

BIOPOLITIikka SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUJEN UUDISTAMISESSA

**Kriittinen diskurssianalyysi sote-uudistuksesta hallitusohjelmissa 2003–
2020**

Juhani Kanto

Pro gradu -tutkielma

Valtio-oppi

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos

Humanistis-yhteiskuntatieteellinen tiedekunta

Jyväskylän yliopisto

Kevät 2021

TIIVISTELMÄ

BIOPOLITIikka SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUJEN UUDISTAMISESSA Kriittinen diskurssianalyysi sote-uudistuksesta hallitusohjelmissa 2003–2020

Juhani Kanto

Valtio-oppi

Pro gradu -tutkielma

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos

Humanistis-yhteiskuntatieteellinen tiedekunta

Jyväskylän yliopisto

Ohjaajat: Jouni Tilli & Mika Ojakangas

Kevät 2021

Sivumäärä: 67

Tässä tutkimuksessa tarkastelen hallitusohjelmiin kirjattujen sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamiseen liittyvien lausumien sisältämiä biopolitiikan diskursseja. Tavoitteenani on selvittää, minkälaisia biopolitiikan diskursseja lausumista ilmenee ja miten diskurssit muuttuvat hallitusohjelmissa. Aineistoni koostuu vuosien 2003–2020 välisistä hallitusohjelmista.

Aineiston lukemisen ja tulkitsemisen pohjana toimii kriittinen diskurssianalyysi. Käytän kriittisen diskurssianalyysin tarjoamia tulkinnallisia välineitä siten, että hallitusohjelmien sisältä löytyvät diskurssit nousevat esiin mahdollisimman selkeällä tavalla. Tutkimukseni teoreettisena pohjana toimii Michel Foucault'n biopolitiikan sekä governmentalityn käsitteet. Foucault'n teorit luovat kattavan teoreettisen kehyksen, jonka kautta biopolitiikan ja hallinnan tulkinta ja analysointi onnistuu mainiosti.

Tutkimuksessani löysin aineistosta neljä erilaista biopoliittista diskurssia, jotka ovat: voimaannuttava diskurssi, uusliberaali diskurssi, yksilökeskeinen biopoliittinen diskurssi sekä sosiaalisen kestävyuden diskurssi. Diskursseissa biopoliittinen hallinta sekä hallinnan keinot kehittyvät ja muuttuvat jokaisen diskurssin välillä.

Avainsanat: Biopolitiikka, governmentality, hallinta, uusliberalismi, sosiaali- ja terveyspalvelut, sote

SISÄLLYS

1. Johdanto	4
1.1. Aiheen ja aineiston esittely.....	4
1.2. Aiheeseen liittyvä tutkimus.	7
1.3. Tutkimuksen rakenne, lähestymistapa ja tutkimuskysymys.....	15
2. Teoriatausta	19
2.1. Hallinta.	19
2.2. Uusliberalismi.....	22
2.3. Biopolitiikka	24
3. Diskurssianalyysi	27
3.1. Diskurssit	27
3.2. Kriittinen diskurssianalyysi	28
4. Hallitusohjelmien biopoliittiset diskurssit	32
4.1. Vanhasen ensimmäinen hallitus – Voimaannuttava diskurssi.....	32
4.2. Vanhasen 2., Kiviniemen, Kataisen ja Stubbin hallitukset – Uusliberaali diskurssi	36
4.3. Sipilän hallitus – Yksilökeskeinen diskurssi.....	42
4.4. Rinteen ja Marinin hallitukset – Sosiaalisen kestävyuden diskurssi.....	49
5. Yhteenveto	58
6. Lähdeluettelo	62
6.1. Aineisto	63
6.2. Kirjallisuus.....	63

1. JOHDANTO

1.1 Aiheen ja aineiston esittely

Voidaan yleisesti sanoa Suomen olevan pohjoismainen hyvinvointivaltio, jossa yleinen elintaso sekä sosiaaliset palvelut ja niiden saatavuus ovat jo vuosikymmeniä olleet maailman huippuluokkaa. Tästä hyvänä esimerkkinä on tilastokeskuksen vuoden 2019 itsenäisyyspäivän kunniaksi julkaisema lista tilastoista ja tutkimuksista, jotka osoittavat Suomen olevan kansainvälisessä vertailussa hyvinvoinnin mallimaa. Julkaisussa kerrotaan muun muassa suomalaisten äitien ja lasten hyvinvoinnin olevan maailman toiseksi parasta ja imeväiskuolleisuuden olevan maailman pienintä. (Tilastokeskus, 2019.) Suomen sosiaali- ja terveyspalvelut ovat kuitenkin puutteelliset, eivätkä ne kykene vastaamaan nykyisellään yhteiskunnan muutokseen. Ihmiset eivät saa yhdenvertaisesti sosiaali- ja terveyspalveluja ja hoitoon pääsyä joudutaan usein odottamaan pitkään. Suomen väestö ikääntyy nopeasti ja tarvitaan entistä enemmän palveluita. Samalla syntyvyyden lasku vähentää työikäisten määrää ja tämän seurauksena valtion verotulot pienenevät. Näin ollen valtioneuvoston mukaan tarvitaan suuri sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistus, jotta voidaan hillitä kustannusten kasvua ja varmistaa yhdenvertaiset sosiaali- ja terveyspalvelut myös tuleville sukupolville. (Valtioneuvosto, 2021b.)

Yksi 2010-luvun suosituimmista yhteiskunnallisen keskustelun aiheista Suomessa on ollut sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistus, eli sote-uudistus. Tutkimukseni aiheena ei kuitenkaan ole sote-uudistus tai sen vaikutukset sellaisenaan, vaan se, miten sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamisesta on kirjoitettu eri hallitusten hallitusohjelmissa vuosien 2003–2020 välillä. Se minkälaisia sosiaalipoliittisia lausumia hallitusohjelmaan on kirjattu, kertoo osaltaan siitä, minkälaisia taloudellisia ja arvoperustaisia valintoja kukin hallitus on vuorollaan ollut valmis tekemään. Sote-uudistus on massiivinen projekti, johon liittyy paljon eri puolueiden, osittain risteäviä, intressejä, joita hallitusohjelmiin on kirjattu erilaisina tavoitteina tai yleisinä huomioina. Eri hallitusten hallitusohjelmien lausumat ja niiden sisältämä diskurssi implikoi aina joitain tekstin takana piileviä intressejä sekä ideologisia oletuksia esimerkiksi talouspolitiikan suhteen.

Hallitusohjelman kirjoittaa aina hallitus, joten on syytä lyhyesti perehtyä hallituksen ja koko valtioneuvoston toimintaan, rakenteeseen ja historiaan. Suomen valtioneuvoston historia alkaa

1800-luvun alusta, jolloin Suomi erotettiin Ruotsista ja liitettiin suurruhtinaskuntana Venäjään. Vuonna 1809 Suomeen perustettiin oma keskushallinto. Silloin alkunsa sai myös valtioneuvoston edeltäjä, hallituskonselji ja vuodesta 1816 eteenpäin keisarillinen Suomen senaatti. Vuoden 1918 lopussa senaatin nimi muuttui valtioneuvostoksi ja senaattoreista alettiin käyttää nimitystä ministeri. (Valtioneuvosto, 2021c.)

Valtioneuvosto kattaa pääministerin ja ministerien muodostaman toimielimen, eli hallituksen, lisäksi myös ministeriöistä muodostuvat päätöksentekuelimet. Valtioneuvoston toimintaa johtaa pääministeri, joka tämän tekstin kirjoitushetkellä on Suomessa Sanna Marin. Valtioneuvostoon kuuluu 12 ministeriötä, jotka kukin vastaavat toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon toiminnasta. Valtioneuvoston muodostaminen toteutuu aina eduskuntavaalien jälkeisellä eduskuntaryhmien neuvotteluilla. (Valtioneuvosto, 2021d) Neuvottelujen tuloksena muodostetaan hallitusohjelma ja ne puolueet, jotka sitoutuvat hallitusohjelman tavoitteisiin muodostavat hallituksen. Loput puolueet, jotka arvopohjaisista tai muista syistä eivät hallitusohjelmaa voi hyväksyä, muodostavat opposition. Puolueet joutuvat usein tekemään kompromisseja sen suhteen, mitä hallitusohjelmaan lopulta kirjataan. Tämä johtuu siitä, että puolueiden välillä on ideologisia eroja sekä useita risteäviä intressejä, joita neuvotteluissa sovitellaan.

Minkälainen on puolestaan hallitusohjelma erillisenä tekstikokonaisuutena ja mikä on sen tehtävä? Valtioneuvoston virallisella internet-sivustolla kerrotaan hallitusohjelman olevan hallitukseen osallistuvien puolueiden hyväksymä toimintasuunnitelma, jossa sovitaan hallituksen tärkeimmistä tehtäväalueista. (Valtioneuvosto, 2021d) Hallituskausien välillä tämä hallitusohjelman rooli on pysynyt lähes muuttumattomana. Voidaan siis ajatella, että hallitusohjelma on eräänlainen opas, jonka mukaan puolueiden tulee toimia.

Hallitusohjelma ohjaa koko hallituksen toimintaa ja ohjeistamisen lisäksi se luo tietynlaiset rajat ja reunaehdot hallituksen jäsenten poliittiselle toiminnalle. Hallitusohjelman hallituksen sisäisen merkityksen lisäksi sillä on myös tärkeä rooli hallituksen linjausten viestimisestä ulospäin medialle ja tavallisille kansalaisille. Hallitusohjelman tavoitteisiin sitoudutaan suhteellisen tiukasti suomalaisessa politiikassa ja hallitusohjelma toimiikin eräänlaisena sopimuksena hallituspuolueiden välillä. Pitkän hallituskauden aikana hallitusohjelmaan vedotaan uudelleen ja uudelleen aina, kun päätöksiä ollaan tekemässä. Selkeyden vuoksi hallitusohjelmat nimetään aina Suomessa perinteisesti hallitusohjelman kirjoittamisen aikaisen pääministerin mukaan.

Hallitusohjelma on hallituksen virallinen tekstikokonaisuus, joten hallitusohjelman tekstityyli on luonnollisesti virkakieltä. Yksi virkakielelle tyypillisistä ominaisuuksista on pyrkiminen kohti lyhyempiä ja mahdollisimman selkeitä virkkeitä ja tämä on ilmeistä myös hallitusohjelmissa. (Heikkinen & Hiidenmaa & Tiililä, 2001, s. 37)

Aineistonani on valtioneuvoston hallitusohjelmien sosiaali- ja terveystalvelujen uudistamiseen liittyvät lausumat. Tarkastelen hallitusohjelmia vuodelta 2003 aina vuoteen 2020 asti ja näin ollen hallitusohjelmia on tarkastelun kohteena yhteensä kahdeksan. Ensimmäinen hallitusohjelma, jota käsittelen, on Matti Vanhasen 1. hallituksen ohjelma. Viimeinen puolestaan on työni kirjoitushetkellä voimassa oleva Sanna Marinin hallituksen ohjelma. Hallitusohjelmat ovat kaikki saatavina valtioneuvoston internetsivuilta (valtioneuvosto.fi) ja käytän niitä työni aineistona siinä muodossa, kuin ne nykyisesti internetistä löytyvät.

Aineiston rajaaminen kyseisiin hallitusohjelmiin perustuu siihen, että pääministeri Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen aikana käynnistettiin kunta- ja palvelurakenteen uudistamiseen tähdännyt PARAS-hanke, jonka voidaan katsoa olleen eräänlainen lähtölaukaus laajemmalle sosiaali- ja terveystalvelujen rakenteelliselle uudistamiselle. (Sosiaali- ja terveystministeriö, 2007, s.3) Sosiaali- ja terveystalvelujen uudistamiseen tähtääviä hankkeita on ollut jokaisen hallituskauden aikana, mutta laajaa ja valtakunnallista sote-uudistusta ei ole vielä yhdenkään hallituksen aikana kyetty toteuttamaan.

Hallitusohjelmien nimeäminen tapahtuu aina kyseisen hallituksen pääministerin nimen mukaisesti. Tämä helpottaa tiettyyn hallitusohjelmaan viittaamista tekstin eri vaiheissa. Tarvittaessa myös järjestysnumeroa voidaan käyttää selvennyksenä siitä, mistä hallitusohjelmasta on milloinkin kyse. Hallitusohjelmat, joita analysoin ovat:

Vanhasen 1. hallitus, vuodet 2003–2007

Vanhasen 2. hallitus, vuodet 2007–2010

Kiviniemen hallitus, vuodet 2010–2011

Kataisen hallitus, vuodet 2011–2014

Stubbin hallitus, vuodet 2014–2015

Sipilän hallitus, vuodet 2015–2019

Rinteen hallitus, vuosi 2019

Marinin hallitus, vuodesta 2019 eteenpäin

Edellä mainituista hallitusohjelmista Kiviniemen sekä Stubbin hallitusten ohjelmat eroavat muista poikkeuksellisen vähäisen tekstin määrän vuoksi. Tämä johtuu siitä, että kyseisten pääministerien kaudet olivat huomattavasti normaalia kautta lyhyemmät, kun he joutuivat nousemaan hallituksen johtoon kesken hallituskauden. Myös nämä lyhyemmät hallitusohjelmat ovat kuitenkin tärkeitä analyysini kokonaisuuden kannalta. Lyhyempien hallitusohjelmien ohittaminen rikkoisi tekstin eheän rakenteen, jossa käyn läpi hallitusohjelmat ajallisesti kronologisessa järjestyksessä.

Rinteen ja Marinin hallitusten ohjelmat ovat identtisiä, joten tässä tapauksessa käytän analyysissä ainoastaan Rinteen hallitusohjelmaa aineistona. Ohjelmien identtisyys johtuu pääministeri Antti Rinteen aikaisesta eroamisesta pääministerin asemasta joulukuussa 2019 ja Sanna Marinin nousemisesta Rinteen tilalle jo hallituskauden alkuvaiheessa. (Valtioneuvosto, 2019c.)

Jokaisessa hallitusohjelmassa on oma osionsa hallituksen sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyville tavoitteille. Vaikka otsikoiden nimet vaihtelevat, silti näissä osioissa käsitellään pitkälti saman aihepiirin asioita. Näissä hallitusohjelmien osioissa on kirjattu ylös tavoitteita tulevalle hallituskaudelle, sekä vaihtelevasti nostettu esiin myös keinoja, joilla näihin tavoitteisiin pyritään. Joskus tutkimukseni kannalta olennaista sisältöä voi kuitenkin löytyä hallitusohjelman eri osioista. Esimerkkinä Vanhasen 2. hallituksen ohjelma, jossa hyvinvointipolitiikalle sekä hallinnon kehittämiseksi on omat erilliset osionsa. Aineisto on rajattu vuosien 2003–2020 välille, sillä tuolloin keskustelu sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenteellisesta uudistamisesta on noussut esiin.

1.2 Aiheeseen liittyvä tutkimus

1.2.1 Rakenteellisen uudistamisen vaiheita Suomessa

Ville Yliaska on kirjoittanut laajasti suomalaisen julkisen sektorin kehityksestä. Yliaskan mukaan 1970-luvun lama on syyllinen siihen kehitykseen länsimaissa, jonka seurauksena julkista sektoria haluttiin pienentää ja sen toimintaa tehostaa. Ennen 1970-luvun talouskasvun romahdusta hyvinvointivaltio ei kohdannut läheskään yhtä merkittävää kritiikkiä, kuin mitä se kohtasi 1970-luvuta eteenpäin. (Yliaska, 2014, s.66.)

Hallinnon tehostaminen sai alkunsa toisen maailmansodan aikaan, kun valtiot pyrkivät saamaan ulos mahdollisimman suuren tehokkuuden itsestään. 1950-luvun jälkipuoliskolla toisen maailmansodan tehostamisesta siirryttiin organisoimien ja johtamisen kysymyksiin. 1960-luvulla hallintoa kehitettiin suunnitteluajattelun pohjalta, joka kattoi koko yhteiskunnan kaikki tasot. 1970-luvulla talouslaman seurauksena hallintoa alettiin uudistaa new public management -käsitteen oppien mukaisesti. (Yliaska, 2017, s.33–34.)

New public management, tai lyhennettynä NPM, on julkisen hallinnon uudistamista kuvaava termi, joka sai alkunsa, kun sitä käytettiin Iso-Britanniassa 1970- ja 1980-luvuilla tehtyjen julkisen sektorin uudistuksien kuvaamiseen. Näissä uudistuksissa julkisia instituutioita yksityistettiin ja julkisten palvelujen organisaatioita muutettiin enemmän yritysten kaltaisiksi siten, että ne asetettiin kilpailuasetelmaan. Julkisissa organisaatioissa alettiin myös käyttää yritysmaailmasta matkittua johtamistapaa. Näillä toimilla pyrittiin karsimaan julkisia menoja sekä karsimaan julkisten palvelujen työvoimaosuutta. Julkisen hallinnon ajateltiin kaipaavan ohjaus- ja kannustinjärjestelmiä, joiden kautta toimintaa kyettäisiin tehostamaan. Julkisen sektorin toimintaa pyrittiin mittaamaan sekä arvioimaan liiketaloudesta poimituilla tavoilla. Erilaiset standardit ja mittarit määrittivät siis sen, kuin tehokas ja toimiva julkinen toimija todellisuudessa oli. (Yliaska, 2014, s.11.)

NPM perustuu pitkälti ajatukselle niin sanotuista kvasimarkkinoista. Kyseessä ei ole markkinamekanismi, sillä toimijat eivät tee päätöksiä omilla varoillaan, vaan tuottajat sekä kuluttajat tekevät päätöksiä verovaroista julkisella sektorilla. NPM toiminnassa kvasimarkkinat pyrkivät matkimaan markkinoita muun muassa kilpailuttamisen, tulosjohtamisen sekä tilaaja-tuottajamallin avulla. Tilaaja-tuottajamalli tarkoittaa palvelun tuottamista siten, että julkinen hallinto ulkoistaa palvelun tilaamalla sen kilpailutuksen kautta yksityiseltä palveluntuottajalta. (Yliaska, 2014, s.28–35.)

Suomessa NPM-uudistusten valmistelu tapahtui 1970- ja 1980-luvuilla, mutta niiden toteuttamiseen kyettiin vasta 1980-luvun lopussa sekä erityisesti 1990-luvun laman aikaan. Hyvinvointivaltion kritiikkiä Suomessa esittivät 1970-luvulla muun muassa Kokoomuksen Harri Holkeri, sekä vuonna 1974 perustettu Elinkeinoelämän valtuuskunta eli EVA. Kritiikki sai alkunsa 1970-luvun talouslamasta ja se kohdistui liian suureksi kasvaneeksi katsottuun julkiseen sektoriin sekä sen aiheuttamiin haittavaikutuksiin talouskasvulle. NPM-ajattelu hallitsi 1980-luvulla lähes kokonaan suomalaista puoluekenttää, kun SDP lähti Kalevi Sorsan johdolla myös mukaan julkisen sektorin tehostamiseen. Puolue halusi välttää byrokraattista

mainetta, joka oli Ruotsissa koitunut SDP:n sisarpuolueen kohtaloksi. Uudistuksia tukemalla ja byrokratiaa purkamalla SDP pyrki myös välttämään tiettyjen julkisten palvelujen totaalisen yksityistämisen. 1970-luvun lama päätti teollisen yhteiskunnan nousukauden ja tulevaisuuden talouskasvun katsottiin löytyvän elektroniikka- ja informaatiotaloudesta. Valtion tehtäväksi muodostui 1980-luvulla yhteiskunnan uudistaminen teollisesta yhteiskunnasta informaatioaikaan rakennemuutosten kautta. (Yliaska, 2017, s.35–36.)

NPM, hyvinvointivaltion suunnanmuutos sekä kilpailun nousu julkisella sektorilla ovat kaikki osia suuremmasta kilpailuajattelun läpimurrosta. 1980-luvulle asti Suomessa valtiolla oli merkittävä rooli maan taloudessa sekä erityisesti ulkomaankaupassa, sillä kylmän sodan poliittisessa ilmapiirissä reilun kilpailun toteutuminen olisi ollut mahdotonta. Kylmän sodan aikaan julkisen sektorin työntekijöiden sekä muiden toimijoiden työtä ei arvioitu pelkästään tehokkuuden näkökulmasta, sillä heidän työtään ohjasi vielä tuolloin virkamiesvastuu. Ennen kilpailuajattelun hegemoniaa suomalaisessa poliittisessä keskustelussa taloudellisia argumentteja perusteltiin yhteisen eri osapuolien välisen sopimisen, yhteiskuntarauhan ylläpitämisen sekä reiluuden tuntemusten kautta. Kilpailutaloudelliset argumentit valtasivat kuitenkin poliittisen keskustelun teollisissa maissa viimeistään 1980-luvulla. Reiluuden tuntemukset sekä yhteiskunnallinen tasa-arvo ja vakaus saivat väistyä markkinoilla tapahtuvan kilpailun tieltä. Kilpailu nähtiin perusteellisena lähtökohtana reilulle ja oikeudenmukaiselle yhteiskunnalle. Kilpailua lisättiin muun muassa rahoitusmarkkinoita vapauttamalla, julkisia laitoksia yksityistämällä, julkisten laitosten tulosjohtamista laajentamalla sekä kuntien tilaaja-tuottajamalleja lisäämällä. Suomessa talouden avaaminen ja rajoitusten purkaminen ulottui läpi koko yhteiskunnan ja vuosina 1975–1998 tämän kehityksen voidaan katsoa olleen erityisen intensiivistä. (Yliaska, 2017, s.38–39.)

Suomalainen hyvinvointivaltio rakennettiin keskusvirastojärjestelmän päälle. Uusien julkisten palvelujen poliittinen johtaminen annettiin yleensä keskusvirastoille ja vuosina 1965–1973 perustettiin yhdeksän uutta keskusvirastoa. Järjestelmä toimi siten, että valtio pakotti keskusvirastojen välityksellä kunnat tuottamaan ne palvelut, jotka valtio sille määräsi. Keskusvirastot huolehtivat valtion määräyksien toteutumisesta ja valvomisesta sekä sanktioista kunnissa. Rahoitus ja ohjaus kuuluivat valtiolle ja käytännön toimeenpano kunnille. Valtio maksoi kuntien kustannukset vaihtelevien prosenttiosuuksien mukaan ja näin pyrittiin tasaamaan kuntien välisiä eroja. (Yliaska, 2017, s.42.)

NPM-ajattelun myötä poliittinen oikeisto Suomessa alkoi edistää ajattelutapaa, jossa kuntien katsottiin tuhlaavan valtion rahoja liian korkeilla palvelujen tuotannon kustannuksilla. 1990-luvun laman vauhdittamana kuntien rahoitusta leikattiin merkittävästi. Vuonna 1993 toteutetussa uudistuksessa valtionvarainministeriön budjettiosaston valtaa lisättiin huomattavasti, mikä mahdollisti kuntien saaman rahoituksen leikkaamisen ja muuttamisen prosenttiosuudesta könttäsummaksi. Kuntien tehtävät pysyivät samana, mutta nyt valtio sai halutessaan leikata kunnan rahoitusta tai määrätä uusia tehtäviä kunnille. Uudistuksen myötä valtio kannusti kuntia suosimaan kilpailuttamismalleja ja soveltamaan yksityisen sektorin oppeja toiminnassaan. Leikkauspolitiikkaa ajaneen valtionvarainministeriön rooli rakenteellisten uudistusten valmistelussa ja toteutuksessa kasvoi merkittävästi 1990-luvulla. 1990-luvun lama oli merkittävin syy tähän, sillä ennen lamaa oli mahdotonta saada laajaa kannatusta julkisten menojen leikkaamiselle. Valtionvarainministeriö ja muu poliittinen oikeisto käyttivät laman synnyttämän muutoksen ilmapiirin hyväkseen ajamalla säästämisen ja leikkaamisen sekä markkinatalouden merkitystä korostavaa politiikkaa häikäilemättömällä tavalla. Hallinnon kehittäminen sekä uudistusten arviointi sysättiin syrjään talouskasvua priorisoivan ajatteluntavan tieltä. Valtionvarainministeriön pyrkimys johtaa laman aikaan koko poliittista järjestelmää kulminoitui vuonna 1991, kun se julkaisi ennen hallitusneuvottelujen valmistumista kansantalouden tervehdyttämisohjelmansa ja pyrki näin suoraan vaikuttamaan hallitusohjelman sisältöön. (Yliaska, 2017, s.43–45.)

