

Juuso Kataja

HALLINTA MAAKUNTA- JA SOTE-UUDISTUKSESSA: HALLINNAN ANALYYTTINEN
TUTKIMUS PÄÄMINISTERI JUHA SIPILÄN HALLITUKSEN ESITYKSISTÄ MAAKUNTA-
JA SOTE-UUDISTUKSESTA

Pro gradu -tutkielma

Politiikkatieteet, valtio-oppi

Vuosi 2021

Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Työn nimi: Hallinta maakunta- ja sote-uudistuksessa: Hallinnan analyttinen tutkimus pääministeri Juha Sipilän hallituksen esityksistä maakunta- ja sote-uudistuksesta

Tekijä: Juuso Kataja

Tutkinto-ohjelma/oppiaine: Poliittikatieteet, valtio-oppi

Työn laji: Pro gradu -tutkielma X Lisensiaatintyö __

Sivumäärä: 76

Vuosi: 2021

Tiivistelmä:

Suomessa sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistä on aktiivisesti pyritty uudistamaan vuodesta 2005 lähtien, kuitenkin siinä onnistumatta. Viimeisin epäonnistunut yritys oli pääministeri Juha Sipilän hallituksen esitys maakunta- ja sote-uudistuksesta. Sipilän hallituksen rakenneuudistusyrityksessä esitettiin perustettavaksi uusi julkisen hallinnon taso, maakunnat, joille vastuu sote-palvelujen tuottamisesta olisi asetettu. Lisäksi sote-palvelujen tuottamisen tapa olisi uudistettu valinnanvapausmallin muodossa.

Tässä tutkielmassa selvitetään miten hallinta ja vallankäyttö muotoutuvat Sipilän hallituksen esittämässä sote-palvelujen rakenneuudistuksessa. Aineistonani käytän Sipilän hallituksen esityksiä maakunta- ja sote-uudistuksesta sekä valinnanvapausmallista. Tutkielmani teoreettinen viitekehys muodostuu Michel Foucault'n vallan ja hallinnan analyysistä sekä Foucault'n tutkimuksista liikkeelle lähteneestä hallinnan analytiikan teoriasta. Hallinnan analytiikan teorian ja tarkemmin uusliberaalin hallinnan käsitteiden avulla aineistosta on pyritty paikantamaan eri subjektiuksia ja hallinnan tekniikoita, joiden kautta esitetyt hallintapyrkimykset oikeutetaan. Hallintapyrkimyksistä on näin mahdollista havaita hallinnallisen järjelyn tyylejä, joiden avulla hallinta ja vallankäyttö voidaan liittää laajempiin yhteiskunnallisiin kehityskulkuihin.

Analyysin kautta aineistosta nousi kolme Suomen julkishallinnon tasoa ilmentävää subjektiutta: kunta-, maakunta- sekä valtiosubjektius. Näille julkisen hallinnon subjektiuksille määriteltiin erilaisia uusliberaalia subjektiutta määritteleviä ominaisuuksia suhteessa aineistossa esitettyihin riskeihin. Kuntasubjektius määriteltiin haavoittuvaisena, maakuntasubjektius sopeutumiskykyä lisäävänä sekä valtiosubjektius eräänlaisena julkishallinnon mukautuvaisuuden edistäjänä. Näiden subjektiuksien kautta hallinta pyrittiin oikeuttamaan hallituksen esityksessä samalla uudistaen suomalaista julkishallintoa jo kauemmin Suomessakin käynnissä olleen uuden julkishallintojohtamisen ajatusmallin mukaisesti. Yhdistämällä nämä analyysihavainnot aiempien Suomen julkishallinnon reformeja käsittelevien tutkimuksien tuloksiin voi tutkielmani tulokset liittää osaksi laajempaa näkemystä valtasuhteiden uudelleen järjestämisen kehityksestä suomalaisessa yhteiskunnassa, jonka mukaan valta pyritään keskittämään valtionhallinnolle toiminnan tuloksellisuuden ja kustannustehokkuuden tavoitteiden nimissä.

Avainsanat:

Maakunta- ja sote-uudistus, hallinnan analytiikka, uusliberaali hallinta, hallinnan hallinnallistuminen, uusi julkishallintojohtaminen.

X Tutkielma ei sisällä muita kuin tekijän/tekijöiden omia henkilötietoja.

Sisällysluettelo

1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkielman taustaa.....	1
1.2 Tutkimuskysymys.....	2
1.3 Aikaisempaa tutkimusta aiheesta – uusliberaalin hallinnan monet muodot.....	4
1.4 Tutkielman rakenne	7
2 TEOREETTINEN VIITEKEHYS.....	8
2.1 Sosiaalinen konstruktionismi.....	8
2.2 Valta ja hallinta.....	9
2.3 Hallinnan analytiikka.....	11
2.4 Uusliberaali hallinta.....	14
2.5 Uusi julkishallintojohtaminen	19
3 MENETELMÄN JA AINEISTON KUVAUS.....	22
3.1 Aineiston kuvaus	22
3.2 Hallinnan analytiikka menetelmänä	24
4 KUNTASUBJEKTIVUS JULKISHALLINNON HAAVOITTUVAISUUTENA	26
4.1 Julkisen talouden kestävyysvaaje uusliberaalin hallinnan ongelmallistajana	26
4.2 Kuntasubjektivus uusliberaalina haavoittuvaisuutena.....	31
5 MAAKUNTAUSBJEKTIVUS SOPEUTUMISKYVYN KASVATTAJANA	37
5.1 Sopeutumiskykyä maakuntien kautta	37
5.2 Valinnanvapausmalli melkein uusliberaalin kilpailun ideaalina	43
6 VALTIOSUBJEKTIVUUDEN KAUTTA MUKAUTUVAISUUTTA	51
6.1 Valtio – hallinnan interventio alueelliseen itsehallintoon	51
6.2 Valtion arviointivallan lisääminen.....	53
6.3 Valtion ohjausvallan lisääminen.....	57
6.4 Valtio maakuntien kirstunvartijana	61
7 YHTEENVETO	66
7.1 Uusliberaalin hallinnan päätepysäkkinä vallan keskittyminen valtionhallinnolle	66
7.2 Tutkimuksen arviointia ja mahdolliset jatkotutkimusaiheet.....	74
LÄHTEET	77

1 JOHDANTO

1.1 Tutkielman taustaa

Sosiaali- ja terveydenhuollon (jatkossa sote) rakenneuudistusta on Suomessa pyritty toteuttamaan 16 vuoden ajan vuodesta 2005 lähtien. Sote-rakenneuudistukset on nähty välttämättöminä vastaamaan väestön ikärakenteen muutokseen, kuntien eriytyneeseen kantokykyyn palvelujen järjestämisessä sekä palvelutarpeen kasvuun (HE 15/2017 vp, 12). Rakenneuudistusten aalto on alkanut vuonna 2005 aloitetusta kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (Paras), jonka tavoitteena oli vahvistaa kuntarakennetta sekä perusterveyden- ja sosiaalihuollon palveluja kuntaliitosten ja kuntien yhteistoiminnan lisäämisen avulla (HE 155/2006 vp, 1). Vuonna 2011 aloitetun pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen kuntauudistuksen tavoitteena oli sote-palvelujen varmistaminen osana kuntarakenteen uudistamista (HE 15/2017 vp, 12). Kuntuudistus ei kuitenkaan mahdollistanut sote-palvelujen integraatiota ja Kataisen hallituksen esitys kaatui perustuslaillisiin ongelmiin (ks. Valli-Lintu 2017, 13–26).

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmaan kirjattiin tavoite rakenneuudistuksen toteuttaminen palveluiden horisontaalisen ja vertikaalisen integraation avulla, eli siirtämällä perus- ja erikoistason sote-palvelut yhden palvelunjärjestäjän alle sekä siirtämällä vastuu näiden palvelujen järjestämisestä suuremmille ja kantokykyisemmille toimijoille (Hallituksen julkaisusarja 2015, 28). Hallitusohjelman tavoitteita täsmennettiin vuosien 2015 ja 2016 aikana useita kertoja ja hallituksen esitys maakunta- ja sote-uudistuksesta (HE 15/2017 vp) annettiin eduskunnalle maaliskuussa 2017. Sipilän hallituksen esitys oli aiempia rakenneuudistus tavoitteita laajempi ja siinä ehdotettiin säädettäväksi sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä, maakuntien hallinnon, talouden ja rahoituksen järjestämisestä, henkilöstö- ja omaisuussiirroista kuntien ja maakuntien välillä sekä maakuntavaaleista. Sipilän hallituksen valinnanvapausjärjestelmää koskeva esitys annettiin erikseen toukokuussa 2017 (HE 47/2017 vp). Perustuslakivaliokunta esitti hallituksen esitykseen perustavanlaatuisia muutoksia ja esitys päätettiin laatia kokonaan uudestaan. Uusi esitys valinnanvapausjärjestelmästä (HE 16/2018 vp) annettiin maaliskuussa 2018. (Valli-Lintu 2019, 8–11.) Sipilän hallituksen maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelu kaatui 8.3.2019, kun pääministeri Juha Sipilä pyysi hallituksensa eroa tasavallan presidentiltä.

Sote-rakennemuutos on jatkunut myös pääministeri Antti Rinteen ja myöhemmin pääministeri Sanna Marinin hallitusten toimesta. Marinin *hallituksen esitystä eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi* (HE 241/2020 vp) ei ole vielä käsitelty eduskunnan täysistunnossa tätä tutkielmaa kirjoitettaessa.

Sote-rakennemuutosten tavoitteena on koko ajan ollut sote-palveluiden saatavuuden parantaminen sekä palvelutuotannon yhdenvertaisuuden turvaaminen sekä toiminnan tehostaminen. Tavoitteet ovat olleet samat, mutta keinot ovat muuttuneet kuntien yhteistoiminnan lisäämisestä maakuntien ja nyt hyvinvointialueiden perustamiseen. (Valli-Lintu 2017, 40–42.) Sote-rakennemuutos on jo sen vuoksi poikkeuksellinen tutkimusaihe, että sitä on pyritty toteuttamaan niin pitkän aikaa. Tämän lisäksi aihe valikoitui tutkielmani aineistoksi, sillä se on laajuudeltaan ja sitä kautta merkitykseltään hyvin olennainen osa suomalaisen hyvinvointivaltiojärjestelmän muotoutumista nyt ja tulevaisuudessa.

1.2 Tutkimuskysymys

Tavoitteenani on tutkia miten hallinta ja valtasuhteet muotoutuvat suomalaisessa poliittisessa keskustelussa, tarkemmin pääministeri Juha Sipilän hallituksen esityksessä maakunta- ja sote-uudistuksesta. Tutkiakseni vallankäyttöä ja hallintaa analysoin hallituksen esityksiä hallinnan analytiikan teorian käsitteiden avulla. Hallinnan analytiikan teorian kautta pyrin tunnistamaan, millaisia ulottuvuuksia hallinnan pyrkimykset saavat pääministeri Juha Sipilän hallituksen esityksissä maakunta- ja sote-uudistuksesta. Analyysini keskittyy Foucault’laisen tiedonintressin mukaan vallan muotojen analyysiin. Tavoitteenani on selvittää millaisten toimijoiden välillä, missä ja miten valta toimii (Foucault 2010, 19).

Mielenkiintoni tähän tutkimusaiheeseen ja aineistoon nousi, kun seurasin julkista keskustelua liittyen Sipilän hallituksen esityksiin maakunta- ja sote-uudistuksesta. Vaikka kyseessä oli sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen rakennemuutos, jota oli pyritty toteuttamaan jo pitkään, julkinen keskustelu keskittyi merkittävilta osin pitkälti taloudellisten hyöty-, tulo-, meno- ja tehokkuuskeskustelun ympärillä. Talous sekä

taloudellinen kannattavuus ja tehokkuus otettiin itsestäänselvänä tavoitteena sote-palvelujen uudelleenjärjestämiseksi. Tällaisten itsestään selvänä nähtävien ilmiöiden kriittinen tarkastelu on yksi sosiaalisen konstruktioismin tavoitteista (Burr 1995, 3). Näiden premissien kautta määrittelin tutkielmani tutkimuskysymyksen seuraavasti: *Miten valta ja hallinta muotoutuvat pääministeri Juha Sipilän hallituksen esityksissä maakunta- ja sote-uudistuksesta?*

Sosiaalisen konstruktioismin ja täsmennettynä hallinnan analytiikan teorian avulla pyrin hahmottamaan niin Sipilän hallituksen maakunta- ja sote-uudistusesityksen, sote-palvelujärjestelmäreformin ilmiön kuin myös laajemmin julkishallinnollisen palveluntuotannon tilaa Suomessa. Liitän havaintoni Sipilän hallituksen esityksessä tapahtuvasta hallinnasta laajempaan uusliberaalin hallinnan sekä uuden julkishallintojohtamisen kontekstiin. Tavoitteenani on paljastaa argumenttien poliittinen luonne arvioimalla sitä, minkälaiset arvot ja arvotukset sote reformia ohjaavat. Tämä mahdollistaa sen, että poliittista keskustelua voidaan käydä arvopohjaisemmin eikä keskustelu ole vain esimerkiksi vertailua siitä, mikä tapa tuottaa sote-palvelut on taloudellisesti tehokkain.

Hallinnan analytiikan käsitteistön avulla on mahdollista tunnistaa aineistosta millaisia subjektiivisia hallituksen esitykset tuottavat, millaisille hallinnan tekniikoille nämä subjektiiviset alistetaan sekä millaista hallinnan järjelyä nämä subjektiiviset ja tekniikat ilmentävät. Perehdyttyäni aineistoon ja laajemmin julkisen palvelutuotannon kehitykseen länsimaissa havaitsin, että kehityksessä ei ole kyse vain uusliberalistisen hallinnan leviämisestä uusille elämänalueille vaan kyse on myös julkishallinnollisen johtamisen ja julkisten palvelujen arvostuksen muutoksesta. Käsittelemällä myös tätä julkisen palvelutuotannon muutosta tutkielma on mahdollista liittää aiempaan tieteelliseen keskusteluun ilmiöstä.

Arvioin Sipilän, enää Rinteen ja myöhemmin Marinin, hallituksen sote-uudistusta kolmesta syystä: ensinnäkin läpi mennessään Sipilän hallituksen uudistus olisi ollut Suomen itsenäisyyden ajan suurin hallintouudistus (Rautiainen, Taskinen & Rissanen 2020, 24). Jo tästä syystä aihe sopii hyvin hallinnan analytiikan tutkimuksen aiheeksi. Toiseksi Sipilän uudistuksessa esitettiin radikaali yhteiskunnallisen palveluntuotannon uudistus, valinnanvapausmalli. Valinnanvapausmalli sai julkisessa keskustelussa paljon huomiota ja se oli ainakin osatekijä hallituksen esityksen epäonnistumiseen sekä hallituksen eroon.

Tämän lisäksi valinnanvapausmalli oli aivan uudellinen puheenvuoro siitä, miten julkista sosiaali- ja terveydenhuoltoa tulisi Suomessa uudistaa. Valinnanvapausmallin vuoksi hypoteesi siitä, että Sipilän hallituksen esitys sopii erittäin hyvin hallinnan analytiikan ja uusliberaalin hallinnan tutkimukseksi oli perusteltu. Kolmanneksi Sanna Marinin hallituksen uudistusta ei vielä tutkielmaa tehdessäni ole esitetty eduskunnalle. En voi siis varmistua siitä, ettei nykyinen kunnille lausuntokierrokselle lähetetty lakiluonnos muuttuisi tietyiltä osin ennen kuin se viedään esitykseksi eduskunnan täysistunnon käsiteltäväksi tai miten hallituksen esityksen sisältö muuttuisi eri lainsäädäntötyön vaiheissa.

1.3 Aikaisempaa tutkimusta aiheesta – uusliberaalin hallinnan monet muodot

Suomalaisen sosiaali- ja terveydenhuollon kehitystä on tutkittu laajalti yhteiskuntatieteissä. Myöskään sosiaali- ja terveystalouden ja hallinnan suhde ei ole jäänyt suomalaisen yhteiskuntatutkimuksen ulkopuolelle. Esimerkiksi Arto Selkälä (2013) on väitöskirjassaan tutkinut kansalaisuuden hallintaa suomalaisessa sosiaali- ja terveystaloudessa 1970-luvulta 2010-luvulle. Selkälä havaitsi tutkimuksessaan, että kansalaisuuden hallinta on muuttunut tarkasteluajanjaksolla enemmän yksilön omaa aktiivisuutta korostavaksi. Etenkin heikommassa taloudellisessa asemassa olevissa kunnissa kansalaisten vastuullisuuden korostaminen vaikutti heikentävästi heikommassa asemassa olevien kansalaisten tukimahdollisuuksiin. (Emt., 189–191.) Uusliberaali hallinta korostaa yksilöiden vastuuta heidän omista ongelmistaan, jolloin myös yhteiskunnan rooli tuen antajana asetetaan uudelleenarvioinnin kohteeksi (emt., 195–196).

OECD-maiden julkishallinnollisia reformeja on 1980-luvulta alkaen ohjannut uuden julkishallintojohtamisen ideaali. Vanhaa julkishallintoa on kritisoitu byrokraattisuudestaan, joka on nähty jäykkänä, asiakasta väheksyvänä ja asiakkaan näkymyksiä sivuuttavana sekä organisaation kokoa ja kustannusten kasvua lisäävänä ongelmana. Poliittinen järjestelmä korostaa lyhytkatseisia, seuraaviin vaaleihin tähtääviä päätöksentekijöitä. Tällaisten ominaisuuksien määrittelemisen julkisen sektorin ongelmiksi ohjaa vastauksia etsivää suuntaamaan katseensa yksityiselle sektorille. Tietenkään tällaiset ajatukset eivät ole kuin osittain totuutta kuvastavia, jonka vuoksi radikaaleimmat esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukset ovat kaatuneet valmisteluvaiheeseen. (Lehto 2003, 35–37.)

Palvelujärjestelmän kokonaisuuden näkökulmasta myös pienillä uuden julkishallintojohtamisen ideaalin mukaisilla reformeilla voi kuitenkin olla suuria vaikutuksia. Esimerkiksi markkinat eivät välttämättä synny alueelle vain sillä, että julkisen sektorin monopoli palveluntuotannossa puretaan ja markkinoita avataan yksityisille toimijoille. Kun julkinen sektori avaa palveluntuotantonsa osa-alueen markkinoille, tarvitaan myös kyseisiä markkinoita luovaa elinkeinopolitiikkaa ja markkinoiden sääntelyä palvelutuotannon tason takaamiseksi. Esimerkiksi Suomessa sote-politiikassa tapahtunut muutos kuntien palveluntuotantovelvollisuudesta palvelujen järjestämisvelvollisuuteen ei tarkoita vain palvelujen ostamista yksityiseltä sektorilta vaan myös palvelukentän sääntelyä. (Emt., 40–41.)

Sosiaali- ja terveystalouden markkinallistuminen ja uuden julkishallintojohtamisen soveltaminen hoitoalalle on näyttäytynyt selvänä suomalaisessa mielenterveyspolitiikassa. 1980- ja 90-luvuilla mielenterveyspolitiikassa tapahtui siirtyminen sairaalakeskeisestä hoitojärjestelmästä avoimempaan palvelutuotantoon. Tätä dehospitalisaatiota perusteltiin kansainvälisen vertailun kautta sekä ajatuksella siitä, että suomalainen mielisairaalajärjestelmä oli vanhentunut sekä taloudellisesti ja hoitotuloksiltaan tehoton. (Helén, Hämäläinen & Metteri 2011, 12–13.) Mielenterveyspolitiikan muutos on vaikuttanut merkittävästi myös potilaaseen, kun yksilön oman vastuun korostaminen ja ennakointi hoito ovat tulleet osaksi mielenterveyshoitoa. Tämä tulee esille esimerkiksi masennuslääkkeiden mainonnan laantumisen ammattilaisilta myös potilaille, omahoidon roolin korostamisessa ja masennusvalistuksen kasvussa. Masennuksen hoidossa painotetaan nykyään ennaltaehkäisevän hoidon tärkeyttä. Hoitamisen painopiste on keskittynyt oireiden hoidosta riskien hoitoon. (Hautamäki, Helén & Kanula 2011, 92–98.) Samalla myös psykiatrian lääkkeiden käyttö on kasvanut 1970-luvulta 2010-luvulle merkittävästi (emt., 71–78). Ennakointi muodostaa uuden biopolitiikan muodon. Niin sote-palvelujen tuottamisessa kuin lääketieteessäkin korostuvat ennaltaehkäisy ja sairauden mahdollisuuden arviointi ja sitä kautta myös hallinta (Helén 2016, 238).

Suomalaisesta sote-politiikan markkinallistumisesta hyvä esimerkki on myös 1990-luvun aikana omaksuttu sopimusohjausmalli. Mallissa on pyritty erottamaan palveluiden tuottaja palveluiden ostajasta. Esimerkiksi sairaanhoitopiiri myy mielenterveyspalveluja alueensa kunnille. Tilanne on sinällään absurdi, että ensinnäkin kyseisessä järjestelyssä palveluja myydään ja ostetaan verovaroin. Toiseksi palvelujen ostajat ovat myös palvelujen tuottajia,

kun palveluja ostavat kunnat muodostavat palveluja myyvän sairaanhoitopiirin. Markkina-ajattelun mukaisesti palveluja tuottavista osastoista on tehty tuotantoyksiköitä ja niiden toimintaa standardoidaan, hinnoitellaan ja arvioidaan. Samalla johtamisen roolia korostetaan. Suhtautuminen asiakaslähtöisyyteen on myös muuttunut: aiemmin asiakas tarkoitti palvelun käyttäjää, nyt asiakas on sekä potilas, että palveluja ostavat kunnat. Myös toiminnan tyyli muuttuu ihmisten hoitamisesta palvelujen myyntiin ja ostamiseen. Näin hoitopalvelun tuottamisesta tulee taloudellista priorisointia, joka voi johtaa esimerkiksi siihen, että kunta palvelun ostajana vaatii potilaiden hoitoon pääsyn ehtojen kiristämistä, kun hoitokustannukset pitää saada sopimaan budjettiraamiin. (Hämäläinen & Metteri 2011, 126–131.)

Sosiaali- ja terveystaloudellinen politiikka ei ole nykypäivän Suomessa ainoa esimerkki uusliberaalin hallinnan soveltamisesta julkisten palvelujen järjestämiseen. Esimerkiksi suomalainen koulutusjärjestelmä oli mittavien reformien kohteena pääministeri Juha Sipilän hallituksen aikana. Reformeja perusteltiin uusliberalistiselle hallinnalle tutuilla käsitteillä: kilpailukyvyyn, tehokkuuden ja tuottavuuden lisäämisellä. Yliopistojen perusrahoitusta leikattiin ja rahoitus ohjattiin markkinoita myötäileviin malleihin ja markkinalähtöistä tehokkuutta korostettiin. (Brunila 2019, 350–352.) Yliopistouudistusta perusteltiin muuttuneella toimintaympäristöllä sekä johtamisen kehittämisen tarpeella (Juppo 2011, 149).

Yliopistopolitiikan muutos 1990-luvun ja 2000-luvun taitteessa on mukailut uusliberalistisia periaatteita. Markkinamuotoisuus, suorituskeskeisyys ja johtamisen tärkeyden korostaminen ovat toteutuneet käytännössä eri suunnittelu, arviointi- ja raportointikäytäntöjen kautta. Suoritekeskeisyys on konkretisoitunut näitä käytäntöjä ilmentävien toisarvoisten työtehtävien lisääntymisen kautta. Koulutus on myös markkinallistunut. Korkeakoulut joutuvat kilpailemaan määrärahoista, rekrytoimaan opiskelijoita kansainvälisiltä markkinoilta, opetus on massoitunut sekä sellaisia opetussisältöjä suositaan, jotka vastaavat suoraan työnantajien tarpeisiin. (Jauhiainen 2011, 166–169.)

Uusliberaalin hallinnan soveltaminen yliopistojen toimintaan on vaikuttanut muun muassa siihen, miten toimintaa arvotetaan. Kristiina Brunila (2019) on kuvannut tätä ilmiötä numerovallaksi. Se tarkoittaa sitä, että numeroiden avulla mitataan, arvioidaan, tehdään vertailua ja asetetaan toimijoita paremmuusjärjestykseen. Numerot mahdollistavat

akateemikon tulosityksilöinnin, vertailtavaksi ja mitattavaksi asettamisen samalla muokaten todellisuuden näyttämään objektiiviselta ja kiistattomalta. Numeroilla voidaan mitata esimerkiksi tieteellisten julkaisujen määrää tai opetussuorituksia. Numerot mahdollistavat paitsi toimijoiden asettamisen paremmuusjärjestykseen, myös toimijoiden toiminnan itsereflektoinnin suhteessa toisiin. Vastuu toiminnasta suunnataan yksilölle itselleen. Brunila näkee, että koko länsimaista koulutusjärjestelmää uudistetaan uusliberalistisen hallinnan mukaisesti. (Emt., 366–370.)

1.4 Tutkielman rakenne

Tämän tutkielman rakenne on seuraava. Johdantoluvussa 1 olen esitellyt tutkielmani taustaa sekä aiempaa aiheeseen liittyvää tutkimusta. Luvussa 2 esittelen hallinnan analytiikan teorian taustoja ja itse teoriaa. Luvussa 3 esittelen tarkemmin tutkielmani aineiston sekä sen, millaisilla menetelmällisillä työkaluilla olen aineistoani analysoinut. Tämän jälkeen seuraa kolme analyysilukua, joissa esittelen aineistostani nousseet subjektiudet ja niihin kohdistetut hallinnan tekniikat sekä sen, millaisina kyseiset subjektiudet esitetään ja sitä kautta ehdotettu hallinta oikeutetaan. Ensimmäisessä analyysiluvussa eli luvussa 4 esittelen ensiksi ne riskit, joihin hallintapyrkimykset kohdistetaan sekä aineistossa esiin nousevan kuntasubjektiuden haavoittuvaisuuden. Luvussa 5 esittelen hallituksen esityksessä haavoittuvaiselle kuntasubjektiudelle ratkaisuna esitetyn sopeutumiskykyisemmän maakuntasubjektiuden. Luvussa 6 esittelen hallituksen esityksessä esiin nousseet mukautumisen toimet valtiosubjektin vahvistamisen kautta. Luvussa 7 kokoan analyysilukuni yhteen sekä esittelen tutkielmani tulokset, pohdinnan, tutkimuksen arvioinnin ja mahdolliset jatkotutkimusaiheet.

2 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

2.1 Sosiaalinen konstruktionismi

Koko tutkielmani keskittyy vahvasti sosiaalisen konstruktionismin piiriin, joka perustuu ajatukseen siitä, että todellisuus rakentuu sosiaalisesti. Ihmiset eivät vain pidä maailmaa, jossa he elävät itsestään selvänä todellisuutena, vaan he myös tuottavat tämän maailman ajattelullaan ja toiminnallaan ja tämä todellisuus on olemassa vain heidän ajattelunsa ja toimintansa kautta. Tietoisuus tässä todellisuudessa on aina johonkin kohteeseen suuntautuvaa (engl. intentional). Tietoisuus on siis tietoisuutta jostakin, eikä ole olemassa niin sanottua tietoisuuden perustaa, josta kaikki tietoisuus lähtee liikkeelle. Tämä pitää paikkansa niin fyysisessä maailmassa kuin subjektiivisessä tietoisuudessakin: olipa tietoisuus sitten urheilusuorituksen tekemistä tai sen suorituksen nostattamien tunteiden syiden pohtimista. (Berger & Luckmann 1966, 29–31.) Tämän vuoksi tietoisuutta ja ymmärrystä maailmasta tulee tutkia osana sitä todellisuutta, jossa tämä tietoisuus tapahtuu. Toisin sanoen ilmiöitä tulee tarkastella siinä viitekehyksessä, jossa ne tapahtuvat.

Maailmaa tuotetaan sosiaalisessa vuorovaikutuksessa, joka vaihtelee toisten toimijoiden kanssa käytävästä kasvokkain tapahtuvasta vuorovaikutuksesta kehenkään kiinnittymättömien abstraktioiden kanssa käytäviin pohdintoihin. Tämä vuorovaikutus tuottaa sosiaalisen todellisuuden, jossa toimijat elävät. Merkkijärjestelmät ja näistä tärkeimpänä kieli ovat tässä todellisuudessa väline, jolla luomme tietoisuuttamme ja vuorovaikutustamme. Kieli liittää meidät ja meidän todellisuutemme muiden ihmisten todellisuuteen välineenä, jolla välitämme ja vastaanotamme merkityksiä. Kieli on merkkijärjestelmä, jota luonnehtii irrotettavuus, vastavuoroisuus sekä objektiivisuus: se pystyy välittämään merkityksiä, jotka eivät ole yksilöllisten toimijoiden välittömiä ilmauksia siinä tarkassa hetkessä. Kieltä käytettäessä toimijat myös kykenevät havainnoimaan samalla hetkellä sen, mitä toinen sanoo. Tämä mahdollistaa jatkuvan ja vastavuoroisen kanssakäymisen keskustelukumppanien välillä. Kieli nähdään myös ulkoisena tosiasiana, joka kohdistaa yksilöihin vaatimuksia: pystyäksesi puhumaan toisen ihmisen kanssa täytyy sinun esimerkiksi käyttää ennalta määritettyjä suomen kielen sanoja. (Berger & Luckmann 1966, 44–48.) Kieli on hyvin keskeisessä asemassa sosiaalisen konstruktionismin tutkimuksessa, sillä sen avulla pystymme muita eläimiä laajempaan vuorovaikutukseen niin

toisten ihmisten kuin itsemme kanssa. Kieli merkkijärjestelmänä mahdollistaa omankin tutkielmani tekemisen.

Sosiaalisen konstruktionismin tutkimusta ei voi yksiselitteisesti määritellä tietynlaiseksi. Sellaiseksi luonnehdituilla tutkimuksilla on yhteisiä piirteitä, mutta ei ole mitään tiettyä ja tarkkaa ajatusta tai lähtökohtaa, joka ilmenisi jokaisessa sosiaalisesti konstruktionismiksi määritellyssä ajattelumallissa. Sosiaalisesti konstruktionismiksi voi löyhästi määritellä lähestymistavan, joka pohjautuu yhdelle tai useammalle seuraavista olettamuksista: Kriittinen suhtautuminen itsestään selvänä nähdylle tiedolle. Historiallisten ja kulttuuristen vaikutusten huomioiminen. Tiedon ja sosiaalisen toiminnan yhteen kietoutuneisuus. Tiedon rakentuminen sosiaalisten prosessien kautta. (Burr 1995, 2–5.) Sosiaalinen konstruktionismi painottaa siis ymmärrystä, jossa tieto nähdään syntyvän sosiaalisessa vuorovaikutuksessa ja täten se on aina aikaan ja paikkaan sidonnaista. Tämän vuoksi esimerkiksi tänä päivänä itsestään selvänä nähdyt asiat voivat näyttäytyä naiiveilta ja jopa suorastaan naurettavilta tulevaisuudessa tai nykyaikana jossain toisessa kulttuurissa. Tiedon sosiaalisen rakentumisen sekä sen ajallisen ja kulttuurisen ulottuvuuden ymmärtäminen auttaa meitä tarkastelemaan nykypäivän rakenteita kriittisestä näkökulmasta.

