

SÄÄSTÖKEINO VAI DEMOKRATIA-AREENA?

– Kansalaisyhteiskunnan ja kansalaisten rooli julkisissa palveluissa
OECD:n näkemänä

Joakim Zitting

Pro Gradu -tutkielma

Valtio-oppi/kansalaisyhteiskunnan
asiantuntijuuden maisteriohjelma

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos

Jyväskylän yliopisto

Syksy 2014

TIIVISTELMÄ

SÄÄSTÖKEINO VAI DEMOKRATIA-AREENA?

Kansalaisyhteiskunnan ja kansalaisten rooli julkisissa palveluissa OECD:n näkökulmasta

Joakim Zitting

Valtio-oppi/Kansalaisyhteiskunnan asiantuntijuuden maisteriohjelma

Pro gradu -tutkielma

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos

Jyväskylän yliopisto

Ohjaaja: Marja Keränen

Syksy 2014

Sivumäärä: 91

Tässä pro gradu -tutkielmassa tarkastellaan Taloudellisen kehityksen ja yhteistyön järjestöä (OECD), sen toimintaa poikkikansallisessa hallinnassa ja sen kansalaisyhteiskunnanäkemystä. Julkisten palvelujen järjestäminen ja tuotanto ovat monenlaisten paineiden alaisina, ja niissä on alettu korostaa kansalaisyhteiskunnan ja kansalaisten roolin kasvattamista. Tutkielman tehtävänä on selvittää OECD:n kansalaisyhteiskunnanäkemystä sen pohjalta, miten järjestö käsittelee julkisten palvelujen yhteistuotantoa, jossa kansalaisyhteiskunnan toimijoilla ja kansalaisilla on merkittävä rooli.

Tutkielman aineistona on OECD:n raportti, jossa on kartoitettu järjestön jäsenmaissa esiintyviä yhteistuotantokäytänteitä. Menetelmänä on käytetty diskursiivisesta institutionalismista johdettua kehysanalyysin muotoa, jossa tarkastellaan kuinka politiikkaideoita argumentoidaan ja saadaan poliittisesti hyväksyttävämmiksi. Kehysanalyysin kautta raportista tarkasteltiin, millaisia hyötyjä näistä yhteistuotantokäytännöistä nostettiin esille, eli miten yhteistuotantoa kehystettiin raportin lukijoille. OECD:n ajatusmaailmaa ja kansalaisyhteiskunnanäkemystä arvioitiin muodostuneiden kehysten ja tutkimuskirjallisuuden pohjalta.

OECD kehystää yhteistuotantoa yksilöllisen ja yhteisöllisen toimijuuden vahvistumisella, paranevilla päätöksentekoprosesseilla, palvelujen laadulla sekä yhteistuotannon positiivisilla vaikutuksilla palvelujen kustannuksiin. Raportin taustalla piilevä ajatusmaailma viittaa inklusiiviseen liberalismiin, jossa yksilöitä pyritään tukemaan yhteiskunnallisten muutosten keskellä kykyjen kehittämisen, sosiaaliturvan ja yhteisöpohjaisen tuen kautta, mutta joka saattaa depolitisoida yhteiskunnallisia ongelmia. Kansalaisyhteiskunta taas esitetään raportissa uusliberalistisella tai elitistisellä tavalla, jossa kansalaisyhteiskunnan nähdään korvaavan tai täydentävän palveluja joihin valtioilla ei enää ole varaa.

Kansalaisyhteiskunnan toimijat kuitenkin voisivat hyödyntää raporttia omassa toiminnassaan. Yhteistuotantoa on kehystetty muillakin kuin kustannuksiin liittyvillä tavoilla, mitä kansalaisyhteiskunnan toimijat voivat hyödyntää. Lisäksi eri toimijat voivat tuoda esille yhteiskunnallisia ongelmia joihin yhteistuotannolla ei pystytä vastaamaan, kuten esimerkiksi inklusiivisen liberalismien ongelmakohtia. OECD:n monimuotoisesta tiedontuotannosta voisi siis olla hyötyä monenlaisille toimijoille: sekä hyödyntäjille että kyseenalaistajille.

Avainsanat: OECD, kansalaisyhteiskunta, globaali hallinta, julkiset palvelut, yhteistuotanto, inklusiivinen liberalismi

Sisällysluettelo

TIIVISTELMÄ.....	1
Sisällysluettelo.....	2
1 Johdanto.....	3
2 Taustoitusta.....	8
2.1 OECD poikkikansallisen hallinnan toimijana.....	8
2.1.1 OECD:n toiminta ja ajatusmaailma.....	8
2.1.2 OECD ja hallinta	13
2.1.3 OECD:n ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden välinen suhde	21
2.2 Kansalaisyhteiskunnan vaihtelevat merkitykset ja roolit.....	25
2.3 Palvelujen yhteistuotanto	29
3 Tutkielman toteuttaminen.....	33
3.1 Aineisto	33
3.2 Politiikkaideat ja diskursiivinen institutionalismi.....	35
3.3 Kehyminen ja kehysanalyysi tässä tutkielmassa	39
4 Analyysi.....	43
4.1 Yleishuomioita aineiston pohjalta	45
4.2 Yksilöllisen toimijuuden vahvistuminen	50
4.3 Yhteisöllisen toimijuuden vahvistuminen	53
4.4 Päätöksentekoprosessien paraneminen	57
4.5 Palvelujen paraneminen	61
4.6 Palvelujen kustannukset.....	64
5 Pohdinta.....	69
5.1 Mitä analyysi kertoo OECD:stä	74
5.2 Mitä tulokset tarkoittavat kansalaisyhteiskunnan näkökulmasta.....	78
6 Päätäntä.....	85
7 Lähteet	88

1 Johdanto

Tässä pro gradu -tutkielmassa tullaan tarkastelemaan Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestöä OECD:tä sekä sen näkemystä kansalaisyhteiskunnasta julkisten palvelujen alueella. Samalla tehdään myös katsaus OECD:stä poikkikansallisen hallinnan¹ verkosto-toimijana sekä politiikkaideoiden tuottajana ja levittäjänä. Julkisia talouksia koittelevat erilaiset haasteet vaikeuttavat julkisten palvelujen järjestämistä entiseen malliin, ja katse onkin suuntautunut kansalaisyhteiskuntaan, kolmanteen sektoriin, kansalaisiin sekä palvelujen käyttäjiin näiden haasteiden lievittäjänä. Yhtenä vastauksena on esitetty palvelujen yhteistuotantoa (co-production), jossa edellä mainittujen rooli palvelutuotannossa tulisi kasvamaan. Tämän tutkielman tarkoituksena onkin selvittää OECD:n kansalaisyhteiskuntanäkemyksiä sen kautta, miten se esittää ja perustelee palvelujen yhteistuotantoa omassa tiedontuotannossaan.

OECD siis on hallitustenvälinen organisaatio, jolla on merkittävä rooli poikkikansallisessa hallinnassa muun muassa laajan tiedontuotannon ja informaatio-ohjauksen kautta. Sitä edelsi Euroopan taloudellisen yhteistyön järjestö OEEC, joka perustettiin toisen maailmansodan jälkeen hallitsemaan Yhdysvaltain ja Kanadan antamaa jälleenrakentamisapua. Vuonna 1961 OEEC:n perustalle kuitenkin perustettiin OECD, jonka tarkoitus oli olla talouteen keskittyvä vastapari Pohjois-Atlantin puolustusliitto NATO:lle. OECD:n 20 perustajajäsenen joukko on laajentunut vuosien mittaan, Suomesta tuli jäsen vuonna 1969, ja käsittää nykyisellään 34 jäsenmaata. Järjestön toiminta kuitenkin ulottuu hyvin laajalti myös muihin maihin, ja se tekee yhteistyötä noin sadan muun maan, yleensä Keski- ja Itä-Euroopan sekä Etelä-Amerikan ja Aasian maiden kanssa. (Martens & Jakobi 2010.)

Vaikka OECD on nimensä mukaisesti taloudelliseen yhteistyöhön ja kehitykseen keskittyvä järjestö, niin sen toiminta ulottuu lähes kaikille mahdollisille politiikka-aloille kansainvälisestä kaupasta kansanterveyteen ja ympäristönsuojelusta koulutusasioihin. OECD:n perustamissopimus nimittäin on sen verran löyhästi muotoiltu ja esittää sen verran laajat tavoitteet, että hyvin monen asian voi nähdä edistävän taloudellista kehitystä ja yhteistyötä.

¹ Poikkikansallisen hallinnan (transnational governance) lisäksi puhutaan paljon myös globaalihallinnasta. Tässä tutkielmassa käytetään kuitenkin termiä poikkikansallinen. Se tuo esille samalla tavalla kuin globaalin, että hallinnan rajat muuttuvat häilyvämmiksi eivätkä enää rajoitu pelkästään kansallisvaltioihin, mutta se kuitenkin muistuttaa että hallinta on yhä kiinnittynyt tiettyihin geopolittisiin rakenteisiin. Vaikka OECD:kin on osa hallintaverkostoja joissa on mukana useita eri toimijoita, ovat jäsenvaltiot kuitenkin sen toiminnan tärkein osa. (Djelic & Sahlin-Andersson 2006, 3–4; Woodward 2009.)

Järjestön toiminnan ulkopuolelle jää vain sotilasasiat ja maahanmuuttopolitiikka. Tähän tutkielmaan liittyen etenkin hallintaan ja julkisen sektorin tehokkuuteen liittyvät asiat ovat yksi OECD:n tärkeistä osa-alueista, joiden merkitys nousi järjestön asialistalla etenkin 90-luvulla kasvaneiden haasteiden ja yhteiskuntien modernisaation myötä. Taloudellista suorituskykyä ei voi erottaa tehokkaasta ja vaikuttavasta julkisesta sektorista, eli silläkin on merkitystä myös talouskasvun kannalta. (Woodward 2009, 3–4, Ougaard 2011, Pal 2012.)

OECD:tä on alettu tutkia laajemmin vasta viime vuosina, mikä voi johtua siitä että OECD:n toiminta ei perustu lainsäädäntöön tai taloudellisten resurssien jakoon, vaan tiedontuotantoon ja vaikuttamiseen tällaisten pehmeämpien keinojen kautta. Monet OECD:stä tehdyt tutkimukset ovat keskittyneet joihinkin sen tiettyihin osa-alueisiin, kuten ympäristöpolitiikkaan, korruption vastaiseen toimintaan tai kaupankäyntiin, ja myös OECD:n työskentelytapoja on analysoitu (Martens & Jakobi 2010, 5–6.) Tässä tutkielmas-
sa on hyödynnetty lähteinä muun muassa OECD:n roolia ja sen mekanismeja poikkikansal-
lisessa hallinnassa tarkastelevia artikkeliteoksia (Mahon & McBride 2008; Martens & Ja-
kobi 2010), OECD:n yleisesittelyn tarjoavaa erikoistutkielmaa (Woodward 2009), OECD:n
julkishallintaan liittyvää toimintaa esittelevää teosta (Pal 2012) sekä järjestöön liittyviä
muita teoksia ja artikkeleita tämän vuosituhatosen puolelta².

Taustakirjallisuuden mukaan OECD:llä on todettu olleen keskeinen rooli uusliberalististen politiikkojen edistämisessä, mille löytyy tukea etenkin talouspolitiikan osalta. Kuitenkin myös suunnanmuutosta uusliberalismista pois päin on havaittu esimerkiksi järjestön ajaman sosiaalipoliittisen linjan osalta, jonka kohdalla voisi nykyisellään puhua enemmänkin Euroopan sosiaalista mallia muistuttavasta inklusiivisesta liberalismista. Onkin todettu, että mitä kauempana OECD:n toiminnassa ollaan talousasioista, sitä pienempi merkitys uusliberalismilla on. (Mahon & McBride 2008; Woodward 2009; Alasuutari & Rasimus 2009.) Tämä on nähty myös järjestön hallintakysymyksiin liittyvissä toimitissa, jossa on alettu tunnustamaan inhimillistä pääomaa tukevan julkishallinnon merkitys sekä taloudelliselle suorituskyvylle, mutta myös sosiaaliselle vakaudelle (Pal 2008).

² Mielenkiintoista on ollut huomata, että näissä teoksissa OECD:n vaikutusvaltaa ei paljoa kyseenalaisteta; eniten huolta ja negatiivisempaa kuvaa järjestön toiminnasta on esitetty artikkelissa, jossa on huolestuttu järjestön toiminnan muuttumisesta politiikkaideoiden keksijästä muiden kehittämiensä ideoiden seuraajaksi ja vahvistajaksi (Marcussen 2004a).

Viime vuosien talouskriisin myötä OECD:n jäsenmaissa on huolestuttu julkistalouden tilasta ja siitä, pystyvätkö jäsenmaat selviytymään palveluvelvoitteistaan. Haasteita tuottavat vallitsevan talouskriisin lisäksi myös väestön ikääntyminen sekä talouden rakennemuutokset, minkä myötä julkisten palvelujen rahoituspohja heikkenee; veroja tai palvelumaksujaan kun ei voi nostaa loputtomiin palvelujen rahoittamiseksi. Lisäksi hallitusten ja kansalaisten välinen suhde on muuttumassa, joten hallitukset ovat kiinnostuneita kansalaisten mukaantulosta palvelutuotantoon sekä palvelujen tehokkuuden parantamiseksi mutta myös sosiaalisten tavoitteiden, kuten osallisuuden ja demokratian vuoksi. Julkiset palvelut ovatkin tulleet mukaan myös strategioihin, jotka liittyvät kansalaisuuden ja sosiaalisen koheesion vahvistamiseen. (Newman & Clarke 2009, 6; Pestoff 2012; Verschuere, Brandsen & Pestoff 2012.) Tämä ajankohtainen aihe tarjoaa hyvän näkökulman OECD:n näkemyksiin kansalaisyhteiskunnasta, ja onkin kiinnostavaa selvittää, millaisia merkityksiä OECD ja etenkin sen julkishallinnon asioita käsittelevä osasto liittyy kansalaisyhteiskuntaan tutkielman aineistona toimivana raportissa, joka käsittelee palvelujen yhteistuotannon lisäämistä. Tarkastelun apuna tullaan käyttämään kansalaisyhteiskunnan käsitteen käyttöön liittyvää kirjallisuutta sekä palvelujen yhteistuotantoa esittelevää viimeaikaista tutkimusta.

Tutkielman teoreettisessa keskiössä ovat poliittiset ideat, diskurssit ja kehykset. Hallinta (governance) on hyvin laaja termi sisältäen muun muassa lakiperustaista sääntelyä, resursien jakamiseen perustuvaa ohjausta mutta käsittäen myös paljon muutakin toimintaa. Se käsittää organisointi- ja monitorointiaktiviteetteja mutta myös diskursiivisia aktiviteetteja, jotka kiinnittävät, kehystävät, stabilisoivat ja uusintavat sääntöjä ja määräyksiä (Djelic & Sahlin-Andersson 2006, 7). OECD:n toiminta pohjautuukin pääasiallisesti pehmeään eli sanktiottomaan hallintaan ja sääntelyyn tiedontuotannon ja politiikkaideoiden kehittämisen sekä levittämisen kautta, mikä tekee siitä kiinnostavan tutkimuskohteen. Vaikkei OECD:llä ole samanlaisia normi- ja resurssiohjauksen keinoja kuin esimerkiksi Euroopan unionilla, sen informaatio-ohjauksella on ollut merkitystä uusien ajattelu- ja puhetapojen leviämisesä sen jäsenvaltioihin. Viime vuosina onkin alettu kiinnittää huomiota ideoiden merkitykseen politiikan teossa. Ideoiden merkitystä korostavan koulukunnan näkemyksenä on, että kansainväliset järjestöt toimivat episteemisinä yhteisöinä, jotka muovaavat ajattelutapoja ja käsitteitä yhdenmukaisiksi. Esimerkiksi Euroopan unioni ja OECD ovat keskeisimpiä episteemisiä yhteisöjä, joilla on todettu olevan keskeinen vaikutus poliittisten agendojen asettajina ja keskustelun kehystäjinä (Niemi 2008).

Myös Woodward (2009, 53) mainitsee, miten OECD:n asiantuntijat vaikuttavat kansalliseen ja kansainväliseen politiikan harjoittamiseen käyttäen tietämystään ja kehystämällä päättäjille politiikkaongelmien luonnetta sekä parhaita keinoja selvitä niistä. Tämä pro gradu -tutkielma pohjautuukin diskursiiviseen institutionalismiin ja politiikkaideoiden kehystämiseen. Edellä mainittuihin hallinnan diskursiivisiin aktiviteetteihin kuuluu myös se, miten politiikkoja kehystetään jotta niitä saadaan poliittisesti hyväksyttävämmiksi. Diskursiivisessa institutionalismissa keskiössä on politiikkakeskustelujen analysointi, jolloin saadaan tutkittua kehysten muodostamista, vaikutuksia ja miten politiikkaehdotuksia argumentoidaan. Ideoihin keskittyneet tutkijat usein jättävät erittäin tärkeän interaktion sivumalle; diskursiivinen institutionalismi taas kiinnittää huomiota diskurssiin eli sekä ideoihin että interaktioon, ja myös siihen miten muut toimijat vakuutetaan tietyn toiminnan tarpeellisuudesta. (Campbell 2002, 26–27; Schmidt 2008; Kangas, Niemelä & Varjonen 2014, 77.)

Tässä pro gradu -tutkielmassa tullaan siis tarkastelemaan, mikä on kansalaisyhteiskunnan ja kansalaisten rooli OECD:n tiedontuotannossa, jonka on todettu antavan jäsenmailleen kuvaa siitä millainen on ideaali moderni valtio ja mitä sen jäsenmaiden pitäisi tavoitella (Porter & Webb 2008). OECD:n toiminnan kulmakivinä kun kuitenkin ovat usko kapitalismin mutta myös demokratian periaatteisiin (Woodward 2009), niin on mielenkiintoista nähdä huomioidaanko tutkielman aineistossa jälkimmäistä uskoa. Vahvistaako OECD kansalaisyhteiskunnan näkemistä markkinoiden näkökulmasta, etenkin kun aineisto liittyy julkisiin palveluihin ja niiden järjestämiseen jota talouskriisi vaikeuttaa? Vai näkeekö se myös kansalaisyhteiskunnan muita merkityksiä, sillä palvelujen järjestämiseen liittyy myös osallisuuteen ja demokratiaan liittyviäkin puolia? Tietäväinen (2010, 210) mainitsee, että eettisen puhutavan yleinen yleistyminen johtaa siihen, että OECD:n on entistä vaikeampi perustella toimintaansa pelkillä talousteknisillä argumenteilla, mikä taas luo vaikutusmahdollisuuksia ja toimintatilaa kansalaisyhteiskunnalle ja -järjestöille. Näillä kuitenkin on paljon tehtävää päästäkseen mukaan ja edustetuiksi OECD:n kaikkiin toimintoihin (Ougaard 2011, 181).

Tiivistettynä tutkimuskysymykset ovat seuraavanlaiset:

- 1) Millaisilla hyödyillä OECD perustelee kansalaisyhteiskunnan mukaantuloa julkis- palveluiden tuotantoon, eli palvelujen yhteistuotantoa?

- 2) Mitä tällaisen kehystämisen perusteella voi sanoa OECD:stä itsestään sekä sen kansalaisyhteiskuntanäkemyksestä?
- 3) Mitä analyysin tulokset tarkoittavat kansalaisyhteiskunnan näkökulmasta?

Tämän pro gradu -tutkielman tarkoituksena onkin näiden tutkimuskysymysten kautta tuottaa tietoa siitä, millaista kansalaisyhteiskuntanäkemystä merkittäväksi politiikkaideoiden tuottajaksi todettu hallitustenvälinen organisaatio levittää poikkikansallisessa hallinnassa aikakaudella, jota näyttää leimaavan valtion roolin muutos julkispalvelujen järjestämisessä ja tuotannossa. Seuraavaksi tutkielma etenee aihetta taustoittavan luvun kautta aineiston, teoriakehikon ja metodin esittelyyn, varsinaiseen analyysilukuun ja sen jälkeen pohdintalukuun, jossa esitetään vastaukset tutkimuskysymyksiin. Päättäntäluvussa tullaan lisäksi pohtimaan tutkielman tekemistä, siihen liittyvien valintojen onnistuneisuutta sekä jatkotutkimusaiheita.

2 Taustoitusta

Tässä luvussa taustoitetaan pro gradu -tutkielman aihepiiriä, sekä annetaan pohjaa jota vasten aineiston analyysin tuloksia voidaan peilata. Ensimmäinen alaluku käsittelee OECD:tä, jonka osalta on tärkeää tietää sekä sen toiminnasta ja ajatusmaailmasta mutta myös sen käyttämistä hallintaulottuvuuksista ja -mekanismeista. Lisäksi alaluvussa käsitellään hie- man OECD:n suhdetta kansalaisyhteiskunnan toimijoihin. Toisessa alaluvussa käsitellään kansalaisyhteiskunnan erilaisia rooleja ja merkityksiä, joita sille on tutkimuskirjallisuudes- sa esitetty. Näitä tietoja hyödynnetään pohdinta-osiossa tarkastellessa sitä, mitä aineiston perusteella voidaan sanoa OECD:n kansalaisyhteiskuntanäkemyksestä. Kolmannessa ala- luvussa taas käsitellään palvelujen yhteistuotantoa sekä sen merkitystä yleisesti ja myös kansalaisyhteiskunnalle.

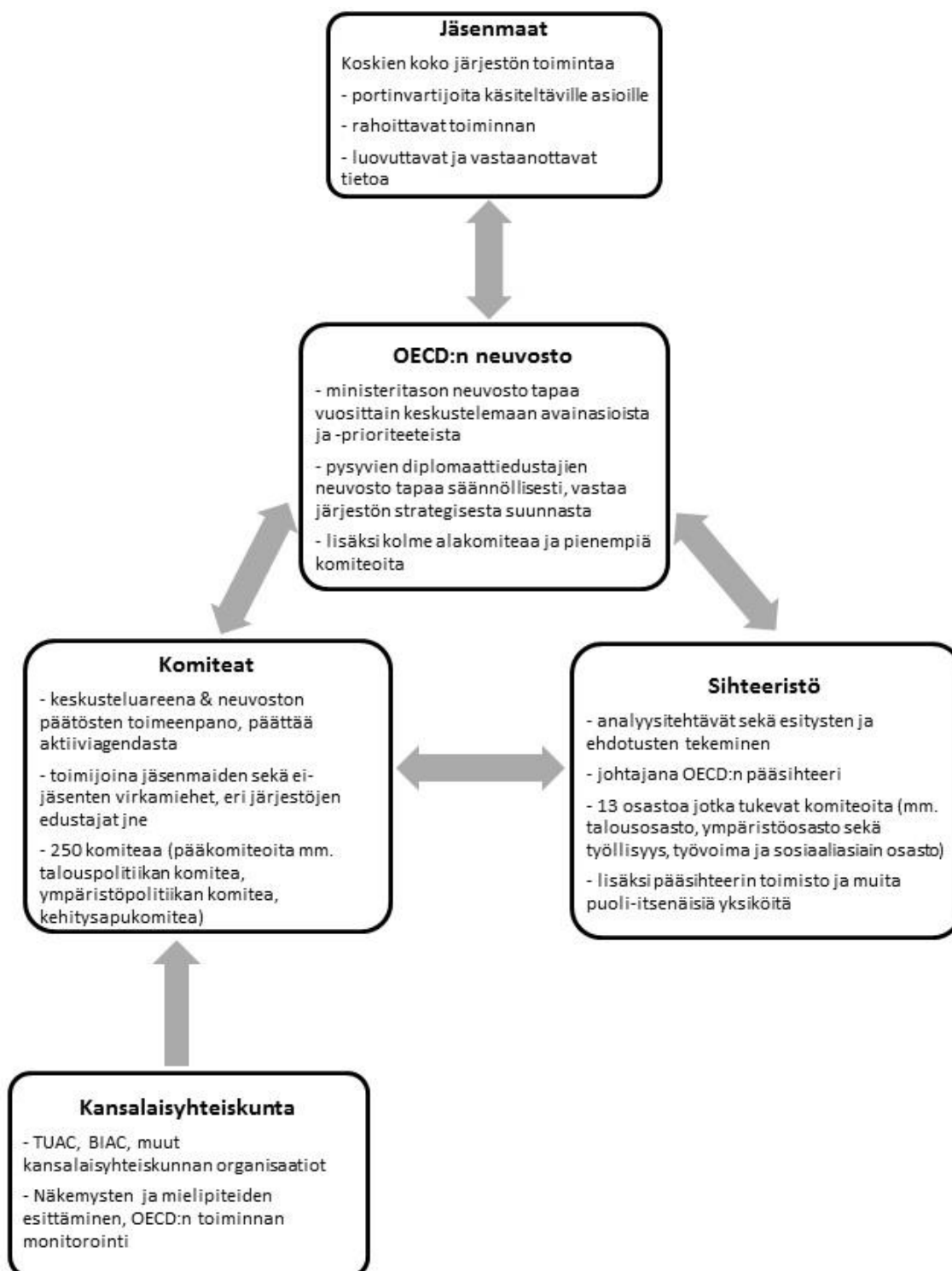
2.1 OECD poikkikansallisen hallinnan toimijana

2.1.1 OECD:n toiminta ja ajatusmaailma

Tässä alaluvussa kuvataan OECD:n organisaatiota, sen toimintaa yleisesti ja myös järjes- tön eri osastojen ajamaa linjaa sekä niiden muutosta. Kuviossa yksi on kuvattu OECD:n organisaatio tiivistetysti. Jäsenmaat ovat loppujen lopuksi tärkein OECD:n toimintaa oh- jaava taho. Ne ohjaavat järjestön toimintaa neuvoston kautta, osallistuvat komiteatyösken- telyyn ja luovuttavat sekä vastaanottavat tietoa kaikkien OECD:n toimintojen kautta. Jä- senmaat päättävät mitä asioita OECD:n toiminnassa käsitellään, ja ne myös rahoittavat järjestön toiminnan³ (Woodward 2009, 60–61). Kansalaisyhteiskunnalla⁴ on pääasiallisesti konsultoiva rooli OECD:n komiteatyöskentelyssä: asiaa käsitellään omassa alaluvussaan 2.2.3. Varsinaisen OECD:n organisaation taas muodostavat neuvosto, komiteat ja järjestön sihteeristö, jotka jakautuvat lisäksi moniin eri alaosastoihin ja -komiteoihin.

³ OECD:n budjetti vuodelle 2014 on 357 miljoonaa euroa, josta Yhdysvaltojen osuus on 21,2 %. G7-maiden osuus budjetista on 61 %. Lähde: <http://www.oecd.org/about/budget/member-countries-budget-contributions.htm>, tarkastettu 18.7.2014. Yhdysvaltojen suurella rahoitusosuudella on ollut vaikutuksensa, sillä Yhdysvallat on aikaansaanut muutoksia järjestön toiminnassa ja sen esittämissä ideoissa uhkaamalla rahoituksen vähentämisellä (Marcussen 2004a, 120; Porter & Webb 2008).

⁴ OECD:tä käsittelevässä kirjallisuudessa kansalaisyhteiskunnalla viitataan yleensä ei-valtiollisiin toimijoi- hin, joiden pyrkimyksenä on vaikuttaa hallintaan (esim Woodward 2009, 109).



Kuvio 1 OECD:n organisaatio tiivistetysti (apuna käytetty Woodward 2009, 44; Martens & Jakobi 2010, 6; Pal 2012, 24–26)

Säännöllisesti kokoontuva neuvosto valvoo OECD:n työtä ja asettaa sen laajan agendan; käsiteltävät asiat ovat kuitenkin pääasiallisesti melko rutiiniluonteisia. Kokouksiin osallistuu yksi diplomaattinen edustaja kustakin jäsenmaasta sekä Euroopan komission edustaja,

jolla ei ole äänioikeutta. Päätökset tehdään yksimielisyys-periaatteella. Kerran vuodessa kokoontuu lisäksi ministerineuvosto, joka asettaa järjestön laajat suuntaviivat ja tuo niin sanotusti poliittisen ”sysäyksen” järjestön toimintaan. Näihin kokouksiin osallistuu jäsenmaiden ministeridelegaatioiden lisäksi muun muassa politiikka-asiantuntijoita sekä työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen edustajia. Huolta on kuitenkin herättänyt se, että tärkeimmät ministerit ovat yhä useammin jättäytyneet näistä kokouksista pois, mikä voi kertoa joko järjestön merkittävyyden heikkenemisestä, mutta myös siitä että yhteistyö- ja kokousareenoiden määrä on kasvanut niin, etteivät ministerit yksinkertaisesti ehdi kaikkialle. Yleisen ministerineuvoston lisäksi pidetään myös politiikanalakohtaisia ministerikokouksia, mutta niillä ei ole samanlaista oikeudellista statusta kuin yleisellä ministerineuvostolla. Neuvoston toiminnassa on myös kolme alakomiteaa: budjettiasioille ja muille asioille oma komiteansa sekä ulkosuhteita käsittelevä alakomitea, joissa on edustus kaikista jäsenmaista. Näiden lisäksi on pienempiä komiteoita joissa on edustus vain muutamista maista. (Woodward 2009; Carroll & Kellow 2011, 8–30; Pal 2012, 22–24; OECD.org 2014.)

Neuvoston alakomiteoita ei pidä sekoittaa OECD:n varsinaisiin päivittäistä työtä tekeviin komiteoihin, joille neuvosto delegoi valtaansa ja joilla on suuri rooli järjestön aktiivisen agendan päättämisessä. Komiteoita on noin 250 ja niiden työskentelyyn osallistuu jäsenmaiden sekä ei-jäsenten edustajia. Kokoontumiskerrat vaihtelevat komiteoitain: jotkin kokoontuvat kerran tai kahdesti vuodessa mutta esimerkiksi taloudellista kehitystä arvioiva komitea kokoontuu yli 25 kertaa vuodessa etenkin vertaisarviointitehtäviensä myötä. Komitearakenne on hyvin joustava ja saattaa vaihdella aina uusien tarpeiden ilmetessä. Lisäksi komiteoiden sisäinen rakenne on hyvin vaihteleva ja löysä; niiden toiminta saattaa jakautua hyvinkin itsenäisiin työ- ja asiantuntijaryhmiin. Komiteatyöskentely koskettaa vuosittain lähes 45 000 virkamiestä eri maista, mikä siis tarkoittaa heidän virallista ja epävirallista verkostoitumista ja tietojen vaihtoa esimerkiksi jäsenmaiden poliitikoista. Komiteatapaamisten etuna onkin pidetty niiden luottamuksellisuutta, mikä tarjoaa virkamiehille mahdollisuuden olla hyvin avoimia toisilleen. Komiteat toimivat myös OECD:n henkilökunnan ja jäsenmaiden välisenä tiedonvaihdon areenana, ja myös komiteoiden välillä käydään paljon sektorirajat ylittäviä neuvotteluja. Tätä työskentelyä helpottamaan on luotu yksityinen internet-portaali tietopankkeineen ja keskusteluryhmineen. (Woodward 2009, 53; Carroll & Kellow 2011, 8–30; Pal 2012, OECD.org 2014.)

OECD:n asiantuntijaelin on sen sihteeristö, jota johtaa pääsihteeri. Pariisissa työskentelevässä sihteeristössä on 2500 työntekijää, jotka tukevat komiteoiden työskentelyä sekä toteuttavat neuvoston asettamien prioriteettien mukaisia tehtäviä. Vuosittain noin 250 erilaisista julkaisua tuottava sihteeristö jakautuu eri osastoihin, kuten työllisyys- ja sosiaaliasiain osastoon, talousosastoon sekä julkishallinnon osastoon, joilla on myös omaa päätäntävaltaa tehtävistään. Sihteeristössä työskentelee vakituisten henkilökunnan lisäksi erikoisprojekteissa jäsenmaista sinne lähetettyjä asiantuntijoita. Toiminnan yleistynyt projektimaisuus sekä budjettileikkaukset ovatkin herättäneet huolta sihteeristön työntekijöiden vaihtuvuudesta ja sen vaikutuksista työn laatuun, parhaimpien mahdollisten työntekijöiden saatavuudesta sekä jatkuvasti vaihtuvien projektirahoittajien toiveiden vaikutuksista tutkimukseen; OECD kun paikkaa rahoitusaukkojaan etsimällä jäsentensä joukosta vapaaehtoisia rahoittajia erikoisprojekteihinsa. On jopa sanottu, että budjettipaineiden ja vapaaehtoisten rahoitusten myötä OECD muistuttaa jo enemmänkin yksityistä konsulttifirmaa, ja että tyypillinen OECD:n virkamies kirjoittaa sitä mitä häneltä odotetaan sen sijaan että osoittaisi luovuutta uusien ideoiden kehittämisessä. (Marcussen 2004a, 118–119; Pal 2012, 16–28, 80–81; Carroll & Kellow 2011, 8–30.)

Pal (2012, 23) onkin todennut OECD:n toiminnan olevan puoliksi diplomaattista yhteistyötä ja puoliksi ajatuspajamaista (think-tank) toimintaa. Edellä esille tuotujen toimijoiden lisäksi OECD:n työskentely pitää sisällään huomattavan määrän muita erilaisia asiantuntija- ja työryhmiä, ja myös järjestön pääsihteerillä on mahdollisuuksia ja vastuuta järjestön toiminnan ohjaamisessa. Järjestön organisaatio on siis melko monimutkainen ja hajautunut. Mikään taho ei myöskään täydellisesti dominoi järjestön agendan asettamisprosessia. Esimerkiksi sihteeristön osastojen pitäisi sinällään vain tukea komiteoiden työskentelyä, mutta koska jotkut komiteoista kokoontuvat niin epäsäännöllisesti, on näitä komiteoita tukevilla sihteeristön alaosastoilla huomattavaa agendan asettamisvaltaa. (Pal 2012, 16–28.) Tästä huolimatta on muuta muistava, että OECD silti on pohjimmiltaan hallitusten välinen organisaatio, jossa jäsenmailla on se merkittävin rooli (Carroll & Kellow 2011, 5).

OECD:n sisäinen dynamiikka vaikuttaakin suuresti sen toimintaan. Vaikutuksia tulee sekä jäsenmaiden taholta mutta myös järjestön eri osastojen ja toimintojen dynamiikan myötä. OECD:kin kohtaa samanlaisia haasteita kuin muut organisaatiot, eli jännitteitä ja kilpailua eri yksiköiden ja alaosastojen kesken niiden tavoitteiden ja politiikkojen saattaessa olla erilaisia tai jopa ristiriitaisia. Esimerkiksi OECD:n sihteeristön talousosasto on suuressa

määrin osallisena kaikessa järjestön eri osastojen yhteistyössä, jolloin sen ideat levittäytyvät muillekin osastoille. Lisäksi myös ulkopuoliset tahot vaikuttavat OECD:n toimintaan. Poikkikansallisen hallinnan kentällä toimii useita muitakin hallitustenvälisiä organisaatioita, joiden kanssa järjestön on kilpailtava ja/tai tehtävä yhteistyötä. Säilyttääkseen keskeisen roolinsa poikkikansallisen hallinnan kentällä OECD on lisännyt yhteistyötään useiden ei-jäsenmaidensa kanssa. (Woodward 2008, 54; Martens & Jakobi 2010, 13; Ougaard 2010.)

Kansainvälisten organisaatioiden välistä yhteistyötä kuvastaa hyvin lisääntynyt yhteistyö OECD:n työllisyys- ja sosiaaliasioita käsittelevän osaston ja Euroopan unionin välillä. OECD on ollut pidempään mukana sosiaali- ja työllisyysasioiden tutkimuksessa, joten on todettu olevan niin että komissio ottaa enemmän oppia OECD:ltä kuin toisin päin. Yhteistyötä tapahtuu muun muassa työntekijöiden yhteistyön ja tapaamisten kautta ja myös lähentyneiden politiikka-agendojen kautta. On puhuttu jopa ideabumerangista, jossa OECD:n tuottamaa asiantuntijatyötä on hyödynnetty Euroopan unionissa sen omien politiikkojen kehittelyssä, ja jonka jäsenmaissa unionin politiikkaideat jalostuvat ja palautuvat tätä kautta sitten OECD:n toimintaan ja ideoiden ”jatkojalostukseen” siellä. (Mahon & McBride 2008, 14; Jacobsson & Noaksson 2010, 130–131.)

