

Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra

ARTIKKELIKOKOELMA TUTKIMUSHANKKEESTA SOSIAALISET INNOVAATIOT, YHTEISKUNNAN UUDISTUMISKYKY JA TALOUDELLINEN MENESTYS

ARVOJEN MUUTOS SUOMESSA 1980-LUVULTA 2000-LUVULLE

Klaus Helkama & Tuija Seppälä, Helsingin yliopisto

SUUNNITTELUTALOUDESTA KILPAILUTALOUTEEN: MITEN MUUTOS OLI IDEOLOGISESTI MAHDOLLINEN?

Pertti Alasuutari, Tampereen yliopisto

SUOMEA TRIMMAAMASSA - STRATEGISET RETORIIKAT YRITYKSISSÄ, POLITIIKASSA JA AY-LIIKKEESSÄ 1980 - 2003

Anu Kantola, Helsingin yliopisto

SUOMEN YRITYSSEKTORIN RAKENTEELLINEN JA KULTTUURINEN MUUTOS

Risto Tainio, Helsingin kauppakorkeakoulu

POLIITTISEN HALLITSEMISEN JA JULKISEN HALLINNON KEHITYS 1980-2003

Seppo Tiihonen, valtiovarainministeriö

SUOMALAINEN KANSALAISYHTEISKUNTA JA YHTEISKUNNALLISET MUUTOSTRENDIT 1990-LUVUN LOPULLA

Kai Ilmonen, Jyväskylän yliopisto

YHTEISKUNNALLISEN ENNAKOINNIN ROOLI TULEVAISUUDEN HAASTEIDEN TUNNISTAMISESSA

Markku Wilenius, Tulevaisuuden tutkimuskeskus

SUOMALAINEN JOURNALISMI JA YHTEISKUNNAN MUUTOS 1980–2000

Heikki Luostarinen & Turo Uskali, Jyväskylän yliopisto

KOULUTUSJÄRJESTELMÄ SUOMALAISEN YHTEISKUNNAN MUUTOKSESSA

Erno Lehtinen, Turun yliopisto

Helsinki 2004

ISBN 951-563-466-0

Klaus Helkama & Tuija Seppälä:

ARVOJEN MUUTOS SUOMESSA 1980-LUVULTA 2000-LUVULLE

TIIVISTELMÄ

Artikkelissa tarkastellaan suomalaisen arvoilmaston muutoksia viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana ja verrataan Suomessa tapahtuneita muutoksia kansainvälisiin kehityssuuntiin. Tämän lisäksi analysoidaan rakenteellisen kilpailukyvyn, arvojen ja sosiaalisen pääoman välisiä yhteyksiä.

Lähestymme suomalaista arvoilmastoa Shalom Schwartzin (1992) kehittämän arvotypologian näkökulmasta. Siinä arvot määritellään yleisluontoisiksi tavoiteltaviksi asiantiloiksi, joiden lähtökohdina ovat ihmisten ja yhteisöjen tarpeet. Yksilöiden arvoja koskevien aikaisempien tutkimustulosten kokoavan tarkastelun ohella analysoitiin mediassa esiin tuotuja arvoja, kohteina eliitille suunnattu Suomen Kuvalehti ja ”tavalliselle kansalle” suunnattu Apu-lehti. Niissä ilmestyneitä henkilöhaastatteluja ja -esittelyjä eriteltiin käyttämällä Schwartzin arvotypologiaa sisällönanalyysin välineenä.

Suomessa tapahtuneita arvomuutoksia verrattiin muiden maiden kehityssuuntiin Ronald Inglehartin (1997) postmaterialismi-materialismi-ulottuvuudella sekä Geert Hofsteden (1991) neljän kulttuurisen arvo-orientaation (individualismi-kollektivismi, maskuliinisuus-feminiinisyys, epävarmuuden välttäminen, valtaetäisyys) valossa. Rakenteellisen kilpailukyvyn yhteyttä sosiaaliseen pääomaan ja kulttuurisiin arvo-orientaatioihin tarkasteltiin järjestysskorrelaatioiden avulla. Vertasimme kuudentoista OECD-maan sijoittumista Schienstockin ja Hämäläisen (2001) rakenteellisen kilpailukyvyn mittarilla maiden sijoittumiseen Ricen ja Lingin (2002) sosiaalisen pääoman indikaattorilla (luottamus ja osallistuminen). Lisäksi vertasimme maiden sijoittumista rakenteellisen kilpailukyvyn mittarilla Inglehartin ja Hofsteden arvomittareilla saatuihin tuloksiin.

Innovaation kannalta olennaisia arvotyyppisiä ja -ulottuvuuksia ovat muutosvalmius (itseohjautuvuus ja virikkeisyys) sekä suoriutuminen. Taloudellisen kehityksen kannalta suoriutumisen- ja työarvot ovat tärkeitä. Tavoitteena on myös selvittää taloudellisen kehityksen ja arvojen muutosten mahdollisia keskinäisiä syy-yhteyksiä. Arvojen muutosten ja yhteiskunnallisten muutosten välillä vallitsee seuraavia karkeita säännönmukaisuuksia. 1) Kun maan taloudellinen hyvinvointi lisääntyy, itseohjautuvuuden merkitys kasvaa. 2) Kun koulutustaso nousee, itseohjautuvuuden merkitys kasvaa.

3) Demokratisoitumisen kasvu liittyy muutosvalmius- ja itsensäylittämisarvojen tärkeyden lisääntymiseen.

Arvomuutos 1980-2000

Sisällönanalyysimme tulokset sopivat pääpiirteittäin yhteen niiden aikaisempien havaintojen kanssa, joiden mukaan 1980-luvulta 1990-luvulle siirryttäessä tapahtui arvomurros individualistiseen suuntaan, mutta 1990-luvulla arvot eivät enää suuresti muuttuneet.

Individualistiset arvot säilyivät, osin edelleen vahvistuivatkin eliitin arvopuheessa Suomen Kuvalehdessä 1990-luvulta 2000-luvulle siirryttäessä. Tavalliselle suomalaiselle suunnatussa Apulehdessä alkoivat korostua turvallisuus ja yhteisöllisyys. Suomen Kuvalehden arvopuheesta keskeiksi hahmottuneet itseohjautuvuus- ja suoriutumisarvot ovat pitkälle Richard Sennettin (2002) ”joustavan kapitalismin” työn uuden järjestyksen arvoja. Apulehdessä 2000-luvulla näkyneet säilyttämisarvojen korostus saattaa kuvastaa Sennettin viestiä kasvaneesta yhteisöllisyyden ja itsetuntemuksen tarpeesta nykyisessä kapitalistisessa maailmassa.

Lehtiaineistomme ei tukenut oletusta arvoyhtenäisyyden hajoamisesta ja oli siinä suhteessa samansuuntainen esim. EVAn (2003) raportin kanssa. Vaikka 1990-luvulla yhtenäisyys olikin selvästi vähäisempää kuin 1980-luvulla, 2000-luvulla polarisoituminen ei jatkunut, vaan palattiin kohti aikaisempaa.

Arvot ja kilpailukyky

Eri lähteisiin perustuva kansainvälinen vertailumme viittaa siihen, että taloudellinen kasvu liittyy työteliäisyyttä ja suoriutumista korostavaan arvomaailmaan ja suureen sosiaaliseen pääomaan. Tämä ei sinänsä ole lainkaan yllättävää. Yllättävämpi on sen sijaan havaintomme, jonka mukaan ihmisten keskinäistä luottamusta ja yhdistysaktiivisuutta mittaava sosiaalisen pääoman indikaattori oli järjestelmällisesti yhteydessä Schienstockin ja Hämmäläisen laatimaan kilpailukykyyn mittariin, toisin kuin muut käyttämämme arvoindeksit.

Lehdistöaineistossamme ilmenneen arvomaailman valossa Suomen nykyinen hyvä kilpailukyky on varsin ymmärrettävä. Sekä Avussa että Suomen Kuvalehdessä olivat 1980-luvulta 2000-luvulle korostuneet sellaiset arvot, jotka tukevat kilpailukykyä ja yhteiskunnan uudistumista – työ, suoriutu-

minen ja muutosvalmiusarvot olivat arvomainintojen kärjessä. Lehtien edustama arvomaailma poikkesi jossain määrin väestön 1990-luvulla vakaana pysyneestä arvomaailmasta, jossa säilyttämisarvot turvallisuus ja yhdenmukaisuus olivat paljon keskeisempiä kuin median haastatteleminen ihmisten puheissa. Jos innovaatiokyvyn pohjana on muutosvalmius kokonaisuutena, sinänsä moniselitteinen muutosvalmiusarvojen heikkeneminen median arvoheessä 2000-luvulla voidaan tulkitella potentiaalisesti huolestuttavaksi oireeksi, vaikka itseohjautuvuusarvot ovatkin säilyttäneet keskeytyksensä.

Mikäli sosiaalinen pääoma on vakaa ja pysyvä asia kuten politiikan tutkijat esittävät, Suomen ja muiden pohjoismaiden kilpailukyvyn arvoperusta on kunnossa. Tosiasiassa emme kuitenkaan voi tietää, kuinka pysyvä jonkin maan sosiaalinen pääoma tulevaisuudessa on. Perhe- ja uskonnollisten arvojen nousu läntisissä teollisuusmaissa voidaan nähdä reaktiona ylenmääräiseen yksilökeskeistymiseen, samoin *Apu*-lehdessä 2000-luvulla toteamamme muutokset kohti hyväntahtoisuus- ja säilyttämisarvoja.

ARVOJEN MUUTOS SUOMESSA 1980-LUVULTA 2000-LUVULLE

Klaus Helkama & Tuija Seppälä

Aluksi

Suomi oli vuonna 1981 maailman postmaterialistisin maa, jos yhdysvaltaisen politiikan tutkijan Ronald Inglehartin (1997, 157) *World Values Surveyn* tietoja on uskominen. Suomi oli itse asiassa ainoa arvomittauksessa mukana olevista 40 maasta, jossa postmaterialistien määrä ylitti materialistien määrän 1981. Vuoteen 1990 mennessä Alankomaat oli mennyt Suomen ohi, mutta Suomi oli edelleen hyvänä kakkosena.

Postmaterialismi-materialismi-ulottuvuus liittyy poliittisiin arvoihin. Vastajia pyydetään valitsemaan omalle maalleen tärkeimmät arvot sellaisten arvojen joukosta kuin ”enemmän sananvaltaa työssä”, ”enemmän sananvaltaa hallinnossa” ja ”sananvapaus” (postmaterialistisia) sekä ”vahvat puolustusvoimat”, ”talouskasvu” ja ”järjestyksen ylläpitäminen” (materialistisia). Menetelmä on siis varsin yksinkertainen.

Maan postmaterialismin taso on kohtalaisen vahvassa yhteydessä maan taloudelliseen kehitykseen bruttokansantuotteella mitattuna, mutta onko postmaterialistinen arvomaailma talouskehityksen syy vai seuraus? Tarkastelemme tässä artikkelissa erilaisia arvotypologioita ja niihin liittyvää empiiristä tutkimusta kahdesta näkökulmasta. Yhtäältä kysymme, mihin suuntaan arvot ovat muuttumassa Suomessa ja muissa Suomen taloudellisen kilpailukykyyn ja yhteiskunnan innovaatiokykyyn kannalta kiinnostavissa maissa. Toisaalta yritämme olemassa olevien tietojen pohjalta selvittää myös taloudellisen kehityksen ja arvojen muutosten mahdollisia keskinäisiä syy-yhteyksiä. Esittelemme myös tätä projektia varten koottua aineistoa arvojen esiintymisestä suomalaisessa aikakauslehdissä viimeisten kahden vuosikymmenen aikana.

1 SCHWARTZIN ARVOMALLI

Shalom Schwartzin (1992) kehittämä arvotypologia on osoittautunut hyvin käyttökelpoiseksi välineeksi paitsi kansainvälisissä kulttuurivertailuissa, myös eri yhteiskuntatieteissä esitettyjen muiden

arvomallien keskinäisessä vertailussa (Helkama, Uutela & Schwartz 1992; Helkama 1997; 1999). Schwartzin mallin pohjana ovat 70 maasta opettajia ja yliopisto-opiskelijoilta kootut tiedot.

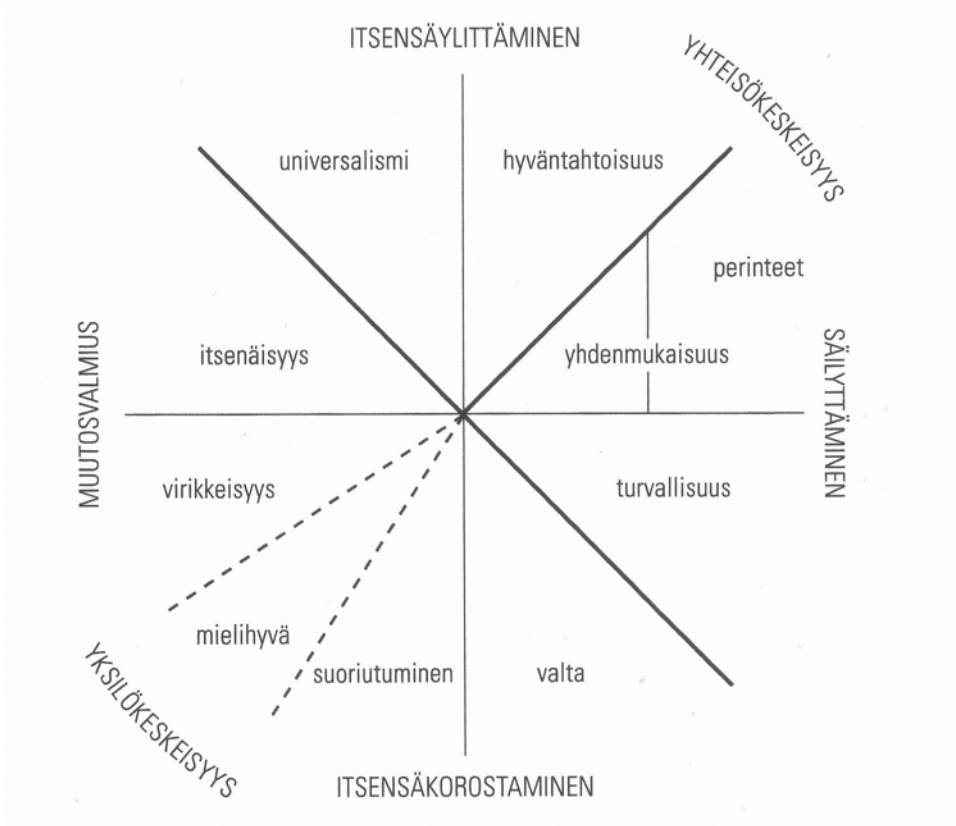
Kuviossa 1 ja taulukossa 1 on esitetty Schwartzin malli. Siinä arvot määritellään yleisluontoisiksi tavoiteltaviksi asiainiloiksi, jotka yksilö voi panna henkilökohtaiseen tärkeysjärjestykseen ja jotka ohjaavat hänen valintojaan. Arvoja on tyypillisesti tutkittu esittämällä vastaajille luettelo erilaisista tuollaisista yleisluontoisista tavoitteista (itsekunnioitus, tasa-arvo, vapaus) tai hyveistä (auttavaisuus, kohteliaisuus) ja pyytää heitä arvioimaan niiden tärkeyttä itselleen esim. 7-portaisella asteikolla.

Schwartzin lähtökohtana ovat ihmisten ja yhteisöjen tarpeet. Teoriassa arvot luokitellaan sen mukaan, minkälaisia yleisiä tarpeita tai päämääriä ne palvelevat. Oletuksena on, että monilla arvoja kuvaavilla sanoilla on suunnilleen sama merkitys eri kielissä ja kulttuureissa niin, että sama arvo sijoittuu useimmissa kulttuureissa samaan tyyppiin, esim. vapaus itsenäisyys- tai itseohjautuvuusarvoihin tai kohteliaisuus yhdenmukaisuusarvoihin.

Merkitysten ja sisältöjen universaalisuuden lisäksi teoria olettaa, että arvotyyppien suhteet ovat kaikissa kulttuureissa samat, esimerkiksi yhtäältä universalismi- ja hyväntahtoisuusarvot ovat lähellä toisiaan ja toisaalta hyväntahtoisuusarvot kaukana suoriutumiseen, virikkeisyyteen ja mielihyvään liittyvistä arvoista, toisin sanoen ne pyrkivät sulkemaan toisensa pois.

Oletus arvojen rakenteen yleismaailmallisuudesta pohjautuu ajatukseen, että inhimilliset, sosiaaliset ja yhteiskunnalliset tarpeet ovat kaikissa kulttuureissa samoja: ihmisellä on yksilöllisiä biologisia ja psykologisia tarpeita, hänen on myös kaikkialla säädeltävä suhteitaan toisiin ihmisiin ja kaikkien yhteisöjen on lisäksi jollakin tavoin turvattava jatkuvuutensa.

Kuvio 1. Schwartzin malli arvojen rakenteesta



Taulukko 1. Schwartzin arvotyypit ja niihin kuuluvat arvot

VALTA	yhteiskunnallinen valta, varakkuus, arvovalta, julkisen kuvan säilyttäminen
SUORIUTUMINEN	kunnianhimo, vaikutusvalta, kyvykkyys, menestys, lahjakkuus
HEDONISMI	mielihyvä, elämästä nauttiminen
VIRIKKEISYYS	jännittävä elämä, monipuolinen elämä, uskaliaisuus, muutoshakuisuus
ITSEOHJAUTUVUUS	luovuus, vapaus, omien tavoitteiden valitseminen, uteliaisuus, riippumattomuus, älykkyys, itsekunnioitus
UNIVERSALISMI	tasa-arvo, sisäinen tasapaino, maailman rauha, yhteys luontoon, viisaus, luonnon ja taiteen kauneus, sosiaalinen oikeudenmukaisuus, laajakatseisuus, ympäristön suojeleminen, suvaitsevaisuus
HYVÄNTAHTOISUUS	kypsä rakkaus, tosi ystävyys, uskollisuus, rehellisyys, avuliaisuus, vastuullisuus, luotettavuus, anteeksianto, avoimuus
PERINTEET	perinteiden kunnioitus, maltillisuus, nöyryys, oman elämänsä hyväksyminen, rauhallisuus, kohtuullisuus
YHDENMUKAISUUS	tottelevaisuus, itsekuri, kohteliaisuus, vanhempien ja vanhojen ihmisten kunnioittaminen, nuhteettomuus
TURVALLISUUS	yhteiskunnallinen järjestys, kansallinen turvallisuus, perheen turvallisuus, palvelusten vastavuoroisuus, puhtaus, terveys, yhteen kuuluvuuden tunne
Schwartzin malliin kuulumattomat arvotyypit ja arvot	
HENKISYYS	henkinen ja hengellinen elämä, elämän mielekkäys ja tarkoitus, irtautuminen maailman huolista ja murheista, uskon pitäytyminen
TYÖ	ahkeruus, täsmällisyys, säntillisyyt, tunnollisuus, järjestelmällisyys, pitkäjänteisyys, suunnitelmällisyys, määrätietoisuus, sisu

Kuvion oikealla puolella olevat arvotyypit liittyvät yhteisöllisiin ja ihmistenvälisiin seikkoihin, vasemman puolen arvotyypit taas yksilöllisiin tarpeisiin ja päämääriin. Yhteisöjen jatkuvuus edellyttää perinteitä ja jonkinasteista yhdenmukaisuutta, ihmisten keskinäinen kanssakäyminen taas vaatii vähimmäismäärän rehellisyyttä, anteeksiantavaisuutta, vastuuntuntoa ja muiden hyväntahtoisuusarvojen mukaista toimintaa. Turvallisuus ja universalismi ovat arvoluokkina sekatyyppejä. Ne sisältävät sekä yksilöllisiä (turvallisuusarvo puhtaus; universalismiarvo viisaus) että yhteisöllisiä (turvallisuusarvo kansallinen turvallisuus; universalismiarvo ympäristönsuojelu) tavoitteita.

Schwartzin arvokartan perusulottuvuudet ovat itsensäylittäminen – itsensäkorostaminen ja muutosvalmius – säilyttäminen. Muutosvalmius- ja itsensäkorostamisarvot ovat siis selvästi yksilökeskeisiä, individualistisia, kun taas yhteisökeskeiset tai kollektivistiset arvot koostuvat hyväntahtoisuus-, perinne- ja yhdenmukaisuusarvoista sekä osasta universalismi- ja turvallisuusarvoja.

Schwartzin mallia koskevan kansainvälisen vertailevan tutkimuksen edetessä on hahmottunut useantyyppisiä arvoja. (1) Ensinnäkin nelisenkymmentä sellaista yksittäistä arvoa, jotka näyttävät miltei kaikissa tutkituissa maissa sijoittuvan samaan arvotyyppiin (esim. vapaus ja uteliaisuus itseohjautuvuustyyppiin, tasa-arvo ja maailmanrauha universalismiin, kohteliaisuus yhdenmukaisuuteen). Näillä arvoilla voidaan siis sanoa olevan kulttuurienvälisesti vakaa merkitys. (2) Jotkin arvot vaihtelevat selvästi merkitykseltään eri maissa. Esimerkiksi terveys on sijoittunut hyvin moneen arvotyyppiin, samoin uskonnolliset arvot. (3) Suuri määrä arvoja ei ole ollut mukana arvomittarissa, joten niiden merkityksestä ei voida sanoa mitään varmaa. Suomessa lisäsimme joissakin otoksissa luetteloon huumorintajun, joka näytti liittyvän yhtä vahvasti kolmeen arvotyyppiin: universalismiin, itseohjautuvuuteen ja virikkeisyyteen.

Työ kuuluu arvoihin, jotka puuttuvat Schwartzin luettelosta. Lisäsimme luetteloon viisi työarvoa: ahkeruuden, tunnollisuuden, täsmällisyyden, pitkän tähtäyksen suunnittelun ja järjestelmällisyyden. Nämä arvot muodostivat selvän yhtenäisen tyyppin, joka viiden maan lukiolaisotoksissa sijoittui johdonmukaisesti yhdenmukaisuuden ja turvallisuuden väliin (Verkasalo ym. 2003). Maat olivat Suomi, Viro, Venäjä, Italia ja Sveitsi. Sen sijaan suomalaisissa aikuis- ja yliopisto-opiskelijaotoksissa työarvot ovat sijoittuneet suoriutumisen- ja valta-arvojen väliin (Myyry & Helkama 2001). Niiden merkitys näyttää siis riippuvan iästä.

Arvojen muutos ja yhteiskunnan muutos

Schwartzin arvomallin avulla voidaan ilmaista joukko karkeita säännönmukaisuuksia tai trendejä, jotka liittyvät yhteiskunnallisen muutoksen ja arvojen muutoksen suhteeseen (ks. esim. Helkama, Uutela & Schwartz 1992; Inglehart 1997; Schwartz & Sagiv 2000). (1) Kun maan taloudellinen hyvinvointi lisääntyy, itseohjautuvuuden, universalismin ja hyväntahtoisuuden tärkeys kasvaa. (2) Kun koulutustaso nousee, itseohjautuvuuden merkitys kasvaa. Tämä on havaittavissa myös yksilötasolla: enemmän koulutetuille itseohjautuvuus on tärkeämpää ja yhdenmukaisuus vähemmän tärkeää kuin vähemmän koulutetuille (Pohjanheimo 1997, Puohiniemi 2002, 73). (3) Demokratisoitumisen kasvu liittyy muutosvalmius- ja itsensäylittämisarvojen tärkeyden lisääntymiseen.

Innovaation kannalta olennaisia arvotyyppisiä ja -ulottuvuuksia ovat ainakin muutosvalmius (itseohjautuvuus ja virikkeisyys) jo nimensä puolesta sekä suoriutuminen. Taloudellisen kehityksen kannalta suoriutumisen- ja työarvot ovat luonnollisesti tärkeitä.

Suoriutumisarvot eivät Schwartzin kulttuurienvälisissä vertailuissa ole olleet lainkaan yhteydessä sosioekonomiseen kehitykseen, vaikka käsitteellisesti näin pitäisi olla ja aikaisemman suoriutumismotivaatiotutkimuksen valossa (Inglehart 1997, 218-224) onkin. Tämä johtuu todennäköisesti siitä, että Schwartzin tutkimuksen vastaajat ovat olleet opettajia, joille suoriutumisarvot eivät ole keskeisiä, kuten esim. suomalaisten opettajien ja ekonomien vertailu (Penttala-Långbacka 2003) osoittaa. Emme näin ollen käytä tässä artikkelissa Schwartzin empiirisiä eri maiden vertailutietoja, vaan ainoastaan edustavilla otoksilla koottuja tietoja.

Voidaan otaksua, että suoriutumisarvot sopivana yhdistelmänä muiden arvojen kanssa kytkeytyisivät innovaatioon ja talouskasvuun. Suomi kuuluu yhdessä muiden Länsi-Euroopan maiden kanssa Schwartzin arvokartalla varsin yhtenäiseen blokkiin, jota luonnehtii suuri muutosvalmius- ja itsensäylittämisarvojen kannatus. Kun etsitään erottavia tekijöitä, suoriutumisen- ja työarvot ovat luontevia ensimmäisiä ehdokkaita. Talouden ja suoriutumisarvojen yhteys on todettavissa yksilötasolla siten, että kauppatieteen opiskelijoita erottelee muiden alojen opiskelijoista selvästi heidän suoriutumisenle panemansa suuri paino (Myyry & Helkama 2001; Verkasalo 1996).

Alasuutarin (1996) havaitsema siirtymä suunnittelun viitekehystä kilpailun viitekehukseen 1980-luvun alkupuolella voitaneen yksilöiden ilmaisemien arvopreferenssien tasolla rinnastaa Pohjanheimon (1997) havaintoihin Pyhtään työikäisten arvomaailman muutoksesta 1982-1993. Pyhtään

työikäisiä edustavan otoksen arvot mitattiin Rokeachin (1973) tunnettua mittaria käyttäen 1980-luvulla.¹ Uudelta edustavalta otokselta mitattiin arvot 1993 Schwartzin mittarilla. Mittarien erilaisuudesta johtuen tuloksia ei voida verrata suoraan, mutta kylläkin Schwartzin mallin pääulottuvuuksien suhteen. Pohjanheimo totesi, että individualististen muutosvalmius- ja itsensäkorostamisarvojen tärkeys oli lisääntynyt niin, että muutosvalmiusarvot olivat nousseet säilyttämisarvoja tärkeämmiksi 1990-luvulla.

Varsin yllättäviä ovat sen sijaan Puohiniemen (2002) esittämät tulokset suomalaisten arvomuutoksesta 1990-luvulla. Puohiniemi mittasi suomalaisia edustavien tuhannen hengen otosten arvoja Schwartzin mittarilla 1991-2001 seitsemän kertaa 1-3 vuoden välein. Mitään olennaista muutosta arvojen tärkeysjärjestyksessä ei tapahtunut lamasta huolimatta. Seuraavassa taulukossa on Schwartzin arvotyyppien tärkeysjärjestys Suomessa 1990-luvulla:

Taulukko 2. Schwartzin arvotyyppien tärkeysjärjestys Suomessa 1990-luvulla (Puohiniemi 2002, 82)

-
1. Hyväntahtoisuus
 2. Turvallisuus
 3. Universalismi
 4. Yhdenmukaisuus
 5. Itseohjautuvuus
 6. Hedonismi
 7. Suoriutuminen
 8. Virikkeisyys
 9. Perinteet
 10. Valta

Ainoa muutos arvotyyppien järjestyksessä oli se, että vuosina 1991 ja 1993 universalismi oli toisella sijalla ja turvallisuus kolmannella, mutta 1994 ne vaihtoivat paikkaa. Pohjanheimon (1997) selvittämä pyhtääläisten vuoden 1993 arvohierarkia oli olennaisesti sama kuin taulukossa 2 esitetty. Yksittäisiä arvoja tarkasteltaessa ainoa Puohiniemen toteama mainittava muutos on tasa-arvon tärkeyden väheneminen 1991-1995 ja sen nousu entiselle, vuoden 1991 tärkeystasolle 2001.

Pohjanheimon ja Puohiniemen tulokset yhdessä viittaavat siis siihen, että väestön arvomaailman muutos tapahtui jo 1980-luvulla samaan aikaan kuin Alasuutarin toteama siirtymä. Pohjanheimon toteama individualisoitumiskehitys 1980-luvulla on yhdenmukainen myös Suhosen (1988, 127-141) tulosten kanssa, jotka osoittivat, että vuosien 1963 ja 1986 välillä aineellisen turvallisuuden

¹ Tuloksia käytettiin itse asiassa Schwartzin arvomallin kehittämisessä.

arvostus laski ja työn mielekkyyden ja individualistisen itsensä toteuttamisen kannatus nousi. Puohiniemen havaintojen kanssa näyttävät sopivan yhteen myös Mikkolan (2003) tulokset ”uuden keski-
luokan” arvomaailman vähäisestä määrällisestä muutoksesta perinteisestä moderniin tai postmaterialistiseen suuntaan vuosien 1991 ja 1995 välillä. Suomalaiset näyttävät ennakoita muovanneen arvojaan avautuviin markkinoihin ja Euroopan Unionin jäsenyyteen sopiviksi.

2 SUOMALAISTEN ARVOT KANSAINVÄLISESSÄ VERTAILUSSA

Inglehartin *World Values Survey* on laajin ja edustavin kansainvälinen arvotutkimus jota on käytetty taloudellisen kehityksen ja yhteiskunnallis-poliittisten muutosten tarkasteluun. Se kattaa nykyään 65 maata ja 75% maapallon väestöstä (Inglehart & Baker 2000, 20). Inglehartin (1977, 1990, 1997) perusteeksi on koskenut ”äänetöntä vallankumousta”. Tämän teesin mukaan postmaterialistiset itsensä ilmaisemiseen ja elämänlaatuun liittyvät arvot korvaavat materialistiset (taloudelliset ja fyysiseen turvallisuuteen liittyvät) arvot vauriissa länsimaissa. Turvallisuus- ja taloudelliset arvot ovat puuttearvoja, joiden merkitys kasvaa silloin, kun niiden saavutettavuus on uhattuna (Schwartz 1992). Tämä selittää myös sen, että ”äänetön vallankumous” on edennyt paljon verkkaisemmin kuin ”vallankumouksesta” puhuminen antaisi ymmärtää (Helkama 1997, 248). Postmaterialististen arvojen kannatus näyttää notkahdelleen taloudellisten laskukausien myötä (ks. esim. Inglehart 1997, 138; Mikkola 2003). Taloudellisen turvallisuuden ja turvattomuuden vaihtelut näkyvät todennäköisesti herkemmin poliittisissa arvoissa (yhteiskunnalle asetetuissa tavoitteissa) kuin henkilökohtaisissa arvoissa (omaa elämää ohjaavissa periaatteissa). Kiistatonta kuitenkin on, että postmaterialististen arvojen kannatus on läntisissä teollisuusmaissa jatkuvasti jonkin verran kasvanut, samoin kuin Inglehartin nykyisin käyttämän itseilmaisuarvojen ulottuvuuden, johon postmaterialismi sisältyy yhtenä osana.

Sekä postmaterialismi- että itseilmaisuarvojen osalta Suomi kuuluu maailman kärkimaiden ryhmään yhdessä muiden pohjoismaiden, Saksan, Alankomaiden ja Sveitsin kanssa. ”Protestanttinen Eurooppa” muodostaa oman ryhmänsä, kun tarkasteluun otetaan lisäksi toinen arvoulottuvuus, perinteiset (uskonto, isänmaa, auktoriteetti) v maallis-rationaaliset arvot. Toisin kuin monissa muissa maissa, Suomessa postmaterialismi- ja itseilmaisuarvojen muutos on ollut hyvin vähäistä 191980-luvulta 1990-luvun lopulle (Inglehart & Baker 2000, 40), mikä sopii yhteen edellä esitettyjen Pohjanheimon ja Puohiniemen tulosten kanssa.

Taloudellinen vauraus on yhteydessä postmaterialistiseen arvomaailmaan. Bruttokansantuote henkeä kohti korreloi postmaterialististen arvojen kannatuksen kanssa .68 noin neljäkymmenen maan otoksessa 1990-luvun alussa (Inglehart 1997, 150-151). Jos postmaterialismi siis reagoi taloussuhdanteiden muutokseen, ei ole syytä olettaa, että postmaterialistiset arvot johtaisivat talouskasvuun. Olemassa oleva todistusaineisto viittaa pikemminkin siihen, että talouskasvu johtaa postmaterialistiseen arvomaailmaan ja postmaterialismi on negatiivisessa yhteydessä kasvuun vauraisissa maissa (Inglehart 1997, 223).

Hofstede (1980; 1991) on esittänyt arvotypologian, jota on käytetty laajalti kulttuurienvälisessä vertailevassa psykologiassa (esim. Smith & Bond 1998). Typologia perustuu monipuolisiin asennetutkimuksiin, joita tehtiin IBM:n työntekijöille 1960- ja 1970-luvuilla neljässäkymmenessä eri maassa. Näistä yli 40 000 henkilön otokseen perustuvista testeistä ja kyselyistä tiivistettiin neljä pääulottuvuutta, joilla työhön liittyviä arvoja ja arvomaailmaa yleensäkin voidaan kuvata. Hofsteden pääulottuvuudet ovat 1) individualismi-kollektivismi, 2) valtaetäisyys, 3) maskuliinisuus-feminiinisyys ja 4) epävarmuuden välttäminen.

Individualistisille yhteiskunnille on Hofsteden mukaan ominaista se, että yksilöiden väliset siteet ovat löyhät ja kukin yksilö pitää ensisijaisesti huolta itsestään ja perheestään. Kollektivistisissa yhteiskunnissa yksilöt kuuluvat syntymästään saakka kiinteisiin ryhmiin, jotka koko elämän ajan suojelevat heitä vastineeksi uskollisuudesta ryhmää kohtaan. Individualistissa maissa työltä odotetaan vapautta, omaa henkilökohtaista aikaa ja haasteita, jotka kollektivistissa maissa ovat vähemmän tärkeitä. Kollektivistissa maissa taas työn fyysiset olosuhteet, uusien taitojen oppimismahdollisuudet ja kykyjen käyttö ovat tärkeällä sijalla.

Hofsteden individualismi-ulottuvuudella maailman kärjessä ovat englanninkieliset maat, USA, Australia, Iso Britannia ja Kanada. Suomi kuuluu teollisuusmaiden keskiryhmään sijalla 17, hieman muita pohjoismaita vähemmän individualistisena. Suomea lähellä ovat Sveitsi (sijalla 14), Saksa (15.) ja Itävalta (18.).

Valtaetäisyys viittaa siihen emotionaaliseen etäisyyteen, joka erottaa alaiset esimiehistään tai naisistaan. Maissa, joissa valtaetäisyys on suuri, valtaeroja pidetään luonnollisina. Hofsteden valtaetäisyysindikaattori koostui kolmesta kysymyksestä: kuinka usein alaisten ajatellaan pelkäävän olla

eri mieltä johtajan kanssa, kuinka autokraattiseksi tai paternalistiseksi he kokevat johtajansa ja kuinka moni pitää autokraattista tai paternalistista johtamistyyliä parhaana.

Valtaetäisyys-ulottuvuudella Suomi (sijalla 46) on yhdessä muiden Pohjoismaiden sekä saksan- ja englanninkielisen Euroopan kanssa pienimmän valtaetäisyyden maita. Maskuliinisuus-ulottuvuudella ovat Suomen seurana perää pitämässä muut Pohjoismaat ja Alankomaat. Maskuliinisuus-ulottuvuuden kärkimaita puolestaan ovat Japani, Itävalta, Venezuela, Italia ja Sveitsi.

Maskuliinisissa maissa tärkeitä työn tavoitteita ovat hyvät ansiot, arvostuksen saaminen, eteneminen ja haasteet, vähemmän tärkeitä taas hyvät suhteet esimieheen, yhteistyön sujuminen ja työsuhteen turvallisuus, joiden tärkeys on leimallista feminiinisille maille. Schwartzin arvomallin käsitteinä kyseessä on vastakohta suoriutumisen- ja valta-arvot vs. hyväntahtoisuus- ja yhdenmukaisuus- (osin turvallisuus-) arvot.

Epävarmuuden välttämisen Hofstede määrittelee uhkaavuudeksi, jota epävarmat tai tuntemattomat tilanteet herättävät kulttuurin jäsenissä. IBM-tutkimuksessa hän mittasi sitä kolmella osiolla: (1) kuinka usein vastaaja tuntee itsensä hermostuneeksi tai jännittyneeksi työssä; (2) missä määrin vastaaja hyväksyy väittämän, että yhtiön sääntöjä ei saa rikkoa silloinkaan, kun ajattelee, että tämä olisi yhtiön edun mukaista ja 3) kuinka suuri osa vastaajista aikoo olla yhtiön palveluksessa eläkeikään saakka tai ainakin yli viisi vuotta.

Epävarmuuden välttämisen suhteen Suomi poikkeaa jossain määrin muista pohjoismaista, jotka sijoittuvat tällä ulottuvuudella erittäin alas yhdessä anglosaksisen maailman maiden kanssa. Suomi on jaetulla sijalla 31, lähellä Saksaa (29.), Itävaltaa (24.) ja Alankomaita (35.).

Hofsteden havaintojen mukaan arvoulottuvuudet eivät lyhyellä 4 vuoden aikavälillä tarkasteltuina muuttuneet lisääntyneitä individualismia lukuun ottamatta (Hofstede 1980 luku 8; Smith & Bond 1998, 314). Jos individualismi tulkitaan postmaterialismia lähellä olevaksi arvotyypiksi, tämä sopii yhteen äsken esitettyjen muutosta koskevien havaintojen kanssa, samoin se, että maan individualismi korreloi sen taloudellisen vaurauden (bkt/hlö) kanssa .82 (Hofstede 1980).

Individualismi onkin ainoa Hofsteden neljästä arvoulottuvuudesta, jonka on todettu olevan yhteydessä talouskasvuun. Muut ulottuvuudet näyttävät edustavan Hofsteden arvomääritelmää käyttääk-

semme sellaista ”mielen kollektiivista ohjelmointia”, joka on suhteellisen pysyvää sukupolvesta toiseen.

Individualismi ei kuitenkaan viimeisten parinkymmenen vuoden aikana ole osoittautunut parhaaksi talouskasvua ennustavaksi arvoulottuvuudeksi. Talouskasvu on päin vastoin ollut huomattavaa moinissa varsin kollektivistisissa maissa, mm. Etelä-Koreassa, Hongkongissa, Japanissa, Singaporessa ja Taiwanilla, jotka tunnetaan nimellä Aasian ”viisi lohikäärmettä”. Sellaiseksi uudeksi, viidenneksi arvoulottuvuudeksi, joka on selvästi yhteydessä taloudelliseen kehitykseen, Hofstede (1991, luku 7) esittää Kungfutsen dynamiikkaa. Sen ääripäät ovat pitkän tähtäyksen vs. lyhyen tähtäyksen asennoituminen. Pitkän tähtäyksen asennoitumiseen kuuluvat sitkeys ja sisu, säästäväisyys, häpeäntunne ja suhteiden järjestäminen ja ylläpitäminen statuksen mukaan. Vastakohtana ovat mm. perinteiden kunnioitus ja palvelusten vastavuoroisuus. Kaikki tämän ulottuvuuden arvot esiintyvät Kungfutsen opetuksissa, pitkän tähtäyksen asennoitumiseen kuuluvat arvot ovat vain enemmän tulevaisuuteen suuntautuneempia ja dynaamisempia, mistä nimitys Kungfutsen dynamiikka on johdettu.

Kungfutsen dynamiikan yhteyttä talouskasvuun selvitettiin tutkimuksessa, jossa oli mukana opiskelijoita 23 maasta (ei valitettavasti Suomesta). Vuosien 1965-1987 talouskasvu korreloi tässä otoksessa pitkän tähtäyksen asennoitumispistemäärään .70 (Hofstede & Bond, 1988).

Max Weberin (1904-5) teesi protestanttisen etiikan ja taloudellisen kehityksen yhteydestä on edelleen ajankohtainen. Nykymuodossaan se voidaan ymmärtää väittämäksi, jonka mukaan uskonnot, jotka korostavat ihmisen suoraa mystistä yhteyttä jumalaan ja ihmisen tekojen kytkeytymistä vahvasti hänen pelastukseensa, synnyttävät sopivissa oloissa taloudellista suoriutumista ja yrittämistä painottavan arvojärjestelmän. Olennaista onkin suoriutumisarvojen ja -motivaation yhteys talouskasvuun. McClellandin (1961) kuuluisa tutkimus alkeiskoulujen lukukirjoissa esiintyvistä suoriutumisteemoista osoitti, että mitä enemmän suoriutumisasiheita jonkin maan koululaisilla oli lukukirjoissaan, sitä todennäköisemmin kyseisen maan talous kasvoi muita ripeämmin sukupolven kuluessa. Ronald Inglehartkin (1997, 218) julistautuu Weberin työn jatkajaksi kuvatessaan postmateriaalismin nousua tapahtumasarjaksi, jossa protestanttinen etiikka rapautuu suurta taloudellista turvallisuutta kokeneissa maissa.

Inglehart on *World Values Survey* -tutkimuksessaan selvittänyt myös suoriutumisarvojen ja -motivaation yhteyksiä talouskasvuun 43 maassa. Vastaajille on annettu joukko ominaisuuksia, joita lapsille voidaan kotona opettaa. Inglehartin (1997, 220) suoriutumismotivaation indeksi mittaa sitä,

kuinka suuri osa vastaajista kussakin maassa painottaa ”säästäväisyyttä” ja ”määrätietoisuutta” verrattuna siihen osaan, joka painottaa ”tottelevaisuutta” ja ”uskonnollista uskoa”. Kaksi ensin mainittua ominaisuutta epäilemättä kuvastavat taloudellisuuteen ja itsenäisyyteen pyrkimistä, ja tottelevaisuus kuvastaa perinteisten sosiaalisten normien noudattamista, kuten Inglehart väittää, mutta voidaanko samaa sanoa ”uskonnollisesta uskosta”? Joka tapauksessa Inglehart totesi, että tällainen suoriutumisarvoindeksi vuosilta 1981 ja 1990 oli selvässä yhteydessä keskimääräiseen talouskasvuun vuosina 1960-1989.

Inglehartin suoriutumismotivaation indeksillä mitattuna Suomi kuuluu tutkittujen 43 maan kärkirykseen. Suomi on seitsemäntenä Kiinan, Japanin, Etelä-Korean, Ruotsin, Saksan ja Itävallan jälkeen. Tosin on huomattava, että suoriutumismotivaation ja talouskasvun yhteys syntyi Inglehartin aineistossa lähinnä sen ansiosta, että korkeimman pistemäärän saaneissa kolmessa Aasian maassa talouskasvu oli kuvattuna ajankohtana yli 5 prosentin luokkaa ja matalimmat suoriutumisarvopisteet saaneissa Afrikan maissa se jäi noin 1 prosenttiin. Tarkasteltaessa Euroopan maita, Yhdysvaltoja ja Kanadaa yhtenä ryhmänä, jonka keskimääräinen kasvu oli 2-4 %, suoriutumisarvoilla oli tuskin minkäänlaista yhteyttä taloudelliseen edistymiseen (ks. Inglehart 1997, 223).

On kuitenkin merkillepantavaa, että Hofsteden suoriutumisarvojen mitta ja Kungfutsen dynamiikan pitkän tähtäyksen asennoituminen ovat osittain päällekkäisiä – molemmissa esiintyy säästäväisyys ja määrätietoisuus (sitkeys). On tietenkin järkeenkäypää, että tällaiset arvot ovat yhteydessä taloudelliseen suoriutumiseen.

Rakenteellinen kilpailukyky, arvot ja sosiaalinen pääoma

Schienstock ja Hämäläinen (2001) ovat tarkastelleet 22 OECD-maan rakenteellisen kilpailukykyyn vaihtelua 1980-luvulta 1990-luvun lopulle. He laskivat kullekin maalle kilpailukykyindeksin viitenä ajankohtana. Selvitämme seuraavassa edellä kuvattujen arvotyyppien ja -ulottuvuuksien yhteyttä kilpailukykyindekseihin korrelaatiolaskelmien avulla. Tarkastelun kohteena olevat 22 maata ovat Hofsteden individualismi-ulottuvuuden kärkipäästä. Kun maat pannaan järjestykseen individualismin vahvuuden mukaan, Suomi sijoittuu 16. sijalle, kun se Hofsteden 53 maan joukossa sijoittuu 17:nneksi. Sijoilla 19-22 olevat Japani, Turkki, Kreikka ja Portugali ovat Hofsteden luettelossa sijoilla 22.5, 28, 30 ja 34. Tässä varsin individualististen maiden joukossa voidaan siis tutkia muiden arvotyyppien yhteyttä kilpailukykyyn.

Hofsteden muiden ulottuvuuksien voidaan olettaa olevan melko vakaita. Jos jokin arvotyyppejä olisi kilpailukykyyn kannalta olennainen, sen voitaisiin otaksua olevan systemaattisesti yhteydessä kilpailukykyindeksiin tämän indeksin vaihtelusta riippumatta. *A priori* ei voida sulkea mitään arvotyyppiä pois laskuista. Maskuliinisuus viittaa kilpailuhenkisyyteen vastakohtana yhteistyöhakuisemmalle feminiinisyydelle, jolloin individualistisilla maskuliinisilla kulttuureilla ja mailla saattaisi olla kilpailuetu feminiinisempiin verrattuna. Suuri valtaetäisyys puolestaan voitaisiin tulkita organisaation jäykkyyteen altistavaksi arvomaailman piirteeksi, jolla olisi siten ceteris paribus negatiivinen yhteys rakenteelliseen kilpailukykyyn. Samalla tavoin epävarmuuden välttäminen on tulkittavissa muutosvastarintaan liittyväksi kilpailukykyä heikentäväksi tekijäksi.

Laskimme ensin Hofsteden ulottuvuuksien ja Schienstockin ja Hämäläisen (2001) 1990-luvun lopun kilpailukykyindeksin korrelaatiot niille 22 maalle, joille kyseinen indeksi on olemassa (ks. taulukko 3). Individualismin korrelaatio kilpailukykyyn kanssa oli .50, valtaetäisyyden -.45, maskuliinisuuden -.11 ja epävarmuuden välttämisen -.63. Epävarmuuden välttämistä lukuun ottamatta muut korrelaatiot olivat niin heikkoja, ettei laskemista kannattanut jatkaa. Epävarmuuden välttäminen ei kuitenkaan ollut vakaassa yhteydessä kilpailukykyyn, sillä 1990-luvun puolivälissä sen korrelaatio oli lähellä nollaa, -.08, samoin 1990-luvun alussa (.13).

Kungfutsen dynamiikasta oli käytettävissä pitkän tähtäyksen asennoitumispisteet vain 9:stä Schienstockin ja Hämäläisen luettelon maasta (Alankomaat, Australia, Britannia, Japani, Kanada, Ruotsi, Saksa, Uusi Seelanti, Yhdysvallat). Tässä joukossa ei kilpailukykyyn ja pitkän tähtäyksen asennoitumisen välillä ollut mitään yhteyttä ($r = -.27$).

Myöskään Inglehartin suoriutumismotivaation indeksi ei ollut yhteydessä kilpailukykyyn 1990-luvun lopulla niissä 15 maassa, joista se oli käytettävissä. Korrelaatio oli -.06. Osittain tämä johtui siitä, että USA:n suoriutumismotivaatiopistemäärä on varsin matala, mikä liittyy siihen, että Inglehartin heikon suoriutumismotivaation indikaattoriksi valitsema uskonto on keskeisemmässä asemassa yhdysvaltalaisessa arvomaailmassa kuin eurooppalaisessa.

Kun tarkasteltiin eri maiden postmaterialismipisteiden (vuosilta 1981 ja 1990) ja kilpailukykyyn yhteyksiä, ne osoittautuivat heikohkoiksi (ks. taulukko 3). Korrelaatiot vaihtelivat .16:sta .62:een. Näissä laskuissa oli mukana 14 maata, joista oli olemassa kilpailukyky- ja postmaterialismitiedot. Erityisesti 1990-luvun alun kilpailukykyindeksi oli heikossa yhteydessä postmaterialismiin, eikä

mitään selkeitä ajallisia yhteyksiä aiemmista arvoindekseistä myöhempisiin kilpailukykyindekseihin (tai kääntäen) löytynyt.

Taulukko 3. Rakenteellisen kilpailukyvyyn yhteys kulttuurisiin arvo-orientaatioihin ja sosiaaliseen pääomaan

Rakenteellinen kilpailukyky (<i>Schienstock & Hämäläinen, 2001</i>)			
	1990-luku (loppu)	1990-luku (keski)	1990-luku (alku)
Postmaterialismi 1981 (<i>Inglehart, 1997, 157</i>)	$\rho = .54$	$\rho = .62$	$\rho = .29$
Postmaterialismi 1990 (<i>n = 14</i>) (<i>Inglehart, 1997</i>)	$\rho = .43$	$\rho = .40$	$\rho = .16$
Individualismi (<i>n = 22</i>) (<i>Hofstede, 1991, 53</i>)	$\rho = .50$		
Maskuliinisuus (<i>Hofstede, 1991</i>)	$\rho = -.11$		
Epävarmuuden välttäminen (<i>Hofstede, 1991, 113</i>)	$\rho = -.63$	$\rho = -.08$	$\rho = .13$
Valtaetäisyys (<i>Hofstede, 1991</i>)	$\rho = -.45$		
Sosiaalinen pääoma (<i>n = 16</i>) (<i>Rice & Ling, 2002, 324</i>)	$\rho = .82$	$\rho = .69$	$\rho = .64$

Kulttuurin arvot ovat ilmeisesti monilta osiltaan varsin vakaita. Tämä pätee myös kulttuurin sosiaaliseen pääomaan sen todistusaineiston perusteella, jota Tom Rice ja Jeffrey Ling (2002) ovat esittäneet. Heidän mukaansa sosiaalinen pääoma säilyy suhteellisen pysyvänä pitkät ajat ja vaikuttaa sekä talouteen että politiikkaan. Rice ja Ling havaitsivat, että kolmen tai useamman sukupolven ajan USA:ssa asuneet siirtolaiset (norjalaissyntyiset, italialaissyntyiset jne.) olivat keskimääräiseltä sosiaaliselta pääomaltaan varsin samanlaisia kuin nykynorjalaiset, -italialaiset jne. Toisin sanoen erot näiden siirtolaisryhmien sosiaalisessa pääomassa olivat samansuuntaiset kuin erot heidän lähtömaittensa nykyisessä sosiaalisessa pääomassa.

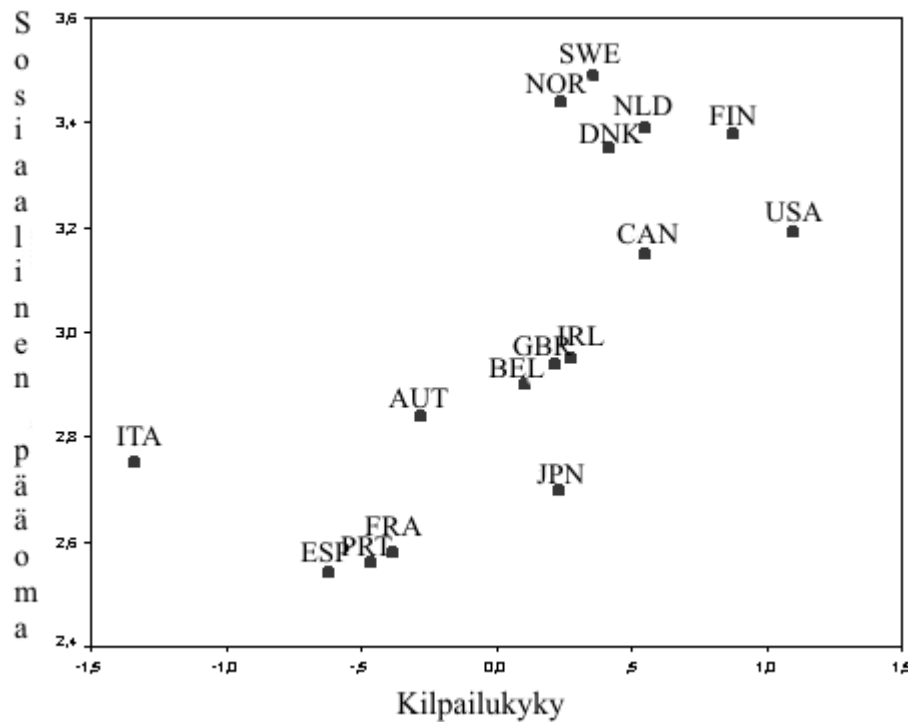
Rice ja Ling väittävät kiinnostavassa 11 maan tilastoihin perustuvassa analyysissään, että maan sosiaalinen pääoma vaikuttaa sekä demokratisoitumiseen että talouskasvuun. Jos sosiaalinen pääoma on ajallisesti pysyvä talouskehitykseen vaikuttava tekijä, maan sosiaalisen pääoman pitäisi olla systemaattisessa yhteydessä sen kilpailukykyyn. Selvitimme tätä oletusta tarkastelemalla Schienstockin ja Hämäläisen (2001) rakenteellisen kilpailukyvyn mittojen yhteyttä sosiaaliseen pääomaan niissä 16 maassa, joista molemmat mitat olivat saatavissa (Suomi, Alankomaat, Belgia, Britannia, Espanja, Irlanti, Italia, Japani, Kanada, Norja, Portugal, Ranska, Ruotsi, Saksa, Tanska ja USA).

Sosiaalinen pääoma määriteltiin Ricea ja Lingiä (2002, 311) seuraten vuoden 1990 *World Values Surveystä*. Vastaaja, joka sanoi, että ihmisiin voi luottaa, sai pistemäärän 2, vastaaja joka katsoi että ihmisiin ei voi luottaa, sai pistemäärän 1. Vastaavasti ne, jotka kuuluivat ainakin yhteen yhdistykseen (15 erityyppisestä) saivat pistemäärän 2 ja ne jotka eivät kuuluneet, pistemäärän 1. Nämä muuttujat laskettiin yhteen, jolloin siis jokainen vastaaja sai pistemääräkseen 2, 3 tai 4. Kunkin maan pistemäärä oli vastaajien pisteiden keskiarvo.

Analyysimme kohteina olleista 16 maasta korkeimmat sosiaalisen pääoman pisteet oli Ruotsilla (3.49) ja matalimmat Espanjalla (2.54). Suomen pistemäärä oli 3.38.

Kun suhteutimme sosiaalisen pääoman ja kilpailukyvyn indeksit toisiinsa, 1990-luvun lopun kilpailukyvyn indeksi korreloi sosiaalisen pääoman kanssa varsin vahvasti ($r = .82$, $p < .001$). Näin suuret korrelaatiot ovat alan kirjallisuudessa melko harvinaisia. Sosiaalinen pääoma oli myös selvässä yhteydessä 1990-luvun alun ja puolivälin kilpailukykyyn (ks. taulukko 3). Kuviossa 2 on esitetty sosiaalisen pääoman ja kilpailukyvyn yhteys.

Kuvio 2. Rakenteellisen kilpailukykyyn ja sosiaalisen pääoman yhteys 1990-luvun lopulla.



Rakenteellinen kilpailukyky: Schienstock & Hämäläinen, 2001
Sosiaalinen pääoma: Rice & Ling, 2002

Sosiaalisen pääoman indikaattorilla on siis, toisin kuin muilla arvoindikaattoreilla, suhteellisen vakaan yhteys kilpailukykyyn, mikä viittaa siihen, että vaikutus kulkee sosiaalisesta pääomasta kilpailukykyyn eikä päinvastoin. Vaikka analyysin kohteina olevien 16 maan kilpailukyky on vaihdellut 1990-luvulla, keskimääräistä todennäköisemmin kärkipäähän sijoittuvat maat (Pohjoismaat, Alankomaat, USA ja Kanada) ovat sosiaaliselta pääomaltaan systemaattisesti vahvempia kuin vakiohän-täpään (Etelä-Euroopan) maat. Arvojen (Hofsteden neljän ulottuvuuden ja Inglehartin postmaterialismin) vaihtelevampi yhteys kilpailukykyyn puolestaan todistaa, etteivät kyseiset arvotyypit tule kyseeseen etsittäessä kilpailukykyyn selittäjiä.

Rice ja Ling (2002) toteavat että sosiaalisen pääoman kahdesta komponentista luottamus on arvo ja sosiaalinen kytkeytyneisyys (jäsenyys virallisissa ja epävirallisissa järjestöissä) taas käyttäytymistä. Yhteiskunnissa, joissa ihmiset luottavat toisiinsa ja muodostavat tiiviitä, toisiinsa limittyviä sosiaalisten organisaatioiden verkostoja, taloudellisen yhteistyön järjestäminen on helppoa ja toiminta tehokasta, mikä selittää sen, miksi tällaiset yhteiskunnat ovat taloudellisesti pärjäävämpiä kuin yhteiskunnat, joissa kansalaiset ovat epäluuloisia ja eristyneitä.

Vaikka politiikan tutkijat nimittävät luottamusta arvoksi, sosiaalipsykologisissa arvoteorioissa ei tämän nimistä arvoa yleensä esiinny. Lähinnä sitä ehkä vastaisi Hofsteden maskuliinisuus-feminiinisyys -ulottuvuuden feminiininen pää tai Schwartzin hyväntahtoisuus. Saadaksemme empiirisellä tasolla käsityksen sosiaalisen pääoman suhteesta eri arvotyyppeihin laskimme sosiaalisen pääoman indeksin korrelaatiot Hofsteden ja Inglehartin ulottuvuuksiin. Tulokset on esitetty taulukossa 4.