2.2 Valta ja hallinta

Tutkielmani keskittyy valtasuhteiden rakentumisen havainnointiin nykypäivän suomalaisessa yhteiskunnassa. Jotta valtasuhteiden rakentumisen havainnointi on mahdollista, täytyy ensin määritellä vallan käsite. Analyysini teoreettinen perusta nojautuu Michel Foucault'n ajatuksiin vallasta. Tässä luvussa esittelen Foucault'n ajatuksia vallasta, hallinnasta ja hallinnallisuudesta. Sen jälkeen esittelen tarkemmin Foucault'n ajattelusta, etenkin hallinnallisuuden käsitteestä (ks. esim. Miller & Rose 2010, 26–42) johdettua hallinnan analytiikan teoriaa, joka on tutkielmani teoreettinen viitekehys.

Foucault'n ajattelussa valtaa ei nähdä vain valtioiden harjoittamana suvereenina toimintana tietyllä maantieteellisellä alueella, vaan vallan nähdään olevan läsnä sosiaalisissa suhteissa, jolloin kaikki toimijat voidaan nähdä joko vallan käyttäjinä tai kohteina. Valta on dynaamista, joten vaikka valta keskittyykin ajoittain joillekin toimijoille, ei valta koskaan ole niin sanottua universaalia valtaa, vaan se muuttuu koko ajan eri toimijoiden välisissä

sosiaalisissa kanssakäymisissä. (Kaisto & Pyykkönen 2010, 10.) Valta ei ole ominaisuus, vaan valta on toimintaa. Se ei ole etuoikeus, joka jollain toimijalla on ja toisella ei, vaan se on kamppailua. Valtaa voi käyttää, mutta sitä ei voi omistaa. (Foucault 1980, 34.) Valta muodostuu lukuisista toimijoista ja suhteista, jossa se muodostuu vallan harjoittamisen tilanteeksi, joka on olemassa vain vallan harjoittamisen ajan. Valta on hajautunutta eikä sitä voi palauttaa aina johonkin tiettyyn tilaan. Foucault'laisesta näkökulmasta valta on biovaltaa, eli ihmisiin kohdistuvaa vallankäyttöä. Biovalta on erottamattomasti yhteydessä myös ihmistieteisiin, josta vallankäyttö saa oikeutuksensa. (Helén 2010, 27–28.)

Foucault esitteli ensimmäistä kertaa hallinnallisuuden käsitteen vuonna 1978 pitämällään luentosarjan *Turvallisuus, alue, väestö* luennolla, josta on julkaistu myös suomennettu luentokooste (2010). Hallinnallisuudella hän tarkoitti ensin tietynlaista valtiollisen hallinnan kehittymistä kurinpitovallasta ihmisten ohjaamiseen hallinnan avulla (emt., 115). Myöhemmin hän laajentaa hallinnallisuuden käsitettään analysoimaan ylipäätään sitä strategista tapahtumaa, jolla ihmisjoukkojen käytöstä ohjataan (Foucault 2008, 186). Hallinnallisuus on se kenttä, jossa hallinta tapahtuu. Hallinta tarkoittaa hallinnallisuuden kontekstissa niitä konkreettisia toimia, joilla muokataan ihmisten toiminnan mahdollisuuksia. Toisin sanoen hallinta tarkoittaa toimintaa, jolla vaikutetaan muiden ihmisten toiminnan mahdollisuuksiin. Hallinta ja valta kytkeytyvät tässä mielessä erottamattomasti vapauden kautta hallintaan: toisin kuin kurinpitovalta, jossa toimija pakotetaan toimimaan tietyllä tavalla, hallinta ohjaa ja rajaa toimintaa tiettyyn suuntaan. Valtaa on tässä mielessä olemassa vain silloin, kun vallankäytön kohteella olisi mahdollisuus toimia toisin. (Foucault 2001, 341–342.)

Foucault ei vallan mekanismien analyysillä pyrkinyt esittämään yleistä teoriaa vallasta. Hän keskittyi enemmän vallan ja hallinnan muotojen analyysiin: miten, keiden välillä sekä missä tiloissa valta toimii. Valta ei ole itsenäinen asia, joka on olemassa vakiona, vaan valta kuuluu toimijoiden välisiin suhteisiin ja on olemassa näissä suhteissa. (Foucault 2010, 19–20.) Valtaa ei voi siis Foucault'n mukaan määritellä objektiivisesti tai paikasta riippumattomasti, vaan sosiaalisen konstruktionismin ajatuksen mukaan se on paikkaan, aikaan ja eri toimijoista riippuvaista. Foucault'n ajatuksessa valta ei ole staattinen ominaisuus vaan päinvastoin dynaamista toimintaa. Tällöin valta-analyysin keskiöön nousee vallan tekeminen näkyväksi. Tämä on juuri myös oman tutkielmani tavoite: Ensinnäkin tuoda näkyväksi pääministeri Juha Sipilän hallituksen sote- ja maakuntauudistusesityksessä

tapahtuvat vallankäytön tilanteet. Toiseksi tuoda näkyväksi se, miten uudistus olisi muuttanut voimassa olevia valtasuhteita Suomen poliittisten instituutioiden kesken ja niiden välillä.

2.3 Hallinnan analytiikka

Hallinnan analytiikka on Michel Foucault'n ajatteluun perustuva tutkimussuuntaus, jonka tunnetuimpia nimiä ovat esimerkiksi Mitchell Dean, Peter Miller ja Nikolas Rose. Sosiaalisen konstruktivismin perinteeseen kuuluvana teoreettisena ajattelutapana hallinnan analytiikka tutkii kriittisesti yhteiskuntaan hajautunutta vallankäyttöä. Se pyrkii vastaamaan yleisesti kysymykseen ”miten meitä hallitaan”, tarkentaen kysymystä aiheesta riippuen. (Kaisto & Pyykkönen 2010, 7–9.) Hallinnan analytiikka pyrkii tuomaan näkyväksi sen, että itsestään selvänä pitämät toiminta- ja ajattelutapamme eivät olekaan täysin itsestään selviä tai edes tarpeellisia (Dean 2010, 31).

Hallinta nähdään erityisenä vallankäytön muotona, joka on läsnä kaikilla yhteiskunnan osa-alueilla. Se on laskelmoitua ja johdonmukaista toimintaa, jonka tavoitteena on toimijoiden toiminnan ohjaaminen tietyn tavoitteen saavuttamiseksi. Tehokas hallinta korostaa ihmisen tai ryhmän yksilöllisiä ominaisuuksia esittäen heidät erilaisina toimijoina, esimerkiksi opiskelijoina tai työläisinä, rikkaina tai köyhinä. Luomalla tällaisia yksilöllisyyden kategorioita on mahdollista vaikuttaa toimijoiden itseohjautuvuuteen. Yksilöiden vapautta ja vastuullisuutta korostetaan ja hallinnan esitetään edistävän näitä yleisesti positiivisena pidettyjä ominaisuuksia, vaikka hallinnan tuottaminen juuri nojaa vapauden ja toimijoiden vastuullisuuden korostamiseen. Vapaus ei tällöin ole ihmisen absoluuttista vapautta toimia juuri haluamallaan tavalla, vaan se tarkoittaa vapaasti toimimista annetun toiminnallisen viitekehyksen sisällä. (Kaisto & Pyykkönen 2010, 10–12; Dean 2010.) Esimerkiksi opiskelijoina yliopistossa saamme vapaasti valita ennalta annetuista sivuainekokonaisuuksista mieleisemme, valinnaisista pääainekursseista ne kurssit, jotka haluamme sekä saamme myös vapaasti valita, milloin käymme valitsemamme kurssit. Kuitenkin saadaksemme tutkintotodistuksen meidän täytyy suorittaa vaaditut kurssit vaaditulla tietotaidolla. Opiskelijoita hallitaan tiettyjen luokittelujen ja niihin liitettyjen ominaisuuksien kautta.

Hallinnan analytiikkaa voidaan harjoittaa sen esittämien käsitteiden kautta. Se ei tarjoa mitään valmista universaalia teoriaa. Olisikin kummallista, jos teoria, jossa valta nähdään dynaamisena ja alati muuttavana, mihinkään pysyvästi kiinnittymättömänä vuorovaikutusten suhteena, antaisi täysin valmiin sapluunan, jonka kautta tällaista moninaista valtaa voitaisiin tutkia. Kuten Foucault'n valtakäsitys sekä hallinnan analytiikan teoria, myös siihen liittyvät käsitteet ovat alati muuttuvia ja niiden sisältö muuttuu ajan kuluessa. Hallinnan analytiikan työkaluja tulee koetella, kehittää ja tarvittaessa hylätä (Kaisto & Pyykkönen 2010, 13). Hallinnan analytiikan keskeisimmät käsitteet ovat hallinnan subjektiudet, tekniikat ja rationaalisuudet. Näiden kolmen käsitteen kautta on mahdollista havainnoida, miten hallinta toteutuu eri yhteyksissä (Dean 2010, 18). Seuraavaksi avaan näitä käsitteitä.

Hallinnan subjektiuden käsite tarkoittaa toimijuuksia, joita harjoitettava hallinta määrittelee. Subjektius ei ole mikään tietynlainen toimija, joka harjoittaa tai jota kohtaan harjoitetaan valtaa, vaan se tarkoittaa eri hallintatilanteisiin liitettäviä toimijuuksia, jotka syntyvät ja ovat hallinnallisten toimien alaisuudessa ja samalla muovautuvat hallinnan kautta. Subjektiiutta ei voida määritellä etukäteen, sillä siihen liitettävät ominaisuudet ovat aina tapauskohtaisia. Subjektiudet ovat luokittelevia eli erilaisiin subjektiuksiin liitetään eri ominaisuuksia ja tämän kautta voidaan määritellä niiden valtasuhteita keskenään. Kuten valta, myös subjektiuos on siis dynaaminen käsite eikä sillä sinänsä ole ennalta annettuja ominaisuuksia. Subjektius on vain jonkin asteinen toimija, joka joko käyttää valtaa, on sen kohteena tai (mitä todennäköisemmin) tekee näitä molempia. (Kaisto & Pyykkönen 2010, 17–18.)

Hallinnan tekniikat tarkoittavat käytäntöjä, joiden kautta hallintaa toteutetaan. Ne ovat tiettyjä tekniikoita ja taktiikoita asetettujen päämäärien tavoittamiseksi. Mitchell Deanin (2010, 28) mukaan hallinta voidaan nähdä hallinnan *taiteena*, jos se onnistuu määrittämään tietyt subjektiudet hallinnan kohteille ja hallintaa harjoittaville sekä, jos sillä on edes jossain määrin havaittavat hallinnan toteuttamisen tavat. Eli toisin sanoen hallinnan taiteesta voidaan puhua silloin, kun voidaan havaita jonkin päämäärän tavoittamiseksi asetetut tekniikat sekä se, millaisia subjektiuksia nämä tekniikat tuottavat. Deanin mukaan hallinnan vertaaminen taiteeseen tarkoittaa sitä, että hallinta on toimintaa, joka vaatii taitoa, mielikuvitusta, kykyä toteuttaa keinoja, joiden kautta subjektiuksia on mahdollista hallita tietyn päämäärän saavuttamiseksi.

Tekniikat ovat siis keinoja, joilla subjektiuksien käyttäytymistä ja itse subjektiuksia voidaan ohjata. Tällaisia keinoja ovat esimerkiksi tavat, joilla tietoa kerätään ja esitetään tai yksilön toimintaa muokkaavat toimet. Nykypäivänä hallinnan tekniikat ohjaavat ihmisten elämää usein kaukaa, esimerkiksi rahallisten tukien tai rahoituksen kautta. Pakottamisesta on siirrytty houkuttelemiseen sekä subjektiuksien vapauden ohjaamiseen eli sen viitekehyksen muodostamiseen, jonka sisällä toimija voi vapaasti toimia sekä valita annetuista vaihtoehdoista. (Kaisto & Pyykkönen 2010, 16; Miller & Rose 2008, 16.)

Hallinnan tekniikoiden kautta hallinta toteutuu eli voidaan sanoa, että tekniikat välineellistävät hallinnan. Tekniikoiden avulla hallinnan harjoittajat jäsentävät todellisuuden ymmärrettävään, havaittavaan sekä samalla myös hallittavaan muotoon. Tieto hallinnan kohteesta määrittää syyt hallinnan oikeutukselle. Hallitseminen edellyttää hallinnan kohteen kuvaamista niin, että se voidaan ottaa poliittisen keskustelun kohteeksi. Hallinta on täten täysin riippuvaista hallittavaa koskevasta tiedosta. Hallinnan tekniikoihin liittyy erottamattomasti myös hallinnan analytiikan kolmas käsite, hallinnan rationaalisuudet. (Miller & Rose 2010, 29–30, 93, 292.)

Hallinnan rationaalisuudet (tai hallinnallisen järjelyn tyylit) tarkoittavat yksinkertaisesti mitä vain ajattelutapaa, joka pyrkii olemaan mahdollisimman selkeää, systemaattinen ja eksplisiittinen siitä, kuinka asiat ovat ja kuinka niiden tulisi olla. Näitä ajattelutapoja on useita ja ne elävät rinnakkain. Rationaalisuudet ovat myös dynaamisia, mutta ne ovat laajoja aikaan ja paikkaan sidonnaisia järjelyn tyylejä, jotka yleensä kestävät pitkän aikaa. (Dean 2010, 42.)

Nikolas Rose määrittää rationaalisuuksille neljä piirrettä, joiden kautta niitä voi tutkia. Rationaalisuuksilla on tietynlainen *moraalinen* muoto, ne ovat luonteeltaan *episteemisiä* sekä niillä on omanlainen kielensä. Hallintaa ohjaavat siis tietynlaiset moraaliset periaatteet, esimerkiksi vapaus, oikeudenmukaisuus, tasa-arvo, vastuullisuus, autonomisuus ja niin eteenpäin. Rationaalisuudet muodostuvat myös jonkinlaiseen tieteelliseen tietoon pohjautuvaan käsitykseen siitä, miten hallinnan kohteena olevat toimijat, ongelmat ja muut kohteet ymmärretään. Neljänneksi rationaalisuudet ovat käännettävissä eli rationaalisuuksia voidaan soveltaa monissa eri yhteyksissä ja ne voivat ilmetä monilla eri tavoilla. Käännettävyys selittää esimerkiksi sitä, miten hyvin eri taloudellisissa tilanteissa olevissa valtioissa on pyritty soveltamaan samanlaisia talouspoliittisia malleja. (Rose 1999, 26–27, 48; Kaisto & Pyykkönen 2010, 15.)

Hallinnassa oleellisessa asemassa on tieto. Tieto mahdollistaa sen, että tietty subjekti voidaan määrittellä poliittisen päätöksenteon kohteeksi. (Miller & Rose 2010, 93.) Tieto toisin sanoen mahdollistaa hallinnan ongelmallistamisen. Ongelmallistaminen tuo hallinnan tarpeen näkyväksi. Sen kautta on mahdollista kysyä, kuinka me voimme muokata tai ohjata omaa tai toisten toimintaa. (Dean 2010, 39.)

Ongelmallistamisen kautta jokin ilmiö tuodaan yhteisöä uhkaavaksi riskiksi tai ongelmaksi ja sitä kautta siihen pitää puuttua hallinnan keinoin. Ongelmallistamisen kautta on mahdollista havaita ne subjektiudet, joihin hallintatoimia tulee kohdistaa riskin tai ongelman korjaamiseksi. Ongelmallistaminen tekee lajittelun niiden subjektiuksien välillä, joiden toiminta on toivottavaa ja niiden, joiden toimintaa pitää muokata kohdistamalla ne hallinnan alaisiksi. Ongelmallistaminen siis aiheuttaa eriytymistä eri subjektiuksien välillä. Esimerkkinä ongelmallistamisesta voisi vaikka olla työikäisten luokittelu työttömiksi ja työssäkäyviksi. Ihminen on työikäinen, mutta hän on syystä tai toisesta työtön, joten hänelle tulee laatia valmennus- tai uudelleen koulutustumisohjelmia, joiden avulla hän pääsee työssäkäyväksi. Henkilöä tulee myös kannustaa osallistumaan näille työllisen eheytyksen ohjelmiin, esimerkiksi työttömyyspäiväraha-karenssin kautta. (Miller & Rose 2010, 150–153.) Ongelmallistaminen on se toimi, jonka kautta jostakin asiasta tulee ongelma, joka pitää kohdata ja johon pitää puuttua. Ongelmallistaminen voi tapahtua erilaisin todellisuutta jäsentävien tulkintamallien eli teorioiden ja toiminnan vertailun kautta. Toiminta sitten kytketään laajempiin yhteiskunnallisiin kehityskulkuihin. (Emt., 252.) Ongelmallistaminen on siis toimi, joka tuotetaan tiedon ja muiden hallinnan tekniikoiden kautta määrittelemään hallinnan subjektiuksien ominaisuuksia sekä tätä kautta oikeuttamaan subjektiuksiin suunnattuja hallintatoimia. Käsittelen aineistoni ongelmallistamista analyysini alussa, luvussa 4.1.

2.4 Uusliberaali hallinta

Uusliberalismi on poliittisen taloustieteen teoria, jonka mukaan vahva yksityinen omistusoikeus, vapaat markkinat ja vapaa kauppa luovat ihmisten hyvinvointia parhaiten edistävän institutionaalisen viitekehyksen. Nämä arvot korostavat yksilön yritteliäisyyttä sekä osaamista ja täten valtion tehtävä on turvata näiden arvojen mukainen toiminta. Valtion tehtävinä nähdään rahan arvon vakauden ja luotettavuuden takaaminen sekä sellaisen

turvallisuuteen liittyvän lainsäädännön tuottaminen, joka turvaa yksityisen omistusoikeuden sekä markkinoiden toimivuuden. Valtion tulee luoda markkinat, mutta sen jälkeen sen tulee välttää niihin puuttumista. 1970-luvun jälkeen sääntelyn purkaminen, yksityistäminen sekä valtion vetäytyminen palvelujen tuottajan roolista on yleistynyt kansainvälisesti. Se on myös vaikuttanut ihmisten arkielämään, eli miten tulkitsemme ja ymmärrämme maailmaa. (Harvey 2005, 7–10.) Uusliberalismia alettiin ensimmäisenä soveltaa Yhdysvalloissa, Iso-Britanniassa ja Kiinassa 1970-luvun lopulla. Margaret Thatcherin ja Ronald Reaganin alaisuudessa valtiot vähensivät silloin voimissaan olevan työväenliikkeen valtaa, purkivat sääntelyä teollisuuden ja raaka-aineiden osalta sekä alkoivat vapauttaa rahamarkkinoita. Deng Xiaoping aloitti laaja-alaisen talouden vapauttamisen kommunistisessa Kiinassa vuonna 1978. (Emt., 6–7.)

Uusliberaali hallinta kritisoi liian laajalle levinnyttä valtion roolia yhteiskunnassa. Se tarjoaa markkinoista ammentavia hallinnan tekniikoita ja rationaalisuuksia sellaisillekin aloille, jotka ovat aiemmin välttyneet kritiikiltä, muun muassa koulutukseen ja terveydenhoitoon. Uusliberaali hallinta tapahtuu usein etäältä korostaen yksilöiden vapautta ja itsemääräämisoikeutta. Hallinta tapahtuu uudenlaisten tekniikoiden kuten arvioinnin, budjetoinnin ja riskienhallinnan kautta. Uusliberaali hallinta korostaa subjektiivisten vapauden lisäksi niiden järkevyyttä ja vastuullisuutta: vapaita subjektiivisia ohjataan tekemään järkeviä päätöksiä tuottamalla niiden toiminnasta sellaista tietoa, että ne toimivat toivotulla tavalla. (Miller & Rose 2008, 18.)

Nojaan käsityksessäni uusliberaalista subjektiivisuudesta David Chandlerin määritelmään. Chandlerin mukaan uusliberaalia subjektiivisuutta voidaan hahmottaa kolmen käsitteen kautta: haavoittuvaisuus (vulnerability), sopeutumiskyky (engl. resilience) ja mukautuvaisuus (engl. adaptivity). Nämä kolme toisiinsa kietoutunutta käsitettä tai ominaisuutta määrittelevät uusliberaalin subjektiivisuuden. (Chandler & Reid 2016, 7.) Uusliberaalin subjektiivisuuden määrittäminen keskittyy tietoon siitä, mikä tekee siitä haavoittuvaisen. Haavoittuvaisuus tarkoittaa, että subjektiivisuus on joko epäonnistunut löytämään rationaalisen päätöksenteon tueksi tarvittavaa tietoa tai se on kyvytön kyseisen tiedon käsittelyssä ja ymmärtämisessä. Mukautuvuuden ja sopeutumiskyvyn ominaisuudet ovat riippuvaisia haavoittuvaisuudesta: uusliberaalista subjektiivisuudesta voi tulla sopeutumiskykyisempi sen haavoittuvaisuuksien tunnistamisen ja ymmärtämisen sekä näihin haavoittuvaisuuksiin mukautumisen kautta. Jotta subjektiivisuudesta voi tulla sopeutumiskykyisempi, täytyy ensin voida määrittää mikä

tekee subjektiudesta haavoittuvaisen. Uusliberaalissa hallinnassa hallinnon interventio oikeutetaan haavoittuvaisen subjektiuden sopeutumiskyvyn kasvattamisella. (Chandler 2016, 122–127.)

Sopeutumiskyky tarkoittaa uusliberaalin subjektiuden kykyä mukautua muutokseen. Sopeutumiskykyinen subjektiutus on aktiivinen ja se näkee muutoksen hyödyllisenä mahdollisuutena itsetietoisuuden kasvattamiselle ja sitä kautta subjektiuden kehittämiseksi. Sopeutumiskyky on dynaaminen ominaisuus, jota ei voi koskaan täysin saavuttaa. Uusliberaalin subjektiuden täytyy jatkuvasti tuottaa sopeutumiskykyään ja subjektiuden kyky sopeutua voidaan määrittää vain vertailun kautta. (Chandler 2016, 14–15.) Toisin kuin haavoittuvaisella subjektiudella, sopeutumiskykyisellä subjektiudella on hallussaan keinoja uhkien tiedostamiseen sekä näihin uhkiin reagoimiseen (emt., 122). Sopeutumiskyky määritellään useimmiten ominaisuutena eikä materiaalisena resurssina. Tämän vuoksi uusliberaali hallinta ei nojaa perinteisiin hallinnan keinoihin kuten toiminnan rajoittamiseen tai sääntelyyn vaan esimerkiksi subjektiuksien ennakointikyvyn ja vastuullisuuden lisäämiseen tiedon kautta. Sopeutumiskyvyn myötä turvallisuusajattelu on muuttunut ulkoisten uhkien torjunnasta alueen sisäisen sopeutumiskyvyn kasvattamiseen. (Emt., 29–30.)

Mukautuvaisuus on toiminta tai ominaisuus, joka mahdollistaa sopeutumiskykyisen uusliberaalin subjektiuden positiivisen reagoinnin muutoksiin, joita se kohtaa. Mukautuminen on se toimi joka tekee uusliberaalista subjektiudesta sopeutumiskykyisemmän. Se voidaan nähdä subjektiuden sopeutumiskyvyn määrittäjänä. Mitä enemmän subjektiuden mukautumiskykyä tuetaan ja edistetään, sitä sopeutumiskykyisempi subjektiutus on. Näin ollen sopeutumiskykyä voidaan kehittää lisäämällä subjektiuden mukautumiskykyä ja mukautumisen kapasiteettia. (Chandler 2016, 15.) Uusliberaalin subjektiuden mukautuvuutta ei sopeutumiskyvyn tapaan määritellä tiettyjen universaalien ominaisuuksien kautta, vaan subjektiuden kykyä hyödyntää sille tuotettua informaatiota sen tehdessä eri valintoja (emt., 77). Uusliberaalin subjektiuden haavoittuvaisuus on siis ominaisuus, joka estää subjektiutta hyödyntämään sille käytettävissä olevaa tietoa sen valintojen tueksi. Mukautuvaisuus on se tapauskohtainen toimi, jonka kautta subjektiutus pystyy paremmin käyttämään informaatiota hyväkseen ja täten siitä tulee sopeutumiskykyisempi. Nämä kaikki kolme uusliberaaleja subjektiuksia määrittäviä käsitettä ovat toisistaan riippuvaisia ja tämän takia haavoittuvaisuutta ja

sopeutumiskykyä voidaan arvioida vain vertailun kautta sekä tapauskohtaisesti: subjektiuden haavoittuvaisuutta tai sopeutumiskykyä voidaan arvioida vain vertailemalla samassa ajassa ja paikassa olevia subjektiuksia keskenään.

Uusliberaalissa hallinnassa markkinat ovat hyvin keskeisessä asemassa, jopa niin, että nykypäivän hallinnan tapaa voidaan kutsua markkinahallinnaksi. Tämä tarkoittaa sitä, että markkinat ovat rationalisoinnin peilauspinta, joka tarjoaa kritisoinnin välineen aiemmalle hyvinvointiyhteiskunta- tai sosiaalivaltiolliselle hallinnan mallille sekä vaihtoehdon tälle ajattelutavalle. Markkinat toimivat myös julkishallinnon ja julkisten palvelujen uudistamisen rationaalisoinnin välineenä. Markkinahallinnan yleistyminen merkitsee yhtäältä sitä, että valtion olemassaolo markkinaolosuhteissa vaatii erillisen perustelun ja täten valtio ei enää voi ajaa erityistä taloudellisesta järjestä poikkeavaa poliittishallinnollista ajattelua, joka ohjaisi hallintakäytäntöjä. Elämän hallinta yhdistyy markkinajärkeen. Uusliberaalissa hallinnassa valtion perustehtäväksi määritellään markkinoiden vapauden takaaminen. Tämän lisäksi julkisen hallinnan tulee olla markkinamallin mukaisia. Uusliberaalissa hallinnassa kilpailu on hyvin keskeisessä asemassa, koska markkinoilla kilpailu tuo esiin ilmiöiden arvoerot niiden hinnan kautta ja täten valinta määrittyy ilmiön niin sanotun laadun tai kustannustehokkuuden kautta. Ajattelumallissa kilpailu takaa hallinnan taloudellisen järkevyyden. (Helén 2016, 178–181.)

Hallinnan muotona uusliberaali järkeily tarjoaa sosiaalivaltiota täydellisemmän vastauksen yhteiskunnan hallittavuuden kysymyksiin. Uusliberaalia järkeilyä noudatettaessa ei tarvita taloudellisesta arvomaailmasta poikkeavaa poliittishallinnollista argumentointia. Markkinakilpailun periaate määrittää hallinnan järkevyyden. Taloudellinen ajattelu voidaan myös laajentaa minkä vain toiminnan tarkasteluun. Ilpo Helénin mukaan tämä aiheuttaa sen, että uusliberalististen oppien ajama markkinakilpailullinen ajattelu johtaa hallinnan yhdenmukaistumiseen. Uusliberalismi muokkaa yhteiskunnasta markkinoiden ”monoliitin”. (Helén 2016, 187.)

Hallinnan analytiikka ei määritä subjektiuksia ainoastaan yksilöiksi, vaan ne voivat myös olla toimijoiden ryhmiä tai instituutioita. Tilannetta, jossa hallinnan harjoittaja asettaa itse itsensä arvioinnin ja kehittämisen kohteeksi kuvataan käsitteellä hallinnan hallinnallistuminen (Dean 2010, 11). Jos hallinta yleisesti ymmärretään hallintainstituution toimena, jolla se vaikuttaa yksilöiden tai ryhmien elämään, hallinnan hallinnallistumisessa hallinto itse on ongelmallistamisen ja muutoksen kohde. Hallinnan hallinnallistuminen tekee

julkisorganisaatioista refleksiivisiä arvioinnin ja budjetoinnin kohteita. (Emt., 223.) Refleksiivinen hallinto ei rajaudu vain taloudelliseen arviointiin (emt., 225). Hallinnan hallinnallistumisen myötä kiinnostus riskeihin on kasvanut: hallintaa harjoittava toimija on tullut tietoisemmaksi sitä itseään uhkaavista riskeistä ja täten alistaa itsensä refleksiivisen hallinnan alaiseksi. Todellisuudessa riskiä ei ole olemassa vaan se on tapa järjestää todellisuus ja tuoda itsereflektion kohde näkyväksi. (Helén 2010, 40.) Täten on oleellista arvioida, miten hallinnan hallinnallistuminen tapauskohtaisesti oikeutetaan. Tutkielmani on laajalti hallinnan hallinnallistumisen analyysiä, sillä pääministeri Juha Sipilän hallituksen esitys maakunta- ja sote-uudistuksesta olisi ollut julkishallintoon keskittyvä organisatorinen uudistus. Poikkeuksena tähän ovat tietyt valinnanvapausmalliin sisältyvät oletukset yksilöille sote-palvelujen kuluttajina, mutta palaan tähän luvussa 5.2.

Hallinnan analytiikan tutkimus on yleistynyt viimeisten parinkymmenen vuoden aikana. Sen käytön yleistymisestä on seurannut usein tapahtuva ilmiö: se on laajentunut useiksi tulkinnoiksi ja täten vaikeammin hahmoteltavaksi kokonaisuudeksi. (Helén 2010, 48.) Kun hallinnan analytiikan käyttö on yleistynyt, sen käsitteestä on myös tullut vaikeammin hahmotettava. Tämä johtuu siitä, että jokainen voi hieman muokata omaa käsitystään hallinnan analytiikasta omassa tutkimuksessaan, jolloin koko ajan liikutaan kauemmaksi teorian alkuperäisistä ajatuksista. Hallinnan analytiikan tutkimus kuvaa yleisesti jotain yhteiskunnan ilmiötä tai kehityskulkua, kuinka hallinta on muuttunut ja miten tämä muutos on vaikuttanut ymmärrykseemme yhteiskunnasta ja siitä, mitä tehtäviä yhteiskunnalla on. Näitä ilmiöitä ovat esimerkiksi hyvinvointivaltio, kilpailukyky sekä yksityistäminen. Tällaisista yleisistä käsitteistä tulee helposti tutkimusta johdattelevia ilmiöitä, jolloin ne eivät enää ole niin sanottuja tutkimustuloksia. Hallinnan analytiikan tutkimus on keskittynyt liikaa vastaamaan kysymykseen: *miten* meitä hallitaan? Hallintaa tarkastellaan siinä muodossa missä se ilmenee, eikä tutkita esimerkiksi sitä, missä yhteyksissä hallinnan käytännöt ja keinot muovautuvat esimerkiksi poliittisiksi tai taloudellisiksi. Hallinnan analytiikan tutkimuksessa poliittisen ja taloudellisen eroa toisistaan ei havaita. (Helén 2016, 189.)

