

Päätöksenteon julkisuus Suomen konsensusjärjestelmässä: tapaustutkimus valtion tuottavuusohjelmasta

JUHO VESA

ABSTRACT
Publicity of Decision-Making in the Consensual Political System of Finland: A Case Study of the State Productivity Programme

The article studies how political decision-making processes are debated in public in the consensual political system of Finland. The article asks how Finnish political institutions, political culture and media system affect the style and volume of public debate. A case study of the State Productivity Programme (2002–2011) is presented. The study shows how the consensus-seeking practices limit publicity. The core decision-makers managed the media in order to avoid publicity during policy negotiations. Elite actors went public mostly in situations where they were unable to achieve their goals through negotiations. The study shows how the coalition partners used the media to maintain distinct political profiles. However, it is shown that in multi-party governments the ministers can also keep a low public profile when making unpopular decisions. This leaves the Ministry of Finance civil servants a visible role in public. The media agenda was to a great extent dependent on political situations inside the political elite.

Johdanto¹

Tarkastelen artikkelissa päätöksenteon julkisuutta Suomen konsensusjärjestelmässä. Poliittisten järjestelmien vaikutusta poliittiseen viestintään tutkitaan enenevässä määrin (esim. Brown 2011; Pfetsch 2001; Van Dalen 2012). Järjestelmien vaikutusta poliittisen päätöksenteon julkisuuteen on kuitenkin tutkittu vain vähän. Tarkastelen valtion tuottavuusohjelmaa koskevan tutkimuksen kautta, miten Suomen konsensusjärjestelmän ominaispiirteet ja mediajärjestelmä vaikuttavat poliittisen päätöksenteon julkisuuteen.

Aiemmissä tutkimuksissa on havaittu, että julkisella keskustelulla on usein vain pieni rooli suomalaisessa poliittisessa päätöksenteossa. Tätä on selitetty esimerkiksi konsensushakuisella päätöksenteolla sekä Suomen eliitin yhtenäisyydellä. (Kantola 2002a, 292–296; Kunelius ym. 2009; Reunanen ym. 2010; Ruostetsaari 2003, 306–307.) Konsensusjärjestelmän

vaikutuksesta päätöksenteon julkisuuteen on kuitenkin vain vähän yksityiskohtaisia tapaustutkimuksia.

Analysoin valtion tuottavuusohjelmaan (2002–2011) liittynyttä julkista keskustelua. Tuottavuusohjelmassa valtion työpaikkoja vähennettiin, ja samalla pyrittiin tehostamaan työntekoa valtionhallinnossa. Ohjelman käynnisti Matti Vanhasen ensimmäinen hallitus. Se päätti vuonna 2005, että valtiolta vähennetään pääosin eläköitymisen myötä noin 17 500 työpaikkaa vuoteen 2011 mennessä. Tästä päätöksestä ei käyty käytännössä lainkaan julkista keskustelua ennen kuin se tehtiin. Vuonna 2006 hallitus tiputti tavoitteen 9 645 henkilötyövuoteen. Matti Vanhasen toinen hallitus jatkoi ohjelmaa ja asetti vuonna 2007 uuden 4 800 henkilötyövuoden vähennystavoitteen vuosille 2012–2015. Vanhasen toisen hallituksen aikana tuottavuusohjelmaa kohtaan esitetty julkinen kritiikki koventui, ja julkisuudessa nähtiin myös ministerien välisiä kiistoja. Lopulta

Jyrki Kataisen hallitus päätti hallitusohjelmassaan 2011 korvata tuottavuusohjelman vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmalla, jossa asetetaan henkilötyövuosien vähennysten sijasta ennen kaikkea euromääräisiä tavoitteita.

Julkinen keskustelu vaihteli tuottavuusohjelman eri vaiheissa sekä volyymiltaan että sisällöltään. Kuvaa, millä tavoin päätöksentekoprosessi nousi eri vaiheissa julkiseen keskusteluun, ketkä keskusteluun osallistuivat ja millaisin argumentein. Ensin tarkastelen kuitenkin teoreettisesti sitä, miten Suomen konsensusjärjestelmän ominaispiirteet saattavat vaikuttaa päätöksiä koskevaan julkiseen keskusteluun.

Päätöksenteko ja julkinen keskustelu Suomen konsensusjärjestelmässä

Jakoa konsensus- ja enemmistöjärjestelmiin (Lijphart 1999) on käytetty poliittisen viestinnän tutkimuksessa paljon. On esimerkiksi tarkasteltu, onko näiden järjestelmien välillä eroja poliittisten instituutioiden medianäkyvyydessä (Van Dalen 2012) ja kansalaisten taipumuksessa keskustella politiikasta (Nir 2012). Myös poliittisten järjestelmien vaikutusta päätöksenteon julkisuuteen on sivuttu (esim. Reunanen ym. 2010; Spörer-Wagner ja Marcinkowski 2010), mutta asiaa ei ole tarkasteltu kovin systemaattisesti.

Suomessa on konsensusjärjestelmä, jossa on monta puoluetta, laajapohjaiset monipuoluehallitukset ja suhteellinen vaalitapa, ja jossa eturyhmät otetaan usein kiinteästi mukaan päätösvalmisteluun (Lijphart 1999, 3). Päätöksenteko perustuu yleensä yhteisymmärryksen tai kompromissien etsimiseen neuvotellen tai sopimalla. Suomen erityispiirteenä on myös poliittinen kulttuuri, jossa on korostunut valtaeliitin yksimielisyys politiikan suurista linjoista.

Neuvottelemisen on julkisuutta ”hylkivä” päätöksentekotapa, koska julkisuus politisoi asioita ja jähkistää neuvotteluasetelmia ja vaikeuttaa siten kompromissien saavuttamista (Pekonen 2011, 156–168; Reunanen ym. 2010, 295; Spörer-Wagner ja Marcinkowski 2010). Suljettujen ovien takana asioista voidaan keskustella vapaammin, ja neuvottelijat voivat tehdä myönnytyksiä menettämättä kasvojaan taustaryhmiensä silmissä (Spörer-Wagner ja Marcinkowski 2010, 8). Liian aikainen julkisuuteen meneminen voi vaikeuttaa yhteisymmärryksen tai kompromissin saavuttamista, ja Suomessa päättäjät pyrkivätkin välttämään julkista keskustelua erityisesti

päätösvalmistelun aikana (Kantola 2002a, 287; Kunelius ym. 2009, 426–427). Risto Kuneliuksen ja kumppaneiden (2009, 427) tutkimus suomalaisesta valtaeliitistä osoitti, että ”julkista keskustelua vältetään erityisesti silloin, jos asiassa osataan odottaa ristiriitoja eri osapuolten kesken ja tavoitteena on silti jonkinlaisen kompromissin löytäminen”. Kaksi kolmasosa päättäjistä esimerkiksi kertoi välttävänsä ”konkreettisten tavoitteiden ja mielipiteiden julkista esittämistä keskeneräisissä asioissa” (mt., 428). Toisaalta tilannetekijät voivat nostaa neuvottelut julkisuuteen: esimerkiksi alakynteen jäävä osapuoli voi pyrkiä torpedoimaan esityksiä vuodattamalla neuvotteluista tietoja julkisuuteen (Spörer-Wagner ja Marcinkowski 2010, 10–11).

Suomen erityispiirre on myös poliittinen kulttuuri, jossa on korostunut keskeisten eliittiryhmien yksimielisyys eli konsensus politiikan suurista linjoista (Kunelius ym. 2009, 229–230; Ruostetsaari 2003, 300). Konsensus on näkynyt ainakin turvallisuus-, talous- ja sosiaalipolitiikassa esimerkiksi siinä, että keskustelua ja julkisia konflikteja on vältetty (Kantola 2002a, 292–293). Valtaeliitin kaikilla toimijoilla ei tietenkään ole yhtä paljon vaikutusvaltaa: joissain kysymyksissä ja politiikkaverkostoissa konsensus muodostuu sisäpiirissä, kun taas toisissa tapauksissa päätöksenteossa huomioidaan laajasti eri intressiryhmien toiveet. Erityisesti ne toimijat, joiden näkökantoja ei oteta päätösvalmistelussa huomioon, saattavat turvautua mediajulkisuuden kautta vaikuttamiseen. (Kunelius ym. 2009, 223, 449.)

Yksimielisyyden sisältö on toki vaihdellut eri aikoina. 1990-luvulta lähtien siinä on korostunut erityisesti markkina-ajattelu ja tehokkuuden vaatimus (Kantola 2002b, 270). Esimerkiksi hallintopolitiikassa on 1980-luvun lopulta lähtien vallinnut poliittiset rajat ylittävä konsensus, jossa managerialistiset opit ja pyrkimys tuottavuuden parantamiseen ovat olleet keskeisiä (Tiihonen 2006, 92–96). Laman jälkeiselle eliittikonsensukselle on ollut leimallista päätöksenteon epäpolitisoituminen: politiikka on muuttunut vaihtoehdottomalta näyttäväksi ”käytännön hallinnoinniksi” (mt., 98). Aatteiden sijasta päätöksiä on perusteltu ”markkinoiden välttämättömillä tosiasioilla” (Kantola 2002b, 280). Epäpolitisoituminen on todennäköisesti entisestään heikentänyt julkisen keskustelun merkitystä päätöksenteossa.

Ideologisten kamppailujen korvautuminen käytännön hallinnoinnilla on näkynyt myös hallituksen toimintatavoissa, johon on tullut keskustelua ja

asioiden politisoitumista ehkäiseviä piirteitä. Suuret linjat lyödään usein lukkoon hallitusohjelmassa, josta pidetään tiukasti kiinni (Kunelius ym. 2009, 246–247, 449). Yksittäisten ministerien vastuu omasta sektoristaan on korostunut: ministerit johtavat oman hallinnonalansa hankkeita, eikä niistä yleensä keskustella kollektiivisesti edes hallituksen sisällä (esim. Nousiainen 2000, 90; Tiili 2004). Nämä toimintatavat ovat todennäköisesti vähentäneet median kiinnostusta asiakysymyksiin (vrt. Kunelius ym. 2009, 249) ja myös julkisen keskustelun merkitystä hallitustyössä.

Vaikka konsensusjärjestelmässä mediajulkisuus on päätöksentekoprosessien kannalta usein hyödytön tai haitallinen, poliitikot tarvitsevat mediaa kommunikoidakseen äänestäjien kanssa (vrt. Pfetsch 2001, 50). Monipuoluejärjestelmässä poliitikot käyttävät julkisuutta erityisesti ratkoakseen kompromissien tekemisen ja erillisen poliittisen profiilin ylläpitämisen välistä jännitettä. Julkisuudessa puolueet voivat perustella äänestäjille hallitusyhteistyön edellyttämiä kompromisseja ja irtautumista vaalilupauksista (Martin ja Vanberg 2008). Hallituksen jäsenet voivat myös ilmaista julkisuudessa erimielisyytensä hallituksen päätöksiin ja näin säilyttää identiteettinsä monipuoluehallituksen yhdenmukaisuuspaineessa (Boston ja Bullock 2012). Suomen ehdokaskeskeisen vaalijärjestelmän vuoksi ministereillä on intressi profiloitua julkisuudessa myös henkilökohtaisesti (esim. Pekonen 2011, 109–110).

Konsensuaalisissa maissa on perinteisesti ollut niin sanottu demokraattis-korporatiivinen mediajärjestelmä, jossa poliittinen järjestelmä ja mediajärjestelmä ovat olleet tiiviisti kytköksissä toisiinsa: Julkisen palvelun ideologia on ollut voimakas, ja puolueiden ja toimittajien välinen suhde on ollut läheinen. Siten poliittisella eliitillä on perinteisesti ollut paljon valtaa suhteessa median agendaan. (Hallin ja Mancini 2004, 143–197.) Suomen kaltaisissa pienissä konsensusmaissa toimittajat ovat suhtautuneet korostuneen kunnioittavasti poliittiseen eliittiin ja jakaneet eliitin kanssa yhteiseksi koetun vastuun kansakunnan edusta (Brown 2011, 67; Herkman 2009, 84; Kantola 2012).

Demokraattis-korporatiiviset mediajärjestelmät ovat muuttuneet viimeisten vuosikymmenten aikana huomattavasti: media on niissä pitkälti kaupallistunut ja irtautunut poliittisista instituutioista (Hallin ja Mancini 2004, 279; Herkman 2009). Suomessa esimerkiksi sanomalehdet eivät ole enää si-

toutuneita puolueisiin, ja Yleisradion monopoli on murtunut. Toimittajat alkoivat ottaa kriittistä etäisyyttä poliittiseen eliittiin 1970-luvun lopulta lähtien (Aula 1991; Kantola ja Vesa 2013).