OECD:n hajanaisen organisaation myötä sen ajamia politiikkojakaan ei siis voi pitää täysin yhtenevinä. Esimerkiksi OECD:n vuonna 1994 julkaisema ”Jobs Study” on nostettu usein esimerkiksi järjestön uusliberaalista kannasta työmarkkinoiden ja sosiaaliturvan uudistamisessa, mutta järjestön muut osastot ovat myös kyseenalaistaneet sen analyysijä (Graefe 2007, 96–97). Järjestön sihteeristön työllisyys- ja sosiaaliasioiden osaston linjaukset taas ovat pikemminkin tasapainottelua eri talousjärjestöjen ajamien vaatimusten ja YK:n sosiaalisen agendan välillä, ja muistuttavat tyypillistä eurooppalaista sosiaali- ja talouspolitiikkaa. Järjestön uudemmassa työllisyyspolitiikkaa käsitelleessä julkaisussa ollaankin hieman etäännytty uusliberalistisesta ajattelusta, ja huomioidaan myös pohjoismaisen työllisyyspolitiikan toimivuus sekä jäsenmaiden kontekstien huomioimisen tärkeys. Yhtenä syynä tähän muutokseen on nähty juuri työllisyys- ja sosiaaliasioiden osaston vahvempi mukanaolo suunnitteluprosessissa. (Jacobsson & Noaksson 2010.) Kaikki OECD:n osastot eivät kuitenkaan aja samanlaista sosiaali- ja terveystaloudellista politiikkaa kuin tämä osasto, joka on ottanut oppia viime vuosikymmeninä kasvaneista tuloeroista, talouskriiseistä ja globalisaation vastaisista protestoinneista ja tätä myötä hylännyt uusliberalistista ajattelua. Uusliberaaleja politiikkoja kun on kyseenalaistettu muissakin organisaatioissa; jopa Kansainvälisen va-

luottarahaston (IMF) ja Maailmanpankin sisältä on tullut raportteja uusliberalismin epäonnistumisista. (Lee & McBride 2007, 252; Deacon & Kaasch 2008; Mahon 2008.)

Samanlaista muutosta ja oppimista sekä poliittisella kentällä vasemmalle kallistuvien hallitusten vaikutusta on nähty myös OECD:n julkishallintoa käsittelevän komitean sekä sihteeristön osaston toiminnassa. Niiden mandaatti keskittyi vielä 1990-luvulla julkisen sektorin johtamisen laatuun ja kustannustehokkuuteen new public management -ajattelun hengessä, mutta nykyään se pitää sisällään enemmänkin ”good governancen” elementtejä, joihin kuuluu muun muassa läpinäkyvyys, avoimuus, vastuuvollisuus sekä tehokkaat yhteiskunnalliset ja markkinainterventiot, jotka edistävät kilpailukyvyä lisäksi sosiaalista koheesiota. OECD:n näkemys hyvästä hallinnasta ei siis ole yksioikoinen, vaan markkina-ajattelua tasapainotetaan eettisellä ulottuvuudella ja kansalaislähtöisyydellä; järjestön toiminta julkishallinnon kentällä ei siis ole niin markkinakeskeistä kuin voisi kuvitella. Silti päätavoitteena tässäkin toiminnassa on globaali talouskasvu ja kehitys. (Pal 2008; Pal 2012.)

Eri osastojen linjaukset ovat siis aikojen saatossa muuttuneet, mikä kertoo sekä organisaation ”oppimiskyvystä” sekä jäsenmaiden mutta myös jonkin verran sen sihteeristön vaihtuvien intressien ja prioriteettien vaikutuksesta (Carroll & Kellow 2011). Lisäksi Woodward (2008) on todennut järjestön talouspoliittisten linjausten vaihtuneen osin rahoittajiansa, eli jäsenmaidensa vaikutuksesta: esimerkiksi neljännes järjestön budjetista tulee Yhdysvalloilta ja nykyisellään yli puolet G7-mailta, minkä myötä se on pidättyväinen hermostuttamaan niitä. OECD:n linjauksista onkin huomioitava myös se, mikä osasto niitä esittää. Järjestö ei siis ole ainakaan enää täysin uusliberalistinen, mutta koska sen talousosasto on niin tärkeä ja koska se tekee asemansa myötä yhteistyötä monen muun osaston kanssa, sen näkemykset saattavat kuitenkin vaikuttaa dominoivilta.

2.1.2 OECD ja hallinta

Koska OECD:llä ei ole käytettävissään oikeusperusteisia sanktioita joita se voisi asettaa jäsenmailleen, eikä se myöskään jaa rahallisia resursseja, on se saanut monenlaisia lempinimiä kuten ”talking shop”, ”toothless tiger” ja ”debating society” (Martens & Jakobi 2010). Järjestöä kannattaakin siis ajatella enemmän pehmeää hallintaa (soft governance) harjoittavana tahona. Kuten edellisessä alaluvussa tuli esille, OECD:n organisaatio ei ole niin yksiselitteinen kuin voisi kuvitella. Tässä alaluvussa käsitellään eri ulottuvuuksia, joil-

le OECD:n hallinta perustuu sekä eri keinoja joita se hyödyntää. Nämäkään eivät ole kovin yksiselitteisiä eivätkä myöskään niin selvärajaisia kuin on esitetty, vaan ulottuvuuksien ja keinojen rajat ovat todellisuudessa häilyviä ja toistensa läpi ulottuvia.

Hallintaulottuvuuksien osalta Woodward (2009) on esitellyt neljä ulottuvuutta, joiden kautta OECD toimii poikkikansallisessa hallinnassa. Yksi näistä on lievittävä (palliative) hallinta, jossa OECD käsittelee poikkikansallisen hallinnan vaikeita tai hylättyjä ongelmia ja jossa se lievittää muissa poikkikansallisissa organisaatioissa esiintyviä ongelmia. Esimerkiksi verokilpailua rajoittavia suosituksia saatiin hänen mukaansa paremmin edistettyä OECD:n kuin Euroopan unionin toiminnan kautta. Lisäksi monet muut kansainväliset organisaatiot, kuten WTO ja etenkin G8 sekä G20, hyödyntävät OECD:n asiantuntijoita, dataa ja ideoita omassa toiminnassaan. OECD toimii myös alustavien neuvottelujen areenana monissa kansainvälisissä asioissa, sekä monesti myös neuvottelutulosten toimeenpanofoorumina. Sen vahvuutena on pidetty etenkin sihteeristön monitieteisyyttä ja joustavaa toimintarakennetta, joka sopii useita politiikanaloja koskettavaan valmistelutyöhön.

Toinen ulottuvuus on legaalinen hallinta, joka viittaa kansainvälisten lakien asettamiseen. Pääasiallisesti OECD käyttää niin sanottua ”pehmeää lainsäädäntöä”, jota valvotaan muun muassa vertaisarviointien kautta. Joskus saatetaan kuitenkin asettaa OECD:n päätöksiä, jotka sitovat kaikkia sen jäsenmaita, ja jotka saavat päättää miten ja milloin ne sisällytetään kansalliseen lainsäädäntöön. Niiden toimeenpano pohjautuukin melko pitkälti pehmeisiin keinoihin. Lisäksi legaalisen hallinnan keinoina on myös suosituksia, sopimuksia, julistuksia ja niin edelleen, joiden formaalisuus ja sitovuus vaihtelevat. Legaalisen hallinnan keinoja on hyödynnetty selvästi eniten ympäristöasioissa (melkein 30 % tapauksista), kun taas nopeimmin yleistyvät eläkkeitä ja vakuutuksia koskevat suositukset. (Marcussen 2004a; Woodward 2009.)

Tärkeimpiä hallintakeinoja ovat kuitenkin niin sanotut pehmeän hallinnan keinot. Yksi Woodwardin (emt.) esille nostamista keinoista onkin kognitiivinen hallinta. Tämä viittaa järjestön kapasiteettiin tuottaa arvoja, odotuksia ja diskursseja jäsenmaidensa sekä järjestön itsensä paikasta globaalissa poliittisessa yhteisössä, ja joka luo sekä uusintaa jäsenten keskuudessa näkemystä yhteisestä identiteetistä sekä yhteisöllisyydestä. Tässä ajattelussa OECD siis personoituu saman mielisten kansakuntien yhteisöksi, joka perustuu uskomukseen kapitalististen sekä demokraattisten hallintamuotojen parhaimmuudesta yhteisten asi-

oiden hoitamiseksi. Porter & Webb (2008, 44) ovatkin todenneet, että OECD on hyvä esimerkki identiteettiä määrittelevästä organisaatiosta eli standardin määrittäjästä valtioille, jotka haluavat määritellä itsensä moderneiksi, liberaaleiksi, markkinaystävällisiksi sekä tehokkaiksi; OECD siis määrittelee millaista on olla ideaali moderni valtio. Voidaankin puhua eräänlaisesta jakamisesta ”meihin” ja ”muihin” (Marcussen 2004a, 123).

Neljäs ulottuvuus, joka menee etenkin kognitiivisen hallinnan kanssa limittäin ja joka Woodwardin (2009) mukaan on tärkein, on normatiivinen hallinta. Tämä viittaa jaetun tiedon sekä odotettujen käyttäytymisstandardien luomiseen OECD:n toimintaan osallistuvien keskuudessa, sekä niihin vaikutuksiin joita tällä toiminnalla on kansallisessa ja kansainvälisessä politiikanteossa. Käytännössä tämä tapahtuu esimerkiksi OECD:n komitea- ja työryhmätyöskentelyn kautta toteutuvien keskustelujen ja tiedonvaihdon ja näin muuttuneiden ajattelutapojen kautta. Tällaisen normatiivisen hallinnan vaikutuksia on vaikea erottaa monien muiden normeja ja ideoita luovien organisaatioiden toimista, mutta myös OECD:n toiminnalla on todettu olleen vaikutusta jäsenmaidensa politiikkoihin. Normatiivisen hallinnan keinot sisältävät erittäin paljon OECD:n hallintamekanismeja, joita käsitelläänkin seuraavaksi.

Martens & Jakobi (2010) ovat erotelleet kolme, monissa tapauksissa päällekkäistä ja toisiinsa vaikuttavaa, hallintamekanismia joita OECD hyödyntää. Yksi näistä on politiikkojen arviointi vertaisarviointien avulla, joka on hyödyllinen yhteistyökeino silloin kun tiukkoja sääntöjä ja sanktioita ei ole käytettävissä, ja joka voi johtaa politiikkojen konkreettisiin muutoksiin. Vertaisarvioinnin keskipiste on komiteatyöskentelyssä harjoitettu jäsenmaiden keskinäinen monitorointi ja arviointi, mutta OECD:n sihteeristöllä on suuri rooli prosessin tukemisessa, valvonnassa, tietojen keruussa ja analysoinnissa, tapaamisten järjestämisessä ja niin edelleen. Vertaispaine onkin yksi normatiivisen hallinnan muodoista (Woodward 2009). Vertaisarviointien tehoa parantaa se, että OECD:n ollessa hallitustenvälinen organisaatio sillä ei ole toimeenpanovaltaa omaavaa valtakeskittymää, ja sen jäsenet ovat toiminoissa tasa-arvoisia kaikkien joutuessa vuorollaan arvioitaviksi ja myös päästessä arvioimaan muita (Carroll & Kellow 2011, 5, 31). Tällainen vastavuoroisuus siis nostaa toiminnan legitimitteettiä jäsenten silmissä, verrattuna vaikkapa niin sanottuun ylhäältä alaspäin tapahtuvaan arviointiin.

Toinen Martensin & Jakobin (2010) erottama hallintamekanismi on järjestön tiedontuotanto. Tämä perustuu etenkin järjestön kykyyn tuottaa ja analysoida laajoja kvantitatiivisia ja vertailevia tietopaketteja ja indikaattoreita. Tätä kautta voidaan esimerkiksi tunnistaa kansainvälisellä tasolla parhaita toimintatapoja ja arvioida eri politiikkatoimien vaikutuksia. Tiedontuotantoa saatetaan tehdä yhteistyössä muiden järjestöjen kanssa, mutta OECD:n myös kilpaillessa muiden kansainvälisten organisaatioiden kanssa uskottavuudesta ja vaikutusvallasta sen tiedontuotannon ja tutkimuksen on oltava aktiivisen lisäksi myös laadukasta (Pal 2012, 241). Woodward (2009) onkin todennut, että normatiivisen hallinnan uskottavuus riippuu paljon sihteeristön sekä komitea- ja työryhmätyöskentelyyn osallistuvien virkamiesten asiantuntemuksesta.

Kolmas ja merkittävin hallintamekanismi on OECD:n ideatuotanto. Martens & Jakobi (2010) tuovat esille, että OECD tuottaa diskursseja ja ideoita joilla se muun muassa esittää visioita ja arvoja, määrittelee ohjaavia periaatteita ja konsepteja sekä identifioi nykytendenssejä ja tulevia ongelmia. OECD siis vaikuttaa tietyistä aiheista käytävien kansainvälisten ja kansallisten keskustelujen suuntaan sekä tavoitteisiin nostamalla esille ja kehystämällä kyseisiä aiheita. Ideatuotannolla ei ole niinkään vaikutusta jäsenmaiden suoranaisiin politiikkojen muutoksiin, vaan enemmänkin niiden politiikkojen aikaa myöten tapahtuvaan konvergoitumiseen. Merkille pantavaa on se, että OECD myös levittää eteenpäin muualla tuotettuja ideoita ja diskursseja järjestön ollessa niin sanotusti oppimiskykyinen ainakin joillain aloilla. Martens & Jakobi (emt) ovatkin jakaneet OECD:n ideatuotannon neljään osaan, eli ideoiden luomiseen, vastaanottoon, välittämiseen sekä levittämiseen.

Myös Marcussen (2004) on todennut OECD:llä olevan erilaisia rooleja ideatuotannossa, jossa se toimii muun muassa keräten, muunnellen ja levittäen dataa, tietoa, visioita ja ideoita jäsenmailhinsa. Hänen mukaansa järjestö voidaan nähdä ”idea-artistina” (*ideational artist*), joka muotoilee ja testaa uusia politiikkaideoita sekä auttaa jäsenmaitaan oppimaan. OECD:n sihteeristön voidaan nähdä olevan merkittävä toimija etenkin idea-artistina tutkimus-, tiedontuotanto- ja julkaisutoimintojensa myötä. Järjestö on myös ”ideoiden välittäjä” (*ideational arbitrator*), joka auttaa kansallisia virkamiehiä tapaamaan toisiaan eri kokouksissa ja komiteoissa, mikä johtaa epävirallisiin oppimisprosesseihin, sosialisointiin ja verkostoitumiseen. Tässä on merkittävä rooli järjestön komitea- ja työryhmätyöskentelyllä, joka tarjoaa sekä virallisia että epävirallisia keskustelumahdollisuuksia; esimerkiksi aterioiden aikana ja kahvitauoillakin käytävillä epävirallisilla keskusteluilla ja verkostojen syn-

nyllä on tässä tapauksessa merkitystä. Lisäksi järjestö voidaan nähdä myös ideationaalise-
na auktoriteettina (*ideational authority*) jäsenmaissaan. Osoituksia tästä roolista ovat jär-
jestöön viittaaminen poliittisissa diskurssissa sekä järjestön aiheuttamat muutokset poli-
tiikkareformien sisällöissä ja ajoituksessa. Toisessa yhteydessä Marcussen (2004a) esittää
vielä neljännen idearoolin, eli idea-agentin (*ideational agency*). Tällä hän viittaa siihen,
että budjettivaikeuksien sekä kilpailevien organisaatioiden myötä OECD:stä on tullut
enemmänkin taho, joka edistää sekä jalostaa muiden toimijoiden keksimiä ideoita ja joille
on kysyntää jäsenmaissa; se olisi siis muuttunut trendien asettajasta trendien seuraajaksi⁵.

Edellä esille tuotujen tutkijoiden lisäksi myös monet muut ovat todenneet OECD:n idea-
tuotannolla olevan huomattava rooli kansainvälisessä hallinnassa, jossa OECD nähdään
politiikkaideoita tuottavana ja levittävänä episteemisenä yhteisönä (esim. Mahon &
McBride 2008; Carroll & Kellow 2011). Myös Pal (2012) toteaa, että OECD:n vaikutus
globaaliin julkishallinnon reformiin on ollut ideoiden vaikutusta. Lisäksi hän muistuttaa,
että globaalissa tiedontuotannossa on monia muitakin tahoja tuottamassa vertailevaa tietoa
ja tekemässä tutkimusta. OECD siis joutuu “myymään” tuottamiaan sekä jalostamiaan ide-
oita; jäsenmaidensa lisäksi myös ei-jäsenille, muille kansainvälisille organisaatioille, suu-
relle yleisölle ja muille politiikkojen tarkkailijoille. Tässä prosessissa se joutuu kehystä-
mään ideansa hyvin vakuuttavaan kontekstiin saadakseen ne näkyville ja erottumaan jou-
kosta. Marcussenin (2004) termein idea-artistina ja -agenttina ei siis voi toimia ihan mikä
tahansa organisaatio, vaan sen asiantuntemuksen on oltava erittäin uskottavaa, ja diskursii-
visten keinojen mahdollisimman vakuuttavia.

Alasuutari & Rasimus (2009) muistuttavat, että kansainvälisten organisaatioiden vaikutus
politiikkakonvergenssiin on kuitenkin kyseenalaista, koska niiden tarjoamia tietoja voidaan
jäsenmaissa soveltaa poliittisten toimijoiden omien intressien mukaisesti. Heidän mieles-
tään ei siis voi sanoa, että OECD:llä olisi valtaa jäsenmaihinsa, mutta se on kuitenkin hy-
vin vaikutusvaltainen koska se on muun muassa integroitunut jäsenmaiden poliittiseen dis-
kurssiin, jossa OECD nähdään kiistattomana asiantuntijana jota voidaan käyttää politiikka-
ehdotusten tukena. Näkemyksensä Alasuutari & Rasimus esittävät analysoituaan Suomen

⁵ Pal (2012, 168–169) tuo esille, miten vuonna 2000 silloinen OECD:n julkishallinnon asioita käsittelevä
sihteeristön osasto julkaisi erään new public management -henkisen raportin, mihin hänen mukaansa oli
vaikuttamassa se, että NPM-ajattelu oli noina aikoina hyvin voimakkaana vallalla jäsenmaissa. Palvellakseen
jäseniään raportissa oli tarjottava aiheeseen liittyvää tietoa, vaikei kyseinen osasto olisi uskonutkaan new
public managementiin.

eduskunnassa käytyä keskustelua, mutta Pal (2012) on havainnut samojen näkemysten pätevän tehtyään samankaltaista analyysiä Kanadassa. Marcussenin (2004) termein OECD siis todellakin nähdään ideationaalisen auktoriteettina jäsenmaissaan. Toisessa yhteydessä Marcussen (2004a) kuitenkin tuo esille, että OECD:n auktoriteetti-rooli olisi heikentynyt, mutta tässä yhteydessä hän viittaa yleiseen julkisuuteen (ei siis poliittisiin keskusteluihin) ja kansainvälisten organisaatioiden julkisuuskilpailuun, jossa OECD kyllä on menettänyt asemiaan.

Edellä esitetyt hallintaulottuvuudet ja -mekanismit on tiivistetty taulukkoon yksi, jossa esitetään kustakin ulottuvuudesta lyhyt kuvaus, kunkin ulottuvuuden tärkeimmät hallintamekani-
mekanismit ja kohde, kuvataan tiiviisti ulottuvuuden toimintaa käytännössä sekä esitetään noudattamismekanismit (compliance mechanism) ja sanktiot, mitkä saavat jäsenmaat toimimaan esitettyjen hallintakeinojen mukaisesti ja noudattamaan sääntöjä⁶. Koska lievittävä hallinta ulottuu muihin kansainvälisiin organisaatioihin, niin sen aikaansaannoksetkin toimivat pääasiallisesti juuri näiden organisaatioiden kautta. Kognitiivinen hallinta, jossa synnytetään ja rakennetaan näkemyksiä jäsenmaiden yhteisestä identiteetistä sekä järjestön ja jäsenmaiden paikasta maailmassa, toimii loppujen lopuksi järjestön koko toiminnan kautta synnyttäen ja rakentaen eräänlaista OECD-yhteisöä. Loppujen lopuksi OECD:n toiminta on kuitenkin hyvin monitahoista ja -ulotteista, joten sen tiivistäminen taulukko-
muotoon on hyvin haastavaa. Toisaalta juuri tämä tiivistämisen haasteellisuus kuvastaa hyvin järjestön toimintaa poikkikansallisessa hallinnassa.

⁶ Djelic & Sahlin-Andersson (2006, 6) ovat todenneet, että perinteisesti sääntöjen noudattaminen poikkikan-
sallisessa hallinnassa pohjautui sanktioihin. Heidän mukaansa on yhä mahdollisuuksia kehittää enemmän tai
vähemmän pakottavia noudattamismekanismeja, mutta suostuvaisuus voi pohjautua myös sosialisatioon tai
normatiivisiin paineisiin. OECD on hyvä esimerkki tällaisesta vertaispaineeseen pohjautuvasta poikkikan-
salisen hallinnan toimijasta; kuten taulukosta yksi näkyy niin merkittävimmät sanktiot liittyvät juuri normatiiv-
isiin paineisiin.

Taulukko 1 Tiivistelmä OECD:n hallinnasta (lähteinä käytetty Marcussen 2004 & 2004b 105; Woodward 2009; Martens & Jakobi 2010)

	Lievittävä hallinta	Oikeudellinen hallinta	Normatiivinen hallinta	Kognitiivinen hallinta
Kuvaus	Yhteistyö muiden kv-organisaatioiden kanssa vaikeiden ongelmien ratkaisemiseksi	Jäsenmaita sitovien päätösten sekä ei-sitovien suositusten ja muiden julistusten antaminen	Odotettujen käyttäytymisstandardien luominen	Ns. ”OECD-yhteisön” eli järjestön ja sen jäsenmaiden yhteisen identiteetin rakentaminen; jaon tekeminen ”meihin” ja ”muihin”
Tärkeimmät hallintamekanismit	Tiedontuotanto	Tiedontuotanto	Tiedontuotanto ja ideatuotanto	Ideatuotanto ja tiedontuotanto
Hallinnan kohde	Muiden organisaatioiden toiminta	Instituutiot ja politiikat	Ideat	Identiteetit
Käytännön toimintaa	Asiantuntemuksen sekä keskusteluareenan tarjoaminen muille organisaatioille	Tietojen keruu sopimusten ja säännösten noudattamisesta, vertaisarvioinnit	Keskustelut, tietojen kerääminen ja analysointi, vertaisarviointit	Tähän liittyviä odotuksia, arvoja, perspektiivejä ja diskursseja luo järjestön koko toiminta
Noudattamismekanismi	Suostuvaisuus muiden organisaatioiden toiminnan kautta	Vertaispaine	Vertaispaine	Vertaispaine
Sanktiot	Sanktiot muiden organisaatioiden kautta	Sanktiot kansallisten oikeusprosessien kautta	Maineen menetyt	Sosiaalinen eksklusio OECD-yhteisössä

OECD:tä voi siis pitää episteemisten yhteisöjen nippuna. Episteemisellä yhteisöllä tarkoitetaan ammattilaisten verkostoa, jonka asiantuntijuus on tunnustettu ja joka omaa politiikojen kannalta relevantin tietämyksen jollain tietyllä alalla. Poliittista vaikutusvaltaa ne saavat juuri ideoiden levittämisen kautta sekä sen jäsenten vaikutusvaltaisten asemien kautta, jolloin ne pääsevät vaikuttamaan suoraan politiikkojen muotoiluun. Episteemisten yhteisöjen toiminta on lisääntyvässä määrin poikkikansallista, mutta niiden jäsenillä kuitenkin

on paikallista tai kansallista vaikutusvaltaa. OECD:n asiantuntijat ja kansalliset virkamiehet muodostavat juuri tällaisen eri alojen asiantuntijoiden yhteisömäisen verkoston. Yksittäisillä jäsenillä on suoraa vuorovaikutusta vain pieniin osiin episteemistä yhteisöä, mutta yhteinen arvojärjestelmä yhdistyneinä kompleksisiin sosialisatioprosesseihin pitää yhteisöt kasassa ja toisiinsa kytköksissä. Hyvä esimerkki episteemisen yhteisön toiminnasta on OECD:n sosiaali- ja terveystieteellisen osaston toiminta, jonka tärkeä osa-alue on yhteydenpito jäsenmaiden akateemikkoihin ja tutkijoihin vaikuttaen tätä kautta jäsenmaiden toimintaan. (Armingeon & Beyeler 2004; Djelic & Sahlin-Andersson 2006, 10–11; Deacon & Kaasch 2008, 240.)

Episteemisten yhteisöjen, ja OECD:n, suoria vaikutuksia jäsenmaihinsa on vaikea jäljittää, etenkin kun jäsenmaiden sisäiset tapahtumat, poliittisten voimasuhteiden muutokset, sekä muut kansainväliset toimijat kuten Euroopan unioni ovat myös vaikuttamassa politiikkamuutoksiin. (esim. Armingeon & Beyeler 2004.) Suorien vaikutusten löytämisen vaikeudella ei järjestöä kuitenkaan voi tuomita. Pal (2012) toteaaakin, että OECD on tyypillinen verkostoitunut organisaatio, joille informaation ja ideoiden tuottaminen sekä levittäminen ovat olennaista, ja joita kuvastavia ominaisuuksia ovat muun muassa vapaaehtoinen jäsenyys, koostuminen toisiinsa kytkeytyneistä ”solmuista”, joustavuus ja vuorovaikutuksen myötä kehittyvien normien painottaminen tiukkojen sääntöjen sijasta. Aiemmin, hierarkkisemman kansainvälisen järjestelmän aikakaudella, tällainen verkostomaisuus oli hänen mukaansa OECD:lle jossain määrin haitta. Nykyisessä verkostojen ja informaatiovirtojen tärkeyttä korostavassa poikkikansallisen hallinnan ja kansainvälisten suhteiden järjestelmässä OECD:n verkosto-ominaisuudet ovat kuitenkin muodostuneet vahvuudeksi.

Voi siis sanoa, että OECD:n toiminnan legitimiys pohjautuu sekä sen jäsenten tasaveroiseen asemaan, että myös siihen että järjestö hakee legitimitettä sen toiminnan tieteellisyydellä. Tieteellistymisen ja tieteen on sanottu olevan modernin maailman sekä hallinnan kulmakiviä ja jopa rationaalisen modernin maailman uskonto (Drori & Meyer 2006). Kuten aiemmin tuli esille, niin OECD koetaan jäsenmaissa kiistattomana asiantuntijana. Toisaalta voi myös kysyä, riittääkö pelkästään tieteellisyys ja jäsenten tasaveraisuus järjestön legitimaatioperustaksi, vai tarvitaanko myös demokraattista legitimitettä? Modernin hallinnan taustalla oleva demokraattinen malli on deliberatiivinen ja yhteiskuntaan perustuva, ja demokraattiset reformit hallintajärjestelmissä keskittyvät verkostojen rakentamiseen sekä avoimiin rakenteisiin. Todellisen demokratian kannalta haasteena kuitenkin on, että

deliberatiivista keskustelua käydään usein asiantuntijoiden kesken ja harvoin tavallisten kansalaisten. (Mörth 2006.) OECD:n kannalta tavallisten kansalaisten mukaantulo on vaikeaa, mutta entäs kansalaisyhteiskunnan edustajien mukaantulo järjestön prosesseihin, ja verkostojen laajentaminen sekä deliberatiivisen keskustelun laajentaminen tätä kautta? Asiaan paneudutaan seuraavassa alaluvussa.

2.1.3 OECD:n ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden välinen suhde

OECD:llä on suhteita ja kontakteja myös kansalaisyhteiskunnan suuntaan. Eräänlaisena käännekohtana näissä suhteissa sekä kontaktien lisääntymisessä on pidetty 1990-luvun loppupuolta, jolloin käytiin kovaa kiistelyä kansainväliseen investointisopimukseen (MAI) tähtäävästä projektista, jota OECD ajoi. Sopimusluonnosta kritisoitiin muun muassa ympäristölakien heikentämisestä sekä kehitysmaiden sitomisesta rikkaiden maiden alaisuuteen. Pelkkä kansalaisjärjestöjen toiminta ei kuitenkaan kaatanut sopimusta, kansalaisyhteiskunnan organisaatioita jopa yritettiin konsultoida neuvotteluissa mutta ne vetäytyivät tästä mahdollisuudesta, vaan asiaan vaikutti myös esimerkiksi OECD:n jäsenmaiden sekä liike-elämän esittämät varaukset ja lopullisesti Ranskan irtisanoutuminen neuvotteluista. Kansalaisjärjestöjen huomiointi ja yhteistyö on kuitenkin kasvanut OECD:n toiminnassa MAI-projektin jälkeen järjestön ymmärrettyä valloilla olleen legitimeettikriisin, jossa sen nähtiin olevan toimintaansa salaileva ”rikkaiden maiden elitistiklubi”. (Woodward 2008; Tietäväinen 2010; Carroll & Kellow 2011.)

OECD:llä on itse asiassa ollut yhteistyötä kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden⁷ kanssa jo sen perustamisesta lähtien. Esimerkiksi sen toiminnassa on ollut nähtävissä korporatistisia piirteitä vuosikymmenien ajan, sillä elinkeinoelämää edustavalla BIAC:illa (Business and Industry Advisory Council) sekä työntekijäosapuolta edustavalla TUAC:illa (Trade Union Advisory Council) on ollut institutionalisoitu konsultoiva rooli järjestön toiminnassa, johon ne osallistuvat komiteatyöskentelyn ja eri työryhmien kautta. Myös maataloustuottajien yhdistyksillä ja kuluttajien organisaatioilla on pitkä historia OECD:n toiminnassa. Lisäksi se on ennen MAI-prosessiakin tarjonnut osallistumismahdollisuuksia sosiaalisille ja ympäristöryhmille, mutta nämä eivät ole aina voineet ottaa kaikkia näitä mahdolli-

⁷ Ougaard (2011) huomauttaa, että OECD:n kohdalla kansalaisyhteiskuntaan luetaan kuuluviksi myös voittoa tavoittelemattomat elinkeinoelämän intressejä ajavat organisaatiot. Lisäksi monissa OECD:n toimintaa käsittelevissä teoksissa kansalaisyhteiskunta pitää sisällään kaiken valtion sfäärin ulkopuolisen toiminnan. Näissä tapauksissa kansalaisyhteiskunta on siis nähtävissä valtiosta erillisenä yhteiskunnan osana, joka pitää sisällään myös markkinat.

suuksia vastaan resurssien puutteen takia. OECD ei kuitenkaan ollut ottanut huomioon niin sanottujen ”uusien” sosiaalisten liikkeiden esiinnousua. (Ougaard 2011; Carroll & Kellow 2011.)

MAI-prosessi siis johti tietynlaiseen suunnanmuutokseen OECD:n toiminnassa, jossa alettiin laajemmin nähdä kansalaisyhteiskunnan organisaatiot entistä hyödyllisempinä kumppaneina, jotka toisivat lisää asiantuntemusta ja uusia näkemyksiä sen toimintaan ja jotka lisäisivät järjestön legitimitettä. Ne nähtiin myös OECD:n budjettipaineiden potentiaalisina lievittäjinä, mikäli ne olisivat mukana OECD:n suunnitelmien täytäntöönpanossa ja monitoroinnissa. Lisäksi OECD:n toiminnassa mukana olevat kansalaisyhteiskunnan organisaatiot pystyisivät mahdollisesti edistämään OECD:n aloitteita sen jäsenmaiden sisäpolitiikoissa. Kansalaisyhteiskunnan organisaatiot puolestaan alkoivat nähdä OECD:n hyödyllisenä kumppanina, koska sen komiteatyöskentelyllä on agendojen asettamis- ja vaikuttamisvaltaa sekä jäsenvaltioissaan että muissa kansainvälisissä organisaatioissa, ja koska se myös tekee taustatyötä ja esivalmisteluja muille tärkeille kansainvälisille organisaatioille, kuten WTO:lle ja G8-maille. Yhteistyön laajuus vaihtelee politiikka-aloittain, huomattavaa se on esimerkiksi lahjonnan vastaisessa työssä, kuluttajapolitiikassa, maatalousasioissa ja ympäristöä koskevassa sääntelyssä. Esimerkiksi ympäristöasioissa järjestöt tarjoavat asiantuntijatietoa sekä osallistuvat maa-arviointeihin. (Woodward 2008 & 2009; Ougaard 2011.)

Yksi OECD:n ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden dialogimuoto on ”sateenvarjo-organisaatio” tai verkosto OECD Watch, joka kokoaa yhteen 89 kansalaisjärjestöä 45 maasta. Se tarkkailee ja osallistuu OECD:n investointikomitean työhön tarkoituksenaan edistää yritysten vastuuvollisuutta ja vastuullisuutta sekä kestäviä investointeja. Lisäksi sen tarkoituksena on välittää tietoa investointikomitean työstä ja aihetta koskevista OECD:n linjauksista etenkin kehitysmaiden kansalaisjärjestöille. OECD Watchin edustavuutta on kuitenkin myös kyseenalaistettu, sillä sen osallistujista 30 % tulee vain viidestä Euroopan maasta. (Woodward 2009, 111–112; Carroll & Kellow 2011, 187–189.) Ja koska OECD Watchin toiminta koskee vain OECD:n investointipoliittista toimintaa, sitä ei myöskään voi pitää koko järjestöä koskettavana esimerkkinä sen ja kansalaisyhteiskunnan välisestä dialogista.

Valtaosa kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa käytävästä dialogista tapahtuu OECD:n komiteatyöskentelyssä sekä myös vuosittain pidettävässä OECD-foorumissa, johon osallis-

tuu eri kansainvälisten organisaatioiden, elinkeinoelämän ja kansalaisyhteiskunnan edustajia ja jonka tarkoitus on vaihtaa tietoa ja parantaa näiden tahojen välistä kommunikaatiota. Käytännössä OECD kuitenkin tekee yhteistyötä pääasiallisesti konservatiivisten, yritysmaailmaa lähellä olevien ja uusliberalismia kannattavien järjestöjen kanssa, joiden kanssa sen on helpompi päästä kompromissiin. Esimerkiksi vuotuisesta OECD-foorumista on esitetty epäilyjä rituaalimaisuudesta jolla vain annetaan vaikutelmaa OECD:n avoimuudesta kansalaisyhteiskunnalle. Kyseiset foorumit ovat kallellaan yritysmaailmaan etenkin siellä esiintyvien puhujien osalta, ja suuryritykset ovat myös olleet näiden foorumeiden aktiivisia sponsoreita. (Woodward 2008 & 2009; Carroll & Kellow 2011, 190.)

Toisaalta ”radikaalimmat” kansalaisjärjestöt karsastavat OECD:n uusliberalistista mainetta ja stigmaa, jonka ne saattavat saada yhteistyöstä sen kanssa. Nämä huomiot pätevät etenkin OECD:n talouspoliittiseen toimintaan; OECD:n talouspoliittinen komitea, jossa järjestön suurin voima piilee, ei ole avoin kriittisemmille kansalaisyhteiskunnan äänille. OECD:n näkemyksiin kriittisemmin suhtautuvilla järjestöillä on ollut jonkin verran enemmän sijaa toissijaisemmillä aloilla, kuten maataloudessa ja ympäristöasioissa, mutta niissäkin niiden vaikutusta on pidetty marginaalisena. Esimerkkeinä OECD:n yhteistyökumppaneista mainittakoon muun muassa Transparency International lahjonnan vastaisessa työssä, Consumers International kuluttajapolitiikassa sekä ympäristösuojelussa Greenpeace, WWF ja Friends of the Earth. (Woodward 2008 & 2009; Carroll & Kellow 2011, 182–187.)