NPM-ajattelun hallitseva asema julkisen sektorin toiminnassa sekä poliittisessa keskustelussa jatkui aina 1990-luvun lopulle asti, jolloin alettiin puhua NPM:n kuolemasta. NPM:n historia ei ole päättynyt yhteen tiettyyn käännekohtaan yhteiskunnallisessa kehityksessä, ja NPM:n voidaankin katsoa olevan edelleen ympärillämme esiintyvä ilmiö. NPM-kritiikki yleistyi Suomessa 1990-luvun lopulla ja sen seurauksena uudistuksien arviointeja sekä tieteellistä keskustelua rakenteelliseen uudistamiseen liittyen alettiin nostaa esiin poliittisessa keskustelussa. Hallinnon pirstaloituminen ja organisaatioiden kilpailuasetelmat sekä näiden haittavaikutukset nousivat myös esiin NPM-kritiikissä. Vuosituhannen vaihteessa hallinnon jatkuva markkinakeskeisyys ja jo vuosia jatkuneet leikkauspoliittiset toimenpiteet johtivat suomalaisen poliittisen linjan siirtymiseen kohti julkisen hallinnon vahvistamista ja laajentamista. (Yliaska, 2014, s.467–469.)

NPM-ajattelu kytkeytyy olennaisesti uusliberaaliin ajattelutapaan, joka koki nousukautensa samanaikaisesti NPM-ajattelun kanssa. Uusliberalismi pyrki 1970-luvulta lähtien vahvistamaan

markkinoita sekä luomaan kilpailuyhteiskunnan muokkaamalla talousrakenteita. (Yliaska, 2014, s.73.) Käsittelen uusliberalismia tarkemmin luvussa 2.

Johannes Kanasen ja Anu Kantolan mukaan Suomessa on 1980-luvulta lähtien ollut vallalla kilpailukykyä ja tuottavuutta priorisoiva politiikkaparadigma. Suomessa on Kanasen ja Kantolan mukaan 1990-luvulta lähtien luovuttu pohjoismaisen hyvinvointivaltion poliittisista ideoista ja niiden tilalle on noussut ajatus valmentajavaltiosta, joka haluaa parantaa kansalaisten, yritysten ja julkisen sektorin tuottavuutta ja kilpailukykyä. (Kananen & Kantola, 2014, s.121.)

Samoin kuin new public management -ajattelu, myös kilpailukyvyn ja tuottavuuden paradigman merkittävän nousun ajankohta voidaan sijoittaa 1970-luvun kansainvälisen laman jälkeiseen aikaan. Suomessa muutos tapahtui viiveellä, kun vasta vähitellen 1980-luvun aikana maahan levisivät monetaristiset opit, jotka suosivat valtion väljempää otetta maan rahapolitiikasta. Uudessa hallitsevassa paradigmassa tärkeimmiksi prioriteeteiksi nousivat globalisoituvaa talous sekä pääoman vapaa liikkuvuus. 1990-luvun lama sinetöi paradigman suvereenin aseman Suomessa, kun talouskriisin vastalääkkeeksi valikoituivat tehokkuutta ja kansainvälisen talouden vapautta korostaneet ideat. (Kananen & Kantola, 2014, s.126–128.)

Kilpailukyky nousi 1990-luvun tärkeimmäksi teemaksi Suomessa ja eri politiikkasektorit joutuivat tilanteeseen, jossa sektorien uskottavuus perustui niiden kykyyn ylläpitää ja kehittää kilpailukykyä. Tämä kehitys koski myös sosiaalipolitiikan sektoria, jossa tulonjakoa ja sosiaaliturvaa alettiin tarkastella niiden kilpailukyvyille aiheuttaman haittavaikutuksen kautta. Kilpailukykyyn kuuluu olennaisena osana tuottavuuden ja tehokkuuden mittaaminen, mutta niiden mittaaminen julkisella sektorilla on ongelmallista, sillä julkinen sektori ei toimi markkinaperusteisesti. Suomessa esimerkiksi terveydenhoitoa mitataan sen tuottavuuden ja menokurin näkökulmasta. Eli jos terveydenhuollon vaatimat resurssit ovat alhaisia, niin silloin voidaan katsoa terveydenhuollon politiikan toteutuneen onnistuneesti ja tehokkaasti. (Kananen & Kantola, 2014, s.135–140.)

Kilpailukyvyn käsite saapui hallitusohjelmiin 1990-luvun puolenvälin jälkeen, kun sen käyttö moninkertaistui aikaisempiin hallitusohjelmiin verrattuna. Kilpailukyky laajeni kaikille politiikan sektoreille ja sitä alettiin käyttää hallitusohjelmien jokaisella aihealueella. Kilpailukyky muodosti politiikkaparadigman, jonka keskeisiin ajatuksiin kuuluivat joustavuus, innovaatiot, kannustaminen osaaminen ja, tutkimukseni kannalta ehkä keskeisimmin,

rakennemuutokset. (Kananen & Kantola, 2014, s.134.) Samoin kuin new public management, myös kilpailukyky on olennaisesti uusliberalistinen ajattelutapa.

1.2.2 Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta on kirjoitettu paljon erinäisiä tutkimuksia, analyysyjä, arvioita ja muita kirjoituksia. Sote on ollut jo vuosikymmenen ajan yksi suomalaisen poliittisen keskustelun suosituimmista puheenaiheista. Mediassa sote-uudistus on ollut todella näkyvästi esillä ja viimeisimpien hallitusten kohdalla hallituksen suosio kansan silmissä on kulkenut lähes käsi kädessä sote-uudistuksen etenemisen kanssa. Tästä ehkä selkeimpänä esimerkkinä Juha Sipilän hallituksen eroaminen sote-uudistuksen kariutumisen vuoksi maaliskuussa 2019. (Yle, 2019)

Suurin osa sosiaali- ja terveystalouden uudistamiseen liittyvästä kirjallisuudesta koskee uudistuksen tarpeellisuutta, sen toteuttamisen eri vaihtoehtoja sekä uudistuksen arvioituja vaikutuksia. Vaikka Sote-uudistuksesta on kirjoitettu paljon niin silti vastaavaa tutkimusta, jossa keskitytään pelkästään hallitusohjelmien sisältämään diskurssiin ei ole olemassa.

Vuonna 2015 julkaistussa kirjassaan *Hyvinvoinnin vakuutusyhtiö – Mistä SOTE-uudistuksessa on kysymys?* Heikki Hiilamo kirjoittaa monipuolisesti siitä, miksi sote-uudistus Suomessa tarvitaan. Hiilamo itse oli konkreettisesti sote-uudistuksen valmisteluissa mukana osana 2012 perustettua palvelurakennetyöryhmää, jonka tavoitteena oli uudistaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenne. (Hiilamo, 2015, s.35.)

Yksi suurimmista sosiaali- ja terveydenhuollon ongelmista on kuntien jo pitkään heikentynyt taloustilanne sekä suuret erot kuntien taloudellisten tilanteiden välillä. Tämä kehitys on johtanut siihen, että eri kuntien asukkailla voi olla toisistaan poikkeavat mahdollisuudet päästä sosiaali- ja terveystalouden piiriin. Muuttoliike kasvukeskuksiin ja suuriin kaupunkeihin on vain kiihdyttänyt tätä kehitystä ja tasavertaisten sosiaali- ja terveystalouden järjestäminen onkin yksi sote-uudistuksen suurimmista haasteista. Kuntien välisiä eroja on pyritty kaventamaan valtiovoimien toimesta, mutta tulokset ovat jääneet laihoiksi. Keinot, joilla kuntien välisten erojen kaventamiseen on pyritty, ovat pääosin olleet pehmeän vallan keinoja, kuten esimerkiksi suositukset, hankkeet, strategiat sekä muu informaatio-ohjaus. (Hiilamo, 2015, s.14–18.)

Kuntien sosiaali- ja terveystalouden aiheuttamia kuluja ovat lisänneet väestörakenteen muuttumisen lisäksi myös heikentyneet perustaloudet. Sairauksien ennaltaehkäisemiseen sekä

varhaiseen puuttumiseen ei ole kuntien toimesta tartuttu riittävän tehokkaasti ja tähän sote-uudistuksessa tulisikin etsiä ratkaisu. Usein henkilöllä voi olla vaikkapa jokin lievä sairaus ja hän voi hakeutua perusterveydenhuoltoon, mutta ei pitkien jonojen vuoksi saa hoitoa riittävän nopeasti. Tästä voi seurata vaikkapa se, että esimerkiksi keuhkokuume voi kehittyä niin pahaksi, että sairaalahoito on henkilön kohdalla välttämätöntä. Riittävän aikainen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tarjoaminen ihmisten tarpeisiin yhdistettynä kattavaan ennaltaehkäisevään toimintaan, voivat laskea kuntien kuluja erittäin suurestikin. (Hiilamo, 2015, s.18–21.)

Kaiken tämän lisäksi sosiaali- ja terveystalouden uudistuksen tulisi puuttua myös Suomen kasvaneisiin terveyseroihin. Sosiaali- ja terveystalouden piiriin pääseminen on huomattavasti vaikeampaa alemmassa sosioekonomisessa luokassa oleville henkilöille. Varakkaalle väestönosalle hoitoon pääsy on huomattavasti sujuvampaa, osittain yksityisten terveystalouden ansiosta. Suomessa lisääntyvää epätasa-arvoa ei korjata pelkällä sote-uudistuksella, vaan siihen vaaditaan suurempia tulopoliittisia ratkaisuja, mutta samalla sosiaali- ja terveystalouksilla voi olla ratkaiseva rooli henkilön nostamisessa pois köyhyydestä. (Hiilamo, 2015, s.22–26.)

Aiemmin kirjoitin lyhyesti siitä, miksi sote-uudistus tarvitaan, mutta entä uudistuksen toteuttaminen. Erilaisiin poliittisiin ja yhteiskunnallisiin ideologioihin uskovat ihmiset ovat eri mieltä siitä, tulisiko kuntien sosiaali- ja terveystaloudet jättää markkinoilla toimivien suurten terveydenhuoltoyritysten armoille vai tulisiko julkisen vallan ottaa sote-palvelut täysin haltuunsa. Suomalaisen politiikan talousliberaalin siiven mukaan parasta ja tehokkainta sosiaali- ja terveystaloutta saadaan, kun ihmiset saavat tai heidät pakotetaan valitsemaan oman etunsa mukainen paras palvelu, keskenään kilpailevilta, yritysmuotoisilta markkinoilta. Suomalaisen poliittisen kentän sosiaalidemokraattinen ja samalla talouskonservatiivinen puoli taas korostaa valtion roolia sosiaali- ja terveystalouden järjestäjänä. Valtion vahvaa otetta sote-palvelujen tarjoajana kannattavat henkilöt korostavat myös julkisen vallan velvollisuutta suojella ihmisiä kapitalistisilta markkinoilta. (Jokinen, 2017, s.53–54.)

Todellisuudessa sosiaali- ja terveystalouden järjestäminen tarvitsee niin julkista kuin yksityistäkin terveydenhuollon sektoria. Pääpaino sote-palvelujen järjestämisessä on julkisella sektorilla, mutta yksityisen sektorin yritysten tarjoamat täydentävät palvelut ovat myös olennainen osa toimivaa sote-palvelujen kokonaisuutta. (Sosiaali- ja terveystalouden ministeriö, 2021.)

Sote-palvelujen uudistuksessa on keskeisessä roolissa informaation kulkemisen sekä sen hyödyntämisen tehostaminen. Näin kirjoitetaan huhtikuussa 2015 julkaistussa Sitran *Huomisen sote*-julkaisussa. (Sitra 2015, s.22–23) Sitra on eduskunnan alaisuudessa toimiva rahasto, jonka tehtävänä on analysoida ja ennustaa yhteiskunnallisia muutoksia sekä etsiä ratkaisuja tulevaisuuden yhteiskunnallisiin haasteisiin. Informaatioteknologia oikein sovellettuna voi huomattavasti laskea sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannuksia, kun asiakaskohtaista informaatiota voidaan käyttää hyväksi hoitotarpeen ennustamisessa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaisiin kohdistuvien asiakasanalyysien avulla ihmisiä voidaan asettaa asiakasryhmiin, joita voidaan helpommin seurata ja joihin hoidon keskittäminen on helpompaa. (Sitra 2015, s.22–23) Tämänkaltaisesta lisääntyvästä ihmisten tarkkailusta saadaan huomattavasti lisää informaatiota esimerkiksi tilastojen muodossa. Tätä informaatiota voidaan käyttää monipuolisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen parantamiseen ja ennen kaikkea ennaltaehkäisevän hoidon tehokkaampaan kohdistamiseen. Johtamistapaa, jossa raaka informaatio nostetaan kaiken toiminnan keskiöön, kutsutaan tietojohdantamiseksi. Tietojohdantaminen tarjoaa käsitteitä ja malleja, joiden avulla voidaan kuvata ja ymmärtää tiedon eri muotoja sekä tiedon roolia osana organisaation toimintaa. (Laihonen ym., 2013, s.6–7) Tietojohdantamisen sekä tehokkaamman ja kattavamman informaatioteknologisen otteen yhdistäminen sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen on yksi sote-uudistuksen toteuttamisen keskeisistä osa-alueista.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen vuonna 2014 laatima *Sote-uudistuksen vaikutusten ennakkoarviointi* -asiantuntija-arvio on tutkimus, joka ennakoi kyseisenä aikana voimassa olleen hallituksen ajaman sote-uudistuksen vaikutuksia. Asiantuntija-arvio käyttää taustatietonaan ainoastaan tutkimustietoa ja muuta dokumentoitua kokemusta muiden maiden sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä. Tekstissä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen vaikutuksia arvioidaan organisaatioiden hallinnollisesta näkökulmasta, kansantaloudellisesta näkökulmasta, palvelujen saatavuuden ja laadukkuuden näkökulmasta sekä kansallisen ohjautuvuuden näkökulmasta. (Erhola, ym., 2014, s.18.)

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos julkaisi vuonna 2016 tutkimuskirjan *Hallintoalamaisesta aktiiviseksi valitsijaksi: valinnanvapauden muodostuminen sote-palveluissa*, joka myöskin toimii hyvänä esimerkkinä sote-uudistuksen vaikutuksia tutkivasta kirjallisuudesta. Tutkimus käsittelee valinnanvapauden merkitystä ja vaikutuksia sosiaali- ja terveydenhuollossa. (Junnila ym., 2016.)

Valtioneuvoston *Mikä sote-uudistus?* internetsivustolla kuvaillaan sitä, miksi sote-uudistus tarvitaan ja miten se aiotaan toteuttaa. Internetsivusto on lähinnä informatiivinen kokonaisuus, jonka tarkoituksena on selkeyttää uudistuksen sisältöä kansalaisille. Sivusto ei syvenny sote-uudistuksen taustalla oleviin tilastoihin tai asiantuntijoiden raportteihin tai muuhun tutkimukseen, mutta se luo selkeän kokonaisuuden, joka auttaa vaikean ja laajan hallinnollisen uudistuksen ymmärtämisessä. (Valtioneuvosto, 2021b.)

Tämän luvun päätteeksi voidaan todeta, että sote-uudistukseen liittyvät tekstit käsittelevät uudistusta monista eri näkökulmista. Yhteenvedona voidaan katsoa sote-uudistuksen olevan varsin tarpeellinen rakenteellinen uudistus, jonka odotetaan korjaavan useita yhteiskunnan nousevia ongelmia. Palvelujen epätasa-arvoinen saatavuus, heikentyneet peruspalvelut, kasvaneet terveyserot sekä nousevat palvelujen kustannukset ovat kaikki keskeisiä sote-palvelujen haasteita.

Julkisen sektorin rooli on sote-uudistuksen keskiössä, mutta yksityisen sekä kolmannen sektorin panos aiotaan myös huomioida uudistuksen toteutuksessa. Teknologian kehityksen sekä digitalisaation hyödyntäminen ovat myös olennainen osa sote-uudistusta. Teknologian kehityksen sekä digitalisaation yhdistäminen entistä tehokkaampaan tietojohdantamiseen lisää arvioiden mukaan sote-palvelujärjestelmän tehokkuutta. Uudistuksen vaikutusten arviointi on myös tärkeä osa sote-uudistukseen liittyvää kirjallisuutta. Ennakoivan tutkimuksen keskeinen tarkoitus on tutkia uudistuksen toteuttamisen kannalta olennaisia skenaarioita ja vaikutuksia ja tätä kautta tukea uudistuksen toteutusta. Sote-uudistukseen liittyvä kirjallisuus on työni kannalta olennaista, sillä se auttaa ymmärtämään sitä miksi uudistus tarvitaan, mihin uudistuksella pyritään ja minkälaisia vaikutuksia sillä tulee olemaan.

1.3 Tutkimuksen rakenne, lähestymistapa ja tutkimuskysymys

Analysoin hallitusohjelmien sisältöä kriittisen diskurssianalyysin viitekehyksessä ja pyrin tuomaan esiin sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen liittyvien lausumien taustalla olevia biopoliittisia diskursseja. Käsittelen hallitusohjelmia kronologisessa järjestyksessä vanhimmasta tuoreimpaan. Analyysin kannalta olennaista on myös huomioida aina hallitusohjelmien diskursseissa ilmenevät eroavaisuudet aikaisempaan diskurssiin verrattuna. Analyysissäni päädyin jakamaan hallitusohjelmat neljään erilliseen diskurssiin.

Hallitusohjelman tekstissä voidaan toisinaan pyrkiä esimerkiksi siihen, että tekstin pituudella, rakenteella ja sisällöllä luodaan eräänlaista pesäeroa aikaisemman hallituksen diskurssiin. Tämän kaltainen poliittinen toiminta voidaan tulkita suosioon pyrkimisenä hallitusohjelman lukijoiden silmissä, kun uusi hallitus tekee mahdollisimman selväksi erilaisuutensa edelliseen, mahdollisesti kansan silmissä epäsuosittuun, hallitukseen. Diskurssin muuttuminen ilmenee osittain jo hallitusohjelmien otsikoissa, sekä väliotsikoissa. Tästä hyvänä esimerkkinä toimivat Sipilän sekä Rinteen hallitusten hallitusohjelmat. Sipilän hallituksen 74-sivuinen *Ratkaisujen Suomi* -nimeä kantava hallitusohjelma korostaa kyseisen hallituksen tehokasta päätöksentekokykyä, kun taas Rinteen hallituksen 214-sivuinen hallitusohjelma, *Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta*, puolestaan luo enemmänkin hyvinvointikeskeisen kuvan hallituksesta.

Tutkimukselleni olennaista on huomioida se, että hallitusohjelmia käsiteltäessä on kyse pohjimmiltaan hallinnasta ja siitä, miten valtaa käytetään valtiovallan toimesta. Vallan käytön tarkastelun pohjana käytän ranskalaisen yhteiskuntatieteilijän ja filosofin Michel Foucault'n kehittämää governmentality-käsitettä. Governmentality (hallinnallisuus) lyhyesti tarkoittaa sitä, miten hallinnointi julkisen vallan toimesta tapahtuu ja minkälaisia erityispiirteitä hallinnoinnilla on. Foucault'n mukaan governmentality on historiallisen kehityksen kautta muodostunut vallankäytön muoto ja tätä kehitystä hän kuvaa vallankäytön hallinnallistumiseksi. Hallinnallistumiseen on vaikuttanut monien eri tekijöiden muodostama kokonaisuus ja sen olennaisimpia piirteitä ovat vallankäytön monimutkaistuminen ja teknillistyminen. Käsitellen hallintaa tarkemmin luvussa kaksi. (Foucault, 1991, s.101–103.)

Vuonna 1999 ilmestyneessä kirjassaan *Governmentality: Power and rule in modern society* Mitchell Dean esittelee Foucault'n governmentality-käsitteen erittäin monipuolisesti. Deanin mukaan governmentality käsitteessä on kyse ennen kaikkea hallinnoimisen taidosta eli englanniksi *the art of government*. Se, että hallinnoimisen voidaan todeta olevan nimenomaan taito, tarkoittaa sitä, että hallinnoimista voidaan harjoitella ja että hallinnoiminen vaatii tiettyjä kykyjä. Hallinnoimisen voidaan katsoa koostuvan useista järjestelmistä, joiden kautta ihmisiä hallitaan ja joiden kautta ihmiset myös hallitsevat itseään. Governmentality osittain käsittää myös kansalaisten hallintaan liittyvän taloudellisen ulottuvuuden ja tämä sitoutuu myös olennaisesti omaan tutkimukseeni. (Dean, 1999, s.18–19.)

Hallitusohjelmien sisältämän hallinnan kannalta olennaisessa osassa ovat hallitusten talouspoliittiset linjaukset, joten tutkimuksessa on syytä tarkastella talouden suhdetta

hallintaan. Hallitus oikeuttaa ja perustelee hallitusohjelmiin kirjaamiaankin linjauksia useimmiten talouteen liittyvillä argumenteilla. Hallitusohjelmien talouspoliittisia linjauksia ohjailevat suurelta osin uusliberalismin periaatteet. Uusliberalismin käsitteen tarkastelu auttaa hallitusohjelmissä ilmenevän hallinnan ymmärtämisessä ja sen sisällyttäminen analyysiini on tutkimuksen kannalta olennaista.

Lähestyn hallitusohjelmissä ilmenevää vallankäyttöä myös biopolitiikan näkökulmasta. Biovalta tai biopolitiikka tarkoittaa elämän kiteyttämistä biologiseksi asiaksi, joka tarkoittaa sitä, että väestöä pyritään ohjailemaan ja normalisoimaan kohti yhteiskunnallista hyödyllisyyttä ja tehokkuutta. Governmentalityn lisäksi myös biovalta on alun perin Michel Foucault'n kehittämä käsite, joten näiden kahden käsitteen yhtäaikainen integroiminen tutkimukseeni soveltuu mainiosti. Biovallan käsitteessä valta keskittyy ihmisen ruumiiseen kohdistuvaan optimoimiseen, tehokkuuden maksimointiin, hallintaan sekä riistoon. Foucault käsittelee aihetta erityisesti *The history of sexuality: vol 1, An introduction* -kirjansa viidennessä luvussa. (Foucault, 1990, s.139–141.)

Hallitusohjelman sosiaalipoliittisia lausumia voi tulkita melko suoraviivaisesti biovallan tai biopolitiikan käsitteen kautta. Foucault'laisittain voidaan tulkita Suomen hallituksen harjoittavan biopolitiikkaa, kun se pyrkii saatavilla olevilla resursseilla maksimoimaan suomalaisten hyvinvoinnin ja kansanterveyden tilanteen. Terveystieteiden teknologisen kehityksen myötä myös hallinnon biovallan voidaan katsoa laajenevan, kun ihmisten ruumiiden tarkkailu tarkentuu ja esimerkiksi geeniteknologia mahdollistaa entistä yksityiskohtaisempien tutkimustulosten saatavuuden. Ennaltaehkäisevät terveydenhuollon toimet, joita sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa tullaan lisäämään, voidaan myös osittain laskea biovallan piiriin. Ennaltaehkäisevillä toimilla puututaan entistä kattavammin ihmisen ruumiiseen ja pehmeitä keinoja käyttämällä ihmisiä ohjataan tiettyihin toimintamalleihin sekä elämäntapoihin. (Pynnönen, 2018.)

Tutkimukseni keskeisin tutkimuskysymys on seuraavanlainen: **Minkälaisia biopolitiittisia diskursseja Suomen hallitusohjelmissä on löydettävissä vuosien 2003–2020 väliseltä ajalta ja miten diskurssit ovat mahdollisesti muuttuneet?** Vaikka hallitusohjelmat ovatkin virkakielellä kirjoitettuja tekstejä, niin silti ne sisältävät paljon poliittista tulkinnanvaraa. Tutkimuksessani tarkastelen sitä, miten hallinta ja vallankäyttö ilmenevät hallitusohjelmien sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja sen uudistamista koskevissa osuuksissa. Poliittisista ja yhteiskunnallisesti merkittävistä teksteistä puhuttaessa valta on aina läsnä ja niin se on myös

tässä tapauksessa. Tutkimukseni tarkastelee myös sitä, miten hallitusohjelmien sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamiseen liittyvät lausumat ja niiden diskurssissa ilmenevät poliittiset painotukset sekä merkitykset muuttuvat siirryttäessä hallituskaudelta toiselle. Tutkimukselleni asettama tutkimuskysymys rajaa tutkimuksen ulkopuolelle kaikki tutkimusaiheen kannalta epäolennaiset lausumat, joita hallitusohjelmat sisältävät. Tämänkaltainen aineiston rajaaminen on työskentelyn kannalta tarpeellista, sillä muuten raaka aineiston määrä muodostuisi liian suureksi.