Nämä muutokset ovat osa länsimaissa laajemminkin havaittua politiikan medioitumista (esim. Kunelius ja Reunanen 2012; Mazzoleni ja Schulz 1999; Strömbäck 2008). Sen lisäksi, että mediasta on tullut aiempaa itsenäisempi instituutio, se on myös aiempaa keskeisempi poliittisen tiedon kanava. Kun puolueiden asema on samaan aikaan heikentynyt ja liikkuvien äänestäjien määrä lisääntynyt, julkisuus on erityisesti poliitikoille aiempaa tärkeämpi paikka. Medioitumisteesi väittää, että saadakseen julkisuutta politiikan toimijat sopeuttavat toimintaansa median esitystapoihin ja uutiskriteereihin eli median logiikkaan. (Mt.)

Medioitumisteessin oletama toimittajien ja päätäjien välisen etäisyyden kasvu voi merkitä sitä, että julkisuus saa aiempaa suuremman merkityksen poliittisessa päätöksenteossa (vrt. Välvirronen ja Kunelius 2009, 226). Päätäjien pyrkimys välttää julkisuutta ei esimerkiksi välttämättä enää onnistu, jos aiempaa ärhäkkäämmät toimittajat eivät sitä hyväksy (vrt. Spörer-Wagner ja Marcinkowski 2010, 9). Ei ole kuitenkaan selvää, miten vahvaa median itsenäisyys tässä suhteessa on, eli missä määrin poliittisista instituutioista muodollisesti irrottautunut media tosiasiaa hallitsee julkisen keskustelun agenda. Esimerkiksi Suomessa toimittajien ja eliitin välinen etäisyys ei välttämättä ole kasvanut niin suureksi kuin usein väitetään (Noppari 2010). Median agenda saattaa olla indeksointihypoteesin (Bennett 1990) mukaisesti riippuvainen poliittisesta eliitistä. Indeksointihypoteesin mukaan media herättää poliittisista kysymyksistä kriittistä keskustelua vain, jos eliitin sisällä on huomattavaa erimielisyyttä (mt.).

Teoriassa myös poliittisten päättäjien sopeutuminen median logiikkaan voi lisätä julkisuuden roolia päätöksenteossa. Julkisuuden strateginen merkitys vallankäytön välineenä (ks. esim. Kunelius ja Reunanen 2012) saattaa kasvaa. Esimerkiksi aiempaa liikkuvampaan julkiseen mielipiteeseen vetoamisesta voi tulla poliittinen ase (vrt. Kernell 1997).

Aiemman tutkimuksen perusteella voidaan siis muodostaa oletuksia Suomen konsensusjärjestelmän ja mediajärjestelmän vaikutuksesta päätöksenteon julkisuuteen. Tarkastelen valtion tuottavuusohjelman kautta seuraavia kysymyksiä: Miten neuvottelemisen päätöksenteon muotona ja yksimielisyyttä korostava

poliittinen kulttuuri vaikuttavat julkiseen keskusteluun? Miten poliitikot käyttävät julkisuutta poliittisen profiloitumisen paikkana? Miten itsenäisesti media seuraa päätöksentekoprosesseja?

Aineistot ja menetelmät

Tutkimukseni valtion tuottavuusohjelmasta perustuu sanomalehti-, haastattelu-, asiakirja- ja viestintämateriaaliaineistoon. Sanomalehtiaineisto koostuu Helsingin Sanomien (HS) ja Aamulehden (AL) valtion tuottavuusohjelmaa käsittelevistä uutis- ja mielipideartikkeleista heinäkuusta 2002 kesäkuuhun 2011. Etsin artikkelit lehtien verkkoarkistoista laajalla hakulausekkeella.² Löydettyistä artikkeleista valitsin aineistoon ne, joissa valtion tuottavuusohjelma oli pääaiheena tai joissa artikkelin pääaihe liitettiin siihen esimerkiksi siten, että sen sanottiin olevan seurausta tuottavuusohjelmasta. Tämän valikoinnin seurauksena sanomalehtiaineiston kooksi tuli yhteensä 323 artikkelia. Näistä 180 on uutisartikkeleita (HS: 128, AL: 52) ja 143 mielipideartikkeleita³ (HS: 109, AL: 34).

Tein neljätoista (14) puolistrukturoitua teema-haastattelua aikavälillä lokakuu 2010 – marraskuu 2011. Haastattelin tuottavuusohjelmaa valmistelleita ja siitä päättäneitä tai sitä läheisesti seuranneita ministereitä, ministerien poliittisia avustajia, valtiovarainministeriön virkamiehiä, kansanedustajaa, työntekijäjärjestön edustajaa sekä kolmea toimittajaa. Haastattelut käsittelevät muun muassa seuraavia teemoja: Miten tuottavuusohjelma sai alkunsa ja miten prosessi eteni? Millaisia keskusteluja ja neuvotteluja ohjelmasta käytiin hallituksessa, eduskunnassa ja valtiovarainministeriössä? Miten ohjelmasta viestitettiin julkisuuteen? Miten toimittajat saivat prosessista tietoa, ja mikä prosessissa oli uutisoinnin arvoista? Kolme haastateltavaa täydensi haastatteluja myöhemmin sähköpostitse. Haastattelut ovat anonymymeja, ja viitataan niihin sekä täydentäviin sähköpostiviesteihin haastattelun roolia kuvaavalla termillä kuten ”ministeri”, ”ministerin avustaja” jne. Anonymiteetin varmistamiseksi jätän välillä roolin mainitsematta ja viitataan haastatteluihin yleisemmin (”haastattelu”, ”haastattelut”).

Asiakirja-aineisto muodostuu talouspoliittisen ministerivaliokunnan pöytäkirjoista ja niiden VM:ssä valmistelluista liitteistä sekä hallituksen päätöksistä. Viitattut asiakirjat on mainittu lähdeluettelossa. Käy-

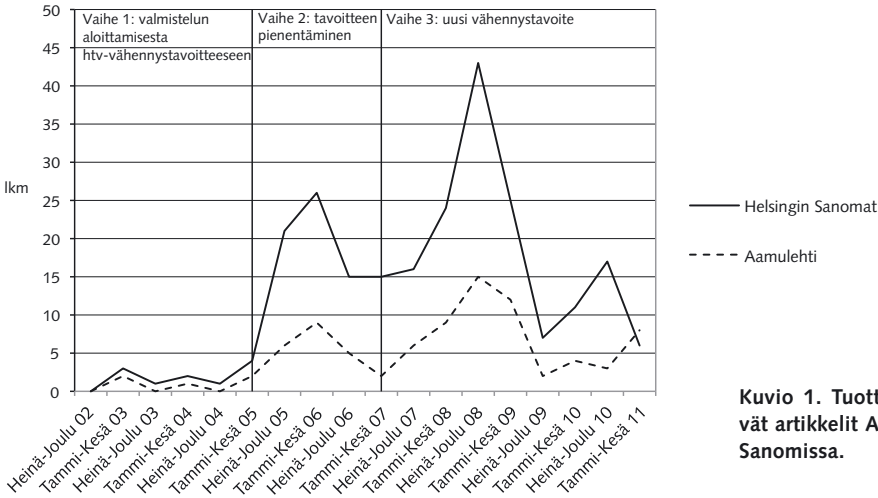
tin aineistona myös eduskunnan valiokuntamietintöjä sekä eduskunnan täysistuntojen pöytäkirjoja.

Viestintämateriaaliaineisto koostuu tiedotteista ja puheista. Etsin hakukoneiden avulla sellaiset VM:n ja valtioneuvoston kanslian (VNK) verkkosivuilla julkaistut tiedotteet ja ministerien puheet, joissa tuottavuusohjelma mainitaan.⁴

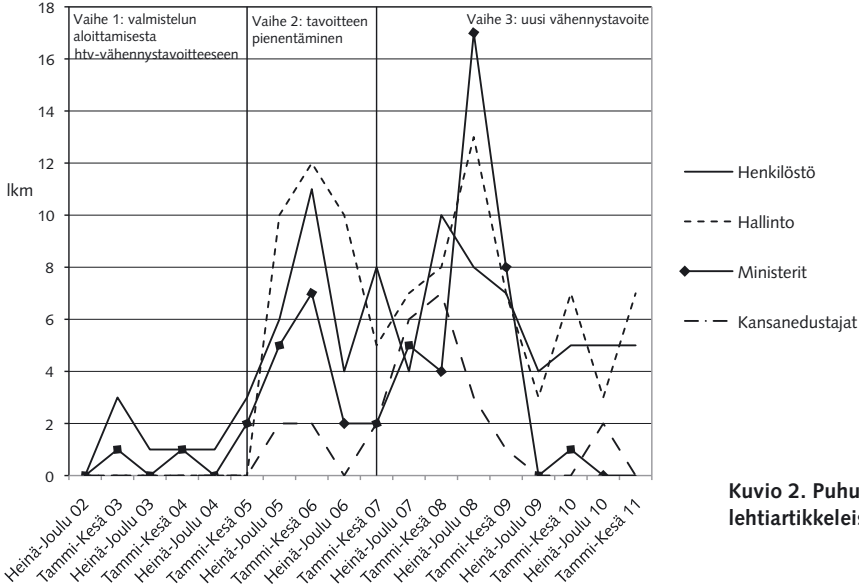
Aluksi muodostin sanomalehti- ja eduskunta-aineiston perusteella yleiskuvan julkisesta keskustelusta. Julkisen keskustelun volyymia kuvaa tuottavuusohjelmaa käsittelevien artikkelien puolivuositainen määrä (kuvio 1). Kaksi laajalevikkisintä päivittäin ilmestyvää sanomalehteä antavat volyymista riittävän tarkan kuvan. Näin on siksi, että toimitusten aihevalinnat ovat jokseenkin yhdenmukaisia, koska ne perustuvat yleensä organisaatorajat ylittäviin mediarutiineihin ja uutiskriteereihin (Cook 1998, 71–82), ja toimitukset myös seuraavat toistensa agendoja (Roberts ja McCombs 1994). Koodasin uutisartikkeleista, keitä niissä siteerattiin suoraan tai epäsuoraan, ja mielipideartikkeleista niiden kirjoittajan⁵ (kuvio 2⁶). Tuottavuusohjelman näkyvyyttä eduskunnan julkisella agendalla tarkastelin laske-malla eduskunnan verkkosivujen hakukoneen avulla, kuinka monessa täysistuntopuheenvuorossa ja kirjallisissa kysymyksessä tuottavuusohjelma mainittiin (kuvio 3).⁷

Analysoin päätöksenteon ja julkisen keskustelun välistä suhdetta haastattelujen, asiakirjojen, sanomalehtiartikkelien ja viestintämateriaalin avulla. Haastattelujen ja asiakirjojen avulla analysoin, miten poliittiset neuvottelut etenivät. Kiinnitin huomiota erityisesti siihen, missä määrin eri toimijoiden välisissä neuvotteluissa päästiin yhteisymmärrykseen tai kompromissiin: mitä tavoitteita toimijoilla oli, ja missä määrin ne saivat niitä läpi. Tämän rinnalla katsoin sanomalehtiaineistosta ja eduskunnan kirjallisista kysymyksistä ja täysistuntopuheenvuoroista, miten eri toimijat nostivat tuottavuusohjelmaa eri vaiheissa julkiseen keskusteluun. Katsoin myös, mistä päätöksentekoprosessin vaiheista hallitus tiedotti, ja miten ohjelma esitettiin tiedotteissa ja puheissa eri vaiheissa. Yhdistämällä neuvotteluja ja julkisuutta koskevat havainnot pystyin päättämään, miten neuvottelujen kulku vaikutti julkisuuteen.

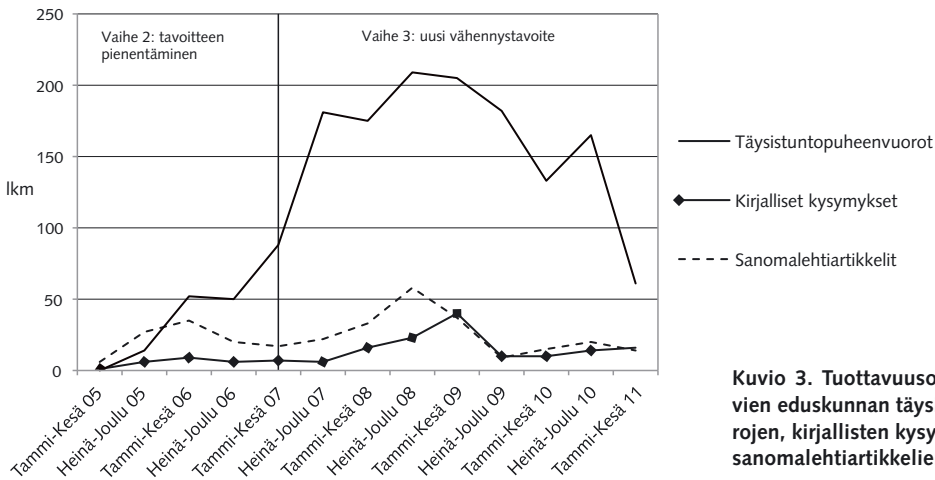
Tarkastelin poliitikkojen profiloitumista julkisuudessa katsomalla, missä määrin ja miten ministerit puhuivat ohjelmasta sanomalehdessä. Kävin myös läpi kaikki valtiovarainministerien tuottavuusohjel-



Kuvio 1. Tuottavuusohjelmaa käsittelevät artikkelit Aamulehdessä ja Helsingin Sanomissa.



