

# Tuottava vai tehoton julkinen sektori?

New Public Management -doktriinin ilmeneminen hallitusohjelmissa  
2020-luvun taitteessa

Aaro Sivonen

Kandidaatintutkielma

Valtio-oppi

Turun yliopisto

Syksy 2024

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaan tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

TURUN YLIOPISTO

Filosofian, poliittisen historian ja valtio-opin laitos / Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta

SIVONEN, AARO: Tuottava vai tehoton julkinen sektori? New Public Management -doktriinin ilmeneminen hallitusohjelmissa 2020-luvun taitteessa.

Kandidaatintutkielma, 37 s.

Valtio-oppi

Joulukuu 2024

---

New Public Management on hallintotieteellinen doktriini, jonka ajatuksena on, että julkishallinnon ei tarvitse tuottaa kaikkia palveluitaan itse, vaan altistamalla ne markkinamekanismeille se pystyisi tuottamaan palvelut tehokkaammin. New Public Management levisi teoreettisena ajatusmallina tehokkaasti 1970- ja 1980-lukujen taitteessa ja rantautui Suomeen 1990-luvun taitteessa. Tutkielman tarkoituksena on esittää, millainen asema New Public Management-doktriinilla oli Suomessa 2020-luvun taitteessa, jolloin julkinen sektori velkaantui voimakkaasti ja julkishallinnolta vaadittiin yhä enemmän yhä pienemmillä resursseilla.

Tutkielman empiirisinä aineistoina olivat Juha Sipilän, Sanna Marinin ja Petteri Orpon hallitusohjelmat. Koska näissä hallituksissa toimi varsin erilaisia poliittisia puolueita ja ne olivat vallassa eri aikoina, mallinnetaan näiden hallitusohjelmien avulla suomalaisen poliittisen eliitin käsityksiä New Public Management -diskurssista. Tutkielman teoreettisena viitekehystenä käytetään sosiaalista konstruktivismia, jonka avulla rakennetaan kuvaa suomalaisen poliittisen eliitin rakentamasta sosiaalisesta todellisuudesta. Lisäksi tutkielman metodina käytetään Norman Faircloughin kriittistä diskurssianalyysiä, jonka avulla ilmennetään ideologisia valtarakenteita sekä suomalaisen poliittisen eliitin hegemonia-asemaan nostamia diskursseja, joita suomalaisessa politiikan kentässä pidetään annettuina.

Suomalaisen poliittisen eliitin keskuudessa New Public Management -diskurssi ei noussut hegemoniseen asemaan, mutta sitä hyödynnettiin sovellettavin osin talous- ja hallintopolitiikan osaluilla. Erityisesti palveluiden asiakaslähtöisyyden kehittäminen ja e-government -malli nousivat osaksi suomalaisen eliitin konsensusta. Sen sijaan palveluiden järjestäminen markkinaehtoisesti tai sopimusoikeudellisen keinoin nousi hallitusohjelmissa esiin vain vaihtelevasti. New Public Management -diskurssin asema vaihteli selkeästi hallitusohjelmasta toiseen, joten voidaan myös todeta, ettei suomalaisella poliittisella eliitillä ole yhtenäistä näkemystä siitä, miten New Public Management -doktriinia pitäisi suomalaisessa yhteiskunnassa soveltaa.

Asiasanat: New Public Management, sosiaalinen konstruktivismi, kriittinen diskurssianalyysi, hallitusohjelmat, poliittinen eliitti, hegemonia

# Sisällysluettelo

1 Johdanto .....	1
2 New Public Management .....	4
2.1 New Public Managementin alkuperä .....	5
2.2 New Public Management -doktriini .....	6
2.3 New Public Management Suomessa .....	8
3 Sosiaalinen konstruktivismi laajempänä teoreettisena viitekehyksenä.....	9
4 Kriittinen diskurssianalyysi metodina.....	11
5 Hallitusohjelmat ja poliittinen eliitti Suomessa .....	14
6 Hallitusohjelmien kuvaus ja analyysi.....	16
6.1 Juha Sipilän hallitusohjelma .....	16
6.2 Sanna Marinin hallitusohjelma .....	21
6.3 Petteri Orpon hallitusohjelma .....	25
6.4 Hallitusohjelmien luoma sosiaalinen todellisuus .....	29
7 Johtopäätökset.....	32
Lähdeluettelo.....	34

# 1 Johdanto

New Public Management (jatkossa NPM) on ajatusmalli hyvästä julkisen sektorin hallinnoimisesta. Siihen kuuluu elementtejä niin politiikka-, talous- ja hallintotieteistä. NPM:ssä tarkoituksena on tuoda taloustieteestä tuttuja malleja julkisen hallinnon piiriin, jotta hallinto toimisi mahdollisimman tehokkaasti ja tavoitteellisesti. Kantavana ajatuksena on, että julkisen sektorin ei tarvitse tuottaa kaikkia palveluita itse, eikä ulottua jokaiselle politiikkasektorille, vaan pikemminkin vetäytyä tietyiltä sektoreilta, joiden palveluita myös yksityiset tahot kykenevät tarjoamaan. Ajatuksena on, että taloudellinen kilpailu ja talouden ”näkömätön käsi” pystyvät tarjoamaan joitakin julkisia palveluita tehokkaammin kuin byrokraattinen julkinen sektori. (Lane 2000, 2–8.)

NPM tarjoaa julkiselle sektorille useita uusia tapoja tuottaa palveluita. Palveluita voitaisiin tuottaa esimerkiksi kilpailuttamisen kautta, sääntelyn avulla tai siten, että julkisista palveluista perittäisiin maksuja. Vaikka NPM:ssä on runsaasti uusliberalismiin liittyviä piirteitä, sen ovat omaksuneet puolueet niin oikealta kuin vasemmalta. Esimerkiksi Pohjoismaissa NPM ajatusmallina on levinnyt pitkälti siitä syystä, että sosialidemokraattiset puolueet alkoivat omaksua sen oppeja omiin ohjelmiinsa. (Lane 2000, 6–8 ja 14–15.)

Perinteisesti suomalaista politiikkaa on sävyttänyt hyvinvointivaltion rakentaminen ja laaja julkinen sektori, mikä tarjoaa laajasti erilaisia palveluita ja huolehtii kansalaisista. Kuitenkin laajan hyvinvointivaltion rakentaminen on johtanut merkittävään julkisen sektorin koon kasvamiseen (Veronmaksajain Keskusliitto ry). NPM-ajattelun yleistyminen maailmalla näkyi Suomessa ensimmäistä kertaa Harri Holkerin hallituksen (1987–1991) aikana. Tällöin hallitusohjelmaan kirjattiin ensimmäistä kertaa NPM-doktriinin mukaisia tavoitteita muun muassa julkisten palveluiden tehostamisesta sekä tuottavuuden ja joustavuuden lisäämisestä. Keskustelu hallinnon tulostavoitteellisuudesta lisääntyi entisestään 1990-luvun laman myötä, kun julkinen sektori velkaantui raskaasti ja julkisen sektorin palveluista pyrittiin säästämään. (Lähdesmäki 2003, 118–130). Lopulta 1990-luvun kuluessa julkinen velka suhteessa bruttokansantuotteeseen saatiin laskuun (Valtiokonttori 2024).

Kuitenkin 2010-luvun taitteessa julkinen sektori alkoi velkaantumaan lisää, ja tämän jälkeen velkaantumistahti on vain kiihtynyt (Tilastokeskus 2024). Kaikki hallitusohjelmat ovatkin alkaneet 2010-luvun taitteen jälkeen siitä, miten hallitus pyrki taittamaan Suomen velkaantumiskehityksen (Valtioneuvosto 2024a). Tästä huolimatta velkaantumista ei ole pystytty pysäyttämään, vaan julkisyhteisöt ovat velkaantuneet vuosi vuodelta enemmän (Tilastokeskus 2024).

Hallitusohjelmat ovat merkittävin poliittista päätöksentekoa ohjaava dokumentti (Valtiovarainministeriö 2024). Hallitusohjelmien kirjoittamiseen osallistuu Suomessa merkittävin poliittinen eliitti niistä puolueista, jotka pyrkivät muodostamaan hallituksen. Lisäksi hallitusohjelman tekoon osallistuu myös muuta eliittiä erityisesti hallinnon ja etujärjestöjen osalta. (Valtioneuvosto 2023a.) Tämän vuoksi hallitusohjelmat kuvaavat varsin kattavasti sitä, millaista politiikkaa Suomessa pitäisi harjoittaa seuraavan hallituskauden aikana.

Koska hallitusohjelmat ovat merkittävimpiä poliittisia ja hallinnollisia tavoitteita kuvaavia asiakirjoja, kuvaavat ne hyvin suomalaisen poliittisen eliitin valtakäsitteitä. Poliittisen eliitin käsitys suomalaisen julkisen sektorin toiminnasta on merkittävä, sillä nämä diskurssit ohjaavat tietoisesti ja tiedostamattomasti politiikkatoimia, joilla pyritään vaikuttamaan julkisen sektorin harjoittamaan politiikkaan. Norman Faircloughin mukaan politiikka on kamppailua erilaisten diskurssin hegemoniasta, joista vallitsevaa diskurssia kutsutaan hegemoniseksi (Fairclough 1992, 9–10). Koska hallitusohjelmien laatimiseen osallistuu laajasti poliittisia päättäjiä, intressiryhmiä sekä hallinnollista eliittiä, kuvaavat ne varsin laajasti vallalla olevan koalition käsityksiä vallitsevasta hegemoniadiskurssista.

Kansainvälisesti NPM:llä on ollut laajoja vaikutuksia julkisen sektorin määrittelyyn ja asemaan. Sen vaikutukset erityisesti länsimaissa julkisen sektorin tavoitteenasetteluun ja merkitykseen ovat olleet suuret. Mitä hegemonisemman aseman NPM on saanut yhteiskunnassa, sitä suuremmat vaikutukset sillä on ollut politiikan ja hallinnon tapaan. Esimerkiksi Uudessa-Seelannissa ja Iso-Britanniassa se on voimakkaasti vaikuttanut julkisen sektorin tavoitteisiin ja virkamiesten identiteettiin. (Horton 2006, 533–538.) Siten sillä, miten NPM suomalaisessa kontekstissa ilmenee, saattaa olla tulevaisuudessa suuria vaikutuksia siihen, mihin suuntaan julkisen sektorin palvelut tulevaisuudessa kehittyvät. Samalla NPM-diskurssin tutkiminen hallitusohjelmissa antaisi

olennaista tietoa siitä, miten suomalaisen eliitin keskuudessa suhtaudutaan julkispalveluiden tehostamispyrkimyksiin sekä käsityksiin NPM-doktriinin mukaisesta virkamieshallinnosta suhteessa perinteisempään virkamieshallintokäsitykseen. NPM:n vaikutuksia julkispalveluiden laatuun on tutkittu suhteellisen vähän, mutta esimerkiksi Iso-Britanniassa NPM:n soveltaminen koulutuksen, terveydenhuollon ja asuntopoliitiikan osa-alueilla on kohentanut palveluiden tehokkuutta ja asiakaslähtöisyyttä, mutta heikensi samalla palvelun saajien välistä tasa-arvoa (Pollitt ja Bouckaert 2011, 18).

Tutkielman tarkoituksena on tutkia, miten New Public Management -ajatusmallin yleistymisen ja leviäminen maailmalla ilmenee suomalaisen poliittisen eliitin määritelmässä julkisen sektorin toiminnasta ja tavoitteista. Tutkielmassa tavoitteenasettelua tutkitaan Sipilän, Marinin ja Orpon hallitusohjelmien kautta, sillä kyseisiin hallituksiin ovat osallistuneet kaikki Suomen nykyiset eduskuntapuolueet yhden kansanedustajan Liike Nyt:iä lukuun ottamatta.

Tutkielman laajempina teoreettisena viitekehyksenä toimii sosiaalinen konstruktivismi, jonka avulla tarkastelen, miten NPM ilmenee julkisen sektorin ja sen tavoitteiden merkityksenannoissa. Tätä teoriaa tukee metodina kriittinen diskurssianalyysi, jonka avulla tekstit on mahdollista nähdä laajempina erilaisina merkityksiä tuottavina välineinä. Sosiaalisen konstruktivismiin ja kriittisen diskurssianalyysin avulla hahmotetaan yleistä valtakurssia, jota hallitusohjelmat pyrkivät suomalaisella poliittisella kentällä rakentamaan.

Tutkielman toisessa luvussa käsitellään tarkemmin, miten NPM on syntynyt, millaisia piirteitä siihen linkittyy sekä miten sen ilmenemistä suomalaisessa poliittisessä järjestelmässä on aikaisemmin tutkittu. Kolmannessa luvussa esitellään tutkielmassa teoreettisena viitekehyksenä käytetty sosiaalinen konstruktivismi, jonka avulla tarkastellaan, minkälaista poliittista todellisuutta hallitusohjelmissa luodaan. Neljännessä luvussa esitellään sosiaaliseen konstruktivismiin linkittyvä metodi kriittinen diskurssianalyysi, jonka menetelmin tarkastellaan hallitusohjelmien luomia valtarakenteita ja hegemonioita. Viidennessä luvussa määritellään tarkemmin suomalainen poliittinen eliitti sekä taustoitetaan, mitä hallitusohjelmista voidaan päätellä poliittisen eliitin ajatusmaailmasta. Tämän jälkeen kuudennessä luvussa analysoidaan kaikki kolme hallitusohjelmaa

ensin erikseen ja lopulta tarkastellaan, millaista sosiaalista todellisuutta ne luovat yhdessä. Päätelemät ja havainnot on koottu yhteen viimeisessä luvussa.