Myös julkishallintoa käsittelevien OECD:n komiteoiden ja sihteeristön osaston toiminnassa on alettu kiinnittämään enemmän huomiota kansalaisyhteiskunnan huomioimiseen. Vuonna 2010 pidettiin julkishallinnon alan OECD-ministerikokous, jossa komiteoiden ja sihteeristön toiminnalle asetettiin laaja agenda, johon etenkin finanssikriisi oli vaikuttanut. Tässä kaksisivuisessa kommuniqueassa nostettiin esille muun muassa julkisen sektorin tehokkuuden lisääminen, kumppanuus ja yhteistyö kansalaisyhteiskunnan sekä elinkeinoelämän kanssa, avoimuus ja luottamuksen rakentaminen tuen saamiseksi uudistuksille, toimintojen läpinäkyvyyden korostaminen ja niin edelleen. (Pal 2012.) Eri asia tietenkin on, miten hyvin tällaisten kommuniqueoiden julistukset näkyvät ja toteutuvat käytännössä.

Kuten aiemmin on tullut esille, on OECD:n toiminta muuttunut toimintaympäristön muutosten myötä, ja se näkyy kansalaisyhteiskunnan kasvaneessa merkityksessä. Eri asia sitten on, minkälaista kansalaisyhteiskunnan käsitystä painotetaan. Edellä tuli esille, että

OECD:kin valikoi mitä kansalaisjärjestöjä ja kansalaisyhteiskunnan toimijoita se huomioi. Ougaard (2011) on todennut, että näillä onkin paljon tehtävää päästäkseen mukaan OECD:n kaikkiin toimintoihin. Toisaalta Carroll & Kellow (2011, 167–191) ovat todeneet, että osallistuminen OECD:n komiteatyöskentelyyn ja työryhmiin vaatii kansalaisjärjestöiltä paljon resursseja, jolloin niiden on kannattavampaa osallistua medianäkyvyyttä tuottavaan työhön esimerkiksi kansallisella tasolla, kuin näkymättömään ja melko teknisiä asioita käsittelevään toimintaan OECD:n tasolla. Koska OECD:n päätehtäviin kuuluvat luottamuksellisen keskusteluareenan tarjoaminen sekä vertaisarviointit, niin järjestön toimintaa ei välttämättä halutakaan tehdä avoimemmaksi. Liian erilaiset näkemykset saattavat siis myös halvaannuttaa sen toimintaa. (Woodward 2009, 115; Carroll & Kellow 2011, 180.)

Vääristynyt kansalaisyhteiskunnan edustus voi siis olla uhka OECD:n legitimitetille, joka ei kuitenkaan voi pohjautua pelkästään sen asiantuntijatoiminnan tieteelliseen legitimitettiin; täydentävien näkökulmien kuuleminen olisi siis hyödyksi. Tietäväinen toteaa (2010), että kansalaisjärjestöjen huomiointi OECD:n toiminnassa on johtanut siihen, että taloudesta puhutaan enemmän eettisemmän ja yhteiskuntapoliittisen diskurssin puitteissa. Toisaalta hän on analysoinut OECD:n investointipolitiikkaa, ja järjestö käsittelee erittäin paljon muitakin politiikka-aloja. Kuten aiemmin tuli esille, niin esimerkiksi talouspolitiikassa ei olla kovin avoimia kriittisemmille äänille. Joillain OECD:n toimialoilla kuitenkin ollaan havahduttu kansalaisyhteiskunnan toimijoiden tärkeyteen, mistä esimerkkinä toimii myös aiemmin mainittu OECD-ministerikokous.

Kansalaisjärjestöillä tietenkin on mahdollisuuksia vaikuttaa ”takaportin” kautta, sillä OECD:n komiteajärjestelmä on kuitenkin herkkä lobbaukselle kansallisen tason eli hallitusten kautta järjestön päätöksenteon perustuessa konsensus-periaatteeseen. (Woodward 2008, 82; Woodward 2009, 115.) Ei myöskään sovi unohtaa, että OECD:n päätökset ovat niin sanottuja ”pehmeitä lakeja”, joten jäsenmailla itsellään on myös päätösvaltaa siitä miten ne noudattavat OECD:n päätöksiä. Ainakin joillekin kansalaisjärjestöille voi siis olla kannattavampaa yrittää vaikuttaa OECD:n jäsenmaihin siitä, miten ne noudattavat saamiinsa suosituksia, kuin yrittää vaikuttaa OECD:n tieto- ja ideatuotantoon.

2.2 Kansalaisyhteiskunnan vaihtelevat merkitykset ja roolit

Kansalaisyhteiskunnasta (civil society) puhutaan paljon, mutta käsitteen merkitykset ja käyttötavatkin vaihtelevat paljon eri tutkijoiden kesken. Käsitteelle on annettu paljon erilaisia määritelmiä, jotka ovat osittain ristiriitaisiakin. Toisaalta käsitteen monimerkityksisyys ja siitä käytävä keskustelu on osa käsitteen merkitystä. (Deakin 2001, 4; Kaldor 2003.). Tässä alaluvussa käsitellään kansalaisyhteiskunnan käsitteen käyttöä sekä kansalaisyhteiskunnan erilaisia rooleja. Tarkoituksena ei siis ole selvittää mitä kansalaisyhteiskunta on, käsitellä syvällisesti sen eri merkityksiä tai esittää käsitteen historiallista kehitystä ja eri teoriaperinteitä, vaan tarjota etenkin viimeaikaiseen keskusteluun pohjautuvaa taustatietoa käsitteen eri käyttötavoista jota vasten pro gradu -tutkielman aineistoa voidaan suhteuttaa.

Kansalaisyhteiskunta -käsitteen on sanottu olevan niin sanottu vastakäsite, jonka merkitys täsmentyy vastakohtansa kautta (esim. Hänninen 2011, 147). Poikkikansallisen hallinnan kannalta kiinnostava on etenkin valtion ja kansalaisyhteiskunnan välinen jako. Esimerkiksi Keane (1998, 6) on määritellyt kansalaisyhteiskunnan dynaamiseksi ja monimutkaiseksi joukoksi kansalaisjärjestöjä, jotka ovat lain suojaamia, itsejärjestäytyneitä ja -refleksiivisiä ja joilla on jännitteitä toistensa mutta myös valtion kanssa; valtio taas mahdollistaa, rajoittaa ja kehystää näiden kansalaisjärjestöjen toimintaa. Valtion ja kansalaisyhteiskunnan välinen jako tuli esille myös alaluvussa 2.1 käsitellyssä OECD-kirjallisuudessa, jossa kansalaisyhteiskunnalla viitataan valtion ulkopuoliseen sfääriin. Yleisessä kansalaisyhteiskuntaa käsittelevässä kirjallisuudessa kuitenkin vaihtelee se, kuuluuko myös talous ja markkinat kansalaisyhteiskunnan sfääriin vai ei. Mutta vaikka talous olisi erillään kansalaisyhteiskunnasta, niin valtion tehtävä on senkin alalla olla toimintojen mahdollistaja ja rajaaja. Valtion rooli siis on samankaltainen, olivat talouden ja kansalaisyhteiskunnan sfäärit toisistaan erilliset tai eivät.

Keane (1998, 32–64) on esittänyt kolmiosaisen typologian siitä, miten kansalaisyhteiskunnan käsitettä on käytetty valtio-kansalaisyhteiskunta -erottelussa. Nämä lähestymistavat menevät päällekkäin ja ovat toisiaan täydentäviä, mutta erottelu kuitenkin selventää käsitteen monenlaisia käyttötapoja. Ensimmäinen niistä on empiiris-analyttinen käyttötapa, jossa termiä käytetään havainnollistavassa mielessä eräänlaisena ideaalimallina jolla pyritään kuvailemaan ja selittämään todellisuutta. Tällöin siis kehitellään selittävää ymmärrys-

tä kompleksisista sosiaalisten ja poliittisten voimien sekä instituutioiden välisistä suhteista ja toiminnasta muun muassa teoreettisten erottelujen ja empiirisen tutkimuksen avulla. Käsitteen strategisessa ja taktisessa käytössä kansalaisyhteiskunnan kieltä taas käytetään poliittisissa strategioissa tai toimintaohjelmissa ennalta määriteltyjen tai oletettujen poliittisten hyötyjen saavuttamiseksi. Tällöin siis määritellään mitä täytyy tai ei täydy tehdä jonkin poliittisen tavoitteen saavuttamiseksi.

Normatiivis-filosofisen käytön osalta Keane (emt) toteaa, että normatiivis-filosofiset kysymykset ovat jääneet sivummalle kansalaisyhteiskunnan puolustajien nähdessä sen eräänlaisena ”annettuna hyvänä”: valtion suojeleman kansalaisyhteiskunnan normatiivinen paremmuus koetaan siis itsestäänselvyytenä. Kuitenkin näihinkin kysymyksiin on kiinnitettävä huomiota, jottei puhe kansalaisyhteiskunnasta olisi intellektuaalisesti ja poliittisesti haavoittuvaa. Kansalaisyhteiskunnan sortuminenkin kun on mahdollista, eivätkä kaikki sieltä nousevat asiat ole välttämättä hyviä, vaan potentiaalisesti kansalaisyhteiskuntaa halvaannuttavia. Poliittisesti varmistetun kansalaisyhteiskunnan eettistä paremmuutta verrattuna muihin regiimityyppeihin pitäisi siis pystyä perustelevaan normatiivis-filosofisesti paremmin.

Käsitteen strategisesta tai strategis-normatiivisesta käytöstä voidaan pitää esimerkkinä puheita hyvinvointivaltion instituutioiden purkamisesta, minkä jotkut näkevät välttämättömyytenä kansalaisyhteiskunnan elvyttämiseksi ja vaarallisena pidetyn valtion roolin pienentämiseksi. Trägårdh (2010) on tarkastellut asiaan liittyen kansalaisyhteiskunnan käsitettä, joka on hänen mukaansa aina normatiivisesti ja ideologisesti latautunut, sekä kansalaisyhteiskunnan ja valtion suhdetta josta hän erottaa kaksi näkemystä. Hyvin yleisesti käytetyssä angloamerikkalaisessa teoreettisessa narratiivissa kansalaisyhteiskunta on valtiosta erillinen autonominen kokonaisuus. Valtio nähdään uhkana kansalaisyhteiskunnalle sekä kansalaisten vapauksille ja oikeuksille, kun taas kansalaisyhteiskunta linkittyy kansalais- ja kommunitaristisiin hyveisiin kuten altruismiin, hyväntekeväisyyteen ja yhteistä hyvää palveleviin aktiviteetteihin sekä palveluihin. Tästä vastakkaisasettelusta seuraa huolestuneisuutta siitä, että laaja julkinen sektori kolonialisoi kansalaisyhteiskunnan, mikä uhkaa kansalaisyhteiskunnan elinvoimaisuutta ja selviytymistä.

Etenkin Ruotsin historialliseen kehitykseen liittyen hän ehdottaa vaihtoehdoksi uushegeliläistä näkemystä valtio-kansalaisyhteiskunta -suhteeseen. Hegeliläisessäkin näke-

myksessä kansalaisyhteiskunta on tärkeä, mutta se ei kuitenkaan itse voi ratkaista sisäisiä ristiriitojaan, kuten köyhyyttä, individualismia ja sosiaalista epäjärjestystä. Valtiota ei siis nähdä uhkana yksilölliselle vapaudelle, vaan vain sen kautta voidaan edistää ja taata universaalisuuden ja yksilöllisyyden yhtenäisyys sekä vastavuoroisuus. Perinteisessä hegeliläisessä näkemyksessä valtio siis nähtiin niin sanotusti kansalaisyhteiskunnan vahtikoirona, mutta uus-hegeliläisessä näkemyksessä näillä on tasa-arvoisempi rooli. Tällöin kansalaisyhteiskunta ei ole niin tiukasti linkitetty epäitsekkäisiin, altruistisiin ja kommunitaristisiin hyveisiin kuten angloamerikkalaisessa narratiivisissa, vaan se nähdään areenana jolla yksilöt ja ryhmät ajavat tiettyjä poliittisia ja yksityisiä intressejä. Valtion rooli on toimia yleisen edun takaajana. Kansalaisyhteiskunnan suhde valtioon on siis interaktiivinen ja tuloksellinen prosessi, toisin kuin angloamerikkalaisessa näkemyksessä jossa valtio-kansalaisyhteiskunta -suhde nähdään vahingollisena nollasummapelinä. (Trägårdh 2010.) Trägårdhin Ruotsin kokemuksiin pohjautuvat näkemykset ovatkin hyvä esimerkki siitä, että eri maiden historialliset kokemukset ja aikaa myöten kehittyneet instituutiot ovat erilaisia. Toisessa kontekstissa esitetty kritiikki ei siis välttämättä toimi kovin hyvin toisessa.

Kansalaisyhteiskunnan näkeminen areenana esiintyy myös Deakinilla (2001, 1–23). Hänkin on esittänyt idean kansalaisyhteiskunnasta areenana, jolla tapahtuu erilaisia aktiviteetteja eri instituutioiden toimesta ja joiden taustalla on erilaisia arvoja ja prioriteetteja. Tarkoituksena olisi tällöin hyvän yhteiskunnan tavoittelu. Joiltain tahoilta on jopa esitetty, että kansalaisyhteiskunta pitäisi nähdä täysin normatiivisena poliittisena konseptina tai ideaalina, ”maailmana sellaisena kuin sen pitäisi olla” jota eri toimijat siis tavoittelevat, eikä ”maailmana kuin se on”. (Bunyan 2014.) Tällaisessa arena-toiminnassa tai ideaalin tavoittelussakin valtiolla on tärkeä roolinsa juuri mahdollistajana sekä vaarallisen, ”epäsiviilin” (uncivil) toiminnan rajaajana.

Valtio-kansalaisyhteiskunta -jaon lisäksi ja ohella voidaan nähdä myös muita pro gradu-tutkielman kannalta kiinnostavia jakolinjoja. Käsitteenä kansalaisyhteiskunta voidaan nähdä esimerkiksi markkinalähtöisesti tai politiikkasidonnaisesti, joista ensimmäisessä huomio kiinnittyy muun muassa sektorin voittoa tavoittelemattomaan luonteeseen ja toisessa sen poliittiseen merkitykseen demokratialle (Hänninen 2011). Kansalaisyhteiskunnan poliittinen merkitys on juuri edellä mainittua areenana toimimista, kun taas markkinalähtöisyys viittaa muun muassa kansalaisyhteiskunnan merkitykseen palvelutuotannolle. Kansalaisyhteiskuntaa ja etenkin siitä yleisesti käytettyä sisarkäsitettä kolmas sektori kun voidaan kat-

soa edunvalvojana, mutta myös palvelujen tuottajana sekä verkostotoimijana, joka toimii hyvinvointipolitiikassa yhteistyössä julkisten toimijoiden kanssa (Möttönen & Niemelä 2005). Trägårdh (2010, 237) on maininnut kehityksestä, jossa pohjoismaisten kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden rooli on jopa kiihtyvissä määrin muuttumassa poliittisen äänen tarjoamisesta palvelutuotannon suuntaan.

Myös Kaldor (2003, 20–26) on käsitellyt kansalaisyhteiskunnan käsitettä, ja koostanut siitä viisi tulkintaa, joista kaksi ovat historiallisia ja kolme nykyversiota. Historiallisista tulkinnoista *societas civilis* esittää kansalaisyhteiskunnan väkivallattomana ja sivilisoituneena sekä lakien säätelemänä poliittisena yhteisönä. Porvarillisen yhteiskunnan tulkinnassa kansalaisyhteiskunta edustaa elämänaluetta valtion ja perheen välissä. Nykytulkinnoista kansalaisaktivistien versiossa kansalaisyhteiskunta viittaa kansalaisaktiivisuuteen, pyrkimykseen laajentaa poliittisen osallistumisen mahdollisuuksia ja itsemääräämisoikeutta. Kansalaisyhteiskunnassa toimitaan siis yhteisten asioiden hoitamiseksi ja julkiseen keskusteluun osallistumiseksi, mikä muistuttaa aiemmin esiteltyä kansalaisyhteiskuntaa areenana. Postmodernia versiota taas kuvastaa suvaitsevaisuus: siinä kansalaisyhteiskunnan kentällä vallitsee moniarvoisuus ja keskinäinen kilpailu minkä myötä kehittyi sekä rauhanomaista ja yhteistä hyvää ajavaa toimintaa mutta myös päinvastaista kehitystä. Erona aktivistien versioon on siis identiteettien moninaisuuden tunnustaminen aktivistien painottaessa yhteistä kosmopoliittisuutta.

Tämän pro gradu -tutkielman kannalta Kaldorin esittämistä tulkinnoista kiinnostavin on etenkin kansalaisyhteiskunnan uusliberaali versio, jossa kansalaisyhteiskunta koostuu valtiovaltaa rajoittavasta järjestöelämästä ja kolmannesta sektorista, jotka tarjoavat vaihtoehtoisia toimintamalleja aiemmin valtion piiriin kuuluneille asioille sekä palveluja joihin valtiolla ei enää ole varaa. Kansalaisyhteiskunnasta on olemassa myös uusliberaalia tulkintaa vastaava elitistinen tulkinta, jossa kansalaisyhteiskunta nähdään valtion toimintoja ja markkinoita täydentävänä tai korvaavana toimijana ja jonka avulla voidaan panna toimeen hallitusohjelmia. (Kaldor 2003, 20–22, 40.) Uusliberalistinen/elitistinen tulkinta kuvastaa siis hyvin aiemmin mainittua Keanen esittämää käsitteen strategista käyttöä.

Aiemmin valtion väliintuloa julkispalveluissa perusteltiin valtion kapasiteetilla järjestää julkishyödykkeitä tasa-arvoisemmin kuin markkinoiden toimesta ja tehokkaammin kuin vapaaehtoisella sektorilla. Yleisesti levinyt käsitys poliitikkojen keskuudessa kuitenkin on,

että se on epäonnistunut tai ei enää muuten pysty suoriutumaan tästä tehtävästä. Tämä on johtanut valtioiden tehtävien uudelleen määrittelyihin ja kansalaisyhteiskunnassa tapahtuvien aktiviteettien määrän ja moninaisuuden kasvuun. Valtiot eivät siis ole täysin vetäytyneet palvelutehtävistään, mutta niiden rooli on muuttunut tuottajista enemmänkin ohjaajien kaltaisiksi. (Deakin 2001.)

Kirjassaan Kaldor (2003) on käsitellyt globaalia kansalaisyhteiskuntaa, mikä on tärkeä huomioitava poikkikansallisen hallinnan kohdalla kansalaisyhteiskunnan loitontuessa valtiokeskeisistä tulkinnoista. Kysymykseksi jää, mitä kansalaisyhteiskunnan käsitteen käyttötapaa ja versiota poikkikansallisessa hallinnassa noudatetaan. Helposti (ja pessimistisesti) voi olettaa, että strateginen käyttö ja uusliberalistinen versio ovat vallitsevia valtioiden roolin muuttuessa ja markkinalähtöisen ajattelun vallitessa. Mikäli näin on, niin osataanko poikkikansallisessa hallinnassa nähdä kansalaisyhteiskunnan itseisarvoa sen välinearvon lisäksi tai demokratiaroolia palveluroolin lisäksi edes pienissä määrin; edes mainintana sivulauseessa?

2.3 Palvelujen yhteistuotanto

Tässä alaluvussa esitellään palvelujen yhteistuotannon (co-production) käsitettä ja etenkin sen monimuotoisuutta. Tarkoitus ei siis ole esittää kaiken kattavaa yleisesittelyä erilaisista palvelujen yhteistuotantojärjestelyistä, vaan paneutua itse käsitteeseen ja yhteistuotannon tutkimukseen, ja näin tarjota tutkielman kannalta tärkeää taustatietoa. Itse yhteistuotannon käsite kehitettiin 1970-luvulla poliittisen teorian tarpeisiin, kun haluttiin kuvailla ja rajata kansalaisten osallistumista julkisten palvelujen tuotantoon. Jo tällöin havaittiin, että palvelujen tuotanto on vaikeaa ilman palvelujen vastaanottajien aktiivista osallistumista. Näihin aikoihin käsite viittasi pääasiallisesti siis asiakkaiden tai kansalaisten osallistumiseen. (Brandsen & Pestoff 2006; Pestoff 2012.)

Kiinnostus yhteistuotantoa kohtaan on vaihdellut ajoittain, mutta viimeisen kymmenen vuoden aikana se on kasvanut merkittävästi sekä päättäjien että tutkijoiden keskuudessa. Samalla on kasvanut tietoisuus käsitteen monimuotoisuudesta. Väestön ikääntyminen, talouskriisit, eri maiden ja talousregiimien välinen talouskilpailu sekä talouden rakennemuutokset kasvattavat kiinnostusta sitä kohtaan, miten kansalaisille saadaan tarjottua julkisia palveluja ilman verojen tai asiakasmaksujen korotuksia. Postmodernissa ajassa myös halli-

tusten ja kansalaisten välinen suhde muuttuu. Hallitukset ovatkin kiinnostuneita kansalaisten mukaantulosta palvelutuotantoon joko palvelujen tehokkuuden parantamiseksi, mutta myös muiden sosiaalisten tavoitteiden kuten kansalaisten valtaistamisen, osallistumisen ja demokratian vuoksi. (Pestoff 2012; Verschuere, Brandsen & Pestoff 2012.) Nähtävissä on siis merkkejä kansalaisyhteiskunnan eri roolien tunnustamisesta.

Kiinnostus yhteistuotantoa kohtaan on kasvanut, mutta mitä yhteistuotannolla loppujen lopuksi tarkoitetaan, vaihtelee hyvin paljon tutkimusperinteittäin ja sen pohjalta ketkä ovat yhteistuotannossa mukana (käyttäjät, kansalaiset, ryhmät) ja missä palvelutuotannon vaiheessa (esimerkiksi suunnittelu tai toimeenpano). Yleistason määritelmän mukaan yhteistuotannolla tarkoitetaan aktiviteetteja, joilla sekä julkisten palvelujen toimijat että kansalaiset osallistuvat julkisten palvelujen tuotantoon; edelliset ammattilaisina tai säännöllisinä tuottajina kun taas kansalaisten tuotanto pohjautuu yksilöiden tai ryhmien vapaaehtoiisiin pyrkimyksiin käyttämiensä palvelujen laadun tai määrän parantamiseksi. Perinteisestä vapaaehtoisuudesta yhteistuotanto eroaa siis siinä, että se tapahtuu ammattimaisen palvelutuotannon kontekstissa ja se koskettaa palveluja joita yhteistuotannossa mukanaolevat ihmiset käyttävät itse; he eivät siis toimi muiden hyväksi. (emt.)

Yhteistuotannon käsitettä kuitenkin painotetaan eri yhteyksissä eri tavoilla, eikä näitä painotuksia ja eroja välttämättä tehdä selviksi. Brittiläisessä perinteessä painotetaan etenkin erilaisten vapaaehtois- ja yhteisöorganisaatioiden roolia yhteistuotannossa. Eurooppalaisessa ja yhdysvaltalaisessa tutkimusperinteessä käsite taas viittaa enemmänkin kansalaisten kasvavaan suoraan sekä organisoituneeseen osallistumiseen omien palvelujensa tuotannossa. Palvelujen järjestämistapa vaikuttaa myös siihen, puhutaanko yleisestä hallituksesta kansalaisiin kohdistuvasta yhteistuotannosta vai kunnasta asukkaisiin kohdistuvasta yhteistuotannosta paikallisella tasolla. (Pestoff 2012.) Ei siis sovi unohtaa, että kuntien rooli palvelutuotannossa ja -järjestämisessä vaihtelee maittain.

Yhteistuotannon käsite voi pitää sisällään myös erilaisia toiminnan muotoja, joita käsitteen yleisluonteisuus hämärtää. Näitä ovat yhteishallinta (co-governance) joka viittaa kolmannen sektorin osallistumiseen palvelujen suunnittelussa ja toimittamisessa, yhteisjohtaminen (co-management) joka viittaa järjestelyyn jossa kolmannen sektorin organisaatiot tuottavat palveluja yhteistyössä valtion kanssa sekä varsinainen yhteistuotanto, joka rajatussa mielessä viittaa järjestelyihin joissa kansalaiset tuottavat palvelunsa ainakin osaksi itse. Kaksi

ensimmäistä termiä viittaa siis organisaatioiden toimintaan eikä niinkään yksilöiden, ja kaksi viimeksi mainittua termiä viittaa politiikkasyklin toimeenpanovaiheeseen ja yhteishallinta suunnitteluvaiheeseen. Termit eivät kuitenkaan ole toisiaan täysin poissulkevia, ja yhteistuotantoa saatetaankin käyttää yleiskäsitteenä joka pitää sisällään kaikki nuo toiminnot. Voidaan myös puhua ”raskaasta” ja ”kevyestä” yhteistuotannosta, jossa jälkimmäisessä kansalaisille myönnetty vaikuttamismahdollisuudet ovat rajattuja jolloin osallistuminen ei ole kovin mielekästä tai demokraattista. (Pestoff & Brandsen 2006, 497; Pestoff 2012.) Rajattu yhteistuotanto, joka keskittyy pelkkään palvelujen tuottamiseen, on juuri tällaista kevyttä toimintaa jossa kansalaisilla ei ole vaikutusvaltaa palvelujen järjestämiseen liittyviin kysymyksiin. Raskaana yhteistuotantona voidaan pitää edellä mainittua yhteishallintaa.

Yhteistuotannon tutkimus on jakaantunut kolmeen tutkimushaaraan: yhteistuotannon motiiveihin kansalaisten keskuudessa, palvelujen organisointiin eli mikä tekee yhteistuotannon mahdollisimman tehokkaaksi sekä yhteistuotannon vaikutuksiin, joka on vähiten kehitetyin tutkimushaara. Yhteistuotannon motiiveihin voi lukea muun muassa palvelujen käyttäjien itseintressin, eli osallistumalla he tulevat saamaan esimerkiksi palveluseteleitä tai vaikkapa turvallisemman naapuruston. Pelkän itseintressin lisäksi kuitenkin myös sosiaalisilla arvoilla ja normeilla, kuten altruismilla ja solidaarisuudella, on merkittävä motivaatorooli. Tämän pro gradu -tutkielman kannalta kiinnostava on myös vaikutuksia käsittelevä tutkimushaara, joissa yhteistuotannon vaikutuksina on nähty muun muassa palvelutuotannon tehokkuuden ja laadun paraneminen esimerkiksi käyttäjäytyyväisyyden ja kustannusten alenemisen myötä, sekä demokratian ja vastuuvollisuuden paraneminen kun kansalaiset itse pääsevät paremmin vaikuttamaan heille tärkeisiin palveluihin. (Verschuere, Brandsen & Pestoff 2012.) Tämän mukaan yhteistuotannolla olisi siis merkitystä kansalaisyhteiskunnalle myös demokratia-areenana.

Yhteistuotannossa on kuitenkin omat ongelmansa, jotka on pidettävä mielessä. Verschuere, Brandsen & Pestoff (emt) tuovat esille, että se saattaa vahvistaa sisä-/ulkopuolisten välisiä eroja, eli kaikki eivät pääse mukaan yhteistuotantoon. Sosiaalisella taustalla saattaa olla merkitystä, mikä nostattaa kysymyksiä yhteistuotannon tasa-arvoisuudesta jossa palveluja eniten tarvitsevat syrjäytyvät tai syrjäytetään näistä käytännöistä. Edellisessä aluvussa esille tuotu valtion ja kansalaisyhteiskunnan välinen suhde on siis yhteistuotannossakin tärkeää, sillä valtion on tässäkin tapauksessa toimittava yleisen edun takaajana, ja varmis-

tettava ettei ulkopuolisuutta pääse syntymään. Lisäksi Pestoff (2012) muistuttaa, että ylhäältä alaspäin luotavien yhteistuotanto-käytäntöjen synnyttäminen ei onnistu noin vain, vaan se vaihtelee palveluittain sekä myös kansalaisten kysynnän mukaan.

Palvelujen yhteistuotanto on siis hyvin monitahoinen ilmiö ja käsite. On todettava, että palvelutuotannon rajat ovat usein epäselviä ja tämä epäselvyys tulee kasvamaan erilaisten yhteistuotantojärjestelyjen, palvelujen kilpailuttamisen sekä uudenlaisten hybridiorganisaatioiden myötä. Toisaalta palveluja tarvitsevan kansalaisen näkökulmasta saattaa olla toisarvoista, tuottaako palvelun julkinen, yksityinen vai kolmas sektori tai jokin näiden yhdistelmä, kunhan hän saa hyvää palvelua silloin kun tarvitsee ja maksukyvyystään riippumatta. Kuitenkin tällaiseen palvelujen muutoksiin liittyy hyvin paljon laillisia, eettisiä, sosiaalisia ja taloudellisia kysymyksiä joten asiaan on kiinnitettävä huomiota sekä tutkijoiden että päättäjien toimesta. Onkin kiinnostavaa katsoa, miten OECD esittää yhteistuotantoa raportissaan. Esimerkiksi mitä vaikutuksia tuodaan esille: pelkästäänkö palvelujen (kustannus)tehokkuuteen liittyviä vaiko myös niiden demokraattisia vaikutuksia? Kuten aiemmin tuli esille, hallitukset kuitenkin ovat kiinnostuneita yhteistuotannosta myös muiden kuin taloudellisten seikkojen vuoksi.

3 Tutkielman toteuttaminen

Tässä pro gradu -tutkielmassa tarkastellaan dokumenttiaineistoa hyödyntäen diskursiivisesta institutionalismista johdettua kehysanalyysin muotoa. Seuraavassa alaluvussa käsitellään hieman tarkemmin aineistona toimivan OECD-raportin luonnetta ja merkitystä, jonka jälkeen käsitellään politiikkaideoita, diskursiivista institutionalismia ja ideoiden merkitystä OECD:n jäsenmaiden tasolla. Viimeisessä alaluvussa esitellään kehysanalyysiä ja kerrotaan miten aineiston analysoimista on käytännössä tehty.

3.1 Aineisto

Pro gradu -tutkielman aineistona on OECD:n Public Governance Reviews -sarjan raportti ”Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society” joka käsittelee palvelujen yhteistuotantoa, eli edellisessä alaluvussa kuvailtua julkisen sektorin yhteistyötä palvelujen käyttäjien, kansalaisten sekä kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa. Kyseessä on lähteineen ja liitteineen noin 120-sivuinen tutkimusraportti, jossa aiheet kartoitetaan tutkimuskirjallisuuden, jäsenmaille tehdyn kyselyn sekä esille nostettujen hyvien käytäntöjen (best practices) kautta. Lisäksi asiaa käsitellään aiheeseen liittyvien riskien ja toiminnan esteiden näkökulmasta. Tällaisten raporttien yleisönä voidaan nähdä OECD:n jäsenvaltioiden virkamiesten lisäksi myös ei-jäsenet, muut hallitustenväliset organisaatiot, ”suuri yleisö” sekä politiikkatarkkailijat ja -tutkijat, joille OECD:n on niin sanotusti myytävä ideansa kehystämällä ne vakuuttavalla ja huomiota kiinnittävällä tavalla (Pal 2012, 185).

Raportti on tehty OECD:n sihteeristön julkishallinnon ja alueellisen kehityksen osastolla kahden työntekijän toimesta, mutta työhön on osallistunut eri tavoin ja kommentoiden useita muitakin kyseisen osaston työntekijöitä (OECD 2011, 3,5). Kyseinen sihteeristön osasto jakautuu useisiin yksiköihin, kuten sääntelypolitiikan, hallinnan arvioinnin ja kumppanuuksien sekä julkisen sektorin uudistamisen yksikköön. Osa näistä jakautuu vielä erilaisiin alayksiköihin, kuten politiikkojen arvioinnin ja suositusten, tilastojen ja indikaattorien, julkisjohtamisen arvioinnin sekä julkispalvelujen tarjonnan alayksiköihin. Henkilöstöltään kyseinen osasto on kuitenkin pieni, muutama vuosi sitten henkilöstöä oli vajaa 120, ja todellisessa toiminnassa työskentely ei ole niin ”siiloutunutta” kuin organisaatiokaavioissa, vaan henkilöstön tehtävät vaihtelevat esimerkiksi projekteittain. Useiden merkittävien akateemikkojen näkemyksen mukaan OECD on avaintekijä julkisjohtamiseen ja hal-

lintaan liittyvien asioiden tutkimuksessa sen merkityksen pohjautuessa etenkin kykyyn tuottaa uniikkia vertailevaa dataa. (Pal 2012, 81–82; 233.) Tällainen osaston omaama asiantuntemus on siis ollut vaikuttamassa aineistona toimivan raportin syntyyn.

OECD:n jäsenhallitukset päättävät miten sihteeristön käsittelemät asiat valitaan ja tiettyyn pisteeseen asti vaikuttavat myös siihen miten niitä käsitellään, mutta myös sihteeristöllä on valtaa aiheiden käsittelyn linjauksiin ja merkittävä autonomia tehtäviensä hoitamisessa. OECD:n työprosessi jonkin aiheen parissa lähtee yleensä liikkeelle datan keräämisestä ja analysoinnista, jonka jälkeen tulee keskusteluvaihe josta päästään päätöksentekoon, mahdollisiin neuvotteluihin ja päätösten toimeenpanoon. Sihteeristö vastaa juuri alkuvaiheesta, eli datan keräämisestä ja analysoinnista. Koska OECD yleensä on ensimmäinen kansainvälinen organisaatio joka käsittelee jotain tiettyä policy-asiaa, voi sihteeristön tekemällä analyysillä olla melkoinen pitkän aikavälin vaikutus sille, miten kyseistä asiaa käsitellään jatkossa sekä miten siitä keskustellaan. (Porter & Webb 2008, 46; Deacon & Kaasch 2008, 239; Woodward 2009.)

Aineistona toimivan raportin alkusivuilla mainitaan, että se on julkaistu OECD:n pääsihteerin vastuulla, eikä siinä esitetyt argumentit ja mielipiteet vastaa itse järjestön mielipiteitä. Varsinaisessa raportissa tuodaankin esille, että kyseessä on vasta palvelujen yhteistuotannon alkukartoitus, jonka tarkoitus on toimia pohjana jatkotutkimukselle ja -työskentelylle, kyseessä ei siis ole syvälle menevä arviointi. (OECD 2011.) Kyseistä raporttia, ja OECD:n raportteja yleisestikin, voi siis pitää sihteeristön syötteenä (input) tietystä aiheesta käytävään keskusteluun jota käydään OECD:n muussa toiminnassa, eli pääasiallisesti komiteatyöskentelyssä. Tärkeimpänä raporttien yleisönä voidaan siis pitää komiteatyöskentelyyn osallistuvia virkamiehiä, mutta ei sovi unohtaa edellä mainittuja muita potentiaalisia raporttien lukijoita.

Tekstiaineistot ovat siitä kiinnostavia, että niillä on vuorovaikutteinen suhde ympäröivään maailmaan. Heikkinen, Hiidenmaa & Tiililä (2000) tuovat esille, että teksteistä on luettavissa ja tulkittavissa niihin vaikuttavia tuottamistilanteen ja -kulttuurin ominaisuuksia. Mutta huomionarvoista on se, että tekstien lukijatkin tekevät tulkintaa, eli teksti vaikuttaa myös ympäröivään maailmaan. Tekstintutkimuksessa painotetaan kolmenlaisia konteksteja, eli tekstien arvo- ja aatemaailman ideologista kontekstia, tekstin tuottajan kontekstia eli fyysistä ympäristöä jonka ehdoilla hän laatii tekstiä, sekä myös lukijan kontekstia eli tausta-

taa jossa hän lukee tekstin. On hyvin todennäköistä, että teksti edes jollain tavalla tulee vaikuttamaan lukijaan ja hänen taustaansa jossa hän tulee lukemaan tulevia tekstejä; tekstin tuottamisen konteksti siis tulee vaikuttamaan lukijoiden konteksteihin. Kyseessä on eräänlainen vuorovaikutuksen kehä tai pikemminkin jatkumo, jossa tekstien ulkoinen todellisuus vaikuttaa tekstien kirjoittajiin paineina tehdä tietynlaisia tekstejä, ja joka myös luonnollistaa tietynlaisia maailman merkityksellistämisen malleja. Tekstien lukijat omaksuvat näitä teksteistä heijastuvia malleja, ja omalla toiminnallaan vaikuttavat myöhemmin kehittyvään kieleen, eli puheeseen ja teksteihin. (emt.)