Käytän tutkimukseni analyysissä välineenä kriittistä diskurssianalyysiä. Keskityn siis aineistoa lukiessani siihen, minkälaista diskurssia tekstissä luodaan ja mihin sillä pyritään. Kriittisessä diskurssianalyysissä diskurssin taustalla piilee aina jokin ideologia ja voidaan olettaa diskurssin pyrkivän edistämään kyseistä ideologiaa. Samalla tavalla myös valta ilmenee eri muodoissa diskursseissa ja tätä myös kriittinen diskurssianalyysi pyrkii ilmentämään. (Locke, 2004.) Käsittelen diskurssianalyysiä tarkemmin tekstin kolmannessa luvussa.

2. TEORIATAUSTA

2.1. Hallinta

Hallitusohjelmien voidaan katsoa olevan hallitsemisen keino, kun hallitus, hallitusohjelman sisältämän tekstin ja sitä kautta konkreettisten toimien kautta, kohdistaa hallintaa väestöä kohtaan. Hallinnan tarkemman käsittelyn tukena käytän Michel Foucault'n teoreettista lähestymistapaa hallintaan. Erityisesti Foucault'n governmentality -käsite on analyysini keskiössä. Hallinnan ja governmentality -käsitteen ymmärtämisen tukena tekstissäni on erityisesti Mitchell Deanin *Governmentality: Power and rule in modern society* -kirja.

Foucault jakaa vallankäytön historiallisesti kolmeen erinäiseen muotoon, jotka ovat suveriniteetti, kurivalta sekä hallinta eli governmentality. Suveriniteetti kuvaa esimerkiksi keskiaikaisten kuninkaiden hallussa ollutta valtaa ja näin se ajoittuu historiassa kauimmaksi nykyajasta. Suvereeni valta ei ole kuitenkaan ajan myötä kadonnut maailmasta, vaan kaikki kolme vallankäytön muotoa ovat saman aikaisesti olemassa nykyaikana. Näistä kolmesta vallankäytön muodosta hallinnointi on noussut selkeästi keskeisimpään asemaan modernissa yhteiskunnassa. Foucault kuvaa vallankäytön muotojen ilmenemistä modernissa yhteiskunnassa eräänlaisena kolmiona. Suveriniteetti, kurivalta ja governmentality muodostavat kolmion, jonka vallankäytön kohteena on väestö ja sen keskeisimpänä mekaniikkana ovat turvallisuuden mekanismit. (Foucault, 1991; 2008.)

Hallintaa voidaan kuvata käyttäytymiseen kohdistuvana toimintana, jossa laskelmoiva ja rationaalinen toimija, kuten jokin viranomainen tai muu auktoriteetti, pyrkii vaikuttamaan kohteensa tai kohteidensa käyttäytymiseen. Kohteen tai kohteiden käyttäytymiseen pyritään vaikuttamaan erilaisilla tekniikoilla tai tietämyksen muodoilla. Hallinta pyrkii, erinäisten tavoitteiden vuoksi, vaikuttamaan sen kohteen tai kohteiden käytökseen muokkaamalla sen tai niiden toiveita, haluja, kiinnostuksen kohteita tai uskomuksia. Hallinta ei kuitenkaan aina johda haluttuun lopputulokseen ja vaikuttamisen seuraukset voivat olla arvaamattomia. (Dean, 2010, s.17–18.)

Hallinnan luonnetta analysoitaessa on kysyttävä, miten hallinta määrällisesti ja laadullisesti laskelmoidaan, minkä tyyppisestä hallinnoijasta ja hallinnoinnista on kyse, minkälaista tietämystä ja tekniikkaa hallinta sisältää, kuka tai ketkä ovat hallinnoimisen kohteena, mihin hallinnalla pyritään ja mitkä ovat hallinnan tahalliset ja tahattomat seuraukset. (Dean, 2010, 18)

Hallitusohjelmien sisältämää hallintaa tulkittaessa nämä kysymykset muodostavat kattavan ymmärtämisen kehyksen.

Foucault määrittelee governmentality -käsitteen kolmen erilaisen pääpisteen kautta:

1. Governmentality tarkoittaa valtamuotoa, joka muodostuu instituutioiden, toimintatapojen, analyysien ja pohdintojen kokonaisuudesta. Tämän valtamuodon mahdollistavat erinäiset laskelmoinnit ja taktikat ja sen kohteena on väestö. Poliittinen talous muodostaa sen tärkeimmän tietomuodon ja turvallisuuden mekanismit ovat sen keskeisin tekninen instrumentti.
2. Hallinta (*government*) on kehittynyt pitkällä aikavälillä läntisessä maailmassa muiden valtamuotojen edelle. Tämä pitkä kehitys on johtanut erinäisten hallinnan mekanismien ja hallinnan tietämyksen lisääntymiseen.
3. Governmentality vaatii niiden prosessien tulosten ymmärtämistä, joiden seurauksena keskiaikojen oikeudellinen valtio muuttui hallinnolliseksi valtioksi 1500 -ja 1600-luvuilla ja näin asteittain hallinnollistui. (Foucault, 1991, s.102–103.)

Ensimmäisen määritelmän mukaan governmentalityn voidaan siis katsoa olevan tiedon, toiminnan ja toimintatapojen yhdistelmä. Toinen määritelmä liittää governmentalityn biopolitiikkaan ja viimeinen taas liittyy governmentalityn historialliseen luonteeseen. (Kelly, 2004, s.141.) Governmentality -käsitteellä on vahva side sen historiallisen kehityskulkuun, mutta governmentalityn historiallinen aspekti ei ole tutkimukseni kannalta olennainen. Valtamuotoja, joiden edelle hallinta on pitkällä aikavälillä kehittynyt, ovat Foucault'n mukaan muun muassa suvereeni valta sekä kurivalta. (Foucault, 1991, s.102)

Mitchell Deanin mukaan governmentality on vahvasti sidoksissa rationaalisen ajattelun kanssa. Governmentality on hallitsemisen ajattelemista rationaalisesti siten, että yhteiskunnan enemmän tai vähemmän systemaattisiin ongelmiin vastataan järjen, ongelmanratkaisun ja laskelmoinnin kautta. Hallinta perustuu siis systemaattiseen ajatteluun yhteiskunnan symbolien tai perinteiden sijaan. Rationaalisuuden ja systemaattisen ajattelun korostuessa, myös tiedon merkitys hallinnassa on kasvanut. Valtion päättävät toimijat tarvitsevat suuria määriä faktuaalista tietoa ja tutkimustuloksia, jotta he voivat tehdä yhteiskunnan kannalta mahdollisimman rationaalisia ja tehokkaita päätöksiä. Rationaalisten ja tietoon perustuvien päätösten tekeminen vaatii hallinnoimisen taitoa, eikä ilman tätä taitoa ole mahdollista hallita tehokkaasti. Governmentalityn voidaan siis ajatella kiteytyvän hallitsemisen

rationaalistumiseksi ja systematisoitumiseksi sekä hallinnoimisen taidon korostumiseen. (Dean, 2010, s.24–25.)

2.1.1 Hallinnan tekniikat

Toimijuuden tekniikoilla (*technologies of agency*) tarkoitetaan hallinnon pyrkimyksiä lisätä yksilöiden toimijuuden mahdollisuuksia. Toimijuuden tekniikoissa yksilö nähdään aktiivisena ja vapaana kansalaisena, tietoisena ja vastuullisena kuluttajana, erinäisten yhteisöjen jäsenenä sekä sosiaalisten ja demokraattisten liikkeiden osana. Yksilö nähdään myöskin kykenevän ottamaan omia riskejään yhteiskunnassa sekä hallitsemaan niitä. (Dean, 2010, s.196.)

Yksi laaja-alainen tapa määritellä toimijuuden tekniikoita on sopimusten kautta tapahtuvan yhteiskunnallisen toiminnan lisääntymisen huomioiminen. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi aiemmin julkisesti tuotettujen palvelujen muuttamista siten, että ne rakentuvat yksityisten toimijoiden välisten sopimusten kautta. Sopimuksia voivat tehdä esimerkiksi työttömänä olevat henkilöt tai opetuksestaan sopivat opiskelijat. Toinen toimijuuden tekniikan määritelmä on kansalaisuuden tekniikka (*technology of citizenship*). Kansalaisuuden tekniikoilla tarkoitetaan niitä itsetunnon, voimaantumisen, konsultoinnin ja neuvottelun tekniikoita, joita käytetään eri toiminnoissa kuten yhteisöjen kehityksessä, sosiaalisten vaikutusten tutkimuksessa, terveyden edistämiskampanjoissa, opetuksen kaikilla tasoilla, riippuvuuden hoidossa ja monissa muissa asioissa. Kansalaisuuden tekniikka pyrkii antamaan eri instrumenttien kautta palvelujen kuluttajille äänen ja edustuksen palveluihin liittyvässä päätöksenteossa. (Dean, 2010, s.196.)

Toimijuuden tekniikat astuvat usein esiin silloin, kun jokin yksilö tai ryhmä kuuluu niin sanottuun korkean riskin ryhmään. Korkean riskin ryhmiin voivat kuulua rikoksen tai hyväksikäytön uhrit, tupakoitsijat, huumeiden käyttäjät, työttömät sekä monet muut ja juuri he ovat toimijuuden tekniikoiden kohteena. Tavoitteena on muuttaa heidän statuksensa riskiryhmäläisestä aktiiviseksi kansalaiseksi, joka kykenee käsittelemään ja hallitsemaan omat riskinsä. Kaikki aikaisemmin tekstissä mainitsemani toimijuuden ja kansalaisuuden tekniikat yhdistyvät esimerkkitapauksessa, jossa huumeriippuvainen henkilö sitoutuu sopimuksella kansalaisuuden tekniikan alaisuuteen. Henkilö hakeutuu hoitoon ja saa tukea riippuvuutensa hoitamisessa, yhteiskuntaan uudelleen sopeutumisessa sekä muissa erinäisissä haasteissa.

Sopimuksen tehdessään henkilö sitoutuu myös sopimuksen rikkomisesta mahdollisesti seuraaviin sanktioihin, kuten hoidon lopettamiseen tai rahallisen tuen epäämiseen. Sopimus toimii kuten eräänlainen pakollinen kulkupiste, jonka läpi päästäkseen yksilön on suostuttava erinäisiin normalisoiviin, terapeuttisiin ja harjaannuttaviin toimenpiteisiin, joiden tarkoituksena on muun muassa voimaannuttaa yksilöä, korottaa yksilön itsetuntoa ja kehittää yksilön taitoja. (Dean, 2010, s.196–197.)

Toimijuuden tekniikoiden lisäksi on syytä käsitellä tehokkuuden tekniikoita (*technologies of performance*). Modernissa uusliberaalissa yhteiskunnassa erilaisten väestöä ja sen tuottavuutta ja elinvoimaa mittaavien tekniikoiden määrä on kasvanut räjähdysmäisesti. Nämä hallinnon tehokkuuden tekniikat lävistävät kaikki yhteiskunnan osa-alueet ja pyrkivät yhdistämään eri alojen asiantuntijuudet osaksi mittaavaa ja laskelmoivaa hallintoa. Erilaisten mittareiden ja indikaattoreiden kasvava määrä ja niiden entistä tarkempi tarkkailu sisältyvät suurempaan hallinnon pyrkimykseen suorituskyvyn optimoimiseksi. Uusliberaalissa yhteiskunnassa tehokkuuden tekniikat ovat hallinnon, eli toimijoiden kuten palvelun tuottajien, julkisen sektorin ja asiantuntijoiden, ja väestön välisen luottamuksen selkäranka. Vastuullisuus, läpinäkyvyys ja demokraattinen ohjaus ovat kaikki tehokkuuden tekniikoita, joiden kautta toimijoita mitataan. Tehokkuuden tekniikat kumpuavat siis ajattelutavasta, jossa asiantuntijat ja instituutiot ovat tuottavuudeltaan epäluotettavia ja näin ollen niiden suorituskykyä tulee jatkuvasti arvioida ja kritisoida. (Dean, 2010, s.197.)

Hallinta ja hallinnan tekniikat kytkeytyvät olennaisella tavalla tutkimukseni analyysiin. Hallinnan ja hallinnan tekniikoiden voidaan katsoa muodostavan yhtenäisen kokonaisuuden, jonka kautta valtiiovallan toteuttaman hallitsemisen hahmottaminen on helpompaa. Hallinnan voidaan katsoa kehittyneen ja teknillistyneen vuosien saatossa ja tämä kehitys jatkuu edelleen hallinnan muuttuessa yhä teknisemmäksi ja tehokkaammaksi. Hallinnan tekniikat ilmenevät hallitusohjelmien sisällössä, kun hallitukset pyrkivät lisäämään yksilöiden toimijuutta ja sekä tehostamaan omaa toimintaansa.

2.2. Uusliberalismi

Hallitusohjelmien sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevat osiot sisältävät paljon talouspolitiikkaa ja taloudellisilla argumenteilla perusteltuja linjauksia ja lausumia, joten talouden ja hallinnan suhdetta on syytä käsitellä. Tällä hetkellä maailmaa hallitseva talouspoliittinen suuntaus on vapaita markkinoita suosiva uusliberalismi. Uusliberalismi näkee

valtion roolin mahdollisimman pienenä tekijänä globaalissa talousjärjestelmässä, jossa valtion roolin tulisi olla lähinnä yhteiskunnan toimimisen kannalta elintärkeiden palvelujen tuottajana. Uusliberalismi asettaa yksilönvapauden kaiken muun edelle ja valtion liiallisen puuttumisen yksilön elämään se näkee lähinnä haitallisena ja jopa vaarallisena. Yksilön rooli uusliberaalissa yhteiskunnassa on toimia rationaalisenä kuluttajana, joka maksimoi aina kaiken saatavilla olevan hyödyn. Käytännössä siis yksilön itsekkästä toiminnasta on uusliberalismin myötä tullut yhteiskunnan silmissä hyveellistä. (Kelly, 2014, s.150–151; Foucault, 2008.)

Uusliberalismin valtaannousu voidaan ajoittaa 1970-luvulle, jolloin sen aatteellinen oppi-isä Friedrich von Hayek nousi talouspolitiikallaan kansainväliseen suosioon. Hayekin mukaan valtion puuttuminen taloudelliseen toimintaan oli vapautta rajoittava ihmisoikeusrikkomus, joka johti köyhyyteen ja jopa orjuuteen. Hayekin mukaan poliittisella toiminnalla tuli pyrkiä markkinoiden sekä kilpailuyhteiskunnan rakentamiseen talousrakenteita muokkaamalla. Hayek näki valtion puuttumisen talouteen itseään vahvistavana kehityksenä, jonka myötä hyvinvointivaltio oli lipumassa kohti totalitarismia. Hayekin mukaan keskusjohtoinen suunnitelmatalous ei ollut toimiva, koska sillä ei ollut mahdollisuutta päästä käsiksi siihen informaatioon, joka markkinoilla oli hintoihin perustuen saatavilla. Hayekin kehitelemä teoria markkinoista ylivertaisena informaatiokoneistona oli ratkaiseva tekijä uusliberalismin nousussa. Hintamekanismi määriteltiin inhimilliset rajat ylittäväksi supertietokoneeksi ja ratkaisuksi kaikkiin ongelmiin valikoituivat markkinoiden ja kilpailun lisääminen. Valtion Hayek näki olevan anti-Midas, joka muutti käyttökelvottomaksi kaiken mihin se koski. (Yliaska, 2014, s.72–74.)

Uusliberaali ajattelutapa on vahvasti läsnä hallitusohjelmien sisällössä ja sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevissa lausumissa. Hallitusohjelmien lausumissa kulujen karsiminen ja taloudellisen tasapainon korostaminen ovat usein kaiken keskiössä. Uusliberaalia talousjärjestelmää edeltävänä aikana valtio nähtiin rationaalisuuden ja hallinnan yhdistelmänä, jonka tehtävänä oli tuottaa tehokasta hallintaa. Uusliberaalissa järjestelmässä rationaalisuuden odotus ei kohdistu pelkästään hallintoon, vaan enemmänkin yksilöön itseensä. (Kelly, 2004, s.151.) Yksilöiden odotetaan kykenevän huolehtimaan omasta hyvinvoinnistaan ja siitä, että yksilö saa kaikki tarvitsemansa palvelut. Tämä entistä yksilökeskeisempi hallitsemisen kehitys ilmenee myös tarkastelemieni hallitusohjelmien muodostamassa aikajanassa.

Uusliberaali tapa ajatella valtion roolista yhteiskunnassa on suurelta osin ristiriidassa perinteisten suomalaisten hyvinvointivaltion periaatteiden kanssa. Suomessa on sotien jälkeen

saatu nauttia hyvinvointivaltiosta, jonka olennainen osa on ollut väestötutkimukseen ja tilastointiin perustuva malli, jossa neuvolat, terveydenhuolto ja sosiaalitoiminnot muodostavat pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan. Hyvinvointivaltion ylläpitämät palvelut edellyttävät kuitenkin korkeita julkisia menoja ja tämä aspekti hyvinvointivaltiosta sotii suoraan uusliberalismin alhaisten julkisten menojen periaatetta vastaan. (Pynnönen, 2018.)

Globaalissa talousjärjestelmässä valtioon kohdistuu yhä enenevässä määrin painetta kansallisen kilpailukyvyn ylläpitämiseksi ja parantamiseksi. Uusliberaalin kehityksen myötä hyvinvointivaltiolta vaaditaan, talouden ja työllisyyden sekä koulutuksen kannalta olennaisen, väestön terveydentilan entistä tarkempaa seuranta. Yksi hyvinvointivaltion palvelujen tehokkuutta ja korkeiden menojen hallintaa edesauttavista tekijöistä on digitalisaation laajempi hyödyntäminen sosiaali- ja terveystaloudissa. Digitalisaation ja teknologian kehityksen myötä väestöä eri tavoin mittaavan datan saatavuus on kasvanut räjähdysmäisesti. Suuren data määrän ansiosta väestön käyttäytymistä ja terveyttä voidaan seurata ja ennustaa tarkemmin kuin koskaan aiemmin. Valtion hallussa oleva massiivinen data määrä käsittää koko väestön ja se ulottuu läpikotaisesti jokaisen yksilön elämään. Yksityiskohtainen tieto yksilöiden koulutuksesta, tuloista ja terveydestä mahdollistaa entistä tehokkaamman terveystaloudien kohdistamisen. Dataa yhdistelemällä hallinto kykenee nopeasti reagoimaan väestön muuttuviin palvelutarpeisiin ja myöskin ennakoimaan kansalaisten muuttuvia elämäntilanteita. Konkreettisella tavalla teknologian kasvanut merkitys terveys- ja sosiaalipalveluissa näkyy esimerkiksi tekoälyn integroitumisena osaksi terveyden- ja sosiaalihuollon palveluita. Digitalisaatio ja teknologinen kehitys siis tehostavat valtion sosiaali- ja terveydenhuoltoa, ja tarjoavat uusia väyliä palvelujen saatavuudelle. (Pynnönen, 2018.)

2.3. Biovalta ja biopolitiikka

Biovallan termissä sanan ”bio-” -osuus tulee kreikankielisestä sanasta *bios*, joka tarkoittaa ihmiselämää. Osittain jo tästä voidaan päätellä biovallan tarkoittavan nimenomaan elämään itseensä kohdistuvaa valtaa. (Kelly, 2014, s.130) Foucault kuvailee *The history of sexuality: vol 1, An introduction* -kirjansa viidennessä luvussa biovallan tarkoittavan sitä, että biologinen tiede yhdistyy ihmisten hallintaan ja ihmiselämään kohdistuva valta kiteytyy väestön hallinnaksi. Biovalta ja biopolitiikka pohjimmiltaan siis tarkoittavat biologian tieteellisen diskurssin asettumista populaatioon kohdistuvan poliittisen toiminnan sekä vallankäytön pohjaksi. (Kelly, 2014, s.131; Foucault, 1990, s.139–141.)

Historiallisesti biopolitiikan nousu voidaan Foucault'n mukaan ajoittaa moderniin aikakauteen, kun institutionaaliset vallankäyttäjät pyrkivät hallitsemaan sairauksien leviämistä väestön keskuudessa, väestön lisääntymistä sekä väestön yleistä terveyttä. Hallinta ei siis rajoittunut enää esimerkiksi yksittäisen taudin leviämisalueen sulkemiseen, vaan sairauksien ennaltaehkäisyyn ja koko väestön laajempaan hallintaan ja ohjailuun. Nykyaikana biopolitiikalla ei pyritä pelkästään sairauksien ehkäisyyn, vaan laajemmin myös koko väestön terveyden ylläpitämiseen ja maksimoimiseen. (Kelly, 2014, s.132.)

Foucault'n käsitys biopolitiikasta vain pelkästään modernin yhteiskunnan ilmiönä on osittain ongelmallinen. Biopolitiikan voidaan katsoa olevan yhtä vanha ilmiö kuin koko länsimainen poliittinen ajattelutapa, kun jo Antiikin Kreikassa pyrittiin poliittisella toiminnalla säätelemään ja hallitsemaan väestön elämää. Poliitiikan katsottiin jo tuolloin olevan hallinnan ja säätelyn kautta toteutuvaa kansalaisten turvallisuuden, onnellisuuden ja hyvinvoinnin edistämistä ja turvaamista. (Ojakangas, 2016.)

Biovallan voidaan katsoa olevan pohjimmiltaan hyvántahtoista, sillä pyrkiihän se suojelemaan ja edistämään väestön terveyttä ja tätä kautta myöskin laajentamaan väestön kokoa. Biovalta on siis loogiselta perustaltaan elämää suojelevaa ja jalostavaa. Biovalta ei kuitenkaan ole suinkaan ongelmatonta, sillä sen voidaan katsoa edelleen olevan hallinnan muoto. Biovalta perustuu hallintaan, joka ulottuu yksilön tasolle. Yksilöiden ruumiiseen ja terveyteen kohdistuva yksilöllinen hallinta muodostaa laajemman biopoliittisen kokonaisuuden, joka isossa mittakaavassa johtaa koko väestön hallitsemiseen. Biopolitiikka siis perustuu siihen, että yksilöt luovuttavat oman ruumiinsa ja terveytensä hallinnon alaisuuteen. Biovalta edellyttää siis entistä kokonaisvaltaisempaa hallinnan alaisuuteen antautumista yksilöltä. (Kelly, 2014, s.132–133; Foucault, 1990, s.139–141.)

Biopolitiikka käsittää erittäin laajasti kaikki ihmisten elämään, kuolemaan, syntymään ja sairastamiseen liittyvät asiat. Biopolitiikka kattaa kaikki väestön elämää ja elinvoimaa optimoivat ja haittaavat tekijät. Biopolitiikka on myös kiinnostunut niistä olosuhteista, joissa ihmiset elävät, kuolevat, lisääntyvät ja sairastuvat. Väestön tarkkailu perheiden, asumisen, työskentelyn, elintason ja työllisyyden näkökulmasta liittyy myös olennaisesti biopolitiikkaan. Biopolitiikka käyttää kaikkia näitä väestön elämän aspekteja hyväkseen ja muodostaa havainnoista tilastoja ja päätelmiä, joita hyödynnetään väestön elinvoiman maksimoinnissa. (Dean, 2010, s.118–119.)

Biopolitiikan voidaan katsoa koostuvan valtion sisäisestä sosiaalisesta hallintomuodosta, jossa valtio pyrkii hallitsemaan väestön elämää ja hyvinvointia sekä kansainvälisestä hallintomuodosta, jossa hallinta kohdistuu erinäisten väestöjen liikkumiseen, muutokseen, asutukseen sekä kotiutumiseen. Kansainvälinen biopolitiikka toimii edellytyksenä väestön jakautumiseen valtioissa ja näin ollen myös kaikelle sosiaaliselle hallinnolle. (Dean, 2010, s.119.) Tässä tutkimuksessa biopolitiikan painopiste on valtion sisäisessä biopolitiikan ulottuvuudessa.