Taulukko 4. Sosiaalisen pääoman yhteys kulttuurisiin arvo-orientaatioihin

Sosiaalinen pääoma 1990 (Rice & Ling, 2002)	
Postmaterialismi 1990 (Inglehart, 1997)	$\rho = .54$
Individualismi (Hofstede, 1991)	$\rho = .39$
Epävarmuuden välttäminen (Hofstede, 1991)	$\rho = -.71$
Valtaetäisyys (Hofstede, 1991)	$\rho = -.62$
Maskuliinisuus (Hofstede, 1991)	$\rho = -.42$

Kuvion 2 tarkastelu osoittaa, että kilpailukyvyltään 16 OECD-maamme kärkeen 1990-luvulla sijoituneista maista Japani (1. 1990-luvun alussa) on ainoa, joka sijoittuu sosiaaliselta pääomaltaan heikkojen maiden joukkoon, kolmanneksitoista. Voidaan tietenkin spekuloida, että tämä sosiaalisen pääoman heikkous olisi yhteydessä Japanin kilpailukyvyyn heikkenemiseen 1990-luvulla – Japani sijoittui 1990-luvun lopulla alle keskitason, yhdeksänneksi 16 maan joukossa. Vastaavasti voidaan spekuloida, että Suomen nopea nousu 1990-luvun puolivälin aallonpohjasta kilpailukyvyyn kärkeen olisi yhteydessä Suomen vahvaan sosiaaliseen pääomaan (4./16).

On luonnollista kysyä, onko sosiaalisella pääomalla yhteyttä toiseen talouskasvua ennustaneeseen arvoulottuvuuteen, Kungfutsen dynamiikkaan tai pitkän tähtäyksen asennoitumiseen (PTA). Tällä ulottuvuudellahan Japani sijoittui vahvimpien joukkoon muiden ”viiden lohikäärmeen” kanssa (Hofstede 1991, 166). Käsitteellinen tarkastelu viittaa siihen, että näissä ulottuvuuksissa on kyse suurelta osin eri asioista – PTA:n määrätietoisuus, sisu ja säästäväisyys ovat pikemminkin yksilöllisiä työarvoja, jotka, kuten edellä todettiin, puuttuvat niin Schwartzin arvomallista kuin muistakin typologioista. Niistä 23 maasta, joiden PTA-pistemäärät ovat käytettävissä, vain 9 on sellaisia, joille

on laskettu myös sosiaalisen pääoman indeksi. Kuten käsitteellisenkin analyysin nojalla on odotettavissa, kungfutselainen PTA ja sosiaalinen pääoma ovat toisistaan riippumattomia myös empiirisesti ($r = -.27$).

Schwartzin arvomalliin lisäämämme työarvot ovat läheistä sukua Kungfutsen dynamiikalle. Suomalaisilla nuorilla aikuisilla ne näyttävät merkitykseltään kytkeytyvän olennaisesti myös suoriutumisarvoihin, toisin kuin lukiolaisilla, joilla ne liittyvät yhdenmukaisuuteen ja turvallisuuteen. Tämä kytkeä suoriutumiseen on epäilemättä myös yksi taloudelliseen kilpailukykyyn myönteisesti vaikuttava tekijä.

Muut arvomuutokset

Tarkasteltujen arvotyyppien (Schwartz, Inglehart, Hofstede) valossa voitaneen tähänastinen erittely tiivistää sanomalla, että Suomessa tapahtui selkeää arvomaailman yksilökeskeistymistä 1980-luvun lopulle saakka, mutta sen jälkeisestä muutoksesta ei ole kovin yksityiskohtaisia todisteita. Arvomaailma näyttää pysyneen vakaana 1990-luvulla. Kun siirrytään muihin kuin mainittujen tyyppien sisältämiin arvoluokkiin, havaitaan sen sijaan varsin yllättäviä ja dramaattisia muutoksia. Inglehart (1997, 287) totesi vastoin oletustaan perhekeskeisyyden lisääntyneen 1980-luvulta alkaen voimakkaasti, erityisesti Suomessa. Täällä niiden prosenttiosuus, jotka olivat sitä mieltä, että varttukseen onnelliseksi lapsi tarvitsee kodin, jossa on sekä isä että äiti, kasvoi noin 50%:sta yli 1980%:iin ja myös muut lasten ja vanhempien siteiden tärkeyteen liittyvät väittämät lisäsivät kannatustaan. Trendi oli sama jokseenkin kaikissa teollisuusmaissa.

Toinen dramaattinen muutos koskee uskonnollisuuden nousua Länsi-Euroopassa. Kun nuorison uskonnollisuus heikentyi järjestelmällisesti 1990-luvun alkuun saakka, 1990-luvulla tämä trendi on systemaattisesti kääntynyt (Lambert 2002). Uskonnollisuus ei kuitenkaan näytä kiinnittyvän niinkään kirkkoon instituutiona kuin henkilökohtaiseen elämän mielen etsimiseen ja universalistisiin ja hyvän tahtoisuusarvoihin Schwartzin mielessä.

3 SUOMALAISTEN ARVOT MEDIAJULKISUUDESSA 1980-LUVULTA 2000-LUVULLE

Hypoteesia, jonka mukaan Alasuutarin HS:n pääkirjoitusten arvopuheesta toteama siirtymä tapahtui 1980-luvulla myös yksilötasolla Schwartzin mallin mukaan (karkeasti ilmaistuna) kollektivististen säilyttämisarvojen heikkenemisenä ja vastaavasti yksilökeskeisten arvojen, erityisesti kilpailuun olennaisesti liittyvien muutosvalmius- ja suoriutumisarvojen vahvistumisena, ei enää voida testata kuin epäsuorasti.

Epäsuoraa testausta varten valitsimme kohteeksi viikkolehdistä ilmestyneet henkilöhaastattelut ja -reportaasit. Ina Merikallio (2002) osoitti pro gradu -työssään, että Schwartzin arvotypologiaa voidaan mielekkäästi käyttää Suomen Kuvalehdessä (SK) 1993 ja 2000 ilmestyneiden henkilöjuttujen arvopuheen analyysiin. Analyysia jatkettiin ulottamalla SK:n analyysi taaksepäin vuoteen 1982 (jolloin Pohjanheimon (1997) tutkimuksen aineisto koottiin). ”Eliitille” suunnatun SK:n lisäksi halusimme selvittää ”tavallisille” ihmisille suunnatun lehden henkilöjuttujen arvopuheen muutoksia ja valitsimme Apu-lehden edustamaan tätä enemmän tavalliseen kansaan vetoavaa journalismia.

Lehdistä koodatusta arvodiskurssista (jota seuraavassa nimitetään yksinkertaisuuden vuoksi arvopuheeksi) on mahdotonta erottaa jutun kohteen ”aitoja” arvoja ja niitä arvoja, jotka jutun kirjoittaja haluaa hänen ilmaisevan. Lisäksi ne kriteerit, jotka ohjaavat haastateltavien valikointia, vaikuttavat siihen, millaisen arvopuheen kanssa lukijat joutuvat tekemisiin. Koodatessa tehtiin kuitenkin erotteilu (1) jutun kohteen oman arvopuheen (2) kirjoittajan henkilöön liittämien arvoluonnehdintojen ja (3) muiden ihmisten arvoluonnehdintojen välille. Yhdessä (1), (2) ja (3) kuvastavat lehden ja ajankohdan arvoilmasto, mutta niiden erottaminen saattaa antaa kiinnostavaa lisätietoa. Muiden ihmisten arvoluonnehdintoja esiintyi aineistossa vähän, joten niitä ei ole tuloksissa esitetty.

Jos oletamme, että arvomuutos on samansuuntaista yhteiskunnan eri osissa ja kerroksissa (mihin esim. Pohjanheimon (1997) havainnot Pyhtäältä 1982-1993 viittaavat), voimme esittää seuraavat hypoteesit sekä SK:n että Avun arvopuheesta 1982-1993:

1. Individualististen arvojen esiintymisen kasvu
2. Muutosvalmiusarvojen lisääntyminen
3. Itsensäkorostamisarvojen, erityisesti suoriutumisen korostuminen
4. Itsensäylittämisarvojen heikkeneminen

5. Säilyttämisarvojen heikkeneminen.

Puohiniemen (2002, 73) havainnot osoittavat, että akateemisesti koulutettujen arvohierarkia on kaikkiaan varsin samanlainen kuin vähemmän koulutettujen. Vain kolmen arvotyypin kohdalla on olennaista eroa sijaluvussa. Itseohjautuvuus ja suoriutuminen ovat akateemisille hieman tärkeämpiä ja yhdenmukaisuus vähemmän tärkeä kuin vähemmän koulutusta saaneille. Erojen pienuudesta kertoo se, että itseohjautuvuus on akateemisille 4. tärkein arvo, ammattikoulun käyneille 6. Heille yhdenmukaisuus on 3. tärkein, akateemisille 5. Media- ja markkinointialan edustajat poikkeavat muusta väestöstä samansuuntaisesti (Puohiniemi 2002, 117). Vaikka asia ei ole arvomuutoksen kannalta keskeinen, voidaan siis olettaa, että Suomen Kuvalehden ja Apu-lehden arvopuheen erot olisivat samansuuntaisia kuin akateemisten ja ei-akateemisten henkilöiden.

Jos Puohiniemen edellä esitetyt tulokset arvojen muuttumattomuudesta 1990-luvulla otetaan hypoteesin pohjaksi, voidaan otaksua, että 1990-luvulla arvomuutokset ovat paljon vähäisempiä kuin 1980-luvulla. Sen sijaan on luontevaa odottaa, että paljon mainostettu arvomaailman sirpaloituminen näkyisi 1990- ja 2000-luvulla siten, että SK:n ja Avun arvohierarkiat olisivat etäämpänä toisistaan kuin 1980-luvulla.²

Menetelmä

Suomen Kuvalehden (SK) ja Apu-lehden vuosien 1982 ja 1983, 1993 ja 2000 numeroista valikoitiin kaikki henkilöhaastatteluksi tai -reportaaseiksi katsotut artikkelit.³ Artikkelien määrä vuotta kohti vaihteli 57:stä 111:sta. Kustakin jutusta kirjattiin lomakkeelle arvoilmauksiksi tulkittavat luonnehdinnat, jotka liittyivät selvästi kuvattavaan henkilöön.

Kunkin ilmauksen kohdalle merkittiin, oliko sen esittänyt haastateltava/jutun kohde, kirjoittaja vai joku muu henkilö (työtoveri, omainen). Luonnehdinnat yritettiin koodata Schwartzin 12 arvotyyppiin. Noin 50% oli koodattavissa johonkin arvotyyppiin, 10% johonkin neljästä pääulottuvuudesta (säilyttäminen, muutosvalmius jne), noin 40% ei ollut lainkaan koodattavissa. Koodaajien välinen yksimielisyys maininnan sijoittamisesta (ei koodattavissa, 4 pääulottuvuutta, 12 arvotyyppiä) oli pienen harjoittelun jälkeen yli 1990%. SK:n vuosien 1993 ja 2000 aineiston koodasi ja analysoi Iina

² Arvohierarkialla viitataan tässä arvojen saamien mainintojen useuteen.

³ Vuoden 1982 lehdissä niitä oli niin vähän, että poiminta ulotettiin myös vuoteen 1983.

Merikallio gradutyöhönsä (2002), vuosien 1982-1983 aineiston Lotta Tynkkynen. Avun aineistot koodasi ja analysoi Tuija Seppälä.

Lähtökohtana on se, että jutuissa ilmaistut arvot kuvastavat ajankohdan ”arvoilmastoa”. Analyysit esitetään arvopuheen lähteen (haastateltava, kirjoittaja) mukaan.

Tulokset

Omaksuttu menetelmä perustui oletukseen, että henkilöjutuissa ilmenevä arvopuhe kuvastaa arvo maailmaa samalla tavalla eri ajankohtina. Tämä oletus pitäne paikkansa 1990- ja 2000-luvuilla, mutta ei välttämättä 1980-luvulla. Sekä SK:n että Avun tarkastelu viittaa siihen, että 1980-luvulla käsite ”arvoja ilmaiseva henkilöjuttu” ei ollut samalla tavalla olemassa kuin myöhemmillä vuosikymmenillä. Kahdeksankymmenluvulla ihmisiä ei tuotu esiin niin voimakkaasti yksilöinä kuin myöhemmin, vaan usein esimerkiksi ammattinsa edustajina. Lehdistä oli vaikea identifoida henkilökeskeisen jutun kategoriaa. Sekä Suomen Kuvalehdessä että Avussa oli 1980-luvulla myös paljon vähemmän arvomainintoja artikkeleita kohti (SK: 3.3, Apu: 2.5) kuin myöhemmin (n. 5 kummassakin). Nämä havainnot sinänsä todistavat siirtymistä 1980-luvun yhteisöllisemmästä ajattelutavasta yksilökeskeisempään ajattelutapaan 1990-luvulla.

Arvoyhtenäisyys näkyy 1980-luvulla siinä, että vuosina 1982-1983 Avussa ja SK:ssa esiteltyjen henkilöiden itse ilmaistemien arvojen hierarkiat ovat keskenään varsin samanlaiset ($\rho=.81$). Vielä yhtenäisempiä ovat Avun ja SK:n kirjoittajien kuvattaviinsa liittämät arvot ($\rho=.91$). Avun ja Suomen Kuvalehden kuvauksissa ilmenevät arvohierarkiat (arvopuheen lähdeä erittelemättä) korreloivat keskenään 1980-luvulla paljon voimakkaammin ($\rho=.75$) kuin 1990-luvulla ($\rho=.39$). Avun ja SK:n haastateltavien arvohierarkiat korreloivat 1990-luvulla .40, kirjoittajien .59. Vuoden 2000 aineistossa lehdet tulivat taas lähemmäksi toisiaan, haastateltavien arvohierarkiat korreloivat .69 ja kirjoittajien .74. Avun ja SK:n kirjoittajien arvopuhe on kaikkina ajankohtina ollut samankaltaisempaa kuin näiden lehtien haastateltavien.

Taulukoissa 5, 6, 7 ja 8 on esitetty määrällisen sisällönanalyysin tulokset arvotyypeittäin. Kun 1980-luvun numerot eivät juuri mainituista syistä ole todennäköisesti kovin vertailukelpoisia myöhempien kanssa, on luonnollisesti oltava varovainen tulkittaessa muutosta 1980-luvulta 1990-

luvulle. Sitä vastoin muutostrendeistä kokonaisuudessaan voitaneen esittää joitakin huomautuksia näiden neljän taulukon valossa.

Taulukko 5. Avussa esitettyjen henkilöiden itse ilmaisemat arvot ja niiden muutokset

Apu (haastateltavat)										
	1982-3		1993		2000		muutos 1980-00			
	sija	%	sija	%	sija	%	suunta	sija	%	
Työ	1	16	7	7	3	10	-	-2	-6	
Itseohjautuvuus		2	14	1	16	2	15	0	0	+1
Universalismi	2	14	6	9	5	9	-	-3	-5	
Virikkeisyys	4	13	2	14	8	6	-	-4	-7	
Hyväntahtoisuus	5	9	3	14	1	20	+	+4	+11	
Henkisyys	5	9	4	12	7	8	-	-2	-1	
Suoriutuminen	7	7	11	1	9	5	-	-2	-2	
Perinteet	7	7	7	6	3	10	+	+4	+3	
Turvallisuus	9	6	5	10	6	8	+	+3	+2	
Yhdenmukaisuus	10	4	10	4	11	4	0	-1	0	
Hedonismi	11	0	9	6	10	4	+	+1	+4	
Valta	11	0	12	(-1)	12	0	0	0	0	
n	70 (86)*		138 (81)*		247 (86)*					

* Otoksen koko

Taulukko 6. Jutun kirjoittajan Avussa esitettyihin henkilöihin liittämät arvot ja niiden muutokset

Apu (kirjoittajat)										
	1982-3		1993		2000		muutos 1980-00			
	sija	%	sija	%	sija	%	suunta	sija	%	
Suoriutuminen	1	16	4	11	1	32	0	0	+16	
Työ	2	15	7	8	2	16	0	0	+1	
Hyväntahtoisuus	3	11	1	17	3	14	0	0	+3	
Virikkeisyys	3	11	5	9	10	3	-	-7	-8	
Itseohjautuvuus		5	10	2	16	4	8	+	+1	-2
Perinteet	5	10	3	13	5	7	0	0	-3	
Universalismi	7	7	5	9	6	4	+	+1	-3	
Valta	8	5	10	4	6	4	+	+2	-1	
Henkisyys	9	4	8	6	9	4	0	0	0	
Hedonismi	10-12	3	11-12	0	12	0	0	0	0	
Yhdenmukaisuus	10-12	3	11-12	0	11	2	0	0	0	
Turvallisuus	10-12	3	8	6	6	4	+	+5	+1	
n	133 (86)*		119 (81)*		139 (86)*					

* Otoksen koko

Taulukko 7. Suomen Kuvalehdessä esitettyjen henkilöiden itse ilmaisemat arvot ja niiden muutokset

	SK (haastateltavat)									
	1982-3		1993		2000		muutos 1980-00			
	sija	%	sija	%	sija	%	suunta	sija	%	
Itseohjautuvuus		1	20	1	21	1	24	0	0	+4
Hyväntahtoisuus	2	20	4	13	4	10	-	-2	-10	
Universalismi	3	19	2	19	2	19	+	+1	0	
Virikkeisyys	4	10	8	5	7	6	-	-3	-4	
Suoriutuminen	5	7	3	14	4	10	+	+1	+3	
Henkisyys	6	7	5	6	8	5	-	-2	-2	
Työ	7	5	5	6	3	14	+	+4	+9	
Perinteet	7	5	9	3	6	7	+	+1	+2	
Valta	9	3	7	6	10	1	-	-1	-2	
Turvallisuus	10	2	9	3	11-12	0	-	-1	-2	
Hedonismi	11-12	1	11	1	8	5	+	+3	+4	
Yhdenmukaisuus	11-12	1	12	1	11-12	0	0	0	-1	
n	201 (111)*		175 (58)*		126 (57)*					

* Otoksen koko

Taulukko 8. Jutun kirjoittajan Suomen Kuvalehdessä esitettyihin henkilöihin liittämät arvot ja niiden muutokset

	SK (kirjoittajat)									
	1982-3		1993		2000		muutos 1980-00			
	sija	%	sija	%	sija	%	suunta	sija	%	
Suoriutuminen	1	25	2	14	2	20	-	-1	-5	
Itseohjautuvuus		2	20	2	14	1	27	+	+1	+7
Virikkeisyys	3	11	5	8	9	2	-	-6	-9	
Perinteet	3	11	8	6	5	7	-	-2	-4	
Hyväntahtoisuus	5	10	2	14	4	9	+	+1	-1	
Työ	6	9	1	19	3	19	+	+3	+10	
Universalismi	7	6	10	4	6	6	+	+1	0	
Turvallisuus	8	4	9	5	11	1	-	-3	-3	
Valta	9	3	5	8	10	2	-	-1	-1	
Henkisyys	10	1	7	7	7	6	+	+3	+5	
Yhdenmukaisuus	10	1	11-12	2	12	0	-	-2	-1	
Hedonismi	12	0	11-12	2	8	3	+	+4	+3	
n	102 (111)*		104 (58)*		123 (57)*					

* Otoksen koko

Ensimmäinen, tutkijalle jossain määrin kiusallinen huomio on se, että mitään suuria yhtenäisiä muutossuuntia ei näistä taulukoista ole havaittavissa, jos päätelmiä tehdään selkeistä, 3-4 sijaluvun kokeisista siirtymistä, kuten on perusteltua. Odotettu individualismin ja muutosvalmiuden kasvu ei ole

toteutunut. Muutosvalmiusarvoista virikkeisyys näyttää olevan järjestelmällisesti selvässä alamäessä kaikissa neljässä taulukossa, kun sen sijaan itseohjautuvuus on säilynyt kärjessä koko tarkastelujakson ajan molemmissa medioissa (SK: 1, Apu (haast.): 1/2). Itseohjautuvuuden tärkeys on merkilepantava sitä taustaa vasten, että se on pitkällekin koulutettujen arvohierarkiassa alempana kuin mediassa. Tältä kannalta katsottuna joukkotiedotusvälineet ovat selvästi kantaneet kortensa kehoon innovaatioarvojen edistämiseksi. Vaikka virikkeisyys (jännittävä ja vaihteleva elämä, uskalaisuus) on ollut laskussa, itseohjautuvuustyypin arvot, mm. luovuus, uteliaisuus ja vapaus ovat olleet jatkuvasti eniten esillä olleita arvoja.

Hypoteesi 3 oletti itsensäkorostamisarvojen ja erityisesti suoriutumisen lisännen kannatustaan. Suoriutumisen osalta oletus saa johdonmukaista tukea SK:sta ja Avun kirjoittajien luonnehdinnoista, joissa suoriutuminen on jatkuvasti kärkiarvojen joukossa, mutta Avun haastateltavien omaan suuhun pannun arvopuheen osalta trendi ei ole kovin selkeä. Kirjoittajien ja haastateltavien sijalukujen ero on suoriutumisarvoissa selvästi pienempi SK:ssa kuin Avussa.

Itsensäylittämisarvojen heikkeneminen (hypoteesi 4) ei saa universalismin osalta yksiselitteistä tukea aineistosta lukuun ottamatta Avun haastateltavissa 1980-luvulta 1990-luvulle ilmenevää muutosta. Sen sijaan Avussa, toisin kuin SK:ssa, hyväntahtoisuus on noussut 18 vuodessa 4 sijaa selkeäksi ykköseksi ja edustaa v. 2000 jo viidennestä esiteltyjen omasta arvopuheesta. Kun SK näyttää pysyneen jatkuvasti etäällä tavallisista ihmisistä ja heidän kärkiarvostaan hyväntahtoisuudesta, Apu on puolestaan tullut ”kansan pariin”.

Individualismin kasvun kääntöpuolena otaksuttiin hypoteesissa 5 säilyttämisarvojen menettäneen kannatustaan. Suomen Kuvalehden osalta mitään suurta muutosta ei näytä tapahtuneen. Avun haastateltavat sen sijaan ovat lisänneet perinnervojen ja myös osin turvallisuuden korostusta. Turvallisuuden korostuksen kasvu näkyy myös Avun kirjoittajien arvomaininnoissa (viimeiseltä sijalta 1980-luvulla sijalle 6 v. 2000). Hypoteesi 5 ei siis saa tukea lainkaan, pikemminkin päinvastoin. SK:ä ja Apua vertaillen pistää silmään se, että molemmissa yhdenmukaisuudelle pannaan varsin vähän painoa - se on kummassakin lehdessä aivan arvohierarkian hännillä, kun se koko väestön keskuudessa on arvohierarkian yläpäässä (4.). SK ei myöskään noteeraa turvallisuutta (koko väestön 2.), vaan turvallisuus on siellä ollut lievässä laskussa niin, että se on sekä kirjoittajien että haastateltavien viimeisenä tai toiseksi viimeisenä arvona tällä vuosituhanella. Avussa sitä vastoin turvallisuus on noussut 6. sijalle sekä haastateltavien että kirjoittajien arvomaininnoissa.

Suomalaisten tutkijoiden Schwartzin luetteloon lisäämät työarvot ovat 1990- ja 2000-luvulla molemmassa lehdessä mainintojen kärjessä – paljon korkeammalla kuin minkä tahansa suomalaisen aikuis- tai opiskelijaotoksen hierarkiassa. Tässäkin sekä eliitille että tavalliselle kansalle lähtevä viesti pitää yllä protestanttisen etiikan perinteitä.

Taulukoissa 9 ja 10 on esitetty vielä suurina linjoina Schwartzin arvojen neljän pääulottuvuuden suhteelliset osuudet eri ajankohtina kummassakin erittelyn kohteena olleessa lehdessä. Näyttäisi siltä, että SK:ssä valitut linjaukset ovat pitäneet, eikä arvoilmastossa ole havaittavissa suuria heilah- teluja tarkastelujakson aikana. Sen sijaan Apu näyttää reagoineen herkemmin yhteiskunnallisten tilanteiden muutoksiin, mikä näkyy arvoulottuvuuksien suhteellisten osuuksien voimakkaampina muutoksina.

Taulukko 9. Arvoulottuvuuksien suhteelliset osuudet haastateltavan ja kertojan puheessa Apu-lehdessä, %

	1982-3	1993		2000				
		haast.	kert.	haast.	kert.			haast.
Itsensä ylittäminen		29	23	34	30	37	23	
Muutosvalmius			29	23	36	26	23	10
Säilyttäminen		22	18	24	22	26	16	
Itsensä korostaminen		21	36	6	22	14	50	
n		77	138	143	125	270	146	

Taulukko 10. Arvoulottuvuuksien suhteelliset osuudet haastateltavan ja kertojan puheessa SK:ssä, %

	1982-3	1993		2000				
		haast.	kert.	haast.	kert.			haast.
Itsensä ylittäminen		40	16	37	23	36	19	
Muutosvalmius			31	34	30	29	36	39
Säilyttäminen		14	20	8	17	9	10	
Itsensä korostaminen		15	30	24	31	19	32	
n		210	100	153	77	103	93	

4 PÄÄTELMIÄ

Arvomuutos 1980-2000

Sisällönanalyysimme tulokset sopivat pääpiirteittäin yhteen niiden aikaisempien havaintojen kanssa, joiden mukaan 1980-luvulta 1990-luvulle siirryttäessä tapahtui arvomurros individualistiseen suuntaan, mutta 1990-luvulla ei enää suurta muutosta.

Individualistiset arvot ovat säilyneet, osin vahvistuneetkin edelleen, eliitin arvopuheessa Suomen Kuvalehdessä 1990-luvulta 2000-luvulle siirryttäessä, mutta tavallinen suomalainen ihminen on alkanut Avun arvopuheesta päätellen kaivata kiihkeän kilpailun vastapainoksi enemmän turvallisuutta ja yhteisöllisyyttä kuin nykyinen yhteiskunta virallisesti tarjoaa. SK:n arvopuheesta keskeisiksi hahmottuvat itseohjautuvuus- ja suoriutumisarvot ovat pitkälle Richard Sennettin (2002) kuvaaman ”joustavan kapitalismin” työn uuden järjestyksen arvoja. Apu-lehdessä 2000-luvulla näkyvä säilyttämisarvojen korostus saattaa kuvastaa Sennettin viestiä: ”Tämän päivän kapitalismissa tarvitaan syvempää yhteisöllisyyden tunnetta ja syvempää oman itsensä tuntemusta, sillä yhä useammat on nyt tuomittu epäonnistumaan” (mt., 147). Pekka Hallberg, korkeimman hallinto-oikeuden presidentti, kirjoitti puolestaan vuonna 1998: ”Maassamme tarvitaan todellista yrittämistä sekä kaikille mukana pysymisen turva, rakentavaa yhteisvastuun henkeä” (Hallberg 1998, 64).

Lehdistöaineistomme ei tue oletusta arvoyhtenäisyyden hajoamisesta ja on siinä suhteessa samansuuntainen esim. EVAn (2003) raportin kanssa. Vaikka 1990-luvulla yhtenäisyys oli selvästi vähäisempää kuin 1980-luvulla, 2000-luvulla polarisoituminen ei ole jatkunut, vaan on palattu kohti aikaisempaa.

Arvot ja kilpailukyky

Eri lähteisiin perustuva kansainvälinen vertailumme viittasi siihen, että taloudellinen kasvu liittyy työteliäisyyttä ja suoriutumista korostavaan arvomaailmaan ja suureen sosiaaliseen pääomaan. Tämä ei sinänsä ole lainkaan yllättävää. Ehkä yllättävin oli havaintomme, jonka mukaan ihmisten keskinäistä luottamusta ja yhdistysaktiivisuutta mittaava sosiaalisen pääoman indikaattori oli järjestelmällisesti yhteydessä Schienstockin ja Hämäläisen laatimaan kilpailukykyyn mittariin, toisin kuin muut käyttämämme arvoindeksit.

Lehdistöaineistossamme ilmenevän arvomaailman valossa Suomen nykyinen hyvä kilpailukyky on varsin ymmärrettävä. Sekä Avussa että Suomen Kuvalehdessä ovat 1980-luvulta 2000-luvulle korostuneet sellaiset arvot, jotka tukevat kilpailukykyä ja yhteiskunnan uudistumista – työ, suoriutuminen ja muutosvalmiusarvot ovat olleet arvomainintojen kärjessä. Lehtien edustama arvomaailma poikkeaa jossain määrin väestön 1990-luvulla vakaana pysyneestä arvomaailmasta, jossa säilyttämisarvot turvallisuus ja yhdenmukaisuus ovat paljon keskeisempiä kuin median haastatteleminen ihmisten puheissa. Jos innovaatiokyvyn pohjana on muutosvalmius kokonaisuutena, sinänsä moniselitteinen muutosvalmiusarvojen heikkeneminen median arvopuheessa 2000-luvulla voidaan tulkitta potentiaalisesti huolestuttavaksi oireeksi, vaikka itseohjautuvuusarvot ovatkin säilyttäneet keskeisyytensä.

Mikäli sosiaalinen pääoma on niin vakaa ja pysyvä asia kuin politiikan tutkijat esittävät, Suomen ja muiden Pohjoismaiden kilpailukyvyn arvoperusta on kunnossa eikä syytä huoleen tässä suhteessa ole. Mutta tosiasiaa emme voi tietää, kuinka pysyvä jonkin maan sosiaalinen pääoma tulevaisuudessa on. Perhe- ja uskonnollisten arvojen nousu läntisissä teollisuusmaissa voidaan nähdä reaktiona ylenmääräiseen yksilökeskeistymiseen, samoin Apu-lehdessä 2000-luvulla toteamamme muutokset kohti hyväntahtoisuus- ja säilyttämisarvoja.

Ilmosen havainnot osoittavat, että sosiaalisen pääoman indikaattorimme toinen komponentti, yhdistyssaktiivisuus, ei ole heikkenemässä. Mutta kuinka on toisen komponentin, luottamuksen laita? Missä määrin median voimakkaasti esillä pitämä yritysjohtajien rikollinen ahneus syö sitä luottamusta, johon Pohjoismaiden kilpailukyky perustuu? Pitäisikö huolestua Dagens Industri -lehden juuri julkaisemasta tutkimuksesta (Sundell 2003), jonka mukaan 7 kymmenestä ruotsalaisjohtajasta ajattelee, että hänellä on samat eettiset arvostukset kuin henkilökunnalla; mutta vain 3 kymmenestä työntekijästä katsoo, että johdolla ja henkilöstöllä on sama näkemys etiikasta? Vai onko tämä normaalia eliitin ja tavallisten ihmisten välistä katsomuseroa?

Lähteet

- Alasuutari, P. (1996) Toinen tasavalta: Suomi 1946-1994. Tampere: Vastapaino.
- EVA (2003) Vaateliias vaalikansa: Raportti suomalaisten asenteista. Helsinki: Yliopistopaino.
- Hallberg, P. (1998) Laki, oikeus ja arvot. Teoksessa K. Kajaste (toim.): Arvomme yhteiskunnassa. Helsinki: Edita (49-64).
- Helkama, K. (1997) Arvojen ja ihmiskuvan murros. Teoksessa T.J. Hämäläinen (toim.): Murroksen aika. Porvoo: WSOY (241-164).
- Helkama, K. (1999) Recherches récentes sur les valeur In J.L. Beauvois, N. Dubois & W. Doise (Ed): La construction sociale de la personne. Grenoble: Presses universitaires de Grenoble, 61-73.
- Helkama, K., Uutela, A. & Schwartz, (1992) Value systems and political cognition. In G. Breakwell (Ed.): Social psychology of political and economic cognition. London: Surrey University Press/Academic Press, 9-34.
- Hofstede, G. (1980) Culture's consequences: International differences in work-related value Beverly Hills, CA: Sage.
- Hofstede, G. (1991) Cultures and organizations: Intercultural cooperation and its importance for survival. London: HarperCollin
- Hofstede, G. & Bond, M.H. (1988) The Confucius connection: From cultural roots to economic growth. Organizational Dynamics 16, 4, 4-21.
- Inglehart, R. (1977) The silent revolution: Changing values and political styles in advanced industrial society. Princeton, NJ: Princeton University Pres
- Inglehart, R. (1990) Culture shift in advanced industrial society. Princeton, NJ: Princeton University Pres
- Inglehart, R. (1997) Modernization and post-modernization: Cultural, economic and political change in 43 societie Princeton, NJ: Princeton University Pres
- Inglehart, R. & Baker, W.E. (2000) Modernization, cultural change, and the persistence of traditional value American Sociological review 65, 19-51.
- Lambert, Y. (2002) Réligion: l'Europe à un tournant. Futuribles, no 277, 129-159.
- McClelland, D. (1961) The achieving society. Princeton, NJ: Van Nostrand.
- Merikallio (2002) Ajan henki, arvot ja ammatit vuosina 1993 ja 2000 suomalaisissa aikakauslehdissä. Julkaisematon pro gradu -käsikirjoitus. Helsingin yliopisto, sosiaalipsykologian laitos.

- Mikkola, T. (2003) Muuttuvat arvot ja uusi keskiluokka. Tutkimus arvojen mittaamisesta ja monitasoisuudesta. Helsingin yliopiston sosiologian laitoksen tutkimuksia no 241. Helsinki: Yliopistopaino
- Myyry, L. & Helkama, K. (2001) University students' value priorities and emotional empathy. *Educational Psychology* 43, 25-40.
- Penttala-Långbacka, K. (2003) Arvot ja ammattieettinen päätöksenteko. Julkaisematon käsikirjoitus, HY, sosiaalipsykologian laitos
- Pohjanheimo, E. (1997) Arvojen muutos, työ ja sosiaalinen tausta. Tutkimus työikäisistä pyhtäläisistä 1982-1993. Research reports, 1/1997, Department of Social Psychology, University of Helsinki.
- Puohiniemi, M. (2002) Arvot, asenteet ja ajankuva. Vantaa: Limor.
- Rice, T.W. & Ling, J. (2002) Democracy, economic wealth and social capital: sorting out the causal connection *Space & Polity* 6, 307-325.
- Rokeach, M. (1973) The nature of human value New York: Free Press
- Schienstock, G. & Hämäläinen, T.J. (2001) Transformation of the Finnish innovation system: A network approach. Helsinki: Sitra Report Series 7.
- Schwartz, S. (1992) Universals in the content and structure of value In M.P. Zanna (Ed.): *Advances in Experimental Social Psychology*, vol, 25, 1-65.
- Schwartz, & Sagie, G. (2000) Value consensus and importance. A cross-national study. *Journal of Cross-Cultural Psychology* 31, 465-497.
- Sennett, R. (2002) Työn uusi järjesty Suom. E. ja D. Kivinen. Tampere: Vastapaino (alkup. *The corrosion of character*, 1999)
- Smith, P.B. & Bond, M.H. (1998) *Social psychology across cultures* 2nd ed. London: Prentice Hall.
- Suhonen, P. (1988) *Suomalaisten arvot ja politiikka*. Helsinki: Tammi.
- Sundell, D. (2003) Skandias omätliga direktörer. *Hufvudstadsbladet* 3.12. 12 (Ledare)
- Verkasalo, M. (1996) Values - desired or desirable? Research Reports, Department of Psychology, University of Helsinki, no 17.
- Verkasalo, M & al. (2003) Work values in the Schwartz value model in five countries. Manuscript submitted to publication.
- Weber, M. (119905-05) *Protestanttinen etiikka ja kapitalismin henki*. Helsinki: WSOY 191980.

SUUNNITTELUTALOUSTEEN KILPAILUTALOUDEEN: MITEN MUUTOS OLI IDEOLOGISESTI MAHDOLLINEN?

Pertti Alasuutari

Tampereen yliopisto

TIIVISTELMÄ

Suomi on 1980-luvun puolivälistä alkaen kokenut merkittävän rakennemuutoksen. Tässä muutoksessa on institutionaaliselta kannalta kyse siitä, että monilla sektoreilla on siirrytty julkishallinnon resurssiohjauksesta markkinaohjaukseen. Valtion ja kuntien byrokraattisen hallintokoneiston keskeinen rooli kehityksen suunnan määrääjänä on pienentynyt. Tilalle on tullut ohjausjärjestelmä, jossa todellisilla tai kvasimarkkinoilla ja niiden toimintaa tehostamaan pyrkivällä kilpailulainsäädännöllä on entistä merkittävämpi asema. Tässä artikkelissa eritellään, miksi varsin kovat toimenpiteet voitiin Suomessa viedä läpi ilman suurta vastarintaa.

Ennen muutosta suomalainen poliittis-taloudellinen järjestelmä oli hyvin valtiokeskeinen, byrokraattinen ja ulkomaiselta kilpailulta suojattu. Kansantalous oli kytketty maailmanmarkkinoihin lähinnä vain valuuttatulojen hankkimisen kannalta keskeisen vientiteollisuuden kautta, ja kytkentään liittyviä ongelmia, kuten maailmanmarkkinoiden hintatason heilahteluita, pyrittiin vaimentamaan kansallisella valuuttakurssipolitiikalla. Presidentillä ja keskitetyllä päätöksenteolla oli tässä talouden ja hallitsemisen järjestelmässä erityisen vahva rooli, koska YYA-sopimus teki idänsuhteista sodanjälkeistä poliittista järjestelmää dominoivan tekijän ja koska Neuvostokauppa muodosti noin neljänneksen Suomen viennistä. Työmarkkinajärjestöt olivat presidentin ja puolueiden johtajien ohella tärkeä osapuoli suomalaisessa hallitsemisen mallissa. Keskitetyn tulopoliittisen päätöksenteon kautta voitiin määrittellä yhdellä kertaa koko ammatillisen työvoiman tulonmuodostus ja yritysten kustannusrakenteen puitteet usean vuoden aikajänteellä. Järjestelmään

kuului myös se, että tulopoliittinen päätöksenteko kytki vahvat painostusorganisaatiot poliittiseen päätöksentekokoneistoon.

Protektionistisen talouspolitiikan ja korporatistisen turvin rakennettu hallintajärjestelmä ei rajoittunut vain talous- ja tulopoliittikkaan, vaan sillä oli laajemmat sosiaali- ja sivistyspoliittiset ulottuvuutensa. Kansallisia etuja varjelevan protektionistisen talouspolitiikan rinnalla vaikutti kulttuuriprotektionismi. Protektionismin avulla ei haluttu turvata vain elinkeinoelämän lyhyen tähtäyksen etuja, vaan kokonaisuuteen kuului ajatus kansan sivistystason kohottamisesta ja kansantapojen sivistämisestä. Myös tämän pyrkimyksen vuoksi oli välttämätöntä, että maan rajoja valvottiin ja ulkoa tulevia vaikutteita kontrolloitiin. Maan rajojen sisällä toteutettaville kontrolli- ja valvostustoimille luotiin sitä kautta otolliset olosuhteet.

Käännös suunnittelutaloudesta kohti kilpailutaloutta ajoittuu noin 1980-luvun puoliväliin, vaikka rakenteelliset uudistukset pääsivätkin varsinaisesti vauhtiin vasta aivan 1980-luvun lopulla ja 1990-luvulla. Monessa suhteessa 1980-luvulla aloitettu muutosprosessi on edelleen kesken. Julkisessa keskustelussa alkoi 1980-luvun alkupuolelta alkaen esiintyä uudenlaista puhetapaa, jossa korostettiin palveluiden asiakkaan ja tavallisen kansalaisen näkökulmaa samalla kun kritisoitiin virkavaltaisuutta ja jäykkää byrokratiaa. Talouselämän kannalta yksi keskeinen tekijä siirtymisessä suunnittelutaloudesta kilpailutalouteen oli pankkien välistä kilpailua hillinneen kartellinomaisen järjestelmän ja rahamarkkinoiden sääntelyn purkautuminen. Se ei ollut suunnitelmallisen politiikan tulosta, vaan säännöstely purettiin vasta siinä vaiheessa, kun se oli jo käynyt mitättömäksi. Myös kilpailulainsäädäntö muuttui 1980-luvun puolivälistä alkaen tavalla, jolla oli kauaskantoiset seuraamukset. Uusi lainsäädäntö ja sen mukaiseksi muutettu toiminta merkitsi sitä, että 1980-luvun loppupuolelta lähtien niin yksityisen kuin julkisenkin sektorin toiminnan tehokkuuden yhtenä mittarina ja ihanteena pidettiin kilpailua ja kilpailuttamista.

Myös vuonna 1987 voimaan tullut uusi laki valtion liikelaitoksista merkitsi niin käytäntöjen kuin julkisten diskurssien tasolla tapahtunutta siirtymää kohti kilpailutaloutta. Uuden lain perusteella resurssiohjauksen malli korvattiin palvelutavoitteiden ja muiden toimintatavoitteiden sekä tulostavoitteiden asettamiseen

perustuvalla tulohajauksella. 1980-luvun puolivälin maissa alkoi myös hallinnon rakenteen uudistaminen. Hallinnon keskusjohtoisuutta purettiin, ja asioiden yksityiskohtaisesta määräämisestä keskusvirastossa siirryttiin hienovaraisempaan ohjaukseen, jossa kehittämiskeskus tutkii, konsultoi ja ehdottaa, miten asioita paikallistasolla kehitetään. Tämä malli oli omiaan johtamaan julkisessa hallinnossa byrokraattisesta ohjauksesta tulohajauksen suuntaan. Lisäksi uudistustyö tuotti ison joukon kehittämiskeskuksia, joista jotkut seuraavassa vaiheessa liikelaitostettiin, yhtiöitettiin ja yksityistettiin. Vuosien 1989 ja 2001 välillä perustettiin yhteensä 14 valtion liikelaitosta, joista useimmat on nyt yhtiöitetty ja jotkut edelleen yksityistetty. Vähitellen saman malli levisi myös kunnalliselle sektorille.

Kun uudistettujen organisaatorakenteiden tai käytäntöjen myötä monien ihmisten arki muuttui, varsinkin suoraan muutosten kohteeksi joutuneiden ammattiryhmien tuli myös tarkistaa asennoitumistaan työhönsä ja ammattiinsa. Kyse ei tältäkin osin ollut mistään yksinkertaisesta sopeutumisesta uusiin elin- tai työehtoihin, vaan siitä että ihmiset ylipäänsä haluavat kokea elämänsä ja työnsä tärkeäksi ja mielekkääksi. Kyse on luovasta prosessista, jonka lopputulos ei ole ennalta tiedettävissä.

Vaikka siirtymä suunnittelutaloudesta kilpailutalouteen näyttää lähteneen liikkeelle kansainvälisten vaikutteiden myötä julkisuuteen tulleista uusista puhetavoista, siirtymää myötäilleet lainmuutokset ovat monella tapaa keskeisessä asemassa. Paljolti juuri niiden myötä muutos ei jäänyt vain puheeksi, vaan myös instituutiot, organisatoriset rakenteet ja eri väestöryhmien käytännöt muuttuivat. Lainmuutokset ovat strategisesti tärkeässä asemassa myös yritettäessä selittää, miksi muutos tapahtui ilman kovin suurta vastarintaa.

Perustelutekstit eivät välttämättä sisällä kaikkia motiiveja, joiden nojalla päätös tehdään tai joiden nojalla muut sen ilman suuria mutinoita hyväksyvät. Tekstejä tulee tarkastella siltä kannalta, millaisia perusteluja pidetään kunniallisina ja siinä määrin painavina tai vaikeasti vastustettavina, että uudistuksen potentiaaliset vastustajat tai jarruttajat eivät katso voivansa nousta jyrkkään vastarintaan. Tältä kannalta on ensinnäkin mielenkiintoista, että vaikka kilpailutalouteen siirtyminen sai paljon vauhtia hallinnon hajauttamiskomitean mietinnöstä, siinä pääperusteluina esiintyvät aivan muut arvot eli kansalaiskeskeisyys ja kansanvaltaisuus. Varsinkin

”kansalaiskeskeisyyttä” voidaan pitää suurena retorisena innovaationa, koska kyseisessä termissä yhdistyi 1980-luvun mittaan lisääntynyt vasemmistolainen kritiikki kylmäkiskoista ”sosiaalivaltiota” vastaan puheeseen, jossa ratkaisuksi byrokraattisuuden esitettiin yksityistämistä ja kilpailuttamista. Palvelunäkökulman ja kansalaiskeskeisyyden korostaminen toimi kaksoisviestintänä. Harva saattoi kyseenalaistaa tarpeen kehittää hallinnon toimintaa palveluhenkisempään suuntaan, mutta kuitenkin esityksessä ei suoraan perusteltu muutoksia puhumalla mallista, jossa julkisia palveluja kehitetään laadullisesti ja määrällisesti sen mukaan, miten asiakkaiden kysyntä niiden suhteen kehittyy.

On äkkiä ajatellen vaikeampaa ymmärtää, miksi kilpailulainsäädännön uudistaminen samoihin aikoihin voitiin perustella hyvin suoraan ja yksioikoisesti viittaamalla siihen, että periaatteena tulee olla terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun edistäminen. Asiakirjoja voi pitää suoranaisena kapitalismin peruseriaatteiden puolustuksena ja ylistyksenä, jossa esitetään että valtiokeskeisen, korporatistisen suunnittelun ja kontrollin sijaan resurssit tulee jakaa kilpailuttamisen kautta. Taustalla oli kansainvälispoliittinen kehitys. Itä-Euroopan sosialistisista maista kantautuneet viestit olivat vähitellen murentaneet myös vasemmiston piirissä uskon siihen, että valtiokeskeiseen tieteelliseen suunnitteluun nojaava sosialismi on talousjärjestelmänä oikeudenmukaisempi ja tehokkaampi kuin kapitalismi. Samoihin aikoihin neuvostotaloutta alettiin rukata kohti markkinataloutta. Noissa oloissa oli aika vastaansanomaton väittää terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun olevan suunnittelutaloutta ja valtiollista valvontaa parempi tapa organisoida kansantalous. Korporatistisista rakenteista, kuten kilpailun rajoituksista, hyötyneillä toimijoilla ei myöskään ollut omien etujensa puolustajia tai argumentteja, joihin vedota, varsinkin koska korporatistisen ydin, työmarkkina- ja maataloustulopolitiikka jätettiin kilpailulainsäädännön ulkopuolelle. Kyse oli myös siitä, että ”punaisten vuorineuvosten” aika hiipuvassa ja lopulta romahtaneessa idänkaupassa oli ohi.

Markkinatalouden tervettä toimintaa edistävän lainsäädännön vastustaminen olisi ollut poliittisesti vaikeaa myös Suomen kansainvälisestä näkökulmasta katsoen epäselvän geopoliittisen aseman vuoksi. Kun asiakirjoissa todistettiin, että valtion poikkeuksellisen tiukka ote talouselämästä muun muassa valtionyhtiöiden ja hintavalvonnan kautta häiritsee tervettä kilpailua, se saatettiin tulkita väitteeksi, jonka

mukaan Suomi ei ole markkinatalous, vaan lähempänä itäblokin sosialistisia valtioita. Siksi rutiininomaiset vertailut kehitykseen muissa Pohjoismaissa eivät merkinneet vain sitä, että Suomi jäljittelee sokeasti kehitystä Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa. Geopoliittisista syistä Suomen oli koko sodanjälkeisen ajan tärkeää pysyä mukana siinä yhteiskunnallisessa kehityksessä, jota muissa Pohjoismaissa tapahtui. Oli täysin hyväksyttävää, että Suomessa on laaja ja vahva valtio ja julkinen sektori niin kauan kuin sama päti myös muihin Pohjoismaihin, mutta se ei ollut ulkopoliittisesti viisasta enää sen jälkeen, kun muut Pohjoismaat ja Euroopan valtiot alkoivat harjoittaa deregulaatiota, markkinaistamista ja yksityistämistä. Kun Neuvostoliitto vielä oli vahva ja saattoi vaikuttaa myös Suomen sisäpolitiikkaan, Pohjoismaat olivat Suomelle tärkeä ja ulkopoliittisesti vähemmän tulenarka viiteryhmä. Neuvostoliiton alkaessa heikentyä ja Gorbatschovin johtajuuden myötä uudistua myös poliittisesti ei ollut enää yhtä tarpeellista perustella uudistuksia vastaavalla kehityksellä muissa Pohjoismaissa. Se, että OECD-maista ja Euroopan unionista tuli vähitellen ja varsinkin jäsenyysneuvotteluiden jo alettua muita Pohjoismaita tärkeämpiä esikuvia ja vertailukohtia, on ymmärrettävää tätä taustaa vasten. Viiteryhmä oli vaihtunut. Siten, toisin kuin usein oletetaan, suomalaiset eivät kopioineet ruotsalaisten sosiaalisia innovaatioita luovuuden puutteen vuoksi tai koska olisivat olleet tietämättömiä siitä, mitä muualla maailmassa tapahtuu. Syynä oli pikemminkin se, että varsinkin Ruotsi tarjosi uudistuksille vahvan poliittisen perustelun niin sisä- kuin ulkopoliittikankin näkökulmasta.

Lopuksi on syytä todeta, että vaikka Suomen yhteiskunnallisen uudistumisen käsikirjoitus ja sen käynnistäneet lainmuutokset tehtiinkin jo 1980-luvun puolivälissä, syitä sille, miksi varsin suuri muutos voitiin niinkin helposti viedä läpi, ei voida läheskään tyhjentävästi löytää tutkimalla vain julkista keskustelua tai valtiollisia asiakirjoja. Myöhemmin keskeisiksi osoittautuneet hallinnon ja lainsäädännön muutokset eivät alun perin olleet osa ainakaan yleisesti tiedossa olevaa suurta suunnitelmaa, vaan pikemminkin voidaan sanoa, että erillisistä muutoksista alulle lähtenyt vyöry nivoi ne myöhemmin yhteen. Joiltakin osin uusin periaattein toimivan julkisen hallinnon järjestelmän sisäinen logiikka johti lisä uudistuksiin ja käytäntöjen muuttumiseen. On myös muistettava, että tällainen edelleen jatkuva muutosprosessi on jatkuakseen kaikissa vaiheissaan edellyttänyt riittävää kannatusta taakseen; siksi sen salaisuutta ei voida ratkaista tutkimalla vain muutosten alkuvaihetta. Tästä

näkökulmasta varsinkin eri väestöryhmien ammatti-identiteettien muutosprosessi on keskeisessä asemassa, kun pyritään selittämään, miten 1980-luvun alkupuolella suunnittelutalouden puheavaruudelle haastajaksi tulleet kilpailua ja asiakkuutta korostavat puhetavat tulivat vähitellen hallitsevaan asemaan. Koska julkisen sektorin palveluksessa oli Suomessa vuonna 1990 yli 700 000 ja edelleenkin yli 600 000 henkilöä, uudenlaiset puhetavat ja käytännöt koskettivat suoraan tai perheyhteyden kautta merkittävää osaa Suomen väestöstä. Ainakin 91 000 virkamiehen työpaikka muuttui liikelaitokseksi, joista ensimmäiset on jo yhtiötetty ja myyty sijoittajille. Kun myös otetaan huomioon, että kilpailutalouteen siirtymiseen liittyneillä organisaatioiden ja käytäntöjen muutoksilla on ollut vaikutusta myös muihin ammattiryhmiin, vaikkapa maanviljelijöihin, joiden myös on ollut omaksuttava uudet ajatus- ja puhetavat, tuskin kukaan suomalainen on voinut jatkaa elämäänsä ennallaan. Kollektiivisen identiteetin rakentaminen on tässä sikäli avainasemassa, että kun tietty väestöryhmä on joutunut muuttamaan käytäntöjään ja kykenee perustelemaan oman paikkansa yhteiskunnassa uuden puheavaruuden puitteissa, sen jäsenet ovat pitkälti myös omakohtaisesti sisäistäneet uudet arvot.

Paradoksaalisesti voidaankin todeta, että Suomen poikkeuksellisen voimakas valtiokeskeisyys ja laaja julkinen sektori on yksi selitys sille, miksi muutoksesta tuli niin läpätunkeva ja kokonaisvaltainen. Myös julkisen sektorin supistaminen, joidenkin palvelujen yhtiöittäminen ja kilpailuttamisen periaatteiden opettaminen kansalaisille on tapahtunut Suomessa valtiokeskeisesti ja juuri siksi niin keskitetysti ja tehokkaasti. Jos valtio olisi ollut valmiiksi pienempi ja hallinto hajautetumpi, suurelta muuokset sen piirissä eivät heijastuisi koko yhteiskuntaan yhtä voimakkaasti.

SUUNNITTELUTALOUDESTA KILPAILUTALOUTEEN: MITEN MUUTOS OLI IDEOLOGISESTI MAHDOLLINEN?

Suomi on perinteisesti ollut niin sanotun pohjoismaisen mallin mukainen maa, jossa valtiolla ja julkisella sektorilla on merkittävä rooli yhteiskuntaelämässä. Niinpä

julkisen sektorin palveluksessa on edelleen lähes neljännes työvoimasta, joka on yksi korkeimmista osuuksista OECD-maissa. Julkisen kulutuksen osuus bruttokansantuotteesta on myös OECD-maiden painotetun keskiarvon yläpuolella, olkoonkin että Suomen sijoituksesta on vielä matkaa kärkipaikkaa pitäviin Norjaan ja Ruotsiin (OECD 2002).

Vaikka suomalaisen yhteiskunnan pohjoismaiset peruspiirteet ovat kansainvälisessä vertailussa hyvin tunnistettavissa, maa on myös erityisesti 1980-luvun jälkipuoliskolta alkaen kokenut merkittävän rakennemuutoksen, jonka vaikutus esimerkiksi institutionaaliin käytäntöihin ja nyt jo selviöinä pidettyihin ajatustapoihin on monessa suhteessa suurempi kuin talouden tunnusluvuista on nähtävissä. Voidaan sanoa, että 2000-luvulle tultaessa murros murros tai suunnanmuutos (Julkunen 2001) on jo tapahtunut, olkoonkin että monella sektorilla muutosten toteuttaminen ja niiden seuraamusten näkyminen tilastollisina faktuina vie vielä pitkään.

Tässä muutoksessa on institutionaaliselta kannalta kyse siitä, että monilla sektoreilla on siirrytty julkishallinnon resurssiohjauksesta markkinaohjaukseen. Valtion ja kuntien byrokraattisen hallintokoneiston keskeinen rooli kehityksen suunnan määrääjänä on pienentynyt. Tilalle on tullut ohjausjärjestelmä, jossa todellisilla tai kvasimarkkinoilla ja niiden toimintaa tehostamaan pyrkivällä kilpailulainsäädännöllä on entistä merkittävämpi asema.¹

¹ Jo vuoteen 1995 mennessä 10 valtion omistamaa organisaatiota oli liikelaitostettu, ainakin 10 yhtiöitetty ja kuusi yhtiötä yksityistetty (Honkanen 1995, 152-159). Tämä on usein merkinnyt henkilöstön supistamista ja aina jäljelle jääneen henkilöstön aseman olennaista muutosta. Samalla se on merkinnyt kilpailun avaamista aloille, jotka on aiemmin katsottu monopoleiksi; näin on käynyt esimerkiksi Suomen Postille ja teletoiminnalle. Myös kunnat ja kuntainliitot ovat yhtiöittäneet ja yksityistäneet toimintojaan tai siirtyneet ostopalveluiden käyttöön, jolloin usein entiset kuntien työntekijät myyvät kunnille yrittäjinä joitain palveluksia.

Esimerkiksi kuntien kiinteistötoimessa ns. tilaaja-tuottajamalli on käytössä kolmanneksella yli 15 000 asukkaan kunnista. Erilaisia kiinteistöpalveluita ostetaan ulkoa seuraavasti:

isännöintipalveluita 3 %

lvis-palveluita 35 %

kunnossapitoa 3 %

kiinteistönhoitotyöt 15 %

siivoustyötä 10 %

Monia valtion hallinnon osana olleita laitoksia on liikelaitostettu, yhtiöitetty ja yksityistetty, ja sama kehityslinja on nähtävissä kunnissa. Samanaikaisesti kun laitoksia on liikelaitostettu, on myös suoritettu hallinnollinen muutos, jossa valtion keskushallitukset ovat muuttuneet kehittämiskeskuksiksi, jotka tuottavat ja markkinoivat erilaisia kehittämis-, arviointi- ja tietopalveluja. Samalla normiohjaus on siirretty asianomaisiin ministeriöihin.

Muutokset eivät ole kansainvälisesti vertaillen olleet mitenkään poikkeuksellisia. Kirjassaan *Suunnanmuutos* Raija Julkunen (2001, 34) katsoo, että kaikki länsimaat ovat 1980-luvulta lähtien käyneet läpi samankaltaisen muodonmuutoksen, johon kuuluu rahamarkkinoiden vapauttaminen, julkisen sektorin reformi, työmarkkinoiden joustavoittaminen sekä viimeisenä ja koko ajan jatkuvana sosiaalipolitiikan sopeuttaminen. Muutos ei ole ollut myöskään erityisen raju: Suomi voidaan edelleen tunnistaa ns. pohjoismaisen mallin maaksi, jossa yhteiskuntapolitiikka on varsin valtiokeskeistä ja byrokraattista. Kuitenkin Suomen omista lähtökohdista käsin katsottuna voidaan sanoa, että muutos on varsinkin toimintaperiaatteiden tarkistamisen osalta ollut varsin laaja-alainen ja kokonaisvaltainen. Se on lisäksi tapahtunut maassa, jossa on ollut voimakas sosiaalidemokraattinen puolue ja ammattiyhdistysliike ja jossa valtaosa puoluekentästä on ilmaissut sitoumuksensa hyvinvointivaltioajatteluun.

Tämä herättää kysymyksen, miksi uusliberalistisesta talouspolitiikasta ei Suomessa tullut ainakaan kovin paha kirosana, vaan kovat toimenpiteet vietiin läpi ilman suurta vastarintaa. Mihin perustui se, että muutoksia pidettiin yleisesti tarpeellisina tai ainakin välttämättöminä pahoina?

(Ruokojoki 1999)

Samanaikaisesti julkisen sektorin sisällä on muutettu organisaatioita yritystalouden mallien mukaisesti: päätösvaltaa on osittain siirretty alaspäin, ja osastoista on tehty enemmän tai vähemmän todellisia tulosyksiköitä, jotka laskuttavat toinen toisiaan erilaisista palveluksista. Valtion määrärahojen jakamisessa eri hallinnonaloille on pyritty siirtymään entisestä budjettikäytännöstä malliin, jossa määrärahoja myönnetään yksikön tuloksellisuuden mukaan.

