

Institutionaalisten faktojen tuotanto talouspuheessa

TEPPO ESKELINEN & VILLE-PEKKA SORSA

ABSTRACT

The production of institutional facts in economic discourse

Economic discourses are dominated by stylized and other facts concerning the institutional economic order, but there is still very little knowledge on how facts are formed in economic discourse, how they serve as a means for rendering issues 'economic', and how they legitimize, renew and change institutions. The article introduces a theoretical model for studying the relationships between the presentation of institutional facts, institutional change and processes of economization. The model is based on John R. Searle's theory of speech acts, on the so-called discursive institutionalism in political science and the study of institutional entrepreneurship as a political activity. The model is then applied in a limited scope to study the construction of institutional facts concerning public sector economies in three Finnish government and consultant reports. The key empirical findings are that the most common institutional facts are produced either by generalizing individual facts to various institutionalized activities or by combining one fact to various meanings. The facts are used to legitimize various policies including the cuts in public spending, strengthening of the power of experts, increasing budgetary stability, lengthening of working careers and the increase in public sector productivity.

Johdanto

Viimeisen muutaman vuosikymmenen aikana poliittisen talouden tutkimuksessa on puhuttu paljon talousdiskurssien ja talouden institutionaalisen järjestyksen suhteesta. Tällä tarkoitetaan talouskäsitysten ja taloudelle merkityksen antavien vakiintuneiden yhteiskunnallisten rakenteiden ja käytäntöjen välistä vuorovaikutusta (ks. esim. Block 1992; Jessop 2004). ”Talous” ymmärretään näissä keskusteluissa pitkälti diskursiivisesti muodostuneena ontologis-sosiaalisena konstruktiona. Talousinstituutioiden politiikan tutkimus onkin lähtenyt useimmiten liikelle talousdiskursseista. Talouden piiriin kuuluvat instituutiot ovat luotuja ja diskursiivisesti ”taloudeksi” määriteltyjä. Niinpä ”talous” ja sen instituutiot voidaan aina myös luoda ja konstruoida toisenlaisiksi (ks. esim. de Goede 2005). Viime aikoina taloussosiologiassa on kuitenkin korostettu, että käsitys taloudesta yleisemmin yhteiskunnasta eroteltuna elinpiirinä, toimintalogiikkana tai esimerkiksi poli-

tiikan alueena on seurausta prosesseista, joissa sosiaalista toimintaa ”tehdään taloudeksi” vastaamaan taloustieteen tai muun talouspuheen talouskäsitystä (Çalışkan ja Callon 2009). ”Talous” ei siis palautu pelkkiin diskursseihin tai niiden omaksumiseen, vaan sisältää aina ne prosessit, joissa sosiaaliset käytännöt tehdään taloudeksi.

Vastaavanlaista tarkastelutavan kehitystä on tahtunut myös yleisemmin instituutioteorian piirissä. Niin sanotussa diskursiivisessa institutionalismissa jatkuvan kommunikaation asemaa on korostettu kaikkien instituutioiden perustana ja institutionalisaation mekanismina (Schmidt 2008). Viimeaikaisen valtavirtaisen instituutioteorian piirissä on korostettu tarvetta tutkia institutionalisoitumisen kielellisiä ja toiminnallisia prosesseja aiempaa tarkemmin (ks. Suddaby 2010). Myös pragmatististen ja poststrukturalististen institutionalistien mukaan tutkimuksessa tulee diskurssien lisäksi kiinnittää huomiota muun muassa siihen, miten yksittäiset

toimijat tarkalleen ottaen jakavat institutionaaliset logiikat ja omaksuvat ne habituaalisesti (ks. esim. Bevir ja Rhodes 2010; Gronow 2008).

Taloudiskurssien ja talouden instituutioiden suhteen tarkastelussa on edellä sanotun perusteella korostettava kielenkäytön ja sen käytännöissä esiintymisen välisten yhteyksien tarkempaa analyysia. Eräs talouspuheen tyypillisimpiä piirteitä on erilaisten tosiasiaväitteiden kuten pakkojen ja ”rautaisten lakien” esittäminen (esim. Lawson 1997). Poliittikan ja poliittisen talouden tutkimuksessa on kiinnitetty toistaiseksi hyvin vähän huomiota taloutta koskevien faktojen merkitykseen käytäntöjen ”taloudellistamisessa”, yksittäisten faktojen suhteeseen erilaisiin yhteiskunnallisiin instituutioihin ja niiden mukaiseen toimintaan tai faktojen esittämisen merkitykseen institutionaalisessa muutoksessa. Toisin sanoen poliittikan tutkimuksessa on tarkasteltu varsin vähän ”talouden tosiasioiden” esittämisen asemaa yhteiskunnallisten instituutioiden ”taloudellistamisen” prosesseissa. Tämän artikkelin tehtävänä on ottaa ensimmäisiä askeleita tällä tutkimuskentällä.

Aihepiiriä voidaan pitää poliittikan tutkimuksen kannalta ajankohtaisena ainakin kahden viimeaikaisen taloussosiologian ja instituutioteorian piiristä nousseen näkökulman valossa. Taloussosiologiassa on korostettu taloustieteestä laajempaan tietoisuuteen nousseiden mallien performatiivisuuden mahdollisuuksia (ks. lisää esim. MacKenzie 2006; MacKenzie ym. 2007). Talouden kuvattu järjestys voi siis muuttua vähitellen talouden todellisuudeksi riippumatta siitä, ovatko esitetyt väitteet tosia lausuntohetkellä vai eivät. Instituutioteoreetikot ovat puolestaan korostaneet niin sanottua institutionaalista yrittäjyyttä (ks. esim. Battilana ym. 2009; Pacheco ym. 2010; Leca & Naccache 2006). Institutionaalisen yrittäjyyden käsite viittaa siihen, että hyvin verkostoituneet tai muuten otollisissa asemissa olevat tahot, kuten talusasiantuntijat, pystyvät muuttamaan instituutioita tehokkaasti intentionaalisilla puheakteillaan. ”Institutionaaliset yrittäjät” voivat vahvistaa ajamaansa institutionaalista järjestystä erityisesti nuorilla tai epävakailta kentillä (Levy ja Scully 2007). Faktaperusteisella talouspuheella voidaan siis vaikuttaa haluttua talouden järjestystä talouskriisin kaltaisessa tilanteessa, jossa käsitys taloudesta ja sen faktoista on epävakaa.

Tutkimme artikkelin aluksi teoreettisesti, millä

tavalla talouspuheessa esitettävät sosiaalista todellisuutta koskevat tosiasiaväitteet muodostavat puheakteissa suhteen yhteiskunnan instituutioihin ja millä tavalla ne voivat käytännössä uusintaa, muuttaa ja legitimoida erilaisia instituutioita. Tarkastelun lähtökohtina ovat John R. Searlen puheaktiteoria ja institutionaalisen yrittäjyyden tarkastelu poliittisena toimintana. Tarkastelemme näitä lähtökohtia artikkelin kahdessa seuraavassa osiossa. Tämän jälkeen tarkastelemme lyhyesti talouspuheen institutionaalista asemaa ja poliittista luonnetta. Artikkelin yhtenä tarkoituksena on parantaa ymmärrystä siitä, miten faktaväitteet sidotaan tukemaan erilaisia politiikkoja sekä siitä, millä tavalla ”talouden totuuksien” retoriikan todenmukaisuutta voidaan arvioida. Emme kuitenkaan kritisoi minkään tietyn talouspuheen todenmukaisuutta tai mitään tiettyä talouspolitiikkaa sen todenmukaisuuden perusteella. Tarkoituksenamme on pohtia yleisesti, miten (missä tahansa) talouspuheessa muodostetaan suhde (mihin tahansa) talouden institutionaaliseen järjestykseen ja miten (mille tahansa) talouspolitiikalle rakennetaan oikeutusta vetoamalla tosiasioihin. Artikkelin lopuksi havainnollistamme artikkelissa kehitettyä teoreettista mallia analysoimalla empiirisesti julkistaloutta koskevia faktaväitteitä. Havainnollistavan analyysin näytteenä toimii kolme suomalaista asiantuntijaselvitystä. Artikkelin lopuksi vedämme yhteen esimerkianalyysista saatuja kokemuksia.

Instituutiot, faktat ja puheaktit

Kaikessa yhteiskunnallisten puhetapojen (diskurssiin) tutkimuksessa lähtökohtana voi pitää todellisuuden konstruktivisuutta. Sosiaalinen todellisuus ei ole kielen ulkoinen ja objektiivinen asia, vaan kieli rakentaa sosiaalisen todellisuuden tietynlaiseksi. Tässä artikkelissa tarkastelemme talouden todellisuuden rakentumista niin sanotun diskursiivisen institutionalismin tutkimusotteen valossa. Diskursiivisen institutionalismin mukaan instituutiot muodostavat kulttuurisesti merkityksellisten ja vakiintuneiden toimenpiteiden ja ymmärrettävien valintojen kentän (Schmidt 2008). Viime aikoina on korostettu, että nämä toimintamahdollisuudet eivät perustu vain kulttuuriin merkityksiin vaan myös toimintatapojen habituaatioon käytännössä (esim. Gronow 2008;

Lounsbury 2008). ”Instituutio” viittaa siis vakiintuneisiin käytäntöihin, joilla on yhteiskunnallisten toimijoiden vastavuoroisesti vahvistama ja vakiintunut, muttei välttämättä kaikkien samalla tavalla tiedostama merkitys. Instituutioita tutkittaessa voidaan näin ollen tarkastella toiminnalle merkityksen antavia diskursseja ja diskurskien mukaisen logiikan omaksumista käytännössä sekä näiden molempien muodostamisen prosesseja. Poliitiikan tutkimuksen näkökulmasta on tärkeää tarkastella näihin prosesseihin liittyvää politisointia ja vallankäyttöä.

Politiikka on tässä viitekehyksessä vahvimmin läsnä siinä, että diskurssi määrittelee esimerkiksi A:n ja B:n mahdollisiksi toimintatavoiksi, mutta samalla sulkeistaa toimen C mahdottomaksi, epäloogiseksi tai ”huonosti toimivaksi” yhteiskunnan vakiintuneiden käytäntöjen puitteissa. Valinta A:n ja B:n välillä on tällöin ainoa ”aito” tai ”todellinen” valinta. ”Aitous” häivyttää näköpiiristä vallankäyttöä, jossa muut toiminnalliset vaihtoehdot tai ylipäänsä vaihtoehdotiset instituutiot suljetaan pois toimintahorisontista. Poliittista valtaa ilmentää tällöin toisaalta se, kenellä tai millä on valta määritellä mahdolliset ja ”toimivat” asiat ja sujuvat toimintatavat, ja toisaalta se, kenellä tai millä on valtaa vaikuttaa ”toimivien” toimintatapojen omaksumiseen ja omaksumiskykyyn. Emme tässä yhteydessä analysoi instituutioiden tuottamia toimintamahdollisuuksia tai institutionaalisen vallan jälkimmäistä ilmentymää tämän yksityiskohtaisemmin. Sen sijaan keskitymme tarkastelemaan instituutioiden olemassaolon esittämistä ja sitä, miten instituutioita koskevat tosiasiaväitteet aktiivisesti konstruoivat jotkin toimintalogiikat ”tosiasiallisesti” mahdollisiksi ja toiset ”tosiasiallisesti” mahdottomiksi.

Talouspuheen ja instituutioiden suhteen tarkastelussa luonteivimpia tutkimuskohteita ovat niin sanotut *puheaktit*. Tässä artikkelissa viitekehyksemme on John R. Searlen (esim. 1979; 2001) puheaktiteoria. Instituutioita koskevien faktojen esittäminen viittaa teoriassa niin sanottuihin assertiivisiin puheakteihin, joissa aktin esittäjä pyrkii sitouttamaan sen vastaanottajan esitettyyn asioiden tilaan. Puheaktissa voidaan viitata kahteen varsin erityyppiseen faktaan. Searle erottelee teoriassaan niin sanotut *paljaat* ja *institutionaaliset faktat*. Paljaat faktat (*brute facts*) viittaavat todellisiin asiantiloihin riippumatta siitä, miten asiaa kuvataan tai hyväksytäänkö väi-

te todeksi. Institutionaaliset faktat taas ovat riippuvaisia niiden sosiaalisesta hyväksynnästä. Instituutioita koskevien faktojen esittämisessä on näin ollen kiinnitettävä tarkkaa huomiota siihen, onko faktan totuusarvo riippuvainen instituutioiden tunnistamisesta vai ei. Institutionaalinen fakta on tosi vain, jos aktin vastaanottaja tunnistaa sen tavalla tai toisella todeksi. Paljaat faktat ovat taas tosia riippumatta siitä, tunnistaako tai hyväksyykö vastaanottaja faktan tai miten vastaanottaja käsitteellistää faktan.