Foucault'n mukaan biopolitiikka, ja sen mukautuminen väestön ilmiöihin ja biososiologisiin prosesseihin, johtaa monimutkaisten poliittisen koordinoinnin ja keskittämisen elimien syntymiseen. Tähän ajatukseen voidaan liittää Foucault'n näkemys siitä, kuinka biopolitiikan myötä väestö jakautuu alaryhmiin, jotka joko edistävät väestön hyvinvoinnin kehitystä tai haittaavat sitä. Tämänkaltainen kehitys on johtanut niiden väestön sisäisten ryhmien hahmottumiseen, rajoittamiseen sekä eliminointiin, joiden katsotaan koostuvan rikollisista, vaarallisista, heikkomielisistä, typeristä, rappiollisista, työkyvyttömistä sekä epänormaaleista ihmisistä. Foucault'n mukaan tähän ilmiöön kiteytyy moderni muoto rasismista, jossa rasismia toteuttaa valtio. Valtiollisessa rasismissa käsitys rodusta nähdään väestön elämän ja hyvinvoinnin puolustuksena valtion sisäisiä ja ulkoisia uhkia vastaan. (Dean, 2010, s.119.)

Suomalaisessa yhteiskunnassa hallituksen harjoittamaa sosiaali- ja terveystalitiikkaa voidaan kattavasti tulkita biopolitiikan toteutumisenä. Hallitusohjelmia luettaessa voidaan katsoa biovallan ulottuvan entistä syvemmälle yksilöiden elämään ja ruumiiseen. Hallitusohjelmien edetessä hallitusten ymmärrys väestön terveyden ja hyvinvoinnin merkityksellisyydestä ja moninaisuudesta kehittyi. Hallitusten rakenteellisten uudistusten kautta hallitusten välineet biopoliittisen hallinnan kohdistamiseen muuttuvat ja kehittyvät, kun esimerkiksi väestön terveyden tarkkailu lisääntyy ja tehostuu.

3. DISKURSSIANALYYSI

3.1 Diskurssit

Aineiston lukemisen ja tulkitsemisen pohjana toimii kriittinen diskurssianalyysi. Diskurssin voidaan sanoa olevan kokonaisuus, joka on suurempi kuin yksittäiset lauseet tai virkkeet. Diskurssit ilmentävät maailmaa ja sen sisältämiä rakenteita sekä suhteita. Diskurssien välityksellä viestitään tunteita, uskomuksia ja sosiaalisen maailman ilmiöitä. (Fairclough, 2004, s.124.) Diskurssit ovat moninainen ilmiö ja niiden voidaan katsoa sisältävän niin verbaalisen viestinnän, nonverbaalisen viestinnän kuin myös visuaalisten kuvien välillä tapahtuvan viestinnän. (Chouliaraki & Fairclough, 1999, s.38) Diskurssit ovat siis olennainen osa sosiaalista elämää ja ne luovat suuntaviivat ihmisten väliselle sosiaaliselle kanssakäymiselle.

Diskurssien voidaan katsoa toimivan kahteen vastakkaiseen suuntaan: Diskurssit muokkaavat ihmisten toimintaa. Toisaalta ihmiset omalla toiminnallaan voivat muokata diskurssia sekä toisten ihmisten diskursseja. Diskurssit ovat jatkuvassa vuorovaikutuksessa toisten diskurssien kanssa ja tämä prosessi muovaa diskurssien olemusta. Diskurssit voivat vahvistaa toisiaan tai pyrkiä dominoimaan toinen toisiaan. (Fairclough, 2004, s.124.) Eri yhteiskuntien ominaisuuksia tarkasteltaessa on siis tärkeää ottaa huomioon se, minkälaisia diskursseja yhteiskunta pitää sisällään.

Terry Locke (2004, s.14) tekee selkeän jaon viestien, tekstien sekä diskurssien välille. Viesti on näistä semioottisesti yksinkertaisin kirjoituksen muoto, jolle ominaista on sosiaalinen konteksti sekä tarkoitus. Teksti on kokoelma viestejä, joilla on sosiaalisesti muodostuva rakenne. Semioottisesti moninaisin kirjoituksen muoto on diskurssi, joka on sosiaalinen prosessi mihin tekstit sisältyvät. Diskurssin merkityksen ymmärtäminen on tutkimusaineisto läpi käymisen kannalta tärkeää, sillä tätä kautta tekstejä on helpompi ymmärtää suurempina kokonaisuuksina.

Diskurssi on siis eräänlainen tavoitteiden, ajatusten, arvojen, käytäntöjen ja oletusten yhdistelmä, joka ohjaa yksilöiden toimintaa. Diskurssit muokkaavat yhteiskuntaa, mutta samalla ne muokkaavat myös muokkausta toteuttavia ja muokkauksen kohteena olevia toimijoita. Diskurssit ovat laajoja kokonaisuuksia, joissa yhdistyvät tietyt ideologiat ja ajattelutavat, jotka pyrkivät kohti jotain tiettyä, suhteellisen selkeästi määriteltyä, päämäärää.

3.2 Kriittinen diskurssianalyysi

Mitä kriittinen diskurssianalyysi tarkoittaa ja miten se eroaa perinteisestä diskurssianalyysistä? Perinteinen diskurssianalyysi ei sellaisenaan ole selkeärajainen tutkimusmenetelmä, vaan pikemminkin väljä teoreettinen viitekehys, joka sallii erilaisia tarkastelun painopisteitä ja menetelmällisiä sovelluksia. Diskurssianalyysille ominaista on keskittyminen siihen, miten sosiaalista todellisuutta jäsennetään jatkuvasti rakentuvana sosiaalisena prosessina. Voidaan todeta diskurssianalyysin olevan tekstien ja tekstiä tuottavien sanojen analysointia. Olennaisinta diskurssianalyysille on siis se, miten diskurssit ilmentävät sosiaalista toimintaa ja todellisuutta. Tämä tarkoittaa sitä, että tekstiä analysoitaessa tulee pohtia sitä mitä tekstillä tehdään. Mihin teksti pyrkii ja minkälaisia tavoitteita teksti sisältää? Entä minkälaista roolia tai tehtävää varten teksti on kirjoitettu? Diskurssianalyysi on siis sanojen sekä tekstin perusteelliseen ymmärtämiseen pyrkimistä. (Jokinen, ym., 2016, s.21–24.)

Kriittinen diskurssianalyysi pyrkii Faircloughin (1995, s.132) mukaan systemaattisesti tutkimaan diskursiivisia käytäntöjä, tapahtumia, sekä tekstejä ja niiden suhdetta laajempiin sosiaalisiin sekä kulttuurisiin rakenteisiin sekä prosesseihin. Kriittiseen diskurssianalyysiin kuuluu myös sen tarkasteleminen, miten aiemmin mainitut käytännöt, tapahtumat sekä tekstit syntyvät sekä saavat muotonsa valtasuhteiden ja valtakamppailun myötä. Diskurssianalyysiin verrattuna kriittinen diskurssianalyysi yhdistää kielen ja tekstin tieteelliseen tutkimukseen myös yhteiskuntatieteellisen aspektin. Ympäröivän yhteiskunnan ilmeneminen tekstissä nousee kriittisessä diskurssianalyysissä erityisesti tutkimuksen keskiöön, kun taas perinteisessä diskurssianalyysissä tekstin sisältämä kieli selittää sosiaalista todellisuutta.

Kirjassaan *Critical discourse analysis* Terry Locke (Locke, 2004, s.1) käy läpi kriittisen diskurssianalyysin ominaisuuksia. Hänen mukaansa vallitseva yhteiskunnallinen järjestys on kriittisessä diskurssianalyysissä suhteellinen, sosiaalisesti rakentuva ja näin ollen altis muutoksille. Tämän vuoksi kriittistä diskurssianalyysiä tehtäessä on suotavaa välttää yhteiskunnan rakenteiden sekä sosiaalisten ilmiöiden pysyvyyteen liittyviä oletuksia. Tämä on tutkimukselleni olennaista, sillä hallitusohjelmia kirjoittavat hallitukset vaihtuvat ja samalla yhteiskunnallinen järjestys ja sen nyanssit muuttuvat.

Kriittisessä diskurssianalyysissä katsotaan yhteiskunnan sosiaalisen järjestyksen hyväksynnän sekä jatkuvuuden johtuvan hallitsevasta diskurssista eikä niinkään yksilöiden vapaasta tahdosta. Näiden hallitsevien diskurssien analysointi on kriittisen diskurssianalyysin keskiössä, eikä yksittäistä tutkimuskohdetta voida milloinkaan kohdella erikseen omassa poliittisessa

tyhjiössään toimivana subjektina. Sovellan tätä lähestymistapaa tutkimuksessani, kun nostan esiin hallitusohjelmissa ilmeneviä hallitsevia biopoliittisia diskursseja. (Locke, 2004.)

Locke (2004 s.1) jatkaa kriittisen diskurssianalyysin ominaisuuksien läpi käymistä kirjoittamalla siitä, miten kriittisessä diskurssianalyysissä ajatellaan vallan ilmentymisestä yhteiskunnassa. Valta ei rakennu niinkään ylhäältä alaspäin suoraan yksilöitä kohti suuntautuvana ohjaamisena tai hallitsemisena, vaan enemmänkin seurauksena siitä, miten tiettyjen yhteiskunnallisten prosessien seurauksena tietyille ihmisille muodostuu valtaa, jota he voivat käyttää muita ihmisiä kohtaan. Omassa tutkimuksessani tämä ilmenee siten, että vaalien jälkeen valtaan nousee hallitus, joka käyttää valtaa valtiossa hallituksen kaatumiseen tai hallituskauden päättymiseen asti.

Michel Foucault näkee vallan muiden ihmisten toimintaan kohdistuvana toimintana. Hänen mukaansa valta ei ole pelkästään toisen henkilön pakottamista omaan tahtoon kuten aikaisemmin historiassa voidaan todeta olleen. Nykyisin valta on huomattavasti moninaisempi ilmiö, joka pyrkii vahvistamaan, hallitsemaan, valvomaan, optimoimaan sekä järjestelemään vallankäyttöä. Valta ei myöskään jää pelkästään yksilön ulkopuolisessa maailmassa toimivaksi ohjaamiseksi, vaan nykyisin sen voidaan katsoa ulottuvan syvälle myös yksilön henkilökohtaiseen maailmaan ja ruumiiseen. Kriittisessä diskurssianalyysissä tämänkaltaisen kattava käsitys vallasta antaa tutkijalle ne tarpeelliset työkalut, joita modernin yhteiskunnan ilmiöiden tarkastelu vaatii. Voidaan todeta, että hallitusohjelmissa kyse on aina pohjimmiltaan vallasta ja siitä, minkälaista hallintaa hallitus aikoo suorittaa ja millä tavoin. (Foucault, 1990, s.135–137.)

Hallitusohjelma on diskurssianalyttisesti mielenkiintoinen teksti, sillä siinä eduskunnan enemmistön muodostama koalitio julistaa sen, miten se aikoo hallita maata tulevan neljän vuoden aikana. Siitä ilmenee kaikki keskeiset poliittiset tavoitteet ja päämäärät, jotka hallitus itselleen asettaa. Hallitusohjelman sisältö määrittelee hallituksen olemusta ja niitä arvoja, ideoita ja ajatuksia, joita hallitus edustaa.

Hallitusohjelman voidaan todeta olevan retorinen asiateksti, jossa hallituksen osapuolet sopivat yhteisistä hallituskauden tavoitteista. James Martinin mukaan poliittiset toimijat käyttävät retorisia strategioita niiden rajojen ja mahdollisuuksien neuvottelemisessa, joihin poliittinen toimija milloinkin pyrkii. (Martin, 2013, s.88) Hallitusohjelmaa muodostettaessa kyse on juuri edellä mainitun kaltaisesta toiminnasta, sillä neuvotteluissa on mukana useiden puolueiden edustajia, jotka retorisilla strategioilla pyrkivät saavuttamaan tavoitteitaan. Puolueiden

edustajat tekevät kompromisseja sekä hahmottelevat niitä kehyksiä, joiden sisällä hallitusohjelman sisällöstä joudutaan sopimaan.

Demokraattisen politiikan voidaan katsoa olevan täynnä retorisia strategioita, jotka pyrkivät muokkaamaan yleistä käsitystä ihmisistä, tapahtumista sekä poliittisista linjauksista. (Martin, 2013, s.88) Hallitusohjelman kirjoittamisen prosessissa erinäisten poliittisten osapuolien strategiat törmäävät toisiinsa ja tämän strategioiden sekoittumisen prosessin lopputuloksena saadaan valmis hallitusohjelma. Suomessa hallitus muodostuu useiden puolueiden koalition, joten yhden poliittisen toimijan strategia ei milloinkaan pääse sellaisenaan lopulliseen hallitusohjelmaan, vaan se muuttuu väkisinkin toisten strategioiden kanssa tapahtuvan vuorovaikutuksen seurauksena. Strategioiden voimasuhteet vaihtelevat suuresti sen mukaan, minkälainen neuvotteluasema milläkin poliittisella toimijalla on. Esimerkiksi suuren vaalivoiton saanut pääministeripuolue on neuvottelujen kannalta vahvassa asemassa.

Käytön tutkimuksessa hallitusohjelmista keräämästäni aineistosta termiä lausuma. Michel Foucault'n ajattelun mukaan diskurssi koostuu lausumista, jotka muodostavat diskursiivisen muodostelman. Foucault kutsuu diskursseiksi asenteita ja mielipiteitä, jotka muodostavat tiedon rakenteita, joiden kautta ihmiset toimivat. Foucault'lle diskurssit ovat käytäntöjä, jotka systemaattisesti muokkaavat käsittelemiään objekteja. Lausuma on Foucault'n mukaan se, mikä on lausuttu eli tapahtunut tosiasia, joka toteuttaa diskursiivisen vaikutuksen kuultuna, luettuna, lausuttuna, kirjoitettuna ja toistettuna julistuksena. Lausumilla on Foucault'n ajattelun mukaan julistava, ehdoton sekä vaikuttamaan pyrkivä luonne. (Husa, 1995.)

Lausuma on enemmän kuin pelkästään kielellinen ilmaisu. Lausuma pitää sisällään määritelmiä siitä, kuka saa sanoa ja mitä sekä mitä pidetään normaalina tietona ja totuutena ja mitä taas ei. Lausuma sulkee aina siis jotain myös ulos. Lausumalla on siis vallankäytön näkökulmasta aina jokin funktio. Siispä lausumia tulee analysoida sen suhteen, miten ne toimivat ja minkälainen diskurssi niistä muodostuu. Sovellan tätä tulkintatapaa hallitusohjelmien diskurssien analyysiini.

Luvussa kaksi muodostamani teoreettinen viitekehys luo tässä luvussa käsittelemäni kriittisen diskurssianalyysin kanssa yhteisen teoreettis-metodologisen tulkintatavan, jonka avulla biopoliittisten diskurssien analyysi on tässä työssä luontevaa. Hallinta, uusliberalismi ja biopolitiikka ovat aineistosta löytyvien diskurssien keskiössä ja näiden diskurssien analysoinnissa käytän kriittistä diskurssianalyysia siinä muodossa, kuin sitä tässä luvussa kuvailen. Diskurssien analyysissä keskeistä on sen hahmottaminen, miten ja miksi hallitus

pyrkii tietyn diskurssin mukaisesti vaikuttamaan väestön käytökseen, terveyteen ja elämään yhteiskunnassa. Pyrin hahmottamaan sitä, miten väestö on erinäisten hallinnan toimenpiteiden kohteena, missä kontekstissa hallinta tapahtuu ja minkälaisia tavoitteita hallinnalla on.

4. HALLITUSOHJELMIEN BIOPOLIITTISET DISKURSSIT

4.1. Vanhasen ensimmäinen hallitus – Voimaannuttava diskurssi

Keskustalaisen pääministeri Matti Vanhasen johtamaan hallitukseen kuuluivat Vanhasen oman puolueen lisäksi SDP sekä RKP. Hallituksen toimikausi oli 24.6.2003 – 19.4.2007. Hallituksen suurimmat puolueet Keskusta ja SDP jakoivat yhtä suuren määrän ministerisalkkuja, kun molemmat puolueet saivat nimetä kahdeksan kansanedustajaansa ministerin virkoihin. Huomattavasti pienempänä puolueena hallituksessa RKP joutui tyytymään kahteen ministerisalkkuun. (Valtioneuvosto, 2021a.)

Vanhasen ensimmäisen hallituksen hallitusohjelmassa ei vielä mainita sosiaali- ja terveystalouden uudistusta yhtenä konkreettisena projektina. Tämä hallitusohjelma sisältää kuitenkin ne ensisävellet, jotka johtavat kohti jo yli vuosikymmenen jatkunutta poliittista keskustelua sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisesta. Kutsun hallitusohjelman sosiaali- ja terveystalouden uudistamiseen liittyvien lausumien muodostamaa diskurssia voimaannuttavaksi biopoliittiseksi diskurssiksi. Diskurssin tämänkaltainen määrittäminen johtuu siitä, että lausumien tavoitteena on väestön terveyden edistäminen ja suojeleminen sekä väestön oman terveyskäyttäytymisen tukeminen biopoliittisten hallinnan keinojen avulla. Biopoliittikka rakentuu diskurssissa pitkälti siten, että valtiovalta pyrkii ohjaamaan väestön terveyttä ja elämänlaatua sekä yksilöiden itsenäistä terveyskäyttäytymistä entistä vahvempien julkisen sektorin rakenteiden ja toimintojen avulla.

Väestön terveyden edistäminen, sairauksien ennaltaehkäisy sekä yksilön elämänhallinnan, työ- ja toimintakyvyn ja omatoimisuuden tukeminen ovat keskeisiä sosiaali- ja terveystalouden tavoitteita. (Valtioneuvosto, 2003, s. 15)

Kuten yllä oleva lausuma kuvastaa, sosiaali- ja terveystalouden tavoitteet ulottuvat koko väestön terveyden ylläpidosta aina yksilön toimijuuden turvaamiseen. Hallitus pyrkii nimenomaisesti edistämään ja ennaltaehkäisemään pelkän ylläpitämisen ja hoitamisen sijaan. Väestöön kohdistuvien tavoitteiden toteuttaminen vaatii hallitukselta läpikotaisesti yhteiskuntaan ja yksilöihin kohdistuvia biopoliittisia toimenpiteitä. Elämänhallinnan käsitteen käyttäminen lukeutuu myös pitkälti biopoliittikkaan, kun hallitus katsoo elämän kiteytyvän hallittavissa olevaksi asiaksi, ja tätä hallintaa hallitus pyrkii parhaansa mukaan tukemaan. Hallituksen kirjaama yksilön tukeminen nimenomaisesti omatoimisuutta ja itsenäisyyttä kohti

voidaan lukea toimijuuden tekniikaksi. Toimijuuden tekniikoissa hallinta pyrkii lisäämään yksilöiden toimijuuden mahdollisuuksia. Hallitus edellyttää yksilöltä kattavia oman elämän hallintaan vaadittavia taitoja ja valmiuksia, jotta yksilö kykenee toimimaan yhteiskunnassa hallituksen toivomalla tavalla. Hallituksen yksilöiltä toivoma toiminta voidaan tulkita toimijuuden tekniikoiden mukaisesti siten, että yksilöiden tulisi olla aktiivisia ja vapaita kansalaisia, tietoisia ja vastuullisia kuluttajia, yhteisöjen jäseniä ja demokraattisten liikkeiden osia. (Dean, 2010, s.196.)

Hallitus pyrkii hallinnan toimenpiteillä, kuten perusterveydenhuollon aseman vahvistamisella, kohti väestön terveyden ja elämänlaadun suojelemista ja edistämistä samanaikaisesti yksilöiden oman terveyskäyttäytymisen edistämisen kanssa. (Valtioneuvosto, 2003, s.15) Tämänkaltaisessa biopoliittisessa hallinnassa väestön terveyteen ja elämään suoraan kohdistuvat toimenpiteet yhdistyvät yksilöiden itse omaan elämäänsä ja terveyteensä kohdistamien toimenpiteiden kanssa, luoden entistä laajemman biopoliittisen hallinnan kokonaisuuden. Näiden tavoitteiden yhdistymisen toteutumisen kautta hallitus toivoo saavuttavansa entistä laajempaa ja syvempää terveyttä ja hyvinvointia.

Hallitus edistää sosiaali- ja terveydenhuollon entistä parempaa yhteensovittamista päämääränä lisätä kansalaisten hyvinvointia, terveyttä ja vähentää syrjäytymistä. (Valtioneuvosto, 2003, s. 15)

Sosiaali- ja terveydenhuollon entistä paremman yhteensovittamisen voidaan katsoa olevan julkisen sektorin rakenteellinen muutos. Yllä oleva esimerkki on osa voimaannuttavaa biopoliittista diskurssia, sillä siinä hallitus pyrkii kyseisen rakenteellisen muutoksen kautta edistämään biopoliittisen hallinnan vaikutuksia väestön terveyteen ja elämään. Hallitus uskoo rakenteellisten muutosten vahvistavan julkisen sektorin kykyä kohdistaa hallintaa ja tämän hallinnan välityksellä hallitus edistää myös väestön itse itseensä kohdistamaa hallintaa. Syrjäytymisen vähentäminen nousee tässä lausumassa erityisenä huomiona esiin. Syrjäytyneiden yksilöiden voidaan katsoa koostuvan väestönosasta, joka jää sosiaali- ja terveystalvelujen ulottumattomiin osittain omasta tahdostaan. Hallinnan rakenteellisen kehityksen kautta hallitus uskoo saavuttavansa entistä paremmin tämän osan väestöstä. Tätä kautta hallitus tukee kyseiseen väestönosaan kuuluvien yksilöiden omatoimista irtautumista tästä toimijuuden tekniikoiden mukaisesta syrjäytyneiden riskiryhmästä. Toimijuuden tekniikoissa korkean riskin ryhmään kuuluvat syrjäytyneiden lisäksi huumeongelmaiset, työttömät, rikoksen uhrin sekä monet muut, joiden elämässä on ongelmia ja heidän statuksensa

muuttaminen riskiryhmäläisestä aktiiviseksi kansalaiseksi on toimijuuden tekniikoiden tavoitteena. (Dean, 2010, s.196–197)

Väestön terveyseroja pyritään kaventamaan määrätietoisin terveys- ja sosiaalipoliittisin toimin sekä vahvistamalla terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin näkökulmaa yhteiskunnallisessa päätöksenteossa ja toiminnassa. (Valtioneuvosto, 2003, s. 15)

Lausuma väestön terveyserojen kaventamisesta voidaan lukea hallituksen pyrkimyksenä kohti tasa-arvoisen elämänlaadun ja terveyden edistämistä väestön keskuudessa. Terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin näkökulman vahvistaminen yhteiskunnallisessa päätöksenteossa ja toiminnassa kertoo siitä orastavasta käsityksestä, joka hallituksella on väestön terveyden merkityksellisyydestä koko yhteiskunnan ja kaikki sen kerrokset läpäisevänä tekijänä.

Väestön terveyserojen kaventaminen sekä terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin näkökulman vahvistaminen yhteiskunnallisessa päätöksenteossa ja toiminnassa voidaan tulkita biopoliittisen hallinnan moninaistumisena ja laajenemisena. Voimaannuttavan biopoliittisen diskurssin mukaisesti, terveyseroiltaan tasa-arvoisempi väestö on kollektiiviselta terveyskäytökseltään tiedostavampi ja hallitsee vahvemmin omaa terveyskäytöstään.

Julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen on oltava kansalaisten saatavilla tasa-arvoisesti, ja ne on rahoitettava pääosin verovaroin. (Valtioneuvosto, 2003, s. 15)

Sosiaali- ja terveyspalvelujen tasa-arvoisen saatavuuden ja verovaroin tapahtuvan rahoituksen takaaminen sisältyvät hallituksen lähestymistapaan vahvojen julkisten rakenteiden turvaamiseksi. Julkisten palvelujen tasa-arvoinen saatavuus ja verovaroin tapahtuva rahoitus voidaan tulkita hallinnan periaatteena, jossa julkisen vallan rooli nähdään erittäin merkittävänä hyvinvoinnin turvaamisessa.