Kuvio 2. Puhujaryhmät kaikissa sanomalehtiartikkeleissa.



Kuvio 3. Tuottavuusohjelman mainitsevien eduskunnan täysistuntopuheenvuorosten, kirjallisten kysymysten ja kaikkien sanomalehtiartikkelien määrä.

maa käsittelevät puheet ja puheenvuorot eduskunnan täysistunnossa ja katsoin, miten ministerit niissä linjasivat tai perustelivat ohjelmaa. Kiinnitin huomiota erityisesti siihen, oliko eri puolueiden ministerien julkisten kannanottojen välillä eroja. Vahvistin tulkintojani haastatteluilla, joissa haastateltavat toivat esille käsityksiään omien tai muiden toimijoiden julkisten ulostulojen taustalla olevista motiiveista tai niiden kontekstista.

Median itsenäisyyttä tarkastelin sanomalehti-, haastattelu- ja tiedoteaineiston avulla. Katsoin esimerkiksi, missä määrin toimittajat olivat hallituksen tiedotteiden varassa, ja miten itsenäisesti ja aloitteellisesti he toisaalta etsivät tietoa. Tarkastelin myös, millä tavoin pääkirjoitukset eri vaiheissa suhtautuivat ohjelmaan, ja vertasin niitä poliittisen eliitin julkisiin kannanottoihin.

Olen jakanut tuottavuusohjelman kolmeen vaiheeseen, jotka eroavat toisistaan julkisen keskustelun volyymin sekä hallitusohjelman perusteella (ks. esim. kuvio 1).

Vaihe 1: Valmistelun aloittamisesta henkilötyövuosivähennyspäätökseen (elokuu 2002–maaliskuu 2005)

Vaihe 1 ulottuu tuottavuusohjelman valmistelun aloittamisesta elokuussa 2002 hallituksen kehyspäätökseen maaliskuussa 2005. Valtiovarainministeriö (VM) asetti elokuussa 2002 hankkeen valmistelemaan valtionhallinnon kilpailukyvyyn ja tuottavuuden parantamiseen tähtäävää ohjelmaa (Valtiovarainministeriö 2002). Hanke julkaisi keväällä 2003 raportin, jolla pyrittiin nostamaan kysymys valtionhallinnon tuottavuudesta hallitusohjelmaan (VTV 2010, 25). Matti Vanhasen ensimmäinen hallitus (keskusta, SDP, RKP) päättikin hallitusohjelmassaan 2003 lisätä julkisen hallinnon ja palvelujen saataavuutta, laatua, tuottavuutta ja tehokkuutta (Valtioneuvosto 2003, 50). Varsinainen tuottavuusohjelma käynnistyi marraskuussa 2003, jolloin VM asetti ”Tuottavuuden toimenpideohjelman” valmistelemaan julkisen hallinnon ja julkisten palvelujen tuottavuutta ja tehokkuutta lisääviä uudistuksia (Valtiovarainministeriö 2003). Aluksi VM pyysi ministeriöitä laatimaan suunnitelmat tuottavuuden parantamisesta omilla hallinnonaloillaan. Ministeriöiden esityksiä ei kuitenkaan koettu riittäviksi, ja hallitus päätti asettaa valtion työpaikkojen vähentämiseksi

lukumääräisen tavoitteen, joka ”vauhdittaisi” ministeriöitä tekemään tuottavuutta lisääviä uudistuksia. (Virkamies/VM, VTV 2010, 51–52.) Maaliskuussa 2005 hallitus linjasi kehyspäätöksessään, että vuoteen 2011 mennessä valtion työntekijöiden määrää vähennetään noin 17 500 henkilötyövuodella niin, että keskimäärin vain joka toisen eläkkeelle jäävän tai muiden työnantajien palvelukseen siirtyvän työntekijän tilalle palkattaisiin uusi työntekijä. Valtionhallinnon tuottavuuden tulisi samalla aikavälillä nousta 2 prosenttia. (Valtiovarainministeriö 2005, 8.)

Vaiheessa 1 tuottavuusohjelma oli vain vähän esillä julkisuudessa. Ennen vuoden 2005 kehyspäätöstä tuottavuusohjelma mainittiin vain kymmenessä (10) uutisessa. Näistä vain kahdessa (2) uutisessa mainittiin kysymys valtion työpaikkojen vähentämisestä.⁸ (Kuvio 1.) Hallitus piti julkisuudessa matalaa profiilia: ministerit eivät yrittäneet myydä päätöstä kansalaisille. Valtiovarainministeriön ja -ministerin sekä valtioneuvoston julkisessa viestinnässä ohjelman tavoite työpaikkojen vähentämisestä esitettiin epämääräisesti ja sitä ei korostettu. Julkisudessa ohjelmaa kritisoiti tässä vaiheessa ainoastaan valtion henkilöstöä edustava palkansaajajärjestö Pardia.

Valmistelun alusta asti ohjelman keskeisenä tavoitteena oli vähentää valtion työntekijöiden määrää. Tätä voidaan pitää yksiselitteisenä ja konkreettisena, uutiskriteerit täyttävänä tavoitteena: ”Työpaikkojen väheneminen on aina uutinen” (toimittaja). Tavoite myös mainittiin tuottavuusohjelmaa valmistelleen hankkeen julkaisussa: ”[...] voitaisiin asettaa koko valtionhallinnon tavoitteellisia henkilöstömäärätavoitteita esim. vuodelle 2011 [...]” (Kuusela ja Säskilähti 2003, 46). VM:n virkamiehille työpaikkojen väheneminen oli itsestään selvä asia:

K: Oliko sinä ihan alusta asti ajatuksena, että sitä määrää voidaan vähentää [...]?

V: [...] Me lähdettiin siitä, että samat, suurin piirtein samat, tämäntasoiset tehtävät hoidetaan vähemmällä panoksilla. Ja silloin [...] kun ollaan kuitenkin työvaltaisella alalla, niin tietysti ne panokset ovat henkilöpanoksia. (Virkamies/VM.)

Työpaikkojen vähentämisen sijasta VM, VNK, pääministeri Matti Vanhanen (kesk.) ja valtiovarainministeri Antti Kalliomäki (sd.) korostivat tiedotteissaan ja julkisissa kannanotoissaan tuottavuuden parantamista. Henkilöstön vähentäminen kyllä mai-

nittiin tiedotteissa, joissa kerrottiin tuottavuusohjelmaa pohjustaneen raportin julkistamisesta, ohjelman aloittamisesta ja hallituksen iltakoulusta, mutta se ilmaistiin abstraktein sanankääntein. Yhdessä tiedotteessa esimerkiksi todettiin, että ”valtion henkilöstön kasvava siirtyminen eläkkeelle lisää mahdollisuuksia toteuttaa sellaisiakin uudistuksia, joilla on suuria henkilöstövaikutuksia” (VM 10.3.2003). Toisessa tiedotteessa todettiin alaotsikon ”Henkilöstönäkökulma tärkeä” alla, että ”kasvava eläkkeelle siirtyminen antaa [...] mahdollisuuden toteuttaa julkishallinnossa ja -palveluissa laajojakin luonnolliseen poistumaan sopeutettavia rakenne- ja toimintatapamuutoksia” (VM 16.9.2003). Nämä tiedotteet eivät johtaneet uutisiin tutkituissa sanomalehdissä. Edellä mainitut abstraktit ilmaiset oli sijoitettu tiedotteiden viimeisiin kappaleisiin, kun taas tavoite tuottavuuden lisäämisestä ja ”pehmeät” keinot, kuten tietotekniikan tehokkaampi käyttäminen, oli mainittu otsikoissa ja tiedotteiden aluissa. Haastatteluisa näytin kahdelle toimittajalle VM:n tiedotetta maaliskuulta 2003. Toimittajat totesivat, että sen kaltaisia tiedotteita tulee sähköpostiin päivittäin useita. Tiedotteet eivät todennäköisesti ole herättäneet toimittajien kiinnostusta:

Otsikossa on jo aika kaameita sanoja: ”valtionhallinto”, ”tuottavuus”. Ja sitten kun tässä sanotaan ”valtionhallinnon tuottavuuden parantamista on jatkettava”, että on siis olemassa jotain mitä pitää jatkaa. [...] Niin se ei kuulosta kauhean, uudelle eikä sähkökälle eikä uutiselle. [...] Tällainen tuottavuuden parantaminen, se on todella epäkonkreettista ja löysää, se ei tarkoita mitään. [...] Minä luulen että moni toimittaja voi jättää tuon lukemisen jo tuohon ensimmäiseen lauseeseen. (Toimittaja.)

Aiempi tutkimus vahvistaa, että toimittajat heittävät suuren osan tiedotteista ”pelkän otsikon tai nopean silmäilyn perusteella suoraan roskakoriin” (Juntunen 2011, 21).

Sekä VNK:n (28.1.2004) tiedote että valtiovarainministeri Antti Kalliomäki myös korostivat, että kyseessä ei ollut säästö- tai leikkausohjelma (HS 1.4.2004). Eräs haastateltava oli eri mieltä: ”No kyllä minun mielestäni oli [kyse leikkauksista ja säästöistä] ja kyllähän siinä [puolueen X] ryhmässäkin oli sitä näkemystä, että saatana, että tähän on just tätä leikkaamista” (haastattelu). Myöhemmin hallituksen kehystiedotteessa ohjelmaa perusteltiinkin ”menojen säästöillä” (V NK 10.3.2005). Ohjelman

saattoi siis määritellä monella tavalla, ja valmisteluvaiheessa valtioneuvosto ja valtiovarainministeri korostivat määritelmää, jonka mukaan ohjelmassa ei ole kysymys säästöistä eikä leikkauksista.

Kehyspäätöksessään 2005 hallitus asetti lukumääräisen kokonaistavoitteen työpaikkojen vähentämiseksi. Ohjelman tavoitteista viestittiin julkisuudessa epämääräisesti myös kehyspäätöksen yhteydessä, ja päätös sai tuoreeltaan vain vähän huomiota mediassa. Kehyspäätös linjasi, että keskimäärin puolet vuoteen 2011 mennessä valtiolta vapautuvista noin 35 000 työpaikasta jätetään täyttämättä (Valtiovarainministeriö 2005, 8). Kehyspäätöksestä kertova, edellisenä päivänä julkaistu tiedote ilmaisi saman asian kuitenkin monimutkaisesti ja abstraktisti:

Eri hallinnonalojen talousarvioiden mitoituksessa otetaan huomioon mahdollisuudet menojen säästöihin henkilöstön luonnollisen poistuman ja hallinnon rakenteiden uudistamisen myötä. (V NK 10.3.2005.)

Kumpikaan tutkittu sanomalehti ei maininnut päätöstä vähentää valtion työpaikkoja kehyspäätöstä käsittelevissä uutisissaan 11. maaliskuuta. Kehyspäätös julkaistiin kokonaisuudessaan vasta 11. maaliskuuta, ja lehdet julkaisivat asiasta vasta 12. maaliskuuta lyhyen STT:n uutisen. Haastateltu toimittaja olikin havainnut, että valikoiva ja asioita piilottava tiedottaminen kehyspäätöksestä voi vähentää yksittäisten päätösten saamaa mediahuomiota (toimittaja). Aiemmassakin tutkimuksessa havaittiin, että toimittajien mielestä ”’todellisia uutisia’ on usein tapana peitellä tai sivuuttaa upottamalla niitä tiedotteiden sivulauseisiin” (Kuutti 2011, 460).

Toimittajat näyttävätkin olleen tässä vaiheessa pitkälti VM:n ja VNK:n tiedotteiden ja ministerien julkisten linjausten varassa, vaikka muutakin julkista tietoa olisi ollut saatavilla. Esimerkiksi hallituksen strategia-asiakirjoista 2003–2006 olisi voinut ”kovalta työllä” saada selville hallituksen tekemisiä (virkamies/VM). Toimittajien riippuvuus valmiiksi pake-toidusta uutismateriaalista tuli esille myös toimittajan haastattelussa:

[...] jos Kalliomäki olisi sanonut että ”minä nyt aloitan tällaisen ohjelman, jossa pannaan porukkaa pihalle täältä ja sen nimi on tuottavuusohjelma, jota mitataan tällaisella mittarilla”, ihan varmana siitä olisi, se olisi kyllä asiaankuuluvalla tavalla uutisoitu silloin 2005. (Toimittaja.)

Matalan profiilin tiedotuslinjaa näyttäisi selittävän se, että kyseessä oli ristiriitoja sisältävä ja vastustusta herättävä asia. Haastateltu silloisen hallituspuolueen edustaja selitti, että tuottavuusohjelma oli vaikea asia, ja totesi, etteivät poliitikot mielellään ”keljuja, ikäviä asioita lähde rummuttaan” (hallituspuolueen edustaja).⁹ Toinen hallituspuolueen edustaja totesi, että ”kukaan ei ottanut tätä omalle agendalleen” (hallituspuolueen edustaja). Hänen mukaansa kyseessä oli ”vaikea päätös, joka harkinnan jälkeen todettiin että se on vähiten huono”, ja siksi ”on poliittisesti viisasta ja ymmärrettävää, että kukaan ei riennä sanomaan, että tämä on hyvä päätös jonka olemme tehneet” (hallituspuolueen edustaja). Päätöstä ei siis yritetty vahvasti myydä kansalaisille julkisuudessa. Tästä kertoo myös se, että VM:n viestinnän pääkohderyhmä oli alusta alkaen hallinto (virkamies/VM).