## 2 New Public Management

Tutkielman keskiössä on hallintomalli New Public Management, joka tarjoaa uusia työkaluja hallinnoida julkista sektoria ja julkisen vallan käyttöä. Suomessa NPM:stä on käytetty myös termiä uusi julkisjohtaminen tai uusi julkishallinto, mutta termit eivät ole kuitenkaan vakiintuneet, jonka vuoksi tutkielmassa käytetään englanninkielistä termiä New Public Management (Yliaska 2014, 11). Teorian NPM on vaikuttanut niin julkisen sektorin hallintoiintiin, julkispolitiikkaan kuin politiikan toimeenpanoon (Lane 2000, 2). Karkeana ajatuksena NPM:ssä on, että julkiselle sektorille voidaan määritellä kuuluvan lähtökohtaisesti kolme eri tehtävää, joiden toteuttamiseen julkinen sektori tarvitsee resursseja. Nämä kolme tehtävää ovat seuraavat:

- 1) tavaroiden ja palveluiden tarjoaminen
- 2) tulojen ja varallisuuden uudelleenjakaminen
- 3) taloudellisen sääntelyn luominen ja kehittäminen

NPM-ajatusmalli ei kuitenkaan itsessään ota kantaa siihen, miten laajasti julkisen sektorin pitäisi kyseisiä tehtäviä hoitaa, vaan pikemminkin tarjoaa erilaisia tapoja ja malleja toteuttaa näitä julkisen sektorin tehtäviä mahdollisimman tehokkaasti. (Lane 2000, 4).

Käytännössä NPM ja sopimuksellisuus ovat hyvin vahvassa yhteydessä toisiinsa. NPM:n mukaan tärkeintä ei ole, miten asiat saadaan hoidettua, vaan se, että ne tulevat hoidetuksi mahdollisimman tehokkaasti. Jotta tehtävät saadaan hoidettua mahdollisimman tehokkaasti kilpailullisessa ympäristössä, voidaan hyödyntää esimerkiksi sopimuksia ja kilpailuttamista yksityisen sektoreiden toimijoiden kanssa. Tässä tapauksessa julkisen sektorin tärkeimmäksi tehtäväksi jää näillä sopimuksilla ohjaaminen ja näiden sopimusten johtaminen. Kyseessä on siis yksinkertaisesti malli, jossa erilaisia sopimussuhteita muodostetaan, ylläpidetään, muutetaan, lakkautetaan ja tarvittaessa uudelleen kilpailutetaan. Julkishallinnon tehtäväksi jää silloin lähinnä näiden sopimusten valvominen sekä riskienhallinnoiminen. (Hyryläinen 2004, 27–36 ja 43–51.)



## 2.1 New Public Managementin alkuperä

NPM-ajattelumalli on kehittynyt 1970- ja 1980-luvun taitteessa. Sen juuret juontavat Iso-Britanniaan pääministeri Margaret Thatcherin hallintoon sekä Yhdysvaltoihin paikallishallintoon esimerkiksi Kaliforniaan, jossa sen oppeja on tiedettävästi ensimmäistä kertaa sovellettu. Myöhemmin NPM-doktriini levisi erityisesti angloamerikkalaisessa maailmassa, ja erityisesti Australiassa ja Uudessa-Seelannissa se on ollut erityisen suosittu. (Gruening 2001.)

Tunnetuimpia New Public Managementin soveltajia olivat niin ikään Iso-Britannian pääministeri Margaret Thatcher ja Yhdysvaltojen presidentti Ronald Reagan, joiden johtamistyyliä on kuvailtu yritysjohtamisen tapaiseksi. Tällainen johtamistyyli julkisella sektorilla keräsi runsaasti kannatusta erityisesti anglosaksisissa maissa. Tätä hallinnollista murrosta alettiin kutsumaan nimellä New Public Management. Useat vaikutusvaltaiset politiikan kommentaattorit näkivätkin 1990-luvun alussa hallinnollisen tehostamistarpeen jopa välttämättömänä ja NPM:n vaikutteet alkoivat levitä trendinomaisesti myös muihin OECD-maihin. (Pollitt ja Bouckaert 2011, 6.)

Angloamerikkalaisen maailman ulkopuolelle NPM alkoi leviämään 1990-luvulla. Tällöin OECD jopa suositteli jäsenmaillensa ottamaan käyttöön hallinnossaan NPM:n mukaisia periaatteita sekä tarkasteli maiden julkisia sektoreita niiden hallinnollisen tehokkuuden mukaan. Siten NPM-doktriini alkoi yleistymään varsin nopeasti erityisesti länsimaissa (Pollitt ja Bouckaert 2011, 9–10 ja Gruening 2011.) Kuitenkin 2000-luvulle tultaessa yleinen NPM-trendi alkoi hiipua ja täysin tyyli puhdasta NPM-doktriinia ei juurikaan enää näkynyt hallinnoissa (Pollitt ja Bouckaert 2011, 10–11).

Vaikka 2000-luvun jälkeen NPM sellaisenaan ei ole ollut hallitseva malli, nousee sen piirteitä esiin aika ajoin, kun pyritään tasapainoittamaan julkisen sektorin taloutta. Yleisesti ottaen taloudelliset kriisit ovat johtaneet julkisen sektorin hallinnon uudistamiseen, mistä vuoden 2008 finanssikriisi on hyvä esimerkki. Tällöin kansalaisten keskuudessa kasvoivat vaatimukset julkisen sektorin tehostamisesta ja uudistamisesta, mikä nosti uudelleen esiin useita NPM:n piirteitä. (Pollitt ja Bouckaert 2011, 18–19 ja 26–28.)

Kansainvälisesti NPM:ää onkin tutkittu runsaasti. NPM:n tutkimuksessa ilmenee erityisesti kaksi näkökulmaa, joista sitä käsitellään. NPM:ää on tutkittu joko siten, miten se ilmenee tietyssä valtiossa tai alueella sekä sitä, miten NPM on vaikuttanut johonkin julkisen sektorin osa-alueeseen. Esimerkiksi NPM:n vaikutuksia koulutuksen ja terveydenhuollon järjestämiseen on tutkittu (Gunter ym. 2016 ja Caffrey ym. 2019). NPM:n ilmenemistä ja vaikutuksia julkisen sektorin hallinnoimiseen on tutkittu useissa valtioissa, kuten Australiassa, Uudessa-Seelannissa, Iso-Britanniassa ja Ruotsissa (Goldfinch ja Halligan 2024, Horton 2006 sekä Erikson ja Andersson 2023). Tutkimuksissa korostuivat usein samankaltaiset teemat, kuten NPM:n vaikutukset hallintokulttuuriin, julkisen sektorin tehokkuuteen ja laajempaan kansalaismielipiteeseen. Myös tämä tutkielma linkittyy osaksi tutkimuksen kenttää, jossa tarkastellaan, miten NPM ilmenee tietyn valtion alueella.

## 2.2 New Public Management -doktriini

NPM:n perustana on ajatus siitä, ettei julkinen sektori ja hallinto toimi tyhjiössä, vaan on tiiviinä osana yksityistä sektoria ja kansalaisyhteiskuntaa. Ajatuksena on, että yhteiskunnat koostuvat monimutkaisista verkostoista, jossa useat tekijät vaikuttavat yhtäaikaaisesti toisiinsa. Tämä aiheuttaa sen, ettei julkinen hallinto pysty toimimaan ilman rajoituksia, vaan yleinen sosioekonominen tilanne, erilaiset yhteiskunnalliset toiveet ja tarpeet sekä muut yhteiskunnalliset ympäristötekijät rajoittavat hallinnon tilaa toimia. NPM:n nousu onkin vahvasti linkittynyt yhteiskunnalliseen muutokseen, jossa hallinnolta vaaditaan samaan aikaan yhä enemmän ja laadukkaampia palveluita yhä niukkenevilla resursseilla. (Pollitt ja Bouckaert 2011, 11–18; Lane 2000, 13–14.)

Julkiselle hallinnolle jää tehtäväksi luovia tässä monimutkaisessa verkostossa pyrkimällä toteuttamaan kansalaisyhteiskunnan toiveita taloudellisen niukkuuden vallitessa. Perinteisesti protestanttisten yhteiskuntien ajatus hallinnosta ja byrokratiasta on pohjautunut Max Weberin byrokratiateoriaan. Weberin teorian mukaan kansalaisten suora hallinto ei ole mahdollinen kuin pienissä yhteiskunnissa. Etenkin monimutkaiset yhteiskunnalliset ongelmat vaativat paljon aikaa ja tietoa eri aloilta, jolloin kaikkien ei ole mahdollista osallistua suoraan päätöksentekoon. Tämä johtaa tilanteeseen, jossa pienempi ryhmä tekee päätökset suuremman joukon puolesta. Poliittisten päättäjien valta perustuu siis niin kutsuttuun yhteiskuntasopimukseen, jossa julkisen hallinnon

valta-asema perustuu viranomaisauktoriteettiin. Kansalaiset hyväksyvät tämän ylivallan, koska se on tehokkain ja rationaalisin tapa hallita. (Lane 2000, 8–10.)

Poliittisen eliitin yksinvalta ei kuitenkaan palvele koko yhteiskunnan etua, sillä pienemmällä päättävällä ryhmällä ei ole aikaa ja resursseja tutustua kaikkiin yhteiskunnallisiin asioihin, eivätkä he pysty arvioimaan yksin kaikkien päätösten lopullisia vaikutuksia (Lane 2000, 8–10). Tämän vuoksi he palkkaavat työntekijöitä viranomaiskoneistoon, jossa valmistelu-, arviointi ja toimeenpanovaltaa luovutetaan eri viranomaisille. Weberin byrokratiamalli onkin legaalis-rationaalinen malli, jossa ajatellaan, että virallisissa instituutioissa työskentelevät hallinnon työntekijät pystyvät parhaiten ohjaamaan hallintoa ja antamaan hyödyllistä tietoa poliittisille päättäjille. Näin syntyy legitiimi hallintovalta, jonka kansalaiset voivat hyväksyä. (Constas 1958.)

NPM-doktriinissa tätä Weberin ajatusta legitimoimista hallintovallasta lähdettiin jalostamaan NPM:n omien periaatteidensa mukaisesti. NPM:n mukaan julkisen hallinnon tehtäväksi ei jäänyt pelkästään valmistelu-, arviointi- ja toimeenpanovalta, vaan lisäksi julkinen hallinto olisi alistettava kilpailullisten markkinavoimien varaan, jotta julkishallinto pystyisi toteuttamaan tarkoitustaan mahdollisimman tehokkaasti. Tämä ei kuitenkaan tapahdu automaattisesti, sillä julkishallinnolle ei luonnollisesti ole, eikä voikaan olla, varsinaisia kilpailijoita. Siksi NPM:ssä ajatellaankin, että viranomaisten tehtävänä tulee olla mahdollisimman tehokkaiden ratkaisujen löytäminen NPM:n tarjoamien toimenpiteiden mukaisesti. Tätä hallinnollista ajatusta kutsutaan uusweberiläiseksi hallinnoksi. Tavoitteena on siten pyrkiä vastaamaan kansalaisten tarpeisiin mahdollisimman tarkasti mahdollisimman pienillä resursseilla. (Lane 2000, 8–10; Pollitt ja Bouckaert 2011, 18–19, 118–119.)

Siihen, miten julkishallinto pystyy saavuttamaan mahdollisimman tehokkaat ratkaisut julkishallinnon tehtävien täyttämiseksi, NPM tarjoaa useita erilaisia ratkaisuja. Yksi ratkaisusta on palveluiden rahoituksen pohtiminen eli se, maksaako palvelunkäyttäjä julkishallinnon palvelusta vai kustannetaanko palvelut osittain tai kokonaan yhteisistä varoista. Toisena tapana on julkishallinnon tekemä vertailu sen välillä, mikä olisi ongelmaan sopivin palveluntuottajamalli. Tämä tarkoittaa sitä, että sen sijaan, että julkinen sektori tuottaisi kaikki palvelunsa itse, voi se käyttää palvelun tuottamiseen myös yksityistä toimintaa (ulkoistaminen) tai itse omistamiansa yhtiötä (sisäinen

tuottaminen). Kolmantena julkishallinnon tehtäväksi tulee valita metodi, miten palvelun tuottajataho valitaan eli miten se hoitaa kilpailuttamisen. Tässä voidaan käyttää apuna esimerkiksi tarjouskilpailua, huutokauppaa, määrärahojen rajaamista, ohjaavaa lainsäädäntöä tai hallinnollisia ohjeistuksia. Neljäntenä keinona julkishallinnon tulisi pohtia sitä, mitä julkisen sektorin pitäisi omistaa ja mitä ei. Julkinen sektori voi joko omistaa tuottajan kokonaan, olla mukana osakeyhtiössä tai hankkia palveluita täysin ulkopuoliselta palveluntarjoajalta. Viimeiseksi julkinen sektori voi ohjata palveluiden tuottamista sääntelyn avulla, jotta varmistetaan, että halutut palvelut tulevat tuotetuksi. (Lane 2000, 4–5.)

NPM siirtääkin siis huomiota julkisesta sektorista itsenäisenä tuottajana ja toimijana kohti sopimusoikeudellista näkökulmaa. NPM näkee, että julkisen sektorin tehtävänä on luoda mahdollisimman tehokkaita ja kattavia sopimuksia yksityisten toimijoiden kanssa, jotta julkisen sektorin toiminta olisi mahdollisimman alisteista taloustieteellisille periaatteille. NPM:n mukaan julkisen sektorin tärkeimmäksi tehtäväksi jääkin erilaisten sopimusjärjestelyiden toteuttaminen sekä näiden sopimusten tarkoituksenmukaisuuden ja tehokkuuden valvominen. NPM on siis hallinnollinen malli, jonka keskiössä on tuottaa julkisen sektorin palvelut mahdollisimman tehokkaasti.

Uusimman muotonsa NPM sai 1990-luvun ja 2000-luvun taitteessa, jolloin internet alkoi yleistymään ja digitalisaatiota alettiin hyödyntämään yhä tehokkaammin osana julkishallintoa. Digitalisaation nähtiin luovan uusia mahdollisuuksia julkisen sektorin hallinnointiin, sillä sen avulla pystyttäisiin tuottamaan entistä tehokkaammin palveluja, jakamaan tietoa entistä nopeammin ja helpommin, mahdollistettaisiin palveluiden parempi asiakaslähtöisyys sekä pystyttäisiin kehittämään hallinnon demokraattisuutta. Tästä syntyi uusi hallinnon muoto, e-government, joka linkittyi voimakkaasti osaksi uuden sukupolven NPM:ää. (Pollitt ja Bouckaert 2011, 5–9.)

