilasto. ISSN 1796-0479 [http://www.kela.fi/vuositilastot\\_kelan-sairausvakuustilasto](http://www.kela.fi/vuositilastot_kelan-sairausvakuustilasto)

Kielibarometri 2016 (Oikeusministeriö 14.9.2016)

Kielilaki (423/2003)

Kilpailulaki (948/2011)

Koskinen, S, Lundqvist, A, Ristiluoma, N. (toim.) (2012): Terveys, toimintakyky ja hyvinvointi Suomessa 2011. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 68/2012. Juvenes Print — Suomen yliopistopaino Oy

Kotiranta, A., Kulvik, M., Maijanen, S., Seppälä, T. (2016): Harsoja ja hallintoa — Terveysarvoketjujen anatomiaa. Helsinki: Taloustieto Oy (ETLA B271)

Kuntatalous – tilasto (2015) <http://www.stat.fi/til/kta/>

Kuusinen-James, K. (2016): Setelipeliä: Tutkimus palveluseteliä säännöllisessä kotihoidossa käyttävien iäkkäiden henkilöiden valinnanvapaudesta. Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja 2016:32. Unigrafia, Helsinki 2016

Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalouksista (980/2012)

Laki julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta (424/2003)

Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986)

Laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992)

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000)

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä (159/2007)

Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994)

Le Grand, J. (2007): The other invisible hand: delivering public services through choice and competition. Oxford, Princeton University Press

- Manderbacka, K., Aalto, A.-M., Kestilä, L., Muuri, A & Häkkinen, U. (2017): Eriarvoisuus somaattisissa terveystalveissa. THL. Tutkimuksesta tiiviisti: 2017; Suomen sosiaalinen tila: 2/2017 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-853-1>
- Martelin, T., Murto, J., Pentala, O., Linnanmäki, E. (2014): Terveys, terveyserot ja niiden kehitys. Teoksessa Vaarama Marja, Karvonen Sakari, Kestilä Laura, Moisio Pasi, Muuri Anu (toim). Suomalaisten hyvinvointi 2014. Tampere, Juvenes Print. s. 62—79
- Meltzer, D., Chung, J. & Basu, A. (2002): Does competition under medicare prospective payment selectively reduce expenditures on high-cost patients?, RAND J. Econ. 33 (3), 447—468
- Monitor (2014): Capitation: a potential new payment model to enable integrated care. Monitor IRCP 16/14
- Myndigheten för vårdanalys (2013): Analysplan 2013. <http://www.vardanalys.se/Documents/Dokument%20PDF/Analysplanen-2013-webbfinal.pdf>
- Mäkäräinen H, Kauppinen I. Sairaanhoidolliset tukipalvelut (laboratorio ja kuvantaminen) sote-rakenteissa. Sosiaali- ja terveysministeriö. Raportteja ja muistioita 2017:6
- National Audit Office 2017: Health and social care integration. Report by the Comptroller and Auditor General. Department of Health. Department of Communities and Local Government and NHS England
- Nguyen ,L. & Seppälä, T. T. (2014): Väestön lääkäripalvelujen käyttö ja kokemukset terveystalveista. Teoksessa: Vaarama Marja, Karvonen Sakari, Kestilä Laura, Moisio Pasi, Muuri Anu. (toim.) Suomalaisten hyvinvointi 2014, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, 192—211
- NHS England & Monitor 2015: Populus Summary. Outpatient appointment referrals July 2015
- NHS England (2017): Next steps on the NHS Five Year Forward. NHS England
- Parhiala, K. & Hetemaa, T. (2017): Terveystalveiden ulkoistukset Suomessa — Tilanne alkuvuonna 2017. <https://www.thl.fi/fi/julkaisut/julkaisusarjat/tutkimuksesta-tiiviisti>

Peltokorpi, A., Torkki, P., Jousela, I., Lepäntalo, M (2011): Economy of Scale and Scope in Healthcare Operations: Lessons from Surgical Services. POMS 23rd Annual Conference, Chicago, Illinois, U.S.A

Pitkänen, V. & Pekola, P. (2016): Asiakkaiden näkemykset valinnanvapaudesta. Tulokset fysioterapiaa saaville vaativan lääkinällisen kuntoutuksen asiakkaille tehdystä kyselystä. Kela työpapereita 86

Pitkänen, V. & Pekola, P. (2016): Valinnanvapaus ja kilpailu terveystaloudessa: Kansainväliset käytännöt, talousteoriat ja empiiriset tutkimukset. Kelan Työpapereita

Raivio, R. (2016): Hoidon jatkuvuus perusterveydenhuollossa: Tutkimus Tampereen yliopistollisen sairaalan erityisvastuualueen ja Oulun kaupungin terveyskeskuksissa. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto

Riksrevisionsverket (2014): Primärvårdens styrning — efter behov eller efterfrågan? Riksrevisionsverket 2014:22

Saamen kielilaki (1086/2003)

Samanpalkkaisuusdirektiivi (75/117/ETY)

Scott, A., Sivey, P., Ait Ouakrim, D., Willenberg, L., Naccarella, L., Furler, J. & Young, D. (2010): The effect of financial incentives on the quality of health care provided by primary care physicians. Cochrane Database of Systematic Reviews 9: CD008451 Cochrane Database of Systematic Reviews 9: CD008451

Silander, K., Torkki, P., Lillrank, P., Peltokorpi, A., Brax, S.A., Kaila, M. (2017): (In press) Modularizing specialized hospital services: constraining characteristics, enabling activities, and outcomes. International Journal of Operations & Production Management (hyväksytty julkaistavaksi, julkaistaan kesäkuussa, 2017 (Issue 6)

Sosiaalihuoltolaki (1301/2014)

Suomen perustuslaki (731/1999)

Tarkiainen, L., Martikainen, P., Laaksonen, M., Valkonen, T. (2011): Trends in life expectancy by income from 1988 to 2007: decomposition by age and cause of death. Journal of Epidemiology and Community Health. Online First. 2011 Mar 4; March 4:1—6

- Terveydenhuollon menot ja rahoitus -raportti (2014)  
([https://www.thl.fi/fi/tilastot/tilastotaiheittain/sosiaali- ja-terveydenhuollontalous/terveydenhuollon-menot-ja-rahoitus](https://www.thl.fi/fi/tilastot/tilastotaiheittain/sosiaali-ja-terveydenhuollontalous/terveydenhuollon-menot-ja-rahoitus))
- Terveydenhuoltolaki (1326/2010)
- THL Raportti 12/2016: Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiluonnoksen vaikutusten ennakoarviointi 30.6.2016. THL:n arviointiryhmä, Juvenes Print — Suomen yliopistopaino Oy
- Valtonen H., Kempers J., Karttunen A. (2014): Supplementary health insurance in Finland Consumer preferences and behavior. Helsinki: Kela, Working papers 65, 2014.  
<http://hdl.handle.net/10138/135958>
- Vehko, T., Chydenius M. & Aalto A-M. (2016): Asiakkaiden kokemukset palveluista — Näkemyksiä terveystaseman valinnasta. Teoksessa Sinervo T., Tynkkynen L-K. & Vehko T. (toim.) (2016) Mitä kuuluu perusterveydenhuolto? Valinnanvapaus ja integraatio palveluiden kehittämisen polttopisteessä. THL. Raportti 16/2016
- Virtanen, M., Järvelä, K., Kaakkola, J., Luukinen, A., Pöyry, L., Raijas, A., Saastamoinen, M., Tuorila, H., & Vuorio, L. (2016): Kilpailun mahdollisuudet ja edellytykset SOTE-palveluissa. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 5/2016
- Voss, C. A. & Hsuan, J. (2009): Service Architecture and Modularity. Decision Sciences, 40(3)
- Whellams, A. (2016): Valinnanvapaus Englannin sosiaali- ja terveydenhuollossa. THL, Työpaperi 2/2016
- Whellams, A. & Junnila, M. (2016): Valinnanvapaus Englannissa. Teoksessa Junnila, M., Hietapakka, L. & Whellams, A. (toim.) (2016) Hallintoalamaisesta aktiiviseksi valitsijaksi. Valinnanvapauden muotoutuminen sotepalveluissa. THL. Raportti 11/2016
- Winblad, U., Isaksson, D., Bergman, P. (2012): Effekter av valfrihet inom hälso- och sjukvård: en kartläggning av kunskapsläget. Stockholm: Myndigheten för Vårdanalys



## **Liite 2**

### **Valiokunta on kuullut**

- kansliapäällikkö Päivi Sillanaukee, sosiaali- ja terveysministeriö
- alivaltiosihteeri Tuomas Pöysti, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Riitta-Maija Jouttimäki, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Pekka Järvinen, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Päivi Salo, sosiaali- ja terveysministeriö
- erityisasiantuntija Anne Arvonen, sosiaali- ja terveysministeriö
- johtava asiantuntija Eeva Nykänen, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallinto- ja kehitysjohtaja ylijohtaja Helena Tarkka, valtiovarainministeriö
- hallitusneuvos, yksikön päällikkö Auli Valli-Lintu, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Marja Isomäki, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Minna-Marja Jokinen, valtiovarainministeriö
- hallitusneuvos Eeva Mäenpää, valtiovarainministeriö
- finanssineuvos Jani Pitkäniemi, valtiovarainministeriö
- budjettineuvos Petri Syrjänen, valtiovarainministeriö
- hallitusneuvos Ilkka Turunen, valtiovarainministeriö
- budjettineuvos Virpi Vuorinen, valtiovarainministeriö
- finanssisihteeri Filip Kjellberg, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Timo Annala, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Noora Heinonen, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Ville Salonen, valtiovarainministeriö
- vaalijohtaja Arto Jääskeläinen, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Janina Groop-Bondestam, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Marietta Keravuori-Rusanen, oikeusministeriö
- kieliasianneuvos Corinna Tammenmaa, oikeusministeriö