Näihin kysymyksiin on yleisellä tasolla vastattu varsin vakuuttavasti toteamalla, että 1980-luvulta alkaen uusliberalismi saavutti hallitsevan aseman julkisessa mielipiteenmuodostuksessa ja varsinkin eliittien mentaaliset mallit vaihtuivat. Kuten Raimo Väyrynen (2001, 55) toteaa, uusliberalismi kykeni luomaan ”merkitys yhteisön, jossa vapaasta ja avoimesta maailmantaloudesta on tullut yritysjohtajien ja poliitikkojen yhteisesti hyväksymä tapa hahmottaa asiat ja määrittää tavoitteet”. Kun uusliberalismi toimi ”muurinmurtajana”, ”verotuksen, velan ja aktiivisen talouspolitiikan haitallisuus on instituoitu hallitsevaan talousdoktriiniin, poliittisten eliittien uskomukseksi ja vapaasti liikkuvien pääomien ylläpitämään regiimikilpailuun” (Julkunen 2001, 293). Raija Julkusen analyysin mukaan myös talouskriisi auttoi uudistusten läpiviemisessä, koska se ”kanavoitui hyvinvointivaltion ja työmarkkinainstituutioiden muutosvaatimusten perusteluksi” (sama, 294).

Aiemmat analyysit eivät kuitenkaan paneudu seikkaperäisemmin siihen, millä eksplisiittisillä tai implisiittisillä argumenteilla uudistuksia perusteltiin. Tähän 1990-luvun suunnanmuutokseen liittyvän poliittis-ideologisen argumentaation yksityiskohtainen, empiirinen analyysi olisi kuitenkin hyödyllistä, koska sen kautta voi löytää uusia näkökulmia siihen, mikä oli tapahtuneen muutoksen kulttuurinen logiikka ja miten se kytkeytyi aiempiin suomalaisiin puheavaruuksiin.

Tässä artikkelissa pyrin vastaamaan näihin kysymyksiin. Aluksi esitän yleiskuvan siitä, miten Suomi muuttui suunnittelutaloudesta kilpailutalouteen siirryttäessä: miten julkisuuden puhetavat muuttuivat, millaisia lainsäädännöllisiä muutoksia tapahtui ja miten muutos näkyi joidenkin ammattiryhmien omassa piirissä käydyssä julkisessa keskustelussa. Seuraavaksi erittelen niitä tapoja, joilla muutoksia valtiollisissa asiakirjoissa perusteltiin. Lopuksi esitän tulkinnan siitä, miksi muutos voitiin viedä läpi niin jouhevasti.

SUUNNITTELUTALouden VALTIOKESKEINEN KORPORATISMI

Olen aiemmin (Alasuutari 1996) luonnehtinut suomalaista yhteiskuntajärjestystä, joka alkoi kehittyä heti itsenäistymisen jälkeen, mutta täydellistyi joiltakin osin vasta 1970-80-luvuilla, eräänlaiseksi Oy Suomi Ab:ksi. Tällä tarkoitan sitä, että kyseessä oli kattava, omintakeisia mekanismeja noudattava järjestelmä, ei vain subjektiviteetin ja identiteetin muotoihin nähden ulkoinen käytännön asioiden, kuten sosiaalipolitiikan, järjestely. Jotta maan rajojen sisällä voitiin hoitaa ”kansantaloutta” poliittisessa mielipiteenmuodostuksessa omaksuttujen arvojen ja tavoitteiden mukaisesti, tuli maailmanmarkkinoilta suojautua suojatullein ja erilaisin tuontikielloin tai -rajoituksin. Näin luodut kotimarkkinat noudattivat omia lainalaisuuksiaan ja hintasuhteitaan. Kansantalous oli kytketty maailmanmarkkinoihin lähinnä valuuttatulojen hankkimisen kannalta keskeisen vientiteollisuuden kautta. Kytkentään liittyviä ongelmia, kuten maailmanmarkkinoiden hintatason heilahteluita, pyrittiin vaimentamaan kansallisella valuuttakurssipolitiikalla. Suomi toimi kuin patriarkaalisia johtamisperiaatteita noudattava suuryritys, joka pyrkii parhaansa mukaan menestymään maailmanmarkkinoilla, tasaamaan kohtuuttomia varallisuuseroja, takaamaan toimeentulon myös kaikille yrityksen laajalla alueella asuville sekä vielä kouluttamaan uudet sukupolvet yrityksen ammattitaitoisiksi ja sen yrityskulttuuriin uskoviksi työntekijöiksi. Kun Suomea 1980-luvun lopun lyhytaikaisessa menestyksen huumassa kutsuttiin Euroopan Japaniksi, nimitys oli tässä mielessä erittäin osuva. Japanissa jokainen suuryritys on perinteisesti toiminut työntekijöidensä turvana, ja työntekijöiden on vastavuoroisesti odotettu toimivan epäitsekästä kaikin tavoin yhtiönsä parhaaksi. Suomessa presidentti, suuryritykset, valtion virkailijat sekä valtapuolueiden ja työmarkkinajärjestöjen johtajat pyrkivät rakentamaan koko valtakunnasta yhden ainoan suurkonsernin, jota johdetaan sopimusten mukaisesti konsensuksen hengessä.

Presidentillä oli tässä talouden ja hallitsemisen järjestelmässä erityisen vahva rooli, koska YYA-sopimus teki idänsuhteista sodanjälkeistä poliittista järjestelmää dominoivan tekijän ja koska kauppa Neuvostoliiton kanssa muodosti 20-25% Suomen

viennistä. Erityisesti 1970-luvulla idänkauppaa hallitsivat suurprojektit, jotka olivat luonteeltaan valtiojohtoisia ja joita presidentti johti ja koordinoi. Vastuu neuvotteluista oli poliittisella johdolla ja kauppa perustui valtioiden välisiin sopimuksiin, ei vapaaseen kilpailuun. Siten suomalainen talouselämä tuli riippuvaiseksi keskitetystä poliittisesta päätöksenteosta. (Tiihonen 2003.)

Keskitetty päätöksenteko nojasi hallintoajatteluun, jossa vallitsi keskitetyn valtarakenteen ja byrokratian perinne. Kun julkisen hallinnon tehtävät 1960- ja 1970-luvulla hyvinvointivaltion rakentamisen myötä kasvoivat, hallinto organisoitiin tämän perinteen mukaisesti hierarkkisen hallintomallin pohjalta. Juridisen tradition vaikutuksesta rakenteita ja päätöksentekokäytäntöjä säädeltiin tarkoin. Näin hallinto kehittyi sitä byrokraattisemmaksi, mitä suuremmaksi se tuli, vaikka valtion uudet tehtävät olivatkin julkisia palveluja ja liiketoimintoja. (Tiihonen 2003.)

Koska toisen tasavallan hallintamallissa valtio ohjasi ja sääteli markkinoita sekä tuotti julkisia yhteiskunnallisia palveluja, oli luontevaa että puolueet halusivat edustajansa vahvaan valtiokoneistoon. Niinpä poliittiset virkanimitykset olivat puolueiden käytännöllinen hallitsemiskeino, joka samalla korosti puolueiden johdon asemaa. Hallituspuolueiden johtajista muodostui tällä tavoin vahva valtaeliitti, joka saattoi yhteisymmärryksessä keskenään päättää monista asioista. Tämä heikensi järjestökentän suhteellista valta-asemaa.

Työmarkkinajärjestöt olivat presidentin ja puolueiden johtajien ohella tärkeä osapuoli suomalaisessa hallitsemisen mallissa. Kuten Seppo Tiihonen kirjoittaa, keskitetyn tulopoliittisen sopimusjärjestelmän välityksellä niin palkat, työelämän ja hyvinvointipolitiikan kysymykset kuin hallitus ja työmarkkinajärjestötkin kytkeytyivät toisiinsa.

Kun työmarkkinajärjestöt osallistuivat kokonaistaloudelliseen päätöksentekoon, hallitukset saattoivat ohjata taloutta ja yhteiskuntaa keskitetysti ja tehokkaasti. Julkiset menot ja palkat olivat osa kokonaistaloudellista mallia ja talouspoliittista päätöksentekoa. Tulopolitiikan ja julkisen sektorin hyvinvointipolitiikan yhdistäminen toisiinsa oli hyvinvointivaltiollisen hallintamallin nerokkain oivallus. Hallitus ohjasi tulopoliittisen järjestelmän kautta lähes kaikkien suomalaisten tulonmuodostusta.

Työmarkkinajärjestöjen päätöksenteon keskittyneisyys, työntekijöiden korkea järjestäytymisaste sekä sopimusjärjestelmän moniportaisuus ja kattavuus (keskusjärjestötasolta liittotasolle ja yritystasolle) turvasivat järjestelmän uskottavuuden. Keskitetyn tulopoliittisen päätöksenteon kautta voitiin määrittellä yhdellä kertaa koko ammatillisen työvoiman tulonmuodostus ja yritysten kustannusrakenteen puitteet usean vuoden aikajänteellä. Järjestelmään kuului myös se, että tulopoliittinen päätöksenteko kytki vahvat painostusorganisaatiot poliittiseen päätöksentekokoneistoon. (Tiihonen 2003.)

Tämä hallituksesta ja työmarkkinajärjestöistä koostuva kolmikantamalli toimi konemaisen varmasti, varsinkin kun vientiteollisuudella vielä oli takataskussaan mahdollisuus vaatia devalvaatiota siinä tapauksessa, että Tupo-sopimusten seurauksena Suomen inflaatiovauhti ylittäisi kilpailijamaiden inflaation. Näin tapahtui jokseenkin säännöllisen syklin mukaan.

Toisaalta tämä järjestelmä merkitsi sitä, että elinkeinoelämä oli varsin turvassa markkinakilpailulta. Suomalaisiin yrityksiin oli kehittynyt organisaatiokulttuuri, jossa toimivan johdon, erityisesti toimitusjohtajan, valta oli suuri. Omistajat olivat passiivisia ja liiketoiminnan riskit kanto viime kädessä valtiovalta devalvaatioiden muodossa. Keskitetyn järjestelmän toimivuuden takasivat ylimpien päätöksentekijöiden kiinteät henkilökohtaiset kontaktit ja niille rakentuneet läheiset ja mutkattomat yhteistyösuhteet sekä tiivis epävirallinen kanssakäyminen (Tainio 2003).

Protektionistisen talouspolitiikan ja korporatismiin turvin rakennettu hallintajärjestelmä ei rajoittunut vain talous- ja tulopolitiikkaan, vaan sillä oli laajemmat sosiaali- ja sivistyspoliittiset ulottuvuutensa. Kuten olen aiemmin kuvannut (Alasuutari 1996), jo Suomen itsenäistymisestä alkanut, kansallisia etuja varjeleva protektionistinen politiikka ei rajoittunut vain taloudellisiin kysymyksiin, vaan sen rinnalla vaikutti kulttuurinen protektionismi. Protektionismin avulla ei haluttu turvata vain elinkeinoelämän lyhyen tähtäyksen etuja, vaan kokonaisuuteen kuului ajatus kansan sivistystason kohottamisesta ja kansantapojen sivistämisestä. Myös tämän pyrkimyksen vuoksi oli välttämätöntä, että maan rajoja valvottiin ja ulkoa tulevia vaikutteita kontrolloitiin. Maan rajojen sisällä toteutettaville kontrolli- ja valistustoimille luotiin näin otolliset olosuhteet.

Alkoholin hinta- ja saatavuuspolitiikan kytkeytyminen kiinteäksi osaksi tulopoliittista järjestelmää 1970-luvulla on loistava esimerkki kulttuuriprotektionismin kehittyneimmästä muodosta. Alkoholin kulutusta ja haittoja koskevaan suomalaiseen ja kansainväliseen tutkimukseen (ks. erityisesti Mäkelä et al. 1981) nojautuen rakennettiin mekanismi, jossa alkoholin hinta ja saatavuus sidottiin yleiseen tulokehitykseen sekä alkoholin kulutukseen: jos kulutus kasvaa tai väestön reaalitytulot nousevat, nostetaan hintaa tai vaikeutetaan saatavuutta (esimerkiksi lauantaisulkemisella) sen verran, että kysynnän kasvu hellittää. Vastaavasti kulutustason salliessa alkoholipolitiikkaa pyrittiin varovasti reivaamaan liberaalimpaan suuntaan muun muassa siirtymällä itsepalveluperiaatteeseen Alkon myymälöissä. Hintapolitiikalla ja Alkon valistustyöllä pyrittiin myös siirtämään kulutuksen painopistettä väkevästä viinoista oluen ja viinien suuntaan; kuten yksi valistuskampanja asian ilmaisi: ”Mieluummin viinejä kuin väkeviä”. Ideana oli opettaa suomalaiset ”eurooppalaisille” juomatavoille.

Viestintäpolitiikka on toinen konkreettinen kulttuuriprotektionismin esimerkki. Eurooppalaisen mallin mukaisesti radiotoiminta otettiin heti sen alettua valtion monopoliksi, ja vuonna 1925 perustetun yleisradioyhtiön yhtiöjärjestyksen mukaan päämääränä oli kansansivistyksen edistäminen (Tulppo 1976, 39). Radiotoiminnassa sivistystehtävä näkyi pitkälle 1980-luvulle saakka varsinkin musiikkipolitiikassa, kun taas tv-toiminnassa sivistystehtävä näkyi erityisesti suhtautumisessa amerikkalaiseen televisiosarjojen tuotantoon. Koska Yleisradion rinnalla toimi television alkuajoista lähtien mainosrahoitteinen, samaa lähetysverkkoa käyttävä tv-yhtiö, ns. julkisen palvelun sivistystehtävän hoitaminen asetui yhtiöiden keskinäisessä työnjaossa ennen kaikkea Yleisradion tehtäväksi. Toisaalta Yleisradiolle muodostui myös tehtäväksi suomalaisten poliittinen valistaminen ja kasvattaminen virallisen idänpolitiikan kannattajiksi. Neuvostoliittolaisten ohjelmien osuutta Suomen TV:ssä ja radiossa lisättiin, ja Yleisradio teki myös itse ohjelmia Neuvostoliitosta, muun muassa vuonna 1971 esitetyn, Reino Paasilinnan tekemän ohjelman ”Kolhoosi Itä-Siperiassa”. Myöhemmin Yleisradion PTS-elin, Pitkän tähtäimen suunnittelukunta, tutki ohjelman vastaanottoa ja vaikutusta.

Kulttuuriprotektionismiin ja keskusjohtoiseen hallintoon kytkeytynyt kansansivistystehtävä näkyi luonnollisesti selvimmin koulutuksen hallinnollisessa organisaatiossa. Valtion keskusvirastoina kouluhallitus ja ammattikasvatushallitus määrittelivät varsin yksityiskohtaisesti opetussuunnitelmat ja opetusmenetelmät koko maassa.

GLOBALISOITUVAAN TALOUTEEN JA ASIAKKUUTTA KOROSTAVAAN HALLINTOON

Kulttuurinen käänne suunnittelutaloudesta kohti kilpailutaloutta ajoittuu 1980-luvun puoliväliin, vaikka rakenteelliset uudistukset pääsivätkin varsinaisesti vauhtiin vasta aivan 1980-luvun lopulla ja 1990-luvulla. Monessa suhteessa 1980-luvulla alkanut muutosprosessi on edelleen kesken.

Mikä muutoksen lopulta käynnisti, on visainen kysymys, mutta näyttää siltä, että kansainvälisestä keskustelusta vaikutteita saaneet uudet julkiset puhetavat, joilla arvioitiin valtion ja kuntien hallinnon ja niiden palveluksessa olevien henkilöiden toimintaa, ilmaantuivat ensin. Ne löysivät pian tiensä uuden lainsäädännön perusteluihin, varsinkin koska lainsäädäntöä valmistelleella virkamieskunnalla oli kiinteät yhteistyöverkostot muihin pohjoismaihin ja myöhemmin myös muihin OECD- ja EU-maihin. Lainsäädännön kautta myös institutionaaliset käytännöt muuttuivat.

Julkisessa keskustelussa alkoi 1980-luvun alkupuolelta alkaen esiintyä uudenlainen puhetapa, jossa korostettiin palveluiden asiakkaan ja tavallisen kansalaisen näkökulmaa samalla kun kritisoitiin virkavaltaisuutta ja jäykkää byrokratiaa. Kansalaisten kriittisyys byrokratiaa kohtaan ei sinänsä ollut mikään uusi asia, mutta julkiseen yhteiskunnalliseen keskusteluun se nousi 1980-luvun alussa. Esikuvana ja virittäjänä tässä olivat selvästikin Ronald Reaganin ja Margaret Thatcherin hallitukset, jotka ottivat tavoitteekseen julkisen sektorin pienentämisen ja toiminnan tehostamisen keinoksi yksityistämisen. Vaikka uudistukset herättivätkin vastustusta, ne toivat hallinnon tehokkuuden yleiseksi puheenaiheeksi. Toisaalta näyttää siltä, että avauksia

uudenlaiseen pohdintaan tuli kansainvälisestä keskustelusta ja vasemmistoälymytyltä, joka suhtautui kriittisesti valtiomonopolistiseen kapitalismiin sekä ”läpikapitalisoitumiseen” tai porvarilliseen ”turvavaltioon” (ks. esim. Hirsch 1983).

Muutos ajoittuu Helsingin Sanomien pääkirjoitusaineiston perusteella 1980-luvun alkupuolelle (Alasuutari 1996). Silloin sosiaalipolitiikkaa käsittelevissä pääkirjoituksissa yleistyvät huomattavasti viittaukset yksilön näkökulmaan hyvinvointivaltion palvelusten käyttäjänä ja asiakkaana. 1980-luvun alussa yksilön näkökulma tuli useissa pääkirjoituksissa esille siten, että sosiaalipalvelujen kehittämiskysymyksissä korostettiin asiakkaan tarpeita ja toiveita. Esimerkiksi avohoidon kehittämistä laitoshoidon sijasta perusteltiin avohoitopalvelujen edullisuudella ja asiakkaiden omilla toiveilla.

Vanhustenhuolto kaipaa kipeästi uudistuksia. Laitospaikkojen rakentaminen kaikille huoltoa tarvitseville vanhuksille ei ole mahdollista eikä tarpeellistakaan. Iäkkäiden ihmisten määrä kasvaa nopeasti ja pyrkimys edetä liian yksipuolisesti laitoslinjalla johtaa siihen, että yhä useammat hoitoapua tarvitsevat vanhukset jäävät ilman sitä tai kovin puutteellisen avun varaan.

Vanhusten laitostaminen on monella tavoin haitallista heille itselleen ja tulee sitä paitsi myös kalliimmaksi kuin avohuolto, jonka lisäämiseen ennen kaikkea on pyrittävä. Kuntien uuden valtionapujärjestelmän puitteissa suunnitellaan juuri nyt terveydenhuollon ja sosiaalihuollon viisivuotissuunnitelmia. Tässä yhteydessä on kiinnitettävä runsaasti huomiota yhteistyön luomiseen ja syventämiseen noiden alojen kesken.

Sosiaali- ja terveysministeri on syystä todennut, että terveydenhuollon suhtautuminen vanhuksiin on ollut lähinnä välinpitämätön. Terveydenhuolto onkin saatava toimivammaksi myös vanhusten hoidossa ja sen on kiinnostuttava enemmän vanhusten tarpeista.

(HS 29.11.1982)

Yksilön aseman korostaminen nousi 1980-luvun alkupuolella esiin myös vaatimuksina ja tavoitteina humanistisemmasta, ihmiskeskeisemmästä sosiaalipolitiikasta.

Osa tutkijoista ja sosiaalialan työntekijöistä, samoin aktiivisimmat työn kohteet etsivät vaihtoehtoista sosiaalipolitiikkaa. Yksimielisiä ollaan siitä, että nykyisin sosiaalipolitiikan keinoin alistetaan ja nöyryytetään autettuja, niitä ihmisiä, jotka luokitellaan tuottamattomien ryhmään.

Arvostelijoiden mielestä nöyryyttäminen ja alistaminen näkyvät huono-osaisten elämän valvontana; kontrolloidaan ja pakotetaan.

(HS 27.3.1984)

Myös terveydenhoidossa ja valistuksessa etsittiin 1980-luvulla pehmeämpää, yksilöiden tarpeista ja toiveista lähtevää otetta, joka paremmin tavoittaisi kohteet ja herättäisi vastakaikua.

Nyt aiotaan iskeä vakavasti kansantautiemme kimppuun ja parantaa suomalaisten elämänlaatua. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmä on siinä tarkoituksessa laatinut ihmisen elämänkaaren mittaisen terveydenhoito-ohjelman. (...) Kunnianhimoista suunnitelmaa ei toteuteta pakolla vaan tarkastettavan tarpeista ja toiveista lähtien. Jos uusiin elämäntapoihin patistetaan liikaa, ohjelma joutuu helposti vastatuuleen.

(HS 11.2.1987)

Myöhemmin 1990-luvulla yksilön ja asiakkaan roolia korostavassa ajattelussa menttiin vielä pitemmälle ja pohdittiin erilaisia järjestelmiä, joilla esimerkiksi valtiollisesti tuotetut terveys- ja sosiaalipalvelut pantaisiin kuitenkin kilpailemaan keskenään. Lääketiede 94 -tapahtuman avajaispuheessa dosentti Kale Juva suositti suomalaisille ruotsalaisen mallin mukaista valtakunnallista hoitotakuuta. Sen tarkoituksena olisi taata jokaiselle suomalaiselle tietyn ajan kuluessa sairautensa edellyttämä hoito. Mikäli sairastavan oma kunta ei hoitoa voi järjestää, olisi potilaalla oikeus hakeutua muualle. Laskut maksettaisiin kuntien yhteisesti rahoittamasta kustannusten tasausrahastosta.

(HS 12.1.1994)

Kokeiluhankkeista kiinnostavin on ajatus hoitotakuujärjestelmästä. Siinä potilaan on päästävä hoitoon sovitussa, paranemisen kannalta olennaisessa ajassa. Aikataulut ylittävä sairaala karsiutuu, ja vain tehokkaat jäävät jäljelle. Valitettavasti järjestelmä

tuottaa säästöä vasta ajan myötä. Nopeat menojen vähennykset kuntien on keksittävä itse.

(HS 11.9.1994)

Tähän yksilöä ja asiakasta korostavaan kulttuuriseen muutokseen liittyy myös ajatus siitä, että asiantuntija-ammateissa toimivien tulee muuttaa suhtautumistaan asiakkaisiin ja potilaisiin. Asiantuntijakeskeisyyden kyseenalaistaminen merkitsi myös sitä, että päätösvaltaa siirrettiin tavallisille kansalaisille ja asiakkaille.

Hieman hätkähdyttävä ajatus vapauttaa ehkäisytabletit reseptipakosta on lääketieteellisesti perusteltu. Nykyisten matalahormonisten tablettien terveysriskit ovat pienet etuihin verrattuna. Päätehtävänsä ohella ne vähentävät paria gynekologista syöpää, tiettyjä kasvaimia, anemiaa, tulehduksia ja kipuja.

Kun pillereihin ei enää liity vakavaa sairastumisuhkaa, on tarpeetonta vaatia terveitä, alle kolmikymmenvuotiaita naisia vuosittain lääkärin vastaanotolle vain reseptin vuoksi. (...) Parempaa ja joustavampaa asiakaspalvelua merkitsisi myös Väestöliiton ylilääkärin Pekka Lähteenmäen ehdotus muuttaa katumuspillereitä käsikauppatuotteeksi.

Jälkiehkäisyyn tarkoitettu lääkitys tehoaa sitä paremmin mitä nopeammin tabletit otetaan mahdollisen raskaaksi tulon jälkeen. Kun käytetty ehkäisy, muisti tai muu kontrolli pettää, naiset joutuvat taistelemaan aikaa vastaan. Vaikka lääketeollisuus ei ole kiinnostunut asiasta, uudistus saattaisi vähentää Suomen pieniä aborttilukuja entisestään.

(HS 4.7.1994)

Talouselämän kannalta yksi keskeinen tekijä siirtymisessä suunnittelutaloudesta kilpailutalouteen oli pankkien välistä kilpailua hillinneen kartellinomaisen järjestelmän ja rahamarkkinoiden sääntelyn purkautuminen. Koska pankkien antolainauksen keskikorkoa säänneltiin ja pankkien kesken oli talletuskorkokartelli, ennen sääntelyn purkautumista maassa vallitsi luottojen krooninen ylikysyntä. Suomen Pankin harjoittama erittäin tiukka rahapolitiikka kärjisti 1980-luvulla tilannetta entisestään. Koska yritykset kuitenkin tarvitsivat lyhytaikaista vierasta pääomaa, muutamista suuryrityksistä koostunut ns. miljardikerho alkoi kiertää säännöstelyä lainaamalla suoraan toisiltaan. Ulkomaankauppaa käyvät ja siksi valuuttalainoihin oikeutetut yritykset kanavoivat rahoitusyhtiöidensä kautta tätä rahaa

pankkien kautta myös pienyrityksille ja suljetulle sektorille, kuten kunnille. Näin syntyneet ”harmaan rahan markkinat” pakottivat Suomen Pankin 1983 alkaen lieventämään aste asteelta säännöstelyään, joka lopulta vuoti kuin seula. Siten ei voida sanoa, että säännöstelyn purkaminen olisi ollut suunnitelmallisen politiikan tulosta, vaan säännöstely purettiin vasta siinä vaiheessa, kun se tosiasiallisesti oli jo käynyt mitättömäksi. (Hulkko & Pöysä 1998.)

Kun korko- ja valuuttamarkkinoilla säännöstely oli jo tosiasiallisesti purkautunut ja kun muuhun elinkeinoelämään sovellettu hintavalvontajärjestelmä oli myös suurelta osin menettänyt merkityksensä², myös kilpailulainsäädäntö muuttui 1980-luvun puolivälistä alkaen tavalla, jolla oli kauaskantoiset seuraamukset. Määrätietoisen kilpailupolitiikan alkuna voidaan pitää vuonna 1985 tehtyä päätöstä asettaa komitea kilpailulainsäädännön uudistamista varten (Purasjoki 2002; Purasjoki 2003; Purasjoki & Jokinen 2002).

Tämän ns. Rekolan komitean (KM 1987:4) työn tuloksena tuli vuonna 1988 voimaan laki kilpailunrajoituksista (709/1988), jonka nojalla samassa yhteydessä perustetulle kilpailuvirastolle tuli mahdolliseksi aktiivisesti puuttua vahingollisiin kilpailunrajoituksiin. Kyseisen lain mukaan kilpailunrajoituksella katsotaan olevan vahingollisia vaikutuksia, jos se terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun kannalta sopimattomalla tavalla 1) vaikuttaa hinnanmuodostukseen; 2) vähentää tai on omiaan vähentämään tehokkuutta elinkeinoelämän piirissä; 3) estää tai vaikeuttaa toisen elinkeinon harjoittamista; 4) johtaa määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön; tai 5) on yhteen sopimaton Suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen kanssa. Jos tällaisia kilpailunrajoituksia todettiin, kilpailuneuvosto saattoi määrätä toimenpiteistä niiden poistamiseksi ja määrätä sen tehostamiseksi uhkasakon.

Vuonna 1992 säädetyllä uudistetulla lailla kilpailunrajoituksista (480/1992) lainsäädäntöä kiristettiin siten, että siirryttiin pohjoismaisen käytännön mukaisesta

² Vuoteen 1987 mennessä korkeimman sallitun hinnan vahvistusmenettely oli käytännössä supistunut nestemäisiin polttoaineisiin, lannoitteisiin, sokeriin ja maitotaloustuotteisiin. Niiden osuus kuluttajahintaindeksin painorakenteesta oli noin yhdeksän prosenttia. Hintailmoitusmenettelyn käytöstä oli siinä vaiheessa jo luovuttu. (KM 1987:4, 6.)

väärinkäyttöperiaatteesta kieltoperiaatteeseen. Uuden lain mukaan elinkeinotoiminnassa ei saa vaatia seuraavalta myyntiportaalta, että kotimaassa tarjottavien hyödykkeiden myynnissä tai vuokrauksessa ei ylitetä tai aliteta tiettyä hintaa. Samalla tuotanto- tai jakeluportaalla toimivat elinkeinonharjoittajat tai näiden yhteenliittymät saavat ainoastaan poikkeustapauksissa sopia elinkeinotoiminnassa perittävistä tai maksettavista hinnoista tai rajoittaa tuotantoa, jakaa markkinoita tai hankintalähteitä. Laki oli sopusoinnussa EY:n kilpailulainsäädännön kanssa, niin että sitä ei tarvinnut muuttaa, kun Suomi liittyi EU:n jäseneksi. Samana vuonna säädettiin myös laki julkisista hankinnoista, jonka mukaan niistä tulee poikkeustapauksia lukuun ottamatta järjestää avoin tarjouskilpailu.

Uusi lainsäädäntö ja sen mukainen toiminta merkitsi sitä, että 1980-luvun loppupuolelta lähtien niin yksityisen kuin julkisenkin sektorin toiminnan tehokkuuden yhtenä mittarina ja ihanteena pidettiin kilpailua ja kilpailuttamista. Vain erikseen laissa kilpailunrajoituksista mainitut ”sopimukset tai järjestelyt, jotka koskevat työmarkkinoita tai maataloustuloa koskevissa säännöksissä tarkoitettujen tuotteiden alkutuotantoa” jäivät uuden kilpailutalouden käytännön ulkopuolelle.

Myös vuonna 1987 voimaan tullut laki valtion liikelaitoksista (627/1987) merkitsi niin käytäntöjen kuin julkisten diskurssienkin tasolla siirtymää kohti kilpailutaloutta. Aikaisemman lain mukaan valtion liikelaitokset eivät voineet käyttää hankkimiaan tuloja menojaan kattamiseen, vaan ne tuloutettiin valtiolle. Kaikki rahoitus määriteltiin valtion tulo- ja menoarviossa, ja se oli jaettu usealle momentille. Laitoksen tulojen ja menojen seuranta ja suunnittelu eivät olleet mahdollisia, eikä laitoksen johto ollut myöskään selkeästi vastuussa taloudenpidosta (HE 137/1886). Uuden lain perusteella tämä entinen resurssiohjauksen malli korvattiin palvelutavoitteiden ja muiden toimintatavoitteiden sekä tulostavoitteiden asettamiseen perustuvalla tulosohjauksella. Johtajasta tuli enemmän yrittäjän kaltainen, taloudesta vastuussa oleva henkilö. Myös henkilöstöpolitiikassa mahdollistettiin se, että palkka riippuu toiminnan tuloksesta.

1980-luvun puolivälin tienoilla alkoi myös hallinnon rakenteen vähittäinen ja edelleen jatkuva uudistaminen. Myöhemmän kehityksen valossa keskeiseltä virstanpylväältä näyttää vuonna 1986 ilmestynyt komiteamietintö Hallinnon hajauttaminen (1986: 12).

Siinä ehdotetaan, että keskusvirastojen pohjalta kehitetään erityinen virastotyyppi, jota nimitetään kehittämiskeskukseksi. Ajatuksena tässä ehdotuksessa oli, että keskusvirastojen ohjaus- ja normittamistoimivalta siirretään ministeriöön, kun taas kehittämiskeskuksen tehtävänä on alan valtakunnallinen kehittäminen ennen kaikkea neuvomalla, tiedottamalla ja konsultoimalla. Samassa yhteydessä erilaisia palveluja, kuten hyvinvointipalveluja tuottaville yksiköille annetaan ”itsenäisempi asema ja enemmän liikkumavaraa ja toimintamahdollisuuksia” (KM 1986: 12, 4). Yhteensä 23 keskusvirastosta komitea otti erityistarkasteluunsa 13 keskusvirastoa, joiden osalta se teki ehdotuksen uudistamistoimenpiteistä.

Kyseinen komiteamietintö oli myöhempää kehitystä ajatellen tärkeä kolmella tavalla. Ensinnäkin siinä esitetty uusi virastotyyppi (olkoonkin että ensimmäinen kehittämiskeskus, Tekniikan kehittämiskeskus Tekes, oli perustettu lailla jo ennen komitean asettamista vuonna 1983) vakiintui malliksi, jonka mukaisesti hallinnon keskusjohtoisuutta purettiin. Asioiden yksityiskohtaisesta määrittämisestä keskusvirastossa siirryttiin hienovaraisempaan ohjaukseen, jossa kehittämiskeskus tutkii, konsultoi ja ehdottaa, miten asioita paikallistasolla tulisi kehittää. Toiseksi kyseinen hallinnon kehittämisen suunta oli omiaan johtamaan julkisessa hallinnossa byrokraattisesta ohjauksesta tuloksetta suuntaan, mikä tarkoitti sitä, että liikeläimästä omaksutut, tuloksellisuuteen perustuvat kannustamisen ja palkkauksen muodot tulivat yleisesti tutuiksi myös julkisella sektorilla. Kolmanneksi mietinnön mukainen uudistustyö tuotti ison joukon kehittämiskeskuksia, joista jotkut seuraavassa vaiheessa liikelaitostettiin, yhtiöitettiin ja yksityistettiin. Vuosien 1989 ja 2001 välillä perustettiin yhteensä 14 valtion liikelaitosta, joista useimmat on nyt yhtiöitetty ja osa myös edelleen yksityistetty (The OECD ... 2003, 95).

Ensimmäisen kyseisen komiteamietinnön mallin mukaan vuonna 1987 (laki 110 /1987) perustetun viraston, valtionhallinnon kehittämiskeskuksen, historia on tästä hyvä esimerkki. Hallituksen esityksessä muutosta perusteltiin mm. tarpeella parantaa julkisen hallinnon tuottavuutta (HE 135/1986, 3), ja ideana oli tuottaa palveluja, joilla pyritään johtamisen konsultointimuotoiseen kehittämiseen. Maksullisten palvelujen osuutta esitettiin lisättäväksi vähitellen. Seuraava muutos tapahtui vuonna 1994, jolloin Hallinnon kehittämiskeskukseksi nimetystä laitoksesta tehtiin valtion liikelaitoksista annetun lain (627/87) mukainen liikelaitos. Kesäkuussa 2002 kyseinen

kehittämiskeskus muutettiin osakeyhtiöksi. Nykyisestä HAUS kehittämiskeskus Oy:stä omistaa Valtiovarainministeriö 60 % ja eri tahoja edustava Helsinki Consulting Group loput.

Vastaavalla tavalla järjestettiin uudelleen moottoriajoneuvojen rekisteröinti- ja katsastustoiminta. Vuonna 1992 toiminnasta vastannut Autorekisterikeskus muutettiin valtion liikelaitokseksi, ja ajoneuvojen katsastustoiminta avattiin rajoitetusti kilpailulle vuoden 1994 alusta alkaen. Samanaikaisesti katsastustoiminnan kilpailun avaamisen kanssa erotettiin Autorekisterikeskuksen viranomaistehtäviä hoitamaan perustettu ajoneuvohallinnon yksikkö Autorekisterikeskuksesta erilliseksi liikenneministeriön alaisuudessa toimivaksi virastoksi. Vuoden 1996 alussa Autorekisterikeskuksen katsastustoiminta yhtiöitettiin Suomen Autokatsastus Oy-nimiseksi valtion omistamaksi yhtiöksi ja ajoneuvohallinnon tehtävät siirrettiin uudelle virastolle, Ajoneuvohallintokeskukselle. Huhtikuussa 2003 aiemmin kokonaan valtion omistaman Suomen Autokatsastus Oy:n osakkeet myytiin rahastosijoittajille sekä yhtiön toimivalle johdolle.

Läheskään kaikki kehittämiskeskuksen mallia noudattavat virastot eivät suinkaan ole muuttumassa valtion liikelaitoksiksi tai osakeyhtiöiksi. Esimerkiksi vuonna 1992 perustettua Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskusta ei ainakaan näillä näkymin olla liikelaitostamassa tai yhtiöittämissä. Vastaavalla tavalla opetusministeriön alaiseksi ”asiantuntijakeskusvirastoksi” vuonna 1991 perustettu opetushallitus on tuskin matkalla kohti liikelaitos- tai osakeyhtiömallia. Näiden laitosten osalta on määritelty erillisellä asetuksella, mitkä ovat liiketaloudellisesti hinnoiteltavia maksullisia suoritteita, mitkä kiinteisiin maksuihin sidottuja palveluja, mitkä taas maksuttomia palvelutehtäviä. Näiden uudistusten merkitys on se, että virastot toimivat asiantuntija- ja konsulttipalveluiden tarjoajina, ja ”sitova norminantovalta” (esim. HE 264/1992) on siirretty asianomaiselle ministeriölle. Toisaalta tällaisten virastojen toiminnassa ”liiketaloudellisin perustein” toimiva osa on merkinnyt sitä, että julkinen ja markkinaperustainen ovat sekoittuneet tavalla, jota on pidetty kilpailupoliittisesti ongelmallisena. Liiketaloudellisin perustein hinnoiteltavia suoritteita ei välttämättä ole tarjolla markkinoilla. Voi myös olla, että yksityiset tuottajat eivät pysty tarjoamaan niitä riittävän edullisesti. Toisaalta voi olla, että niitä ostavat hallinnon alemman ja paikallisen tason organisaatiot katsovat, että ne

ovat velvollisia tai niiden on muuten edullista ostaa palvelut alan kehittämiskeskuksesta. Siten kyse ei oikeastaan ole liiketaloudellisesta toiminnasta, vaan valtion rahan siirtämisestä taskusta toiseen. Lisäksi joissakin tapauksissa sama organisaatio on toiminut sekä palveluiden tarjoajana että alan toimintaa valvovana viranomaisena. Tämänkaltaiset ongelmat ovatkin olleet syynä siihen, että kyseinen hallinnonuudistus käynnisti edellä kuvatun liikelaitostamis- ja yhtiöittämisprosessin.

Vaikka hallinnon hajauttamiskomitean suosituksista käynnistynyt muutosprosessi on muodostunut elimelliseksi osaksi siirtymää suunnittelutaloudesta kilpailutalouden kauteen, se ei kaiken kaikkiaan perustunut valmiiseen ennakkosuunnitelmaan. Liikelaitostamisen vaihtoehto hallinnon uudelleen organisoinnissa mainitaan mietinnössä ainoastaan metsähallituksen uudistamisen yhteydessä, silloinkin varovaisin sanankääntein: siinä ehdotetaan, että valtion metsiin liittyvistä taloudellisista tehtävistä muodostettaisiin ”liikelaitosluonteisesti hoidettava organisaatio”.³ Komitean alkuperäisessä toimeksiannossa pääpaino oli keskustapuolueen ajamalla valtion virastojen hajasijoittamisella Helsingin ulkopuolelle osana aluepolitiikkaa. Sen toimeksianto perustui Kalevi Sorsan 4. hallituksen ohjelmaan, jonka mukaan ”hallintoa hajautetaan siirtämällä tehtäviä ja päätösvaltaa keskushallinnosta aluehallintoon sekä paikallis- ja kunnallishallintoon selvittäen samalla tarve ja mahdollisuudet hallinnon hierarkiatasojen vähentämiseen. Tavoitteena on toimivan ja siinä määrin hajautetun hallintorakenteen luominen, että kokonaisten virastojen ja laitosten hajasijoittamisesta voidaan luopua.” (KM 1986: 12, 1.) Komitean mietinnössä ja sen myöhemmässä käytössä pääpaino asettui kuitenkin hallinnon hierarkiatasojen vähentämiseen, kun taas aluepolitiikka jäi vähemmälle. Käytännössä kävi niin, että entistä suuremmassa määrin normiohjauksesta markkinaohjaukseen siirtyminen lopetti entisenkaltaisen aluepolitiikan. Tilalle tuli alueellisten yhteenliittymien, kuten kaupunkien tai maakuntien, strateginen suunnittelu, jolla kukin pyrki parhaansa mukaan kilpailemaan yritystoiminnan käynnistämiseksi alueellaan.

³ Mietintöön tosin sisältyy kansanedustaja Pentti Kettusen tähän seikkaan puuttuva lausuma, jossa Kettunen toteaa, että mm. metsähallituksen ja asuntohallituksen toimintojen uudelleen järjestelyihin olisi pitänyt ottaa terävämpi ja rohkeampi linja. Metsähallitus olisi hänen mielestään tullut lakkauttaa ja siitä olisi tullut muodostaa valtion metsiä hoitava valtion liikelaitos.

Kun uudet kilpailulalouteen ja sen mukaiseen lainsäädäntöön soveltuvat käytännöt muuttuivat arkipäiväksi valtionhallinnossa, ne levisivät vähitellen myös kunnalliselle sektorille, tosin tämä prosessi on monilta osin vasta alkamassa. Taloudenpidossaan kunnat harkitsevat yhä yleisemmin lakisääteisten palveluiden hankkimista yksityiseltä sektorilta ostopalveluna. Toisaalta kunnan virkakoneiston tuottamia palveluita on liikelaitostettu, muutettu osakeyhtiömuotoon ja myyty. Kuntien välillä on kuitenkin suuria eroja, sillä kaikki riippuu kuntien omasta aloitteellisuudesta ja poliittisista voimasuhteista. Yhtiöittämis- ja yksityistämiskehitystä on osaltaan vauhdittanut myös uusi lainsäädäntö. Esimerkiksi vuonna 1995 voimaan tullut laki sähkömarkkinoista (386/1995) ja laki energiemarkkinoista määräisivät, että jos kunta tuottaa itse sähköä tai muuta energiaa, sen hinnan kohtuullisuuden osoittamiseksi toiminnan täytyy näkyä erillisenä kunnan taseessa. Koska tämä tarkoitti käytännössä kyseisten toimintojen liikelaitostamista tai yhtiöittämistä, siitä ei enää ollut pitkä matka kunnallisten energiayhtiöiden osakkeiden myymiseen varsinkin, kun energia-alan suuryritykset maksoivat sähköyhtiöiden osakkeista hyvän hinnan.

Suunnittelulalouden kauteen olennaisesti kuulunut kulttuuriprotektionismi ei myöskään purkautunut tietoisien politiikan seurauksena, vaan keskeinen tekijä oli se, että rajojen tehokas sulkeminen ulkopuoliselta tarjonnalta kävi teknisesti ja kansainvälispoliittisesti mahdottomaksi. Alkoholijärjestelmän osalta ongelmaksi muodostuivat ennen kaikkea EU:n kilpailun rajoittamista ehkäisevät säädökset. Ne pakottivat purkamaan järjestelmän, jossa sama muodollisesti osakeyhtiömuotoinen toimija sekä myi monopoliasemassa alkoholia että viranomaisena kontrolloi sen anniskelua ja oluen osalta vähittäismyyntiä. Myös rajavalvonta kävi entistä vaikeammaksi. Halpaa alkoholia oli entistä helpommin tarjolla lähinaapurissa, mikä loi kotimaiselle alkoholille hintapaineita samaan aikaan, kun kokonaiskulutuksen kurissa pitäminen hintapolitiikalla osoittautui poliittisesti vaikeaksi. Kontrollipolitiikka myös menetti kannatustaan väestön keskuudessa.

Sähköisen viestinnän kontrollijärjestelmän purkautuminen oli osa edellä kuvattua kilpailun vapauttamisen ja valtion roolin ja toimintatavan muutosta. Ns. deregulaatio oli yleiseurooppalainen ilmiö, jonka myötä täydelliseen tai osittaiseen valtiolliseen monopoliin perustuva joukkoviestintäjärjestelmä korvautui kaikissa Euroopan maissa

jonkinlaisella ”sekajärjestelmällä”. Suomessa muutos alkoi vuodesta 1985, jolloin radiomainonta tuli mahdolliseksi kokeiluluvan turvin toimintansa aloittaneissa paikallisradioissa. 1990-luvun mittaan kaupallinen radiotoiminta vakiintui, ja Yleisradion ja kaupallisten radiokanavien välillä alettiin käydä kovaa kilpailua. Television puolella entisen järjestelmän purkautuminen alkoi vuodesta 1981, jolloin Mainos-tv:lle, nykyiselle MTV3:lle, sallittiin oma uutislähetysensä. Vuonna 1993 suoritettiin tv-kanavauudistus, jossa MTV3:n ohjelmat siirtyivät kokonaan kaupalliseen 3-verkkoon, ja yhtiö sai myöhemmin samana vuonna oman toimiluvan. Vuonna 1997 aloitti toimintansa neljäs valtakunnallinen, mainosrahoitukseen perustuva televisiokanava. Toisaalta muutokseen vaikutti tekninen kehitys. Videotarjonta sekä satelliitti- ja kaapelikanavat tekivät tiukan kansallisen ja kansansivistyksellisen kontrollipolitiikan mahdottomaksi. Myös ulkopoliittisen kansalaiskeskustelun vapautuminen 1980-luvulta alkaen vaikutti viestintäpolitiikkaan: poliitikot eivät enää samassa määrin valvoneet Yleisradion tiedotustoiminnan ulkopoliittista korrektiutta. Neuvostoliiton johtajan Mihail Gorbatsovin aloittamat *perestroika* ja *glasnost* vaikuttivat myös tältä osin suomalaisen yleisradiotoiminnan ulkopoliittisiin taustaehtoihin.

AMMATTI-IDENTITEETTIN MUUTTUMINEN

Kuten edellä nähtiin, siirtymä suunnittelutaloudesta kilpailutalouteen oli moniulotteinen prosessi, jossa yhtäältä muuttuivat puhettavat, toisaalta taas lakimuutosten myötä erityisesti julkisen sektorin organisaatorakenteet. Lainsäädännölliset ja hallinnolliset uudistukset noudattivat paljolti sitä käsikirjoitusta, jota uudistuneessa kilpailutalouden puheavaruudessa propagoitiin, mutta luonnollisesti kyse oli myös vastavuoroisesta prosessista: kun käytäntöjä oli muutettu, uusista käytännöistä puhuminen lisäsi entisestään vähitellen rutiininomaiseksi muuttuvaa kilpailutalouden diskurssia. Se ei myöskään enää ollut ainoastaan puhetta, jossa ehdotetaan uusia arvoja, periaatteita tai organisoimisen tapoja, vaan osa uusien instituutioiden toimintaa.

Kun uudistettujen organisaatorakenteiden tai käytäntöjen myötä monien ihmisten arki muuttui, varsinkin suoraan muutosten kohteeksi joutuneiden ammattiryhmien tuli

myös tarkistaa asennoitumistaan työhönsä ja ammattiinsa. Kyse ei tältäkkään osin ollut mistään yksinkertaisesta sopeutumisesta uusiin elin- tai työehtoihin, vaan siitä, että ihmiset ylipäänsä haluavat kokea elämänsä ja työnsä tärkeäksi ja mielekkääksi. Kyse on luovasta prosessista, jonka lopputulos ei ole ennalta tiedettävissä. Tällainen ammatti-identiteetin etsiminen ei merkitse vain sitä, että yksilö sopeutuu työhönsä, vaan myös sitä että työntekijät pyrkivät muokkaamaan työehtonsa vastaamaan näkemystään omasta paikastaan yhteiskunnassa.

Sairaanhoitajat ja sosiaalityöntekijät: hoivan ammattilaisista asiakkaiden palvelijoiksi

Edellä kuvatut organisatoriset muutokset koskettivat julkisen sektorin palveluksessa olevia suoraan. Monista valtion tai kunnan virkasuhteessa olleista tuli työsopimussuhteisia tai osakeyhtiöksi muutetun organisaation työntekijöitä. Vaikka muodollinen työasema ei olisi muuttunutkaan, johtamismalleissa tapahtuneet, tehokkuutta ja tuloksellisuutta korostaneet muutokset pakottivat tarkistamaan omaa ammattikuvaa ja -identiteettiä. Säästöihin pyrkivä henkilöstöpolitiikka ja julkinen keskustelu siitä, että julkisen sektorin toiminta on tehotonta tai asiakkaita kohtaan ynseää, saivat ammattiliitot käynnistämään kampanjoita, joissa omaa ammattikuvaa pyrittiin kirkastamaan. Tämä näkyi esimerkiksi sairaanhoitajien ja sosiaalityöntekijöiden keskinäisessä julkisuudessa. Muutos suunnittelutalouden asiantuntijuutta korostavasta hoitotyön ammattikuvasta kilpailutaloudelle ominaiseen puheavaruuteen ei ole ollut mitenkään yhtäkin tai dramaattinen. Näissä muutoksissa on pikemminkin kyse siitä, että entisten puheavaruuden elementtien rinnalle tulee uusia aineksia, jotka muuttavat myös entisten merkitystä. Keskeistä näyttää joka tapauksessa olevan se, että hoitotyön kohde käsitteellistetään ostavan asiakkaan (*customer*) metaforan puitteissa sen sijaan, että häntä käsiteltäisiin sosiaalipalveluiden asiakkaan (*client*) tai potilaan kehyksessä.

Muutoksen merkinä voidaan pitää esimerkiksi Tehyn vuonna 1986 järjestämää ”Aikaa ihmiselle” -kampanjaa.

Marraskuussa Tehy kampanjoi neljällätoista paikkakunnalla tunnuksella ”Aikaa ihmiselle”. Kampanjatyöpaikoilla nostetaan tietoisesti hoidon tasoa siten, että potilas/asiakassuhteisiin järjestetään aikaa enemmän. Kampanjalla haluamme viritellä terveydenhuollon suunnasta, terveyspalvelujen saatavuudesta sekä laadusta julkista keskustelua, joka pitemmällä tähtäimellä johtaa terveydenhuoltomme resurssien parantamiseen.

(Tehy N:o 19, 1986, 9)

”Tehyläisellä on taitoa ja tahtoa, mutta häneltä puuttuu aikaa.” Tuo lause tiivistä kampanjamme lähtökohdan. Kampanjan kolmena viikkona tehyläiset antoivat aikaansa. He venyivät yli normaalin työaikansa, koska yötyön ja varallaolon aikakorvaukset muutettiin rahaksi, toisin sanoen ajaksi potilaille ja asiakkaille. Tällä toiminnalla he osoittivat, kuinka kipeä ongelma työvoiman vähyys on. Potilaat ja asiakkaat havaitsivat ajan lisääntymisen konkreettisemmin. He ovat ilmaisseet tyytyväisyytensä sekä hoitajille että kiitoksena lehdistön palstoilla. (...) Jäsenet ovat kampanjoineet innostuneesti. Työssä on siirrytty monin kohdin vanhoilta urilta uusiin käytäntöihin. On vaikea mitata kaikkea oheistuotetta, jota kampanja on tuonut tehyläisten tapaan tehdä työtä. Osa kampanjasta jää elämään varsinaisten kampanjapäivien päätyttyäkin.

(Tehy N:o 23-24, 1986, 9)

Tällä kampanjalla Tehy näytti haluavan kehittää hoitotyön ihmisläheisyyttä ja potilaskeskeisyyttä tai oikeastaan osoittaa, että potilaskeskeisyys ei ylipäätään ole hoitajien asenteista, vaan pelkästään rahasta kiinni. Siten kampanja sekä vastasi mahdolliseen hoitotyön ja julkisen sektorin kritiikkiin että esitti vaatimuksen terveydenhuollon resurssien parantamisesta. Tehy myös seurasi kampanjan saamaa palautetta lehdistössä, ja noteerasi siinä yhteydessä (Tehy N:o 23-24, 1986, 30) Helsingin Sanomien pääkirjoituksen otsikoinnin ”Anna rahaa, saat aikaa” monimielisyyden.

Huomionarvoista Tehyn kampanjassa muutoksen merkinä on myös se, että tässä hoitoalan ihmisiä edustava ammattiliitto suuntaa sanansa laajalle yleisölle ja pyrkii vaikuttamaan ihmisten mielipiteenmuodostukseen. Tästä oli 1980-luvulla muitakin

esimerkkejä. Tehy teetti vuonna 1986 Suomen Gallupilla laajan mielipidetutkimuksen, jossa selvitettiin kansalaisten terveydenhuoltopalveluita koskevia asenteita. Samana vuonna Sosiaalityöntekijäin Liitto järjesti yrityskuvapäivät, jotka olivat osa liiton yrityskuvan kehittämisohjelmaa.

1980-luvulla alkaneille muutoksille on siis ominaista, että yritysmaailma, ns. ”yksityinen sektori”, otetaan käsiteinnovaatioiden lähteeksi. Sosiaalityöntekijöiden pohdinta oman liittonsa ”yrityskuvasta” on tästä havainnollinen esimerkki. Ammattikunnat ikään kuin ”markkinoivat” itseään ja omaa työtään näiden palveluiden ostajille eli veronmaksajille.

Työn ”läpinäkyvyys” on voiman lähde. Sosiaalityöllä on kansainväliset eettiset ohjeet, joista jokainen voi olla ylpeä. Ne kannattaa ripustaa työhuoneen seinälle. Siitä voi niin asiakas kuin esimieskin ne lukea. Tieto työmme lähtökohdista ja periaatteista on kuluttajansuojaa, mutta myös palvelun antajan mainosta.

(Sosiaalityöntekijä N:o 4, 1994, 3)

Hoitoalan työn kohteiden näkeminen maksavina asiakkaina jatkaa tätä samaa yritysmaailmasta omaksuttua markkinoinnin teemaa. Aivan kuten ammattikunnat kokonaisuutena markkinoivat itseään yleisölle ja pyrkivät parantamaan ”yrityskuvaansa”, tässä puheavaruudessa on luontevaa, että myös näiden ”yritysten” yksittäiset työntekijät pyrkivät omissa asiakaskontakteissaan mahdollisimman hyvään asiakaspalveluun.

Yrityskuvakampanjassa meidän on asetettava selvästi ihmisyyden puolelle. Ihminen ei ole kone – häntä on kohdeltava ihmisenä. Tässä olemme ylivoimaisia asiantuntijoita.

(Sosiaalityöntekijä N:o 12, 1986, 5)

Tässä suhteessa voidaan nähdä muutos suunnittelutalouden vaiheen puheavaruuteen, jossa hoitotyön kohteen liiallisessa kumartamisessa nähdään vaarana se, että hoitotyön tekijän oma arvo laskee. Tämä näkyy oivallisesti Sairaanhoidajan artikkelissa vuodelta 1972, jossa kirjoittaja vertaa suomalaista sairaalalaitosta ja sen suhdetta potilaaseen siihen tapaan, jolla asia Yhdysvalloissa ymmärretään.

Amerikkalaisen sairaalan seinällä on kyltti: Tämä on teidän sairaalanne. Tarkoituksena on kertoa potilaille, että he maksavat sairaalasta ja saamastaan hoidosta ja sen vuoksi heillä on oikeus esittää vaatimuksia. Suomalaisen sairaalan seinälle voitaisiin ripustaa kyltti: 'Tämä on meidän sairaalamme'. Omistajia ovat yhtä hyvin potilaat kuin työntekijätkin. Toinen ei ole toista arvokkaammassa asemassa. (Sairaanhoitaja N:o 5, 1972, 326)

1980-luvun muuttuneessa puhetavassa oli luonnollisesti kyse uhanalaiseksi julkisuudessa joutuneen hyvinvointivaltion ja julkisen sektorin puolustamisesta. Julkisen sektorin ammattikunnat halusivat säilyttää työpaikkansa ja välttää palvelujen yksityistämiseltä sen mukanaan tuomine uhkineen, mutta halusivat rakentaa työkuvasa julkisen sektorin työntekijöinä yritysmaailman kieltä ja käsitteitä käyttäen. Siten haluttiin sanoa, että yksityisen sektorin palveluiden oletetut hyvät puolet, kuten halu palvella (maksavia) asiakkaita mahdollisimman hyvin, voidaan saavuttaa myös julkisella sektorilla. Puhe työn taloudellisesta kannattavuudesta tai tuottavuudesta liittyy myös samaan kokonaisuuteen.

Sosiaalitoimikin voi kannattaa. Avohuollon avulla monelta huostaanotolta säästyään. Jos ongelmalapsesta ei huolehdittaisi ollenkaan, saattaisi hänestä tulla alkoholistihuoltoloiden ja vankiloiden ikuinen kiertolainen. Se tulee yhteiskunnalle kalliiksi. (...)

Yhteiskunta ei selviä ilman sosiaalityötä. Tästä on loogisesti johdettavissa, että sosiaalityöntekijä on välttämätön. Kun työtä tehdään ammattitaidolla, on siitä oltava valmiit maksamaan.

(Sosiaalityöntekijä N: 12, 1986, 5.)

Maanviljelijät: maataloustuottajista yrittäjiksi

Murros suunnittelutaloudesta kilpailutalouteen kosketti myös viljelijäväestöä, mutta selvimmin muuttuneet materiaalis-ideologiset olosuhteet näkyivät maanviljelijöiden keskinäisessä julkisessa keskustelussa vasta 1990-luvun alusta alkaen.

Suunnittelutalouden kaudella vakiintuneilla, kotimaisen maatalouden säilyttämistä perustelleilla lähtökohdilla ei välttämättä ollut samaa painavuutta, kun maan poliittinen johto neuvotteli Suomen liittymisestä Euroopan unioniin, mutta juuri niihin viljelijäväestö pyrki turvautumaan.

Joka tapauksessa ammattitaitoinen maataloustuotanto Suomessa jatkuu. Se on henkivakuutuksemme maailman melskeissä. Pitkä vakiintunut kausi houkutteli uskomaan, että tämä maailmankolkka olisi tervaamista vaille valmis.

Näin ei todellakaan ollut. Amatöörien vallankumous idässä saattaa saada pätevämpiä seuraajia, sillä varsinkaan sotilaat eivät suostu elintasonsa romahtamiseen.

(Pellervo 92, N:o 13, 1991, 5)

Maatalous ei tästä maasta lopu, se on varmaa. Eikä tule sellaista pääministeriä ja hallitusta, joka jättäisi kansan tuontiruuuan varaan.

(Pellervo 92, N:o 17, 1991, 7)

Myös käsitystä kotimaisen maatalouden kalleudesta valtiontaloudelle pyrittiin horjuttamaan selittämällä sitä sen hetkisillä valuuttakursseilla tai vertailuilla siihen, mikä on ruokamenojen osuus palkoista eri maissa.

Kauppataase, vaihtotase ja bruttokansantuote ovat vaikeita asioita ja kaukana äänestäjästä. Ruuan hinta on helppo käsittää. Se on kalliimpaa kuin muissa maissa. Kun sopivasti unohtaa mainita, että kalleus johtuu markan yliarvostuksesta ja ruokamenojen osuus palkoista on Suomessa varsin kohtuullinen, katsoo moni päättäjä tehneensä osuutensa yhteisissä taloustalkoissa.