## 2.3 New Public Management Suomessa

Ensimmäistä kertaa NPM:n mukaiset tavoitteet ilmenivät Suomessa Harri Holkerin hallituksen aikana, joka oli vallassa vuosina 1987–1991. Tällöin otettiin tavoitteeksi julkisten palveluiden tehostaminen julkisen sektorin tuottavuutta lisäämällä sekä pyrittiin muokkaamaan palveluista

asiakaslähtöisempiä. Holkerin hallituksen jälkeen samanlaista linjaa hallinnon uudistamisen osalta jatkoi Esko Ahon hallitus. Ahon hallituskauteen osunut 1990-luvun lama päätti Suomessa pitkän taloudellisen kasvun ajanjakson. Lama-aika kiihdytti julkishallinnon uudistamisvaatimuksia entisestään, jolloin hallinnolta alettiin vaatia yhä korkeampaa tuottavuutta yhä pienemmillä resursseilla. Ahon hallituskautta voidaan kuvata Suomessa käännekohtana suhtautumisessa julkiseen sektoriin, sillä taloudellinen kriisi pakotti Suomessa tekemään useita uudelleenarviointeja ja vauhdittamaan uudistuksia. (Lähdesmäki 2003, 118–130.)

Julkishallinnon uudistamisvaatimukset ja -tarpeet jatkuivat 1990-luvulta 2000-luvulle samansuuntaisina, vaikkakaan eivät yhtä voimakkaana. Keskeisimmät hallinnon uudistamispyrkimykset tosin jatkuivat hallituskausien yli ja jatkuvuusperiaate on pitkälti sävyttänyt suomalaista keskustelua julkishallinnon uudistamista. Hallinnolliset uudistukset ovat myös lähteneet pikemminkin pragmaattisista lähtökohdista kuin ideologisista. Suomessa on myös uudistuksia tehtäessä vallinnut vahva konsensus yli puoluerajojen uudistuksen tavoitteista ja uudistuksen tarpeellisuudesta. Tähän on toki vaikuttanut runsaasti myös se, että Suomessa hallintouudistukset ovat lähtökohtaisesti olleet varsin virkamiesvetoisia. (Lähdesmäki 2003, 144–152.)

Suomessa hallinnolliset reformit ja NPM-doktriinin yleistyminen onkin ollut pitkälti yhteydessä julkisen sektorin taloustilanteen kanssa. Eniten NPM:n mukainen ajattelutapa yleistyi nimenomaan 1990-luvun laman aikana, jolloin myös julkisen sektorin alijäämä kasvoi nopeimmin. Tällöin julkisen sektorin asemaa haluttiin nimenomaan pienentää ja altistaa se voimakkaammin markkinamekanismille. (Yliaska 2014, 386–391.) Tutkielman hypoteesina onkin tutkia, miten NPM-diskurssi näkyy Suomessa 2020-luvulla, kun julkisen sektorin alijäämä ja velkasuhde on kasvussa.

### 3 Sosiaalinen konstruktivismi laajempuna teoreettisena viitekehyksenä

Tutkielmassa NPM nähdään lähtökohtaisesti laajempuna hallinnollisena diskurssina, joka on jäänyt pysyvästi vaikuttamaan myös suomalaiseen julkishallintoon ja ajatuksena julkisen sektorin

tavoitteista. Tämän vuoksi NPM:ää tarkastellaan laajemmin sosiaalisen konstruktivismin kautta. Tutkielman sosiaalisen konstruktivismin teoria pohjautuu erityisesti John Searlen näkemyksiin sosiaalisesta konstruktivismista ja sosiaalisen todellisuuden luomisesta. Kirjassaan ”The Construction of Social Reality” Searle näkee todellisuuden ja asioiden olemassaolon metafysiikan kautta (Searle 1995, 1–4).

Sosiaalisessa konstruktivismissa ajatellaan, että ilman ideoita ja kieltä ei voida myöskään tehdä politiikkaa. Kielellisillä rakenteilla ja ajatusmalleilla on siten erittäin merkittävä rooli yhteiskunnan rakentumisessa ja valtion politiikassa. Sosiaalinen konstruktivismi tarkastelee, kuinka kielelliset diskurssit, ideologiat ja yhteiskuntarakenteet vaikuttavat valtasuhteisiin ja hegemonian ylläpitämiseen. (Lowndes ym. 2018.)

Searle näkeekin, että todellisuus koostuu lähtökohtaisesti kahdesta asiasta: niin kutsutuista kovista faktoista ja näkymättömistä sosiaalisista rakenteista. Nämä kovat faktat eivät tarvitse ihmismieltä ollakseen olemassa, vaan ne ovat olemassa sellaisenaan. Tällaisiksi koviksi faktoiksi voidaan lukea esimerkiksi painovoima tai materia. Kylläkin, jotta myös nämä asiat saavat merkityksensä tarvitsemme kielen, jolla voimme hahmottaa tätä todellisuutta. Sen sijaan näkymättömät sosiaaliset rakenteet ovat täysin riippuvaisia ihmisten mielistä sekä yhteisestä uskosta näihin rakenteisiin. Tällaisia rakenteita ovat esimerkiksi instituutiot, ideologiat ja ajatusmallit. Tällaiset rakenteet eivät ole suoraan havaittavissa, joka tekee myös niiden tutkimisesta haastavaa. (Searle 1995, 27–29, 60–63.)

Sosiaalisen todellisuuden tarkastelussa on tärkeää ymmärtää, että sosiaaliset rakenteet on luotu meidän omia tarkoitusperiämme varten, jotta pystymme hahmottamaan ja tarkastelemaan maailmaa paremmin yksinkertaistettujen mallien kautta. Siksi sosiaaliset rakenteet ovat jatkuvasti muutoksen kohteena ja saavat erilaisia tarkoituksia omien tarkoitusperiemme mukaan. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö myös konstruktivistisessa todellisuudessa olisi objektiivisiä totuuksia. Arvio totuuksien objektiivisuudesta tosin on vahvasti riippuvainen ihmisten välisistä sopimuksista ja sosiaalisista normeista. (Searle 1995, 13–23.)

Esimerkiksi instituutioita ja niiden toimintaa voidaan hahmottaa sosiaalisen konstruktivismin kautta siten, että näemme instituutiot ihmisten välisinä kollektiivisina sopimuksina, jonka takia myönnämme niille niiden sosiaalisen legitimitetin. Suurimmaksi osaksi otammekin tällaiset sosiaaliset sopimukset annettuina ja sopeutamme omaa toimintaamme suhteessa niihin. Kuitenkin, jotta institutionaaliset faktat säilyvät sellaisinaan, täytyy myös tulevien sukupolvien hyväksyä niiden olemassaolo ja oikeutus. Instituutiot eivät synnykään hetkessä, vaan niiden luominen on pitkän aikavälin prosessi, jossa instituutioille annetaan merkityksiä hieman kerrallaan. Samalla instituutiot ovat jatkuvassa muutoksessa, jossa ne saavat uusia merkityksiä, vanhoja merkityksiä poistuu tai merkitykset muuttavat muotoaan. (Searle 1995, 31–58, 113–120.)

Tutkielmassa NPM nähdään diskurssina, joka haastaa ja muovaa vanhoja institutionaalisia ajatusrakennelmia julkishallinnosta ja julkisen sektorin talouden hoidosta. Instituutioiden luonteelle tunnusomaista on nimenomaan niiden pysyvyys ja hidas muuttuminen ajan saatossa (Searle 1995, 31–37). Tämän takia tutkielman tarkoituksena onkin tutkia, miten NPM-diskurssin yleistymisen maailmalla on vaikuttanut myös suomalaisiin institutionaalsiin rakenteisiin. Tutkielman lähtökohtana on nähdä vanhat julkishallinnon muodot hallitsevana hegemoniana, jota NPM uudempana diskurssina on tullut myös Suomessa haastamaan.

## 4 Kriittinen diskurssianalyysi metodina

Kriittinen diskurssianalyysi itsessään on hyvin moniulotteinen ja monipolvinen metodi. Metodien kehittäjänä pidetään tutkija ja professori Norman Faircloughia ja tutkielman metodi pohjautuukin Faircloughin käsityksiin kriittisestä diskurssianalyysistä. Kriittinen diskurssianalyysi on kehitetty tutkimaan erityisesti valtaa ja olemassa olevia valtarakenteita. Faircloughin mukaan yhteiskunnissa on aina olemassa näkymättömiä sosiaalisia rakenteita, jotka ohjaavat ihmisten käyttäytymistä. Osa näistä valtarakenteista on hallitsemassa asemassa kuin toiset valtarakenteet, jonka vuoksi nämä hallitsevat rakenteet muodostavat hegemonioita. (Fairclough 1992, 8–11, 65–68.)

Kriittisen diskurssianalyysin keskiössä nimenomaisesti kielen ja tekstien tutkimus. Faircloughin mukaan käyttämämme kieli muokkaa jatkuvasti käsityksiämme sosiaalisesta todellisuudesta ja sen

rakenteista. Siten kielenkäyttö voidaan nähdä aina vallankäyttönä, jossa kielelliset merkitykset kamppailevat keskenään. Näin erilaiset tekstien merkitykset voidaan nähdä kilpailuna siitä, millaiset merkitykset ja ideologiat pääsevät yhteiskunnassa hegemonia-asemaan. Fairclough näkeekin kaikki tekstit monimerkityksellisinä, joita pitää tarkastella useilla eri tasoilla ymmärtääksemme niiden todelliset vaikutukset yhteiskunnan sosiaalisiin rakenteisiin. Tätä tarkastelua varten Fairclough kehitti kolmikehäisen diskurssikäsitteen, jonka mukaan kaikki tekstit koostuvat kolmesta tasosta, jotka ovat varsinainen teksti, diskursiiviset käytänteet ja sosiaaliset käytänteet. (Fairclough 1992, 62–73.)

Kriittisessä diskurssianalyysissä tarkoituksena on tarkastella tekstiä näiltä kolmelta tasolta systemaattisesti, jotta pystymme huomaamaan tekstissä ilmenevät näkymättömät sosiaaliset rakenteet, joita teksti pyrkii nostamaan hegemonioiksi sekä sellaiset sosiaaliset rakenteet, jota teksti pyrkii muuttamaan tai purkamaan. Tekstianalyysissä arvioidaan tekstiä sen sanaston, rakenteen, kieliopin ja koheesion mukaisesti. Diskursiivisissa käytänteissä arvioidaan, miten tekstiä tuotettu, jaettu ja kulutettu. Lopulta sosiaaliset käytänteet merkitsevät sitä, että tekstin syntymiseen vaikuttaa aina ympäröivät sosiaaliset rakenteet ja verkostot. (Fairclough 1992, 70–75.) Kriittisen diskurssianalyysin suurin ero tekstianalyysiin liittyy siihen, että tekstejä ei pitäisi tarkastella pelkästään niiden kuvaamisen kautta, vaan sidottuna yhteiskunnalliseen aikaan, paikkaan ja kontekstiin (Fairclough 2003, 8–17).

Erityisesti Fairclough nostaa esille genrejen, tyylien ja diskurssien huomioimisen. Fairclough käsittää itse genre laajana käsitteenä, joka tarkoittaa tapaa toimia. Genre määrittää aina kontekstin, jossa tekstiä pitää tulkita. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, onko kyseessä haastattelu, pöytäkirja tai akateeminen essee. Tyyli sen sijaan tarkoittaa Faircloughin mukaan tapaa olla. Tämä tarkoittaa sitä, miten teksti käyttäytyy määritellyn genre sisällä. Tyyliin vaikuttaa myös se, millaiset ennako-oletukset tai -asenteet tekstin esittäjällä on. Lopulta diskurssit tarkoittavat esittämisen tapaa eli sitä, mitä tekstillä lopulta halutaan saada aikaan ja millaista sosiaalista todellisuutta tekstissä kuvataan. (Fairclough 2003, 17–30.)

Tutkielmassa hyödynnetään erityisesti Faircloughin ajatusta tekstien taustalla piilevistä sosiaalisista käytänteistä. Faircloughin mukaan teksti ja ideologiat ovat aina sidosteisessa yhteydessä toisiinsa, ja



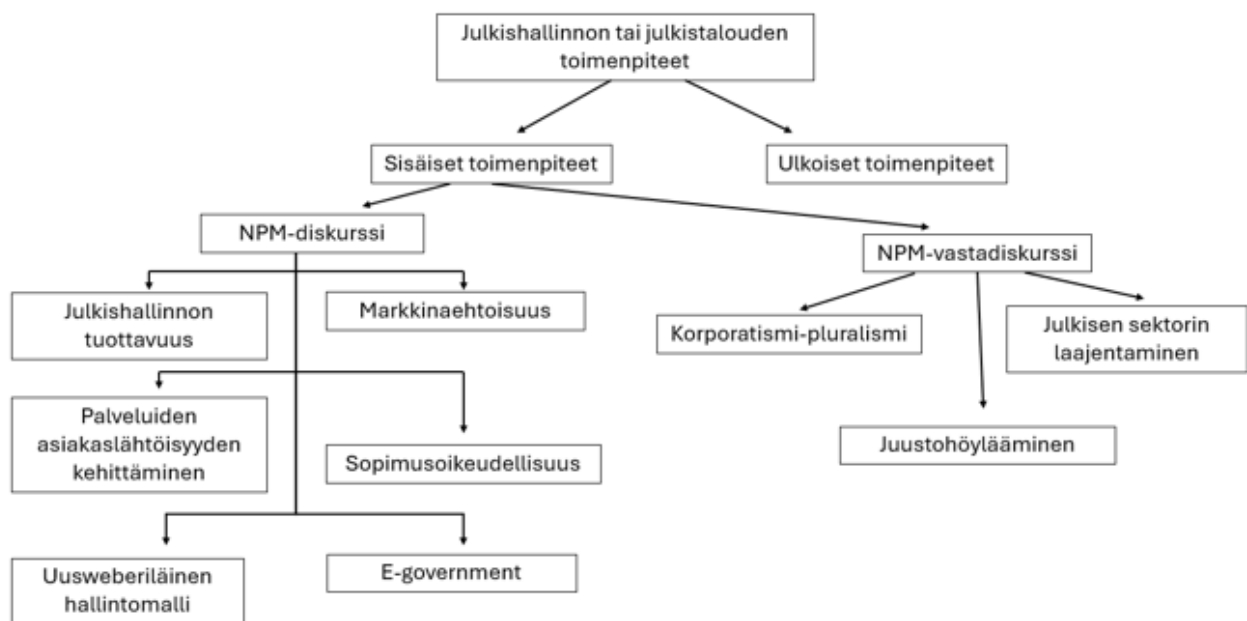
tekstin tuottaja ilmentää aina oman aikansa, paikkansa ja kulttuurinsa sosiaalisia käytänteitä tekstissä. Kiinnostavaksi kysymykseksi nouseekin, millaiset diskurssit saavuttavat teksteissä hegemonisen aseman ja millaiset diskurssit jäävät marginaaliin. Tällaiset hegemoniset diskurssit hallitsevat julkista tilaa ja siten tekstien kuluttajat ottavat ne vastaan annettuina. (Fairclough 2003, 44–46, 55–61.) Fairclough oli myös kiinnostunut siitä, miten osa valtakursseista sai yhteiskunnallisessa keskustelussa legitiimin aseman ja miten osalle diskursseista luotiin legitimitettä (Fairclough 2003, 98–100). Tutkielmassa tutkitaankin, millaisen aseman tekstit luovat NPM-hallintomalille.