Matalan profiilin ylläpitoa edesauttoi se, että hallituksen sisällä vallitsi yhteisymmärrys siitä, että tuottavuutta tulee lisätä valtionhallinnossa. Kyseessä oli yleisesti hyväksytty ja niin yleisellä tasolla oleva tavoite, että se ei juuri synnyttä poliittista keskustelua (ministeri), ja hallitusneuvotteluissa se oli ”itsestäänselvyys” (ministeri):

Se oli vaan tavallaan yksi niitä itsestään selviä, niin kun koko ajan on ollut, että tuottavuuden nostaminen on tärkeää. Ja minusta tuntuu, että sitä ei kukaan kiistä vieläkään. (Ministeri)

Tuottavuuden lisäämisen tavoitteesta ei siis käyty laajaa periaatteellista keskustelua hallituksen sisällä, ja kukaan ministeri ei myöskään tässä vaiheessa riitauttanut asiaa julkisuudessa. Ohjelman toteuttamistavasta hallitus kyllä keskusteli kollektiivisesti (esimerkiksi iltakoulussa 28.1.2004), mutta siitäkään ei tullut esille suurta erimielisyyttä. Eräs hallituksen toimintaa läheltä seurannut haastateltu kuvasi hallituksen sisäistä keskustelua seuraavasti:

Se oli rakenteellinen kysymys ja sen takia se ei [...] herättänyt sellaista laajempaa kriittistä tai laajempaa rakentavaa keskustelua. Ei tullut sellaista palautetta [...] että olisi todettu että ajatus on hyvä mutta teemme sen täysin toisella tavalla tai että ajatus on huono [...]. (Haastattelu.)

Vaikka ohjelman toteuttamistavasta vallitsi yhteisymmärrys ainakin hallituspuolueiden johtajien välillä, päätös oli kuitenkin vaikea erityisesti hallituspuolue SDP:lle (haastattelut). Tämä näkyi julki-

suudessa. Esimerkiksi SDP:n ulkoministeri Erkki Tuomioja irtisanoutui koko ohjelmasta (Uutispäivä Demari 3.1.2007; HS 4.1.2007): hän piti ohjelmaa verukkeena, jolla ajetaan alas julkinen hallinto ja julkiset tehtävät. Tuomioja tuli kuitenkin julkisuuteen vasta eduskuntavaalien alla 2007, kun Vanhasen I hallitus oli lyönyt lukkoon tuottavuusohjelmaa koskevat päätöksensä jo keväällä 2006. Pääministeri ja valtiovarainministeri olivat sitoutuneet ohjelmaan, ja siten muiden ministerien oli käytännössä pakko sopeutua siihen (ministeri). Eri mieltä ollut Erkki Tuomioja pystyi kuitenkin ottamaan julkisuudessa etäisyyttä ohjelmaan.

Sektoriministeriöiden virkamiehet ja valtion virastojen edustajat eivät vaiheessa 1 eli elokuusta 2002 maaliskuuhun 2005 ottaneet ohjelman valmisteluun kantaa julkisuudessa (kuvio 2). Tämä johtui todennäköisesti siitä, että VM pyrki aluksi etenemään keskustelemalla ministeriöiden kanssa ja kartoittamalla yhdessä mahdollisia tuottavuustoimenpiteiden kohteita. Konsensusta ei kuitenkaan saavutettu: keskustelemalla ei saatu VM:n ja hallituksen mielestä aikaan riittävää tulosta, mikä näyttää olleen keskeinen syy siihen, että hallitus asetti määrällisen henkilötöyvuosivähennystavoitteen (virkamies/VM; VTV 2010, 51–52). Virkamies kuvasi asiaa näin:

Hyväksytty metodi on se, että ministeriöiden kanssa keskustellaan ja käydään läpi missä voidaan tehostaa. Mutta se ei tuottanut tulosta. [...] Se piti sitten lyödä kylmät luvut, niin sitten alkoi tapahtua. (Virkamies/VM.)

Julkisuudessa kritiikkiä hallituksen suunnitelmia kohtaan esitti elokuusta 2002 maaliskuuhun 2005 ainoastaan valtion työntekijöitä edustava ammattiliitto Pardia. Se moitti tuottavuusohjelmaa muun muassa teollisuudesta kopioidusta tehokkuusajattelusta (HS 1.4.2004) ja väitti, että henkilöstö on syrjäytetty ohjelman valmistelusta (HS 2.9.2003; HS 25.8.2004). Ainakin Kunta-alan ammattiliitto ja Pardia kyllä otettiin mukaan tuottavuusohjelman ohjausryhmään vuodesta 2004 lähtien, mutta ohjausryhmällä ei ollut vaikutusta päätöksiin, vaan sen roolina oli lähinnä sitouttaa työntekijäjärjestöt ohjelmaan (työntekijäjärjestön edustaja; VTV 2010, 50). VM:n virkamiehet ja poliittinen johto kävivät neuvotteluja työntekijäjärjestöjen kanssa (haastattelut), mutta niiden kanssa ei saavutettu yhteisymmärrystä:

[Työntekijäjärjestöt] eivät hyväksyneet yhtään mitään. Mutta kai nekin sitten ymmärsivät, tai

en tiedä ymmärsivätkö, mutta ne tietyllä tavalla sitten totesivat, että tämä nyt menee vaan eteenpäin. (Virkamies/VM.)

Kun henkilöstön edustajat eivät saaneet tavoitteitaan läpi, ainakin Pardia yritti vaikuttaa hallitukseen ja valtiovarainministeriöön julkisuuden kautta jo valmisteluvaiheessa. Pardian kannanotot uutisoitiin kuitenkin yleensä vain pikku-uutisina, ja ne eivät herättäneet julkisuudessa vastakaikua.

Vaihe 2: Hallitus pienentää vähennystavoitetta (maaliskuu 2005–huhtikuu 2007)

Toinen vaihe ulottuu hallituksen kehyspäätöksestä maaliskuussa 2005 Vanhasen II hallituksen alkamiseen huhtikuussa 2007. Maaliskuun 2005 kehyspäätöksen jälkeen hallitus ja ministeriöt alkoivat neuvotella vähennysten tarkoista määristä eri hallinnonaloilla. Hallitus päätti lopulta pienentää alkuperäistä tavoitettaan: se asetti maaliskuun 2006 kehyspäätöksessä vuosien 2007–2011 vähennystavoitteeksi 9 645 henkilötyövuotta (Valtiovarainministeriö 2006, 11).

Tässä vaiheessa tuottavuusohjelma alkoi saada mediassa aiempaa enemmän huomiota (kuvio 1). Vaikka lehdet uutisoivat jo kehyspäätöksestä maaliskuussa 2005, julkinen keskustelu käynnistyi kuitenkin kunnolla vasta, kun julkishallinnon kehittämiskonsultit, työntekijäjärjestöt ja hallinnonalojen edustajat kritisoivat ohjelmaa julkisuudessa (esim. HS 9.5.2005; 18.5.2005; AL 2.6.2005; HS 4.9.2005). Näkyvimmin ohjelmaa kritisoivat hallinnonalojen edustajat (kuvio 2), jotka arvostelivat erityisesti oman sektorinsa vähennystavoitteita ja ohjelman toteuttamistapaa. Esimerkiksi yliopistojen rehtorit, oikeuskansleri ja puolustusvoimien komentaja kritisoivat tuottavuusohjelmaa julkisuudessa. VM:n neuvottelutyylillä koettiin monella hallinnonalalla sanelupoliittiseksi: ministeriöiden edustajien mielestä VM ”saneli ministeriön kokonaistavoitteen” (VTV 2010, 96). Myös henkilöstön edustajia, nyt muitakin kuin Pardiaa, siteerattiin runsaasti (kuvio 2).

Ministerit olivat sanomalehdissä maaliskuusta 2005 huhtikuuhun 2007 selvästi vähemmän äänessä kuin työntekijäjärjestöjen ja hallinnonalojen edustajat (kuvio 2). Päätöksentekotapa ehkäisi sektoriministerien välisiä kiistoja: Henkilötyövuosivähennysten kohdennuksesta sovittiin kahdenvälisissä neuvotte- luissa VM:n ja sektoriministeriöiden välillä. Hallitus

oli hyväksynyt kokonaistavoitteen yhdessä, mutta yksityiskohdista ei päätetty kollektiivisesti, vaan niistä vastasivat sektoriministerit (ministeri; vrt. Tiili 2004, 138). Näin yksittäiset, konkreettiset vähennyspäätökset eivät politisoituneet, kun sektoriministerit eivät joutuneet toisiaan vasten (ministeri). Myös sektoriministerien ja valtiovarainministerin (ja häntä vahvasti tukeneen pääministerin) väliset kiistat olivat vain lieviä: syksyllä 2005 valtiovarainministeriksi SDP:n puheenjohtajuuden myötä tullut Eero Heinäluoma oli tavoitteiden pienentämisen kannalla, ja moni ministeri oli asiasta samaa mieltä (haastattelut). Heinäluoman johdolla hallitus pienensi VM:n virkamiesten vähennysesitystä runsaasti (haastattelut; VTV 2010, 56). Kun yksityiskohdista ja tarkoista luvuista ei siis päätetty kollektiivisesti, ja valtiovarainministeri oli muiden ministerien kanssa samaa mieltä tavoitteiden pienentämisestä, ministerit eivät asettuneet julkisuudessaan nokikkain: Ministerien julkiset ulostulot eivät olleet VM:ää tai muita ministereitä kohtaan osoitettuja vaatimuksia. Opetusministeri Antti Kalliomäki (HS 5.10.2005) ja oikeusministeri Leena Luhtanen (sd.) (HS 4.9.2006; HS 28.1.2007) päinvastoin tyynnyttelivät hallinnonalojen edustajien esittämää kritiikkiä. Sisäministeri Kari Rajamäki (sd.) linjasi, miten vähennykset kohdistetaan sisäministeriön hallinnonalan sisällä (HS 7.9.2005; HS 9.2.2006). Kuten edellä todettiin, ulkoministeri Erkki Tuomioja irtisanoutui koko ohjelmasta julkisuudessa, mutta hän teki sen vasta vaalien alla.

Valtiovarainministeri Eero Heinäluoma sen sijaan profiloitui julkisuudessa ottamalla vähennystavoitteen pienentämisen omiin nimiinsä. Hän antoi HS:lle pari päivää ennen kehyspäätöksen julkistamista haastattelun, jossa hän kertoi, että hallitus pienentää vähennystavoitettaan (HS ja AL 19.3.2006). Pääministeri Matti Vanhanen ei pitänyt ulostulosta: hän huomautti verkkopäiväkirjassaan, että ”uutiset kerrotaan vasta [kehys]riihen jälkeen” (AL 20.3.2006). Haastateltu ministeri tulkitsi tapausten hallituksen ilmapiiriä tulehduttavaksi ”pisteiden keruuksi”, jossa yksi ministeri otti nimiinsä suuret ”helputukset”:

Siellä oli iso rivi ministereitä, jotka olivat itse kokeneet vaikeaksi sitoutua tiettyihin lukuihin ja olivat ehdottomasti samaa mieltä, olisivat vielä saattaneet mennä alemmaksi [...] Silloin 2006 me valmistauduttiin eduskuntavaaleihin [...] SPD:lle nämä ovat kipeitä juttuja, koska he olivat kuitenkin olleet siinä korkeassa luvussa myös

mukana [...] Niin hänellä [Heinäluomalla] oli iso tarve sitten myös uutena puheenjohtajana linjata, osoittaa että nyt tällä kaudella mennään näin. (Ministeri.)

Kukaan ministeri ei kuitenkaan vaiheessa 2 perustellut tai puolustanut tuottavuusohjelmaa sinänsä mediajulkisuudessa. Valtiovarainministeri Eero Heinäluoma siteerattiin yhteensä kuudessa uutisessa, mutta hän ei puolustanut tai perustellut ohjelmaa vaan kertoi tavoitteen pienentämisestä tai kuvaili neuvottelujen kulkua (esim. HS ja AL 1.12.2005). Pääministeri Matti Vanhasta siteerattiin tässä vaiheessa yhdessä uutisessa: hän vahvisti, että hallitus pienentää alkuperäistä tavoitetta (AL 20.3.2006). Ohjelmasta päivävuorossa olleet ministerit siis pitivät edelleen matalaa profiilia julkisuudessa. Hallituspuolueen edustajan mukaan ohjelma ei ollut ”mikään julkisuusaihe [...] tekijöiltä päin” (hallituspuolueen edustaja). Hän selitti, että esimerkiksi seuraavan kaltainen otsikko ei olisi näyttänyt hyvältä: ”[Ministeri X]: nyt vähennämme 1 000 ihmistä” (hallituspuolueen edustaja).