(Pellervo 92, N:o 12, 1991, 5)

Toisaalta EU:n liittymissopimuksen neuvotteluasetelmat rakentuivat riittävän maataloustuen ympärille, ja sikäli tuen tarpeen tunnustaminen oli välttämätön lähtökohta. Oman etunsa vuoksi maatalouden edustajien oli vaadittava tarpeeksi suuri ”maatalouden tukipaketti”, vaikka se murensikin kaikki vanhat käsitykset itsenäisistä talonpojista. Valtion tukea nauttivaa maataloutta puolustettiin muun muassa

korostamalla, että sillä olisi välillisiä työllistäviä vaikutuksia esimerkiksi kotimaiseen elintarviketeollisuuteen. Siten se olisi eräänlainen työllistämistuen muoto.

Toimittajat ovat luoneet harhakuvan, jonka mukaan kansalaisten kaikkalainen hyvinvointi lisääntyy, kunhan saadaan kotimainen elintarviketuotanto loppumaan.

Nyt on kuitenkin käymässä päinvastoin. Mitä enemmän maataloutta ja viljelijäväestöä lyödään, sitä kurjempaan kuntoon maan talous ajelehtii.

Itse asiassa maataloustuki onkin yhteiskunnalle edullisin työllistämistuki. Niin monia miljoonia rattaita maatalous pyörittää.

(Pellervo 92, N:o 13, 1991, 5)

Myönteisenä seikkana liittymisessä Euroopan Unioniin nostettiin esille se, että ruuan hinta ehkä laskisi ja maatalouden arvostelu sen myötä vähenisi. Maataloustuottajat voisivat myös nähdä itsensä yrittäjinä ja tasavertaisina kilpailijoina yleiseurooppalaisilla markkinoilla, kunhan epäedulliset pohjoiset olosuhteet jotenkin kompensoitaisiin.

Jos ruuan hinta asettuu samaksi koko Euroopassa, mitä tosin sopii epäillä, loppuisi sekin jäkätys ja maatalouden sättäminen. Ainakin henkisesti se olisi helpotus.

Jos maatalous saisi lannoitteet, kasvinsuojeluaineet, koneet ja muut tuotantopanokset yleiseurooppalaisella hinnalla, olisihan se tietysti mukavaa, joskaan ei korvaisi tuotteiden hinnanlaskua, eikä poistaisi pohjoisen sijaintimme aiheuttamaa heikompaat satotaso.

(Pellervo 92, N:o 17, 1991, 7)

Kaiken kaikkiaan EU:n liittymisneuvottelut eivät paljonkaan muuttaneet niitä puheavaruuksia, joiden puitteissa maataloutta 1960- ja 1970-lukujen taitteen suuren murroksen jälkeen käsiteltiin ja jotka maatalouden harjoittajilla oli identiteettinsä rakennustyössä käytettävissään. Suurin muutos on ehkä se, että maatalouden asema kansantalouden ”kakunjaon” luonnollisena osapuolena kyseenalaistettiin entistä useammin. Jo yksistään se muoto, jolla maatalouden harjoittajien toimeentulo turvattiin, oli symbolisesti tärkeä. Tulopolitiikan kaudella neuvottelumekanismista

tehtiin ”mahdollisimman paljon työehtosopimusneuvotteluja muistuttava”. Puhuttiin tuottajahintojen välityksellä tuotantomääriin sidotusta ”maataloustulosta” palkkatuloon rinnastettuna tulomuotona, mikä antoi ymmärtää, että maataloudesta elantonsa saavat ovat ammatinharjoittajia, jotka solmivat vuosittaisen palkka- tai yrittäjätulosopimuksen muiden työmarkkinaosapuolten kanssa vapaan markkinatalouden ehdoilla. Suoraan tulotukeen ja alhaisempiin tuottajahintoihin siirtyminen merkitsi symbolisesti aivan toisenlaista tilannetta. Maatalouden harjoittaja saisi tietyn määrän tuloja työstään, kun taas loppu tulisi ”suorana tukena” valtiolta. Lisäksi 1990-luvulla nostettiin esille ajatus, jonka mukaan maassa voidaan sallia vain tietyn ”kokoinen” maatalous. Maatalouden harjoittajia ei pidetty enää luonnollisena kansakunnan osana, vaan tukea tarvitsevana väestöryhmänä, jonka kokoa haluttiin pienentää. Yhtenä reaktiona muutoksiin oli uuden yrittäjäidentiteetin rakentuminen: maatalousyrittäjien toimeentulo riippuu siitä, miten kannattaviksi he saavat yrityksensä.

Kilpailutalouden puhetavat ja ammatti-identiteettien rakentaminen

Esimerkit yhtäältä sairaanhoitajien ja sosiaalityöntekijöiden, toisaalta maanviljelijöiden tavoista omassa piirissään määritellä itseään ja paikkaansa yhteiskunnassa tuovat hyvin esille sen ”järjen viekkauden”, joka kulttuuristen kausien muutoksiin liittyy. Sen enempää julkisen sektorin palveluksessa olleiden hoivatyön ammattilaisten kuin maanviljelijöidenkään ei voida väittää omaksuneen kilpailutalouden uusia puhetapoja kritiikittömästi. Pikemminkin molempien ammattiryhmien haasteeksi tuli vastata heihin uudessa puheavaruudessa kohdistuvaan kritiikkiin ja torjua niitä uhkia, jotka heitä muuttuneissa olosuhteissa kohtaavat. Puhuakseen muiden kanssa samaa kieltä ja vastatakseen haasteisiin näiden ammattiryhmien tuli viitata samoihin lähtökohtiin ja periaatteisiin, joiden varaan uusi puheavaruus rakentui. Lisäksi tarkastelu osoittaa, etteivät nämä ryhmät vain maininneet kyseisiä periaatteita, vaan pyrkivät osoittamaan että heidän paikkansa yhteiskunnassa perustuu juuri niiden kunnioittamiseen. Siten sairaanhoitajat ja sosiaalityöntekijät alkoivat korostaa asiakaslähtöisyyttä ja maanviljelijät puhua itsestään yrittäjinä. Tällainen ammattiryhmien identiteettityö lisäsi ja laajensi kilpailutalouden diskurssien käyttöä julkisissa keskusteluissa. Jos uudet puhetavat

1980-luvun alkupuolella ehkä olivat vasta haastajan asemassa, tätä kautta niistä tuli hallitseva puheavaruus.

Vaikka julkisen sektorin rakennemuutokset olivatkin 1980-luvulla alkaneen kulttuurisen muutoksen ytimessä, ei lainsäädännöllisten muutosten läpimenoa selitettäessä pidä unohtaa yksityisellä sektorilla tapahtuneita samanaikaisia muutoksia, jotka Tainion (2003) antaman kuvan perusteella olivat vielä suurempia.

Yrityskonserneissa omaksuttiin entistä tiukempi tulosjohtamisen malli, johon usein liittyi konsernin jakaminen useaksi erilliseksi yritykseksi. Myös nämä muutokset ovat luultavasti vaikuttaneet ammatti-identiteetteihin ja julkisuuden diskursiivisiin muutoksiin.

MITEN LAINSÄÄDÄNNÖLLISIÄ MUUTOKSIA PERUSTELTIIN?

Vaikka siirtymä suunnittelutaloudesta kilpailutalouteen näyttääkin lähteneen liikkeelle kansainvälisten vaikutteiden myötä julkisuuteen tulleista uusista puhetavoista, myös siirtymää myötäilleet lainmuutokset ovat monella tapaa keskeisessä asemassa. Paljolti juuri niiden vaikutuksesta muutos ei jäänyt vain puheeksi, vaan myös instituutiot, organisatoriset rakenteet ja eri väestöryhmien käytännöt muuttuivat. Lainmuutokset ovat strategisesti tärkeässä asemassa myös yritettäessä selittää, miksi muutos tapahtui niin juohevasti, ilman kovin suurta vastarintaa. Tästä näkökulmasta on myös kiintoisaa katsoa, miten uudistuksia perusteltiin muutosten kannalta keskeisissä asiakirjoissa, kuten komiteanmietinnöissä ja hallituksen esityksissä uusiksi laeiksi. Miten toisin sanoen voitiin perustella olemassa olevalle poliittiselle valtarakenteelle uudistuksia, jotka suoraan tai käytännössä merkitsivät valtarakenteiden muutoksia sekä jonkinasteista siirtymää keskusjohtoisuudesta hajautettuun hallintoon, markkinaohjaukseen ja julkisten palvelujen yksityistämiseen?

Hajautettu, kansalaisläheinen ja tehokas hallinto

Ehdotettuja lakimuutoksia ei välttämättä perusteltu suoraan kilpailutalouden puhevaruuteen kuuluvilla lähtökohdilla, koska lakeja muutettaessa ei vielä nähty tai tuotu esille, että niistä tulee keskeinen osa muutosprosessia. Niinpä hallinnon hajauttamiskomitean mietinnöstä ei juuri löydy viittauksia liikelaitostamiseen tai kilpailuttamiseen, vaan ehdotettuja muutoksia perustellaan paljon vanhemmilla hyvän hallinnon periaatteilla.

Kyseisessä komiteamietinnössä sanotaan tavoitteena olevan valtionhallinnon uudistaminen niin, että ”hallinnon tehokkuus, kansanvaltainen valvonta ja oikeusturvallisuus paranevat, hallinnon ja kansalaisten suhteet lähentyvät ja kansalaisten oikeus käyttää omaa kieltänsä asioidessaan hallinnon kanssa toteutuu” (KM 1986: 12, 1). Nämä jo paljon aiemmin ihanteiksi otetut tavoitteet ovat mietinnön mukaan vaarantuneet teollisen vallankumouksen myötä, kun julkinen hallinto on paisunut tehtävien lisääntyessä. Yhteiskunnan kehitys edellyttää komitean mielestä hallinnon tuottamien palvelujen laadun parantamista.

Hallinnon toiminnassa on painotettava palvelunäkökulmaa hallinnon sisäisen näkökulman sijasta. Hallintokeskeisestä ajattelusta on siirryttävä palvelukeskeiseen hallinnon kehittämiseen. Hallinto on nähtävä apuvälineenä, jolla taataan palvelujen laatu ja määrä kansalaisten kannalta joustavasti. Hallintoa on kehitettävä siten, että se parhaalla mahdollisella tavalla palvelee hallinnon tehtävien hoitamista. Hallinnon organisaatio ja hallintomenettelyt on aina muodostettava kunkin tehtävän sisällön edellyttämiksi.

(KM 1986: 12, 9.)

Tärkeimpinä ajankohtaisina kehittämistavoitteina hajauttamiskomitea korosti kansalaisläheisyyttä ja kansanvaltaisuutta. Kansalaisläheisyys edellyttää mietinnön mukaan ”palveluhenkisyden ja palveluajattelun astumista vanhanaikaisen käskyvalta- ja valvontahengen tilalle” (mt. 9). Kansanvaltaisuuden vahvistaminen taas edellyttää, että hallintokoneistossa tehostetaan alhaalta ylöspäin tapahtuvaa tiedonkulkua, kehitetään kansalaisten osallistumisjärjestelmiä ja erityisesti lisätään

”kansanvaltaisen poliittisen järjestelmän tuottaman informaation vaikutusta keskushallinnon toiminnassa” (mt. 10).

Viimeksi mainittu edellyttää, että ylimpien valtioelinten asemaa yhteiskunnan tavoitteiden asettamisessa ja kehityksen suuntien määrittämisessä vahvistetaan. (KM 1986: 10.)

Kansalaisläheisyyden ja kansanvaltaisuuden lisäksi hallinnon kehittämisessä pidetään miehenä keskeisenä tuloksellisuutta, tehokkuutta ja oikeusturvavoitetta, joita voidaan sen mukaan edistää hallinnon hajauttamisella ja siihen liittyvillä kehittämistoimenpiteillä. Kansalaisläheisyys ja kansanvaltaisuus ovat kuitenkin pääasialliset perustelut komitean ehdotukselle, jonka ytimenä on, että monet ministeriöiden keskusvirastot muutetaan kehittämiskeskuksiksi. Kansalaisläheisyyden nimissä päätösvaltaa siirretään lähemmäs kansalaisia eli hallinnon asiakkaita silloin, kun ”ohjaus ei edellytä valtakunnallista yhteensovittamista” (mt. 10).

Kansanvaltaisuuden vahvistamisella taas perustellaan sitä, että kansalaisten välittömästi valitsemien toimielinten toimivaltaa hallintoasioissa laajennetaan. Yhtäältä tämän sanotaan merkitsevän, että eduskunnan toimivaltaa tulee laajentaa ja tehtäviä ja toimivaltaa siirtää itsehallinnollisille kunnille. Toisaalta samaan periaatteeseen nojaten perustellaan sitä, että kehittämiskeskusmallissa keskusvirastojen norminantovaltaa siirretään ministeriöihin.

Edellä selostettuja periaatteita noudattavasta uudesta toimivallan jakamisesta ja selkiyttämisestä tulee rutiininomaisesti toistuva perustelu hallituksen esityksissä laeiksi eri hallinnonalojen kehittämiskeskuksista. Esimerkiksi ensimmäistä hajauttamiskomitean ehdotuksen mukaan säädettyä lakia, lakia valtionhallinnon kehittämiskeskuksista, perustellaan työnjaolla, jossa valtiovarainministeriö keskittyy hallinnon kehittämistä koskevien periaatekannanottojen valmisteluun sekä niiden toteuttamisen yleiseen ohjaukseen ja valvontaan, kun taas virastojen ja laitosten johtamiseen ja kehittämiseen liittyviä konsultointipalveluja varten perustetaan erillinen kehittämiskeskus. Sen toiminta-ajatukseen ei siis kuulu määrätä, miten valtion organisaatioita tulee kehittää, vaan tarjota organisaatioiden käyttöön niiden omista tarpeista lähteviä kehittämistoiminnan asiantuntijapalveluja. (HE 135/1986.) Myöhemmissä hallituksen esityksissä, kuten esityksessä terveydenhuollon keskushallinnon uudelleenjärjestämisestä (HE 264/1992), tämä linjaus esitetään

lyhykäisesti toteamalla, että samalla, kun hallinnolliset tehtävät siirretään pois (kehittämiskeskukseksi muuttuvalta) sosiaali- ja terveyshallitukselta, ehdotetaan sen ”sitova norminantovalta siirrettäväksi sosiaali- ja terveysministeriölle” (mt. 7).

Kyseisessä esityksessä tehtävien ja valtasuhteiden selkiyttämistä perustellaan myös vetoamalla kokemukseen vasta vuoden toimineesta sosiaali- ja terveyshallituksesta. Ministeriön ja keskushallituksen välinen tehtäväjako ei ole kaikilta osin muodostunut selväksi, ja sekä tutkimus- ja kehittämistehtävien että valvontatehtävien sijoittaminen samaan organisaatioon on ”koettu kehittämistyön kannalta ongelmalliseksi”. Samassa yhteydessä viitataan myös siihen, että tulosohjaukseen siirtyminen edellyttää ministeriön ja sen alaisen organisaation vastuusuhteiden tarkistamista. (Mt. 6.)

Hallintorakenteiden uudistamisen perusteluissa nojattiin siis pääasiallisesti jo edellisiltä vuosikymmeniltä periytyneisiin ihanteisiin. Esimerkiksi Valtion keskushallintokomitean II osamietinnössä (KM 1978:22, 128-135) hallinnon kehittämisen tavoitteiksi määriteltiin keskushallinnon kansanvaltaisuus, oikeusturva, suunnitelmallisuus, tasa-arvo, tehokkuus, taloudellisuus ja vaikuttavuus.

Hajauttamiskomitea nosti nämä samat periaatteet esille omien ehdotustensa perusteluina, ja hallituksen esitys valtionhallinnon kehittämiskeskuksesta toistaa ne sellaisinaan edelleen ajankohtaisina kehittämistavoitteina (HE 135/1986, 4).

Perusteluina vedottiin siis tuttuihin, hallinnon kehittämisessä kauan sitten hyväksytyihin lähtökohtiin. Uudet ainekset, kuten viittaukset siihen, että tulosohjaukseen siirtyminen erityisesti edellyttää vastuusuhteiden tarkistamista, tulevat tekstiin kuin puolivahingossa. Hajauttamiskomitean mietinnössä esiintyy kyllä korostus, jonka mukaan vanhanaikaisen käskyvalta- ja valvontahengen tilalle tulee luoda palveluhenkisyttä ja palveluajattelua. Niiden voidaan ajatella korostavan samaa asiakaskeskeisyyttä, joka 1980-luvun julkisuudessa muutenkin alkoi saada enenevää huomiota. Mietinnössä palveluhenkisyyden tavoitteeseen ei kuitenkaan esitetä pyrittäväksi esimerkiksi julkisen palvelutuotannon liikelaitostamisella tai yhtiöittämisellä, vaan keinoiksi esitetään palvelujen tarvitsijoiden näkemysten huomioon ottaminen sekä tiedonkulun järjestäminen hallinnon ja kansalaisten välillä.

Terve ja toimiva taloudellinen kilpailu

Siinä missä julkisen hallinnon uudistuksia perusteltiin ennen kaikkea kansanvaltaisuuden vahvistamisella, kilpailulainsäädännön uudistamisen perusteluissa lähdettiin suoraan periaatteesta, jonka mukaan ”terve ja toimiva taloudellinen kilpailu on sekä julkisen vallan että elinkeinoelämän itsensä toteuttamaa sääntelyä suotuisampi hyödykkeiden tuotannon ja jakelun organisoinnin ja taloudellisten resurssien kohdentamisen mekanismi” (KM 1987: 4, 1). Siksi kilpailu- ja hintakomitean mietintö esitti, että lainsäädännön uudistamisen lähtökohdaksi on otettava taloudellisen kilpailun ensisijaisuus markkinoiden sääntelyssä: kilpailun edistäminen on asetettava pääsäännöksi, josta poikkeaminen on erikseen perusteltava.

Kilpailu- ja hintakomitean mietintö lähtee suoraan väitteestä, jonka mukaan valtiokeskeisen suunnittelun ja kontrollin sijaan taloudelliset resurssit tulee jakaa kilpailuttamisen avulla. Siten myös saavutetaan edullisin mahdollinen hintataso:

Tarve ryhtyä uudelleen arvioimaan hinta- ja kilpailuvalvontaa on ensi sijassa syntynyt käsityksestä, ettei nykyisen kaltaisella hintavalvonnalla voida vaikuttaa hintakehitykseen hintavalvontalakia säädettäessä toivotulla tavalla. On päinvastoin odotettavissa, että harjoitetulla hintavalvonnalla on ollut kansantalouden kannalta epäsuotuisia vaikutuksia.

(KM 1987: 4, 1.)

Uutta lainsäädäntöä siis perusteltiin tavalla, jota voisi luonnehtia yksinkertaisesti markkinatalouden puolustamiseksi taloustieteelliseen tutkimukseen nojautuen. Toisaalta niin mietinnössä kuin sen keskeisen sisällön toistavassa hallituksen esityksessä laiksi kilpailunrajoituksistakin korostetaan, ettei terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun edistäminen tarkoita sitä, että julkinen valta vetäytyy kokonaan kentältä ja jättää sen markkinavoimille.

Taloudellisen kilpailun asettaminen kaiken taloudellisen toiminnan lähtökohdaksi ja tavoitteeksi edellyttää torjuvaa suhtautumista myös yritysten itsensä toteuttamiin kilpailunrajoituksiin ja määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön. Kilpailupoliittisesti ovat erityisen vahingollisia yritysten toteuttamat alalle pääsyn

esteet ja määräävän markkina-aseman käyttäminen potentiaalisen tai jäljellä olevan kilpailun nujertamiseen.

(HE 148/1987, 3.)

Lakimuutoksissa puolustettiin siis kansantalouden paremman toimivuuden nimissä mallia, jossa valtio puuttuu entistä tarmokkaammin talouselämän toimintaan. Toisaalta samoihin aikoihin säädettyä lakia valtion liikelaitoksista perusteltiin sillä, että monet valtion laitokset ”toimivat markkinoilla kilpailutilanteeseen verrattavassa tilanteessa”, minkä vuoksi niiden taloudenpito ja johtamisen malli tuli tuoda lähemmäksi liike-elämän periaatteita.

Muut maat malleina ja esikuvina

Hallituksen esityksissä on myös rutiininomaisesti, ilmeisesti esittelijöille annettujen ohjeiden mukaan, taustoitettu esitystä uudeksi laiksi kertomalla, millainen lainsäädäntö muissa maissa on kyseisestä asiasta. Näin on menetelty esimerkiksi ensimmäisissä esityksissä, joissa ehdotettiin keskusvirastojen muuttamista kehittämiskeskuksiksi (HE 170/1982, HE 135/1986, HE 264/1992). Valtionhallinnon kehittämiskeskusta perustettaessa hallituksen esityksessä kerrotaan, millaisia ovat hallinnon kehittämisorganisaatiot muissa pohjoismaissa eli Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa (HE 135/1986, 11-12). Lisäksi muutamaa sivua aiemmin samassa esityksessä todetaan:

Kansainväliset vaikutteet tuovat myös muutospaineita. Hallinto joutuu yhä enemmän toimimaan kansainvälisillä ehdoilla. Kansainvälinen yhteistyö hallinnon kehittämisessä onkin lisääntynyt lähinnä Pohjoismaiden kesken, mutta esimerkiksi myös OECD:n puitteissa.

(HE 135/1986, 9.)

Sama käytäntö toistuu kuusi vuotta myöhemmin hallituksen esityksessä sosiaali- ja terveydenhuollon uudelleenjärjestämisestä: vertailukohtana esitellään muut

Pohjoismaat, tosin käytännössä vain Ruotsi, sillä Norja ja Tanska kuitataan yhdellä ainoalla lauseella.

Kilpailulainsäädännön uudistamisen yhteydessä viittaukset muihin maihin toimivat sikäli uudella tavalla, että OECD-maat nostetaan esille ensin, ja Pohjoismaat Ruotsi, Norja ja Tanska käsitellään tässä kehyksessä esimerkkeinä:

Kilpailu- ja hintapolitiikka on OECD-maiden piirissä voimakkaan muutosprosessin alaisena. Koko 1980-luvun on hintapolitiikka joutunut yhä enemmän taka-alalle kilpailupolitiikan astuessa tilalle. Kehitys on nähtävissä selvästi muun muassa kaikissa Pohjoismaissa.

(HE 148/1987, 11-12.)

MITEN MUUTOS SIIS OLI MAHDOLLINEN?

Olen edellä kuvannut pääpiirteissään siirtymää suunnittelutaloudesta kilpailutalouteen ja käsitellyt lopuksi sitä, millä tavalla tehtyjä lainmuutoksia on perusteltu niitä valmistelleissa komiteamietinnöissä ja hallituksen esityksissä. Mitä tarkastelun perusteella voidaan päätellä niistä erityisistä syistä, joiden vuoksi muutokset olivat poliittisesti mahdollisia ja tapahtuivat ilman suurta vastustusta?

Ensinnäkin on todettava, että valtiollisten asiakirjojen, kuten hallituksen esitysten, perusteluosista ei tietenkään voida suoraan päätellä, miten jokin muutos onnistuttiin aikanaan viemään poliittisesti läpi. Uudistusten läpiviennin vaikeus tai helppous riippuu vallitsevasta lainsäädännöstä. Niinpä ennen vuotta 1992 monien lakien muuttaminen oli paljon vaikeampaa, koska silloin oli vielä voimassa ns. lepäämäänjättämismenettely ja verolakien määränemmistövaatimus. Siirryttäessä enemmistöparlamentarismiin riitti, kun hallituksen esitykset saivat hallituskoalition muodostavien puolueiden kannatuksen. Myös kulloinkin vallitsevalla poliittisen hallinnan järjestelmällä on suuri merkitys. Presidentti Kekkonen ja vielä Koivistonkin aikaan Suomen poliittinen järjestelmä oli hyvin presidenttivaltainen: hallituksen ja eduskunnan tuli vallassa pysyä ikään kuin nauttia presidentin luottamusta. Mitä tulee hallituksen esitysten tai komiteamietintöjen merkitykseen tutkimusaineistona, on lisäksi huomattava, ettei niiden tarvitse vakuuttaa koko kansakuntaa, vaan ne on

suunnattu pääasiallisesti poliittiselle eliitille. Niihin perehtyvät ennen kaikkea ministerit, presidentti, oppositiopuolueiden edustajat sekä politiikan toimittajat. Suuri yleisö saa niistä normaalisti toisen käden tietoa vain siinä tapauksessa, että mietintö tai lakiesitys joutuu opposition hampaisiin tai media löytää niistä jotakin jutun arvoista.

Näiden valtiollisten asiakirjojen analysointi ei kuitenkaan ole ajanhukkaa, kunhan käytetyt implisiittiset ja eksplisiittiset perustelut suhteutetaan kontekstiinsa.

Perustelutekstit eivät välttämättä sisällä kaikkia motiiveja, joiden nojalla päätös tehdään tai joiden nojalla muut sen ilman suuria mutinoita hyväksyvät. Tekstejä tulee pikemminkin tarkastella siltä kannalta, millaisia perusteluja pidetään kunniallisina ja siinä määrin painavina tai vaikeasti vastustettavina, että uudistuksen potentiaaliset vastustajat tai jarruttajat eivät katso voivansa nousta jyrkkään vastarintaan. Vaikka asiasta päättävillä voikin keskinäisissä neuvotteluissaan olla yksimielisyys jostakin keskeisestä syystä, jonka vuoksi uudistus tulee tehdä, sen avoin kirjaaminen perusteluihin saattaa olla poliittisesti mahdotonta. Sen sijaan tekstissä voidaan viitata siihen peitelysti.

Julkisten valtiollisten asiakirjojen kiinnostavuus onkin juuri tässä moniulotteisuudessa. Ne eivät kerro suoraan tekstien laatijoiden mietteistä tai päättäjien todellisista motiiveista, vaan – kuten retoriikan tutkijat painottavat – pyrkivät vetoamaan premisseihin, jotka he olettavat jakavansa muiden päätöksentekoon osallistuvien ryhmien kanssa. Tähän tulee toisaalta lisätä, että teksteissä vedotaan avoimesti vain premisseihin tai näkökohtiin, joista päättäjät pitävät viisaana puhua avoimesti. Piiloon jäävät siis yhtäältä sellaiset motiivit, joita oppositio ei pidä hyvinä ja toisaalta sellaiset, joita ei syystä tai toisesta voida avoimesti kertoa.

Kun tarkastelemme asiakirjoissa esiintyneitä perusteluja nämä näkökohdat huomioon ottaen, on ensinnäkin mielenkiintoista, että vaikka kilpailutalouteen siirtyminen saikin paljon vauhtia hallinnon hajauttamiskomitean mietinnöstä, siinä pääperusteluina esiintyvät aivan muut arvot: kansalaiseskeisyys ja kansanvaltaisuus. Varsinkin ”kansalaiseskeisyyttä” voidaan pitää suurena retorisenä innovaationa, koska kyseisessä termissä yhdistyi 1980-luvun mittaan lisääntynyt vasemmistolainen kritiikki kylmäkiskoista ”sosiaalivaltiota” vastaan puheeseen, jossa ratkaisuksi byrokraattisuuteen esitettiin yksityistämistä ja kilpailuttamista. Palvelunäkökulman ja kansalaiseskeisyyden korostaminen toimi kaksoisviestintänä. Harva saattoi

kyseenalaistaa tarpeen kehittää hallinnon toimintaa palveluhenkisempään suuntaan, mutta esityksessä ei kuitenkaan suoraan perusteltu muutoksia puhumalla mallista, jossa julkisia palveluja kehitetään laadullisesti ja määrällisesti sen mukaan, miten asiakkaiden kysyntä niiden suhteen kehittyy.

Taustalla oli myös se jo edellä sivuttu seikka, että 1980-luvun sivistyneistö oli varsin kriittinen valtiota kohtaan. Tähän oli useita syitä. Ensinnäkin 1970-luvulla äärivasemmistolaisella, Neuvostoliittoa ja reaalisosialismia puolustavalla kommunistisella liikkeellä oli ollut kriittisen sivistyneistön parissa varsin dominoiva asema. Jo sen piirissä suhtautuminen valtioon oli ”valtiomonopolistisen kapitalismin” kritiikin nimissä nuivaa. Toisaalta, kun kyseisen ”vähemmistöläisyyden” voima poliittis-ideologisenä liikkeenä alkoi 1980-luvun mittaan hiipua, vasemmistoälymyystö sai vaikutteita eurooppalaisesta, varsinkin länsisaksalaisesta vasemmistolaisesta yhteiskuntakritiikistä, joka myös suhtautui vahvaan kapitalistiseen valtioon hyvin kriittisesti⁴. Sama valtionvastaisuus näkyi myös 1980-luvun alun kriittisen poliittisen toiminnan suuntautumisessa vihreään liikkeeseen, joka haki elämäntavallisia ratkaisuja kolmannesta sektorista ja valtion ulkopuolelta. Näin ollen vasemmistoälymyystön oli vaikeaa äkkiä nousta puolustamaan valtiota ja sen byrokratiaa, vaikka sen valtiokriittisyys osittain kumpusikin Reaganin ja Thatcherin hallitusten tunnetuksi tekemästä uusliberalistisesta ajattelusta.

On äkkiä ajatellen vaikeampaa ymmärtää, miksi kilpailulainsäädännön uudistamista voitiin samoihin aikoihin perustella hyvin suoraan ja yksioikoisesti viittaamalla siihen, että periaatteena tulee olla terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun edistäminen. Näitä asiakirjoja voi pitää suoranaisten kapitalismin peruseriaatteiden puolustuksena ja ylistyksenä, jossa esitetään että valtiokeskeisen, korporatistisen suunnittelun ja kontrollin sijaan resurssit tulee jakaa kilpailuttamisen kautta. Miten tällainen aloite saattoi mennä läpi maassa, jossa poliittinen ja taloudellinen eliitti oli

⁴ Hyvinvointivaltion kriisiä koskenut keskustelu käynnistyi Suomessa itse asiassa marxilaisen yhteiskuntatieteen piirissä, jossa heräsi 1970-luvulla kiinnostus kapitalistisen valtion roolia kohtaan (johdatuksena ks. esim. Blom 1982). Tutkimuksissa nostettiin esille muun muassa ”turvavaltion” (Hirsch 1983) rooli ristiriitojen neutralisoina sekä ”sosiaalivaltion” funktio yksilöitä ”normalisoivana”, yhä syvemmmälle arkeen tunkeutuvana kontrollikoneistona. Joachim Hirsch puhui tässä yhteydessä ”läpikapitalisoinnista” ja Jürgen Habermas kiteytti marxilais-frankfurtilaisen ”sivilisaatiokritiikin” ajatuksen siitä, miten kapitalismissa Systemi ”kolonialisoi” Elämismaailmaa (ks. myös Roos 1983).

monin tavoin kietoutunut toinen toisensa etuja puolustavaksi valtaeliitiksi ja jossa yleisesti vannottiin kovaa kapitalismia humanistisemman pohjoismaisen mallin nimiin?

Taustalla oli nähdäkseni osittain sama kansainvälispoliittinen kehitys, johon edellä viitattiin hieman toisesta näkökulmasta. Itä-Euroopan sosialistisista maista kantautuneet viestit Unkarin kansannoususta 1956 Tsekkoslovakian tapahtumiin 1968 ja Puolan solidaarisuusliikkeeseen 1981 olivat vähitellen murentaneet myös vasemmiston piirissä uskon siihen, että valtiokeskeiseen tieteelliseen suunnitteluun nojaava sosialismi on talousjärjestelmänä oikeudenmukaisempi ja tehokkaampi kuin kapitalismi. Mihail Gorbatshovin nousu Neuvostoliiton johtajaksi vuonna 1985 oli ehkä viimeinen niitti tässä suhteessa. Ensinnäkin Gorbatshov tunnusti julkisesti, että Neuvostoliitto on lähes konkurssin partaalla. Toiseksi hänen aloittamansa poliittiset ja taloudelliset uudistukset merkitsivät sitä, että neuvostotaloutta alettiin rukata kohti markkinataloutta. Noissa oloissa oli melko vastaansanomaton väittää terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun olevan suunnittelutaloutta ja valtiollista valvontaa parempi tapa organisoida kansantalous. Korporatistisista rakenteista, kuten kilpailun rajoituksista, hyötyneillä toimijoilla ei myöskään ollut omien etujensa puolustajia tai argumentteja, joihin vedota varsinkin, kun korporatistien ydin, työmarkkina- ja maataloustulopolitiikka jätettiin kilpailulainsäädännön ulkopuolelle. Kyse oli myös siitä, että ”punaisten vuorineuvosten” aika hiipuvassa ja lopulta romahtaneessa idänkaupassa oli ohi.

Kiteyttäen voidaan siis sanoa, että koko maa eli suomettumisen ajan ja kriittinen älymyöstö vielä neuvostososialismin ideologisen liehittelyn jälkeistä krapulaa.

Kirjailija Juha Seppälä toi vastikään kolumnissaan (Aamulehti 7. 6. 2003, sivu B 19) värikkäästi ja oivaltavasti esille sen edellä käsittelemäni seikan, että valtiolla ja kapitalismikritiikillä ei enää 1980-luvulla voinut näistä syistä olla paljoa puolustajia. Seppälän mukaan elämme edelleen samaa vaihetta:

Me elämme syrjässä. Kaikki ilmiöt tulevat viiveellä. Muualla kirjallisuus on alkanut saada enemmän sävyjä. Meikäläisessä markkinailmastossa kirjallisuuden sisältämiä moraalisia kannanottoja vierastetaan, niitä pidetään yhtä vanhanaikaisina kuin valtiojohtoisuutta tai sääätelytaloutta. Meille markkinatalous tuli vähän samalla tavalla kuin Venäjälle.

Meillä markkinoiden vapaus merkitsee junttien ja nousukkaiden vapautta. Se johtuu siitä, että meillä on ollut pakko tehdä hysteerisen selvää hajurakoa edelliseen vahvaan kehityskauteen, 1960-luvulta alkaneeseen junttien yhteiskunnalliseen heräämiseen, mikä johti hävettäviin ylilyönteihin. ”Yhteiskunnallinen tiedostavuus” on bilateraalisena kaupan konstruoima käsite, joka on raskautettu äitelillä, Neuvostoliittoa nuolevilla maljapuheilla, ehdotuksilla uusista kansallispäivistä ja rikkaiden kakaroiden isäkapinalla.

(Mt.)

Markkinatalouden tervettä toimintaa edistävän lainsäädännön vastustaminen olisi ollut poliittisesti vaikeaa myös Suomen kansainvälisestä näkökulmasta katsoen epäselvän geopoliittisen aseman vuoksi. Kun asiakirjoissa todisteltiin että valtion poikkeuksellisen tiukka ote talouselämästä muun muassa valtionyhtiöiden ja hintavalvonnan muodossa häiritsee tervettä kilpailua, se saatettiin tulkita väitteeksi, jonka mukaan Suomi ei ole markkinatalous, vaan lähempänä itäblokin sosialistisia valtioita. Niinpä rutiininomaiset vertailut kehitykseen muissa Pohjoismaissa eivät merkinneet vain sitä, että Suomi olisi sokeasti jäljitellyt kehitystä Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa. Geopoliittisista syistä Suomen oli koko sodanjälkeisen ajan tärkeää pysyä mukana siinä yhteiskunnallisessa kehityksessä, jota muissa Pohjoismaissa tapahtui. Oli täysin hyväksyttävää, että Suomessa on laaja ja vahva valtio sekä julkinen sektori niin kauan kuin sama päti myös muihin Pohjoismaihin. Pysyttäytyminen suuremmissa valtiokeskeisyydessä senkin jälkeen, kun muut Pohjoismaat ja Euroopan valtiot alkoivat harjoittaa deregulaatiota, markkinaistamista ja yksityistämistä, olisi sen sijaan merkinnyt sitä, ettei Suomen talous- ja yhteiskuntajärjestelmällä ole muuta viiteryhmää kuin sosialistiset maat. Näin ollen myös vahva ulkopoliittinen motiivi pönkitti halua pysyä kansainvälisen yhteiskunnallis-taloudellisen kehityksen mukana. Kun Neuvostoliitto vielä oli vahva ja saattoi vaikuttaa Suomen sisäpolitiikkaan, olivat Pohjoismaat Suomelle tärkeä ja ulkopoliittisesti vähemmän tulenarka viiteryhmä. Siksi Neuvostoliiton alkaessa heikentyä ja Gorbatschovin johtajaksi tultua uudistua myös poliittisesti, ei ollut enää yhtä tarpeellista perustella uudistuksia vastaavalla kehityksellä muissa Pohjoismaissa. Se, että OECD-maista ja Euroopan unionista tuli vähitellen ja varsinkin jäsenyysneuvotteluiden alettua Pohjoismaita tärkeämpiä esikuvia ja vertailukohtia, on ymmärrettävää tätä taustaa vasten. Viiteryhmä oli vaihtunut. Toisin kuin usein

oletetaan suomalaiset eivät siten kopioineet ruotsalaisten sosiaalisia innovaatioita luovuuden puutteen vuoksi tai koska olisivat olleet tietämättömiä siitä, mitä muualla maailmassa tapahtuu. Syynä oli pikemminkin se, että varsinkin Ruotsi tarjosi uudistuksille vahvan poliittisen perustelun niin sisä- kuin ulkopoliittikankin näkökulmasta.

Yksi tärkeä tekijä siihen, että 1980-luvun lopussa luonnosteltu rakennemuutos saatettiin 1990-luvun kuluessa toteuttaa niinkin kattavasti, oli 1990-luvun alun syvä lama. Kun oli yleisesti tiedossa, että valtion talous on huonossa kunnossa ja velanottoa tulee kaikin tavoin supistaa, oli liikelaitostamista, yhtiöittämistä ja yksityistämistä helpompi perustella. Liikelaitostaminen oli myös oiva keino kaunistella valtiollisia tunnuslukuja, kuten valtion budjetin osuutta bruttokansantuotteesta, sillä liikelaitoksiksi muuttuneet valtion virastot eivät kuulu valtion budjettiin. Lisäksi valtionyhtiöiden osakkeiden myynti oli keino keventää valtion velkataakkaa.

Vaikka muutosten vastustus jäikin edellä käsitellyistä syistä vaatimattomaksi, se ei tarkoita, että kaikki olisi tapahtunut ilman erimielisyyksiä, protestia tai vastarintaa ja suuren yksimielisyyden vallitessa. Ensinnäkin diskurssit, joiden puitteissa muutoksista puhuttiin, sisältävät itsessään minkä tahansa asian osalta sekä ehdotettua tai toteutettua muutosta puolustavia että sitä vastustavia näkökantoja. Diskurssi on pelikenttä, jolla taistellaan, ei myönteinen tai kielteinen mielipide jostain asiasta, olkoonkin että pelikentän rajat voivat tehdä joidenkin näkökohtien esille tuomisen vaikeaksi ja toisten taas helpommiksi. Ei kuitenkaan voida sanoa, että muutoksen puolustajat olisivat suvereenisti määränneet niistä diskursseista, joiden puitteissa kamppailua käytiin. Esimerkiksi Euroopan unioniin liittymisestä käytyä keskustelua dominoi pitkään diskurssi, jossa lähtökohtaisesti oletettiin sen vievän osan Suomen itsenäisyydestä (Alasuutari ja Ruuska 1999). Kun Suomen poliittinen johto ei ennen Neuvostoliiton romahdusta katsonut voivansa liittyä EU:iin, kielteistä kantaa perusteltiin Suomen halulla säilyttää päätöksenteko omissa käsissä. Vaikka asetelma sitten muuttui, vastustajat pitivät itsenäisyysteemaa kaiken aikaa esillä.

Joitakin viimeaikaisia muutoksia poliittisten puolueiden ja aatteiden kannatuksessa voidaan pitää protestin ilmauksina läpi vietyjä uudistuksia kohtaan. Esimerkiksi Suomen keskustan vaalivoitossa voidaan nähdä väestön halu puolustaa politiikkaa, jolla tuettaisiin maataloutta ja maaseudun kehittämistä valtiollisin keinoin. Toisaalta keskustan kannattajat ovat olleet huolissaan Suomen ulkopoliitikasta, jonka

on tulkittu etäännyvän perinteisestä puolueettomuuspolitiikasta yhdentyvässä Euroopassa sekä puoltavan EU:n liittovaltiokehitystä. Toisaalta Tony Halmeen saamaa suurta henkilökohtaista vaalivoittoa voidaan pitää protestina Suomen ulkomaalaispolitiikkaa kohtaan. Halmetta äänestäneet ilmeisesti näkevät globalisoituvassa Suomessa pakolaiset ja muun ulkomaalaisväestön uhkana omalle toimeentulolleen ja suomalaisuudelle, mitä se sitten onkaan. Mitkään näistä näkökohdista eivät ole kuitenkaan olleet edellä käsiteltyjen diskurssien ulkopuolella: kyse on vain siitä, että protestit harjoitettua politiikkaa kohtaan ovat jääneet vähemmistöön.

Lopuksi on syytä todeta, että vaikka Suomen yhteiskunnallisen uudistumisen käsikirjoitus ja sen käynnistäneet lakimuutokset tehtiin jo 1980-luvun puolivälissä, syitä sille, miksi varsin suuri muutos voitiin niinkin helposti viedä läpi, ei voida lähimainkaan tyhjentävästi löytää tutkimalla vain julkista keskustelua tai valtiollisia asiakirjoja. Perustelut lainmuutoksille kertovat kyllä osan premisseistä, joihin julkisesti vedottiin, ja sitä kautta väestön yleisemminkin jakamista arvoista. Aina voidaan kuitenkin myös kysyä, miksi juuri kyseisistä premisseistä tuli jaettu, ja miksi poliittiset toimijat muutosprosessin eri vaiheissa seurasivat laadittua käsikirjoitusta. Kuten tässä artikkelissa on osoitettu, myöhemmin keskeisiksi osoittautuneet hallinnon ja lainsäädännön muutokset eivät alun perin olleet osa ainakaan yleisesti tiedossa olevaa suurta suunnitelmaa, vaan pikemminkin erillisistä muutoksista alulle lähtenyt vyöry nivoi ne myöhemmin yhteen. Joiltakin osin uusin periaattein toimivan julkisen hallinnon järjestelmän sisäinen logiikka johti lisä uudistuksiin ja käytäntöjen muuttumiseen. On myös muistettava, että tällainen edelleen jatkuva muutosprosessi on kaikissa vaiheissaan edellyttänyt riittävää kannatusta taakseen; siksi sen salaisuutta ei voida ratkaista tutkimalla vain muutosten alkuvaihetta.

Varsinkin edellä käsitelty ammatti-identiteettien muutosprosessi on keskeisessä asemassa, kun pyritään selittämään, miten suunnittelutalouden puheavaruuden haastajiksi 1980-luvun alkupuolella tulleet, kilpailua ja asiakkuutta korostavat puhuvat vähitellen nousivat hallitseviksi. Jos esimerkiksi ajatellaan koko julkista sektoria, sen palveluksessa oli Suomessa vuonna 1990 yli 700 000 ja on edelleen yli 600 000 henkilöä. Se tarkoittaa, että uudenlaiset puhuvat ja käytännöt koskettivat suoraan tai perheyhteyden kautta merkittävää osaa Suomen väestöstä. Joitakin nämä muutokset kohtasivat esimerkiksi siten, että virastojen johtamisessa otettiin käyttöön

tulosjohtamisen periaatteita. Eri alojen virkamiehet alkoivat toteuttaa pakolliseksi tullutta kilpailuttamista kaikissa hankinnoissa tai joutuivat ainakin tutustumaan siihen. Voimakkaimmin lakimuutokset koskettivat henkilöitä, jotka olivat töissä liikelaitoksiksi muutetuissa ja sittemmin yhtiöitetyissä organisaatioissa. Kuntasektorin osalta aiheesta ei ole käytettävissä tilastotietoa, mutta kun valtionhallinnon virkamiehistön lukumäärä vuonna 1985 oli 213 000, vuonna 1996 se oli enää 122 000 (Tiihonen 2003). Toisin sanoen ainakin 91 000 virkamiehen työpaikka muuttui liikelaitokseksi, joista ensimmäiset on jo yhtiöitetty ja myyty sijoittajille. Kun otetaan lisäksi huomioon, että kilpailutalouteen siirtymiseen liittyneillä organisaatioiden ja käytäntöjen muutoksilla on ollut vaikutusta myös muihin ammattiryhmiin, vaikkapa maanviljelijöihin, joiden on niinkään ollut omaksuttava uudet rutiininomaiset ajatus- ja puhetavat, tuskin kukaan suomalainen on voinut jatkaa elämäänsä täysin ennallaan. Kollektiivisen identiteetin rakentaminen on tässä sikäli avainasemassa, että kun tietty väestöryhmä on joutunut muuttamaan käytäntöjään ja kykenee perustelemaan oman paikkansa yhteiskunnassa uuden puheavaruuden puitteissa, sen jäsenet ovat pitkälti myös omakohtaisesti sisäistäneet uudet arvot.

Paradoksaalisesti voidaankin todeta, että Suomen poikkeuksellisen voimakas valtiokeskeisyys ja laaja julkinen sektori on yksi selitys sille, miksi muutoksesta tuli niin läpitunkeva ja kokonaisvaltainen. Myös julkisen sektorin supistaminen, joidenkin palvelujen yhtiöittäminen ja kilpailuttamisen periaatteiden opettaminen kansalaisille on tapahtunut Suomessa valtiokeskeisesti ja juuri siksi niin keskitetysti ja tehokkaasti. Jos valtio olisi ollut valmiiksi pienempi ja hallinto hajautetumpi, suurelta osin muutokset sen piirissä eivät heijastuisi koko yhteiskuntaan yhtä voimakkaasti.

Kirjallisuus

Alasuutari, Pertti (1996) *Toinen tasavalta: Suomi 1946-1994*. Tampere: Vastapaino.

Alasuutari, Pertti ja Petri Ruuska (1999) *Post-patria? Globalisaation kulttuuri Suomessa*. Tampere: Vastapaino.

Blom, Raimo (1982) *Yhteiskuntateoria ja valtio*. Tampere: Vastapaino.

Hirsch, Joachim (1983) *Turvavaltio: ”Saksan malli”, sen kriisi ja uudet yhteiskunnalliset liikkeet*. Tampere: Vastapaino.

Honkanen, Pertti (1995) *Julkinen sektori*. Helsinki: Hanki ja Jää.

Hulkko, Kustaa ja Jorma Pöysä (1998) *Vakaa markka: teot ja tarinat*. Jyväskylä: Atema Kustannus.

Julkunen, Raija (2001) *Suunnanmuutos: 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa*. Tampere: Vastapaino.

Klaus Mäkelä et al. (1981) *Alcohol, society, and the state: 1. A Comparative Study of Alcohol Control*. Toronto: Addiction Research Foundation.

OECD (2002) *The OECD Economic Outlook 2002* n:o 71.

Purasjoki, Matti (2002) *Säännöstely-Suomi matkalla toimiville markkinoille*. Teoksessa Jouko Kajanoja et al.: *Tutkimus ja talouspolitiikka: kirjoituksia taloudellisesta kasvusta*. Helsinki: VATT-julkaisuja 33.

Purasjoki, Matti (2003) *Kymmenen vuotta kieltoperiaatetta – kilpailuviraston näkökulma*. Teoksessa *Kilpailuoikeudellinen vuosikirja 2002*. Helsinki: Multiprint.

Purasjoki, Matti ja Juhani Jokinen (2002) *Kilpailupolitiikan odotukset, saavutukset ja haasteet*. Teoksessa Heidi Arvanne-Potrykus et al.: *Asianajotoimisto Borenus & Kemppinen 90 vuotta*. Helsinki.

Roos, Jeja-Pekka (1983) *Yhteiskunnan muutos ja arkielämä*. *Tiede & edistys* 8, No. 3, 6-15.

Seppälä, Juha (2003) *Voiko kirjallisuus provosoida?* *Aamulehti* 7. 6. 2003, 19.

Ruokojoki, Jorma (1999) *Kiinteistönpidon uudelleen organisointi ja sisäinen vuokraus – tilanne 1999*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Tainio, Risto (2003) *Suomen yrityssektorin rakenteellinen ja kulttuurinen muutos*. Käsikirjoitus.

The OECD Review of Regulatory Review in Finland – a New Consensus for Change (2003) Paris: OECD Publications.

Tiihonen, Seppo (2003) Poliittisen hallinnan ja julkisen sektorin muutokset innovaatioiden kannalta. Käsikirjoitus.

Tulppo, Pirkko (1976) Radioamatööreistä tajuntateollisuuteen: Puoli vuosisataa suomalaista yleisradiotoimintaa. Helsinki: WSOY.

SUOMEA TRIMMAAMASSA

Strategiset retoriikat yrityksissä, politiikassa ja ay-liikkeessä 1980 - 2003

Anu Kantola

Helsingin yliopisto, Viestinnän laitos

TIIVISTELMÄ

Tutkimus selvittää strategisen retoriikan muutoksia Suomessa 1980-luvulta 2000-luvun alkuun. Taustalla ovat suomalaisessa kansantaloudessa 1980-luvulta lähtien tapahtuneet varsin merkittävät murrokset. Näitä muutoksia ovat olleet muun muassa 1990-luvun lama, talouden kansainvälistyminen, verkostomallinen toiminta, uudet teolliset tuotantomuodot sekä IT-sektorin merkityksen kasvu. Näillä muutoksilla voidaan olettaa olevan yhteyksiä myös siihen strategiseen ajatteluun ja kulttuuriin, joka yhteiskunnassa on kehittynyt tai ollut vallitsevana. Keskeisiä kysymyksiä ovat:

- Miten yhteiskunnan strateginen suunnittelu- ja ohjauspuhe on muuttunut 1980-luvulta 1990-luvulle?
- Mitkä ovat strategiapuheen keskeisiä käsitteitä ja miten ne ovat muuttuneet?
- Miten erilaiset strategiset käsitteet ja puhutavat ovat levinneet yhteiskunnan eri alueille?

Tutkimukseen on etsitty historiallisesti mahdollisimman ehjät aineistot, joista näkyy strategisen puheen kehitys 1980-luvulta 1990-luvulle. Nämä aineistot kohdistuvat kolmelle sektorille: yrityksiin, politiikkaan ja etujärjestöihin. Yrityssectorilta on analysoitu johdon katsauksia kymmenen suuryrityksen vuosikertomuksista vuosilta 1980-2003. Poliitiikan puolelta analysoitavina ovat olleet hallitusohjelmat samalta ajanjaksolta. Etujärjestösektorilla analysoitavina ovat olleet SAK:n periaateohjelmat.

Tekstejä on analysoitu laadullisen tekstianalyysin keinoin. Tekstit on käyty läpi käyttäen SWOT-analyysiin pohjautuvaa sisällönluokittelua. SWOT-analyysistä nousevan luokittelun käyttö on ollut strategisen suunnittelun peruskehys monissa organisaatioissa. SWOT on käyttökelpoinen analyysikehikko sisällönanalyysissa myös siksi, että se on luokittelultaan yleispätevä ja selkeä ja sopii siksi monenlaisten aineistojen analyysina. SWOT:n pohjalta nousevat peruskategoriat ovat: i) toimijan omat vahvuudet, ii) toimijan omat heikkoudet, iii) toimintaympäristön mahdollisuudet sekä iv) toimintaympäristön uhat. Tämän perusluokittelun jälkeen on pyritty nostamaan esiin niitä erilaisia toistuvia ja systemaattisia tapoja, joilla toimijat kuvaavat omia vahvuuksiaan, heikkouksiaan sekä toisaalta toimintaympäristön mahdollisuuksia ja uhkia.

Yritysten strategisen puheen muutoksia

Analysoidut kymmenen suuryritystä ovat Kone, Metso (Valmet, Rauma), Nokia, Nordea (KOP, SYP, Merita), Sanoma-WSOY (Sanoma Osakeyhtiö, WSOY), Sampo (Postipankki, Leonia), Sonera (Posti- ja telelaitos, Tele), Stora Enso (Enso-Gutzeit, Enso), TietoEnator (Tietotehdas) ja UPM-Kymmene. Mukana ovat perinteinen ydin metsä- ja metalliteollisuus (Kone, Metso, Valmet, Rauma, Stora-Enso, UPM-Kymmene), uusia informaatioteknologioita hyödyntäneet yritykset (Nokia, Sanoma-WSOY, Sonera, Posti- ja telelaitos, TietoEnator, Tietotehdas) sekä pankki- ja vakuutustoiminta (Nordea, Merita, KOP, SYP, Sampo).

Kun yritysten strategisen puheen muutoksia katsotaan kokonaisuutena, liittyy pääasiallinen muutos kansainvälistymiseen. Yritykset irtoavat kansallisesta mittakaavasta ja muuttuvat entistä enemmän isänmaattomiksi suuryrityksiksi, jotka eivät enää tunnusta kansallisia velvoitteita tai rajoituksia. Kansainvälistymisessä yritykset pyrkivät ensin eurooppalaisille markkinoille ja vähitellen myös muuttuvat globaaleiksi ainakin tärkeimpien tuotteidensa osalta. Monen yrityksen tavoitteena on merkittävä markkinaosuus omalla ydinosalla alueella. Poikkeuksen muodostavat aineettomia palveluja tuottavat yritykset, pankit, vakuutuslaitokset ja media-ala. Niillä toiminnan mittakaava säilyy kansallisena tai pohjoismaisena.

Tutkimus- ja kehitystyö on 1980-luvun tärkein uutuus, jota erityisesti teollisuus- ja tietotekniikka-aloilla korostetaan. Yritykset satsaavat omaan tutkimus- ja kehitystoimintaan. Samalla alkaa puhe tietoyhteiskunnasta ja tietoteknisen vallankumouksen visiointi. Tämä vallankumous etenee vähitellen ennen muuta teletekniikan, puhelinten ja digitaalisen tekniikan myötä. 1990-luvulla syntyy visioita tiedon uusista valtateistä, mutta buumin taittuessa 2000-luvun alussa visiot laskeutuvat maan päälle ja teknoutopismin korvaa ansaintalogiikan peräänkuuluttaminen.

1990-luvun alun lama on Suomessa tärkeä taitekohta, joka näkyy voimakkaasti yritysten retoriikassa. Varsinaiset lamavuodet kestävät vain vuodesta 1991 vuoteen 1993, mutta laman aikana syntyy paljon muutokseen, tehostamiseen ja keskittymiseen liittyvää puhetta, joka johtaa yrityksissä voimakkaisiin rakennemuutoksiin. Lamavuodet innostavat yrityksiä myös politiikkaan: julkista sektoria kritisoidaan voimakkaasti ja veroja halutaan keventää.

Kansallisen yhteisön sijaan yritykset panostavat ensin 1980-luvulta lähtien asiakkuuteen ja toivovat voivansa rakentaa pitkiä ja pysyviä asiakassuhteita. Samalla myös henkilöstöön kiinnitetään entistä enemmän huomiota. Kun vielä 1980-luvulla henkilöstöä tarkastellaan työmarkkinasuhteiden ja -sopimusten kautta, 1990-luvulla tulopolitiikan tilalle astuu psykologisoiva me-puhe, joka kiinnittää huomion yksilöiden motivoimiseen ja persoonan valmennukseen. Samalla puheessa häivytetään ero omistajien, työntekijöiden ja yritysjohton välillä. Yrityksille määritelleen yhteiset arvot ja samalla käynnistetään ohjelmia, joiden avulla pyritään siihen, että työntekijät myös sisäistävät nämä arvot aktiivisesti. Tämä muutos liittyy myös kansainvälistymiseen ja fuusioihin. Useasta yrityksestä koostuvat kansainväliset yritykset pyrkivät voimaperäisesti luomaan henkilöstölle yhteistä toimintakulttuuria ja identiteettiä.

Osakkeenomistajat nousevat esiin tärkeänä ryhmänä 1990-luvun puolivälistä lähtien. Monet yrityksen vakuuttavat osinkopolitiikkansa kestävyyttä ja korostavat kansainvälisten sijoittajien tärkeyttä.

Hallitusten strategisen puheen muutoksia

Toisena tarkasteltavana aineistona ovat Suomen hallitusten hallitusohjelmat vuosilta 1979-2003 ja niissä esiintyvä strateginen puhe. Analysoitavana olevat hallitukset ovat Koivisto II , 1979-1982; Sorsa III, 1982-1983; Sorsa IV, 1983-1987; Holkeri, 1987-1991; Aho, 1991-1995; Lipponen, 1995-1999, Lipponen II, 1999-2003 sekä Jäätteenmäki, 2003.

1980- ja 1990-lukujen hallitusohjelmissa voidaan nähdä selkeä suuntaus, jossa siirrytään kansallisesta turvallisuuspolitiikasta kohti tietoon ja osaamiseen nojaavaa taloudellista ohjelmaa. Kehityksen käänneasteena on Harri Holkerin ”hallitun rakennemuutoksen” ohjelma, jossa talouden rakennemuutos esitellään uutena käsitteenä ja turvallisuuspolitiikka ja yya-sopimus siirretään ensimmäisen kerran tärkeysjärjestyksessä toiseksi.

Ahon hallitus palaa osin aikaan ennen Holkerin hallitusta nostamalla turvallisuuspolitiikan taas hallitusohjelman alkuun. Ahon hallituksen aikana päälle vyöryvä lama merkitsee niin suuria taloudellisia vaikeuksia, että talouspolitiikka on väistämättä keskeisessä roolissa vaatien välittömiä ja rakenteisiin meneviä toimenpiteitä. Ahon hallitus käyttää myös entistä enemmän joustavuuden käsitettä, jonka Holkerin hallitus on jo tuonut esille.

Laman aikana muodostunut suurtyöttömyys vaikuttaa siihen, että Lipposen ensimmäisen hallituksen päätavoitteena on työttömyyden puolittaminen. Laman hoidon ohella Lipposen hallituksissa korostuvat myös aktiiviset taloudelliset ohjauskeinot. Tästä selkeä esimerkki on kannustavuuden korostaminen. Poliitiikan tavoitteena on yhä selkeämmin taloudelliseen ihmiskuvaan nojaavien kannustavien ohjausjärjestelmien rakentaminen.