Diskursiivisen institutionalismin viitekehyksessä faktojen eroa voidaan havainnollistaa erottelemalla niin sanotut aktuaaliset (tai arkkityyppiset) instituutiot ja institutionaaliset logiikat (ks. Leca ja Naccache 2006). Aktuaalisissa instituutioissa yhdistyvät sekä toiminnalle merkityksen antavat diskurssit että toiminta, jossa logiikka tulee omaksutuksi. Aktuaalisia instituutioita koskevissa puheakteissa on siis kyse yhteiskunnassa jo omaksutun merkityksellisen toiminnan kuvauksesta. Institutionaalista logiikasta puhuttaessa taas voidaan viitata pelkkään diskurssiin tai käytäntöön toisesta riippumatta. Pelkkään diskurssiin viitatessa ei välttämättä esitetä mitään faktoja missään konkreettisesti toiminnassa läsnä olevista diskursseista, vaan tehdään tosiasiaväitteitä pelkän toiminnan merkitysten perusteella. Pelkkään käytäntöön viitatessa taas ei välttämättä esitetä mitään tiettyjä diskursseja tai merkityksiä toiminnalle, vaan ainoastaan kuvataan, vertaillaan ja rinnastetaan käytäntöjä riippumatta siitä, mihin merkityksiin ne perustuvat. Väitteiden hyväksyntä on tällöin riippuvaista siitä, hyväksyykö puheaktin vastaanottaja väitteen todeksi.

Otetaan esimerkiksi väitteet, että Suomessa tappaminen on kiellettyä ja että se on väärin. Molemmista lausutaan tappamisen rajoittamista koskeva fakta vedoten institutionaaliin rakenteisiin. Mikäli väitteitä tarkastellaan instituutioita koskevinä *paljaina faktoina*, väite ”tappaminen on kiellettyä” voi viitata sääntöihin ja sanktioihin, jotka ovat Suomessa kirjoitettu muun muassa rikoslakiin. Väite ”tappaminen on väärin” taas voi viitata moniin hyväksytyihin normeihin, jolloin väitteen todenmukaisuuden ratkaisee tieto siitä, missä määrin suomalaiset ovat todella sisäistäneet normin ja tunnistavat sen. Koska näitä seikkoja ei tuoda väitteissä esiin, tulee niitä tarkastella *institutionaalisina faktoina*. Tällöin voidaan havaita, että ensimmäisessä väittees-

sä ei anneta kiellolle mitään toiminnallista lähettä (esim. kuka kieltää ja miten), eikä jälkimmäisessä määritellä mitään erityistä diskurssia, josta merkitys olisi lähtöisin. Molemmat väitteet voidaan silti tunnustaa tosiksi. Tappamisen eksplisiittinen kieltäminen tai normatiivinen tuomittavuus voi perustua lukuisiin erilaisiin instituutioihin, kuten lakeihin, uskonnollisiin kategorisointeihin tai koulussa omaksuttuihin normeihin. Ensimmäisessä tapauksessa todenmukaisuuden kriteeriksi riittää, että väitteen kuulija tunnistaa jonkun käytännön, jossa tavalla tai toisella kielletään tappaminen. Jälkimmäisessä tähän riittää, että kuulija on omaksunut jostain lähteestä jonkin perusteen tappamisen vääryydelle.

Instituutioita koskevien faktojen totuusarvo riippuu aina institutionaalisen logiikan sovellettavuudesta eri käytäntöihin sekä instituutioiden tunnettuudesta ja niiden omaksumisen laajuudesta. Instituutioita koskevien faktojen tutkimus on luonteeltaan pitkälti empiiristä ja transendentista (so. millä ehdoilla väite on tai voi olla tosi). Instituutioita koskevien paljaiden ja institutionaalisten faktojen ero on niissä annettussa informaatiossa. Esitetyn paljaan faktan sisällön voi kumota empiirisellä evidenssillä, mutta institutionaalisen faktan voi kumota vain toteamalla sen vääräksi – institutionaalinen fakta on epätosi vain, jos sen vastaanottaja ei tunnista ja tunnusta mitään käytäntöä tai diskursiivista logiikkaa, jotka mahdollistaisivat väitteen vahvistamisen tosiasiaksi. Kaikki faktaväitteet voivat sellaisenaan edis-

tää instituutioiden tunnettuutta ja omaksumista eli diffuusiota, mutta vain institutionaalisia faktoja esittämissä puheakteissa voidaan luoda uusia instituutioita tai muuttaa olemassa olevien instituutioiden logiikkaa performatiivisesti. Tämän vuoksi tarkastelemme tässä artikkelissa vain instituutioita koskevia institutionaalisia faktoja eli *institutionaalista logiikkaa koskevia faktoja*. Jotta voisimme ymmärtää paremmin näiden faktojen performatiivisuutta, on tarkasteltava tarkemmin sitä, miten niiden esittäminen vaikuttaa erilaisiin instituutioihin.

Faktojen esittäminen toimintana ja institutionaalinen yrittäjäyys

Puheakteja voidaan hahmottaa poliittisena toimintana niihin sisältyvien kahdenlaisten tekojen kautta (esim. Searle 2001). Niin sanottu *illokutionaarinen teko* viittaa karkeasti ottaen sen tutkimiseen, mitä lausumalla tehdään. Niin sanottu *perlokutonaarinen teko* puolestaan viittaa lausuman aikaansaaman vaikutuksen tuottamiseen. Tekojen erotteleminen on tärkeää siksi, että erityyppisen teon tutkiminen ohjaa tutkimusta eri kohteisiin. Yksi politiikan tutkimuksen perinteisistä lähtökohdista on tarkastella puheaktien intentioita. Perlokutonaaristen intentioiden tutkiminen vaatii itse puheaktin tarkastelun sijaan puheaktin esittäjän intentioita: on tutkittava, minkä vaikutuksen puhuja haluaa saada aikaiseksi ja mil-

Taulukko 1. Malli institutionaalisten faktojen rakentumisen ja tekojen institutionaalis-poliittisista ulottuvuuksista

<i>Faktan institutionaalinen viittauskohde</i>	Instituutioita koskevat faktat	Institutionaalista logiikkaa koskevat faktat
<i>Puheaktin toiminnalliset ulottuvuudet</i>		
Illokutonaariset teot	Merkitykseltään vakiintuneiden käytäntöjen kuvaus	Vakiintuneiden diskurssien tai käytäntöjen kuvaus, institutionaalisten logiikoiden keskinäisten suhteiden kuvaus
Perlokutonaariset teot	Instituutioiden tuntemukseen, tulkintaan ja omaksumiseen vaikuttaminen	Diskurssien ja käytäntöjen diffuusioon, keskinäisiin suhteisiin ja omaksumiseen vaikuttaminen sekä instituutioiden luominen

laisen vaikutuksen se saa aikaiseksi aktin vastaanot-tajassa. Institutionaalista logiikkaa koskevien tosi-asiaväitteiden tarkastelu perlokutionaarisina tekoina on tärkeää erityisesti siksi, että niiden totuudenmu-kaisuus voi riippua käytäntöjen tai diskurssien tun-nistamisen ohella vain siitä, tunnustavatko puheaktin kuuntelijat tai lukijat sen todeksi. Illokutionaa-risten tekosten intentioita tarkastellaan tutkimalla toimijoiden intentioiden sijaan itse puheakteja ja niihin sisältyviä intentioita. Instituutioita koskevien faktojen esittämisen ohella ehkä merkittävimpiä il-lokutionaarisia tekoja on instituutioiden välisten suhteiden muodostaminen.

Kaikista faktoja esittävästä puheakteista voidaan löytää jonkinasteista institutionaalista yrittäjyyttä. Taulukossa 1 on listattu instituutioita koskevien in-stitutionaalisten faktojen rakentumisen ulottuvuudet ja niiden institutionaalis-poliittinen merkitys. Illo-kutionaariset teot ovat tärkeitä, koska niiden avulla muodostetaan käsitystä erilaisten instituutioiden olemassaolosta ja luonteesta sekä instituutioiden keskinäisistä suhteista ja painoarvoista. Illokutionaa-riste teot ovat välttämättömiä tarkastelukohteita instituutioiden ja niiden logiikan ”poliittisen diffuusion” eli tunnetuksi tekemisen ja omaksumisen mah-dollistamisen kannalta. Perlokutionaarisilla teoilla taas voidaan yrittää muuttaa institutionaalista todellisuutta riippumatta lausumaan sisältyvän illokutio-naarisen teon institutionaalisen yrittäjyyden luon-teesta. Perlokutionaariset teot muun muassa muok-kaavat ihmisten ymmärrystä instituutioiden sisäl-löstä ja yhteiskunnallisesta asemasta sekä institutio-naalisen toimintalogiikan yleistettävyydestä vallitse-vassa sosiaalisessa todellisuudessa ja toistaiseksi olemassa olemattomissa käytännöissä. Mitä vahvem-min perlokutionaariset vaikutukset realisoituvat, sitä vahvemmin instituutiot muuttuvat.

Institutionaalisen yrittäjyyden ajatus perustuu intentionaaliseen toimintaan. Pelkkiä perlokutio-naarisia tekoja tarkastelemalla ei kuitenkaan voida tarkastella sitä, miten puheakti muodostaa suhteen instituutioihin. Jotta puheen tuottaman institutio-naalisen muutoksen tai vallitsevien instituutioiden vahvistamisen tarkastelu olisi ymmärrettävää, on aina tutkittava ensin faktan illokutionaarista esittä-mistä. Rajaamme artikkelin tarkastelun tästä eteen-päin institutionaalisten faktojen esittämisen illokutio-naarisiin ulottuvuuksiin, koska tutkimuskohtee-

namme on talouspuheen vaikutusten sijaan itse ta-louspuhe ja siinä esitettyjen instituutioita koskevien institutionaalisten faktojen suhde talouden käytän-töihin. Jotta tämä olisi mahdollista, on ensin tarkas-teltava sitä, miten puheessa ylipäänsä voidaan muo-dostaa suhde instituutioihin. Tämä puolestaan vaa-tii institutionaalisen ylläpidon ja muutoksen meka-nismien tuntemusta.

Institutionaalisen muutoksen tutkijat ovat havain-neet hyvin monia tapoja, joilla institutionaalisten yrittäjien toiminta tuottaa niin institutionaalista ylläpitoa kuin muutostakin (ks. tarkemmin Crouch 2005). Vallitsevia instituutioita voidaan yksinkertai-simmillaan vahvistaa puhumalla käytännöistä jo vakiintuneiden merkitysten mukaisesti tai levittä-mällä itse käytäntöjä. Vastaavasti yksinkertaisin in-stitutionaalisen muutoksen mekanismi on kokonaan uuden instituution luominen. Uudet ideat voivat muodostua ja levitä puheen kautta vakiintuneiksi diskursseiksi, mikä tahansa toiminta voi vakiintua ja kaikelle toiminnalle voidaan keksiä uusia merki-tyksiä jopa suhteellisen vapaasti (Scott 2008).

Niin sanotun sosiologisen institutionalismin pii-rissä useimmiten esiintyvien lähtökohtien mukaan institutionaalinen yrittäjyys perustuu kahteen me-kanismiin: *kääntämiseen (translation)* ja *”askarte-luun” (bricolage)* (Campbell 2004). Kääntämiseen liittyvät puheaktit ottavat aineksia ”ulkopäin” ja askarteluun liittyvät aktit ”sisältöpäin” muuttaakseen tai uusintaakseen olemassa olevia instituutioita. Kääntäminen perustuu siihen, että olemassa oleviin käytäntöihin tuodaan uusia ideoita tai diskursseja, jotka tuottavat vanhoille toimintatavoille uuden merkityksen tai uuden skemaattisen tavan järjestää käytäntöjä. Puheaktissa tämä tarkoittaa sitä, että aktuaaliselle instituutiolle annetaan uusi merkitys tai esitetään jokin uusi käytäntö vanhan merkityksen materialisoitumisen tapana. Askartelu taas perustuu toiminnassa läsnä olevien tai jo tiedostettujen dis-kurssien ja käytäntöjen yhdistelemiseen uutta tuot-taen. Puheaktissa tämä tarkoittaa sitä, että jokin institutionaalinen logiikka (diskurssi tai käytäntö) yhdistetään johonkin toiseen logiikkaan. *Sisällöllinen askartelu* viittaa läsnä olevien diskurssien uudenlai-seen toiminnalliseen yhdistelmään. Tämä voi tar-koittaa puheaktissa esimerkiksi vanhojen periaattei-den käyttöä toimintatavan vaihdon perusteluna. *Symbolinen askartelu* taas viittaa uusien merkitysten

antamiseen vanhoille käytännöille. Yksinkertaisimmillaan tämä voi tarkoittaa sitä, että jollekin vallitsevalle käytännölle annetaan joidenkin muiden hyväksi havaittujen käytäntöjen merkityksiä.