Tämä pätee myös OECD:n toimintaan, jonka osalta on sanottu että siinä on nähtävissä sosialisatioprosessi, johon osallistujille kehittyy yhteinen kieli jotta kommunikaatio olisi tehokasta, yhteiset tekniset instrumentit joilla yhteisiä ongelmia analysoidaan, samanlainen syy-seuraus -ajattelutapa ja aikaa myöten samankaltainen maailmankatsomus. Tällaiseen oppimisprosessiin sisältyy joskus myös epäsuoran pakottamisen ja vertaispaineen elementtejä. Jotkin OECD:n tuottamat raportit voidaankin nähdä olevan muodostamassa kriteerejä korrektille ja moraalille käytökselle. Jo monien OECD:n raporttien otsikoissa määritellään mikä on niiden jäsenmaille korrektia käytöstä, ja raportit epäsuorasti painostavat jäseniä kannattamaan tiettyä diskurssia ja joskus jopa konkreettista toimintaa. (Marcussen 2004, 17–18.) Aineistoksi valittu raportti onkin nähtävissä osaksi tällaista sosialisatioprosessia, ja tässä tapauksessa voidaan olettaa että se on julkaisunsa jälkeen ohjannut palvelujen yhteistuotannosta käytyä keskustelua OECD:n komiteatyöskentelyssä. Lisäksi raportti on myös osa edellisessä luvussa kuvailtua OECD:n ideatuotantoa, joka sitten vaikuttaa episteemisissä yhteisöissä.

3.2 Poliittikaideat ja diskursiivinen institutionalismi

Tässä pro gradu -tutkielmassa tärkeään rooliin nousevat juuri poliittikaideat (policy ideas), jollainen myös aineistona olevassa raportissa esitetään. Ideoita ja niiden merkitystä käsittelevien teorioiden mukaan ideatyyppejä on monenlaisia. Schmidt (2008, 306) tiivistää, miten valtiotieteilijöiden keskuudessa ideoiden käsitettä käytetään kolmella yleistetyllä tasolla. Ensimmäinen taso sisältää spesifit politiikat tai politiikkaratkaisut joita politiikantekijät esittävät. Toinen taso sisältää yleisemmät ohjelmat jotka tukevat poliittikaideoita. Tämän tason ideoita on sanottu olevan muun muassa poliittikkaparadigmat, viitekehykset, ohjelmalliset uskomukset ja niin edelleen. Nämä ohjelmalliset ideat siis toimivat ensimmäisen

ja kolmannen tason välissä, ja ne muun muassa määrittävät mitä ongelmia politiikkaideoilla yritetään ratkaista, politiikkaideoiden tavoitteita, normeja, metodeja sekä ihanteita jotka kehystävät politiikkaideoita. Kolmas taso taas sisältää yleiset filosofiat tai maailmankatsomukset, joista ideat kumpuavat ja jotka ovat yleensä taustalla piileviä otaksumia ja joita kyseenalaistetaan yleensä vain kriisien aikana. Erittäin tiivistetysti voi siis puhua politiikoista, ohjelmista sekä filosofioista, jotka vielä jakautuvat kognitiivisiin ja normatiivisiin ideoihin. Ensin mainitut liittyvät Schmidtin (emt) mukaan enemmän tietopohjaiseen toimintaan ja jälkimmäiset arvopohjaiseen.

Pro gradu -tutkielman aineistona olevan raportin voi siis nähdä niin, että siinä esitetään tietty politiikkaratkaisu/-idea, eli julkisten palvelujen parantaminen lisäämällä yhteistyötä kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan kanssa. Schmidtiin (emt.) viitaten kyseessä olisi siis ensimmäisen tason spesifi politiikkaratkaisu, tai Campbelliin (2002, 28–29) viitaten ohjelmallinen idea. Nämä ideat ovat kognitiivisia ideoita jotka täsmentävät miten jokin tietty politiikkaongelma ratkaistaan hyödyntämällä olemassa olevia instituutioita ja instrumentteja. Kiinnostavammaksi seikaksi tässä tutkielmassa kuitenkin nousee, miten muiden globaalihallinnon toimijoiden kanssa yhteistyötä tekevä mutta myös kilpaileva episteeminen yhteisö, OECD, esittää tämän ideansa. Järjestön on esiinnyttävä uskottavana asiantuntijaorganisaationa, joten se ei voi esittää asiaansa ihan millä tavalla tahansa. Eräät tutkijat ovatkin kiinnostuneita siitä, miten politiikkoja kehystetään jotta niitä saadaan poliittisesti hyväksyttävämmäksi. Tällöin kehyksillä tarkoitetaan normatiivisia ja joskus kognitiivisia ideoita, jotka asettuvat politiikkakeskustelujen etualalle. (Campbell 2002, 26–27.)

Tämä herättää kysymyksen siitä, ovatko kehykset siis itsessään ideoita, vai ovatko ne enemmänkin keino niin sanotusti myydä ideoita. Ideoiden käsite on kuitenkin hyvin monimuotoinen, ja sen käyttökin voi muuttua. Näin on käynyt myös kehysten käsitteelle. König (2005) tulkitsee kehysanalyysin “suurnimeä” Goffmania niin, että kehykset ovat kognitiivisia rakenteita jotka ohjaavat todellisuuden havaitsemista ja esittämistä, ja joita ei luoda tietoisesti vaan omaksutaan tiedostamattomasti kommunikaatioprosessin aikana. Königin mukaan tällaisten piilevien kehysten mittaamisen vaikeus voi osittain selittää vähittäistä teoreettista muutosta kohti näkemystä, jossa kehykset ovat aktiivisemmin omaksuttuja ja tuotettuja. Tämä teoreettinen muutos sopii yhteen diskursiivisen institutionalismin näkemysiin policy-ideoiden kehystämisestä, jossa ideat ja kehykset kytkeytyvät hyvin tiiviisti toisiinsa diskurssina.

Kangas, Niemelä & Varjonen (2014, 77) ovat todenneet, että kehystämisen ja sen vaikutusten tutkimuksen voi jakaa kahteen haaraan: diskursiiviseen institutionalismiin sekä mielipiteen muodostamiseen. Ensin mainitussa analysoidaan policy-keskusteluja jotta saataisiin tutkittua kehysten muodostamista sekä vaikutuksia. Tällöin keskipisteessä on muun muassa se, miten politiikkaehdotuksia argumentoidaan. Diskursiivisen institutionalismin käsitettä käsitellyt ja kehittänyt Schmidt (2008) toteaaakin, että ideoihin keskittyneet tutkijat usein jättävät erittäin tärkeän interaktion sivummalle. Hänestä on kuitenkin tärkeää huomata, että ideoiden lisäksi diskurssi sisältää myös interaktioproessin jolla ideoita välitetään. Tällä tavalla pystytään hänestä paremmin selittämään instituutioiden muutosta tai pysyvyyttä. Diskurssista on siis Schmidtin mukaan nähtävä myös sanomisten konteksti eli missä, milloin, kuinka ja miksi on sanottu, sekä myös toimija eli kuka sanoo kenelle. Diskurssi vaikuttaa ideoiden onnistumiseen tai epäonnistumiseen siinä, miten se artikuloi ideoiden olennaisen sisällön; diskurssi ei pelkästään kuvasta toimijoiden intressejä ja arvoa, vaan myös vakuuttaa muut toimijat tietyn toiminnan tarpeellisuudesta.

Mitä näillä diskursiivisesti mahdollisesti muuttuvilla tai sitten pysyvillä instituutioilla sitten tarkoitetaan? Schmidtin (2008) mukaan historiallisessa institutionalismissa, rationaalisen valinnan institutionalismissa ja sosiologisessa institutionalismissa instituutioita käsitellään joko ajallisesti jatkuvina rakenteina jotka johtavat polkuriippuvuuteen, tai kontekstina jossa toimijat toimivat, kuten rationaaliin valintoihin vaikuttavina kannustinrakenteina tai soveliaisuuden määrittelevinä kulttuurisina normeina. Instituutiot ovat siis toimijoiden ulkopuolisia rakenteita, ja institutionaaliset säännöt maailmassa toimimisesta ovat pääasiallisesti rajoittavia. Schmidt kysyykin, että jos kaikki seuraavat näitä sääntöjä, niin kuinka institutionaalista muutosta voidaan selittää. Vastaukseksi hän on kehitellyt diskursiivista institutionalismia, jossa instituutiot ovat toimijoiden sisäistämiä rakenteita jotka rajoittavat heidän toimintaansa, mutta myös toimijoiden luomia konstrukteja joita he voivat muuttaa taustalla piilevien ideationaalisten kykyjensä ja etualalla olevien diskursiivisen kykyjensä kautta. Diskursiivinen institutionalismi ei siis korvaa muita institutionalismin muotoja, vaan täydentää niitä.

Beyeler (2004, 5–6) taas on käsitellyt poliittisia instituutioita ja niiden roolia uusiin ideoihin pohjautuvien politiikkojen toimeenpanossa ja lujittamisessa. Tässä tapauksessa instituutiot ovat nähtävissä sääntöjärjestelminä, jotka voivat olla muodollisia kuten lakeja tai

kirjoitettuja normeja, tai sitten epämuodollisia kuten käyttäytymisnormit tai tavat. Näissä ruumiillistuvat keinot ja ideat siitä, mitä instituutio tekee ja mitä siltä voi legitiimisti odottaa. Poliittikaidean institutionalisoituessa ohjenuoraksi sääntöjärjestelmään siitä tulee voimakas tulevan politiikan kehittäjä. Toisaalta mikäli uusi poliittikaidea esimerkiksi radikaaliuttaan haastaa liikaa vallitsevia toimintatapoja, tai toisin sanoen instituutioita, sen vaikeammaksi sen toimeenpaneminen käy. Se ei siis voi haastaa vallitsevia instituution muodostavia sääntöjärjestelmiä liikaa. (emt.) OECD:n ja sen jäsenvaltioiden toimintatavat on siis nähtävissä instituution muodostavaksi sääntöjärjestelmäksi; sekä diskursiivisessa että poliittisessa mielessä. Mutta tämän pro gradu -tutkielman näkökulmasta myös jäsenvaltioiden palvelujärjestelmätkin voidaan nähdä instituutioiksi, joiden toimintaa OECD yrittää poliittikaideallaan ja diskurssin avulla muuttaa.

Tässä pro gradu -tutkielmassa ei olla kiinnostuneita siitä, onko OECD:n esittämillä ideoilla vaikutusta jäsenmaiden politiikkoihin, vaan siitä millaista näkemystä aineisto syöttää (input) päätöksentekojärjestelmään. Kuitenkin ideoiden vaikutuksia kannattaa tässä yhteydessä hieman käsitellä, sillä aineiston merkitystä on hyvä pohtia tässäkin mielessä. Samoin asia kuvastaa niitä haasteita, joita poikkikansallisten organisaatioiden esittämät poliittikaideat kokevat niiden kohdatessa jäsenmaidensa mahdollisesti poikkeavia instituutioita. Poikkikansallinen hallinta perustuu niin sanottuihin pehmeisiin sääntöihin, jotka ovat sovellettavissa tiettyihin tilanteisiin, puitteisiin ja käytäntöihin paikallistasolla. Uusien poliittikaideoiden levitessä kansainvälisesti ne siis käännetään kansallisiin käytäntöihin tavoinla jotka sopivat vallitseviin kansallisiin poliittisiin instituutioihin, mikä ei ole automaattinen eikä myöskään kitkaton prosessi. Se esimerkiksi pitää sisällään sääntöjen yksityiskohtaista tarkastelua ja niistä neuvottelemista, kääntämistä, hyväksymistä ja hylkäämistä useiden eri toimijoiden ja intressien tahoilta. (Campbell 2002, 31; Djelic & Sahlin-Andersson 2006, 23–24.)

Poliittikaideoiden kääntäminen pätee myös OECD:hen. Jäsenmaiden sisällä uudistusten tekijät saattavat pitää OECD:n töitä tervetulleina, mutta niitäkin on käännettävä ja muokattava sopimaan paikallisiin olosuhteisiin. Tämä prosessi tapahtuu useilla eri tasoilla ja paikoissa: muun muassa OECD:n sisäisessä toiminnassa, OECD:n ja jäsenmaiden hallitusten välisessä vuorovaikutuksessa mutta myös jäsenmaiden sisällä. (Pal 2012.) Voi siis sanoa, että poikkikansallisten organisaatioiden esittämistä poliittikaideoista ja -ehdotuksista menevät kansallisilla tasoilla parhaiten läpi sellaiset, jotka sopivat hyvin yhteen vallitsevien

instituutioiden kanssa ja jotka eivät siis vaadi kovin suurta kääntämistä paikallisiin konteksteihin sopiviksi. Samoin läpimeno on helpompaa, mikäli ehdotus ei herätä kovin suurta vastustusta eri intressitahojen suunnalta. Äkkiseltään ajateltuna tutkielman aineistossa esitetty ajatus yhteistuotannon lisäämisestä kuuluu tällaisiin ”helppoihin” politiikkaideoihin, mutta se tietenkin riippuu siitä miten asia on esitetty ja kehystetty.

Kangas, Niemelä & Varjonen (2014) toteavat, että ideat ovat tehottomia jos ajankohta ei ole sopiva tai mikäli voimakkaat politiikkatoimijat eivät tue kehyksiä. Kehystämisen ja ideoiden esittämisen ajoitus on tärkeä tekijä. Instituutiot voivat olla vakaita pitkiäkin ajanjaksoja, mutta ajoittain esimerkiksi sodat tai talouskriisit katkaisevat tämän tasapainon, jolloin instituutioiden muuttaminen voi olla helpompaa. Lisäksi myös poliittiset voimasuhteet ovat vaikuttamassa politiikkojen muutoksiin ideoiden lisäksi. Campbell (2002) muistuttaaakin, että toimijoiden intresseillä on silti vaikutusta politiikkojen muutoksissa; joissain tilanteissa intresseillä voi olla enemmän vaikutusta kuin ideoilla ja joissain toisin päin. Hän mainitseeikin, että lähestymistapa jossa tarkastellaan ideoiden ja intressien vuorovaikutusta voi olla tuloksekkaampi kuin sellainen jossa keskityttäisiin vain toiseen

Poikkikansallisten politiikkatoimijoiden merkitystä saatetaan liioitella kun niiden vaikutusta verrataan kansallisiin instituutioihin ja politiikkaperinteisiin. Kuitenkin löytyy todisteita poikkikansallisten toimijoiden esittämien laajojen politiikkaperspektiivien, reformiperiaatteiden ja erilaisten iskulauseiden vaikutuksista kansallisten tasojen uudistuksissa löytyviin yhteneväisyyksiin. Poikkikansallisilla organisaatioilla siis on vaikutusta kansallisten agendojen asettamisessa ja yleispätevien uudistusideoiden levittämisessä, ja kansallisen tason toimijat ovat vastaanottavaisia poikkikansallisille politiikanarratiiveille sekä -työkaluille. (Graefe 2007, 96.) Mutta loppujen lopuksi tämän tutkielman pääosassa kuitenkin on tarkastella OECD:n kansalaisyhteiskuntanäkemyistä kehystämisen kautta. Edellä esitetyn ”sivujuonteen” perusteella voi kuitenkin olettaa, että tutkielman aineistona oleva raportti saattaa omalta vaikuttaa siihen, miten yhteistuotanto nähdään ja miten siitä puhutaan jäsenmaissa.

3.3 Kehystäminen ja kehysanalyysi tässä tutkielmassa

Miten kehysanalyysiä sitten käytännössä tehdään? Königin (2005) mukaan kehysanalyysi ei ole koherentti metodologinen lähestymistapa, vaan kehysanalyysit ovat toisiinsa liittyviä

vaikkakin joskus osin yhteen sopimattomia metodeja diskurssien analysoimiseksi. Hän toteaa, että käytännössä monet kehysanalyysiä hyödyntävät tutkimukset käyttävät diskursianalyysistä ja sosiolingvistiikasta lainattuja tekniikoita kehysten tunnistamiseksi. Koska pro gradu -tutkielman aineistoksi valittu raportti on erittäin laaja, sen analysoiminen kokonaan olisi raskasta. Raportin voikin katsoa aineistokorpukseksi, josta analyysin kohteeksi valikoituvat tietyt kohdat. Tämä valikoituminen tapahtuu aineiston läpilukemisen ja tutkimusintressien tuottamien analyttisten käsitteiden välisessä vuorovaikutuksessa. (Juhila & Suoninen 1999, 241–244.)

Koska kiinnostuksen kohteena on millaista kansalaisyhteiskuntanäkemystä OECD rakentaa ja millaista ”ideaalivaltiota” se jäsenilleen suosittaa, niin tarkempaan analyysiin valikoituvat raportin kohdat, joissa ilmaistaan eksplisiittisesti millaisia hyötyjä yhteistuotanto tuottaa. Aineistosta tietenkin on mahdollisuus tarkkailla myös implisiittistä kehystämistä ja lukea sitä erilaisten, etukäteen ennalta määriteltyjen ”silmälasiin”, kuten talouden, demokratian, yhteisöllisyyden tai kansalaisten voimaannuttamisen näkökulmista. Kuitenkin koska aineistona valittu raportti on laaja, on käytännön syistä helpompi tarkastella eksplisiittistä kehystämistä ja lukea sitten aineistoa näiden kehysten näkökulmista. Eksplisiittisen kehystämisen tarkastelu tuo myös näkyville paremmin itse OECD:n ajattelua.

Alaluvusta 3.1 mainitusta socialisaatioprosessista kertoo jotakin se, mitä yhteistuotannon hyötyjä raportissa tuodaan esille ja myös se mitä jää mahdollisesti sanomatta. Tällaisten hyötyjen painottamisen voi siis nähdä politiikkaideoiden kehystämisenä: vaikkei kirjoittajien tarkoituksena olisikaan ollut tietoisesti kehystää ja tällä tavalla ”myydä” yhteistuotantoa, he ovat kuitenkin tietoisesti valinneet mitä asiasta nostaa esille ja tätä kautta kehystännyt asiaa, millä voi sitten olla vaikutuksensa raportin lukijaan. Tässä tutkielmassa kehystämistä tarkastellaan sellaisena miten se aineistossa näyttäytyy ja miten sen voi aineiston pohjalta tulkita, analyysi on siis aineistolähtöistä.

Aineistona olevassa raportissa on myös esitelty erilaisia hyviä käytänteitä ja projekteja. Näiden yhteydessä on saatettu esittää kyseisten käytänteiden ja projektien aiottuja ja oletettuja hyötyjä, mutta tarkastelun alle on otettu vain hyödyt joita käytänteiden ja projektien on ilmoitettu tuottaneen. Kuitenkin on luultavaa, että tällaisella ”varsinaisten” kuin aiottujen hyötyjen painottamisella on suurempi mahdollisuus vaikuttaa OECD:n jatkotyöskentelyyn. Analyysi siis lähtee käyntiin etsimällä tekstistä ne kohdat, joissa suoraan esitetään yhteis-

tuotannon hyötyjä. Nämä kohdat pelkistetään ja tiivistetään yleistasoisemmiksi, ja tällä tavalla luotuja pelkistyyksiä ajatellaan kehyksinä joiden pohjalta raporttia luetaan uudestaan. Teknisesti asia on toteutettu kokoamalla tekstissä mainitut hyödyt taulukkolaskentataulukoon. Samassa yhteydessä kirjoitettiin myös huomioita muistiin kirjatun kohdan kontekstista, seikoista joiden mainittiin vaikuttavan kyseisen hyödyn syntyyn, onko mainittu hyöty esitetty itseisarvoisesti vai välineenä jollekin muulle hyödyille ja niin edelleen. Taulukkolaskentaohjelman suodatus- ja lajitteluominaisuutta hyödyntämällä oli myöhemmin kätevä tarkastella pelkistykseen pohjalta syntyneitä kehyksiä.

Campbell (2002, 27) on todennut, että tutkijat tarkastelevat harvoin prosesseja joilla kehyksiä rakennetaan, testataan, muunnellaan ja sovitetaan vallitseviin normatiivisiin kehyksiin ja paradigmoihin jotka ovat politiikkadebattien taustalla. Tässä tutkielmassa pyrkimyksenä on myös tarkastella, miten kehyksiä aineistossa rakennetaan. Hyödynnetäänkö esimerkiksi yhteistuotannon lisäämiseen liittyvien kehysten osalta empiiristä tietoa vai taustalla piileviä normatiivisia olettamuksia, millaisia perusteluja sille esitetään ja mihin ongelmiin vedotaan, ja mikä kehys on vahvempi minkäkin palvelualan kohdalla. Aineiston aktiivisella ja moneen kertaan tapahtuvalla läpilukemisella on siis tärkeä rooli.

Kehyistäminen voi lisäksi kertoa, millaiset toisen ja kolmannen tason ideat piilevät sen taustalla, eli muun muassa kertoa mitä OECD yhdistää kansalaisyhteiskuntaan ja julkisten palvelujen järjestämiseen. Vaikkei aineistossa olekaan kyse suoranaisesta poliittisesta keskustelusta, vaan asiantuntijaorganisaation tuottamasta raportista, on ideoiden ja kehysten käsite tässä tapauksessa kuitenkin kelvollinen, tiedekään kun ei välttämättä ole arvovapaa. Lisäksi edellisessä alaluvussa esille tuotujen seikkojen perusteella on muistettava, ettei pelkkä raportti välttämättä muuta politiikkoja, mutta se kuitenkin on oma kontribuutionsa aiheesta käytävään keskusteluun ja vaikuttaa siihen miten sen kohdeyleisö näkee ja hahmottaa asiat.

Jos kehystämisen voi tulkita tiedostamattomaksi prosessiksi, niin voiko silloin puhua kehystamisestä, joka kuitenkin sanana viittaa tietoisien toiminnan suuntaan? Näin voi kyllä tehdä. Esimerkiksi aineistona oleva raportti ja sen tuottama syöte OECD:n toimintaan on kaksivaiheinen prosessi, joka pitää sisällään sekä raportin kirjoittamisen mutta myös lukeamisen, joka taas pitää sisällään myös luetun tulkinnan ja hyödyntämisen jatkokyöskentelyssä. Kuten aiemmin tuli esille, niin Königin (2005) tulkinnan mukaan kehykset ovat kogni-

tiivisia rakenteita jotka ohjaavat todellisuuden havaitsemista ja esittämistä, ja joita ei luoda tietoisesti vaan omaksutaan tiedostamattomasti. Esimerkiksi OECD:n kohdalla organisatiokulttuuri voi olla vaikuttamassa tällaiseen tiedostamattomaan omaksumiseen etenkin kirjoittajan osalta. Toisaalta tämä kehystämisen saattaa kuitenkin raportin lukijoiden jatko-työskentelyssä toistua myös aktiivisena ja strategisena kehystämisenä kun raporttiin ja sen tuloksiin viitataan. Etenkin tätä potentiaalisen lukijan näkökulmaa hyödynnettiin aineistoa analysoitaessa, mitä käsitellään tarkemmin seuraavassa luvussa.

Vielä lopuksi on jonkin verran käsiteltävä tutkielman luotettavuutta. Koska tutkielma on tehty laadullisin menetelmin, ei voi puhua reliabiliteetista ja validiteetista samalla tavalla kuin määrällisissä tutkimuksissa. Tämän tutkielman luotettavuus pohjautuu juuri itse tutkielmaan eli tutkimusraporttiin, jota Kiviniemi (2010, 70–85) pitää laadullisen tutkimuksen keskeisenä luotettavuuden osa-alueena. Koska laadullinen tutkimus on luonteeltaan tulkinnallista, eikä siitä ole löydettävissä väistämättä esiin nousevaa totuutta, on tutkimusraportti tutkijan henkilökohtainen konstruktio tutkittavasta ilmiöstä. Lukijalle on siis tarjottava tutkimusraportin kautta välineet arvioida tutkittavasta ilmiöstä tutkijalle muodostunutta käsitystä. (emt.) Tässä tutkielmassa onkin pyrkimyksenä kirjoittaa analyysiä auki niin, että lukija saisi kuvan siitä miksi asiaa on tulkittu niin kuin sitä on tulkittu, ja onko tulkinta uskottavaa. Apuna tässä tullaan käyttämään aineistositaatteja, joilla tulkintaa voi perustella ja tukea (Moilanen & Rähä 2010, 64–65).

4 Analyysi

Aineistosta pystyi nostamaan esiin viisi kehystä, joista kutakin tullaan käsittelemään omis- sa alaluvuissaan. Kustannussäästöistä puhuminen oli hyvin yleistä, todennäköisesti vallit- sevan talouskriisin johdosta, joten kehystämisen tarkastelun osalta olikin hieman paikal- laan hyödyntää kvantitatiivista sisällön erittelyä. Raportista löytyi 222 kohtaa joissa ekspli- siittisesti nostettiin esille yhteistuotantokäytänteiden tuottamia hyötyjä; odotetut tai toivotut hyödyt jätettiin siis analyysin ulkopuolelle. Nämä pystyi hyvin jakamaan viiteen erilaiseen kehukseen, jotka on esitelty taulukossa kaksi. Vain kaksi hyötyä jäi laadittujen viiden ke- hysten ulkopuolelle. Toinen näistä oli kaupallista potentiaalia omaavien tuotteiden kehiti- tyminen, ja toinen oli uudenlaisten kehitysprojektien synty.

Taulukko 2 Kehysten määrällinen tarkastelu.

Kehys	Mitä hyötyjä sisältää	Prosenttiosuus
Yksilöllisen toimijuuden vahvistuminen	voimaantuminen, osaamisen ja taitojen kehittyminen, osallisuusmahdollisuuksien paraneminen	9,9 %
Yhteisöllisen toimijuuden vahvistuminen	useiden eri toimijoiden verkostoituminen, yhteisöjen kehittyminen ja vahvistuminen, yhteisöllisen sosiaalisen pääoman sekä kumppanuuk- sien synty	11,2 %
Päätöksentekoprosessien pa- raneminen	parantuneet päätöksenteko- prosessit, muutoksien teke- misen helpottuminen, luot- tamus päätöksentekoon, kohentunut vastuuvollisi- suus	14,9 %
Palvelujen kustannukset	kustannussäästöt, ”value for money”, taloudellinen tehokkuus	26,1 %
Palvelujen paraneminen	parantunut laatu, käyttäjä- tyytyväisyys ja -lähtöisyys, tarvevastaavuus, parantunut vaikuttavuus ja tulokselli- suus, palvelujen laajentumi- nen	36,9 %

Se on kuitenkin muistettava, että taulukossa mainitut prosenttiosuudet eivät täydellisesti merkitse kehysten ”vahvuutta”, vaan niiden tarkoitus on enemmänkin havainnollistaa ra-

portissa esiteltyjä yhteistuotannon hyötyjä. Esimerkiksi vaikka palvelujen kustannuksiin liittyviä hyötyjä oli vähemmän kuin palvelujen paranemiseen liittyviä, niin huomattavaa on että kustannuksiin liittyi pääasiallisesti maininnat vain kustannussäästöistä ja ”rahan väärttiyden” paranemisesta. Palvelujen paranemis-kehukseen liittyvien hyötyjen kirjo taas oli merkittävästi suurempi. Aivan kuten Heikkinen, Hiidenmaa & Tiililä (2000, 151) tuovat esille, niin erilaisten prosessien määrien vertailua ei pidä ymmärtää niin, että useimmin toistuvat valinnat olisivat aina tekstin kokonaismerkityksen kannalta merkityksellisimpiä.

Kehyksiä pohdittaessa oli hieman vaikeuksia määritellä, mihin esimerkiksi osallisuus tai luottamus saattaisi kuulua, mutta kontekstin tarkastelu helpotti asiaa. Lisäksi määrittelyä helpotti, kun mietin kehyksiä raportin potentiaalisen lukijan näkökulmasta, eli siinä mielessä että miten lukija voi raportin tekstin pohjalta itse aktiivisesti kehystää yhteistuotantoa. Palvelujen kustannuksista huolestunut lukija löytää raportista paljon kohtia, joita voi käyttää argumentoinnissaan, mutta myös palvelujen laadusta tai yhteisöllisyydestä huolestuneet lukijat pystyvät hyödyntämään raporttia omassa argumentoinnissaan. Samoin yhdessä lauseessa saattoi olla esitettynä useita hyötyjä, mutta näissä tapauksissa joku kehys saattoi kontekstin tarkastelun myötä asettua vallitsevaksi; joitakin hyötyjä siis saatettiin esittää keinoina vallitsevan hyödyn saavuttamiseksi eli enemmänkin väline- kuin itseisarvoisesti.

Tämän analyysiluvun ensimmäisessä alaluvussa tehdään aineiston pohjalta yleistason huomioita muun muassa taustakirjallisuuden pohjalta, ja kehyksiä tullaan käsittelemään omissa alaluvuissaan. Niissä käsitellään muun muassa sitä, mihin palveluihin kyseinen kehys yhdistyy, millaisia huolia ja uhkakuvia asiaan liitetään sekä se, esitetäänkö tarkasteltavana oleva kehys välinearvoisesti muille kehyksille. Lisäksi koska kehykset muodostuvat raportissa esitetyistä yhteistuotannon hyödyistä, tarkastelussa on mistä nämä hyödyt muodostuvat; toimintojen yleisestä tehostumisesta, kansalaisten oman aktiivisuuden hyödyistä, vai jostakin muusta. Pyrkimyksenä on myös tarkastella, jääkö jotain merkittävää sanomatta, mikä myös voi tuottaa hyödyllisiä johtopäätöksiä. Kirjoitusteknisistä seikoista mainittakoon, että analyysiluvun pohdinta siis pohjautuu OECD:n raporttiin ”Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society” (OECD 2011). Lähdeviitteitä on käytetty, kun pohdinta nojautuu johonkin raportin tiettyyn sivuun ja luonnollisesti myös silloin, kun pohdinnassa on käytetty muita lähteitä. Koska analyysi on hyvin aineistokeskeistä, tekstissä tullaan esittämään myös paljon sitaatteja aineistosta tutkielman luotetta-

vuoden parantamiseksi. Sitaateissa saattaa esiintyä useita yhteistuotantoon liitettyjä hyötyjä, mutta tekstissä pyritään selventämään mihin kehykseen kyseinen sitaatti liittyy.

4.1 Yleishuomioita aineiston pohjalta

Aluksi on esiteltävä raportin taustaa, sillä se näyttää nousevan merkittävään asemaan aineiston analysoinnin ja kehysten kannalta. Raportti on julkaistu vuonna 2011, eli kansainvälisen finanssikriisin aikana, mikä näkyy etenkin yhteistuotannon yhdistämisessä palvelujen kustannuksiin (asiaa käsitellään tarkemmin alaluvussa 4.6). Siinä todetaankin, että muuttuva sosioekonominen ympäristö tuottaa talouspaineita ja uusia vaatimuksia julkisten palvelujen järjestämiselle ja tuotannolle:

“Governments delivering public services are currently facing fiscal pressures, as well as new demands and political priorities in the context of ageing and more diversified societies.” (OECD 2011, 11.)

Raportin synty nojautuu kahteen OECD-prosessiin. Toinen on vuonna 2009 käynnistetty julkishallinnon OECD-komitean kaksivuotinen projekti, jonka pyrkimyksenä oli tunnistaa ja kartoittaa julkispalvelujen tuotannon innovatiivisia käytäntöjä. Toisena taustalla vaikuttaneena tekijänä oli vuonna 2010 pidetty julkishallinnon alan ministerikokous⁸, jossa raportin mukaan (OECD 2011, 3) tunnustettiin kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan merkitys julkispalvelujen laadun ja suorituskyvyn parantamisessa ilman että palvelujen kustannukset kasvaisivat. Raportissa mainitaankin suoraan, että sen tarkoituksena on ymmärtää yhteistuotannon potentiaali innovaatiolähteenä, eli uusina ja merkittävästi parantuneina tapoina tarjota julkishyödykkeitä ja -palveluja. Raportin kirjoittajat täsmentävät, että yhteistuotanto ei ole uusi käsite, vaan tarkoituksena on tuoda uutena asiana esille juuri sen innovaatiopotentiaali, ja tämän lisäksi myös tunnistaa aiheeseen liittyviä rajoitteita ja riskejä.

Yleisesti raportin tarkoituksena on sen kirjoittajien mukaan toimia yhteistuotannon analyysikehikon esittelijänä ja alkukartoituksena aiheeseen; syvemmälle menevän yleiskuvan saamiseksi tarvitaan heidän mukaansa enemmän aikaa. Nämä raportin tuottamat tiedot on suunnattu OECD:n jäsenmaille. Taustakirjallisuuden sekä tekstin ”yleishengen” pohjalta

⁸ Pal (2012, 94–95) tuo esille, että kyseisen ministerikokouksen, jota finanssikriisi dominoi, asialistalla oli muun muassa entistä vahvempi lähentyminen kansalaisyhteiskuntaa päin, ja siinä käsiteltiin myös palvelujen yhteistuotantoa niiden laadun parantamiseksi.

voi turvallisesti olettaa, että se on kohdennettu juuri OECD:n toimintaan osallistuville jäsenmaiden virkamiehille ja poliitikoille, kansallisen tason virkamiehille sekä asiaa käsitteleville tutkijoille. Tekstistä ei kuitenkaan näy merkkejä siitä, että sitä olisi suunnattu kansalaisyhteiskunnan toimijoille, vaan kyseessä on selvästi enemmänkin virkamiehille suunnattu ”evidence based policy making” -suuntausta edustava teksti.

Raportin toisessa luvussa käydään läpi yhteistuotantoon liittyviä teorioita ja tutkimuskirjallisuutta sekä kehitellään analyysikehikko, jonka pohjalta aineistoa analysoidaan, eli se edustaa OECD:n asiantuntemukseen ja tieteellisiin käytäntöihin perustuvaa tiedontuotantoa. Lähteinä raportissa on käytetty OECD:n omien raporttien lisäksi myös aiheen kannalta relevanttia tieteellistä tutkimusta sekä tieteellisissä konferensseissa ja seminaareissa pidettyjä esitelmäpapereita. Raportin lähteiden joukossa on muun muassa tuotantoa Victor Pestoffilta, joka on tutkinut yhteistuotantoa ja jota on käytetty myös tämän tutkielman lähteenä. Toisena raportissa hyödynnettynä tutkijana on John Alford, joka Verschuere, Brandsen & Pestoffin (2013) mukaan on yhteistuotannon merkittävä tutkija anglo-saksisessa kontekstissa.

Kun siis Schmidtin (2008) näkemyksen mukaan diskurssista on nähtävä myös sanomisten konteksti, eli missä, milloin, kuinka ja miksi on sanottu, sekä myös toimija eli kuka sanoo kenelle, niin tässä tapauksessa voi todeta, että OECD puhuu episteemisten yhteisöjen verkostossa ja finanssikriisin ajallisessa kontekstissa, tieteelliseen asiantuntemukseen sekä esitystapaan nojautuen, ja yrittäen vakuuttaa jäsenmaansa palvelujen yhteistuotannon hyödyllisestä potentiaalista. Alaluvussa 3.3 taas tuli esille Campbellin (2002. 27) toteamus, että tutkijat tarkastelevat harvoin prosesseja joilla kehyksiä rakennetaan, testataan, muunnellaan ja sovitetaan politiikkakeskustelujen taustalla oleviin paradigmoihin. Tämän osalta voi tässä vaiheessa todeta sen, että raportissa kehyksiä rakennetaan etenkin tieteelliseen tietoon ja raportin pohjana olevaan kyselyaineistoon nojautuen.