Sanomalehdissä ohjelmaa puolustivat ja perustelivat tässä vaiheessa ministerien sijasta VM:n virkamiehet. Esimerkiksi tuottavuusohjelman projekti-johtaja Jaakko Kuusela perusteli ohjelmaa toteamalla, että ”kaikkialta muualta varoja olisi saatava liikumaan sosiaali- ja terveydenhuollon suuntaan” (HS 7.9.2005). Kuusela myös kirjoitti yleisönosastolle otsikolla ”Tuottavuutta parannettava pikaisesti” (HS 5.12.2005). VM:n virkamiehet näyttävät ottaneen julkisuudessa tietoisesti vahvan roolin (vrt. Heikkinen ja Tiihonen 2010, 474–483; Heiskala ja Kantola 2010, 142–143):

Kyllä minä luulen, että ministerit olivat aika tyytyväisiä siitä, että [...] virkamiehet tätä hoiti ja me tehtiin se likainen työ, myöskin julkisuuteen liittyen ja otettiin tästä se vastuu. (Virkamies/VM.)

Virkamiesten näkyvyyttä mediassa kasvatti toisaalta myös se, että toimittajat myös haastattelivat mielellään nimenomaan VM:n virkamiehiä, joilta sai ohjelmasta yksityiskohtaisinta tietoa (toimittaja).

Vaikka valtiovarainministerit eivät perustelleet ohjelmaa sanomalehdissä, eduskunnan täysistunnossa ja muutamissa muissa puheissa he kuitenkin linjasivat sitä. Näissä julkisissa puheenvuoroissa SDP:läiset valtiovarainministerit korostivat säästöjen

käyttämistä palveluiden parantamiseen, eivätkä he painottaneet työpaikkojen vähentämistä. Valtiovarainministeri Antti Kalliomäki sanoi ohjelman vapauttavan ”voimavaroja uudelleenkehennettäväksi” (puhe Tuottavuus ja kunnat -seminaarissa 8.9.2005). Valtiovarainministeri Eero Heinäluoma korosti eduskunnan täysistunnoissa, että henkilöstön vähentäminen ei ole olennaista, ja että tukitoimintoja karsimalla ja informaatioteknologian avulla saadaan vähennettyä byrokratiaa ja siirrettyä voimavaroja palveluihin (PTK 134/2006 vp 134; PTK 25/2006 vp 25; PTK 30/2006 vp 30; PTK 54/2006 vp).

Oppositio ei nostanut Vanhasen I hallituksen aikana ohjelmaa kovin näkyvästi julkisuuteen (kuviot 2 ja 3). Keskeinen syy tähän lienee se, että suurin oppositiopuolue kokoomus ei vastustanut ohjelman tavoitteita.

Hallitus tiedotti tuottavuusohjelmaa koskevista neuvotteluistaan niukasti (kaksi virkamiestä / VM). Virkamiehet olivat valmistelleet tiedotteita, esimerkiksi iltakoulua ja talouspoliittisen ministerivaliokunnan istuntoja varten, mutta ministerit päättivät jättää niitä julkaisematta siten, että kymmentä valmisteltua tiedotetta kohden julkaistiin haastattelun virkamiehen arvion mukaan keskimäärin vain yksi (virkamies/VM). Maaliskuusta 2005 huhtikuuhun 2007 yhdestäkään iltakoulun tai talouspoliittisen ministerivaliokunnan tuottavuusohjelmaa koskevasta käsittelystä ei tiedotettu. Yksi peruste tiedottamisen niukkuudelle oli budjettisalaisuus, jonka vuoksi neuvotteluista ei voinut kertoa kovin paljon (virkamies/VM). Ministeriöiden, virastojen ja laitosten budjettiesitykset tulevat julkiseksi vasta, kun ”valtiovarainministeriö on allekirjoittanut ensimmäisen kannanottonsa talousarvioehdotukseksi” (Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 1999, § 6.4). Julkisuuslaki siis takaa hallitukselle mahdollisuuden suojata budjettineuvotteluja julkisuudelta. Ohjelmaan liittyvät päätökset kuitenkin mainittiin VM:n ja VNK:n kehys- ja budjettipäätöksistä kertovissa tiedotteissa.

Media seurasi päätöksentekoprosessia vaiheessa 2 oma-aloitteisemmin kuin vaiheessa 1. Lehdet esimerkiksi uutisoivat tuottavuusohjelmaan liittyvien neuvottelujen etenemisestä silloinkin, kun neuvotteluista ei tiedotettu (esimerkiksi HS 7.9.2005; AL 7.3.2006). Muutamat suurten toimitusten toimittajat seurasivat ohjelmaa aktiivisesti ja, toisin kuin vaiheessa 1, toimittajat eivät olleet tiedotteiden varassa. Toimittajat saivat neuvotteluista tietoja varsinkin VM:n virkamiehiltä (toimittaja). Virkamiehet

eivät kuitenkaan olleet toimittajien suuntaan aloitteellisia, vaan toimittajat ottivat itse virkamiehiin yhteyttä (kaksi toimittajaa).

Vaihe 3: Hallitus päättää uusista vähennyksistä (huhtikuu 2007 – kesäkuu 2011)

Kolmas vaihe ulottuu Matti Vanhasen II hallituksen (keskusta, kokoomus, RKP, vihreät) aloittamisesta huhtikuussa 2007 kesäkuuhun 2011, jolloin Jyrki Kataisen hallitus (kokoomus, SDP, RKP, vasemmistoliitto, vihreät, kristillisdemokraatit) lopetti tuottavuusohjelman. Matti Vanhasen toinen hallitus jatkoi tuottavuusohjelman toteuttamista ja asetti kehyspäätöksessä 2007 uuden 4 800 henkilötyövuoden vähennystavoitteen, jonka se ajoitti pääosin vuosille 2012–2015 (Valtioneuvosto 2007, 16; Valtiovarainministeriö 2007, 15; Valtiovarainministeriö 2008a, 14). Helmikuussa 2009 hallitus löi lopullisesti lukkoon uusien vähennysten tarkan kohdentumisen eri hallinnonaloilla.

Tässä vaiheessa julkinen keskustelu oli vilkkaampaa kuin muissa vaiheissa, varsinkin keväästä 2008 kevääseen 2009 (kuvio 1). Ministerit ja kansanedustajat olivat julkisuudessa enemmän äänessä kuin muissa vaiheissa. Hallinnonalojen ja henkilöstön edustajat kritisoivat edelleen ohjelmaa ja uusia tavoitteita julkisuudessa. (Kuvio 2.)

Ministerien aiempaa näkyvämpi rooli mediassa näyttää johtuneen ensinnäkin siitä, että vaiheessa 3 oli vähemmän neuvotteluvaraa kuin vaiheessa 2, jolloin alkuperäisiä tavoitteita lievennettiin huomattavasti: Vaiheessa 3 hallitus piti tiukasti kiinni hallituskauden alussa päätetystä 4 800 henkilötyövuoden kokonaistavoitteesta. Tästä tavoitteesta pidettiin kiinni, vaikka ministeriöt esittivät marraskuussa 2007 yhteensä vain noin 1 300 henkilötyövuoden vähennyksiä (VTV 2010, 59). Neuvottelujen tiukkuus näkyy myös siinä, että talouspoliittinen ministerivaliokunta jätti loppuvuodesta 2008 tuottavuusohjelman kaksi kertaa pöydälle ja löi vasta 5.2.2009 lopulliset, täsmennetyt luvut lukkoon. Pieni neuvotteluvara näyttää johtaneen siihen, että – toisin kuin vaiheessa 2 – vaiheessa 3 sektoriministerit vaativat julkisuudessa lievennyksiä tavoitteisiinsa. Julkisuudessa esimerkiksi kokoomuksen sisäministeri Anne Holmlund toivoi lievennystä ministeriönsä tavoitteisiin (AL 26.9.2007). Kokoomuksen opetusministeri Sari Sarkomaa halusi, että VM peruui yliopistoille kaa-

vaillut ”11 miljoonan euron ja tuhannen henkilötyövuoden leikkaukset” (AL 27.10.2007).

E erityisen voimakkaasti julkisuuteen nousi syksyllä 2008 keskustelu työvoimatoimistoista. Kehyspäätöksessä 2008 työvoimatoimistojen vähennystavoitteeksi asetettu 813 henkilövuotta (Valtiovarainministeriö 2008b, 17) olisi työ- ja elinkeinoministeriön mukaan johtanut 20 työvoimatoimiston sulkemiseen (HS 4.12.2008). Vastaperustetun työ- ja elinkeinoministeriön työministeri Tarja Cronberg (vihr.) ja elinkeinoministeri Mauri Pekkarinen (kesk.) totesivat julkisissa kannanotoissaan, että esitetyt vähennykset olivat liian suuria. Pekkarinen ilmoitti kantansa laajasti uutisoidussa tiedotustilaisuudessa (AL 4.12.2008; HS 4.12.2008; HS 6.12.2008). Vastaperustetussa ministeriössä vallinnut epäselvyys ministerien vastuista näytti paisuttavan asiaa julkisuudessa: Pekkarinen kertoi, että hän oli jo kehysriihessä maaliskuussa 2008 ilmoittanut, ettei hän hyväksy tavoitteita, ja hän kertoi myös, ettei olisi halunnut käsitellä asiaa julkisuudessa. Pekkarinen ilmoitti kuitenkin ulostulonsa syyksi sen, että asia oli jo tullut julkisuuteen muun muassa Cronbergin kannanottojen kautta, minkä takia hänen, asiasta vastuussa olevan ministerin, oli tultava julkisuuteen. (Nykypäivä 5.12.2008.) Lopulta hallituksessa käytiin ”pelisääntökeskustelu” (HS 6.12.2008): valtiovarainministeri Jyrki Katainen moitti Cronbergin ja Pekkarisen ulostuloja (HS 6.12.2008), ja pääministeri Matti Vanhanen nuhteli hallitusryhmiä tuottavuusohjelman arvostelemisesta (HS 7.12.2008).

Julkisuudessa myös perusteltiin äänestäjille hallitusyhteistyön edellyttämiä kompromisseja. Oikeusministeri Tuija Brax (vihr.) muistutti, linjatessaan tuottavuusohjelman toteuttamista vankeinhoidossa, että ”kiistelty valtion tuottavuusohjelma syntyi edellisen hallituksen aikana” (AL 8.3.2008). Eduskunta-vaalikampanjassaan vihreät olivat vaatineet lisää vanginvartijoita (HS 5.2.2007).

Ministerit kiistelivät julkisuudessa myös hallitusohjelmassa sovittujen alueellistamistavoitteen ja tuottavuusohjelman yhteensovittamisesta. Hankkeet muodostivat kitkaa keskustan, kokoomuksen ja vihreiden välille. Mauri Pekkarinen kritisoi Tarja Cronbergin julkisuudessa esittämää väitettä, jonka mukaan tuottavuusohjelman ja alueellistamisohjelman välillä oli ristiriita (HS 4.12.2008). Myöhemmin pääministeri Matti Vanhanen ja työministeri Tarja Cronberg ehdottivat tuottavuusohjelmaan muutoksia

alueellistamisen vuoksi, ja kokoomuksen valtiovarainministeri Jyrki Katainen (kok.) ja asuntopoliittinen ministeri Jan Vapaavuori tyrmäsivät nämä ehdotukset (HS 14.5., 25.5., 29.5.2009). Myös syksyllä 2008 synkenyt taloustaantuma kirvoitti ministerien ulostuloja. Elinkeinoministeri Mauri Pekkarinen vetosi taantumaa vastustaessaan työvoimatoimistojen vähennyksiä, ja myöhemmin hän vaati julkisuudessa koko ohjelman keskeyttämistä taantumaa ajaksi (HS 25.11.2008; HS 30.5.2009).

Julkisuudessa hallituksen rivit näyttivät siis rakoillevan välillä voimakkaastikin. Haastattelujen valossa vaikuttaa kuitenkin siltä, että edellä kuvattuja riitoja ei käyty hallituksen sisällä välttämättä ainakaan yhtä kärjistetyssä muodossa kuin julkisuudessa. Esimerkiksi kysymys tuottavuusohjelman keskeyttämisestä ei näyttäisi olleen hallituksen sisäisissä keskusteluissa todellisenä päätösvaihtoehtona esillä: missään vaiheessa ei ollut pelkoa, että tuottavuusohjelma romuttuisi tai jäisi tekemättä (ministeri). Ohjelmasta oli sovittu hallitusohjelmassa, ja pääministeri ja valtiovarainministeri pitivät ohjelmasta edelleen vahvasti kiinni (haastattelut). Samaa mieltä olivat myös hallituksen sisäisiä keskusteluja läheltä seuranneet kaksi haastateltavaa:

[...] jos hallitusohjelmassa on sanottu, että tuottavuusohjelmaa jatketaan, niin ei ministeri tule silloin ministerivaliokunnan kokoukseen sanomaan, että emme teekään niin kuin hallitusohjelmassa sanotaan. (Haastattelu.)