Myös niin sanottujen historiallisten institutionaalisten teorioista löytyy useita institutionaalisen muutoksen toteutustapoja, joita voidaan tulkita puheaktien kautta. Näitä mekanismeja tuottavien puheaktien rakentuminen tapahtuu samalla tavalla kuin kääntämisen ja askartelun kohdalla, mutta ne kiinnostavat enemmän huomiota perlokutionaarisiiin tekoihin. Vaikka nämä teot on tässä rajattu käsittelyn ulkopuolelle, on nämä hyvä tiedostaa jatkotutkimuksen kannalta. Korvaaminen (*replacement*) viittaa siihen, että aikaisemmin vähemmällä huomiolla olleella instituutiolla korvataan jokin dominoiva instituutio. Pinoaminen (*layering*) viittaa siihen, että vallitsevan instituution ohelle tai sitä täydentämään omaksutaan jokin toinen instituutio. Muuntautuminen (*conversion*) viittaa siihen, että instituutio asetetaan palvelemaan joitain uusia päämääriä. Ajelehtiminen (*drift*) viittaa siihen, ettei instituutiota päivitetä vastaamaan muuttuvaa ympäristöä ja loppuminen (*exhaustion*) siihen, että instituution toiminta tavalla tai toisella lopetetaan. (Streck ja Theilen 2005.)

Edellä sanotun perusteella kiinnitämme jatkossa huomiota kolmeen institutionaalisen yrittäjyyden muotoon talouspuheessa illokutionaarisina tekoina. Ensimmäinen muoto on institutionaalisten logiikoiden eli diskurssien tai käytäntöjen esittäminen tosiasioina sellaisenaan (esim. ”tappaminen on väärin”, ”laki kieltää tappamisen”). Tällaisilla puheakteilla voidaan vaikuttaa intentionaalisesti erilaisten instituutioiden tulkintaan ja diffuusioon. Toinen muoto on tiettyjen institutionaalisten logiikoiden eli tiettyjen diskurssien ja tiettyjen käytäntöjen välisen suhteen esittäminen tosiasioina (esim. ”tappaminen on väärin, koska laki kieltää sen”). Tutkimuskohteena on se, millaisia merkityksiä vallitseviksi esitetyille käytännöille annetaan tai millaisiin käytäntöihin vallitseviksi esitettyjen merkitysten esitetään viittaavan puheakteissa. Kolmas muoto on erilaisten institutionaalisten logiikoiden yhdistäminen toisenlaisiin institutionaalisiin logiikoihin (esim. ”tappaminen on väärin ja mahdollisen uuden YK-sopimuksen nojalla rikos ihmisyyttä vastaan”). Tällöin tutkimuskohteena on se, millaisia uusia merkityksiä vallitse-

viksi esitetyille logiikoille annetaan, millaisiin uusiin käytäntöihin vallitseviksi esitettyjen logiikoiden esitetään viittaavan tai millaisiin muihin faktoihin esitettävät faktat sidotaan puheakteissa.

Talouspuhe ja institutionaaliset faktat

Taloutta koskevan puheen poliittisia ulottuvuuksia on tutkittu maailman sivu. Nykyaikana vallitsevaa talouden yhteiskunnallista kuvaustapaa voidaan ehkä luontevimmin kutsua ekonomismiksi (Teivainen 2002). Ekonomistisessa puheessa on tyypillistä, että talouden sisältämiä poliittisia valintoja häivytetään näkyvistä. Talous esitetään luonnonlainomaisina tendensseinä tai erityisesti taloustieteellisemmässä diskurssissa käyttäytymiseen liittyvinä tai matemaattisina tosiasioina, jotka antavat puitteet (enemmän tai vähemmän rajatuille) valinnoille. Talouspolitiikan ehkä suurin määrittelykysymys on tällöin rajanveto tosiasioiden ja poliittisesti kontingentin kentän eli esimerkiksi demokraattisen päätöksenteon välillä. Näin luodaan eräänlainen ”talouskertomus”, joka raamittaa sen, mitä talouspolitiikan saralla on joka tapauksessa pakko tehdä demokraatiasta riippumatta, ja mitä voidaan päättää demokraattisesti. Tässä ”talouskertomuksessa” tunnustetaan lähtökohta, että periaatteessa kaikki valinnat on tehtävä demokraattisesti, mutta toisaalta lähtökohta kierretään esittämällä osa valinnoista demokratiaan liittyvinä tai sitä ”edeltävinä” tosiasioina.

Ekonomismin ajatuksen perusteella institutionaalisten faktojen esittämisellä on talouspuheessa (erokseen poliittisesta puheesta yleisesti ottaen) kahdella poliittisellä roolilla. Ensimmäinen näistä on se, miten puheessa määritellään faktana talouden kenttä, jossa voidaan määritellä politiikkaa rajoittavia ”taloudellisia tosiasioita”. Toisin sanoen talouspuheessa voidaan esittää institutionaalisia faktoja taloudeksi kutsutun sosiaalisen todellisuuden luonteesta ja rajata joitakin faktoja talouden ulkopuolelle. Tämä voidaan tehdä eksplisiittisesti tai implisiittisesti, vakiintuneiden talousdiskurssien käsitteitä käyttäen. Toinen merkitys on talouden piiriin jo asetettujen institutionaalisten faktojen, kuten ”pakkojen” erottaminen poliittisesti kontingenttien asioiden piiristä. Erottelu valittavissa olevien ja välttämättömien politiikkojen välillä tehdään tällöin ta-

lousdiskurssin sisällä. Nämä faktaväitteet koskevat jo talouden piiriin kuuluvien instituutioiden luonnetta, keskinäisiä suhteita ja muita edellisessä osiossa esitellyn mallin mukaisia kysymyksiä.

Mikäli tarkastelemme talouden instituutioita konstruoivien institutionaalisten faktojen esittämistä institutionaalisenä yrittäjyytenä, voidaan talouspuheen tarkastelussa lähteä liikkeelle ainakin kahdesta eri suunnasta. Ensimmäinen mahdollinen tapa on tarkastella talouspuheen intentioille tyypillistä poliittista retoriikkaa. Kuten edellisessä osiossa todettiin, faktaväitteisiin perustuva puhe ei ole poliittisesti neutraalia, koska siihen sisältyy aina jonkinlaista institutionaalista yrittäjyyttä. Tähän liittyvien intentioiden takana voi epäilemättä olla paitsi pyrkimyksiä tuottaa haluttua yhteiskunnallista todellisuutta, myös pyrkimyksiä muuttaa todellisuutta vastaamaan erilaisten ryhmittymien intressejä tai haluja. Myös ekonomistisen puhutavan sisällä on erilaisia intressejä ja painotuksia, ja kamppailua käydään suoraan myös siitä, kuka saa määrittellä talouden faktat.

On kuitenkin huomattava, että yhteiskunnallista todellisuutta rakentavassa talouspuheessa nojataan intressiristiriitojen sijaan tavallisesti niin sanottuun ”yhteisyyden kielioppiin” (Thévenot 2011). Yhteiseen etuun vetoamalla voidaan ajaa erilaisia poliittisia päämääriä, mutta puheessa myös vedotaan erilaisiin oikeutusregiimeihin. Nämä määrittelevät yhteisen hyvän muotoja, perusteluita ja legitimizeettiä erityisillä ja intressiristiriitoja eri tavalla käsittelevillä tavoilla. Yhteisyyden kieliopin ajatus kiinnittää huomiota siihen, minkälainen poliittinen merkitys ”institutionaalisten talousfaktojen” esittämiselle voidaan löytää itse puheaktista. Talouspoliittisessa puheessa korostuvat ennen kaikkea markkinoiden ja teollisuuden oikeutusregiimit, joissa yhteinen hyvä palautuu muun muassa yksilöllisiin haluihin ja preferensseihin sekä kollektiiviseen organisointiin ja tehokkuuteen (Boltanski ja Thévenot 2006). Hypoteettisesti voidaan olettaa, että tämä näkyy ennen kaikkea siinä, millaisiin toimenpiteisiin tosiasiaxi esitetyt institutionaaliset logiikat retorisesti sidotaan: ”talousfaktoilla” perustellaan ennen kaikkea politiikkaa, joka saa retorisen voimansa joko markkinoista eli yksilön preferenssien täyttymisestä tai tehokkuuden lisäämisestä halutun päämäärän tavoittelussa.

Toinen vaihtoehto on tarkastella talouspuheen

institutionaalista asemaa. Talouspoliittisella puheella on yksi merkittävä institutionaalinen erityispiirre: se on hyvin usein luonteeltaan asiantuntijapuhetta, jonka lausujat ovat yhteiskunnan hierarkioissa ja verkostoissa erittäin korkeissa asemissa. Taloudellisen vallan käyttäjät ovat useiden tutkimusten mukaan verkostoituneet tehokkaasti ylikansallisella tasolla (ks. esim. Robinson 2004; Sklair 2001). Näin ollen talouspuheen tuottajilla on mahdollisuus toimia varsin vaikutusvaltaisina institutionaalisenä yrittäjinä. Talouspuheen institutionaalisen aseman ymmärtämiseksi talouspuhetta on käsiteltävä osana lukuisien eri asemissa olevien ihmisten muodostaman, kansallisvaltioiden rajat ylittävän verkoston tuottamaa diskurssia.

On syytä täsmentää, että olemme tässä yhteydessä kiinnostuneet talouspoliittisen vallan, ei suoran taloudellisen vallan käytöstä. Tällöin verkostoa ei tule niinkään hahmottaa tiettyjen intressien (esimerkiksi henkilökohtaiset tai luokkaintressit) mukaan muodostuneeksi verkostoksi, vaan verkostoksi, jonka yhteisenä nimittäjänä toimii diskursiivisesti jaettu käsitys yhteiskunnallisesta todellisuudesta ja tarkemmin ottaen talouden roolista yhteiskunnassa. Talousasiantuntijoiden rajat ylittävään verkostoon tässä mielessä voidaan lukea ainakin talouspoliittiseen päätöksentekoon osallistuvia virkamiehiä, luottoluokkittajia, konsultteja, tutkijoita, ajatushautomoitten työntekijöitä sekä kansainvälisten järjestöjen henkilökuntaa. Näillä toimijoilla on vahvasti jaettu käsitys taloudesta, talouden hallinnasta ja taloutta koskevasta puhutavasta sekä korkea keskinäisen verkostoitumisen aste (ks. esim. Barnett ja Duvall 2005). Diskursiivinen ja verkostokoheesio on omiaan korostamaan toimijoiden asemaa institutionaalisenä yrittäjinä, jotka pystyvät muuttamaan vallitsevia instituutioita ja edistämään instituutioiden ja institutionaalisten faktojen diffuusiota tehokkaasti.

Viittaamme käsitteellä ”talouspuhe” tästä eteenpäin edellä kuvattuun (mahdollisesti globaalin) talouspoliittisen verkoston tapaan uusintaa ja muokata taloudellista todellisuutta. Talouspuhe sisältää kertomuksia muun muassa siitä, mitä talouteen kuuluu (ja mitä ei), miten taloudelliset instituutiot toimivat (ja miten eivät) ja miten yksilöiden voidaan olettaa toimivan talouden subjekteina. Talouspuheen perustana usein toimiviin taloustieteellisiin diskursseihin kuuluu elimellisesti tällaisten konstruktioiden

objektivointi, luonnollistaminen sekä määritelmien sattumanvaraisen luonteen peittäminen (ks. esim. Block 1992; Hirschman 1984). Institutionaaliset faktat ovat toki vain osa taloustieteen niin sanotuisista stilisoiduista faktoista. Näillä tarkoitetaan todellisuutta yksinkertaistaviin malleihin perustuvia tosiasiaväitteitä. Talouden konstruktioiden esittäminen stilisoituina faktoina on kuitenkin tyypillistä taloustieteen ohella yleisemmälle talouden asiantuntijapuheelle (McCloskey 1990). Taloustieteen omaksuvia stilisoituja faktoja kohtaan on esitetty runsaasti teoreettista ja metodologista kritiikkiä monilla eri tieteenaloilla (esim. Lawson 1997; Clark 1998). Tämän vuoksi tutkimuksessa on tärkeää paitsi poimia stilisoiduista faktoista institutionaaliset faktat, myös suhtautua kriittisesti siihen, missä määrin faktoja pidetään intentionaalisesti stilisoituina teoreettisina konstruktioina ja missä määrin sosiaalisina tosiasioina.

Aineisto ja metodi

Yllä on käsitelty pitkähkösti institutionaalisten faktojen rakentumista talouspuheessa. Siirrymme seuraavassa osiossa tarkastelemaan empiiristä näytettä ajankohtaisesta talouspuheesta, jonka pohjalta analysoimme ja havainnollistamme edelleen yllä käsiteltyjä teemoja. Analyysimme rajoittuu edellä esitetyn mallin puitteissa institutionaalista logiikkaa (eli joko diskursseja tai käytäntöjä) koskeviin tosiasiaväitteisiin ja faktojen esittämiseen liittyviin institutionaaliseen yrittäjyyden illokutionaarisiiin ulottuvuuksiin. Tarkastelemme toisin sanoen sitä, millä tavalla tekstissä esitetään, käännetään ja askarrellaan institutionaalisia logiikkoja assertiivisesti. Empiirisen analyysin tasolla tämä tarkoittaa seuraavien asioiden tarkastelua: 1) millaisia tunnustamista vaativia talouden tosiasioita teksteissä esiintyy, 2) millaisia institutionaalisten logiikoiden ja faktojen yhdistelmiä teksteissä esiintyy, 3) millaisia institutionaalisten logiikoiden muutoksia tosiasiaväitteet implikoivat ja 4) millaisia institutionaalisia edellytyksiä edellä esitettyjen väitteiden todenmukaiseksi tunnustaminen vaatii.