Olennaisen osan raportin empiiristä aineistoa muodostaa tutkimuskysely, joka kohdennettiin 22:een OECD:n jäsenmaahan, sekä lisäksi Brasiliaan, Egyptiin, Venäjälle ja Ukrainaan, mikä toimii hyvänä esimerkkinä siitä että järjestön toiminta ulottuu myös jäsenistön ulkopuolelle. Kaikki kyselyn saaneet maat vastasivat siihen, ja 16 toimitti myös maakohdaisia esimerkkejä hyvistä yhteistuotantokäytännöistä. Näitä on myös esitelty raportissa; esimerkkejä on otettu sekä kyselymaiden vastauksista mutta myös raportin tekijöiden oman

tutkimustyön pohjalta. Raportti kattaa kymmenen eri julkispalvelujen kategoriaan sosiaali- ja terveystalvveluista yleiseen järjestykseen ja maanpuolustukseen. Siinä myös huomioidaan jäsenmaiden vaihtelevat kontekstit:

“For example, while building community capacity to participate and using technology to involve citizens or to obtain user feedback may not be new in absolute terms and are now part of mainstream practice in several OECD countries, these practices are considered innovative in other countries.” (OECD 2011, 18–19.)

Tällaista jäsenmaiden moninaisuuden huomioimista voi pitää yhtenä OECD:n toiminnan vaikeutena, eli sen on esimerkiksi vaikea kehittää yleispäteviä suosituksia. Kuitenkin jäsenmaiden erilaisten käytäntöjen esilletuominen on hyvä asia, sillä kuten raportin kirjoittajat tuovat esille (emt.), jo yksinkertaiset muutokset palvelujen tuotannossa ovat ensiaskeleita kohti monitahoisempia yhteistuotannon muotoja. Vaikka yhteistuotannon yleistymisen ei olisikaan kovin suuri institutionaalinen muutos jäsenmaiden palvelujärjestelmissä, niin sen voi siis nähdä ”pienien askelten” politiikkana joka ajan kanssa voi kumuloitua merkittäväksi muutokseksi.

Tehdyn kyselyn tarkoituksena oli selvittää viranomaisten näkemyksiä yhteistuotannon laajuudesta; raportissa kyllä tunnustetaan palvelujen käyttäjien ja kansalaisten näkemysten tärkeys, mutta ne kuitenkin jäivät raportin tähtäimen ulkopuolelle. (emt.) Tätä näkökulman rajoittumista viranomaisiin voi pitää valitettavana seikkana, mutta toisaalta on muistettava että OECD:n on toimintansa kohderyhmän ja kontaktiensa myötä kätevinä selvittää juuri viranomaisten näkemyksiä. Toisena valitettavana seikkana voi pitää sitä, että kysely on suunnattu kansalliselle tasolle, jolla yhteistuotannon käyttö ja tietämys voi olla rajoitettua: tällöin moni paikallisen tason hyvä käytäntö ja kokemukset jäävät huomioimatta (emt, 46), etenkin kun julkisten palvelujen tuotanto keskittyy paikallistasoon. Tässäkin on nähtävissä OECD:n toiminnan kohdentuminen juuri valtioiden tasolle. Paikallisen tason kokemuksia on silti jonkin verran nähtävissä hyvien käytäntöjen esittelyissä, mutta varsinaisessa analyysissä paikallistaso jää huomiotta.

OECD:n (ehkä liioitellunkin) uusliberaaliin maineeseen nähden vastakkaisesti raportissa tuodaan esille julkisten palvelujen hyviä puolia yhteiskunnan hyvinvoinnin suojelemisessa, sekä yksityisen sektorin tuottamien julkispalvelujen mahdollisia haittapuolia, joten raportissa ei ole nähtävissä selkeää markkinaehtoisten palvelujen suosimista. Yleinen vaikutel-

ma siis oli, että raportissa asettaudutaan ”public-people -partnershipin” puolelle ”public-private -partnershipin” suosimisen sijasta.

”Experience indicates that while these measures (= markkinamekanismit) can push down the cost of services, savings may be neutralised or reversed by higher transaction costs associated with contract preparation and monitoring. Short-term perspective, rent-seeking behaviour and opportunism associated with market practices can counteract public service objectives in terms of equity, inclusiveness and sustainability.” (OECD 2011, 16.)

”In short, although the pressure exercised by market forces on service delivery enables efficiency gains, it may fail to bring about the change needed to respond to the complex challenges public services are facing today (e.g. improving user satisfaction, quality, trust, inclusiveness).” (OECD 2011, 27.)

Tämän huomion osalta on kuitenkin muistettava, että politiikkasuositukset OECD:n eri osastojen välillä voivat vaihdella suurestikin (esim. Mahon & McBride 2008), eli esimerkiksi OECD:n talousosasto tai sosiaali- ja työllisyysasioiden osasto saattaisivat esittää hie- man tai jopa merkittävästi erilaisia näkemyksiä tästä aiheesta.

OECD:n on todettu olevan konseptien määrittelijä (esim. Martens & Jakobi 2010, 9), ja se esittääkin tässä tapauksessa yhteistuotannolle määritelmänsä, jossa heijastuu public-people-partnership -periaate:

“The OECD defines co-production as follows: A way of planning, designing, delivering and evaluating public services which draws on direct input from citizens, service users and civil society organisations.” (OECD 2011, 32.)

Määritelmä siis sisältää hyvin laajan valikoiman erilaisia käytäntöjä. Toisaalta raportissa tuodaankin esille, että yhteistuotanto on eräänlainen ”sateenvarjotermi”, joka pitää sisäl- lään muun muassa yhteissuunnittelun, -johtamisen, -arvioinnin, -arvostelun ja -tuotannon. Se siis heijastelee eri vaiheita joissa kansalaisten panosta voidaan sisällyttää palveluihin, sekä eri panostyyppejä. Raportissa käsitellään juuri yhteistyötä palvelujen käyttäjien, pal- veluja käyttämättömien kansalaisten sekä järjestäytyneiden ja järjestäytymättömien kansa- laisryhmien kanssa; järjestäytyneillä ryhmillä viitataan kansalaisyhteiskunnan/kolmannen sektorin organisaatioihin. Lisäksi kirjoittajat toteavat (emt), että vaikka vapaaehtoisuus on avaintekijä yhteistuotannossa, niin siihen kuitenkin voi sisältyä myös virallista sopimuksel- lista toimintaa kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa. Sopimukselliset yhteistyö- käytännöt yksityisen sektorin organisaatioiden kanssa jäävät kuitenkin raportin ulkopuolel- le, joten voi siis olettaa että raportin kirjoittajat eivät lue talouselämää kansalaisyhteiskun- taan kuuluvaksi, vaikka kyseessä onkin valtion ulkopuolinen sfääri.

Raportin kysymyksenasettelu sekä empiirisenä aineistona käytetyn kyselyn kohderyhmä tuotti vaikutelman siitä, että yhteistuotannon lisäämisessä aktiivinen rooli on juuri valtiolla: melkein kaikki esitelty toiminta tuntui olevan ”ylhäältä alaspäin” -ohjautuvaa. Keskushallinnon viranomaiset näkivät juuri hallitukset eikä niinkään kansalaiset tai palvelujen käyttäjät yhteistuotannon edistäjinä, eli kysyntä tuli heidän mukaansa juuri hallituksilta, vaikkakin esimerkkejä on myös alhaalta ylöspäin tulevista aloitteista. (OECD 2011, 46–47.) Kuten aiemmin tuli esille, kyselyssä jää huomioimatta monet paikallisen tason kokeilut, mitä voi pitää merkittävänä raportin puutteena koska kansalaisyhteiskunnan organisaatioilla voi olla enemmän vaikutusvaltaa paikallistasolla. Kansalaisyhteiskunnan oma aktiivinen rooli tuntui siis jäävän raportissa jollain lailla passiiviseksi, mutta siinä kuitenkin esiintyi jonkin verran muistutuksia myös sen roolin tärkeydestä:

“The third sector, or civil society, has played an important role in highlighting the need for change and in working with governments to develop new relationships and networks which mobilise users and communities to create new types of service models.” (OECD 2011, 36.)

Raportin päätännässä myös ohjeistettiin hallituksia, että menestyksellisessä kumppanuudessa on muun muassa oltava avoimia palvelujen käyttäjien ja kansalaisten panostuksille, arvostettava heitä ja saatava heidän näkemyksiään mukaan kaikkiin palvelujen järjestämisen vaiheisiin, sekä tuoda mukaan resursseja kansalaisilta, yhteisöiltä ja muilta organisaatioilta. (OECD 2011, 99.) Siinä siis jonkin verran ohjeistettiin avaamaan toimintatilaa myös kansalaisyhteiskunnan toimijoille ja kansalaisille; yhteistuotannon alamuodoista esimerkiksi yhteishallinnassa ja -johtamisessa kolmannella sektorilla on tehtävänsä, ja kansalaisyhteiskunnalla sekä kolmannella sektorilla on tärkeä rooli yhteistuotannon kehittämisessä. (OECD 2011, 38, 102). Tärkeimpänä toimijana raportissa kuitenkin yleisesti pidetään valtiota. Kun Brandsen & Pestoff (2006, 496) puhuvat siitä, miten aiemmin palvelujen järjestämisessä oli nähtävillä selvä päämies-agentti jako, jossa valtio toimi päämiehenä ja kolmas sektori toimi palveluja tuottavana agenttina. Nyt heidän mukaansa tämä raja on muuttumassa häilyvämmäksi, ja näiden kahden osapuolen suhde ei enää olisi yksisuuntainen. Aineistona olevassa raportissakin on nähtävissä valtion ja kansalaisyhteiskunnan välisen rajan muuttuminen häilyvämmäksi, mutta tässä tapauksessa valtiolla olisi yhä melko selvä päämies-rooli. Toisaalta kun kyseessä on hallitusten välisen organisaation tuottama raportti, ei ole sinällään ihme että se painottaa valtioiden roolia.

Kunnollista kansalaisuuden määritelmää raportissa ei esiintynyt, mutta siinä oli kuitenkin jonkin verran normatiivista kansalaisten oikeuksiin ja velvollisuuteen sekä aktiiviseen elämään liittyvää puhetta. Tämä näkyi etenkin hyviä yhteistuotantokäytäntöjä esittelevissä esimerkeissä, joista yhdeksi oli valittu Ison-Britannian ”Big Society” -visio. Sillä pyritään edistämään henkilökohtaista ja sosiaalista vastuullisuutta valtiokontrollin yli, eli nostamaan yhteiskunnan vastuuta valtion ohi palvelujen järjestämisessä. Visioon liittyvien useiden erilaisten toimenpiteiden osalta puhuttiin myös vastuullisuuskulttuurin ja -tapojen kehittämisestä muun muassa yhteisötoimintaa juhlistamalla ja lisäämällä vapaaehtoistyöskentely osaksi virkamiesten arviointiprosessia. (OECD 2011, 30.) Tällaisen vision esittely ei tietenkään ole suoran normatiivisen suosituksen esittämistä raportin lukijoille, mutta tässä tapauksessa raportin kirjoittajat ovat kuitenkin päättäneet nostaa tällaisen seikan esille heitä varten. Varsinaisen raportin tekstistä osui silmään myös maininta aktiivisesta elämästä, joka kuitenkin osoittautui hyvin työkeskeiseksi:

“In times of economic uncertainty, public services can help to re-build capacities and restore public trust in government by helping those who lose their jobs to get back into active life (e.g. through education, training, job searching).” (OECD 2011, 16.)

4.2 Yksilöllisen toimijuuden vahvistuminen

Yhteistuotantoa kehystettiin muun muassa nostamalla esiin hyötyjä, jotka liittyivät yksilöllisen toimijuuden vahvistumiseen. Näitä hyötyjä olivat muun muassa yhteistuotantokäytäntöihin osallistuneiden voimaantuminen, heidän osaamisensa ja taitojensa kehittyminen sekä yleinen osallisuusmahdollisuuksien paraneminen. Jälkimmäinen ei siis tarkoita, että yksilöt välttämättä osallistuisivat enemmän, vaan sitä että heille on tullut paremmat mahdollisuudet valita osallistuuko vai ei; toimijuuteen kun liittyy myös mahdollisuus olla osallistumatta. Yksilöllisen toimijuuden vahvistumisen voi tietenkin nähdä myös kansalaisuuden vahvistumisena, mutta jotkut yhteistuotantoon liitetyistä hyödyistä eivät kovin hyvin sopineet esimerkiksi demokraattisen kansalaisuuden näkökulmaan. Tämä yksilöllisen toimijuuden vahvistumisen kehys kuitenkin on tärkeä myös kansalaisuudelle, ellei suoraan niin ainakin välillisesti. Yksilöllisen toimijuuden vahvistuminen on sekä itseisarvoisesti tärkeää, mutta samalla se on myös tärkeä välivaihe ja keino muun muassa päätöksentekoprosessien parantamiselle.

Raportissa mainitaan, että yksilöiden ja yhteisöjen voimaannuttaminen (empowerment) on yksi edellytys sosiaaliselle ja taloudelliselle kehitykselle (OECD 2011, 16). Yhteiskunnalla

on sen mukaan tarvetta inkluusiivisille ja laadukkaille julkisille palveluille, mutta hallitusten kapasiteettia vastata näihin tarpeisiin heikentävät monet tekijät, kuten talouspaineet, uudet kompleksiset ongelmat kuten ikääntyminen ja ilmastonmuutos, sekä muuttuvat yksilölliset ja yhteisölliset preferenssit. (emt.) Muun muassa näistä syistä tarvitaan edellytyksiä, kuten mahdollisuuksia ja taitoja, näiden preferenssien ilmaisemiselle ja toteuttamiselle. Tässä on nähtävillä siirtymää new public management -ajattelusta verkostoyhteiskunnan ja uuden julkishallinnan (new public governance⁹) suuntaan, mikä merkitsisi moniarvoisempaa hallintaa ja palvelujen järjestämistä, jossa kansalaisilla on yhä aktiivisempi rooli (Newman & Clarke 2009, 5; Pestoff 2012). Raportissa tuleekin esille, että sen pohjana olevien kyselyvastausten mukaan yhteistuotantokäytäntöjen fokus on ollut palvelujen käyttäjien osallistamisessa: 69 % vastaajista on maininnut juuri kansalaisten tai palvelujen käyttäjien osallistamisen yhtenä syynä kumppanuudelle kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa. (OECD 2011, 48, 81.) Aineistoa analysoidessa oli nähtävissä, että yksilölliseen toimijuuteen liittyvää kehystämistä oli etenkin asumis- ja yhteisö, ympäristö- sekä koulutuspalveluissa.

Kuitenkin esimerkkejä toimijuuteen liittyvien hyötyjen esittämisestä oli nähtävissä myös sosiaalipalveluissa, etenkin esiteltäessä itseohjattavia sosiaalipalveluja. Raportissa esiteltiin (OECD 2011, 34) hyvää käytäntöä Isosta-Britanniasta, jossa vammaisille sosiaalipalvelujen käyttäjille tarjotaan henkilökohtainen budjetti palvelujen hankkimiseksi itse, tietenkin asiantuntijan opastuksella, jolloin palvelujen käyttäjä pystyisi paremmin huomioimaan omat, perheensä ja yhteisönsä resurssit. Tällaisen kokeilun hyödyiksi nostettiin kustannussäästöt, parantunut käyttäjätyytyväisyys sekä käyttäjien mahdollisuudet hyödyntää uutta, etenkin yhteisön tarjoamaa lisätukea. Myös Yhdysvalloista nostettiin esille (emt. 63–64) käytäntö, jossa mielenterveyden ongelmia omaaville tarjottiin henkilökohtainen budjetti tarvittavien palvelujen hankkimiseksi itse; asiantuntijoiden mutta etenkin vertaisauttajien tukemana. Tämänkin käytännön hyödyiksi nostettiin esille kustannussäästöt, mutta myös itsekunnioituksen ja itsenäisyyden kohentuminen. Näitä yhteistuotantokäytäntöjä voi tietenkin katsoa toimijuuden vahvistumisen lisäksi kansalaisuuden vahvistumisena, jos kansa-

⁹ Osborne (2006) tuo esille, että new public governance -ajattelu pohjautuu valtioiden pluralistisuuden tunnustamiselle ja muun muassa verkostoteorioihin. Hallintamekanismina siinä painotetaan byrokraattisten hierarkioiden tai markkinoiden sijasta luottamusta, vastavuoroisia sopimuksia ja vastavuoroisuuden tuottamaa pääomaa (*relational capital*). Julkisten palvelujen kannalta new public governanceä tärkeää on siis se, että useat toisistaan riippuvat toimijat osallistuvat julkisiin palveluihin, ja että useat eri prosessit informoivat politiikantekojärjestelmää. Tarkasteltavana on palvelujen tuotosten sijasta vaikuttavuus ja pitkän aikavälin lopputulokset.

laisuuden yhdistää kuluttajakansalaisuuteen: näihin kokeiluihin osallistuneet ovat siis saaneet itsenäisemmän aseman palvelumarkkinoilla.

Sosiaali- ja terveystalveluihin liittyen toimijuus koski kuitenkin enemmänkin käyttäjälähtöisyyttä joka liittyi palvelun laadun paranemiseen, mitä käsitellään alaluvussa 4.5. Toimijuuden vahvistumista oli enemmän nähtävillä esimerkiksi ympäristönsuojeluun liittyvissä palveluissa sekä asumis- ja yhteisöpalveluissa, joissa se liittyi etenkin ongelmista tietoisuuden kasvuun sekä ongelmien ratkaisutaitojen kehittymiseen. Ensimmäisessä sitaatissa kuvaillaan tuloksia kokeilusta, jossa kansalaiset tarkkailevat asuinalueensa yleiskuntoa tietoteknologisten sovellusten sekä vapaaehtoisten ja opiskelijoiden avulla. Raportin kirjoittajat nostavat muun muassa esille, miten kansalaisten asiantuntemus on kasvanut, ja heille on luotu mahdollisuus osallistua asuinalueensa tarkkailuun. Jälkimmäinen sitaatti taas tiivistää ympäristönsuojeluun liittyvien yhteistuotantokäytäntöjen analyysin tuloksia:

”The programme has also developed citizens’ expertise and made ICTs available. By training volunteers, the monitoring system is both low cost and a means of engaging citizens in the quality of their local environment. Citizens are enabled to make an active contribution to improving their localities. There is also input from outside the locality, and the involvement of students helps younger people understand local services.” (OECD 2011, 73.)

”The schemes can be viewed as empowering citizens through knowledge, and building capacity to help manage critical environmental issues.” (OECD 2011, 73–74.)

Sinällään ei ollut yllättävää, että toimijuuden kehittymiseen liittyviä hyötyjä esiteltiin myös koulutuspalvelujen yhteydessä. Seuraavassa sitaatissa esitellään tuloksia Isossa-Britanniassa ja Australiassa olleesta vertaismentorointiohjelmasta, jossa vanhemmat opiskelijat tukevat nuorempia lapsia koulussa, ja joka raportin kirjoittajien mukaan on tuottanut ohjelmaan osallistuneille henkilökohtaista kehitystä hyödyttäviä taitoja ja kokemuksia. Sitaatissa on nähtävissä sekä koulutuspalvelujen parantuneeseen laatuun liittyvää kehystämistä, kun siinä esitellään palvelujen hyviä vaikutuksia, mutta myös toimijuuteen liittyvää kehystämistä uusien taitojen ja tietoisuuden kehittymisen myötä:

”Evaluations of peer mentoring in Australia have shown positive impacts in respect of attitudes and behaviour. They have reduced incidents of bullying behaviour; increased awareness and changed school cultures; and provided interventions. Students who are peers have developed new skills, including leadership.” (OECD 2011, 79.)

Yksilöllisen toimijuuden vahvistuminen saattaa onnistua myös hyvin yksinkertaisilla, ylhäältä alaspäin suunnatuilla toimilla. Etelä-Korean pääkaupungissa Soullissa oli ongelmana

kansalaisten heikko luottamus vesijärjestelmää kohtaan, mikä näkyi vesijohtoveden alhaisena kulutuksena, pullotetun veden suurina myyntilukuina sekä saastuttavien puhdistusainesten käytönä. Järjestelmää uudistettiin niin, että kansalaisille tarjottiin mahdollisuus saada reaaliaikaista tietoa vedenlaadusta internetin kautta, sekä saada ilmaisia vedenlaatu-tarkastajien kotikäyntejä joiden hankkima data tuli myös saataville. Lisäksi kansalaiset voivat itse syöttää järjestelmään tietoa vetensä laadusta. Tällainen valvontamahdollisuuksien lisääminen ja kansalaisten toimijuuden vahvistaminen on lisännyt kansalaisten luottamusta vesijärjestelmää kohtaan. Samalla vesijohtoveden kulutus on kasvanut ja ympäristö-ongelmat vähentyneet, eli myös palvelun laatu on parantunut. (OECD 2011, 74.)

Yksilölliseen toimijuuteen liittyvänä riskinä ja esteenä kuitenkin nostettiin esille se seikka, että kansalaisilla ei välttämättä ole tarvittavia taitoja yhteistuotantoon (OECD 2011, 88, 90). Jotta yhteistuotanto voisi vahvistaa palvelujen käyttäjien ja kansalaisten toimijuutta, heillä siis on jonkin verran oltava tarvittavia taitoja ja tietoja, jotta he voivat osallistua tällaisiin käytäntöihin. Raportissa ei suoraan tuotu esille, että tällaisissa tilanteissa voi tietenkin nähdä oman roolin kansalaisyhteiskunnan organisaatioille yksilöiden tukijoina sekä edunvalvojina mahdollisten palveluaukkojen syntyminen varalta.

Tiivistäen voi todeta, että yksilöllisen toimijuuden vahvistumista voi pitää arvona itsensä, mutta raportin pohjalta myös keinona muiden hyötyjen saavuttamiseen. Yksilöllisen toimijuuden vahvistuessa yhteisöllinen toimijuuskin vahvistuu. Päätöksentekoprosessit paranevat kun yksilöllisillä preferensseillä on paremmat mahdollisuudet vaikuttaa päätöksentekoon. Palvelujen laatu paranee, kun käyttäjillä on paremmat mahdollisuudet ja taidot vaikuttaa omiin palveluihinsa, mikä näkyy muun muassa parempana tarvestaavuutena ja käyttäjätuetyytyväisyytenä. Lopuksi yksilöllisen toimijuuden vahvistuessa tulee raportin näkemyksen mukaan myös säästöjä, kun yksilöt tuottavat itse omia palveluitaan korvaten ammattilaisten panosta.

4.3 Yhteisöllisen toimijuuden vahvistuminen

Yhteisöllisen toimijuuden vahvistumisen kehys tarkoittaa sellaisten yhteistuotannon hyötyjen esittelyä, mikä liittyy muun muassa sosiaalisen pääoman¹⁰ yhteisöllisen aspektin vah-

¹⁰ Sosiaalisen pääoman määrittelyä tunnetuimpia ovat Bourdieun määrittely, jossa sosiaalinen pääoma yhdistyy tuttavuusverkostoissa tai ryhmäjäsenyyksissä syntyvien resurssien summaksi. Lisäksi tunnetaan laajalti James Colemanin ja Robert Putnamin näkökulma, jossa korostetaan sosiaalisista verkostoista, vasta-

vistumiseen, useiden eri toimijoiden verkostoitumiseen ja kumppanuuteen sekä yhteisöjen kehittymiseen ja vahvistumiseen. Seuraava sitaatti kuvastaakin hyvin raportissa esiintynyttä yhteistuotannon kehystämistä sosiaalisen pääoman ja yhteisöllisyyden avulla:

”Co-production can strengthen communities and build social capital. Co-production strengthens social capital through community involvement and civic participation. It also enhances trust and shared values, which are the basis for active citizenship. Civic involvement can lead to improvement in the quality of communities, for example, when local residents and CSOs take over local amenities such as parks and libraries that are under threat and re-organise them as multi-functional spaces for care, capacity building and training, and local cultural events.” (OECD 2011, 36.)

Asian esille nostaminen kumpuaa luultavasti siitä, että raportissa uhkana julkisille palveluille nähdään taloudelliset paineet ikääntymisen sekä monimuotoistuvien yhteiskuntien muodostamassa kontekstissa (OECD 2011, 11). Verkostoituminen ja yhteisöjen kehittyminen on siis tässä mielessä tärkeää, jotta tätä yhteiskuntien kasvavaa moninaisuutta saadaan kuuluville. Ja kuten edellisessä alaluvussa mainittiin, niin raportissa nähtiin yksilöiden voimaantumisen lisäksi myös yhteisöjen voimaantuminen edellytykseksi sosiaaliselle ja taloudelliselle kehitykselle (emt, 16). Yhteisön käsite onkin liitetty hallitusten uudistamiseen ja sosiaalisen hallinnoimiseen liittyviin strategioihin etenkin Isossa-Britanniassa mutta myös muualla, kuten Euroopan unionin toiminnassa. Uudistuksiin liittyvä ajattelu paikallisuudesta ja desentralisaatiosta on tähdännyt siihen, että paikallisyhteisöistä tehdään aktiivisempia, vastuullisempia ja itsehallinnoivia. (Amin 2005; Newman & Clarke 2009, 37, 48.) Raportin kirjoittajat tuovatkin esille, että yhteistuotantoa saattaa edistää sekä kehittää tarve tuoda yhteisön tunnetta takaisin julkisiin asioihin:

“The need to bring back a sense of community and social ownership in public affairs, and governments’ efforts to cut back public spending, might result in a higher call for the most transformative stage of co-production.” (OECD 2011, 98.)

Kun alaluvussa 2.3 esiteltiin yhteistuotannon eri teoriaperinteissä olevia eri painotuksia siitä, koskeeko yhteistuotanto pelkästään palvelujen käyttäjiä, pelkästään kolmannen sektorin toimijoita vai kaikkia, niin tässä raportissa käsitellään siis kaikkia. Raportin kirjoittajat myös esittelevät näitä teoriaperinteitä, ja nostavat esille seuraavan kohdan, joka myös heijastuu tekstissä:

vuoroisuudesta ja luottamuksesta koostuvan sosiaalisen pääoman merkitystä yhteisöille. Myös OECD:n tapa jäsentää sosiaalista pääomaa on vaikuttanut kansainväliseen keskusteluun. Sen määritelmässä tavoitellaan sosiaalisen pääoman mittaamista, ja se koostuu muun muassa osallistumisesta organisoitujen ryhmien toimintaan, vapaaehtoistyöstä, epämuodollisista verkostoista ja niiden tuesta sekä luottamuksesta ja kansalaistoimintaan osallistumisesta. (Hanifi 2012.)

“Such models of co-production [= teoriaperinteet, jotka huomioivat sekä käyttäjien että kolmannen sektorin panoksen yhteistuotannossa] start from the point that public services are not just individual transactions providing benefits to individual users but a shared good which creates public value. Such approaches tend to stress the social aspects of co-production and the importance of community capacity building and its wider social impacts.” (OECD 2011, 37.)

Raportissa tietenkin myönnetään, eri toimijoilla on erilaisia rooleja eri palveluissa ja palvelutuotannon vaiheissa. Esimerkiksi henkilökohtaisissa palveluissa kuten sosiaali- ja terveyspalveluissa fokus on pääasiallisesti käyttäjissä, ja kansalaisyhteiskunta sekä kolmannen sektorin organisaatiot tukevat toimintaa, kun taas muissa palveluissa kuten ympäristösuojelussa mobilisoidaan kansalaisia ja yhteisöorganisaatioita. (OECD 2011, 40.)

Mielenkiintoista oli huomata, että yhteisöjen vahvistumista pidettiin raportissa itseisarvoisesti hyvänä asiana, vaikka yhteisöllisyyteen voi liittyä myös ”nurkkakuntaistumisen” uhka. Julkiset palvelut ovat kyllä mukana yhteisöjen rakentamisessa muun muassa kumppanuusstrategioiden ja kapasiteetin kehittämisen kautta; yhteisöllisyydestä onkin tullut keino hallita yhteiskuntien lisääntyvää erilaisuutta. Kuitenkin sillä mitä yhteisöllä loppujen lopuksi tarkoitetaan ja miten se määritellään voi olla erittäin hankala prosessi, ja kumppanuuksiin ”hyväksyttävien” yhteisöjen määrittely vaatii melkoista vallan käyttöä. Lisäksi yhteiskuntien pirstoutuminen pienempiin paikallisyhteisöihin voi tarkoittaa sitäkin, että politiikkojen laajemmat aspektit, kuten alueelliset, valtakunnalliset tai globaalit eriarvoisuutta tuottavat rakenteet, katoavat näkyvistä; muut muutoksia tuottavat tekijät kuin yhteisön ominaisuudet saattavat siis kadota näkyvistä. Samoin saattaa unohtua sekin, että yhteisöt saattavat käyttäytyä ei-toivotulla tavalla, eli edustaa kansalaisyhteiskunnan ”unciviliä” puolta. (Amin 2005; Newman & Clarke 2009.)

Voi tietenkin olla, että tämän asian kanssa raportin kirjoittajat toimivat alaluvussa 2.2 esityksessä uushegeliläisessä hengessä, ja luottavat siihen että valtion sekä muiden julkisten toimijoiden mukanaolo eri kumppanuuksissa pitää kansalaisyhteiskunnan pimeämmän puolen kurissa. Samoin he voivat luottaa siihen, että julkisen sektorin kumppanuuksien kautta pystytään rakentamaan ja vahvistamaan julkisten palvelujen kannalta hyödyllisiä paikallisyhteisöjä, jotka eivät kuitenkaan kehity liian nurkkakuntaisiksi tai pahimmillaan segregatiota edistäviksi. Esimerkiksi asumis- ja yhteisöpalvelujen kohdalla yhteistuotanto pitää sisällään kumppanuuksia paikallishallinnon ja kansalaisten välillä, jossa hallinto toimii käynnistäjänä ja toiminnan sujuvoittajana esimerkiksi tarjoamalla teknologiaa ja koulutusta

tuottaen näin kansalaisille uusia taitoja, ja rakentaen yksilöllistä sekä yhteisöllistä kapasiteettia (OECD 2011, 69). Kuten alaluvussa 2.2 tuotiin esille Deakiniin (2001) viitaten, niin valtioiden rooli on siis muuttumassa palvelujen tuottajista enemmänkin ohjaajien tai mahdollistajien kaltaisiksi.

Sosiaalinen pääoma ja yhteisöllisyys liittyivät siis etenkin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden, asumisen sekä vähemmän yllättäen myös yhteisöjen palveluihin. Näissä tärkeä rooli on yhteistuotannolla kansalaisten kanssa, mutta myös paikallistasolla toimivien kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa ja etenkin eri toimijoiden välisillä verkostoilla. (emt, 56, 69.) Seuraava sitaatti tarjoaa esimerkin edellä mainituista kumppanuuksista myös paikallishallinnon kanssa. Se liittyy yhteistuotantokokeiluun, jossa levottomassa asuonkompleksissa Yhdysvalloissa yhdistettiin lähipoliisityötä, naapurustovalvontaa, asukastointia ja asuinalueen yleisilmeen parantamista sekä kunnallista ympäristösuunnittelua hyvin tuloksin. Sitaatissa näkyy sekä palvelun laadun paraneminen toimivan lopputuloksen kautta, mutta myös kumppanuuksien ja yhteisöllisyyden kehittyminen:

“All combined, the project not only succeeded in reducing crime and improving safety at Madison Villa, but it also had social benefit, forming strong partnerships and renewing residents’ trust and pride in their community, thus helping to build community capacity and involvement.” (OECD 2011, 58.)

Yhteisöt voivat kuitenkin vahvistua myös ilman vahvoja kumppanuuksia paikallishallinnon kanssa. Seuraavassa esimerkkitapahtumassa tehdään yhteenvetoa sosiaalipalveluihin liittyvistä yhteistuotantokäytännöistä, joissa tarjotaan vertaistukea ja tietoa Internet-palvelujen avulla. Sitaatissa näkyy sekä kustannusten että palvelujen laadun esilletuominen, mutta myös yhteisön kapasiteetin vahvistumista ja verkostoitumista tuodaan esille:

“These approaches involve users in producing part of the service, with support provided by peers. Impacts identified by countries are that costs to access services and make transactions are reduced, and that services are available to people who did not previously receive them. There is also a community capacity-building impact, as users become involved in networks or work with civil society organisations.” (OECD 2011, 64.)

Vaikka raportin jatkotutkimusehdotukset olivat melko talouspainotteisia, niin niistä yksi koski myös innovatiivisuutta tukevien kumppanuuksien ja -organisaatioiden kehittämistä ja niitä tukevia hallintajärjestelyjä. Innovatiivisuus onkin raportin mukaan se ”jokin”, joka yhteisöllisyydessä, sosiaalisessa pääomassa, kumppanuudessa ja verkostoitumisessa tuottaa yhteistuotannon hyötyjä ja luo yhteistuotannon innovaatiopotentiaalin. Kumppanuuksien kautta eri toimijoiden äänet ja näkemykset pääsevät kohtaamaan ja kes-

kinäinen luottamus kasvaa, mikä raportin kirjoittajien näkemyksen mukaan tulee johtamaan uusien innovatiivisten käytäntöjen ja kokeilujen syntyyn. Raporttia voi siis pitää omana panoksenaan myös viime vuosina yleistyneeseen innovaatiopuheeseen. Ensimmäinen sitaatti ei suoraan viittaa yhteistuotantoon, mutta se kuitenkin kuvastaa kumppanuuksien tuottamia hyötyjä joita myös yhteistuotannolla pyritään tavoittelemaan:

”These forms of service delivery (e.g. co-procurement, seed money, community partnerships) build on the capacity of voluntary partnerships to create transformational approaches to service improvement, unlock the distinctive competencies of various sectors, and encourage mutual trust (Entwistle and Martin, 2005).” (OECD 2011, 27.)

”Social networks can offer a powerful instrument to help individuals and communities to co-produce innovative solutions to solve complex problems...” (OECD 2011, 85.)

Tämän kehyksen sekä raportin kirjoittajien näkemyksen tiivistyksenä voi todeta, että yhteisöllisen toimijuuden vahvistuminen vaikuttaa positiivisesti päätöksentekoprosesseihin, kun yhteisöjen ääni pääsee paremmin kuuluville. Mielenkiintoisesti raportissa ei kuitenkaan mainittu yhteyttä toiseen suuntaan, eli yhteisöjen vahvistumisen ei mainittu vaikuttavan positiivisesti yksilöiden toimijuuteen. Toisaalta mietittäessä asiaa sosiaalisen pääoman kannalta, niin yhteisöllisen toimijuuden vahvistuessa yksilöidenkin sosiaalisen pääoma kasvaa esimerkiksi verkostoitumisen myötä. Tällaista seikkaa ei kuitenkaan tuotu raportissa suoraan esille. Lisäksi yhteisöllisen toimijuuden vahvistuminen parantaa palveluja muun muassa paremman tarvastaavuuden ja yhteisöjen osallisuuden myötä syntyvien kestävämpien tulosten myötä (esim. OECD 2011, 56). Yhteisöllisen toimijuuden vahvistumisella on myös positiivinen vaikutus palvelujen kustannuksiin, kun ammattilaisten työpanosta voidaan korvata halvemmilla tavoilla.