Tässä tutkielmassa en pyri tarkastelemaan pääministeri Juha Sipilän hallituksen esityksiä sote- ja maakuntauudistuksesta tiettyjen ilmiöiden valossa, vaan tarkoituksenani on tutkia miten ja kenelle vallankäyttö hallituksen esitysten kautta määritellään. Tavoitteenani on hallinnan analytiikan käsitteitä hyväkseni käyttäen tuoda näkyväksi ne ongelmallistamiset,

subjektiudet ja hallinnan tekniikat, joiden kautta hallintapyrkimykset oikeutetaan. Havaitsemalla nämä hallinnan muodot on mahdollista havaita aineistossa ilmenevistä hallintapyrkimyksistä ne rationaalisuudet, jotka hallintaa ohjaavat. Näin on mahdollista analysoida sitä, miten tietynlainen hallinnallisen järjelyn tyyli muovaa valtasuhteita aineistossa esiintyvien subjektiuksien välillä. Tavoitteenani ei ole esimerkiksi kilpailukyvyyn tai yksityistämisen ilmiöiden määrittelemisen hallinnan analytiikan käsitteiden avulla, vaan sen havaitseminen, miten hallituksen esityksissä pyrittiin vaikuttamaan voimassa oleviin valtasuhteisiin suomalaisessa sosiaali- ja terveystalouden järjestämisessä.

2.5 Uusi julkishallintojohtaminen

Uusi julkishallintojohtaminen (engl. New Public Management, NPM) on julkishallinnon johtamisen ajattelutapa, joka pyrkii vastaamaan kysymykseen, mikä on paras tapa organisoida ja johtaa julkista organisaatiota tai toimintaa. Sen mukaan julkishallinnollista johtamista voidaan tehostaa sisäistämällä yksityissektorin johtamisen käytäntöjä julkiselle puolelle, korostamalla tehokkuuden ja taloudellisuuden merkitystä sekä vahvaa johtamista. (Lähdesmäki 2003, 53; Määttä 2010, 189.)

Uuden julkishallintojohtamisen ajattelutapa perustuu julkisen valinnan teoriaan. Se on taloustieteellinen teoria, joka perustuu ajatukseen, ettei ole olemassa sellaista asiaa kuin yhteisön ”yhteinen hyvä”. Sen sijaan asioiden arvotus tapahtuu tapauskohtaisesti eli subjektiivisesti. Koska asioita arvotetaan subjektiivisesti, on mahdotonta sanoa, mikä annetuista valinnan vaihtoehdoista on absoluuttisesti paras, jolloin toimija arvottaa eri vaihtoehdot asettamalla ne keskenään paremmuusjärjestykseen. Toimijoiden valinnan motiivina on vain oman edun maksimoiminen. Koska yhteistä hyvää ei ole olemassa vaan arvotus tapahtuu subjektiivisesti, ovat markkinat tila, jossa voidaan tehdä loogisia valintoja. Teoria korostaa markkinoiden roolia ja pitää tärkeänä estää valtion puuttumista taloudelliseen toimintaan. (Yliaska 2014, 95–97.)

Uuden julkishallintojohtamisen mukainen ajattelumalli markkinaistaa julkista sektoria monin eri keinoin jäljittelemällä markkinoiden toimintaa. Mallin mukaisessa ajattelussa julkista palveluntuotantoa ohjataan sopimuksin, joissa erotetaan palveluiden tuottajat palveluiden ostajista, vaikka molemmat olisivatkin julkisia organisaatioita. Eri

toimintayksiköitä eritellään tuotannon yksiköiksi, joiden toimintaa voidaan arvioida ja hinnoitella. Yksiköiden tulee kehittää palveluidensa tuotteistamista, laaduntarkkailua ja mittaamista. Standardoitujen mittaristojen avulla tuloksia voidaan tehokkaasti verrata asetettuihin tavoitteisiin sekä eri yksiköiden tehokkuutta voidaan vertailla keskenään. Kun toimintaa on palvelusopimusten kautta palveluiden ostajat ja tuottajat on eroteltu, asiakkuusnäkökulma on laajentunut vain palvelun käyttäjästä (esimerkiksi potilas) myös palveluiden ostajiin (esimerkiksi kunnat, jotka ostavat palveluja sairaanhoitopiiriltä). (Hämäläinen & Metteri 2011, 126–130.)

Uusi julkishallintojohtaminen on noussut 1970-luvulta alkaen hyvinvointijärjestelmän uulisberaalina kritiikkinä. Kansainvälisesti muutokseen vaikuttivat muun muassa rahamarkkinoiden globaali aukeaminen ja yritysten kansainvälistymisen myötä lisääntynyt kilpailukyvyn korostaminen. (Hämäläinen & Metteri 2011, 144.) Uusi julkishallintojohtaminen tarjoaa julkisen sektorin uudistamisen välineitä, mutta se ei esitä yksiselitteistä määritelmää hyvästä johtamisesta, vaikka sen nimessä on sana “johtaminen”. Ajattelumallilla on sen sijaan viitattu julkisen palvelutuotannon markkinaistamiseen. (Yliaska 2014, 11–12.) Uusi julkishallintojohtaminen nojaa kuitenkin johtamisideaaliltaan managerismiin. Se tarkoittaa toiminnan tehostamista johtamisen avulla. Se perustuu ajatukseen, jossa tehokas johtaminen nähdään ratkaisuna erilaisiin taloudellisiin tai sosiaalisiin ongelmiin. (Emt., 44.)

Tutkielmassani käsittelen uutta julkishallintojohtamista yhtenä tapana hahmottaa markkinahallinnan mukaista ajattelua Juha Sipilän hallituksen maakunta- ja sote-uudistuksessa. Uusi julkishallintojohtaminen ei ole pelkkää uusliberalistisen ajattelun toimeenpanoa (Helén 2016, 184) ja sitä myötä puhtaasti markkinahallinnan tekniikka. Uusi julkishallintojohtaminen on kuitenkin tuonut esimerkiksi budjettiajattelun alueelle, jota on aiemmin hallittu asiantuntija-arvioinnin ja virkakoneiston toimesta. Budjettivastuun tullessa osaksi asiantuntijatyötä, myös hallinnan käytännöt ja arvotus muuttuvat. Uuden julkishallintojohtamisen ajattelutapa edellyttää toiminnan suunnittelemista kustannusten ja hyötyjen näkökulmasta eikä asiantuntijuuden omalla käsitteistöllä. Esimerkiksi sote-alan täytyy suunnitella ja muuttaa toimintansa numeroilla mitattavaksi menojen ja tulojen tuloslaskelmaksi, jolloin toimintaa myös arvioidaan myös lukujen, ei vain alan oman käsitteistön avulla. Uusi julkishallintojohtaminen on muuttanut asiantuntijatoiminnan hallintaa. (Miller & Rose 2008, 160–161.) Täten uusi julkishallintojohtaminen osaltaan

edistää Ilpo Helénin ajatusta siitä, että uusliberalismi muokkaa yhteiskunnasta markkinoiden monoliittin. Tämän lisäksi uudistus on kiistatta merkittävä osa uuden julkishallintojohtamisen kehittymistä Suomessa, joten en voi jättää sitä analyysini ulkopuolelle.

3 MENETELMÄN JA AINEISTON KUVAUS

3.1 Aineiston kuvaus

Tutkielmani aineistona käytän kahta pääministeri Juha Sipilän hallituksen esitystä maakunta- ja sote-uudistuksesta. Kaikkien hallitusten esitykset ovat julkisesti nähtävillä eduskunnan verkkosivuilla. Hallituksen esityksestä säädetään perustuslaissa (§ 70) ja se on yleisin tapa lakiesityksen vireilletuloon eduskunnassa. Hallituksen esitykset valmistellaan valtioneuvoston ministeriöissä ja hallitus päättää esityksen antamisesta valtioneuvoston yleisistunnossa. Tämän jälkeen eduskunta käsittelee hallituksen esityksen ja, joko esittää siihen muutoksia tai päättää sen hyväksymisestä tai hylkäämisestä. (Holkeri et al. 2019, 5.) Tutkielmani aineistona olevia hallituksen esityksiä käsiteltiin eduskunnan täysistunnoissa, joten vaikka hallituksen esitykset raukesivat Sipilän hallituksen eroon, voidaan niitä pitää vähintään toimineen hallituksen käsityksenä siitä, miten maakunta- ja sote-uudistus tulisi toteuttaa. Täten ne ovat aikaansa kuvaavia politiikkaprosessin osia. Poliitiikkaprosessilla tarkoitan julkista poliittista toimintaa, jossa määritellään julkisen palvelun toteuttaminen, päätettyjen palvelujen tuottaminen sekä näiden palvelujen valvonta (Harisalo et al. 2007, 27–28). Poliitiikkaprosessit ovat ajassa muuttuvia merkityskamppailuja, joiden kautta on mahdollista hahmottaa sen hetkistä yhteiskuntaa, valtasuhteita ja tapahtuvaa hallintaa (Häikiö & Leino 2014, 7).

Aineistonani käytän pääministeri Juha Sipilän *hallituksen esitystä eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskeviksi lainsäädännöiksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi* (HE 15/2017 vp). Niin sanotun maakunta- ja sote-uudistuksen emolain (HE 15/2017 vp) lisäksi aineistona käytän myös *hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi* (HE 16/2018 vp) eli niin sanottua valinnanvapauslakia. Tutkielman luettavuutta parantaakseni olen tekstin sisäisissä viitteissä viitannut hallituksen esityksiin HE-lyhenteillä. Näiden hallituksen esitysten analysoinnin lisäksi olen jatkanut tarkastelua tapauskohtaisesti ja sen ollessa tarkoituksenmukaista niihin tutkimuksiin ja selvityksiin, joihin hallituksen esityksissä viitataan.

Maakunta- ja sote-uudistuksen emolain esityksessä esitettiin säädettäväksi maakuntalaki, laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä näiden lakien yhteinen voimaannolaki. Hallituksen esityksen mukaan Suomeen olisi perustettu 18 itsehallinnollista maakuntaa, joiden keskeisenä tehtävänä olisi ollut sote-palveluista sekä pelastustoimesta vastaaminen. Maakunnat olisivat vastanneet organisatoriselta rakenteeltaan kuntia: maakunnan ylin päättävä toimielin olisi ollut vaaleilla valittu maakuntavaltuusto. Tämän lisäksi esitettiin valtion ohjausmahdollisuuksien vahvistamista sote-palvelujen osalta. Maakuntien toiminta esitettiin rahoitettavaksi pääosin yleiskatteellisella valtion rahoituksella. Rahoitusvastuun siirtymisen myötä kuntien rahoitusosuutta esitettiin siirrettäväksi valtiolle. Kunnallisveroa olisi esityksen mukaan leikattu jokaisessa kunnassa yhtä paljon (12,47 %) sekä kiristetty valtion ansiotuloverotusta saman verran. Uudistuksen tavoitteena oli myös vähentää julkisen talouden kestävyysvajetta kolmella miljardilla eurolla vuoteen 2030 mennessä. Hallituksen esityksen mukaan palvelujen ja tehtävien järjestämisvastuu olisi siirtynyt maakunnille vuoden 2019 alusta. (HE 15/2017 vp, 1–3.)

Valinnanvapauslain esityksessä esitettiin säädettäväksi asiakkaiden valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Lain tavoitteena oli edistää sote-palveluiden asiakkaiden mahdollisuutta valita itse heidän palveluntuottajansa ja samalla palvelujen laadun ja saatavuuden kehittäminen. Asiakkaan valinnanvapaudella tarkoitetaan hallituksen esityksessä asiakkaan oikeutta valita sote-palvelujen tuottaja, palveluyksikkö sekä henkilöt, jotka palvelua hänelle antavat. Palveluja olisi voinut hallituksen esityksessä tuottaa maakunnan perustamat liikelaitokset (maakunnan olisi pakko yhtiöittää oma palveluntuotantonsa) sekä yksityiset tai kolmannen sektorin palveluntuottajat. Asiakkaan valintaoikeus olisi ollut valtakunnallinen, eli valintaoikeus ei olisi rajoittunut vain oman maakunnan sisälle. Maakunnan tehtäväksi olisi tullut valinnaisen palveluntuotannon lisäksi hyväksyä alueellaan toimivat sote-palveluntuottajat, laatia sopimukset palvelujen tuottamisesta eri toimijoiden kanssa, ylläpitää asiakas- ja potilastietorekisterejä sekä vastata siitä, että asiakkailta olisi saatavilla riittävät tiedot palveluntuottajansa valintaa varten. Valinnanvapauslaki olisi tullut hallituksen esityksen mukaan voimaan 1.1.2020 vaiheittain. (HE 16/2018 vp, 1–2.)

Hallituksen esitystä valinnanvapauslaiksi käytän tutkielmani aineistona siksi, että siinä esitellään valinnanvapausmallin vaikutuksia, perusteita ja taustaa paljon yksityiskohtaisemmin ja kattavammin kuin niin sanotussa emolaissa. Jos olisin käyttänyt

aineistonani vain niin sanottua emolakia, en olisi kyennyt analysoimaan valinnanvapausmallin kautta tapahtuvaa vallankäyttöä luotettavasti. Juha Sipilän hallituksen valinnanvapausmalli oli kuitenkin oleellinen osa hallituksen esitystä maakunta- ja sote-uudistuksesta, sillä se olisi muuttanut sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämistä ja tuottamista hyvin olennaisesti verrattuna nykyiseen järjestelmään.

Hallituksen esitykset noudattavat yleisesti samaa rakenteellista kaavaa, joka on kuvattu oikeusministeriön laatimassa hallituksen esitysten laatimisohjeessa. Laatimisohjeen mukaan hallituksen esityksessä tulee kuvata tiiviisti ne lainvalmistelun tulokset ja johtopäätökset, jotka ovat merkityksellisiä eduskunnan päätöksenteon kannalta. Esityksessä tulee perustella lakiesityksen tarpeellisuus sekä esittää miten lakiesitys toteuttaa sille asetetut tavoitteet tarkoituksenmukaisesti. (Oikeusministeriö, 2018.) Hallituksen esitykset toimivat hyvin tutkielmani aineistona, sillä vaikka analysoimani aineistot ovat pitkiä sivumäärällisesti, noudattivat ne oikeusministeriön laatimisohjeen mukaista rakennetta. Esityksissä eritellään laatimisohjeen mukaisesti nykytilan arviointi, hallituksen esityksen tavoitteet sekä keskeiset ehdotukset sekä niiden valmistelu (emt., 17). Koska aineistoni noudattaa ennalta määriteltyä rakennetta, oli analyysin suunnittelu ja toteuttaminen helpompaa ja täten sivumäärällisesti pidemmän aineiston käsittely on ollut luotettavampaa ja tehokkaammin toteutettavissa. Hallituksen esityksissä esitellään myös asian valmistelu, esityksen riippuvuus muista esityksistä sekä jokaisen lakipykälän yksityiskohtaiset perustelut, mutta analyysini ei keskittynyt asiakirjojen näihin osiin.

3.2 Hallinnan analytiikka menetelmänä

Tutkielmani analyysi on luonteeltaan laadullista analyysiä. Laadullisessa analyysissä aineistoa tarkastellaan kokonaisuutena ja aineiston nähdään hahmottavan jotain tiettyä ilmiötä. Aineiston havainnointi laadullisessa analyysissä muotoutuu kahdesta toisiinsa liittyvästä vaiheesta: havaintojen pelkistämisestä ja tulosten tulkinnasta. Laadullisessa tutkimuksessa aineistoa tarkastellaan vain valitusta teoreettisesta näkökulmasta. Teoreettisen näkökulman rajaamisen kautta aineisto pelkistyy helpommin hallittavaksi kokonaisuudeksi niin sanottuja “raakahavaintoja”. Raakahavaintojen keräämisen jälkeen niistä etsitään yhteisiä piirteitä ja sitä kautta havaintoja yhdistellään joukoiksi. Kun

havainnot on yhdistelty joukoiksi, voidaan niistä muodostaa tulkinta tutkittavasta ilmiöstä. (Alasuutari 2011, 31–36.)

Olen analyysissäni seurannut näitä aineiston havainnoinnin vaiheita, jossa olen hyödyntänyt hallinnan analytiikan sekä uusliberaalin subjektiuden käsitteitä. Ensiksi selvitin, mikä oli pääministeri Juha Sipilän hallituksen maakunta- ja sote-uudistuksen hallinnan ongelmallistaja: mitä ongelmaa tai asiaa hallituksen esitykset pyrkivät korjaamaan. Maakunta- ja sote-uudistuksen tavoitteet linjattiin jo Sipilän hallitusohjelmassa: “Sosiaali- ja terveystalouden uudistamisen tavoitteena on terveyserojen kaventaminen ja kustannusten hallinta. (Hallituksen julkaisusarja 2015, 28).” Tämän jälkeen määrittelin ne subjektiudet, joita hallituksen esitykset maakunta- ja sote-uudistuksesta luovat: mitä toimijoita uudistuksen eri vaiheissa nähdään olevan. Löysin aineistosta kolme uudistusta määrittelevää subjektiutta, joilla kuvattiin Suomen yhteiskunnallisen järjestelmän kolmea institutionaalista tasoa. Nämä subjektiudet olivat kunta, valtio sekä hallituksen esityksessä perustettavaksi ehdotettu maakunta. Sen jälkeen pystyin hallinnan ongelmallistamisen näkökulmasta aloittamaan tulosten tulkintaa eli määrittelemään sen, millaisia ominaisuuksia eri subjekteille annetaan hallituksen esityksessä. Nämä kolme subjektiuden tasoa tulivat myös analyysilukujeni nimeksi.

Hallinnan tekniikoiden käsitteen avulla pystyin tunnistamaan ne tiedon tuottamisen tavat, joiden kautta eri subjektiuksien ominaisuudet aineistossa määriteltiin ja sitä kautta esitetyt hallintatoimet oikeutettiin. Hallinnan tekniikoiden avulla oli mahdollista vahvistaa myös käsitystäni hallinnan tiedonintressistä eli siitä, millaiset asiat aineistossani määrittelevät hallinnan tavoitetilän: millaisia subjektiuksia hallinta pyrkii tuottamaan. Täten pystyin liittämään hallinnan uusliberalismin, markkinahallinnan sekä uuden julkishallintojohtamisen kontekstiin. Näin ollen pystyin vastaamaan tutkimuskysymykseeni: miten valta ja hallinta muotoutuvat pääministeri Juha Sipilän hallituksen esityksissä maakunta- ja sote-uudistuksesta?

4 KUNTASUBJEKTIVUS JULKISHALLINNON HAAVOITTUVAISSUUTENA

4.1 Julkisen talouden kestävyysvaaje uusliberaalin hallinnan ongelmallistajana

Ensiksi esittelen, mihin uhkakuviin tai riskeihin hallituksen esitykset maakunta- ja sote-uudistuksesta pyrkivät puuttumaan. Riski itsessään mahdollistaa hallinnan. Se mahdollistaa todellisuuden hahmottamisen hallittavassa muodossa. Kun riskit yhdistetään asioihin, joilla kyseistä riskin realisoitumista voidaan vähentää, pystytään luomaan loogisia ajatteluketjuja ja käyttäytymisehdotuksia: “Tämä asia on riski, joten se pitää ottaa huomioon toiminnassa”. (Dean 2010, 206.) Riskit voidaan nähdä hallinnan oikeutuksien perusteina, jotka nousevat esiin uusliberaalin hallinnan ongelmallistamisina. Ongelmallistaminen tapahtuu vertailun kautta, jossa hallintavaltaa käyttävä toimija vertaa määrittelemäänsä todellisuutta suhteessa ideaalitulanteeseen. (Miller & Rose 2008, 61–62.) Tarkastelemalla näitä ongelmallistamisia on mahdollista havaita, millaisia ominaisuuksia aineisto esittää eri subjektiuksille. Kun havaitaan ne asiat, joita aineisto ongelmallistaa, voidaan aineistossa käsiteltävät subjektit tai subjektien ominaisuudet luokitella karkeasti haavoittuviin ja sopeutumiskykyisiin. Uusliberaalin hallinnan ongelmallistamisen kohteena on haavoittuvainen subjektiivus. Haavoittuvaisuus tässä yhteydessä tarkoittaa subjektiivutta joka ei pysty tekemään oikeita ja hyviä valintoja elämässään, nämä ongelmat nähdään uusliberaalin hallinnan mukaan syinä yhteiskunnallisille ongelmille. Tämän vuoksi yhteiskunnallisia ongelmia voidaan ratkaista tuottamalla vähemmän haavoittuvaisia subjektiivuksia. (Chandler 2016, 121–125.)

Tässä luvussa esittelen aineistoni haavoittuvaisuuden vertailukohdan. Toisin kuin joissain hallinnan analytiikan tutkimuksissa, tutkielmani uhkakuvat eivät suoraan kohdistu yksilöön vaan suomalaiseen yhteiskuntaan ja sitä kautta yksilöön välillisesti. Aineistossa ei myöskään määritellä suorasti subjektiivutta yksilöille, joihin hallinta kohdistuu. Sen sijaan hallintapyrkimykset kohdistuvat enemmänkin alueelliseen hallintoon ja sen kautta välillisesti kansalaisiin. Tällaisia uusliberaalin hallinnan tapaa kutsutaan hallinnan hallinnallistumiseksi, jossa hallintaa harjoittava toimijan, esimerkiksi valtion, tiedonhankinnan ja arvioinnin kohteeksi muodostuu sen omat hallintatoimet (Dean 2010, 11).

Esitys keskittyy sosiaali- ja terveystalouden uudelleenorganisoinnin lisäksi korjaamaan julkistaloudellista rakenteellista ongelmaa Suomen yhteiskunnan nykytilassa: julkisen talouden kestävyysvajetta. Uudistuksen tavoitteena on vähentää julkisen talouden kestävyysvajetta kolmella miljardilla eurolla vuoteen 2030 mennessä (ks. esim. HE 15/2017 vp, 2, 14, 115). Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma (Hallituksen julkaisusarja 2015) linjasi julkisen talouden tasapainottamisen toimia, joihin hallitus oli sitoutunut. Hallitus sitoutui yhteensä 10 miljardin euron kestävyysvajeen kattamiseen hallituskauden aikana. Pitkällä aikavälillä vaikuttaviksi keskeisiksi toimiksi hallitus linjasi sosiaali- ja terveystalouden uudistuksen sekä kuntien tehtävien vähentämisen. (Emt., 13.)

10 miljardin euron kestävyysvajepotista kolme miljardia katettaisiin hallituksen esityksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon integraatiolla, jossa vastuu sote-palvelujen järjestämisestä siirretään kunnilta alueellisille maakunnille. Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmassa sote-uudistuksen tavoitteita ovat kestävyysvajeen kuromisen lisäksi terveystalouden kaventaminen sekä sote-palveluketjujen selkeyttäminen. Sipilän hallituksen tavoitteena ylipäättään oli vähentämään kuntien kustannuksia karsimalla lakisääteisiä tehtäviä. (Hallituksen julkaisusarja 2015, 28.) Maakunta- ja sote-uudistuksen tavoitteena ei siis ollut pelkästään julkisen talouden kestävyysvajeen kurominen.

Julkisen talouden kestävyysvajeella tarkoitetaan sitä, että julkisen talouden tulot eivät pitkällä aikavälillä riitä menojen kattamiseksi. Käsite ei itsessään esitä mitään toimenpiteitä, joita tulisi ottaa kestävyysvajeen kuromiseksi. Se on luku, joka ilmaisee julkisen talouden sopeuttamistarpeen. (Oksanen 2014, 54.) Kestävyysvaje tarkoittaa sitä, kuinka paljon julkisia menoja täytyy leikata tai tuloja lisätä suhteessa bruttokansantuotteeseen nykyisten asiantilan vallitessa sekä väestön ikääntyessä, jotta lisävelan ottamiselta voitaisiin välttyä (Kangas, Palme & Kainu 2015, 77). Luku on siis ennuste, joka pyrkii esittämään sen, miten julkisen talouden tilanne kehittyy, jos nykytila säilyy ja väestörakenne kehittyy oletetun mukaisesti.

Aineistossa esitetään, että nykymuotoiset julkisen sektorin toiminnot on rakennettu nopean talouskasvun ja suotuisan väestönkehityksen aikaan. Tulevaisuuden kasvunäkymät ovat taasen historiaan verrattaessa vaisut. Kasvunäkymiin vaikuttavat muun muassa väestörakenteen raju muutos, kun työikäisten määrä vähenee ja yli 65-vuotiaiden määrä kasvaa. Tämä luonnollisesti vaikuttaa julkisen talouden rahoitus pohjaan verotulojen heikentyessä. Samalla väestön ikääntyminen aiheuttaa palvelutarpeen lisääntymistä

erityisesti terveys- ja hoivapalvelujen osalta. Tämä aiheuttaa sen, että julkinen talous on jäämässä rakenteellisesti alijäämäiseksi tilanteessa, jossa väestörakenteen muutokseen reagointi edellyttäisi julkisen talouden rakenteellista ylijäämää. (HE 15/2017 vp, 140.)

Ikärakenteen kehitys esitetään pääasialliseksi syyksi julkisen talouden kestävyysvajeeseen. Ikärakennetta kuvataan usein huoltosuhteen käsitteen kautta. Huoltosuhte tarkoittaa sitä, kuinka monta ihmistä työvoiman ulkopuolella on suhteessa työvoimaan. Tilastokeskus kuvaa tilannetta esimerkiksi väestöllisen huoltosuhteen kautta: kuinka paljon alle 15 ja yli 65-vuotiaita on suhteessa 15–65 vuotiaisiin. Väestöllinen huoltosuhte on noussut vuoden 1970 luvusta 50,7 (vuonna 1970 jokaista alle 15 ja yli 65-vuotiasta kohden oli kaksi 15–65-vuotiasta) vuoden 2020 lukuun 62,0 ja kehityksen on arvioitu kiihtyvän (vuoden 2070 luvuksi on ennustettu 81,1). (Tilastokeskus 2019a.) Työiän ulkopuolella olevien suomalaisten määrä on kasvanut ja tulee tulevaisuudessa kasvamaan lisää suhteessa työikäisiin.

Ilman rakenteellisia uudistuksia valtion sekä kuntien velka tulee hallituksen esityksen mukaan kasvamaan nopeasti. Kunnat ovat myös keskenään erilaisissa asemissa ikärakenteen alueellisten erojen vuoksi. Täten alueellisesti yhdenvertaisen palvelutarjonnan turvaaminen on entistä haasteellisempaa tulevaisuudessa. Hallituksen esityksessä esitetään myös, että julkisesti rahoitettujen sote-palvelujen kustannusten ennakoitaan kasvavan keskimäärin 2,4 % vuodessa vuosien 2019–2029 välillä: Vuoden 2019 menotasoksi ennakoitaan noin 17,9 miljardia euroa ja ilman uudistuksia menojen ennakoitaan kasvavan 4,4 miljardilla eurolla vuoteen 2030 mennessä. Aineistossa ennakoitaan myös, että väestörakenteen muutos lisää palveluntarvetta sosiaalipalveluissa 70 % ja terveydenhuollossa noin 20 % nykytasoon verrattuna. (HE 15/2017 vp, 140.) Sote-palvelujen palvelutarpeen arvioidaan jo pelkästään ikärakenteen muutoksen seurauksena kasvavan vuosittain 1,5 % seuraavan kymmenen vuoden aikana. Soten palvelurakennemuutos pyrkii palvelutuotantoa tehostamalla ja tuottajien välistä kilpailua lisäämällä madaltamaan kustannusten nousua. (Emt., 157.)

Kestävyysvaje on taloustieteellinen käsite ja se nojaa taloustieteen tapaan esittää asiat faktoina. Vaikka käsite itsessään ei ehdota mitään toimia kestävyysvajeen kuromiseen, voidaan sitä käyttää hallinnan tekniikkana, ongelmallistamisen välineenä, uusliberaalissa hallinnassa. Kestävyysvajeen käsite vertaa nykytilaa ideaalitalanteeseen, tilanteeseen, jossa julkisen talouden tulot riittävät menojen kattamiseen. Valtaa pitävä subjekti, tässä tilanteessa Suomen hallitus on ongelmallistaja (engl. problematizing activity). Yhteiskunnan hallinnan

ideaalitulat oleellisesti linkittyvät niihin ongelmiin, joita se esittää yhteiskunnan ongelmiksi. (Miller & Rose 2008, 61.) Täten on luonnollista, että Suomen hallitus esittää ongelmallistamisia liittyen Suomen julkisen talouden tilaan. Ongelma perustellaan vertaamalla nykytilaa menneeseen aikaan, jolloin väestökehitys oli suotuisaa ja talous kasvoi nopeasti.

Kestävyyssvajeeseen reagoiminen menoja leikkaamalla liittyy vahvasti aiempaan julkisen talouden kestävyysvajeen tutkimukseen, jossa esitetään, että kestävyysvajetta käytetään yleisesti vahvana argumenttina hyvinvointivaltiomalliin kohdistuvissa leikkauksissa (ks. esim. Taimio 2015, 9; Kangas, Palme & Kainu 2015, 77–78.) Perusteluja kestävyysvajeen kattamiseksi pääosin menoleikkauksilla ei ole kuitenkaan esitetty. Potentiaalisia valinnan mahdollisuuksia olisi menojen leikkausten lisäksi esimerkiksi verotuksessa. (Tanninen & Tuomala 2015, 125.)

On myös huomion arvoista, että kestävyysvajeen käsitettä ja etenkin valtiovarainministeriön kestävyysvajelaskelmia on kritisoitu niiden soveltumattomuudesta talouspolitiikan suunnittelussa (Haaparanta, Kanninen & Taimio 2019). Kriitikoiden mukaan kestävyysvajeen käyttö talouspolitiikan oikeutuksena nähdään toimimattomana ja käyttöön tulisi ottaa muita finanssipolitiikan sääntöjä, jotka antaisivat tilaa muun muassa elvytyspolitiikalle (emt., 74). Laskelmissa on esimerkiksi arvioitu väärin lainojen pitkän aikavälin korko-oletus (emt., 78–80). Valtiovarainministeriön kestävyysvajelaskelmissa ei ole kuvattu lukujen saamiseksi käytettyä menetelmää, joten malleja ei voida alistaa vertaisarvioinnille. Kirjoittajat myös huomauttavat, ettei kestävyysvajetta tulisi käyttää yksittäisten politiikkatoimenpiteiden suunnitteluun. (Emt., 80–81.) Lukujen käyttö ei siis taloustieteellisessä keskustelussakaan ole täysin ongelmatonta. Kriitikki kuitenkin kiinnittyy siihen, kuinka hyvin käytetty mittari kuvaa todellisuutta. Kriittinen keskustelu ei keskity siihen, voidaanko todellisuutta ylipäättään yksinkertaistaa ja hahmottaa mitattavien sekä keskenään vertailukelpoisten matemaattisten mittareiden kautta.