Tutkielman tarkoituksena on havainnollistaa ensinnäkin, miten julkisen talouden tilanne on Suomessa kehystetty sekä siitä, miten julkisen talouden velkaantumiseen ja yleiseen heikkoon talouskasvuun hallitusohjelmat suhtautuvat. Tätä suhtautumismallia tulkitaan hegemonisena diskurssina, jolla oikeutetaan hallitusohjelmissa myöhemmin määritellyt toimenpiteet. Nämä toimenpiteet on jaettu ulkoisiin tekijöihin vaikuttaviin toimenpiteisiin ja sisäisiin tekijöihin vaikuttaviin toimenpiteisiin. Ulkoisiksi toimenpiteiksi luokitellaan esimerkiksi talouskasvun edistämisen, työllisyyden nostamisen, investointien houkuttelemisen ja osaamisen kehittämisen kaltaiset toimenpiteet.

Varsinainen analyysi keskittyy kuitenkin sisäisiin toimenpiteisiin, jotka linkittyvät NPM-doktriiniin. Tällaisiksi diskursseiksi määritellään julkishallinnollisen tuottavuuden kehittäminen, julkispalveluiden hoitaminen markkinaehtoisesti, julkisen sektorin sopimusoikeudellisen näkökulman kehittäminen, asiakaslähtöisyyden parantaminen, uusweberiläisen hallintokäsityksen edistäminen sekä e-government -hallintotavan laajeneminen. Sen sijaan vaihtoehtoisina diskursseina nähdään julkisen sektorin palveluiden laajentaminen, tasainen leikkaaminen eri hallinnon aloilta (niin kutsuttu juustohöyläminen) sekä korporatistis-pluralistisen hallintomallin edistäminen (niin kutsuttu kolmikantaisen neuvottelun edistäminen).

Tutkielmassa kriittinen diskurssianalyysi on toteutettu siten, että aluksi on tunnistettu diskurssit, joilla pyritään luomaan kuvaa suomalaisesta julkisesta sektorista tai julkishallinnosta. Erityisesti tutkielmassa on keskitytty erilaisiin tarjottuihin toimenpiteisiin, joilla julkisen sektorin velkaantumista on pyritty taittamaan. Diskurssien tunnistamisen jälkeen nämä toimenpiteet on

jaettu sisäisiin tekijöihin vaikuttaviin toimenpiteisiin ja ulkoisiin tekijöihin vaikuttaviin toimenpiteisiin. Varsinainen analyysi on keskittynyt näistä sisäisiin tekijöihin vaikuttaviin toimenpiteisiin, jotka on luokiteltu sen mukaan tukevatko ne NPM:n mukaista tapaa järjestää julkishallinto vai esittävätkö ne vaihtoehtoja NPM:lle. NPM:n mukaiset diskurssit on teemoiteltu lisäksi sen mukaan, minkälaisiin NPM:n teemoihin esiin nostetut diskurssit linkittyvät. Vastadiskurssit on sen sijaan tunnistettu aineistolähtöisesti ja ne on jaettu karkeasti kolmeen erilaiseen diskurssityyppiin. Diskurssien luokittelua on havainnollistettu kuvassa 1.



Kuva 1. Kaavio tutkielmassa käytetyistä diskurssien hierarkiasta.

## 5 Hallitusohjelmat ja poliittinen eliitti Suomessa

Hallitusohjelmissa hallituksen muodostamien puolueiden edustajat sopivat keskenään hallituskauden tärkeimmistä tavoitteista ja määrittelevät omat tulostavoitteensa tulevalle hallituskaudelle. Hallitusohjelmat ovat merkittävin strateginen dokumentti, joka ohjaa julkisen sektorin hallintoa ja julkista palveluntuotantoa. Hallitusohjelmat myös määrittelevät harjoitetun politiikan merkittävimmät painopistealueet. (Valtiovarainministeriö 2024.) Hallitusohjelma luodaan hallitusneuvotteluiden yhteydessä. Hallitusneuvotteluihin osallistuu eri asiantuntijoita eri yhteiskunnan osa-alueilta sekä niiden puolueiden edustajia, jotka pyrkivät muodostamaan hallituksen. (Valtioneuvosto 2023a.) Koska Sipilän, Marinin ja Orpon hallitukset muodostuvat

varsin erilaisista puolueista, ne antavat hyvän kuvan siitä, millaisia strategisia päämääriä Suomen poliittisella eliitillä on ollut 2020-luvun taitteessa.

Klassisen eliittiteorian mukaan yhteiskunnassa on aina kaksi luokkaa, joista toinen hallitsee ja toinen on se, jota hallitaan. Tämä tarkoittaa sitä, että yhteiskunnassa on aina pieni vähemmistö, joka tekee päätökset suuren enemmistön puolesta. Tämä vähemmistö ei kuitenkaan pelkästään koostu minkään formaalisen instituution päätöksentekijöistä, vaan kattaa laajemman joukon henkilöitä, jotka aktiivisesti vaikuttavat poliittiseen päätöksentekoon. Klassista eliittiteoriaa laajentava demokraattinen elitismi lähtee siitä oletuksesta, että valta yhteiskunnassa on nimenomaisesti jakautunut erilaisille eliiteille ja näiden eliittien keskinäinen kilpailu takaa lopulta demokratian toteutumisen. Demokraattisissa elitismissä voidaan tunnistaa esimerkiksi virkamieseliitti, joka on vastuussa lainsäädännön valmistelusta, mutta jolla ei ole vastuuta äänestäjille sekä taloudellinen eliitti, joka pystyy tekemään konkreettisia kansalaisiin vaikuttavia päätöksiä. (Ruostesaari 2014, 38–43.)

Koska hallitusohjelma on merkittävin yksittäinen poliittista päätöksentekoa ohjaava dokumentti, heijastuvat siihen sen hetken hallitsevan koalition ajatukset yhteiskunnan kehittämisestä. Hallitusohjelman valmisteluun osallistuu hallitusta muodostavien puolueiden lisäksi runsaasti erilaisia asiantuntijoita ja eturyhmiä, joten voidaan nähdä, että se heijastaa myös laajemmin suomalaisen eliitin näkemyksiä siitä, miten suomalaista yhteiskuntaa tulisi kehittää ja mihin suuntaan sitä pitäisi ohjata. Hallitusohjelmien valmisteluun vaikuttaa tosin kaikkein eniten hallitusta muodostavien puolueiden näkemykset.

Kriittisen diskurssianalyysin mukaan hallitusohjelmat voidaan nähdä asiakirjoina, jotka on tarkoitettu erityisesti poliittisen eliitin kulutettavaksi. Tutkielmassa hallitusohjelmat nähdään asiakirjoina, jotka ilmentävät vallassa olevan hallituskoalition ideologiaa sekä yhteiskunnassa hallitsevia valtakursseja. Hallitusohjelmien ensisijaisena tarkoituksena on viestiä sisäisesti ja toimia ministeriöiden valmistelutyön pohjana ja hallituksen poliittisen linjan ilmentäjänä. Kuitenkin hallitusohjelmilla on tarkoitus viestiä myös ulospäin äänestäjille siitä, että hallituspuolueet toteuttavat vaaleissa antamiaaan lupauksiaan hallituksessa ollessaan. Hallitusohjelmat ovatkin hyvä

aineisto analysoitavaksi kriittisen diskurssianalyysin avulla, sillä ne heijastavat yhteiskunnan valtaa, ideologioita ja normeja, joita sen hetkinen hallituskoalitio pyrkii yhteiskunnassa edistämään.

Tutkielmassa käsitellään Sipilän, Marinin ja Orpon hallituksen hallitusohjelmia, koska ne heijastavat uusinta kuvaa eliitin näkemyksistä julkishallinnon ja julkisen talouden hoidosta. Lisäksi hallitukset koostuvat keskenään varsin erilaisista koalitioista sekä näissä hallituksessa on ollut mukana kaikki merkittävimmät eduskuntapuolueet. Tutkielmassa käsittely on rajattu vain julkista hallintoa ja taloutta käsitteleviin kokonaisuuksiin. Sipilän hallitusohjelmasta käsitellään lukua 3 Kestävä kasvu ja julkinen talous sekä lukua 8 Digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen. Marinin hallitusohjelmasta käsittelyalueena ovat luku 2 Kestävän talouden Suomi sekä luku 4 Ohjaustavat. Orpon hallitusohjelmasta käsittely rajautuu lukuihin 1 Kestävä julkinen talous ja 3 Kunnat, kaupungit ja valtion aluehallinto. Hallitusohjelmat ovat saatavissa Valtioneuvoston arkistoista osoitteesta [www.valtioneuvosto.fi/historia-ja-rakennukset/hallitusohjelmat](http://www.valtioneuvosto.fi/historia-ja-rakennukset/hallitusohjelmat), jonne on kerätty kaikki hallitusohjelmat vuodesta 1917 lähtien.

## 6 Hallitusohjelmien kuvaus ja analyysi

Analyysissä tarkastellaan ensin jokaista kolmea hallitusohjelmaa erikseen, jonka jälkeen tarkastellaan hallitusohjelmien luomaa kokonaiskuvaa sosiaalisesta todellisuudesta. Hallitusohjelmia tarkastellaan sosiaalisen konstruktivismiin näkökulmasta sosiaalisia merkityksiä luovina ja purkavina asiakirjoina, jotka sanoittavat poliittisen eliitin oletuksia sosiaalisesta todellisuudesta, normatiivisista päämääristä sekä keinoista saavuttaa päämäärät. Samalla tarkastellaan myös sitä, minkälaiset hallinnolliset diskurssit nousevat hallitusohjelmissä hegemonia-asemaan.

### 6.1 Juha Sipilän hallitusohjelma

Juha Sipilän hallitus oli Suomen Keskustan, Perussuomalaisten ja Kansallisen Kokoomuksen muodostama koalitiohallitus. Hallitus muodostettiin ja hallitusohjelma ”Ratkaisujen Suomi: Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma” valmisteltiin vuonna 2015. Myöhemmin

hallituksessa ollut Perussuomalaisten eduskuntaryhmä hajosi kahtia ja hallituksessa jatkoi Sininen tulevaisuus. Hallitusohjelma pysyi kuitenkin samana. (Valtioneuvosto 2024b.)

Sipilän hallituksen talouspolitiikan keskiössä oli julkisen talouden tasapainottaminen ja taloudellisen kasvun luominen (Politiikka 2019). Mediassa hallituksen linjaa kuvailtiin porvarilliseksi ja varsin kokoomuslaiseksi, vaikka pääministeripuolueen asemassa oli Suomen Keskusta. Juha Sipilän kuvailtiin myös johtaneen hallitusta kuin yritystä, joten voisi olettaa, että myös hallitusohjelmassa NPM nousisi selkeästi esiin. (Yle 2019.)

Sipilän hallitusohjelmassa talouspoliittinen linja nousee hallitusohjelman keskiöön. Hallitusohjelmassa linjataan muun muassa, että julkisen talouden tasapainottaminen käynnistetään välittömästi ja velkaantuminen suhteessa bruttokansantuotteeseen taittuu vaalikauden loppuun mennessä sekä velaksi eläminen lopetetaan vuonna 2021. Suomen talouden suurimmiksi ongelmiksi kuvaillaan nimenomaan rakenteellisia ongelmia, jotka ovat aiheuttaneet heikon kasvun ja korkean työttömyyden. (Valtioneuvoston kanslia 2015.)

Faircloughin (2003) mukaan politiikka tiivistyy kamppailuun hegemoniasta. Hegemonista tilaa pidetään niin sanottu vallitsevana asiantilana, jota ei haasteta poliittisessa kamppailussa. Siten voidaan nähdä, että diskurssin noustessa hegemoniaan, asiantila on voittanut, sillä sitä ei enää haasteta normaalin poliittisen keskustelun piirissä. (Fairclough 2003, 45–46.) Sipilän hallituksen hallitusohjelman koko talouspolitiikan linjan kattavana hegemonisena diskurssina voidaankin nähdä heikko julkisen talouden tila, joka on tavalla tai toisella muutettava. Velkaantuneen julkisen talouden kautta hallitus määrittelee käytännössä koko talouspoliittisen linjansa.

Tekstitasolla velkapolitiittista diskurssia vahvistetaan esimerkiksi ilmaisuilla ”julkisen talouden tasapainottamisen aloittamisesta välittömästi”, ”velaksi eläminen lopetetaan”, hallituksen sitoutumisella koko 10 miljardin kestävyysvajeen kattamiseen sekä siinä, että mikäli säästötoimenpiteet eivät tehoa, hallitus sitoutuu lisäsäästöjen etsimiseen (Valtioneuvoston kanslia 2015). Useassa kohdassa hallitusohjelmassa nimenomaan korostetaan hallituksen sitoutumista velkaantumisen taittamiseen sekä niiden säästö- ja rakenneuudistuksien tekemiseen, jotka edesauttavat hallitusta pääsemään tähän tavoitteeseen. Faircloughin kriittisen diskurssianalyysin

mukaan tekstin modaalisuuden kautta voidaan tarkastella oletettuja ideologisia arvoja (Fairclough 2003, 170–171,173). Siten lueteltujen ilmauksien vahvan modaalisuuden kautta hallitusohjelma korostaakin oletettuja ideologisia arvoja, jotka ovat hallitusohjelman taustalla. Julkisen sektorin rooliin pienentäminen ja velkaantumiskehityksen vastustaminen luovatkin pohjan hallitusohjelmalle.

