

ARTIKKELIT

Hyvinvointivaltiosta hyvinvoivaan valtioon

Hyvinvointi ja kansalaisuus suomalaisessa poliittisessa diskurssissa

ARTTU SAARINEN & SUVI SALMENNIEMI & HARRI KERÄNEN

Hyvinvointia koskeva ymmärrys on ajan myötä muuttunut suomalaisissa hallitusohjelmissä. Muun muassa käsitys kansalaisuudesta on muuttunut. Onko hyvinvointivaltion käsite saamassa uuden muodon: keskeisintä onkin valtion hyvinvointi?

.....

Johdanto

Olennaista on ymmärtää, että hyvinvointi on eri asia kuin hyvinvointivaltio. Kansalaisten hyvinvoinnin pitäisi olla poliittisen päätöksenteon perimmäinen päämäärä. Hyvinvointivaltion kehittäminen sekä talouskasvun ja tuottavuuden edistäminen ovat vain välineitä hyvinvoinnin parantamiseksi. Laaja hyvinvointikäsitys kattaa fyysisen ja henkisen sekä objektiivisen että subjektiivisen puolen. Ihmisten tuntema onnellisuus tarkoittaa tunnetta lyhyen aikavälin hyvinvoinnista. Eri yksilöiden onnellisuus taas rakentaa koko yhteiskunnan pitkän ajanjakson kestävästä hyvinvointia. (...) Tutkijoiden mukaan elämänhallinnan vaikeus on yksi merkittävistä hyvinvointia vähentävistä tekijöistä. (...) Yhteiskunta ei voi hallita arkea kenenkään puolesta. Apuvälineitä sen sijaan voi ja pitää antaa. (...) Hyvinvointi ei kuitenkaan kasva vain palveluja lisäämällä. Olennaista on, että ihmiset osallistuvat aktiivisesti oman hyvinvointinsa luomiseen ja ylläpitämiseen. (Helsingin Sanomat 11.4.2014)

Kysymys hyvinvoinnin määrittelemisen ja mittaamisen tavoista on herättänyt paljon keskustelua ja kiistelyä viime vuosina. Yllä siteerattu Helsingin Sanomien pääkirjoitus tiivistää monia tämän keskustelun keskeisiä teemoja: miten vastuu hyvinvoinnista tulisi jakaa, mikä on hyvinvoinnin suhde talouskasvuun ja tuottavuuteen, ja miten hyvinvointi liittyy kysymyksiin elämänhallinnasta ja onnellisuudesta. Perinteinen lähes-

tymistapa hyvinvointiin on painottanut resursseja, kuten elinoloja ja tuloja, joiden jakautumiseen on pyritty vaikuttamaan esimerkiksi tulonsiirtojen kautta (Saari 2012). Viimeisen parin vuosikymmenen aikana usko rakenteiden keskeisyyteen hyvinvoinnin tuottajana ja mahdollistajana on kuitenkin vähentynyt. Samaan aikaan onnellisuudesta, eli ihmisten koetusta hyvinvoinnista, on tullut yhä keskeisempi hyvinvoinnin indikaattori (Sauli 2011; Vaarama & al. 2010; David & al. 2013). Erilaiset kansainväliset asiantuntijaryhmät ovat esimerkiksi pyrkineet kehittämään BKT:n rinnalle sellaisia hyvinvoinnin mitareita, jotka ottavat huomioon koetun hyvinvoinnin ja myös sosiaalisia ja ekologisia tekijöitä (esim. Lawn 2003; Stiglitz & al. 2009). Onnellisuus on kirjattu myös politiikan asialistalle useissa Länsi-Euroopan maissa, kuten Isossa-Britanniassa, Saksassa ja Ranskassa (Ferguson 2007). Suomessakin kysymys kansalaisten onnellisuudesta on noussut esiin muun muassa 2000-luvun hallitusohjelmissä sekä Manuel Castellsin ja Pekka Himasen (2013) kestävä kasvun mallista käydyssä keskustelussa.

Kysymys hyvinvoinnin määrittelemisestä ja mittaamisesta liittyy oleellisesti laajempaan poliittisen hallinnan muutokseen, jota on käsitteellistetty siirtymäksi hyvinvointivaltiolisesta rationaaliteetista kohti uusliberaalia kilpailuvaltiota (Rose 1996; Larner 2000; Heiskala 2006; Moisio & Leppänen 2007; Ahlqvist & Moisio 2014;

Kiitämme hyödyllisistä kommentista ja korjausehdotuksista kahta Yhteiskuntapolitiikka-lehden anonyymii arviointijaa sekä Johannes Kanasta ja Lena Närettä.

Alasuutari 1996; Kantola & Kananen 2013). Uusliberaalille rationaliteetille on ominaista ensinnäkin se, että valtiokeskeisen suunnittelun sijaan markkinat nähdään parhaana tapana säädellä eri inhimillisen toiminnan osa-alueita (Harvey 2004) ja markkinalogiikka tunkeutuu säätelemään mitä erilaisimpia politiikan sektoreita (Kananen 2014; Kantola 2006). Toiseksi uusliberalismi muotoilee uudelleen valtion roolia ja tehtäviä. Koko yhteiskunnan tulee toimia kilpailulogiikan pohjalta, jolloin valtion roolina on ensi sijassa valvoa taloudellisen kilpailun pelisääntöjen noudattamista (Foucault 2008, 201). Hallinta myös hajaantuu ja monipaikkaistuu ja sitä harjoitetaan yhä enemmän erilaisten ”yhteisöjen”, kuten kolmannen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan kautta (Larner 2000; Miller & Rose 2008). Kolmanneksi uusliberaalille hallinnalle on ominaista yksilön valintojen ja vapauden kautta tapahtuva hallinta, jolloin yksilön subjektiviteetista tulee entistä keskeisempi hallinnan kohde. Kansalaisia puhutellaan rationaalisina, aktiivisina ja vastuullisina yksilöinä ja kuluttajina, jotka maksimoivat omaa etuaan (Foucault 2008; Ong 2006; Clarke 2005). Neljänneksi uusliberalistinen järjely tuottaa uudenlaisen ymmärryksen hyvinvoinnista. Yhteiskunnallisen vastuun sijaan siinä painotuu yksilön vastuu, julkisten palveluiden sijaan palveluiden yksityistäminen ja kaupallistuminen sekä hyvinvoinnin ymmärtäminen yksilöllisen itsensä toteuttamisen, valtautumisen ja onnellisuuden kautta (Rose 1996; Sointu 2005; Ouellette & Hay 2008).

Uusliberalismi ei kuitenkaan ole yksi ja yhtenäinen ohjelma, joka ilmeni kaikkialla samankaltaisena, vaan se saa erilaisia ilmenemismuotoja kohdatessaan muita hallinnan rationaliteetteja ja artikuloituessaan niiden kanssa (Ong 2006). Suomeen uusliberalistinen hallintatapa rantautui varsinaisesti 1990-luvun laman yhteydessä, vaikkakin jo 1970-luvun lopussa julkista sektoria kritisoitiin muun muassa liian keskusjohtovetoiseksi (Niemelä & Saarinen 2012; Yliaska 2014). Lama tarjosi eräänlaisen ”mahdollisuuksien ikkunan” uusille poliittisille ideoille (Niemelä & Saarinen 2012). Osa poliittista ja taloudellista eliittiä tulkitsi laman seuraukseksi liian laajaksi paisuneesta julkisesta sektorista ja etsi uusliberaaleista talousopeista lääkkeitä kriisiin (Kantola 2002; Kantola & Kananen 2013, 812). Uusliberalistisen hallinnan avainkäsitteestä, kilpailukyvyistä, kehkeytyi vähitellen hegemoninen diskurssi, jo-

hon vedoten on oikeutettu julkisen sektorin menoleikkauksia ja tehty eroa pohjoismaiseen hyvinvointimalliin (Kantola 2006; 2010). Kilpailukyvyyn käsitteellä oli toki merkityksensä myös pohjoismaisen hyvinvointivaltion rakentamisen kaudella, sillä sekä hyvinvointivaltion etä uusliberalistinen hallinta pyrkivät takaamaan mahdollisimman vakaat olosuhteet pääoman kasaantumiselle ja työvoiman maksimaaliselle hyödyntämiselle (Mitchell 2006, 393). Hyvinvointivaltiossa kilpailukyky määrittyi kuitenkin hintakilpailuna, kun taas uusliberalismissa olennaisista on valtioiden keskinäinen kilpailu kansainvälisistä sijoituksista (Moisio & Leppänen 2007, 82). Tämä näkyy muun muassa siinä, miten keskeisesti kansainvälisten luottoluokituslaitosten lausunnot ja maiden väliset kilpailukykyvertailut ohjaavat poliittista hallintaa.¹

Asetumme tässä artikkelissa vuoropuheluun näiden hyvinvointia ja uusliberalismia koskevien keskustelujen kanssa ja kysymme, *miten hyvinvointia koskeva järjely on muuttunut suomalaisissa hallitusohjelmissa vuosina 1979–2014 ja miten tämä muutos on jäsentänyt uudelleen kansalaisuutta*, eli valtion ja kansalaisten välistä suhdetta ja *siihen sisältyviä oikeuksia ja velvollisuuksia*. Jäljitämme tämän järjelyn logiikkaa analysoimalla, millaisten problematisaatioiden kautta se etenee, millaisia subjekteja se kutsuu esiin ja millaisiin moraalisiin arvoihin ja käsitteisiin se kulloinkin tukeutuu. Artikkelimme jäsenyyttä kahden argumentin varaan. Esitämme ensinnäkin, että hyvinvointivaltion ja uusliberalistisen järjelyn artikulaatio, joka kiteytyy ja luonnollistuu 1990-luvulta eteenpäin, esittää hyvinvointivaltion arvot seurauksena ja palkintona uusliberalistisesta politiikasta. Tämä artikulaatio synnyttää siirtymän objektiivisen hyvinvoinnin painottamisesta subjektiiviseen siten, että yksilöä ja yhteisöjä vastuullistetaan aiempaa enemmän hyvinvoinnin tuottamisesta ja hyvinvointi määrittyy myös terapeuttiseksi nimeämämme diskurssin kautta.² Tämä diskurssi ilmenee

1 Kilpailukyvyyn mittaamisesta ei ole yksimielisyyttä vaan mittareista käydään jatkuvaa kiistelystä (ks. Kantola 2010). Suomi on esimerkiksi sijoittunut useissa kilpailukykyvertailuissa kärkipäähän, mutta samaan aikaan Suomen kilpailukykyä on myös epäilty ja mittareiden selitysoimaa kyseenalaistettu (ks. esim. HS 12.6.2014).