4.4 Päätöksentekoprosessien paraneminen

Tämä kehys viittaa sellaiseen yhteistuotannon hyötyjen esittämiseen, joka liittyy kohentuneisiin päätöksentekoprosesseihin, kuten muutoksien tekemisen helpottumiseen, kansalaisten kasvaneeseen luottamukseen päätöksentekoa kohtaan sekä kohentuneeseen vastuuvollisuuteen ja päätöksenteon läpinäkyvyyteen. Tähän kehykseen siis linkittyy edellä esitetty yksilöiden sekä yhteisöjen toimijuuden vahvistuminen, joita voi pitää arvoina itsessään mutta myös välineinä päätöksenteon parantamiselle: kyseisten toimijuuksien vahvistuessa yhteiskunnan moninaistuminen heijastuu aiempaa paremmin päätöksentekoon. Tämän kehyksen osalta voi siis sanoa, että tässä näkyy parhaiten kansalaisyhteiskunnan hyö-

dyntäminen demokratia-areenana, eli siinä heijastuu se, miten tehokkaasti kansalaisyhteiskunnasta nousevat arvot ja intressit pääsevät vaikuttamaan päätöksentekoon.

Raportissa tuodaankin esille huoli demokraattisen hallinnan ja kansalaisuuden tilasta sekä demokratiavajeesta, jota vastaan OECD:n jäsenmaissa on taisteltu:

”Co-production can improve democratic governance and build public trust. Citizen involvement in service delivery also reflects a broader democratic and active citizenship agenda developed over the past 20 years. Governments across OECD countries have been working to fight growing democracy deficits and to work more closely with their citizens.” (OECD 2011, 35)

Siinä myös todetaan, että hallitukset eivät pysty ratkaisemaan monimutkaisia ongelmia yksin, vaan että yhteistyötä ongelmien ratkaisemiseksi tarvitaan. Kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden mukaantulo voi siis vahvistaa ja täydentää olemassa olevia lähestymistapoja sekä keinoja tarvittaviin muutoksiin. Raportin pohjana olleeseen kyselyyn vastanneet eivät kuitenkaan pitäneet kansalaisten luottamuksen lisäämistä tärkeimpänä syynä yhteistuotannolle, mutta vastanneista silti vajaa puolet toi sen esille yhtenä syynä (emt, 48). Raportissa mainitaankin, että kansalaisia lähestyminen onkin ehkä enemmän yhteistuotannon positiivinen sivuvaikutus eikä niinkään sen päätarkoitus: *”While distinct from public engagement, co-production has the potential to further the public engagement agenda.”* (emt, 36.)

Päätöksentekoprosessien paraneminen yhdistyy etenkin yleisiin julkisiin palveluihin, ja kansalaisten kasvanut luottamus hallitukseen yhdistyi turvallisuuteen ja järjestykseen liittyviin palveluihin (OECD 2011, 53, 56), mutta esimerkkejä esitettiin myös talous- ja ympäristönsuojelupalveluihin liittyen. Näissä keinoissa korostui etenkin tietotekniikan rooli kansalaisten näkemyksien paremmassa huomioimisessa¹¹. Esimerkiksi Hollannista tuotiin esille esimerkki, jossa muutaman kokeilukaupungin asukkaat ovat päässeet osallistumaan kaupunkisuunnitteluun virtuaalikaupungeissa, ja tuomaan niissä esille mielipiteitään, keskustelemaan sekä myös äänestämään rakennusprojekteista ja -ehdotuksista. Kokeilun hyödyistä nostettiin esille etenkin kestävämpien ratkaisujen tuottaminen vaikeisiin ongelmiin sekä ratkaisujen hyväksyttävyyden paraneminen muun muassa avoimen keskustelun kautta:

¹¹ Pestoff (2012) toteaa, että informaatioteknologia on tärkeässä roolissa julkis palvelujen yhteistuotannossa kun halutaan edistää kansalaisten ja julkisten toimijoiden välistä vuorovaikutusta. Newman & Clarke (2009, 95) taas mainitsevat digitaalisen aikakauden hallinnan, jossa uudet teknologiat pystyvät hälventämään rajalinjoja eri toimijoiden välillä ja tuomaan yhteen eri toimintoja, jotka aiemmin oli jaettu eri organisaatioihin ja yksiköihin.

”The Netherland Virtual City case shows how citizens can drive new thinking and service innovation. Such schemes appear to deliver more sustainable solutions through open debate and ownership of decisions. The success of this approach has led to its use in a number of cities facing difficult or challenging planning issues, and led to solutions which have been accepted by stakeholders.” (OECD 2011, 67.)

Kansalaisia voidaan myös suoraan osallistaa yhteistuotantokäytänteisiin. Esimerkiksi Kanadan Torontossa on suuressa kunnallisessa asuntoyhtiössä ohjelma, jossa asukkaiden edustajat osallistuvat asuinyhteisöön liittyvään päätöksentekoon. 5000 asukasta osallistui uuden päätöksenteko-organisaation rakentamiseen. Lopputuloksena 400 asukasta toimii yhtiön eri asuinrakennusten tai -kompleksien asukkaiden edustajina tuoden asukkaiden ääntä päätöksentekoon, arvioiden palvelulaatua ja vaikuttaen yhteisön kehittämisrahojen jakamiseen. (OECD 2011, 70.) Tätä voi pitää alaluvussa 2.3 mainittuna ”raskaana” yhteistuotantona, jossa kansalaisilla on demokraattisen kontrollin kaltaista vaikutusvaltaa julkiseen palveluun palveluorganisaation jäsenenä (Pestoff 2012).

Italiassa taas käynnistettiin kokeilu, jossa tiettyjen kuntien asukkaat pääsivät mukaan arvioimaan kunnallisten palvelujen laatua yhdessä asiantuntijoiden, hallinnon edustajien ja yhdistysten kanssa. Seuraavassa sitaatissa näkyy kokeilun hyötyjen esittäminen parantuneella päätöksenteolla, mutta myös yhteisöllisen ja yksilöllisen toimijuuden vahvistamisella verkostoitumisen ja ymmärryksen lisääntymisen kautta:

“The programme has facilitated the collection of an evidence-base for decision making, fosters networking and social communications, and increases public understanding of the problems faced daily by local administrations.” (OECD 2011, 55.)

Päätöksenteon paranemiseen liittyen toimintatilaa on myös kansalaisjärjestöille. Raportissa esiteltiin brasilialainen projekti, jossa kansalaisyhteiskunnan organisaatiot olivat mukana projektissa jossa kehitettiin 12 miljoonan asukkaan alueen vedenjakelua. Tässä tapauksessa järjestöt pystyivät toimimaan niin sanotusti ”äänettömien” äänenä päätöksenteossa helpottaen tällä tavalla suuren projektin toteuttamista:

“They [=kansalaisjärjestöt] co-decide on social issues, such as the decision to relocate affected families, or co-participate in the monitoring of the welfare and satisfaction of citizens during and after the execution of the project. The rural population directly affected by the project initially showed resistance to changes; however, the co-production process made it possible to discuss and define their priorities.” (OECD 2011, 35.)

Päätöksenteon paraneminen yhteistuotannon kautta ei kuitenkaan ole automaatio, mikä raportissa myös huomioidaan. Yhteistuotannon esteinä nähdään muun muassa huolet siitä,

että kansalaiset saattavat katsoa hallitusten välttelevän velvollisuuksiaan lisätessään kansalaisten velvollisuuksia. Tällainen vastuuvollisuuteen liittyvä huoli koskee kirjoittajien mukaan etenkin korkean verotuksen maita. Samoin tehokkaan yhteistuotannon esteeksi mainitaan tasa-arvo ja inklusio, eli ihmiset jotka ovat mukana yhteistuotannossa, eivät välttämättä edusta koko kansaa, jolloin vähemmän äänekkäät jäävät syrjään. (OECD 2011, 88.) Viime mainittu koskee etenkin päätöksentekoprosesseja, joiden kohdalla on siis muistettava että yhteistuotannon on oltava täydentävää eikä korvaavaa, ja että käytäntöihin osallistujat eivät todellakaan saata edustaa koko kansaa. Esimerkiksi erilaiset tietotekniikkaan nojaavat käytännöt saattavat olla hyvin ei-edustavia jättäen ulkopuolelleen ryhmät, joilla ei ole mahdollisuuksia tai taitoja osallistua niihin. Raportissa mainitaankin, että esimerkiksi osallistavat budjetointikäytännöt joissa hyödynnetään tietotekniikkaa, ovat täydentäviä eikä korvaavia käytänteitä (emt, 53). Silti jakautuminen yhteistuotannon sisä- ja ulkopuolisiin on riski, joka on pidettävä mielessä.

Oli kuitenkin mielenkiintoista huomata, että kansalaisten haluttomuutta osallistua yhteistuotantokäytäntöihin ei pidetty esteenä: vain 18 % kyselyyn vastanneista ilmoitti yhdeksi yhteistuotannon esteeksi kansalaisten ja käyttäjien haluttomuuden osallistua (OECD 2011, 89). Ilmeisesti taustalla on oletus, että mikäli asiat vain järjestetään ja myös esitetään oikealla tavalla, ihmiset ovat kyllä halukkaita osallistumaan. Kyynisempi luonne tietenkin voisi todeta, että ihmiset tulevat osallistumaan erilaisiin yhteistuotantokäytäntöihin huomattuun, ettei muuta vaihtoehtoa ole palvelun saamiseksi. Yhteistuotannon esittämisen ja kehystämisen tapoihin liittyen raportin kirjoittajat tekevät kuitenkin realistisen huomion todetessaan yhdeksi yhteistuotannon potentiaaliseksi esteeksi kansalaisluottamuksen ja päätöksenteon legitimitetin:

”Trust – if new approaches are only associated with cost-cutting, citizens and users may not be willing to engage. Also, there is the risk of citizens becoming cynical if co-production does not deliver on the expected changes.” (OECD 2011, 88.)

Pal (2012, 199) on maininnut, että OECD:n näkemys hallinnasta ei ole yksitahoista, vaan markkinoita korostavia näkemyksiä täydennetään muun muassa läpinäkyvyyden ja kansalaislähtöisyyden vaatimuksilla. Tämä näkyi myös tutkielman aineistona olleessa raportissa. Newman & Clarke (2009, 101) tuovatkin esille, miten hyvään hallintaan liittyvässä diskurssissa on siirrytty kohti läpinäkyvyyden, suorituskyvyn ja osallistumisen käsitteitä. Hallinnan läpinäkyvyyden, eli jäljitettävien päätöksentekopolkujen, hakeminen voi kuitenkin

vaikeutua palvelujen eri järjestämis- ja tuottamisrajojen hämärtyessä. Suorituskyvyn mittaamisen osalta on taas heidän mukaansa nähtävillä siirtymää pelkistä taloudellisista laskeleista tuotosten ja tulosten tarkasteluun, mutta ne pääasiallisesti täydentävät talouteen liittyviä huolia. Lisäksi hallinnassa on alettu tarkastelemaan palvelujen käyttäjien ja muiden asianosaisten osallistumista, kun julkiset palvelut eivät enää liity yhtenäiseen julkiseen sektoriin, eli demokraattinen kytkös päätöksenteon ja palvelujen välillä on heikentynyt. Tällöin kuitenkin herää kysymyksiä siitä, keitä pitäisi kuunnella, millä keinoin ja millä edustuksellisuuden muodoilla. (emt.)

Raportissa kuitenkin tuotiin esille, että yhteistuotantokokeilut ovat vielä melko alkuvaiheissa, ja ne liittyvät pääasiallisesti juuri palvelujen tuotantovaiheeseen. Jotkut tässä alaluovussa esitellyt esimerkit voi nähdä yhteishallinnan ja -pätöksenteon muodoiksi, joissa edustuksellisuuden kysymyksiin on kiinnitettävä huomiota. Tämän kehyksen tiivistelmänä voi kuitenkin todeta, että päätöksentekoprosessien paranemisen voi nähdä yhteistuotantokokeilujen hyödyllisenä sivutuotteena, ja arvona itsessään. Sillä kuitenkin on raportin kirjoittajien näkemyksessä tärkeä välinearvo palvelujen laadun paranemiselle, sillä kansalaislähtöisemmin järjestetyt palvelut voidaan nähdä olevan myös tarvestaavuudeltaan parempia. Lisäksi kansalaislähtöisyyden myötä pystytään välttämään erilaisia palvelujen epäonnistumisia ja palveluaukkoja, millä on positiivinen vaikutus palvelujen kustannuksiin (esim OECD 2011, 54).

4.5 Palvelujen paraneminen

Yhteistuotantoa kehystettiin paljon palvelujen laadun paranemisella, mikä toisaalta oli odotettavissa kun ottaa huomioon sen, että jo raportin otsikossa mainitaan ”Together for Better Public Services”. Palvelujen laatuun liittyviä yhteistuotannon hyötyjä olivat muun muassa palvelujen yleisesti parantunut laatu, niiden aiempaa parempi tarvestaavuus, palveluvalikoiman, -tarjonnan ja kattavuuden laajeneminen, palvelujen kohentunut vaikuttavuus sekä kasvanut käyttäjätyytyväisyys ja -lähtöisyys. Tähän paremmuuteen tietenkin liittyy myös palvelujen kustannuksiin liittyvä aspekti, ja tämä kehys esiintyi myös palvelujen kustannuksiin yhdistettynä, mistä hyvänä esimerkkinä toimii seuraava sitaatti. Siinä kuvaillaan suomalaista Internetissä toimivaa nuorisotyöpalvelua, jossa nuoret voivat olla yhteydessä nuorisotyöntekijöihin verkon kautta. Internetin hyödyntäminen on laajentanut palvelua

alueellisesti sekä aukiolojensa puolesta, eli palvelun laatu on siinä mielessä parantunut. Säästöt näyttävät kuitenkin olevan merkittävämpi saavutus:

”Moving to an Internet-based service has also generated significant savings; the service has expanded from a regional network to a national one, and has increased service availability from three to six nights per week. By providing support from non-professionals, this programme has opened up access to services for young people in remote rural areas.”(OECD 2011, 65.)

Tässä alaluvussa asiaa tarkastellaan kuitenkin enemmän juuri palvelujen laadun näkökulmasta: palvelujen laadusta huolestunut lukija kun saa raportista paljon eväitä, joita hyödyntää omassa argumentoinnissaan, mikä pätee myös edelliseen sitaattiin.

Yhteistuotantokokeiluille toiseksi yleisimmin esitetty syy oli palvelujen laadun parantaminen (OECD 2011, 48), ja loogisesti monet käytössä olevat yhteistuotantokäytännöt liittyivät raportin mukaan palvelujen parantamiseen, eikä niinkään niiden suurempaan muuttamiseen. Hyvin vähän oli esimerkkejä kokeiluista palvelujen radikaaliksi muuttamiseksi, johon kuitenkin sisältyy myös merkittäviä riskejä; esimerkiksi ammattilaiset saattavat kokea asemansa uhatuksi palvelutuotannossa kun kansalaisten roolia lisätään. (OECD 2011, 84.) Raportin kirjoittajat totesivatkin useaan otteeseen, että yhteistuotanto on vasta kokeiluja kehittämisvaiheessa. Näitä kokeiluja on helppoa saada juuri henkilökohtaisiin palveluihin, kuten sosiaali- ja terveystalouteihin joissa etenkin käyttäjälähtöisyyden paraneminen on tärkeää ja joissa enin osa yhteistuotannosta myös tapahtuu. (OECD 2011, 13, 51.) Palvelujen laatuun liittyviä hyötyjä esiteltiin etenkin sosiaali- ja terveystalouteissa, mutta myös ympäristön suojeluun ja yleiseen turvallisuuteen liittyvissä palveluissa.

Käyttäjälähtöisyyttä voi tietenkin pitää myös yksilölliseen toimijuuteen ja päätöksentekoon liittyvänä kehystämisenä, mutta tässä kehyksessä huomio kiinnittyi juuri palvelujen käyttäjiin ja heidän näkemyksiensä parempaan kuulemiseen, eikä niinkään kansalaisiin yleensä. Käyttäjien kuuleminen sitten johtaa palvelujen laadun paranemiseen muun muassa paremman tarvevastaavuuden kautta. Seuraavassa sitaatissa kuvataan käytäntöä Iso-Britanniasta, jossa maaseudun joukkoliikennepalveluita suunnitellaan yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa informaatioteknologian avulla, tuloksina paremmat palvelut maaseutuyhteisöille sekä palvelujen tehostuminen:

“These projects have used a variety of online tools to map service experiences (web 2.0 tools such as blogs, communication and interaction tools), and encouraged the public to use modelling tools to plan new approaches to service delivery. This is an example of user input at an early stage of designing services, leveraging innovative uses of ICTs.

The benefits are improved services for rural communities and more efficient use of available assets.” (OECD 2011, 67.)

Palvelujen laatuun liittyvän kehystämisen osalta oli hyvin nähtävissä, miten jotkut hyödyt johtivat toisiin. Seuraavista esimerkeistä ensimmäisessä palvelun laadun paraneminen liittyi toimijuuden vahvistumiseen, eli potilaiden hyvinvointi parani heidän saatuaan paremmat mahdollisuudet tarkkailla omaa terveydentilaansa; yksilöllisen toimijuuden vahvistuminen siis vaikutti laatuun. Toisessa esimerkissä kirjoittajat tekevät yhteenvetoa yleiseen turvallisuuteen ja järjestykseen liittyvistä yhteistuotantokokeiluista. Vaikka he puhuvatkin sosiaalisesta pääomasta, eli esimerkki liittyy myös yhteisöjen toimijuuden vahvistumiseen, niin sitaatti kuitenkin liittyy enemmän palvelun laatuun sillä siinä esitetään kokeilujen lopputuloksia ja aiempaa kestävämpien ratkaisujen syntyjä. Paikallinen omistajuus ja sosiaalinen pääoma, eli yhteisöllisen toimijuuden vahvistuminen, näyttäytyy siis enemmänkin keinona joka johtaa palvelun laadun paranemiseen. Kustannuksetkin nostetaan esille, mutta ne näyttävät jäävän toissijaisiksi kunnollisen näytön puuttuessa:

“Evaluations of self-managed health programmes report improved health of patients, reflected in reductions in unplanned or emergency access to hospitals and self-reports of improved well being associated with greater control.” (OECD 2011, 62.)

“All of the examples build social capital and seem to create a problem solving approach and more sustainable solutions to social problems. There is evidence of improved effectiveness of the juvenile justice scheme and reports of more sustainable improvements for general community safety programmes due to greater local ownership. There are some general indications that such service delivery models are less costly but these are not specified.” (OECD 2011, 56.)

Vaikka palvelujen kustannuksiin ja kustannussäästöihin viitattiin paljon, niin oli myös esimerkkejä sellaisista palveluista, joissa palvelun laatu ja muut vaikutukset olivat pääosassa. Esimerkiksi yhdessä yhteistuotantokäytännön esittelyssä käsiteltiin ranskalaista kokeilua, jossa vanhuksia asui isäntäperheen tiloissa omissa asunnoissaan, ja osallistuivat isäntäperheen elämään. Hallitus tukee vanhuksia taloudellisesti, jotka maksavat isäntäperheelle asumisestaan. Tällaisen kokeilun kustannusten ilmoitettiin olevan yhtäläiset perinteisen ikäihmisten asumispalveluiden kanssa, mutta kokeilun hyötynä esitettiin parempi asumispalvelu joka näkyy vanhusten parantuneena elämänlaatuna. (OECD 2011, 72.) Kustannukset eivät siis aina olleet keskiössä.

Palvelujen laadun parantamiseenkin liittyi tiettyjä uhkakuvia. Kirjoittajat esimerkiksi muistuttivat, että kaikki eivät välttämättä pysty osallistumaan yhteistuotantoon vaikka haluja

olisi (OECD 2011, 18). Tämän voi nähdä yhtenä uhkana käyttäjälähtöisyyden parantamiselle. Käyttäjälähtöisyyden osalta tuotiin etenkin sosiaalipalvelujen osalta sekin huoli, että ammattilaiset saattavat kokea käyttäjien vahvemman roolin vaikeana oman asemansa kannalta, ja tällaisen valtasuhteen muuttumisen myötä vastustaa muutosta. Tähän kirjoittajat esittävät vastauksena henkilöstön koulutusta, mikä kuitenkin voi aiheuttaa kustannuksia. (emt, 12, 88, 90.) Palvelujen paranemiseen liitettiin myös huoli siitä, että esimerkiksi sosiaalipalvelujen tullessa entistä houkuttelevimmiksi niiden kysyntä saattaa kasvaa. Tämän osalta kuitenkin rauhoiteltiin, että uusien palvelutuotantotapojen tuottamat mahdolliset kustannussäästöt sekä kasvanut käyttäjätyytyväisyys kannustavat muutokseen. (emt, 66.)

Palvelujen laatu siis paranee raportin mukaan useaa kautta. Yksilöllisen ja yhteisöllisen toimijuuden vahvistaminen esimerkiksi parantaa palvelujen tarvevastaavuutta, ja käyttäjien kasvanut mukanaolo kasvattaa käyttäjätyytyväisyyttä. Nämä vaikuttavat palvelujen laatuun suoraan esimerkiksi henkilökohtaisten palvelujen kuten sosiaali- ja terveyspalvelujen kohdalla, mutta ne heijastuvat myös parantuneiden päätöksentekoprosessien kautta. Parantuneella palvelujen laadulla taas on positiivinen vaikutus palvelujen kustannuksiin sekä kustannussäästöjen myötä sekä myös niin, että samalla rahalla saadaan enemmän tai parempaa palvelua kuin ennen.

4.6 Palvelujen kustannukset

Edellä mainituista kehyksistä huolimatta talous näytti dominoivan raporttia. Yhteistuotantoa kehystettiin huomattavissa määrin palvelujen kustannuksilla, ja etenkin kustannussäästöillä. Mielenkiintoista oli huomata, että vaikka raportin taustalla olleessa ministerikokouksessa pidettiin tärkeänä löytää keinoja julkisten palvelujen parantamiseksi ilman että niiden kustannukset kasvaisivat, niin raportissa näytettiin suoraan etsittävien keinojen kustannusten alentamiseksi. Raportissa yleisesti esitetyin yhteistuotannon hyöty olivatkin ”cost reductions”, ja vain muutamassa kohdassa puhuttiin ”value for moneystä”, joka kuitenkin on lähempänä ministerikokouksen huolenaihetta. Lisäksi raportissa oli muutamia mainintoja taloudellisesta tehokkuudesta. Raportin kirjoittajat näyttivät pitävän mielenkiintoisena ja jopa yllättävänä sitä, että raportin empiirisenä aineistona toimineeseen kyselyyn vastanneissa maissa yhteistuotantokokeilujen ensisijainen tavoite ei ollutkaan kustannussäästöjen aikaansaaminen. Heidän ennako-oletuksenaan on siis saattanut olla, että jäsenmaat ovat ensisijaisesti huolissaan vain palvelujen kustannuksista:

“Interestingly, in a time of increased budgetary pressure and growing demand for public services, these approaches [eri yhteistuotantokokeilut] are not presented as a way to cut costs but more as a way to improve service outputs (e.g. quality of service) and outcomes, and achieve greater value for money.” (OECD 2011, 48.)

”Surprisingly, the survey indicates that cost reduction is not among the top expected benefits or reasons to engage users in the delivery of health services.” (OECD 2011, 63.)

Kyselyyn vastanneiden mielestä kustannussäästöt eivät siis olleet kovin tärkeä syy yhteistuotantokokeiluille (28 % vastanneista mainitsi säästöt yhdeksi syyksi kokeiluille), kun taas tärkeämpiä syitä olivat käyttäjien ja kansalaisten osallisuuden kasvattaminen (69 % vastanneista mainitsi tämän syyn), palvelujen laadun parantaminen (61 % vastanneista) sekä palvelujen vaikuttavuuden ja tulosten parantaminen (57 % vastanneista) (OECD 2011, 48). Vaikka kustannussäästöt eivät vastaajien mielestä olleetkaan yhteistuotannon keskiössä, eikä niiden etsimistä missään vaiheessa edes mainittu raportin päätarkoitukseksi, niin kirjoittajat silti pyrkivät etsimään kyselyaineistostaan todisteita myös niistä:

“Survey responses indicate little apparent expectation of reducing costs or increasing productivity through co-production, and the focus is much more on involving users and improving service quality. However, the review of country practices has brought evidence of cost reduction for co-production schemes in certain areas.” (OECD 2011, 81.)

Kustannussäästöjen painottumisen osalta on kuitenkin muistettava raportin ajallinen konteksti. Raporttia on kirjoitettu finanssikriisin ja taloudellisen taantuman olosuhteissa, jotka ovat vaikuttaneet laajalti OECD:n jäsenmaihin. Tämä väkisinkin heijastuu myös diskursseihin ja kehystämiseen. Esimerkiksi Kangas, Niemelä & Varjonen (2014) ovat tarkastelleet kehystämisen vaikutuksia mielipiteen muodostumiseen ja politiikan muutokseen. He tuovat esille, miten ideat kustannusten kurissapitämiseksi ovat tulleet yleisesti hyväksytyiksi poliittisesti viisaudeksi, ja miten talouskriisi on tuonut lisää uskottavuutta kustannusten vähentämisestä ja säästäväisyyttä suosiville kehyksille jopa niin, että ne ovat hegemonisessa asemassa. Vaikka he ovatkin tutkineet suomalaista keskustelua toimeentulotuen siirtämisestä Kelalle, niin heidän esille tuomansa seikat näyttävät vaikuttavan myös tämän OECD-raportin kohdalla.

Raportin kirjoittajat löysivät näyttöä kustannussäästöistä etenkin sosiaali- ja terveystalouksissa, ympäristönsuojelussa sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden palveluissa (OECD 2011, 92). He kuitenkin nostivat niitä esille myös muissakin palveluissa, kuten koulutus- ja asumis- sekä yhteisöpalveluissa. Puhtaasti kustannussäästöihin liittyvää kehystämistä oli havaittavissa etenkin sosiaali- ja terveystalouksien käsittelyssä, jossa hyödynnettiin myös

kvantitatiivista tietoa. Ensimmäisessä sitaatissa tuottavuuden nousun voi tietenkin yhdistää myös palvelujen laadun paranemiseen, eli palvelut on onnistuttu järjestämään niin että hoitajat ehtivät tekemään enemmän töitä potilaiden tehdessä itse osan heidän töistään. Koska samassa yhteydessä kuitenkin puhutaan myös merkittävistä kustannussäästöistä, näyttää se nousevan vallitsevaksi kehikseksi. Jälkimmäisessä sitaatissa taas esiintyy sekä ”puhdasta” säästöillä kehystämistä, mutta myös säästöjen saavuttamista yksilöllisen toimijuuden vahvistumisen myötä:

”Essentially, patients do more for themselves, reducing the amount of professional service needed and the kind of support required. A number of Telecare experiences have been introduced in various states in the United States. Evaluation identified substantial productivity increases (from nurses supporting 7 patients per day to 17-20 patients per day) and reductions in costs between USD 3 000 and USD5 000 per patient.” (OECD 2011, 60.)

”Due to self-directed services, this additive co-production approach has reportedly (Leadbeater et al., 2008) achieved cost reductions of 35% per client, compared with costs of traditional services. This programme has also identified longer-term benefits, as people invest in their well-being, which will reduce the need for expensive residential care.” (OECD 2011, 64.)

Näissä sitaateissa heijastuu myös OECD:n maine kvantitatiivisen tiedon ja tilastojen tuottajana (esim. Martens & Jakobi 2010, 275). Rahaan ja kustannuksiin liittyviä tietoja on helppo kerätä ja esittää, ja etenkin vaikeassa taloustilanteessa ne toimivat hyvänä argumenttien tukena. Tällainen kvantitatiivisesti esitettyihin kustannussäästöihin nojaava kehystäminen onkin ymmärrettävissä sitä vasten, että juuri sosiaali- ja terveystalouden kasvavat kustannukset ovat suurena huolenaiheena OECD:n jäsenmaissa. Raportissa tuodaan esille, miten etenkin väestön ikääntymisestä johtuvat paineet henkilökohtaisille palveluille, ja etenkin sosiaali- ja terveystaloudelle, asettavat suuria vaatimuksia palvelujen muuttamiselle (OECD 2011, 31.) Järjestön tiedontuotannon odotetaan tuovan vastauksia ajankohtaisille huolenaiheille, ja kustannussäästöjen esittely näyttääkin palvelevan tätä tarkoitusta. Tämä vastaa hyvin Marcussenin (2004a) puheita OECD:stä idea-agenttina, joka esittää ideoita ja ajatuksia joille on kysyntää jäsenmaissa.

Miten säästöjä sitten saadaan aikaiseksi yhteistuotannon avulla? Terveystalouden osalta puhutaan muun muassa palvelujen painopisteen suuntaamisesta sairauksiin vastaamisesta sairauksien ehkäisemiseen (OECD 2011, 60). Raportissa annettiinkin muutamia esimerkkejä käytänteistä, joilla on onnistuttu vähentämään sairaalakäyntejä ja kalliimpien palveluiden tarvetta. Kaikkien palveluiden osalta yhteistuotantokäytäntöjen analysoinnissa sekä hyvien käytäntöjen esittelyssä kuitenkin painottuu palvelujen käyttäjien tai yhteisöjen pa-

nos, joka korvaa kalliiden ammattilaisten työaikaa jota sitten voidaan kohdentaa tehokkaammin. Työkaluna tässä kustannussäästöjen saamisessa pidetään uusia informaatioteknologisia sovelluksia ja keksintöjä, joita palvelujen käyttäjät, kansalaiset yleensä tai yhteisöt voivat hyödyntää. Seuraavat esimerkit ovat hyvien yhteistuotantokäytäntöjen esittelyistä, joissa yksilöiden ja yhteisöjen toimijuuden vahvistuminen johtaa säästöihin tai kustannustehokkaisiin palveluihin:

”The system substitutes user monitoring and illness management for a previously professional function. Expensive professional services can then be focused on supporting patients to maintain their health and for more complex aspects of treatment, which need medical expertise, reducing costs.” (OECD 2011, 61.)

”This is also a relatively low-cost approach to service delivery in comparison with traditional professional action on vandalism and low-level crime. As community work substitutes for professional services, costs are likely to be decreased and resources can be directed to develop new services which cover other community needs.” (OECD 2011, 57)

”ParkScan is an example of combining ICTs with community activity. It has mobilised community groups and individual citizens to provide services which could not be funded if the city had to pay for professionals.” (OECD 2011, 17)

Monissa kohdin oli siis havaittavissa, että yhteistuotannon muita hyötyjä esitettiin välineenä kustannussäästöjen saavuttamiselle. Seuraavista sitaateista ensimmäisessä kuvataan tiivistetysti terveystalouden yhteistuotantokokeiluja, joissa potilaiden vastuuta lisättiin. Sitaatissa näkyy palveluiden parantuneen laadun esittelyä mutta myös tätä kautta pitkällä aikavälillä saavutettavia säästöjä. Toisessa sitaatissa kuvataan tanskalaista ministeriöiden yhteistä innovaatioyksikköä, joka osallistaa yksilöitä ja yrityksiä uusien palvelujen alkuvaiheen suunnitteluun ja kehittelyyn. Yhteistyö on johtanut päätöksenteon paranemiseen ja tätä kautta palvelun paranemiseen sekä kalliiden virheiden välttämiseen.

”There are also potential savings for future expenditure, which are more difficult to quantify and which will result from better management of ongoing conditions, leading to improved health and less need for expensive care such as hospitalisation or residential nursing care.” (OECD 2011, 62.)

“For example, Mindlab worked with users to test mobile devices for doing tax returns and collected their feedback, which resulted in changing government plans and avoiding costly service mistakes.” (OECD 2011, 54.)

Kustannuksiin liittyvä kehystäminen näkyy myös raportin jatkotutkimusaiheissa. Näitä ovat muun muassa todisteiden löytäminen siitä miten yhteistuotanto voi olla keino vähentää julkisia menoja, keinojen löytäminen säästöjen kvantifioimiseksi eri palvelualueilla sekä työkalujen kehittäminen pitkän aikavälin säästöjen laskemiseksi. Kuten aiemmin tuli esille,

jatkotutkimusaiheissa on kuitenkin muutamia päätöksentekoon ja kumppanuuksiin liittyviä aiheita, kuten myös riskien hallintaan ja niiden tunnistamiseen liittyvät aiheet. Kirjoittajat esittävät, että OECD voi auttaa jatkotutkimuksessa etenkin syventämällä datan keräämistä paikallishallinnon tasolle ja tiettyihin palvelukategorioiden, tuottaa todisteita siitä mitkä käytännöt toimisivat missäkin palveluissa ja olosuhteissa, sekä arvioida tarkemmin yhteistuotannon avaintekijöitä kuten kustannustehokkuutta. (OECD 2011, 102–103.) Toimijuu-teen tai sosiaaliseen pääomaan liittyviä jatkotutkimusaiheita ei siis tullut esille.

Raportissa puhuttiinkin muutamaa otteeseen ”business casen”, eli kustannus-hyöty -analyysin sisältävän arvioinnin tekemisestä ennen yhteistuotantokokeilujen käynnistämistä. Tämän osalta raportin kirjoittajat kuitenkin painottavat, että sellaisessa on huomioitava palvelujen pitkän aikavälin vaikuttavuus sekä niiden laatu ja soveltuvuus palvelujen kohde-ryhmille, kuten myös vaikutukset koko yhteiskunnalle ja valtiolle. Tähtäin ei siis saa pelkässä suoraviivaisessa ja lyhytnäköisessä kustannusten leikkaamisessa ja toimintojen tehostamisessa. Kustannuksistakin on huomioitava niiden kokonaisyhteiskunnallinen näkökulma, sillä pelkkä kustannusten siirtäminen palvelujen käyttäjien ja kansalaisten vastuulle ei ole kyseisestä näkökulmasta oikeaa säästämistä, vaikka hallitusten mielestä niin saattaisikin olla. Lisäksi kuten aiemmin tuli esille, niin kustannussäästöjen painottaminen voi heikentää myös kansalaisten luottamusta päätöksentekoa ja yhteistuotantoa kohtaan. (OECD 2011, 88–94.) Tällaisten seikkojen painottaminen viittaakin hyvin aiemmin mainittuun Newman & Clarken (2009, 101) puheisiin siitä, että hyvään hallintaan liittyvät huolet palvelujen suorituskyvystä ovat laajentuneet myös niiden tuotosten tarkasteluun. Samoin tämä viittaa Osbornen (2006) esittelemään uuden julkishallinnon ajatteluun, mikä ei sinänsä ole ihme sillä yhteistuotannon tutkijat ovat tarkastelleet asiaa new public governance -näkökulmasta (esim. Pestoff 2012).

Kaikki edellä esille tuodut kehykset siis vaikuttavat positiivisesti palvelujen kustannuksiin; ne voi siis nähdä sekä itseis- mutta myös välinearvoisesti. Eri kehysten välinearvojen tarkastelussa oli nähtävillä, että päätepisteenä olivat juuri positiiviset vaikutukset palvelujen kustannuksiin, eli kustannuksilla ei ollut raportin mukaan välineellistä vaikutusta muihin kehyksiin. Riippuu sitten raportin lukijoista, miten he raportin sisältöä hyödyntävät ja mitä asioita tulevat omassa toiminnassaan painottamaan: ovatko yhteistuotannon muut hyödyt vain keinoja säästöjen aikaansaamiselle, vai tulevatko he omassa argumentoinnissaan hyödyntämään raportin esittämiä muita hyötyjä itseisarvoisessa mielessä.