Hallitusohjelman alussa määritellään myös toimenpiteet, joilla hallitus pyrkii tavoitteeseensa lopettaa julkisen sektorin velkaantuminen. Toimenpiteinä ovat työllisyyttä tukeva veropolitiikka, yrittäjyyden ja omistajuuden sekä yritysten rahoituksen vahvistaminen, kasvua edistävät panostukset, julkista taloutta vahvistavat säästöt ja rakenneuudistukset, julkisen talouden kestävyyden turvaavat pidemmät aikavälin uudistukset sekä työllisyyttä vahvistavat uudistukset (Valtioneuvoston kanslia 2015). Faircloughin mukaan tekstejä pitää arvioida myös niiden modaliteetin mukaan, mikä kuvaa tekstin varmuus- ja epävarmuusastetta. Modaliteetin vaihtelu on tehokas politiikan retorinen keino, sillä se kuvastaa puhujan poliittista identifikaatiota aiheeseen. (Fairclough 2003, 165–166.) Sipilän hallitusohjelman toimenpiteet ovat hyvin yleisluontoisia ja monet niistä ovat suuntautuneet nimenomaan kasvun edistämiseen julkisen sektorin säästöjen tai uudistamisen sijaan. Siten modaliteetin avulla voidaan nähdä, ettei hallitus halua lukkiutua mihinkään tiettyihin yksittäisiin toimenpiteisiin, vaan korostaa enemmän tavoitteidensa välttämättömyyttä. Kuitenkin tavoitteena erityisesti julkisen sektorin rakenneuudistukset ja julkisen sektorin kestävyyden turvaavat uudistukset voidaan nähdä NPM-doktriinin mukaisina tavoitteina.

Sipilän hallitusohjelmassa korostuu erityisesti kaksi NPM-ajatusmallin mukaista toimenpidettä: ylimääräisen sääntelyn ja normien purkaminen sekä julkisen sektorin tuottavuuden ja asiakaslähtöisyyden parantaminen. Nämä NPM:n piirteet otetaan annettuina sosiaalisina totuuksina (vrt. Fairclough 2003, 172–173) ja ne esitetään hallitusohjelman valossa hyvänä ja tavoiteltavina ominaisuuksina. Siten Sipilän hallitusohjelman tarkoituksena on luoda hegemonista kuvaa Suomesta vahvasti säänneltynä ja byrokratisoituneena valtiona. Hallitusohjelmassa korostetaankin useissa kohdissa, kuinka hallituksen toimet sääntelyn ja normien purussa vaikuttavat merkittävästi yritysten toimintaedellytyksiin, strategiisiin tavoitteisiin päästään turhaa sääntelyä purkamalla, Suomi ottaa tuottavuusloikan purkamalla turhaa sääntelyä sekä hallituksen tavoitteena on nettomääräisen sääntelyn keventäminen (Valtioneuvoston kanslia 2015). Tavoitteiden ja toimien taustalla toistuu ajatus siitä, että suomalainen julkinen sektori on levittäytynyt liian laajalle ja

NPM:n mukaisesti kilpailullisille markkinavoimille pitäisi antaa enemmän tilaa. Siten Sipilän hallitusohjelma vahvistaa diskurssia, jonka mukaan sääntelyllä tai oikeastaan sääntelyä keventämällä yksityiset toimijat pystyisivät parempiin ja tehokkaimpiin tuloksiin kuin byrokraattinen julkinen sektori.

Hallitusohjelmassa asettuu vahvasti vastakkain vanha protestanttinen-weberiläinen ajatus byrokratiasta sekä niin kutsuttu uusweberiläinen näkökulma. Hallitusohjelmassa korostetaan esimerkiksi julkisten palveluiden käyttäjälähtöisyyttä, uusien johtamismallien tuottavuutta ja tuloksellisuutta sekä innovatiivisuuden ja palvelualltiuden nostamista uusiksi virkamieshyveiksi perinteisten hyveiden rinnalle (Valtioneuvoston kanslia 2015). Näin hallitusohjelmassa korostetaan NPM:ään vahvasti linkittyvän uusweberiläisen ideologian tuomista perinteisen protestanttisen byrokratiakäsityksen rinnalle. Perinteistä weberiläistä virkamieskäsitystä hallitusohjelmassa ei suoraan haasteta, mutta luodaan sellaista sosiaalista todellisuutta, jossa esitetään tällainen byrokratiateoria riittämättömänä palvelemaan nyky-yhteiskunnan toiveita. Nykyinen julkishallinto nähdään riittämättömän vastaamaan yhteiskunnan ja kansalaisten tarpeisiin, jonka vuoksi julkishallinto vaatisi tarpeita paremmin vastatakseen rakenteellisia uudistuksia. Hallitusohjelmassa esitetäänkin, että hallinnollista taakkaa pitäisi keventää turhaa sääntelyä karsimalla ja lupaprosesseja sujuvoittamalla ja sitä kautta pyrkiä kohti osallistavampaa ja asiakaslähtöisempää hallintokulttuuria. (Valtioneuvoston kanslia 2015).

Sipilän hallitusohjelma voidaankin nähdä osana suomalaista politiikan konsensusta Holkerin hallituksesta lähtien, jossa julkisten palveluiden asiakaslähtöisyyttä ja sen kehittämistä on korostettu (Lähdesmäki 2003). Faircloughin (2003) mukaan tekstejä pitäisi analysoida niiden genrejen sekoittumisen ja narratiivin mukaan. Fairclough näkee, että kaikki tekstit linkittyvät aina joihinkin genreihin. Genret eivät ole aina tarkkarajaisia, eikä niillä välttämättä ole annettu mitään yksiselitteistä nimeä. Genret myös sekoittuvat keskenään ja muodostavat siten erilaisia narratiiveja eli miten asiat halutaan kertoa ja esittää. (Fairclough 2003 65–70, 83–86.)

Siten Sipilä hallitusohjelman kirjausten voidaan nähdä linkittyvän siihen genreketjuun, jossa nähdään, ettei julkishallinto pysty riittävästi vastaamaan kansalaisyhteiskunnan tarpeisiin ja jossa pyritään kehittämään entistä enemmän kansalaisille suunnattua hallintoa. Tätä diskurssia tukemaan

on tuotu ajatus, joka on yksi NPM:n uusimmista sovelluksista nimeltä e-government. E-government -mallissa digitalisaatio valjastettaisiin hallinnon tehostamiseksi ja tuottavuuden lisäämiseksi (Pollitt ja Bouckaert 2011, 8). Sipilän hallitusohjelmassa luodaankin vahvasti diskurssia, jonka mukaan julkinen sektori pystyisi lisäämään omaa tuottavuuttaan nimenomaan digitalisaation avulla. Hallitusohjelmassa todetaankin, että digitalisaatio on hallituksen strategian läpileikkaava teema sekä mainitaan toimenpiteinä hallinnon sisäisten prosessien digitalisoinnin edistäminen (Valtioneuvoston kanslia 2015).

Sipilän hallitusohjelma korostaakin nimenomaisesti digitalisaatiota tuottavuutta ja asiakaslähtöisyyttä lisäävänä voimana. Hallitusohjelmassa toimenpiteiksi määritellään muun muassa hallinnon prosessien digitointi, sujuvan tiedonsiirron varmistaminen viranomaisten välillä sekä digitaalisen muutosjohtamisen organisoinnin vahvistamisen. Digitalisaatio määritellään hallitusohjelmassa jopa sellaiseksi voimaksi, että ilman sitä julkisen talouden kannalta välttämätön tuottavuusloikka ei onnistuisi. (Valtioneuvoston kanslia 2015). Sipilän hallitusohjelma vahvistaa siten diskurssia e-government -mallista ja liittää sen osaksi NPM:n mukaista hallintolinjaa.

Edellä mainittujen hallitusohjelmaa läpileikkaavien linjausten lisäksi hallitusohjelmasta löytyy runsaasti yksittäisiä kohtia, jotka linkittyvät NPM-ajatusmalliin. Hallitusohjelman useissa eri kohdissa korostetaan hallinnon mahdollisuutta valita tilanteeseen sopiva palveluntuottajamalli sekä yksityisen sektorin osuutta julkisen sektorin palveluntuotannossa. Erityisesti nämä piirteet korostuvat sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen yhteydessä. Hallitusohjelmassa esimerkiksi todetaan SOTE-alueiden voivan tuottaa palvelunsa itse tai hyödyntäen yksityisen tai kolmannen sektorin palveluntuottajia. Hallitusohjelmassa täydennetään, että SOTE-alueilla kilpailutuksissa korostetaan eri tuottajien välistä kilpailuneutraliteettia ja palveluntuotantoa varten laaditaan tehokkuutta ja laatua arvioiva mittaristo. Lisäksi kuntahallintoa ohjaavissa periaatteissa todetaan kuntien siirtymisestä kohti asiakas- ja sidosryhmäyhteistyötä. (Valtioneuvoston kanslia 2015).

Hallitusohjelmassa korostuukin vahvasti julkisen sektorin palveluiden vieminen kohti kilpailullisempaa ympäristöä ja hallinnon mahdollisuus valita tilanteeseen sopivin ja tuottavin palveluntuottaja. Lisäksi itse julkishallinnolle on jätetty nimenomaisesti sopimuksia kilpailuttava ja valvova rooli, jossa sopimusten tarkoituksenmukaisuutta ja tehokkuutta pyritään valvomaan.



Faircloughin mukaan teksteistä pitää tarkastella niissä ilmeneviä oletettuja totuuksia, jotka esitetään annettuina (Fairclough 2003, 45–46). Hallitusohjelmassa esitetyissä tavoitteissa korostuvatkin tietynlaiset tehokkuuteen linkittyvät totuudet, jotka otetaan annettuina ilman kyseenalaistamista. Siten hallitusohjelma luo sellaista sosiaalisista todellisuutta, jossa perinteinen virkamieshallinto kulkee enemmän kohti uusweberististä ja NPM:n mukaista hallintomallia kohti.

Toisaalta NPM ei yksin hallitse hallitusohjelman rakennetta, eikä siten saavuta hegemonista asemaa Sipilän hallitusohjelmassa. Hallitusohjelmassa korostetaan useassa vaiheessa tuottavuuden lisäämiseksi myös yhteiskuntasopimuksen luomista yhdessä ammattiyhdistysten ja elinkeinoelämän keskusjärjestöjen kanssa. Siten hallitusohjelma asettuu enemmänkin korporatistis-pluralistiselle kannalle ja näkee, että pluralismin kautta olisi mahdollista saavuttaa taloudellinen kasvu ja taloudellisen tuottavuuden kehittyminen yhteiskunnassa. NPM:lle vastadiskurssina esiintyy myös niin kutsuttu juustohöylämalli, jossa ajatellaan, että julkisen sektorin talous vakautetaan parhaiten leikkaamalla tasaisesti kaikilta eri hallinnon aloilta. Hallitusohjelmassa esimerkiksi korostetaan, että julkinen sopeutus tulee osumaan hyvin laajasti eri yhteiskunnan lohkoille ja koskettamaan laajasti kaikkia suomalaisia sekä todetaan julkista taloutta vahvistettavan nopeasti säästötoimien avulla (Valtioneuvoston kanslia 2015).

## 6.2 Sanna Marinin hallitusohjelma

Sipilän hallituksen jälkeen Suomen Sosialidemokraattinen Puolue nousi suurimmaksi puolueeksi vuoden 2019 eduskuntavaaleissa (Tilastokeskus 2019). Vaalien jälkeen muodostettiin Antti Rinteen hallitus, joka koostui Suomen Sosialidemokraattisesta Puolueesta, Suomen Keskustasta, Vihreästä liitosta, Vasemmistoliitosta sekä Suomen ruotsalaisesta kansanpuolueesta (Valtioneuvosto 2019a). Pääministeri Antti Rinne erosi kuitenkin noin puolen vuoden jälkeen pääministerin paikalta ja uudeksi pääministeriksi nousi Sanna Marin (Eduskunta 2019). Hallitusohjelma ja hallituspohja pysyivät kuitenkin samana (Verkkouutiset 2019).

Mediassa Marinin hallitusta kuvattiin erityisesti kriisien kautta ja sitä kuvailtiin ensisijaisesti kriisien hoitohallitukseksi. Suurista linjoista korostuvat erityisesti kasvu- ja työllisyyspolitiikka, sote-uudistus sekä vihreä siirtymä. Hallituspohjaa kuvailtiin paikoin erimieliseksi, sillä erityisesti

Suomen Keskustalla ja Vihreällä liitolla kuvailtiin olevan suuria eroja toivotun politiikan suhteen. (Yle 2023a; Ilta-Sanomat 2023.)

Marinin hallitusohjelma lähtee hyvin samankaltaisista lähtöasetelmistä kuin Sipilän hallitusohjelma. Marinin hallitusohjelmassa Suomen suurimmaksi ongelmaksi kuvataan velkaantunut julkisen talouden tila ja tavoitteeksi asetetaan velan taittaminen (Valtioneuvosto 2019b). Tässäkin korostuu hyvin vallitseva hegemoninen diskurssi, joka ottaa lähtötilanteen annettuna (Fairclough 2003, 45–46). Toisaalta toisin kuin Sipilän hallitusohjelmassa Marinin hallitusohjelmassa pyritään liittämään samaan diskurssiin myös eriarvoisuuden vähentäminen sekä ekologisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin lisääminen. Siten Marinin hallitusohjelma luo julkisen talouden hoidosta huomattavasti laajempaa kuvaa ja haluaa liittää talouspolitiikan diskurssiin myös esimerkiksi eriarvoisuuden vähentämisen ja hiilineutraaliutta kohti pyrkimisen. Tässä ilmenee Faircloughin esimerkki siitä, miten eri käsitteet voidaan eri konteksteissa kehystää eri tavalla, jolloin niistä muodostuu erilaisia diskursseja, joita voimme tarkastella (Fairclough 2003, 130–131). Vaikka Marinin hallitusohjelmasta puhutaan julkisen talouden velkaantumisesta samoin kuin Sipilän tai Orpon hallitusohjelmissa, se saa erilaisia merkityksenantoja liittämällä käsitteeseen myös eriarvoisuuden torjumisen, ekologisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin sekä hiilineutraaliutta kohti pyrkimisen.