Olemme rajoittaneet näyteaineistomme julkistaloutta koskeviin puheakteihin. Huomiomme kohteena ovat näin ollen vain julkisten toimijoiden ku-

ten valtioiden ja kuntien käytännöt ja niitä koskevat diskurssit. Keskitymme kolmeen edellisessä osiossa esiteltyä talouspuheen asiantuntijaluonnetta edustavaan asiakirjaan. Nämä asiakirjat ovat Suomen valtiovarainministeriön (2010a) julkaisema *Julkinen talous tienhaarassa: finanssipolitiikan suunta 2010-luvulla* (tästä eteenpäin: JTT), niin ikään valtiovarainministeriön (2010b) *Julkisen talouden valinnat 2010-luvulle* (JTV), sekä globaalisti toimivan konsulttitoimisto McKinsey & Companyn (2007) julkaisema raportti *Suomen talous – saavutukset, haasteet ja prioriteetit* (ST).

Ennen asiakirjoissa esitettävien institutionaalisten faktojen analyysia on syytä lyhyesti perustella, miksi olemme valinneet näytteeksi juuri nämä asiakirjat. Nähdäksemme kaikki tarkastelemamme raportit voidaan laskea osaksi talouspuhetta sekä niiden aseman että retoriikan osalta. Tämä tulkinta perustuu kahteen aiemmassa tutkimuksessa tekemäämme havaintoon (ks. Eskelinen ja Sorsa 2011). Ensinnäkin raporteissa käytetään talouspuheelle suhteellisen tyypillistä poliittista toimijuutta häivyttävää tosiasiaretoriiikkaa. Esimerkiksi valtiovarainministeriön (tästä eteenpäin: VM) ensimmäisen raportin kirjoittanut työryhmä käyttää huomattavan paljon passiivia. Poliittikatoimet ”katsotaan perustelluiksi toteuttaa” sen sijaan, että nimettäisiin intressitahoa, joka näitä varsinaisesti ehdottaisi. Samoin todetaan, että ”[budjetti]kehysmenettely on osoittanut toimivuutensa” (JTT, 22), vaikka toimivuuden kriteereitä tai evidenssiä esimerkiksi ihmisten tyytyväisyydestä menettelyä kohtaan ei esitetä. Tällainen retoriikka on omiaan kiistämään asioiden poliittista kiistanalaisuutta. Toisinaan tämä pätee myös julkisessa keskustelussa vahvasti politisoituihin kysymyksiin, joihin muodostetaan raporteissa kanta joko passiivilauseella tai kuvaten ehdotettua toimea ”luontevaksi” tai ”perustelluksi”. Esimerkiksi kuntien henkilöstömäärän jäädyttäminen ”on luonteva politiikkatavoite” (JTT, 83).

Toiseksi asiakirjat perustuvat pitkälti yhteisyyden kielioppiin, koska niistä ei ole juuri luettavissa viittauksia ”liberaaleihin” erimielisyyksiin, eturistiriitoihin tai vastakkainasetteluihin muuten kuin havaintona ihmisten eritasoisesta valmiudesta hyväksyä raporteissa esitetyt ”tosiasiat”. Erityisesti VM korostaa yhteisymmärrystä ja ”laajaa poliittista konsensusta” tai ”laajaa poliittista sitoutumista” (JTT, 23)

itseisarvoisen tärkeinä asioina. Monien toimien kohdalla myös vedotaan siihen, että asiasta tulisi syntyä laaja konsensus. Yhteiseen hyvään vedotaan ennen kaikkea kansantalouden tasolla. Talouden institutionaalisen todellisuuden ensisijaiseksi subjektiksi kuvataan kansakunta (markkinoiden maailman mukaisesti) yksilöinä ja/tai (teollisuuden maailman mukaisesti) kansantalous, eivät niinkään esimerkiksi intressiryhmät, yhteiskuntaluokat tai muut vastaavat ryhmittymät. Ainoa raporteissa selkeästi esiin nouseva intressiryhmä on ”tulevat sukupolvet” (JTT, 22, 52, 87).

Valinnalle voidaan esittää lisäksi ainakin kaksi yleistä perustelua: tunnettuus ja ajankohtaisuus sekä julkaisijainstituutioiden asema talousasiantuntijoiden verkostossa. Tarkastelemamme raportit ovat esiintyneet paljon suomalaisessa julkisessa keskustelussa ja ne ovat suhteellisen tuoreita. Vanhin raporteista, McKinsey & Companyn (tästä eteenpäin: McKinsey) raportti, on vuodelta 2007. VM:n molemmat raportit on julkaistu vuonna 2010. Ajankohtaisuus on myös yksi raporttien keskeisistä sisällöistä. Kaikki asiakirjat esittävät vastaavansa ajankohtaisiksi nimitettyihin haasteisiin ja ilmaisua leimaa vetoaminen tehtävien ratkaisujen kiireellisyyteen. VM:n raporteissa käsitellään ennen kaikkea Suomen valtion julkista taloutta demografisen muutoksen eli väestön ikääntymisen oloissa, jonka seurauksien esitetään tulevan vahvimmin näkyviin 2010-luvulta alkaen.

Käsitlemiemme raporttien julkaisijoiden painoarvo talouspuheen verkostoissa on suhteellisen merkittävä. VM:llä on monia lakisääteisiä ja kansainvälisiin sopimuksiin perustuvia tehtäviä. Toinen raporteista on ministeriön lukuisten eri osastojen yhdessä valmisteleva, minkä vuoksi se edustaa periaatteessa koko ministeriön (tai ainakin sen johdon) näkemyksiä. McKinsey on ollut globaalisti menestynyt ja hallitusten keskuudessa hyvin suosittu konsulttiyhtiö. Yhtiö sai myös Suomessa paljon julkisuutta, kun Matti Vanhasen toinen hallitus tilasi yritykseltä suuntaviivoja tulevan hallitusohjelman sisällöksi. McKinsey on laajemminkin saanut jonkinlaisen ”varjovirkamiehistön” roolin, kun hallitukset ovat eri tavoin ulkoistaneet politiikan agendanmuodostusta konsulteille.

Aineistomme toimii edellä mainituilta osin hyvin perusteltuna näytteenä julkistaloutta koskevasta ta-

louspuheesta. Näytteen tarkoituksena on toimia esimerkkinä, jonka avulla demonstroimme edellä esitettyä teoreettisen mallin soveltamista. Olemme käsitelleet näytettä perusteellisemmin toisaalla (Eskelinen ja Sorsa 2011). Tässä yhteydessä analyysimme on rajoittunut julkistaloutta koskeviin institutionaalisiin faktoihin. Menetelmällisesti rajausta julkistalouteen tarkoittaa sitä, että faktana esitetty diskursiivinen merkitys palautuu jonkin julkistaloudellisen yksikön, kuten valtion, kunnan tai julkisen viraston toimintaan, tai että kenen tahansa toimijan omaksuma käytäntö palautetaan faktana sen julkistaloudelliseen merkitykseen. Tarkastelemme analyysissa teksteistä poimituista faktoista kolmea edellisen osion päätteeksi tiivistettyä institutionaalisen yrittäjyyden muotoa: institutionaalisen logiikan esittämistä faktana, institutionaalisten logiikoiden yhdistämistä faktana sekä erilaisten faktojen yhdistelmiä askartelun ja kääntämisen muodossa. Analyysin avulla saadaan näin ollen tietoa siitä, millä tavalla tutkittujen asiakirjojen teksti muodostaa illokutionaarisesti tietoisien suhteen yhteiskunnassa vallitseviin instituutioihin ja mahdollisesti uusintaa tai muuttaa niitä. Mitä kaikkea näillä teoilla halutaan saada aikaiseksi ja millaista muutosta ne tulevat tuottaneeksi – eli teon perlokutionaariset ulottuvuudet – vaativat tekstin ulkopuoleista aineistoa ja ovat siten rajattu analyysin ulkopuolelle.

Analyysi on luonteeltaan tulkitsevaa. Institutionaalisia faktoja poimitaan näytteenä toimivista asiakirjoista laadullisen sisällönanalyysin keinoin (ks. Tuomi ja Sarajärvi 2009). Faktan poiminnan kriteerinä on sen assertiivinen muoto ja viittaus johonkin vakiintuneeseen institutionaaliseen logiikkaan, jolla on jokin yhteys julkistaloudellisiin instituutioihin (julkisoikeus, julkinen kirjanpito, budjetti, verotus jne.). Poimimme tekstistä institutionaalisia faktoja niiden institutionaalisen logiikan viittauskohteiden mukaan. Asiakirjoissa esiintyvät pääasialliset viittauskohteet ovat Suomen julkistalouden tila sen institutionaalisisessa ympäristössä, julkistalouden politiikan institutionaalinen ympäristö yleisemmin, julkistaloudellisen toimijan arvot sekä julkistalouden ja yksityisen talouden institutionaaliset erot. Koska näiden kohteiden alle poimitut faktat ovat paikoitellen limittäisiä, olemme otsikoineet näiden teema-alueiden käsittelyn niiden keskeisten faktojen mukaan, ja käsitlemme kutakin faktaa vain kerran.

Kukin temaattinen osio on jaoteltu siten, että käsittelemme ensin yksittäisiä logiikoita koskevia faktoja, jonka jälkeen esittelemme näiden faktojen yhdistämistä muihin institutionaalisiin logiikkoihin (ml. muut faktat) ja niihin liittyviä institutionaalisen yrittäjyyden muotoja.

Julkistalouden institutionaaliset faktat asian- tuntijaselvityksissä

Kriisi, kestävyysvaje ja julkistalouden ongelmat

Näytteenä käyttämissämme asiakirjoissa esitetään faktaväitteitä ennen kaikkea siitä, mikä talouspolitiikassa on mahdollista ja millaisissa puitteissa päätöksiä voidaan tehdä juuri nyt. Toisin sanoen niissä artikuloidaan institutionaalisia faktoja talouspolitiikan rajoitteista. Raporttien selkein taustakertomus on *julkistalouden* kriisi, joka raporttien mukaan on joko käynnissä tai seuraamassa ”nykyminenolla” vääjäämättä. Julkistalouden kriisiin yli pääseminen vaatii esimerkiksi VM:n mukaan valtionaloudelta rankkoja ”sopeutustoimia” (JTV). Sopeutustoimet kuvataan yhteisiksi haasteiksi yksilöimättä esimerkiksi valintoihin liittyviä intressiristiriitoja. Raporteissa myös korostetaan faktana, että julkistalouden tasapaino on viime kädessä kaikkien etu. Julkistalouden tila esitetään tosiasiana, jonka tunnustaminen antaa puitteet poliittisille päätöksille. Raportit kuitenkin ”kamppailevat” julkistalouden tilan yksityiskohtien tulkinnoista. Tulkinnoissa on kyse eroista siinä, mikä julkistalouden kriisi tarkalleen ottaen on, missä määrin sellainen vallitsee tällä hetkellä ja millä ehdoin, mistä kriisi johtuu sekä mitä siitä tulisi päätellä. Julkistalous konstruoidaan näin ollen joksikin, minkä institutionaalinen logiikka ei voi jatkua nykyisellään. Se, mikä julkistaloudessa tarkalleen ottaen on kriisissä ja miten, jää lukijan tunnistettavaksi, minkä vuoksi kyse on institutionaalisen faktan esittämisestä *par excellence*.