5 Pohdinta

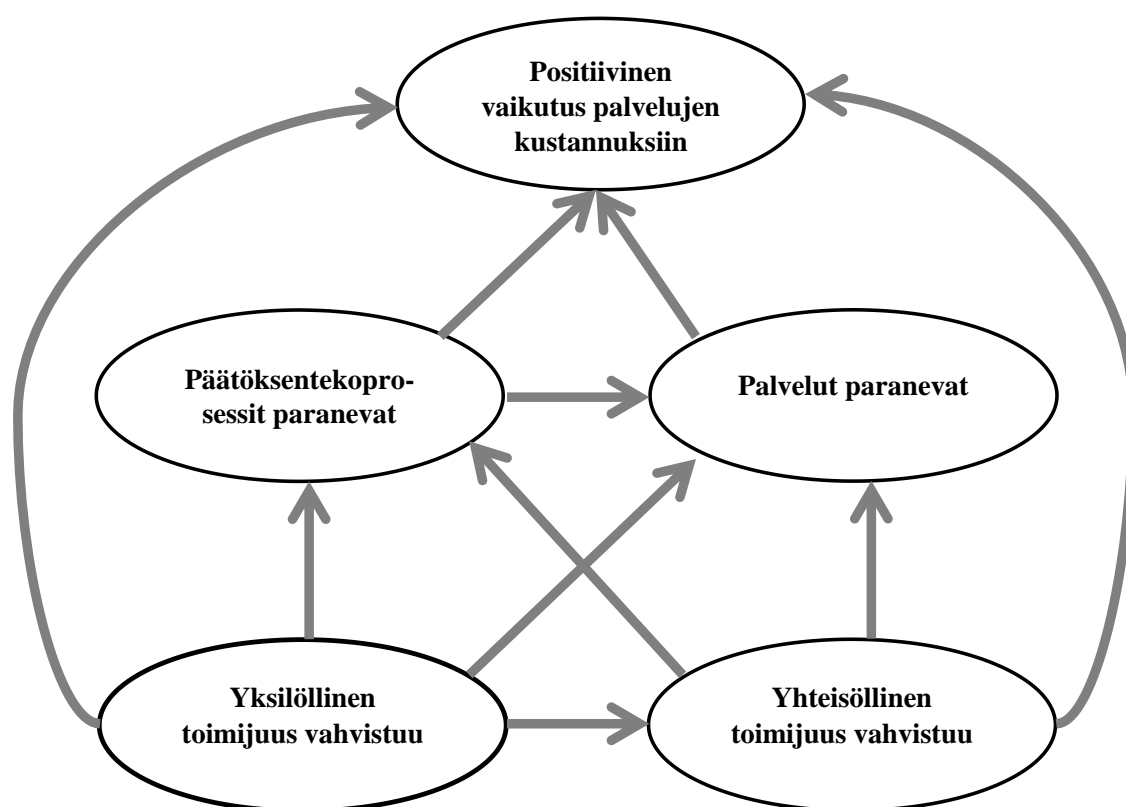
Tämän pohdintaluvun alussa on hyvä kerrata tutkimuskysymykset, joihin luvussa pyritään vastaamaan:

- 1) Millaisilla hyödyillä OECD perustelee kansalaisyhteiskunnan mukaantuloa julkis- palveluiden tuotantoon, eli palvelujen yhteistuotantoa?
- 2) Mitä tällaisen kehystämisen perusteella voi sanoa OECD:stä itsestään sekä sen kansalaisyhteiskuntanäkemyksestä?
- 3) Mitä analyysin tulokset tarkoittavat kansalaisyhteiskunnan näkökulmasta?

Analyysiluvussa tuli esille, että aineistosta sai muodostettua viisi kehystä, joiden kautta OECD esittää yhteistuotannon hyötyjä. Kustannusten painottumiseen vaikuttaa yhtenä tekijänä ajallinen konteksti, eli vallitseva talouskriisi ja palvelujen kysynnän tuleva kasvu väestön ikääntymisen myötä. OECD kehystää yhteistuotantoa myös erilaisilla palvelujen laadun paranemiseen liittyvillä seikoilla, mikä ei ole ihme, sillä jo raportin otsikossa mainittuna päämääränä olivat paremmat julkiset palvelut. Raportissa kuitenkin nostettiin esille myös päätöksentekoprosessien paraneminen sekä yksilöllisen ja yhteisöllisen toimijuuden vahvistuminen. Kuten analyysiluvussa tuli esille, tällainen kansalaisia lähentyminen nähtiin raportissa yhteistuotannon positiivisena sivutuotteena. Samoin kansalaislähtöisyyden parantaminen ja demokratiavajeen pienentäminen ovat OECD:n jäsenmaiden huolenaiheita, joten yhteistuotantoa kehystettiin tällaisillakin seikoilla. Asiaan on todennäköisesti vaikuttanut myös se, että raportti on kirjoitettu OECD:n sihteeristön osastossa, joka käsittelee juuri hallintaan liittyviä asioita. Kaikkia löydettyjä kehyksiä voidaan käyttää itseisarvoisesti, mutta raportissa ne nähtiin myös välineinä, jotka johtavat positiivisiin vaikutuksiin palvelujen kustannuksissa.

Kehyksistä ja niiden välisistä suhteista pystyi muodostamaan seuraavan kuvion 2. Aineistosta oli mielenkiintoista havainnoida, miten yhteistuotannon hyötyjä esitettiin niin että ne synnyttivät toisia hyötyjä, eli kehyksiä pystyi siis tarkkailemaan sekä itseis- mutta myös välinearvoisesti. Kuvion voi tiivistää sanallisesti niin, että toimijuuksien vahvistuessa päätöksentekoprosessit paranevat, kun yksilölliset ja yhteisölliset preferenssit tulevat paremmin esille. Tällöin myös palvelujen laatu paranee, mitä tapahtuu sekä parantuneiden päätöksentekoprosessien kautta että myös suoraan parantuneen tarvevastaavuuden ja käyttäjätuetytyväisyyden kautta. Päätöksentekoprosessien kehittyessä välttyään kalliiksi käyvilä

palvelujen epäonnistumisilta ja palveluaukoilta, palvelujen laadun parantuessa saavutetaan pitkällä aikavälillä kustannussäästöjä, ja toimijuuksien vahvistuessa ammattilaisten työvoimaa voidaan korvata vapaaehtoisilla, kansalaisilla sekä palvelujen käyttäjillä. Sosiaalisen pääoman näkökulmasta oli kuitenkin mielenkiintoista huomata, että raportissa ei tuotu esille yhteisöllisen toimijuuden vahvistumisen merkitystä yksilölliselle toimijuudelle.



Kuvio 2 Kehykset ja niiden välinearvot

Kehykset voi myös nähdä pelkistetysti eräänlaisena yhteistuotannon hyötyjen synnyttämänä prosessina, joka alkaa yksilöllisen toimijuuden vahvistumisesta ja joka vaikuttaa kaikkiin muihin kehyksiin. Prosessin päätepisteenä taas ovat yhteistuotannon positiiviset vaikutukset palvelujen kustannuksiin, eli kustannuksilla ei ollut vaikutuksia muihin kehyksiin. Kuten aiemmin mainittiin, niin kustannusten kurissapitämisestä on tullut yleinen poliittinen viisaus (Kangas, Niemelä & Varjonen 2014). Tässä tapauksessa voi pitää uskottavana, että talousjärjestö OECD on sekä mukautunut jäsenmaiden huolenaiheisiin, mutta samalla myös toimii oman organisatorisen näkökulmansa mukaisesti painottaen juuri kustannuksia, eikä esimerkiksi palvelujen laatua. Asiaa käsitellään enemmän alaluvussa 5.1.

Kuten alaluvussa 2.1.2 tuli esille, Marcussen (2004a) näkee OECD:n muuttuneen idea-agentin suuntaan, eli siitä olisi tullut enemmänkin taho, joka edistää sekä jalostaa muiden keksimiä ideoita, joille on kysyntää jäsenmaissa. Tämä siis heijastui kehystämiseen. Campbellin (2002, 27) esille tuoma seikka siitä, että kehyksiä sovitetaan politiikkadebatien taustalla vallitseviin normatiivisiin kehikkoihin ja paradigmoihin näkyikin siinä, että kehystämässä hyödynnettiin esimerkiksi yhteisöjen roolin korostamista ja vahvistamista, joka on viime vuosina vallinnut etenkin Ison-Britannian politiikassa mutta myös muualla. Samoin kansalaislähtöisyyden korostamisen, yhteistuotannon esittämisen potentiaalisena innovaatiolähteenä ja palvelujen kustannuksista puhumisen voi nähdä raportin sovittamiseksi vallitseviin poliittisiin puheen- ja huolenaiheisiin. Tällaisten asioiden syy-seuraus -suhteita on kuitenkin vaikea todentaa, eli tulevatko kyseiset huolet alkujaan juuri jäsenmaiden taholta vai onko sittenkin niin että juuri OECD syöttää niitä jäsenmaihinsa, jää kyseenalaiseksi. Se on kuitenkin luultavaa, että kyseiset huolet ja puheenaiheet vahvistuvat entisestään kun OECD nostaa niitä raportissa esille ja syöttää niitä poikkikansallisen hallinnan verkostoihin.

Koska raportti oli muodoltaan tutkimusraportti, kehystäminen oli pääasiallisesti tietopohjaista, eli esiteltyt hyödyt pohjautuivat raportin empiiriseen aineistoon sekä myös aihetta käsittelevään muuhun tutkimukseen. Tietenkin kysymykseksi jää, miten edustavasti raportin kirjoittajat ovat valinneet mukaan aineistostaan löytyneitä hyötyjä, eli miten strategista ja tietoista kehysten sisältöjen muotoutuminen on ollut. Mikäli haluaa uskoa OECD:n tutkimustoiminnan nojaavan hyvään tieteelliseen käytäntöön, niin tällainen hyötyjen valikoituminen, mikäli sitä on tapahtunut, on tuskin ollut strategista vaan enemmänkin piiloista heijastumaa järjestön organisaatiokulttuurista. Asiaan saisikin vastauksen parhaiten tutustumalla raportissa hyödynnettyihin aineistoihin. Raportin lukija kuitenkin kokee kehystämisen tietopohjaisena ja empiriaan nojaavana, eli kehystämiskeinot ovat asiantuntemukseen ja OECD:n uskottavuuteen nojaavia, ja tässä mielessä strategisia sekä lukijaa suostuttelevia ”evidence based policy making” -suuntauksen henkisesti. Lisäksi lukija voi löytää raportissa seikkoja, joita voi hyödyntää omassa strategisessa kehystämässään ja hyödyntää raportin kehyksiä ja tietopohjaa omassa argumentoinnissaan suostuttelevalla tavalla.

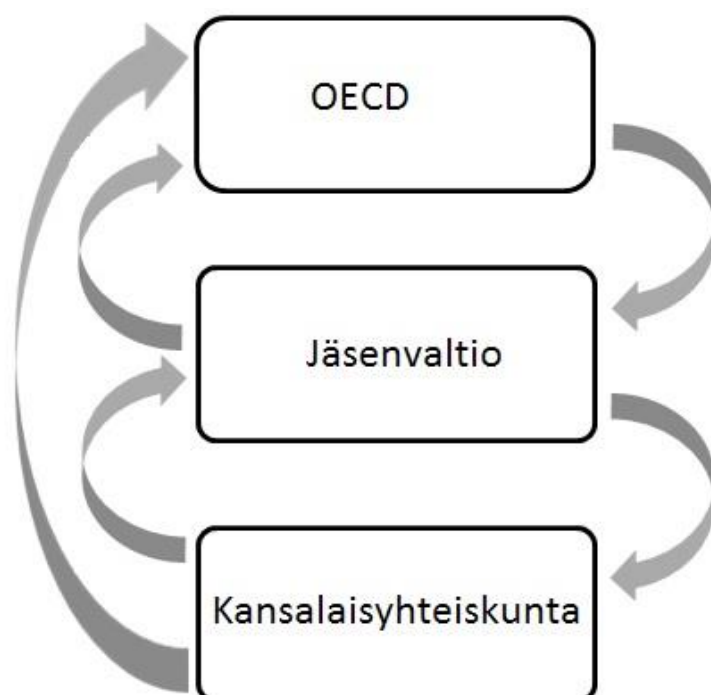
Kangas, Niemelä & Varjonen (2014, 76) toteavat, että abstraktit kehykset jotka vetoavat moraalisiin asenteisiin ovat tehokkaampia kuin faktoihin nojaavat. Tämän tutkielman aineistona ollut raportti oli kuitenkin tietopohjainen, mutta ero johtuu luultavasti diskurssien

eroista. Schmidt nimittäin on erottanut (2008) kommunikatiivisen diskurssin, joka esiintyy poliittisessa sfäärissä ja suuntautuu julkisuuteen, ja jossa poliittiset toimijat ja eliitit välittävät politiikkaideoita suurelle yleisölle, sekä koordinoivan diskurssin joka keskittyy politiikkojen rakentamiseen ja on politiikan tekijöiden (policy maker) välistä. Kangas, Niemelä & Varjonen (2014) ovat tutkineet miten toimeentulotuen maksatuksen siirtoa KELA:lle on kehystetty, ja mitkä ovat olleet kehysten vaikutukset kansalaismielipiteeseen. He havaitsivat, että moraalisiin tunteisiin liittyvillä toimeentulotuen oikeudenmukaisuutta ja tasa-arvoa esille tuovilla kehyksillä oli suurempi vaikutus mielipiteeseen kuin faktuaalisemmillä kehyksillä, jotka kuvasivat toimeentulotuen tulonsiirtoluonnetta tai sosiaalityöluonnetta. He siis tutkivat kommunikatiivista diskurssia, jossa mitä luultavimmin abstraktit ja moraalisiin tunteisiin vetoavat kehykset ovat tehokkaampia. OECD taas toimii koordinoivan diskurssin kentällä asiantuntijoiden kesken, jolloin tietopohjainen kehystäminen todennäköisesti toimii paremmin.

OECD:n asiantuntijarooli heijastui siinä, että sen esittämä yhteistuotannon määritelmä heijasti hyvin alaluvussa 2.3 esiteltyä yhteistuotannon käsitteen käyttöä. Toisaalta tämä ei ole ihmekään, sillä molemmissa tapauksissa on käytetty jonkin verran samoja lähteitä. OECD:lle voi kuitenkin esittää jatko-ohjeeksi, että yhteistuotannon, -hallinnan, -suunnittelun, -johtamisen sekä monien muiden yhteistuotannon ”alalajien” käsitteellinen erottaminen toisistaan olisi paikallaan. Nämä toiminnot kuitenkin pitävät sisällään eroja esimerkiksi sen osalta, millainen rooli on kansalaisilla yleensä, palvelujen käyttäjillä tai kansalaisyhteiskunnan organisaatioilla. Yhteistuotannon käyttäminen eräänlaisena sateenvarjoterminä on monesti paikallaan, mutta yleistasoiset käsitteet voivat myös hävittää näkyvistä asiaan liittyviä hyötyjä, ongelmia ja jopa uhkia, ja myös hämärtää erilaisten yhteistuotantokäytänteiden analysointia. Samaa sanovat myös aihetta käsittelevät tutkijat, kuten Verschuere, Brandsen & Pestoff (2012), jotka varoittavat yhteistuotannon nykytutkimuksen konseptuaalisista ongelmista. OECD:n kannattaisi siis kuunnella tutkijoiden ääntä enemmän, jotta sen olisi helpompi tehdä jatkossa vertailevaa tutkimusta.

Miten nämä raportin tuottamat tiedot ja kehysten vaikutukset välittyvät sitten eteenpäin? Tiedon kulkemista ja vuorovaikutusta OECD:n, sen jäsenvaltioiden sekä kansalaisyhteiskunnan välillä on kuvattu kuviossa 3 taustakirjallisuudesta muodostuneen kuvan pohjalta. Kansalaisyhteiskunnalla ja sen toimijoilla on siis vaikutusmahdollisuuksia valtioiden toimintaan, ja valtiot pystyvät vaikuttamaan kansalaisyhteiskunnan toimintaan. Kansalaisyhte-

teiskunnalla on myös mahdollisuus esittää asiaansa OECD:lle, mutta kuten alaluvussa 2.1.3 tuli esille sen vaikutusmahdollisuudet rajoittuvat pääasiallisesti kuulemiseen, ja yleensä OECD kuulee liike-elämää lähellä olevia kansalaisyhteiskunnan toimijoita. Molempien suuntainen vuorovaikutus OECD:n ja sen jäsenvaltioiden välillä on myös vahvaa, kuten luku 2.1 kuvasi. Tämä näkyi myös aineistona olleessa raportissa: jäsenvaltiot sekä muutama muukin valtio olivat toimittaneet OECD:lle tietoa, jota se käytti uuden tiedon tuottamiseen ja toimintasuositusten esittämiseen. Raportti toimii siis syötteenä (input) OECD:n komiteatyöskentelyyn ja episteemisten yhteisöjen toimintaan, mitä kautta sillä voi olla vaikutusta jäsenvaltioihin siinä miten yhteistuotanto tullaan näkemään. Kysymykseksi kuitenkin jää, millaista on OECD:n syöte kansalaisyhteiskunnan suuntaan? Raportissa tätä ei ollut nähtävillä, ja taustakirjallisuudestakaan ei saanut selvää vastausta. Voi olla, että syötettä on nähtävissä toisilla politiikka-aloilla ja toisenlaisissa aineistoissa, mikä olisikin yksi jatkotutkimusaihe. Seuraavaksi analyysin tuloksia ja edellä esille tuotuja huomioita pohditaan sekä OECD:n että kansalaisyhteiskunnan kannalta omissa alaluvuissaan, jotka toimivat myös vastauksina tutkimuskysymyksille 2 ja 3. Siitä on kuitenkin muistutettava, että nämä aineiston analyysin sekä pohdinnan tulokset koskevat siis aineistona ollutta raporttia ja sitä tuottanutta OECD:n osastoa: tuloksia ei välttämättä voi yleistää koskemaan koko järjestön toimintaa.



Kuvio 3 OECD:n, sen jäsenmaiden ja kansalaisyhteiskunnan vuorovaikutus

5.1 Mitä analyysi kertoo OECD:stä

Raportissa siis painotettiin muita seikkoja enemmän palvelujen kustannuksia, mikä mitä todennäköisimmin johtuu ajallisen kontekstin ja vallitsevan hegemonisen diskurssin lisäksi myös OECD:n luonteesta. Ei pidä unohtaa, että se on nimensä mukaisesti taloudelliseen kehitykseen keskittyvä organisaatio, ja sen on tulkittava ja analysoitava muitakin politiikka-aloja talousperspektiivistä, siis myös julkispalveluja. (Martens & Jakobi 2010.) Vaikka OECD:n vahvuus onkin sen monitieteisyys (Woodward 2009, 127), niin kuten alaluvussa 2.1.1 tuli esille talousosasto on kuitenkin sen vahvin osasto jonka vaikutukset leviävät organisaatiossa muualle. Lisäksi taloudellisiin seikkoihin keskittyminen on poikkikansallisessa hallinnassa niin sanotusti vaaratonta. OECD tekee yhteistyötä myös ”ei-demokraattisempien” maiden kuten Kiinan ja Venäjän kanssa. Kyseisten maiden demokration tilasta tai kansalaisyhteiskunnan vaikutusvallasta voidaan olla montaa mieltä, mutta niilläkin on talouskehitykseen ja myös julkisiin palveluihin sekä kustannustehokkuuteen liittyviä huolia. Jäsenmaiden yhteinen identiteetti on keskeisessä roolissa OECD:n toiminnalle (esim Porter & Webb 2008, 57), joten huolen palvelujen kustannuksista voi nähdä olevan yhteistä kaikille jäsenmaille sekä järjestön yhteistyömaille. Martens & Jakobi (2010, 261) toteavatkin, että järjestön peruseriaatteet kuten demokratia saattavat vaarantua, kun yhteistyö esimerkiksi Kiinan kanssa kasvaa. Toisaalta säilyttääkseen uskottavuuksensa OECD ei voi myöskään jättää kasvavia talouksia toimintansa ulkopuolelle.

On myös muistettava OECD:n toimintojen kasvanut riippuvuus vaihtelevasta projektirahoituksesta, mikä tuli esille alaluvussa 2.1.1. Järjestön eri osastot, joukossa myös aineistona olleen raportin tuottanut julkishallinnon osasto, kilpailevat rahoituksesta ja julkisesta huomiosta, ja hyviä strategioita esittävät myös saavat lisäresursseja (Martens & Jakobi 2010, 271–275; Pal 2012, 80). Tutkielman aineistona olleessa raportissa etenkin jatkotutkimusaiheet liittyivät hyvin paljon yhteistuotannon kustannuksiin, ja siinä esitettiin että OECD voisi syventää aiheeseen liittyvää datan keräämistä ja arvioida yhteistuotannon avaintekijöitä kuten kustannustehokkuutta (OECD 2011, 102–103). Vaikkei raportissa sinällään ollut viitteitä yhteistuotannon tietoisesta kehystämisestä, niin jatkotutkimusaiheet antoivat syytä epäillä, että niiden kohdalla on tietoisesti esitetty kustannuksiin liittyviä aiheita. Kun OECD:n jäsenmaita kohtaavat monenlaiset taloudelliset paineet ja säästöt monilla sektoreilla, niin lisärahoituksen hakeminen korostamalla tutkittua tietoa uusien säästöjen toteuttamisesta voi olla tietoinen valinta.

Raportissa kuitenkin oli muutakin kuin talousasiaa, sillä se oli tuotettu juuri julkishallinnon asioihin keskittyvällä osastolla. Aivan kuten tutkielman johdannossa mainittiin ja myös alaluvussa 2.1.1. tuli esille, niin kaikki OECD:n toiminta ei ole aivan niin talouskeskeistä, ja että inhimillisen suorituskyvyn tukemisen esimerkiksi hyvinvointiyhteiskunnan toimintojen kautta voi nähdä merkitykselliseksi myös talouskasvun kannalta. Tämä heijastui tutkielman aineistoon, jossa esiteltiin muitakin yhteistuotannon hyötyjä kuin kustannussäästöjä. Vaikka niitä esitettiin myös välineinä kustannussäästöjen aikaansaamiselle, niin ne kuitenkin voi nähdä arvoina itsessään. OECD:n eri osastot myös kehittävät erilaisia organisatorisia diskursseja, jotka sitten heijastuvat niiden avaindokumentteihin (Mahon & McBride 2008, 15). Tässäkin aineistossa nostettiin esille esimerkiksi yhteistuotannon positiivisia vaikutuksia demokratiavajeen vähentämiseksi, mikä tuntuu aivan luonnolliselta puheelta julkishallinnon asioita käsittelevälle osastolle. Samoin raportin taustalla olleessa julkishallinnon alan ministerikokouksessa käsiteltiin myös muita asioita kuin kustannustehokkuutta, kuten luottamuksen rakentamista ja hallinnon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä (Pal 2012, 94–96). Kuten analyysiluvussa tuli esille, niin raportissa oli hyvän hallinnan käsitteeseen liittyviä elementtejä, kuten läpinäkyvyyden, luottamuksen ja osallistumisen käsittelyä. Voi siis olla, että erilaisen taloustilanteen aikana raportin painopiste olisi saattanut olla toisenlainen, ja hyvää hallintaan sekä new public governancen elementteihin olisi kiinnitetty vielä enemmän huomiota.

Kun alaluvussa 3.2 esiteltiin Schmidtin (2008) pohjalta politiikkaideoita ja sitä, miten on olemassa kolmen eri tason ideoita, niin mitä sitten voidaan sanoa näistä ideoista OECD:n kannalta raportin ja aineiston analyysin pohjalta? Ensimmäisen tason ideat siis ovat spesifejä politiikkoja ja politiikkaratkaisuja joita politiikan tekijät esittävät. Tässä tapauksessa kyseessä olisi julkispalvelujen yhteistuotannon lisääminen ja positiivisten vaikutusten ymmärtäminen. Toisen tason ideat taas määrittävät, mitä ongelmia politiikkaideoilla yritetään ratkaista, ideoiden tavoitteita, normeja, metodeja sekä ihanteita jotka kehystävät politiikkaideoita. Tässä tapauksessa ongelmia ja haasteita ovat muun muassa talouskriisin tuottamat haasteet, väestön ikääntyminen, politiikkaongelmien kompleksisoituminen sekä yhteiskuntien moninaistumisen tuottamat haasteet. Tavoitteena taas on julkisten palvelujen takaaminen tehostamalla niiden toimintaa ja tekemällä niistä responsiivisempia näille uusille haasteille ja vaateille.

Kolmannen tason ideat taas ovat yleisiä filosofioita ja maailmankatsomuksia, joista ideat kumpuavat ja jotka ovat taustalla piileviä otaksunia joita kyseenalaistetaan vain kriisien aikana. Raportin lopullisena tähtäimenä näyttää olevan julkisten palvelujen puolustaminen uusia haasteita vastaan. Vanhoja palvelujärjestelmiä kyseenalaistettiin sen osalta, että pelkäänsä hallitusten toimilla ei pystytä vastaamaan näihin haasteisiin jotka vaikeuttavat julkisten palvelujen järjestämistä. Tässä siis tarvittaisiin myös kansalaisyhteiskunnan ja kansalaisten panosta. Raportissa tuotiin myös esille, etteivät pelkät markkinamekanismit tarjoa vastauksia näihin haasteisiin. Ei siis voi puhua täysin uusliberalistisesta taustauskomuksesta, vaan taustalla näyttäisi olevan niin sanottu inklusiivinen liberalismi, jossa huomioidaan inhimillisen pääoman merkitys taloudelliselle kehitykselle, ja jossa myös valtion interventiolla on paikkansa (Mahon & McBride 2008).

Inklusiivista liberalismia pidetään uusliberalismin jälkeisenä vaiheena, jossa markkinapohjaisia ratkaisuja kyllä suositaan jopa niin, että se muistuttaa osin uusliberalismia. Jotkut teoreetikot ovatkin nähneet inklusiivisen liberalismiin uusliberalismin toisena versiona, kun taas jotkut painottavat sen olevan liberalismiin erillinen muoto, siinä kun kuitenkin tunnustetaan tarve lievittää vapaan markkinatalouden huonoja puolia juuri valtiointerventioilla. Pyrkimyksenä inklusiivisessa liberalismissa on kehittää strategioita joilla yksilöitä voidaan tukea selviytymään taloudellisen globalisaation keskellä kykyjen kehittämisen, sosiaaliturvan ja yhteisöpohjaisen tuen kautta. Sen retorisiin avainsanoihin kuuluvat muun muassa inkluusio, voimaannuttaminen, mahdollisuudet, sosiaaliturva, sosiaalinen pääoma, ja osallisuus, kun taas toimenpiteisiin kuuluvat muun muassa kansalaisten konsultointi, palvelutuotannon hajautetut muodot sekä yhteisöihin pohjautuva kehitys. Tämän ajattelun mukaan siis sekä valtion mutta myös kansalaisten on muututtava uusiin haasteisiin vastaamiseksi. (Mahon 2008; Golooba-Mutebi & Hickey 2009; Hickey 2010.) Inklusiivinen liberalismi yhdistyykin alaluvussa 4.2 esille tuotuun new public governance -ajatteluun, jossa hallintaprosesseja muutetaan huomioimaan yhteiskuntien pluralistisuutta aiempaa paremmin.

Ongelmana inklusiivisessa liberalismissa voi kuitenkin nähdä sen, että se vie huomion pois ongelmien alkulähteistä ja niiden poliittisesta luonteesta, sekä poliittisista ja talouspoliittisista toimenpiteistä joilla juuri näitä ongelmien laajempia ja poliittisia syitä voitaisiin ratkaista. Inklusiivisella liberalismilla voi siis olla yhteiskunnallisesti depolitisoiva vaikutus. (Golooba-Mutebi & Hickey 2009.) Esimerkiksi yhteisöjä vahvistavien aloitteiden pitäisi olla vain osa laajempaa interventiokehikkoa, jolla voitaisiin puuttua paikallisten ongelmien

syihin yhdistämällä ongelmien kansallista ja paikallista luonnetta (Amin 2005, 624). Myös kysymys kansalaisten yhdenvertaisuudesta tuottaa haasteita. Möttönen & Niemelä (2005) tuovat esille, miten nykyään on siirrytty pluralistiseen hyvinvointiyhteiskunta-ajatteluun, jossa vastuuta siirretään kansalaisille ja järjestöille, ja julkisella sektorilla korostuu paikallisen tason merkitys. Tässä ajattelussa ei siis enää korosteta niin paljoa kansalaisten alueellista ja sosiaalista tasa-arvoisuutta kuin ennen, ja uhkana voi myös olla että hyvinvointipoliittikan kokonaiskuva häviää, jolloin hyvinvointijärjestelmän kehittämistä tuleekin järjestelmän häiriöiden poistamista ja paikkaamista. (emt.)

Toisaalta inklusiiviseen liberalismiin liittyvät toimenpiteet voivat olla toimiviakin. Ajatteluun liitetty depolitisoinva vaikutus ei ole ennalta määrättyä, ja sen hallintakeinot ottavat eri muotoja ja saavuttavat eri tuloksia eri konteksteissa (Golooba-Mutebi & Hickey 2009; Hickey 2010.) Paljon siis riippuu siitä, miten inklusiiviseen liberalismiin liittyvää ajattelua sovelletaan käytäntöön, ja millaisissa yhteiskunnallisissa konteksteissa ja instituutioissa. Yhteistuotantoa liitettiin aineistossa juuri inklusiivisen liberalismiin ydintermeihin, kuten sosiaaliseen pääomaan, yhteisöllisyyteen ja osallistumiseen, mutta riskinä siis on että tällaisella ajattelulla on depolitisoinva vaikutus joka häivyttää ongelmien laajempia taustoja. Lisäksi raportissa tuotiin esille yhteistuotannon ongelmia muun muassa päätöksenteon edustavuuden kannalta, ja siinä myös mainittiin uhkana ongelmat joita syntyy palvelujärjestelmien liiallisen pirstaloitumisen myötä, vastuuvollisuusongelmat kun vastuuta siirretään kansalaisille ja luottamusongelmat mikäli yhteistuotanto liitetään vain kustannussäästöihin (OECD 2011).

Yhteistuotanto voi kuitenkin olla hyvä apuväline ongelmien ja haasteiden lieventämisessä ja niihin sopeutumisessa mikäli sen ongelma-kohtiin kiinnitetään huomiota, mutta itse ongelmien ja haasteiden aiheuttajiin pelkästään sen avulla on vaikea vastata. Koska raportti kuitenkin on vasta yhteistuotannon alkukartoitusta ja syötettä jatkotyöskentelyyn, niin toisenlaistakin tietoa kannattaisi tuottaa ja syöttää tähän työskentelyyn, jolloin olisi mahdollista kiinnittää huomiota inklusiivisen liberalismiin sekä yhteistuotannon ongelma-kohtiin, joita siis myös raportissakin tuotiin jonkin verran esille, ja löytää niille mahdollisia ratkaisuja. Kuten kuvioista 3 näki, niin kansalaisyhteiskunta pystyy myös syöttämään tietoa jäsenmaiden toimintaan, eli OECD ei ole ainoa toimija poikkikansallisessa hallinnassa joka tietoa tuottaa. Seuraavaksi käsitelläänkin aineistoa ja analyysin tuloksia kansalaisyhteiskunnan näkökulmasta.

5.2 Mitä tulokset tarkoittavat kansalaisyhteiskunnan näkökulmasta

Valtion ja kansalaisyhteiskunnan välisen suhteen anglo-amerikkalaisessa narratiivissa valtion suhtaudutaan epäillen ja uhkana kansalaisyhteiskunnan autonomialle (esim. Trägårdh 2010). Hallitustenvälisenä organisaationa OECD:n on kuitenkin vaikea olla ajattelussaan täysin tämän narratiivin mukainen, eli nähdä kansalaisyhteiskunnan ja valtion välinen suhde eräänlaisena nollasummapelinä jossa toinen kolonialisoisi toisen. Aineiston analyysistä sai käsityksen, että raportin kirjoittajat näkevät valtion ja kansalaisyhteiskunnan välisen suhteen enemmänkin toisiaan täydentävinä, esimerkiksi yhteistyö sekä kumppanuudet yhteistuotannon muodossa voivat olla hedelmällisempiä kuin luottaminen pelkästään hallituksen tai markkinavoimien mahdollisuuksiin. Tietenkin aineistossa korostui valtion rooli yhteistuotannossa, mutta tämän voi ymmärtää raportin kysymyksenasettelun sekä aineiston keruun kautta. Alaluvussa 2.2 esille tullut uushegeliläinen ajattelu (Trägårdh 2010) tuntui siis olevan vallalla raportin kirjoittajien ajattelussa. He esimerkiksi korostivat, että heikoimpien ääni saattaa jäädä kuulumatta yhteistuotannossa ja että kaikki eivät kykene osallistumaan yhteistuotantokäytäntöihin (OECD 2011, 18. 88), eli valtion pitäisi olla takaamassa yleistä etua. He myös jättivät huomioimatta yhteisöllisyyden mahdolliset haittapuolellet, jotka ehkä saattavat ehkäistyä julkisen sektorin ollessa mukana eri kumppanuuksissa. Toisaalta tämä saattaa olla aivan yleistäkin yhteisöllisyyspuheeseen liittyvää ongelmaa, jossa asiaan ei yksinkertaisesti vain kiinnitetä huomiota.

Keanen (1998) pohjalta tarkasteltuna raportissa esiintyi kansalaisyhteiskunnan käsitteen strategista ja taktista käyttöä, eli raportissa oli selvästi kyseessä tietynlainen strategia tai toimintaohjelma ennalta määriteltyjen tai oletettujen poliittisten hyötyjen saavuttamiseksi; kansalaisyhteiskunta nähtiin raportissa yhteistyökumppanina parempien julkisten palvelujen saavuttamisessa. Normatiivis-filosofista pohdintaa raportissa ei ollut, vaan kansalaisyhteiskunnan hyödyt koettiin itsestään selvyyksinä ja jotenkin annettuina. Raportissa pidettiin esimerkiksi automaationa, että yhteisöllisyys ja sosiaalinen pääoma voi synnyttää innovaatioita, ja yhteisöllisyys on automaattisesti hyvästä, eikä kansalaisyhteiskunnan ”pimeään” puolta huomioitu. Näitä voi pitää raportin kirjoittajien tietynlaisina normatiivisina taustaolettamuksina, tai vastauksena OECD:n jäsenmaissa vallitseviin diskursseihin. Näitä asioita ei raportissa siis pohdittu ja perusteltu sen kummemmin.

Raportin päähuomion kiinnittyessä palvelujen kustannuksiin vallalla tuntui olevan kansalaisyhteiskunnan markkinalähtöinen näkemys, jossa huomio kiinnittyi juuri kolmannen sektorin voittoa tavoittelemattomaan luonteeseen ja ilmaiseen tai halpaan vapaaehtoisten, kansalaisten ja palvelun käyttäjien työpanokseen. Toisaalta raportissa oli myös käsitteen politiikkasidonnaistakin käyttöä, kun huomiota kiinnitettiin yhteistuotannon merkitykseen päätöksentekoprosessien paranemisessa ja erilaisten äänien mukaan tuomisessa päätöksentekoon. Lisäksi yhteistuotannon innovaatiopotentialin esille tuominen voidaan nähdä eräänlaisena demokratia-areenana toimimisena, jossa erilaiset arvot ja prioriteetit pääsevät osallistumaan palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen liittyviin kysymyksiin, tuottaen näin uusia ja aiempaa tehokkaampia ratkaisuja. Tällaiset seikat kuitenkin tuntuivat olevan enemmänkin välinearvoina kustannussäästöjen aikaansaamiseksi tai kustannustehokkuuden parantamiseksi. Tietenkin on pidettävä mielessä ajallinen konteksti sekä raportin keskittyminen juuri julkisiin palveluihin, joiden rahoituksesta ollaan huolissaan. Mikäli raportti olisi keskittynyt julkisen hallinnon päätöksentekoprosesseihin, kansalaisyhteiskunta olisi ehkä nähty toisella tavalla.