Julkisen talouden tasapainottaminen korostuu kuitenkin hallitusohjelmassa pääteemana ja hallitusohjelman talouspoliittista linjaa määrittelevänä teemana. Ensisijaiset keinot julkisen talouden vahvistamiseen eivät kuitenkaan liity NPM-ajatusmalliin, vaan pikemminkin ulkoisiin taloudellisiin tekijöihin. Hallitusohjelmassa mainitaan muun muassa talouskasvun perustavan Suomessa tuottavuuden kasvuun sekä kestävimmän keinon vahvistaa julkista taloutta pitkällä aikavälillä olevan työllisyyden kasvu (Valtioneuvosto 2019b). Marinin hallitusohjelma perustuukin pitkälti ulkoisiin syihin vaikuttamiseen kuin varsinaisesti julkistalouden sisäisiin syihin.

Vaikka suurin osa ja merkittävimmät toimet hallitusohjelman talouspoliittisesta osiosta keskittyy ulkoisiin syihin, löytyy hallitusohjelmasta myös NPM:n linkittyviä diskursseja. Hallitusohjelmassa esimerkiksi todetaan, että ”työllisyyden kasvun ohella kestävyyttä vahvistetaan tehokkaimmin julkisesti rahoitetun palvelutuotannon tuottavuutta parantamalla”. Erityisesti hallitusohjelmassa uskotaan, että sosiaali- ja terveystalouden tuottavuuskasvua pystytään parantamaan

organisatorisin ja teknologisen toimin (Valtioneuvosto 2019b). Näillä kumuloituvilla tuottavuushyödyillä hallitus uskoo, että julkinen talous tulee pysymään tasapainossa myös hallituskauden jälkeen. Varsinaisia tuottavuustoimia ei kuitenkaan määritellä hallitusohjelmassa tarkemmin tai konkreettisemmin.

Fairclough (2003) näkee, että taistelu hegemoniasta syntyy siitä, että erilaiset diskurssit ja sosiaaliset merkitykset kamppailevat hegemonisesta asemasta keskenään. Siten erilaiset diskurssit eri aikoina ja eri tahojen esittäminä vaihtelevat runsaasti. Diskurssit eivät useinkaan ole täysin vastakkaisia, vaan ne saattavat linkittyä vallitsevaan hegemoniaan ja haastaa sitä vain joltain osin, samalla kun täydentävät toiselta kannalta. (Fairclough 2003, 124–128.) Siten voimme pyrkiä tunnistamaan teksteistä myös vastadiskursseja, jotka haastavat syntyneitä hegemoniaa. NPM:n sijasta Marinin hallitusohjelmassa korostuukin pitkälti sosialidemokraattiseen hyvinvointivaltioon linkittyneet diskurssit. Hallitusohjelmassa esimerkiksi todetaan, että kasvun perustana ovat toimiva hyvinvointivaltio, toimiva infrastruktuuri, koulutus, tutkimus ja tiivis kiinnittyminen maailmantalouteen sekä todetaan, että hallituskauden aikana pysyviä uusia menoja kohdennetaan muun muassa osaamisen ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden vahvistamiseen sekä ilmastopoliittisiin toimiin (Valtioneuvosto 2019b). Syntyvät lisämenot olisi tarkoitus kattaa suurimmaksi osaksi verotuloja lisäämällä, mutta osittain myös menojen ja tulojen uudelleenkohdistamisella. Siten hallitusohjelmassa korostuukin NPM:n sijasta erityisesti julkisen sektorin entistä laajempi tehtävien järjestämisvastuu sekä ajatus julkisesta vallasta taloudellisen kasvun pohjan luojana.

Marinin hallitusohjelman ohjaustavoissa korostetaan varsin perinteikästä virkamieskäsitystä ja virkamiesten roolia osana poliittista järjestelmää. Hallitusohjelmassa korostetaan esimerkiksi hallituksen uudistusten nojaavan virkavastuulla tehtävään valmisteluun sekä virkamiesten pyrkimystä kuulla laajasti eri tahoja päätöksenteon valmistelussa ja mahdollisimman avoimeen hallintoon pyrkimistä. Erityisesti hallitusohjelmassa korostetaan virkamiesten roolia yli vaalikausien tapahtuvassa valmistelutyössä ja hallinnollisessa jatkuvuudessa. (Valtioneuvosto 2019b). Siten Marinin hallitusohjelman luoma kuva hallinnon roolista on lähempänä perinteistä Weberin byrokratiateoriaa kuin NPM:n mukaista hallintomallia.

Kuitenkin Marinin hallituksen omistajapolitiikasta linjatessa hallitusohjelman kirjaukset lähestyvät NPM:n mukaista doktriinia. Valtion omistajapolitiikan päälinjaukseksi määritellään, että valtion omistuksia arvioidaan ”kansantalouden kokonaisedun, omistettujen yhtiöiden toiminnan ja arvon kehittämisen sekä resurssien tehokkaan allokaation näkökulmasta” (Valtioneuvosto 2019b). Hallitusohjelmassa todetaan esimerkiksi, että valtio pystyisi omistajuuden kautta edistämään kasvua, työllisyyttä ja kestäväää kehitystä. Tämä voisi tapahtua investoimalla esimerkiksi biotalouteen, cleantech:iin, energiatehokkuuteen, ympäristö- tai terveysteknologiaan (Valtioneuvosto 2019b). Omistajapolitiikan ytimessä on niin kutsuttu in-house menettely, missä valtio perustaa yhtiöitä, jotka se omistaa osittain tai kokonaan, ja jotka siten pystyvät hoitamaan julkisen sektorin palveluita kilpailullisessa ympäristössä, mutta samalla pitäen myös julkisen sektorin määrittelemistä hyveistä kiinni. Hallitusohjelmassa todetaankin, että jokaisen valtionyhtiön perusarvona on oltava yhteiskuntavastuu (Valtioneuvosto 2019b).

Erityisesti hallitusohjelmassa pyrittäisiin hyödyntämään NPM:n keinoja tarjota julkisia palveluita infrastruktuurihankkeista puhuttaessa. Hallitusohjelmassa todetaan, että hallituskauden aikana toteutettavia infrastruktuurihankkeita voidaan toteuttaa niin budjettirahoituksella, siirtämällä valtion osakeomistuksia perustettaviin infrastruktuuriyhtiöihin tai pääomittamalla yhtiöitä (Valtioneuvosto 2019b). Siten omistajapolitiikkaa määritellessään hallitus selkeästi tukeutuu NPM-doktriinin keinoihin ohjata hallintoa. Huomionarvoista kuitenkin on, ettei NPM-doktriinia ole sovellettu perinteisiin hyvinvointivaltion palveluiden järjestämiseen, vaan rajatusti pienemmille julkisen sektorin osa-alueille, joiden lähtökohtainen tarkoituskin on edistää työllisyyttä ja kasvua.

Vaikka Marinin hallitusohjelman toimenpiteet ovat todella erilaisia kuin Sipilän hallitusohjelmassa, sieltä löytyy myös NPM:ään linkittyviä teemoja, jotka voidaan nähdä osana suomalaisen politiikan pitkäaikaista konsensusta. Hallitusohjelmassa korostetaan erityisesti julkisten palveluiden asiakaslähtöisyyden kehittämistä toteamalla vahvan julkisen hallinnon luovan pohjan entistä kansalaislähtöisempiin julkisiin palveluihin sekä uudistyön keskiössä olevan kansalaisten palveluiden laadun, sujuvuuden ja saatavuuden parantaminen (Valtioneuvosto 2019b). Lisäksi hallitusohjelmassa todetaan hallituksen valmistelevan kansalaisille annettavan palvelulupauksen (Valtioneuvosto 2019b).

Palveluiden asiakaslähtöisyyttä hallitus parantaa erityisesti digitalisaatiota edistämällä ja digitaalisia palveluita parantamalla. Siten palveluiden asiakaslähtöisyyteen on linkitetty ajatus e-government -hallintomallista samoin kuin Sipilän hallitusohjelmassa. Hallitusohjelmassa luodaankin diskurssia, joissa palveluiden asiakaslähtöisyys ja e-government linkittyvät tiivistä yhteen. Tämä diskurssi voidaan liittää osaksi samaa Faircloughin määrittelemää genreketjua, jossa voidaan yhdistää, että samankaltainen sanasto yhdistyy eri teksteissä ja siitä puhutaan samalla tavalla (Fairclough 2003, 75–76). Kuitenkaan tähän diskurssiin ei ole tuotu yhtä vahvasti mukaan NPM:n mukaista tuottavuusnäkökulmaa, mikä ilmeni esimerkiksi Sipilän hallitusohjelmassa.

Marinin hallitusohjelmassa NPM:n mukaiset tuottavuuteen tai kilpailullisuuteen liittyvät piirteet jäävät siis pääasiassa marginaaliin. Hallitusohjelmassa pikemminkin korostetaan julkisen sektorin perinteisellä tavalla tuottamien palveluiden merkitystä suomalaiselle yhteiskunnalle. Vaikka hallitusohjelman tavoitteet ovat hyvin samankaltaiset kuin Sipilän hallitusohjelmassa (velkaantumisen taittaminen, työllisyyden parantaminen ja kasvun edistäminen), ovat keinot tavoitteisiin pääsemiseksi hyvin erilaiset. Hallitusohjelmassa luodaan kuvaa pikemminkin siitä, että julkisen sektorin laajemmalla puuttumiselle sekä palveluiden laajemmalla tarjoamisella pystyttäisiin pääsemään kyseisiin tavoitteisiin. Siten hallitusohjelman luoma hegemoninen diskurssi on pikemminkin sosialidemokraattinen kuin NPM:n tavoitteisiin pyrkivä.

### 6.3 Petteri Orpon hallitusohjelma

Marinin hallituksen jälkeen vuoden 2023 eduskuntavaaleissa Kansallinen Kokoomus nousi suurimmaksi puolueeksi (Tilastokeskus 2023). Vaalien jälkeen muodostettiin Petteri Orpon hallitus, johon kuului Kansallinen Kokoomus, Perussuomalaiset, Suomen ruotsalainen kansanpuolue ja Suomen Kristillisdemokraatit (Valtioneuvosto 2023b). Orpon hallitus on talouspoliittiseltaan linjaltaan Suomen mittapuulla varsin oikeistolainen ja esimerkiksi mediassa arvioitiin hallituksen olevan talouspoliittiselta linjaltaan oikeistolaisin toisen maailmansodan jälkeen valtaan astunut hallitus (ks. esim. Yle 2023b; Helsingin Sanomat 2023). Orpon hallituksen hallitusohjelma ”Vahva ja välittävä Suomi: Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma” julkaistiin 20.6.2023 (Valtioneuvosto 2023c).

Orpon hallitusohjelman talouspoliittinen linja kehystetään hyvin samankaltaisella tavalla kuin Sipilän ja Marinin hallitusohjelmissa. Orpon hallitusohjelmassa todetaan Suomen talouden suurimmaksi ongelmaksi heikko tuottavuuden kasvu, vähäiset tuotannolliset investoinnit sekä julkisen talouden kohonnut velkasuhde. Erityisesti Sipilän hallitusohjelman tilannekuvan kanssa Orpon hallitusohjelmassa on paljon yhteistä, sillä hallitusohjelmassa todetaan esimerkiksi, että ilman merkittäviä toimia julkisen talouden alijäämät jäävät suuriksi, mikä tulisi vaarantamaan hyvinvointiyhteiskunnan toiminnan tulevaisuudessa sekä todetaan julkisen talouden tulevan tasapainotetuksi vuonna 2031. Hallitusohjelman luomaa kehystystä perustellaan vedoten viranomaislegitimiteettiin, sillä heti hallitusohjelman alussa todetaan hallituksen talouspolitiikan pohjautuvan valtiovarainministeriön tilannekuvaan. (Valtioneuvosto 2023c).

Legitimiteetin luominen on Faircloughin mukaan merkittävä keino vaikuttaa tekstin kuluttajiin. Erilaisia legitimiteetin luomisen keinoja ovat auktoriteetti, rationaalisuus, moraalinen arviointi sekä mythopoesis, mikä tarkoittaa legitimiteetin luomista narratiivin kautta. (Fairclough 2003 98–100.) Viranomaisten tilannekuvaan vetoaminen on tehokeino, joka edistää hallitusohjelman narratiivia, sillä se vetoaa kaikkiin legitimiteetin osa-alueisiin. Suomessa viranomaishallinnolla on tietynlainen auktoriteetti, jota ei julkisessa keskustelussa haasteta. Lisäksi viranomaisten arvioita ja käsityksiä maailmasta voidaan pitää rationaalisina, sillä he tekevät työtä virkavastuulla, eivätkä poliittisten päämäärien eteen. Voidaan myös ajatella, että viranomaislegitimiteettiin vetoaminen on tietynlainen arvo, jos hyväksymme ajatuksen, että viranomaiset yrittävät toimia koko kansan parhaaksi. Siten pystytään myös rakentamaan tietynlaista narratiivia. Tästä syystä hallitusohjelma nostaa hegemoniseen asemaan diskurssin hallitusohjelman määrittelemästä kehystyksestä, joka korostaa vaihtoehdottomuutta hallituksen talouspoliittisesta linjasta.

Vaihtoehdottomuus on Faircloughin mukaan yksi olennaisista tekstin tehokeinoista. Tekstin kirjoittaja tekee tekstiä kirjoittaessa oletuksia siitä, mitä on olemassa sekä siitä, mikä on hyvää ja tavoiteltavaa ja siten tekstistä voidaan päätellä, mikä on tekstin kirjoittajan mielestä hyvää ja tavoiteltavaa. (Fairclough 2003, 55–57.) Koska hallitusohjelmassa korostuu nimenomaan vaihtoehdottomuus hallituksen talouspoliittisesta linjasta, nähdään se hallitusohjelman tasolla tärkeimpänä poliittisena arvona, joihin hallitusohjelman toimenpiteet linkittyvät.