Keskeisin käsite VM:n versiossa julkistalouden kriisiin faktasta on *kestävyysvaje*. Kaikkien ”sopeutustoimien” välttämättömyys seuraa VM:n asiakirjoissa kestävyysvajeen olemassaolosta. Kestävyysvaje määritellään julkistalouden rakenteelliseksi va-

jeeksi, eli suhdannekorjatuksi tulojen riittämättömyydeksi menoja kattamaan. Kyse ei ole sinänsä eksaktista laskelmasta tai ”taloudellisesta pakosta”, koska laskelma perustuu poliittisesti sovittuun ylijäämätavoitteeseen, jonka voisi koska tahansa määritellä toisin (ainakin EU-sopimusten puitteissa). Toisaalta kaikissa asiakirjoissa korostetaan, että julkistalouden ”paineet” tulevat sen ulkopuolelta. Esitetyn faktan mukaan julkistalous on reaktiivista suhteessa sen institutionaaliseen viitekehukseen, johon julkistalouden täytyy lähtökohtaisesti sopeutua eikä vaikuttaa siihen. Toisaalta maailmantalouden kriisi kuvataan ainutkertaiseksi ja ohimeneväksi ilmiöksi, minkä jälkeen oletetaan palattavan normaalille kasvu-uralle (JTT, 30–32). Samassa yhteydessä tosin väitetään, että julkisen sektorin sopeutumistoimet (suhteessa itse määriteltyyn ylijäämätavoitteeseen) ovat normaalille kasvu-uralle palaamisen edellytys. Julkistalouden kriisiin faktaväite siis kuuluu kokonaisuudessaan, että julkistalouden kriisiin ajanut ”ulkoapäin tuleva” taluskriisi on ohimenevä suhdanneilmiö, kun taas sen synnyttämä julkistalouden kriisi on jossain määrin pysyvä rakenneilmiö. Raportissa askarrellaan siis kaksi hyvin erilaista institutionaalista logiikkaa yhdeksi kriisifaktaksi

Kestävyysvajeen taustalla on monia rajatumpia institutionaalisia logiikoita, joita esitetään faktoina. Ensinnäkin valtionalouden tasapainoa pidetään kaikin puolin toivottavana (vakaudesta lisää ks. alla). Tähän liittyy myös kuvaus valtionaloudesta asiana, jossa keskeistä on esimerkiksi talouskasvu- tai sosiaalipoliittisten tavoitteiden (joiden tavoittelu alijäämäisillä budjeteilla on helpompaa laskusuhdanteessa) sijaan tasapaino - joka palvelee esimerkiksi sijoittajien taloudellisia intressejä. Toiseksi menolisäysten esitetään olevan tyypillisesti pysyviä. Tätä havainnollistaa esimerkiksi se, että VM:n mukaan finanssikriisi ja väestön vanhentuminen johtavat ”pysyvän sopeutuksen” tarpeeseen (JTT, 22). Kolmanneksi politiikan työnjako esitetään niin, että poliitikot ovat lyhytjänteisiä ja pyrkivät kasvattamaan menoja vastuuttomasti, siinä missä virkamiehet edustavat ”vastuullisuutta”. Näiden ryhmien toiminnalla oletetaan olevan hyvin erilainen aikaperspektiivi.

Näitä kolmea faktaa yhdistää vahvasti se, että niiden tunnustaminen on vaativaa: väitteet vaativat neutraalin finanssipolitiikan ja poliittisen lyhytjänteisyyden käytäntöjen mielekästä merkityksellistä-

mistä tosiasiaksi sekä menolisäysten perumisen esittämiseen johtavien mekanismien tunnistamista olakseen tosiasioita. Näiden yksittäisten faktojen yhdistäminen ”kestävyyssvajeeksi” luo mahdollisesti helpommin hyväksyttävän faktan, mutta toisaalta altistaa uusien faktojen hyväksynnälle. Kestävyyssvajeen hyväksyminen faktana voi esimerkiksi juontaa juurensa ikärakenteen muutoksen, menojen pysyvyyden ja verotuksen nostamisen negatiivisten vaikutusten hyväksyntään. (Oletus menojen pysyvyydestä ei toki ole fakta samassa mielessä kuin esimerkiksi ikärakenteen muutos, joka on asiakirjoissa faktaksi oletettu arvio.) Mikään yksittäisistä faktoista ei tuota institutionaalista faktaa julkistalouden menojen leikkaamisen toivottavuudesta, mutta niiden yhdistelmä tuottaa mahdollisuuden hyväksyä myös leikkaamisen toivottavuuden faktana.

Edellä mainitut seikat ovat hyviä esimerkkejä siitä, miten ekonomistiseen tyyliin tapahtuva institutionaalinen yrittäjäys sitä kohtaan, mikä julkistaloudessa on poliittista ja mikä faktaa, voi tapahtua askartelemalla useita institutionaalisia logiikoita yhdeksi (VM:n tapauksessa kestäväsvajeen) faktaksi. McKinseyn raportissa institutionaalinen yrittäjäys tapahtuu toisella tavalla. Suomen talouteen liittyviä institutionaalisia ”kriisilogiikoita” esitetään yksittäisinä ongelmina. McKinseyn raportin mukaan Suomen talouden ongelmia ovat ennen kaikkea ”rakenteelliset jäykkyydet” (ST, 19), byrokratia (ST, 46), verotus (ST, 45) ja tulonjako (ST, useita). Rakenteellisten jäykkyyksien ja byrokratian sisältö jää tarkentamatta, mutta esimerkiksi verotuksesta esitetään hyvin konkreettisia ongelmakuvauksia. Verotuksen erityisenä ongelmana pidetään ”kaksinkertaista verokiilaa” (ST, 19) eli tilannetta, jossa eri veromuotoja ja työnantajamaksuja peritään tuotannon ja vaihdon kierron eri vaiheissa.

Tämä voidaan tulkita eräänlaiseksi kääntämisen (*translation*) muodoksi: mikäli jokin koherentti normatiivinen merkitys hyväksytään lähtökohdaksi, voidaan jotkut faktat hyväksyä ”ongelmiksi”. Asiakirjasta ei kuitenkaan käy ilmi tarkasti, mikä tämä lähtökohta on. Yksi kanava faktojen määrittelyyn ongelmiksi on kansainvälinen vertailu erilaisten mittarien kautta. Kansainväliset keskiarvot esitetään niin, että niiden ylittäminen tai lähestymisen toivottavuus (mikäli tullaan ”alhaaltapäin”) esitetään faktana itsessään – tai pikemmin Suomen poikkeama viite-

ryhmän keskiarvosta alaspäin esitetään automaattisesti ongelmana. Raportissa esimerkiksi verrataan Suomen kokonaisveroastetta muiden OECD-maiden joukkoon ilman verotuksen muotojen tai päämäärien esittelyä (ST, 9). Toisaalla Suomea verrataan Aasiaan kasvusta (ST, 16) ja yliopistorankingeista (ST, 34) puhuttaessa. Vertailun merkitys korostuu, kun puhutaan suhteellisesta asemasta. Esimerkiksi bruttokansantuotteen nousua pidetään hyvänä asiana, mutta tämän ohella korostetaan myös suhteellista asemaa ostovoimakorjatun BKT:n vertailussa (ST, 14). Suomi ei McKinseyn mukaan sijoitu nykyään tarpeeksi hyvin, kun relevanteiksi koetut maat pistetään mittarin mukaiseen järjestykseen. Raportissa ei anneta mitään täsmällistä rationaliteettia tällaisen suhteellisen aseman saavuttamiselle tai edes aseman merkitykselle, mutta tähän tosiasiaan nojaten vaaditaan muun muassa ryhtymistä kasvua edistäviin toimenpiteisiin.

Toisaalta McKinseyn ongelmien esitykseen kuuluu ajatus siitä, että keskeisin ulospääsy rakenteellisista ongelmista on työllistäminen – toisin sanoen työllistäminen muodostaa suhteen moniin erilaisiin tosiasioihin ja siten myös työn logiikka tulee tärkeäksi osaksi monia faktoja. Tällöin ongelmat, kuten rakenteelliset jäykkyydet ja verotus, jäsentyvät ongelmiksi ennen kaikkea sen takia, että ne haittaavat työllistämistä. Tässä mielessä työllisyys voi olla lähtökohta, joka määrittelee edellä käsitellyjä faktoja ongelmiksi, vaikka fakta rakennetaankin kehäpäätelmän kaltaisesti (”verotus on ongelma, koska se haittaa työllistämistä, mutta ongelmasta päästään eroon työllistämällä”). Työllisyyden logiikka yhdistetään institutionaaliseen faktaan, jonka mukaan vain yksityisen sektori on varsinaisesti tuottava. McKinseyn mukaan työpaikkojen tulisikin syntyä ennen kaikkea kasvuyrityksiin ja/tai kotimaiselle yksityiselle palvelusektorille (ST, 21, 30).

Institutionaalisten faktojen askartelun osalta ehkä mielenkiintoisin piirre McKinseyn raportissa on institutionaalisen logiikoiden johtaminen yleisestä ”ulkoisista paineista” hyvin yksityiskohtaisiin toimenpiteisiin. Esimerkiksi työpaikkojen syntyminen, joka on ratkaisu julkistalouden kriisiin, edellyttää raportin mukaan palveluiden kysynnän kasvua, mikä taas edellyttää poliittisia toimia. Yksityisten palvelujen kysynnän lisäämistä voidaan McKinseyn mukaan tukea kahdella tapaa, joko tuloeroja kasvattamalla

tai verokiilaa pienentämällä (ST, 47). Arvonlisäveron laskeminen ei raportin mukaan riitä työllistämiseen, joten käytännössä työpaikkojen syntyminen edellyttää työn verotuksen ja hinnan (radikaalia) alentamista. ”Ulkoisten paineiden” ja niistä muodostettujen faktojen nojalla esitettävään institutionaaliseen muutokseen kuuluu siis työn verotuksen keventämisen ohella esimerkiksi tuloerojen kasvattaminen. Joskus tämä tapahtuu hyvin symbolisin keinoin: ”verohelpotus toimii myös julkisen vallan positiivisena signaalina palveluiden käyttöä kohtaan” (ST, 47).

Asiantuntijuus ja kansainvälinen uskottavuus

Julkistalouden kriisi on asiakirjoissa paitsi ”kansainväli-rakenteellinen” myös poliittinen kriisi. Tämä johtuu ennen kaikkea siitä, etteivät kaikki ole valmiita ”tunnustamaan taloudellisia tosiasioita”. Tosiasioiden tunnustaminen viittaa ennen kaikkea käsitykseen julkistalouden liikkumatilasta. VM:n esittää liikkumatilan olevan varsin vähäinen. Julkista taloutta uhkaa Suomen herkkyyks kaikenlaisille institutionaalille muutoksille: maan tuotantorakenne on haavoittuvainen (JTT, 15), kansainvälisestä ympäristöstä on tullut häiriöalttiimpi (JTT, 30) ja rahoitusehdot voivat kiristyä äkillisesti (JTT, 33). Taus-talla oleva institutionaalinen fakta kuuluu, että julkisen sektorin on sopeuduttava – tarvittaessa nopeastikin – tällaisiin ulkoisiin muutoksiin. Sekä VM että McKinsey esittävät, että sopeutustoimet on tehtävä joka tapauksessa, ainoastaan niiden tekoajan-kohtaan voidaan vaikuttaa. McKinsey tosin esittää nykyhetken hyvänä tilaisuutena toimia harkitusti (ST, 44). Institutionaalisen yrittäjyyden osalta tärkein teema tässä yhteydessä on se, että vain asiantuntijoiden esitetään pystyvän luotettavasti tunnustamaan tosiasiat.

Asiantuntijavetoisen talouden hallinnan toivotavuus askarrellaan raporteissa institutionaaliseksi faktaksi. Faktan lähtökohtana on politiikan ja virkamiesten välinen työnjako. Sen mukaan talouden instituutiot ja talouspolitiikka vaativat ohjaamista, joka on lähtökohtaisesti teknisluontoinen eli asiantuntijoiden alaa. Asiantuntijuuden merkitys jäsentyy ennen kaikkea suhteessa aikaan: ulkoisten paineiden tuottamat ongelmat koittavat joskus tulevaisuudes-

sa pahempina, ellei asiantuntijoita kuunnella. Tämä faktaväite ei ole empiirisesti testattavissa, vaan perustuu pelkästään puheaktin hyväksyntään. Kärjitetysti ilmaistuna asiantuntijavallassa on kyseessä stilisoitu fakta koskien sitä, että stilisoiduilla faktoilla pitää olla laaja poliittinen legitimitetti. Tämä vahvistaa asiantuntijuutta faktana itsessään ja korostaa sen itseään vahvistavaa logiikkaa. Silmiinpistävää VM:n raporteissa on, ettei asiantuntemuksen kohteita eli monien keskeiseksi esitettyjen ilmiöiden institutionaalista logiikkaa avata, vaan ainoastaan esitellään työryhmän sopimat määritelmät ja näiden pohjalta vedetyt poliittiset johtopäätökset. Hyvä esimerkki on rakenteellisen ylijäämän normi, joka määritellään vain ”suhdannetekijöiden vaikutuksesta puhdistetuksi ylijäämäksi”.

Asiakirjoissa myönnetään, ettei asiantuntijaksi kutsumisesta seuraa väitteiden ennustusvoimaa tai luotettavuutta. VM:n ensimmäisessä raportissa esimerkiksi todetaan, että raportin laskelmissa ei ole kyse ennusteista, vaan ainoastaan ”painelaskelmista”. Tästä huolimatta työryhmä kertoo pitävänsä laskelmiaan ennustusvoimaisina (JTT, 18). Toisin sanoen institutionaalisen logiikan seuraamisen arvioita *käsitellään* logiikasta yleistettävänä institutionaalina faktoina. VM:n myöhemmässä raportissa sen sijaan vahvistetaan, että ”kokemus on osoittanut laskelmi-en herkkyyden niin lähtökohtatilanteen muutoksille kuin laskelmissa käytettävillä vaihtoehdoisille ole-tuksillekin” (JTV, 15).