2 Diskurssilla tarkoitamme merkitysten, metaforien ja puhutapojen järjestelmää, jonka avulla asioita tehdään ymmärrettäväksi (Burr 2003, 64). Diskurssi tekee mahdolliseksi tarkastella asioita tietystä näkökulmasta, ja samalla se rajaa pois toisia näkökulmia.

muun muassa psykologisena sanastona ja itsensä kehittämisen, luovuuden ja elämänhallinnan velvoitteena. Terapeuttisen diskurssin avulla yksilöitä ohjataan parantamaan sekä omaa ja läheistensä että lopulta myös koko kansakunnan hyvinvointia, terveystä ja onnellisuutta. Terapeuttinen ja uusliberaali sulautuvat yhteen yksilön subjektiviteettiin ja sen muovaamiseen kohdistuvan vallankäytön kautta.

Toiseksi esitämme, että tämä uusliberaalin ja hyvinvointivaltiollisen järjelyn artikulaatio tuottaa uudenlaisen ymmärryksen kansalaisuudesta. Hallitusohjelmat kutsuvat esiin kansalaissubjektin, joka on aktiivinen, rationaalinen, vastuullinen ja taloudellisesti tuottava yksilö, jota valmentajavaltio mentoroii, kasvattaa ja kannustaa. Tämän vastinparina esiin piirtyy patologinen, syrjäytynyt kansalainen, jota yhtä lailla pyritään terapeuttisesti kannustamaan ja kasvattamaan, mutta myös tarvittaessa rankaisemaan erilaisin sanktioin ja interventioin. Hyvinvointijärjestelmä kalibroidaan uudelleen vastaamaan näiden erilaisten kansalaissubjektien tarpeisiin.

Artikkeli rakentuu siten, että esittelemme ensin artikkelin teoreettis-metodologisia lähtökoh- tia ja aineistoa. Tulokset esittelemme kahdessa osassa. Ensimmäisessä analyysiluvussa tarkastelemme, miten ymmärrys hyvinvoinnista rakentuu hyvinvointivaltiollisen ja uusliberaalin järjelyn artikulaatiossa. Toisessa analyysiluvussa tarkastelemme kansalaisuuden määrittelyä. Lopussa pohdimme, mitä hallitusohjelmien analyysi voi kertoa meille poliittisen hallinnan logiikasta, sen muutoksesta ja seurauksista.

Teoreettis-metodologiset lähtökohdat ja aineisto

Hyödynnämme hallitusohjelmien teoreettisessa ja metodologisessa jäsentämisessä hallinnan analytiikan tutkimussuuntausta, jossa ollaan kiinnostuneita vallankäytön ja tiedon ja vallan kytkösten erittelystä. Jäljitämme artikkelissa poliittisia rationaliteetteja, eli poliittisen järjelyn tyy- lejä, jotka määrittävät sen, mitä kulloisessakin historiallisessa ja yhteiskunnallisessa kontekstissa hallinnasta ja sen harjoittamisesta ajatellaan. Nä- mä järjelyn tyylit voidaan hahmottaa diskursii- visiksi kentiksi, joiden avulla vallankäyttöä, sen rajoja, objekteja ja muotoja käsitteellistetään ja perustellaan (Rose & Miller 1992, 175).

Hallitusohjelmat avaavat kiinnostavan ikku- nan hyvinvointia ja kansalaisuutta koskevan poliittisen järjelyn hahmottamiseen, sillä niihin kirjataan kunkin hallituksen tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi, identifioidaan ongelmia ja esitetään niihin ratkaisuja sekä nostetaan esiin uusia käsitteitä ja poliittisen intervention objek- teja. Hallitusohjelmat voidaan nähdä biopolitiikan välineenä: niiden avulla pyritään muovaamaan väestön ominaisuuksia, taitoja ja motivaatioita tiettyjen tavoitteiden mukaisiksi.³ Ne ovat myös poliittisen kiistelyn ja kamppailun kenttä.

Erittelemme empiirisessä analyysissämme hyvinvointia koskevaa poliittista järjelyä kol- mesta näkökulmasta (vrt. Rose 1996; Rose & Miller 1992; Miller & Rose 2008). Ensinnäkin analysoimme hallitusohjelmissa ilmeneviä problematisointeja. Millaisia hyvinvointiin liit- tyviä asioita hallitusohjelmissa nostetaan esiin ongelmallisina ja huomiota vaativina, ja millaisia ratkaisuja näihin ehdotetaan? Toiseksi analysoim- me niitä moraalisia arvoja, joihin hyvinvointia koskevassa argumentoinnissa vedotaan, sekä kä- sitteitä, joilla hyvinvoinnista puhutaan, ja miten näitä käsitteitä jäsennetään yhteen tai erotetaan eri aikoina, ja miten niiden avulla legitimoidaan ja perustellaan asioita. Kolmanneksi tutkimme, millaisia kansalaissubjekteja hallitusohjelmissa kutsutaan esiin ja miten kansalaisten valmiuk- sia ja taipumuksia pyritään muokkaamaan, jotta heistä tulisi tietynkaltaisia subjekteja. Analysoi- malla poliittisen järjelyn logiikkaa näiden kol- men näkökulman kautta voidaan päästä käsiksi siihen, miten hyvinvointia ja kansalaisuutta kos- keva ymmärrys on muuttunut.

Analysoimme eteni konkreettisesti siten, et- tä jokainen kolmesta tutkijasta tutustui aiem- paan aihealueen tutkimukseen sekä luki aineis- toa edellä mainituista kolmesta näkökulmasta tehden samalla muistiinpanoja. Tämän jälkeen keskustelimme yhdessä tulkinnoistamme sekä ai- neistosta tunnistamistamme keskeisistä käsitteis- tä. Näin pyrimme varmentamaan tulkintojemme systemaattisuutta ja perusteltavuutta. Seuraavas- sa vaiheessa kaksi tutkijaa alkoi kirjoittaa ja sy- ventää analyysia pitäen tasaisin väliajoin kirjoit- tajapalaverieja. Toinen tutkijoista keskittyi analy- soimaan tiettyjen avainkäsitteiden esiintymisti-

³ Biopolitiikalla viitataan hallintaan, joka kohdistuu yksilön ja kansakunnan elämän, hyvinvoinnin ja elinvoiman kehittämiseen ja maksimointiin.

hekyisiä aineistossa (ks. taulukko 1)⁴ ja toinen arvojen ja käsitteiden artikulaatiota. Muutokset käsitteiden esiintymistiheydessä ja käsitteiden käytötavoissa toimivat meille vihjeinä hallinnan järjen muutoksesta. Tuomme analyysiosiossa argumenttiemme tueksi tekstinäytteitä. Niiden avulla havainnollistamme tulkintojamme ja avaamme niiden perustaa. Tekstinäytteet on valittu siten, että ne edustavat aineistoa mahdollisimman kattavasti. Analyysin luotettavuuden lisäämiseksi suhteutamme tulkintojamme myös aiempaan hyvinvointia ja poliittista hallintaa koskevaan tutkimukseen.

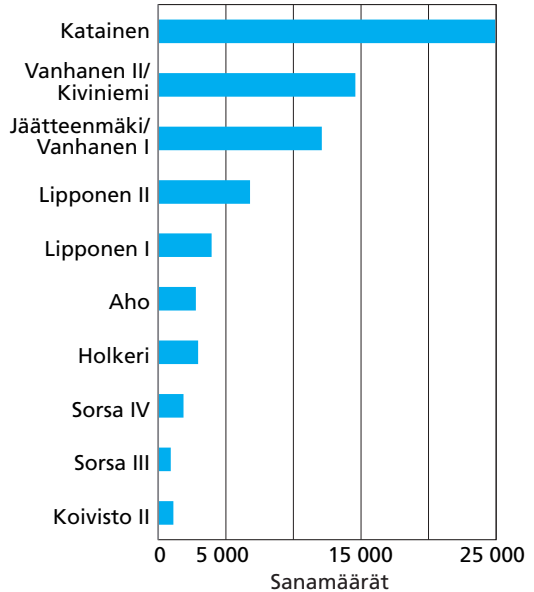
Aineistomme kattaa seuraavien hallitusten ohjelmat: Koivisto II (1979–1982), Sorsa III (1982–1983), Sorsa IV (1983–1987), Holkeri (1987–1991), Aho (1991–1995), Lipponen I (1995–1999), Lipponen II (1999–2003), Jäätteenmäki/Vanhanen I (2003–2007)⁵, Vanhanen II/Kiviniemi (2007–2011)⁶ ja Katainen 2011–2014⁷. Valitsimme ajanjakson, jossa on mukana hallitusohjelmia niin sanotulta julkisen sektorin kasvukaudelta 1980-luvulta sekä karsinnan aikakaudelta eli 1990-luvulta. Aineiston koko on Times New Roman -fontilla (kirjasinkoko 12) rivivälillä 1 yhteensä 301 sivua (72 066 sanaa). Mukana ei ole hallitusohjelmien liitteitä ja muita asiakirjoja. Kuvioista 1 nähdään, että hallitusohjelmista on jatkuvasti tullut laajempia ja yksityiskohtaisempia. 1980-luvun ohjelmat ovat informaatioarvoltaan huomattavasti niukempia ja yleisempiä kuin erityisesti 2000-luvun hallitusohjelmat.