Kestävyysvajeen käsite voidaan nähdä hallituksen esityksessä esitettävän hallinnan tekniikkana. Hallinnan tekniikoiden avulla todellisuutta muokataan muotoon, jossa se voidaan nostaa keskusteluun. Informaatiota, tässä tilanteessa kestävyysvajetta ei tule ymmärtää vain neutraalina tiedon ja todellisuuden esittämisenä. Kestävyysvaje on itsessään tapa puuttua todellisuuteen. Se esittää todellisuuden niin, että kyseessä olevaa aluetta, kestävyysvajetta ja Suomen julkishallinnon taloudellista tilannetta, on mahdollista arvioida.

Tiedon keruu ja sen esittäminen mahdollistavat kyseisen tiedon pohjalta tehtävän arvioinnin ja arvioinnin mukaisten toimien esittämisen. Informaatio itsessään on mekanismi, jonka kautta on mahdollista luoda suhteita eri ilmiöiden välillä. (Miller & Rose 2010, 98–99.) Hallituksen esityksessä kestävyysvajeen käsite siis mahdollistaa julkisen talouden supistamisen tarpeen mittaamisen sekä tätä kautta luo suhteen kestävyysvajeen ja esitettävien toimien välille.

Uusliberaalissa hallinnassa subjektiuden haavoittuvaisuuden määrittää sen kyky joko saada tai käyttää hyödyksi tälle tuotettua tietoa. Hallittavien subjektiuksien haavoittuvaisuus määritellään tuottamalla niille tietoa niiden haavoittuvaisuuksista ja samalla niiden potentiaalista. Sopeutumiskykyisellä subjektiudella on keinoja, joilla se pystyy tiedostamaan sitä uhkaavat riskit ja mukautumaan niihin, haavoittuvaisilla subjektiuksilla ei. Keskiöön uusliberaalissa hallinnassa nousee tieto sekä haavoittuvaisuuden määrittäminen ja sen ymmärtäminen. (Chandler 2016, 122.)

Hallituksen esityksen mukaisen uudistuksen tarve perustellaan julkisen talouden kestävyysvajeella. Markkinahallinta näkee maailman kustannuksina ja tuloina, yli- ja alijääminä. Se edellyttää, että hallinnan kohteet ovat laskettavissa, matemaattisesti saatua tietoa pidetään objektiivisena. Ilmiöiden muuttaminen laskettavaan muotoon on vain helpottunut tietotekniikan kehityksen ja sitä kautta laskentatehon kasvamisen myötä. Laskettavuus mahdollistaa myös asioiden yhteismitallistamisen, sillä matemaattiseen muotoon muutettuja ominaisuuksia on mahdollista vertailla keskenään. (Helén 2016, 196–200.) Julkisen talouden kestävyysvaje hallinnan tekniikkana tuo laskettavaksi ja havaittavaksi taloudellisia haasteita, joissa Suomen julkishallinto on nyt ja tulee olemaan tulevaisuudessa. Tämän vuoksi on oleellista tarkastella, mitä subjektiuksia hallituksen esitys luo ja miten se määrittää ne haavoittuvaisina, sopeutumiskykyisinä ja mukautuvina.

Aineistossa kuvataan tekijöitä, jotka vaikuttavat Suomen julkisen talouden kestävyysvajeen syntyyn. Väestöllisen huoltosuhteen kasvaessa on luonnollista, että myös sotemenot kasvavat. Tämä luo luontevan tuntuisen yhtälön siihen, miksi juuri soteuudistus on osaltaan esitetty yhtenä ratkaisuna julkisen talouden kestävyysvajeen kuromiseen. On huomionarvoista, että Juha Sipilän hallitus pyrki vaikuttamaan julkisen talouden kestävyysvajeeseen maakunta- ja soteuudistuksen lisäksi muun muassa asettamalla kuntataloudelle menorajoitteen sekä valmistelemalla kuntatalousohjelman osana julkisen talouden suunnitelmaa (HE 15/2017 vp, 139). Sote- ja maakuntauudistus ei siis ole ainoa

lääke kestävyysvajeen selättämiseen, mutta kolmen miljardin euron säästötavoitteen myötä se on suurin yksittäinen hallituksen esittämä ratkaisu ongelmaan.

Hallituksen esitys esittää Suomen julkiselle hallinnolle kolmenlaisia subjektiuksia julkishallinnon organisaatorakenteen mukaisesti: alueellisen itsehallinnon omaavat kunnat, valtionhallinnollisen Suomen valtion sekä esityksessä perustettavaksi esitetyt maakunnat. Seuraavaksi erittelen, millaisia ominaisuuksia näihin subjektiuksiin liitetään sekä miten hallituksen esitys pyrkii reagoimaan subjektien haavoittuvaisuuksiin julkisen talouden kestävyysvajeen näkökulmasta. Analysoin subjektiutta kolmen käsitteen kautta: haavoittuvaisuuden, sopeutumiskyvyn sekä mukautumisen (Chandler & Reid 2016). Julkisen hallinnon instituution subjektiudet voidaan jakaa karkeasti näiden kolmen käsitteen alle: kunnat nähdään haavoittuvaisina, maakunnat sopeutumiskykyisenä sekä valtio nähdään tietynlaisena mukauttajana toiminnan arvioinnin ja ohjaajan roolien kautta. Olen jakanut analyysilukuni tämän jaon mukaisesti. Esittelen myös, millaisten hallinnan tekniikoiden kautta subjektiuksien ominaisuudet määritellään. Koska ongelmallistaminen tapahtuu hallituksen esityksessä haavoittuvaisen subjektiuden luokittelun kautta, käsittelen tässä luvussa julkisen hallinnon kuntasubjektiuden määrittymistä. Luvussa 5 käsittelen maakuntasubjektiuden määrittymistä ja luvussa 6 sitä, miten valtionhallinnon roolia hallituksen esityksen myötä vahvistettaisiin.

4.2 Kuntasubjektius uusliberaalina haavoittuvaisuutena

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen aikana Suomessa oli 295 kuntaa, jotka ovat vastuussa julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja rahoittamisesta. Aineistossa sote-palvelujen järjestämisvastuuta kuvataan epäselväksi. Tämä on aiheuttanut palvelujen pirstaloitumista ja kokonaisvastuu on ollut epäselvä. Toiminnan johtaminen on vaikeutunut pirstaloitumisen myötä. Kansallinen ohjaus nähdään puutteellisena ja täten ei ole voitu riittävästi turvata yhdenvertaisia palveluja. Palvelun järjestäjien pirstaloituminen yhdistettynä valtion heikkoihin ohjausmahdollisuuksiin on johtanut tilanteeseen, jossa vahvemmat ja paremmin toimintaedellytyksin toimivat palvelujärjestelmän osat ovat kehittyneet muita voimakkaammin. Esimerkiksi sairaanhoitopiirien vastuulla erikoissairaanhoito on kehittynyt voimakkaammin kuin yksittäisten kuntien vastuulla oleva perusterveydenhuolto. Hallituksen esityksen mukaan tämä on aiheuttanut väestöryhmien

välisiä eroja terveystalouden käytössä sekä suoraan terveyserojen kasvua. (HE 15/2017 vp, 135–136.)

1990-luvulla toteutettiin hallinnon desentralisaatio, jossa palvelujärjestelmää hajautettiin kunnille. Aineiston mukaan desentralisaatio sopeutti sotepalvelujärjestelmän paikallisiin oloihin ja selkeytti taloudellisia vastuita, mutta samalla aiheutti vakavia ongelmia järjestelmän ohjattavuudelle, palvelujen yhdenvertaiselle laadulle sekä kustannusten hallitsemiselle. (HE 15/2017 vp, 135.) Desentralisaation jälkeiset kunnat esitetään pirstaloituneina, vaikeasti johdettavina ja hahmotettavina palvelukokonaisuuksina. Palvelujärjestelmät ovat kehittyneet epätasaisesti ja monet kunnat ovat pieniä ja resursseiltaan heikkoja. Nykyinen kuntarakente ei takaa pitkällä aikavälillä palvelujen tasavertaista saatavuutta ja laatua. Erot kuntien koossa ja resurssien rajallisuudessa ovat aiheuttaneet aineiston mukaan kuntien välisen yhteistoimintatarpeen kasvamisen. Tämä osaltaan on aiheuttanut alueellisen demokratian välillistymisen: yhteistoiminnan kautta osa kunnan budjetista sidotaan yhteistoimintaan, jolloin päätösvaltaa sidotun budjetin osalta ei käytä enää demokraattisesti valittu kunnanvaltuusto. (HE 15/2017 vp, 131.)

Palvelujen pirstaloituminen on aiheuttanut epäselvän kokonaisuuden. Pirstaloituminen osaltaan johtuu siitä, että kunnat saavat itse päättää miten ne palvelut järjestävät: hoidetaanko palvelu pelkästään kunnan omana toimintana, kuntayhteistyössä muiden kuntien kanssa tai esimerkiksi palvelusetelillä. Vastuun epäselvyys nähdään haavoittuvaisuutena, joka on mahdollistanut sen, että eri sote-palvelut ovat kehittyneet epätasaisesti. Kehitystä mitataan palveluun käytettyjen varojen perusteella. Tehokkuus mielletään myös vertailun kautta: uudistuksen tavoitteena on etsiä eri palvelujen järjestämistavoista parhaita käytäntöjä sekä lainata sopivia elementtejä muista järjestelmistä ja tämän kautta lisätä kustannustehokkuutta. Kustannusten kasvun hillintää auttavat menotavoitteiden asettaminen, menojen valvominen sekä menokehitystä valvovien mittaristojen käyttö. (HE 15/2017 vp, 163.) Desentralisaation nähdään vaikeuttaneen juuri toiminnan ohjaamista sekä kustannusten hallintaa. Nämä ovat haavoittuvaisuuksia julkisen hallinnon kuntasubjektuudessa, joihin aineisto pyrkii puuttumaan. Ohjaaminen nähdään hallituksen esityksessä toimina, joilla valtio voisi ohjata aluehallinnon toimintaa.

Subjektin haavoittuvaisuus voi ilmetä monissa eri muodoissa. Se ilmenee esimerkiksi tarvittavan informaation kautta: miten subjekti on tietoinen tarvittavasta informaatiosta sekä miten sillä on pääsy ja kyky käyttää tätä informaatiota. Haavoittuvaisuus ilmenee tämän lisäksi myös sen kautta, miten subjektilla on kykyjä sopeutua useisiin ja limittäin ilmeneviin riskeihin ja uhkiin. Tässä mielessä julkisen hallinnon subjektin haavoittuvaisuuden voidaan nähdä realisoituvan estyneenä kykynä päästä tarvittavan tiedon äärelle (parhaat käytännöt palvelujen järjestämiseen) sekä kyvyttömyytenä reagoida subjektiä kohtaaviin riskeihin ja uhkiin (toiminnan ohjaus on heikkoa ja kustannusten hallinta ei toimi). (Chandler 2016, 122.) Nykytilanteessa sirpaloituneet kunnat eivät voi havaita parhaita tapoja palvelujen järjestämiseen eivätkä ne pysty tehokkaasti valvomaan toiminnan kustannusten kehitystä. Uusliberaalin subjektin määrittämisessä huomio on haavoittuvaisuuden havainnoinnissa: mikä tai mitkä ominaisuudet tekevät subjektista haavoittuvaisen (emt., 122). Haavoittuvaisuus määritellään suhteessa ongelmallistamiseen: mikä tekee kunnista haavoittuvaisen suhteessa tavoitteeseen leikata julkisen talouden kestävyysvajetta?

Suomen kuntarakennetta kuvataan pirstaleiseksi ja monet kunnat ovat pieniä ja resursseiltaan heikkoja. Kuntarakenne ei takaa pitkän aikavälin palvelujen saatavuutta ja laatua. Kuntien koon ja resurssien rajallisuuden vuoksi kuntien välinen yhteistoimintatarve on kasvanut. Yhteistoiminta aiheuttaa osaltaan alueellisen demokratian välillistymisen: kunnan budjetista osa sidotaan yhteistoimintaan, jolloin päätösvaltaa siitä osasta budjettia ei käytä enää demokraattisesti valittu kunnanvaltuusto. (HE 15/2017 vp, 131.) Haavoittuvuus ei siis ilmene pelkästään informaation saatavuuden ja käytön kautta vaan konkreettisesti pienten ja resursseiltaan heikkojen kuntien kyvyttömyytenä taata palvelujen saatavuus tulevaisuudessa.

Perusterveydenhuollon palvelujen vahvistaminen nähdään tarpeellisena. Hoitoon pääsyä (toisin sanoen hoitotakuu) käytetään aineistossa perusterveydenhuollon palvelujen laadun mittarina. Hallituksen esityksen mukaan hoitoon pääsy on epätydyttävällä tasolla. Vain neljännes suomalaisista asuu alueella, jossa kiirettömässä tilanteessa lääkärin vastaanotolle pääsee alle kahdessa viikossa. Saman verran ihmisiä asuu alueella, jossa odotusaika on yli neljä viikkoa. Suun terveydenhuollon osalta yli viidesosa väestöstä asuu alueilla, joissa on ongelmia saavuttaa kuuden kuukauden hoitoon pääsyn tavoitetta. Palveluihin pääsyssä on myös sosioekonomisen aseman tuomia eroja, kun parempituloisten on todettu käyttävän enemmän työterveyshuoltoa sekä yksityisiä lääkäripalveluja, joissa hoitoon pääsyn aika on

lyhyempi. Henkilöstön saatavuus nostetaan myös haasteeksi, kun tilannetta vertaillaan alueellisesti. (HE 15/2017 vp, 136–137.)

Vaikka sote-palveluissa nähdään puutteita aineistossa nostetaan esiin, että kansainvälisesti vertailtuna suomalaisten sote-palvelujen laatu on hyvä. Väestö on myös tyytyväinen palvelujen tasoon. Kustannusten hallinta nähdään kuitenkin hajautetussa palveluiden järjestämisvastuussa liian tehottomana. Kun kokonaisvastuuta ei ole, myös esimerkiksi palvelutuotannon läpinäkyvyys ja vertailtavuus on ongelmallista. (He 15/2017 vp, 138.)

Sote-palvelujen laatu nähdään siis aineistossa varsin ristiriitaisena: hallituksen esityksen käyttämän mittarin, hoitotakuun, kautta arvioituna eri alueet ovat varsin eriarvoisessa asemassa. Kuitenkin tehtyjen selvitysten ja kyselyjen pohjalta palvelujen laatu nähdään varsin hyvänä. Matti Tuomala (2009) on huomauttanut, että terveydenhuollon laadun mittaaminen on haastavaa osittain siksi, etteivät ihmiset ole tietoisia mahdollisista hoidoista, joita heidän vaivaansa voitaisiin soveltaa. Useimmin ihmisten saama tieto hoidoista on peräisin siltä taholta, joka palvelun tuottaa, esimerkiksi lääkäriltä. Ihmiset eivät pääsääntöisesti käytä terveydenhuollon palveluita niin usein, että he pystyisivät luotettavasti hyödyntämään oppimiaan asioita palvelun laadun arvioinnissa tulevaisuudessa. (Emt., 349.) Julkista ja yksityistä terveystalouden laatua vertaillessa yhtenä mittarina voidaankin käyttää palvelujen jonotusaikoja, jossa yksityinen palveluntarjoaja on yleisesti ottaen tehokkaampi (emt. 352). Sote-palvelut eivät siis asetu markkinahallinnan asettamaan laskettavuuden imperatiiviin saumattomasti. Jonotusajan käyttö mittarina on sinänsä tehokasta, että se on vertailtavissa, toisin kuin esimerkiksi useimmissa tilanteissa tehdyn hoitotoimenpiteen laatu.

Vertailemalla eri alueiden perusterveydenhuollon sekä julkisen ja yksityisen palvelutuotannon jonotusaikoja toisiinsa aineisto nostaa esiin kaksi julkisen hallinnon haavoittuvaisuutta. Ensinnäkin kuntien välillä on eroja. Pienemmät ja resursseiltaan heikommat kunnat eivät voi tarjota palveluja yhtä tehokkaasti (nopeasti) kuin suuremmat ja resursseiltaan vahvemmat kunnat. Tämä julkisen hallinnon kuntasubjektuuden haavoittuvaisuus näyttäytyy alueiden välisenä epätasa-arvona. Hallituksen esityksen mukaan alueelliset erot kasvavat entisestään sisäisen muuttoliikkeen (HE 15/2017 vp, 138) ja alueittaisten ikärakenteiden erojen (emt., 140) vuoksi. Julkisen hallinnon subjektin heikkous ilmenee siis myös sen sisäisen epätasa-arvoisuuden kautta, kaikki yksilöt eivät saa tasavertaista hoitoa yhtä nopeasti. Toiseksi ihmisten välinen epätasa-arvo ilmenee

sosioekonomisen aseman mukaan siinä, millainen mahdollisuus yksilöillä on käyttää työterveyshuoltoa tai yksityisten terveystalvelujen tarjoajia. Haavoittuvaisuus ei siis koske vain instituutiota vaan myös sen alla olevia yksittäisiä ihmisiä.

Uusliberaalin hallinnan keskeisenä teemana on se, kuinka subjektiudet pystyvät selviytymään ja kasvamaan ulos haavoittuvaisuudestaan sekä oppisivat käsittelemään informaatiota, jonka kautta ne tulevat tietoisemmiksi itsestään ja täten ovat kykeneviä ohjaamaan itseään joustavammin uhkien ja riskien ympäristössä. Huomio on juuri haavoittumisen muodostumisessa ja sen ymmärtämisessä. (Chandler 2016, 122–123.) Jotta subjekti voi muuttua sopeutumiskykyisemmäksi tulee sen tunnistaa (tai sille tuoda tietoon) asiat, jotka tekevät subjektista haavoittuvaisen.

Kunnat nähdään julkisen talouden kestävyysvajeen kuromisen kautta haavoittuvaisina pääosin kolmella tapaa: Ensinnäkin ne ovat epäonnistuneet järjestämään toimintansa niin, että vastuut olisi helppo tunnistaa ja toimintaa olisi helppo johtaa ja ohjata. Toiseksi kunnat ovat epäonnistuneet saatavilla olevan informaation käytössä, jolloin ne eivät ole kyenneet tunnistamaan parhaimpia ja tehokkaimpia tapoja järjestää toimintaansa kustannustehokkaasti. Kolmanneksi erityisesti pienet, ikärakenteeltaan vanhat sekä muuttotappiolliset kunnat nähdään resurssiensa puolesta kyvyttöminä takaamaan asukkailleen yhdenvertaisten sote-palvelujen toteutuminen etenkin tulevaisuudessa. Kuntasubjektuuden haavoittuvaisuus määritellään selvästi joukon haavoittuvaisimpien, pienien, resursseiltaan heikkojen sekä ikärakenteeltaan vanhentuvien kuntien kautta. Kuntasubjektin sisällä on paljon eroja: suurien, muuttovoittoisten sekä ikärakenteeltaan nuorien kuntien toiminnassa esiin nostetut ongelmat eivät toteudu, tai eivät ainakaan toteudu samalla volyyymilla kuin haavoittuvaisimpien kuntien osalta.

Sote-palvelujen tehokkuutta mitataan aineistossa kahdella tapaa: kuinka paljon ne maksavat sekä kuinka pitkä jonotusaika tietyn palvelun saamiseksi on. Mittaustapa heijastuu aineiston problematisointiin: koska korjattavana ongelmana nähdään julkisen talouden kestävyysvajeen kurominen, mittarina oleva raha havainnollistaa hallinnallisten toimien tehokkuutta. Sote-palvelujen alistaminen hallinnallisille toimille oikeutetaan rahan kautta. Esityksessä sote-palvelut nostetaan kuntien ongelmaksi sitä kautta, että ne vievät ensinnäkin kuntien budjetista noin 50 prosenttia. Toiseksi sote-palvelut ovat kuntien talouden kestävyysvajeen ongelma sitä kautta, että niiden kasvun ei ennakoida palvelutarpeen vain

kasvaessa hiipuvan vaan päinvastoin kasvavan. Menojen kasvua selitetään pääosin sillä, että Suomen väestön ikärakenne vanhenee koko ajan.

5 MAAKUNTAUSBJEKTIUS

SOPEUTUMISKYVYN KASVATAJANA

5.1 Sopeutumiskykyä maakuntien kautta

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen esityksessä maakunnat esitettiin perustettavaksi julkisen hallinnon kolmanneksi itsenäiseksi organisatoriseksi toimijaksi. Maakunnat muodostettaisiin nykyisen maakuntajaon pohjalta ja ne olisivat julkisoikeudellisia yhteisöjä, joilla olisi alueellaan itsehallinto siten kuin siitä maakuntalaissa säädetään. Maakunnat vastaisivat lakiehdotuksen mukaan organisatoriselta rakenteeltaan pitkälti samaa linjaa kuin kunnat: Ylintä päätösvaltaa käyttäisi suorilla vaaleilla valittava maakuntavaltuusto, muita pakollisia toimielimiä olisivat maakuntahallitus sekä tarkastuslautakunta. Maakuntaa johdettaisiin maakuntavaltuuston hyväksymän maakuntastrategian mukaisesti, jossa linjattaisiin maakunnan pitkän aikavälin tavoitteet. Maakunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta johtaisi maakuntahallitus, jonka alaisena toimisi maakuntajohtaja. (HE 15/2017 vp, 174–176.)

Uudistuksen tavoitteena oli luoda maakunnalliseen itsehallintoon perustuva palvelu- ja hallintojärjestelmä, joka nykyistä mallia selvemmin vastaisi ihmisten palvelutarpeisiin. Uudistuksen kautta pyrittiin kaventamaan ihmisten välisiä hyvinvointi- ja terveyseroja sekä parantamaan palvelujen yhdenvertaisuutta, saatavuutta ja vaikuttavuutta. Näiden tavoitteiden lisäksi pyrittiin hillitsemään kustannusten kasvua. Hallitusohjelman mukaisesti sote-uudistuksen avulla julkisen talouden kestävyysvajetta pyrittiin supistamaan kolmen miljardin euron verran. (HE 15/2017 vp, 155.) Sopeutumiskyky on yhteydessä niihin haavoittuvaisuuden ominaisuuksiin, joita subjektille määritellään (Chandler 2016, 124). Kunnat määritellään subjektiuksina, jotka eivät pysty takaamaan sote-palvelujen yhdenvertaisuutta ja nykyinen palvelujärjestelmä ei pysty supistamaan julkisen talouden kestävyysvajetta. Kunnilla ei siis ole kykyä hallita toimintaansa (kustannus)tehokkaasti. Maakuntien perustaminen on hallituksen esitys sopeutumiskyvyn lisäämisestä. Maakunta on toimijana väkilukunsa vuoksi sopeutumiskykyisempi reagoimaan niihin ongelmiin, jotka hallitus esityksessään alueelliselle hallinnolle määrittää.

Täten hallitus esitti, että sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämisvastuu siirrettäisiin kunnilta itsehallinnollisille maakunnille. Tämä mahdollistaisi hallituksen

esityksen mukaan sen, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut voitaisiin suunnitella ja toteuttaa kustannusvaikuttavalla tavalla ilman alueellisia palveluvajeen syntymisiä. Palvelujen integraatiolla voitaisiin turvata ihmisten riittävät ja laadukkaat palvelut keskittämällä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut että perus- ja erityistason palvelut saman palvelunjärjestäjän alle. Toisin kuin nykytilassa, jossa perustason palvelut järjestää kunta ja erityistason palvelut järjestää sairaanhoitopiiri, yhdistämällä sote-palvelujen eri tasot saman organisaation alle voitaisiin hallituksen esityksen mukaan luoda tilanne, jossa palvelujen järjestäjällä olisi vahva peruste kehittää palvelukokonaisuuden kaikkia osia tasapuolisesti. Tämän nähtäisiin vahvistavan erityisesti perusterveydenhuollon tasoa. (HE 15/2017 vp, 155–156.) Sopeutumiskykyä lisättäisiin siis luomalla subjektille toimintamahdollisuudet arvioida ja kehittää toimintaansa itse. Maakuntasubjektin sopeutumiskykyä lisäisi hallituksen esityksen mukaan myös se, että sille luotaisiin kannustin estää palvelujärjestelmän epätasapainoinen kehittyminen.

Integroitu palvelurakenne lisäksi mahdollistaisi alueella käytössä olevien voimavarojen vaikuttavamman ja kustannustehokkaamman hyödyntämisen. Jotta hallitus pystyisi vastaamaan julkisen talouden kestävyysvajeeseen, olisi esityksen mukaan olemassa olevat voimavarat saatava täysimääräisesti käyttöön ja ne on saatava jaetuksi mahdollisimman tasapuolisesti. Kun järjestämisvastuu määriteltäisiin maakunnille, voitaisiin palvelut suunnitella ja toteuttaa ottamalla huomioon sekä haja-asutusalueiden että kasvukeskusten tarpeet. (HE 15/2017 vp, 156.)

Uusliberaalissa ajattelussa joustavuuden tai mukautuvuuden kapasiteetti nähdään sopeutumiskyvyn mittarina. Mitä enemmän joustavuutta ja mukautuvuutta saadaan tehostettua, sitä sopeutumiskykyisempi subjekti on. Täten sopeutumiskykyä saadaan kehitettyä parantamalla joustavuuden ja mukautuvuuden kapasiteettia. Mitä sopeutumiskykyisempi subjekti on, sitä lähempänä se on uusliberaalin subjektin ideaalia. (Chandler 2016, 15.) Joustavuuden ja mukautuvuuden kapasiteettia saataisiin hallituksen esityksen mukaan kehitettyä yhtäaikaista palvelujen vertikaalisella sekä horisontaalisella integraatiolla: Sekä perus- että erikoisterveydenhuollon palvelujen järjestämisvastuu keskitettäisiin yhden toimijan vastuulle. Vastuu näiden palveluiden järjestämisestä siirrettäisiin kantokyvyltään ja resursseiltaan epätasa-arvoisilta kunnilta suuremmille ja kantokykysisemmille maakunnille.

Hallitus esittää tekemiensä sote-palvelurakenneuudistuksen valmisteluun liittyvien selvitysten perusteella, että tärkeimpinä keinoina korjata palvelujen riittämättömyyttä, eriarvoisuusongelmia sekä parantaa palvelujen kustannusvaikuttavuutta on pirstaloituneen sote-palvelujen järjestämistä integroiminen samaan kokonaisuuteen peruspalvelujen sekä erikoistason palvelujen osalta. Jotta integraatio voidaan toteuttaa, tulee järjestämistä vastaavissa olevien toimijoiden kantokykyä vahvistaa merkittävästi. (HE 15/2017 vp, 155.)

Sosiaali- ja terveysministeriön sekä valtiovarainministeriön asettama asiantuntijaselvitystyöryhmä totesi, että taloudellisen kantokyvyn sekä henkilöstön saatavuuden näkökulmasta yli 200 000 asukkaan väestöpohjaa perustettaville maakunnille. Selvitystyöryhmän mukaan perustettavat maakunnat jäisivät liian pieniksi eikä niillä voisi taata palveluiden yhdenvertaista toteutumista. (Pöysti, Niiranen & Haveri 2015, 25.) Alueellisen itsehallinnon näkökulmasta maakuntien suurempi määrä on selvityksen mukaan kuitenkin perusteltu. Työryhmä näki, että taloudellisuustavoitteet voitaisiin saavuttaa kannustamalla maakuntia keskinäiseen yhteistyöhön sekä luomalla valtionhallinnon vastuulla oleva yleinen toiminnan ohjaus- ja seurantamalli. (Emt., 55–56.)

Keskittäminen selkeyttäisi nykyisin moniportaisia hallintorakenteita, mahdollistaisi erityisosaamisen keskittämisen sekä resurssien keskittämisen tehtävien ja palvelujen kehittämiseen. Kuntiin uudistuksella on tietenkin suuri vaikutus, kun sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät sekä henkilöstö siirtyisivät maakuntiin. Tämä vaikuttaisi myös kunnan jäljelle jääviin hallintorakenteisiin, kun kuntakentän suurin toimiala poistuisi. Myös kuntien väliset yhteistyöverkostot muuttuisivat. Uudistus edellyttäisi kunnilta osaavaa muutosjohtamista. (HE 15/2017 vp, 209–212.)

Johtamisen tärkeyden korostus liittyy uuden julkishallintojohtamisen ajatteluun, johon länsimaiden peruspalveluiden markkinamuotoistuminen yleensä mielletään. Uusi julkishallintojohtaminen painottaa tulostulostuullisuutta, julkisten laitosten muuttamista liikelaitoksiksi ja konserniyhteisöiksi, palvelujen ulkoistamista sekä kilpailutusta. Ajattelu on aiheuttanut osaltaan niin sanotun palvelulpluralismin eli sen, että yksityiset yritykset ja kolmannen sektorin toimijat tulevat palvelun tuottajiksi julkisten toimijoiden rinnalle. (Helén 2016, 185.) Uusi julkishallintojohtaminen voidaan hahmottaa markkinahallinnan tekniikan yläkäsitteenä, jonka avulla pyritään ohjaamaan toimijoita asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi keinovalikoimana muun muassa julkisen hallinnon keventäminen.

Uusliberalistiseen ajatteluun perustuen uusi julkisjohtaminen nojaa ajattelunsa markkinoiden vapauden, yksilöiden aktiivisuuden sekä valtion vähäisen puuttumisen ideoille. (Pyykkönen 2010, 123–124.) Toisaalta hallituksen esitys pyrkii puuttumaan vastuun hajautumiseen eri toimijoille, mutta hallituksen esityksestä valinnanvapausmallista on löydettävissä selviä yhteneväisyyksiä myös uuteen julkisjohtamiseen.

Hallituksen esittämä uudistus ei automaattisesti alenna sosiaali- ja terveydenhuollon menoja. Ilman toimenpiteitä sote-menojen kasvun ennustetaan kuitenkin kiihtyvän noin 1,5 prosentin vuosivauhtia. Hallituksen esityksen tavoitteena on hillitä tätä kasvua. Se edellyttää maakunnalta sen väestön sote-palvelutarpeiden ymmärtämistä ja sen mukaista resurssien kohdentamista sekä pitkäjänteistä johtamista. Menokasvua hillitsevien toimien odotetaan realisoituvan hitaasti. Kasvun hillinnässä keskeistä on myös valtion vahva ohjaus. Esitys myös olettaa, että nykyisestä hajautuneesta hallintorakenteesta vapautuu henkilökuntaa integraation johdosta. Toisaalta sote-palvelujen järjestämisen ja tuottamisen erottaminen, toiminnan yhtiöittäminen sekä palvelujen seuranta voi myös aiheuttaa henkilöstötarpeen lisääntymistä. Vaikka niin sanotut muutoskustannukset voivat uudistuksen alkuvaiheessa kasvattaa menoja, hallituksen esitys näkee, että kilpailullisuuden lisääntyminen aiheuttaa kustannushyötyjä. (HE 15/2017 vp, 217–218.)