Yllä oleva lausuma yhdistää vahvojen julkisten rakenteiden turvaaman biopoliittisen hallinnan sekä palvelujen tasa-arvoisen saatavuuden mahdollistaman yksilöiden oman terveyskäytöksen hallitsemisen laajenemisen. Sosiaali- ja terveyspalvelujen tasa-arvoinen saatavuus tarkoittaa sitä, että jokaisen yksilön terveyttä ja elämänlaatua suojellaan ja edistetään tasa-arvoisesti biopoliittisen hallinnan kautta. Esimerkkinä tästä on hallituksen tavoite hoidon saatavuuden, laadun sekä riittävän määrän turvaaminen maan eri osissa yksilön maksukyvyistä huolimatta. (Valtioneuvosto, 2003, s.15) Myös väestön terveyskäyttämiseen kohdistuva ohjeistaminen ja hallinta tasa-arvoistuu ja tämä johtaa kehitykseen, jossa yhä useampi yksilö hallitsee itse omaa terveyskäyttämistään tehokkaasti ja tietoisesti.

Hallitus lisää julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon voimavaroja ja kehittää osaamista, palvelurakenteita ja toimintatapoja pitkäjänteisesti yhdessä kuntien kanssa kansallisen terveysprojektin periaatepäätöksen mukaisesti. (Valtioneuvosto, 2003, s. 15)

Valtiovallan suorittamaa hallintaa pyritään tässä lausumassa rakentamaan vuorovaikutuksessa ja yhteistyössä julkisen sektorin eri osa-alueiden kanssa. Valtiovallan laskelmoiva, systemaattinen ja johdonmukainen tapa hallita voidaan ymmärtää pitkälti governmentality-käsitteen kautta. Lausumassa mainittu kansallinen terveysprojekti oli valtioneuvoston vuonna 2001 asettama hanke, jolla pyrittiin pitkällä aikavälillä tehostamaan ja turvaamaan hallinnon järjestämää sosiaali- ja terveydenhuoltoa. (Tuomola ym., 2008, s. 10) Tutkijoista ja muista ammattilaisista koostuvien työryhmien tutkimustuloksiin ja arviointeihin perustuva hanke on tyypillistä governmentality -käsitteen käsittämää hallinnan rationaalistumista. Ammattilaisten tutkimustulokset, lausunnot ja arviot ovat lausuman ytimessä ja laajemmin ne vaikuttavat koko hallitusohjelman sisältöön. (Dean, 2010, s.24–25.)

Lausumassa hallitus pyrkii julkisen sektorin rakenteiden vahvistamisen ja uudistamisen kautta edistämään biopoliittista hallintaansa. Hallitus investoi julkisiin palveluihin huomattavat määrät resursseja, jotta väestön terveyteen ja hyvinvointiin voitaisiin puuttua entistä laajemmin ja tehokkaammin. Vahvemmat ja osaavammat sosiaali- ja terveystalvet ovat osa valtiovallan biopoliittisen välineistön kehittymistä. Voidaan todeta, että näillä hallinnallisilla toimenpiteillä on positiivinen vaikutus väestön yleiseen terveyteen ja hyvinvointiin, mutta samalla ne edellyttävät väestöltä entistä kattavampaa biopoliittisen hallinnan alaisuuteen asettumista. Valtiovallan rakenteiden vahvistuminen merkitsee biopoliittisen hallinnan laajentumista väestön elämään, terveyteen ja käyttöön. (Kelly, 2014, s.132–133; Foucault, 1990, s.139–141.)

Tämän luvun päätteeksi voidaan todeta, että voimauttavan biopoliittisen diskurssin tavoitteena on vahvojen julkisten rakenteiden sekä terveyskäytökseltään rationaalisten yksilöiden kautta toteutuva terveyden ja elämänlaadun koheneminen. Hallitusohjelmassa hallitus pyrkii vahvistamaan omia rakenteitaan esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon paremmalla yhteensovittamisella sekä lisäämällä niiden voimavaroja. Samanaikaisesti hallitus pyrkii myös vahvistamaan yksilöiden omaa elämänhallintaa, työ- ja toimintakykyä sekä omatoimisuutta esimerkiksi riittävän hoidon turvaamisella koko maassa yksilön taloudellisesta tilanteesta huolimatta. (Valtioneuvosto, 2003, s.15) Diskurssissa hallitus ottaa laajasti vastuun väestön hyvinvoinnista tukemalla yksilöitä heidän elämässään ja turvaamalla heidän elämänsä

terveellisuuden ja laadun. Vallankäyttö on voimauttavassa biopoliittisessa diskurssissa yksilöiden ominaisuuksia ja elämää sekä valtiovaltaa voimistavaa.

4.2. Vanhasen 2., Kiviniemen, Kataisen ja Stubbin hallitukset – Uusliberaali biopoliittinen diskurssi

Pääministeri Matti Vanhasen toiseen hallitukseen kuuluivat Keskusta, Kokoomus, RKP sekä Vihreät ja sen toimikausi oli 19.4.2007-22.6.2010. Keskusta ja Kokoomus saivat kukin 8 ministerinsalkkua ja RKP sekä Vihreät saivat molemmat 2 salkkua. Kesken Vanhasen toisen hallituksen hallituskauden, hallitus vaihtui pääministeri Mari Kiviniemen hallitukseen, mutta hallituspuolueiden kokoonpano pysyi samana. Kiviniemen hallituksen toimikausi oli 22.6.2010-22.6.2011. Pääministeri Jyrki Kataisen hallitukseen kuuluivat Kokoomus ja SDP kumpainenkin kuudella ministerinsalkullaan, RKP, Vihreät ja vasemmistoliitto kukin kahdella ministerinsalkullaan sekä Kristillisdemokraatit yhdellä ministerinsalkulla. Kataisen hallituksen toimikausi oli 22.6.2011-24.6.2014, jonka jälkeen kesken hallituskauden hallitus vaihtui pääministeri Alexander Stubbin hallitukseen. Stubbin hallituskauden aikana Vasemmistoliitto ja Vihreät lähtivät hallituksesta, mutta hallitus oli kuitenkin toiminnassa 24.6.2014-29.5.2015. (Valtioneuvosto, 2021a.)

Hallitus jatkaa Matti Vanhasen II hallituksen, hallitusohjelman ja vaalikauden puolivälin ns. politiikkariihen päätösten toteuttamista. (Valtioneuvosto, 2010, s.5)

Pääministeri Stubbin hallituksen tavoitteena on avoin, oikeudenmukainen ja rohkea Suomi. Hallituksen ohjelma perustuu pääministeri Kataisen hallituksen ohjelmaan, rakennepoliittiseen ohjelmaan sekä sen toimeenpanoa ja julkisen talouden sopeuttamista koskeviin linjauksiin. (Valtioneuvosto, 2014, s.1)

Kuten näistä hallitusohjelmien lausumista voidaan havaita, kesken hallituskauden valtaan nousseet hallitukset ovat pitkälti jatkaneet edeltäneen hallituksen ohjelman jalanjäljissä. Hallitusohjelmat eivät ole sisällössään lähteneet tekemään pesäeroa aikaisempaan hallitusohjelmaan, vaan jatkavat samojen tavoitteiden toteuttamista. Kiviniemi nousi pääministeriksi, kun hänet äänestettiin keskusta puolueen puheenjohtajaksi Vanhasen tilalle vuonna 2010. (Finlandabroad, 2010) Stubb puolestaan nousi pääministeriksi Kataisen itse jätettyään eropyyntönsä pääministerin roolista vuonna 2014. (Verkkouutiset, 2014a; Verkkouutiset, 2014b) Tämä ilmenee analyysissäni siten, että näistä kahdesta suppeasta

hallitusohjelmasta on poimittu vain yksi lausuma, joka sisälsi sosiaali- ja terveystalouden uudistamisen kannalta olennaisia sisältöjä.

Tämän luvun hallitusohjelmien lausumissa korostuu erityisesti työnteon ja työllisyyden merkitys väestön hyvinvoinnissa. Työllisyyden, tehokkuuden kasvun, terveyden sekä hyvinvoinnin katsotaan olevan entistä vahvemmin sidoksissa toisiinsa. Luvun hallitusohjelmien lausumissa nousee myös vahvasti esiin tarve sosiaali- ja terveystalouteihin sekä yhteiskunnan rakenteisiin kohdistuvalle laajalle uudistukselle. Nimeän luvun hallitusohjelmien sosiaali- ja terveystalouden uudistamiseen liittyvien lausumien muodostaman diskurssin uusliberaaliksi biopoliittiseksi diskurssiksi, sillä hallitusten pyrkimyksenä on väestön terveyden edistäminen pitkälti työllisyyteen ja tehokkuuteen liittyvillä biopoliittisilla toimenpiteillä. Työllisyyden kasvu ja yksilöiden työkyvyn ylläpitäminen nähdään koko väestön hyvinvoinnin ja terveyden kannalta tärkeimpinä tavoitteina. Kaikki hallitusohjelmien lausumat oikeuttavat esitettyjä toimia talouden näkökulmasta. Samoin tavoitteet ovat taloudellisia. Näin ollen voidaan todeta biopoliittikan rakentuvan diskurssissa pitkälti uusliberalismin pohjalta.

Hallituksen tavoitteena on lisätä suomalaisten hyvinvointia parantamalla edellytyksiä työllisyyden tuntuvalle kohenemiselle ja tuottavuuden kasvun nopeutumiselle. (Valtioneuvosto, 2007, s.11)

Työllisyyden priorisointi ja työllisyyden asettaminen hyvinvoinnin edellytykseksi, on yksi Vanhasen toisen hallituksen hallitusohjelman keskeisistä teemoista. Hallitus pyrkii tässä lausumassa lisäämään väestön hyvinvointia työllisyyttä kehittäväillä toimenpiteillä. Tämänkaltaisen toimenpide on esimerkiksi hallitusohjelmaan merkitty uusien ideoiden käyttöönotto sekä uuden teknologian luominen tuotannon tehostamista ja työpaikkojen luomista varten. (Valtioneuvosto, 2007, s.11) Hallitus olettaa, että työllisyyden tuntuva koheneminen ja tuottavuuden kasvu johtavat kokonaisvaltaiseen hyvinvoinnin kasvuun väestön keskuudessa.

Lausuma on osa kaikkien tämän luvun hallitusohjelmien lausumien muodostamaa uusliberaalia biopoliittista diskurssia, koska siinä hallitus pyrkii edistämään väestön terveyttä ja elämänlaatua työllisyyden ja tuottavuuden kohentamisen kautta. Voidaan katsoa, että tässä lausumassa hallituksen tarkoituksena ei ole biopoliittisesti hallita suoraan väestön elämää ja terveyttä, vaan biopoliittinen hallinta ikään kuin toteutuu työllisyyteen ja tuottavuuteen vaikuttavien rakenteellisten toimenpiteiden kautta. Lausumassa ei kuitenkaan mainita sitä, minkälaisesta

työllisyydestä ja tuottavuudesta on kyse. Sen perusteella voidaan ymmärtää, että hallitus näkee kaiken työllisyyden ja tuottavuuden hyvinvointia parantavana, eikä esimerkiksi työllisyyden kohenemisen kautta ilmestyvien työpaikkojen laadusta, olosuhteista ja palkasta tai tuottavuuden kasvun ympäristövaikutuksista mainita laisinkaan. Työllisyyden kohoaminen merkitsee markkinoiden kasvua, kun työnteon kautta saatava tuotanto kasvaa. Uusliberalistisessa ajattelutavassa vapaat ja laajat markkinat ovat kaiken muun edelle tärkeydessään nouseva asia. Voidaan siis katsoa hallituksen ajattelun pohjautuvan pitkälti uusliberalismille. Hallitukselle olennaisinta on, että työllisyys kohenee tuntuvasti ja tuottavuus kasvaa nopeasti, sillä tämän kehityksen kautta yksilöiden hyvinvointi oletetusti paranee. (Yliaska, 2014, s.72–74.)

Hyvinvointi syntyy työstä. (Valtioneuvosto, 2011, s.3)

Työ on parasta sosiaaliturvaa. (Valtioneuvosto, 2011, s.7)

Näissä Kataisen hallituksen lausumissa työ asetetaan, aikaisempaa Vanhasen toisen hallituksen hallitusohjelman lausumaa, vielä vahvemmin hyvinvoinnin ja sosiaaliturvan edellytykseksi. Niissä yksilöä rohkaistaan työnteon kautta ottamaan itse vastuu omasta hyvinvoinnistaan. Valtiovallan antama sosiaaliturva ei ole Kataisen hallitusohjelman mukaan parasta sosiaaliturvaa, vaan sitä on, uusliberalististen periaatteiden mukaisesti, yksilön osallistuminen vapaille markkinoille. Uusliberalismissa yksilön vapaudet, yksityinen omistaminen sekä vapaat markkinat edustavat hyvää ja kaikki kollektiivisuus, eli yksilön kustannuksella tapahtuva yhteisöllisyys, edustaa huonoa. On täysin tämänkaltaisen ajattelutavan mukaista irtaannuttaa yksilöä aikaisempaa vahvemmin kollektiivisesta huolenpidosta ja ohjata yksilöä kohti individualistista toimintaa. (Patomäki, 2007, s.10.)

Yllä olevat lausumat ovat osa laajempaa uusliberaalia biopoliittisen hallinnan diskurssia, koska työ asetetaan niissä hyvinvoinnin ja sosiaaliturvan kanssa yhtäläisesti merkitykselliseen asemaan. Hyvinvointi ja sosiaaliturva eivät ole näiden lausumien mukaan asioita, joita julkinen sektori pyrkii verovarjoilla rahoitetuilla toimenpiteillä turvaamaan väestölle, vaan ne ovat työn mahdollistamia yksilön elämän ominaisuuksia. Hyvinvoinnin syntyminen työstä on uusliberaalin biopoliittikan diskurssin havainnollistamisen kannalta näistä kahdesta lausumasta merkittävämpi. Hallituksen hallinnan voidaan ajatella toteutuvan niin, että hallitus muuttaa julkisen sektorin rakenteita siten, että yksilöitä ohjataan entistä vahvemmin työskentelyn piiriin. Yksilöiden entistä vahvempi osallistuminen työntekoon puolestaan luo olosuhteet hyvinvoinnin syntymiselle. Biopoliittinen hallinta tässä tapauksessa kiteytyy siis yksilöiden elämään

vaikuttamisen pyrkimyksenä siten, että työnteko olisi merkittävämpi osa yksilöiden elämää ja että yksilöt ohjautuisivat entistä vahvemmin työn piiriin.

Terveet ja hyvinvoivat ihmiset ovat Suomen taloudellisen menestyksen ja kilpailukyvyn perusta. Sosiaali- ja terveystalouden tavoitteena on edistää terveyttä, toimintakykyä ja omatoimisuutta sekä kaventaa eri väestöryhmien välisiä terveyseroja. (Valtioneuvosto, 2007, s.52)

Tässä Vanhasen toisen hallituksen hallitusohjelman lausumassa korostuu sosiaali- ja terveystalouden sekä talouden ja kilpailukyvyn kasvava limittäisyys. Biopoliittisilla hallinnon toimenpiteillä hallitus pyrkii vahvistamaan valtion taloudellista pohjaa, kun entistä terveempi, toimintakykyisempi sekä omatoimisempi väestö johtaa entistä suurempaan työllisyyteen. Tässä diskurssissa nimenomaan terveet ja hyvinvoivat ihmiset ovat kilpailukyvyn perusta. Samalla syntyy jyrkkä jako niihin, joiden annetaan ymmärtää olevan lähinnä taakka valtion näkökulmasta. Muodostavatko Suomen taloudellisen menestyksen ja kilpailukyvyn perustan vain ja ainoastaan terveet ja hyvinvoivat ihmiset ja tarkoittaako tämä puolestaan sitä, että sairastuneet ja huonovointiset ihmiset jäävät tämän perustan ulkopuolella ja ovat lähinnä pelkkä valtion huolenaihe? Tämänkaltainen ajattelu on yhteydessä Foucault’laisen biopoliittikka-ajattelun kanssa, jossa väestö jaotellaan erilaisiin alaryhmiin sen mukaisesti tukevatko he yhteiskunnan kehitystä vai haittaavatko he sitä. Foucault’n mukaan biopoliittikka on johtanut niiden väestön sisäisten ryhmien hahmottumiseen, rajoittamiseen sekä eliminointiin, joiden katsotaan koostuvan rikollisista, vaarallisista, heikkomielisistä, typeristä, rappiollisista, työkyvyttömistä sekä epänormaaleista ihmisistä. Foucault näkee ihmisten jaottelun vastaaviin alaryhmiin modernina rasismina, jossa rasismia toteuttaa valtio. (Dean, 2010, s.119.)

Kuntatalouden menokasvua on hillittävä, mikä edellyttää tuottavuuden merkittävää parantamista. Siksi tarvitaan kustannustehokas ja toimiva kunta ja palvelurakenne. ... Hallitus jatkaa määrätietoisesti kunta- ja palvelurakennemuutosten toteutusta hyväksytyin puitelain, päätettyjen kriteerien ja aikataulun mukaisesti. (Valtioneuvosto, 2007, s.23)

Hallitus toteuttaa kattavan vahvoihin peruskuntiin perustuvan kunta- ja palvelurakennemuutoksen koko maassa, jonka puitteissa hallinnon rakenteita sekä kuntien tuottavuutta ja vaikuttavuutta parannetaan. (Valtioneuvosto, 2011, s.7)

Kunta- ja palvelurakennemuutos on valtioneuvoston vuonna 2005 käynnistämä hanke, jonka alkuperäisenä tavoitteena oli turvata kuntien hyvinvointipalvelut tulevaisuudessa. Uudistuksen toteuttamisen keinoja olivat kuntarakenteen muutos, kuntien välisen yhteistyön lisääminen, väestöpohjan laajentaminen palvelujen järjestämisessä sekä palvelurakenteen ja

toimintatapojen uudistaminen. Uudistuksen toteuttamisessa päävastuu asetettiin kunnille. (Sosiaali- ja terveysministeriö, 2007, s.2–5.) Vanhasen toinen hallitus sekä Kataisen hallitus sitoutuvat myös uudistuksen toteuttamiseen. Kustannustehokkuus sekä parannetut tuottavuus sekä vaikuttavuus ovat kaikki uusliberalismille tyypillisiä periaatteita. Kuntien menoja on laskettava, jotta julkisen sektorin kulut eivät pääse kasvamaan liian suuriksi. Kunta- ja palvelurakennemuutos on massiivinen projekti, jossa yhdistyvät uusliberaali tehostaminen ja julkisten kulujen karsiminen sekä Foucault'n governmentality-ajattelun mukainen, tilastoihin ja tutkimustietoon perustuva hallinnon rationaalistuminen. (Patomäki, 2007, s.73; Dean, 2010, s.24–25.)

Kustannustehokas sekä tuottavuudeltaan ja vaikuttavuudeltaan parempi palvelurakenne tarkoittaa biopoliittisen hallinnan näkökulmasta sitä, että palvelujen kautta väestöön kohdistetun hallinnan vaikutukset yksilöiden terveyteen toteutuvat entistä pienemmillä kustannuksilla ja ovat samanaikaisesti entistä vaikuttavampia terveyttä edistävältä ja suojelevilta vaikutuksiltaan. Tämänkaltaisen yhtälön toteuttaminen on kuitenkin erittäin haastavaa, sillä julkisten palvelujen kehittäminen vaatii yleensä valtiovaltalta lisää resursseja. Uusliberaalin biopoliittisen diskurssin yksi keskeisistä piirteistä on sen kunnianhimoinen näkemys julkisen sektorin rakenteiden muokkaamisen vaikutuksista.

Hallitus sitoutuu pääministeri Kataisen hallituksen yhdessä oppositiopuolueiden kanssa tekemään linjaukseen, jonka mukaisesti suomalaisten keskeiset hyvinvointipalvelut turvataan toteuttamalla perusteellinen sosiaali- ja terveyspalvelu-uudistus. ... Kansallisella ja sote-alueiden ohjauksella varmistetaan, että uudistukselle asetettu tavoite kestävyysvajeen supistamisesta saavutetaan. (Valtioneuvosto, 2014, s.2)

Tässä Stubbin hallituksen hallitusohjelman lausumassa sosiaali- ja terveyspalvelu-uudistus, eli lyhennettynä sote-uudistus, nousee ensimmäistä kertaa nimellisesti esiin tässä muodossa. Kunta- ja palvelurakennemuutos on Stubbin hallituksen hallitusohjelmassa kadonnut ja se on vaihtunut sosiaali- ja terveyspalvelu-uudistukseen. Lausumassa kerrotaan uudistuksen tavoitteiden olevan hyvinvointipalvelujen turvaaminen sekä kestävyysvajeen supistaminen.

Uusliberaali biopoliittinen diskurssi ilmenee lausumassa pitkälti samanlaisesti kahden edellisen rakennemuutostamiseksi liittyvän lausuman kanssa, mutta tässä lausumassa uudistamisen tavoite on muuttunut kustannustehokkuudesta, tuottavuudesta ja vaikuttavuudesta kestävyysvajeen supistamiseen. Valtionvarainministeriön määritelmän mukaan kestävyysvaje tarkoittaa sitä, miten väestön ikääntyminen vaikuttaa julkisen talouden tulojen ja menojen erotukseen pitkällä

aikavälillä. (Valtionvarainministeriö, 2020, s.1) Kestävyyssvaje-termi on myös hallinnan termi. Yhteiskuntatieteiden tohtori Mikko Poutasen mukaan kestävyysvajeen määrittelemisessä ihmisten ikääntyminen antaa valtiontalouden tuloja suurempien velkojen laskennalle luonnontieteellisen pohjan, koska ihmisten ikääntyminen on kiistaton tosiasia. Kestävyyssvajeen puitteissa toteutettava talouspolitiikka on siis helpommin perusteltavissa, kuin samasta linjasta poikkeava talouspolitiikka, joka vaatii laajempaa perustelua ja selittämistä. Kestävyyssvajeen asettaminen talouspolitiikan keskiöön rajoittaa elvytykseen ja kasvuun suuntaavaa talouspolitiikkaa, kun valtion säästeliäisyys on aina ensisijainen tavoite. (Poutanen, 2019.)

Kestävyyssvajeen supistamisessa uusliberaali biopoliittinen hallinta keskittyy siis erityisesti ikääntyneiden negatiivisen talousvaikutuksen minimoimiseen. Ikääntyneiden olemus kiteytyy tässä lähestymistavassa lähinnä julkista taloutta rasittavaksi tekijäksi. Hallitus ei tunnista ikääntyneiden voimavaroja, jotka voivat tuoda yhteiskunnalle mittavia hyötyjä esimerkiksi kolmannen sektorin, kuten seurakuntien, sisällä tapahtuvan toiminnan muodossa. Hallitus suhtautuu ikääntyneisiin pitkälti Foucault’laisen modernin valtiollisen rasismin mukaisesti, kun ikääntyneiden muodostaman väestön alaryhmän olemus kiteytetään lähinnä koko väestön yleistä hyvinvoinnin kehitystä haittaavana. (Dean, 2010, s.119)

Hallituksen tavoitteena on asiakaskeskeisten palveluiden ja hyvien toimintakäytäntöjen toteuttaminen sosiaalihuollon, perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon hyvällä yhteistyöllä. (Valtioneuvosto, 2007, s.51)

Kuntien järjestämismvastuulla olevat palvelut tuotetaan asiakaslähtöisesti sekä laadukkaalla ja kustannusvaikuttavalla tavalla. (Valtioneuvosto, 2011, s.57)

Yllä olevissa lausumissa julkisen sektorin palvelujen kuluttajat nähdään ennen kaikkea asiakkaina. Asiakaskeskeisyys ja asiakaslähtöisyys viittaavat siihen, että palveluja tarvitsevat kansalaiset nähdään rationaalisina toimijoina, jotka tulevat ansaitsemillaan varoilla ostamaan tarvitsemansa palvelut. Uusliberaalissa yhteiskunnassa yksilön rooli nimenomaisesti palveluja ja hyödykkeitä ostavana kuluttajana korostuu ja tämä nousee tässä yhteydessä erityisesti esiin. Lausumat ovat olennainen osa uusliberaalia biopoliittista diskurssia, sillä niissä yksilön olemus määritellään uusliberalismin periaatteiden mukaisesti. Biopoliittista hallintaa yksilöihin kohdistettaessa yksilöiden asiakkuus merkitsee sitä, että yksilöt eivät ole pelkkiä kansalaisia, joiden terveyteen ja elämään valtiovalta kohdistaa hallintaansa, vaan myös asiakkaita, jotka halutessaan sallivat rahallisen interaktion kautta valtiovallan hallinnan ulottumisen yksilön terveyteen ja elämään. (Kelly, 2014, s.150–151.)