Voi sanoa, etteivät hallituksen rivit edes revenneet tässä. Ne eivät kehdanneet mennä riitelemään hallituksen sisällä tästä. (Haastattelu.)

Valtiovarainministeri Jyrki Kataisen julkinen retoriikka erosi edellisen hallituksen SDP:läisten valtiovarainministerien retoriikasta. Edeltäjiensä tavoin Katainen tosin kyllä linjasi, että tuottavuusohjelman myötä palvelujen laatu parantuu (PTK 43/2007 vp 43; PTK 86/2009 vp 86; PTK 124/2010 vp 124). SDP:läisten valtiovarainministerien retoriikasta Kataisen retoriikka kuitenkin erosi olennaisesti siinä, että Katainen piti työvoiman vapautumista yksityisen sektorin käyttöön ohjelman ”ensisijaisena tavoitteena” ja peruseriaatteena (PTK 124/2010 vp 124; PTK 88/2010 vp 88; PTK 97/2009 vp 97; PTK 60/2009 vp 60). Hän totesi, että tuottavuusohjelmasta ei ole hyötyä, ”jos valtion henkilöstön määrä ei tulevaisuudessa laske suunnitellulla tavalla” (HS

29.11.2008). Erot linjauksissa kertovat siitä, että jokainen pystyi löytämään tuottavuusohjelmaan julkisuudessa oman näkökulmansa (ministerin avustaja; virkamies/VM). Puolueiden tarve profiloitua julkisuudessa otetaan huomioon myös hallituksen asiakirjoissa, jotka usein

[...] kirjoitetaan niin että, että sieltä sitten jokainen poliittinen väri tavallaan voi löytää sen oman tulkintansa sille asialle. [...] Jokainen voi sieltä sitten vähän henkilöstömyönteisemmin tai tuottavuusmyönteisemmin tai yksityistämismyönteisemmin, millä niin kun tavalla haluaa, sitä lähestyä. (Ministerin avustaja.)

Hallitus tiedotti neuvotteluistaan edelleen kohtalaisen niukasti. Tässä vaiheessa tuottavuusohjelmaa käsiteltiin talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa 13 kertaa, ja vain kahdesta käsitteystä julkaistiin tiedote. Tiedottaminen ei ollut yhtä niukkaa kuin vaiheessa 2. VM alkoi esimerkiksi julkaista uutiskirjettä, jossa kuvailtiin muutaman kerran myös talouspoliittisen ministerivaliokunnan keskusteluja.

Vaiheessa 3 puoluepoliittisen eliitin sisältä alkoi nousta aiempaa laajempaa ja kokonaisvaltaisempaa kritiikkiä ohjelmaa kohtaan. Kritiikin kärkenä oli väite siitä, että ohjelmassa oli keskitytty liikaa henkilöstön vähentämiseen. Kritiikin koveneminen näkyy esimerkiksi valiokuntamietinnöissä. Aiemmin eri valiokunnat olivat lähinnä linjanneet, että palvelujen laadusta on pidettävä kiinni, ja että kyse ei saa olla vain henkilöstön supistamisesta (esim. VaVM 4/2006 vp; VaVM 6/2007 vp; TrVM 1/2007 vp). Kesäkuussa 2008 tarkastusvaliokunta kuitenkin piti yli hallitus- ja oppositiorajojen faktana, että ”alkuperäiset tuottavuusperustelut ovat korvautuneet henkilöstön vähennystavoitteilla” (TrVM 1/2008 vp). Valiokunnan lausuntoon näyttää vaikuttaneen VM:n ulkopuolisella konsulttiyhtiöllä teettämä tuottavuusohjelman väliarviointi (VTV 2010, 13). Sen mukaan henkilöstön vähentäminen oli muodostunut tuottavuusohjelman päätarkoitukseksi (PriceWaterHouseCoopers 2008). Tutkimushaastattelujen perusteella myös osa ministereistä koki, että henkilöstövähennykset painoutuivat ohjelmassa liikaa (ministeri; vrt. Kivelä 2010, 249).

HS:n pääkirjoitukset muuttuivat kriittisemmiksi sitä mukaa kun kritiikki koveni puoluepoliittisen eliitin sisällä: Vuonna 2005 pääkirjoituksessa vielä kannatettiin tuottavuusohjelmaa lähes varauksettomasti (HS 8.9.2005), mutta joulukuussa 2007 pää-

kirjoitustoimittajat jo linjasivat, että ”tuottavuusohjelma ei saa olla vain saneerausta” (HS 2.12.2007). Vuonna 2008 kriittinen pääkirjoitus totesi konsulttien ja tarkastusvaliokunnan kantaa myönteillen, että ”tavoitteeksi on noussut vain pääluvun vähentäminen eikä suinkaan aito tuottavuuden lisääminen” (HS 26.11.2008). Myös Aamulehti esitti pääkirjoituksissaan samansuuntaista kritiikkiä (AL 14.6.2008; AL 1.12.2008).

Valtiovarainministeri Jyrki Katainen kirjoitti edellä mainittuun HS:n pääkirjoitukseen vastineen, jossa hän perusteli tuottavuusohjelmaa ja puolusti sitä voimakkaasti (HS 29.11.2008). Tämä oli ensimmäinen kerta, kun Katainen – tai kukaan mukaan ministeri – perusteli päätöstä valtion työpaikkojen vähentämisestä AL:ssä tai HS:ssa. Hallituskauden alkupuolella VM:n virkamiehet olivat edelleen perustelleet ja puolustaneet ohjelmaa mediassa (esimerkiksi HS 28.10.2007; HS 12.5.2008). VM:n poliittinen johto myös kehotti virkamiehiä antamaan ohjelmasta asiantuntijalausuntoja julkisuudessa (haastattelu). Kun poliitikot eivät olleet perustelleet ohjelmaa mediassa ennen Kataisen ulostuloa marraskuussa 2008, ei ole yllättävää, että ohjelmasta syytettiin valtiovarainministeriötä (ks. VTV 2010, 51). Tämä näkyi esimerkiksi mielipidekirjoituksissa, joissa kyseltiin poliittisen vastuun perään:

Tuottavuusohjelma lienee laadittu jossain valtiovarainministeriön kabineteissa. [...] Olisi kuitenkin vähintäänkin kohtuullista, että ohjelman arkkitehdit ja sen puolesta maan edellisissä hallituksissa toimineet astuisivat esiin perustelemaan päätöksensä järkevyyttä. (Esa Huhta, johtaja, Kolarin toimintayksikkö, Metsäntutkimuslaitos, HS 21.10.2007.)

Olisi myös mielenkiintoista tietää, mitkä poliittiset puolueet ja ketkä poliitikot ovat tästä tuottavuusohjelmasta vastuussa. Hanketta ovat ajaneet valtiovarainministeriön virkamiehet, mutta olettaisi eduskunnallakin vielä olevan sanansa sanottavana. (Pentti Kauranen, Helsinki, HS 27.11.2008.)

Oppositiolla, ja erityisesti SDP:llä, näyttää olleen vaikutusta siihen, että tuottavuusohjelma nousi syksyllä 2008 näkyväksi aiheeksi mediassa. Oppositio, lähinnä SDP ja vasemmistoliitto, nosti tuottavuusohjelman näkyvästi esille eduskunnan julkisella agendalla, ja lehdet siteerasivat kansanedustajia ja valiokuntia tässä vaiheessa enemmän kuin aiemmin

(kuviot 2 ja 3). SDP teki marraskuun 2008 puolivälissä myös tuottavuusohjelmaa koskevien kirjallisten kysymysten sarjan: se antoi kirjallisen kysymyksen tuottavuusohjelman toteuttamisesta kuudella eri hallinnonalalla. Oppositio loi ministereihin siis erityisen kovaa painetta juuri silloin, kun tuottavuusohjelman medianäkyvyys alkoi marraskuun puolivälissä kasvaa. Esimerkiksi HS:n ensimmäinen uutinen työ- ja elinkeinotoimistojen lakkautuksista sai alkunsa täysistuntokeskustelusta, jossa Mauri Pekkarinen vastasi opposition kysymyksiin (HS 14.11.2008). Haastattelun opposition kansanedustajan mukaan julkisen paineen luominen oli oppositiolle kuitenkin vasta toissijainen vaikuttamiskeino. Hallituspuolueiden kanssa oli ensin turhaan yritetty keskustelemalla päästä kompromissiin ja ”avata” tuottavuusohjelmaa (kansanedustaja/oppositio). Alun perin oli tarkoituksena, että asiaa ei politisoitaisi siten, että ”hallitus puolustaa hallituksen esitystä ja oppositio arvostelee” vaan asiaa käsiteltiin ”piilossa julkisuudesta”:

K: Kyllähän julkisestikin sitten otitte kantaa siihen...?

V: Joo kyllä me sen jälkeen kun siinä ei tapahtunut mitään... [...] Sitten tietysti puhuttiin niin kuin monista muistakin budjetin ongelmista. Mutta se alkuperäinen tavoite oli se, että yritettäisiin, että siitä ei tule tämmöistä hallitus ja oppositio -näkökantaa, koska sen tietää, että herkästi sitten mennään niihin poteroihin tässä talossa. (Kansanedustaja/oppositio.)

Myös joidenkin hallinnonalojen edustajat kritisoivat ohjelmaa edelleen julkisuudessa. Toukokuun 2007 kehyspäätöksen jälkeen hallinnossa nousi uusi vastustuksen aalto: moni ministeriö ei suostunut esittämään uusia vähennyskohteita ollenkaan (VTV 2010, 97–98).

Syksystä 2009 lähtien julkinen keskustelu hiipui huomattavasti (kuvio 1). Tätä selittää ensinnäkin se, että hallitus oli lyönyt hallinnonaloittaiset vähennysmäärät lukkoon jo helmikuussa 2009. Siten eniten kiistelystä herättäneet esitykset hallinnonalojen vähennysmääristä ja yksittäisistä hankkeista eivät enää olleet hallituksen pöydällä. Samalla näyttää siltä, että vaikka ohjelmasta edelleen puhuttiin eduskunnan täysistunnossa (kuvio 3), ja vaikka esimerkiksi henkilöstön edustajat yrittivät edelleen herättää ohjelmasta julkista keskustelua (työntekijäjärjestön edustaja), uutismedia ei enää noteerannut tätä keskuste-

lua yhtä paljon kuin aiemmin. Työntekijäjärjestön edustaja esimerkiksi kertoi haastattelussa, että hänen järjestönsä oli vaikea ylittää ”Helsingin median” eli erityisesti HS:n uutiskynnys ilman uutta tai raflaavaa sanottavaa (työntekijäjärjestön edustaja).

Eduskunnan tarkastusvaliokunta totesi marraskuussa 2010, että nykymuotoista tuottavuusohjelmaa ei tule enää seuraavalla hallitus- ja kehyskaudella jatkaa. Valiokunnan mielestä tuottavuusohjelma edisti huonosti kokonaistuottavuutta, kun esimerkiksi ulkoistamisesta oli aiheutunut kustannuksia, ja harmaan talouden voimavaroja oli vähennetty. (TrVM 8/2010 vp.) Pääministeri Jyrki Kataisen hallitus korvasikin tuottavuusohjelman ”vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmalla” (Valtioneuvosto 2011, 77). Tarkastusvaliokunnan kantaa myötäillen hallitus linjasi, että henkilöstömäärään liittyvät ratkaisut eivät johda ”julkisen hallinnon kokonaistuottavuuden heikentymiseen” (mt.). Tämän artikkelin kirjoittamisajankohtana tammikuussa 2013 on vielä vaikea arvioida, miten uusi ohjelma konkreettisesti eroaa vanhasta. Hallitus on kuitenkin tiedottanut, ettei ohjelmassa enää aseteta sitovia henkilötyövuosien enimmäismääriä vaan euromääräisiä tavoitteita. Ohjelman taustalla on silti edelleen oletus valtionhallinnon henkilöstömäärän vähenemisestä. (VNK:n tiedote 10.4.2012.)

Valtion tuottavuusohjelman kaudella 2005–2011 valtion henkilötyövuosien määrä väheni noin 7 900 henkilötyövuodella (Valtiovarainministeriö 2012).

Johtopäätökset

Olen tarkastellut valtion tuottavuusohjelmaa koskevan tapaustutkimuksen kautta päätöksenteon julkisuutta Suomen konsensusjärjestelmässä. Konsensusjärjestelmässä päätöksenteko perustuu usein yhteisymmärryksen tai kompromissien etsimiseen neuvottelemalla. Tutkimus vahvisti käsitystä, että neuvottelujen osapuolet pyrkivät usein välttämään julkisuutta (esim. Kantola 2002a; Kunelius ym. 2009; Spörer-Wagner ja Marcinkowski 2010): tuottavuusohjelmassa hallitus suojeli neuvotteluja julkisuudelta vaikenemalla kokonaan, tiedottamalla niukasti ja välttämällä konkreettisten, ristiriitoja herättävien tavoitteiden korostamista julkisessa viestinnässä. Neuvottelujen osapuolet eivät yleensä menneet julkisuuteen niin kauan kuin neuvottelut etenivät. Alakynteen jääneet toimijat tulivat julkisuuteen usein

vasta, kun neuvotteluissa oli kitkaa, tai yhteisymmärrystä tai kompromissia ei saavutettu.