Tästä päästäänkin Kaldorin (2003) esittämiin kansalaisyhteiskunnan käsitteen tulkintoihin. Yhteistuotannon vaikutukset yksilölliseen ja yhteisölliseen toimijuuteen sekä päätöksentekoprosesseihin voidaan nähdä positiivisina vaikutuksina kansalaisaktivistiseen kansalaisyhteiskunnan tulkintaan, joka viittaa pyrkimykseen laajentaa poliittisen osallistumisen mahdollisuuksia ja itsemääräämisoikeutta, ja jossa toimitaan yhteisten asioiden hoitamiseksi. Kansalaisaktivistien versio kylläkin painottaa virallisten poliittisten rakenteiden ulkopuolella tapahtuvaa järjestäytymistä ja toimintaa (emt, 22), mutta toimijuuksien kehittymisellä ja päätöksentekoprosessien muutoksella saattaa silti olla positiivisia vaikutuksia tästäkin näkökulmasta; niin sanottu virallisen toimijuuden vahvistuminen saattaa näkyä myös toimijuuden vahvistumisena muillakin sfääreillä. Koska raportissa kuitenkin painotettiin palvelujen kustannuksia, vallalla tuntui olevan enemmänkin uusliberalistinen tai elitistinen tulkinta. Siinä kansalaisyhteiskunta muun muassa koostuu järjestöelämästä ja kolmannesta sektorista, jotka tarjoavat palveluja joihin valtiolla ei enää ole varaa, sekä uusia toimintamalleja joilla valtion sekä markkinoiden toimintoja täydennetään tai korvataan. Tässä tulkinnassa kansalaisyhteiskunta siis nähdään passiivisempänä kuin kansalaisaktivistien versiossa, eli se ei toimisi niin sanotusti valtion ja kapitalismin vahtijana ja kyseenalaistajana. (Kaldor 2003.) Hyvänä tähän tulkintaan viittavana esimerkkinä voi pitää

sitä, että kansalaisten, yhteisöjen ja vapaaehtoisten työpanos liitettiin raportissa kalliiden ammattilaisten korvaamiseen eikä esimerkiksi altruistisimpiin arvoihin.

Onko OECD siis edistämässä uusliberalistista ajattelua esittämällä tällaista kuvaa kansalaisyhteiskunnasta? Riippuu näkökulmasta. Vaikka raportissa tarkastellaan palveluja pääasiallisesti kustannusten ehdoilla, niin kyse saattaa olla enemmänkin talouskriisin tuottamasta ajallisesta kontekstista, jonka myötä säästöt ja kustannusten kurissa pitäminen ovat nousseet politiikkadiskursseissa hegemoniseen asemaan (Kangas, Niemelä & Varjonen 2014). Lisäksi yhteistuotantoa kehystettiin muillakin seikoilla kuin kustannusvaikutuksilla, ja siinä myös todettiin että markkinamekanismit eivät välttämättä toimi hyvin palvelutuotannossa. Tällaisen kehystämisen ja raportin taustalla olevan inklusiivisen liberalismiin voi kuitenkin nähdä myös eräänlaisena ”sivustahyökkäysmekanismina” (*flanking mechanism*), jolla uusliberalistisen markkina- ja kustannuskeskeisen toiminnan haittapuolia ja kritiikkiä pehmennetään sosiaalisemmilla asioilla uusliberalistisen ytimen kuitenkin pysyessä samana (Graefe 2007).

Myös Graefe (2007, 97) toteaa, että politiikkadiskurssi on vaihtunut uusliberalismista ”johonkin muuhun”, jossa sosiaalipolitiikka nähdään tuotannolliseksi tekijäksi, jolla ihmisiä sopeutetaan muutokseen muun muassa aktivaation ja elinikäisen oppimisen kautta. Tämä muistuttaa Hickeyn (2010, 5) toteamusta jossa hän yhdistää inklusiivisen liberalismiin jälkiuusliberalismiin sekä Osbornen (2006) esille tuomaa seikkaa siitä, että uusliberalismiin usein yhdistetty new public management -ajattelu on vaihtunut new public governance -ajatteluun joka sopii hyvin inklusiiviseen liberalismiin. Graefe (2007) kuitenkin siis tuo esille, että uudessakin politiikkadiskurssissa uusliberalistinen ydin on pysynyt samana. Hän on tarkastellut OECD:n puheita sosiaalitaloudesta (*social economy*), jossa sosiaali- ja terveyspalveluita tuotetaan voittoa tavoittelemattoman sektorin tai toisin sanottuna kolmannen sektorin kautta, ja joka myös keskittyy yksilöllisten ja yhteisöllisten kapasiteettien vahvistamiseen sekä politiikkojen desentralisoimiseen paikallisyhteisöille. Hän näkee OECD:n ja Euroopan unionin esittämien sosiaaliseen talouteen liittyvien ehdotusten edistävän markkinamekanismien käyttöönottoa muun muassa yrittäjyyden kautta, kun taas vähän huomiota on kiinnitetty ehdotusten demokraattiseen potentiaaliin tai sosiaalista pääomaa ja kansalaisuutta rakentaville toimille.

Onko raportissa esitetyllä yhteistuotannolla sitten uusliberalistinen ydin, jota piilotetaan muiden seikkojen alle? Ainakin sen kansalaisyhteiskuntanäkemyks on kaldorilaisittain uusliberalistinen/elitistinen. Lisäksi palvelutuotantoa tarkastellaan myös markkinamekanismien näkökulmasta. Raportissa esitellyissä yhteistuotantokäytänteissä kuitenkin yritettiin voimaannuttaa yksilöitä hyödyntämään palvelumarkkinoiden eri toimijoiden, sekä julkisten, yksityisten että yhteisöllisten, tarjontaa. Yhteistuotannon voi siis myös ajatella edistävän markkinakeskeistä ajattelua jossa eri palvelutarjoajat ovat kilpailuasetelmassa toisiaan vastaan, jolloin se voidaan nähdä sitä eräänlaisena ”pienen askelten politiikkana” kohti yksilökeskeisempiä palvelumarkkinoita.

Dean (1999) mainitsee, että uusliberalismilla on useita muotoja, joille yhteistä on se, että ne tekevät markkinat välttämättömiksi ja korostavat niiden roolia. Vaikkei aineistossa painotakaan markkinoiden tärkeyttä ja välttämättömyyttä, niin siinä kuitenkin painotetaan hyvin paljon juuri palvelujen kustannuksia mikä edustaa suorituskykyteknologioiden vahvistumista. Dean (emt) tuo esille, miten sosiaalinen ajattelu ei katoa nyky- tai uusliberalismissakaan, vaan enemmänkin sen welfaristinen valtiokeskeinen muoto muuttuu. Valtion rooli painottuu esimerkiksi palveluratkaisujen toiminnan valvonnassa erilaisten suorituskykyteknologioiden, kuten vaikuttavuus- ja kustannusmittareiden kautta. Kun yhteistuotantoa tarkastellaan sen kustannusten kautta, niin sekin edustaa juuri suorituskykyteknologioiden vahvistumista ja korostaa palvelujen markkinaluonnetta: valtion vastuulla on useiden palvelujen järjestäminen, ja jotta rajalliset verotulot riittäisivät kaikkeen eri osa-alueet joutuvat tehostamaan toimintojaan, kilpailemaan keskenään ja hyödyntämään erilaisia tilaajatuottaja -käytäntöjä. Voidaan siis puhua tietyssä mielessä valtion ”sisäisistä” palvelumarkkinoista ja markkinoistumisesta valtion sisällä. Yksilöiden lisäksi siis myös instituutioiden on muututtava kilpailukykyisemmiksi ja tehokkaammiksi.

Edistääkö tämä raportti sitten uusliberalistista ajattelua ja toimintaa naamioimalla sitä inklusiivisen liberalismiin alle? Ei välttämättä vaan asia riippuu jatkotoiminnasta. Raportti tietenkin on syötettä jäsenvaltioiden suuntaan, joiden kuitenkin on käännettävä poikkikansallisten organisaatioiden toimintaohjeita ja suosituksia paikallisiin konteksteihin. Lisäksi on muistettava, että raportti on vasta alustavaa yhteistuotannon tarkastelua. Siinä tuotiin esille, että jäsenmaissa yhteistuotantoa ei nähty niinkään kustannussäästöjen lähteenä, eli ne eivät olleet pääasiallinen motiivi yhteistuotantokokeilujen käynnistämiseksi. Raportissa myös todettiin, että luottamuksen näkökulmasta yhteistuotantoa ei kannata yhdistää pelkäs-

tään kustannussäästöihin, sillä muuten kansalaiset eivät välttämättä innostu siitä. Kuitenkin koska raportin keskeisessä roolissa olivat yhteistuotannon positiiviset vaikutukset palvelujen kustannuksille, niin riskinä voi olla että raportti lisää yhteistuotannon yhdistämistä pelkäämään kustannuksiin ja markkinamekanismi-ajatteluun.

Mahdollista siis on, että raporttia voidaan käyttää uusliberalistisen ajattelun mukaisesti, mutta tällaista sanomaa voidaan myös kyseenalaistaa sekä OECD:n jatkotyöskentelyssä että jäsenmaissa. Newman & Clarke (2009) näkevät nykyisyyden muodostuvan heterogeenisemmistä suuntauksista, voimista ja mahdollisuuksista eikä vain yhdestä tietystä taustamotiivista. Hekin tuovat esille, että vahvoja poliittisia suuntauksia on muokattava paikallisiin konteksteihin sopiviksi, niitä on mahdollista kyseenalaistaa eivätkä ne lähemmässä tarkastelussa ole niin vahvoja kuin väitetään, vaan niistä löytyy myös säröjä ja epäloogisuuksia. Julkispalvelujen markkinoistuminenkaan ei ole automaatio vaan tuotettu prosessi, eli voidaan puhua markkinoistamisesta jota voi myös kyseenalaistaa. (emt.) Aineistona olleessa raportissakin oli esillä myös sosiaalisempia elementtejä kuin pelkkä palvelujen kustannukset, eli yhteistuotantoa voidaan edistää paitsi kustannuksiin vetoamalla, myös kehystämällä sitä muulla tavalla tuoden esille vaihtoehtoa markkina- ja talousajattelulle. Graefe (2007) tuo esille että sosiaalitalouttakin pystytään ajamaan muilla kuin uusliberalistilla motiiveilla, miksei sitten yhteistuotantoakin?

Voi myös kysyä, normittaaako OECD kansalaisyhteiskuntanäkemyksiä jäsenvaltioilleen? Kun raportissa painotetaan kustannussäästöjä, niin sitä voi pitää tietynlaisena normittamisena, jonka riskinä voi nähdä sen että yhteistuotanto ja vapaaehtoisten käyttö tullaan näkemään kapeasti säästöjen lähteenä. Tällainen riski on olemassa, vaikka raportin kirjoittajat itsekin toteavat, ettei yhteistuotantoa saisi yhdistää pelkästään säästöihin (OECD 2011, 88), ja vaikka yhteistuotantoa yhdistetään raportissa myös muihin hyötyihin. Yhteistyöhön kansalaisyhteiskunnan kanssa kannustavana normittamisena voi nähdä sen, että raportin loppupuolella jäsenmaita ohjeistetaan kuuntelemaan myös kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ääntä. Raportti tuo myös esille, että yhteistuotannolla ja kumppanuuksilla pystytään edistämään kansalaislähtöisyyttä ja pienentämään demokratiavajetta. Palvelujen varsinaisen tuottamisen vaiheessa olisi tilaa palvelujen käyttäjien roolin kasvattamiselle kolmannen sektorin tukiessa heitä, ja palvelujen suunnitteluvaiheessa tilaa olisi myös kansalaisten ja kolmannen sektorin suuremmalle roolille.

Jäsenmailla siis olisi raportin mukaan syytä parantaa kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden roolia. Mutta niidenkään ei tarvitse jäädä aktivoitaviksi toimijoiksi. Raportissa ei näkynyt minkäänlaista kansalaisyhteiskunnalle suunnattua viestiä, mutta kansalaisyhteiskunnan organisaatiot saavat siitä kuitenkin eväitä myös omalle toiminnalleen. Kuten alaluvussa 2.1.3 tuli esille, vaikkei talousmaailman ulkopuolisilla järjestöillä ja muilla organisaatioilla ole paljoa vaikutusmahdollisuuksia OECD:n suuntaan, niillä kuitenkin on mahdollisuus ja oikeastaan kannattavampaakin vaikuttaa jäsenmaiden päätöksentekoon, eli vaikuttaa OECD:n toimintaan ”takaportin” kautta, ja myös vaikuttaa siihen miten OECD:n viestiä luetaan kansallisella tasolla. Vaikutusmahdollisuudet ovat siis paljon paremmat kansallisella tasolla.

Raportissa oli kuitenkin kustannuskehyksen lisäksi muitakin kehyksiä, joita esimerkiksi kansalaisjärjestöt pystyisivät hyödyntämään omassa vaikuttamistoiminnassaan kansallisiin päättäjiin päin. Raportissa myös muistutettiin edustuksellisuuden ongelmista ja yhteistuotannon puutteista, joista muistuttamaan tarvitaan muitakin ääniä kuin pelkästään raporttien kirjoittajia. Möttönen & Niemelä (2005, 59–60) ovat jaotelleet järjestöjä eri tyyppeihin niiden tehtävien mukaan¹². Tämän jaottelun järjestöistä etenkin palvelujentuottajajärjestöt sekä asiantuntijajärjestöt voisivat saada raportista eväitä toimintansa kehittämiseen ja tukemiseen, esimerkiksi tuomalla esille yhteistuotannon potentiaalia palvelutuotannon ongelmien lieventämisessä hyödyntämällä raportin niin sanotusti ”sosiaalisempia” kehyksiä, ja siinä esille tuotuja yhteistuotannon ongelmakohtia. ”Äänettömien äänenä” toimivat edunvalvontajärjestöt taas pystyisivät hyödyntämään raportin sekä inklusiivisen liberalismin aukkoja sekä ongelmakohtia omassa työskentelyssään kiinnittäen huomiota laajempiin kokonaisuuksiin, ja tällä tavalla ehkäistä inklusiivisen liberalismiin depolitisoivaa vaikutusta. Vaikka raportti keskittyikin palvelutuotantoon, niin sen taustaolettamuksista, ehdotuksista ja ongelmakohdista saa eväitä myös muunlaiseen vaikuttamiseen.

Hegemonisiakin diskursseja siis voi ja pitääkin kyseenalaistaa etenkin pluralistissa yhteiskunnissa, muuten ei voisikaan puhua politiikasta ja politikoinnista. Kuten kuviossa 3 näkyi, niin OECD:stä ei oikein voinut vetää nuolta kansalaisyhteiskuntaan. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö kansalaisyhteiskunta voisi itse vetää kyseistä nuolta, eli hyödyntää OECD:n raportteja ja tiedontuotantoa omassa toiminnassaan. Tällaisesta hyödyntämisestä

¹² Tietenkin pitää muistaa, että yhdellä järjestöllä voi olla monenlaista toimintaa, kuten edunvalvontaa, palvelutuotantoa ja niin edelleen, eli järjestöjen tiukka luokittelu yhteen ainoaan tehtävään ei aina ole mahdollista.

on esimerkki 1990-luvun Tanskasta, jossa muun muassa eri ajatuspajat mutta myös työnantajajärjestöt hyödynsivät OECD:n työllisyyteen liittyviä raportteja, jolloin ne pystyivät vaikuttamaan Tanskan työmarkkinapolitiikkaan. OECD ei siis suoraan vaikuttanut Tanskan työmarkkinamallin muutokseen, mutta sen ideat ja käsitteet vaikuttivat kansallisten neuvottelujen ja kansallisten toimijoiden kautta, jotka toimivat OECD:n ideoiden ”kääntäjinä” tanskalaiseen kontekstiin. (Grimwalds 2008). Myös sosiaalisempia tavoitteita ajavat järjestöt pystyisivät hyödyntämään tässä kääntämisessä OECD:n eri osastojen tuottamia raportteja, ja tällä tavalla hyödyntää argumentointinsa tukena hallitusten välistä organisaatiota, jonka tiedontuotannolla kuitenkin on yhä painoarvoa. Esteenä tälle voi kuitenkin olla se, etteivät nämä välttämättä tunne OECD:n tiedontuotantoa tarpeeksi hyvin voidakseen hyödyntää sitä omien tarkoitustensa mukaisesti. Yksi vastaus tähän voisi olla tutkimuskentän ja kansalaisyhteiskunnan eri toimijoiden tiiviimpi yhteistyö.

6 Päätäntä

Analyysin ja tutkielman tulokset voi siis tiivistää niin, että OECD toimii idea-agenttina esittelemällä jäsenvaltioilleen yhteistuotantoa, ja kehystää sitä pääasiallisesti palvelujen kustannuksilla, mutta myös palvelujen laadulla, parantuneella päätöksenteolla sekä vahvistuvilla yksilöllisellä ja yhteisöllisellä toimijuudella. Kehystämällä vastataan sekä ajankohtaisiin huoliin, mutta siinä heijastuu myös raportin taustalla oleva ajatusmaailma, joka pohjautuu inklusiiviseen liberalismiin ja new public governance -ajatteluun. Näissä painotetaan yhteiskuntien pluralistisuuden tunnustamista ja sen heijastumista hallintaan, yhteisölähtöisiä ratkaisuja, sosiaalista pääomaa, osallisuutta, luottamusta ja niin edelleen. Jotkut teoreetikot ovat kuitenkin kiinnittäneet huomiota inklusiivisen liberalismiin ongelmakohtiin sekä sen yhtymäkohtiin uusliberalistisen ajattelun kanssa. Raportista heijastuva kansalaisyhteiskunnanäkemyksenkin viittaa uusliberalistiseen markkina-ajatteluun, jossa kansalaisyhteiskunta ja kansalaiset korvaavat ja täydentävät palveluja, joihin valtiolle ei enää ole vaaraa. Vaarana myös on, että raportin myötä huomio kiinnittyy entistä enemmän yhteistuotannon kustannusvaikutuksiin.

Kansalaisyhteiskunnan toimijat pystyvät silti hyödyntämään raporttia omiin tarkoituksiinsa. Raportissa tuodaan esille myös muita yhteistuotantoon liittyviä seikkoja kuin kustannuksia kuten myös yhteistuotannon ongelmakohtia, ja siinä näkyi myös kansalaisyhteiskunnan huomioimista demokratia-areenana. Näitä seikkoja voidaan hyödyntää yhteistuotantoa käsittelevässä jatkotyöskentelyssä, ja raportin, yhteistuotannon ja inklusiivisen liberalismiin ongelmakohtiakin voidaan hyödyntää edunvalvontatoiminnassa. Hegemonisia diskursseja kyseenalaistettaessa voi siis hyödyntää OECD:n tiedontuotantoa, olipa kyseessä minkä sektorin toimija tahansa ja olipa ajettavat tavoitteet talouskeskeisiä tai sosiaalisempia tarkoituksia käsitteleviä. Tärkeintä onkin, että tälle tiedontuotannolle löytyy erilaisia täydentäjiä ja myös kyseenalaistajia.

Tutkielman lopuksi on vielä hieman pohdittava tutkielman toteuttamista sekä jatkotutkimusaiheita. Laadullinen tutkimus on prosessi, jossa tutkijan näkökulmat, tulkinnat ja valinnat muuttuvat ja täsmentyvät prosessin edetessä tutkijan esiymmärryksen laajentuessa ja syventyessä (Kiviniemi 2010; Moilanen & Rähkä 2010). Tämän tutkielman kohdalla näin kävi etenkin tutkimuskysymysten ja aihepiirin kannalta. Aivan alkuvaiheessa kiinnostuksen alla oli OECD:n yleinen kansalaisyhteiskunnanäkemyksen, mutta sen selvittäminen yhdessä opinnäytetyössä tuntui täysin mahdottomalta. OECD:n internet-sivuihin tutustuttaessa

sieltä kuitenkin löytyi palvelujen yhteistuotantoa käsittelevä raportti joka päättyi tutkielman aineistoksi, koska se sopi hyvin kansalaisyhteiskunta-teemaan, mutta myös siksi että julkisten palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen liittyvät kysymykset ovat tällä hetkellä erittäin ajankohtaisia. Tutkielman näkökulma siis täsmentyi aineiston saatavuuden kautta.

Jälkiviisaudella voi todeta sen, että aineiston tarkka läpilukeminen olisi kannattanut aloittaa jo aivan pro gradu -prosessin alkuvaiheessa, kun OECD:n toiminta ja ajatusmaailma olivat vielä suhteellisen tuntemattomia. Tällöin aineistona ollut teksti olisi ollut suuremmissa roolissa ilman taustakirjallisuuden vaikutusta tulkintaan, jolloin olisi mahdollisesti syntynyt mielenkiintoista kontrastia oman tulkinnan ja tutkimuskirjallisuudesta nousevan kuvan välille. Tutkielman kirjoitusteknisenä ratkaisuna olisi voinut hyödyntää tietynlaista aineiston analyysin ja tutkimuskirjallisuuden vuoropuhelua jo heti tutkielman alusta. Nyt kuitenkin kävi niin, että kiinnostavaksi osoittautunut OECD:tä käsittelevä kirjallisuus tempaisi mukaansa niin, että aineistoon perehtymistä tuli lykättyä koko ajan myöhemmäksi. Tutkimuskirjallisuuteen paneutuminen saattoi siis synnyttää esiymmärrystä, jolloin hedelmällisiä näkökulmia rajautui ulos.

Metodin käyttökelpoisuudesta herätti joitain kysymyksiä se, ettei kehysanalyysi ole yhtenäinen metodologinen lähestymistapa (König 2005) joka sisältäisi selkeät ”kohta-kohdalta” -ohjeet analyysin tekemiseen. Kuitenkin kun pohtii, olisiko joku toinen menetelmä tuottanut toisenlaisia tuloksia, niin vaikutelmaksi jäi että samankaltaisia tuloksia olisi tullut niiläkin. Esimerkiksi aineistolähtöisellä sisällönanalyysillä ja teemoittelulla, joka on aineiston pelkistämistä etsimällä tekstin olennaisimmat asiat aineistolähtöisesti (Moilanen & Rähkä 2010, 54), olisi luultavasti löytynyt samankaltaisia teemoja mitä nyt löytyi kehyksiä. Diskursiivisesta institutionalismista johdetun kehysanalyysin sai kuitenkin linkitettyä poikkikansalliseen hallintaan ja politiikkaehdotusten niin sanottuihin ”myynti-” ja argumentointikeinoihin joten siinä mielessä se oli toimivalta tuntuva valinta.

Kehysanalyysillä sai siis vastattua aineiston valinnan myötä täsmentyneisiin tutkimuskysymyksiin. Tutkielma myös antaa aineksia monenlaisiin jatkotutkimuksiin. Koska OECD on laaja organisaatio ja sen näkemyksissä on vaihtelua eri osastojen välillä, olisi mielenkiintoista tarkastella myös sen muiden osastojen kansalaisyhteiskuntanäkemyksiä. Järjestö käsittelee paljon kehitysapuun liittyviä kysymyksiä, niin olisi mielenkiintoista tarkastella, minkälaista roolia kansalaisyhteiskunnalle esitetään näissä asioissa. OECD käsittelee pal-

jon myös julkishallinnon kehittämiseen liittyviä kysymyksiä. Koska tutkielman aineistona ollut raportti oli julkisiin palveluihin keskittyvä, niin voi olla että julkishallintoa käsittelevissä raporteissa kansalaisyhteiskunnanäkemys saattaisi olla demokratiapainotteisempi. OECD:n monimuotoisuus antaa siis mahdollisuuden laajoihin vertaileviin tutkimuksiin, joilla saisi kattavamman kuvan järjestön kansalaisyhteiskunnanäkemyksestä. Hyödyntämällä OECD:n aineistoja laajemmin saisi myös selvitettyä edellisessä luvussa avoimeksi jäänyttä kysymystä siitä, millaista on OECD:n syöte kansalaisyhteiskunnan suuntaan.

Aineistona ollut raportti kuitenkin paljasti mitä OECD:n sihteeristö on syöttänyt poikkikansalliseen hallintaan ja etenkin julkisia palveluja käsittelevään keskusteluun. Toinen jatkotutkimusaihe liittyikin yhteistuotannon käsittelyyn raportin julkaisun jälkeen. Raportissa esiteltiin paljon jatkotutkimusehdotuksia, joista moni liittyi yhteistuotannon kustannusvaikutusten tarkasteluun. Miten hyvin nämä raportissa esitetyt jatkotutkimusehdotukset ovat toteutuneet? Ja onko raportilla ollut vaikutusta esimerkiksi OECD:n komiteatyöskentelyssä: millaisesta näkökulmasta yhteistuotantoa on siellä sittemmin käsitelty vai onko sitä käsitelty ollenkaan? OECD:n sihteeristön julkishallinnon osasto on myös käynnistänyt vuonna 2011 seurantakeskuksen, joka keskittyy julkisen sektorin innovaatioihin sekä kansalaisten ja hallitusten välisiin palveluhankkeisiin (Pal 2012, 252). Mistä näkökulmasta yhteistuotantoa käsitellään tässä toiminnassa? OECD:n monialainen ja -muotoinen toiminta sekä sen asema episteemisten yhteisöjen verkostossa mahdollistaa siis monenlaiset tutkimusaiheet ja -näkökulmat.

Kansallisten politiikkojen laatijat ovat usein uskottua hämmentyneempiä kohdatessaan erittäin haastavia politiikkaongelmia, jolloin uusia näkökulmia, ideoita ja ratkaisuja haetaan myös muualta kuin omasta kansallisesta kontekstista (Pal 2012, 238–239). Vaikeassa taloudellisessa tilanteessa tällaisen episteemisten yhteisöjen verkoston hyödyntäminen voi olla vielä yleisempää. Koska OECD on tärkeä toimija poikkikansallisessa hallinnassa etenkin tiedontuotantonsa ja ideoita tuottavan sekä jalostavan roolinsa myötä, sen näkemyksiin ja toimintaan kannattaa jatkossakin kiinnittää huomiota, olipa vallitsevana kontekstina siten talouskriisi tai -kasvu. Mutta kuten tässäkin tutkielmassa on tuotu esille, niin sen ohjeistuksia ei kuitenkaan voi suoraan soveltaa jäsenmaitiin vaan niitä on niin sanotusti käännettävä. Tässä prosessissa tilaa on kansalaisyhteiskunnan toimijoille, jotka pystyvät myös itse hyödyntämään OECD:n tietotuotantoa; joko yhtymällä siihen tai kyseenalaistamalla sitä.

7 Lähteet

- Alasuutari, Pertti & Rasimus, Ari (2009) Use of the OECD in justifying policy reforms: the case of Finland. *Journal of Power* 2(1), 89–109.
- Amin, Ash (2005) Local community on trial. *Economy and Society* 34(4), 612–633.
- Armingeon, Klaus & Beyeler, Michelle (toim.) (2004) *The OECD and European Welfare States*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Brandsen, Taco & Pestoff, Victor (2006) Co-production, the third sector and the delivery of public services. *Public Management Review* 4(2012), 493–501.
- Bunyan, Paul (2014) Re-conceptualizing Civil Society: Towards a Radical Understanding. *Voluntas* 25(2014), 538–552.
- Campbell, John L. (2002) Ideas, Politics, and Public Policy. *Annual Review of Sociology* 28, 21–38.
- Carroll, Peter & Aynsley, Kellow (2011) *The OECD: a study of organisational adaptation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Deacon, Bob & Kaasch, Alexandra (2008) *The OECD's Social and Health Policy: Neoliberal Stalking Horse or Balancer of Social and Economic Objectives?* Teoksessa Mahon, Rianne & McBride, Stephen (toim.) *The OECD and transnational governance*. Vancouver: UBC Press, 226–241.
- Dean, Mitchell (1999) *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*. London: Sage Publications.
- Deakin, Nicholas (2001) *In Search of Civil Society*. Basingstone: Palgrave.
- Djelic, Marie-Laurie & Sahlin-Andersson, Kerstin (2006) *Transnational Governance: Institutional Dynamics of Regulation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Drori, Gili S. & Meyer, John W. (2006) Scientization: Making a world safe for organizing. Teoksessa Djelic, Marie-Laurie & Sahlin-Andersson, Kerstin (toim.) *Transnational Governance: Institutional Dynamics of Regulation*, sivut 31–52.
- Golooba-Mutebi, Frederick & Hickey, Sam (2009) *Governing chronic poverty under inclusive liberalism: the case of the Northern Uganda Social Action Fund*. Chronic Poverty Research Centre, Working Paper No.150, saatavilla osoitteessa: http://r4d.dfid.gov.uk/pdf/outputs/chronicpoverty_rc/wp150-mutebi-hickey.pdf.
- Grinvalds, Holly (2008) Lost in Translation? OECD Ideas and Danish Labour Market Policy. Teoksessa Mahon, Rianne & McBride, Stephen (toim.) *The OECD and transnational governance*. Vancouver: UBC Press, 188–202.

- Graefe, Peter (2007) *Social Economy Policies as Flanking Mechanisms for Neo-liberalism – Transnational Policy Solutions, Emergent Contradictions, Local Alternatives*. Teoksessa Lee, Simon & McBride, Stephen (toim.) *Neo-Liberalism, State Power and Global Governance*. Springer, 95–110.
- Hanifi, Riitta (2012) Sosiaalinen pääoma jakautuu epätasaisesti. Hyvinvointikatsaus 4/2012, luettavissa osoitteessa http://www.stat.fi/artikkelit/2012/art_2012-12-10_003.html?s=0, tarkastettu 28.10.2014.
- Heikkinen, Vesa; Hiidenmaa, Pirjo & Tiililä, Ulla (2000) *Teksti työnä, virka kielenä*. Helsinki: Gaudeamus.
- Hickey, Sam (2010) *The government of chronic poverty: from exclusion to citizenship?* Chronic Poverty Research Centre, Working Paper No.151, saatavilla osoitteessa: http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication_files/151%20Hickey.pdf.
- Hänninen, Sakari (2011) Kansalaisyhteiskunta ja populismin poliittinen logiikka. *Kansalaisyhteiskunta* 2(2011), 146–173.
- Jacobsson, Kerstin & Noaksson, Niklas (2010) *From Deregulation to Flexicurity? The Makeover of the OECD Jobs Strategy*. Teoksessa Martens, Kerstin & Jakobi, Anja P. (2010) *Mechanisms of OECD Governance: International Incentives for National Policy-Making?* New York: Oxford University Press, 119–138.
- Juhila, Kirsi & Suoninen, Eero (1999) Kymmenen kysymystä diskurssianalyysistä. Teoksessa Jokinen, Arja; Juhila, Kirsi & Suoninen Eero (1999) *Diskurssianalyysi liikkeessä*. Tampere: Vastapaino, 233–252.
- Kaldor, Mary (2003) *Globaali kansalaisyhteiskunta – Vastaus sodan ongelmaan*. Suomenos vuodelta 2006, Helsinki: Like.
- Kangas, Olli E.; Niemelä, Mikko & Varjonen, Sampo (2014) When and why do ideas matter? The influence of framing on opinion formation and policy change. *European Political Science Review* 6(1), 73–92.
- Keane, John (1998) *Civil Society – Old Images, New Visions*. Cambridge: Polity Press.
- Kiviniemi, Kari (2010) Laadullinen tutkimus prosessina. Teoksessa Aaltola, Juhani & Valli, Raine (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin II – Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin*, 3. täydennetty painos. Jyväskylä: PS-Kustannus, 70–85.
- König, Thomas (2005) *Introduction into Frame Analysis*. Verkkosivusto osoitteessa: <http://www.ccsr.ac.uk/methods/publications/frameanalysis/>, viitattu 28.3.2014.

- Lee, Simon & McBride, Stephen (2007) Conclusion – The Need to Rebuild the Public Domain. Teoksessa Lee, Simon & McBride, Stephen (toim.) *Neo-Liberalism, State Power and Global Governance*. Springer, 245–263.
- Mahon, Rianne (2008) Babies and Bosses: Gendering the OECD’s Social Policy Discourse. Teoksessa Mahon, Rianne & McBride, Stephen (toim.) *The OECD and transnational governance*. Vancouver: UBC Press, 260–275.
- Mahon, Rianne & McBride, Stephen (toim.) (2008) *The OECD and transnational governance*. Vancouver: UBC Press.
- Marcussen, Martin (2004) Multilateral surveillance and the OECD: playing the idea game. Teoksessa Armingeon, Klaus & Beyeler, Michelle (toim.) (2004) *The OECD and European Welfare States*. Cheltenham: Edward Elgar, 13–31.
- Marcussen, Martin (2004a) OECD Governance through Soft Law. Teoksessa Mörth, Ulrika (toim.) (2004) *Soft Law in Governance and Regulation*. Edward Elgar, 103–126.
- Martens, Kerstin & Jakobi, Anja P. (toim.) (2010) *Mechanisms of OECD Governance: International Incentives for National Policy-Making?* New York: Oxford University Press.
- Moilanen, Pentti & Riihinen, Pekka (2010) Merkitysrakenteiden tulkinta. Teoksessa Aaltola, Juhani & Valli, Raine (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin II – Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin*, 3. täydennetty painos. Jyväskylä: PS-Kustannus, 46–69.
- Mörth, Ulrika (2006) Soft regulation and global democracy. Teoksessa Djelic, Marie-Laurie & Sahlin-Andersson, Kerstin (toim.) *Transnational Governance: Institutional Dynamics of Regulation* sivut 119–135.
- Möttönen, Sakari & Niemelä, Jorma (2005) *Kunta ja kolmas sektori: yhteistyön uudet muodot*. Jyväskylä, PS-kustannus.
- Newman, Janet & Clarke, John (2009) *Publics, Politics & Power – Remaking the Public in Public Services*. Lontoo: Sage Publications.
- Niemelä, Mikko (2008) Julkisen sektorin reformin pitkä kaari Valtava-uudistuksesta Parashankkeeseen. *Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia* 102. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- OECD (2011). *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society*. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.
- OECD.org (2014) Who does what? Internet-sivu osoitteessa: <http://www.oecd.org/about/whodoeswhat/> viitattu 3.3.2014.

- Osborne, Stephen P. (2006) Editorial – The New Public Governance? *Public Management Review* 3(2006), 377–387.
- Ougaard, Morten (2010) The OECD's Global Role: Agenda-setting and Policy Diffusion. Teoksessa Martens, Kerstin & Jakobi, Anja P. (2010) *Mechanisms of OECD Governance: International Incentives for National Policy-Making?* New York: Oxford University Press, 26–49.
- Ougaard, Morten (2011) Civil society and patterns of accountability in the OECD. Teoksessa Scholte, Jan Aart (toim.) *Building Global Democracy? Civil Society and Accountable Global Governance*. New York: Cambridge University Press, 163–181.
- Pal, Leslie A. (2008) Inversions without End: The OECD and Global Public Management Reform. Teoksessa Mahon, Rianne & McBride, Stephen (toim.) *The OECD and transnational governance*. Vancouver: UBC Press, 60–76.
- Pal, Leslie A. (2012) *Frontiers of governance: the OECD and global public management reform*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Pestoff, Victor (2012) Co-production and Third Sector Social Services in Europe: Some Concepts and Evidence. *Voluntas* 4(2012), 1102–1118.
- Porter, Tony & Webb, Michael (2008) Role of the OECD in the Orchestration of Global Knowledge Networks. Teoksessa Mahon, Rianne & McBride, Stephen (toim.) *The OECD and transnational governance*. Vancouver: UBC Press, 43–59.
- Schmidt, Vivien A. (2008) Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *The Annual Review of Political Science* 11, 303–26.
- Tietäväinen, Antti (2010) Pakottavasta talouspuheesta moraaliseen vastuullistamiseen: OECD:n investointiohjelmat ja poliittisen hallinnan muutos. Teoksessa Kaisto, Jani & Pyykkönen, Miikka (toim.) *Hallintavalta – Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä*. Helsinki: Gaudeamus University Press, 190–210.
- Trägårdh, Lars (2010) Rethinking the Nordic welfare state through a neo-Hegelian theory of state and civil society. *Journal of Political Ideologies* 15(3), 227–239.
- Verschuere, Bram; Brandsen, Taco & Pestoff, Victor (2012) Co-Production: The State of the Art in Research and the Future Agenda. *Voluntas* 4(2012), 1083–1101.
- Woodward, Richard (2008) Towards Complex Multilateralism? Civil Society and the OECD. Teoksessa Mahon, Rianne & McBride, Stephen (toim.) *The OECD and transnational governance*. Vancouver: UBC Press, 77–95.
- Woodward, Richard (2009) *The organisation for economic cooperation and development (OECD)*. London: Routledge.