Selkeä esimerkki taloudellisen ajattelun korostumisesta on myös kilpailukyvyyn käsitteen käyttö. 1980-luvun alussa kilpailukyky merkitsee ennen muuta hintakilpailukykyä, mutta Ahon hallituksen myötä 1990-luvulla käsite leviää ja yleistyy niin, että Ahon ja Lipposen hallitusohjelmissa puhutaan esimerkiksi

verojärjestelmän, yritysten, energiansaannin, maakunta- ja aluekeskusten ja merenkulun kilpailukyvyistä. Jäätteenmäen hallitus käyttää kilpailukyvyyn käsitettä vielä edeltäjiänsä selvästi enemmän. Kilpailukyky on keskeinen käsite ja toiminnan perusta, jonka kautta eri politiikat lohkot perustelevat olemassaoloansa.

Lipposen ensimmäinen ja toinen hallitus ovat joissakin suhteissa lähellä Holkerin ohjelmaa korostaessaan rakenteellisten muutosten tarvetta ja teknologian ja talouden merkitystä. Ne tekevät sen kuitenkin vielä paljon voimakkaammin kuin Holkeri 1980-luvulla. Kun Holkerin hallituksessa esimerkiksi teknologia on omassa osiossaan teknologiapolitiikan alla, Lipposen toisen hallituksen ohjelmassa teknologiasta puhutaan useissa yhteyksissä niin, että teknologiausko näyttää olevan yksi ohjelman keskeinen periaate. Teknologioihin liittyy myös puhe innovaatioista ja kansallisista innovaatiojärjestelmistä, joita pidetään kansallisina menestystekijöinä. Jäätteenmäen hallitus jatkaa tätä samaa puhetta. Teknologioista puhutaan Lipposen hallituksia enemmän ja monipuolisemmin, innovaatioista taas vähemmän, mutta niiden tilalle nousee osaamisen käsite, joka on Jäätteenmäen ohjelman runsaimmin viljeltyjä sanoja erilaisine johdannaisineen.

Kaiken kaikkiaan voidaankin sanoa, että 1990-luvun puolivälistä eteenpäin hallituksissa korostuu aktiivisesti rakennettu taloudellis-tekninen ajattelu huomattavasti selkeämmin kuin sitä edeltäneissä hallituksissa. Tässä ajattelussa on mukana myös voimakas kansallinen ohjauspuhe. Puhe Suomesta ja kansallisesta eivät hallitusohjelmista katoa. Teknologiat, innovatiivisuus ja osaaminen kytketään osaksi kansallista ohjelmaa, jota pyritään toteuttamaan kokonaisuutena.

Myös hyvinvoinnin käsite on hallitusohjelmissa esillä kiinnostavasti. 1980-luvulla sitä käytetään hyvin satunnaisesti. Hallituksissa halutaan vetää selvää eroa esimerkiksi pohjoismaiseen hyvinvointimalliin ja erityisesti hyvinvointivaltioon, jota ei mainita lainkaan. Hyvinvointi on pitkään yksittäisten ja irrallisten mainintojen varassa, kunnes Lipposen ensimmäinen hallitus ryhtyy puhumaan kansalaisten hyvinvoinnista.

Samalla mainitaan ensimmäisen kerran hyvinvointiyhteiskunnan ydin: sosiaali- ja terveyspalvelut, joita ehkä hieman paradoksaalisesti ryhdytään turvaamaan sosiaali- ja terveysmenojen karsimalla. Lipposen toinen hallitus mainitsee myös pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan, jotka halutaan säilyttää uusimalla etuuksilla niin, että työn vastaanottaminen tulee kannattavammaksi. Lipposen hallitukset pyrkivätkin ottamaan

hyvinvointiyhteiskuntaa koskevan keskustelun haltuunsa esittämällä, että paras tapa turvata hyvinvointiyhteiskunta on karsia sen etuisuuksia ja menoeriä. Tämä muutos hyvinvointiyhteiskuntaa koskevassa puheessa näkyy myös työttömyyden hoidossa. 1980-luvulla työttömyydestä puhutaan vielä kokonaistaloudellisena suhdanneongelmana ja työn tarjonnan puutteena. 1990-luvun puolivälistä lähtien se nähdään myös työttömien haluttomuutena: työttömät eivät välttämättä halua töitä kattavan sosiaaliturvan vuoksi.

Jäätteenmäen hallituksen ohjelma tekee merkittävän poikkeuksen suhteessa edeltäjiinsä ryhtymällä käyttämään hyvinvointia toimiensa perusteluna eri politiikan lohkoilla. Hyvinvointi nousee kilpailukyvyn rinnalle toimien perusteluksi ja tavoitteeksi ja sitä pyritään lisäämään erilaisilla poliittisilla toimenpiteillä. Jäätteenmäen hallitus myös mainitsee kerran hyvinvointivaltion – ensimmäistä kertaa nyt tarkasteltavina olleissa hallitusohjelmissa. Hyvinvointivaltiosta ei puhuta ennen häntä juurikaan hallitusohjelmissa, vaan niissä viitataan hyvinvointiyhteiskuntaan ja kansalaisten hyvinvointiin. Tämä retoriikka heijastelee 1990-luvulla esiin nousevia ajatuksia siitä, että valtion merkitys heikkenee ja hyvinvointivaltiota pidetään kriisiytyneenä. Hiukan paradoksaalisesti hyvinvointivaltio nousee kuitenkin poliittiseksi käsitteeksi Suomessa 2000-luvun alussa ja se uskalletaan kirjata hallitusohjelmaan asti. Vaikuttaa siltä, että ajatus valtiosta suojaverkkojen järjestäjänä herää poliittisesti uudelleen 2000-luvun alussa, kun globalisaation vaikutukset alkavat näkyä ja niitä pystytään jäsentämään. Ehkä sanan käyttöön vaikuttaa myös kansalaisten sille antama tuki: kyselyissä hyvinvointivaltio ja sen palvelut saavat yleensä hyvin myönteisen vastaanoton.

Ammattiyhdistysliikkeen strategisen puheen muutokset

Työn kolmannessa osiossa tarkastelen ammattiyhdistysliikkeen strategisen puheen muutoksia. Analysoitavana ovat Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK:n tuottamat periaateohjelmat ja -asiakirjat, joissa näkyy selkeästi erityisesti työntekijäpuolen puhetapojen muutos. Analysoitavana aineistona ovat:

- Vuonna 1981 hyväksytyt SAK:n periaateohjelma ja SAK:n tavoitteet 1980-luvulle -ohjelma,
- Vuonna 1991 hyväksytty SAK:n periaateohjelma,

- Vuonna 1996 hyväksytty *SAK:n edunvalvonta vuosituhanen vaihteessa* - tavoiteohjelma,
- Vuonna 2001 hyväksytty *Hyvinvointi syntyy työstä* -asiakirja, jossa asetetaan järjestön keskeiset tavoitteet ja toimintalinjat vuosille 2001-2006.

SAK:n puhetavoissa tapahtuu muutoksia erityisesti 1990-luvulla laman ja kansainvälistymisen myötä. 1980-luvulla strategisessa puheessa puhutaan vielä työväenluokasta, tuotantovälineiden omistuksesta, riistosta ja sorrosta. Nämä puheet vaihtuvat 1990-luvulla ”positiivisempaan” kieleen, jossa ei nähdä enää työntekijöitä ja työnantajia niin voimakkaasti vastakkaisina ja kamppailut ja taistelut väistävät takalalle.

1990-luvun lama koettelee ay-liikkeen puhetapoja ja muuttaa niitä selvästi. Lama tuo puheeseen joustavuuden käsitteen, jonka ay-liike pyrkii kääntämään omaksi hyödykseen määrittelemällä sen positiivisesti lisääntyviksi valinnan mahdollisuuksiksi.

Lama ja kansainvälistyminen vaikuttavat myös siihen, miten ay-liike puhuu tuloerojen kaventamisesta ja solidaarisesta palkkapolitiikasta. Molemmista kannetaan huolta myös 1996, mutta samalla tehdään selväksi, että yrityskohtainen sopiminen vie mahdollisuuksia solidaariseen palkkapolitiikkaan ja toisaalta verotuksen liikkumavaraa pidetään samassa asiassa entistä kapeampana.

1990-luku tuo ay-liikkeen puhetapaan ehkä yllättäenkin myös runsaasti kansallista ainesta, puhetta suomalaisesta sopimusjärjestelmästä. Paradoksaalisesti näyttääkin siltä, että lama ja yritysten kansainvälistyminen vahvistavat ay-liikkeen kansallisia painotuksia ja kansalliseen nojautuvaa puhetta, jota on varsin vähän vielä 1980-luvun lopulla.

2000-luvun alussa SAK näyttää tulevan jonkin verran takaisin laman aikaisista linjauksistaan. Vuonna 2001 joustavuutta käsitellään jo paljon kriittisemmin ja sen haittapuolet ja ongelmat tuodaan runsassanaisesti esiin. Ay-liike puhuu myös köyhyyden ja syrjäytymisen estämisestä ja erityisesti hyvinvointiyhteiskunnan

säilyttämisen puolesta. Kansallinen painotus kuitenkin säilyy edelleen. Vuonna 2001 SAK haluaa sopimusyhteiskuntaa ja suomalaista hyvinvointiyhteiskuntaa ja korostaa suomalaista kilpailukykyä. Globalisaation yhteydessä syntyneitä suuryrityksiä ei juurikaan arvioida tai arvostella. Niiden toivotaan ottavan runsaammin käyttöön eettisiä ohjeistoja ja kantavan yhteiskuntavastuutaan, mutta muuten yritysten ja talouden toimintatapoja eri kritisoida ja talouden lainalaisuudet esitetään enemmänkin tahdosta riippumattomina kehityslinjoina.

Yhteenveto: Strategisen puheen muutoksia

Tämän työn perusteella yhteiskunnan strategisessa suunnittelu- ja ohjauspuheessa on tapahtunut selviä muutoksia 1980- ja 1990-luvuilla. Havainnollistaakseni näitä muutoksia olen koonnut aineiston laadullisiin analyyseihin pohjautuvan taulukon (liite 2), jossa nostetaan esille keskeisiä strategisen puheen avainsanoja ja käsitteitä.

Kaikilla sektoreilla näkyy selkeästi toimintaympäristön kansainvälistyminen. Kansainvälistymistä korostaa myös yritysten voimakas fuusioutuminen ensin kansallisesti ja sittemmin pohjoismaisesti ja myös kansainvälisesti. 1980-luvun alussa pyritään vielä monipuolisuuteen kansallisten suhdanteiden tasaamiseksi, kun taas 1990-luvulla pyritään globaaliksi markkinajohtajaksi omalla tarkkaan rajatulla ydinalueella. Myös kansainväliset sijoittajat nousevat tärkeäksi puhuttelun kohteeksi 1990-luvun puolivälistä lähtien. Kansainvälistyminen näkyy osin myös asiakkuussuhteiden merkityksen muutoksessa. Yritykset siirtyvät tuotantolähtöisestä ajattelusta asiakkuutta korostavaan suuntaan, mikä liittyy uusien markkinoiden avautumiseen. Asiakkaisiin kiinnitetään paljon huomiota ja erityisesti halutaan luoda kestäviä ja pitkäaikaisia asiakkuussuhteita ja kumppanuutta.

Hallitusohjelmissa kansainvälistyminen näkyy Neuvostoliiton suhteiden painumisena taka-alalle ja niiden korvautumisella eurooppalaisella politiikalla ja toisaalta talouskysymyksillä. Talouden kansainvälinen kilpailukyky nousee hallitusohjelmissa keskeiseksi käsitteeksi 1990-luvun puolivälissä ja kilpailukykyvystä tulee siitä lähtien yhä keskeisempi ja tärkeämpi käsite, jonka avulla perustellaan hyvin erilaisia politiikan toimia. Hallitusohjelmissa näkyy myös selkeästi taloudellisen ajattelun ja

taloudellisten ohjauskeinojen korostuminen. Vuodesta 1987 lähtien hallitusten ohjelmat korostavat taloudellista rakennemuutosta, joustavuutta ja kannustavuutta.

Ammattiyhdistysliikkeen puheessa kansainvälistyminen näkyy kiinnostavalla tavalla siten, että 1980-luvun alussa kansainvälinen solidaarisuus ja oikeudenmukaisuus on voimakkaasti esillä ohjelmien periaateosuuksissa. 1990-luvun puolivälissä kansainvälistyminen näkyy ay-liikkeessä ennen muuta huolena matalapalkka-aloista, joita ei haluta Suomeen. 2000-luvun alussa kansainvälistyminen nousee uudelleen esiin globalisaationa, jossa valtioiden merkitys näyttää vähentyneen. Ay-liike ryhtyy myös puhumaan Suomen kilpailukyvyistä ja suomalaisesta sopimusyhteiskunnasta vastapainona globalisaation voimille.

Teknisen ja teknologisen kehityksen vaikutukset näkyvät selkeästi eri sektorien strategisessa puheessa. Yritykset alkavat korostaa tutkimuksen ja kehityksen merkitystä 1980-luvulla. Erityisesti telealalla näkyy visiointia tietoyhteiskunnasta jo 1980-luvun puolella välissä. Lisäksi yritykset tuovat esiin omaan kehitystyöhönsä perustuvia teknisiä uutuuksia. 1990-luvun loppupuoliskolla näkyvät IT-sektorin tekniikoiden voimakas nousu ja niihin kiinnitetyt suuret toiveet. Hallitusohjelmissa tekniikoiden ja teknologioiden merkitys korostuu 1990-luvun loppupuoliskolla. Teknologioista ja niiden hyväksikäytöstä aletaan puhua erityisesti Lipposen hallituksissa. Jätteenmäen hallitusohjelmassa erityisesti osaaminen nousee keskeisenä käsitteenä teknologioiden rinnalla. Ammattiyhdistysliikkeen ohjelmissa tekniikan inhimilliset vaikutukset ovat esillä kenties aikaisemmin kuin muualla. Jo 1980-luvun alussa odotetaan, että tekniikat helpottavat työtä, mutta toisaalta pelätään, että ne tuovat tullessaan pakkotahtista työtä. Ay-liike korostaa myös jatkuvasti koulutuksen merkitystä. 1990-luvun puolivälissä se ryhtyy myös puhumaan osaamisesta ja myöhemmin jatkuvasta ja elinikäisestä oppimisesta.

1990-luvun lama näyttää olevan aineiston suurin taitekohta, joka muuttaa monin tavoin strategista puhetta. Yrityksille lama tuo tappiollisia vuosia ja monet niistä ilmoittavat merkittävistä henkilöstön vähennyksistä. Lama synnyttää paljon puhetta rakennemuutoksista, tehostamisesta, rationalisoinnista, keskittämisestä ja karsimisesta. Samaten henkilöstöltä vaaditaan joustavuutta ja muutosalttiutta. Yritykset ottavat lamavuosina myös voimakkaasti kantaa yhteiskuntapolitiikkaan.

Veroja vaaditaan kevennettäväksi ja julkiselle sektorille vaaditaan rakennemuutosta. Näyttääkin siltä, että yritykset käynnistävät laman myötä muutospuheen, jonka myötä taloudellisen tehokkuuden käsitteistö leviää myös hallitusohjelmiin.

Hallitusohjelmissä laman tuoma muutos näkyy ennen muuta taloudellisen käsitteistön ja taloudellisten tavoitteiden esillepanona 1990-luvun hallitusohjelmissä.

Kilpailukyky, taloudellinen kannustavuus, joustavuus ja työttömyyden puolittaminen ovat tärkeässä asemassa.

Ammattiyhdistysliikkeen strategioissa 1990-luvun lama näkyy selkeästi 1990-luvun puolivälissä puheena joustoista, paikallisesta sopimisesta ja epätyypillisistä työsuhteista. Lama on tuonut työelämään uusia piirteitä, joihin ay-liike yrittää sopeutua. Näyttää myös siltä, että vuonna 1996 ay-liike on varsin voimaton estämään muutoksia ja pyrkii strategisesti lähinnä määrittelemään joustavuuden käsitettä positiiviseksi työntekijöiden kannalta. 2000-luvun alussa tuodaan myös joustavuuden kielteisiä puolia esiin jo selvästi selkeämmin: pitkiä työaikoja, epävarmuutta, kiirettä ja työpainetta. Ammattiyhdistysliikkeen poliittisissa tavoitteissa tapahtuu niin ikään muutoksia lamavuosina. 1980-luvun alussa tuloeroja pidetään riistona ja ay-liike ilmoittaa solidaarisen palkkapolitiikan keskeiseksi tavoitteekseen. 1990-luvun puolivälissä SAK toteaa, ettei solidaariseen palkkapolitiikkaan yrityskohtaisessa sopimisessa enää juuri ole mahdollisuutta. Tuloerojen tasaaminen jätetäänkin verotuksen ja julkisten palvelujen varaan, mutta samalla todetaan, että niissäkin liikkumavaraa on kovin vähän.

2000-luvun alussa on ehkä kiinnostavinta se, että strateginen puhe saa uusia, ”pehmeämpiä” sävyjä verrattuna 1990-luvun laman sävyttämään taloudellisten välttämättömyyksien vuosikymmeneen. Ensimmäisenä tämä käänne näkyy yrityksissä, joissa puhe kääntyy yritysten arvoihin ja me-henkeen. Samalla luodaan yhteishenkeä ja motivaatiota vasta fuusioituneisiin ja nopeasti kasvaneisiin ja kansainvälistyneisiin yrityksiin. Myös ammattiyhdistysliikkeessä ryhdytään voimakkaasti korostamaan työn laadullisiin puoliin liittyviä tavoitteita. Ay-liike vaatii erilaisia osallistumisjärjestelmiä ja puhuu kannustavan työyhteisön, sitouttamisen ja hyvän johtamisen puolesta.

Pehmeämmät arvot näkyvät myös politiikan puolella erityisesti vuonna 2003, jolloin Jätteenmäen hallitusohjelmassa puhutaan paljon hyvinvoinnista ja sen turvaamisesta. Hyvinvointi nousee ohjelmassa kiinnostavasti kilpailukyvyn rinnalle toiminnan perusteluksi politiikan eri lohkoilla. Ay-liikkeen puhetavoissa on havaittavissa samantyyppinen muutos kuin hallitusohjelmissa. Hyvinvointiyhteiskunta nostetaan vahvasti esiin 2000-luvun alussa. Samalla kannetaan huolta köyhyyden ja syrjäytymisen poistamisesta.

Tutkimuksessa esiin nousseet pehmeät, yhteisöllisyyttä eri tavoin korostavat puhetavat, so. henkilöstöä, arvoja ja toisaalta hyvinvointiyhteiskuntaa ja valtiota korostavat retoriikat, selittyvät ehkä 1990-luvun muutoksilla, joihin vuosikymmenen lopulla pyritään vastaamaan. Lama ja kansainvälistymisen vaatimukset löivät merkittävimmän jäljen yritysten työoloihin sekä toisaalta julkisiin palveluihin työtahdin ja vaatimusten kiristyessä. Yrityksissä ongelmia ryhdyttiin korjaamaan henkilöstöön kohdistuvalla puhuttelulla. Ne pyrkivät selvästi luomaan työntekijöissään yritykseen kiinnittyvää yhteisöllisyyttä ja käynnistävät yhteisöllisiä arvopohdintoja. Yritykset näyttävät samalla näin tarjoavan vaihtoehtoa kansalliselle politiikalle ja ay-liikkeelle. 2000-luvun alussa näyttääkin osin olevan käynnissä taistelu suomalaisten ”sieluista”, siitä, kuka – yritykset, hallitukset vai ay-liike – onnistuu luomaan yhteisöllistä puhetta, johon ihmiset samastuvat ja jonka he kokevat omakseen.

Tämän tutkimuksen perusteella näyttää myös siltä, että ennen muuta yritysten kansainvälistyminen luo paineita, joihin sekä yritysten että valtion ja ammattiyhdistysliikkeen on reagoitava. 1980-luvun alkupuolella kansainvälistymisen merkitys alkaa korostua yrityksissä ja samaan aikaan alkaa esiintyä kritiikkiä kansallista valuuttapolitiikkaa kohtaan. 1986 Holkerin hallitus lanseeraa itsensä rakennemuutoksen hallituksena. Näyttää siis siltä, että politiikka on mukana muutoksessa ja 1980-luvulla sinipunahallituksessa on vetoa talouden kansainvälistämiseen ennen muuta hallitusohjelmaan kirjatun ”vakaan markan” valuuttapolitiikan kautta. Kansallisista devalvaatioista halutaan eroon ja niiden tilalle halutaan kansainvälistä kilpailua ja avautumista.

Holkerin hallituksen aikana Suomen Pankki ryhtyy toteuttamaan vakaan markan politiikkaa ja samalla pääomien liikkeitä vapautuvat. Näitä toimia seuraa kuitenkin 1990-luvun alussa suuri lama, joka tuo talousvetoiselle puheelle ylimääräistä lisäpotkua. Yritykset reagoivat lamaan ensimmäisenä heti 1990-luvun alussa. Se merkitsee voimakkaita saneerausohjelmia ja toiminnan tehostamista. Samaan aikaan monet yritykset kohdistavat vaateita myös valtioon ja julkissektoriin. Julkiselle sektorille vaaditaan samanlaisia saneerauksia kuin yksityiselle ja samalla vaaditaan myös verojen alennuksia yritysten toimintakyvyn parantamiseksi. Laman aikana yrityksissä vallitsee voimakas vaatimus jatkuvasta muutoksesta. Muutoksen ja jäykkyyksien purkamisen vaatimus kohdistetaan myös julkiseen sektoriin. Hallitus näyttää vastaavan näihin vaatimuksiin ryhtymällä puhumaan taloudellisen kilpailukyvyn tärkeydestä ja ohjausjärjestelmien muokkaamisesta ”kannustavammiksi” ja joustavammiksi. Myös ammattiyhdistysliike joutuu muokkaamaan puhettaan: joustavuudessa yritetään nähdä hyviä puolia, maan kansainvälinen kilpailukyky otetaan vakavasti ja vanha riiston ja taistelun retoriikka katoaa.

1980-luvulta lähtien yleistyy myös teknis-taloudellinen puhe suomalaisesta kilpailukyvystä, tietoyhteiskunnasta, teknologiasta ja osaamisesta. Tässäkin suhteessa yritykset näyttävät olevan tienraivaajia ja niiden käyttämä käsitteistö omaksutaan hallitusohjelmiin. Kansainvälinen kilpailukyky on vielä 1980-luvulla talouselämän käsite ja sillä tarkoitetaan usein ennen muuta vientiyritysten hintakilpailukykyä. 1990-luvulla kilpailukykyä ryhtyvät käyttämään myös hallitukset ja ay-liike. Kansallisesta kilpailukyvystä ja sen edistämisestä tulee monia eri merkityksiä saava laaja poliittinen projekti, johon osallistuvat myös politiikan tekijät ja työntekijäpuoli. 1990-luvun lama vauhdittaa tätä kehitystä. Laman jälkeisinä vuosina hallitusohjelmissa syntyy suomalaisen tietoyhteiskunnan teknis-taloudellinen projekti, jossa pyritään turvaamaan yhteiskunnan kansainvälistä kilpailukykyä. 1990-luvun lopulla kaikki kolme sektoria kantavat huolta Suomen kansainvälisestä kilpailukyvystä ja näyttää siltä, että kilpailukyky on siirtynyt yritysten puheesta 1980-luvulta 1990-luvulla hallitusohjelmiin ja ammattiyhdistyksen tavoiteohjelmiin.

Suomessa tapahtuneesta muutoksesta on myös esitetty tulkintoja, joiden mukaan siirtyminen markkinavetoiseen järjestelmään ja sinipunahallitukseen merkitsivät

historiallista muutosta ja eliittien konsensuksen purkautumista tai yleensä auktoriteettien murrosta ja kansallisen yhtenäiskulttuurin hajoamista. Tämän tutkimuksen tulokset asettavat näitä ajatuksia kyseenalaiseksi. Sen sijaan tutkimuksen tulokset vahvistavat ajatusta siitä, että talouden kansainvälistyminen kyllä luo voimakkaita paineita kansalliselle politiikalle ja ay-liikkeelle 1980-luvulla, mutta että suomalainen tapa selvitä näistä haasteista on kehittää laman vauhdittamana uusi konsensukseen ja yhteisymmärrykseen perustuva kansallinen teknis-taloudellinen retoriikka.

Toisaalta kiinnostavaa on myös se, että 2000-luvun alussa näyttää kuitenkin siltä, että politiikan ja ay-liikkeen sekä toisaalta yritysten retoriset strategiat lähtevät joiltakin osin eri suuntiin. Yritysten retoriikka suuntautuu 1990-luvun lopulla voimakkaasti kansainvälisille sijoittajille ja toisaalta henkilöstön motivoimiseen. Poliitiikan ja ay-liikkeen kansallinen projekti puolestaan saa uusia sävyjä, kun siihen liitetään 2000-luvun alussa laadullisen hyvinvoinnin teema ja politiikan puolella hyvinvointi ryhdytään määrittelemään kansallisen kilpailukyvyn tekijäksi. Pohjoismainen hyvinvointiyhteiskunta mainitaan suomalaisissa hallitusohjelmissa ensimmäisen kerran vuonna 1999 ja Jäätteenmäen ohjelmassa vuonna 2003 mainitaan myös hyvinvointi*valtio* ensimmäinen kerran hallitusohjelmissa. Myös ammattiyhdistysliike pitää yllä kansallista puhetta. 2000-luvun alussa SAK puhuu suomalaisesta sopimussyhteiskunnasta. Samaan aikaan, kun yritysten toiminta kansainvälistyy, niin ay-liike asemoi itsensä voimakkaasti osaksi kansallista kilpailukykyä ja kansallisen sopimisen yhteiskuntaan. Toistaiseksi on kuitenkin vaikea tulkita tämän käänteen laajempaa merkitystä.

SUOMEA TRIMMAAMASSA: STRATEGISET RETORIIKAT YRITYKSISSÄ, POLITIIKASSA JA AY-LIIKKEESSÄ 1980-2003

Yhteiskunnan toimintojen suunnitteleminen ja ohjaaminen erilaisten strategioiden avulla on keskeinen piirre yhteiskuntien muutosprosesseissa. Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää strategisen retoriikan muutoksia Suomessa 1980-luvulta 2000-luvun alkuun.

Tutkimuksen taustalla ovat suomalaisessa kansantaloudessa 1980-luvulta lähtien tapahtuneet varsin merkittävät murrokset. Näitä muutoksia ovat olleet muun muassa 1990-luvun lama, talouden kansainvälistyminen, verkostomallinen toiminta, uudet teolliset tuotantomuodot sekä IT-sektorin merkityksen kasvu. Näillä muutoksilla voidaan olettaa olevan yhteyksiä myös siihen strategiseen ajatteluun ja kulttuuriin, joka yhteiskunnassa on kehittynyt tai ollut vallitsevana.

Tässä tutkimuksessa on tarkoitus perehtyä syvällisemmin strategisiin retoriikkoihin suomalaisessa yhteiskunnassa 1980-luvulta 1990-luvulle. Tutkittavaksi on valittu tekstejä, jotka kuvaavat yhteiskunnan eri lohkojen strategista suunnittelua kyseisenä ajanjaksona.

Tarkoituksena on arvioida suomalaisen rakennemuutoksen hallintaa ja analysoida, millaista strategista suunnittelua ja retoriikkaa muutokseen on liittynyt.

Prosessia tutkitaan ottamalla esimerkkejä yritysten, hallituspolitiikan ja ammattiyhdistysliikkeen keskeisistä strategisista dokumenteista. Tutkimuksen keskeisiä kysymyksiä ovat:

- Miten yhteiskunnan strateginen suunnittelu- ja ohjauspuhe on muuttunut 1980-luvulta 1990-luvulle?
- Mitkä ovat strategiapuheen keskeisiä käsitteitä ja miten ne ovat muuttuneet?
- Miten erilaiset strategiset käsitteet ja puhutavat ovat levinneet yhteiskunnan eri alueille?

1 AINEISTOT JA ANALYYSI

Tutkimukseen on kerätty historiallisesti mahdollisimman ehjät aineistot, joista näkyy strategisen puheen kehitys 1980-luvulta 1990-luvulle. Nämä aineistot kohdistuvat kolmelle sektorille: yrityksiin, politiikkaan ja etujärjestöihin. Aineistoina on käytetty sellaisia dokumentteja näiltä sektoreilta, joiden avulla toimijoiden voidaan katsoa ilmaisevan keskeisiä strategisia päämääriään (ks. liite 1). Yrityssektorilta on johdon katsauksia analysoitu kymmenen suuryrityksen vuosikertomuksista vuosilta 1980-2003. Poliitiikan puolelta analysoitavina ovat olleet hallitusohjelmat samalta ajanjaksolta. Etujärjestösektorilta analysoitavina ovat olleet SAK:n periaateohjelmat.

Tekstejä on analysoitu laadullisen tekstianalyysin keinoin. Tekstit on käyty läpi käyttäen SWOT-analyysiin pohjautuvaa sisällönluokittelua. SWOT-analyysistä nousevan luokittelun käyttö on ollut strategisen suunnittelun peruskehys monissa organisaatioissa. On oletettavaa, että monet strategiaperit on kirjoitettu SWOT-analyysia seuraten tai ainakin samantyyppisistä lähtökohdista käsin. Toisaalta SWOT on käyttökelpoinen analyysikehikko sisällönanalyysissa myös siksi, että se on luokittelultaan yleispätevä ja selkeä ja sopii siksi monenlaisten aineistojen analyysina. SWOT:n pohjalta nousevat peruskategoriat ovat:

- i) Toimijan omat vahvuudet
- ii) Toimijan omat heikkoudet
- iii) Toimintaympäristön mahdollisuudet
- iv) Toimintaympäristön uhat

Tämän perusluokittelun jälkeen on pyritty nostamaan esiin niitä erilaisia toistuvia ja systemaattisia tapoja, joilla toimijat kuvaavat omia vahvuuksiaan, heikkouksiaan sekä toisaalta toimintaympäristön mahdollisuuksia ja uhkia.

Käyn läpi ensin tutkimuksen kohteena olevat kolme sektoria ja niillä esiin nousevat strategiapuheen muutokset. Lopuksi vertailen eri sektoreilla esiin nousevaa strategista puhetta ja pohdin, mitä yhteistä ja mitä erityistä kunkin yhteiskunnan sektorin strategiapuheessa on.

2 TAUSTA: SUOMALAISEN YHTEISKUNNAN MUUTOKSIA

Talouselämässä tärkein muutosvoima 1980-luvun alkupuoliskolla olivat uudet teknologiat, jotka muuttivat tuotantotapoja. 1960-luvulta lähtien kehittyi uusia tekniikoita, jotka ovat muuttaneet teollisia tuotantotapoja. Informaatioteknologiat automatisoivat teollista tuotantoa ja loivat uusia tuotteita ja palveluja, jotka ovat muuttaneet muiden teollisuuden alojen toimintatapoja. (Freeman & Soete 1987, 50-51.) Uudet tuotantotavat perustuvat pienille tuotantoryhmille ja tiimeille, eriytyneille tuotteille, varastot minimoivalle tuotannolle, taitojen jatkuvalle kehittämiselle, vertikaaliselle hajauttamiselle ja teollisille alueille.

Suomi kävi myös 1980- ja 1990-luvuilla läpi poikkeuksellisen voimakkaan muutoksen tuotantorakenteessaan, kun IT-sektori nousi merkittävään asemaan. Samalla yritysten toimintalogiikka muuttui entistä kansainvälisemmäksi. Yritykset voivat liikkua entistä vapaammin ja organisoida tuotantoa, jakelua ja markkinointia yhä laajemmille maantieteellisille alueille. Tätä yritysten globalisoitumista on vahvistanut vielä pääomamarkkinoiden vapautuminen. Uusien teknologioiden myötä myös palvelut, erityisesti finanssipalvelut ja pankkitoiminnat ovat kansainvälistyneet ja tehostuneet. Rakennemuutokseen toi vauhtia myös 1990-luvun lama, joka merkitsi teollisuudessa huikkea tuottavuuden nousua (Maliranta 1999, 63-75).

Yksityisellä sektorilla yritykset ovat tulleet kustannustietoisemmiksi ja joustavammiksi, verkostoituminen ja alihankkijuus ovat olleet 1990-luvun tunnussanoja. Yritykset ovat kansainvälistäneet toimintaansa ja ottaneet käyttöön uusia, joustavuuteen ja alihankkijuuteen perustuvia verkostomaisia toimintamalleja, jotka myös hajauttavat tuotantoa kansainvälisesti. (Koski ym. 2001, 61-74.)

Samalla yritysten toiminta on kansainvälistynyt (Ali-Yrkkö ym. 2000). Monissa suomalaisissa suuryrityksissä jo yli puolet osakkeista on ulkomaisten osakkeenomistajien, yleensä suursijoittajien ja eläkerahastojen, hallussa. Suomessa merkittävintä on ollut kansallisten yritysten kasvaminen pohjoismaiseen kokoluokkaan ja erityisesti fuusiot ruotsalaisten yritysten kanssa. (Kosonen 2001, 161-162.) Kansainvälistyminen on merkinnyt myös tuotto-odotusten kasvua ja

ulkomaalaisomistus on omalta osaltaan kasvattanut yritysten tehokkuutta (Huolman ym. 2000, 64-65). Ulkomaista omistusta voidaankin pitää yhtenä keskeisenä tekijänä, joka on muuttanut suomalaista liiketoimintajärjestelmää (Tainio 2003; Tainio ym. 2003).

Suomalaiset yritykset ovat kansainvälistäneet myös tutkimus- ja kehitystoimiaan varsin voimakkaasti. Vuonna 1998 ulkomaisten tutkimus- ja kehitysmenojen osuus oli 26 % ja vuonna 2001 sen arveltiin nousevan jo 36 %:iin. Suurimmissa yrityksissä tutkimus- ja kehitystoiminnan kansainvälisyys oli kyselyjen mukaan jo 44 %. (Lovio 2002.)

Yritykset perustavat uusia tutkimusyksiköitä tai saavat jo olemassa olevia yritysfuusioiden kautta. Suomessa lähinnä Nokia on vastannut uusien yksiköiden perustamisesta. Muille yrityksille ulkomainen tutkimustoiminta on tullut enimmäkseen fuusioiden kautta. Ulkomainen tutkimus- ja kehitystoiminta on myös keskittynyt voimakkaasti pieneen joukkoon suuryrityksiä. Nokian osuus suomalaisten yritysten ulkomaisesta tutkimuspanoksesta on 75 prosenttia. Loput 25 % keskittyvät voimakkaasti niin, että noin 16 suurinta yritystä vastaa 95 %:sta Suomen ulkomaisista tutkimuspanoksista. (Emt. 2-3.)

2.1 Hallittu rakennemuutos

Teknologiset muutokset heijastuivat Suomessa myös politiikkaan, kun Holkerin sinipunahallitus otti vuonna 1987 tunnuslauseekseen ”hallitun rakennemuutoksen”. Hallituksen tavoitteena oli suomalaisen yhteiskunnan hallittu rakennemuutos maatalous- ja teollisuusvaltaisesta yhteiskunnasta kohti palveluihin ja aineettomiin hyödykkeisiin nojaavaa tietoyhteiskuntaa. Hallitus riitautui kansallisten pääomien kanssa ja pudotti maa- ja metsätaloussektoria edustaneen Keskustan oppositioon ja pyrki ohjelmallaan ”hallittuun rakennemuutokseen” sekä vakaaseen valuutan arvoon ja irtautumaan kansallisesta devalvaatiosta (Kortteinen 1987, 6-18).

Rahapolitiikassa käytiinkin 1990-luvun alussa laman aikana ankara taistelu devalvaatiosta. Suomi devalvoi markan loppusyksystä 1991 ja kriisin edelleen

jatkuessa laski markkan kullumaan syyskuussa 1992 (Hulkko & Pöysä 1998, 331- 352; Kiander & Vartia 1998, 192-252). Tämä kriisissä tehty ”pakkodevalvaatio” ja kellutus noudattelivat vanhaa devalvaatioille perustunutta poliittista linjaa. Kriisin jälkeen lähdettiin yhä päättäväisemmin pyrkimään irti kansallisesta valuuttapolitiikasta. Kelluvan kurssin kausi päättyi, kun markka liitettiin EU:n valuuttakurssimekanismin ERM:iin lokakuussa 1996 (Kiander & Vartia 1998, 214). Samalla Suomi luopui kansallisten devalvaatioiden politiikasta ja astui länsieurooppalaisen valuuttajärjestelmän piiriin, mitä voidaan pitää tärkeänä askeleena kohti yhteistä länsieurooppalaista valuuttaa euroa.

2.2 Pankkikriisi ja lama

1990-luvun alussa Suomi ajautui toisen maailmansodan jälkeisen historiansa vakavimpaan talouskriisiin. Suomen talouskriisiä voidaan tarkastella kansainvälisesti erityisesti pääomien vapauttamiseen liittyvänä pankkikriisinä (Honkapohja & Koskela 1999; Hämäläinen 1996; Llewellyn 1996).

1980-luvulta lähtien kansainvälisellä arenalla on esiintynyt voimakkaita pyrkimyksiä vapaakaupan, tavaroiden, palvelujen ja työvoiman liikkuvuuden lisäämiseksi. Näiden pyrkimysten rinnalla myös pääomien liikkumista vapautettiin ja valtiot poistivat vähitellen erityisesti 1980-luvulta lähtien pääoman liikkuvuutta estäviä säännöksiä. (Kosonen 2001, 162).

Myös Suomen Pankki aloitti ulkomaisten rahavirtojen vapauttamisen jo 1980-luvun alussa pääasiassa laajentamalla hallinnollisin päätöksin vähitellen sitä joukkoa, joka sai vapaasti ottaa lainaa maan rajojen ulkopuolelta. (Hulkko & Pöysä 1998, 139, 186-187.) Pankit ryhtyivät ottamaan halpakorkoista lainaa ulkomailta ja rahan määrä kansantaloudessa alkoi kasvaa ilman, että Suomen Pankki pystyi puuttumaan asiaan. Lainoja alettiin antaa kohteisiin, joiden tuotto-odotukset olivat epävarmoja ja osoittautuivat lopulta katteettomiksi. (Aaltonen & Aurikko 1989, 11-20; Hämäläinen 1996, 63-70, 76.)

Varsinaisena kriisin alkuvuotena voidaan pitää vuotta 1990. Maan talous syöksyi nopeasta noususta laskukierteeseen, joka alkoi näkyä konkurssina, työttömyytenä ja pankkien heikentyvänä tilanteena. Ongelmia syvensi samaan aikaan osunut Neuvostoliiton romahdus ja idänviennin tyrehtyminen (Ranki 2000, 265-272). Bruttokansantuote sukelsi vuoden 1989 yli viiden prosentin vuosikasvusta noin 10 prosentin laskuun vuosina 1992 ja 1993. Reaalikorko oli Euroopan korkein vuodesta 1989 vuoteen 1992. (Hulkko & Pöysä 1998, 397.)

Pankkikriisillä oli vakavia vaikutuksia myös muuhun yhteiskuntaan. Kuplan puhkeamisesta aiheutui ketjureaktio, joka näkyi yksityisellä sektorilla pankeissa ja yrityksissä, mutta kriisiytti myös julkisen talouden, valuutta-, budjetti- ja tulopolitiikan.

Pankkituki merkitsi lähes 10 % yhden vuoden kansantuotteesta. Lopulta pankkitukea ohjattiin kaikille merkittävälle kotimaisille pankeille ja siitä koitui arviolta kaikkiaan 50 miljardin markan lasku veronmaksajille. (Vihriälä 1996, 117.) Valtio joutui ottamaan rajusti ulkomaista velkaa rahoittaakseen pankkituen ja muut talouskriisin vaatimat sosiaalimenojen kustannukset. Kokonaisuutena valtion velan määrä kolminkertaistui vuodesta 1990 vuoteen 1992 ja edelleen kaksinkertaistui vuoteen 1996 mennessä. (Kosunen 1997, 42.)

Samaan aikaan yksityisen sektorin romahdus kasvatti työttömyyttä ja pienensi verotuloja niin, että valtiontalous joutui ankariin paineisiin. Kriisi näkyi yritysten konkurssina, taseiden ja kiinteistöihin sijoitettujen omaisuusarvojen romahduksena, saneerauksina ja työttömyytenä (Ristimäki 2000, 180-207).

Kun Suomen työttömyysaste oli Euroopan alhaisimpia vielä vuonna 1992, vuonna 1993 se oli jo Espanjan jälkeen Länsi-Euroopan toiseksi korkein. (Pekkarinen & Vartiainen 1995, 425.) Työttömyydestä tuli myös entistä toistuvampaa, työttömyysjaksojen kestot pitenevät ja pitkäaikaistyöttömyys lisääntyi (Santamäki-Vuori 1998, 141-142). Vuosina 1991-1993 noin neljä tuhatta teollisuusyritystä ajautui konkurssiin ja kaikkiaan konkurssiin meni kyseisinä vuosina yli 20 000 yritystä (Ristimäki 2000, 204-205). Suomessa on laskettu olleen peräti 320 000 kriisin vuoksi ylivelkaantunutta (Kulha 2000, 287).

2.3 Poliittisia kamppailuja

Finanssipolitiikassa lama alkoi näkyä varsinaisesti vuonna 1990, jolloin maan talouskasvu painui nolnaan. Kesällä 1991 alkoivat säästöohjelmat. Säästöehdotusten helpottamiseksi vuoden 1992 aikana ajettiin läpi valtiopäiväjärjestyksen muutos: eduskunnan kolmasosa ei voinut enää äänestää lakeja vaalien yli. Ainoastaan perusturvaa heikentävät säästölait muodostivat poikkeuksen. (Kosunen 1997, 34-37.)

Elokuussa 1992 hallitus julkaisi kahdeksankohtaisen vakuutuksen linjansa pitämisestä, mikä tarkoitti valtionalouden voimakkaita säästöjä. (Hulkko & Pöysä 1998, 402-403.) Vuoden 1993 helmikuussa valtion menoja päätettiin karsia kolmessa vuodessa vuosina 1994-1996 yhteensä 45 miljardilla markalla. Vuonna 1995 talousarvioesityksessä pyrittiin palauttamaan menot vuoden 1991 tasolle. Vuonna 1996 talousarvioon sisällytettiin 12 miljardin leikkaukset sekä suunnitelma vuosiin 1997-1999 ajoittuvista lisäsäästöistä. (Kosunen 1997, 38-41.)

Säästöt herättivät poliittista erimielisyyttä ennen vuoden 1991 eduskuntavaaleja, mutta sen jälkeen poliittinen erimielisyys päättäjien keskuudessa väheni nopeasti. Säästöistä tuli yhteisesti tunnustettu välttämättömyys ja keynesiläinen puhe elvytyksestä hiljeni. Talouspolitiikkaan ilmestyi säästö päätösten perusteluissa puhetapa, jossa korostettiin, että velan vuoksi julkista sektoria on pienennettävä ja siellä on ryhdyttävä voimakkaisiin rakenteellisiin muutoksiin ja uudistuksiin (Kosunen 1997, 42).

Lama herätti myös laajemman keskustelun hyvinvointivaltion kohtalosta. Hyvinvointivaltion rakenteita kritisoitiin, koska se ei kannustanut ihmisiä työhön ja sosiaaliturvaan pelättiin muodostuvan tuloloukkuja, joissa ei kannattanut lähteä töihin. Perinteisempää hyvinvointiajattelua edustavasta sosiaalipoliittisesta näkökulmasta asiaa katsovat keskustelijat puolestaan näkivät, että säästöt lisäävät köyhyyttä, eriarvoisuutta ja syrjäytymistä. (Kiander & Vartia 1998, 318-320.)

Tämä poliittinen käänne näkyi myös hallituksen politiikan perusteluissa silloin, kun lama ryhdyttiin nousemaan. Vuoden 1997 budjetissa menoleikkaukset suunnattiin tulonsiirtoihin ja toisaalta tulojen ja työn verotusta pyrittiin keventämään kansalaisten ”houkuttelemiseksi” ja ”kannustamiseksi” töihin työttömyyden pysyessä edelleen varsin korkeana. (Kosunen 1997, 38-41.)

2.4 Työmarkkinat murroksessa

Myös tulopolitiikan laajemmat toimintatavat ja periaatteet joutuivat kriisissä murrokseen. Tulopolitiikka sai erityisen merkittävän roolin suomalaisessa politiikassa 1970-luvulla, kun työmarkkinoiden eri intressiryhmät keskittivät edunvalvontaansa suurille keskusjärjestöille. Tulopolitiikkaa tehtiin 1970-luvulta lähtien tulopoliittisilla sopimuksilla, joissa työntekijät, työnantajat ja valtio sopivat keskitetysti palkkatasosta ja työehdoista. Valuuttakurssipolitiikka niveltui osaksi tulopolitiikkaa, kun metsäteollisuuden heikentynyttä hintakilpailukykyä korjattiin devalvaatioilla. 1980-luvulta lähtien kansainvälisten markkinoiden kasvava merkitys alkoi osaltaan kyseenalaistaa kansallisen tulopoliittisen järjestelmän toimivuuden. Markkinoiden avaaminen kasvatti suuryritysten kokoa ja kansainvälisyyttä ja osaltaan heikensi kansallisten sopimusjärjestelmien suosiota. (Kosonen 1998, 301-305.)

Devalvaatioista luopumiseen tähtäävä rahapolitiikka kyseenalaisti osaltaan perinteisen tulopolitiikan. Erityisesti se nosti laman aikana esiin poliittisen kysymyksen palkkojen laskemisesta. Esitettiin, että jos valuutan arvoa ei muuteta, toinen mahdollisuus kilpailukyvyyn parantamiseksi olisi laskea vientiteollisuuden palkkoja maan sisäisellä sopimuksella.

Kriisissä käynnistyi keskustelu tästä ”sisäisestä devalvaatiosta”, palkkojen pudottamisesta maan sisällä. Suomen Pankin johtajistoon kuulunut Kalevi Sorsa teki valtakunnansovittelija Jorma Reinin avulla ehdotuksen, jonka mukaan palkkoja olisi alennettu kolme prosenttia ja työntekijöiden kannettavaksi olisi tullut neljä prosenttia TEL-maksusta. (Hulkko & Pöysä 1998, 338.) Hanke ei mennyt läpi ja keskustelu palkkojen alentamisesta päättyikin Suomen tekemään devalvaatioon.

Tulopolitiikassa keskusteltiin paljon työelämän ja työmarkkinoiden ”joustoista” ja ”jäykkyydestä”. Lamassa yritysten vaikeuksista syytettiin ”jäykkää” tulopolitiikkaa ja sitä, ettei palkoista ja työehdoista voitu sopia ”joustavasti” kriisin iskiessä. Erityisesti keskitetty tulopoliittinen sopimusjärjestelmä nähtiin jäykkänä ja sen ohelle nostettiin vaihtoehtona ”joustavampi”, työpaikoilla tehtävä paikallinen sopiminen.

Yleensä työnantajat vaativat joustavampia järjestelmiä ja työntekijät pyrkivät vastustamaan niitä. Käytännössä keskustelu näytti johtavan lähinnä keskitettyjen kokonaisratkaisujen hajoamiseen. Ahon porvarihallituksen aikana päädyttiin hajautettuihin liittokohtaisiin sopimuksiin ja hallitus ajautui ristiriitoihin ammattiyhdistysliikkeen kanssa. Hajautetut sopimukset merkitsivät samalla palkkahaitarin kasvua. Vuoden 1993 liittoneuvotteluissa vientisektori sai suuret palkankorotukset verrattuna muihin sektoreihin. Samaten vuoden 1995 liittokohtaisissa neuvotteluissa vientisektorin ja muiden palkansaajien väliset erot kasvoivat. (Kosonen 1998, 301-305.) Kokonaisuutena näyttää kuitenkin siltä, että lama jäi tulopolitiikassa välivaiheeksi, jossa keskitetty sopiminen ajautui kriisiin. Lamasta selvittäessä se kuitenkin toipui ja Suomessa palattiin keskitettyjen ratkaisujen aikaan (Julkunen 2001, 101-102).

2.5 Luovaa tuhoa ja sen kääntöpuolia

Akuutin kriisin voidaan nähdä helpottavan vuonna 1993, jolloin kansantalouden tunnusluvut alkoivat jälleen palata kasvu-uralle (Hulkko & Pöysä 1998, 436; Ranki 2000, 16). Ensimmäisenä jaloilleen pääsi talouselämän ydinosa, erityisesti vientiteollisuus, joka nousi jo vuoden 1993 lopulla takaisin kasvu-uralle.

Työttömyys jatkoi kuitenkin nousuaan vielä 1994 vuoden alkupuolen ja kääntyi hitaaseen laskuun vasta syksyllä 1994 (Hulkko & Pöysä 1998, 438). Vaikka talouskasvu lähti nopeaan ja pitkään kasvuun vuodesta 1994 lähtien, työpaikkojen määrä supistui useilla toimialoilla vielä vuosien 1989-1999 ajanakin. Työllisten määrä maataloudessa, teollisuudessa, rakentamisessa, kaupassa ja liikenteessä supistui noin 250 000 henkilöllä.

1990-luvun lama oli suomalaisille yrityksille taitekohta, jota voidaan luonnehtia schumpeterilaisella ”luovalla tuholla”: se merkitsi yrityksille voimakasta rakennesopeutusta (Suvanto 2002, 32-36). Tällä luovalla tuholla oli erilaisia seurauksia.

Suomen tehdasteollisuuden työn tuottavuus suorastaan ponnahti ylöspäin pahimpina lamavuosina 1991-1994. Kun Suomi vielä vuonna 1990 kuului kansainvälisessä vertailussa vahvaan keskijoukkoon, vuoteen 1995 mennessä suomalaisen tehdastyön tuottavuus oli ohittanut muutamassa vuodessa Ruotsin, Yhdysvallat ja Saksan ja keikkui tilastojen kärjessä. Suomen teollisuuden tuottavuuskasvu kiihtyi ja sen ansiosta kilpailukyky nousi kansainväliseen kärkijoukkoon. Erityisesti talouskriisiä kiitellään siitä, että se oli vauhdittamassa tätä kehitystä. (Maliranta 1999, 63, 79.)

Tällä kehityksellä oli myös toinen puolensa. Työn tuottavuus kasvoi talouskriisissä ennen muuta työn määrää vähentämällä. Vuonna 1999 koulutustasolla korjattu työpanos oli liki kymmenen prosenttia pienempi kuin vuonna 1990 (Pohjola 2001). Samaan taloudelliseen tulokseen käytettiin siis entistä vähemmän työtunteja, millä lienee yhteytensä siihen, että työolosuhteet Suomessa näyttävät muuttuneen. EVA:n vuonna 2000 tehdyssä kyselyssä 88 % vastaajista oli samaa mieltä siitä, että suomalaisilla työpaikoilla työskennellään ylikierröksillä ja niin kovan paineen alla, että monet ihmiset palavat enneaikaisesti loppuun (EVA 2001, 69). Työmarkkinoille muodostui epätyypillisten työsuhteiden ja vakiintuneen palkkatyön välinen ero. Ytimeen jäivät työnantajat ja ytimen työntekijät, sen laidoilla ovat pätkätyöläiset ja ulkopuolella on suuri työttömien joukko muistuttamassa kaikkia putoamisvaarasta.

Monet yritykset ja niiden omistajat hyötyivät kriisistä, joka toi työntekijöille palkkamalttia. Tulonjako muuttui siten, että entistä suurempi osa yritysten voitoista ohjautui omistajille ja entistä pienempi palkansaajille. Palkkojen osuus yritysten tuloksesta palasi 1970-luvun alussa vallinneelle, huomattavasti matalammalle tasolle. Kun palkkojen osuus kansantulosta vuonna 1990 oli 55,6 %, vuonna 2000 sen ennakoitiin olevan enää 45,4 %. Omistajien voittojen kasvu näyttikin olevan seurausta 1990-luvulla tapahtuneesta poikkeuksellisen suuresta tuottavuuden kasvusta ja maltillisista ansiotulojen kehityksestä. (Kavonius 2001, 6-9; Tilastokeskus 2000, 2001.)

Myös tuloerot kääntyivät kasvuun, kun työllisyys alkoi parantua 1990-luvun puolivälissä. Hyvätuloisin kymmenys saavutti lamaa edeltäneen tulotason nopeasti jo vuonna 1995, pienituloisin ei puolestaan saavuttanut sitä vielä vuoteen 1998 mennessäkään. Näyttää myös siltä, että erityisesti ylempien toimihenkilöiden ja miesten palkat olivat kasvattamassa tuloeroja. Toisaalta palkansaajien ansiotasoindeksi osoitti, että palkkaerot yksityisen ja julkisen sektorin välillä kasvoivat 1990-luvun puolivälistä lähtien. (Ruotsalainen 2000, 1-9; Tilastokeskus 2001.) Talouskriisin jälkeisessä Suomessa myös varallisuuserot kääntyivät varsin voimakkaaseen kasvuun. Erityisesti rikkaimman viiden prosentin varallisuus kasvoi ja heidän osuutensa koko varallisuudesta nousi 22:sta 26 prosenttiin vuodesta 1994 vuoteen 1998 mennessä. (Säylä 2000, 12).

Laman jälkeen myös Suomen aluerakenne näytti muuttuvan. Taantuvien seutujen määrä kasvoi ja perinteisten kehitysalueiden tilanne huononi verrattuna muuhun maahan (Okko, Miettilä & Hyvärinen 1998; Suomi keskittyy ja autioituu 1997). Näyttää myös siltä, että laman seurauksena syntyi sukupolvien välistä epätasa-arvoisuutta. Kun yleensä nuoremmat sukupolvet ovat olleet aikaisempia nuoria vauraampia, 1990-luvulla tämä kehitys pysähtyi ja nuoret olivat varattomampia kuin aikaisemmat sukupolvet nuorina ollessaan. Voikin olla, että 1990-luvun nuorista tulee varattomia keski-ikäisiä ja heidän vanhemmistaan varakkaita vanhuksia. (Matala 2000; Sauli 2000.)

2.6 Tehokkuutta julkiselle sektorille

Talouskriisin seurauksena valtiontaloudessa tehtiin lukuisia merkittäviä sosiaaliturvan supistuksia, joista tärkeimmät kohdistuivat sairaus- ja työttömyysturvaan, asumistukiin, eläkkeisiin ja kuntien valtionosuuksiin (Kosonen 1998, 347-348). Kokonaisuutena katsoen tapahtui varsin dramaattisia muutoksia. Vuosina 1992-1995 valtion menoja leikattiin 35 miljardia markkaa. Leikkaukset tuntuivat koko 1990-luvun ja voimakkaista leikkauksista huolimatta valtion menot kasvoivat 1990-luvun lopulle asti. (Leikkausten hinta 1997; Pekkarinen & Vartiainen 1995, 433-457.)

Laman ongelmien ratkaisemiseksi Suomeen tuli paljon erilaisia uusia ajatuksia julkisten palvelujen kehittämisestä. 1990-luvulla julkisen sektorin keskeinen toiminta-ajatus on ollut tehostaminen ja tuloksellisuuden mittaaminen. Tehostamisen tärkeimpänä tavoitteena on ollut pyrkimys voimavarojen tehokkaampaan käyttöön ja sitä on toteutettu erilaisilla tulosjohtamisen menetelmillä, jotka tulivat Suomessa julkisiin palveluihin erityisesti 1990-luvun laman ja säästöohjelmien vauhdittamana. Palveluihin pyrittiin usein hakemaan lisää tehokkuutta myös esittämällä ratkaisuksi erilaisia markkinamekanismeja kuten yksityistämistä, käyttäjämaksuja, käyttöseteleitä tai kilpailuttamista.

Tehostaminen myös toi tuloksia julkisella sektorilla. Kansainvälisissä vertailuissa esimerkiksi sosiaali- ja terveysmenojen osuus bruttokansantuotteesta laski merkittävästi. Erityisesti leikkaukset vaikuttivat sosiaaliturvan rahoitukseen: sosiaalimenojen arvioitiin olevan vuonna 2000 18.5 miljardia markkaa eli 8.5 % alemmalla tasolla kuin ne olisivat olleet ilman leikkauksia (Heikkilä 1997, 30). Lamassa sosiaalimenojen osuus valtion budjetista nousi korkeaksi nousseen työttömyyden kurimuksessa normaalia suuremmaksi. Laman jälkeen sosiaalimenojen ja julkisten menojen osuutta valtion taloudesta painettiin alaspäin laman aikaisesta 34 % huipusta vuoteen 1998 mennessä noin 27 % ja sen odotettiin putoavan 24 % vuonna 2001. Tässä mielessä Suomi näytti valinneen selvästi esimerkiksi Ruotsista poikkeavan linjan ja painuvan kohti eurooppalaista keskitasoa. (Julkunen 2001, 279.)

Lamavuodet näkyivät myös terveydenhuollossa siten, että terveysmenojen kasvu taittui vuonna 1992 ja menot kääntyivät laskuun seuraavina vuosina. Samalla palvelujen tuottaminen myös tehostui. Tuottavuus alkoi kohota sekä sairaaloissa että terveyskeskuksissa (Kiander ym. 2001, 43). Esimerkiksi terveyskeskusten kiinteähintaiset käyttömenot pienenevät viidenneksellä vuodesta 1991 vuoteen 1996. (Julkunen 2001, 246.) Kustannusten hillitseminen lamavuosina oli niin tehokasta, että 1990-luvun lopulla terveydenhuoltomenojen osuus kansantuotteesta oli painettu vuoden 1980 tasolle. Samalla se oli selkeästi alempi kuin EU- tai OECD-maiden keskiarvo (Julkunen 2001, 247). Suomessa terveydenhuollon rahoitus onkin poikennut muusta eurooppalaisesta kehityksestä. Vuodesta 1990 vuoteen 1997 kiinteähintaiset terveydenhuoltomenot asukasta kohden kasvoivat EU-maissa lähes 20 prosenttia, mutta Suomessa ne vähenivät noin 4 prosenttia. (Kiander ym. 2001, 42.)

Kansallinen terveydenhuolto-ohjelma laski, että jos julkiseen terveydenhuoltoon lisätään voimavaroja reaalisesti vuosittain 3,5 % vuosina 2003-2010, Suomen terveydenhuoltomenot saavuttaisivat EU-maissa vuonna 2001 vallinneen tason vuonna 2010 (STM 2002a; 2002b).