Hallitusohjelmassa asetetaan erityisesti kaksi toimenpidettä taloudellisen tilanteen ratkaisemiseksi. Tärkeimpänä toimenpiteenä mainitaan talous- ja työllisyyskasvun vauhdittaminen. Toisena toimenpiteenä mainitaan suorat säästötoimet. (Valtioneuvosto 2023c). Siten NPM-doktriini ei ilmene hallitusohjelman pääpolitiikan linjauksissa. Kasvu- ja työllisyystoimenpiteet korostuivat myös Sipilän ja Marinin hallitusohjelmista, mutta Orpon hallitusohjelmassa suorat säästötoimenpiteet saavat selkeästi enemmän huomiota. Orpon hallitusohjelmassa korostetaan useaan kertaan, kuinka hallitus on sitoutunut vahvistamaan julkista taloutta yhteensä kuudella miljardilla eurolla vuoden 2027 tasosta. Tähän tavoitteeseen hallitus pyrkii lähinnä erilaisten säästötoimenpiteiden tai rakenteellisten uudistusten kautta. Lisäksi hallituksen sitoutumista julkisen sektorin tasapainottamiseen korostetaan siten, että hallitus seuraa aktiivisesti toimenpiteiden toteutumista sekä tarvittaessa reagoi korvaavin toimenpitein. (Valtioneuvosto 2023c). Tällä tavoin ideologia ja oletukset siitä, mikä on hyvää ja tavoiteltavaa yhdistyvät (Fairclough 2003, 58).

Painottamalla vahvasti toimenpiteitä, joiden avulla hallitus pyrkii velkaantumisen taittamiseen sekä korostamalla erikseen korvaavia toimenpiteitä, syntyy hallitusohjelmasta velvollisuus säästötavoitetta kohtaan. Faircloughin mukaan modaalisuuden vaihtelun vuoksi teksti korostaa eri tavalla eri asioita sen mukaan, kuinka todenmukaisina niitä pidetään, kuinka varmoina asioita pidetään ja kuinka epämääräisinä asioita pidetään (Fairclough 2003, 165). Modaalisuuden vaihtelun vuoksi hallitusohjelman linjauksissa korostuu vahva talouspoliittinen diskurssi, jonka mukaan julkisen sektorin velkasuhde on saatava vakautettua.

Orpon hallitusohjelma ei kuitenkaan keskity lähtökohtaisesti NPM:n mukaiseen uudistamiseen, vaan sen sijaan niin kutsuttuun juustohöylämiseen, jossa leikataan kaikilta hallinnonaloilta tasaisesti. Hallitusohjelmassa korostetaan kuitenkin, että säästöt pyritään toteuttamaan niin, että huomioidaan kaikkein heikoimmassa asemassa olevien tilanne eikä tasapainotusta ei toteuteta kokonaisveroastetta kiristämällä (Valtioneuvosto 2023c). Siten hallitusohjelmassa on määritelty tietyt säästötoimenpiteet, jotka on poissuljettu julkisen talouden tasapainottamiseksi. Lisäksi hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus turvaa yrittämiselle ja investoinneille vakaan toimintaympäristön ennakoivalla sääntelyllä (Valtioneuvosto 2023c). Siten sääntely nähdään hallitusohjelmassa lähinnä vakaan investointiympäristön ylläpitämisenä, eikä NPM:n mukaisena keinona ohjata julkisten palveluiden tuotantoa.

Sen sijaan kunta- ja aluehallinnon ohjaamisessa NPM-diskurssi on voimakkaammin läsnä. Kuntapolitiikkaa käsittelevä hallitusohjelman osuus lähtee siitä, että kunnille on taattu laaja itsehallinnollinen vapaus. Hallitusohjelmassa korostetaan myös kuntien erilaisuutta keskenään, jotta tunnustetaan kuntien erilainen asema. Hallituksen tavoitteena on vaikuttavuuteen ja tavoitteellisuutteen perustuva kuntien ohjaus, joka perustuu kuntien ja valtion väliseen kumppanuuteen. Tärkeänä välineenä kuntien ohjauksessa hallitus haluaa keventää kuntiin kohdistuvaa normitusta ja sääntelyä ja siten mahdollistaa kunnille entistä vapaammat tavat toteuttaa lakisääteisiä palveluita. Erityisesti yksityiskohtaisesta sääntelystä kuntien tehtävien toteuttamiseksi pyritään luopumaan. (Valtioneuvosto 2023c).

Kuntien yksityiskohtaisen sääntelyn purkamisen lisäksi hallitusohjelmassa korostuu vahvasti sopimusoikeudellinen näkökulma kuntapolitiikan suhteen. Hallitusohjelma korostaa esimerkiksi kuntien ja hyvinvointialueiden välistä yhteistyötä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi sekä koulutuspalveluiden järjestämisestä järjestämysyhteistyön tai kuntaliitosten kautta (Valtioneuvosto 2023c). Siten hallitusohjelma ohjaa kuntia erityisesti julkisorganisaatioiden välisiin sopimusmenettelyihin julkisen sektorin palveluiden järjestämisessä. Toisaalta palveluiden tuottamisesta yhteistyössä yksityisen tai kolmannen sektorin kanssa hallitusohjelmassa ei puhuta, vaan sopimuksellisuus korostuu lähinnä julkisorganisaatioiden välisissä suhteissa.

Julkisorganisaatioiden välisen yhteistyön lisäksi hallitusohjelmassa asetetaan tavoitteeksi kuntien ja hyvinvointialueiden taloustietojen laajempi julkisuus sekä oman palveluntuotannon ja ostopalveluiden vertailukelpoisuuden parantaminen (Valtioneuvosto 2023c). Siten hallitus pyrkii selvästi edistämään NPM-doktriinia julkisten palveluiden järjestämisessä, sillä laajempi vertailukelpoisuus oman tuotannon ja ostopalveluiden välillä mahdollistaisi julkishallinnolle helpomman tavan vertailla eri palveluiden tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Laajempi vertailukelpoisuus ohjaisikin hallintoa hyvinvointialueilla ja kunnissa enemmän NPM:n mukaisesti kohti valvonta- ja riskienhallintaroolia sen sijaan, että organisaatiot välttämättä suoraan tuottaisivat kaikki palvelut itse. Faircloughin mukaan diskurssien ilmeneminen tekstistä näyttäytyy siten, millaisia semanttisia suhteita sanojen välille luodaan ja miten näillä semanttisilla suhteilla esitetään maailmaa (Fairclough 2003, 129–130). Orpon hallitusohjelmissa yhdistetäänkin julkinen palveluntuotanto ja mahdollisimman vapaa markkinatalous yhtenäiseksi diskurssiksi, joka ohjaa kunta- ja aluehallintoa kohti NPM-doktriinin mukaista hallintomallia.



NPM näkyy myös hallitusohjelmassa yleisen hallintopolitiikan tasolla. Vaikka hallitusohjelmassa korostetaan myös hyvää ja avointa hallintoa, todetaan hallitusohjelmassa hallituksen toteuttavan valtiontalouden tuottavuusohjelman, jonka tarkoituksena olisi tukea julkisen talouden kestävyysvajetta. Tuottavuusohjelmassa olisi tarkoitus hyödyntää erityisesti digitalisaation luomia mahdollisuuksia sekä tilojen entistä tehokkaampaa käyttöä. Lisäksi hallitusohjelmassa linjataan, että tuottavuutta ja tuloksellisuutta kehitetään asiakaslähtöisesti. (Valtioneuvosto 2023c). Siten Orpon hallitusohjelman linjaukset linkittyvät vahvasti Sipilän ja Marinin hallitusohjelmien tavoitteisiin, jossa e-government -ajatusmalli ja asiakaslähtöisyys on sidottu osaksi tuottavuuden kehitystä. Tämä diskurssi liittyi myös osaksi Faircloughin määrittelemää genreketjua (Fairclough 2003, 75–76), joka jatkui Sipilän ja Marinin hallitusohjelmista. Toisaalta Orpon hallitusohjelmassa nimenomaan tuottavuuden tavoittelu digitalisaation avulla tuotiin vahvemmin esiin, mikä ilmeni myös Sipilän hallitusohjelmassa, mutta ei samalla tavalla Marinin hallitusohjelmassa.

## 6.4 Hallitusohjelmien luoma sosiaalinen todellisuus

Tekstitasolla kaikki kolme hallitusohjelmaa linkittyvät samaan genreketjuun, joka muodostuu strategisten asiakirjallisuuden tyylikenttään. Vaikka jokainen hallitusohjelma on näennäisesti erillinen asiakirja sekä asioiden muotoilut ja visuaaliset elementit saattavat erota toisistaan, noudattavat ne keskenään samaa tyyliä. Hallitusohjelmien rakenne noudattaa keskenään myös hyvin samanlaista tyyliä, jossa ensin kuvataan ja kehystetään ongelmat. Ongelmien kehystyksen jälkeen seuraa hallituksen tavoitteet, jonka jälkeen kuvataan toimenpiteet ja ratkaisut, joilla tavoitteet saavutetaan. Tyyliiltään kaikki hallitusohjelmat ovat hyvin toteavia, eikä muille näkemyksille anneta hallitusohjelmissa luonnollisesti tilaa. Tällainen tyyli muodostuu erityisesti tekstin käyttämästä sanastosta sekä tasaisesta intonaatiosta (Fairclough 2003, 161–162).

Eri tavoitteiden ja toimenpiteiden tärkeyttä on korostettu eri sanavalinnoilla. Esimerkiksi ilmauksilla julkisen talouden tasapainottaminen käynnistetään välittömästi tai hallitus sitoutuu vahvistamaan julkista taloutta pysyvästi, korostetaan näiden tavoitteiden merkityksellisyyttä. Tämän tyyppisiä erityistä merkitystä alleviivaavia sanavalintoja korostui erityisesti Sipilän ja Orpon hallitusohjelmissa, kun taas Marinin hallitusohjelma keskittyi enemmän kuvailevampaan tyyliin.

Jyrkät sanavalinnat korostuivat myös lähes pelkästään hallitusohjelmien talouspoliittista linjaa käsiteltäessä, mutta samankaltaisia sanavalintoja ei oltu havaittavissa julkishallintoa käsittelevissä osuuksissa. Tämä korostaa erityisesti hallitusohjelmien talouspoliittista diskurssia, jossa Suomen julkisen sektorin velkaantuminen ja heikko taloustilanne kuvastettiin hallitusten suurimpina ongelmina.

Julkisen sektorin velkaantuminen korostuukin kaikissa hallitusohjelmissa ja toimii kaikkien hallitusten talouspolitiikan ytimenä. Hallitusohjelmissa julkisen sektorin velkaantumisesta luodaan hegemoninen diskurssi, mikä vaikuttaa hallitusohjelmien toimenpiteiden taustalla. Julkisen sektorin velkaantumisen taittaminen näyttäytyi hallitusohjelmien hegemonisena diskurssina nimenomaisesti hallituksen kokoonpanosta tai toimikaudesta riippumatta, jolloin voidaan nähdä sen taustoittavan suomalaisen poliittisen eliitin toimintaa ideologisista positioista riippumatta.

Vaikka julkisen sektorin velkaantumisen taittaminen saavuttaa kiistattoman hegemonisen aseman, keinot velkaantumisen taittamiseksi vaihtelevat hallitusohjelmasta toiseen. Karkeasti ottaen diskurssit jakautuvat selkeästi ulkoisiin syihin vaikuttamiseen, kuten työllisyyden kohentamiseen ja talouskasvun edistämiseen sekä sisäisiin syihin vaikuttamiseen. Yhteisenä diskurssina näkyy myös se, että kaikki hallitusohjelmat korostavat nimenomaisesti tärkeimmiksi ratkaisukeinoiksi ulkoisiin syihin puuttumista. Kun tarkastellaan NPM:n asemaa suomalaisessa julkishallinnossa, täytyy huomioda, että varsinaiset sisäiset hallinnolliset uudistukset ovat yleisesti ottaen marginaalissa.

Kun tarkastellaan sitä, miten hallitusohjelmissa pyritään ratkaisemaan sisäisillä toimilla julkisen sektorin velkaantuminen, huomataan NPM-doktriinin näkyvän varsin eri tavalla eri hallitusohjelmien välillä. Yhdessäkään hallitusohjelmassa NPM ei noussut päteemäksi julkishallinnon ohjaamisessa, mutta jokaisessa sitä oli ainakin joiltakin osin sovellettu. Selkeimmin NPM-doktriini nousi esiin Sipilän hallitusohjelmassa, kun taas vähiten se sai tilaa Marinin hallitusohjelmassa.

Sipilän hallitusohjelmassa useat NPM:n piirteet, kuten palveluiden tuottaminen markkinaehtoisesti, uusweberistiläinen hallintomalli, sopimusoikeudellinen näkökulma hallintaan, palveluiden asiakaslähtöisyyden edistäminen ja e-government näkyivät ainakin soveltaen Sipilän

hallitusohjelmassa. Siten Sipilän hallitusohjelma taustalla ilmenee selkeästi NPM-diskurssi, mutta sitä ei voida pitää kuitenkaan ainoana hallituksen talouspolitiikkaa tai julkishallintoa ohjaavana periaatteena. Sipilän hallitusohjelmaa tarkastellessa kuitenkin niin kutsuttu yhteiskuntasopimus nousee hallitusohjelman tärkeimmäksi teemaksi ja hegemoniseksi diskurssiksi. Siten Sipilän hallitusohjelma luo kuvaa julkishallinnosta pikemminkin kolmikantaisena neuvotteluosapuolena, jonka tarkoituksena on neuvotella työnantajien ja työntekijöiden liittojen kanssa tärkeimmistä Suomea koskettavista asioista, kuten kilpailukyvystä. Siten NPM:stä ei luoda hegemonista diskurssia, vaan se nähdään pikemminkin julkishallintoa täydentävänä doktriinina.

Orpon hallitusohjelma koostui ideologisesti samankaltaisista puolueista kuin Sipilän hallitus, joten olisi voinut odottaa sen soveltavan NPM:ää suurin piirtein samalla tavalla kuin Sipilän hallitus. Kuitenkin NPM nousi huomattavasti vähemmän esille Orpon hallitusohjelmassa.