Niin uusi julkishallintojohtaminen kuin ylipäätään markkinajärkeily keskittää tiedonhankintansa intressin subjektiuden toiminnan kannattavuuden kehittämiseen eri mittarein. Koska tavoitteena on toiminnan kehittäminen, on tiedonhankinta ja sen arviointi ennakoivaa: toiminnan arviointi ei keskity nykytilaan vaan toimintaan tulevaisuudessa. (Helén 2016, 196.) Tämä ilmenee myös hallituksen esityksessä. Tavoitteena on juuri hillitä kasvuennusteen toteutumista. Tällöin menojen kasvun ennakoimisesta tulee hallinnan tekniikka, mittari jonka avulla ehdotetut hallintatoimet oikeutetaan. Ilman mukautumista kuntasubjektuudessa määriteltyihin haavoittuvaisuuksiin julkisen talouden kestävyysvajetta ei saada sote-palvelujen osalta hillittyä. Kilpailullisuuden lisääntymisen tavoittelu johtaa juurensa uudessa julkishallintojohtamisessakin tavoiteltavaan instituutioiden markkinallistamisen tavoitteeseen, jossa kilpailulla nähdään olevan palvelujen hintaan ja laatuun positiivinen vaikutus. Tästä aiheesta lisää luvussa 5.2.

Muutoskustannusten määrää on hallituksen esityksen mukaan vaikea ennakoida. Hallituksen esitys kuitenkin argumentoi, että nykyisessä palveluiden järjestämis- ja tuottamistavassa syntyy huomattavia hallinnollisia ja muita kustannuksia moninaisista kuntasektorin

toimijoiden yhteistyömuodoista. Rakenteellisilla muutoksilla sekä toiminnallisilla uudistuksilla on täten mahdollista saavuttaa pitkällä aikavälillä tavoitteiden mukaisia säästöjä. Tämän kaiken realisoituminen kuitenkin edellyttää tiukkaa talousohjausta. Keskeisimmiksi kustannusten kasvua hillitseviksi mekanismeiksi listataan kalliiden laitospalveluiden vähentäminen palveluintegraation vaikutuksesta, perustason palveluiden tuottavuuden kasvattaminen, erikoistason palveluiden kehittäminen niin palvelujen laadun, vaikuttavuuden kuin tuottavuudenkin näkökulmasta sekä digitalisaation ja sähköisten palveluiden myötä resurssitarpeen kokonaisvaltainen vähentäminen. (HE 15/2017 vp, 218.) Kilpailullisuuden lisääntymisen lisäksi hallituksen esityksen esittämä kustannushyötypotentiaali on siis mahdollista saavuttaa tehokkaalla johtamisella ja talousohjauksella. Uuden julkishallintojohtamisen mukaan julkishallinnollisia organisaatioiden johtamisen on otettava mallia yksityisen sektorin johtamistavoista. Ajattelutavan mukaan organisaation ongelmat voidaan hoitaa tehokkaamman johtamisen avulla. (Pyykkönen 2010, 123.)

Hallituksen esityksen mukaan maakunnan olisi erotettava sote-palvelujen järjestäminen ja tuottaminen. Tämä mahdollistaisi hallituksen esityksen mukaan toimintatapojen vertailtavuuden ja vertailun kautta tapahtuvan johtamisen parantumisen, kustannusten hallinnan sekä laadun kehittämisen. Maakunta voisi tuottaa palveluita itse tai tarjota niitä yksityisen ja kolmannen sektorin kautta. Tavoitteena on kilpailuneutraliteetti. Jos maakunta haluaa itse tuottaa sote-palveluja, tulee se tehdä yhtiöitetyn liikelaitoksen kautta. (HE 15/2017 vp, 208.) Markkinajärkeilyn tiedonintressinä on asioiden arvioinnin mahdollistaminen. Arviointi edellyttää, että arvioitavat asiat ovat yhteismitallisia, keskenään vertailukelpoisia. Markkinajärkeilyn yleisin yhteismitallistamisen keino on laskettavuus. (Helén 2016, 199.) Hallituksen esityksen kautta sote-palvelujen järjestämisen keskiöön nousisi palvelujen vertailun ja arvioinnin kehittäminen. Niin julkinen, yksityinen kuin kolmannen sektorin palvelutuotanto pyrittäisiin yhteismitallistamaan ja alistamaan samojen tehokkuusarviointimenetelmien alaisiksi. Hallituksen esityksen mukainen maakuntien sote-palvelutuotannon yhtiöittämisvelvoite mukailee uuden julkishallintojohtamisen mukaista trendiä (emt., 185).

Syyt sille, miksi hallitus esittää kyseistä uudistusta ovat ensinnäkin se, että siirtämällä sote-palvelujen järjestämisvastuu kuntia alueellisesti suurempien maakuntien vastuulle toiminnan johtaminen selkeytyy ja kokonaisvastuu tulee selvästi yhden toimijan alle.

Toiseksi suuremmat maakunnissa on tehokkaamman johtamisen ja laajemman sekä paremmin käsillä olevan informaation ansiosta mahdollista havaita parhaat käytännöt järjestää palveluita ja täten toiminta on helpompi organisoida kustannustehokkaasti. Kolmanneksi julkisen talouden kestävyysvaje kurittaa jo nyt pieniä ja keskenään eriarvoisia kuntia ja tilanne tulee vain huonontumaan tulevaisuudessa. Väestön ikärakenteen kehittyminen aiheuttaa tulevaisuudessa tilanteen, jossa syrjäseutujen, ikärakenteeltaan vanhojen sekä muuttotappiollisten alueiden kohdalla lakisääteisten sote-palvelujen yhdenvertainen tarjoaminen vaarantuu. Tällaisilla alueilla ei yksinkertaisesti tule olemaan resursseja tarvittavien palveluiden tuottamiseen. Kalliiden sote-palveluiden järjestämistä siirtäminen pois pieniltä kunnilta helpottaa hallituksen esityksen mukaan talousvaikeuksissa olevien kuntien asemaa. Sopeutumiskykyiseksi muodostuminen tapahtuu uusliberaalissa hallinnassa haavoittuvaisuuksien tunnistamisen kautta. Sopeutumisen tavat ovat yhteydessä haavoittuvaisuuteen. Toiminnan tehokkuus mahdollistuu, jos subjektille annetaan kyky hallita itseään uusliberaalin järjestyksen mukaisesti. (Chandler 2016, 124.)

Huomionarvoista maakuntien rakenteessa sekä niille kaavailuissa tehtävissä on se, että vaikka ne organisatoriselta rakenteeltaan vastaavat kuntien rakennetta, ovat niiden mahdollisuudet hoitaa omaa talouttaan paljon rajatummat. Maakunnilla ei esitetä verotusoikeutta, vaan rahoitus tulisi lähes kokonaan valtiolta. Maakunnat eivät myöskään voi ottaa pitkäaikaista lainaa ja ne voivat tehdä investointeja vain, jos ne on hyväksytty valtioneuvoston julkisen talouden suunnitelmassa. Kun maakunnan mahdollisuudet vaikuttaa omaan talouteensa ovat rajatut, ovat myös maakunnan kannustimet tehokkaaseen taloudenpitoon huonommat. Kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, kun vastuu palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta on samalla toimijalla, parantaa se kannustimia tehokkaampaan taloudenpitoon kuin tilanne, jossa rahoitus tulee muualta. Valtion rahoitusta kuitenkin perustellaan maakuntien suurella määrällä sekä niiden toisistaan eroavalla ikärakenteella ja tästä seuraavilla eroilla sote-menoissa. (HE 15/2017 vp, 163.)

Yllä kuvattujen tavoitteiden saavuttamiseksi julkiset sote-palvelut yhdistetään kuntien ja kuntayhtymien vastuulta lailla perustettavien maakuntien vastuulle. Jotta hallituksen asettamat tavoitteet saavutetaan, sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausta ja toimintamalleja uudistetaan. Vahvan ohjauksen tavoitteena on varmistaa kustannustehokkaasti nykyistä asiakaslähtöisemmät, paremmin integroidut ja vaikuttavammat palvelut.

5.2 Valinnanvapausmalli melkein uusliberaalin kilpailun ideaalina

Osana sote- ja maakuntauudistusesitystään pääministeri Juha Sipilän hallitus esitti valinnanvapauden laajentamista. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa (HE 16/2018 vp) tuotiin sote- ja maakuntauudistuksesta erillisenä esityksenä. Esityksen mukaan asiakkaan valinnanvapaudella tarkoitetaan yksilön oikeutta valita hänen sote-palvelun palveluntuottajansa. Julkisesti rahoitettuja sote-palveluja voisivat tarjota sekä julkiset, yksityiset sekä kolmannen sektorin toimijat. Valintaoikeus olisi valtakunnallinen, eli asiakas voisi valita minkä vain palveluntuottajan Suomessa riippumatta hänen asuinpaikastaan. Valinnanvapaus olisi hallituksen esityksen mukaan pääsääntö sote-palveluiden perustasolla sekä soveltuvin osin erikoistason palveluissa. Hallituksen esityksen mukaisen valinnanvapausmallin tarkoituksena oli vahvistaa perustason palveluita, taata nopeampi hoitoon pääsy sekä palvelujen saanti. (HE 16/2018 vp, 7–8.)

Tässä luvussa analysoin sitä, miten valinnanvapausmalli toimii uusliberaalin hallinnan tekniikkana Sipilän hallituksen sote- ja maakuntauudistusestyksessä. Valinnanvapausmallin voidaan nähdä ilmentävän uuden julkishallintojohtamisen mukaista ajattelua, joka nähdään perusteluna länsimaiden julkisten palveluiden markkinallistamiselle. Uusi julkishallintojohtaminen voidaan nähdä eräänlaisena uusliberaalin hallinnan mukaisena järkeilynä, jonka kautta julkishallintoa on uudistettu noudattamaan markkinoiden lainalaisuuksia soveltamalla siihen liikkeenjohtoa jäljittelevää toimintatapaa. (Helén 2016, 184–185.) Uuden julkisjohtamisen lainalaisuuksien lisäksi valinnanvapausmallissa on puhtaampia uusliberaaliin ajatteluun pohjautuvia sovelluksia, joita käsitelen tämän luvun loppupuolella. Nämä sovellutukset noudattavat markkinahallinnan järkeilyä ja ovat ainakin Suomessa uudenlaisia markkinahallinnan avauksia julkishallinnon kehittämiseksi.

Juha Sipilän hallituksen esityksen mukainen valinnanvapausmalli loisi Suomeen täysin uudenlaisen sote-järjestelmän. Uudessa järjestelmässä korostuisi maakuntien asukkaiden yhdenvertainen oikeus tehdä valintoja liittyen omiin sote-palveluihinsa. Esityksessä asiakkaan valinnanvapaudella tarkoitetaan yksilön oikeutta valita itse palveluntuottaja. Palveluntuottaja voisi olla joko maakunnan liikelaitos, yksityinen palveluntuottaja tai kolmannen sektorin toimija. Valintaoikeus olisi valtakunnallinen. Valinnanvapaus olisi pääsääntö perustason palveluissa sekä soveltuvin osin erikoistason palveluissa. Tavoitteena hallituksen esityksessä on dynaaminen toimintaympäristö, joka kannustaa palveluntuottajia

innovatiivisuuteen ja palvelujen jatkuvaan kehittämiseen ja tätä kautta vahvistaisi perustason sote-palveluja sekä turvaisi nopeamman hoitoon pääsyn ja palvelujen saannin. (HE 16/2018 vp, 7–9.)

Hallituksen esityksen mukaisen uuden palvelujärjestelmän luominen ja ylläpito olisi perustettavien maakuntien vastuulla. Maakunta tekisi palvelusopimuksen alueensa palveluntuottajien kanssa ja päättäisi heille maksettavan korvauksen määrästä valtion määrittämien periaatteiden pohjalta. Keskeistä esityksen mukaan on se, että itsehallinnolliset maakunnat toteuttavat valinnanvapauden huomioiden oman alueensa erityispiirteet. Täten vaikutusten tarkka arviointi on vaikeaa, koska ne riippuvat maakuntien kyvystä tehdä oikeita päätöksiä sekä myös palvelun tuottajien että asiakkaiden valinnoista. Maakunta voi itse tuottaa palveluita yhtiöittämällä toimintaansa liikelaitokselle ja sen tulee viime kädessä turvata asukkaidensa lakisääteisten palveluiden saanti. (HE 16/2017 vp, 8–10.) Valinnanvapausmalli voidaan nähdä uudistuksessa esitetyn hallinnan tekniikkana, koska se asettaa maakuntien itsehallinnolliselle toimintaympäristölle hyvin tarkat rajat, joissa ne voivat operoida. Maakuntien itsehallinto määritellään hallituksen esityksessä kuntien nykyistä itsehallintoa paljon suppeammin. Maakuntien itsehallintoa rajataan valinnanvapausmallin kautta, sillä se asettaa maakuntien sote-palvelujen järjestämiselle tiukat ehdot sekä pakottaa maakuntia yhtiöittämään toimintansa, jos ne haluavat itse tuottaa sote-palveluja. Nykypäivän hallinnan tekniikat ohjaavat subjektien elämää kaukaa määritellemällä sen viitekehyksen, jonka sisällä subjektit voivat toimia vapaasti. (Kaisto & Pyykkönen 2010, 16; Miller & Rose 2008, 16.)

Hallituksen esityksessä sote- ja maakuntauudistuksesta esitetään perustettavaksi 18 itsehallinnollista maakuntaa, jotka vastaavat niille laissa annetuista tehtävistä itsehallintonsa puitteissa. Perustuslaissa ei ole tarkemmin määritelty kuntaa suuremman alueen itsehallinnon ominaispiirteistä, joten harkintavalta maakunnan itsehallinnon määrittelyssä on pitkälti lainsäätäjällä (HE 15/2017 vp, 661). Aineistossa maakunnan asukkaiden itsehallinto toteutuu heidän maakuntavaltuustoon valitsemiensa edustajien kautta (emt., 333). Maakunnan päätösvalta kuuluisi maakuntavaltuustolle ja se voi hallintosäännöllä delegoida toimivaltaansa muille viranomaisille ja se voi nimittää muita maakunnan toimielimiä (emt., 662). Maakunnat päättäisivät itsehallintonsa nojalla valtion myöntämän rahoituksen käyttämisestä sille annettujen tehtävien hoitamiseen (emt., 413). Näin aineiston mukaan maakunnan hallinto perustuu asukkaiden itsehallintoon.

Itsehallintoon liittyy vahvasti kansanvaltaisuuden periaate, josta säädetään perustuslain 2 §:n 2. momentissa: “Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.” Perustuslakivaliokunta (2014) on linjannut, että olennaista kansanvaltaisuuden toteutumisessa on, että alueen asukkaat pystyvät välittömällä vaaleilla valitsemaan itsehallintoalueen ylimmän päätöksentekuelimen eli tässä tilanteessa maakuntavaltuuston, jolla on tosiasialliset mahdollisuudet päättää alueen taloudesta ja toiminnasta. Ottamatta kantaa siihen, toteutuuko alueellinen itsehallinto ja sitä kautta kansanvaltaisuuden vaatimus hallituksen esityksessä on selvää, että alueellinen itsehallinto kapenisi verrattuna nykyiseen tilaan. Seuraavaksi avaan tapoja, joilla alueellinen itsehallinto kapenisi.

Hallituksen esityksen mukaisen valinnanvapausmallin ajattelu tehokkuudesta, palvelujen laadun parantamisesta sekä osittain valinnan mahdollisuuksien lisääntymisestä mukailee pitkälti uuden julkishallintojohtamisen mukaista ajattelua. Uuden julkishallintojohtamisen mukaiseen ajatteluun kuuluu esimerkiksi toiminnan avaaminen markkinoilla toimiville yrityksille, julkisten palveluinstituutioiden organisaation muokkaaminen yksityisyrittäjien kaltaiseksi sekä liikkeenjohdon mallien omaksuminen julkisten palveluiden järjestämiseen. (ks. esim. Helén 2016, 184.) Yhtenä uuden julkishallintojohtamisen mukaisen ajattelun keskeisenä vaikutuksena on julkisten laitosten muuttaminen liikelaitoksiksi ja konserneiksi (emt., 185). Tämä yhtiöittämisvelvoite on hyvin vahvasti osa hallituksen esitystä, sillä maakunnan oma palveluntuotanto niin sote- kuin pelastuspalveluissakin olisi pakko taloudellisesti eriyttää maakunnan liikelaitoksen alaiseksi (ks. esim. HE 15/2017 vp, 176). Tämä yhtiöittämisvelvoite mahdollistaa sen, että maakuntien oman palvelutuotannon alainen toiminta olisi yhteismitallista valinnanvapausmarkkinoilla toimivien yksityisten sekä kolmannen sektorin palveluntuottajien kanssa, sillä liikelaitoksella tulisi luonnollisesti olla oma maakunnasta eriytetty talousarvio ja tilinpäätös. Yhtiöittämisvelvoite tekisi maakunnista organisaatorakenteeltaan konsernitoimijoita, jossa strategista valtaa käyttäisi itsehallinnollinen maakuntavaltuusto, mutta operatiivinen toiminta olisi välillisesti lavennettu liikelaitoksille. Kunnat voivat perustaa jo nyt liikelaitoksia “liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten (Kuntalaki 410/2015 § 65).”

Uuden julkishallintojohtamisen mukaan julkispalvelujen tehostaminen ja laadun parantaminen edellyttävät sitä, että palvelun tuottaminen avataan julkisten instituutioiden lisäksi yksityisille yrityksille ja kolmannen sektorin toimijoille eli niin sanottua

palvelupluralismia. Julkispalvelujen palvelupluralismi luo toimintaympäristöstä verkoston, jossa toimijat yhdistyvät ja kommunikoivat keskenään sopimussuhteiden kautta. Tämän kautta palvelujen järjestämistä alkavat ohjaamaan tulosvastuun ja kilpailuttamisen periaatteet. Esimerkiksi terveydenhoitoa aletaan arvioimaan liiketoiminnan kriteerein ja terveydenhuollon toiminnot ajatellaan tavaroina, jotka voidaan hinnoitella. (ks. esim. Helén 2016, 185; Hämäläinen & Metteri 2011, 127.) Hallituksen esityksen mukainen valinnanvapausmalli perustuu osittain samoille lainalaisuuksille kuin uuden julkishallintojohtamisen mukainen palvelupluralismi. Valinnanvapausmallissa maakunta olisi se toimija, joka määrittäisi sote-palvelujen palveluverkoston alueellaan sekä valvoisi sopimusten noudattamista. Liiketoiminnalliseen järjelyyn perustuvat käsitteet kuten kustannustehokkuus, kilpailun aiheuttama innovointi ovat harjoitettavan hallinnan oikeuttamisen tekniikoita. Sote-palvelujen tuottamisen avaaminen kilpailulle luo instrumentin, jonka kautta sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut nähdään ja arvotetaan tuotteiden välisenä kilpailuna siinä missä muukin kaupankäynti. (Dean 2010, 40.) Rahallisen arvon kautta tehokkuuden mittaaminen aiheuttaa sen, että hallituksen esityksessä sote-palvelujen tarjoamista ja ostamista markkinoilla voidaan hahmottaa samoilla käsitteillä, kuin mitä vain muuta kaupankäyntiä.

Hallituksen esityksen mukaista valinnanvapausmallia ei voida kuitenkaan luonnehtia täydellisesti uutta julkishallintojohtamista mukailevaksi projektiksi. Ensinnäkin esitys loisi Suomen julkiseen hallintoon aivan uuden toimijan, maakunnat. Uuden julkishallintojohtamisen mukaiset hankkeet ovat markkinahallinnan tekniikoiden kuten palveluiden arvon ja tehokkuuden yhteismitallistamisen kautta pyrkineet uudistamaan tapaa, jolla esimerkiksi sote-palveluja tuotetaan. Toiseksi uudistus esittää sote-palvelujen järjestämiselle uutta tapaa, valinnanvapausmallia, joka ei myöskään mukaile uuden julkishallintojohtamisen suuntaviivoja. Toisin kuin uudessa julkishallintojohtamisessa yleisesti ottaen, hallituksen esityksen mukainen malli ei esitä julkisorganisaation, tässä tilanteessa maakunnan, rooliksi kilpailuttamisen järjestäjää. Maakunta ei olisi vain palveluiden ostaja. Sen sijaan sote- ja maakuntauudistuksen sekä valinnanvapausmallin mukainen maakunta olisi välillisesti tytäryhteisöjensä kautta myös itse lähestulkoon yhdenvertainen toimija markkinoilla. (ks. esim. HE 16/2018 vp, 180.) Tämän vuoksi on tarkasteltava laajemmin, mihin oletuksiin hallituksen uudistukselle esitetyt vaikutukset pohjautuvat.

Hallituksen valinnanvapausmallin esityksessä asiakkaan, toisin sanoen kuluttajan, rooli on hyvin keskeisessä asemassa. Esityksessä kuvaillaan toistuvasti kuinka uudessa mallissa raha seuraa asiakasta. Lopullisen päätöksen palveluntuottajasta tekisi asiakas. Verrattuna uuden julkishallintojohtamisen mukaiseen järjestelyyn palveluntuottajien ansaintalogiikka muuttuisi, kun kilpailutukseen osallistumisen sijasta voiton tekeminen perustuisi asiakkaan tekemään valintaan. (ks esim. HE 16/2018 vp, 14, 181.) Rationaalisen ja hyötyä maksimoivat toimijan ajatuksen esitteli ensimmäistä kertaa Adam Smith taloustieteen perustan määrittäneessä kirjassaan *Wealth of Nations*. Yksinkertaisesti ilmaistuna rationaalisen valinnan teoria esittää, että päätöstä tekevä toimija pystyy laittamaan hänelle annetut valintavaihtoehdot paremmuusjärjestykseen. Paremmuusjärjestys riippuu toimijan preferensseistä eli mieltymyksistä. Toimija tällöin valitsee kaikissa tilanteissa vaihtoehdoista sen, joka on hänen preferenssiensä mukaan paras. (ks. esim. Halko 2008, 151.) Kun rationaalisen valinnan ehdot toteutuvat, voi kilpailu markkinoilla olla täydellistä. Täydellisen kilpailun ehdot ovat seuraavat: Markkinoilla on runsaasti ostajia ja myyjiä. Kaupankäynnin kohteena olevat hyödykkeet ovat keskenään samanlaisia. Kaikki ostajat ja myyjät tietävät muiden myyjien ja ostajien tuotteiden hinnat. Markkinoilla toimivat yritykset pystyvät hankkimaan yhdenvertaisesti tuotannon tekijöitä. Markkinoille tulolle ei ole asetettu esteitä (Pekkarinen & Sutela 2005, 65).

Asiakkaan, eli yksilön vastuullistaminen omasta terveydestään ja hyvinvoinnistaan korostuu hallituksen esityksessä vapauden kautta. Foucault'laisen valtakäsityksen mukaan valta on biovaltaa, eli juuri tällaista ihmisiin kohdistuvia pyrkimyksiä muovata ja ohjata heidän kykyjään ja ominaisuuksiaan. Valtaan sisältyy oleellisesti myös sen tueksi tuotettava tieto, josta se saa oikeutuksensa. (Helén 2010, 28.) Vastaavasti uusliberalistisen hallinnan ajattelun mukaan ihmisten tulee olla vastuullisia yksilöitä, jotka hallitsevat itseään ja kykenevät laskelmoimaan toimintansa tuloksia. Uusliberalismi korostaa vapauden kautta hallintaa, jonka mukaiset hankkeet perustuvat yksilön vastuullistamiselle. (Emt., 38.)

Hallituksen esityksessä oikeus vaikuttaa omiin palveluihin nähdään juuri oikeutena. Sen nähdään kasvattavan väestöryhmien mahdollisuuksia vaikuttaa heille itselle tärkeisiin palveluihin. (HE 16/2018 vp, 9.) Yksilön valinnat vaikuttaisivat palvelujen toteuttamiseen, sillä toimijoiden voitot määrittäisivät asiakasmaksujen kautta (emt., 155).

Valinnanvapauden toteutumiseksi vertailutiedon saatavuus sekä neuvontapalvelujen toteutuminen on keskeistä. Voidakseen tehdä valintoja asiakas tarvitsee monipuolista ja helposti ymmärrettävää tietoa eri vaihtoehtojen vertailua varten. (HE 16/2018 vp, 11.) Selvitysten perusteella asiakkaan valintaan vaikuttavat asiakaskokemukseen liittyvät tekijät. Näitä ovat esityksen mukaan toimipaikan sijainti ja aukioloajat, palvelun laatu ja turvallisuus, jonotusaika, ajanvarauksen helppous, palveluntarjoajan maine. Tällöin toimijoiden tulisi panostaa palvelujen markkinointiin ja asiakastyytyväisyyden kasvattamiseen. Hallituksen esityksessä perustettaisiin asiakkaan päätöksenteon tueksi kansallinen tietopankki, johon kerättäisiin monipuolista tietoa palveluntarjoajien palvelujen laadusta, sisällöstä, saatavuudesta sekä aiempien asiakkaiden kokemuksista. Koska valinnanvapausmarkkinat olisivat hallituksen esityksessä hintasäännellyt, palveluista tuotettu tieto ohjaa asiakkaan valintaa. Tämän nähdään puolestaan johtavan hintakilpailun sijasta laatukilpailuun ja sen myötä palvelujen laadun parantumiseen. Vertailutiedon saamiseksi palveluntarjoajille asetettaisiin tietotuotantovaatimus. (Emt., 181.)

Asiakkaiden, eli sote-palveluiden käyttäjien siis odotetaan uusliberaalin ajatteluun pohjautuen olevan kykeneväisiä rationaaliseen valintaan. Tämän myötä uusliberaalin hallinnan subjektina yksilö vastuullistetaan oman hyvinvointiinsa liittyvien valintojen tekemisestä. Rationaalisen valinnan nähdään tapahtuvan palveluista tuotettavan tiedon perusteella, joka on asiakkaiden saatavilla julkishallinnon ylläpitämässä tietoverkossa. Toiminnan riskeinä nähdään hallituksen esityksessä se, että asiakkaat eivät saa tarpeeksi kattavaa tietoa päätöksentekonsa tueksi. Asiakkaiden kyvykkyyttä päätöksentekoon ei sinällään kyseenalaisteta. Hallinta tällöin tapahtuu juuri yksilöille tuotettavan tiedon kautta, sillä hallituksen esitys olettaa, että asiakkaat tekevät valintansa palveluntuottajasta siitä tuotetun tiedon perusteella. Hallituksen esitys nojaa oletuksensa aiheesta tehtyyn selvitykseen (Pitkänen & Pelkola 2016). Selvityksessä todetaan, että aiheesta ei ole tehty pidemmän aikavälin vaikutusten tutkimusta, mutta “teoreettisen intuition mukaan tuottajien välisen kilpailun tulisi johtaa palveluiden laadun paranemiseen erityisesti silloin kun hinnat ovat kiinteät (emt., 27).” Olennaista kuitenkin selvityksen mukaan on, että palvelujen laadun tulee vaikuttaa asiakkaiden valintoihin (emt., 28).

Valinnanvapausmalli loisi hallituksen esityksessä niin sanotun täydellisen kilpailun alustan, jossa yksilöt tekisivät heille tuotetun objektiivisen tiedon perusteella rationaalisia valintoja palveluntuottajistaan. Palvelujen laatu edistyisi, koska se olisi ainoa tekijä joka vaikuttaisi

asiakkaiden valintaan palveluntuottajasta palvelumaksujen ollessa vakioitu. Markkinajärjen ja tarkemmin täydellisen kilpailun ehtojen soveltaminen terveydenhuoltoon ei kuitenkaan toimi. Tämä johtuu siitä, että ihmisten tieto eri terveystalvveluista, hoidoista sekä jopa heidän omasta terveydentilastaan on varsin epätäydellinen. Kun kuluttaja ei tiedä alasta paljon, hän joutuu nojaamaan vahvasti palvelusta tuotettuun informaatioon. (Tuomala 2009, 349–350.) Kuinka yksilö pystyisi vertailemaan palvelujen laatua, kun hänellä ei ole tietoa itse palvelusta? Hallituksen esitys ei esitä tarkkoja tapoja, millä eri palveluntuottajia tietokannassa arvioidaan, joten tähän kysymykseen ei voida antaa vastausta. Kuitenkin rationaalisen yksilön ideaalin ja täydellisen kilpailun ehtojen soveltaminen tilanteessa, jossa yksilön tieto palvelusta on rajallinen, on kyseenalaista.

Maakunnan tehtävänä valinnanvapausmallissa on sopimussuhteiden kautta palveluverkoston ylläpito, sovittujen sopimusten noudattamisen valvominen sekä itse markkinoilla näin halutessaan toiminen yhtiöitetyn tytäryhteisön kautta. Uuden julkishallintojohtamisen ajattelua mukailevissa hankkeissa julkishallintoon iskostetaan ajatus julkisen toiminnan sisäisistä markkinoista, joissa tuotettavat palvelut voidaan mieltää vaihdettaviksi ja rahassa mitattaviksi hyödykkeiksi (Helén 2016, 195). Ehdotettu malli on siinä mielessä poikkeava sosiaalivaltion uudistus, että sote-markkinoille tuloa ei rajoitettaisi enää alueellisen julkishallinnon puolesta, vaan julkishallinnon piirissä olleet markkinat avattaisiin kaikille toimijoille.

Nykyisessä mallissa kunta päättää, tuottaako se sote-palvelunsa omana tuotantona, yhteistyössä muiden alueen julkishallinnollisten toimijoiden kautta vai ostopalveluna yksityiseltä sektorilta. Hallituksen esityksen mukaisessa valinnanvapausmallissa markkinat olisivat niin sanotusti vapaat, kunhan palveluntuottaja täyttää valtion ehdotuksen mukaiset maakunnan asettamat palveluntuottajalle asetetut ehdot ja solmii sopimuksen sen maakunnan kanssa, jonka alueella tämä toimii. Kunta tai muu julkisen hallinnon toimija ei enää toimisi “portinvartijana” lakisääteisille sote-palveluille. Tämän lisäksi myös julkishallinnollinen instituutio, maakunnat, toimisivat uudistuksen luomilla markkinoilla muiden kilpailijoiden tavoin. Tässä mielessä alueellinen itsehallinto heikkenisi huomattavasti. Tämä aiheuttaa sen, että palveluntuottajan laadun mittariksi tulisi pääsääntöisesti sen asiakasmäärät. Toisin sanoen palveluntuottajien onnistumista mitattaisiin markkinahallinnan periaatteiden mukaisesti voittojen kautta. Uudessa julkishallintojohtamisessa ja markkinahallinnassa toiminnan arviointi on keskiössä (Helén

2016, 186). Seuraavassa luvussa käsittelen sitä, kuinka hallituksen esitys vahvistaisi valtionhallinnon roolia alueellisen julkishallinnon arvioijana sekä ohjaajana.