4 Sanoja haettiin tekstinkäsitteilyohjelmalla siten, että tarpeen mukaan otettiin mukaan taivutusmuoto. Emme erikseen esitä suhteellisia lukuja. Vaihtoehtona olisi ollut laskea suhteelliset esiintymismäärät (käsitteen esiintyminen suhteessa koko hallitusohjelman sanamäärään), mutta prosenttiosuudet jäävät erittäin pieniksi ja tulkinna on hankalaa.

5 Vanhasen hallituksen ohjelma oli käytännössä sama kuin edeltäjänsä Jäätteenmäen. Jäätteenmäen ohjelma erosi ainoastaan sillä tavoin, että siinä on luku 3.5 (Välittömät elvytystoimet). Luku on pituudeltaan kuusi riviä. Tulossiossa käytämme selvyuden vuoksi termiä "Vanhasen I hallituksen ohjelma".

6 Kiviniemen hallituksen ohjelma on sama kuin Vanhasen toisen hallituksen, lisättyinä tietyillä osilla. Tulossiossa käytämme termiä "Vanhasen II hallituksen ohjelma", sisältäen Kiviniemen hallituksen lisäykset.

7 Pääministeri vaihtui kesäkuussa 2014 kokoomuksen Jyrki Kataisen jättäessä puolueensa puheenjohtajan tehtävät. Emme ota analyysimme enää niitä lisäyksiä, joita hallitusohjelmaan tehtiin tämän jälkeen ns. minihallitusneuvotteluissa.

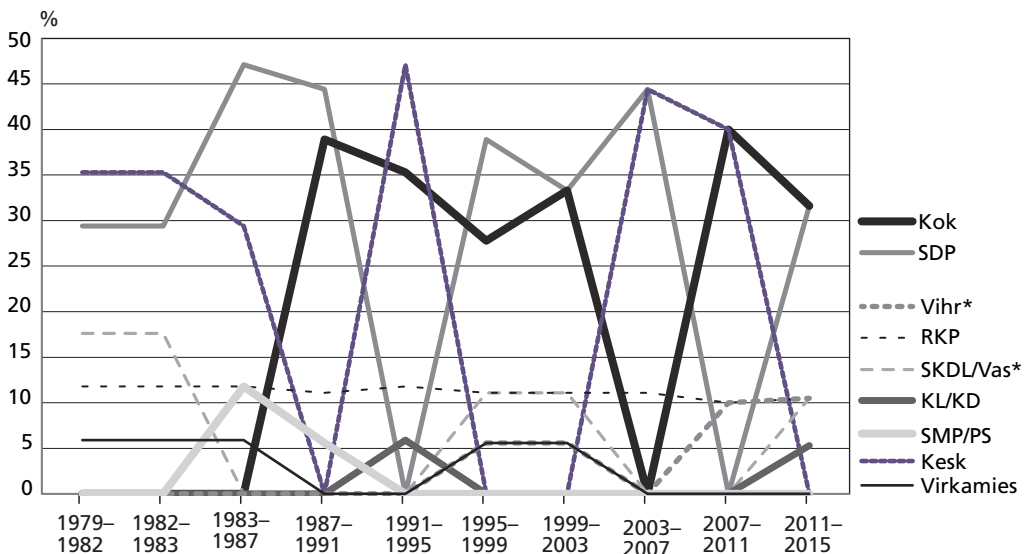


Kuvio 1. Sanamäärät hallitusohjelmissa.

Kuviossa 2 on eri puolueiden ministerien osuus hallituksen kaikista ministreistä. Se osoittaa, ettei ajanjaksolla ole löydettävissä minkään yhden puolueen selvää ja pitkää ylivaltaa. Aiemman tutkimuksen perusteella voidaankin esittää, ettei uusliberalististen tai hyvinvointivaltiollisten ideoiden taustalla ole yksinomaan tiettyjä poliittisia puolueita, vaikka ensimmäiset ideat julkisen sektorin uudistamiseksi tulivatkin poliittisesti oikealta Yhdysvalloissa ja Isossa-Britanniassa (Whitehead & Crawshaw 2014; Niemelä 2008). Myöhemmin eri maissa kuitenkin myös vasemmistopuolueet ovat olleet hallitusvastuussa ja toteuttaneet uusliberalistista politiikkaa. Näin on ollut esimerkiksi Ruotsissa, Isossa-Britanniassa – ja Suomessa. Poliittista järkeilyä ei voi näin palauttaa yksioikoisesti puoluepoliittisiin asetelmiin (ks. myös Larner 2000), ja siksi emme käsittele erikseen poliittisten voimasuhteiden merkitystä ohjelmien sisältöön. Suomen monipuoluejärjestelmä myös jo itsessään tuottaa tietynlaista jatkuvuutta politiikan teossa. Emme myöskään analysoi sitä, miten laajempi yhteiskunnallinen tilanne on vaikuttanut hallitusohjelmien argumentoinnin tyyliin, vaan keskitymme siihen, mitä poliittisessa vastuussa olevat tahot ovat kulloisessakin historiallisessa tilanteessa ajatelleet hyvinvoinnista ja kansalaisuudesta ja miten näitä ajatuksia on muotoiltu ja perusteltu.

Taulukko 1. Ydinkäsitteiden absoluuttiset havaintomäärät, suluissa sanan perusmuoto.

	Oikeudenmu- kai(suus)	Kannus- (taa)	Kilpai- luku(ky)	Tehok- (kuus)	Tuotta- (vuus)	Hyvin- voi(nti)	Vas- tuu	Perus- palvelu	Tasa- arvo	Köy- hyys(s)
Koivisto II	1	-	2	10	-	-	1	-	1	-
Sorsa III	-	-	4	1	-	-	-	-	1	-
Sorsa IV	-	1	4	13	-	1	-	-	4	-
Holkeri	2	1	1	20	3	1	4	1	4	-
Aho	6	3	9	19	4	1	3	4	-	-
Lipponen I	5	9	12	23	3	5	5	3	4	1
Lipponen II	2	14	16	37	5	8	6	5	15	6
Jätteenmäki/ Vanhanen I	2	14	32	61	15	19	13	16	20	7
Vanhanen II/ Kiviniemi	12	29	38	59	45	52	25	9	16	6
Katainen	21	35	48	146	39	63	64	6	29	17
Koko ajanjakso	51	106	166	389	114	150	121	44	94	37



* Vasemmistoliitto erosi hallituksesta maaliskuussa 2014 ja vihreät syyskuussa 2014. Samalla puolueet menettivät ministerien paikkansa. Nämä eivät näy kuviossa.

Kuvio 2. Eri puolueiden ministerien osuus kaikista ministereistä, %.

Kilpailukyvästä hyvinvointia

Tutkimusajanjaksoimme ensimmäisiä hallitusohjelmia (1979–1987) leimaa hyvinvointivaltiollinen järjelytapa, jolle on ominaista järjestelmällinen lähestymistapa, suunnittelu-usko ja ajatus valtiosta keskeisenä hyvinvoinnin tuotta-

jana ja säätelijänä. Toki jo 1970-luvun lopussa ja 1980-luvun alussa julkista sektoria kohtaan esitettiin eri tahoilta voimistuvaa laaja-alaista kritiikkiä esimerkiksi suureksi koettua keskushallintoa kohtaan (Niemelä & Saarinen 2012; Yliaska 2014). Hallitusohjelmissa kritiikki ei kuitenkaan vielä näy konkreettisesti.

Hyvinvoinnista puhutaan ylipäätään niukasti vuosina 1979–1987 (vrt. Kantola 2006), mikä näkyy myös taulukosta yksi. Myöskään hyvinvointivaltiosta ei ole mainintaa. Hyvinvointivaltio näyttäätyttyä ikään kuin itsestäänselvytenä, politiikan teon problematisoimattomana kehyksenä.⁸ Markkinoista, yksilöistä tai kolmannesta sektorista ei ohjelmissa puhuta. Sorsan kolmannen hallituksen ohjelmassa (1982–1983) mainitaan ensimmäisen kerran kilpailukyvyyn käsite talous- ja työttömyyspolitiikan yhteydessä, mutta vasta Sorsan neljännen hallituksen ohjelmassa (1983–1987), joka sijoittuu talouden laskukautteen, kilpailukyky jäsenyytensä yhteen ensimmäisen kerran hyvinvoinnin kanssa:

Kansantalouden suotuisan kehityksen sekä väestön elinolosuhteiden ja hyvinvoinnin kehittämiseksi edistetään uuden teknologian hallittua käyttöönottoa maassamme. Tavoitteena on maamme kilpailukyvyyn turvaamisen lisäksi työllisyyden parantaminen, työn inhimillistäminen sekä tuotannon luonnonmukaistaminen ja omavaraistaminen. (VNK 1983)

Edelleen Sorsan neljännen hallituksen ohjelmassa korostuu kuitenkin ajatus vahvasta valtiosta sosiaalisen oikeudenmukaisuuden takaajana. Siinä esimerkiksi todetaan: ”Hallitus pitää huolen siitä, että sosiaaliturvan saavutettu yleistaso voidaan säilyttää (...). Sosiaali- ja terveystaloutta lisätään edelleen nykyinen kehittämissuunnitelman säilyttäen.”