Julkishallinnollisen tehokkuuden sijaan Orpon hallitusohjelman talouspolitiikkaa sävyttävät eri hallinnon aloille kohdistuvat menoleikkaukset ja hallituksen talouspoliittisessa ohjelmassa NPM ei päässyt juuri lainkaan esille. Hallinnollisena teemana NPM on selkeästi hallintopolitiikkaa täydentävässä roolissa, mutta hegemoniseen asemaan se ei nouse. Sen sijaan Orpon hallitusohjelmassa NPM:ää sovelletaan erityisesti ostopalveluiden kautta, hallinnollisen digitalisaatioon sekä mahdollistamalla asiakaslähtöisemmän hallintokulttuurin.

Marinin hallitusohjelmassa korostui NPM:n sijaan nimenomaan valtiokeskeinen ajattelutapa, jossa nähdään, että julkisen sektorin palveluja laajentamalla pystyttäisiin saavuttamaan korkeampaa talouskasvua ja parantamaan työllisyyttä. Marinin hallitusohjelmassa nimenomaisesti korostettiin, että panostamalla infrastruktuuriin, koulutukseen ja tutkimukseen, pystyttäisiin saamaan aikaiseksi talouskasvua, joka auttaisi julkisen sektorin velkaantumisen taittamisessa. Siten hegemoninen diskurssi hallitusohjelmassa oli monilta osin päinvastainen NPM-doktriinille. NPM ei kuitenkaan jäänyt täysin marginaaliin, sillä se näkyi esimerkiksi omistajapolitiikan linjauksissa sekä tavoitteena edistää tehokkuutta digitalisaation ja asiakaslähtöisyyden avulla.

Hallitusohjelmien perusteella poliittisen eliitin luoma sosiaalinen todellisuus näyttäytyy lähtökohdiltaan varsin samankaltaisena, jossa julkisen sektorin velkaantuminen luo politiikalla reunaehdot. Myös poliittisen eliitin tavoitteet ovat samankaltaisia, jossa tarkoituksena olisi taittaa

velkaantuminen edistämällä talouskasvua ja työllisyyttä. Kuitenkin siitä, millaista politiikkaa pitäisi harjoittaa julkisen sektorin sisäisesti, ei ole yhtä ainoaa hallitsevaa hegemoniaa. Suomalaisella politiikan kentällä NPM ei ole saavuttanut hegemonista asemaa, mutta ajatusmalli näyttäytyy poliittisen eliitin ajattelun taustalla sovelletuin osin. Pitkäaikaiset NPM-trendit, kuten e-government ja palveluiden asiakaslähtöisyyden kehittäminen näkyvät sen sijaan hallitusohjelmasta toiseen riippumatta siitä, milloin hallitus on ollut vallassa tai millaiselta ideologiselta pohjalta se on muodostettu.

## 7 Johtopäätökset

Maailmalla NPM-doktriini on levinnyt tehokkaasti ja useat valtiot ovat alkaneet soveltaa sitä julkisen sektorin hallinnossa. NPM on ollut erityisen suosittu anglosaksisissa maissa, mutta se on levinnyt myös laajasti muihin OECD-maihin. Suomessa NPM-hallintomallia sovellettiin ensimmäistä kertaa Holkerin hallituksen aikana, mutta erityisesti se yleistyi lama-aikana yrityksenä taittaa julkisen sektorin velkaantumista. Aikaisemmassa tutkimuksessa NPM-doktriinin yleistyminen Suomessa linkitettiin nimenomaisesti lama-aikaan, jolloin julkinen velka kasvoi nopeasti ja samalla julkishallinnolta vaadittiin yhä enemmän pienenevillä resursseilla (ks. esim. Yliaska 2014 ja Lähdesmäki 2003).

Koko 2020-luvun taitetta on Suomessa leimannut vahvana diskurssina julkisen sektorin velkaantuminen ja pyrkimys taittaa se. Tutkielman tarkoituksena olikin tutkia, miten NPM-diskurssi ilmeni poliittisen eliitin keskuudessa 2020-luvun taitteessa. Sipilän, Marinin ja Orpon hallitusohjelmista ilmeni nopeasti, että hallituksen lähes kaikkea talouspolitiikkaa kehysti julkisen sektorin velkaantuminen. Tämän vuoksi olisi ollut odotettavissa, että NPM-doktriini olisi nousnut selkeästi osaksi hallitusohjelmien tavoitteita ja toimenpiteitä.

Näin ei kuitenkaan laajemmin käynyt vaan hallitusohjelmissa hegemonisen aseman saavuttivat lähinnä muut diskurssit. Hallituksen keinovalikoima ja hegemoniset diskurssit vaihtelivat selkeästi hallituskaudesta ja -pohjasta riippuen, josta ilmenee, ettei suomalaisella poliittisella eliitillä ole yhtä

näkemyistä NPM-doktriinista. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö NPM olisi levinnyt myös osaksi suomalaista poliittista järjestelmää.

Tyylipuhutaan NPM:n sijasta hallitusohjelmissa korostui se, että NPM:ää käytetään pikemminkin varsinaisen doktriinin sijaan enemmänkin täydentävänä osana julkishallintoa sekä rajatusti julkisten palveluiden järjestämisessä. Erityisesti hallitusohjelmissa korostettiin asiakaslähtöisyyttä ja e-government -mallia, jotka voidaan luokitella myös osaksi Suomen pitkän aikavälin poliittista konsensusta. Siten ne NPM:n piirteet voidaan linkittää osaksi suomalaisen poliittisen eliitin muodostamaa hegemoniaa. Kuitenkaan julkishallintoa ei nähty missään hallitusohjelmassa lähtökohtaisesti sopimusoikeudellisena osapuolena, jonka tehtävänä olisi tuottaa palveluita mahdollisimman kustannustehokkaasti.

Koska tutkielman aineisto rajautuu ainoastaan hallitusohjelmiin, ei tutkielman perusteella voida tehdä laajempia johtopäätöksiä siitä, miten NPM:ää on todellisuudessa käytetty osana julkishallintoa. Tämä vaatisi tarkempaa tutkimusta julkishallinnon muista asiakirjoista. Lisäksi hallitusohjelmat ovat aina tietyn hallituskoalition neuvottelema lopputulos, jonka vuoksi hallitusohjelmat ovat hyvin riippuvaisia kyseisestä hallituskokoonpanosta. Laajempi ymmärrys suomalaisen poliittisen eliitin käsityksestä NPM:stä osana julkishallintoa vaatisi esimerkiksi haastattelututkimusta, jotta yksittäiset poliittisen eliitin jäsenten näkemykset pääsisivät paremmin esille.

## Lähdeluettelo

Caffrey, Louise, Ferlie, Ewan ja McKevitt, Christopher. 2019. The strange resilience of new public management: the case of medical research in the UK's national health service. *Public management review*. 21:4, 537-558. Saatavissa: <https://doi-org.ezproxy.utu.fi/10.1080/14719037.2018.1503702>.

Constas, Helen. 1958. Max Weber's Two Conceptions of Bureaucracy. *American Journal of Sociology*. 63:4, 400-409. Saatavissa: <https://www.jstor.org/stable/2774140>.

Gunter, Helen, Grimaldi, Emiliano, Hall, David ja Serpieri, Roberto. 2016. *New Public Management and the Reform of Education: European Lessons for Policy and Practice*. London: Routledge.

Eduskunta. 2019. Eduskunta valitsi Sanna Marinin pääministeriksi. Saatavissa: <https://www.eduskunta.fi/FI/tiedotteet/Sivut/Eduskunta-valitsi-Sanna-Marinin-p%C3%A4%C3%A4ministeriksi.aspx>, viitattu 4.12.2024.

Erikson, Erik ja Andersson, Thomas. 2023. The 'service turn' in a new public management context: a street-level bureaucrat perspective. *Public management review*. 26:7. 2014-2038. Saatavissa: <https://doi-org.ezproxy.utu.fi/10.1080/14719037.2023.2241051>.

Fairclough, Norman. 1992. *Discourse and Social Changes*. Cambridge: Polity Press.

Fairclough, Norman. 2003. *Analysing discourse: textual analysis for social research*. London: Routledge.

Goldfinch, Shaun ja Halligan, John. 2024. Reform, hybridization, and revival: the status of new public management in Australia and New Zealand. *Public management review*. 26:9. 2542-2560. Saatavissa: <https://doi-org.ezproxy.utu.fi/10.1080/14719037.2024.2329770>.

Gruening, Gernod. 2001. Origin and theoretical basis of new public management. *International Public Management Journal*. 4:1, 1-25. Saatavissa: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1096749401000411>.

Helsingin Sanomat. 2023. Tutkijat: Orpon nelikko olisi oikeistolaisin hallitus sitten 1930-luvun. Saatavissa: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000009546586.html>, viitattu 4.12.2024.

Horton, Sylvia. 2006. New Public Management: Its impact on public servants' identity. *International Journal of Public Sector Management*. 19:6, 531-621. Saatavissa: <https://ebookcentral.proquest.com/lib/kutu/detail.action?docID=285531>.

Hyyryläinen, Esa. 2004. *Sopimuksellisuus, talous ja johtaminen: New Public Management sopimusohjauksessa ja julkisten organisaatioiden sopimustenhallinnassa*. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Iltta-Sanomat. 2023. Kriisihallituksen tilinpäätös. Saatavissa: <https://www.is.fi/politiikka/art-2000009321274.html>, viitattu 4.12.2024.

Lane, Jan-Erik. 2000. *New Public Management: An Introduction*. London; New York: Routledge.

Lowndes, Vivien, Marhs, David, Stoker, Gerry. 2018. *Theory and methods in political science*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.

Lähdesmäki, Kirsi. 2003. *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen*. Vaasa: Vaasan yliopisto – University of Vaasa.

Pollitt, Christopher ja Bouckaert, Geert. 2011. *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford; New York: Oxford University Press.

Ruostesaari, Ilkka. 2014. *Vallan sisäpiirissä*. Tampere: Vastapaino.

Searle, John. 1996. *The Construction of Social Reality*. London: Penguin.

Seuri, Allan ja Orjasniemi, Seppo. 2019. Sipilän hallituksen talous- ja budjettipolitiikka. Päivitetty 13.4.2019. *Politiikasta*. Saatavissa: <https://politiikasta.fi/sipilan-hallituksen-talous-ja-budjettipolitiikka/>, viitattu 4.12.2024.

Tilastokeskus. 2019. Eduskuntavaalit 2019, tarkastuslaskennan tulos. Saatavissa: [https://stat.fi/til/evaa/2019/evaa\\_2019\\_2019-04-24\\_tie\\_001\\_fi.html](https://stat.fi/til/evaa/2019/evaa_2019_2019-04-24_tie_001_fi.html), viitattu 4.12.2024.

Tilastokeskus. 2023. Eduskuntavaalit 2023, tarkastuslaskennan tulos. Saatavissa: <https://stat.fi/julkaisu/cl8lkinf9pwt30cvz5uvtgprk>, viitattu 4.12.2024.

Tilastokeskus. 2024. Julkisyhteisöjen velka kasvoi 4,8 miljardia vuoden 2023 neljännellä neljänneksellä. Päivitetty 15.3.2024. Saatavissa: <https://www.stat.fi/julkaisu/cln37gses6wii0bvzwygqw4zu>, viitattu 4.12.2024.

Valtiokonttori. 2024. Faktoja valtionvelasta. Saatavissa: <https://www.valtionvelka.fi/valtion-velanja-kassanhallinta/faktoja-valuationvelasta/>, viitattu 4.12.2024.

Valtioneuvosto. 2019a. Rinteen hallitus nimitettiin. Saatavissa: <https://valtioneuvosto.fi/-/10616/rinteen-hallitus-nimitettiin>, viitattu 4.12.2024.

Valtioneuvosto. 2019b. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019: Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-808-3>.

Valtioneuvosto. 2023a. Hallitusneuvottelut 2023. Saatavissa: <https://valtioneuvosto.fi/hallitusneuvottelut>, viitattu 22.4.2024.

Valtioneuvosto. 2023b. Pääministeri Orpon hallitus nimitettiin. Saatavissa: <https://valtioneuvosto.fi/-/10616/paaministeri-orpon-hallitus-nimitettiin>, viitattu 4.12.2024.

Valtioneuvosto. 2023c. Vahva ja välittävä Suomi: Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-763-8>.

Valtioneuvosto. 2024a. Hallitusohjelmat. Saatavissa: <https://valtioneuvosto.fi/tietoa/historiaa/hallitusohjelmat>, viitattu 4.12.2024.

Valtioneuvosto. 2024b. Historia ja rakennukset. Saatavissa: <https://valtioneuvosto.fi/historia-ja-rakennukset>, viitattu 4.12.2024.

Valtioneuvoston kanslia. 2015. Ratkaisujen Suomi: Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-181-7>.



Valtiovarainministeriö. 2024. Hallinnon ohjaus. Saatavissa: <https://vm.fi/hallinnon-ohjaus>, viitattu 4.12.2024.

Verkkouutiset. 2019. Hallitusohjelma hyväksyttiin äänin 105–80. Saatavissa: <https://www.verkkouutiset.fi/a/hallitusohjelmalle-luottamus-aanin-150-80/#fc736f7e>, viitattu 4.12.2024.

Veronmaksajain Keskusliitto ry. 2024. Julkiset menot. Päivitetty 10.1.2024. Saatavissa: <https://www.veronmaksajat.fi/tutkimus-ja-tilastot/suomen-verot-ja-menot/julkiset-menot/#1ad3f100>, viitattu 22.4.2024.

Yle. 2019. Analyysi: Sipilän hallituksen politiikka on ollut porvarillisinta miesmuistiin – koalition saavutukset hautautuvat soten raunioihin. Saatavissa: <https://yle.fi/a/3-10680931>, viitattu 4.12.2024.

Yle. 2023a. Neljä vuotta kimpassa, kaiken se kesti. Saatavissa: <https://yle.fi/a/74-20019937>, viitattu 4.12.2024.

Yle. 2023b. Analyysi: Petteri Orpon nuuka nelikko patistaa työttömiä, laittaa Suomen matokuurille ja on oikeistolaisin hallitus sitten sotien. Saatavissa: <https://yle.fi/a/74-20036889>, viitattu 4.12.2024.

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