Uusliberaali biopoliittinen diskurssi poikkeaa aikaisemmasta voimaannuttavasta biopoliittisesta diskurssista merkittävästi. Hallitukset eivät enää pyri omia rakenteitaan ja toimintojaan vahvistamalla varmistamaan huolenpitoaan väestön elämänlaadusta ja terveydestä. Nyt hallitus pyrkii ohjaamaan väestöä työllisyyteen ja sitä kautta kohentuneeseen elämänlaatuun ja terveyteen. Työllisyys, kilpailukyky sekä menojen kasvun hillitseminen ovat hallitusohjelmien keskeisimpiä teemoja. Uusliberaalissa biopoliittisessa diskurssissa keskeistä on työskentelevistä yksilöistä koostuvan taloudellisen pohjan muodostaminen, jonka päälle yhteiskunnan rakenteita voidaan luoda. Diskurssi priorisoi työskentelykykyisten yksilöiden ylläpitoa ja työkyvyttömiä yksilöiden muokkaamista kohti työkykyisyyttä. Uusliberaalissa biopoliittisessa diskurssissa tunnistetaan entistä tarkemmin yhteiskunnan kehitystä ja taloutta hidastavat ihmisryhmät, kuten vanhukset ja työttömät ja heidän vaikutuksensa yhteiskunnan kehitykseen ja talouteen huomioidaan aikaisempaa tarkemmin.

4.3. Sipilän hallitus – Yksilökeskeinen biopoliittinen diskurssi

Pääministeri Juha Sipilän hallitukseen kuuluivat Keskusta kuudella ministerinsalkulla, Kokoomus neljällä ministerinsalkulla sekä Perussuomalaiset myöskin neljällä ministerinsalkulla. Hallituksen toimikausi oli 29.5.2015-6.6.2019. (Valtioneuvosto, 2021a)

Edellisen luvun tapaan myös tässä luvussa uusliberalismi on keskeisessä roolissa, mutta Sipilän hallituksen hallitusohjelma ottaa vielä aikaisempaa selkeämmän harppauksen kohti uusliberalismia ja erityisesti korostunutta yksilön vapautta ja vastuuta. Hallitusohjelmaa määrittelevät pitkälti konkreettiset ja rajatut tavoitteet, jotka tähtäävät julkisen sektorin toimintojen karsimiseen ja entistä kattavampaan tehokkuuteen julkisen sektorin palveluissa. Nimeän tässä luvussa käsiteltävien Sipilän hallituksen hallitusohjelman sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamiseen liittyvien lausumien muodostaman diskurssin yksilökeskeiseksi biopoliittiseksi diskurssiksi. Diskurssin biopolitiikka rakentuu pitkälti ajatukselle yksilön omasta elämästään vastuun ottamisen kautta toteutuvasta elämän ja terveyden vaalimisesta ja edistämisestä. Diskurssin biopolitiikka ei toteudu pelkkänä valtiovallan kohdistamana hallintana, vaan keskeisesti myös yksilöiden biopoliittisena itsehallintana.

Julkinen valta tekee yhdessä suomalaisten kanssa vaikeitakin ratkaisuja tulevan hyvinvoinnin turvaamiseksi. (Valtioneuvosto, 2015, s.7)

Yksilökeskeinen biopoliittinen diskurssi ilmenee tässä lausumassa, kun Sipilän hallitus kertoo tekevänsä yhdessä suomalaisten kanssa vaikeitakin ratkaisuja tulevan hyvinvoinnin turvaamiseksi. Vaikeat ratkaisut käytännössä tarkoittavat julkisen sektorin palvelujen karsimista ja kustannustehostamista. Sipilän hallitus aikoo esimerkiksi karsia sosiaali- ja terveystalouden menoja 451 miljoonalla eurolla vuoteen 2020 mennessä. (Valtioneuvosto, 2015, liite 6) Vaikeiden ratkaisujen yhdessä tekeminen voidaan tulkita siten, että hallitus tietyllä tavalla laskeutuu väestön kanssa samalle tasolle ja ottaa väestön osaksi päätöksentekoa. Tämä on tärkeä osa lausumaa, sillä julkisten palvelujen karsimiseen tähtäävien päätösten oikeuttaminen on hallitukselle helpompaa, kun päätöksistä on sovittu yhdessä väestön kanssa.

Väestön ja julkisen vallan yhdessä tekemät vaikeat päätökset voidaan tulkita eräänlaisena väkinäisenä emansipaationa, jossa väestö irtautuu valtiovallan holhouksesta, sillä valtion varat eivät enää riitä nykyisten sosiaali- ja terveystalouden ylläpitämiseen. Hyvinvoinnin turvaamiseksi tehdyt vaikeat ratkaisut siis koostuvat julkisen sektorin palvelujen karsimisesta sekä yksilökeskeisestä biopoliittisesta hallinnasta, jossa kattavien sosiaali- ja terveystalouden muodostaman turvaverkon sijaan yksilöt ovat entistä vahvemmin itse vastuussaan omasta terveydestä ja hyvinvoinnistaan.

Suomi on näivettymisen kierteessä monista vahvuuksistaan huolimatta. ... Päätöksenteon vaikeudet korjata rakenteita ovat syöneet uskoa tulevaisuuteen. ... Meidän on vapautettava ihmisten omat voimavarat luovuuteen, yritteliäisyyteen ja hyvinvoinnin rakentamiseen. ... Hallitus on uudistuksiin kykenevä ratkaisujen hallitus, joka vahvistaa luottamusta. (Valtioneuvosto, 2015, s.8)

Tässä lausumassa mainitut näivettymisen kierre sekä päätöksenteon vaikeudet ovat suoraa kritiikkiä aikaisempien hallitusten toimintaa kohtaan. Aikaisemmat hallitukset ovat lausuman sisältämän viestin mukaan epäonnistuneet hallinnollisissa uudistuksissaan, mutta nyt voimaan astuva hallinto vapauttaa yksilöiden individualistisen potentiaalin taloudellista toimintaa varten. Lausuma on osa yksilökeskeistä biopoliittista diskurssia, kun se katsoo hallinnollisten rakenteiden sitovan yksilöitä ja estävän heitä toteuttamasta rooliaan kuluttajina uusliberaalissa yhteiskunnassa. Sipilän hallitus antaa lausumassa vahvan lupauksen siitä, että hallinnon toteuttamien uudistusten kautta väestö voi jälleen luottaa siihen, että hallinto ei aikaisempaan tapaan enää aio rajoittavasti puuttua yksilöiden taloudelliseen toimintaan.

Ihmisten voimavarojen vapauttamisen voidaan katsoa olevan biopoliittinen hallinnan prosessi, jossa valtiovalta pyrkii ohjailemaan yksilöiden elämää ja käytöstä kohti itsenäistä toimintaa

sekä oman hyvinvoinnin rakentamista. Valtiovalta ei siis pyri tässä diskurssissa hallitsemaan yksilöiden elämää ja terveyttä kattavien sosiaali- ja terveystalvelujen kautta, vaan se pyrkii enemmänkin rohkaisemaan yksilöitä selviämään ilman kattavia julkisia palveluja. Tämä ei tarkoita sitä, että biopoliittinen hallinta olisi yhteiskunnassa katoamassa tai vähenemässä, koska yksilöiden ohjaaminen omatoimisuuteen ja sitä kautta rakentuvaan hyvinvointiin on edelleen keskeisesti yksilöiden elämän ja terveyden hallintaa.

Kymmenen vuoden tavoite: Suomalaiset voivat paremmin ja kokevat pärjäävänsä erilaisissa elämäntilanteissa. Jokainen ihminen kokee voivansa vaikuttaa, tehdä valintoja ja ottaa vastuuta. Sosiaali- ja terveydenhuollossa painopiste on ennaltaehkäisyssä, hoitoketjut ovat sujuvia, henkilöstö voi hyvin ja tietojärjestelmät toimivat. Uudistuksen myötä yhteisillä varoilla saadaan enemmän terveyttä ja hyvinvointia. (Valtioneuvosto, 2015, s.20)

Yllä olevaan lausumaan on tiiviisti koottu erinäisiä sosiaali- ja terveystalveittisia tavoitteita, ja siinä yhdistyvät elämässään ongelmia kohtaavia yksilöitä voimauttavat toimijuuden tekniikat sekä governmentality-ajattelun mukainen hallinnan tehostuminen ja rationaalistuminen. Sosiaali- ja terveydenhuollon ennaltaehkäisevä ote, hoitoketjujen sujuvuus, henkilöstön hyvinvointi, tietojärjestelmien toimivuus sekä entistä vahvempi kustannustehokkuus ovat kaikki hallinnoinnin rationalisoinnin sekä tehostamisen mukaisia toimenpiteitä. (Dean, 2010, s.196–197; Dean, 2010, s.24–25.)

Lausuma on osa laajempaa yksilökeskeistä biopoliittista diskurssia erityisesti niissä kohdissa, jotka käsittelevät yksilöiden pärjäämistä erilaisissa elämäntilanteissa sekä yksilön kykyä vaikuttaa, tehdä valintoja ja ottaa vastuuta. Aikaisempien lausumien tapaan, myös tässä hallitus pyrkii karsimaan julkisen vallan holhoavaa otetta yksilöiden elämästä ja hyvinvoinnista. Biopoliittinen yksilöiden hallinta ilmenee tässä tapauksessa hallituksen pyrkimyksessä yhdistää yksilöiden parempi vointi kasvaneeseen yksilön vapauteen ja vastuuseen. Hallitus katsoo, että se kykenee yksilöiden elämään kohdistuvalla hallinnalla lisäämään yksilöiden yhteiskunnallista aktiivisuutta, omatoimisuutta ja entistä vahvempaa vastuunottoa omasta terveydestä ja hyvinvoinnista.

Hallituksen tavoite on, että kymmenen vuoden kuluttua jokainen ihminen kokee voivansa vaikuttaa, tehdä valintoja ja ottaa vastuuta. Tämän voidaan katsoa tekevän jyrkän kahtiajaon niiden välille, jotka kykenevät vaikuttamaan, tekemään valintoja ja ottamaan vastuuta ja niiden, jotka eivät kykene. Sairauksien ja muiden vaivojen vuoksi monet eivät kuitenkaan kykene tai jaksa tehdä valintoja ja kirjauksessa jääkin epäselväksi, miten tämän väestöosan

hyvinvoinnista ja toimijuudesta aiotaan huolehtia. Ovatko vaikuttamiseen, valintoihin ja vastuunottamiseen kyvyttömät yksilöt lähinnä rasite valtiolle? Tässä yhteydessä korostuu Foucault’lainen ajattelutapa valtion toteuttamasta rasismista, jossa ihmiset jaotellaan ryhmiin sen mukaisesti edistäväkö he hyvinvointivaltion kehitystä vai hidastavatko he sitä. (Dean, 2010, s.119)

Kymmenen vuoden tavoite: Suomi on ottanut tuottavuusloikan julkisissa palveluissa ja yksityisellä sektorilla tarttumalla digitalisaation mahdollisuuksiin ja purkamalla turhaa sääntelyä ja byrokratiaa. (Valtioneuvosto, 2015, s.26)

Edellisen lausuman tapaan, myös tässä tapauksessa hallituksen tavoite on sidottu rajatulle aikavälille, kun hallitus pyrkii kymmenen vuoden kuluessa vahvistamaan julkisen sekä yksityisen sektorin tuottavuutta. Tuottavuusloikka kertoo hallituksen pyrkimyksestä nostaa huomattavasti tuottavuutta suhteellisen lyhyellä aikavälillä. Lausuma on osa yksilökeskeistä biopoliittista diskurssia, koska siinä ilmenee hallituksen näkemys siitä, että julkisen vallan sääntelyt sekä byrokratia ovat osittain tarpeettomia ja ne vaikuttavat negatiivisesti koko yhteiskunnan tuottavuuteen. Sipilän hallituksen näkökulmasta katsottuna turhan sääntelyn ja byrokratian purkaminen tekee yksilöiden taloudellisesta toiminnasta entistä vapaampaa ja tuottavampaa. Tämä kehitys oletetusti johtaa yksilöiden elämänlaadun ja terveyden kohenemiseen. Lausuma on tähän asti selkein uusliberalistiselta luonteeltaan, kun hallitus itse katsoo omien rakenteidensa olevan tuottavuudelle sekä vapaiden markkinoiden toteutumiselle haitallista ja aikoo itse ryhtyä oman hallinnallisen toimintansa muuttamiseen ja karsimiseen. (Yliaska, 2014, s.72–74.)

Lausumassa mainitut digitalisaation mahdollisuudet ovat tyypillisiä hallinnan rationalisoinnin keinoja, kun uusia hallinnan keinoja otetaan käyttöön entistä tehokkaamman ja toimivamman hallitsemisen takaamiseksi. Hallitus asettaa selkeitä odotuksia teknologisesti kehityksestä nousevien digitalisaation hyötyjen hallinnallisiin mahdollisuuksiin. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että valtiovalta kykenisi entistä pienemmillä kuluilla, nopeammin ja tehokkaammin tavoittamaan yksilöitä ja tarjoamaan heille heidän tarvitsemiaan palveluita esimerkiksi internetpalvelujen välityksellä. Kyseessä on ensimmäinen kerta, kun digitalisaatio nousee hallitusohjelmassa esiin sosiaali- ja terveyspalveluihin konkreettisesti liittyvässä kontekstissa. Digitalisaatioon liittyy olennaisesti biopoliittinen ulottuvuus, kun valtio kykenee ulottamaan entistä tehokkaammin hallintaa yksilöiden elämään ja käytökseen. Digitalisaation ansiosta väestön tarkkailu ja erinäinen mittaaminen, sekä kerätyn datan hyödyntäminen

yksilöiden elämään ja terveyteen kohdistuvassa hallinnassa, on tarkempaa ja tehokkaampaa kuin koskaan aikaisemmin. (Dean, 2010, s.118–119.)

Edistetään kansanterveyttä, kansalaisten liikkumista, terveellisiä elämäntapoja ja ravintotottumuksia sekä vastuunottoa omasta elämästä. (Valtioneuvosto, 2015, s.21)

Tämä Sipilän hallituksen hallitusohjelman lausuma on myös osa yksilökeskeistä biopoliittista diskurssia, sillä siinä hallitus luettelee väestön terveyttä edistäviä konkreettisia biopoliittisia hallinnan keinoja, joiden pohjustuksena on yksilöiden entistä vahvempi vastuunottaminen omasta elämästä. Hallitus aikoo edistää kansalaisten liikkumista, terveellisiä elämäntapoja ja ravintotottumuksia, mutta se ei kykene biopoliittisella hallinnalla väkisin ohjaamaan ihmisten käytöstä näihin toimintatapoihin. Sen sijaan biopoliittisen hallinnan ulottaminen yksilöiden omasta elämästä vastuunottamisen lisäämiseen, voi johtaa tähän kehitykseen, sillä aikaisempaa vastuullisempi yksilö todennäköisesti myös huolehtii omasta elämästä ja terveydestä aikaisempaa paremmin. (Dean, 2010, s.118–119.)

Yksilöiden vastuunottamisen edistämisen positiiviset vaikutukset kansanterveydelle perustuvat pitkälti siihen, että yksilön katsotaan olevan rationaalinen toimija, joka tekee terveytensä ja hyvinvointinsa kannalta oikeita valintoja. Esimerkiksi ravintotottumusten parantaminen tätä kautta on vähintäänkin haastavaa, kun epäterveellinen ja samalla kohtuu hintainen ruoka on helpommin saatavilla kuin milloinkaan aiemmin.

Sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistamisen tavoitteena on terveyserojen kaventaminen ja kustannusten hallinta. Uudistus toteutetaan palveluiden täydellisellä horisontaalisella ja vertikaalisella integraatiolla sekä vahvistamalla järjestäjien kantokykyä. Tällä on merkittävä vaikutus julkisen talouden kestävyysvajeeseen. Tavoitteena on ihmisen hyvinvoinnin ja terveyden kannalta tärkeä palveluketjujen saumaton kokonaisuus. (Valtioneuvosto, 2015, s.28)

Tässä Sipilän hallituksen hallitusohjelman lausumassa käsitellään sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamista konkreettisena hankkeena aikaisempien yksittäisten sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyvien linjauksien sijaan. Lausuma on pitkälti Mitchell Deanin käsittelemän governmentality-ajattelun mukainen, kun julkisen sektorin rakenteiden ja toimintatapojen rationaalisella uudistamisella ja tehostamisella pyritään terveyserojen kaventamiseen, kustannusten hallintaan sekä palveluketjujen saumattomuuteen. Deanin mukaan governmentalityn voidaan todeta kiteytyvän hallinnan rationaalistumiseen ja systematisoitumiseen sekä hallinnoimisen taidon korostumiseen. Palveluiden täydellisen horisontaalisen ja vertikaalisen integraation voidaan katsoa olevan hallinnallinen toimenpide,

joka vaatii huomattavasti systemaattista, järkeilyyn, tilastoihin ja tutkimuksiin, perustuvaa hallinnan taitoa. (Dean, 2010, s.24–25.)

Kustannusten hallinnalla tarkoitetaan käytännössä julkisten kulujen karsimista. Kulujen karsimisen yhdistäminen terveyserojen kaventamiseen sekä palveluketjujen saumattomuuteen on erittäin kunnianhimoinen tavoite ja sen voidaan todeta vaativan melkoisia hallinnoimisen taitoja, sillä julkisen sektorin palvelujen kehittäminen vaatisi mitä todennäköisimmin rahallisia investointeja. Hallitus lataa suuria odotuksia julkisen sektorin rakenteellisten muutosten taloudellisille vaikutuksille. Palveluiden täydellinen horisontaalinen ja vertikaalinen integraatio sekä palveluiden järjestäjien kantokyvyn vahvistaminen ovat kaikki hallinnallisia toimenpiteitä, jotka tähtäävät kustannusten karsimiseen hallinnon rakenteiden rationaalisen ja systemaattisen muokkaamisen kautta.

Lausuma on osa yksilökeskeistä biopoliittista diskurssia, koska uudistuksen kautta valtiovalta tiivistää sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmää ja tämä jättää entistä enemmän liikkumavaraa yksilöille oman terveytensä ja hyvinvointinsa edistämiseksi. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että yksilöillä on edelleen käytettävissä entistä tiiviimmät julkisen sektorin palvelut, mutta yksilöillä on aikaisempaa suurempi vastuu omien palvelutarpeittensa toteutumisen huolehtimisesta. Lausumaan merkitty palveluiden horisontaalinen ja vertikaalinen integroiminen tarkoittaa käytännössä palvelujen kokoamista entistä tiiviimmin yhdeksi kokonaisuudeksi. Biopoliittisen hallinnan näkökulmasta tämä tarkoittaa sitä, että yksilöiden elämää ja terveyttä edistävien palvelujen moninaisuus ja laaja-alaisuus ei ole enää aikaisemmalla tasolla, mutta jos ja kun yksilöt hakeutuvat julkisten palveluiden piiriin niin palvelujen saamisen tulisi järjestyä entistä tehokkaammin ja selkeämmin.

Selvitetään valinnanvapaus-mallin yksityiskohdat ... Uudistuksen tavoitteena on vahvistaa perustason palveluita ja turvata ihmisten nopea hoitopaikka. (Valtioneuvosto, 2015, s.28)

Tässä hallitusohjelman lausumassa olennaisena asiana nousee esiin valinnanvapaus sosiaali- ja terveydenhuollossa. Lausuma on osa yksilökeskeistä biopoliittista diskurssia ja se pyrkii lisäämään yksilön vapautta toimia omien valintojensa mukaisesti valtion määräämisen sijaan. Valinnanvapaudella tarkoitetaan yksilön vapautta valita haluamansa hoitopaikka, jossa hän saa tarvitsemaansa hoitoa. Hallinto pyrkii valinnanvapauden kautta lisäämään yksilön vastuuta omasta hyvinvoinnistaan ja terveydestään. Biopoliittinen hallinta on valinnanvapaus-mallin keskiössä, koska siinä hallitus uskoo vahvistavansa koko väestön kattavan hyvinvoinnin ja terveyden kohenemista. Valinnanvapaus-malli antaa yksilölle entistä enemmän

mahdollisuuksia toteuttaa oman terveytensä suojelemista ja edistämistä. Valinnanvapausmallin toteutuessa hallitus ikään kuin pakottaisi yksilöitä tekemään heidän elämäänsä ja terveyttä koskevia päätöksiä entistä vahvemmin. Vaikka vapauden lisääminen on valinnanvapausmallin tavoitteena, voidaan silti todeta sen myös lisäävän yksilöiden hallintaa, kun hallitus ohjailee yksilöitä toimimaan heidän elämässään hallituksen toivomalla tavalla. Hallitus toivoo yksilöiden osallistuvan valinnanvapausmallin myötä yhä vahvemmin markkinoille, jotka ovat entistä vapaampia. Tästä näkökulmasta katsottuna yksilöt asettuvat entistä vahvemmin hallituksen biovallan alaisuuteen. (Kelly, 2014, s.132–133; Foucault, 1990, s.139–141.)

Hallituksen ajattelutavan mukaan julkisen sektorin määräämä hoitopaikka on tehottomampi ratkaisu kuin yksilön vapaa valinta. Julkisen sektorin puuttuminen sosiaali- ja terveystalvveluja tarjoavan paikan valikoitumiseen heikentää, uusliberaalin ajattelutavan mukaan, vapaan kilpailun mahdollisuuksia sosiaali- ja terveydenhuollon markkinoilla. Valinnanvapauden konseptissa yhdistyvät uusliberaali käsitys yksilönvapaudesta sekä yksilön rationaalisesta toiminnasta. Yksilöt ovat hallituksen ajaman valinnanvapauden seurauksena vapaita valitsemaan rationaalisesti itselleen parhaan hoitopaikan, ja tämä karsii luontaisesti pois markkinoilta tehottomat hoitopaikat. Tässä yhteydessä korostuu käsitys valtiosta anti-midaksena, joka puuttumisellaan häiritsee vapaita markkinoita ja muuttaa käyttökeltvottomaksi kaiken mihin se koskee. (Yliaska, 2014, s. 72–74.)

Valinnanvapauden konseptissa nousee esiin myös hallinnan toimijuuden tekniikat. Hallitus pyrkii valinnanvapautta edistämällä muovaamaan kansalaisia entistä yksilöllisimmiksi riskinottajiksi, jotka yksityisten toimijoiden kanssa solmimiensa sopimusten kautta huolehtivat itse omasta hyvinvoinnistaan. Toimijuuden tekniikoiden tapaan, myös hallitus katsoo yksilöiden olevan keskeisesti aktiivisia ja vapaita kansalaisia, jotka tietoisella ja vastuullisella kuluttamisella ottavat ja hallitsevat henkilökohtaisia riskejään. Valinnanvapautta edistävän uudistuksen tavoitteeksi Sipilän hallitus asettaa perustason palveluiden vahvistamisen sekä hoitoon pääsyn nopeuden turvaamisen. Hallitus katsoo, että valinnanvapaudesta saatavat hyödyt vahvistavat ja nopeuttavat yksilön saatavilla olevia palveluja, kun tehottoman julkisen sektorin sijaan rationaalinen yksilö tekee omat valintansa tarvitsemiensa palvelujen suhteen. (Dean, 2010, s.196–197.)