Ensimmäiset signaalit hyvinvointia koskevan järjestyksen muutoksesta alkavat näkyä Holkerin (1987–1991) hallituksen ohjelmassa (ks. myös Alasuutari 1996; Kantola 2006). Hyvinvointivaltion idea ongelmallistuu: ”rakennemuutoksen” käsitteen avulla ohjelma visioi ”uudenaikaista hyvinvointiyhteiskuntaa”, jossa valtion rinnalle hyvinvoinnin tuottajaksi nostetaan ”yksityinen palvelutuotanto ja kuntien vastuun lisääminen”.⁹ Holkerin hallituksen ohjelmassa palvelutuotantoa organisoivaksi periaatteeksi nostetaan myös ensimmäisen kerran kansalaisten tarpeet. Näin hyvinvointia käsitellään ohjelmassa aiem-

paa enemmän subjektiivisesti, kansalaisten tarpeista ja valinnoista käsin:

Julkista hallintoa kehitettäessä pidetään lähtökohtana ihmisten tarpeiden mukaista palvelutuotantoa. (VNK 1987)

Vahvistetaan kuntia yksikköinä siten, että kuntalaisten tarpeet ohjaavat palvelutuotantoa ja hallinnon kehittämistä. (VNK 1987)

Uusliberalismille on ominaista hahmottaa hyvinvointia ja kansalaisuutta valintojen ja kuluttajuuden kautta. Holkerin ohjelmassa tämä ajatus artikuloidaan ensimmäisen kerran, ja se vahvistuu sittemmin keskeiseksi hyvinvointia ja kansalaisuutta jäsentäväksi periaatteeksi tulevissa hallitusohjelmissa. Ohjelmissa kirjoitetaan ”palvelujen käyttäjien vaihtoehdoista”, ”asiakasnäkökulman edistämisestä”, ”todellisesta valinnanvapaudesta” ja toimenpiteiden ”räättelöimisestä yksilöllisten tarpeiden mukaan”.

Keskeisempään asemaan uusliberalistinen järjestyminen nousee vasta Esko Ahon hallituksen ohjelmassa (1991–1995) (ks. myös Kantola 2006). Siinä artikuloidaan ensimmäistä kertaa selkeä siirtymä valtiokeskeisestä markkinavetoiseen hallintaan. ”Markkinoiden tehostaminen” ja ”markkinatalouden toimivuuden parantaminen” nähdään ratkaisuin hyvinvointivaltion uudistamiseen. Uusina käsitteinä sosiaali- ja terveystaloutta puhuttaessa esiin nousevat ”tuottavuus”, ”tehokkuus” ja ”joustavuus”. Ohjelmaan kirjataan tarve parantaa ”perusturvaa”, jolle ”talouden tervehdyttämistoimenpiteet” kuitenkin asettavat rajat. Hallitusohjelmassa piirretty esiin hyvinvointivaltion ja uusliberalistisen järjestyksen jännitteinen rinnakkaiselo. Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden, tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden rinnalle nostetaan tehokkuuden, tuottavuuden ja kilpailukyvyyn uusliberalistiset arvot. Nämä arvot näyttävät ikään kuin eri suuntiin vieviltä voimakentiltä, joiden yhteensovittaminen edellyttää poliittista ohjausta:

Tehostuvan markkinatalouden vastapainoksi tarvitaan toimia ihmisten perusturvallisuuden ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden takaamiseksi. (VNK 1991)

Palvelujen tason turvaaminen ja kehittäminen edellyttävät, että maksupolitiikkaa uudistetaan ottaen huomioon sosiaalinen oikeudenmukaisuus sekä sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyö (...).

(VNK 1991)

8 Hyvinvointivaltio-termiä käytetään kaikissa hallitusohjelmissa ylipäätään vain kolmessa yhteydessä (VNK 2003; VNK 2011).

9 Hyvinvointiyhteiskunta-termi esiintyy hallitusohjelmissa yhteensä 18 kertaa. Holkerin ja Lipposen molempien hallitusten ohjelmissa termi mainitaan kertaalleen. Vanhasen ensimmäisen hallituksen ohjelmassa ja Kataisen hallituksen ohjelmissa termi mainitaan viiteen kertaan ja Vanhasen toisen hallituksen ohjelmissa yhteensä neljä kertaa.

Koulutuspolitiikan painopisteitä ovat koulutusjärjestelmän toiminnan tehostaminen, sisällöllinen uudistaminen ja jatkuvan koulutuksen periaatteen toteuttaminen. Lähtökohtana on yksilön yhdenvertaisten mahdollisuuksien turvaaminen (...).

(VNK 1991)

Myös uusliberalismille ominainen hallinnan hajauttaminen tulee Ahon hallituksen ohjelmassa aiempaa selkeämmin julkilausutuksi. Yksilöä puhutellaan suoraan ensimmäisen kerran ja kuntien ja yksityisen sektorin lisäksi vastuullisiksi hyvinvoinnin tuottamisesta nimetään uusia toimijoita, kuten ”omais- ja lähimmäistyö” ja ”sosiaali- ja terveydenhuoltoalan kansalaisjärjestöt”. Kunnat tai valtio eivät näy enää ensisijassa hyvinvoinnin *tuottajina* vaan sen *järjestäjinä*: tavoitteena on ”turvata ja säilyttää kuntien velvollisuutena sosiaali- ja terveydenhuollon, koulutuksen ja kulttuurin peruspalveluiden järjestäminen joko kunnan omana tai ostopalvelu toimintana”. Valtio luo puitteet palvelujen tuottamiselle ja toimii ikään kuin pelisääntöjä valvovana tuomarina (vrt. Foucault 2008, 201). Hallinnan hajauttamisen keskeisinä perusteluina toimivat valinnanmahdollisuuksien lisääminen ja asiakaskeskeisyys. Tämä valtion, kuntien, markkinoiden, yksilön ja kolmannen sektorin vastuuta painottava hallinnon tapa vakiintuu vähitellen kaikkiin tuleviin hallitusohjelmiin. Yksilön ja yhteisöjen vastuuta peräänkuulutetaan monin eri tavoin, ja 2000-luvulla tähän tarkoitukseen lanseerataan ”yhteisöllisyyden” käsite. Yhteisöllisyys nousee implisiittisenä kritiikkinä ”holhousvaltiolle”, jossa yksilöiden oma vastuu on hämärtynyt:

Tarvitsemme uutta yhteisöllisyyttä. Suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan rakentamisessa hallitus haluaa selkiyttää oman vastuun, yhteisen vastuun ja yhteiskunnan vastuun välistä suhdetta.

(VNK 2007)

Sosiaaliturva osaltaan vahvistaa yhteisöllisyyttä sekä rohkaisee edistämään omaa hyvinvointia ja ottamaan vastuuta itsestä ja lähimmäisistä.

(VNK 2011)

Uusliberalistinen järkeily alkaa jäsentää hyvinvointia aiempaa vahvemmin 1990-luvun puolivälissä. Lipposen ensimmäisen hallituksen (1995–1999) ohjelmassa talouskasvu ja kilpailukyky asettuvat kyseenalaistamattomiksi tavoitteiksi. Jo edellinen Ahon hallitus kirjasi eksplisiittisesti sitoutumisen hyvinvointivaltiollisiin arvoihin, mutta tämä sitoutuminen kirjataan yhä

kiihtyvällä tiheydellä Lipposen hallituksen ohjelmaan. Sittemmin Lipposen toisesta hallituksesta lähtien toistuu sitoumus ”pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan säilyttämisestä” ja vakuutus halusta edistää ”tasa-arvoa” ja ”sosiaalista eheyttä”. Esimerkiksi Koiviston toisen hallituksen ja Sorsan kolmannen hallituksen ohjelmassa tasa-arvo mainitaan vain kerran koulutuspalvelujen yhteydessä, mutta Lipposen toisen hallituksen ohjelmassa termi toistetaan jo 15 kertaa (taulukko 1).¹⁰ Tämä tapahtuu saamaan aikaan kun yhteiskunnassa köyhyys ja tuloerot kasvavat ja yhä useampi epäilee, voiko Suomea enää pitää riittävän sosiaaliturvan takaavana pohjoismaisena hyvinvointivaltiona (Forma & Saarinen 2008, 167). Köyhyyttä ei mainita lainkaan ennen Lipposen ensimmäisen hallituksen ohjelmaa, mutta sen sijaan Kataisen hallituksen ohjelmassa köyhyys mainitaan jo 17 kertaa (ks. taulukko 1).