Taluspoliittinen päätöksenteko jäsentyy VM:n raporteissa prosessiksi, jossa (enemmän tai vähemmän ennustusvoimaiseksi esitetty) virkamiestyö tulee ensin ja mahdollistaa (ennusteen mukaisten faktojen perusteella tapahtuvan) poliittisen päätöksenteon. Esimerkiksi VM:n ensimmäisen raportin mukaan ”julkisten tehtävien ja menojen perinpohjaista läpikäyntiä” (JTT, 14) tarvitaan edellytyksenä toimivalle poliittiselle päätöksenteolle. Tämä heijastaa käsitystä, jonka mukaan virkamiestyö edeltää muuta politiikkaa. VM:n ensimmäinen raportti (JTT) luo selvää kuvaa taluspoliittisen päätöksenteon ulko- ja sisäpuolisista. Raportin perusteella talouden hallinnan ammattilaiset kommunikoivat kansainvälisesti tasavertaisesti keskenään ja jakavat sitten tiedon poliitikoille, joiden sopeutuminen asiantuntijoiden konstruoimaan todellisuuden tul-kintaan kommunikoivat poliitikkojen ”vastuullisuutta”.

Taluspoliittista hallintaa ja faktojen esittämistä ei kuitenkaan olla halukkaita nimeämään kenen tahansa asiantuntijan tehtäväksi – itse asiassa sitä ei haluta nimetä minkään yksittäisen toimijan, vaan yleisen ”asiantuntijuuden” tehtäväksi.

Tämän logiikan mukaan asiantuntijat pitävät yllämaan kansainvälistä taluspoliittista ”uskottavuutta”. Uskottavuudella tarkoitetaan johdonmukaista finanssipoliittikkaa. Erityisesti VM esittää raporteissaan hyvin tarkasti, miten kansainvälisille areenoille voidaan viestiä Suomen luonteesta uskottavasti. Uskottavuuden ylläpitäminen on VM:n raporttien perusteella tärkeää siksi, että se vaikuttaa muilta uskottavilta tahoilta tuleviin paineisiin. Faktaksi siis esitetään, että on olemassa uskottavia tahoja, joiden käsityksillä Suomesta on suuri merkitys, ja näiden tahojen käsityksiin vaikuttaa ennen kaikkea finanssipoliittikan kurinalaisuus ja jatkuvuus. Uskottavaksi esitettyjä kansainvälisiä toimijoita ovat nimeämättömät ”Suomen taluspoliittikkaa arvioineet kansainväliset järjestöt” (JTT, 26; JTV, 14), luottoluokituslaitokset, Kansainvälinen valuuttarahasto IMF ja Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD (JTT, 108) sekä toisinaan tarkemmin määrittelemättömät ”kansainväliset järjestöt” (JTT, 115; JTV, 14). Finanssipoliittikan kurin pettämisestä puhuttaessa vedotaan Standard & Poor’s -luottoluokituslaitoksen näkemyksiin (JTT, 63). Näiden auktoriteettien voi katsoa jakavan VM:n käsityksiä talouden institutionaalisisista faktoista.¹

Käsitys talouden ”ulkoisista ehdoista” ja niiden ilmentymisestä asiantuntijapuheessa askarrellaan VM:n raporteissa näin ollen asiantuntijavaltaisten ”sopeutumistoimenpiteiden” pakoksi. Toisaalta on huomattava, että vaikka kansainvälisten talousasiantuntijoiden näkemykset esitetään useimmiten annettuina faktoina, eräät kansainväliset ilmiöt esitetään myös yksilöityinä poliittisina vaatimuksina. Esimerkiksi VM:n jälkimmäisen raportin mukaan verotusta tulisi laskea eräiltä talouden lohkoilta ja ihmisryhmiltä: globalisaatio luo ”paineita siirtää verotuksen painopistettä yhtiö- ja ansiotuloverotuksesta kulutusverotukseen ja liikkumattomiin verotuskohteisiin kuten kiinteistöihin” (JTV, 20). Tässä mielessä kansainvälisen talouden rakenteet eivät aina näyttäytyä asiantuntijavallan muodossa, vaan niiden esittäminen institutionaalisisena faktana riittää poliittikkavaatimukseen myös sellaisenaan.

Vakaus ja luottamus

Aiemmin käsitelty kestävyysvaje on yksi raporttien vahvimpia institutionaalisisia faktoja, mutta sitä ja monia muita faktoja yhdistää yksi ehkä näitäkin vahvempi, luonteeltaan normatiivinen fakta: *vakauden toivottavuus*. Vakauden toivottavuus on raporteissa (JTT, JTV) ehkä vahvimmin korostettu julkistalouden normatiivinen lähtökohta ja yleistetty periaate. VM:n raporteissa vakaus on julkistaloutta konstruoiva keskeinen fakta ja institutionaalisen yrittäjyyden avainkäsite, joka antaa ”käännöksen” (*translation*) muille faktoille. Vakauden toivottavuuden merkitystä alleviivaa se, että sitä korostetaan vahvana faktana riippumatta taluspoliittikan linjasta tai ylijäämistä.

Raporttien perusteella vakaus viittaa institutionaalisisesti valtion tulojen ennakoitavuuteen mahdollisimman pitkälle tulevaisuuteen ja menojen raamittamiseen etukäteen. Vakaudesta puhutaan tosin myös laajemmassa mielessä, jolloin sillä tarkoitetaan valtiontalouden hallintastrategiaa, johon eivät kuulu mielipiteen muuttaminen tai ylipäänsä ennakoimaton toiminta. Vakauden vaatimuksesta vedettävät johtopäätökset liittyvät useimmiten julkisten menojen leikkaamiseen. Vakauden vaatimus ulottuu kuitenkin yleisistä periaateista yksittäisten politiikkatoimien arviointikriteereihin asti. Esimerkiksi verotusta esitetään arvioitavan ensi sijassa vakauden (eikä esimerkiksi tulonjakovaikutusten, kannustimien tms.) kannalta. Tämän kriteerin mukaan hyvä vero on yksinkertaisesti sellainen, jonka tuotto on vakaa (JTT, 137). Julkistalous konstruoidaan näin ollen faktana toiminnaksi, jota ohjaa vakauden normi. Taluspoliittikan keinot on valittava kovan ja vakaan budjettikurin tavoitteen mukaisesti (JTT, 118).

Julkistalouden vakauden merkitys esiintyy epäsuorasti monissa faktoissa. Julkistalouden vakautta pidetään edellytyksenä edellä mainitulle kansainväliselle uskottavuudelle. Lisäksi se liittyy kotimarkkinoilla toimivien yritysten rooliin. VM:n teksteissä esitetään lukuisissa kohdissa, että julkistalouden rooli on tarjota hyvät olosuhteet yksityisen sektorin toimijoille. Julkisen sektorin tehtävänä on esimerkiksi järjestää tehtävänsä niin, että yksityiselle sektorille riittää työvoimaa. Tämän tehtävän toteuttamisessa onnistuminen vaatii vakautta. Vakauden toivottavuus liittyy ennen kaikkea *luottamusta* kos-

keviin institutionaalisiin faktoihin. Luottamus on VM:n työryhmän mukaan keskeistä, jotta yksityiset kansalaiset ja firmat ylipäänsä kykenisivät toimimaan taloudessa. Vakauden keskeisin hyöty on raportin mukaan siinä, että se lisää luottamusta talouspolitiikkaan (JTT, 18, 94, 97). Luottamuksen puolestaan sanotaan edellyttävän selkeitä talouspolitiikan pelisääntöjä (JTT, 97). Julkisella vallalla on VM:n raportin perusteella kaksi vakauten liittyvää käytäntöä: pitää julkiset menot vakaina ja säilyttää yksityisen sektorin luottamus. Esitetyn institutionaalisen logiikan mukaisesti tuottava työ syntyy julkistalouden ulkopuolella ja periaatteessa julkistaloudesta riippumatta, mutta tuottavan työn synty edellyttää investointeja, joita ei voi syntyä ilman vakautta.

Vakaus kytkeytyy VM:n raporteissa myös asiantuntijuuteen liittyvien faktojen esitykseen. Siinä missä virkamiehet ovat erikoistuneet vakaiden olosuhteiden luomiseen, poliitikkojen toiminta näytetään uhkana vakaudelle. Virkamiesten vallan korostamista voidaan oikeuttaa, koska vakaudesta huolehtiminen katsotaan paitsi virkamiesten tehtäväksi myös yhteiskunnalliseksi prioriteetiksi. Hyvänä esimerkkinä tästä toimii julkisten menojen hallinta. Kuten todettua, VM:n mukaan suurin uhka vakaudelle ovat julkisen sektorin menot, jotka uhkaavat aina kohota hallitsemattomasti (JTT, 129). Vakaa toimintaympäristö taataan raportin mukaan parhaiten sovittamalla julkisen kulutuksen liikkumavara yhteen kestävyystavoitteen kanssa pitäen kestävyystavoitteita aina ensisijaisina (JTT, 112–113). Alijäämän ymmärtäminen tosiasiallisesti hallitsemattomana ilmiönä voidaan tulkita asiantuntijoiden ja poliitikkojen roolien määrittelyksi: alijäämä on holtittomien poliitikkojen syytä, kun taas ylijäämä on hallintaan kykenevien talousasiantuntijoiden ansiota.

Institutionaalisen yrittäjyyden kannalta on kiinnostavaa, että vakautta käytetään askartelussa osittain epäjohdonmukaisesti. Yhtenä uhkana talouspolitiikan vakaudelle mainitaan ”sahasliike”, joka voi raportin mukaan vaarantaa talouden kestävyden pahasti (JTT, 135). Toisaalta vakauden olennaiseksi ehdoksi esitetään, että valtiossa kyetään toimimaan nopeasti ja määrätietoisesti. Erityisesti ”sopeutustoimet” (JTT, 13), välitön toiminta (JTT, 55) ja etukäteissäätäminen (JTT, 88) korostuvat päivänpolttavina toimintamalleina. VM:n raportin mukaan

”hallittu muutos edellyttää, että ongelmiin on taruttava pian” (JTT, 18), minkä vuoksi sopeutus on aloitettava heti (JTT, 20). Vakauden toivottavuutta ei siis yhdistetä vain ennakoitavuuteen, vaan myös ylijäämien luomiseen mahdollisimman pian. Voidaan sanoa, että ”tempoilu” on raportin esittämän askartelun mukaisesti hyväksyttävää mutta vain yksisuuntaisesti: kun tavoitteena on pitää menot kurissa, tempoilu muuttuu hyväksyttäväksi.

Vakaan ylijäämän toivottavuutta perustellaan jälleen finanssipolitiikan uskottavuudella kansainvälisten toimijoiden silmissä. Luottamus valtion harjoittamaan finanssipolitiikkaan vakauten tarkoittaa siis rahoittajien luottamusta ja asiantuntija-arvioitsijoiden hyväksyntää. Asiantuntijuuden faktoihin kytkeytyen VM:n työryhmä tulee näin ollen kuvanneeksi itsensä tahona, jonka tehtävä on osoittaa sijoittajille ja vertaisasiantuntijoille, että se saa pidettyä poliitikot vaatimuksineen aisoissa vakaan strategian avulla. Virkamiehet esimerkiksi toivovat valtiollisten valinnanmahdollisuuksien kaventamista toistaiseksi puuttuvilla ylikansallisilla mekanismeilla. VM esittää julkistalouteen ulkopuolista seuranta ja jopa sanktiointia (JTT, 117). Ulkopuolisen seurannan sanotaan vaativan vankkaa asiantuntemusta, jota on Suomessa liian vähän (JTT, 118). Talouteen toivotaan muutenkin erilaisia ”top-down” -tarkastusketjuja (JTT, 147). Faktoja nostetaan toisin sanoen perustelemaan vallan siirtämistä poliitikoilta virkamiehille.

Julkisen ja yksityisen sektorin ominaisuudet ja suhteet

Siirrymme seuraavaksi tarkastelemaan raporteissa esitettyjä ihmisten ja organisaatioiden toimintaa ja suhteita koskevia institutionaalisia faktoja yleisesti ottaen sekä erityisesti niiden suhdetta julkistalouteen. Yksi raporteissa taajaan esiintyvä fakta on, että ihmisten ominaisuudet, kuten ahkeruus, tuottavat talouden tilan ja että makrotalouden instituutioiden tehtävänä on ennen kaikkea estää ihmisten spontaania toimintaa rajoittavien esteiden syntyminen. Näin esitetään eräänlaista sosiaalista ontologiaa koskeva faktavaite, jonka mukaan talousinstituutiot koostuvat osiensa summasta annettujen rakenteiden puitteissa. Väite on siksi merkittävä, että sen perusteella on luontevaa johtaa myös yksilöitä koskevia käyt-

täytymisvaatimuksia, koska talouden esitetyt ongelmat voidaan loogisesti korjata muuttamalla yksilöiden toimintaa. Julkistalouden kannalta logiikka näkyy siinä, että VM ja ennen kaikkea McKinsey katsovat varsin suoraan joidenkin ihmisryhmien esiintyvän julkistaloudessa ensisijaisesti kustannuksina tai ongelmina.