Tutkimus tuki myös käsitystä, että suuria linjoja koskeva eliittikonsensus vähentää julkisen keskustelun merkitystä päätöksenteossa. Tämä näkyi erityisesti tuottavuusohjelman valmisteluvaiheessa 2002–2005. Poliittinen eliitti näyttää olleen yhtä mieltä siitä, että valtionhallinnossa tulee parantaa tuottavuutta. Tämä tavoite oli ollut hallinnon uudistamispolitiikassa keskeinen jo 1980-luvun lopulta lähtien (ks. Tiihonen 2006, 92–96). Niin kauan kuin hallitus korosti tuottavuuden parantamista yksilöimättä konkreettisia keinoja, julkista keskustelua ja kiistoja ei juuri syntynyt. Se, että ohjelma oli jatkoa aiemmin päätetyille linjauksille, näyttää myös vähentäneen toimittajien kiinnostusta valmistelua kohtaan. Tuottavuuden parantaminen ei ollut uusi eikä yllättävä asia. Tuottavuuden parantamisen keinoista ei kuitenkaan saavutettu laajaa eliittikonsensusta: valtion henkilöstöä edustavien järjestöjen ja johtavien virkamiesten vastustus työpaikkojen vähennystavoitteita kohtaan nosti ohjelman julkiseen keskusteluun.

Hallitustyöskentelyyn on tullut keskustelua ja asioiden politisoitumista ehkäiseviä piirteitä. Hallitusohjelmasta pidetään tiukasti kiinni, ja yksittäisten ministerien vastuu on korostunut kollektiivisen päätöksenteon kustannuksella (Kunelius ym. 2009, 246–247, 449; Nousiainen 2000, 90–91; Tiili 2004). Tutkimustulosten perusteella tällainen hallitsemistapa näyttäisi hillitsevän julkista keskustelua. Tuottavuusohjelmassa ministerien välinen keskustelu nousi näkyvimmin julkisuuteen tilanteessa, jossa hallituksen ”normaaliin” työskentelytapaan tuli häiriöitä: ministerien vastuista oli epäselvyyttä, hallitusohjelmassa sovittujen hankkeiden välille muodostui kitkaa, ja muuttunut taloustilanne sai osan ministereistä kyseenalaistamaan hallitusohjelmassa sovitun hankkeen mielekkyyden.

Tutkimus vahvisti käsitystä julkisuudesta profiilin tekemisen paikkana, jossa monipuoluehallitusten jäsenet perustelevat kompromisseja äänestäjille ja erottautuvat toisistaan (Boston ja Bullock 2012; Martin ja Vanberg 2008). Profiloituminen näkyi esimerkiksi ministerien tarkkaan ajoitettuna ulostuloina ja julkisina irtisanoutumisina sekä eriävinä tapoina perustella ohjelmaa julkisuudessa. Ohjelma oli vaikea SDP:lle, mikä näkyi mediajulkisuudessa siten, että puolueen ministerit eivät perustelleet ohjelmaa, irtisanoutuivat siitä tai ottivat kunnian tavoitteiden

pienentämisestä. Matti Vanhasen II hallituksen aikana kokoomus profiloitui julkisuudessa ohjelman kannattajana, kun taas jotkut keskustan ja vihreiden ministerit ehdottivat ohjelmaan muutoksia tai jopa vaativat sen keskeyttämistä. Tutkimus tuki myös teoriaa, että monipuoluehallitusten ja konsensuskulttuurin vuoksi poliitikkojen profiloituminen julkisuudessa ja varsinainen päätöksenteko saattavat Suomessa eriytyä toisistaan (vrt. Kunelius ym. 2009, 254, 448–449): Ministerit tekivät yleensä julkiset irtiottonsa tilanteissa, joissa hallitus oli jo päätöksensä tehnyt, ja siten julkinen politikointi ei enää vaarantanut sovun syntymistä. Kun ministerit tekivät julkisuudessa hallitusohjelman vastaisia kannanottoja, hallitusohjelmasta päätetystä pidettiin kuitenkin tiukasti kiinni.

Toisaalta tuli esille, että ministerit voivat noudattaa myös päinvastaista, matalan profiilin julkisuuslinjaa, jolloin he eivät erotu toisistaan. Hallituksen päätöksestä asettaa työpaikkojen vähennystavoite ehti kulua yli kolme ja puoli vuotta ilman, että yksikään ministeri perusteli sitä tutkituissa sanomalehdissä. Monipuoluehallituksissa tämä saattaa olla ikävien päätösten kohdalla houkutteleva toimintatapa. Kansalaisten on vaikea arvioida, ketkä monipuoluehallitusten jäsenet ovat vastuussa mistäkin päätöksestä (ks. Powell 2000, 53). Äänestäjien ”rangaistus” kohdistuu todennäköisemmin niihin poliitikkoihin, jotka perustelevat päätöksiä mediassa (ks. esim. McGraw ja Ling 2003, 27–28). Jos ministeri ei perustele ikävää päätöstä mediassa, pienenee todennäköisyys siihen, että äänestäjät rankaisevat päätöksestä juuri häntä. Konsensusjärjestelmissä hallitusten ei yleensä tarvitse kovin vahvasti myydä uudistuksia kansalaisille niiden läpiviemiseksi (Schmidt 2002, 171–173). Koska päätösten myyminen ei ole välttämätöntä, poliitikot voivat harkita julkisuuteen menemistä poliittisen profiilinsa näkökulmasta.

Jos poliitikot eivät markkinoi päätöksiaan, virkamiehille jää keskeinen rooli julkisuudessa. Se voi helpottaa vaikeiden poliittisten päätösten tekemistä (vrt. Heiskala ja Kantola 2010, 143). VM:n virkamiesten 1990-luvulta lähtien korostunut julkisuusrooli (Heikkinen ja Tiuhonen 2010, 474–475) vahvistaa myös erityisesti talous- ja hallintopolitiikan epäpoliittisointumista. ”Epäpoliittisen leiman” (mt. 475) säilyttäneet VM:n virkamiehet ovat julkisuudessa korostaneet talouden realiteetteja päätösten perusteluina. Näin puoluepoliittinen julkinen keskustelu vähenee, mikä sujuvoittanee hallituspuo-

luiden yhteistyötä (vrt. Heiskala ja Kantola 2010, 142–143).

Vaikka media on Suomessa muodollisesti irtautunut poliittisista instituutioista, median agenda oli kuitenkin indeksointihypoteesin mukaisesti huomattavan riippuvainen poliittisen eliitin näkökulmista (vrt. Bennett 1990; Lounasmeri 2010): Vasta eliittitoimijoiden esittämä julkinen kritiikki teki tuottavuusohjelmasta näkyvän aiheen mediassa. Lisäksi pääkirjoitukset myötäilivät puoluepoliittisessa eliitissä vallitsevaa kantaa. Valmisteluvaiheessa media myös näyttää olleen valmiiksi paketoitun – tai pikemminkin paketoimatta jätetyn – viestintämateriaalin varassa (ks. myös Juntunen 2011). Tämä saattaa kertoa kaupallisen journalismin uudenaikaisesta, tehokkuusvaatimuksista juontuvasta riippuvuudesta rutiinilähteistä (Väliverronen ja Kunelius 2009, 245). Media seurasi kuitenkin eliittien agendaa vahvasti valikoiden: se kiinnitti esimerkiksi eduskunnan agendaan hyvin vähän huomiota, kun taas ministerien julkisen agendan media noteerasi yleensä näkyvästi. Suomessa median kiinnostus hallituksen agendaan kohtaan saattaa korostua enemmistöhallitusten vuoksi (ks. esim. Van Dalen 2012). Toisaalta tutkimus kertoi myös median itsenäisyydestä: kun toimittajat olivat kiinnostuneita päätöksentekoprosessista, he saivat siitä tietoa virallisten tiedotuskanavien ohi.

Medioitumisteessin mukaisesti haastateltavat kokivat, että poliitikoille on myös vaalien välillä tärkeää, miltä heidän toimintansa näyttää julkisuuteen (vrt. Strömbäck 2008, 239–240). Julkisuuskuvasta huolehtiminen ei kuitenkaan näkynyt julkisen viestinnän sopeuttamisena median logiikkaan (vrt. Mazzoleni ja Schulz 1999, 251), vaan usein toimittiin pikemminkin päinvastoin. Poliitikot välttivät negatiivista julkisuutta ja virkamiehet ”uhrautuivat” julkisuudessa syntipukeiksi poliitikkojen sijasta. Medioitumisesta kertoo myös se, että poliittista kamppailua käytiin mediajulkisuudessa (vrt. Davis 2009, 207): tuottavuusohjelmaa kritisoineet toimittajat käyttivät julkisuutta edistääkseen tavoitteitaan. Hallitus ei kuitenkaan käyttänyt julkisuuteen menemisen (”going public”) (Kernell 1997) strategiaa ajaakseen ohjelmaa läpi. Tämä strategia ei liene toimiva konsensusjärjestelmissä, koska se edellyttää poliittisen vallan keskittymistä ja saattaa rikkoa monipuoluehallitusten pelisääntöjä (Kriesi 2004, 202–203). Konsensusjärjestelmän instituutiot saattavatkin ehkäistä medioitumista (vrt. Reunanen ym. 2010).

Tutkimus vahvisti käsitystä, että medioituminen ei ulotu kovin syvälle poliittiseen päätöksenteon ytimeen: median logiikka ei yleensä juuri vaikuta siihen, millaisia poliittisia päätöksiä Suomessa tehdään (Kunelius ja Reunanen 2012, 72). Esimerkiksi Matti Vanhasen II hallitus ei luopunut tuottavuusohjelmasta, vaikka mediajulkisuus oli erittäin negatiivista. Tämä viittaa jatkuvuuteen suomalaisessa poliittisessa ja hallintokulttuurissa, jossa on perinteisesti ollut ”kovakorvaisuutta” venettä keikuttavia keskustelunavauksia kohtaan (Luostarinen ja Uskali 2006, 191).

Journalismi tukee edustuksellista demokratiaa, jos se tarjoaa kansalaisille tietoa vallassa olevien poliitikkojen toiminnasta sekä heidän kannoistaan ja tarjoamistaan vaihtoehdoista (vrt. Strömbäck 2005, 339–340). Aamulehti ja Helsingin Sanomat toteuttivat tätä tehtävää siltä osin hyvin, että ne uutisoivat hallituksen toiminnasta – siitäkin huolimatta, että hallitus ei siitä aina tiedottanut. Sen sijaan hallituspuolueiden rooli ja poliittinen vastuu jäivät mediassa osittain hämärän peittoon. Toimittajat olisivat voineet hanakammin vaatia perusteluja hallituspuolueiden johtajilta virkamiesten sijasta tai lisäksi. Tuottavuusohjelman kaltaisten heikosti politisoituneiden prosessien kohdalla tämän tehtävän toteuttaminen ei kuitenkaan ole helppoa tai yksiselitteistä: kun puolueet eivät ota hanketta agendalleen, median on vaikea yksilöidä, ketkä hanketta ajavat ja siitä vastaavat.

Journalismi vahvistaa demokratian osallistavaa ja deliberatiivista ulottuvuutta herättämällä julkista keskustelua poliittisista päätöksistä (Meyer 2002, 8; Strömbäck 2005, 340). Tästä näkökulmasta on ongelmallista, että tuottavuusohjelma nousi julkiseen keskusteluun käytännössä vasta sen jälkeen, kun hallitus oli päättänyt, miten ohjelmaa alettiin toteuttaa. Kun päätösvalmistelijat eivät oma-aloitteisesti tarjonneet aihetta toimittajille, keskustelun herättäminen olisi edellyttänyt toimittajilta aktiivista otetta. Toimittajat olisivat voineet valmisteluvaiheessa esimerkiksi tarttua Pardian esittämään kritiikkiin ja vaatia hallituspuolueita vastaamaan siihen. Jälkiviisaana voi myös todeta, että toimittajat olisivat voineet yrittää selvittää, millaisia konkreettisia valintoja ja ristiriitoja tuottavuuden lisäämisen yleinen tavoite piti sisällään. Medialla ei ole kapasiteettia järjestää perusteellista keskustelua kaikista päätöksentekoprosesseista, ja toimiessaan pääosin kaupallisen lo-

giikan perusteella sillä ei välttämättä ole siihen edes vahvaa pyrkimystä. On kuitenkin ongelmallista, jos median agenda on systemaattisesti vinoutunut siten, että sille nousevat vain ne kysymykset, joista poliittinen eliitti on erimielinen (vrt. Lounasmeri 2010, 161).