2000-luvun kuluessa markkinalogiikkaa tuodaan yhä vahvemmin osaksi hyvinvoinnin määrittelyä ja organisointia (Niemi & Saarinen 2012) ja sitä perustellaan erityisesti Suomea uhkaavan ”jatkuvan kriisin” diskurssin avulla (Ahlqvist & Moisio 2014, 29). Vanhasen toisen hallituksen ja Kataisen hallitusten ohjelmissa peräänkuulutetaan ”tilaaja-tuottajamallia”, ”edesauteetaan palvelumarkkinoiden syntyä”, tuetaan ”hoivapalveluyrittäjyyttä”, ”edistetään hyvinvointipalvelumarkkinoiden kehittymistä” ja kehitetään kuntien kykyä ”hallita palvelumarkkinoita”. Vaikka uusliberalistinen järkeily vahvistuu merkittävästi hyvinvoinnin määrittelyssä, kyse ei kuitenkaan ole hyvinvointivaltiollisen rationaaliteetin yksiselitteisestä korvautumisesta uusliberalistisella, vaan niiden uudenlaisesta artikulaatiosta. Kuten politiikkaideoiden ja hallinnan tutkimus on tuonut esille, ideat muuttuvat vähittäin (Niemi & Saarinen 2012) eikä poliittinen järkeily järjestäydy totaalisina, lineaarisina ja koko yhteiskuntaa luonnehtivina aikakausina, vaan hallinta rakentuu monenlaisista järkeilyn tavoista, jotka kehkeytyvät toistensa kritiikkinä (Rose & al. 2006). Kun vielä Ahon ja Lipposen molempien hallitusten ohjelmissa hyvinvointivaltiolliset ja uusliberalistiset arvot näyttävät jännitteisessä suhteessa toisiinsa, häivytetään tätä risti-

¹⁰ Oikeudenmukaisuus-termin osalta ei ole mahdollista vetää aivan yhtä selkeää tulkintaa. Termiä kun toistellaan erityisesti kahden viimeisen hallituksen ohjelmissa (ks. taulukko 1).

riitaa jatkossa jäsentämällä arvot selvemmin syy-seurassuhteeseen toistensa kanssa. Näin hyvinvointivaltiolliset arvot nähdään lopputuloksina, ikään kuin palkintoina, uusliberalistisesta politiikasta. Hyvinvointi ja kilpailukyky esiintyvät hallitusohjelmissa usein samassa lauseessa, toisiinsa orgaanisesti kiinnittyvinä kategorioina. Tämä hyvinvointivaltiollisten ja uusliberalististen arvojen yhteenkietoutuma luonnollistuu hallitusohjelmissa toiston kautta kiteymäksi, kyseenalaistamattomaksi totuudeksi:

Pohjoismainen, korkea työllisyysasteeseen, kilpailukykyiseen talouteen, tasa-arvoisiin palveluihin sekä huolenpitoon perustuva hyvinvointimalli on osoittautunut parhaaksi yhteiskuntajärjestelmäksi (...). Siinä yhdistyvät sosiaalinen eheys ja kilpailukyky.

(VNK 2011)

Hallitus toimii niin, että työn verotus ei vaalikauden aikana kiristy. Kansalaisten ostovoiman myönteisestä kehityksestä huolehditaan sekä veroratkaisujen että perusturvan parannusten avulla. Hallituksen vero- ja menolinjaukset kannustaa työntekoon ja lisää yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta.

(VNK 2011)

Hallituksen tavoitteena on lisätä suomalaisten hyvinvointia parantamalla edellytyksiä työllisyyden tuntuvalle kohenemiselle ja tuottavuuden kasvun nopeutumiseksi.

(VNK 2007)

Vanhasen toisen hallituksen ohjelmasta lähtien selkeänä viestinä kulkee se, että kilpailukykyyn parantaminen on ainoa keino taata hyvinvointi. Samalla ei ole yllättävää, että hallitusohjelmat korostavat myös yhä voimakkaammin tuottavuutta ja tehokkuutta. Erityisesti Kataisen hallituksen ohjelma tuo esille toistuvasti tehokkuuden merkitystä. (Taulukko 1.) Kansalaisten hyvinvointi ei näyttäydä vuosien 2003–2014 välisissä hallitusohjelmissa niinkään arvona ja päämääränä sinänsä vaan *resurssina* kilpailukykyyn parantamiselle. Kuten Vanhasen toinen hallitusohjelma kiteyttää: ”Terveet ja hyvinvoivat ihmiset ovat Suomen taloudellisen menestyksen ja kilpailukykyyn perusta.”¹¹

11 *Kataisen hallituksen ohjelmassa todetaan myös samalla tapaa, että ”osaavat ja hyvinvoivat ihmiset ovat Suomen keskeisin taloudellinen menestystekijä”.*

Kansalainen objektista subjektiksi

Tarkastelemme seuraavaksi sitä, millaisia kansalaissubjekteja tämä hyvinvointivaltiollisen ja uusliberalistisen rationaliteetin artikulaatio kutsuu hallitusohjelmissa esiin ja millaista ymmärrystä siinä kansalaisuudesta tuotetaan. Tutkimusajanjaksoimme ensimmäisissä hallitusohjelmissa (1979–1987) kansalaiset näyttäytyvät lähinnä valtiollisen politiikan objekteina. Kansalaisten osallistumisesta ja vastuusta hyvinvoinnin tuottamisesta tai kansalaisjärjestöjen ja markkinoiden roolista ei keskustella. Sosiaalipolitiikan itsepäivä ja päätavoitteena näyttäytyy järjestelmäkeinen kansalaisten auttaminen palvelujärjestelmän ja tulonsiirtojen kautta. Apu ei ole ehdollista kansalaisen aktivoitumiselle, itsensä kehittämiseksi tai talouskasvun kiihdyttämiseen osallistumiselle. Vasta Holkerin hallituksen ohjelmassa kansalaisia puhutellaan ensimmäistä kertaa varovaisesti sekä hyvinvointipolitiikan objekteina että subjekteina. Holkerin hallitus myös nostaa esille ensimmäistä kertaa peruspalvelu-käsitteen (taulukko 1). Sen avulla pyritään määrittelemään, mitkä ovat ne vähimmäispalvelut, jotka kuuluvat kaikille.

Hyvinvointivaltiollisen järjestyksen artikuloituminen uusliberalistisen järjestyksen kanssa muuttaa olennaisesti ymmärrystä kansalaisuudesta. Siinä esiin kutsutaan kansalaissubjektia, joka on aktiivinen, vastuullinen ja taloudellisesti tuottava subjekti ja hyvinvointipalveluiden kuluttaja. Hän on itseään hallinnoiva ja oman itsenäisyytensä edellytykset tuottava. Hän osallistuu kansakunnan kilpailukykyyn luomiseen palkkatyön ja yrittämisen kautta ja auttaa näin ylläpitämään peruspalveluja niille, jotka eivät yrityksistä huolimatta kykene muuntautumaan itsestään huolehtiviksi kansalaisiksi. ”Omatoimisuus” ja ”osallistuminen” mainitaan toistuvasti hallitusohjelmissa tämän kansalaissubjektin määreinä. Laman jälkeen, työttömyyden jäädessä aiempaa korkeammalle tasolle, työn keskeisyys hyvinvoinnille ja kansalaisuudelle muotoillaan hallitusohjelmissa monessa kohtaa:

Hallitus korostaa työn ensisijaisuutta. (...) Työn vastaanottaminen on aina taloudellisesti kannattavaa.

(VNK 1999)

Hyvinvointi syntyy työstä.

(VNK 2011)

Työ on parasta sosiaaliturvaa.

(VNK 2011)

Suomalainen yhteiskunta perustuu ahkeruudelle, työn ja yrittäjyyden kunnioittamiselle, tasa-arvolle, yhteisvastuulle sekä toisistamme välittämislle.

(VNK 2011)

Palkkatyön painottaminen täysvaltaisen kansalaisuuden ja kansallisen kuulumisen keskeisenä kriteerinä ei toki ole mitenkään uusi ilmiö, vaan pohjoismaisen hyvinvointivaltion historia on palkkatyöyhteiskunnan normalisoinnin historiaa. Hyvinvointivaltiossa palkkatyöllä on ollut keskeinen merkitys paitsi riippumattomuuden lähteenä myös ennen kaikkea moraalisenä normina ja velvollisuutena. (Kettunen 2008, 156–159.) Uusliberalistinen järjely tuo kuitenkin uusia merkityksiä tähän uskoon työn kasvattavaan ja järjestystä ylläpitävään voimaan siten, että palkkatyön ulkopuolelle jättäytymistä ja mahdollisuutta kieltäytyä työvoiman myymisestä on pyritty aktiivisesti rajoittamaan (Hvinden & Johansson 2007). 1990-luvun puolivälistä eli Lipposen ensimmäisen hallituksen ohjelmasta lähtien korostuu myös kansalaisten kannustamisen tärkeys. Vielä Ahon hallituksen ohjelmassa kannustavuus tulee esille varsin niukasti (taulukko 1), mutta vuosien 1995–2011 hallitusten ohjelmissa kannustamisesta tulee avainkäsite, jota toistellaan mitä erilaisimmissa yhteyksissä. Kataisen hallituksen ohjelmassa se toistuu jo 35 kertaa siinä missä Lipposen ensimmäisen hallituksen ohjelmassa se esiintyy vain 9 kertaa. Kannustavuus laajenee kattamaan työn lisäksi myös erityisesti terveystyöntekijöiden:

Kansalaisia omiin ponnisteluihin ja yrittämiseen kannustava hyvinvointi turvataan myös ansiotulojen verotusta keventämällä.

(VNK 1999)

Työttömien työnhakuaktiivisuutta on kannustettava.

(VNK 2003)

Sosiaaliturvauudistuksen tavoitteena on työn kannustavuuden parantaminen, köyhyyden vähentäminen sekä riittävän perusturvan tason turvaaminen kaikissa elämäntilanteissa.

(VNK 2007)

Kansalaisia kannustetaan vastuulliseen terveystyöntekijöiden työhön.