Kun palveluista on 1990-luvulla tingitty, monet leikkaukset ja säästöt ovat koetelleet heikoimmassa asemassa olevia väestöryhmiä (Anttonen & Sipilä 2000, 114). Kustannussäästöt ovat kohdistuneet nimenomaan huonoimmassa asemassa oleviin: mielenterveyspalvelujen, lasten ja nuorten psykososiaalisten palvelujen, päihdepalvelujen, vanhusten kotipalvelujen ja laadukkaan laitoshoidon tarpeessa oleviin. Tämän lisäksi säästöt ovat myös koetelleet terveydenhuollon pienipalkkaista henkilökuntaa. Säästöt näyttävät osuneen poliittisesti heikoimpiin ryhmiin. (Leppo 2001, 8.)

Jossakin määrin näyttikin siltä, että laman jälkeen vastakkain olivat julkisen sektorin pienipalkkaiset nais- ja vientisektorin varsin hyvin palkatut miesvaltaiset alat työntekijöineen ja -antajineen. Kriisi nostikin myös esiin kysymyksiä naisten tasa-arvoisesta asemasta hyvinvointivaltiossa (Haataja 2000, 64-65).

Myös työssä jaksamisesta tuli 1990-luvulla iso julkisen sektorin ongelma. Julkiselle sektorille oli koko 1990-luvun ajan tyypillistä jatkuva säästöpainne, palkkojen pienuus, rekrytointikiellot ja runsas määräaikaisten käyttäminen. Esimerkiksi kaupungeissa arvioidaan, että vakinaisten työntekijöiden työn määrä on vähentynyt 10-20 % ja samaan aikaan pätkätoiden määrä on lisääntynyt 1,3-3,0 -kertaiseksi. (Vahtera 2002, 13.) Vuonna 2000 neljäsosa työpanoksesta kertyi kunnissa määräaikaisena tehdystä työstä (Virtanen ym. 2002a, 53). Sairaaloissa määräaikaisten osuus henkilöstöstä oli samana vuonna 28 prosenttia (Virtanen ym. 2002b, 9). Myös monissa kouluissa opettajat työskentelevät määräaikaistutuksilla. Tieteentekijöiden liiton jäsenistä 76,5 prosenttia on määräaikaistutuksissa työsuhteissa. Yli puolella määräaikaistutisuus on korkeintaan vuoden pituinen. (Tieteentekijöiden liitto 2002.)

Kuntasektorilla työntekijöiden terveys näytti heikentyvän vuosina 1995-2000. Sairaslomien määrä lisääntyi kuudessa vuodessa puolitoistakertaisesti. Myös vuosina

2000-2001 tehdyssä laajassa Kunta 10 -kyselytutkimuksessa lähes kolmannes kuntien työntekijöistä koki terveydentilansa ja työkykynsä alentuneeksi. Lähes 30 % oli valmis luopumaan työnteosta, jos saisi toimeentulon jotenkin muuten, puolet oli valmis siirtymään eläkkeelle, jos se olisi ollut mahdollista, ja kolmannes harkitsi eläkkeelle siirtymistä tai oli jo hakenut eläkettä. (Vahtera 2002, 12.)

Kuntasektorin sisällä oli myös varsin paljon vaihtelua. Erityisesti sosiaali- ja terveystoimen työelämän laatu oli heikentynyt ja terveystoimessa henkilöstön työolot olivat vuonna 1999 heikkomat kuin millään muulla sektorilla. (Jylhäsaari 2001, 33-34; Lehto & Blomster 2000, 168-182; Nakari 2000, 7.) Työilmapiirin kannalta on erityisen huolestuttavaa, että kuntien työntekijät kokevat vaikutusmahdollisuuksiensa selvästi vähentyneen. Työtahtiin ja työtehtäviin ei koeta voitavan vaikuttaa. Yhä harvempi voi itse säädellä työtahtiaan ja pakkotahtisuus on lisääntynyt (Nakari 2000, 39).

Yksi pidemmän aikavälin huoli, jonka lamavuodet nostivat esiin, on pelko julkisten palvelujen vähittäisestä laadullisesta rapautumisesta niin, etteivät ne enää vastaa hyvin toimeentulevan keskiluokan tarpeisiin. Jos palveluiden laatu heikkenee, maksukyinen keskiluokka siirtyy vähitellen käyttämään yksityisiä maksullisia palveluja ja samalla sen veronmaksuhalut vähenevät, koska käyttäjät eivät koe saavansa veroille vastinetta julkisista palveluista. Julkiset palvelut saattavat joutua kurjistuvaan kierteeseen, jota on vaikea kääntää takaisin. (Kantola & Kautto 2002, 129-136.)

3 YRITYSTEN STRATEGIAPUHEEN MUUTOKSIA

Edellä kuvattujen muutosten voidaan olettaa heijastuvan myös siinä strategisessa ajattelussa ja kulttuurissa, joka yhteiskunnassa on kehittynyt tai ollut vallitsevana. Tarkastelen seuraavaksi sitä, miten strateginen puhe on muuttunut Suomessa yrityksissä, ay-liikkeessä ja hallituspolitiikassa 1980- ja 1990-luvuilla.

Tarkastelen aluksi yritysten strategisen puheen muutoksia 1980- ja 1990-luvuilla. Aineistona ovat kymmenen suomalaisen yrityksen vuosikertomukset, joista on analysoitu johdon katsauksia ja niiden puhetapoja käyttäen edellä mainittua SWOT-analyysin perusluokitusta ja nostaan sieltä esiin eri teemoja.

Analysoidut kymmenen suuryritystä ovat Kone, Metso (Valmet, Rauma), Nokia, Nordea (KOP, SYP, Merita), Sanoma-WSOY (Sanoma Osakeyhtiö, WSOY), Sampo (Postipankki, Leonia), Sonera (Posti- ja telelaitos, Tele), Stora Enso (Enso-Gutzeit, Enso), TietoEnator (Tietotehdas) ja UPM-Kymmene. Monet yrityksistä ovat käyneet läpi merkittäviä uudelleenjärjestelyitä ja fuusioita. Näissä tapauksissa olen käynyt läpi myös yrityksen merkittävimpien, sulkuihin merkittyjen edeltäjien vuosikertomukset.

Yritykset edustavat suomalaisen talouselämän tärkeimpiä ydinalueita. Mukana ovat perinteinen ydin metsä- ja metalliteollisuus (Kone, Metso, Valmet, Rauma, Stora-Enso, UPM-Kymmene), uusia informaatioteknologioita hyödyntäneet yritykset (Nokia, Sanoma-WSOY, Sonera, Posti- ja telelaitos, TietoEnator, Tietotehdas) sekä pankki- ja vakuutustoiminta (Nordea, Merita, KOP, SYP, Sampo).

Yritysten vuosikertomukset ja yritysjohton katsaukset niissä ovat varsin pitkälti tiettyjen esitystapojen ja rutiinien leimaamia. Johdon katsauksissa luodaan lyhyt katsaus menneeseen vuoteen ja arvioidaan yrityksen vahvuuksia ja heikkouksia. Katsauksissa esitetään usein myös ajatuksia yrityksen tulevaisuudesta, sekä uhkia että mahdollisuuksia pohtien. Katsauksessa johto esittelee yrityksen tilannetta ja toimintaympäristön haasteita asiakkailleen, osakkeenomistajilleen ja henkilökunnalleen. Näitä ryhmiä puhutellaan ja kiitellään usein katsauksissa suoraan. Toisaalta katsaukset ovat myös julkista puhetta, yrityksen ulostulo yhteiskunnassa.

Siitä huolimatta, että vuosikertomusten katsauksissa on rutiininomaisuutta, ne ovat kuitenkin yrityksen näkyvä ulostulo vuosittain ja ne laaditaan huolella ja ajatuksella. Yritysten mentyä pörssiin katsausten merkitys on korostunut ja niiltä vaaditaan myös tarkkuutta ja ”oikeellisuutta” siten, että ne esittäisivät yrityksen tilanteen mahdollisimman totuudenmukaisesti.

Olen tarkastellut johdon katsauksissa 1980-2003 tapahtuneita puhetapojen muutoksia. Katsauksissa esitellään yritysten mennyttä vuotta ja sen tunnuslukuja ja nämä osuudet toistuvat usein niin, ettei niiden rakenteessa tapahdu suuriakaan muutoksia. Näiden perustietojen ja -kuvausten lisäksi katsauksissa esiintyy kuitenkin myös ainesta, joka näyttää muuttuvan kyseisellä ajanjaksolla. Tietyt puhetavat painuvat taustalle tai katoavat, toiset taas nousevat esiin ja muuttuvat jopa hallitseviksi. Tämän tutkimuksen aiheena on keskittyä nimenomaan näihin muutoksiin ja pyrkiä kuvaamaan, mikä yritysten strategisessa puheessa muuttuu kyseisellä ajanjaksolla.

Yritysten strategisesta puheesta erottuu 1980- ja 1990-luvuilla joukko muutoksia, joita kuvailen seuraavassa. Olen jakanut nämä muutokset seitsemään osalohkoon:

- i) uusien teknologioiden ja tutkimus- ja kehitystoiminnan nousu,
- ii) asiakkuutta etsimässä ja syventämässä,
- iii) kohti globaalia kehystä,
- iv) osakkeenomistajien kasvava merkitys,
- v) lama ja tehokkuuden vaateet,
- vi) irtiottoja isänmaasta ja
- vii) henkilöstö heistä meiksi.

3.1 Uusien teknologioiden ja tutkimus- ja kehitystoiminnan nousu

Teknologiset muutokset näkyvät toimitusjohtajien katsauksissa selvästi. Satsauksia tutkimus- ja kehitystoimintaan korostetaan 1980-luvulta 2000-luvun alkuun yrityksissä jatkuvasti enemmän. Teknologian merkitys näkyy toisaalta uusina konkreettisina tuotteita kuten konehuoneettomana hissinä tai taskupuhelimenä.

Toisaalta yritykset nostavat esiin tutkimus- ja kehitystoiminnan yleisen merkityksen ja korostavat sen pitkän aikavälin hyötyjä.

Teknologioiden merkitys on keskeinen ehkä ”perinteisessä mielessä” uusien tuotteiden ja tuotantotapojen lanseeraamisena erityisesti teollisuusyrityksissä. Hyviä esimerkkejä ovat Koneen konehuoneeton hissi ja ”ensimmäinen globaali tuote”, liukuporras, jotka nähdään yhtiön keskeisinä menestystekijöinä ja joiden merkitystä nostetaan esiin useina vuosina tuotteen lanseeraamisen jälkeen.

Toinen hyvä esimerkki on Valmetin tutkimus- ja kehitystyö, joka lisääntyy 1980-luvun alkuvuosina. Vuoden 1984 vuosikertomuksessa kerrotaan, että tutkimus- ja kehitystyön panoksia on lisätty 50 %, vuonna 1986 korostetaan tutkimus- ja kehitystyön suuntaamista yhä määrätietoisemmin ja voimakkaammin ja vuonna 1987 todetaan, että konsernin keskeiset teknologiat ovat sen itsensä kehittämiä. Vuoden 1989 toimintakertomuksessa tuodaan esiin, että jatkuvuuden turvaamiseksi noin 3,3 % liikevaihdosta on käytetty vuosittain tutkimuksen ja tuotekehitykseen. Teknologian korostaminen nousee uudelleen merkittäväksi 1990-luvun puolivälissä, kun vuonna 1995 todetaan, että Valmetin ”luonnollinen tavoite on olla teknologiajohtaja omalla toimialallaan”.

1990-luvun uutuutena on ehkä teknologian entistä tiiviimpi yhdistäminen käyttäjään ja asiakkaaseen. Teknologiaa ei enää nähdä yksittäisenä erillisenä tuotteena, vaan sen sijaan pakettina, johon yhdistetään asiakkaan kokonaistyytyväisyys. Kuten Valmet toteaa: ”Jyväskylän uusi koepaperikone on oleellinen lenkki asiakastarpeiden tyydyttämisessä parhaalla mahdollisella tavalla.” Vuonna 1997 yritys kertoo kehittävänsä ”aivan uuden paperikonekonseptin”.

Metsäteollisuuden puolella uutuutena nousee 1980-luvulla esiin erityisesti hienopaperin valmistus, jolla teollisuus pyrkii nostamaan jalostusastettaan. Hienopaperiin satsataan, mutta samalla joudutaan pian kamppailemaan sen ylitarjonnan ongelmien kanssa.

Ympäristökysymykset tulevat esiin metsäteollisuudessa 1990-luvulla. Enso mainitsee ympäristökysymysten nousun keskeiseksi kilpailutekijäksi vuonna 1994. Vuonna

2000 se ilmoittaa: ”Visiomme on tulla maailman johtavaksi metsäyhtiöksi, joka kaikessa toiminnassaan noudattaa kestävän kehityksen periaatteita.” UPM puolestaan nostaa esiin metsien sertifiointin vuonna 1999, mikä varmistaa, että ”yhtiön puuraaka-aine hankitaan kestävästi hoidetuista metsistä”. Seuraavana vuonna yhtiö kertoo investoivansa voimakkaasti uusiutuvien energialähteiden, esimerkiksi metsähakkeen, käytön lisäämiseen, ja käynnissä on biopolttoaineisiin pohjautuvia voimalaitoshankkeita.

Tietotekninen vallankumous etenee

Erityisesti informaation kulkuun ja välitykseen liittyvät tietotekniikat nousevat voimakkaasti esiin. Tietotekninen vallankumous alkaa osin jo 1970-luvulla. Kuten Sanomien vuosikertomuksessa vuodelta 1980 todetaan:

”70-luku merkitsi graafisella alalla mullistavaksi luonnehdittuja muutoksia. Siirryimme kuumasta metallista kylmää ladontaan, kohopainosta offsetiin, rajoitetuista käsityötehtävistä integroituihin järjestelmiin jne. 80-luku on valmistautumista satelliittikauteen.”

Tietoteknisen vallankumouksen onastelu alkaa kuitenkin varsinaisesti vasta 1980-luvun puolivälissä. TietoEnatorin edeltäjä Tietotehdas kuvailee keskustelun kehitystä näin vuoden 1986 kertomuksessaan:

”Tietotekniikasta on puolestaan jo nyt tullut erittäin tärkeä vaikuttaja talouden rakennemuutoksessa, ehkä jopa sen merkittävä aiheuttaja. Kun tämän suuntaista kehitystä alettiin aavistella noin kymmenen vuotta sitten, tietotekniikka kohosi ensimmäisen kerran yhteiskunnallisen keskustelun kohteeksi myös poliitikkojen piirissä. Puhuttiin paljon sen vaikutuksista työllisyyteen. Teknologiapoliittinen keskustelu päättyi nopeasti siihen johtopäätökseen, että vain uutta tekniikkaa määrätietoisesti käyttämällä voidaan pysyä mukana kilpailussa ja sen kautta turvata myös työllisyys.”

Kiinnostavaa on, että ensimmäisenä visionäärinä tutkituista yrityksistä esiintyy valtiollinen Posti-Tele. Jo vuoden 1986 vuosikertomuksessa visioidaan koko yhteiskunnan muutosta ja puhutaan tietoyhteiskunnasta, jossa:

”Välimatkat lyhenevät, tiedonsaanti- ja tiedonhallintamahdollisuudet moninkertaistuvat. Uusi tekniikka muuttaa kasvatusta ja koulutusta, sairaanhoitoa ja tuotantoelämää. Työn luonne muuttuu.”

Valtiollinen teleyritys näyttäisi näin olevan visionäärisen tietoyhteiskuntaretoriikan kärjessä. Vuonna 1987 otsikoidaan jo selkeästi: ”Tietoyhteiskunta on tullut” ja edelleen vuonna 1988 otsikkona on ”Kaikkiällä Suomessa ja ulos maailmaan”. Yhtiö kuvailee, kuinka tekninen kehitys kiihtyy niin, että ihmiset ovat entistä helpommin tavoitettavissa, viestin laadullinen taso kohoaa edelleen ja viestinnän monipalvelut tuovat muutoksia työtapoihin, organisaatioihin ja tiedonhallintaan. Uusi tekniikka tuo myös erityispalveluja esimerkiksi vammaisille ja vanhuksille ja tehostaa opetustyötä ja tutkimusta.

Valtiollisen yrityksen visiointi kenties liittyy myös sen omistukseen. Yhtiö pyrkii luomaan koko yhteiskuntaa koskevaa ja palvelevaa puhetta, jossa pyritään tarkastelemaan tietotekniikan mahdollisuuksia mahdollisimman laajasti koko yhteiskunnan kannalta. Toisaalta lennokkaassa visioinnissa lienee myös vaaransa: liian lennokkaas visio saattaa viedä yrityksen harhateille.

Todellisuudeksi teknologinen vallankumous alkaa muodostua 1980-luvun lopulla ja 1990-luvulla. Selkein esimerkki tästä on Nokia. Puhe tutkimus- ja kehitysinvestoinneista alkaa 1980-luvun puolivälissä. Tutkimus- ja kehitystoiminta tuottaa konkreettisia tuloksia ensimmäisen kerran vuoden 1986 toimintakertomuksessa, jossa mainitaan Nokian uusi henkilökohtainen tietokone MikroMikko 3 sekä taskupuhelin Mobira Cityman.

Tutkimus- ja kehitystoimintaan liitetään tuotekehityshankkeita ja koulutusohjelmia vuonna 1987 ja vuonna 1992 todetaan, että pitkäaikaiset panostukset tutkimus- ja kehitystoimintaan ovat olleen oikein kohdistettuja. Nokian panostukset vain kasvavat 1990-luvulla. Vuonna 1993, jolloin Suomi on laman aallonpohjassa, Nokia kertoo kasvattavansa tutkimus- ja kehitystoimintaansa yli 20 %. Tämä satsaus on tietenkin varsin merkittävä, kun sitä verrataan esimerkiksi metsäteollisuuden puolella Ensoon, joka vuonna 1987 kertoo, että tutkimus- ja kehitys on tärkeässä asemassa ja siihen käytetään 1,2 % liikevaihdosta. Vuonna 2000 Nokia kertoo panostaneensa lisää tutkimukseen ja kehitykseen niin, että se työllistää kolmanneksen Nokian tiimistä.

Toisaalta 1990-luvun alussa syntyy uusi teknologioiden sukupolvi, joka synnyttää vauhdikkaita visioita. Esimerkiksi Sanomien vuoden 1993 vuosikertomuksessa on astellaan teknologioiden konkretisoituvan:

”Vuoden 1993 aikana on teknologiassa ja viestinnässä tapahtunut merkittäviä muutoksia. Aikaisemmat visiot tiedon sähköisistä valtakunnista, tiedonsiirron lisääntyvästä tehokkuudesta ja massatietojenkäsittelystä ovat muuttumassa todellisuudeksi. Tämä tulee merkitsemään sitä, että puhelin- ja dataliikenteessä sekä video ja audiosignaalin välityksessä tullaan käyttämään yhteisiä valtaväyliä.”

Sonera näkee vuoden 1998 kertomuksessa, että tulossa on kolmannen sukupolven laajakaistainen matkaviestinverkko ja että digitaalitelevision myötä televisiosta tulee myös joka kodin internet -pääte.

Tietotekninen vallankumous antaa odottaa itseään kauimmin pankkisektorilla. Esimerkiksi MeritaNordbankenissä tietotekniikka nousee esiin vasta Hans Dahlborgin astuttua yhtiön johtoon vuonna 1998:

”Kehittyneellä tietotekniikalla MeritaNordbanken aikoo puolustaa asemaansa johtavana Internet-pankkina. Vaikka jo nyt voidaan puhua tietotekniikan vallankumouksesta, olemme vasta alussa siinä, miten voimme tarjota entistä parempia ja enemmän lisäarvoa tuottavia pankkipalveluita.”

Myös SampoLeoniassa korostetaan 1999 Leonian verkkopankkia, joka on ”Euroopan huipputasoa”, monikanavapalveluita sekä tele- ja wap-palveluita.

Kun vuosituhat taittuu, ensimmäiset yritykset ovat jo huomanneet myös tietotekniikan ongelmat. Esimerkiksi SanomaWSOY toteaa vuoden 2002 vuosikertomuksessaan, että ”digi-tv:stä uhkaa tulla mediayhtiöille internetin kaltainen ongelma, jossa kehitystyö syö panoksia, mutta ansaintamallit puuttuvat”.

3.2 Asiakkuutta etsimässä ja syventämässä

Yritysten strategisessa puheessa näkyy kautta linjan asiakkuuden merkityksen kasvu. Joissakin yrityksissä asiakkaasta puhutaan jo 1980-luvun alussa. Tutkituista

yrittäjien asiakkuutta korostaa silmiinpistävän varhain Sanoma Oy, joka puhuu 1980-luvun alkuvuosina pitkäaikaisen ja luotettavan lukijasuhteen synnyttämisestä, kuluttajien jatkuvan luottamuksen säilyttämisestä sekä hyvistä ja luottamuksellisista suhteista asiakaskuntaan.

Asiakkuutta korostaa myös Tietotehdas jo vuoden 1980 kertomuksessa, jossa todetaan, että yhtiön päätuote, atk, on hajautunut ja samalla asiakkaiden atk-osaaminen ja vaatimukset atk-palvelun toimittajalle kasvaneet. Yhtiön korostaakin ”kykyään ratkaista asiakkaan varsinainen ongelma”. Keskeisimmäksi menestystekijäksi on nousemassa asiakkaan hyödyttäminen.

Tietotehtaan asiakkuutta korostavaa linjaa voidaan ymmärtää sen kautta, että yritys toimii uudella ja nopeasti muuttuvalla alalla, jossa ei ole olemassa vakinaisia asiakassuhteita. Ala on myös asiakkaille vaikeasti hahmotettava ja siksi yrityksen on tärkeää ymmärtää asiakkaan näkökulmaa syvällisemmin. Samanlaista tarvetta ei ehkä ole niissä yrityksissä, joissa toiminta on vakiintuneempaa ja voi siten olla tuotantolähtöisempää. Esimerkiksi metsä- ja metalliteollisuudessa asiakkaista ei juuri puhuta ennen 1980-luvun puoliväliä.

Useimmat yritykset ryhtyvät korostamaan asiakkuutta vasta 1980-luvun puolessa välissä. Asiakaskeskeisyys ja asiakkaiden tarpeet ilmestyvät vuosikertomuksiin esimerkiksi Koneella 1981, Sanomilla 1982, Sammolla 1984, Posti-Telellä 1986, Ensolla 1986 ja Kansallis-Osake-Pankilla vuonna 1987.

Asiakkaisiin liittyvä puhe muuttuu myös sisällöllisesti. Ehkä merkittävin muutos asiakaspuheessa on yritysten pyrkimys pitkäaikaisiin asiakassuhteisiin. Asiakkaiden puhuttelu muuttuu pelkästä kiitosten antamisesta puheeksi, jossa korostetaan toiminnan kaikinpuolista asiakaslähtöisyyttä ja pyrkimystä asiakkuuden syventämiseen. Esimerkiksi Koneella tämä näkyy pyrkimyksenä huoltosopimuksiin ja pysyviin asiakassuhteisiin, ei kertaostoihin.

Valmet puolestaan korostaa vuonna 1985 huoltosuhteita sekä markkinointi- tuotekehitys- ja tuotantoinvestointeja asiakaskunnan osoittamiin painopistealueisiin,

kun taas vuoden 1993 kertomuksessa yhtiön tavoitteena on luoda ”asiakaslähtöinen konserni, johon myös mahdolliset uudet omistajat voivat luottaa”.

Asiakkuudesta jo 1980-luvun alussa puhunut Tietotehdas alkaa 1990-luvun lopulla 1998 Tieto-konsernina puhua siitä, kuinka se pyrkii pitkäaikaisella yhteistyöllä laajentamaan asiakkuuden monipuoliseksi kumppanuudeksi. Edelleen TietoEnatoriksi muuttuva yritys korostaa vuonna 2000, että asiakkaille on tullut yhä tärkeämmäksi oikean tietotekniikkakumppanin valinta.

Myös Sonera ilmoittaa vuoden 2001 kertomuksessa Harri Koposen tultua johtoon, että ”merkittävänä osana uutta strategiaamme olemme ottamassa käyttöön uuden asiakaslähtöisen toimintatavan”. Koponen toteaa, että ”asiakkaat ostavat nimenomaan palveluita, eivät teknologiaa” ja siksi yhtiön tavoitteena on asiakkaan liiketoiminnan tarpeiden ”syvällinen ymmärtäminen”.

Asiakaskeskeisyydestä ja -lähtöisyydestä tulee 1990-luvulla melkein rutiininomainen käsite, jota lähes kaikki yritykset korostavat toiminnassaan ja pitävät toimintansa keskeisenä lähtökohtana. Tässä muutoksessa taustalla lienee kansainvälinen siirtymä markkinoinnissa tuotanto- ja myyntikeskeisestä ajattelusta asiakaskeskeiseen ajatteluun. Varsinkin öljykriisin jälkeen 1970-luvulla markkinointiin perustunut tuotanto- ja kysyntäsuuntainen ajattelu alkoi muuttua asiakaskeskeisyydeksi, jossa asiakkaiden tarpeita pyrittiin ymmärtämään entistä syvemmin. Muutos näyttää tulleen Suomeen 1980-luvulla.

Toisaalta voidaan ajatella, että asiakassuhteet nousevat tärkeiksi yrityksille silloin, kun ne suuntaavat uusille markkinoille tai kehittävät uusia tuotteita. Kun suomalaisyritykset kansainvälistyvät ja irtoavat kansallisesta tutusta kehyksestä, niiden on paneuduttava uusiin markkinoihin ja pyrittävä luomaan yhteys uusiin asiakkaisiin. Pitkäaikaiset asiakkuussuhteet puolestaan tuovat yrityksen toimintaan vakautta ja jatkuvuutta. Kun yritykset toimivat enimmäkseen kansallisessa kehyksessä, tätä jatkuvuutta voidaan hakea monipuolistumalla ja pyrkimällä toimimaan useilla toimialoilla. Kansainvälisten markkinoiden avautuessa kilpailu eri toimialoilla tiukkenee ja suuruuden logiikka pakottaa yritykset keskittymään ja

erikoistumaan omille ydinalueilleen. Tällöin asiakkuuden syventämisestä tulee tärkeä keino toiminnan vakauttamiseen.

Esimerkiksi Kymmene ilmoittaa vuonna 1994 konsernin kasvaessa ja kansainvälistyessä lähteneensä kehittämään koko konsernin käsittävää hanketta, jossa toimintaa kaikilla tasoilla suunnataan asiakaskeskeisemmäksi. UPM-Kymmenen vuosikertomuksessa vuodelta 1999 korostetaan asiakaslähtöistä toimintamallia ja asiakassegmentteihin perustuvaa markkinointimallia. Tätä ajattelua kuvataan ”perustavaa laatua olevaksi ajattelu- ja toimintatavan muutokseksi koko yhtiössä”.

Tästä näkökulmasta yritysten toiminnassa tapahtuu muutos, jossa kansallinen toimintakehitys vaihtuu ylikansallisen asiakkuuden etsinnäksi ja korostamiseksi.

3.3 Kohti globaalia kehystä

Yksi keskeinen muutos yritysten strategisessa puheen on muutos kansallisesta kehyksestä kansainväliseen toimintaan. Vuosien 1980 ja 2003 välillä yritykset fuusioituvat ja kasvavat kooltaan. Monien tuotanto ja markkinointi kansainvälistyvät voimakkaasti. Kansainvälistyminen ja kansallisten rajojen purkautuminen näkyy yritysten strategisessa puheessa monella tavalla. Ennen muuta yritykset pyrkivät näkemään itsensä kansallisen sijasta globaalissa mittakaavassa. Monet yritykset haluavat laajentua globaaleiksi yrityksiksi, maailman markkinajohtajiksi omilla, vaikka kapeissakin, tuoteryhmissään.

Metsäteollisuuden toimintamalli muuttuu rajusti keskittymisten myötä 1980- ja 1990-luvulla. UPM-Kymmenen ja StoraEnson synnyssä näkyy selvä strategisen puheen muutos. 1980-luvun alussa lähtökohtana on vielä kansallinen ja kotimainen teollisuus, joka pyrkii ulkomaille ja jonka lähtökohtia vahvistetaan kotimaisilla fuusioilla. Samaan aikaan suhdannevaihteluita pyritään tasoittamaan monialaisuudella.

UMP-Kymmenen taustalla olevan Kymi-Strönbergin fuusioituttua 1983 todetaan, että ”Suurentunut yrityskoko tarjoaa hyvät edellytykset menestyä yhä kovenevilla

kansainvälisillä markkinoilla ja uuden yhtiön monialaisuus on omiaan tasoittamaan suhdanteiden vaikutuksia”.

Kotimaisilla fuusioilla pyritään parantamaan vielä kansalliseksi mielletyn teollisuuden kilpailukykyä kansainvälisillä markkinoilla. Kymi-Strömberg puhuu 1985 *Suomen* metsäteollisuuden kilpailukyvästä kansainvälisillä markkinoilla ja huomattaa, että Kaukaksen ja Schaumanin osakekauppa tähtää yhtiön ja samalla *koko maamme* metsäteollisuuden kilpailukyvyn parantamiseen.

Enso toteaa jo vuonna 1980 olevansa perinteisesti vientiyhtiö, jossa kansainvälistymistä on viime vuosina syvennetty. Nyt maailmanlaajuiset myyntikanavat ovat kunnossa. Vuoden 1983 kertomuksen mukaan ”Enso on ennen kaikkea kansainvälinen yhtiö – liikevaihdosta 80 % tulee ulkomailta”. Vuonna 1986 Kymmene-konserni pyrkii rakentamaan hienopaperituotannon markkinoinnista vastaavan *maailmanlaajuisen* organisaation.

1980-luvun lopulla alkaa vähitellen kehitys, jonka myötä yritykset eivät enää ainoastaan toimi kansainvälisesti, vaan ne haluavat olla myös kooltaan merkittäviä. Merkittävyyttä haetaan tarkkaan valituilla ydinalueilla, kun 1990-luvulla alkaa pyrkimys maailmanlaajuisiksi markkinajohtajiksi. Toimintoja karsitaan ja keskitetään parhaiden tuotteiden ympärille. 1996 ilmoitetaan, että UPM-Kymmenen ensimmäisenä toimintavuotena konsernin rakennetta selkeytettiin yrityskaupoin keskittymällä ydinliiketoimintoihin. Vuonna 1997 yhtiö ilmoittaa olevansa ”Euroopan johtava metsäteollisuusyhtiö”, jonka tavoitteeksi on asetettu toiminnan laajentaminen Pohjois-Amerikkaan ja Aasiaan. Tämä strategia perustuu siihen, että ”metsäteollisuuden ja sen markkinoiden globalisoitumiseen ja globalisoitumisstrategian toteuttamisessa ensimmäiset askeleet on otettu”. Samalla UPM-Kymmene on ”määrätietoisesti virtaviivaistanut liiketoimintaansa” ja ”ydinliiketoimintaa palvelemattoman omaisuuden myyntiä”.

Myös Enso ilmoittaa vuonna 1993 nousevansa Euroopan suurimpien sanomalehtipaperin tuottajien ja suurten eurooppalaisten metsäyhtiöiden joukkoon. Samalla Kaakkois- ja Itä-Aasia nousevat tärkeiksi markkina-alueiksi. Vuonna 1995

Enso on ”yksi Euroopan suurimmista metsäyhtiöistä ja maailmanlaajuisestikin kymmenen suurimman tuottajan joukkoon sijoittuva yhtiö”.

Vuonna 1999 yhtiö onkin maailman toiseksi suurin metsäyhtiö, joka edelleen luopuu ydintoimintoihin kuuluvista yksiköistä ja keskittää toimintonsa.

Globaali markkinajohtajuus nousee esiin myös metalliteollisuudessa, Koneella ja Valmetilla, 1980-luvun lopulta lähtien. Koneen tavoitteena on vuonna 1980 laajentuminen Pohjoismaissa, Euroopassa ja sen ulkopuolellakin. Vuonna 1989 sen tavoitteena on ”globaali markkinaosuus jokaisella toimialalla” eli yritys pyrkii keskittymään alueisiin, joilla se voi saavuttaa maailmanlaajuiset markkinat. Vuonna 1998 Kone ilmoittaa, että sen kehityshankkeisiin liittyy ”ensimmäisen täysin globaalin tuotteen markkinoille tulo” ja seuraavana vuonna Kone ilmoittaa, että se tuo markkinoille vuonna 2000 KONE ECO3000 -liukuportaan, joka on yhtiön ensimmäinen globaali liukuporrastuote. Vuonna 2002 Kone ilmoittaa myös, että sillä on hyvä pohja olla kiinnostava globaali työnantaja.

Samantyyppinen puheen muutos kohti globaalia tapahtuu myös Valmetilla ja sen seuraajalla Metsolla. Vuonna 1986 todetaan, että markkinointipanoksia tehostetaan päämarkkina-alueilla, mikä Valmetissa merkitsee toimimista ”maailmanlaajuisesti” Seuraavana vuonna 1987 kuvataan vahvaa kansainvälistymistä, joka on perustunut yritysostoihin ja yhteisyrityksiin ja todetaan, että ”keskittyminen parhaille osaamisalueille” on vienyt Valmet-konsernin markkinalohkonsa kärkeen maailmanlaajuisesti. Vuonna 1994 todetaan, että Valmet toimii globaalisti.

Pyrkimys markkinajohtajuuteen globaaleilla markkinoilla tulee esiin tietysti myös Nokian kohdalla. 1980-luvun alussa yhtiö toimii vielä suomalaisena ja kansallisena. Vuonna 1982 se toteaa, että vienti Suomesta kasvoi ja vuonna 1983 se pohdiskelee keskeisten valuuttojen heikentymistä Suomen markkaan nähden. 1980-luvun alkupuolella yhtiö nousee johtaviin toimittajiin Euroopan, Pohjois-Amerikan ja Kaukoidän automaattisissa puhelinjärjestelmissä. 1987 se ilmoittaa muuttuneensa ”entistä eurooppalaisemmaksi yhtiöksi”. Vuonna 1988 kasvun pääpainon ilmoitetaan jo olevan ulkomailla. Matkapuhelimissa Nokiasta on tullut maailman johtava valmistaja. Vuonna 1992 yhtiö ilmoittaa toimivansa maailman toiseksi suurimpana ja Euroopan selvästi suurimpana matkapuhelinten valmistajana. Varsinainen irtiotto

tapahtuu vuonna 1994, jolloin yhtiö kertoo, että Suomen osuus liikevaihdosta oli enää 11 % ja toteaa, että ”emme enää ole riippuvaisia yksittäisen markkina-alueen kehityksestä”.

Vuonna 1995 Nokia ilmoittaa: ”Olemme nyt maailmanlaajuisesti toimiva yritys, jolla on liiketoimintaa 120 maassa, tuotantoa neljällä mantereella ja jonka tuotemerkki on ympäri maailman tullut tunnetuksi”. Vuonna 1997 korostetaan Nokian globaalin brändin merkitystä Euroopassa, Aasiassa ja Amerikoissa, ”*which is where global brands are finalized*”.

Kansainvälistyminen ei ole pelkkää suoraviivaista yritysten voittokulkua – fuusioihin liittyy riskejä. Esimerkiksi Tietotehdas ostaa 1980-luvulla ruotsalaisen Datema AB:n, joka osoittautuu huonoksi ostokseksi ja aiheuttaa vaikeuksia myös ostajayhtiölle. 1990-luvun puolivälissä yritys näyttää kuitenkin jo toipuneen ja määrittelee itsensä pohjoismaiseksi yritykseksi, joka toimii vahvimilla osaamisalueillaan maailmanlaajuisesti. Kansainvälistyminen näkyy yrityksen retoriikassa voimakkaasti koko 1990-luvun lopun ja 2002 yritys ilmoittaa olevansa vahvimillaan pohjoismaisissa kumppanuuspalveluissa ja globaalissa ratkaisuliiketoiminnassa.

Toinen esimerkkitapaus kansainvälistymisen vaikeuksista on vakuutusyhtiö Sammon ja erityisesti vahinkovakuutustoiminnan kehitys. 1980-luvun alusta lähtien yhtiöllä on vaikeuksia kansainvälisen jälleenvakuutustoiminnan kanssa, joka osoittautuu suomalaisyhtiölle heikosti kannattavaksi. Vuonna 1997 Sammon palveluverkko kattaa lähes koko teollistuneen maailman toimien 65 maassa, mutta siitä huolimatta yrityksen toiminta keskittyy Suomeen ja sen lähiympäristöön. Vuonna 1999 yhtiön visio on olla ”johtava täyden palvelun finanssiryhmä Suomessa ja kasvaa Itämeren alueen maissa tietyissä ydinliiketoiminnoissa.” Vuonna 2000 yritys ilmoittaa siirtävänsä vahinkovakuutuksessa toiminnan painopistettä kotimaahan ja ilmoittaa, että kansainvälinen vahinkovakuuttaminen on ollut tappiollista.

Myös Sanoma-WSOY:n ja sen edeltäjien kansainvälistyminen on varsin konservatiivista johtuen niiden tuotteiden kulttuurisidonnaisuudesta. Sanoma ilmoittaa kyllä 1989, että se tulee hakemaan kansainvälistymistä, mutta tekee myös varauksen:

”Kansainvälistymisellä ja kasvulla on yhtymässämme olemassa kuitenkin reunaehtonsa. Suomalaisessa yhteiskunnassa haluamme toimia vastuullisesti yhtymän keskeisten periaatteiden mukaisesti. Haluamme kasvaa ja kansainvälistyä ilman, että vaarannamme tähän asti rakennettua. Kasvu ei ole itseisarvo.”

Vuonna 1999 Sanoma-WSOY katsoo jo toimivansa kansainvälisesti, mutta edelleenkin tärkein toiminta-alue on Itämeren ympäristö.

3.4 Osakkeenomistajien kasvava merkitys

Kansainvälistymiseen liittyy myös yritysten rahoituksen ja omistuksen kansainvälistyminen. 1980-luvulla kiihtyy kansainvälistymiseen tarvittavan rahoituksen ja pääoman etsiminen. Monet yritykset järjestävät 1980-luvulla osakeanteja ja listautuvat vähitellen myös ulkomaisiin pörssiin. Valtion yritykset pyrkivät aktiivisesti alentamaan valtion omistusta tai pääsemään siitä kokonaan irti. Samalla osakkeenomistajat ja sijoittajat nousevat yritysten tärkeästi, tai jopa tärkeimmäksi, kohderyhmäksi. Tätä muutosta heijastelee muun muassa se, että joissakin yrityksissä vuosikertomuksen katsaukset ryhdytään otsikoimaan 1990-luvun puolivälissä ”Osakkeenomistajillemme”.

Hyvä esimerkki valtion omistaman yrityksen retoriikan muutoksesta on Valmet. Vuonna 1984 todetaan peruslähtökohtana, että viennin ja kansainvälisen toiminnan osuus on yhtiössä selvässä kasvussa, mikä ”edellyttää kansainvälisesti kilpailukykyisiä rahoituksellisia resursseja”. Näitä pääomaresursseja yhtiö lähtee hakemaan etsimällä uusia sijoittajia. Vuonna 1991, ehkä lamankin edesauttamana, vuosikertomuksessa todetaan, että ”valtion äänivalta voi alentua nykyisestä 79,8 %:sta aina lähes 50%:iin”. Tämän muutoksen seurauksena ”konserni voi pääomamarkkinoilla toimia samalla tavoin kuin kilpailijatkin niin pääomien hankinnassa kuin liiketoiminnassaan. ”

Vuonna 1993 tavoitteena on ”luoda asiakaslähtöinen konserni, johon myös mahdolliset uudet omistajat voivat luottaa”. Valtion omistusosuutta Valmetista ollaan laskemassa aina kolmannekseen asti, ja ”näin valtiovalta tehnyt osaltaan

mahdolliseksi sen, että Valmet voi yksityistyä”. Vuonna 1994 raportoidaan, että Suomen edustakunta on päättänyt, että valtio voi luopua omistuksestaan Valmetissa kokonaan. Ja vihdoin vuonna 1996 ilmoitetaan, valtion omistusosuuden laskettua 59 prosentista 20 prosenttiin, että “Yhtiö on yksityistetty, pääomarakennetta on vahvistettu ja toiminta on kannattavaa”.

Valmet listautui New Yorkin arvopaperipörssiin kolmantena suomalaisyhtiönä toukokuussa 1996. Tätä pidettiin tärkeänä omistuspohjan laajentamisen ja yhtiön tunnettuuden lisäämisen vuoksi ”siten, että olisimme kansainvälisesti kiinnostava yhtiö lailla sijoituskohteena kuin tuotteidemme ja palveluidemme tuottajana”.

Myös valtio-omisteisessa Ensossa tapahtuu vastaavia muutoksia. 1980-luvun lopulla yhtiö ilmoittaa, että Enso kiinnostaa yhä enemmän myös ulkomaisia sijoittajia. Vuoden 1988 kesällä järjestetään kansainvälinen osakeanti ja yhtiö kertoo haluavansa pääomahuollon suhteen ”tasavertaiseen asemaan kotimaisen yksityisen metsäteollisuuden kanssa”. Vuoden 1989 kesäkuussa Enso listautuukin Lontoon pörssiin.

Varsinainen osakkeenomistajien puhuttelu alkaa 1990-luvun puolivälissä. Vuonna 1995 todetaan, että vuoden hyvän tuloksen mukaisesti Enso kasvatti selkeästi osinkoa ja että ”myös jatkossa tavoitteemme vakaa ja kilpailukykyinen osingonmaksu”. Seuraavana vuonna osinkopolitiikkaa täsmennetään: ”Konsernissa noudatettavan osinkopolitiikan tavoitteena on osakkeenomistajia tyydyttävä osinko koko suhdannekierron ajan. Kunakin vuonna osakekohtaisesta tuloksesta pyritään jakamaan osakkeenomistajille 30-50 %”. Ja vuonna 1997 yhtiössä todetaan, että ”valtion luopumisella määräysvallasta vuoden 1997 lopulla oli huomattava merkitys osakkeenomistajille”. Vuoden 2001 toimintakertomuksessa yhtiön toiminta suuntautuu kansainvälisille sijoittajamarkkinoille: ”Tärkeimpiä lähiajan tavoitteitamme on tunnettuuden lisääminen kansainvälisten sijoittajien keskuudessa. Markkinoimme yhtiötä tehokkaasti kansainvälisissä sijoittajapiireissä erityisesti Yhdysvalloissa”.

Toinen metsäyhtiö UPM-Kymmene toimii Enson kaltaisesti. Kymi-Strönberg hakee osakkeidensa noteeraamista Lontoon pörssissä 1988. Tämän jälkeen

osakkeenomistajat nousevat esiin, kun UPM-Kymmene syntyy 1995 ja yhtiö ilmoittaa, että yhtiön ”tavoitteena on olla osakkeenomistajilleen tuottava sijoituskohde. Se harjoittaa kannattavuuden vaihtelut huomioon ottavaa pitkäjänteistä sijoituspolitiikkaa”.

Vuonna 1997 kerrotaan, että ”kannattavuuden parantaminen taloudellisen lisäarvon luomiseksi on edelleen konsernin tärkein päämäärä”. Ja edelleen vuonna 1999 ilmoitetaan, että ”yhtiön omistaja-arvoa on tuettu listautumalla New Yorkin pörssiin, mikä tapahtui kesäkuun lopulla. Tämä on lisännyt pohjoisamerikkalaisten sijoittajien mielenkiintoa yhtiötä kohtaan”.

Myös osinkojen suuruutta korostetaan. Vuonna 2000 yhtiö kertoo jakaneensa ennätysellisen osingon vuodelta 1999 ja vuoden 2002 kertomuksessa se ilmoittaa noudattavansa politiikkaa, jonka tarkoituksena on ”jakaa vakaa, kasvava osinko”. Yhtiö ilmoittaa, että heikentyneen yleistilanteen ei ole annettu vaikuttaa osinkojen suuruuteen: ”Samansuuruinen osakekohtainen osinko jaetaan nyt kolmantena vuonna peräkkäin, huolimatta heikentyneestä markkinatilanteesta ja tuloksesta”. Osakkeenomistajilla näyttää näin olevan vahva asema, jossa heidän osuutensa pyritään pitämään samana riippumatta yhtiön tilanteesta.

Myös Nokialla kansainvälisten sijoittajien merkityksen kasvu näkyy selkeästi. Nokia on liikkeellä jo 1980-luvun alkuvuosina. 1983, 1986 ja 1988 järjestetään osakeanteja ulkomaisille sijoittajille. Vuoden 1987 ja 1988 vuosikertomuksissa kerrotaan, kuinka Nokian osakkeet noteerataan Helsingin, Tukholman ja Lontoon arvopaperipörssiin ja lisäksi yritys pyrkii Pariisiin ja Frankfurt am Mainiin. Listautuminen New Yorkin pörssiin tapahtuu vuonna 1994.

Osakkeenomistajien merkitys alkaa näkyä voimakkaasti vuosikertomusten perusteluissa myös 1990-luvun puolivälissä. Yhtiön rakennemuutoksia perustellaan vuonna 1995 sillä, että nyt rakenne antaa edellytykset ”parantaa osakkeenomistajien tuottoja”. Yhtiö ilmoittaa pyrkivänsä tuottamaan ”entistä paremmin lisäarvoa osakkeenomistajillemme” ja myös henkilöstö nähdään osakkeenomistajien näkökulmasta: ”Henkilöstömme on voimavara, jonka kyvyt ja osaaminen myös jatkossa hyödyttävät osakkeenomistajiamme”. Vuonna 1997 Nokia ilmoittaa: ”Minkä

tahansa yhtiön perimmäinen tavoite on luoda lisäarvoa osakkeenomistajilleen”. Edelleen osakkeenomistajia palkitaan siihen asti suurimmilla osingoilla vuonna 1998 ja vuosikertomuksissa heitä kiitetään luottamuksesta.

Osakkeenomistajien merkityksen kasvu näkyy myös pankkialalla. Osingonjaosta puhutaan jo 1980-luvulla, mutta erityisesti lamavuosina 1990-luvun alussa ja sen jälkeen osakkeenomistajia puhutellaan entistä enemmän. Tämä heijastanee muutosta, jossa pankkien omistus laajenee kansallisesta kansainväliseksi.

Vuoden 1991 lamassa KOP joutuu jo toivomaan: ”Tosiasioiden edessä voin vain toivoa, että osakkeenomistajilla riittää kärsivällisyyttä odottaa aikaa, jolloin pankki jälleen pystyy takaamaan heidän sijoitukselleen kilpailukykyisen tuoton.”

Merita toteaa vuonna 1995, että ”osakkeenomistajat ovat osoittaneet kärsivällisyyttä jo useamman vuoden ajan” ja seuraavana vuonna yhtiön toimitusjohtaja kertoo olevansa erityisen iloinen osingon maksamisesta, koska on ”korkea aika”, että osakkeenomistajat saavat tuottoa sijoitukselleen. Vuonna 1998 MeritaNordbanken toteaaakin, että ”Konsernin tärkeimpänä päämääränä on luoda arvoa osakkeenomistajille”.

Sanoma on kotimaisessa oimituksessa ollut ”perheyritys”, jonka tavoitteena ei ole vielä 1980-luvulla ulkopuolisen rahoituksen aggressiivinen hankinta. Niinpä Sanoman katsauksessa vuodelta 1983 yrityksen toiminnan sidosryhmistä mainitaan vasta kolmantena osakkaat ja yrityksen strategiana ”korkeaan omarahoitusasteeseen perustuva rauhallisen kasvun strategia”.

Muutos tapahtuu vasta 1990-luvun viimeisinä vuosina, kun Sanoma Osakeyhtiö listautuu pörssiin. Vuonna 1998 muutosta kuvataan seuraavalla tavalla:

”Pörssiin meno edellyttää toiminnaltamme entistä suurempaa läpinäkyvyyttä. Lisäksi Sanoma Osakeyhtiöön kohdistuvan analyysin ja kritiikin painopiste suuntautuu aikaisemman valtakeskustelun ohessa yhtiömme taloudelliseen suorituskyykyyn.”

Seuraavana vuonna 1999 edellisen vuosikymmenen ”rauhallisen kasvun” strategia on taakse jäänyttä aikaa, kun fuusioitunut Sanoma-WSOY linjaa tavoitettaan:

”Tavoitteenamme on kaksinkertaistaa liikevaihtomme seuraavan viiden vuoden kuluessa”.

Osakkeenomistajien merkitys näkyy myös Sammon kehityksessä. Vuonna 1986 kerrotaan, että Sampo on muuttunut osakeyhtiöksi, mikä ”vahvistaa Sammon pääomarakennetta, selkeyttää tulosvastuuta ja liittää asiakkaat kiinteämmin yhtiöön”. Osinkopolitiikka nousee kuitenkin enemmän esiin vasta 1990-luvun lopulla. Vuonna 1999 Sampo ilmoittaa, että se maksaa historiansa suurimman osingon ja tarkoituksena on ”jatkaa ja vahvistaa tätä omistajapolitiikkaa”. Edelleen vuonna 2000, Björn Wahlroosin astuessa yhtiön johtoon, hän ilmoittaa yhtiön uudesta osinkopolitiikasta, jossa puolet vuoden tuloksesta pyritään jakamaan osinkona, kun aiemmin osingon osuus on ollut noin kolmannes yhtiön voitosta.

Soneralla osakkeenomistajat noteerataan näkyvästi vuoden 1999 kertomuksessa, jolloin yhtiö ilmoittaa: ”Osakkeenomistajiemme sijoitusten arvon säilyttäminen ja lisääminen on keskeisimpiä haasteitamme, jotka heijastuvat Soneran toimintaan läpi koko organisaation”.

Myös Tieto-konserni, TietoEnatorin edeltäjä, mainitsee omistajien kasvavan merkityksen vuoden 1997 kertomuksessaan huomauttamalla, että omistaja-arvon lisääminen on otettu yhdeksi yhtiön avaintavoitteeksi.

Kaikkiaan näyttää siltä, että osakkeenomistajien merkitys kasvaa yritysten strategisessa puheessa erityisesti 1990-luvun puolivälin jälkeen. Lähes kaikki yritykset linjaavat silloin osinkopolitiikkaansa ja vaikuttaa siltä, että osinkojen suhteellista suuruutta pyritään kasvattamaan yhtiön voitonjaossa. Omistajien asema näyttää siis vahvistuvan yhtiöissä, mikä osaltaan kertonee pääomien kasvaneesta neuvotteluvoimasta kansainvälistyneissä yhtiöissä ja vapautuneilla rahamarkkinoilla.

3.5 Lama ja tehokkuuden vaateet

1990-luvun lama oli Suomen kansantaloudessa merkittävä muutos, jonka vaikutukset näkyvät kaikissa yrityksissä. Ensimmäiset maininnat lamasta näkyvät jo 1980-luvun lopulla. Lama näkyi ensimmäisenä pääomamarkkinoilla, joilla syntyneeseen kuplaan ja pankkikriisiin laman syytkin voidaan pitkälti johtaa.

Esimerkiksi KOP noteeraa 1989 rahapolitiikan vaikeuksia, rahoituksen korkeat kustannukset ja idänkaupan ongelmat sekä luottotappioita. Vuonna 1990 mainitaan edelleen taloudellisen kasvun hidastuminen, korkeat markkinakorot, pörssikurssien jyrkkä alamäki sekä luottotappiot. Varsinaisesti vuonna 1991 todetaan, että Suomen talous sukelsi erittäin syvään lamaan vuonna 1991. BKT aleni yli kuusi prosenttia ja työttömyys kasvoi edellisestä vuodesta kolminkertaiseksi. Konkurssien määrä kasvoi 70 prosentilla. Vuosi 1992 oli edelleen ”erittäin raskas”. Kotimarkkinoiden lama jatkui 1993. Vasta vuonna 1995, jolloin oli jo Meritan ensimmäinen vuosi, pankissa tehtiin ensimmäinen voitollinen tilinpäätös monen tappiollisen vuoden jälkeen.

Vuodet 1991 ja 1992 olivatkin laman pahimpia, mikä noteerataan kaikissa yrityksissä. Vuoden 1993 aikana vientiteollisuus alkaa jo nousta ja sen jälkeen myös muissa yrityksissä tapahtuu nopeaa toipumista niin, että 1995 yritykset tekevät jo hyvää tai jopa poikkeuksellisen hyvää tulosta.

Lamavuodet näyttävät synnyttävän yritysten vuosikertomuksissa runsaasti uudentyypistä puhetta. Lama pakottaa yritykset tehostamaan, rationalisoimaan, karsimaan ja keskittymään. Esimerkiksi Valmet ilmoittaa vuonna 1993 laman aikaan toimeenpannuista useista sisäisistä tehostamisohjelmista, joita yhtiö kutsuu yleisnimellä ”Uusi Valmet”.

KOP on rationalisoinnin ja karsimisen edelläkävijöitä ja ilmoittaa jo vuonna 1990, että toiminnan rationalisointia jatkettiin määrätietoisesti:

”Sivukonttorien määrä väheni 43:lla. Konsernin henkilömäärä väheni 511:llä. Palkkakulut eivät kasvaneet, mihin osaltaan vaikutti myös pankkialan pitkäaikainen työselkkaus. Toiminnan rationalisointi jatkuu kuluvana vuonna.

Sitä helpottaa siirtyminen uuteen toimintaorganisaatioon tämän vuoden lopussa.”

Vuonna 1992 pankki ilmoittaa, että ”tiivistetyllä johtamisella ja kevennetyllä organisaatiolla pyrimme tekemään oikeita asioita entistä tehokkaammin” samalla kun ”koko suomalainen elinkeinoelämä käy läpi suurta rakennemuutosta”.

Vuonna 1994 kuvaillaan kuinka ”suomalaisessa pankkijärjestelmässä on edelleen ylikapasiteettia ja sen myötä ylimääräisiä kustannuksia”. Tähän haasteeseen vastaavat suunnitelmat Kansallispankin ja Unitaksen yhdistämisestä, jonka tuoma kustannussäästö arvioidaan 1500 miljoonaksi markaksi vuodessa.

Pankkialalla sama tehostamispuhe jatkuu 1990-luvun lopulla. 1998 MeritaNordbanken ilmoittaa että ”jatkamme pankkialaan kuulumattoman toiminnan karsimista ja keskitymme olennaiseen”. Otsikon ”Jatkuvaa tehostamista” alla pankki toteaa, että kustannussäästöjä on edelleen etsittävä. Konserni ei pysty täyttämään korkeita kannattavuusvaatimuksia ilman entistä suurempaa tehokkuutta ja tuottavuutta.

Myös Sampo toteaa, että 1990-luvun alku on rakennemuutoksen aikaa ja 1990 kertomuksessa ilmoitetaan, että ”kaikki realistiset keinot tehokkuuden ja tuottavuuden lisäämiseksi on käytettävä hyväksi”. Vuonna 1992 tavoitteena on ”lisätä kustannustehokkuuttamme laman vuoksi ja vuonna 1995 todetaan, että edellisenä vuonna ”konsernin sisällä kehitimme rakenteita parantaaksemme tehokkuutta”.

Metsäteollisuuden puolella Kymmene-konsernissa ilmoitetaan vuonna 1991, että kustannusten leikkaus- ja tehokkuuden lisäysohjelmat jatkuvat ja että ”yhteistyössä henkilöstön kanssa asetetut tavoitteet merkitsevät toteutuessaan huomattavaa tuloksen parantamista”.

Myös Ensossa vuonna 1990 ”korostuvat toimenpiteet, joihin yhtiön yksiköt ovat ryhtyneet kustannusten karsimiseksi ja sisäisen tehokkuuden parantamiseksi”. Vuonna 1991 edetään ”karsimalla kustannuksia kaikissa yksiköissä sekä supistamalla tuotantoa”, ja ”kaikkia kustannuseriä karsitaan tehostetun ohjelman puitteissa”.

Samalla ”yksiköiden rakenteita kevennetään moniportaisuuksia poistamalla ja henkilöstön kanssa jatketaan yksikkökohtaisesti nykyistä joustavampien työskentelytapojen kehittämistä.”

Ensossa todetaan myös vuonna 1996, että ”eri yksiköissä vuosikymmenen alussa aloitetut toiminnan tehostamisohjelmat ja kustannusten säästöohjelmat ovat parantaneet valmiuksia kohdata myös epävakaat suhdannevaihtelut”.

Samaten Nokia kuvaa rakenteen muutoksia vuonna 1991 ja ilmoittaa vuonna 1995 keskittymisestä siihen, ”mitä parhaiten osaamme”.

Tietotehtaassa puolestaan ilmoitetaan vuonna 1990, että yhtiössä on tehty ”ponnisteluja konsernin sisäisen tehokkuuden nostamiseksi ja voimien keskittämiseksi” ja että ”voimakkaan sopeutumisen ansiosta organisaatio on nyt kohtuullisen hyvin valmistautunut vaikeutuneeseen markkinatilanteeseen”. Seuraavana vuonna 1991 lamasta voidaan jo todeta, että ”kysynnän heikentyminen nostaa esiin todelliset vahvuudet ja todelliset osaajat”. Tietotehdas pitääkin itseään laman voittajana, sillä ”vaikea aika on vain lujittanut Tietotehtaan asemaa” ja Tietotehdas jättää taantumavuoden 1991 taakseen taloudellisesti vahvistuneena”.

Lama-ajan vaatimat muutokset kääntyvät yritysten puheissa myönteisiksi toimenpiteiksi, joilla kehitetään, kevennetään, parannetaan, tehostetaan ja keskitytään. Laman vaikutukset tuntuvat pitkään: näyttää siltä, että osassa yrityksiä sama tehostamisen puhe jatkuu fuusioiden myötä 1990-luvun lopulla. Toisissa taas todetaan, että lama-ajan säästöt ovat tehneet yrityksistä vahvoja.

Lama-aikana yrityksissä nousee esiin myös muutospuhe, joka korostaa valmiutta jatkuvaan muutokseen. Tämä puhe säilyy osassa yrityksiä 1990-luvun lopulle asti.