6 VALTIOSUBJEKTIUDEN KAUTTA MUKAUTUVAISUUTTA

6.1 Valtio – hallinnan interventio alueelliseen itsehallintoon

Kuten olen jo aiemmin tuonut esiin, hallituksen esittämä uudistus ei automaattisesti alentaisi sosiaali- ja terveydenhuollon menoja. Ilman toimenpiteitä sote-menojen kasvun ennustetaan kuitenkin kiihtyvän noin 1,5 prosentin vuosivauhtia. Hallituksen esityksen tavoitteena on hillitä tätä kasvua. Se edellyttää maakunnalta sen väestön sote-palvelutarpeiden ymmärtämistä ja sen mukaista resurssien kohdentamista sekä pitkäjänteistä johtamista. Menokasvua hillitsevien toimien odotetaan realisoituvan hitaasti. Kasvun hillinnässä keskeistä on valtion vahva ohjaus. Vaikka niin sanotut muutoskustannukset voivat uudistuksen alkuvaiheessa kasvattaa menoja, hallituksen esitys näkee, että kilpailullisuuden lisääntyminen aiheuttaa kustannushyötyjä. (HE 15/2016 vp, 217–218.) Uudistuksen tavoitteena on maakuntien ohjausjärjestelmä, jonka avulla on mahdollista varmistaa potentiaalisten tehokkuushyötyjen realisoituminen ja tätä kautta kustannuskehityksen hidastuminen (emt., 157).

Kuten luvussa 4.2 mainitsin, yhdeksi syyksi sote-palvelujen keskenään epätasaiseen kehittymiseen (perusterveydenhuolto - erikoissairaanhoido) esitettiin sitä, että valtiolla ei ole ollut mahdollisuuksia ohjata sote-palvelujen kehitystä tehokkaasti (HE 15/2017 vp, 136). Tässä luvussa esittelen, miten hallituksen esitys esittää maakuntasubjektin sopeutumiskykyä vahvennettavaksi välillisesti lisäämällä valtion arviointi- ja ohjausvaltaa suhteessa alueelliseen itsehallintoon, jotta sote- ja maakuntauudistus pystyisi vastaamaan julkisen talouden kestävyysvajeeseen. Sopeutumiskyky ei ole sellainen ominaisuus, minkä subjektius pystyy kokonaan omaamaan. Ei ole sellaista subjektiota, joka olisi täysin sopeutumiskykyinen. Sopeutumiskyky voidaan nähdä ideaalina, jota pitää tavoitella, mutta sitä ei voida koskaan täysin saavuttaa. Sopeutumiskykyä voidaan lisätä sellaisten toimien kautta, jotka lisäävät subjektin kykyä mukautua erilaisiin haasteisiin. Sopeutumiskyky ja sitä myötä myös mukautuminen hahmotetaan ongelmallistamisen sekä haavoittuvaisuuden kautta. (Chandler 2016, 14–15.) Hallituksen esityksessä mukautumisen keinoina esitetään alueellisen itsehallinnon sekä sote-palvelujen keskittäminen suuremmille alueellisille toimijoille, maakunnille. Tämän lisäksi mukautumista lisäävinä toimina esitetään

valtionhallinnon roolin vahvistaminen. Tässä luvussa esittelen ne mukautumisen keinot, joilla hallituksen esitys tukisi maakuntasubjektin sopeutumiskykyä vahvistamalla valtionhallinnon roolia toiminnan arvioijana ja ohjaajana.

Hallituksen esitys mukautuisi määrittelemäänsä ongelmaan niin, että valtion roolia toiminnan valvojana, arvioijana sekä toimintakentän määrittelijänä vahvistettaisiin. Vahvan johdon merkitystä julkisen talouden kestävyysvajeen torjumiseksi korostetaan uudistuksessa useaan otteeseen. Valtion roolin vahvistamisen sekä maakuntien perustamisen avulla hallituksen esitys pyrkii vastaamaan ongelmallistamisensa kautta korjattavaksi ominaisuudeksi määrittelemiinsä ominaisuuksiin kuntasubjektiivudessa ja täten vahvistamaan koko julkisen sektorin sopeutumiskykyä suhteessa julkisen talouden kestävyysvajeen kasvuun.

Hallituksen esitys poikkeaa valtion roolin vahvistamisen osalta merkittävästi uuden julkishallintojohtamisen trendistä, jolla Suomen julkista sektoria on uudistettu 1980-luvun lopulta alkaen. Suomen julkisen hallinnon uudistamista on ohjannut valtion määräysvallan vähentäminen ja paikallisen päätöksenteon lisääminen. Tämä on tehnyt tilaa markkinasuhteiden omaksumiselle julkishallinnossa. Valtiovallan auktoriteetti on omaksunut uuden roolin kun määräykset korvattiin toimintasuosituksilla. Määräysvallan tilalle tuli informaatio-ohjaus, jonka avulla kunnille jaettiin tietoa asianmukaisista käytännöistä. Jaettu informaatio on koostunut merkittävilta osin indikaattoreista. Nämä indikaattorit ovat tilastollisia tunnuslukuja liittyen toimintaan, kustannuksiin ja väestöön. Kun sosiaali- ja terveystalitiikka tuli kuntien vastuulle, myös indikaattoreiden määrittämä ja esittämä elämä tuli lähemmäs päätöksentekoa. (Helén 2016, 202–205.) Tähän kehityssuuntaan viitataan hallituksen esityksessä puhumalla desentralisaatiosta. Kuten olen aiemmin maininnut, hallituksen esityksessä desentralisaation nähdään aiheuttaneen vakavia ongelmia sote-palvelujen ohjattavuudelle, laadulle ja kustannusten hallitsemiselle (HE 15/2017 vp, 135).

1980-luvun lopulta alkanutta trendiä on leimannut uuden julkishallintojohtamisen mukainen julkisten palvelujen ulkoistaminen ja markkinallistuminen. Tämä on muuttanut myös hallinnan teknologista ulottuvuutta: hallinnan tueksi halutaan erilaista tietoa. Toiminnan suunnittelun merkitys on heikentynyt ja se nähdään ihmisiä holhoavana ja toimintaa jäykistävinä. Uusliberalistiset uudistukset ovat normalisoineet ajattelun, jossa toiminnot muutetaan rahassa mitattaviksi hyödykkeiksi. Ilpo Helén kuvaa ilmiötä laskettavuuden

imperatiiviksi, jonka mukaan uusliberaalin hallinnan näkökulmasta asiat ovat olemassa vain, jos niitä voidaan käsitellä ja arvottaa matemaattisesti. (Helén 2016, 194–195.) Täten oleellista on arvioida, miten hallittavia asioita muutetaan matemaattisesti käsiteltäviksi sekä arvotettaviksi. Ensiksi esittelen, miten hallituksen esitys pyrkii lisäämään valtion arviointivaltaa suhteessa perustettavaksi ehdotettaviin maakuntiin. Sen jälkeen esittelen valtiolle ehdotettuja tapoja lisätä sen ohjausvaltaa.

6.2 Valtion arviointivallan lisääminen

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen mukainen sote- ja maakuntauudistus ei itsessään vähennä sote-menoja. Sen sijaan hallituksen esitys näkee kustannushyöty potentiaalia useassa toiminnossa: Maakuntien tehokkaamman resurssien kohdentaminen, valtion vahvempi ohjausrooli sekä organisatoriset järjestelyt. Nämä kaikki tehokkuuspotentiaali oletukset perustuvat uuden julkishallintojohtamisen mukaiseen ajatteluun, jossa keskiössä on johdon vastuun ja vallan painottaminen sekä toiminnan jatkuva mittaaminen. Tehokkuuden mittaamisen keskiössä on arviointi, joka pyrkii muuntamaan kehitettävänä olevan toiminnan laskettavaksi ja täten määrittämään toimintaa tuloksellisesti. (Helén 2016, 184–186.)

Hallituksen esittämä sote- ja maakuntauudistus on hyvin laaja ja vaikutusten täysmääräinen ennakointi on esityksen mukaan mahdotonta. Vaikutukset riippuvat olennaisesti maakunnista ja siitä, miten ne toteuttavat niille määrättyjen tehtävien hoitamisen. Tämän vuoksi hallituksen esityksessä korostetaan uudistusten vaikutusten seuraamista maakuntien oman seurannan lisäksi kansallisen seurantajärjestelmän rakentamisella. Seuranta tulee hallituksen esityksen mukaan toteuttaa niin, että eri alueiden välinen vertailu on mahdollista ja sen avulla voidaan selvittää uudistuksen vaikutuksia suhteessa tavoitteisiin. Seurannan tiedoilla voidaan kohdentaa kansallista ohjausta ja valvontaa sekä maakuntien oman toiminnan seuranta ja suunnittelua. Seuranta kohdistuisi sekä sote-palvelujen että maakuntien talouden kehittymiseen. (HE 15/2017 vp, 295.)

Hallinnan tekniikat määrittävät sen, kuinka subjektien toimijuus ja toiminta määritetään (Dean 2010, 202). Tässä keskeistä on juuri se, millaista tietoa toimijoista halutaan tuotettavan. Arviointitiedon tuottamisessa keskeistä on, että tiedon keräämisen tavoitteena

on selvittää miten kyseinen toiminta on tulee järjestää tulevaisuudessa. Tiedon ja sen pohjalta tehdyn arvioinnin tarkoitus on selvittää, ovatko toimijat kyvykkäitä ja onko toiminta kustannustehokasta tulevaisuudessa sekä miten toimintaa tulee kehittää. (Helén 2016, 200.) Hallituksen esitys ei suoraan esitä, millä mittareilla arviointitietoa tuotetaan, mutta se luo toimintakentän, jossa maakuntien toiminta voidaan asettaa aiempaa tarkemman valtionhallinnon arvioinnin ja sen kautta ohjaamisen alaiseksi. Valtionhallinnon vahvempi ohjaus nähdään edellytyksenä sille, että maakuntien toiminta on taloudellisesti tehokasta ja tarkoituksenmukaista ja täten mahdollistaa hallituksen esityksen tavoitteet kustannuksen kasvun hillinnästä.

Muutuskustannusten määrää on vaikea ennakoida. Hallituksen esitys kuitenkin väittää, että nykyisessä palveluiden järjestämis- ja tuottamistavassa syntyy huomattavia hallinnollisia ja muita kustannuksia moninaisista kuntasektorin toimijoiden yhteistyömuodoista. Rakenteellisilla muutoksilla sekä toiminnallisilla uudistuksilla on täten mahdollista saavuttaa pitkällä aikavälillä tavoitteiden mukaisia säästöjä. Tämän kaiken realisoituminen kuitenkin edellyttää tiukkaa talousohjausta. Seuraavaksi erittelen konkreettisia tapoja, joilla hallituksen esitys pyrkii lisäämään valtionhallinnon arviointivaltaa.

Hallituksen esityksessä maakunnille perustettaisiin oma tarkastuslautakunta. Tarkastuslautakunnan tehtävät mukailisivat samaa, kuin mitä kuntalaissa on tarkastuslautakunnan osalta säädetty (ks. Kuntalaki 410/21015 § 121). Yhtenä näistä olisi tehtävä arvioida, ovatko maakuntavaltuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet maakunnassa toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisesti ja tarkoituksenmukaisesti (HE 15/2017 vp, 410).

Kuitenkin myös valtionalouden tarkastusviraston tarkastusoikeus laajennettaisiin hallituksen esityksessä koskemaan maakuntien toimintaa. Tarkastusvirastolla olisi oikeus tarkastaa maakunnan ja sen määräysvallassa olevien yhteisöjen toiminnan ja taloushoidon laillisuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja tuloksellisuutta. (HE 15/2017 vp, 414.) Aiemmin valtionalouden tarkastusviraston tehtävinä on ollut valtion taloushoidon laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arviointi sekä valtion talousarvion noudattamisen tarkastaminen (Laki valtionalouden tarkastusvirastosta 676/2000 § 1). Uudistuksen myötä valtionalouden tarkastusviraston arviointia ei siis vain lisättäisi koskemaan myös maakuntien toiminnan arviointia vaan sitä laajennettaisiin koskemaan myös tuloksellisuuden arviointia.

Tuloksellisuuden arviointi mahdollistaisi valtion interventiot maakunnan toimintaan, jos valtiontalouden tarkastusvirasto näkisi, ettei maakunnan toiminta olisi tarpeeksi tuloksellista, eli toisin sanoen tehokasta. Tuloksellisuuden arviointi on tyyliältään laadullisempaa kuin laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arviointi. Tuloksellisuus myös määritellään sellaisten mittareiden ja tiedon kautta, joka toiminnassa nähdään vaikuttavan tuloksen muodostumiseen. Toiminnan mittarina ja tiedon intressinä hallituksen esityksessä ovat taloudelliset mittarit: esimerkiksi asiakasmäärien myötä muodostuvat asiakasmaksut (ks. luku 2.2). Markkinahallinta muokkaa todellisuutta matemaattisesti mitattavaan muotoon, jota sen tiedonintressi edellyttää.

Valtiontalouden tarkastusviraston roolin laajentaminen maakuntien toiminnan arviointiin sekä arvioinnin laajentaminen koskemaan myös tuloksellisuuden arviointina voidaan nähdä keinona, jolla julkishallinnon mahdollisuutta mukautua erilaisiin tilanteisiin halutaan vahvistaa. Jos arviointia verrataan esimerkiksi nykypäivän kunnalliseen toimintaan, niin toiminnan arviointi keskittyy vahvasti siihen, ovatko toiminnalle asetetut tavoitteet toteutuneet (Harjula & Prättälä 2019, 812). Tavoitteita maakuntien toiminnalle asetettaisiin sekä maakunnan että valtion tasolla: maakuntavaltuusto määrittäisi maakunnan strategiset tavoitteet maakuntastrategiassa, jotka kuitenkin tehtäisiin valtion linjausten pohjalta (HE 15/2017 vp, 182). Valtion ohjausta tavoitteiden asettelun näkökulmasta käsitellen seuraavassa alaluvussa.

Myös sosiaali- ja terveysministeriön arviointivaltaa kasvatettaisiin hallituksen esityksessä. Ministeriö voisi tehdä valtiovarainministeriölle aloitteen maakunnan arviointimenettelyn käynnistämisestä, jos sen kyky järjestää sote-palvelut olisi vaarantunut (HE 15/2017 vp, 178). Ministeriö arvioisi maakuntien kykyä järjestää niiden sote-palveluita vertaamalla palvelujen saatavuutta, saavutettavuutta, laatua, kustannuksia muihin maakuntiin. Ministeriö arvioisi myös maakunnan kykyä varmistaa henkilöstön tarvittava määrä ja osaaminen suhteessa muihin maakuntiin. Se voisi tehdä aloitteen myös, jos se näkisi maakunnan kyvyn järjestää sote-palvelut muuten vaarantuneeksi. (Emt., 745–746.) Sosiaali- ja terveysministeriöön perustettaisiin tätä arviointia sekä ohjaamista varten uusi ohjausyksikkö (emt., 213). Jos hallituksen esitystä vertaa esimerkiksi kuntalakiin, voi kunta joutua arviointimenettelyyn vain, kun se on erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa (ks. Kuntalaki 410/21015 § 118).

Sosiaali- ja terveysministeriön arviointi perustuisi valtaosin eri maakuntien vertailulle. Tämä edellyttäisi sellaisten indikaattorien määrittämistä, jotka mahdollistaisivat eri maakuntien toiminnan yhteismitallistamisen. Indikaattorien, eli arviointitiedon tuottamisen valta jäisi ministeriöiden vastuulle. Toiminnan arviointi etäännyisi maakuntien omasta toiminnasta valtionhallinnon tasoille. Nykytilassa valtio tuottaa asiantuntijatieta kuntien päätöksenteon tueksi, mutta kunnalla on alueelliseen itsehallintoonsa nojaten valta päättää, miten se tulkitsee ja käyttää niille tuotettua asiantuntijatieta. Maakuntien toiminnan strategiset linjaukset tekisi valtionhallinto, ei demokraattisesti valittu maakuntavaltuusto.

Uudistus olisi erittäin laaja ja sen myötä muodostettaisiin kokonaan uusi hallinnon taso. Tämän vuoksi vaikutusten laajamittainen ennakointi on hallituksen esityksen mukaan mahdotonta. Vaikutusten laajamittaisen ennakkoinnin mahdottomuus edellyttää kansallisen seurantanjärjestelmän luomista, jotta uudistuksen vaikutusten arviointi onnistuu. Seurannalle keskeistä olisi se, että maakuntien keskinäinen vertailu olisi mahdollista. Arviointi keskittyisi maakuntien kykyyn järjestää niille määrätyt palvelut sekä siihen, miten maakuntien talous kehittyisi. (HE 15/2017 vp, 296–297.)

Valtiojohdon roolia maakuntien toiminnan arvioijana vahvistettaisiin sen instituutioiden vallan lisäämisen kautta. Tämä noudattaa hyvin uusliberaalille subjektille määriteltyjä ominaisuuksia: tavoitteena on sopeutumiskyvyn kasvattaminen. Sopeutumiskykyä ei kuitenkaan kasvateta suhteessa johonkin konkreettiseen uhkaan, vaan sopeutumiskyky kasvaa lisäämällä subjektin mahdollisuutta mukautua erilaisiin yllättäviin uhkiin. Sopeutumiskyky voidaankin nähdä subjektiuden ideaalina. Täysin ja kaikkiin uhkiin sopeutumiskykyistä subjektiutta ei ole olemassa. Sopeutumiskyky kehittyy ja määrittyy uudestaan sitä myötä, kun uusia haavoittuvaisuuksia ja muutoksia syntyy. Sopeutumiskyvyn kehitys on koko ajan jatkuva prosessi ja sen tuottamista ei voi lopettaa. Sopeutumiskykyä voidaan mitata vain vertailun kautta, eli miten subjektiuden sopeutumiskyky kasvaa tietyn mukautumisen myötä tai millainen subjektiuden x sopeutumiskyky on subjektiuteen y. (Chandler 2016, 14–15.) Hallituksen esityksessä maakuntasubjektin sopeutumiskykyä kasvatettaisiin vahvistamalla valtionhallinnon arviointivaltaa ja täten julkisen sektorin mahdollisuuksia mukautua sille esitettyihin haasteisiin nyt ja tulevaisuudessa. Sopeutumiskykyä kasvatetaan mahdollistamalla toiminnan arviointi. Arviointi on keskeinen markkinahallinnan tapa (Helén 2016, 201).

On hyvä huomauttaa, että usean uuden julkishallintojohtamisen mukaiset hallinnon uusliberaalit arviointi- ja kehityshankkeet kehittyvät asteittain ajan saatossa. Vaikka hallituksen esitys ei esitä niin sanottuja mittareita tai tiettyjä tehokkuusvaatimuksia toiminnan tuloksellisuuden arvioinnille, kehittämislle ja tehostamiselle, esitys olisi luonut hyvin otollisen maaperän laajamittaiselle maakuntien toiminnan arvioinnille esimerkiksi painottamalla maakuntien välistä vertailua. Vertailun vaikutuksia maakuntien tuloksellisuuden vaikutuksille voidaan vain arvailla, mutta monissa perustettavaksi esitetyissä maakunnissa olisi suuria eroja esimerkiksi ikärakenteen, tulotason ja asukastiheyden näkökulmasta. Nämä tekijät aiheuttaisivat todennäköisesti suuria eroja maakuntien välillä niin palveluntarjoajien kuin palvelun kannattavuuden näkökulmasta.

6.3 Valtion ohjausvallan lisääminen

Valtion roolia kuntatalouden ohjaajana on vahvistettu muutenkin kuin aineistonani olevan uudistuksen osalta. Viimeisimpänä laajana esimerkkinä on julkisen talouden suunnitelma (JTS), joka mainitaan myös hallituksen esityksessä sote- ja maakuntauudistuksesta. Julkisen talouden suunnitelma on laadittu EU-säännösten pohjalta ja sen tarkoituksena on tukea julkista taloutta koskettavaa päätöksentekoa. JTS laaditaan vaalikaudeksi ja se tarkistetaan vuosittain. Kuntia koskien JTS:ssa laaditaan kuntatalouden rahoituskehys (asetetaan kuntataloudelle rahoitusasematavoite ja päätetään toimista sen saavuttamiseksi), kuntatalouden menorajoite (euromääräinen raja, kuinka paljon valtion toimet saavat vaikuttaa kuntien menojen muutokseen) sekä kuntatalousohjelma (arvioidaan rahoituksen riittävyttä kunnittain ja alueellisesti). (HE 15/2017 vp, 139; Valtiovarainministeriö 2015, 25; Valtioneuvoston asetus 2014.) Niin julkisen talouden suunnitelma kuin siinä käytetyt kuntien talouden ohjauksen välineet ovat suoran ohjauksen keinoja, joilla valtionhallinto ohjaa kuntien taloudellista tilaa ja suuntaa määrittämällä omaa kuntiin liittyvää toimintaansa. Kunnilla kuitenkin on päätösvalta oman toimintansa rahoituksesta ja sen kattamisesta, eli oikeus laatia määrärahaehyöksensä talousarvion muodossa sekä asettaa kunnallisveroprosenttinsa.

Hallituksen esitys sote- ja maakuntauudistuksesta esittää, että julkisen talouden suunnitelmaa tulotisiin laajentamaan koskemaan myös maakuntien osalta omana kokonaisuutenaan saman rakenteen mukaan, kuin kuntia nyt ohjataan (HE 15/2017 vp, 181).

Ylipäätään valtion ohjausroolin korostamisella voidaan nähdä olevan yhtymäkohtia Suomessa julkishallinnon uudistamisen trendinä olevaan uuteen julkishallintojohtamiseen, jossa korostetaan oman toiminnan mittaamista sekä johdon roolin vahvistamista. Julkiselle hallinnolle yksityissektorin mukaisten tulostavoitteiden asettaminen on altistanut Suomen julkishallinnon aivan uudenvuoden hallinnalle, jota leimaavat oman toiminnan jatkuva arviointi ja kehittäminen matemaattisten, yhteismitallistavien mittareiden kautta (Helén 2016, 184–187, 196–200). Jotta mittareiden avulla saatuja tuloksia alueiden tilasta voidaan hyödyntää, tarvitaan joku taho, joka toimintaa ohjaa. Seuraavaksi erittelen, millä tavoin valtion roolia toiminnan ohjaajana vahvistettaisiin hallituksen esityksessä.

Hallituksen esityksessä perustettaisiin viisi yhteistyöaluetta yliopistosairaaloiden jaon pohjalta, joiden tehtävänä olisi varmistaa alueellinen yhteistyö ja tarkoituksenmukainen palvelurakenteen varmistaminen. Yhteistyöalueille laadittaisiin maakuntien yhteistyösopimus valtuustokaudeksi. Kuitenkin, jos maakunnat eivät yksimielisesti hyväksyisi yhteistyösopimusta, valtioneuvostolla olisi oikeus päättää sopimuksen sisällöstä. Valtioneuvostolla olisi oikeus päättää yhteistyösopimuksen sisällöstä myös, jos se ei olisi lainsäädännön tai valtakunnallisten tavoitteiden mukainen. Suunnitelmaan sisältyisi investointisuunnitelma, jossa määriteltäisiin alueen merkittävät investoinnit. Investointien toteuttaminen kuitenkin edellyttää sitä, että valtioneuvosto hyväksyisi investointisuunnitelman. (HE 15/2017 vp, 178.)

Hallituksen esityksessä luotaisiin siis niin sanottu varaventiilisääntö, jonka avulla se voisi riitatilanteissa päättää yhteistyösopimuksen sisällöstä. Valtiolla olisi interventio-oikeus myös, jos yhteistyösopimus ei noudattaisi valtakunnallisia tavoitteita, jotka valtio itse siis asettaa. Käytännössä tämä mahdollistaisi sen, että valtio voisi pitkälti sekä sanella maakuntien kehittämisen strategiset periaatteet että pakottaa maakunnat noudattamaan näitä periaatteita. Hallinnon interventiot nähdään tarpeellisina silloin, kun subjektin sopeutuva päätöksenteko muuttuvassa tilanteessa nähdään heikkona. Intervention avulla hallinta pystyy kehittämään subjektin kehittymisen kapasiteettia. (Chandler 2016, 76.) Valtiollisen intervention mahdollisuus tilanteessa, jossa alueelliset toimijat eivät pääse yhteisymmärrykseen tai muuten kykene tekemään mukautuvia päätöksiä parantaa koko julkisen hallinnon sopeutumiskykyä erilaisissa muuttuvissa tilanteissa.

Valtio myös päättäisi maakuntien laajoista investoinneista sekä niiden toteuttamisesta yhteistyösopimuksen yhteydessä. Maakunnille jäisi oikeus investointien linjauksesta vain

suhteellisten pienten investointien, esimerkiksi laitteiston, koneiden ja muun irtaimiston, osalta. Toimitiloihin kohdistuvat investoinnit toteutettaisiin valtakunnallisen maakuntien yhdessä omistaman toimitilaosakeyhtiön kautta. (HE 15/2017 vp, 182.)

Valtioneuvosto vahvistaisi joka neljäs vuosi sote-palveluille valtakunnalliset strategiset tavoitteet. Samalla voitaisiin vahvistaa yksittäistä maakuntaa koskevia tavoitteita. Maakunnat itse laatisivat sote-palvelustrategian. Siinä maakunta päättäisi alueensa sosiaali- ja terveydenhuollon pitkän aikavälin tavoitteet. Valtioneuvostolla olisi kuitenkin mahdollisuus päättää maakuntaa sitovasti sote-palvelurakenteen kehittämisen edellyttämistä toimista. Jos maakunnan kykyä järjestää sote-palvelut olisi vaarantunut, sosiaali- ja terveysministeriö voisi tehdä aloitteen maakunnan arviointimenettelyn käynnistämisestä. (HE 15/2017 vp, 182.)

Hallituksen esityksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriön tehtäväksi tulisi maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaaminen. Ohjauksen välineinä ministeriöllä olisi muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten tavoitteiden valmistelu, maakuntien toiminnan ohjaaminen sekä yhteistyöalueiden yhteistyösopimusten arviointi. Tämän lisäksi ministeriö kävisi vuosittain neuvotteluja maakuntien kanssa sekä arvioisi sote-palvelujen saatavuuden ja rahoituksen riittävyyttä. Näitä toimintoja varten ministeriöön perustettaisiin uusi ohjausyksikkö. (HE 15/2017 vp, 213.)

Valtioneuvoston roolia toiminnan ohjaamisessa vahvistettaisiin siis usein eri tavoin. Hallituksen esityksen mukaan tavoitetta valtiontalouden kestävyysvajeen kuromiseen ei voida saavuttaa ilman tehokasta keskushallinnon ohjausta, joka koskee sekä sote-palvelurakenteen että -tuotannon ohjausta sekä julkisen rahoituksen ohjausta (HE 15/2017 vp, 183). Esityksessä siis suoraan esitetään, että hallitus ei kykene saavuttamaan tavoitettaan ilman ohjauksen vahvaa lisäämistä. Haavoittuvaisuuksien korjaamiseksi ei riitä siis vain vastuun siirtäminen kooltaan ja väestömäärältään suuremmille alueille, vaan sopeutumiskykyä täytyy myös edistää siirtämällä ohjausvastuuta alueellisen itsehallinnon piiristä valtiolle.

Ohjausvastuun tärkeys nostetaan hallituksen esityksessä esiin usein. Valtion ohjausvastuun tärkeys korostuu, kun puhutaan uudistuksen kustannussäästöpotentiaalista. Taloudellisia vaikutuksia tulisi niin sosiaali- ja terveyshuollon menojen, valtiontalouden, maakuntien talouden sekä kuntatalouden näkökulmasta. Taloudellisia vaikutuksia on esityksessä arvioitu

ennakkoarviointien pohjalta. Taloudelliset arviot ovat luonteeltaan kuitenkin hyvin spekulatiivisia. Aineistossa nostetaan esiin konsulttiyritys Nordic Healthcare Groupilta (NHG) tilattu raportti, jossa terveydenhuollon tehostamispotentiaalia on löydetty päivystystoiminnassa, operatiivisessa toiminnassa, konservatiivisessa elektiivisessä erikoissairaanhoidossa, perustason avohoidossa sekä suun terveydenhuollossa. Säästöpotentiaalia kokonaisuudessaan on raportin mukaan vajaa 1,4 miljardia euroa ja tämä arvio perustuu parhaiden nykykäytäntöjen käyttöönottoon. Sairaalaverkon uudistaminen aiheuttaa kustannusten hillintää. Vanhuspalveluissa tehostamispotentiaali on arvion mukaan noin 900 miljoonaa euroa, vammaispalveluissa 200 miljoonaa euroa, lasten, nuorten ja perheiden palveluissa 400 miljoonaa euroa sekä päihde- ja mielenterveyspalveluissa 100–200 miljoonaa euroa. Yhteenlaskettu kustannusten jarruttaminen olisi täten noin 3 miljardia euroa. (HE 15/2017 vp, 218.)

Kun tarkastellaan NHG:n raporttia, siellä näiden toimien ja ylipäätään toiminnan kehittämisen keskeisin vaikutus nähdään olevan rahoitusmallilla. Kustannukset määräytyvät sen mukaan, kuinka paljon resursseja ylipäätään on käytettävissä. Suuremmat resurssit tarkoittavat palvelutuotannon lisäämistä, mutta samalla kustannusvaikuttavuuden vähenemistä. Tämän vuoksi raportissa esitetään, että tiukempi talousohjaus on tarpeellinen. Lisäksi tulee määritellä, mitä palveluja tarjotaan julkisesti sekä etenkin sen, mitä palveluja ei tarjota. Käytettävissä olevalle rahalle on määriteltävä sitova katto ja järjestäjien on annettavilla resursseilla tarjottuja palveluja mahdollisimman kustannusvaikuttavasti. (Paulus et al. 2016, 47–48.) Ylipäätään taloudellisten säästöjen potentiaali sitoutuu siis hyvin vahvasti oletukseen, että säästöt tapahtuvat rahoituksen tiukalla määrittelyllä sekä vahvalla ohjauksella.

Ohjausvastuun lisääminen voidaan nähdä mukautumisena ongelmaan, joka esityksen kautta pyritään korjaamaan. Julkistalouden kestävyysvajeen kurominen ja arvioitujen kustannussäästöjen realisoituminen edellyttää mukautumista, eli toimintatapojen muuttamista niin, että valtiolla on vahvempi rooli toiminnan ohjaajana kuin aiemmin. Chandler (2016, 123) esittää, että myös yhteiskunnallisia ongelmia voidaan ratkaista tuottamalla subjektiuksia, jotka ovat sopeutumiskykyisempiä sekä toimintaedellytyksiltään kyvykkäämpiä rationaalisten valintojen tekemiseen kuin nykytilan haavoittuvaset subjektiudet. Vahvistamalla valtion ohjausvaltaa julkishallinnon subjektiuden sopeutumiskykyä saadaan vahvistettua juuri ongelmallistamisen

näkökulmasta. Julkisen talouden kestävyysvajeen hillitsemisen näkökulmasta alueellisella itsehallinnolla on sellaisia haavoittuvaisuuksia, jotka vaativat hallinnon intervention eli hallituksen esityksen sote- ja maakuntauudistuksesta. Intervention kautta pyritään muodostamaan sopeutumiskykyisempi subjekti (emt.). Hallituksen esityksen lisäksi valtion interventio-oikeutta alueelliseen itsehallintoon halutaan vahvistaa tässä luvussa esittelemilläni tavoilla. Seuraavaksi käsittelem NHO:n raportissa tärkeänä esiin nousutta maakuntien rahoitusta.