(VNK 2011)

Jatkuva kannustamisen korostaminen piirtää varsin pessimistisen kuvan kansalaisista. Laman jälkeisissä ohjelmissa kansalaiset hahmotetaan lähtökohtaisesti passiivisiksi – miksipä muuten hallitusohjelmissa toisteltaisiin itsestäänselvyttä työn tekemisen tärkeydestä, johon modernit yhteiskunnat ovat nojautuneet läpi historiansa.¹² Lääkkeitä tähän ”passiivisuushuoleen” haetaan yksilönvastuun kasvattamisesta. Vastuuta korostetaan erityisesti Kataisen hallituksen ohjelmassa (taulukko 1). Työttömyys näyttäytyy ensi sijassa kansalaisten riittämättömästä aktiivisuudesta eikä esimerkiksi taloudellisista rakenteista ja suhdanteista johtuvaksi. Toisaalta kansalaiset mielletään myös rationaaliseksi omaa hyötyä laskelmoiviksi subjekteiksi, jotka kyllä tarttuvat työhön, jos heitä kannustetaan erilaisin oikein mitoitettuun ja ajoitettuun kannustimien. Valtiolla kirjoitetaan tässä kaksi subjektiasemaa. Yhtäältä se näyttäytyy valistavana ja kasvattavana vanhempana, joka kamppailee saadakseen uppiniskaiset kansalaiset toimimaan omaksi ja valtion parhaaksi (vrt. myös Kantola 2002, 157–159). Toisaalta se hahmotuu terapeuttisena valmentajana, eräänlaisena aktivoivana ja kannustavana hyvinvoinnin konsulttina. Vaikka kansalaiset siis yhtäältä nähdään passiivisina ja paternalistista ohjausta tarvitsevinä, leimaa hallitusohjelmia toisaalta myös loputon optimistinen usko kansalaisten taipumusten, motivaatioiden ja kykyjen muovattavuuteen poliittisin keinoin.

Hyvinvointia ja kansalaisuutta jäsenetään erityisesti Lipposen toisen hallituksen ohjelmasta lähtien myös terapeuttisen diskurssin kautta. Terapeuttisesta diskurssista on tullut länsimaissa vaikutusvaltainen tapa tehdä ymmärrettäväksi kokemusta, minuutta ja sosiaalista todellisuutta (Rose 1998; Furedi 2004; Illouz 2008). Se ilmenee psykologisena sanastona, tunteiden keskeisyytenä ihmisen olemuksen määrittelyssä sekä pyrkimyksenä ihmisten persoonan ja käytöksen muokkaamiseen psykologisen tiedon ja tekniikoiden avulla. Terapeuttinen diskurssi tarjoaa hallinnan välineeksi itsensä tulkinnan, arvioimisen ja käytöksen korjaamisen tekniikoita ja näin olemassaolosta tulee psykologisesti ymmärrettyä ja itsehallinnasta vapauden ja valinnan asia (Rose 1998, 79).

Hallitusohjelmissa tämä terapeuttinen diskurssi

¹² Työn korostamisen taustalla voidaan toki nähdä osin olevan myös työttömyyden vakiintuminen 1990-luvun laman jälkeen korkeammalle tasolle kuin aiemmin.

si tulee esille esimerkiksi pyrkimyksessä ”jokaisen oppilaan hyvän minäkuvan muodostumisen edistämiseen” (Lipponen II), sitoutumisessa ”edistämään luovuutta, erilaista lahjakkuutta ja innovatiivisuutta” ja luomalla ”luovuuteen kannustavaa ilmapiiriä, työhyvinvointia ja toimivia työmarkkinoita” ”kansallisina menestystekijöinä” (Vanhanen II) sekä halussa vahvistaa ”kykyä ns. sisäiseen yrittäjyyteen”, jolla tarkoitetaan ”kannustimia vastuunottoon, tuloksellisuuteen ja omatoimisuuteen” (Katainen). Hallinnan järjen keskiössä on nimenomaan yksilön subjektiiviteetti: taitojen, taipumusten ja motivaation työstäminen hallinnan tavoitteisiin. Tälle hallintapyrkimykselle terapeutin diskurssi tarjoaa sekä käsitteistön että tekniikat. Terapeutin ja uusliberaali kiertyvät yhteen siten, että molemmat kohdentavat katseensa yksilön itsesuhteen hallintaan. Kyse ei ole siitä, että terapeutin tieto ja käytännöt olisivat itsessään uusliberaaleja, vaan siitä, että ne voidaan luontevasti yhdistää tukemaan uusliberaalia hallintaa, joka tavoittelee yhteiskunnan muuttamista yksilöiden itseensä kohdistaman eettisen työn kautta (vrt. Matza 2008). Yksilön psyykkisen maailman työstäminen näyttäytyy siis keinona sekä yksilölliseen että yhteiskunnalliseen muutokseen. Hallitusohjelmien esiin kutsuma kansalainen on jatkuvasti taitojaan, tietojään ja itseään kehittävä yksilö, joka aktiivisesti tarkkailee ja muokkaa itseään ja käyttötään. Näin kansalaisista tulee sekä terapeutin intervention objekteja että subjekteja, joiden tulee muokata itseään tullakseen terveeksi ja elinvoimaiseksi kilpailukyvyyn subjektiiksi. Valaiseva esimerkki terapeutisesta järjestyksestä hallitusohjelmissä on myös se, miten hyvinvointi Lipponen ensimmäisen hallituksen kaudelta eteenpäin määritetty kysymykseksi elämänhallinnasta:

Ennaltaehkäisevä sosiaali- ja terveyspolitiikka on tärkeä yksilön elämänhallinnan ja omatoimisuuden näkökulmasta sekä taloudellisista syistä.

(VNK 1995)

Hallituksen sosiaalipolitiikan lähtökohtana on pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan säilyttäminen. Tavoitteena on kehittyvä yhteiskunta, joka takaa kaikille mahdollisuuden oman elämänsä hallintaan ja aktiiviseen osallistumiseen.

(VNK 1999)

Sosiaaliset ongelmat tulevat ymmärretyiksi ensisijaisesti ”ongelmaryhmien” kyvyttömyytenä hallita elämää. Lipponen toisessa hallitusohjelmassa todetaan, että elämänhallintakykyä py-

ritään kehittämään ”räätelöityjen tukitoimien avulla”, joiden on muodostettava ”kannustava kokonaisuus”. Ongelmaryhmiäkin pyritään siis ensin kannustamaan: heidän kapasiteettiaan tulla autonomiseksi subjektiiksi pyritään tukemaan, mutta mikäli se ei auta, erilaisten tukitoimien ja tarvittaessa kurittavien toimenpiteiden kautta puututaan niiden asemaan, jotka eivät ”kykene vastaamaan omasta toimeentulostaan”. Valtiolla kirjoitetaan siten interventionistinen positio suhteessa niihin kansalaisiin, jotka eivät halua tai pysty asettumaan kasvatettavaksi ja mentoroitavaksi ja tätä kautta tuottamaan oman itsenäisyytensä edellytyksiä. Valtion vääjäämättä rajalliset resurssit kanavoidaan tälle ryhmälle. Olennaisemmaksi nousee rakenteellisten eriarvoisuuksien syiden poistamisen sijaan yksilöllinen kyky selvitä niiden aiheuttamista seurauksista.

Erityisesti Lipponen toisen hallituksen ohjelmasta lähtien kansalaiset jaetaan kahteen kategoriaan: yhtäällä ovat tuottavat, aktiiviset, rationaaliset ja vastuulliset kansalaiset ja toisaalla ongelmakansalaiset. Sosiaalipoliittista välineistöä pyritään säätämään uudelleen tämän logiikan mukaisesti niin, että kansalaisia kaikin tavoin ”kannustetaan” itsellisyteen ja välttämään julkisen sektorin kuormittamista, ja ”peruspalvelut” varataan tosiasiallisesti niille, jotka eivät pysty täyttämään itsenäisen ja taloudellisesti tuottavan kansalaisen normia.

Johtopäätökset

Pekka Kuusen *60-luvun sosiaalipolitiikka* (1961) on yksi eniten suomalaisen julkisen sektorin ja hyvinvointivaltion kehitykseen vaikuttaneista teoksista. Sen käännteentekevä ajatus oli, että sosiaalipolitiikalla ja nimenomaan tulonsiirroilla on myönteisiä vaikutuksia taloudelliseen kasvuun. Toisin sanoen sosiaalipolitiikasta voidaan valjastaa talouskasvun ja elintason lisäämisen veturi. Tästä näkökulmasta hallitusohjelmien tavoitteet eivät ole juuri muuttuneet: talouskasvu, kansalaisuus ja hyvinvointi kulkevat yhä käsi kädessä. Olennaista on ollut muutos siinä, *missä kontekstissa* hyvinvointi määritellään. Kun vielä 1980-luvulla talouskasvun ajateltiin olevan olennaista kansalaisten hyvinvoinnin parantamiseksi, on tilanne asteittain 1990-luvun puolivälistä lähtien kääntynyt päinvastaiseksi. Voidaan esittää, että hallitusohjelmat haluavat *valtion* kil-

pailukyvyyn olevan mahdollisimman hyvä, ja siksi tarvitaan hyvinvoivia kansalaisia. Hyvinvointivaltion käsite saa uuden muodon: keskeisintä on *valtion hyvinvointi*.