Yksilökeskeisessä biopoliittisessä diskurssissa valtio pyrkii vähentämään rooliaan yksilöiden puolesta päätöksiä tekevänä holhoojana. Diskurssissa hyvinvoinnin ja elämänlaadun

ylläpitämisen vastuu jää yksilöille itselleen. Diskurssi eroaa edellisen luvun uusliberaalista biopoliittisesta diskurssista siten, että hallitus ei ohjaile yksilöitä enää pelkkää työllisyyttä kohti, vaan kohti laajempaa omatoimisuutta ja itsevastuuta. Yksilökeskeisessä biopoliittisessa diskurssissa hallitus katsoo, että julkisen sektorin rakenteet ovat osittain tarpeettomia ja niitä tulee karsia, jotta yksilöiden omatoimisuus ja vapaus toteutuisi entistä vahvemmin. Julkisen sektorin rakenteiden karsimisella on olennaisesti taloudellinen vaikutus, kun palvelujen järjestämisen muodostaman taloudellisen taakan keventyessä valtion velat ja kulut pienenevät. Yksilökeskeisessä biopoliittisessa diskurssissa valtio käyttää edelleen keskeisimpänä toimijana valtaa yhteiskunnassa, mutta yksilöiden vallan lisääminen on diskurssin keskeisimpiä tavoitteita.

4.4. Rinteen ja Marinin hallitukset – Sosiaalisen kestävyuden biopoliittinen diskurssi

Pääministeri Antti Rinteen johtamaan hallitukseen kuuluivat puolueista SDP, Keskusta, Vihreät, RKP sekä Vasemmistoliitto. SDP sai suurimpana puolueena seitsemän ministerinsalkkua, Keskusta sai viisi ministerinsalkkua, Vihreät saivat kolme ministerinsalkkua ja RKP sekä Vasemmistoliitto joutuivat kukin tyytymään kahteen ministerinsalkkuun. Rinteen hallitus oli toiminnassa 6.6.2019-10.12.2019 kunnes pääministeriksi Rinteen tilalle nousi Sanna Marin. Rinteen ero pääministerin roolista johtui siitä, että hallituskumppani keskusta menetti luottamuksena Rinteeseen. (Verkkouutiset, 2019) Marinin hallituksen kokoonpano pysyi puolueiden ja ministereiden osalta samanlaisena Rinteen hallituksen kanssa. Marinin hallitus on ollut toiminnassa 10.12.2019 eteenpäin ja on tämän tekstin kirjoituksen aikana voimassa oleva hallitus. (Valtioneuvosto, 2021a)

Tasavallan presidentti on myöntänyt eron pääministeri Antti Rinteen hallitukselle 10.12.2019 ja samalla nimittänyt pääministeri Sanna Marinin hallituksen. Pääministeri Sanna Marinin hallitus on ottanut ohjelmakseen edellä mainitun hallituksen ohjelman Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. (Valtioneuvosto, 2019b, s.5)

Kuten yllä olevasta lausumasta ilmenee, Rinteen ja Marinin hallitusten hallitusohjelmat ovat identtiset, joten käytän tämän kappaleen aineistona alkuperäistä Rinteen hallitusohjelmaa.

Rinteen hallitusohjelman muodostama diskurssi ottaa etäisyyttä uusliberalistiseen hallintaan. Tehokkuuden ja vaikuttavuuden maksimointi ei hallitse tämän hallitusohjelman sisältöä ja niiden tilalle nousee julkisten palvelujen vahvistaminen. Rinteen hallituksessa korostuu myös entistä kattavampi ymmärrys terveyden ja hyvinvoinnin vaikutusten moninaisuudesta yhteiskunnassa. Nimeän Rinteen hallitusohjelman sisältämien sosiaali- ja terveystalouden uudistamista käsittelevien lausumien muodostaman diskurssin sosiaalisen kestävyysbiopoliittiseksi diskurssiksi. Tämä johtuu siitä, että lausumien sisältö seuraa pitkälti hallituksen omaa määritelmää sosiaalisesta kestävydestä, joka on seuraavanlainen: *Sosiaalinen kestävyys on sitä, että kannamme vastuuta toinen toisistamme ja yhteisestä tulevaisuudesta.* (Valtioneuvosto, 2019a, s.6) Sosiaalisen kestävyysbiopoliittisessä diskurssissa biopoliittinen rakentuu pitkälti elämänlaadun ja hyvinvoinnin jatkuvuuden ja tasa-arvon turvaamisen ajatuksille.

Sosiaalinen kestävyys on sitä, että kannamme vastuuta toinen toisistamme ja yhteisestä tulevaisuudesta. Ihmisten välillä vallitsee oikeudenmukaiseksi koettu tasa-arvo. Laadukkaat julkiset sosiaali- ja terveystaloudet tuottavat hyvinvointia – luottamusta siihen, että jokaisesta pidetään huolta, kun omat voimat eivät riitä. (Valtioneuvosto, 2019a, s.6)

Heti ensimmäisestä Rinteen hallituksen hallitusohjelman sosiaali- ja terveystaloudetta käsittelevästä lausumasta nousee esiin jyrkkä muutos edelliseen hallitusohjelmaan nähden. Sosiaalinen kestävyys, oikeudenmukainen tasa-arvo sekä hyvinvointia tuottavat laadukkaat julkiset sosiaali- ja terveystaloudet ovat kaikki osa sitä harppausta, jonka hallinto ottaa pois uusliberalismista. Hallitusohjelmassa korostuu nyt perinteisten hyvinvointivaltion ajatusten paluu.

Taloustieteilijä Sixten Korkmani määrittelee hyvinvointivaltion siten, että se täydentää markkinataloutta ja muokkaa tulonjakoa. Hyvinvointivaltion toimintamuotoja ovat Korkmanin mukaan tulonsiirrot, terveydenhuolto, koulutus sekä monet muut hyvinvointipalvelut. Korkman jakaa hyvinvointivaltion tavoitteet kolmeen toisiaan tukevaan osaan, joista ensimmäinen on riskien jakaminen laajasti yhteiskunnassa. Tätä kautta hyvinvointivaltio lisää turvallisuutta yhteiskunnassa. Tämän tavoitteen saavuttamisen keskeisin keino on sosiaalivakuutusjärjestelmä, eli esimerkiksi eläkejärjestelmä, lapsilisät ja työttömyysturva. Toinen tavoite on tulojen ja kulutusmahdollisuuksien turvaaminen yli elinkaaren.

Työssäkäyvien maksamat verot mahdollistavat mm. lapsiperheiden tukimuodot ja vanhusten palvelut. Kolmas tavoite on tuloerojen vähentäminen ja köyhyyden torjunta. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi hyvinvointivaltiossa toteutetaan progressiivista verotusta ja ilmaisia tai kohtuuhintaisia julkisia palveluja. Kaikki tässä määritelmässä nousevat yhteistoiminnan ja yhteisen vastuunkantamisen osa-alueet ovat Rinteen hallitusohjelmassa vahvasti läsnä. (Korkman, 2011, s.25–26.)

Lausuma korostaa solidaarinen käsitys väestön terveydestä ja hyvinvoinnista, jonka mukaan yhteiskunnassa vallitsee keskinäisen huolenpidon ilmapiiri. Hallitus panostaa laadukkaisiin sosiaali- ja terveystalouteihin, joiden kautta se kohdistaa biopoliittista hallintaa väestöön siten, että elämän ja terveyden tasa-arvoisuus toteutuu väestön keskuudessa. Entistä vahvempien julkisen vallan rakenteiden myötä hallitus katsoo, että kukaan ei jää hyvinvointipalvelujen ulottumattomiin. Lausumassa ilmenevä biopoliittinen hallinta on keskeisesti väestön tasa-arvoista terveyttä ja elämää ylläpitävää, eikä se pyri varsinaisesti ohjailemaan yksilöiden terveyskäytöstä tai muuta toimintaa suuntaan tai toiseen.

Ihmisarvoisten ja laadukkaiden palvelujen ja koko väestön toimeentulon turvaaminen edellyttävät, että julkinen talous on vakaalla pohjalla ja että sitä hoidetaan kestäväällä tavalla. (Valtioneuvosto, 2019a, s.13)

Tämän lausuman mukaan palvelujen sekä väestön toimeentulon turvaaminen edellyttää vakaata ja kestäväällä tavalla hoidettua julkista taloutta. Vakaa ja kestäväällä tavalla hoidettu julkinen talous tarkoittaa käytännössä julkisten menojen liiallisen kasvun hillitsemistä sekä taloudessa tapahtuvien muutosten julkiselle taloudelle aiheuttamien vaikutusten hallitsemista. Hallinto asettaa lausumassa talouden stabiliteetin siksi pohjarakenteeksi, jonka päälle sosiaali- ja terveystaloutet rakentuvat.

Lausuma kuuluu sosiaalisen kestävyuden biopoliittiseen diskurssiin keskeisellä tavalla. Lausumasta ilmenee, että hallituksen tavoitteena on ihmisarvoisten ja laadukkaiden palvelujen sekä koko väestön toimeentulon turvaaminen. Palvelujen ihmisarvoisuus ja laadukkuus tarkoittaa sitä, että palvelujen kautta toteutuvalla, ja ihmisten terveyteen ja elämään kohdistuvalla, biopoliittisella hallinnalla on selkeät kriteerit sen toteutuksessa. Jokaista yksilöä kohdellaan sosiaali- ja terveystalouten piirissä arvokkaana ihmisenä, joka ansaitsee kaikista yksilöllisistä piirteistään ja taloudellisesta tilanteestaan riippumatta laadukkaita palveluja.

Koko väestön toimeentulon turvaaminen voidaan tulkita biopoliittisena hallintana, jossa pelkän terveyden ja elämänlaadun turvaamisen ja edistämisen lisäksi valtiovalta varmistaa myös, että

väestö tulee toimeen erinäisten haasteiden äärellä ja kykenee toteuttamaan itseään sekä elämään elämäänsä toivomallaan tavalla. Hallitus pyrkii siis muokkaamaan yksilöiden elämää siten, että he olisivat valmiita kohtaamaan heidän elämässään ilmeneviä haasteita. Pelkän haasteiden kohtaamisen lisäksi väestön tulisi voittaa nämä haasteet ja muuttaa ne omiksi voimavaroikseen tulevia haasteita varten. Tämä kaikki voidaan tulkita biopolitiikan laajassa kontekstissa, koska biopolitiikka kattaa kaikki väestön elämää ja elinvoimaa optimoivat ja haittaavat tekijät. (Dean, 2010, s.118–119.)

Terveyden edistäminen verotuksella:

Tupakkavero: Hallitus jatkaa tupakka- ja nikotiinituotteiden asteittaisia veronkorotuksia yhteensä 200 miljoonalla eurolla tulevan hallituskauden aikana. Vero-ohjauksella edistetään kansanterveyttä.

Alkoholivero: Hallitus jatkaa alkoholiveron maltillisia korotuksia 50 miljoonalla eurolla ottaen huomioon toimintaympäristön muutokset niin, että vaikutukset matkustajatuontiin seurataan.

Virvoitusjuomavero: Hallitus korottaa 25 miljoonalla eurolla virvoitusjuomaveroa painottaen korotuksen sokeripitoisiin juomiin. Tällä vahvistetaan veron kansanterveydellistä ohjausvaikutusta.

Terveyttä edistävän veron selvittäminen: Hallitus selvittää mahdollisuuden ottaa käyttöön kansanterveyttä edistävän veron, joka kohdistuisi esimerkiksi sokeriin. (Valtioneuvosto, 2019a, s.27)

Kohdennettujen verokorotusten kautta tapahtuvalla terveyden laajamittaisella edistämisellä, Rinteen hallituksen hallitusohjelma tekee selkeää pesäeroa aikaisempien hallitusohjelmien uusliberalistisiin pyrkimyksiin. Uusliberalistisen ajattelutavan mukaan liiallisen verotuksen kaltainen valtion puuttuminen markkinatalouteen on haitallista markkinoiden toimiselle, eikä valtion tulisi välttämättömien hallinnollisten toimien lisäksi puuttua vapaisiin markkinoihin. Uusliberalismi suhtautuu hyvinvointivaltioon kriittisesti ja siinä valtion keskeinen rooli on toimia markkinoiden rakentajana ja suojelijana. (Yliaska, 2014, s.45 & s.72–74.) Tässä lausumassa hallitus toimii uusliberalismin vastaisesti, kun se aikoo lisätä hallinnallista vaikutustaan yksilöiden käytökseen, verotuksen kautta tapahtuvan ohjailun muodossa.

Tämä lausuma on sosiaalisen kestävyuden biopoliittisen diskurssin kannalta mielenkiintoinen, sillä biopoliittinen hallinta kohdistuu väestöön tässä tapauksessa verotuksen kautta. Kohdennettu verotus on hallinnallinen toimenpide, jonka kautta valtiovalta pyrkii vaikuttamaan

yksilöiden käytökseen ja kulutukseen. Terveiden edistämiseen tähtäävä verotuskohteiden kokonaisuus on kuitenkin luonteeltaan myös keskeisesti biopoliittista hallintaa, koska hallintaa suorittaa valtiovalta ja kohteena on väestön käytöksen ohjaamisen kautta väestön elämänlaatu ja terveys. (Dean, 2010, s.118–119) Hallinta pyrkii tässä lausumassa edistämään väestön terveyttä ja elämänlaatua kestävästi, kun yksittäisten päätösten sijaan hallitus toteuttaa laajan, väestön epäterveellistä käytöstä pitkällä aikavälillä ja ylisukupolisesti vähentävän, rakenteellisen muutoksen. Voidaan katsoa, että hallituksen käsitys sosiaalisesti kestävästä kehityksestä toteutuu tässä biopoliittisen hallinnan toimenpiteessä, kun verotuksen kohdennetut korotukset vaikuttavat hyvinvoinnin lisääntymiseen erityisesti pitkällä aikavälillä.

Suomi on maa, jossa jokainen saa hoitoa, hoivaa ja huolenpitoa oikea-aikaisesti ja yhdenvertaisesti. Palvelut ovat kustannustehokkaita ja vaikuttavia. ... Palveluiden parantuminen lisää luottamusta niin käyttäjien kuin sote-ammattilaisten keskuudessa. (Valtioneuvosto, 2019a, s.148)

Tässä hallitusohjelman lausumassa Rinteen hallitus asettaa kunnianhimoiseksi tavoitteekseen yhdenvertaisen palvelujen saatavuuden koko Suomessa. Tämän lisäksi palveluiden tulee olla kustannustehokkaita ja vaikuttavia. Hallinnan rationaalisen ja systemaattisen kehittämisen kautta palvelujen saatavuutta, kustannustehokkuutta ja vaikuttavuutta voidaan lisätä, mutta hallituksen tavoitteiden saavuttaminen vaatisi massiivisia hallinnollisia toimenpiteitä, jotka käytännössä ovat lähes mahdottomia. Suomi on väestölukuun suhteutettuna suuri maa, jossa on pitkät välimatkat ja tämä vaikeuttaa merkittävästi palvelujen yhdenvertaista, kustannustehokasta ja vaikuttavaa ulottamista koko väestölle. Palvelujen kustannustehokkuuden ja vaikuttavuuden parantumisen kautta lisääntyvä luottamus palvelujen käyttäjien sekä sote-ammattilaisten keskuudessa on tyypillistä hallinnan tehokkuuden tekniikoiden mukaista ajattelua. Kyseisen ajattelun mukaan uusliberaalissa yhteiskunnassa erinäisten mittarien ja indikaattorien kautta tapahtuva mittaaminen ja tarkkailu muodostavat julkisen hallinnon ja väestön välisen luottamuksen. (Dean, 2010, s.197.)

Lausuma on osa sosiaalisesti kestävästä biopoliittista diskurssia, koska siinä korostuu väestön terveyttä ja elämää edistävien ja ylläpitävien toimintojen toteutuminen tasa-arvoisesti sosiaali- ja terveystalouden kautta. Vaikka sosiaali- ja terveystalouden tasa-arvoisuus ei käytännössä toteutuisi kaikkialla Suomessa, niin silti on merkittävää, että hallitus pyrkii tähän tavoitteeseen. Vaikka hallituksen pyrkimys tasa-arvoisiin sosiaali- ja terveystalouteihin on lähtökohtaisesti hyvä tavoite, tarkoittaa se samalla yhä laajempaa biopoliittista hallinnan ulottamista väestöön.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen yhdenvertainen saatavuus tarkoittaa käytännössä sitä, että terveyden ja elämän tarkkailun ulottamista täytyy laajentaa ja tarkentaa, sillä tätä kautta saadaan selville minkälaisia ja kuinka mittavia palveluja missäkin päin Suomea tarvitaan. Sosiaalisesti kestävä biopoliittinen diskurssin voidaan katsoa sisältävän biopoliittisen hallinnan ja tarkkailun laajentamisen kehityksen.

Sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistuksen keskeisinä tavoitteina on kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja, turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveyspalvelut kaikille suomalaisille, parantaa palveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta, turvata ammattitaitoisen työvoiman saanti, vastata yhteiskunnallisten muutosten mukanaan tuomiin haasteisiin ja hillitä kustannusten kasvua. (Valtioneuvosto, 2019a, s.151)

Tässä Rinteen hallituksen hallitusohjelman lausumassa käsitellään sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistusta yhtenä konkreettisena hankkeena. Lausumassa luetellaan uudistukselle asetettuja tavoitteita, jotka ovat kattavia ja kunnianhimoisia. Julkisen sektorin rakenteisiin kohdistuvilla uudistuksilla hallitus pyrkii laajasti kohentamaan sosiaali- ja terveyspalvelujen yhdenvertaisuutta, laatua ja saatavuutta. Lausumassa korostuu hallinnallisten toimenpiteiden merkitys, kun vanhentunut sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmä ei kykene vastaamaan uusiin yhteiskunnallisiin haasteisiin ja tarvitaan uudistavia hallinnollisia toimenpiteitä, jotka korjaavat yhteiskunnan rakenteelliset ongelmat. Sosiaali- ja terveyspalvelujen laatua, yhdenvertaisuutta ja saatavuutta edistävien toimien, ammattitaitoisen työvoiman saannin turvaamisen sekä kustannusten kasvun hillitsemisen yhdistäminen yhdessä massiivisessa uudistuksessa on vähintäänkin haastava kokonaisuus. Voidaan kyseenalaistaa se, onko edes käytännössä mahdollista suorittaa sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistusta, joka vahvistaa palveluja sekä palvelujen taustalla olevia rakenteita, mutta myös samalla hillitsee kustannusten kasvua. Uudistuksen taustalla on jälleen governmentalityn mukainen järkeen, ongelmanratkaisuun ja laskelmointiin perustuva lähestymistapa yhteiskunnan systemaattisiin ongelmiin. (Dean, 2010, s.24–25.)

Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa vastaavaan lausumaan kuului yhtenä tavoitteena kulujen hallinta. (Valtioneuvosto, 2015, s.28; ks. 45) Kulujen hallinnalla ja kulujen kasvamisen hillitseminen tarkoittavat pitkälti samaa asiaa, joten voidaan todeta että sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistuksessa vahva taloudellinen näkökulma on tullut jäädäkseen. Kulujen hallinta on kuitenkin kulujen kasvun hillitsemistä radikaalimpi käsite, sillä sen voidaan katsoa

sisältävän myös kulujen laskeminen. Kulujen kasvun hillitsemisessä tiedostetaan, että kulut tulevat kasvamaan, mutta tätä kasvua pyritään rajoittamaan.

Lausumassa korostuu jälleen sosiaali- ja terveystalouden tasa-arvoisuus. Toinen diskurssin kannalta olennainen asia tässä lausumassa on yhteiskunnallisten muutosten tuomiin haasteisiin vastaaminen, sillä se viittaa sosiaali- ja terveystalouden jatkuvuuden turvaamiseen. Yhteiskunnan muutos merkitsee sitä, että myös valtiollaan väestöön kohdistamien terveyden ja elämän ylläpitämisen ja edistämisen toimenpiteiden pitää kehittyä, jotta niiden vaikutus ei heikkene. Muuttuva yhteiskunta luo uusia väestön terveyteen ja elämään kohdistuvia riskejä, joiden tunnistaminen on niitä suojelevan toiminnan kannalta keskeistä.

Palvelujärjestelmän tavoitteena on edistää ja ylläpitää väestön hyvinvointia, terveyttä, toiminta- ja työkykyä ja sosiaalista turvallisuutta sekä kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja. ... Vaikka suuri osa suomalaisista voi hyvin, hyvinvointi- ja terveyserot ovat merkittäviä. Usein huono-osaisuus siirtyy paitsi elämänvaiheesta toiseen myös sukupolvelta toiselle. (Valtioneuvosto, 2019a, s.141)

Tässä hallitusohjelman lausumassa Rinteen hallitus asettaa palvelujärjestelmälle useita tavoitteita, joiden se katsoo olevan hallinnollisilla toimenpiteillä toteutettavissa. Merkittävimpänä asiana lausumassa nousee esiin kattava ymmärtäminen hyvinvointi- ja terveyseroista. Hallitus nostaa esiin merkittävien hyvinvointi- ja terveyserojen olemassaolon suomalaisessa yhteiskunnassa, vaikka yleinen käsitys on, että suomalainen väestö voi hyvin. Hallitus tunnistaa myös hyvinvointi- ja terveyserojen jatkuvuuden elämänvaiheesta ja sukupolvesta toiseen.

Lausuma on siis selkeästi osa sosiaalisen kestävyuden biopoliittista diskurssia, koska siinä hallitus tunnistaa huono-osaisuuden ja terveyden ja hyvinvoinnin ongelmien jatkuvuuden muodostaman yhteyden. Biopoliittiset toimet, jotka lisäävät tasa-arvoista terveyttä ja elämänlaatua väestön keskuudessa johtavat diskurssin mukaan myös niiden entistä vahvempaan jatkuvuuteen. Sosiaalisen kestävyuden biopoliittisessa diskurssissa siis terveyden ja elämänlaadun tasa-arvoisuus ja jatkuvuus ovat jatkuvassa vuorovaikutuksessa keskenään.

Lausuma on jyrkästi päinvastainen Sipilän hallituksen hallitusohjelman yksilökeskeisen biopoliittisen diskurssin kanssa, sillä lausumassa palvelujärjestelmä on vastuussa väestön hyvinvoinnista, kun taas yksilökeskeisessä biopoliittisessa diskurssissa hyvinvoinnin turvaamisen vastuu sysättiin pitkälti yksilölle itselleen. Yksilökeskeisessä biopoliittisessa diskurssissa hallitus pyrki karsimaan omia ylimääräisiä toimintojaan, jotta yksilöiden

itsenäiselle toiminnalle jäisi enemmän tilaa. Sosiaalisen kestävyuden biopoliittisessa diskurssissa puolestaan vahva julkisen sektorin rakenne turvaa yksilöiden hyvinvoinnin.

Päätösten hyvinvointi- ja terveysvaikutukset arvioidaan kattavasti. Parannetaan kansansairauksien ehkäisyä ja hoidon vaikuttavuutta. Lisätään matalan kynnyksen elintapaohjausta ja ennaltaehkäiseviä toimia. (Valtioneuvosto, 2019a, s.143)

Kaiken päätöksenteon yhteydessä tehtävän hyvinvointi- ja terveysvaikutusten arvioimisen taustalla on hallituksen ymmärrys siitä, että jokainen valtiovallan tekemä päätös ja toimenpide vaikuttaa tavalla tai toisella väestön hyvinvointiin ja terveyteen. Biopoliitikassa yksilön elämän ja terveyden vaaliminen ja edistäminen ovat ensisijaista ja voidaan todeta, että on täysin tämän ajattelutavan mukaista huomioida jokaisen valtiovallan tekemän päätöksen mahdolliset vaikutukset yksilön terveyteen. (Kelly, 2014, s.132–133; Foucault, 1990, s.139–141.)

Biopoliitikka etenee lausumassa, kun hallitus pyrkii matalan kynnyksen elintapaohjaukseen ja ennaltaehkäiseviin toimiin. Matalan kynnyksen elintapaohjauksessa valtiovalta ulottaa biopoliittista hallintaansa yksilön elintapoihin jo varhaisessa vaiheessa, kun yksilön elintavoissa on jotain sellaista, jonka valtiovalta katsoo olevan yksilön terveydelle haitallista. Ennaltaehkäisevät toimet menevät samaan kategoriaan, kun valtiovalta pyrkii puuttumaan yksilön terveydellisiin ongelmiin jo hyvissä ajoin ennen kuin ongelmat ehtivät nousta varsinaisesti esiin. Molemmissa biopoliittisen hallinnan käytännöissä valtiovalta ulottaa yksilöön kohdistuvaa valtaansa entistä syvemmälle yksilön elämään ja ruumiiseen.