- neuvotteleva virkamies Niklas Wilhelmsson, oikeusministeriö
- arviointineuvos KTT Antti Moisio, Lainsäädännön arviointineuvosto
- osastopäällikkö Maija Salo, oikeuskanslerinvirasto
- oikeusneuvos Ilkka Rautio, korkein oikeus
- ma. oikeusneuvos, Petri Helander, korkein hallinto-oikeus
- oikeusneuvos, OTT Eija Siitari, korkein hallinto-oikeus
- hallinto-oikeustuomari Jaana Hemminki, Helsingin hallinto-oikeus
- ma. lakimiessihteeri Kalle Varis, saamelaiskäräjät
- pääsihteeri Markus Österlund, Svenska Finlands folkting
- asiantuntija Erik Munsterhjelm, Svenska Finlands folkting
- johtaja Markku Pekurinen, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- johtava asiantuntija Päivi Hämäläinen, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- johtava asiantuntija Eeva Nykänen, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- toimitusjohtaja Heikki Niemeläinen, Kuntien takauskeskus
- lakiasiain johtaja Arto Sulonen, Suomen Kuntaliitto
- johtava lakimies Kirsi Mononen, Suomen Kuntaliitto
- maaneuvos Katrin Sjögren, Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- sosiaali- ja terveysministeri Wille Valve, Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- valtiovarainministeri Mats Perämaa, Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- hallinto- ja kehityspäällikkö Dan E Eriksson, Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- rahoituspäällikkö Conny Nyholm, Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- erikoistutkija/lakimies Niclas Slotte, Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- professori (emeritus) Pentti Arajärvi
- professori Mats Brommels
- professori Mikael Hidén
- professori Heikki Hiilamo

- professori Raija Huhtanen
- professori (emeritus) Jussi Huttunen
- professori Ida Koivisto
- professori Toomas Kotkas
- professori (emeritus) Heikki Kulla
- professori Juha Lavapuro
- professori Olli Mäenpää
- professori (emerita) Eija Mäkinen
- professori (emeritus) Matti Niemivuo
- professori Tuomas Ojanen
- oikeustieteen lisensiaatti Sten Palmgren
- professori Anneli Pohjola
- professori Pauli Rautiainen
- apulaisprofessori Janne Salminen
- professori Jukka Snell
- professori Markku Suksi
- ministeri Lauri Tarasti
- lääketieteen tohtori, dosentti Juha Teperi
- professori Kaarlo Tuori
- akatemiatutkija, yliopistonlehtori Hanna Wass
- professori Veli-Pekka Viljanen

**Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon**

- valtioneuvosto
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio, tietosuojavaltuutetun toimisto
- Kuurojen Liitto ry

- professori Kimmo Grönlund
- professori (emeritus) Antero Jyränki
- professori Lasse Lehtonen
- maaherra Peter Lindbäck

**Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa**

- puheenjohtaja Annika Lapintie vas
- varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
- jäsen Simon Elo uv (osittain)
- jäsen Maria Guzenina sd (osittain)
- jäsen Anna-Maja Henriksson r (osittain)
- jäsen Hannu Hoskonen kesk (osittain)
- jäsen Ilkka Kantola sd (osittain)
- jäsen Kimmo Kivelä uv (osittain)
- jäsen Antti Kurvinen kesk (osittain)
- jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok (osittain)
- jäsen Markus Lohi kesk (osittain)
- jäsen Leena Meri ps (osittain)
- jäsen Outi Mäkelä kok (osittain)
- jäsen Ville Niinistö vihr (osittain)
- jäsen Ulla Parviainen kesk (osittain)
- jäsen Wille Rydman kok (osittain)
- jäsen Ville Skinnari sd
- varajäsen Markku Eestilä kok (osittain)
- varajäsen Maarit Feldt-Ranta sd (osittain)
- varajäsen Elsi Katainen kesk (osittain)

- varajäsen Mats Löfström r (osittain)
- varajäsen Ben Zyskowicz kok (osittain)

**Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet**

- valiokuntaneuvos Matti Marttunen,
- valiokuntaneuvos Liisa Vanhala
- valiokuntaneuvos Mikael Koillinen