Hyvinvointivaltioon liittyvät ajatusmallit muuttuvat tavallisesti vähitellen (Niemelä & Saarinen 2012). Kilpailukyky ja sen parantaminen nousi merkittäväksi tavoitteeksi Lipposen ensimmäisestä ohjelmasta lähtien. Kuitenkin vasta Vanhasen toisen hallituksen ohjelman myötä siitä muotoutui kaiken läpäisevä tavoite. Siitä on tullut suomalaisen politiikan hegemoninen käsite, jonka kautta eri poliittiset toimijat määrittelevät tavoitteitaan (Kananen 2008; Kantola 2010). Hallitusohjelmissa hyvinvointivaltiolinen rationaliteetti kietoutuu yhteen uusliberalistisen kilpailukykyä painottavan rationaliteetin kanssa. Koska nämä rationaliteetit ovat monin tavoin ristiriitaisessa suhteessa toistensa kanssa, on tätä ristiriitaa pyritty ratkaisemaan kytkemällä hyvinvointivaltioliset arvot syy-seuraussuhteeseen uusliberaalien arvojen kanssa: talouskasvu ja kilpailukyky esitetään edellytyksinä sosiaaliselle oikeudenmukaisuudelle, universalismille ja solidaarisuudelle. Kamppailu pohjoismaisen hyvinvointirationaliteetin ja uusliberalismin välillä näkyy siinä, kuinka 1990-luvulta lähtien keskeisenä moraalisenä aspektina hallitusohjelmissa kulkee pyrkimys kaventaa eriarvoisuuksia ja edistää sosiaalista oikeudenmukaisuutta, ja tätä tavoitetta koetetaan sovittaa yhteen markkinavetoisen politiikan kanssa. Universalismi ja solidaarisuus näkyvät kirjauksissa ”peruspalveluiden takaamisesta kaikille”, mutta jos katsomme tarkemmin hallitusohjelmien tapaa positoida subjekteja, tulee selväksi, että ideaalikansalaisen tulee selvittää omin voimin mahdollisimman pitkälle, jotta niukkojen resurssien peruspalvelut voidaan kohdentaa yhä paremmin niille, jotka eivät pysty tai halua muuntua riippumattomiksi subjekteiksi. Hallitusohjelmissa hyvinvoivia kansalaisia ei nähdä arvona sinänsä, vaan resurssina kansakunnan taloudelliseen menestykseen, ja vastaavasti eriarvoisuus näyttäytyy inhimillisen tragedian sijaan ensisijaisesti uhkana yhteiskunnan taloudelliselle menestykselle.

Hyvinvointi näyttää laman jälkeisissä hallitusohjelmissa jonakin, joka on ansaittava osallistumalla kansalliseen kilpailukykyprojektiin ja josta jokainen on viime kädessä itse vastuussa. Yksilön ja erilaisten yhteisöjen vastuun kasvattaminen argumentoidaan keinona säilyttää hy-

vinvointivaltio, mutta paradoksaalista kyllä, tavoitteena on, että kaikki tarvitsisivat sitä mahdollisimman vähän. Vastuullisen kansalaissubjektin tehtäväksi tulee ylläpitää ”peruspalveluyhteiskuntaa” niille, jotka eivät pysty huolehtimaan itsestään. Tämä voidaan nähdä uutena uusliberalistisena tulkintana universalismista. Hallitusohjelmissa toistuva universalismin moraalinen arvo muuntautuu eräänlaiseksi minimiuniversalismiksi. Tämä tulee esille esimerkiksi Vanhasen toisen hallituksen ohjelmassa, jossa pyritään ”vahvistamaan perusturvaa” mutta niin, että ”yhteiskunnan sosiaalisia tukia ja palveluita pitää kohdentaa huolenpitoa eniten tarvitseville”. Hyvinvointiyhteiskunnan tehtäväksi tulee ennaltaehkäisy ja heikompiosaisten kannustaminen ja kasvattaminen.

Uusliberaali järkeily artikuloituu hallitusohjelmissa myös terapeuttisen diskurssin kanssa. Autonominen ja itsestään huolehtiva kansalainen, jota suomalaiset hallitusohjelmat enenevässä määrin vuodesta 1999 lähtien peräänkuuluttavat, muistuttaa paljon elämäntaitokirjallisuuden valtaviiran markkinoimia käsitteitä. Molemmissa puhutellaan subjektia, joka kehittää itseään, taitojaan ja luovuuttaan ja joka tarvitsee tukea mahdollisimman vähän (Blackman 2004; Hochschild 1994; Salmenniemi & Adamson 2014). Terapeuttinen argumentaatio on vallannut alaa laajemminkin viimeaikaisessa poliittisessä keskustelussa. Esimerkiksi pääministeri Jyrki Katainen korosti vuoden 2014 tammikuun ”selkärakaseminaarissa”, että ilmapiiri on Suomessa ”negatiivinen”, mikä johtaa Suomen lamaannuksen tilaan. Sitran selvitys valtion konsernijohdosta puolestaan toteaa, että ”valtiokonsernin tulee kyetä tarjoamaan palveluksessaan olevalle henkilöstölle korkealaatuisia johtamispalveluita, mahdollisuuksia kasvuun ja itsensä toteuttamiseen. Johtamistyön suurena haasteena on luoda edellytykset sekä aikaansaavalle että onnelliselle valtiokonsernille.” (Määttä 2010, 58; ks. myös Ahlqvist & Moisio 2013, 41). Edelleen Pekka Himasen ja Manuel Castellsin tutkimusryhmän raportti *Kestävän kasvun malli* (2013) toteaa, että ”suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan haasteena ei ole vain sen rakenteellinen kestävyysvaje ja uudistaminen. Hyvinvointiyhteiskunnan haaste on myös sen henkinen kestävyysvaje ja uudistaminen. (...) Suomi tarvitsee tulevaisuuden haasteisiin vastaimiseksi yhdessä onnistumisen kulttuuria.”

Eriyisesti vuodesta 2003 lähtien hallitusoh-

jelmat kutsuvat yksilöitä kantamaan enemmän vastuuta hyvinvoinnistaan yhteisöllisyyden ja välittämisen käsitteisiin vedoten. Samalla valtio ei näyttäydy enää vain resurssien jakajana vaan myös henkisenä valmentajana, jonka tehtävänä on ”kannustaa” kansalaisia. Tämä muistuttaa ”myötätuntoista konservatismia”, jonka ytimessä on pyrkimys auttaa ihmisiä kehittämään elämänsä itse ilman valtiorakenteiden tukea. Vastuullisuuteen liittyy myös valinnanvapauden korostaminen. Vastuullinen kansalainen tekee vastuullisia ja hyviä valintoja, joihin valtio on kannustanut – ja näin ollen huonot valinnat juontuvat vastuuttomien ihmisten haluttomuudesta valita oikein. Siinä missä pohjoismaisessa hyvin-

vointimallissa on Raija Julkusen (2006) mukaan perinteisesti haluttu puuttua ensi sijassa kansalaisten elämäntilanteisiin, korostuu hallitusohjelmassa 1990-luvun puolivälistä lähtien pyrkimys hallinnoida entistä vahvemmin nimenomaan kansalaisten subjektiviteetin muovaamisen kautta. Aiemman tutkimuksen perusteella Suomessa onkin artikuloitu Tanskaa ja Ruotsia vahvemmin huoli niin sanotusta vapaamatkustusongelmasta ja pyrkimys kansalaisten persoonan ja käytöksen ohjaamiseen ja sanktioimiseen (Kananen 2014). Näin ollen Margaret Thatcherin ajatus ”sielujen muuttamisesta” uusliberalistisen politiikan tärkeimpänä tehtävänä löytää kaikupohjaa myös Suomesta.

Saapunut 11.6.2014
Hyväksytty 11.11.2014

KIRJALLISUUS

- Ahlqvist, Toni & Moisio, Sami: Neoliberalisation in a Nordic State: From Cartel Polity towards a Corporate Polity in Finland. *New Political Economy* 19 (2014) :1, 21–55.
- Alasutari, Pertti: Toinen tasavalta: Suomi 1946–1994. Tampere: Vastapaino, 1996.
- Blackman, Lisa: Self-help, media cultures and the production of female psychopathology. *European Journal of Cultural Studies* 7 (2004): 2, 219–36.
- Burr, Vivien: Social Constructionism. London: Routledge, 2003.
- Castells, Manuel & Himanen, Pekka (toim.): Kestävän kasvun malli. Globaali näkökulma. Helsinki: Valtioneuvosto, 2013.
- Clarke, John: New Labour's Citizens: Activated, Empowered, Responsibilized, Abandoned? *Critical Social Policy* 25 (2005): 4, 447–463.
- David, Susan A & Boniwell, Ilona & Conley Ayers, Amanda (toim.): The Oxford Handbook of Happiness. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- Doyal, Len & Gough, Ian: A Theory of Human Need. New York: Guilford press, 1991.
- Ferguson, Iain: Neoliberalism, happiness and well-being. *International Socialism* 117 (2007): 2, 123–142.
- Forma, Pauli & Saarinen, Arttu: Väestön mielipiteet sosiaaliturvasta vuonna 2006. S. 162–177. Teoksessa Moisio, Pasi & Karvonen, Sakari & Simpura, Jussi & Heikkilä, Matti (toim.): Suomalaisten hyvinvointi 2008. Helsinki: Stakes, 2008.
- Foucault, Michel: The Birth of Biopolitics. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008.
- Furedi, Frank: Therapy Culture. London & New York: Routledge, 2004.
- Harvey, David: A brief history of Neoliberalism. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- Heiskala, Risto: Kansainvälisen toimintaympäristön muutos ja Suomen yhteiskunnallinen murros. S. 14–42. Teoksessa Heiskala, Risto & Luhtakallio, Eeva (toim.): Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta? Tampere: Gaudeamus, 2006.
- Hochschild, Arlie Russell: The Commercial Spirit of Intimate Life and the Abduction of Feminism: Signs from Women's Advice Books. *Theory, Culture & Society* 11 (1994): 2, 1–24.
- Hoffrén, Jukka: Hyvinvoinnin seuranta vaatii uusia mittareita. *Tieto & trendit* 7 (2008): 30–33. Helsinki: Tilastokeskus.
- Helsingin Sanomat: Talusfoorumi: Suomi on Euroopan kilpailukykyisin. 12.6.2014. <http://www.hs.fi/talous/Talusfoorumi+Suomi+on+Euroopan+kilpailukykyisin/a1402462679358>
- Helsingin Sanomat: Onnellisuus rakentaa kestävää hyvinvointia. 11.4.2014. <http://www.hs.fi/maakirjoitukset/a1397107169032>
- Hvinden, Bjørn & Johansson, Håkan (toim.): Citizenship in Nordic Welfare States – Dynamics of choice, duties and participation in a changing Europe. New York: Routledge, 2007.
- Illouz, Eva: Saving the modern soul. University of California Press, 2008.
- Julkunen, Raija: Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Helsinki: THL, 2006.
- Kananen, Johannes: The Nordic Welfare State in Three Eras: From Emancipation to Discipline. Farnham: Ashgate, 2014.
- Kananen, Johannes: Kilpailukyky ja tuottavuus 2000-luvun sosiaalipolitiikassa. *Yhteiskuntapolitiikka* 73 (2008): 3, 239–249.
- Kantola, Anu: Markkinakuri ja managerivalta. Poliittinen hallinta Suomen 1990-luvun talouskriisissä. Helsinki: Loki-kirjat, 2002.
- Kantola, Anu: Kilpailukyky politiikan valtastrategiana. S. 97–118. Teoksessa Kaisto, Jani & Pyykkönen, Miika (toim.): Hallintavalta. Sosiaalisen, po-