VM:n ”sopeutustoimien” toivottavuuden fakta yhdistettynä yksittäisten ryhmien toimintaa koskeviin faktoihin johtaa toimintasuositukseen, jonka mukaan tuottamattomaksi määriteltyjen ihmisryhmien menoja tulisi karsia. VM:n mukaan ”uudelleenarvioitavia” menoja ovat erityisesti sosiaali- ja terveysmenot ja niihin liittyvät kuntien valtionosuudet, työttömyysturva, eläkemeno sekä opintotukijärjestelmä (JTV, 21). McKinseyn raportissa taas ei nimetä ryhmiä, vaan käsitellään hyvin suoraviivaisesti yksilöiden toivottavaa käytöstä julkistalouden instituutioiden suhteen. Ennen kaikkea raportin mukaan tarvitaan asennemuutoksia: työntekijöiden olisi otettava enemmän vastuuta itsestään (ST, 50). Yksilön vastuuttaminen perustuu julkisen sektorin kutistamisen ja työmarkkinoiden lisääntyvän kilpailun ja epävarmuuden esittämiseen institutionaalisenä faktana: talous muuttuu ja yksilöiden täytyy sopeutua tilanteeseen. Toisaalta myös poliitikkoja vastuutetaan realisoimaan ne institutionaaliset faktat, jotka on institutionaalisenä logiikkana yleistetty kuuluvan yksilöiden toimintaan. Valtiota kehoitetaan tekemään muun muassa tulonsiirtoihin aiempaa selkeämpiä ehtoja, rajaamaan opiskeluaikoja (ST, 46) ja nostamaan eläkeikää (ST, 32).

Toisaalta on huomattava, että McKinsey johtaa myös yleisemmän tason talousfaktoista yksilöitä koskevia vaatimuksia. McKinsey esittää talouden suotuisan kehityksen olevan pitkälti sen varassa, miten talouden tuottavuus kasvaa (ks. ST, 24, 38–40). McKinseyn mukaan tuottavuutta heikentäviä ongelmia ovat ihmisten ”rajoittuneen toimintakyvyn” elinvuosien määrä (ST, 19) sekä julkistaloudellisista tekijöistä ainakin kuntien palveluiden lisääntynyt henkilöstö (ST, 49) ja tähän liittyen hoitomenot (ST, 69). Näiden askartelun tuloksena on suuri joukko erilaisia poliittisia vaatimuksia. Esimerkiksi yleinen ansiotaso pitäisi jäädyttää (ST, 43), ”kunta-alan henkilöstön lisäspaine tulisi saada eliminointua” (ST, 122), työmarkkinajärjestelmä tulisi hajauttaa (ST, 36) ja kunnallisissa palveluissa olisi hyödynnettävä

”suurtuotannon etuja” (ST, 124).

Julkisen ja yksityisen sektorien toimijoiden suhdetta käsitellään asiakirjoissa ainakin kahdella tavalla. Ensinnäkin yksityisen ja julkisen sektorin institutionaalisen logiikoiden vertailussa käytetään erilaisia rinnastuksia. McKinseyn raportissa tarjotaan julkisen sektorin vertailukohdaksi pankkialaa. Pankkiala on raportin mukaan julkisen sektorin kanssa ”toimintatavoiltaan samankaltainen” ja ”osoittaa, että tuottavuuden parannusmahdollisuuksia on paljon, kun niitä haetaan järjestelmällisesti” (ST, 29). Koska samankaltaisuudelle ei juuri esitetä muita määreitä, on fakta hyvin riippuvaista lukijan hyväksynnästä. Julkisen sektorin tehtäväksi kuitenkin määritellään yksityisen sektorin palveleminen, koska vain yksityinen sektori nähdään ”aidosti” tuottavana. Tuottavuus taas määritellään keskeiseksi talouden indikaattoriksi ja tuottavuuden nostaminen vastavasti keskeiseksi toimenpiteeksi. Jos nämä hyväksytään faktoiksi, muotoutuu niiden askartelun perusteella poliittiseksi avainkysymykseksi se, miten julkinen sektori saadaan palvelemaan yksityisen sektorin tuottavuutta. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että julkisen ja yksityisen sektorin keskinäinen suhde asiakirjoissa on selvä: yksityinen sektori tuottaa arvoa siinä missä julkinen kuluttaa sitä.

Toiseksi julkinen sektori jäsenyy suhteessa yksityiseen sen mukaan, ”häiritseekö” se yksityisen sektorin toimintaa vai ei. Yksityinen sektori esitetään spontaanien markkinajakojen tuottajana, jota valtio voi häiritä eriasteisesti. VM esimerkiksi korostaa, että talouspolitiikan tavoitteena on aiheuttaa pienimmät mahdolliset käyttäytymismuutokset (JTT, 78) ja että erityisesti verotuksen ”vääristävät vaikutukset” tulee minimoida (JTT, 87). Ajatusta valtiosta spontaanin järjestyksen vääristäjänä voidaan pitää asiakirjoissa ehkä kaikkein vahvimmin taloustieteen ”stilisoituja faktoja” seuraavana väitteenä. Erityisesti valtavirtaisen taloustieteen normatiivisia sitoumuksia tarkasteltaessa on usein korostettu, että niiden mukaan yksityisen talouden spontaani järjestys ja siihen liittyvät käyttäytymismallit ovat talouden ensisijaisia ja normatiivisesti itseisarvoisia asioita, eikä tähän järjestykseen saisi julkisesti puuttua ainakaan yhtään enempää kuin on välttämätöntä (ks. tarkemmin Eskelinen & Sorsa 2011).

Yksityisen sektorin institutionaalisen logiikan faktat eli ”spontaanisuus” ja normatiivinen ensisijaisuus

suhteessa julkiseen ovat kuitenkin VM:n raporteissa paikoitellen ristiriitaisia. Kuten edellä todettiin, raporteissa nostetaan esiin tarvetta yksilöiden käyttäytymisen muuttamiseen (leikkauksilla). Mikäli valtion tulee tämän perusteella vaikuttaa yksityisen sektorin toimintatapoihin, voidaan yksityistä sektoria tuskin pitää spontaanina saati normatiivisesti ensisijaisena. Kiinnostava ristiriita vallitsee myös siinä, miksi talouspolitiikan asiantuntijahallintaa pidetään tärkeänä, jos julkisen vallan toimintaa pidetään lähtökohteisesti spontaanien markkinoiden häirintänä. Institutionaalisesti tarkasteltuna ”spontaanin” yksityisen sektorin ensisijaisuus perustuukin luontevimmin uskomukseen, että yksityinen sektori on huomattavasti tuottavampi ja parempi työllistäjä kuin julkinen. Yksityinen sektori on esimerkiksi VM:n mukaan paitsi tuottavampi, myös kykenevä hyödyntämään teknologista kehitystä julkista sektoria paremmin (JTT, 50). Julkisen sektorin toiminnan nähdään tuottavan faktuaalisesti alioptimaalisia tuloksia, minkä vuoksi yksityisen sektorin järjestystä halutaan puolustaa. Kummankaan sektorin tapauksessa ei eritellä, mitkä instituutiot kohentavat tuottavuutta ja mitkä heikentävät sitä, minkä vuoksi kyse on institutionaalisesta faktasta.

VM:n raporteissa talouden kasvu nähdään kyllä yksiselitteisesti yksityisen sektorin tuottamaksi – ”kasvu on seurausta yksityisen sektorin toimista” (JTT, 90) – mutta samalla julkisen vallan oletetaan tämän vuoksi asettavan yksityisen sektorin intressit aina etusijalle. Tällöin luovutaan väitteestä, jonka mukaan yksityisen sektorin tuottavuus voisi olla riippumaton julkisen sektorin toimista. Valtion keskeiseksi tehtäviksi esitetään joka tapauksessa rahoituksen ja työvoiman saannin turvaaminen yksityiselle sektorille (JTT, 122). Erityisesti kriisiolosuhteissa valtion rooliksi esitetään uuden yksityisen sektorin ”kasvusysäyksen” syntyminen edistämistä (JTT, 44) sekä reaalisen ja potentiaalisen tuotannon välillä vallitsevan tuotantokuilun umpeen kuromista (JTT, 43). Edellä esiteltyjen faktojen tarkempi esitys siis kuuluu, että yksityinen sektori ei luo spontaanisti tai optimaalisesti työllisyyttä, vaan että kyse on potentiasta, joka (asiantuntijoiden hallitseman) julkisen sektorin toimilla voidaan realisoida tai olla realisoimatta.

Samanlaisia ristiriitoja voidaan löytää McKinseyn raportista. Yksityisen ja julkisen sektorin välinen

suhde muotoutuu siinä tuottavuutta koskevien institutionaalisten faktojen kautta. Selvitettäessä Suomen kansantalouden menestystä ja tulevaisuuden haasteita McKinsey esittää Suomen tähänastisen menestyksen tuottajaksi erityisesti informaatioteknologiasektorin tuottavuuden ja kilpailukyvyyn sekä hyvän työllisyyskehityksen. Nämä teemat toistuvat läpi koko raportin, joskin tuottavuuden ja työllisyyden teemat korostuvat vahvimmin. Näiden järjestys on selvä: työllisyyden nousu on välttämätöntä menestykselle ja vain tuottavuuden kasvu luo työpaikkoja. Yksityisen sektorin tuottavuuden kasvu (erityisesti ”kasvuyritysten” kohdalla) luo lisää työpaikkoja ja julkisen sektorin tuottavuuden kasvu taas vapauttaa työvoimaa yksityiselle sektorille (ST, 44). Suomen haasteeksi nähdään julkisen sektorin hidas tuottavuuskehitys, ja se mainitaan ongelmana useita kertoja (esim. ST, 26). Erityisenä ongelmana raportissa pidetään kaikkien hoito- ja hoivapalvelujen heikkoa työn tuottavuuskehitystä (ST, 23). Toisaalla kuitenkin todetaan, että ongelmana on pikemmin julkisen sektorin tuottavuuden mittaamisen kehittymättömyys (ST, 19). Tuottavuuden kasvattaminen esiintyy myös talouden kehittämisen välineenä: tuottavuus muun muassa kehittää ajan säästöä ja erikoistumista (ST, 53).

Näitä ja edellä käsiteltyjä teemoja tarkasteltaessa on merkillepantavaa, että tuottavuus esitetään faktana ilman merkittäviä lisämääreitä (ks. ST, 11). Tällöin pidetään samantekevänä, mihin panoksia laitetaan tai mitä tuotetaan, kunhan tuotosten arvo kasvaa tai käytetyt panokset vähenevät. Tätä voidaan pitää yksityiselle sektorille ominaisesta tuottavuuden määritelmästä, joka käännetään faktana koko talouden logiikaksi. Julkisten palveluiden tuotteita ja panoksia ei toki voida aina selkeästi määritellä tai mitata, minkä vuoksi myös tuottavuuden lisäämistä on käytännössä lähes mahdotonta määritellä.

Lopuksi: talouden faktat ja talouspuheen politiikka

Yhteiskuntatieteellisessä instituutioteoriassa on tahtunut viimeisen vuosikymmenen aikana vahva ”poliittinen käänne”. Tämän artikkelin tarkoituksena on ollut kehittää parempia teoreettisia välineitä puheaktien politiikan tutkimukseen yleisesti ottaen

sekä erityisesti sen tutkimiseen, millä tavalla talouspuheen kautta erilaiset faktoina esitettävät ilmiöt, kysymykset ja käytännöt tuodaan talouden piiriin kuuluviksi instituutioiksi ja muokataan niiden sisältöjä. Lähtökohtana on ollut käsitys puheakteista institutionaalisenä yrittäjyytenä ja sosiaalisena toimintana, jossa yrittäjyys materialisoituu instituutioiden luomis-, uusintamis- ja muutospyrkimyksiksi. Luomassamme mallissa huomioidaan puheaktien illokutionaariset ja perlokutionaariset teot sekä institutionaaliset logiikat ja varsinaiset instituutioiden puheaktien viittauskohteena. Olemme myös tarkastelleet empiirisesti julkistalouden faktojen rakentumista ja tähän liittyvää institutionaalista yrittäjyyttä kummankin jaottelun ensimmäisten ulottuvuuksien osalta.

Artikkelin esimerkkianalyyssissa käsittelemiemme asiakirjojen perusteella voidaan sanoa, että valtiovarainministeriön ja konsulttien yhteiskunnallisen todellisuuden jäsenyys, kielenkäyttö ja huolenaiheet ovat suhteellisen yhteneväisiä ja asettuvat luontevaksi osaksi talousasiantuntijoiden kansainvälisen verkoston omaksumia puhetapoja. Julkistaloutta koskevien institutionaalisten faktojen kuvauksessa korostuu tietty käsitys talouden sosiaalisesta ontologiasta - poliitikkojen ja virkamiesten, yksilöiden ja talousjärjestelmän sekä yksityisen ja julkisen sektorien välisistä suhteista. Samoin raporteissa korostuvat vahvat institutionaaliset faktat tuottavan ja työllistävän valtion luonteesta sekä julkistalouden kestävyydestä. Lukuisten institutionaalisten faktojen askartelun ja kääntämisen yhdistelmien myötä muodostuneiden väitteiden hyväksyminen johtaa taas vahvaan institutionaalisen muutoksen ohjelmaan, jossa asemaansa vahvistavat virkamiehet leikkaavat tehokkaasti julkistalouden menoja.