Esimerkiksi Valmetissa todetaan vuonna 1989, että ”toimintaympäristömme aikaisempaa nopeammat muutokset vaativat sekä johdolta että henkilöstöltä uusia toimintamalleja ja vahvojen osaamisen alueiden entistä tehokkaampaa hyödyntämistä”. Vuonna 1991 johto vakuuttaa tyytyväisyyttään muutosalttiuteen ja joustavuuteen, joita henkilöstö on monin tavoin ilmaissut: ”Ilman muutosta janoavaa

ja henkilökohtaisiin uhrauksiin valmista henkilökuntaa ei näin nopea muutos kohti parempaa olisi mahdollinen.” Sama muutosalttiuden kiittäminen ja pyrkimys tehokkuuteen ovat esillä 1993 ja myös 1995: ”Olen ilokseni havainnut, että valmetlaisista löytyy sekä kykyä että halua muutoksiin. Tämä on tulevaisuudessakin oleellista, koska maailman ympärillämme muuttuessa joudumme aika ajoin tarkistamaan kurssia. Vain muutosten kautta voimme sopeutua kansainvälisiin markkinoihin ja varmistaa kilpailukykyämme kaikissa olosuhteissa”.

Nokiassa muutos korostuu 1990-luvun puolivälistä lähtien. Esimerkiksi vuoden 1995 kertomuksessa toimitusjohtaja pohtii, kuinka ”pitkän aikavälin menestys on käsissämme tänään ja joudumme ansaitsemaan sen uudelleen joka päivä (...) vain siten säilyimme teknologisen muutoksen eturintamassa”. Vuonna 1999 otsikon ”Uusi aikakausi” alla vuosikertomus julistaa:

”Olemme hyvin merkittävän muutoksen äärellä. Se ei koske vain meidän yhtiötämme tai teollisuudenalaamme, vaan jokaista ihmistä ja kaikkia elämän alueita. Internetin ja liikkuvuuden yhdistelmän avulla olemme murtautumassa läpi ajan ja paikan asettamien rajojen. Kyseessä ovat todella mahtavat voimat, eikä kukaan voi tässä vaiheessa vielä tietää varmasti, mihin ne meidät vievät. Tiedämme kuitenkin, että olemme matkalla kohti jotakin hyvin erikoislaatuista. Ihmiset voivat olla yhteydessä toisiinsa riippumatta siitä, missä he ovat. Etäisyyksillä ei enää ole merkitystä. Palvelut ovat käytössämme aina, kun niitä haluamme. Toimintamme ei enää sido meitä tiettyyn paikkaan. Yksilöiden ja ryhmien väliset suhteet lujittuvat, minkä myötä syntyy myös kokonaan uusia yhteisöjä. Yrittäjäyys palvelee luontoa eikä tuhoa sitä.”

Muutospuhe korostaa jäykkyyksien poistamista ja katsomista tulevaisuuteen, ei menneisyyteen. Kuten Posti- ja telelaitos pohtii jo vuonna 1990: ”Meidän on kyettävä muuttumaan ja uudistumaan entistä nopeammassa tahdissa. Tarvitsemme parempaa tuottavuutta ja kustannustehokkuutta. Vaikeudet ovat sitä varten, että ne voitetaan. Ne myös voitetaan, kunhan tulevaisuutta ei pelätä, vaan odotetaan.”

Muutospuhe liittyy usein uusiin teknologioihin ja niiden kehitykseen, joihin liitetään suuria toiveita ja visioita erityisesti 1990-luvun loppupuolella. Toisaalta jopa uusi toimitalo nähdään muutoksen symbolina, kuten Sanoma Osakeyhtiöllä, kun yhtiö kuvaa vuoden 1998 kertomuksessaan uutta taloaan: ”Otamme uuden vuosituhannen

vastaan uudessa toimitalossa. Se symboloi sitä muutosta, jota ensi vuosituhanalla tarvitaan ja johon yhtiömme on valmis”.

3.6 Irtiottoja isänmaasta

1980-luvulla yritysten puheessa näkyy pyrkimys kansainvälisyyteen myös siten, että ne näkevät Suomen valtion toiminnan usein ongelmallisena ja alkavat esittää poliittisia vaatimuksia kansallisvaltiolle. Selkeintä tämä on pankkipuolella, jossa Kansallis-Osake-Pankin retorinen muutos on selkeä. Vuonna 1981 pankki pohtii kotimaan markkinoille tulevien ulkomaisten pankkien yhteiskunnallista roolia:

”Toistaiseksi on epäselvää, millä määrin ulkomaiset pankit joutuvat osallistumaan kotimaisille pankeille säilytettyihin yhteiskunnallisiin velvoitteisiin”.

KOP alkaa nähdä rahapolitiikan kansallisen sääntelyn kielteisenä. Esimerkiksi jäykkää korkojärjestelmää kritisoidaan vuonna 1981 jäykäksi, koska ”pitkä säännöstely on jähmettänyt koron alhaiseksi”.

Vuonna 1982 kritisoidaan Suomen Pankin kansallista rahapolitiikkaa, jossa ”eräitä pankkiryhmiä tuetaan toisten kustannuksella” ja toivotaan muutoksia, ”jotta aikansa eläneet puitteet ja säädökset eivät estäisi pankkitoiminnan kehittämistä”. Samalla KOP esittää suoria uudistusvaatimuksia Suomen rahoitusmarkkinoiden uudistamiseksi kansainvälisen kehityksen suuntaan: ”Rahoitusmarkkinoiden säännöstelyn riisuminen, valuuttasäännöstelyn vähentäminen ja siirtyminen positiiviseen reaalikorkoon antaisivat mahdollisuuden pankkitoiminnan todelliseen kohentamiseen”.

Suomen Pankki alkaakin vähitellen purkaa rahamarkkinoiden kansallista sääntelyä ja tätä KOP tervehtii tyydytyksellä jo vuonna 1984. Kun Suomen Pankki vuonna 1986 puolustaa markan arvoa nostamalla sitä reippaasti, KOP kritisoi rahapolitiikkaa jälleen voimakkaasti siitä, että Suomen markan ulkoisen arvon puolustamisen kustannukset tulivat valtaosaltaan pankkien kannettavaksi.

Samaan aikaan pankkitoiminta kansainvälistyy. Vuonna 1985 KOP toteaa, että puhtaasti kansainvälinen toiminta, jolla ei ole sidonnaisuutta Suomeen, on lisääntynyt merkittävästi. Kansainvälistymisen merkkeinä luetellaan vuonna 1989 kansainvälisen kilpailun vapautuminen, pohjoismaisten pankkien fuusiot ja kotimaisten rahoitusmarkkinoiden arvopaperistuminen. Kansallisen rahapolitiikan tilalle tulee vähitellen kansainvälinen kuri. Ensimmäisenä merkinä siinä mainitaan helmikuussa 1990 Moody's Investors Servicen reittaus, jossa luokituslaitos laski pankin luottokelpoisuusluokituksen A1:een. 1990-luvun lopulla MeritaNordbanken onkin jo menettänyt kansallisen kehüksensä. Vuoden 1998 vuosikertomuksessa todetaan, että osakeomistusta vähennetään Suomessa ja suomalaisen kiinteistökannan myyntiaikataulua on nopeutettu. Sen sijaan: ”Pohjoismaissa ja Itämeren alueella etenemme strategiamme mukaisesti”.

Samantyyppistä keskustelua kuin KOP käy 1980-luvulla vakuutusyhtiö Sampo, joka pyrkii irtautumaan kansallisesta tehtävästään muuttuessaan osakeyhtiöksi. Vuonna 1986 Sampo linjaa:

”Suuren vakuutusyhtiön merkittävä asema maan sosiaalipoliittisessa kentässä ei saa muodostua esteeksi vielä tärkeämmälle yhtiökohtaiselle ja kansantaloudelliselle tavoitteelle, kannattavuudelle”.

Kun 1990-luvun alussa synnytetään Sampo-konsernia, kansallinen mittakaava nähdään jo aikansa eläneenä:

”Suurten ratkaisujen tekeminen on vaikeaa. Valitettavasti usein vastustaminen tuntuu luontuvan suomalaiseen mielenlaatuun argumenteista piittaamatta. Jopa uuden Sampo-konsernin syntyä on vastustettu sillä perusteella, että uusi kilpailija on liian suuri markkinoillemme. Yhtiökokoja ei kuitenkaan tulisi enää suhteuttaa kansallisiin markkinoihin.”

Suomalaisuus saa sanana kielteisen sisällön. Hieman samaan tapaan asian muotoilee myös Sanomien vuosikertomus 1997, jossa selitetään sitä, miten yhtiön uusiin medioihin, televisiokanava Neloseen sekä Taloussanomiin, on suhtauduttu:

”Uusiin yrityksiin on suhtauduttu pikemminkin kielteisesti kuin myönteisesti, joissakin tapauksissa erittäinkin kielteisesti. Tämä heijastaa aika pitkälle

suomalaista arvoja, joissa suhtaudutaan ennakkoluuloisesti uuden luomiseen ja kilpailuun.”

Taantumuksellisuus ja ennakkoluuloisuus liitetään suomalaisuuteen, joka merkitsee uuden luomisen estettä. Myös viestintäpolitiikassa Sanoma-WSOY sanoutuu irti kansallisesta kehyksestä. Vielä vuonna 1990 Sanoma toteaa, että ”väärin ei olisi sekään, että Suomessa viestintä, ja miksei muukin teollisuus, saisi valtiovallan taholta hieman kilpailullista etua muihin maihin verrattuna.” Vuonna 1999 yhtiöllä on jo kuitenkin toisenlaisia näkemyksiä:

”Viestintä muuttuu maailmanlaajuiseksi ja maakohtaisia erityissäännöksiä on yhä hankalampi pitää yllä. On vaikeaa nähdä, että sähköisen viestinnän tulevaisuudessa teletoiminnasta maksettaisiin toimilupamaksua, kun sitä ei tehdä satelliitti-, internet-, matkapuhelin- eikä WAP-toiminnastakaan”.

Yhtiön linja on selvästi muuttunut, sillä vuoden 1986 kertomuksessa yhtiö toteaa, että on vaikeaa nähdä vapaata kilpailua eetterissä, koska toimiluvan antaminen antaa aina luonnollisen monopolin ja lisäksi ”YLE:llä on oikeus koota katselulupamaksua ja periä huomattavaa vuokraa MTV:ltä”.

Kun Sanoma Oy vielä 1980-luvulla hyväksyy kansallisen yleisradiotoiminnan erityisaseman ja myös julkisen palvelun toimilupamaksun, vuonna 1999 se haluaa irrottautua kansallisesta viestintäpolitiikasta. Sanoma-WSOY näyttää näin pyrkivän irti kansallisen viestintäpolitiikan erityispiirteistä eikä enää pidä kansallisen julkisen palvelun rahoitusta ainakaan yhtä tärkeänä kuin ennen. Yhtiöllä on tähän myös konkreettiset syynsä. Kuten se toteaa, vuonna 1999 yhtiön oma televisiokanava Nelonen maksoi toimilupamaksua yli 40 miljoonaa markkaa.

Kaiken kaikkiaan näyttää siltä, että yritykset irtoavat kansallisesta kehyksestä. 1990-luvun lopulla ei enää pohdita Suomen suhdanteita tai talouspolitiikkaa, joita vielä 1980-luvun alussa ja 1990-luvun laman aikana mietitään. Sen sijaan painotus siirtyy omiin tuotteisiin ja erityisesti niihin liittyviin palvelu- ja huoltoketjuihin.

Yritykset yhteiskuntapolitiikassa

Lamavuodet tuovat yritysten vuosikertomuksiin myös poliittista puhetta, jossa puututaan suomalaiseen yhteiskuntapolitiikkaan ja esitetään sitä koskevia vaatimuksia, ennen muuta verotuksen keventämistä ja julkisen sektorin karsimista.

Metsäteollisuus esittää voimakkaita vaatimuksia ennen muuta devalvaatiosta 1990-luvun alussa. Kymmenen pääjohtaja Casimir Ehrnrooth pitää vuoden 1990 kertomuksessa Suomen finanssi- ja rahapolitiikkaa epäonnistuneena. Sen seurauksena Suomen teollisuuden kilpailukyky ja kannattavuus ovat ratkaisevasti heikentyneet.

Ehrnroothin kritiikin taustalla on vuosiin 1990 ja 1991 sijoittunut poliittinen kamppailu devalvaatiosta, joissa hän itse toimi aktiivisesti devalvaation puolesta. Vuonna 1991 hän tervehti osittaisella tyydytyksellä tehtyjä poliittisia ratkaisuja:

”Vuoden lopulla syntyi päätöksiä, jotka alkoivat vaikuttaa tilanteeseen oikeasuuntaisesti joskaan ei kaikilta osin riittävästi. Metsäteollisuuden näkökulmasta keskeisimpiä olivat Suomen markan devalvointi ja maltillinen työmarkkinaratkaisu”.

Yritykset eivät tyydy ainoastaan vaatimaan devalvaatiota ja maltillista tulopolitiikkaa. Osa yrityksistä esittää hyvinkin laajoja poliittisia uudistuksia. Esimerkiksi Sanoma Osakeyhtiö esittää vuodesta 1993 lähtien voimakkaita vaatimuksia, jotka koskevat verotusta ja työvoimakustannuksia:

”Jo nyt voidaan ennustaa, että mikäli eläketurva halutaan säilyttää nykytasollaan, työnantajilta on perittävä lisää 3%-yksikköä ja palkansaajilta 3 %-yksikköä TEL-maksua vuoden 1995 alusta lähtien. Yhtälö merkitsee sitä, että työvoimakustannukset kasvavat ja verotus kiristyy – työttömyyden hoito vaikeutuu edelleen. Tämä kehityskulku on ehdottomasti pysäytettävä alentamalla verotusta ja välillisiä työvoimakustannuksia. Samalla on hyväksyttävä se, että valtion budjetin kautta tulevia etuuksia karsitaan vastaavasti.”

Yhtiö jatkaa, että toinen suuri elpymisen uhka ja este on laajamittainen velkaantuminen. Tästä syystä pitäisi kaikin keinoin pyrkiä siihen, että yksilöiden, yritysten, kuntien ja valtion velkaantuminen pysähtyy ja mieluummin alenee. Yhtiö toteaa, että: ”Tämän johtopäätöksen ovat jo selvästi tehneet yksilöt ja yrittäjät, mutta julkinen sektori ei”.

Vuoden 1994 vuosikertomuksessa yhtiö vaatii kansallisen sopimisen purkamista, mutta samanaikaisesti aiempaa suurempaa kansallista yksimielisyyttä, mikä on jossakin mielessä jännittäväkin vaatimus toisaalla sananvapauden ja henkisen eurooppalaisuuden nimiin vannotta yhtiöltä:

”Kansallinen yhteisymmärrys, konsensus, on tähän asti tulkittu sopimiseksi ja oikeudeksi sopia asioista eikä kansalliseksi yksimielisyydeksi. Yksimielisen Suomen sijasta on synnytetty sopimus-Suomi. EU-jäsenyyden myötä emme voi enää keskenämme sopimalla ratkaista sitä, miten toivomme ulkopuolisen maailman käyttäytyvän. Jos konsensuksella tarkoitetaan kansallista yksimielisyyttä, sitä tarvitaan nyt aikaisempaa enemmän, mutta jos sillä tarkoitetaan laajaa sopimuspakettia, sitä tarvitaan paljon aikaisempaa vähemmän”.

Sanoma korostaa 1990-luvun alussa eurooppalaisuutta uutena yhteisenä, kansallisena projektina. Eurooppalaisuus velvoittaa suomalaisia, kuten Sanoman vuoden 1991 vuosikertomuksessa todetaan:

”Eurooppalaisittain korkea palkkauksemme ja lyhyt työaikamme edellyttävät, että toimimme älykkäämmin, tehokkaammin ja paremmin kuin mitä yhdentyvässä Euroopassa tapahtuu. (...) Meillä on aineellisesti kaikki mahdollisuudet selviytyä yhdentyvän Euroopan osana. Edellyttäen, että olemme myös henkisesti vahvoja, voimme ottaa maanosamme kehittämisestä osavastuun ja olla aktiivisesti mukana tulevaisuuden luomisessa.”

Vuonna 1993 Sanoma toteaa, että jäsenyys Euroopan Unionissa antaa Suomelle todellisen mahdollisuuden osallistua eurooppalaiseen päätöksentekoon, ”eurooppalaiseen henkiseen kehitykseen perheenjäsenenä”. Samalla kuitenkin kansallinen puhetapa säilyy ainakin taistelussa velkaantumista vastaan:

”Materiaalisen hyvinvoinnin kannalta tärkeää on jäsenyyden mukanaan tuoma jatkuvuus, uskottavuus ja luottamus, jotka auttavat taistelussamme maamme korkeaa velkaantumista vastaan ja auttavat pääoman tarpeen tyydyttämisessä”.

Sampo puolestaan pohtii sosiaaliturvan purkamista vuonna 1991 ja ennustaa siirtymää yksityisiin vakuutuksiin, jotka kuuluvat myös yhtiön omaan toimialaan:

”Lama ja julkisen talouden suuri rakenteellinen rahoitusaliijäämä ovat pakottaneet pohtimaan uudelleen mm. kollektiivisen sosiaaliturvamme

perusteita. Yhä yleisemmiksi ovat tulleet vaatimukset, joiden mukaan yksilöiden täytyy ottaa nykyistä suurempi vastuu itsestään. Tulevaisuudessa yhteiskunta kykeneekin tarjoamaan vain perusturvan, joka yksityiset kansalaiset voivat parantaa mm. vapaaehtoisin vakuutuksin”.

Edelleen vuonna 1993 Sampo vaatii selkeästi verotuksen keventämistä:

”Epävarmuus nousun kestävydestä johtuu Suomen ylikorkeasta tuloveroasteesta. Tuloverotuksen edes jonkinasteinen kohtuullistaminen vahvistaisi selkeästi kotimarkkinoiden orastavaa nousua.”

Seuraavina vuosina 1994 ja 1995 vuonna yhtiö julistaa, että ”julkisen menotalous on vähitellen pakko sopeuttaa menotasolle, joka on mahdollista kattaa veroilla ja maksuilla” ja että valtion budjetti on pitkällä aikavälillä kestävä. Se onkin sitä mieltä, että ”mitä pidemmälle rakenteellisen menotalouden uudistuksia siirretään sitä vaikeammaksi eteen tuleva julkisen talouden rakennemuutos muodostuu”.

Samaan aikaan yhtiön oma nousu kuitenkin käynnistyy. Vuonna 1995 Sammon liikevoitto lähes kaksinkertaistuu, samaten vuonna 1996. Vuonna 1996 uudistusvaatimuksilla onkin uusi pohja. Kun lamavuosina julkisen talouden leikkauksia vaadittiin huonojen aikojen vuoksi, vuonna 1996 Sampo on sitä mieltä, että julkisen talouden rakenteiden korjaus pitäisi tehdä hyvien aikojen vuoksi: ”kipeidenkin uudistusten tekeminen olisi helpompaa hyvän kasvun kuin taantuman olosuhteissa”.

3.7 Henkilöstö heistä meiksi

Myös henkilöstön puhuttelu muuttuu yrityksissä 1980- ja 1990-luvuilla. Kun 1980-luvulla henkilöstöä yleensä lähinnä kiitetään yhdessä lauseessa vuosikertomuksissa, 1980-luvun lopulta lähtien sitä aletaan puhutella eri tavoin.

Hyvä esimerkki on muuttunut puhetapa Samossa. Vuonna 1981 pohditaan vakuutusalan työrauhaa ja konttoritoimihenkilöiden lakkoa. Samaan aikaan mainitaan 1980-luvun uutuus: tulosjohtaminen ja siihen liittyvä johtamiskoulutus. Näkökulma

on varsin perinteisesti johtamiskeskeinen ja työntekijät nähdään vastakkaisena osapuolena, jonka kanssa yritetään tulla toimeen.

Vuonna 1985 on jo siirrytty hiukan lähemmäs henkilöstöä, kun vuosikertomus ilmoittaa, että kuluvan vuoden alussa toteutettiin yhtymän organisaatiota koskeva ilmapiiritutkimus. Tämä tutkimus osoittaa, että perusasiat ovat yhtymässä kunnossa, mutta että edelleen pyritään tutkimustulosten hyödyntämiseen tavoitteena parempi palvelutaso ja työviihtyvyys. Vuonna 1987 esitetään ensimmäisen kerran kiitokset kaikille *sampolaisille*.

Lamavuosina henkilöstöä kiitetään siitä, että se on kyennyt tehokkaaseen toimintaan, vaikka kustannuksia karsitaankin. Laman jälkeen käynnistyy entistä aktiivisempi henkilöstöpolitiikka ja henkilöstöä puhutellaan me-muodossa henkilöstönämme. Konsernin yhteiset arvot vahvistetaan vuonna 1993 yhdessä henkilöstön kanssa ja vuonna 1994 todetaan, että henkilöstö on myös sisäistänyt nämä perusarvot: osaamisen, yrittäjähenkisyyden ja innovatiivisuuden. Vuonna 1998 koko henkilöstölle järjestetään optiolaina.

Tutkimuskautta leimaa yritysten pyrkimys luoda yhteistä me-henkeä yrityksiin tutkimalla ilmapiiriä, kehittämällä yrityskulttuuria ja määrittelemällä yhteisiä arvoja. 1980-luvulla alkaa puhe yrityksen omasta henkilökunnasta: sanomalaisista (1983), sampolaisista (1987), ensolaisuudesta (1987), posti-telelâisistä (1989), tietotehtalaisista (1990), nokialaisuudesta (1992) ja nokialaisista (1995), valmetlaisista (1995), meritalaisista (1996), soneralaisista (1998) sekä UPM-kymmenelâisistä (1998).

Samalla yleistyy me-puhe, joka pyrkii hâlventämään ajatuksen työnantajasta ja työntekijöistä erillisinä tai toisilleen vastakkaisina ryhminä. Yritys nähdään kokonaisuutena, jossa kaikilla on yhteinen intressi. Tämä puhetapa ei juuri kärsi lama-aikana, jolloin monet ilmoittavat irtisanomisista. Esimerkiksi Nokia ilmoittaa vuoden 1990 kertomuksessa, että henkilökunnan määrä oli 37 300, kun se vielä kaksi vuotta sitten oli ollut 44 600. Vuonna 1990 henkilöstömäärä pieneni neljällä tuhannella. Edelleen vuonna 1991 henkilöstö väheni 10 000:lla. Irtisanomiset esitellään osana

tehostamistoimia, jotka ovat yrityksille välttämättömiä ja tuloksen kannalta positiivisia asioita.

Meritassa taas pohditaan henkilöstövähennyksiä vuoden 1996 kertomuksessa:

”Henkilöstövähennykset ovat olleet välttämättömiä. Niiden syistä, periaatteista ja toteutumisesta on kerrottu mahdollisimman avoimesti. Ne ovat silti varmasti aiheuttaneet myös epävarmuutta. Sitä suuremman kiitoksen meritalaiset ansaitsevat hyvin tehdystä työstä.”

Lama luo pohjaa henkilöstön voimakkaalle puhuttelulle, koska ankarissa olosuhteissa yritysten johtaminen tiivistyy ja henkilöstöltä vaaditaan entistä enemmän yhä kovemmissa paineissa. Vaatimukset henkilöstölle kasvavat, kuten hyvin näkyy esimerkiksi Nokian vuoden 1992 toimintakertomuksessa:

”Nokialainen toimintatapa perustuu välittömiin hajautettuihin organisaatioyksiköihin, joissa korostetaan ryhmätyötä ja yrittäjyyttä. Innovatiivisuus, reaktionopeus ja joustavuus sekä nopea ja tehokas päätöksenteko ovat nokialaisen työskentelytavan keskeisiä piirteitä. Olemme yltäneet parhaisiin saavutuksiin yksiköissä, joissa on selvästi painotettu jatkuvaa oppimista, osaamisen ja laadun parantamista, tavoitteellisia saavutuksia ja yksilön kunnioittamista. Näiden nokialaisten arvojen juurruttaminen ja vahvistaminen läpi yhtymän on Nokian kaiken henkilöstön kehittämistyön keskeinen teema.”

1990-luvulla yrityksissä ryhdytään määrittelemään yhteisiä arvoja, joiden avulla henkilöstöön haetaan yhtenäisyyttä. Esimerkiksi PostiTelessa kerrotaan vuodesta 1990, että ”me hyväksyimme” yhtymän toimintaa ohjaaviksi arvoiksi viisi perusarvoa: asiakassuuntautuneisuus, tuloksellisuus, uusiutumiskyky, luotettavuus ja yhteistyökyky.

Perusarvot ovat usein luonteeltaan henkilökohtaisia ominaisuuksia ja näyttävät vaativan työntekijöiltä syvälle käypää persoonallista prosessia, jossa heidän on pantava likoon koko persoonallisuutensa, ei vain muodollista osaamistaan ja ammattitaitoaan. Usein puhutaan työntekijöiden tai henkilöstön sijaan vain ”meistä” tai ”ihmisistä”. Lisäksi arvoilla on ”yhteinen” luonne. Arvojen määrittelyssä korostetaan henkilöstön yhdenmukaisuutta ja sitä, että prosessit tehdään yhdessä. Kuten esimerkiksi Ensossa todetaan jo vuonna 1988:

”Yhtiössä toimitaan ensolaisten perusarvojen pohjalta. Haluamme asiakkaiden näkevän meidät osaavina, vastuuntuntoisina, asiakkaiden kanssa läheisessä yhteistyössä toimivina ja heidän yritystensä kehitystä tukevinä ihmisinä.”

Yhtenäistämiprosessi näyttää monissa yrityksissä liittyvän kasvuun ja fuusioihin, joissa yritysten henkilöstömäärä kasvaa. Esimerkiksi Nokiassa ilmoitetaan 1994 jälleen ”uusista nokialaisista”: ”Viime vuonna rekrytoimme lähes 6000 uutta työntekijää ja kasvu jatkuu myös vuonna 1995.” Vuoden 1995 lopussa työntekijöitä ilmoitetaan olevan yhteensä 33 784. Vuonna 1995 toimitusjohtaja Ollila toteaa:

”Nokian arvot: asiakastyytyväisyys, yksilön kunnioittaminen, tuloksellisuus ja jatkuva oppiminen on nyt vakiinnutettu. Ne ovat meille tärkeitä vahvistaessamme sisäistä yhtenäisyyttä, jota tarvitaan Nokian kasvaessa ja kansainvälistyessä”.

Myös Sanoma-WSOY etsii yhteisiä arvoja me-puheen avulla vuoden 2000 toimintakertomuksessa fuusion jälkeen:

”Meitä on Sanoma-WSOY-konsernissa yli 13 000 työskentelemässä yhteisten päämäärien hyväksi. Myös synergiaetuja hyödynnetään koko ajan enemmän. Yhteiset arvomme – luovuus, luotettavuus ja dynaamisuus – ohjaavat toimintaamme”.

StoraEnsossa kuvaillaan vuoden 2000 kulkua:

”Vuoden aikana aloitettiin visio- ja arvo-ohjelmamme toteuttaminen. Se on jatkuva prosessi ja tapa, jolla voimme luoda yhteisen ajattelutavan maailmanlaajuiselle yhtiölle. Yhteiset arvot ovat erittäin tärkeitä toteuttaessamme visiotamme tulla maailman johtavaksi metsäyhtiöksi.”

1990-luvun lopulla henkilöstölle luvataan kehittää erilaisia kannustusjärjestelmiä, kehittämisohjelmia sekä henkilöstörahastoja ja optiojärjestelyjä. Tieto-konserni kertoo vuonna 1997, että henkilöstön kannustejärjestelmää on kehitetty niin, että koko henkilöstö on yhtenäisen kolmitasoisien palkitsemisjärjestelmän piirissä. Palkitsemisen päämuodot ovat kuukausipalkka, vuosipalkkio ja osakejohdannaiset.

Palkitsemisjärjestelmissä materiaallinen korvaus pyritään sitomaan yhä selvemmin yrityksen tulokseen ja näin pyritään lisäämään henkilöstön motivaatiota ja

kiinnostusta yrityksen menestykseen. Henkilöstön kehittämisen ajatuksena näyttää usein olevan henkilön kokonaisvaltainen ja työntekijän persoonaan ulottuva motivointi ja kehitystyö. Esimerkiksi Tietotehdas nimeää vuoden 1995 kertomuksessa painopistealueekseen ”henkisen kasvun”:

”Konsernissa käynnistettyjen henkisen kasvun ohjelmien tavoitteena on varmistaa markkinoiden paras osaaminen ja asiakaspalvelu valituilla painopistealueilla myös tulevaisuudessa. Yli kolmen tuhannen asiantuntijan osaamispääoman kasvusta huolehtiminen on yhtiön tärkein kehittämistehtävä.”

Myös StoraEnsossa visioidaan vuonna 2000 uudenlaista johtamisjärjestelmää, joka lähtee ”meistä itsestämme”:

”Stora Enson visio vaatii uudenlaista johtamista. Tätä korostaa ja tukee kaikki yksiköt kattava Excellence 2005 -laatujohtamisohjelma. Sen ydin on itsearviointi, jossa yksiköt tunnistavat nykytilanteensa, vahvuutensa ja parantamiskohteensa. Uskon vahvasti tähän sisäiseen arviointiin ja jatkuvaan parantamiseen, koska se lähtee meistä itsestämme”.

Henkilöstön puhuttelun keskeinen piirre on muutos työntekijöiden ja työnantajien vastakkainasettelusta yhteisen me-hengen luomiseen. Kun 1980-luvulla henkilöstöä kiitetään, 1990-luvulla puhutaan meistä. 1980-luvulla pohdiskellaan vielä työmarkkinasopimuksia ja 1990-luvulla vaaditaan niihin joustavuutta. 1990-luvulla siirrytään yritysten sisäisiin kehitysprosesseihin, joissa ”kaikki on meistä kiinni” ja jossa eroa ei enää tehdä omistajan ja työntekijän välillä. Vuosikertomusten tyyli näyttää myös muuttuvan, kun johtoon asettuu uusi toimitusjohtaja. Esimerkiksi Nokialla Jorma Ollila tai Nordean Hans Dahlborg tuovat vuosikertomuksiin uudenlaista ”hehikutusta” yrityksen arvoista ja sen henkilöstöstä. Samalla henkilöstö nähdään yhä tärkeämpänä voimavarana myös omistajan kannalta ja sen vuoksi yritykset pyrkivät kehittämään henkilöstöpolitiikkaa, jossa myös erilaisin palkkiojärjestelmin houkutellaan osaavaa työvoimaa. Vuonna 1998 Hans Dahlborg visioi jo henkilöstölle aktiivista roolia MeritaNordbankenissa otsikon ”Työntekijät luovat lisäarvoa” alla:

”Konsernin tärkeimpänä päämääränä on luoda arvoa osakkeenomistajille. Se syntyy lisäarvosta, jota henkilöstö luo asiakkaille. Motivoidut ja ammattitaitoiset työntekijät ovat lisääntyvän asiakashyödyn välttämätön

edellytys. Tämän takia tavoittemme on tulla pankkialan parhaaksi työnantajaksi.”

StoraEnson vuoden 2002 kertomuksessa julistetaan: ”Tärkein voimavaramme menestykseen on henkilöstö”. Samalla yhtiö aikoo arvioida ”miten hyödyntää henkilöstömme moninaisuutta”, sillä ”yksi piilevistä voimavaroista onkin monikulttuurinen henkilöstömme”.

3.8 Yhteenveto: Kruununjalokivistä globaaleiksi segmenttijohtajiksi

Kun yritysten strategisen puheen muutoksia katsotaan kokonaisuutena, pääasiallinen muutos liittyy kansainvälistymiseen. Yritykset irtoavat kansallisesta mittakaavasta ja muuttuvat entistä enemmän isänmaattomiksi suuryrityksiksi, jotka eivät enää tunnusta kansallisia velvoitteita tai rajoituksia. Kansainvälistymisessä yritykset pyrkivät ensin eurooppalaisille markkinoille ja muuttuvat vähitellen globaaleiksi ainakin tärkeimpien tuotteidensa osalta. Monen yrityksen tavoitteena on merkittävä markkinaosuus omalla ydinosaamisalueella.

Poikkeuksen muodostavat aineettomia palveluja tuottavat yritykset, pankit, vakuutuslaitokset ja media-ala. Niiden toiminnan mittakaava säilyy kansallisena tai pohjoismaisena.

Tutkimus- ja kehitystyö on 1980-luvun tärkein uutuus, jota korostetaan erityisesti teollisuus- ja tietotekniikka-aloilla. Yritykset satsaavat omaan tutkimus- ja kehitystoimintaan. Samalla alkaa puhe tietoyhteiskunnasta ja visiointi tietoteknisestä vallankumouksesta. Tämä vallankumous etenee vähitellen ennen muuta teletekniikan, puhelinten ja digitaalisen tekniikan myötä. 1990-luvulla syntyy visiointia tiedon uusista valtateistä, mutta buumin taittuessa 2000-luvun alussa visiot laskeutuvat maan päälle ja ansaintalogiikan peräänkuuluttaminen korvaa teknoutopismien.

1990-luvun alun lama on Suomessa tärkeä taitekohta, joka näkyy voimakkaasti yritysten retoriikassa. Varsinaiset lamavuodet kestävät vain vuodesta 1991 vuoteen 1993, mutta laman aikana syntyy paljon muutokseen, tehostamiseen ja keskittymiseen

liittyviä vaatimuksia, joka johtaa yrityksissä voimakkaisiin rakennemuutoksiin. Lamavuodet innostavat yrityksiä myös politiikkaan: julkista sektoria kritisoidaan voimakkaasti ja veroja halutaan keventää.

Kansallisen yhteisön sijaan yritykset panostavat ensin 1980-luvulta lähtien asiakkuuteen ja toivovat voivansa rakentaa pitkiä ja pysyviä asiakassuhteita. Samalla myös henkilöstöön kiinnitetään entistä enemmän huomiota. Kun vielä 1980-luvulla henkilöstöä tarkastellaan työmarkkinasuhteiden ja -sopimusten kautta, 1990-luvulla tulopolitiikan tilalle astuu psykologisoiva me-puhe, joka kiinnittää huomion yksilöiden motivoimiseen ja persoonan valmennukseen. Samalla puheessa häivytetään ero omistajien, työntekijöiden ja yritysjohton välillä. Yrityksille määritellen yhteiset arvot ja samalla käynnistetään ohjelmia, joiden avulla pyritään siihen, että työntekijät sisäistäisivät nämä arvot aktiivisesti. Tämä muutos liittyy myös kansainvälistymiseen ja fuusioihin. Useasta yrityksestä koostuvat kansainväliset yritykset pyrkivät voimaperäisesti luomaan henkilöstölle yhteistä toimintakulttuuria ja identiteettiä.

Osakkeenomistajat nousevat esiin tärkeänä ryhmänä 1990-luvun puolivälistä lähtien. Monet yritykset vakuuttavat osinkopolitiikkansa kestävyyttä ja korostavat kansainvälisten sijoittajien tärkeyttä.

Lopuksi on ehkä syytä pohtia, mistä vuosikertomusten katsauksissa ei puhuta. Silmiinpistävää on, että johdon optiojärjestelyistä ei juuri mainita. Myöskään selkeitä näkemyksiä voitonjaosta ei yleensä esitellä ja maininnat henkilöstörahastoista jäävät ylimalkaisiksi.

4 HALLITUSOHJELMIEN STRATEGISEN PUHEEN MUUTOKSIA

Toisena tarkasteltavana aineistona ovat Suomen hallitusten hallitusohjelmat vuosilta 1979-2003 ja niissä esiintyvä strateginen puhe. Hallitusohjelmaa voidaan pitää politiikassa keskeisenä strategisena dokumenttina, jonka avulla maan hallitus pyrkii

esittelemään tulevan toimintansa tavoitteita ja uhkia. Hallitusohjelmat ovat teksteinä varsin rituaalisia ja pysyttelevät yleisellä tasolla, mutta toisaalta niissä näkyvät ajalle tyypilliset käsitteet ja puhetaivat. Tarkoitukseni ei ole esitellä hallitusohjelmien sisältöä sinänsä, vaan keskittyä niissä tapahtuviin käsitteellisiin muutoksiin: miten puhetaivat ja käsitteet muuttuvat?

Analysoitavana olevat hallitukset ovat: Koivisto II , 1979-1982; Sorsa III, 1982-1983; Sorsa IV, 1983-1987; Holkeri, 1987-1991; Aho, 1991-1995; Lipponen, 1995-1999, Lipponen II, 1999-2003 sekä Jäätteenmäki, 2003.

Hallitusohjelmissä näkyy seuraavia muutostrendejä:

- i) talouspolitiikka ohittaa ulkopoliitiikan,
- ii) puhe rakennemuutoksesta ja joustavuudesta,
- iii) taloudellisten ohjauskeinojen vahvistuminen,
- iv) muutos hintakilpailukyvästä koko yhteiskunnan kilpailukykyyn,
- v) teknologian, innovaatioiden ja osaamisen nousu, ja
- vi) hyvinvoinnin hidas nousu.

4.1 Talouspolitiikka ohittaa ulkopoliitiikan

Suomen hallitusohjelmissä 1980- ja 1990-luvuilla ehkä suurin muutos tapahtuu tärkeysjärjestyksessä, jossa politiikan painotus siirtyy ulko- ja turvallisuuspolitiikasta talouspolitiikan puolelle.

Kalevi Sorsan toukokuussa 1983 aloittanut neljäs hallitus aloittaa hallitusohjelmansa perinteisesti YYA-sopimuksella:

”Kansainvälisissä suhteissa hallitus jatkaa presidenttien J.K. Paasikiven ja Urho Kekkosen johdolla vakiinnutetun ja Suomen kansan perusetuja vastaavan politiikan toteuttamista. Hallitus kehittää ystävyys-, yhteistoiminta- ja keskinäiseen avunantosopimukseen perustuvia, luottamuksellisia ja molemmin puolin hyödyllisiä naapuruussuhteita Neuvostoliiton kanssa.”

Selkeä muutos tapahtuu seuraavassa, Harri Holkerin johtamassa hallituksessa, jossa talous on nostettu ohjelman alkuun:

”Kansainvälisen työnjaon kehittyminen, talouden yleismaailmallinen rakennemuutos ja kansainvälistyminen muuttavat elämäntapamme perustaa. Kansallisen kulttuurin ja identiteetin sekä taloutemme perustan vahvistaminen edellyttävät kykyä vastata rakennemuutoksen haasteisiin ja tarttua sen tuomiin mahdollisuuksiin. Suomalaisen tiedon ja osaamisen merkitys on ratkaisevaa.”

Seuraavassa Esko Ahon vuonna 1991 aloittavassa hallituksessa ulkopolitiikka on taas ohjelman kärjessä ja suhteet Neuvostoliittoon sijoittuvat vielä esimerkiksi Euroopan yhdentymisen edelle. Ahon hallituksen suurimmat ongelmat ja haasteet ovat kuitenkin talouden puolella. Hallitusohjelmaa kirjoitettaessa uudelle hallitukselle oli selvinnyt, että maan taloudellinen tilanne oli hyvin heikko ja hallituksen työskentelyssä talouden ongelmat olivat merkittävällä sijalla. Talouspolitiikka näyttääkin olevan se alue, joka vaatii nopeinta ja suurinta huomiota. Taantuva talous vaatii koko kansan yhteistä ponnistelua: ”Työttömyyden jyrkkä kasvu voi pysähtyä vain kaikkien kansalaispiirien yhteisvastuuseen perustuvalla talouspolitiikalla.”

Hallitus myös ilmoittaa ”välittömistä” toimista, joilla pyritään puuttumaan laman syihin: ”Hallitus toteuttaa laman voittamiseksi välittömiä kilpailukykyä parantavia toimia ja julkisen talouden säästötoimia sekä pyrkii talouden rakenteellisten vinoutumien korjaamiseen.” Hallitus asettuu markkinatalouden taakse, mutta toisaalta ilmoittaa, että ”tehostuvan markkinatalouden vastapainoksi tarvitaan toimia ihmisten perusturvallisuuden ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden takaamiseksi.” 1990-luvun hallitusohjelmissa näkyikin selkeästi tasapainoilu markkinatalouden tehostamisen ja rakenteellisten muutosten sekä toisaalta sosiaalisen oikeudenmukaisuuden välillä.

Paavo Lipposen ensimmäinen hallitus aloittaa vuonna 1995 otsikolla ”Työllisyyden ja yhteisvastuun hallitus”. Hallitus ilmoitti tavoitteikseen, että ”työllisyys parantuu olennaisesti talouden vahvan kasvun ja vakaan rahan arvon perustalta; julkisen velan kansantuoteosuus kääntyy laskuun ja kansalaisia omiin ponnisteluihin ja yrittämiseen kannustava hyvinvointi turvataan myös ansiotulojen verotusta keventämällä. Tämän lisäksi korostettiin sukupuolten välistä ja sosiaalista tasa-arvoa, koulutuksen ja tutkimuksen merkitystä sekä tulevaisuuden ennakkointia, alueellista kehitystä, kestäväää kehitystä ja Euroopan unionin jäsenyyttä. Tavoitteena oli suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan uudistaminen: ”Suomalainen hyvinvointiyhteiskunta

uudistuu omien voimavarojemme mukaiseksi ja kansalaiset voivat hyväksyä sen oikeudenmukaisena, tehokkaana ja reiluna.”

Lipposen toisen hallituksen otsikkona oli ”Oikeudenmukainen ja kannustava – sosiaalisesti eheä Suomi”. Ohjelman alussa kartoitetaan talousnäkyviä, erityisesti kasvua ja työllisyyttä. Niitä pidettiin hyvinä, jolloin ”kansalaisten mahdollisuudet edistää omaa ja myös kanssaihmistensä hyvinvointia vahvistuvat ja edellytykset kantaa yhteisesti huolta vähäosaisimmista lisääntyvät.” Lipposen hallitus lähtee siitä, että taloudellinen kilpailukyky ja kasvu on oikeudenmukaisuuden ja sosiaalisen eheyden tae. Näin taloudellista kilpailukykyä ei haluttu nähdä vastakkaisena sosiaalisille tavoitteille.

4.2 Puhetta rakennemuutoksesta ja joustavuudesta

Selkein uutuus 1980- ja 1990-lukujen hallitusohjelmissa on yhteiskunnan rakenteellisiin muutoksiin liittyvä puhe, joka nousee esiin erityisesti Holkerin hallituksessa vuonna 1987 ja Lipposen ensimmäisen hallituksen ohjelmassa 1995.

Holkerin hallitus nostaa pääotsikokseen hallitun rakennemuutoksen ja ilmoittaa, että sen pyrkimyksenä on päästä ”uudenaikaiseen ja tasa-arvoiseen hyvinvointiyhteiskuntaan”. Edelleen todetaan, että rakennemuutoksen hallittu toteuttaminen edellyttää erityistoimia talouden ja työelämän, tieteen, tutkimuksen ja koulutuksen sekä kulttuurin saroilla. Muutoksen käsite ja puhe tulee hallitusohjelmiin Holkerin myötä, kun hallitus ilmoittaa, että ”kansainvälisen työnjaon kehittyminen, talouden yleismaailmallinen rakennemuutos ja kansainvälistyminen muuttavat elämäntapamme perustaa”.

Rakennemuutosta pidetään väistämättömänä ja hallitus toteaa, että ”tuotantotoiminnan ja työllisyyden kannalta välttämätön rakennemuutos” saattaa aiheuttaa tilapäistä työttömyyttä. Myös palkansaajien mahdollisuuksia vaikuttaa tuotannon muutoksiin ja uuden teknologian käyttöön parannetaan. Edelleen rakennemuutosten tukemiseksi ja uusien työpaikkojen synnyttämiseksi lisätään tutkimus- ja tuotekehitystoimintaan sekä koulutukseen tarkoitettuja määrärahoja.

Ahon hallituskin lupaa lievittää rakennemuutoksen vaikutuksia, mutta sana mainitaan ohjelmassa vain kerran.

Lipposen ensimmäisen hallituksen hallitusohjelma alkaa seuraavasti: ”Nopeiden muutosten maailmassa tulevaisuudelle on annettava suunta ja sisältö”. Ohjelmassa todetaan myös, että ”korkea työttömyys ja nopeat muutokset eräillä palvelualoilla vaativat tehokkaita vastatoimia työttömyyden vähentämiseksi”. Myös maatalouspolitiikassa tukia kehitetään muutosta suosivaan suuntaan.

Muutos on tärkeä lähtökohta myös koulutuksessa, kun koulutusta, tiedettä ja kulttuuria käsittelevä osio alkaa seuraavasti

:

”Yksilön, yhteiskunnan ja elinkeinoelämän kyky vastata muutokseen, kansainvälistymiseen ja tiedon merkityksen korostumiseen riippuu perussivistyksestä, erityisosaamisesta ja luovuudesta.”

Ohjelmassa huolehditaan muun muassa koulutuksen laadusta ja reagoitiherkkydestä yhteiskunnan muutoksiin. Myös sosiaali- ja terveystaloutta koskeva osio alkaa muutosvaatimuksilla, joka koskee hyvinvointivaltion ydintä:

”Sosiaali- ja terveyspalvelut, ansiosidonnainen sosiaaliturva ja vähimmäisturva muodostavat hyvinvointiyhteiskunnan ytimen. Niiden turvaamiseksi sosiaali- ja terveysturvassa tarvitaan vaalikauden aikana merkittäviä, rakenteellisia muutoksia ja menojen karsintaa.”

Työeläkejärjestelmässä valmistaudutaan muutoksiin ja julkisen palvelurakenteen muutoksia halutaan edistää.

Yksittäisistä käsitteistä kiinnostava esimerkiksi on joustavuus, johon tiivistyy uutta talouspoliittista ajattelua, kun tavoitteena on purkaa talouden vanhoja, jäykkiä rakenteita. Ensimmäisen kerran joustavuudesta puhuu Kalevi Sorsan neljäs hallitus vuonna 1983 halutessaan muuttaa eläkejärjestelmää joustavammaksi sekä selvittää joustavia työaikoja. Sorsan hallitus pyrki samalla hierarkioiden purkamiseen ja hajauttamiseen:

”Tavoitteena on toimivan ja siinä määrin hajautetun hallintorakenteen luominen, että kokonaisten virastojen ja laitosten hajasijoittamisesta voidaan luopua. Kansalaisille hallinnossa annettavaa palvelua parannetaan ja byrokratian haittavaikutuksia poistetaan selkeyttämällä ja yksinkertaistamalla lainsäädäntöä sekä muuttamalla toimintatapoja joustavammiksi.”

Joustavuus tulee näin poliittiseen kielenkäyttöön byrokratian purkamisen kautta. Talouspolitiikassa joustavuutta haluaa vasta Holkerin rakennemuutosta tekevä hallitus 1987:

”Talouspolitiikassa korostuu tuotantoelämän joustavuuden, sopeutumiskyvyn lisäämisen ja tuotantotoiminnan monipuolistamisen tarve. Työttömyyden tuntuva alentaminen edellyttää, että yritysten mahdollisuudet menestyä kansainvälisessä kilpailussa ovat riittävän hyvät. Tulopoliittista järjestelmää pyritään kehittämään joustavammaksi yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen kanssa. Inflaation torjumiseksi ja tarjonnan monipuolistamiseksi tehostetaan kilpailua.”

Holkerin hallitus haluaa myös lisätä joustavaa koulutusta sekä lukion opetussuunnitelmien, ammatillisen koulutuksen ja julkishallinnon joustavuutta.

Ahon ohjelmassa teollisuus- ja elinkeinopolitiikassa mainitaan, että ”tuotantopääomien käyttöä tehostetaan muun muassa työaikojen joustavuutta edistämällä”. Aravatuotantoa halutaan kohdentaa joustavasti asuntopulapaikkakunnille. Koulutusasteiden joustavuutta lisätään ja esiopetusta laajennetaan joustavasti. Lisäksi kerrotaan, että työaikojen, vuosilomien ja muiden työsuhteen ehtojen joustavuudella voidaan parantaa työn mielekkyyttä. Edelleen aiotaan arvioida myös joustavien eläkejärjestelmien toimivuus. Myös hallinnon kehittämisen tavoitteena on joustava palvelurakenne.

Lipposen ensimmäisen hallituksen ohjelmassa joustaminen esiintyy vain työelämän kehittämisen kohdalla, jossa todetaan:

”Työelämän joustavuuden lähtökohtana on sekä yritysten että työntekijöiden tarpeet. Tässä tarkoituksessa hallitus rohkaisee työmarkkinajärjestöjä kehittämään keskusjärjestöjen, liittojen ja paikallisen tason sopimustoimintaa.”

Lipposen hallituksen ohjelmassa on silmiinpistävä, että joustavuuden kohdalla mainitaan sekä yritysten että työntekijöiden tarpeet. Näin myös toisessa kohdassa,

jossa ”työaika-, vuosiloma- ja yhteistoimintalainsäädäntöä uudistetaan siten, että samanaikaisesti toteutuu sekä työntekijöiden suojeleminen että joustavuuden lisääntyminen.” Joustavuutta ei siis esitellä yhtä itsestään selvänä kuin Ahon porvarillisen hallituksen ohjelmassa.

Lipposen toisen hallituksen ohjelmassa säilyy sama ajatus työlainsäädännöstä: työntekijöiden turvallisuus ja yritysten tarvitsema joustavuus on otettava huomioon. Lisäksi lisätään henkilöstörahojärjestelmien joustavuutta. Joustavuus mainitaan myös, kun Talous- ja rahaliiton arvioidaan asettavan aiempaa suurempia vaatimuksia joustavuudelle. Samalla pohditaan sitä, miten palkkojen ja työehtojen paikallisjoustavuutta voidaan kehittää. Myös opintotukea ”joustavoitetaan” ja päivähoidon ja asumistuen joustavuutta pyritään lisäämään. Rakennerahojen käytöstä ja palveluhallinnosta aiotaan joustavaa.

4.3 Taloudellisten ohjauskeinojen vahvistuminen: kannustavaa politiikkaa

Yksi osoitus taloudellisen käsitteistön kasvavasta merkityksestä on ohjausrakenteiden uudistaminen ”kannustavammiksi”. Tässä suhteessa hallitusohjelmissa tapahtuu iso muutos.

1980-luvun alussa Sorsan hallitusohjelmissa vilahtaa vielä elvytys. 1982 kolmannen hallituksen ohjelmassa todetaan, että ”vaihtotase ei tällä hetkellä aseta tiukkoja rajoitteita kysynnän elvyttämiseksi”. Kulutuskysyntää pyritään elvyttämään keventämällä hiukan palkansaajien tuloverotuksen ennakonpidätyksiä. Sorsan neljäs hallitus toteaa 1983, että ”kahden viime vuoden aikana taloutta on elvytetty merkittävästi julkisen vallan toimin. Julkisen sektorin mahdollisuudet elvyttävään talouspolitiikkaan ovat valtiontalouden heikentyneen tasapainon vuoksi kuitenkin olennaisesti vähentyneet.” Samalla hallitus ilmoittaa, että se ”parantaa valtiontalouden tasapainoa elvytyspoliittisen tilan luomiseksi seuraavaa matalasuhdannetta varten”. Toivottuun elvytyspolitiikkaan ei kuitenkaan mennä, ainakaan samalla nimellä, sillä tämä elvytys mainitaan hallitusohjelmissa seuraavan kerran vasta kahden vuosikymmenen päästä vuonna 2003 Jäätteenmäen hallituksessa.

Holkerin hallituksessa kehitetään hallintoa niin, että se on työntekijöilleen entistä kannustavampi. Tavoite liittyy laajemmin Holkerin pyrkimykseen purkaa hierarkioita ja hajauttaa hallintoa, eikä se siten ole suoraan taloudellinen ohjauskeino.

Kannustamista käytetäänkin kahdessa mielessä. Toisaalta se tarkoittaa hallinnon hajauttamista pienempiin yksiköihin, minkä ajatellaan motivoivan ja aktivoivan työntekijöitä. Esimerkiksi Ahon hallituksen ohjelmassa koulutuksen päätöksentekoa hajautetaan, koska tavoitteena kannustaa oppilaitoksia omaleimaisuuteen.

Toisaalta kannustaminen merkitsee taloudellisten ohjausrakenteiden luomista niin, että toivottu käyttäytyminen olisi taloudellisesti kannattavaa. Ahon hallitus käyttää kannustamista keinona taloudellisessa mielessä pariin otteeseen. Taloudellista toimintaa kannustetaan sijoittumaan kehitysalueille ja eläkejärjestelmiä uudistetaan niin, että ne kannustavat työntöön jatkamiseen eläkkeen vaihtoehtona tai eläkkeen ohella.

Taloudellinen kannustaminen eli taloudellisten ohjausjärjestelmien uudistaminen ”kannustaviksi”, nousee hallituksen keskeiseksi toimintamuodoksi ennen muuta Lipposen hallituksissa. Lipposen ensimmäinen keventää verotusta kannustaakseen kansalaisia omiin ponnisteluihin ja yrittämiseen. Veropolitiikalla pyritään kannustamaan työntekoa ja yritteliäisyyttä. Työntöön kannustimien lisäämiseksi verot, tulonsiirrot ja palvelumaksut mitoitetaan yhteen sovittaen siten, että ne kannustavat aina työntöön.

Ympäristöveroista pyritään tekemään kannustavia: verotus kannustaa energian säästöön ja ympäristölle haitallisten päästöjen vähentämiseen. Maataloutta kannustetaan tuotannon arvonnollisesta kasvattamiseen ja markkinoiden parempaan huomioon ottamiseen. Työvoimakoulutusta ja omaehtoista koulutusta sekä niiden tukijärjestelmiä yksinkertaistetaan siten, että ne kannustavat aina yksilöä valitsemaan koulutuksen. Sosiaalietuuksien, asiakasmaksujen, ansiotulojen kasvun ja verotuksen on puolestaan hallituksen mielestä ”muodostettava kokonaisuus, joka kannustaa työn tekemiseen, opiskeluun sekä estää nk. kannustinloukkujen syntymisen”.

Lipposen toinen hallitus nostaa esiin samoja näkökohtia. Kun ensimmäisen hallituksen ohjelmassa kannustaminen esiintyy 9 kertaa niin toisessa kannustamisesta puhutaan eri yhteyksissä 16 kertaa.

Lipposen toisen hallituksen ohjelmassa kannustaminen on jo otsikossa:

”Oikeudenmukainen ja kannustava – sosiaalisesti eheä Suomi”. Työttömyyden puolittamiseksi työhön pyritään kannustamaan järjestelmiä uudistamalla. Hallitus ilmoittaa, että tuloverotuksen, sosiaalisten tulonsiirtojen, maksujen ja palvelujen on muodostettava toimiva ja kannustava kokonaisuus. Myös työnantajia kannustetaan:

”Työelämässä, työkykyä ylläpitävässä toiminnassa ja koulutuspolitiikassa sekä eläke- ja työttömyysturvajärjestelmissä toteutetaan muutoksia, jotka kannustavat työnantajia pitämään palveluksessaan ja ottamaan palvelukseensa myös ikääntyvää henkilöstöä sekä edistävät ikääntyvien työntekijöiden työssä ja työmarkkinoilla pysymistä”.

Kuntien valtionosuusjärjestelmää tarkistetaan vuoteen 2002 mennessä lisäten järjestelmän kannustavuutta. Yritysten omarahoitusmahdollisuuksia parantamalla kannustetaan investointeja uusille ja myös riskialttiille aloille. Myös julkisen hallinnon osallistumisjärjestelmiä parannetaan ja kannustavuutta kehitetään.

Myös Jäätteenmäen hallituksessa tämä puhetapa säilyy. Jäätteenmäen ohjelmassa kannustaminen mainitaan 14 kertaa. Nyt hallitus toteaa, että sen perustavoitteena on osaamista korostava, työntekoon ja yrittämiseen kannustava 2000-luvun hyvinvointiyhteiskunta. Sosiaali- ja terveystaloudesta todetaan, että ”valtion rahoituksen vakautta, ohjattavuutta sekä kannustavuutta parannetaan” ja että sosiaaliturvan halutaan lisätä työntekoon kannustavia piirteitä.

Samalla kannustaminen käsitteenä leviää politiikan eri lohkoille. Työttömien työnhakuaktiivisuutta on kannustettava. Miehiä kannustetaan perhevapaiden pitämiseen ja naisia kannustetaan verotuksen, sosiaaliturvan ja yrittäjälainojen avulla osallistumaan työmarkkinoille. Ammattikorkeakoulujen rahoitus ja opintotuki uudistetaan kannustavammaksi. EU-tukijärjestelmältä toivotaan kannustavuutta. EU-tukijärjestelmän tulee olla rakenteeltaan sellainen, että kannustavuus ja terveen yrittäjyyden edellytykset säilyvät. Kuntia yritetään kannustaa työttömyyden hoitoon

kehittämällä kuntien ja valtion välisiä rahoitusmalleja. Lisäksi kannustetaan pienyrityksiä ja digitaalisten palvelujen ja sisältöjen tuotantoa.

Työttömyyden määrittely 1980- ja 1990-luvun hallitusohjelmissa on myös hyvä esimerkki kannustamisen puheesta. Työttömyys on hallitusohjelmien kestoteema, joka on esillä jokaisessa hallitusohjelmassa 1980-luvun alusta lähtien. Työttömyyden määrittely kuitenkin muuttuu selvästi 1990-luvulla. Esimerkiksi Sorsan toinen hallitus linjaa 1982:

”Vaikkeen kansainvälisen taantumien ja heikon kotimaisen kysynnän vuoksi kokonaistuotannon kasvu on v. 1982 Suomessa hidasta, minkä seurauksena työttömyys on alkanut lisääntyä. Erityisesti nuorisotyöttömyys ja pitkäaikaistyöttömyys ovat lisääntymässä”.

Sorsan hallitus näkee työttömyyden talouden suhdanneongelmana. Holkerin hallitus puolestaan painottaa yritysten merkitystä työllistäjinä: ”Työttömyyden tuntuva alentaminen edellyttää, että yritysten mahdollisuudet menestyä kansainvälisessä kilpailussa ovat riittävän hyvät”.

Samalla Holkeri painottaa erilaisten työvoimahallinnon ja työvoimapolitiikan parantamista. Se esittää myös, että

”Työvoiman ja työpaikkojen kohtaantoa parannetaan tukemalla työvoiman vapaaehtoista ammatillista ja alueellista liikkuvuutta, lisäämällä joustavaa koulutusta, suuntaamalla asuntotuotantoa ja tehostamalla yritysten sijainninhallintapalveluja”.

Ahon hallitus näkee myös työttömyyden kansallisena kysymyksenä: ”Työttömyyden jyrkkä kasvu voi pysähtyä vain kaikkien kansalaispiirien yhteisvastuuseen perustuvalla talouspolitiikalla”. Hallitus huolehtii myös Holkerin tapaan työn ja työttömien alueellisesta epätasapainosta.