6.4 Valtio maakuntien kirstunvartijana

Maakuntien toiminta rahoitettaisiin valtion rahoituksella sekä osittain sote-palvelujen asiakasmaksujen kautta. Valtion rahoitus olisi yleiskatteellista, eli maakunta päättäisi itse rahoituksen käytöstä ja kohdentamisesta itsehallintonsa rajoissa. Itse rahoituksen määrästä päättäisi valtio. (HE 15/2017 vp, 181.)

Sote-menojen osuus kuntien menoista on keskimäärin noin 50 prosenttia. Kun sote-palvelujen järjestämisvastuu siirretään kunnilta maakunnille ja rahoitusvastuu kunnilta valtiolle, olisi valtion tuloja lisättävä ja kuntien tuloja vähennettävä rahoitusvastuun verran. Vuoden 2017 tasossa valtion tuloja olisi lisättävä ja kuntien vähennettävä 17,4 miljardia euroa. Hallituksen esityksessä valtionosuudesta ehdotetaan poistettavaksi 5,8 miljardia euroa, joten verotuksen kautta siirrettäväksi jäisi 11,6 miljardia euroa. Valtion verotuloja lisättäisiin kiristämällä ansioverotusta ja kuntien verotulojen vähentäminen toteutettaisiin puolestaan laskemalla kunnallisveroa. Jokaisen kunnan kunnallisveroa esityksen mukaan leikattaisiin 12,47 prosenttiyksikköä ja valtion ansiotuloverotusta korotettaisiin saman verran. (HE 15/2017 vp, 185–186.) Kunnallisveroprosentin laskeminen ja valtion ansiotuloverotuksen korottaminen ei nimellisesti korota tai laske eri kuntien asukkaiden verotusta. Uudistus kuitenkin aiheuttaa kuntien veroprosentin suhteellisten erojen voimakkaan kasvun. Tämä puolestaan voi aiheuttaa kuntien eriarvoisuuden kasvamista. Lisäksi muutos korostaisi valtionosuusjärjestelmän tärkeyttä kuntien talouden määrätymisessä. (ks. esim. Kuntaliitto 2020.)

Maakuntatalouden toimenpiteitä käsiteltäisiin julkisen talouden suunnitelmassa. Maakuntien tehtävät ja niille suunnattava rahoitus sovitettaisiin yhteen julkisen talouden

tilan kanssa huomioiden julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys. Valtioneuvosto asettaisi rahoitusasematavoitteet ja esittää yksilöidyt toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi. Suunnitelma tarkistettaisiin vuosittain ja samalla arvioitaisiin yksilöityjen tavoitteiden ja tehtyjen toimenpiteiden suhdetta ja arvioitaisiin rahoitusperiaatteen toteutumista niin koko maan kuin yksittäisen maakunnan osalta. Koska valtion rahoitus muodostaa valtaosan maakuntien rahoituksesta on valtion vastuu rahoitusperiaatteen toteutumisesta suuri. (HE 15/2017 vp, 181–182.)

Maakuntien taloudellisesti merkittäviä tai muutoin merkittävien investointien tekeminen edellyttäisi niiden etukäteisen linjauksen valtioneuvoston hyväksymässä investointisuunnitelmassa. Rahoitusmallin tavoitteina esityksessä linjattiin yksinkertainen, mahdollisimman hyvin maakuntien toiminnan keskeisten perusteiden kattava malli. Rahoitusmalli varmistaa, että julkinen valta turvaa perusoikeuksien toteutumisen eri puolilla maata. Rahoituksen perusteet koostuisivat pääosin sote-huollon palveluntarvetta ja maakunnan olosuhteita koskeviin määräytymisperusteisiin. (He 15/2017 vp, 182.) Hallitus linjaa, että osana uudistusta tavoite on luoda ohjausjärjestelmä, jolla voidaan varmistaa saavutettavissa olevien tehokkuushyötyjen toteutuminen sekä kustannuskehityksen hidastuminen. Ohjausjärjestelmän tulee ohjata maakuntia yhdenmukaisesti. (Emt., 157.)

Hallituksen esitys vastaa esittämiinsä haasteisiin suomalaisessa yhteiskunnassa toteuttamalla sote-palvelujen integraation ja keskittämällä palvelujen järjestämisvastuun perustettaville maakunnille. Integroimalla palvelut kunnilta alueellisesti suurempien maakuntien alle sekä yhdistämällä perus- ja erityistason palvelujen järjestämisen yhdelle toimijalle pystytään hallituksen esityksen mukaan takaamaan yhdenvertaisten palvelujen tuottaminen myös haja-asutusalueilla ja ikärakenteeltaan vanhenevilla alueilla. Suurempi palvelujen järjestämiskokonaisuus yhdistettynä valtion aiempaa tehokkaampaan ohjaukseen ja valvontaan mahdollistaa voimavarojen kustannustehokkaamman käytön ja tämän myötä saadaan hidastettua julkisen talouden kestävyysvajetta.

Uuden julkishallintojohtamisen mukainen ajattelu ohjaa julkisia organisaatioita yritysmäisempään suuntaan antamalla niille tulostavoitteita ja arvioimalla toimintaa eri talousmittareiden avulla. Julkishallinnollisten organisaatioiden haasteet voidaan korjata johtamisella, toiminnan (tehokkuuden) kehittämisellä, innovatiivisuudella ja dynaamisuudella. Uuden julkishallintojohtamisen mukainen ajattelu arvottaa toimintaa laadun, tuloksellisuuden ja tehokkuuden arvioinnin ja mittaamisen kautta. Uuden

julkishallintojohtamisen johtajaa ajatellaan managerina, joka näitä arvoja soveltamalla onnistuu valjastamaan hänelle annetut resurssit mahdollisimman tehokkaasti (Kantola 2002, 253). Ajattelumallin mukaisella julkisten palvelujen organisoinnilla ja taloudenpidolla on selviä yhtymäkohtia uusliberaaliin hallintaan ja se korostaa hyvin, kuinka merkittävä rooli markkinatoiminnan soveltamisella on ollut julkisten palvelujen murroksessa (Helén 2016, 184). Vallankäytön mielessä se myös sopii uusliberaalin hallinnan ohjausvallankäytön ajatukseen.

Kuitenkin uuden julkisjohtamisen vastaisesti hallituksen esitys pyrkii lisäämään valtion suoraa ohjausvaltaa suhteessa esityksessä perustettaviin alueellisiin julkishallinnollisiin toimijoihin, maakuntiin. Valtion roolina ei olisi uudistuksen myötä käyttää ohjausvaltaa, vaan se olisi suora vallankäyttäjät suhteessa maakuntiin esimerkiksi rahoituksen määrittämisen ja julkisen talouden suunnitelman kautta. Suoran vallankäytön oikeuttaminen kansalaisten tai tässä tilanteessa alueellisen julkishallinnon, omaksi parhaaksi vaikka väkisin ei ole kuitenkaan mikään uusi ajatus. Esimerkiksi Michael Porter (1998) painottaa valtion kilpailukyvyyn parantamiseksi valtiollisen suunnittelun ja ohjauksen tärkeyttä ihmisten motivoimiseksi, jotta heidän toimintansa palvelisi valtion kilpailukyvyyn kehittymistä. Valtionhallinnon tehtävänä on luoda painetta tavoitteiden saavuttamiseksi, vaikka se olisikin epämiellyttävää. Porter painottaa johtajien vastuuta ja roolia yhteiskunnan kilpailullisuuden kehittämisessä. (Emt., 681; Kantola 2010, 116.) Porterin teoriaan perustuvia kilpailukykyanalyysjä on tehty useissa maissa, muun muassa Suomessa (Kantola 2010, 103).

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen sote- ja maakuntauudistus olisi muokannut oleennaisesti myös julkishallinnollista organisaatorakennetta sen lisäksi, että se olisi luopunut uuden julkishallintojohtamisen lanseeraamasta valtion roolista ohjausvaltaa käyttävänä toimijana. Uusi hahmoteltu organisaatorakenne kuitenkin osaltaan mukailisi suomalaisen julkishallinnollisen organisaation kehitystä siinä, miten kuntien organisaatorakennetta on kehitetty konsernimaisempaan suuntaan. Kuntien organisaatiokehityksessä konsernimaiseen suuntaan ominaispiirteinä on ollut kuntien keskushallinnon lisääntyneet päätösvalta, tuloksellisuusvaatimukset, palveluntuotannon ohjauksen välillistyminen sekä omistaja- ja sopimusohjauksen lisääntyminen (Määttä 2010, 75–76). Tätä kehityskulkua mukailee myös hallituksen esityksen maakuntien oman palveluntuotannon yhtiöittämisvelvoite (HE 15/2017 vp, 208).

Kuten olen jo aiemmin luvussa 5.1 todennut, maakuntien mahdollisuuksia oman taloutensa hoitoon on hallituksen esityksessä rajattu huomattavasti suhteessa kuntien mahdollisuuksiin. Maakunnille ei esitettäisi verotusoikeutta, oikeutta ottaa pitkäaikaista lainaa tai tehdä julkisen talouden suunnitelman ulkopuolisia investointeja. Hallituksen esityksessä nostetaan esille, että rajatut mahdollisuudet vaikuttaa omaan talouteen karsivat myös kannustimia tehokkaaseen taloudenpitoon. (HE 15/2017 vp, 163.) Taloudenpidollisten kysymysten poistaminen maakunnilta veisi myös oleellisen osan alueellisesta poliittisesta keskustelusta valtionhallintoon. Tämän myötä valta sekä myös äänestäjien kiinnostus politiikkaa kohtaan keskittyisi entistä enemmän valtion tasolle. Jo nyt kuntavaalien äänestysaktiivisuus (58,9 % vuonna 2017) (Tilastokeskus 2017) on eduskuntavaalien äänestysaktiivisuutta (72,1 % vuonna 2019) (Tilastokeskus 2019b) on merkittävästi pienempi. Vallan keskittäminen valtionhallintoon ja eduskunnan päättäjille voidaan nähdä kasvattavan äänestysaktiivisuuden eroa, maakuntavaalien äänestysaktiivisuudesta puhumattakaan. Maakunnille kaavailtu rooli hallituksen esityksessä voidaan nähdä enemmänkin päätösten toimeenpanijana ja toimintaympäristön valvojana kuin päätösten tekijänä, jos päätöksenteko-oikeuksia verrataan kuntiin tai valtionhallintoon.

Hallituksen esityksen mukaan kustannussäästöjen lopullinen saavutustapa on tiukempi valtionohjaus. Sote- ja maakuntauudistuksen onnistuminen määritellään hallituksen esityksessä pitkälti sen mukaan, kuinka maakunnat pystyisivät järjestämään toimintansa kannattavasti. Valtionhallinnon valtaa lisättäisiin arviointivaltaa ja ohjausvaltaa lisäämällä etenkin taloudellisesta näkökulmasta. Maakuntien rooli hallituksen esityksessä etenkin alueellisen itsehallinnon näkökulmasta olisi paljon suppeampi kuin kuntien rooli nykytilassa. Hallituksen esityksessä tavoitteet mielletään ja arvotetaan pitkälti taloudellisesta näkökulmasta. Toiminnan ymmärtäminen ja arvottaminen taloudellisesta näkökulmasta epäpolitisoi kysymystä sote-palvelujen järjestämisestä tulevaisuudessa. Toimintaa arvioidaan ja mitataan tehokkuuden ja kannattavuuden mittareiden kautta ja mittauksen tekee valtionhallinto. Hallituksen uudistus olisi heikentänyt alueellisen itsehallinnon päätösvaltaa siirtämällä päätösvaltaa valtionhallinnolle.

Poliittisiksi kysymyksiksi hallituksen esityksen mukaisessa maakunta- ja sote-uudistuksessa nousisi maakuntien kyky selviytyä niille asetetuista tehtävistä, eikä niinkään valtion roolin korostuminen. Valtionohjaus nähdään hallituksen esityksessä pakollisena epäpoliittisena päätöksenä, jotta haavoittuvaisten kuntien taloudellinen tilanne saadaan korjattua ja julkisen

talouden kestävyysvajetta hillittyä. Teivo Teivaisen esittelemä ekonomismin käsite määrittää tietyt kysymykset taloudellisiksi, jolloin asioita ajatellaan taloudellisen puolueettomuuden kautta. Taloudellisen puolueettomuuden ajatus eli ajatus siitä, että taloudellinen toiminta perustuu vain objektiiviselle, arvolatautumattomalle tiedolle, luo eron taloudelliselle ja arvoihin perustuvalla poliittisella toiminnalla. Taloudellisen puolueettomuuden ajattelumallin kautta ilmiöt mielletään epäpoliittisiksi, poliittisten valtataistelujen ulkopuolella tapahtuvaksi toiminnaksi. (Teivainen 2002, 318.) Ekonomismin ajattelumallin mukaan demokratia kuuluu vain poliittisiin kysymyksiin. Kun taloudelliset kysymykset eivät ole poliittisia, ei niitä pidä alistaa demokraattiselle päätöksenteolle. (Teivainen 2016, 108.) Valtion ohjaus voidaan nähdä hallituksen esityksessä epäpoliittisena asiana, jossa valtio mittaisi ja arvioisi maakuntien onnistumista niille annettussa tehtävässä. Poliittisen keskustelun aiheeksi ei tällöin nousisi hallituksen esityksen markkinajärkeilyyn perustuvat rationaalisuudet tai sen ekonomismin käsitteeseen perustuva tapa esittää taloudelliset kysymykset poliittisesti arvolatautumattomina. Poliittinen keskustelu ja mahdolliset poliittiset toimet keskittyisivät täten siihen, miten maakuntia voisi tukea tai ohjata järjestämään omaa toimintaansa aiempaa paremmin. On tuskin katteetonta esittää, että näissäkin kysymyksissä keskiöön nousisivat hallituksen esityksen mukaiset toiminnan mittarit: tuloksellisuus ja tehokkuus.

7 YHTEENVETO

7.1 Uusliberaalin hallinnan päätepysäkinä vallan keskittyminen valtionhallinnolle

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen esitys maakunta- ja sote-uudistuksesta ilmentää uusliberaalin järjelyn mukaista hallintaa. Hallituksen esitys loi suomalaisen yhteiskuntamallin instituutioille erilaisia subjektiuksia pyrkiessään oikeuttamaan sosiaali- ja terveyspalvelujen reformiaan. Uusliberaalin hallinnan ongelmallistamisen kohteena on haavoittuvainen subjektiuus. Haavoittuvaisuuden vuoksi kyseinen subjektiuus ei pysty tekemään oikeita valintoja ja tämä nähdään syynä yhteiskunnallisille ongelmille. Täten uusliberaalin hallinnan mukaan yhteiskunnallisia ongelmia voidaan ratkaista tuottamalla sopeutumiskykyisempiä subjektiuksia. (Chandler 2016, 121–125.)

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen esitys maakunta- ja soteuudistuksesta pyrki jarruttamaan julkisen talouden kestävyysvajetta kolmella miljardilla vuoteen 2030 mennessä (ks. esim. HE 15/2017 vp, 2, 14, 115). Esityksessä julkisen talouden kestävyysvajeen kasvunäkymiin vaikuttaa väestörakenteen raju muutos tulevaisuudessa. Tämä vaikuttaa talouden rahoituspohjaan samalla lisäten palvelutarpeen lisääntymistä sote-palveluissa. (HE 15/2017 vp, 140.) Ilman rakenteellisia uudistuksia valtionvelka tulee hallituksen esityksen mukaan kasvamaan nopeasti. Kestävyysvajetta käytetään hallituksen esityksessä ongelmallistamisen välineenä. Kestävyysvajete muokkaa Suomen valtion julkisen talouden mitattavaan ja arvioitavaan muotoon. Käsite mahdollistaa julkisen talouden tilan yksinkertaisen ymmärtämisen ja sen kehittymisen seuraamisen ja arvioinnin. Kuntien haavoittuvaisuus määritellään hallituksen esityksessä julkisen talouden kestävyysvajeen käsitteen kautta.

Hallituksen esityksessä sote-palvelujen kokonaisvastuu nähdään epäselvänä ja palvelujärjestelmä on pirstaloitunut. Tämä on vaikeuttanut toiminnan johtamista ja kansallisen ohjauksen puutteellisuus on vaikeuttanut yhdenvertaisten palvelujen turvaamista (HE 15/2017 vp, 135–136). Tilanne on osaltaan aiheuttanut palvelujärjestelmän eri osien epätasaisen kehittymisen. Tilanteen juurisyynä nähdään julkisen hallinnon desentralisaatio, jossa palvelujärjestelmää hajautettiin kuntien vastuulle 1990-luvulla (emt., 135). Desentralisaation jälkeinen kuntarakente on pirstaloitunut ja vaikeasti hahmotettava.

Kunnat ovat kehittyneet epätasaisesti, monet kunnat ovat pieniä ja resursseiltaan heikkoja (emt., 131). Vastuu sote-palvelujen järjestämisestä on kunnilla ja se on hallituksen esityksen mukaan aiheuttanut osaltaan pirstaloituneen ja heikosti ohjattavan palvelujärjestelmän (emt., 163). Ohjaamista ajatellaan valtionhallinnon ohjaamisena: toimina, joilla valtio voisi ohjata alueellisen itsehallinnon toimintaa. Kuntasubjektiuden haavoittuvaisuus näyttäytyy kuntien rajoittuneena kykynä havaita parhaita käytäntöjä palvelujen järjestämiseen, toiminnan heikkona ohjattavuutena, kustannusten hallinnan toimimattomuutena sekä pienempien kuntien kyvyttömyytenä taata palvelujen saatavuus tulevaisuudessa. Sote-palvelujen laadun määrittämisen ja arvioinnin haasteellisuus on nostettu esiin aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa (ks. esim. Tuomala 2009, 349–350).

Hallinnan hallinnallistumisen myötä refleksiivisyydestä on tullut uusliberaalin hallinnan taidon tavoite. Niin kuin uusliberaali hallinta ohjaa yksilöitä ennaltaehkäisevään toimintaan erilaisten riskien välttämiseksi, myös yhteiskunta asettaa itse itsensä reflektiivisyyden vaateen alle. Toimintaa uhkaavat riskit ovat moninaisia ja riskeissä korostuu niiden läheinen suhde tietoon. (Helén 2010, 39–40.) Kuten Mitchell Dean asian ilmaisee, oikeasti ei ole olemassa sellaista asiaa kuin riski. Riski on joukko erilaisia tapoja järjestää todellisuus niin, että se voidaan ymmärtää laskettavassa muodossa. (Dean 2010, 206.) Riski on ymmärrettävissä Deanin luonnehdinnan mukaan myös hallituksen esityksissä: riski julkisen talouden kestävyysvajeesta on olemassa vain niiden tekniikoiden kautta, joilla tietoa julkisen talouden kestävyysvajeesta tuotetaan. Näin julkisen talouden kestävyysvajeesta tuotetulla tiedolla oikeutetaan, tai oikeastaan vaaditaan, rakenteellisten reformien toteuttaminen. Ilman uudistuksia valtionvelka tulee kasvamaan tulevaisuudessa. Riski pohjautuu siis riskistä tuotettuun tietoon ja samalla se ohjautuu tulevaisuuteen: nyt on pakko toimia ja tehdä toiminnasta entistä refleksiivisempää tai tulevaisuudessa riski realisoituu. Riski julkisen talouden kestävyysvajeesta toimii hallituksen esityksen ongelmallistajana ja sen valossa kunnat nähdään haavoittuvaisina subjektiuksina, joihin rakenteelliset uudistukset täytyy kohdistaa, jotta hallinnosta saadaan refleksiivisempi, sopeutumiskykyisempi.

Kuntasubjektiuden haavoittuvaisuus määritellään hallituksen esityksessä toiminnan (kustannus)tehokkuuden sekä palvelujen järjestämisen turvaamisen näkökulmasta. Riski palvelujen järjestämisen vaarantumisesta noudattaa myös Deanin ajattelun mukaista mallia riskien episteemisyydestä. Palvelujen järjestämisen turvaamiseksi hallituksen esitys esittää perustettavaksi uutta julkishallinnon subjektiutta: maakuntia. Toiminnan tehokkuuden

näkökulmasta hallituksen uudistuksessa esitettiin valinnanvapausmallin käyttöönottoa maakuntien sote-palvelujen järjestämisessä, perus- ja erikoistason sairaanhoitopalvelujen järjestämisvastuun yhdistämistä maakunnille sekä valtion roolin vahvistamista toiminnan ohjaajana ja arvioijana.

Ylipäättään kunnallisen sote-palvelutuotannon tila näyttäytyy hallituksen esityksessä sekavalta, raskaalta ja tehottomalta. Näiden ominaisuuksien liittäminen niin sanottuun vanhaan julkiseen hallintoon ja samalla uuden julkishallintojohtamisen mukaisen reformin tarpeellisuuden perustelu ei ole uusi ilmiö, päin vastoin. Vanhaa tapaa tuottaa palveluita on uuden julkishallintojohtamisen argumenttien mukaan kuvattu muun muassa byrokraattiseksi, tehottomaksi ja alttiiksi kustannusten kasvulle. Kun tällaiset ominaisuudet määritellään julkiselle sektorille tyypilliseksi, luodaan tilaa vaikutteiden ottamiselle yksityiseltä markkinasektorilta. (Lehto 2003, 35–37.) Tämä havainto ei ole merkittävä vain tämän tutkielman kontekstissa. Kuten Nikolas Rose (1999, 48) esittää, hallinnallisen järjestyksen tyylit ovat käännettävissä. Kun kunnallinen palvelutuotanto määritellään sekavana, raskaana ja tehottomana Sipilän hallituksen esityksessä sote-palvelujen osalta, on ajatus kunnallisen palvelutuotannon heikkouksista ja kehittämistarpeista käännettävissä koskemaan myös laajemmin muuta kunnallista ja mahdollisesti ainakin osittain muutakin julkista palvelutuotantoa. Täten tulevaisuuden alueelliseen itsehallintoon kohdistettavat hallintapyrkimykset on mahdollista oikeuttaa jo aiemmin määritettyjen haavoittuvaisuuksien perusteella.

Hallituksen esityksessä sote-palveluiden järjestämiselle toteutettaisiin niin sanottu horisontaalinen ja vertikaalinen integraatio: sote-palvelujen järjestämisvastuu siirrettäisiin alueellisesti suuremmille maakunnille ja järjestämisvastuuseen kuuluisi sekä perustason, että erikoistason palveluiden järjestäminen. Integraation kautta pyrittäisiin parantamaan palvelujen yhdenvertaisuutta, saatavuutta ja vaikuttavuutta sekä hillitsemään kustannusten kasvua (HE 15/2017 vp, 155). Perustettavaksi esitettävät maakunnat olisivat sopeutumiskykyisempiä alueellisen hallinnon toiminnan riskeihin reagoimisessa ensinnäkin väkilukunsa vuoksi. Toiseksi perus- ja erityistason palvelujen järjestäminen yhden palvelunjärjestäjän toimesta vahvistaisi hallituksen esityksen mukaan palvelunjärjestäjän kannustimia kehittää palvelukokonaisuuden kaikkia osia tasapuolisesti. Integraatio edistäisi myös alueen voimavarojen vaikuttavampaa ja kustannustehokkaampaa käyttöä. (Emt., 156.) Maakuntien sopeutumiskykyä ei määritellä suhteessa johonkin tiettyyn uhkaan vaan

suhteessa niihin potentiaalsiin riskeihin, joita sote-palvelujen järjestämiselle hallituksen esityksessä luodaan määrittelemällä kuntasubjektuuden haavoittuvaisuuksia. Riskit ja sitä myötä haavoittuvaisuudet määritellään suhteessa tulevaan: hallituksen esityksen tavoitteena on toiminnan kehittäminen ja täten tiedonintressinä on toiminnan järjestämisen tarkoituksenmukaisuuden takaaminen tulevaisuudessa. Tämä korostaa riskien kautta hallinnan hallinnallistumisen refleksiivisyyden vaatimusta ja ylipäättään sitä ilmiötä, että hallinnan hallinnallistumisen myötä riskeistä on tullut enenevässä määrin hallinnan tiedonintressin kohde. Riskien kautta hallinta mahdollistaa osaltaan subjektiivisten toiminnan laskennallistamisen. (Helén 2010, 40–41.)

Koko sote-palvelujärjestelmän arviointia ja vertailua pyrittäisiin kehittämään velvoittamalla maakuntia yhtiöittämään oma palvelutuotantonsa. Yhtiöittämisvelvoite yhteismitallistaisi eri palveluntuotannon muotoja ja mahdollistaisi niiden välisen vertailun ja arvioinnin. (HE 15/2017 vp, 208.) Yhteismitallistamisen ja laskettavuuden edellytykset mahdollistavat markkinajärkeilyn mukaisen hallinnan: se mahdollistaisi eri tuotantotapojen välisen vertailun ja järkeilyn mukaisen kustannustehokkaimman palvelujen tuottamisen vaihtoehdon löytämisen. Markkinahallinnassa todellisuutta kuvaava tieto tuottaa maailman kustannusten, kannattavuuden, yli- ja alijäämien kautta. Tällöin keskiöön tulee toiminnan suunnittelun sijaan toiminnan arviointi ja sen kautta standardit. Toisin sanoen laskettavaan ja yhteismitallistettuun numerotietoon muutettu todellisuus mahdollistaa uusliberaalin hallinnan leviämisen yhä uusille elämänalueille. (Helén 2016, 196–201.)

Eri sote-palvelutuottajien yhdenvertaistaminen tapahtuisi myös hallituksen sote- ja maakuntauudistukseen sisältyvät valinnanvapauslain (HE 16/2018 vp) kautta. Valinnanvapausmallin kautta maakuntien alueellista itsehallintoa nykyiseen kuntajärjestelmään verrattuna rajattaisiin merkittävästi palvelujen tuottamisen näkökulmasta säättämällä palvelujen järjestämiselle tiukat ehdot sekä palvelutuotannon yhtiöittämisvelvoitteen kautta. Valinnanvapausmalli edistäisi osaltaan markkinajärkeilyn mukaista sote-palvelujen arvon yhteismitallistamista, joka edistäisi terveydenhuollon toimintojen käsittämistä hinnoiteltavina tuotteina. Valinnanvapausmalli perustaa tehokkuusodotuksensa siihen, että sote-palvelujen asiakkaat, eli kansalaiset olisivat kykeneväisiä tekemään rationaalisen valinnan parhaasta palveluntarjoajasta. Rationaalisen valinnan teorian mukaisen ajattelun mukaan rationaaliset yksilöt mahdollistavat kilpailutilanteesta saatavien laatu- ja kustannushyötyjen saavuttamisen.

Valinnanvapausmalli vastuullistaisi palvelujen käyttäjiä tekemään rationaalisia valintoja liittyen heidän omaan terveyteensä. Hintasäänneltyjen valinnanvapausmarkkinoiden vuoksi tieto palvelujen laadusta ohjaisi yksilön valintaa ja ohjaisi palveluntuottajat hintakilpailun sijasta laatukilpailuun (HE 16/2018 vp, 181). Uusliberaalin hallinnan käsittien kautta on mahdollista hahmottaa hallituksen esitystä valinnanvapausmallin järkevyydestä. Uusliberaali hallinta perustaa ajattelunsa rationaalisen valinnan sekä vapaan kilpailun ideaaleille. Hintasäänneltyssä ympäristössä vapaa kilpailu ei voi olla täydellistä, mutta hallituksen esityksen mukaan se ohjaisi toimijat kilpailemaan keskenään palvelujen laadun kautta. Rationaalisina yksilöinä kansalaiset valitsisivat sen palveluntuottajan, joka tuottaa parhaat palvelut. Tämä aiheuttaisi palveluntarjoajat kilpailemaan keskenään ja, kun hallituksen valinnanvapausmallissa hinnat ovat säänneltyjä, kilpailu tapahtuisi palvelun laadun kautta. Kuitenkin terveystalvelujen käyttäjälle palvelun laadun määrittäminen etenkin etukäteen on hyvin haastavaa. Hallituksen esityksen mukaisessa valinnanvapausmallissa erittäin määrittäväksi tekijäksi muodostuisi valtion ylläpitämä tietopankki, jonka kautta asiakkaat saisivat tietoa eri palveluista päätöksentekonsa tueksi.

Toiminnan riskeinä hallituksen esityksissä nähdään esimerkiksi se, että asiakkaat eivät saisi tarpeeksi kattavaa tietoa tukemaan valintaansa. Täten uusliberaalin subjektiivisuuden käsityksen mukaan yksilön haavoittuvaisuus määrittäisi informaation kautta: joko yksilöllä ei olisi hallussaan tarpeeksi kattavaa tietoa rationaalista valintaa varten tai hän ei osaisi käyttää hänelle tarjottua tietoa tehokkaasti hyödykseen. Hallituksen markkinajärkeily ja rationaalisen valinnan odotukset kuitenkin ontuvat terveydenhuollon valinnanvapauden palveluissa, koska yksilöiden tieto heille tarjottavista terveystalveluista on hyvin rajallinen (Tuomala 2009, 349). Palvelujen käyttäjille tuotetun tiedon hyödynnettävyys valinnanvapauden mahdollistamien valintojen tukena on merkittävä kriittinen kysymys. Tukipalvelujen rooli korostuisi mallissa merkittävästi ja valintaa palveluntuottajasta ei tekisi ainoastaan yksilö vaan siihen vaikuttaisi merkittävästi myös tietoa tuottava taho. Valinnanvapausmallissa yksilöiden hallinta olisi tapahtunut vapauden kautta: esitys olisi antanut ihmisille vapauden valita omat palveluntuottajansa sekä avannut sote-markkinoita laajemmin yksityisille ja kolmannen sektorin palveluntuottajille. Uusliberaalin subjektiivisuuden haavoittuvaisuuden yhtenä päätekijänä pidetään subjektiivisuuden epäonnistumista hyödyntää sille tuotettua tietoa valintoja tehdessä (Chandler 2016, 123). Täten on perusteltua olettaa, että jos hallituksen esityksen mukainen valinnanvapausmalli olisi tullut käyttöön Suomessa, olisi se yksittäisen kansalaisen tasolla tarkoittanut sitä, että yksilön vastuullistaminen hänen

omasta terveydentilastaan olisi kasvanut merkittävästi. Yksilö ei olisi ollut vastuussa vain oman terveydentilansa ylläpidosta vaan myös siitä, kuka häntä tarvittaessa hoitaa. Arto Selkälän tutkimushavaintoja mukaillen tämä olisi voinut vaikuttaa vakavimmin heikoimmassa asemassa olevien kansalaisten palveluihin (Selkälä 2013, 191).