Esimerkkianalyyssimme on nostanut useita tärkeitä teemoja jatkotutkimukseen. Analyyssin ensimmäisessä osiossa havaitsimme, että varsin kyseenalaisista yksittäisistä institutionaalista faktoista voidaan askarrella (*bricolage*) huomattavasti helpommin hyväksyttävissä olevia faktoja, joita edelleen askartelemalla tai kääntämällä (*translation*) voidaan käyttää hyväksi institutionaalisen muutoksen tuottamisessa. Toisessa osiossa havaitsimme, että faktojen esittämistä koskevat faktat voidaan ottaa osaksi askartelua ja kääntämistä, jolla vahvistetaan illokutionaarisesti faktapuheen asemaa. Kolmannessa osassa havaitsim-

me, että institutionaaliset faktat voivat olla luonteeltaan hierarkkisia ja että faktan asema vahvana kääntämisen mekanismina voi helpottaa muiden faktojen askartelussa. Analyyssin viimeisessä osassa havaitsimme, että yhden talouden lohkon/piirin (julkistalous) puitteissa suhteen luominen muihin lohkoihin/piireihin voi erittäin vahvasti antaa viittauskohteita yhden lohkon/piirin faktoille mutta samalla myös kyseenalaistaa faktojen keskinäistä johdonmukaisuutta.

Nämä havainnot voidaan tiivistää siten, että analyyssi on tuonut esiin institutionaalisten faktojen *ketjuttamisen, sisäisen vahvistamisen, hierarkian ja johdonmukaisuuden* kysymyksien tärkeyden faktojen illokutionaariseen esittämiseen liittyvässä institutionaalisisessa yrittäjyydessä. Lisäksi talouspuheen analyyssissa on kiinnitettävä teoreettisen pohdintamme ja näyteanalyyssin perusteella myös tarkkaa huomiota siihen, millä tavalla faktoina esitetyt instituutioiden ja institutionaalisten logiikkojen yleistetään koskemaan yhteiskunnallista toimintaa sekä miten niitä askarrellaan ja käännetään tukemaan muita faktoja ja toivottuja institutionaalisten muutoksia. Jo rajoitetun näyteanalyyssin perusteella näyttäisi siltä, että institutionaalisten faktojen esittämisen tutkimuksella on suuri potentiaali auttaa ymmärtämään sitä, millä tavalla faktat voivat tuottaa kuvaa taloudesta ja edistää instituutioiden muuttamista vastaamaan tätä kuvaa.

Erityisesti tutkimuskentän laajentaminen perlokutionaaristen ja illokutionaaristen tekojen yhteyteen voi paljastaa huomattavasti uutta tietoa talouspuheen performatiivisuudesta. Institutionaalisten faktojen ajatus voi sellaisenaan auttaa tässä tehtävässä. Poliittisen talouden ja politiikan tutkijan silmin erittäin monet näyteanalyyssissämme esiintyvät institutionaaliset faktat vaikuttavat kyseenalaisilta. Esimerkiksi markkinat näyttävät asiakirjoissa sosiaalisena järjestyksenä, johon julkisen vallan toimet luovat lähinnä epätoivottuja häiriöitä. Poliitikot taas näyttävät uusia julkisen sektorin etuja kärkevinä tahoina, jotka eivät ymmärrä pitkän aikavälin etuja, joita vain asiantuntijat voivat ajaa. Kumpikaan tulkinnoista ei paljaan faktan mielessä kestä empiiristä tarkastelua. Markkinainstituutioiden eivät koskaan ole valtioista riippumattomia ja julkisen sektorin toimet voivat olla normatiivisesti varsin toivottuja. Poliitikot ja kansalaiset voivat olla kaikkein hanakimmin jul-

kisen sektorin vakaan supistamisen kannalla, eivätkä virkamiehet välttämättä aja kansalaisten etuja. Näissä ei kuitenkaan välttämättä ole kysymys empirisesti kumottavissa olevista väitteistä, vaan institutionaalista logiikkaa koskevista faktoista, joista voi muototutua performatiivisesti myös paljaita totuuksia.

Empiirisessä jatkokutkimuksessa on syytä kiinnittää huomiota faktojen esittämisen perlokutionaariisiin tekoihin paitsi yleisesti ottaen myös yhden näytteenanalyysimme ohessa tekemämme havainnon nojalla. Havaitsimme, että erityisesti Valtiovarainministeriön raporteissa vedotaan usein kansainvälisten auktoriteettien esittämiin institutionaalisiin faktoihin. Raportteja voitaisiin tämän vuoksi luontevasti lukea esimerkiksi verkostoituneen taloushallinnan edustajien kamppailuna siitä, että verkoston esittämistä faktaväitteistä tulisi yleisesti hyväksytyjä yhteiskunnassa. Vastaavasti näitä tekoja voidaan analysoida siten, että asiantuntijat hakevat itselleen tunnustusta kansainväliseen verkostoon kuuluvina asiantuntijoina vetoamalla muihin verkoston asiantuntijoihin. Tätä tulkintaa tukee ministeriön jatkuva vetoaminen finanssipoliittisen uskottavuuden osoittamisen merkitykseen. Vetoamiseen perustuvaa diskursiivisen vallankäytön muotoja ja motiiveja on syytä käsitellä talouspuheen tutkimuksessa jatkossa huomattavasti yksityiskohtaisemmin. Samoin on syytä tarkastella, millaisia perlokutionaarisia intressejä ja intentioita tähän puheeseen liittyy.

Toinen syy näiden tekojen tarkasteluun on vahvojen poliittisten vaatimusten esittäminen institutionaalisten logiikkojen yleistyksen nojalla. Monia asiakirjoissa esitettyjä julkistaloutta koskevia faktaväitteitä voisi arvostella perusteellisesti taloustieteen käsittein ("kestävyyssvajeen" todenmukaisuuden arviointi käynee hyvästä esimerkistä). Poliitiikan tutkimuksen näkökulmasta on kuitenkin kiinnostavampaa, mitä seuraa, kun julkistalouteen liitetyt faktat ylipäänsä koskevat institutionaalisia logiikoita instituutioiden sijaan. Monet reaalisiksi esitetyt faktat nimittäin häivyttävät julkistalouden aktuaalisia valintamahdollisuuksia. Lopuksi onkin syytä todeta, että talouden asiantuntijapuheessa esiintyy mielenkiintoinen ambivalenssi. Talousasiantuntijat mahdollisesti ymmärtävät hyvin, että kaikki talouden tosiasiat ovat muutettavissa, koska muuten heidän

puheaktiensa yhteiskunnallista merkitystä olisi erittäin vaikeaa selittää. Mutta samaan aikaan asiantuntijapuheessa myös tunnustetaan vahvasti totuudenmukaisuuden merkitys epäpoliittisuuden takaajana: tosiasiat pitää hyväksyä ennen kuin mitään voi tehdä. Analyysimme perusteella talouden asiantuntijatahojen institutionaalisina tosiasioina esittämiä väitteitä tuskin kannattaa lukea ensisijaisesti paljaina tosiasioina. Pikemmin niitä on syytä lukea empirisesti kyseenalaistettavina väitteinä vallitsevista instituutioista ja niiden keskinäisistä suhteista sekä performatiivisuuteen mahdollisesti taipuvina institutionaalisen yrittäjyyden muotoina.

LÄHTEET

- Barnett, Michael ja Duvall, Raymond. 2005. Power in global governance. Teoksessa Michael Barnett ja Raymond Duvall (toim.) *Power in global governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1-32.
- Battilana, Julie, Leca, Bernard ja Boxenbaum, Eva. 2009. How actors change institutions: towards a theory of institutional entrepreneurship. *The Academy of Management Annals* 3:1, 65-107.
- Bevir, Mark ja Rhodes, R. A. W. 2010. *State as cultural practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Block, Fred. 1992. *Postindustrial possibilities: a critique of economic discourse*. Berkeley: University of California Press.
- Boltanski, Luc ja Thévenot, Laurent. 2006. *On justification: economies of worth*. New Jersey: Princeton University Press. Alkuperäinen teos: Boltanski, Luc ja Thévenot, Laurent. 1991. *De la justification. Les Economies de la Grandeur*. Pariisi: Gallimard.
- Çalışkan, Koray ja Callon, Michel. 2009. Economization, part 1: shifting attention from the economy towards processes of economization. *Economy and Society*, 38: 3, 369-398.
- Campbell, John L. 2004. Institutional change and globalization. Princeton: Princeton University Press.
- Clark, Gordon L. 1998. Stylized facts and close dialogue: methodology in economic geography *Annals of the Association of American Geographers* 88:1, 73-87.
- Clark, Gordon L. ja Wójcik, Dariusz. 2007. *The geography of finance: corporate governance in the global marketplace*. Oxford: Oxford University Press.
- Crouch, Colin. 2005. *Capitalist diversity and change - recombinant governance and institutional entrepreneurs*. Oxford: Oxford University Press.
- Eskelinen, Teppo ja Sorsa, Ville-Pekka 2011 *Hyvä talous*. Like kustannus, Helsinki.
- De Goede, Marieke. 2005. *Virtue, fortune, and faith: a genealogy of finance*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Gronow, Antti. 2008. Not by rules or choice alone: a pragmatist critique of institution theories in economics and sociology. *Journal of Institutional Economics* 4:3, 351-373.

- Hirschman, Albert O. 1984. Against parsimony: three easy ways of complicating some categories of economic discourse. *American Economic Review* 74:2, 89–96.
- Jessop, Bob. 2004. Critical semiotic analysis and cultural political economy. *Critical Discourse Studies* 1:2, 159–174.
- Lawson, Tony. 1997. *Economics and reality*. Lontoo: Routledge.
- Leca, Bernard ja Naccache, Philippe. 2006. A critical realist approach to institutional entrepreneurship. *Organization* 13:5, 627–651.
- Levy, David ja Scully, Maureen. 2007. The institutional entrepreneur as modern prince: the strategic face of power in contested fields. *Organization Studies* 28:7, 971–991.
- Lounsbury, Michael. 2008. Institutional rationality and practice variation: new directions in the institutional analysis of practice. *Accounting, Organizations and Society*, 33:4–5, 349–361.
- MacKenzie, Donald. 2006. Engine, not a camera: how financial models shape markets. Cambridge, MA: MIT Press.
- MacKenzie, Donald., Muniesa, Fabian ja Siu, Lucia. 2007. *Do economists make markets? On the performativity of economics*. Princeton: Princeton University Press.
- McCloskey, Donald. 1990. *If you're so smart: the narrative of economic expertise*. Chicago: University of Chicago Press.
- McKinsey & Company. 2007. *Suomen talous – saavutukset, haasteet ja prioriteetit*. Helsinki: McKinsey & Company.
- Pacheco, Desirée, York, Jeffrey, Dean, Thomas ja Sarasvathy, Saras. 2010. The coevolution of institutional entrepreneurship: a tale of two theories. *Journal of Management*, 36:4, 974–1010.
- Robinson, William. 2004. *A theory of global capitalism: production, class, and state in a transnational world*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Schmidt, Vivien. 2008. Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science* 11, 303–326.
- Scott, W. Richard. 2008. *Institutions and organizations: ideas and interests*. 3. painos. Lontoo: SAGE.
- Searle, John. 1979. *Expression and meaning: studies in the theory of speech acts*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Searle, John. 2001. Social ontology and the philosophy of society. Teoksessa Eerik Lagerspetz, Heikki Ikäheimo ja Jussi Kotkavirta (toim.) *On the nature of social and institutional reality*. Jyväskylä: SoPhi, 15–38.
- Sklair, Leslie. 2001. *Transnational capitalist class*. Oxford: Basil Blackwell.
- Streeck, Wolfgang ja Thelen, Kathleen (toim.). 2005. *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Suddaby, Roy. 2010. Challenges for institutional theory. *Journal of Management Inquiry* 19, 14–20.
- Teivainen, Teivo. 2002. *Enter economism, exit politics*. Lontoo: Zed.
- Thévenot, Laurent. 2011. Oikeutettavuuden rajat: yhteiselämää koossapitävät sidokset ja niiden väärinkäyttö. *Sosiologia* 48:1, 7–21.
- Tuomi, Jouni ja Sarajarvi, Anneli. 2009. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. 5. uudistettu laitos. Helsinki: Tammi.
- Valtiovarainministeriö. 2010a. *Julkinen talous tienhaarassa: finanssipolitiikan suunta 2010-luvulla*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 8/2010. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Valtiovarainministeriö. 2010b. *Julksen talouden valinnat 2010-luvulle*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 49/2010. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Sanomalehdet
- Manninen, Laura. 2011. Vedättäkö VM? Leikkauksia ei tarvita-kaan? *Taloussanomien* 28.3.2011.

VIITTEET

- 1 Esimerkiksi erikoistutkija Heikki Taimio on todennut, että ”ekonomistipiireissä on yleinen näkemys, että VM [Valtiovarainministeriö] syöttää tietoja kansainvälisille järjestöille. Ulkomaiden kautta kierrätetyt numerot palaavat Suomeen uskottavan leiman kera” (Manninen 2011).