- litiikan ja talouden kysymyksiä. Helsinki: Gaudeamus, 2010.
- Kantola, Anu: Suomea trimmaamassa: suomalaisen kilpailuvaltion sanastot. S. 156–178. Teoksessa Heiskala, Risto & Luhtakallio, Eeva (toim.): Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta? Helsinki: Gaudeamus, 2006.
- Kantola, Anu & Kananen, Johannes: Seize the Moment: Financial Crisis and the Making of the Finnish Competition State. *New Political Economy* 18 (2013): 6, 811–826.
- Kettunen, Pauli: Globalisaatio ja kansallinen me. Tampere: Vastapaino, 2008.
- Kuusi, Pekka: 60-luvun sosiaalipolitiikka. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisuja 6. Porvoo: WSOY, 1961.
- Larner, Wendy: Post-welfare state governance: Towards a code of social and family responsibility. *Social Politics* 7 (2000): 2, 244–265.
- Lawn, Philip A: A theoretical foundation to support the Index of Sustainable Economic Welfare (ISEW), Genuine Progress Indicator (GPI), and other related indexes. *Ecological Economics* 44 (2003): 1, 105–118.
- Matza, Tomas: Moscow's echo: Technologies of the self, publics, and politics on the Russian talk show. *Cultural Anthropology* 24 (2008): 3, 489–522.
- Miller, Peter & Rose, Nikolas: *Governing the present*. Cambridge: Polity, 2008.
- Mitchell, Katharyne: Neoliberal governmentality in the European Union: education, training, and technologies of citizenship. *Environment and Planning D* 24 (2006): 3, 389–407.
- Moisio, Sami & Leppänen, Laura: Towards a Nordic competition state? Politico-economic transformation of statehood in Finland, 1965 – 2005. *Fennia* 185 (2007): 2, 63–87.
- Määttä, Seppo: Kaikki yhden ja yksi kaikkien puolesta. Valtion konsernijohdon vaativa mutta mahdollinen tehtävä. *Sitran selvityksiä* 21, Helsinki, 2010.
- Niemelä, Mikko: Julkisen sektorin reformin pitkä kaari Valtava-uudistuksesta Paras-hankkeeseen. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 2008.
- Niemelä, Mikko & Saarinen, Arttu: The role of ideas and institutional change in Finnish public sector reform. *Policy and Politics* 40 (2012): 2, 171–191.
- Ong, Aihwa: *Neoliberalism as Exception: Mutations in Citizenship and Sovereignty*. Durham: Duke University Press, 2006.
- Ouellette, Laurie & Hay, James: *Better Living through Reality-TV*. Wiley-Blackwell, 2008.
- Rose, Nikolas: *Governing "advanced liberal societies"*. S. 37–64. Teoksessa Barry, Andrew & Osborne, Thomas & Rose, Nikolas (toim.): *Foucault and Political Reason*. London: UCL Press, 1996.
- Rose, Nikolas: *Inventing Our Selves: Psychology, Power and Personhood*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- Rose, Nikolas & Miller, Peter: Political power beyond the state: Problematics of government. *British Journal of Sociology* 43 (1992): 2, 173–205.
- Rose, Nikolas & O'Malley, Pat & Valverde, Mariana: Governmentality. *Annual Review of Law and Social Science* (2006): 2, 83–104.
- Saari, Juho: *Onnellisuuspolitiikka. Kohti sosiaalisesti kestäväää Suomea*. Helsinki: Kalevi Sorsa säätiö, 2012.
- Salmenniemi, Suvi & Adamson, Maria: *New heroines of labour: Domesticating postfeminism and neoliberal capitalism to Russia*. *Sociology, Online First*, 2014.
- Sauli, Hannele: Koettu hyvinvointi osaksi elinolo tutkimusta. *Hyvinvointikatsaus* (2011): 1, 38–41.
- Sointu, Eeva: The rise of an ideal: Tracing changing discourses of wellbeing. *The Sociological Review*, 53:2 (2005), 255–274.
- Stiglitz, Joseph E & Sen, Amartya & Fitoussi, Jean-Paul: Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. OFCE, 2009.
- Vaarama, Marja & Moisio, Pasi & Karvonen, Sakari: Johdanto. Suunnanmuutos eriarvoisuudessa. S. 10 – 18. Teoksessa Vaarama, Marja & Moisio, Pasi & Karvonen, Sakari (toim.): *Suomalaisten hyvinvointi 2010*. Helsinki: THL, 2010.
- Valtioneuvoston kanslia (VNK). 1979. Pääministeri Mauno Koiviston II hallituksen ohjelma. 26.5.1979
- Valtioneuvoston kanslia (VNK). 1982. Pääministeri Kalevi Sorsan III hallituksen ohjelma. 19.2.1982
- Valtioneuvoston kanslia (VNK). 1983. Pääministeri Kalevi Sorsan IV hallituksen ohjelma. 11.5.1983
- Valtioneuvoston kanslia (VNK). 1987. Pääministeri Harri Holkerin hallituksen ohjelma. 30.4.1987
- Valtioneuvoston kanslia (VNK). 1991. Pääministeri Esko Ahon hallituksen ohjelma. 26.4.1991
- Valtioneuvoston kanslia (VNK). 1995. Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelma. 13.4.1995
- Valtioneuvoston kanslia (VNK). 1999. Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma. 15.4.1999
- Valtioneuvoston kanslia (VNK). 2003. Pääministeri Anneli Jäätteenmäen hallituksen ohjelma. 17.4.2003
- Valtioneuvoston kanslia (VNK). 2003. Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma. 24.6.2003
- Valtioneuvoston kanslia (VNK). 2007. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma. 19.4.2007
- Valtioneuvoston kanslia (VNK). 2010. Pääministeri Mari Kiviniemen hallituksen ohjelma. 22.6.2010
- Valtioneuvoston kanslia (VNK). 2011. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. 22.6.2011
- Veenhoven, Ruut: *Happiness as a Public Policy Aim: The Greatest Happiness Principle*. S. 658–678. Teoksessa Linley, P. Alex & Joseph, Stephen (toim.): *Positive psychology in practice*. Hoboken: John Wiley & Sons, Inc, 2004.
- Whitehead, Philip & Crawshaw, Paul: A tale of two economies: the political and the moral in neoliberalism. *International Journal of Sociology and Social Policy* 34 (2014): 1/2, 19–34.
- Yliaska, Ville: *Tehokkuuden toiveuni. Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle*. Helsinki: Into Kustannus, 2014.

ENGLISH SUMMARY

Arttu Saarinen & Suvi Salmenniemi & Harri Keränen: From welfare state to welfare of the state. Welfare and citizenship in Finnish political discourse (Hyvinvointivaltiosta hyvinvoivaan valtioon. Hyvinvointi ja kansalaisuus suomalaisessa poliittisessa diskurssissa.)

This article discusses how the understanding of welfare has changed in Finnish government programmes in 1979-2004, and how these changes have altered the relationship between the state and the citizenry as well as the rights and obligations attached to citizenship.

According to our results, the most significant change has occurred in the context in which welfare is defined. While in the 1980s it was still thought that economic growth was essential to improving the welfare of citizens, by the 2000s this thinking had been completely reversed. With only slight exaggeration, it can be argued that the Government's main concern is to have as competitive a national economy as possible, and to this end it needs citizens with high levels of welfare. This gives a whole new shape to the concept of the welfare state: what matters now is the welfare of the state. In government programmes, the rationale of

the social democratic welfare state is interwoven with a neo-liberal emphasis on competitiveness. Since these two rationales are in many ways contradictory, the discrepancy is addressed by seeking to marry welfare state values with neo-liberal values: economic growth and competitiveness are presented as requirements for social justice, universalism, and solidarity.

The contest between the Nordic welfare state rationale and neo-liberalism is reflected in the moral justifications put forward in government programmes since the early 1990s: one of the key aims of these programmes has been to reduce inequalities and to promote social justice, and to reconcile this aim with market-driven policies. At the same time, there is a ever stronger tendency towards governance based on shaping citizens' subjectivity. In government programmes, citizens are viewed, on the one hand, as passive subjects in need of paternalistic guidance. On the other hand, government programmes convey a boundless optimism that citizens' tendencies, motivations, and abilities can be shaped by political means.

Keywords: neo-liberalism, welfare state, competitiveness, welfare, citizen.