Hallituksen esitys mukautuisi kuntien haavoittuvaisuuteen julkisen talouden kestävyysvajeen hoitamisessa myös lisäämällä maakuntien sopeutumiskykyä valtionhallinnon arviointi- ja ohjausvallan vahvistamisen kautta. Valtionhallinnon suoran arviointi- ja ohjausvallan kasvattaminen poikkeaa siitä ideaalimallista, jonka ajatteluun pohjautuen suomalaista julkishallintoa on uudistettu viime vuosikymmenten aikana. Uuden julkishallintojohtamisen mukainen ajattelu korostaa valtion määräysvallan vähentämistä ja paikallisen autonomian lisäämistä. Valtionhallinnon tehtäväksi on määritelty vallankäyttö alueellisten autonomisten yksiköiden informaatio-ohjauksen kautta (Helén 2016, 202). Hallituksen esityksen mukaan paikallisen päätöksenteon korostaminen on aiheuttanut vakavia ongelmia palvelujen ohjattavuudelle, laadulle ja kustannusten hillinnälle (HE 15/2017 vp, 135). Hallituksen esitys lisäisi valtion arviointi- ja ohjausvaltaa lisäämällä valtion arviointitoimintaan liittyviä suoran intervention keinoja maakuntien toimintaan sekä lisäämällä valtion ohjausvaltaa maakuntien taloudellisten ja strategisten tavoitteiden määrittäjänä. Valtio vastaisi myös maakuntien määrärahakehityksen määrittämisestä.

Hallituksen esityksen mukainen maakuntien rooli voidaan nähdä valtionhallinnon vahvan arviointi- ja ohjausvallan vuoksi hyvin rajallisena verrattuna julkishallinnon muihin asteisiin. Maakuntien toiminnan tiukkaa arviointia ja ohjaamista perustellaan kustannustehokkuushyödyillä. Toisin sanoen markkinahallinnan mukainen järjely hallituksen esityksessä arvottaa taloudellisen tuloksellisuuden arvokkaammaksi kuin alueellisen itsehallinnon. Tämä arvostus johtuu pääosin hallituksen esityksen ongelmallistamisesta: koska hallituksen esitys pyrki hillitsemään julkisen talouden kestävyysvajeen kasvamista, on kestävyysvajeen kurominen tärkeämpää kuin alueellinen itsehallinto. Julkisen talouden kestävyysvajeen kuromista pyrittiin käyttämään uudenlaisen alueellisen itsehallinnon hallinnan oikeutuksena. Hallinnan tekniikkana julkisen talouden kestävyysvaje määrittää sen, millä tavoin toimenpiteitä arvotetaan. Kehitys mukailee jo pitkään Suomen julkishallinnon uudistamista ohjannutta uuden julkishallintojohtamisen ajattelutapaa, jossa julkishallinnon organisaatioiden tehtäviä on pyritty ymmärtämään ja hahmottamaan enenevässä määrin yksityisen sektorin lainalaisuuksien kautta.

Kuten jo johdantoluvussa nostin esiin, sosiaali- ja terveystalitiikka ei ole ainoa nykypäivän esimerkki Suomessa uusliberaalin hallinnan vaikutuksista julkisten palvelujen reformeista vaan esimerkiksi koulutusjärjestelmä oli myös pääministeri Juha Sipilän hallituskaudella rakenneuudistusten kohteena. Koulutuspolitiikan reformeja perusteltiin uusliberalistisessa hengessä tehokkuuden ja kilpailukyvyn lisäämisen kautta. (Brunila 2019, 351.) Esimerkiksi 2010-luvun alun yliopistouudistuksen pääpiirteinä oli yliopistojen autonomian vahvistaminen (Tomperi 2009, 146). Tavoitteena oli joustavat koulutuslaitokset, jotka voisivat joustavammin reagoida yhteiskunnallisiin muutoksiin ja joiden profiloitumista voisi kannustaa yliopistojen keskinäisen kilpailun kautta. Muutokset ovat kuitenkin lisänneet rahoitusjärjestelmän kautta valtion ohjausvaltaa suhteessa yliopistoihin. (Seuri & Vartiainen 2018, 100.)

Yliopistoreformin tavoitteena oli samaisia ideaaleja tehokkaammista autonomisista tulosyksiköistä. Toiminnan tehostamiseksi esitettiin myös samanlaisia ajatuksia siitä, kuinka keskinäinen kilpailu lisää autonomisten koulutusyksiköiden tuottavuutta. Kuitenkin rahoitusmallin uudistamisen kautta kokonaisrahoituksen määrä on vähentynyt ja yliopistot on asetettu keskinäiseen kilpailuun, jonka reunaehdot määrittelee rahoituksen myöntäjä, valtionhallinto (Seuri & Vartiainen 2018, 101–103).

Ville Yliaska (2014) on väitöskirjassaan tutkinut uuden julkishallintojohtamisen ajatteluun perustuvia reformeja Suomessa 1970–1990-lukujen aikana. Yliaska esittää, että uuden julkishallintojohtamisen mukaiset reformit ovat Suomessa liittyneet julkista sektoria muokanneseen prosessiin, jossa hyvinvointivaltiota on muokattu mentoivaksi ja kannustavaksi valmentajavaltioksi. Yleisesti uuden julkishallintojohtamisen ajatukset on liitetty hallinnon modernisointiin, jonka tavoitteena on ollut yhtäaikaaisesti tehostaa julkisen sektorin toimintaa ja pienentää sen kokoa. Yliaska kuitenkin esittää, että uuden julkishallintojohtamisen mukaisten reformien tarkoitus Suomessa ei ollut pelkästään pienentää ja tehostaa julkista sektoria, vaan kyseessä on ensisijaisesti ollut vallan ja julkisten resurssien keskittäminen kunnilta valtiolle sekä valtionhallinnon sisällä keskusvirastoilta ministeriöille. Samalla julkisten varojen käyttöä siirrettiin hyvinvointipalveluista valmentajavaltion tarpeisiin, joita ovat muun muassa elektroniikkateollisuuden tutkimus- ja kehitystyö sekä riskirahoitus. Valtiota ei ole uusliberaalista retoriikasta huolimatta ajettu alas, vaan valtaa on reformien kautta keskitetty valtionhallintoon. Markkinoiden avaaminen ja palveluntuotannon liikelaitostaminen kautta mahdollistettiin uusien tuotantoalojen

syntyminen informaatio- ja palvelutaloudelle, esimerkiksi biotekniikan aloille. Uuden julkishallintojohtamisen reformien tavoite Suomessa ei ole ollutkaan ajattelumallin keskeisin tavoite, toiminnan tehostaminen, vaan resurssivallan keskittäminen valtiolle ja julkisen sektorin kutistaminen. (Emt., 518–520.)

Uusliberalistinen hallinnan järkeilyn mukaan hallituksen esityksissä ehdotetut hallintatoimet oikeutettiin uusliberaalien ideaalien ja uuden julkishallintojohtamisen ajattelun mukaisilla arvoilla. Kuitenkin vallansiirto valtionhallinnolle olisi tapahtunut Sipilän hallituksen maakunta- ja sote-uudistuksessa ensinnäkin niin, että alueellisen itsehallinnon roolia palvelujen tuottajana olisi heikennetty avaamalla sote-markkinat myös yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoille. Tämä itsessään olisi pienentänyt julkista sektoria. Toiseksi valtaa julkisen sektorin sisällä olisi siirretty merkittävästi alueellisen itsehallinnon piiristä valtionhallinnon alaiseksi. Ottamatta kantaa siihen, olisiko Sipilän hallituksen esitys maakunta- ja sote-uudistuksesta pystynyt saavuttamaan sille tavoitteeksi asetettuja kustannussäästöjä on kuitenkin selvää, että uudistus olisi ollut erittäin merkittävä vallan siirto alueellisen itsehallinnon piiristä valtionhallinnolle. Yliaskan (2014) tutkimushavainnot voidaan myös asettaa kyseenalaiseksi se, oliko Sipilän hallituksen sote-reformin tosiasiallinen tavoite julkisen talouden kestävyysvajeen kaventaminen ja sote-palvelujen järjestämisen turvaaminen tulevaisuudessa vai vallan siirtäminen valtionhallinnolle. Tähän kysymykseen ei voida tietenkään saada vastausta, sillä hallituksen esitys ei tullut voimaan. Kuitenkin kysymys on perusteltua esittää tulevaisuudessa, kun uusia suomalaisen julkishallinnon reformiesityksiä perustellaan toiminnan tehostamisella ja kustannusten leikkaamisella. Hallinnan analytiikan käsitteet antavat tämän kysymyksen esittämiseen hyvät valmiudet.

Hallinnan muotona uusliberaali järkeily tarjoaa sosiaalivaltiota täydellisemmän ja yksinkertaisemman ratkaisun yhteiskunnan ja sen yksilöiden elämän hallittavuuden ongelmiin. Noudatettaessa uusliberaalia järkeilyä markkinakilpailun periaate määrittää hallintatoimien järkevyyden. Tällöin taloudellisesta järjestä poikkeavaa logiikkaa ei tarvita. Taloudellinen ajattelu myös kääntyy minkä tahansa toiminnan arvon määrittäjäksi. Ilpo Helénin mukaan tämä aiheuttaa sen, että uusliberalististen oppien ajama markkinakilpailullinen ajattelu johtaa hallinnan yhdenmukaistumiseen. Uusliberalismi muokkaa yhteiskunnasta markkinoiden monoliitin. (Helén 2016, 187.) Tutkielman analyysi sekä tulosten liittäminen aiempaan tutkimukseen aiheesta osoittaa, ettei uusliberaalin

järkeilyn mukainen hallinta ole arvovapaata. Markkinajärkeilyn tullessa yhä suuremmaksi osaksi yhä useammilla yhteiskunnan osa-alueella se kuitenkin alkaa näyttäytymään epäpoliittiselta, objektiiviselta totuudelta siitä, mitä yksilöiden ja laajemmin yhteiskunnan tulee tavoitella. Se muokkaa yhteiskunnasta markkinoiden monoliitin. Tämän vuoksi markkinajärkeilyn arvopohjaisuuden esille tuominen on oleellista yhteiskuntatieteellisessä keskustelussa, se mahdollistaa arvovalintojen tekemisen.

7.2 Tutkimuksen arviointia ja mahdolliset jatkotutkimusaiheet

Tutkielmani ottaa osaa keskusteluun siitä, kuinka uusliberaali järjely vallankäytön muotona oikeuttaa hallintansa hallinnan kohteena olevien subjektiuksien haavoittuvaisuuksien kautta. Hallinnan hallinnallistuminen edellyttää suomalaista hyvinvointivaltioinstituutiota asettamaan itse itsensä tarkastelun kohteeksi tullakseen lähemmäksi uusliberaalin subjektiuden sopeutumiskykyistä ideaalia. Uusliberaali hallinta laajenee yhteiskunnan uusille osa-alueille asettaen uusia vaatimuksia niin yksilöille kuin yhteisöillekin. Uusliberaali hallinta ja uuden julkishallintojohtamisen mukaiset rakenteelliset reformit eivät kuitenkaan tavoittele ainoastaan tehokkuutta ja tuloksellisuutta vaan kyse on myös vallan uusjaosta yhteiskunnallisten instituutioiden välillä ja niiden sisällä. Näiden tulosten valossa on perusteltua todeta, että tutkielmani on onnistunut vastaamaan tutkimuskysymykseensä.

Tutkielmani onnistuu mielestäni suhteellisen kattavasti kuvaamaan pääministeri Juha Sipilän hallituksen maakunta- ja sote-uudistuksen sisältöä. Jäsentämällä analyysitulokset aineistossa esiintyneiden subjektiuksien kautta lukija saa melko kattavan ja ymmärrettävän pääpiirteisen kuvauksen hyvin laajasta yhteiskunnallisesta ilmiöstä.

Hallinnan analytiikka on yhteiskuntatieteissä hyvin suosittu teoreettinen viitekehys. Tämän myötä se on laajentunut useiksi eri tulkinnoiksi ja samalla vaikeammin määriteltäväksi ja tunnistettavaksi kokonaisuudeksi. Pyrin itse vastaamaan tähän haasteeseen niin, että tutkielmani tavoitteena oli tutkia aineistossa ilmenevää hallintaa ja vallankäyttöä sellaisenaan ilman, että liittäisin sen johonkin tiettyyn uusliberaaliin ilmiöön, esimerkiksi kilpailukykyyn tai palveluiden yksityistämiseen. Tavoitteenani oli Michel Foucault'n hallinnallisuuden tutkimuksen tapaan vallan muotojen analyysi ja kuvailu, jossa mielestäni olen onnistunut hyvin.

Ilmeisimpänä haasteena tutkielmalleni oli valitsemani aineisto: pääministeri Juha Sipilän hallituksen esitykset maakunta- ja sote-uudistuksen emolaisiksi sekä valinnanvapauslaiksi ovat sivumäärälliseltä pituudeltaan hyvin laajat maisteritason opinnäytetyötä varten. Aineiston pituus tuotti haasteita etenkin analyysini alkuvaiheessa. Kuitenkin suunnittelemalla analyysin toteuttamisen huolellisesti, perehtymällä laadullisen tutkimuksen tutkimustraditioon sekä seuraamalla hallinnan analytiikan käsitteistöä, olen mielestäni pystynyt haasteisiin nähden kuvaamaan Sipilän hallituksen maakunta- ja sote-uudistuksessa ilmenevää hallintaa selkeästi ja johdonmukaisesti.

Toinen ilmeinen kritiikin kohde on tutkielmani aihe. Onko tarkoituksenmukaista tutkia sellaisia hallituksen esityksiä, jotka eivät koskaan tulleet voimaan? Ensinnäkin tutkielmaihetta valitessani Sipilän hallituksen esitys maakunta- ja sote-uudistuksesta oli vielä käynnissä, vaikkakin jo silloin sote-reformi oli kovan kritiikin kohteena. En kuitenkaan voinut olla varma siitä, että hallituksen esitys ei tulisi menemään läpi. Toiseksi tutkielmani keskittyy pitkälti sellaisiin aihealueisiin, joita ei julkisessa keskustelussa kritisoitu Sipilän hallituksen sote-reformiesityksen ollessa käynnissä. Keskustelu ja kritiikki keskittyivät vahvasti valinnanvapausmallin ja rahoitusmallin riittävyyden arvostelemiseen. Kuten tutkielmassani huomataan, nämä asiat ovat eivät ole ensisijaisia hallinnan analytiikan näkökulmasta. Valinnanvapausmalli ja rahoitusmalli ovat vain osia niistä laajamittaisemmista hallintapyrkimyksistä, joita Sipilän hallituksen esitykset tavoittelivat. Esimerkiksi kuntien haavoittuvaisuuden argumentteja ei ainakaan laajamittaisesti kritisoitu. Kun jokin subjekti on hyväksytysti määritelty haavoittuvaiseksi, voidaan siihen kohdistaa muitakin hallinnan keinoja, vaikka hallituksen esitys maakunta- ja sote-uudistuksesta kaatuikin. Täten tutkimusaiheeni on politiikkatieteellisesti relevantti, vaikka hallituksen esitys kaatuikin.

Tutkielma on avannut joitain mielenkiintoisia jatkotutkimusaiheita. Ensinnäkin uusliberaaliin ajatteluun ja uuteen julkishallintojohtamiseen pohjautuvien suomalaisten julkishallinnon reformien tutkimusta 2000-luvulla tulisi tehdä lisää etenkin siitä valtatutkimuksen näkökulmasta, miten uudistuksille annetut tavoitteet oikeasti vastaavat niitä toimenpiteitä, joita reformien kautta toteutetaan. Asian tarkastelu suomalaisessa kontekstissa voisi avata uudistusten vaikutuksia uusista näkökulmista ja täten tuoda suomalaisen yhteiskuntajärjestelmän tutkimukseen uusia tutkimusaiheita.

Toiseksi Sipilän hallituksen maakunta- ja sote-uudistuksen analyysi luo hyvän pohjan tulevien sote-reformien ja muidenkin julkisen palveluntuotannon uudistusten tutkimiselle. Tätä tutkielmaa kirjoittaessa Suomen nykyinen hallitus on ajamassa eteenpäin omaa sote-rakennemuutostaan. Tutkimustulokseni avaavat mielenkiintoisia kysymyksiä esimerkiksi suomalaisen alueellisen itsehallinnon tulevaisuudesta ja yhteiskunnallisen vallan uudelleen jakamisesta, joiden näkökulmasta pääministeri Sanna Marinin uudistusta olisi mahdollista tutkia.

LÄHTEET

Aineisto

HE 15/2017 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.* Hallituksen esitys annettu 2.3.2017.

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_15+2017.pdf

HE 16/2018 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.* Hallituksen esitys annettu 8.3.2018.

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_16+2018.pdf

Kirjalliset lähteet

Alasuutari, Pertti (2011) *Laadullinen tutkimus 2.0*. Tampere: Vastapaino.

Berger, Peter L.; Luckmann, Thomas (1966) *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Lontoo: Penguin Books.

Brunila, Kristiina (2019) Kiihdyttävä yliopisto. Teoksessa Autio, Tero; Hakala, Liisa; Kujala, Tiina (toim.) *Siirtymiä ja ajan merkkejä koulutuksessa. Opetussuunnitelmatutkimuksen näkökulmia*. Tampere: Tampere University Press, 349–377.

Burr, Vivien (1995) *An Introduction to Social Constructionism*. Lontoo: Routledge.

Chandler, David; Reid, Julian (2016) *The neoliberal subject: Resilience, adaptation and vulnerability*. Lontoo: Rowman & Littlefield International.

Chandler, David; Reid, Julian (2016) Introduction: The Neoliberal Subject. Teoksessa David Chandler; Julian Reid *The Neoliberal Subject: resilience, adaptation and vulnerability*. Lontoo: Rowman & Littlefield International, 1–7.

Chandler, David (2016) Debating Neoliberalism: The Exhaustion of the Liberal Problematic. Teoksessa David Chandler; Julian Reid *The Neoliberal Subject: resilience, adaptation and vulnerability*. Lontoo: Rowman & Littlefield International, 9–16.

Chandler, David (2016) Development as Adaptation. Teoksessa David Chandler; Julian Reid *The Neoliberal Subject: resilience, adaptation and vulnerability*. Lontoo: Rowman & Littlefield International, 75–97.

Chandler, David (2016) The Self-Construction of Vulnerability. Teoksessa David Chandler; Julian Reid *The Neoliberal Subject: resilience, adaptation and vulnerability*. Lontoo: Rowman & Littlefield International, 121–143.

Dean, Mitchell (2010) *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*. Thousand Oaks: SAGE.

Foucault, Michel (1980) *Tarkkailla ja rangaista*. Keuruu: Otava.

Foucault, Michel (2001) *Power. Essential Works of Michel Foucault 1954–1984*. Lontoo: Penguin Books.

Foucault, Michel (2008) *The Birth of Biopolitics. Lectures at the collège de france, 1978–1979*. New York: Palgrave Macmillan.

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

Haaparanta, Pertti; Kanninen, Ohto; Taimio, Heikki (2019) Kestävyyssvaje johtaa talouspolitiikan harhapoluille. *Talous ja yhteiskunta* 01/2019, 74–84.

Halko, Marja-Liisa (2008) Mistä puhumme, kun puhumme rationaalisuudesta? *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 2/2008, 151–153.

Hallituksen julkaisusarja (2015) *Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma*. Hallituksen julkaisusarja 10/2015.

https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FI_YHDISTETT_Y_netti.pdf (Haettu 4.7.2020)

Harisalo, Risto; Aarrevaara, Timo; Stenvall, Jari; Virtanen, Petri (2007) *Julkinen toiminta - julkinen politiikka*. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.

Harjula, Heikki; Prättälä, Kari (2019) *Kuntalaki - Tausta ja tulkinnat*. Helsinki: Alma Talent.

Harvey, David (2008) *Uusliberalismin lyhyt historia*. Tampere: Vastapaino.

Hautamäki, Lotta; Hélen, Ilpo; Kanula, Saara (2011) Mielenterveyden hoidon lääkkeellistyminen Suomessa. Teoksessa Ilpo Hélen (toim.) *Reformin pirstaleet. Mielenterveyspolitiikka hyvinvointivaltion jälkeen*. Tampere: Vastapaino, 70–110.

HE 155/2006 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakennemuutoksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta*. Hallituksen esitys annettu 29.9.2006.
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_155+2006.pdf

HE 47/2017 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtionalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta*. Hallituksen esitys annettu 9.5.2017.
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_47+2017.pdf

HE 241/2020 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi*. Hallituksen esitys annettu 8.12.2020.
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_241+2020.pdf

Hélen, Ilpo (2010) Hyvinvointi, vapaus ja elämän politiikka: Foucault’lainen hallinnan analytiikka. Teoksessa Jani Kaisto; Miikka Pyykkönen (toim.) *Hallintavalta. Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press, 27–48

Hélen, Ilpo; Hämäläinen, Pertti; Metteri, Anna (2011) Komplekseja ja katkoksia - Psykiatrian hajaantuminen suomalaiseen sosiaalivaltioon. Teoksessa Ilpo Hélen (toim.) *Reformin pirstaleet. Mielenterveyspolitiikka hyvinvointivaltion jälkeen*. Tampere: Vastapaino, 11–69.

Helén, Ilpo (2016) *Elämän politiikat. Yhteiskuntatutkimus Foucault'n jälkeen*. Helsinki: Tutkijaliitto.

Holkeri, Emma; Alvesalo-Kuusi, Anne; Lähteenmäki, Liisa; Peltoniemi, Nea; Rytönen István (2019) *Turvallisuusmaininnat ja lainvalmistelun perustietoja vuosien 1991–2017 hallituksen esityksissä*. Oikeustieteellisen tiedekunnan tutkimusraportteja ja katsauksia 2/2019. Turku: Turun Yliopisto.

Häikiö, Liisa; Leino, Helena (2014) *Tulkinnan mahti. Johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin*. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.

Hämäläinen, Pertti; Metteri, Anna (2011) Uusi hallinnointi ja mielenterveyspolitiikan tyhjeneminen - Pirkanmaan tapaus. Teoksessa Ilpo Hélen (toim.) *Reformin pirstaleet. Mielenterveyspolitiikka hyvinvointivaltion jälkeen*. Tampere: Vastapaino, 111–152.

Jauhiainen, Annukka (2011) Opetustyö ja sukupuoli uusliberalistisessa yliopistossa. *Aikuiskasvatus* 3/11, 164–173.

Juppo, Virpi (2011) *Muutoksen johtaminen suomalaisessa yliopistouudistuksessa rehtoreiden näkökulmasta*. Vaasa: Acta Wasaensia.

Kaisto, Jani; Pyykkönen Miikka (2010) Johdanto: Hallinnan analytiikan suuntaviivoja. Teoksessa Jani Kaisto; Miikka Pyykkönen (toim.) *Hallintavalta. Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä*. Helsinki: Gaudeamus, 7–24.

Kangas, Olli; Palme, Joakim; Kainu, Markus (2015) Julkisen talouden kestävyysvaje ja elinvaiheisiin liittyvät siirtymät. Teoksessa Heikki Taimio (toim.) *Hyvinvointivaltio 2010-luvulla - mitä kello on lyönyt?* Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitos, 77–91.

Kantola, Anu (2010) Kilpailukyky politiikan valtastrategiana. Teoksessa Jani Kaisto; Miikka Pyykkönen (toim.) *Hallintavalta. Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä*. Helsinki: Gaudeamus, 97–118.

Kuntalaki 2015/410. Annettu Helsingissä 10.4.2015.

Kuntaliitto (2020) *Lausunto ehdotuksesta sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseksi*. <https://www.kuntaliitto.fi/sosiaali-ja-terveysasiat/lausunto-ehdotuksesta-sosiaali-ja-terveydenhuollon-seka-pelastustoimen> (haettu 24.1.2020)

Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta 2000/676. Annettu Helsingissä 14.7.2000.

Lehto, Juhani (2003) Uusi julkissektorin hallinta ja kilpailuttaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Teoksessa Eeva Ollila; Minna Ilva; Meri Koivusalo (toim.) *Kilpailuttaminen sosiaali- ja terveystalouden näkökulmasta.* Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino Oy, 35–41.

Lähdesmäki, Kirsi (2003) *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen.* Vaasa: Acta Wasaensia.

Miller, Peter; Rose, Nikolas (2008) *Governing the Present. Administering Economic, Social and Personal Life.* Cambridge: Polity Press.

Miller, Peter; Rose, Nikolas (2010) *Miten meitä hallitaan.* Tampere: Vastapaino.

Määttä, Juhani (2010) *Hybridiorganisaatioiden ja niiden konsernihoitamisen muotoutuminen. Tutkimus Jyväskylän, Oulun, Tampereen ja Turun hierarkkisten ja markkinasuuntautuneiden toimintatapojen ja niiden konsernihoitamisen muutoksista 1993–2006.* Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Oikeusministeriö (2018) *Hallituksen esitysten laatimisohteet. HELO-työryhmän mietintö.* Oikeusministeriön julkaisu 49/2018. <http://helo.finlex.fi/> (Haettu 9.3.2021)

Oksanen, Heikki (2014) *Julkisen talouden kestävyysvaje ja eläkeiän nostaminen.* Helsinki: Edita Prima Oy.

Pekkarinen, Jukka; Sutela, Pekka (2005) *Kansantaloustiede.* Helsinki: WSOY.

Perustuslaki 1999/731. Annettu Helsingissä 11.6.1999.

Perustuslakivaliokunta (2014) *Perustuslakivaliokunnan lausunto 67/2014 sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.*

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_67+2014.pdf (Haettu 26.12.2020)

Pitkänen, Visa; Pelkola, Piia (2016) *Valinnanvapaus ja kilpailu terveyspalveluissa. Kansainväliset käytännöt, talousteoria ja empiiriset tutkimukset.* Kelan tutkimus: työpapereita 86/2016.

- Porter, Michael (1998) *The Competitive Advantage of Nations*. Lontoo: MacMillan Press.
- Pyykkönen, Miikka (2010) Yhteisöistä yrityksiksi? Sosiaalinen yritys ja muuttuva kolmas sektori. Teoksessa Kaisto, Jani; Pyykkönen Miikka (toim.) *Hallintavalta. Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä*. Helsinki: Gaudeamus, 119–145.
- Pöysti, Tuomas; Niiranen, Annikki; Haveri, Arto (2015) *Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen ja itsehallintoalueiden perustamisen sekä aluehallintouudistuksen valmistelu*. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön raportteja ja muistioita 36/2015. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö.
- Rautiainen, Pauli; Taskinen, Helena; Rissanen, Sari (2020) Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistaminen – virstanpylväitä menneestä ja suuntia tulevasta. Teoksessa Anneli Hujala; Helena Taskinen (toim.) *Uudistuva sosiaali- ja terveysala*. Tampere: Tampere University Press, 14–45.
- Rose, Nikolas (1999) *Powers of Freedom. Reframing political thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Selkälä, Arto (2013) *Kansalaisuuden hallinta suomalaisessa sosiaali- ja terveyspolitiikassa*. Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus.
- Seuri, Allan; Vartiainen, Hannu (2018) Yliopistojen rahoitus, kannustimet ja rakennekehitys. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 01/18, 100–131.
- Taimio, Heikki (2015) Johdanto. Teoksessa Heikki Taimio (toim.) *Hyvinvointivaltio 2010-luvulla – mitä kello on lyönyt?* Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitos, 5–13.
- Tanninen, Hannu; Tuomala, Matti (2015) Onko julkista taloutta sopeuttava kiristyspolitiikka vaihtoehtotonta? Teoksessa Heikki Taimio (toim.) *Hyvinvointivaltio 2010-luvulla - mitä kello on lyönyt?* Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitos, 121–143.
- Teivainen, Teivo (2002) Overcoming Economism. *Review: Fernand Braudel Center*. 3/2002, 317–342.
- Teivainen, Teivo (2016) Ekonomismi ja demokratian tulevaisuus. Teoksessa Sari Kivistö; Sami Pihlström; Mikko Tolonen (toim.) *Talous ja moraalit*. Helsinki: Gaudeamus, 107–124.

Tilastokeskus (2017) *Vahvistettu tulos: Kokoomus suurin puolue, Vihreä liitto lisäsi eniten kannatustaan kuntavaaleissa 2017.*

https://www.stat.fi/til/kvaa/2017/03/kvaa_2017_03_2017-04-21_tie_001_fi.html (haettu 22.1.2020)

Tilastokeskus (2019a) *Liitetaulukko 2. Väestöllinen huoltosuhde ja väkiluku 1970–2070 (vuodet 2020–2070: ennuste).* http://www.stat.fi/til/vaenn/2019/vaenn_2019_2019-09-30_tau_002_fi.html (Haettu 23.1.2021)

Tilastokeskus (2019b) *Eduskuntavaalit 2019, tarkastuslaskennan tulos.*

http://www.stat.fi/til/evaa/2019/evaa_2019_2019-04-24_tie_001_fi.html (haettu 22.1.2020)

Tomperi, Tuukka (2009) *Yliopistolaki taustoineen. Koulutuspoliittinen tarkastelu.*

Teoksessa Tuukka Tomperi (toim.) *Akateeminen kysymys? Yliopistolain kritiikki ja kiista uudesta yliopistosta.* Tampere: Vastapaino, 145–202.

Torkki, Paulus; Leskelä, Riikka-Leena; Maksimainen, Anna; Niemelä, Pyry; Koukkula, Lari; Torvinen, Anna; Mulari, Mikko; Välimaa, Norma; Rimpelä, Matti (2016) *Sote-palveluiden kehittämis- ja säästöpotentiaalnin arviointi.* Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 42/2016.

<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79727/Sosiaali-%20ja%20terveyspalveluiden%20kehitt%a4mis-%20ja%20s%a4st%a4st%b6potentiaalnin%20arviointi.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Haettu 9.11.2020)

Tuomala, Matti (2009) *Julkistalous.* Helsinki: Gaudeamus.

Valtiovarainministeriö (2015) *Kohti julkisen talouden kokonaisuudesta - julkisen talouden suunnitelman ja kuntatalousohjelman kehittäminen.* Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2015.

Valli-Lintu, Auli (2017) *Sote- ja kuntarakenteen pitkä kuja-juoksu.* Kunnallisan kehittämissäätöön julkaisu 10/2017. https://kaks.fi/wp-content/uploads/2017/09/sote-jakuntarakenteen-pitka-kuja-juoksu_2.pdf (Haettu 13.3.2021)

Valli-Lintu, Auli (2019) *Sote- ja kuntarakenteen pitkä kujanjuoksu - osa II*. Kunnallisalan kehittämissäätiön julkaisu 27/2019. https://kaks.fi/wp-content/uploads/2019/06/valli-lintu_sote-ja-kuntarakenteen-pitka-kujanjuoksu-osa-ii-1.pdf (Haettu 13.2.2021)

Valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta 120/2014. Annettu Helsingissä 13.2.2014.

Yliaska, Ville (2014) *Tehokkuuden toiveuni. Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle*. Helsinki: Into.