LÄHTEET

- Aula, Maria Kaisa. 1991. *Poliitikkojen ja toimittajien suhteet murroksessa? Tutkimus Yleisradion politiikan toimittajien ammattidentiteetistä 1980-luvulla*. Helsinki: Yleisradio.
- Bennett, Lance W. 1990. Toward a theory of press–state relations in the United States. *Journal of Communication* 40:2, 103–127.
- Boston, Jonathan ja Bullock, David. 2012. Multi-party governance: managing the unity-distinctiveness dilemma in executive coalitions. *Party Politics* 18:3, 349–368.
- Brown, Robin. 2011. Mediatization and news management in comparative institutional perspective. Teoksessa Kees Brants ja Katrin Voltmer (toim.), *Political communication in postmodern democracy: challenging the primacy of politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 59–74.
- Cook, Timothy E. 1998. *Governing with news: the news media as a political institution*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Davis, Aeron. 2009. Journalist–source relations, mediated reflexivity and the politics of politics. *Journalism Studies* 10:2, 204–219.
- Hallin, Daniel C. ja Mancini, Paolo. 2004. *Comparing media systems: three models of media and politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Heikkinen, Sakari ja Tiihonen, Seppo. 2010. *Hyvinvoinnin turvaaja. Valtiovarainministeriön historia 3*. Helsinki: Edita.
- Heiskala, Risto ja Kantola, Anu. 2010. Vallan uudet ideat. Hyvinvointivaltion huomasta valmentajavaltion valvontaan. Teoksessa Petteri Pietikäinen (toim.), *Valta Suomessa*. Helsinki: Gaudeamus, 124–148.
- Herkman, Juha. 2009. The structural transformation of the democratic corporatist model: the case of Finland. *Javnost – The Public* 16:4, 73–90.
- Juntunen, Laura. 2011. *Leikkaa-liimaa-journalismia? Tutkimus uutismedian lähdekäytännöistä*. Viestinnän tutkimusraportteja 4/2011. Helsinki: Viestinnän tutkimuskeskus CRC.
- Kantola, Anu. 2002a. Se keskustelu jäi käymättä. Poliittinen eliitti ja talouskriisin julkisuus. Teoksessa Ullamaija Kivikuru (toim.), *Laman julkisivut. Media, kansa ja eliitit 1990-luvun talouskriisissä*. Helsinki: Palmenia-kustannus, 263–300.
- Kantola, Anu. 2002b. *Markkinakuri ja managerivalta. Poliittinen hallinta Suomen 1990-luvun talouskriisissä*. Helsinki: Lokikirjat.
- Kantola, Anu. 2012. From gardeners to revolutionaries: the rise of liquid ethos in journalism. *Journalism*, julkaistu verkossa 20.7.2012.
- Kantola, Anu ja Vesa, Juho. 2013. Mediated scandals as social dramas: transforming the moral order in Finland. *Acta Sociologica* (tulossa).
- Kernell, Sam. 1997. The theory and practice of going public. Teoksessa Shanto Iyengar ja Richard Reeves (toim.), *Do the media govern? Politicians, voters, and reporters in America*. Thousand Oaks: Sage Publications, 323–333.

- Kivelä, Juhani. 2010. *Valtiokonsernin talousohjauksen tila – tuki vai taakka?* Tampere: Tampere University Press.
- Kriesi, Hanspeter. 2004. Strategic political communication: mobilizing public opinion in “audience democracies”. Teoksessa Frank Esser ja Barbara Pfetsch (toim.), *Comparing political communication: theories, cases and challenges*. Cambridge: Cambridge University Press, 184–212.
- Kunelius, Risto, Noppari, Elina ja Reunanen, Esa. 2009. *Median vallan verkoissa*. Julkaisuja / Sarja A 112/2009. Tampere: Tampereen yliopisto, Tiedotusopin laitos.
- Kunelius, Risto ja Reunanen, Esa. 2012. Media in political power: a Parsonian view on the differentiated mediatization of Finnish decision makers. *The International Journal of Press/Politics* 17:1, 56–75.
- Kuusela, Jaakko ja Sääskilähti, Pilvi. 2003. *Tuottavuuskehitys ja kilpailukyky tavoitteiksi – Valtionhallinnon kilpailukyvyyn ja tuottavuuden parantaminen -hanke*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Kuutti, Heikki (toim.). 2011. *Julkisuusjournalismi*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, viestintätieteiden laitos.
- Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta. (21.5.1999/621.)
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven ja Lontoo: Yale University Press.
- Lounasmeri, Lotta. 2010. *Kansallisen konsensuskulttuurin jäljillä. Globalisaatioajan Suomi Helsingin Sanomissa*. Sosiaalitieteiden laitoksen julkaisuja 2010:6. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Luostarinen, Heikki ja Uskali, Turo. 2006. Suomalainen journalismi ja yhteiskunnan muutos. Teoksessa Risto Heiskala ja Eeva Luhtakallio (toim.), *Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta?* Helsinki: Gaudeamus, 179–201.
- Martin, Lanny W. ja Vanberg, Georg. 2008. Coalition government and political communication. *Political Research Quarterly* 61:3, 502–516.
- Mazzoleni, Gianpetro ja Schulz, Winfried. 1999. “Mediatization” of politics: a challenge for democracy? *Political Communication* 16:3, 247–261.
- McGraw, Kathleen M. ja Ling, Christina. 2003. Media priming of presidential and group evaluations. *Political Communication* 20:1, 23–40.
- Meyer, Thomas. 2002. *Media democracy: how the media colonize politics*. Cambridge: Polity Press.
- Nir, Lilach. 2012. Cross-national differences in political discussion: can political systems narrow deliberation gaps? *Journal of Communication* 62:3, 553–570.
- Noppari, Elina. 2010. ”Ihmissihän tässä kaikki ollaan.” Suomalaisien päättäjien ja journalistien vuorovaikutus ja luottamuksen rakentumisen käytännöt. *Media & Viestintä* 33:3, 32–49.
- Nousiainen, Jaakko. 2000. Suomalaisen parlamentarismin kolmas kehitysvaihe. Konsensuaalinen enemmistöhallinta, vireytyvä eduskunta. *Politiikka* 42:2, 83–96.
- Pekonen, Kyösti. 2011. *Puhe eduskunnassa*. Tampere: Vastapaino.
- Pfetsch, Barbara. 2001. Political communication culture in the United States and Germany. *The International Journal of Press/Politics* 6:1, 46–67.
- Powell, G. Bingham. 2000. *Elections as instruments of democracy: majoritarian and proportional visions*. New Haven ja Lontoo: Yale University Press.
- PriceWaterHouseCoopers 2008. *Tuottavuusohjelman väliarviointi*. www.v.m.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20080516Tuotta/Tuottavuusohjelman_vaeliarviointi_loppuraportti.pdf, 10.10.2012
- Reunanen, Esa, Kunelius, Risto ja Noppari, Elina. 2010. Mediatization in context: consensus culture, media and decision making in the 21st century, the case of Finland. *Communications* 35:3, 287–307.
- Roberts, Marilyn ja McCombs, Maxwell. 1994. Agenda setting and political advertising: origins of the news agenda. *Political Communication* 11:3, 249–262.
- Ruostetsaari, Ilkka. 2003. *Valta muutoksessa*. Helsinki: WSOY.
- Schmidt, Vivien A. 2002. Does discourse matter in the politics of welfare state adjustment. *Comparative Political Studies* 35:2, 168–193.
- Spörer-Wagner, Doreen ja Marcinkowski, Frank. 2010. Is talk always silver and silence golden? The mediatization of political bargaining. *Javnost – The Public* 17:2, 5–26.
- Strömbäck, Jesper. 2005. In search of a standard: four models of democracy and their normative implications for journalism. *Journalism Studies* 6:3, 331–345.
- Strömbäck, Jesper. 2008. Four phases of mediatization: an analysis of the mediatization of politics. *The International Journal of Press/Politics* 13:3, 228–246.
- Tiihonen, Seppo. 2006. Poliittisen hallinnan ja hallintopoliittikan muutoksia 1980- ja 1990-luvulla. Teoksessa Risto Heiskala ja Eeva Luhtakallio (toim.), *Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta?* Helsinki: Gaudeamus, 82–104.
- Tiili, Minna. 2004. Hallituksen keskustelukulttuuri. Kurkistus kollektiivisen ja kollegiaalisen ulkokuoren alle. *Politiikka* 46:2, 137–142.
- Valtioneuvosto. 2003. *Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma*. 24.6.2003.
- Valtioneuvosto. 2007. *Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma*. 19.4.2007.
- Valtioneuvosto. 2011. *Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma*. 22.6.2011.
- Valtiovarainministeriö. 2002. *Valtionhallinnon kilpailukyvyyn ja tuottavuuden parantaminen*. Asettamispäätös. VM060/00/2002.
- Valtiovarainministeriö. 2003. *Tuottavuuden toimenpideohjelma*. Asettamispäätös VM121:00/2003.
- Valtiovarainministeriö. 2005. *Valtiontalouden kehukset vuosille 2006–2009*. 11.3.2005.
- Valtiovarainministeriö. 2006. *Valtiontalouden kehukset vuosille 2007–2011*. 23.3.2006.
- Valtiovarainministeriö. 2007. *Valtiontalouden tarkistetut kehukset vuosille 2008–2011*. 25.5.2007.
- Valtiovarainministeriö. 2008a. *Valtiontalouden kehukset vuosille 2009–2012*. 13.3.2008.
- Valtiovarainministeriö. 2008b. *Tuottavuustoimenpiteiden tarkastelu*. Muistio talouspoliittiseen ministerivaliokuntaan 25.11.2008. Valtiovarainministeriö.
- Valtiovarainministeriö. 2012. Osikoimaton liitetäulukko talouspoliittisen ministerivaliokunnan Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman käsittelyyn 10.4.2012. Päiväty 8.3.2012.
- Van Dalen, Arjen. 2012. Structural bias in cross-national perspective: how political systems and journalism cultures influence government dominance in the news. *The International Journal of Press/Politics* 17:1, 32–55.
- VTV 2010. *Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen*. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 207/2010.
- Väliveronnen, Jari ja Kunelius, Risto. 2009. Poliittikan journalismi medioitumisen aikakaudella. Teoksessa Esa Väliveronnen (toim.), *Journalismi murroksessa*. Helsinki: Gaudeamus, 225–247.

VIITTEET

- ¹ Kiitän avusta ja kommentteista erityisesti väitöskirjani ohjaajia Anu Kantolaa ja Juha Herkmania, Power Shifts in Agenda Setting -projektin jäseniä sekä artikkelin arvioitsijaa. Kiitän myös muita käsikirjoituksen aiempia versioita kommentoineita henkilöitä. Tutkimusta ovat rahoittaneet Koneen Säätiö ja Suomen Akatemia.
- ² Hakulauseke oli ”tuottavuusohjelma OR tuottavuushanke OR ((vähentämistavoite OR väenvähenny* OR henkilöstövähenny*) AND (valtio OR valtionhallinto OR (julkinen sektori) OR valtioneuvosto)) OR ((julkinen palvelu) NEAR10 tehost*) OR ((valtionhallinto OR valtio OR (julkinen sektori) OR (julkinen hallinto)) NEAR10 tuottavuus*)”.
- ³ Mieliäartikkelit ovat yleisönosastokirjoituksia, pääkirjoituksia ja toimittajien kolumneja tai uutisanalyseja.
- ⁴ Käytin muun muassa hakusanoja tuottavuus*, tehokk* ja henkilöstö*.
- ⁵ Koodausrungossa oli seuraavat 13 luokkaa: VM:n virkamiehet, muiden ministeriöiden virkamiehet, virastojen ja laitosten johtajat, pääministeri, valtiovarainministeri, muut ministerit, valtion ja julkisen sektorin työntekijäjärjestöt, sektorikohtaiset ammattiliitot ja virastojen ja laitosten yksittäiset työntekijät, oppositiopuolueiden kansanedustajat, hallituspuolueiden kansanedustajat, asiantuntijat, toimittajat, muut toimijat. Koodasin kunkin toimijan kustakin artikkelista aina vain kerran riippumatta siitä, kuinka monta samaan toimijaluokkaan kuuluvaa henkilöä artikkelissa esiintyi. Ministereiksi koodattiin myös ministerien poliittiset valtiosihteerit (n = 1).
- ⁶ Kuviossa 2 on esitetty seuraavat neljä tutkimuskysymysten kannalta olennaisinta puhujaryhmää: henkilöstö (valtion ja julkisen sektorin työntekijäjärjestöt, sektorikohtaiset ammattiliitot ja virastojen ja laitosten yksittäiset työntekijät); hallinto (muiden ministeriöiden virkamiehet, virastojen ja laitosten johtajat); ministerit ja kansanedustajat.
- ⁷ Hakusana oli ”tuottavuusohjelma”.
- ⁸ Kysymys oli Pardon toiveesta, että uusi hallitus ei vähentäisi valtion henkilöstöä (HS 10.4.2003) ja Pardon puheenjohtajan Matti Kratsin epäilystä, että tuottavuusohjelmassa ”yhä suurempi työmäärä tehdään yhä pienemmällä henkilöstömäärällä” (HS 1.4.2004).
- ⁹ Hallituspuolueen edustajilla tarkoitan tässä ja myöhemmin ministereitä tai heidän poliittisia avustajiaan, mukaan lukien poliittiset valtiosihteerit.