Sosiaalisen kestävyuden biopoliittisen diskurssin kannalta erityisesti kattava päätösten hyvinvointi- ja terveysvaikutusten arviointi on merkittävää. Tämä voidaan perustella siten, että ilman tätä lähestymistapaa jokin tietty hallituksen päätös voisi toteutuessaan aiheuttaa hyvinvointi- ja terveyshaittoja tiettyyn väestön osaan, ja tämä vuorostaan edistäisi eriarvoisuutta väestön sisäisessä elämän- ja terveydenlaadussa. Väestön terveyden ja elämänlaadun tasa-arvoisuuden turvaamisen lisäksi lausuma turvaa samalla myös niiden jatkuvuuden väestön keskuudessa. Valtiovallan tekemillä päätöksillä voi usein olla väestön terveyteen ja elämänlaatuun negatiivisesti vaikuttavia, odottamattomia ja ylisukupolvisia vaikutuksia, mutta tämän lausuman tavoitteen toteutuessa niiden ilmeneminen voidaan ennaltaehkäisevästi torjua.

Kaiken kaikkiaan sosiaalisen kestävyuden biopoliittinen diskurssi on yhteisvastuuta, tasa-arvoa ja jatkuvuutta priorisoivaa. Diskurssi on radikaali muutos edellisen luvun yksilökeskeiselle biopoliittiselle diskurssille, jossa julkisen sektorin palveluja pyrittiin supistamaan ja

tiivistämään. Yksilökeskeinen biopoliittinen diskurssi on pitkälti päinvastainen sosiaalisen kestävyuden biopoliittisen diskurssin kanssa. Sosiaalisen kestävyuden biopoliittisessa diskurssissa vallankäyttö perustuu vahvoihin valtiovallan rakenteisiin ja se pyrkii kohti solidaarista ja tasa-arvoista väestön terveyttä ja elämänlaatua. Yksilökeskeisessä biopoliittisessa diskurssissa vallankäyttöä pyrittiin muokkaamaan kohti tiiviimpää muotoa, jotta yksilöiden omatoimisuus korostuisi vahvemmin. Sosiaalisen kestävyuden biopoliittinen diskurssi edustaa tietynlaista valtiovallan paluuta hyvinvointivaltion juurille useiden vuosien talous- ja markkinakeskeisyyden jälkeen.

5. YHTEENVETO

Analysoin tutkimuksessani hallitusohjelmien sosiaali- ja terveystalvelujen uudistamiseen liittyvien lausumien muodostamia biopolitiikan diskursseja. Käsittelyssäni oli yhteensä kahdeksan hallitusohjelmaa ja päädyin jakamaan ohjelmat tulkitsemieni diskurssien perusteella neljään erilliseen lukuun.

Ensimmäisessä luvussa aineisto koostui Vanhasen ensimmäisen hallituksen hallitusohjelmasta. Kyseisessä luvussa sosiaali- ja terveystalvelujen uudistamisen biopoliittinen diskurssi on vielä alkutekijöissään ja hallitus vasta hahmottelee sote-palvelujen tulevaa rakennetta ja olemusta. Toisen luvun aineistoksi muodostui Vanhasen toisen hallituksen, Kiviniemen hallituksen, Kataisen hallituksen sekä Stubbin hallituksen hallitusohjelmat. Näiden hallitusten hallitusohjelmia yhdistivät keskeisesti uusliberalismin nousu sekä biopolitiikan yhdistyminen uusliberalistiseen hallintaan. Kolmannen luvun aineistona olivat Sipilän hallituksen hallitusohjelman sosiaali- ja terveystalvelujen uudistamiseen liittyvät lausumat. Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa biopoliittinen diskurssi painottui pitkälti uusliberaalin hallinnan mukaiseen julkisen sektorin supistamiseen ja tehostamiseen sekä yksilökeskeisyyden korostamiseen. Neljännessä luvussa aineisto koostui Rinteen hallituksen hallitusohjelmasta poimituista lausumista. Kyseisessä luvussa uusliberalismi jää biopoliittisessa diskurssissa aikaisempaa pienempään rooliin ja terveyden entistä kattavampi ymmärtäminen ja suojeleminen sekä julkisen sektorin vahvistuminen nousevat sen tilalle.

Biopoliittiset diskurssit nousivat hallitusohjelmissa esiin moninaisin tavoin. Sosiaali- ja terveystalvelujen uudistamiseen liittyvät lausumat käsittelevät laajasti yhteiskunnan eri aloja, joten hallitusohjelmien biopoliittinen diskurssi oli jokaisen ohjelman kohdalla varsin laaja-alaista. Sosiaali- ja terveystalvelujen uudistusta hankkeena käsittelevissä lausumissa biopoliittinen diskurssi ilmeni hallinnon rakenteisiin sekä väestöön kohdistuvana systemaattisena ja rationaalisena toimintana.

Sipilän hallitusohjelmassa esiin noussut valinnanvapaus oli tutkimukseni kannalta mielenkiintoinen konsepti. Valinnanvapauden toteutuessa hallinto ei enää määrää yksilölle paikkaa, jossa hän saisi tarvitsemansa palvelut, vaan yksilö voi itse valita haluamansa palvelujen tarjoajan. Valinnanvapaudessa hallitus ikään kuin työntää yksilön markkinoiden armoille. Yksilö joutuu itse selvittämään itselleen parhaiten sopivan palvelujentarjoajan,

samalla kun yksityiset ja julkiset palvelujen tuottajat kilpailevat asiakkaista vapailla markkinoilla.

Toinen erityinen hallinnan mekanismi oli verotuksen nostamisen ohjausvaikutus Rinteen hallitusohjelmassa. Verotukseen liittyvässä lausumassa biopoliittinen diskurssi ilmeni hallitusten pyrkimyksessä vaikuttaa väestön käytökseen nostamalla tai laskemalla veroja rationaalisen ja systemaattisen hallinnoinnin periaatteiden mukaisesti. Biopoliittisten diskurssien ilmeneminen oli hallitusohjelmien sosiaali- ja terveystalouden uudistamista koskevissa lausumissa erittäin laajaa. Niiden voidaan katsoa läpäisevän lähes kaikki hallitusohjelmien lausumista ilmenevät toteamukset ja tavoitteet.

Hallinnallisten tavoitteiden ja ajatusten kehitys sosiaali- ja terveystalouden uudistamiseen liittyvissä lausumissa hallitusohjelmien välillä, seuraa pitkälti Foucault'n governmentality-käsitteen mukaista hallinnon systemaattistumista sekä rationaalistumista. (Dean, 2010, s.24–25) Hallinnon rakenteisiin kohdistuvat sekä muuttuvan yhteiskunnan haasteisiin vastaavat hallinnalliset toimenpiteet kehittyvät ja moninaistuvat hallitusohjelmien välillä. Hallitusohjelmien lausumien uusliberalistinen hallinnan kehittyminen etenee hallitusohjelmissa jatkuvasti kiihtyen aina Rinteen hallitusohjelmaan asti, jolloin uusliberalistinen ajattelu vaimenee.

Biopoliittiset diskurssit muuttuivat kiinnostavasti hallitusohjelmien välillä. Väestön terveyden ja sen merkityksen entistä laajempi ymmärtäminen kuvastaa sitä, miten biopolitiikka sulautuu hallitusohjelmien sosiaali- ja terveystalouden uudistamista koskeviin lausumiin yhä vahvenevalla tavalla. Rinteen hallituksen hallitusohjelmassa biopolitiikka on kehittynyt kaikista laajimmin osaksi hallitusohjelman lausumia, kun hallinnon ymmärrys terveydestä kaikenkattavana voimavarana ilmenee osana biopoliittista diskurssia.

Käsittämäni hallitusohjelmat muodostivat varsin hedelmällisen aineiston, josta sosiaali- ja terveystalouden uudistamiseen liittyvien lausumien löytäminen onnistui hyvin. Jokainen käsittämäni hallitusohjelma oli luonteeltaan ja sisällöltään erilainen, mutta jokaisesta ohjelmasta löytyi paljon tutkimukseni kannalta merkittävää sisältöä. Aineiston rajaaminen olikin yksi tutkimusprosessini haasteista, kun sosiaali- ja terveystalouden uudistamista koskevista lausumista epäolennaisimmat täytyi leikata lopullisesta aineistosta pois.

Aloittaessani tämän tutkimuksen tekemisen, ennako-oletukseni oli, että hallitusohjelmien sosiaali- ja terveystalouden uudistamista koskevien lausumien taustalta löytyisi muuttuvia biopolitiikan diskursseja. Jälkeenpäin voidaan todeta oletukseni olleen oikeassa. Tutkimukseni

paljastaa, että hallinnan ja biopolitiikan diskurssit ovat hallitusohjelmissa sosiaali- ja terveystalvelujen uudistamisen ytimessä. Nämä diskurssit eivät ole vain pelkästään olemassa, vaan ne kehittyvät ja muuttuvat jokaisen hallitusohjelman myötä.

Biopoliittiset diskurssit muotoutuvat osittain hallitusohjelman perusteella. Tämä ilmenee esimerkiksi uusliberalismin vahvemmassa ilmenemisestä hallitusohjelman sisällössä, jos kokoomus on yksi hallituspuolueista. Hallituspuolueiden ideologioiden voidaan katsoa yhdistyvän hallituksen kokoonpanossa ja seurauksena on eräänlainen ideologioiden ja tavoitteiden kompromissi, joka muodostaa hallitusohjelman sisältämän diskurssin.

Puolueiden läsnäoloa hallitusohjelmissa tarkkailtaessa mielenkiintoinen huomio oli keskustan läsnäolo lähes jokaisessa hallituksessa. Ainoa hallitus johon keskusta ei kuulunut oli Kataisen hallitus. Keskusta on siis kyennyt muokkaamaan omaa diskurssiaan siten, että se on pystynyt yhteistyöhön laajasti muiden puolueiden kanssa. Keskusta on toistuvan hallituksessa olemisen myötä myös ollut muodostamassa hallitusten diskursseja, vaikka diskurssit ovatkin muuttuneet radikaalistikin hallitusten välillä.

Biopoliittiset diskurssit pysyvät hallitusohjelman sisällössä tietyn kehyksen sisässä ja diskurssin voidaan katsoa ulottuvan kaikkiin hallitusohjelman sosiaali- ja terveystalvelujen uudistamiseen liittyviin lausumiin. Hallitus ohjelmat eivät sisältäneet yksittäisiä lausumia, jotka olisivat radikaalisti poikenneet muista, tietyn diskurssin mukaisista, lausumista.

Yllättävää tutkimuksessani oli havainto siitä, kuinka vahva muutos diskurssien välillä usein oli. Esimerkiksi Sipilän hallituksen hallitusohjelman yksilökeskeinen biopoliittinen diskurssi oli sisällöltään ja luonteeltaan lähes täysin päinvastainen Rinteen hallituksen hallitusohjelman sosiaalisen kestävyuden biopoliittisen diskurssin kanssa. Tämä voidaan lukea havaintona puolueiden välisten eroavaisuuksien kasvamisesta. Sosiaalisen kestävyuden biopoliittisen diskurssin voidaan tulkita olevan osa laajempaa yhteiskunnallista erkanemistä fundamentalistisesta uusliberalismista.

Sote-uudistuksen voidaan katsoa olevan eräänlainen NPM-ajattelun sekä kilpailua ja tuottavuutta priorisoivan politiikkaparadigman joutsenlaulu. Sosiaali- ja terveystalvelujen uudistaminen kävi hallitusohjelmissa läpi useita eri vaiheita, mutta lopulta se päättyi Rinteen hallitusohjelmassa vahvoille julkisille rakenteille perustuvaan muotoon. Talvelujen pääasiallisena rahoituksena toimivat valtion verotulot. Markkinoiden sekä yksityisten toimijoiden rooli sote-uudistuksessa jäi lopulta pienemmäksi, kuin mitä esimerkiksi Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa toivottiin.

Hallitusohjelmien tavoitteet sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamiselle olivat pitkälti sote-uudistukseen liittyvän tutkimuskirjallisuuden mukaista. Tavoitteiden saavuttamiseksi asetetut keinot kuitenkin vaihtelivat suuresti. Hallitusohjelmien tavoitteita olivat muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon tasa-arvoisuuden lisääminen, palvelujen riittävän määrän turvaaminen sekä palvelujen riittävän aikainen toteutuminen. Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistusten tavoitteiden saavuttamiseksi asetetut keinot olivat kuitenkin sote-uudistukseen liittyvän kirjallisuuden kanssa usein ristiriidassa, ja ne vaihtelivat paljon.

Biopoliittisesta näkökulmasta sote-uudistuksessa toteutuu väestön terveyden ylläpitäminen sekä sen hallinnan lisääntyminen. Uusien julkisten rakenteiden kautta sote-uudistus vahvistaa biopoliittista hallintaa Suomessa. Hoitokeinot ja niiden saatavuus toteutetaan siten, että väestön terveyttä voidaan vaalia entistä laajemmin, ja tämä vaatii yksilöiltä entistä vahvempaa terveyden asettamista valtiovallan hallinnan alaisuuteen.

Tutkimukseni perusteella voidaan todeta Suomalaisen valtiovallan biopoliittisen ymmärryksen kehittyneen viimeisen vajaan kahdenkymmenen vuoden kuluessa. Hallitusohjelmista ilmeni jatkuvasti vahvistuva ymmärrys väestön terveydestä ja sen merkityksestä. Hallitukset myös tiedostivat yhä vahvemmin valtiovallan toiminnan moninaisen merkityksen väestön hyvinvoinnissa ja terveydessä. Voidaan siis ennakoida, että biopolitiikka tulee olemaan vastaisuudessa yhä vahvemmin osa julkisen vallan toimintaa.

6. LÄHDELUETTELO

6.1. Aineisto

Valtioneuvosto (2003). Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003

Saatavilla verkossa: <https://valtioneuvosto.fi/-/68-vanhasen-hallituksen-ohjelma>

Valtioneuvosto (2007). Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007

Saatavilla verkossa: <https://valtioneuvosto.fi/-/69-paaministeri-matti-vanhasen-ii-hallituksen-ohjelma>

Valtioneuvosto (2010). Pääministeri Mari Kiviniemen hallituksen ohjelma 22.6.2010

Saatavilla verkossa: <https://valtioneuvosto.fi/-/70-paaministeri-mari-kiviniemen-hallituksen-ohjelma>

Valtioneuvosto (2011). Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011

Saatavilla verkossa: <https://valtioneuvosto.fi/-/72-paaministeri-jyrki-kataisen-hallituksen-ohjelma>

Valtioneuvosto (2014). Pääministeri Alexander Stubbin hallituksen ohjelma 24.6.2014

Saatavilla verkossa: <https://valtioneuvosto.fi/-/hallitusohjelma>

Valtioneuvosto (2015). Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelma 29.5.2015

Saatavilla verkossa: <https://valtioneuvosto.fi/-/73-stubb-24-6-2014-29-5-2015->

Valtioneuvosto (2019a). Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelma 6.6.2019

Saatavilla verkossa: <https://valtioneuvosto.fi/-/75-rinne-6-6-2019->

Valtioneuvosto (2019b). Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019

Saatavilla verkossa: <https://valtioneuvosto.fi/-/75-rinne-6-6-10-12-2019->

Valtioneuvosto (2021a). Hallitukset ja ministerit vuodesta 1917

Saatavilla verkossa: <https://valtioneuvosto.fi/hallitukset-ja-ministerit>

6.2. Kirjallisuus

Chouliaraki L. & Fairclough N. (1999). Discourse in late modernity: rethinking critical discourse analysis. Edinburgh University Press 1999

Dean M. (1999). Governmentality. Power and rule in modern society. Sage

Dean M. (2010). Governmentality. Power and rule in modern society. SAGE Publications. 2nd edition

Erhola M., Vaaramaa M., Pekurinen M., Jonsson P., Junnila M., Hämäläinen P., Nykänen E. & Linnosmaa I. (2014). Sote-uudistuksen vaikutusten ennakoarviointi. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Fairclough N. (2004). Analysing discourse: textual analysis for social research. Taylor & Francis

Fairclough N. (1995) Critical discourse analysis. Longman

Finlandabroad. (2010) Mari Kiviniemi on keskustan puheenjohtaja ja Suomen tuleva pääministeri.

Saatavilla verkossa: https://finlandabroad.fi/web/swe/ajankohtaista/-/asset_publisher/TV8iYvdcF3tq/content/mari-kiviniemi-on-keskustan-puheenjohtaja-ja-suomen-tuleva-paaministeri/384951 (viitattu 24.5.2021)

Foucault M. (1991). Governmentality. Teoksessa: Burchell G., Gordon C., & Miller P. (1991). The Foucault effect: Studies in governmentality. University of Chicago Press cop

Foucault M. (1990). The history of sexuality: Vol. 1, An introduction. Vintage

Foucault M. & Collège de France. Käännös Senellart M. (2008) The birth of biopolitics: Lectures at the Collège de France, 1978–79. Palgrave Macmillan

Hiilamo H. (2015) Hyvinvoinnin vakuutusyhtiö: Mistä SOTE-uudistuksessa on kysymys? Into

Heikkinen V., Hiidenmaa P. & Tiililä U. (2001) Teksti työnä, virka kielenä. Gaudeamus

Husa S. (1995) Foucault’lainen metodi. Niin & näin 3:95, 42–48.

Jokinen A., Juhila K. & Suoninen E. (2016) Diskurssianalyysi: teoriat, peruskäsitteet ja käyttö. Vastapaino

- Jokinen E. (2017). Sote-seikan sukupuoli. Teoksessa: Eskelinen T., Harjunen H., Hirvonen H. & Jokinen E. (2017) Tehostamistalous. Jyväskylän yliopisto
- Julkunen R. (2014) Kuusikymmentä ja työssä. Jyväskylän yliopisto
- Junnila M., Hietapakka L., Whellams A., Jonsson P., Korhonen S. & Seppälä T. (2016) Hallintoalamaisesta aktiiviseksi valitsijaksi: valinnanvapauden muodostuminen sote-palveluissa. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
- Kananen J. & Kantola A. (2014) Kilpailukyky ja tuottavuus – Kuinka uudet käsitteet saavuttivat hallitsevan aseman hyvinvointivaltion muutoksessa? Teoksessa Kanala J. & Saari J. (2014) Ajatuksen voima: Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa. Jyväskylän yliopisto
- Kelly M. (2014) Foucault and politics: a critical introduction. Edinburgh University Press
- Korkman S. (2011) Onko hyvinvointivaltiolla tulevaisuutta? EVA
Saatavilla verkossa: <https://www.eva.fi/wp-content/uploads/2011/03/Hyvinvointivaltio.pdf>
(viitattu 24.5.2021)
- Laihonen H. (2013) Tietojohdaminen. Tampereen teknillinen yliopisto, tiedonhallinnan ja logistiikan laitos
- Locke T. (2004) Critical discourse analysis. Continuum
- Macovski M. (1997) Dialogue and critical discourse: language, culture, critical theory. Oxford University Press
- Martin J. (2013) Politics and rhetoric: a critical introduction. Routledge
- Ojakangas M. (2016) On the Greek origins of biopolitics: a reinterpretation of the history of biopower. Routledge
- Patomäki H. (2007) Uusliberalismi Suomessa: Lyhyt historia ja tulevaisuuden vaihtoehdot. Dark oy
Saatavilla verkossa: https://patomaki.fi/Uusliberalismi_Suomessa.pdf (viitattu 24.5.2021)
- Poutanen M. (2019) Perspektiivejä kestävyysvajekeskusteluun. Poliitikasta 24.4.2019
Saatavilla verkossa: <https://politiikasta.fi/perspektiiveja-kestavyysvajekeskusteluun/> (viitattu 24.5.2021)

Pynnönen M. (2018) Mitä Foucault sanoisi? Tekoälyä, biopolitiikkaa ja hyviä paimenia tulevaisuuden Suomessa. Tutkain

Saatavilla verkossa: <http://tutkainlehti.fi/mita-foucault-sanoisi-tekoalya-biopolitiikkaa-ja-hyvia-paimenia-tulevaisuuden-suomessa/> (viitattu 14.3.2021)

Sitra. (2015) Huomisen sote. Sitra

Saatavilla verkossa: <https://www.sitra.fi/julkaisut/huomisen-sote/> (viitattu 22.4.2020)

Sosiaali- ja terveysministeriö. (2007) Hyvinvoiva Suomi huomennakin. Kunta- ja palvelurakennemuutos sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Saatavilla verkossa:

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/70416/Esitt_0703fin_PARAS_verkko.pdf?sequence=1&isAllowed=y (viitattu 2.2.2021)

Sosiaali- ja terveysministeriö. (2021) Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmä ja vastuut.

Saatavilla verkossa: <https://stm.fi/sotepalvelut/jarjestelma-vastuut> (viitattu 2.2.2021)

Tilastokeskus. (2019) Itsenäisyyspäivä

Saatavilla verkossa: <https://www.stat.fi/tup/tilastokirjasto/itsenaisyyspaiva-2019.html> (viitattu 21.10.2020) (viitattu 20.4.2021)

Tuomola S., Idänpään-Heikkilä U., Lehtonen O-P. & Puro M. (2008) Arviointiselvitys vuosina 2002–2007 toteutetusta kansallisesta terveyshankkeesta. Sosiaali- ja terveysministeriö

Saatavilla verkossa:

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/74145/Arviointiselvitys_vuosina_2002_2007_toteutetusta_Kansallisesta_terveyshankkeesta_fi.pdf? (viitattu 20.4.2021)

Valtioneuvosto. (2021b) Mikä sote-uudistus?

Saatavilla verkossa: <https://soteuudistus.fi/mika-sote-uudistus> (viitattu 4.4.2020)

Valtioneuvosto. (2021c) Historiaa.

Saatavilla verkossa: <https://valtioneuvosto.fi/tietoa/historiaa> (viitattu 7.5.2020)

Valtioneuvosto. (2021d) Valtioneuvoston nimittäminen ja järjestäytyminen.

Saatavilla verkossa: <https://valtioneuvosto.fi/tietoa/nimittaminen-ja-jarjestaytyminen> (viitattu 23.4.2020)

Valtioneuvosto. (2019c) Pääministeri Antti Rinne jätti hallituksensa eropyynnön – hallitus jatkaa toimitusministeriönä.

Saatavilla verkossa: <https://valtioneuvosto.fi/-/10616/paaministeri-antti-rinne-jatti-hallituksensa-eronpyynnön-hallitus-jatkaa-toimitusministeristona> (viitattu 23.4.2020)

Valtionvarainministeriö. (2020) Valtiovarainministeriön kestävyysvajelaskelmien menetelmäkuvaus.

Saatavilla verkossa:

<https://vm.fi/documents/10623/20793078/Valtiovarainministeri%C3%B6n+kest%C3%A4vyysvajelaskelmien+menetelm%C3%A4kuvaus.pdf/b98cf12f-bfd4-085f-159e-c2bcf5792293/>

(viitattu 22.5.2021)

Verkkouutiset. (2014a) Kataisen hallitus erosi – minihallitusneuvottelut alkavat.

Saatavilla verkossa: <https://www.verkkouutiset.fi/kataisen-hallitus-erosi-minihallitusneuvottelut-alkavat-22177/> (viitattu 24.5.2021)

Verkkouutiset. (2014b) Stubbin hallitus pitää kehyksistä kiinni, windfall-vero romukoppaan.

Saatavilla verkossa: <https://www.verkkouutiset.fi/stubbin-hallitus-pitaa-kehyksista-kiinni-windfall-vero-romukoppaan-22384/> (viitattu 24.5.2021)

Verkkouutiset (2019) Presidentti hyväksyi Antti Rinteen hallituksen eronpyynnön.

Saatavilla verkossa: <https://www.verkkouutiset.fi/sauli-niinisto-hyvaksyi-antti-rinteen-hallituksen-eronpyynnön> (viitattu 24.5.2021)

Wodek R. (1989) 1968: The power of political jargon – a ”Club-2” discussion. Teoksessa

Wodek R. (1989) Language, power and ideology: Studies in political discourse. J. Benjamins

Yle. (2019) Sote kaatui ja hallitus erosi.

Saatavilla verkossa: <https://yle.fi/uutiset/3-10679132> (viitattu 9.10.2020)

Yliaska V. (2017) Tehokkuustalouden lähihistoria. Teoksessa: Eskelinen T., Harjunen H.,

Hirvonen H. & Jokinen E. (2017) Tehostamistalous. Jyväskylän yliopisto

Yliaska V. (2014) Tehokkuuden toiveuni: Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle. Into