Lipposen ensimmäisessä hallituksessa työttömyyden puolittamisesta tulee hallituksen talouspolitiikan päätavoite. Tähän pyritään ”aktiivisella työvoimapolitiikalla” muun muassa lisäämällä kansallisten ohjelmien kattavuutta, tehostamalla yhteiskunnan järjestämien työ- ja koulutuspaikkojen tarjontaa ja suuntaamalla varoja

työvoimavaltaisiin rakennus-, perusparannus- ja liikennehankkeisiin. Samalla tapahtuu kuitenkin muutos tavassa, jolla työttömyys määritellään. Työttömyys ei ole niinkään kiinni työn saatavuudesta tai työn puutteesta, vaan myös työntekijän haluttomuudesta ottaa työtä vastaan. Tämän vuoksi pyritään rakentamaan ”kannustavia” järjestelmiä.

Hallitus haluaa kannustaa pienituloisia töihin tarkistamalla sekä kunnallisverotuksen ansiotulovähennystä että tuloveroasteikkoa. Hallitus myös lupaa: ”Verotus, sosiaaliturva ja palvelumaksut sovitetaan yhteen nykyistä paremmin niin, että työhön hakeutumisen taloudelliset kannustimet paranevat.”

Taloudellisen kannustavuuden kasvava merkitys onkin yksi merkki siitä, että taloudelliset käsitteet ohittavat muita käsitteitä ja tulevat keskeisiksi hallitusohjelmissa. Toisaalta kun kannustavuuden nousua peilataan elvytyksen käsitteen katoamiseen, voidaan myös ajatella, että kyse on talouspoliittisen ohjausjärjestelmän muutoksesta. Muutosta voidaan ehkä tulkita siten, että elvytyksen sijaan talouspoliittisena ohjauskeinona astuu ennen muuta kannustavuus. Koko kansantalouden kansallisen kysynnän elvyttämisen sijaan kannustaminen on yksilöllistä ja merkitsee usein *de facto* taloudellisten etuuksien kiristämistä, kun työnteosta pyritään tekemään taloudellisesti kannattavaa.

Kiinnostavaa onkin, että vuonna 2003 Jäätteenmäen hallitusohjelmassa elvytys nousee jälleen sanastoon mukaan. Hallitus lupaa ”päättää lisätalousarvion yhteydessä elvytystoimista, joilla edistetään kansantalouden palaamista vahvalle kasvu-uralle”. Konkreettisemmin hallitus linjaa elvytyksen sisältöä seuraavasti:

”Lisätään työvoimapolitiittisia määrärahoja sekä muita työllisyyttä tukevia menoja. Julkisia investointeja aikaistetaan. Tuetaan valikoidusti yksityisten investointien käynnistymistä. Samassa yhteydessä käynnistetään etupainotteisesti hallituksen suunnittelemat verotuksen kevennykset.”

Elvytys näyttää näin olevan erityisesti punamultapohjaan rakentuvan hallituksen käsitteistöä, esiintyyhän se edellisen kerran punamultahallituksessa vuonna 1983.

4.4 Hintakilpailukyvyistä koko yhteiskunnan kilpailukykyyn

Selkeä muutos hallitusten talouspoliittisessa puheessa tulee esiin myös kansallisen kilpailukyvyyn määrittelyssä. Kun hallitukset 1980-luvun alkuun asti puhuvat ennen muuta hintakilpailukyvyistä ja inflaation hallitsemisesta, 1980- ja 1990-luvuilla aletaan puhua yhä laajemmasta kilpailukyvyyn määritelmästä.

Mauno Koiviston toinen hallitus linjaa kilpailukyvyyn vielä varsin yksinkertaisesti vuonna 1979: ”Työllisyyden parantamiseksi hallitus turvaa kansainvälisen kilpailukyvyyn hillitsemällä tehokkaasti hinta- ja kustannustason nousua.”

Myös Kalevi Sorsan kolmas hallitus 1982 nostaa talouspolitiikan kärkeen hintakilpailukyvyyn: ”Tärkeänä tavoitteena on hidastaa kustannusten ja hintojen nousua ja turvata viennin hintakilpailukyky ja näin luoda edellytyksiä tuotannon ja investointien kasvulle sekä työllisyyden paranemiselle”.

Koiviston toisen hallituksen ohjelmassa kilpailukyky mainitaan 2 kertaa. Sorsan toisen hallituksen ohjelmassa vastaavasti 3 ja Sorsan kolmannessa hallituksen ohjelmassa 5 kertaa.

Holkerin vuoden 1987 ns. ”vakaan markan hallitus” tuo mukaan uuden elementin kirjattessaan ohjelmansa tavoitteeksi markan vakaan ulkoisen arvon: ”Hallituksen talouspolitiikan keskeisiä tavoitteita ovat työttömyyden tuntuva alentaminen, hintojen nousun hidastaminen kansainvälistä inflaatiota alhaisemmaksi ja markan ulkoisen arvon säilyttäminen vakaana.”

Hallitus asettuu näin vankasti vastustamaan kansallista devalvaatiota, joka on ollut suomalaisen talouspolitiikan yksi keskeinen elementti edeltäneillä vuosikymmenillä. Holkerin hallitus ei enää nostakaan talouspoliittisen ohjelmansa kärkeen hintakilpailukykyä, vaan kilpailukyky mainitaan vain kerran työelämän uudistamisen yhteydessä, kun henkilöstön osallistumisella halutaan tukea kilpailukykyistä tuotantoa.

Muutos on merkittävä sikäli, että hallitus pyrkii luopumaan kansallisesta devalvaatioihin perustuvasta politiikasta, jolla haetaan tukea vientiteollisuudelle. Sen sijaan korostetaan tuotannon kilpailukykyä, ts. tuotannon on tultava toimeen omin voimin ilman valuuttapolitiikan selkänöjää. Tämän linjauksen voidaan katsoa liittyvän myös 1980-luvun kansainvälistymiseen, jossa valtion ja yritysten välinen yhteys ei enää ole yhtä vahva kuin aikaisemmin. Samaan aikaan, kun yritykset kansainvälistyvät, myös valtio näyttää pyrkivän irti tiukoista sidoksista.

Kilpailukyky ei kuitenkaan katoa hallitusohjelmista. Päinvastoin näyttää siltä, että Ahon hallituksesta lähtien se saa uusia, yhä laajempia merkityksiä ja leviää eri puolille yhteiskuntaa koskemaan monia muitakin asioita kuin hintakilpailukykyä.

Ahon hallitus lupaa toteuttaa välittömiä kilpailukykyä parantavia toimia laman voittamiseksi. Ohjelmassa mainitaan kilpailukyky 9 kertaa muun muassa kustannustason, matkailun, yritysten, verojärjestelmän, energiansaannin, maakunta- ja aluekeskusten ja merenkulun yhteydessä.

Lipposen hallituksen ohjelmassa kilpailukyky esiintyy 12 kertaa ja Lipposen toisen hallituksen ohjelmassa 16 kertaa. Jäätteenmäen hallitusohjelmassa sana esiintyy peräti 31 kertaa.

Lipposen ensimmäisen hallituksen päätavoitteena on työllisyyden parantaminen. Kilpailukyky esiintyy perustavaa laatua olevana lähtökohtana, jolle rakentuu taloudellinen kasvu ja myös työllisyyden parantaminen: ”Kestävän, työllisyyttä parantavan kasvun edellytyksenä on hyvä kilpailukyky ja nykyistä alhaisempi reaalikorko”. Hallitus pyrkii myös OECD-maihin verrattuna kilpailukykyiseen verotukseen.

Yritysten kilpailukyky jaetaan reaaliseseen ja hintakilpailukykyyn:

”Hallitus edistää yritysten innovaatioihin, koulutettuun työvoimaan, työelämän laatuun, korkeatasoiseen ympäristönsuojeluun sekä tutkimus- ja kehityspanokseen perustuvaa reaalista kilpailukykyä. Yritysten hintakilpailukyky turvataan alhaisella inflaatiolla ja työllisyyttä edistävällä verotuksella.”

Myös valtionyhtiöiden kilpailukykyä luvataan parantaa ja energiapolitiikkaa katsotaan kansainvälisen kilpailukyvyn näkökulmasta:

”Hallitus edistää hinnaltaan kilpailukykyisten vaihtoehtoisten energiamuotojen tutkimusta ja käyttöä. Energian hinnoittelun ja verotuksen tulee tukea ympäristötavoitteiden täyttymistä ja Suomen kansainvälistä kilpailukykyä.”

Kilpailukyky muistetaan rajoittavana tekijänä myös ympäristöpolitiikassa:

”Taloudellisen ohjauksen, ympäristöverojen ja -maksujen, käyttöä lisätään kotimaisin toimin sekä kansainvälisellä yhteistyöllä, kansainvälinen kilpailukyky huomioon ottaen.”

Myös maatalous nähdään kilpailukyvyn kautta:

”Hallituksen maatalouspolitiikan tavoitteena on Suomen maatalouden kestävä kilpailukyvyn parantaminen yhteismarkkinoilla. Maataloutta kannustetaan tuotannon arvonnällän kasvattamiseen ja markkinoiden parempaan huomioon ottamiseen. Tällöin elintarviketaloudesta aiheutuva valtiontalouden rasitus vähenee oleellisesti.”

Aluepolitiikassakin kilpailukyky toimii keskeisenä kriteerinä, kun ”hallitus tukee vahvojen, kansainvälisillä markkinoilla kilpailukykyisten kasvukeskusten luomista.”

Liikennepolitiikan tavoitteet ilmaistaan selkeästi: ”Liikenneverkot pidetään koko maassa liikenteen tarvetta vastaavassa ja elinkeinoelämän kilpailukykyä tukevassa kunnossa.”

Lipposen toisen hallituksen ohjelmassa edellisten lisäksi myös tiede- ja koulutuspolitiikka kytketään kilpailukyvyn tuottajaksi:

”Suomen ja suomalaisten tulevaisuus on vahvasti riippuvainen osaamisesta, kyvystä hyödyntää osaamista ja luoda uusia innovaatioita. Koko väestön osaamistason nostaminen tukee Suomen kehittymistä sivistyskansana ja Suomen kilpailukykyä.”

Samalla suomalaista tutkimusympäristö luvataan kehittää kansainvälisesti kilpailukykyiseksi.

Jäätteenmäen hallituksen ohjelmassa kilpailukyky mainitaan vielä Lipposen toista hallitusta useammin. Ohjelmassa todetaan, että:

”Suomi on monilla mittareilla hyvin kilpailukykyinen talous. Erityisesti osaaminen on monilla osa-alueilla hyvää. Yksityisen sektorin taseet ovat pääosin vahvoja. Myös julkisen talouden velkataso on kansainvälisesti alhainen ja julkinen talous kokonaisuutena selvästi ylijäämäinen. Vaihtotaseen ylijäämä on suuri ja Suomelle kertyy ulkomaisia nettosaatavia.”

Tämä luonnehdinta heijastelee kansainvälisten kilpailukykyvertailujen tuloksia, joissa Suomi sijoittuu 2000-luvun alkuvuosina maailman kilpailukykyisimpien maiden joukkoon. Samalla kilpailukyky asetetaan hallituksen talouspolitiikan tavoitteiden keskiöön. Suomen on oltava kilpailukykyinen sekä hintakilpailukyvyltään ja reaaliselta kilpailukyvyltään että infrastruktuuriltaan ja verotukseltaan:

”On välttämätöntä, että Suomi pystyy tehokkaasti hyödyntämään avoimilla markkinoilla avautuvia mahdollisuuksia. Tämä edellyttää, että hyvä hintakilpailukyky säilyy. Reaalisen kilpailukyvyyn tulee edelleen parantua. Osaamisperustaamme on vahvistettava. Tutkimus- ja tuotekehittelytoimintaa on voimistettava ja työvoiman koulutustasoa on jatkuvasti kohotettava. Suomen täytyy olla sekä infrastruktuuriltaan että verotuksellisesti kilpailukykyinen sijaintipaikka yrityksille ja niiden avaintoiminnoille. Yhteiskunnassa tarvitaan myös vahvaa yrittäjyyttä, jotta avautuvat mahdollisuudet pystytään käyttämään hyväksi.”

Hallitus toteaa edelleen, että hyvä työllisyyskehitys edellyttää tuloksellista yhteistyötä hallituksen sekä työmarkkina- ja yrittäjäjärjestöjen kesken hintakilpailukyvyyn turvaamisessa sekä työelämän ja sosiaaliturvan uudistamisessa. Samalla todetaan, että ”hyvät ja toimivat työelämän suhteet ovat Suomelle tärkeä kilpailutekijä”.

Edelleen hallitus ilmoittaa tavoitteekseen, että ”Suomen kilpailukyvyistä huolehditaan pitäen painopisteinä tutkimuksen ja tuotekehityksen edistämistä, väestön koulutustason kohottamista, vakaan talous- ja ansiokehityksen tukemista jatkamalla tulopoliittista yhteistyötä sekä julkisen sektorin tuottavuuden kehittämistä”.

Kilpailukyky toimii perusteluna myös veropolitiikassa: ”Yritysverotusta kevennetään Suomen verojärjestelmän kansainvälisen kilpailukyvyyn vahvistamiseksi”. Myös

energia- ja sähköveron kehittämisessä ”otetaan huomioon EU:n piirissä tehtävät ratkaisut sekä yritysten kansainvälisen kilpailukyvyn näkökohdat”.

Jätteenmäärän hallituksen ohjelma nostaa kilpailukyvyn keskeiseksi käsitteeksi, jonka avulla taloutta ja sen eri puolia arvioidaan. Tämä puhetapa ei ulotu ainoastaan Suomeen vaan myös kansainväliseen talouspolitiikkaan. Myös Euroopan Unionissa Hallitus kannattaa ”talouspoliittisen koordinaation vahvistamista ja vakaus- ja kasvusopimukseen sekä Lissabonin strategiaan nojaavaa talous- ja työllisyyspolitiikan uudistamista unionin kilpailukyvyn parantamiseksi”.

Merkittävää on se, ettei kilpailukykyä pidetä enää ainoastaan taloudellisena käsitteenä. Kilpailukykyyn perustuva puhetapa näkyy selkeästi koko ohjelmassa, jossa sitä käytetään hyvin erilaisilla politiikan lohkoilla kuvaamaan niiden tavoitteita.

Selkeimmin tämä näkyy tutkimuspolitiikassa:

”Suomen talouden kasvu ja kilpailukyky perustuvat jatkossakin ennen kaikkea osaamiseen ja uuden teknologian hyödyntämiseen. Siksi tutkimus- ja kehittämistoiminnan kasvun jatkuminen on välttämätöntä”.

Hallitus toteaa myös, että ”julkisen sektorin työpaikkojen kilpailukyvyistä on huolehdittava” ja kuntatyönantajan kilpailukykyä on parannettava. Myös alueiden kilpailukyvyn parantamiseen panostetaan, osaamiskeskusohjelmalla tuetaan teollisuuden kansainvälisesti kilpailukykyisen huippuosaamisen kehittämistä ja kaupunkipolitiikalla huolehditaan kaupunkiseutujen kilpailukyvyistä.

Myös hallituksen liikenne- ja viestintäpolitiikalla ”parannetaan kansalaisten hyvinvointia sekä elinkeinoelämän ja julkishallinnon tuottavuutta ja kilpailukykyä edistämällä tietotekniikan ja tietoyhteiskunnan palvelujen käyttöä”. Tavoitteena on ”edistää Suomen ja sen eri alueiden kilpailukykyä kehittämällä liikenteen infrastruktuuria ja palveluja”.

Hallitus pyrkii turvaamaan suomalaisten telakoiden kilpailukykyä, energiapolitiikan tavoitteena on turvata kilpailukykyisen energian saanti ja liikenneväylät edistävät kansainvälisesti kilpailukykyistä toimintaa.

Kilpailukyky esiintyy yleensä itse perusteena ja tavoitteena, johon muulla politiikalla pyritään ja joka velvoittaa tiettyihin toimenpiteisiin. Jonkinlainen poikkeama tästä on ympäristöpolitiikka, jossa kilpailukyky määritellään ekologisuuden kautta:

”Ympäristöpolitiikan tavoitteena on Suomen aseman vakiinnuttaminen korkeasta ympäristönsuojelun tasosta tunnettuna tieto- ja osaamisyhteiskuntana, jonka kilpailukyky perustuu ekologisesti kestäväen kehityksen ehdot täyttävään kulutukseen ja tuotantoon.”

Tämä määrittely voidaan toisaalta tulkita myös niin, että ekologisuus ja kestävä kehitys nivotaan osaksi kilpailukykyä ja nähdään taloudellisen kilpailukyvyn kautta. Toisaalla, puhuttaessa ympäristöpolitiikasta konkreettisemmin Kioton sopimuksen yhteydessä, kilpailukyky taas nousee esiin rajoittavana reunaehtona, kun hallitus toteaa valmistautuvansa ”Kioton pöytäkirjan sitoumuskauden jälkeisiin neuvotteluihin ottaen huomioon kansantalouden kilpailukyky”.

Myös maatalouspolitiikassa kilpailukyvyn rinnalle nostetaan muita toiminnan perusteita. Maaseutuelinkeinojen investointien tukemisessa ”kiinnitetään huomiota yritysten kilpailukyvyn parantamisen ohella ympäristön suojelullisiin ja yrittäjän jaksamiseen liittyviin tekijöihin”. Tavoitteena pidetään ”kestävällä tavalla kilpailukykyisten perheviljelmien tukemista”.

Tietoyhteiskuntapolitiikan tavoitteissa kilpailukyky ja sosiaaliset tavoitteet mainitaan rinnakkain:

”Hallitus harjoittaa aktiivista tietoyhteiskuntapolitiikkaa, jonka tavoitteena on lisätä tuottavuutta ja kilpailukykyä sekä sosiaalista ja alueellista tasa-arvoa hyödyntämällä tieto- ja viestintäteknologiaa kaikilla yhteiskunnan osa-alueilla”.

Jätteenmäen ja Lipposen hallitusten ohjelmissa näkyy selkeästi, kuinka kilpailukyvystä tulee 1990-luvulta lähtien yhä vahvemmin avainsana, jonka avulla perustellaan hyvin erilaisia toimia. Kiinnostavaa on, että kilpailukykyä käytetään myös perusteltaessa julkisen sektorin henkilöstöpolitiikkaa ja kestävää kehitystä. Tämä heijastanee sitä, että kilpailukyvyn asema perusteluna on niin vahva, että

niidenkin politiikkalohkojen, jotka eivät perinteisesti ole määritelleet toimintaansa kilpailukyvyn kautta, on nyt pyrittävä niin tekemään. Samalla kilpailukyvyn käyttö politiikan eri lohkoilla kertoo myös taloudellisen käsitteistön vahvistuvasta asemasta politiikassa. Eri alat hakevat itselleen painavuutta ja uskottavuutta esittämällä itsensä taloudellisen kilpailukyvyn vahvistajina ja tekijöinä.

4.5 Teknologiaa, innovaatioita ja osaamista

Sorsan hallitus linjaa teknologiapolitiikkaa omassa osiossaan: ”Kansantalouden suotuisan kehityksen sekä väestön elinolosuhteiden ja hyvinvoinnin kehittämiseksi edistetään uuden teknologian hallittua käyttöönottoa maassamme. Tavoitteena on maamme kilpailukyvyn turvaamisen lisäksi työllisyyden parantaminen, työn inhimillistäminen sekä tuotannon luonnonmukaistaminen ja omavarmistaminen.”

Teknologiaa käsitellään näin hallitusohjelmassa vain kerran oman otsikkonsa alla. Holkerin rakennemuutoshallitus mainitsee teknologian kehittämiskeskuksen teknologiaohjelmat ja sen teknologiaa käsittelevä jakso on selvästi pidempi kuin edellisen hallituksen. Ahon hallituksessakin teknologia on omassa osiossaan ja muuten siitä on maininta vain aluekehityksen kohdalla.

Lipposen hallituksessa teknologia nousee selvästi uudella tavalla esiin ja näkyy eri osioihin upotettuina tavoitteina, jotka koskevat hallitusohjelman eri osioissa viestintä-, oppimis-, rakennus- ja ympäristöteknologiaa ja niiden hyödyntämistä.

Lipposen toinen hallitus nostaa tietoyhteiskunnan näyttävästi esiin ja ilmoittaa, että ”Suomesta rakennetaan tietoyhteiskunta, jossa tieto ja osaaminen ovat osa sivistystä ja keskeisin tuotannontekijä”. Suomen onkin hallituksen mukaan oltava teknologiapolitiikassaan eturivin kansakunta. Hallitus panostaa erityisesti sisällöntuotantoon, johon ”tietoyhteiskuntakehityksen painopiste on siirtymässä”. Se lupaa käynnistää laajapohjaisen ja poikkihallinnollisen tietoyhteiskunnan sisältöjä kehittävä hankkeen, jonka tarkoituksena on luoda edellytykset Suomen nousemiseksi tietoliikenneteknologian ohella merkittäväksi sisältöteolliseksi maaksi. Hallituksen mukaan Suomi haluaa olla ”edelläkävijä ihmisystävällisen ja kestävä

tietoyhteiskunnan toteuttamisessa”. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sähköisten palvelujen sekä kulttuuri- ja tietosisältöjen kehittämistä helppokäyttöisiksi ja turvallisiksi kaikkien ihmisten käyttöön yhtälailla mikrotietokoneen, digitaalisen television ja matkaviestimen avulla. Lipposen toinen hallitus näyttää näin voimakkaasti uskovan teknologiaan muutosvoimana – erityisesti tietoteknologiaan. Tämän lisäksi teknologiaa suositellaan myös terveydenhuoltoon, vammaisille, energiahuoltoon ja aluekehityksen ongelmiin. Erityisesti mainitaan etäteknologia.

Jäätteenmäen hallitusohjelmassa todetaan, että ”Suomen talouden kasvu ja kilpailukyky perustuvat jatkossakin ennen kaikkea osaamiseen ja uuden teknologian hyödyntämiseen”. Hallitus ilmoittaa toteuttavansa tietoyhteiskunnan politiikkaohjelman:

”Ohjelman tarkoitus on lisätä kilpailukykyä ja tuottavuutta sekä sosiaalista ja alueellista tasa-arvoa hyödyntämällä tieto- ja viestintäteknologiaa koko yhteiskunnassa. Tietoyhteiskunnan politiikkaohjelma kohdistuu tietoyhteiskunnan mahdollisuuksien hyödyntämiseen. Ohjelmalla pyritään säilyttämään Suomen asema tieto- ja viestintäteknologian johtavana tuottajana ja hyödyntäjänä. Näin varmistetaan tieto- ja viestintäteknologiasta saatavien hyötyjen kerrannaisvaikutukset koko kansantaloudessa”.

Jäätteenmäen ohjelmassa edistetään muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon teknologia- ja tuotekehitystä, taataan julkisten peruspalveluiden saatavuutta uutta viestintä- ja muuta teknologiaa hyödyntämällä, edistetään ympäristöteknologiaan perustuvaa tuotantoa ja osaamista sekä uuden teknologian ja uusien liiketoimintamallien käyttöönottoa pk-yrityksissä, liikennepolitiikassa ja puolustusvälineiteollisuudessa. Hallituksen tietoyhteiskuntapolitiikan tavoitteena on hyödyntää tieto- ja viestintäteknologiaa ”kaikilla yhteiskunnan osa-alueilla”.

”Tietoyhteiskunnan kehittäminen ja sen tarjoamat teknologiaan ja osaamiseen perustuvat mahdollisuudet on nähtävä hyvinvointiyhteiskunnan rakenteiden uudistamisen välineinä, säästöjä tuovina investointeina ja palvelujen turvaajina”.

Hallituksen kaudella ”edistetään tutkimustiedon ja teknologian käyttöä ja hyödyntämistä talouden, työllisyyden ja muun yhteiskunnallisen kehityksen hyväksi”

ja ”huolehditaan koko maan edellytyksistä hyötyä teknologia- ja osaamisrahoituksesta sekä tätä kautta syntyvästä kasvusta”.

Teknologia onkin erityisesti Lipposen toisen hallituksen ja Jätteenmäen hallituksen painopiste. Erityisesti tietoyhteiskuntaan liittyvä tieto- ja viestintäteknologia nähdään toivona, jonka avulla yhteiskuntaa voidaan kehittää parempaan suuntaan. Kun Lipposen ensimmäisen hallituksen ohjelmassa teknologiasta puhutaan noin 5 kertaa, toinen hallitus ottaa sen esille noin 15 kertaa ja Jätteenmäen hallitusohjelmassa teknologiasta puhutaan 24 kertaa.

Lipposen hallitusten uutuus on puhe innovaatioista. Ensimmäinen hallitus ottaa innovaatiot esille ja lupaa edistää yritysten innovatiivisuutta, innovatiivisten pk-yritysten verkottumista ja kehittää kansallista innovaatiojärjestelmää ”kokonaisuutena niin, että perustutkimuksen ja soveltavan tutkimuksen tasapaino toteutuu”.

Lipposen toinen hallitus linjaa koulutus- ja tiedepolitiikkaa seuraavasti: ”Suomen ja suomalaisten tulevaisuus on vahvasti riippuvainen osaamisesta, kyvystä hyödyntää osaamista ja luoda uusia innovaatioita.” Se lupaa niin ikään tukea yritysten innovatiivisuutta, varmistaa innovaatiojärjestelmän toimivuutta, edistää sosiaalisia ja teknisiä innovaatioita, kehittää suomalaisen innovaatiojärjestelmän julkista rahoitusta ja innovatiivista tutkimusta ja luoda kattavan innovaatioverkoston. Kulttuuripolitiikan puolella hallitus myös lupaa laatia ”muotoilupoliittisen ohjelman, jossa muotoilu nähdään kansallisen innovaatiojärjestelmän osana”.

Teknologiapoliittisen puheeseen liittyy myös puhe osaamisesta. Ensimmäisen kerran se esiintyy Suomen hallitusohjelmissa Holkerin hallituksessa, jossa heti hallitusohjelman alussa todetaan, että ”Suomalaisen tiedon ja osaamisen merkitys on ratkaisevaa”. Kehitysyhteistyö halutaan keskittää Suomen osaamisalueille. Aluepolitiikan painopistettä siirretään osaamiseen. Myös Ahon ohjelmassa kehitysapua keskitetään Suomen osaamisalueille ja hallitus korostaa eettisen osaamisen merkitystä sosiaali- ja terveysaloilla. Lisäksi luvataan kehittää maakunta- ja aluekeskuksista kilpailukykyisiä osaamiskeskuksia. Holkerin ja Ahon hallituksilla osaaminen on siis varsin säästeliäästi ja satunnaisesti käytössä, eikä sen ympärille rakenneta tavoitteellisia poliittisia ohjelmia. Lipposen hallituksissa osaaminen nousee

huomattavasti näkyvämpään asemaan ja on korostuneesti keino taloudelliseen menestykseen. Lipposen ensimmäisen hallituksen päätavoite, työttömyyden puolittuminen, liitetään osaamiseen:

”Työttömyyden puolittaminen vaalikauden aikana edellyttää nopeaa taloudellista kasvua ja elinkeinopolitiikkaa, jolla luodaan edellytykset korkeaan osaamiseen perustuvalla uusteollistamisella ja pk-yritysten toiminnan kehittymiselle”.

Hallitus myös korostaa kuinka ”ihmisten osaaminen, toimivat työmarkkinat ja hyvät työmarkkinasuhteet ovat tärkeitä kansallisia menestystekijöitä”. Hallitus laatiikin kansallisen työelämän kehittämissuunnitelman, jolla huolehditaan työntekijöiden työkyvystä, terveydestä ja osaamisesta. Ohjelmassa sanotaan hallituksen tukevan monipuolistuvaa ja tasapainoista alueellista kehitystä, joka pohjautuu maan eri alueiden osaamisvahvuuksiin. Voimavaroja suunnataan myös erityisesti tieto- ja viestintäteknikkaan sekä ympäristöosaamiseen.

Lipposen toisen hallituksen ohjelmassa osaaminen on vieläkin tärkeämmässä roolissa. Hallitus linjaa, että ”osaamiseen ja tietoon nojaava kehitys hyödyttää maan kaikkia alueita tasapuolisesti ja tarjoaa edellytykset turvata asunto-olot ja muut palvelut”. Hallitus lupaa vahvistaa osaamiskeskusverkostoa, edistää osaamiseen perustuvaa kilpailukykyä, laatia toimenpideohjelmat osaamisintensiivisille palvelualueille sekä aktivoida kokeiluja uudenlaisen osaamisen ja uusien työmenetelmien käyttöönottamiseksi yrityksissä ja julkisessa palvelutuotannossa.

Osaaminen ja innovaatiot kytetään yhteen, kun ”Suomeen jo syntynyttä monipuolista tiedon ja osaamisen yhteistyöverkostoa vahvistetaan luomalla kattava innovaatioverkosto”. Osaamisesta tulee Lipposen toisen hallituksen ohjelmassa kansallinen menestystekijä. Hallitus ilmoittaa, että ”Suomesta rakennetaan tietoyhteiskunta, jossa tieto ja osaaminen ovat osa sivistystä ja keskeisin tuotannontekijä”. Samalla ”koko väestön osaamistason nostaminen tukee Suomen kehittymistä sivistyskansana ja Suomen kilpailukykyä”.

Lipposen ensimmäisen hallituksen ohjelmassa osaamisesta puhutaan 9 kertaa, toisen hallituksen ohjelmassa 25 kertaa. Lopullisen läpilyönnin osaaminen tekee

Jätteenmäen hallituksessa, jonka ohjelmassa se esiintyy 38 kertaa. Nyt hallitus linjaa päätavoitteissaan, että ”2000-luvun hyvinvointiyhteiskunta on osaamista korostava, työntekoon ja yrittämiseen kannustava, sosiaalisesti oikeudenmukainen ja alueellisesti tasapainoinen”. Koulutus- ja tiedepolitiikkaa linjaava osa alkaa: ”Suomi sivistisyhteiskuntana rakentuu osaamisen, tiedon ja luovuuden varaan”.

Osaaminen on myös tärkeä kehityskohde eri puolilla yhteiskuntaa: julkisella sektorilla, yrityksissä ja työelämässä. Tämän ohella osaamiseen perustuvia käsitteitä viljellään runsaasti hieman eri muodoissa. Hallitus pitää Suomea tieto- ja osaamisyhteiskuntana. Samalla osaamisperustaamme ja osaamistasoamme on nostettava. Maahan kehitetään kansallisen kulttuurin osaamiskeskuksia, erityisopetuksen osaamis- ja resurssikeskuksia, öljyntorjunnan osaamiskeskuksia sekä yleisesti osaamiskeskittymiä. Tasa-arvo-osaamista halutaan vahvistaa ja erityisosaamista vaille jääneitä pyritään tukemaan. Erityisellä osaamiskeskusohjelmalla tuetaan ”hyvinvointipalvelujen, elinkeinoelämän ja teollisuuden kansainvälisesti kilpailukykyisen huippuosaamisen kehittämistä” ja ”vahvistetaan alueiden osaamis- ja teknologiaperustaa”.

4.6 Hyvinvoinnin hidas nousu

Kiinnostava muutos hallitusohjelmissa on hyvinvointiin ja hyvinvointiyhteiskuntaan liittyvä puhetapa. On silmiinpistävä, että 1980-luvulla hyvinvoinnin käsite on suomalaisissa hallitusohjelmissa käytössä hyvin säästeliäästi, eikä se ole mitenkään tärkeä tai keskeinen käsite. Sorsan neljäs hallitus mainitsee hyvinvoinnin ohjelmassaan kerran tekniikkaa käsittelevässä kohdassa:

”Kansantalouden suotuisan kehityksen sekä väestön elinolosuhteiden ja hyvinvoinnin kehittämiseksi edistetään uuden teknologian hallittua käyttöönottoa maassamme. Tavoitteena on maamme kilpailukykyyn turvaamisen lisäksi työllisyyden parantaminen, työn inhimillistäminen sekä tuotannon luonnonmukaistaminen ja omavarmistaminen”.

Hyvinvointi ei näin liity hyvinvointivaltion käsitteeseen, vaan ennemminkin väestön yleiseen hyvinvointiin.

Holkerin hallitus puolestaan linjaa 1987: ”Hallituksen toimien keskeisenä lähtökohtana on pyrkimys omalta kansalliselta pohjalta uudenaikaiseen ja tasa-arvoiseen hyvinvointiyhteiskuntaan”. Hyvinvoinnin käsitteeseen ei kuitenkaan palata ohjelmassa myöhemmin lainkaan eikä sitä konkretisoida ohjelmatekstissä.

Hyvinvointi mainitaan Ahon hallituksen ohjelmassa 1991 kerran. Tällöin hallitus toteaa, että ”kansalaisten terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia edistetään panostamalla ennaltaehkäisevään toimintaan”. Hyvinvointia ei näin esitetä kovinkaan laajana tavoitteena, vaan pikemminkin se jää irralliseksi maininnaksi.

Lipposen ensimmäinen hallitus käyttää hyvinvoinnin käsitettä seuraavasti: ”Kansalaisia omiin ponnisteluihin ja yrittämiseen kannustava hyvinvointi turvataan myös ansiotulojen verotusta keventämällä”. Tässä yhteydessä hyvinvoinnin käsitteen merkitys on varsin toisenlainen kuin se, mihin on totuttu puhuttaessa hyvinvointiyhteiskunnasta tai -valtiosta. Sorsan neljäs, Ahon ja Lipposen ensimmäinen hallitus käyttävät hyvinvointia ihmisten yleistä hyvinvointia kuvaavana käsitteenä.

Lipposen hallitusten ohjelmissa hyvinvointi liittyy kansalaisten omatoimisuuteen ja sitä lisätään veroja keventämällä. Hallitusohjelmassa ilmoitetaan, että tavoitteena on hyvinvointiyhteiskunnan peruspalvelujen turvaaminen koko maassa. Uutta on se, miten tämä turvaaminen tapahtuu. Hallitus toteaa:

”Sosiaali- ja terveysturvat, ansiosidonnainen sosiaaliturva ja vähimmäisturva muodostavat hyvinvointiyhteiskunnan ytimen. Niiden turvaamiseksi sosiaali- ja terveysturvassa tarvitaan vaalikauden aikana merkittäviä, rakenteellisia muutoksia ja menojen karsintaa.”

Tämä palvelujen sosiaali- ja terveysturvan turvaaminen sosiaali- ja terveysturvan menojen karsimiseksi pyritään tekemään ”kannustamalla”, toisin sanoen hallituksen mukaan:

”Tukijärjestelmiä on kehitettävä niin, että työn tekeminen parantaa aina taloudellista tilannetta. (...) Sosiaalietuuksien, asiakasmaksujen, ansiotulojen kasvun ja verotuksen on muodostettava kokonaisuus, joka kannustaa työn tekemiseen, opiskeluun sekä estää nk. kannustinloukkujen syntymisen”.

Perustavana syynä menojen karsimiseen on valtion velan vähentäminen, jonka nähdään johtavan joskus tulevaisuudessa parempaan vähäosaisimmista huolehtimiseen:

”Uudelle vuosituonnille, 2000-luvulle voidaan siirtyä luottavaisella mielellä, kun julkisen talouden velkataakka on vähentymässä. Kansalaisten mahdollisuudet edistää omaa ja myös kanssaihmistensä hyvinvointia vahvistuvat. Edellytykset kantaa yhteisesti huolta vähäosaisimmista lisääntyvät”.

Toisaalta Lipposen ensimmäinen näkee, että ”kansallinen hyöty toteutuu ja kansalaisten hyvinvointi turvataan Euroopan unionin jäsenyydessä”. Tämäkin on kiinnostava linjaus, koska poliittisessa keskustelussa on ollut tapana puhua pohjoismaisesta hyvinvointivaltiosta ja Euroopan yhdentyminen on usein nähty nimenomaisesti pohjoismaisen mallin kannalta ongelmallisena.

Lipposen hallitus näyttää näin tekevän selkeän irtioton pohjoismaiseen, julkisrahoitteiseen hyvinvointimalliin ja korostaa, että hyvinvointi on ihmisten oma asia ja Euroopan unioniin liittyvä kysymys. Hyvinvointimallin raamit määräytyvät valtion velan mukaisesti ja velkaa on lähtökohtaisesti pienennettävä. Edelleen hyvinvointimallia pyritään turvaamaan menoleikkauksilla ja siihen liitetään kannustamisen filosofia. Sosiaaliturva nähdään työntekoa ja työhaluja vähentävänä ja sitä on sen vuoksi karsittava niin, että se ei missään tapauksessa anna parempaa suojaverkkoa kuin työn tekeminen. Hallitus ilmoittaa tavoitteekseen hyvinvointiyhteiskunnan uudistamisen:

”Hallitus sitoutuu tässä ohjelmassa esitettyihin vastuullisiin ja vaikeisiin päätöksiin. Niiden seurauksena suomalainen hyvinvointiyhteiskunta uudistuu omien voimavarojemme mukaiseksi ja kansalaiset voivat hyväksyä sen oikeudenmukaisena, tehokkaana ja reiluna”.

Lipposen toinen hallitus jatkaa ensimmäisen linjoilla: ”Kansalaisten hyvinvointi ja turvallisuus vahvistuvat, ihmisten omaehtoista ponnistelua hyvinvointinsa edistämiseksi kannustetaan”, mutta sen linjauksissa mainitaan myös ensimmäisen kerran pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunta: ”Hallituksen sosiaalipolitiikan

lähtökohtana on pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan säilyttäminen”. Tapa, jolla tämä yhteiskunta toteutetaan on kuitenkin edellisen hallituksen ohjelman mukainen:

”Hallitus korostaa työn ensisijaisuutta. Sosiaaliturvaetuksien, verotuksen ja palvelumaksujen uudistamista jatketaan siten, että työn vastaanottaminen on aina taloudellisesti kannattavaa”.

Jätteenmäen hallitusohjelmassa hyvinvointiyhteiskunta on heti ohjelman alussa mainittuna ja korostettuna lähtökohtana kun hallitus ilmoittaa kehittävänsä kansalaisten keskuudessa laajaa kannatusta nauttivaa hyvinvointiyhteiskuntaa. Hallitus linjaakin, että

”2000-luvun hyvinvointiyhteiskunta on osaamista korostava, työntekoon ja yrittämiseen kannustava, sosiaalisesti oikeudenmukainen ja alueellisesti tasapainoinen. Hallituksen päätavoitteena on kehittää hyvinvointiyhteiskuntaa parantamalla työllisyyttä ja vähentämällä työttömyyttä, vahvistamalla peruspalveluja ja toimeentuloturva sekä tasapainottamalla alueellista kehitystä. Maamme talous on saatava uuteen nousuun.”

Kiinnostavaa on se, että ensimmäisen kerran 1980- ja 1990-luvun hallitusohjelmissa mainitaan myös hyvinvointivaltio. Hallitus toteaa:

”Työn, yrittämisen ja yhteisvastuun politiikallaan hallitus kehittää aiempina vuosikymmeninä laajalla yhteistyöllä onnistuneesti rakennettua hyvinvointivaltiota ja -yhteiskuntaa”.

Hyvinvointi-sana on muutenkin paljon esillä. Väestön terveyseroja pyritään kaventamaan ”vahvistamalla terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin näkökulmaa yhteiskunnallisessa päätöksenteossa”. Hallitus kiinnittää huomiota lasten ja nuorten hyvinvointiin. Aluepolitiikalla ”luodaan edellytykset hyvinvointiyhteiskunnan perusrakenteiden ylläpitämiselle” ja ”liikenne- ja viestintäpolitiikalla parannetaan kansalaisten hyvinvointia”. Myös turvallisuus ja siihen liittyen rikosten selvittäminen nähdään ”hyvinvoinnin perustana”. Myös tietoyhteiskuntaa katsotaan hyvinvointiyhteiskunnan näkökulmasta:

”Tietoyhteiskunnan kehittäminen ja sen tarjoamat teknologiaan ja osaamiseen perustuvat mahdollisuudet on nähtävä hyvinvointiyhteiskunnan rakenteiden uudistamisen välineinä, säästöjä tuovina investointeina ja palvelujen turvaajina”.

Lipposen ensimmäisen hallituksen ohjelmassa hyvinvoinnista puhutaan 5 otteeseen, toisen hallituksen ohjelmassa 8 kertaa. Jäätteenmäen hallituksen ohjelmassa hyvinvointi sen sijaan on esillä 19 kertaa.

Samalla näyttää siltä, että hyvinvointi saa Jäätteenmäen ohjelmassa entisiä hallituksia huomattavasti vahvemman aseman niin, että sitä ryhdytään käyttämään toiminnan perusteluna eri yhteyksissä. Hyvinvointi nousee näin hieman samantyyppiseksi käsitteeksi kuin kilpailukyky: molemmat esitetään niin erilaisten toimien perusteina kuin tavoitteinakin.

Hyvinvoinnin käsitteessä on mielenkiintoista myös se, että Jäätteenmäen hallituksen ohjelmassa mainitaan hyvinvointivaltio, jota edelliset hallitukset ovat selvästi karttaneet puhumalla sen sijaan hyvinvointiyhteiskunnasta tai ihmisten hyvinvoinnista. Hyvinvoinnista ei myöskään puhuta niinkään ihmisten omatoimisuutena ja aloitteellisuutena kuten Lipposen hallituksessa, vaan se liitetään yhteiskunnan rakenteisiin, työelämään ja hyvinvointipalveluihin.

4.7 Yhteenveto: Turvallisuudesta teknotalouteen

1980- ja 1990- lukujen hallitusohjelmissa voidaan nähdä selkeä suuntaus, jossa kansallisesta turvallisuuspolitiikasta siirrytään kohti tietoon ja osaamiseen nojaavaa taloudellista ohjelmaa. Kehityksen käänneasteena on Harri Holkerin ”hallitun rakennemuutoksen” ohjelma, jossa talouden rakennemuutos esitellään uutena käsitteenä ja turvallisuuspolitiikka ja YYA-sopimus siirretään ensimmäisen kerran tärkeysjärjestyksessä toiseksi.

Ahon hallitus palaa osin aikaan ennen Holkerin hallitusta nostamalla turvallisuuspolitiikan taas hallitusohjelman alkuun. Ahon hallituksen aikana päälle vyöryvä 1990-luvun lama merkitsee niin suuria taloudellisia vaikeuksia, että talouspolitiikka on väistämättä keskeisessä roolissa sen vaatiessa välittömiä ja rakenteisiin meneviä toimenpiteitä. Ahon hallitus käyttää myös entistä enemmän joustavuuden käsitettä, jonka Holkerin hallitus on jo tuonut esille.

Laman aikana syntynyt suurtyöttömyys johtaa siihen, että Lipposen ensimmäisen hallituksen päätavoitteena on työllisyyden puolittaminen. Laman hoidon ohella Lipposen hallituksissa korostuvat myös aktiiviset taloudelliset ohjauskeinot. Tästä selkeä esimerkki on kannustavuuden korostaminen. Poliitiikan tavoitteena on yhä selkeämmin taloudelliseen ihmiskuvaan nojaavien kannustavien ohjausjärjestelmien rakentaminen.

Selkeä esimerkki taloudellisen ajattelun korostumisesta on kilpailukyvyn käsitteen käyttö. 1980-luvun alussa kilpailukyky merkitsee ennen muuta hintakilpailukykyä, mutta Ahon hallituksen myötä 1990-luvulla käsite leviää ja yleistyy niin, että Ahon ja Lipposen hallitusohjelmissa puhutaan esimerkiksi verojärjestelmän, yritysten, energiansaannin, maakunta- ja aluekeskusten ja merenkulun kilpailukyvyistä. Jäätteenmäen hallitus käyttää kilpailukyvyn käsitettä vielä edeltäjiänsä selvästi enemmän. Kilpailukyky on keskeinen käsite ja toiminnan perusta, jonka kautta eri politiikat lohkot perustelevat olemassaoloaan.

Lipposen ensimmäinen ja toinen hallitus ovat joissakin suhteissa lähellä Holkerin ohjelmaa korostaessaan rakenteellisten muutosten tarvetta ja teknologian ja talouden merkitystä. Ne tekevät sen kuitenkin vielä paljon voimakkaammin kuin Holkeri 1980-luvulla. Kun esimerkiksi teknologia on Holkerin hallituksen ohjelmassa omassa osiossaan teknologiapoliitiikan alla, Lipposen toisen hallituksen ohjelmassa teknologiasta puhutaan useissa yhteyksissä niin, että teknologiausko näyttää olevan yksi ohjelman keskeisistä periaatteista. Teknologioihin liittyy myös puhe innovaatioista ja kansallisista innovaatiojärjestelmistä, joita pidetään kansallisina menestystekijöinä. Jäätteenmäen hallitus jatkaa tätä samaa puhetta. Teknologioista puhutaan Lipposen hallituksia enemmän ja monipuolisemmin, innovaatioista taas vähemmän, mutta niiden tilalle nousee osaamisen käsite, joka on Jäätteenmäen ohjelman runsaimmin viljeltyjä sanoja erilaisin johdannaisineen.

Kaiken kaikkiaan voidaankin sanoa, että 1990-luvun puolivälistä eteenpäin hallituksissa korostuu aktiivisesti rakennettu taloudellis-tekninen ajattelu huomattavasti selkeämmin kuin sitä edeltäneissä hallituksissa. Tässä ajattelussa on mukana voimakas kansallinen ohjauspuhe. Puhe Suomesta ja kansallisesta ei

hallitusohjelmista katoa. Teknologiat, innovatiivisuus ja osaaminen kytetään osaksi kansallista ohjelmaa, jota pyritään toteuttamaan kokonaisuutena.

Myös hyvinvoinnin käsitteen käyttö hallitusohjelmissa on kiinnostavaa. 1980-luvulla sitä käytetään hyvin satunnaisesti ja esimerkiksi pohjoismaiseen hyvinvointimalliin ja erityisesti hyvinvointivaltioon, jota ei mainita lainkaan, halutaan vetää selvää eroa. Hyvinvointi on pitkään yksittäisten ja irrallisten mainintojen varassa, kunnes Lipposen ensimmäinen hallitus ryhtyy puhumaan kansalaisten hyvinvoinnista. Samalla mainitaan ensimmäisen kerran hyvinvointiyhteiskunnan ydin: sosiaali- ja terveyspalvelut, joita melko paradoksaalisesti ryhdytään turvaamaan sosiaali- ja terveysmenojä karsimalla. Lipposen toinen hallitus mainitsee myös pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan, jotka halutaan säilyttää uusimalla etuuksilla niin, että työn vastaanottaminen tulee kannattavammaksi. Lipposen hallitukset pyrkivätkin ottamaan haltuunsa hyvinvointiyhteiskuntaa koskevan keskustelun esittämällä, että paras tapa turvata hyvinvointiyhteiskunta on karsia sen etuisuuksia ja menoeriä. Tämä muutos hyvinvointiyhteiskuntaa koskevassa puheessa näkyy myös työttömyyden hoidossa. 1980-luvulla työttömyydestä puhutaan vielä kokonaistaloudellisena suhdanneongelmana ja työn tarjonnan puutteena. 1990-luvun puolivälistä lähtien työttömyys nähdään myös työttömien haluttomuutena: työttömät eivät välttämättä halua töitä sosiaaliturvan vuoksi.

Jäätteenmäen hallituksen ohjelma tekee merkittävän poikkeuksen suhteessa edeltäjiinsä ryhtymällä käyttämään hyvinvointia toimiensa perusteluna eri politiikan lohkoilla. Hyvinvointi nousee kilpailukyvyn rinnalle perusteluksi ja tavoitteeksi ja sitä pyritään lisäämään erilaisin poliittisin toimenpitein. Jäätteenmäen hallitus myös mainitsee kerran hyvinvointivaltion – ensimmäistä kertaa nyt tarkasteltavina olleissa hallitusohjelmissa.

5 AMMATTIYHDISTYSLIIKKEEN STRATEGISEN PUHEEN MUUTOKSET

Työn kolmannessa empiirisessä osiossa tarkastelen ammattiyhdistysliikkeen strategisen puheen muutoksia. Analysoitavana ovat Suomen Ammattiliittojen

Keskusjärjestö SAK:n tuottamat periaateohjelmat ja -asiakirjat, joissa näkyy selkeästi erityisesti työntekijäpuolen puhetapojen muutos. Analysoitavana aineistona ovat:

- Vuonna 1981 hyväksytyt *SAK:n periaateohjelma*¹ ja *SAK:n tavoitteet 1980-luvulle* – ohjelma,
- Vuonna 1991 hyväksytty *SAK:n periaateohjelma*,
- Vuonna 1996 hyväksytty *SAK:n edunvalvonta vuosituhannen vaihteessa* – tavoiteohjelma,
- Vuonna 2001 hyväksytty *Hyvinvointi syntyy työstä* –asiakirja, jossa asetetaan järjestön keskeiset tavoitteet ja toimintalinjat vuosille 2001-2006.

Asiakirjoissa kuvataan maailman muutosta ja ammattiyhdistysliikkeen suhdetta siihen eri tasoilla hyvinkin monipuolisesti. Tarkastelen näiden asiakirjojen puhetavoissa tapahtuneita muutoksia:

- i) Työväen taistelusta kansainväliseen kilpailuun,
- ii) Kansallinen sopiminen kansainvälistyvässä maailmassa,
- iii) Joustavuuden hyvät ja huonot puolet,
- iv) Työn sisällölliset tavoitteet korostuvat,
- v) Heikomman asialla: riistosta hyvinvointiyhteiskuntaan.

5.1 Työväen taistelusta kansainväliseen kilpailuun

Yksi SAK:n muuttuneiden puhetapojen keskeinen piirre on se, miten liike asemoi itsensä yhteiskunnallisten kamppailujen kautta. Vuoden 1981 ohjelma ilmoittaa, että ay-liikkeen synnyn edellytyksenä on ollut tuotantovälineiden kapitalistinen keskittyminen ja tuotantovälineitä omistamattoman työväenluokan synty. Ohjelma asemoi ammattiyhdistysliikkeen ”erottamattomaksi osaksi kansallista ja kansainvälistä työväenliikettä”.

¹ SAK:n periaateohjelma 1981 on sisällöltään sama kuin jo vuonna 1971 hyväksytty periaateohjelma, mutta sama ohjelma hyväksyttiin uudelleen vuonna 1981. Tämän lisäksi SAK tuotti vuonna 1981 uuden tavoiteohjelman 1980-luvulle.

SAK linjaa vuoden 1981 periaateohjelmassaan yhteiskunnalliseksi kokonaistavoitteekseen ”riistolta ja sorrolta vapaan yhteiskunnan”. Tavoitteen taustana on pääomien keskittymisestä koituva uhka:

”Ammattiyhdistysliike pitää pääomien keskitystä vaarana demokraattiselle yhteiskuntakehitykselle ja taistelee pääomien demokraattisen ohjauksen ja valvonnan puolesta. Pääomien keskittyminen lisää työntekijäin riistoa ja siitä on muodostunut monien kansojen itsemääräämisoikeuden rajoitus, mittaamattomia voimavaroja vaativien varustelumenojen yllyke ja sotien syy” (emt. 13).

Vuonna 1981 niin ikään ilmestyneessä 1980-luvun tavoiteohjelmassaan SAK kuitenkin täsmentää tavoitteitaan jo huomattavasti reaalipoliittisemmalla tavalla. Pääomatulojen säätelyä tulee tiukentaa, mutta käytännössä se tarkoittaa ”nykyistä tehokkaampaa hinta- ja kilpailulainsäädäntöä”. Näin halutaan torjua kilpailun rajoituksia ja puuttua hallitsevassa asemassa olevien yritysten hinnoitteluun.

SAK ilmoittautuu voimakkaasti myös inflaation vastaiseen taisteluun, joka vaatii ”oikeudenmukaista tulopoliitikkaa” (emt. 28) siten, että nimellistulojen korotukset sovitetaan oikeudenmukaisella tavalla kansantalouden reaalisiin kasvumahdollisuuksiin.

1980-luvun sopimuspolitiikan linjauksessa tavoitteena on palkansaajien osuuden kasvattaminen kansantulosta ja vähintään työn tuottavuuden kasvua vastaava reaaliansioiden nousu. Yhteiskunnallista tulonjakoa pyritään muuttamaan oikeudenmukaisemmaksi nimenomaan pitkäjänteisellä sopimuspolitiikalla. Ay-liikkeen on ”jatkuvasti ponnistettava solidaarisen palkkapolitiikan ja oikeudenmukaisen tulonjaon puolesta, sillä markkinamekanismin toiminta pyrkii säilyttämään ja kasvattamaan eroja” (emt. 66).

SAK:n vuoden 1981 periaateasiakirjoissa vallitseekin kaksitasoinen puhetapa, jossa toisaalta ammennetaan työväenliikkeen taistelusta pääomien keskittymistä vastaan, mutta toisaalta on siirrytty sopimuspoliittiseen puheeseen, jossa korostetaan myös inflaation torjuntaa sopimalla palkankorotuksista keskitetyksi koko kansantalouden näkökulmasta.

Hiukan paradoksaalista on myös taloudellisen kilpailun korostaminen ja kilpailun rajoitusten poistaminen, joka SAK:n näkökulmasta merkitsee hallitsevassa asemassa olevien yritysten aseman heikentymistä eikä keskittymistä, jota ay-liike vastustaa. Samalla, kun ay-liike kritisoi kapitalismia ja pääomien keskittymistä, se kannattaa kilpailun vapauttamista, mikä merkitsee 1980- ja 1990-luvuilla yritysten kansainvälistymistä ja suuryritysten omistuksen keskittymistä.

Vuoden 1991 periaateohjelmassa todetaan: ”Työnantajien ja työntekijöiden välillä on edelleen perustava ristiriita” (emt.13). Tämä on kuitenkin ainoa kohta, jossa tähän ristiriitaan suoraan viitataan.

Monikansallisten yritysten toiminta ja kansainvälistyminen nähdään toteutuneena tosiasiana, eikä yritysten toiminnan perusteita kritisoida enää samaan tapaan kuin vielä 1980-luvun alussa. Ay-liike kiinnittää huomiota erityisesti työyhteisöjen sisäiseen hyvinvointiin. SAK linjaa tavoitteekseen:

”Työelämään on tuotava työntekijöiden tarpeiden pohjalta joustavuutta ja vaikutusmahdollisuuksia. Joustot on saatettava positiivisiksi ja turvallisiksi huolehtimalla, että ay-liikkeellä ja sen jäsenillä on aktiivinen rooli tuotannollisissa ja työelämän kysymyksissä” (emt. 55).

Tämä sujuu SAK:n mielestä parhaiten niin, että työnantajat ja työntekijät ”yhdessä ja aidosti tasavertaisuuden pohjalta neuvottelevat ja sopivat työyhteisön asioista ja ongelmakysymyksistä”. Edelleen todetaan, että ”luottamus ja arvostus vaikuttavat keskeisesti työilmapiiriin ja työmotivaatioon”.

Vuoden 1996 tavoiteohjelmassa puhe kääntyy jälleen myös kamppailuihin, joiden muoto on kuitenkin erilainen kuin ennen. Ohjelmassa korostuu ennen muuta kansainvälistyminen ja sen aiheuttamat muutokset yritysten toiminnassa. Ohjelmassa kuvataan, kuinka yrityksiä voidaan johtaa etäältä ja suurista työyhteisöistä on siirrytty pienempiin yksiköihin. Samalla kansalliset rajat ovat kaatuneet ja muuttaneet ay-liikkeen taisteluasetelmia: ”Yhteiskuntajärjestelmien välisen taistelun sijasta nyt kamppaillaan hyvinvoinnin jakaantumisesta yhden järjestelmän sisällä” (emt. 6).

Tämä kamppailu nousee esiin erityisesti kysymyksenä matalapalkka-aloista ja työttömyysturvasta. Työnantajat kritisoivat suomalaista palkkatasoa ja työttömyysturvaa muista maista poikkeaviksi. Ay-liike puolestaan korostaa, että työvoimakustannukset ovat kilpailijamaihin verrattuina kohtuullisia ja että matalapalkka-alojen luomisesta ja työttömyysturvan heikentämisestä seuraisi monenlaisia sosiaalisia ongelmia. Johtopäätöksenä onkin, että: ”Halpaan työvoimaan perustuva työmarkkinapolitiikka on ristiriidassa Suomessa valitun teollisen kehityslinjan kanssa” (emt. 27) ja että ”Suomalainen palkkalinja ei voi perustua palkkojen polkumyyntiin” (emt. 40).

Vuoden 2001 ohjelmassa kansainvälistyminen on tärkeä reunaehto kaikelle toiminnalle:

”Globalisaatio on edennyt huimasti viimeisen parinkymmenen vuoden aikana. Kyseessä on ennen kaikkea maailmanlaajuisten pääomamarkkinoiden synty ja markkinatalouden ulottuminen maapallon lähes jokaiseen kolkkaan. Suomenkin talous, työpaikat, hyvinvointipalvelut ja sosiaaliturvan rahoitus ovat hyvin riippuvaisia kansainvälisestä kehityksestä. Johtavien suomalaisten yritysten toiminta on täysin maailmanlaajuisia, ja niiden omistus ja osakkeiden arvo määräytyvät pitkälti maailman arvopaperimarkkinoilla” (emt. 13).

Globalisaatio ei kuitenkaan ole pelkästään ongelmallista, vaan ennemminkin asioiden tila, jossa on hyviä ja huonoja puolia. Kapitalismin kritiikkiä järjestelmänä ei ohjelmassa enää ole. Sen sijaan korostetaan positiivisessa hengessä, että globalisaatio avaa tilaisuuksia myös ammattiyhdistysliikkeelle, joka voi levittäytyä kansainvälisesti. Globalisaation ongelmana nähdään ennen muuta se, että monikansallisten yritysten toimintaa on vaikea kontrolloida poliittisesti, kun valtiot eivät ulotu rajojansa pidemmälle.

5.2 Kansallinen sopiminen kansainvälistyvässä maailmassa

SAK linjaa 1980-luvun päätavoitteeksi täystyöllisyyden. Tämä edellyttää ”ennen muuta taloudellista kasvua tukevaa talouspolitiikkaa ja taloudellisen ohjauksen tehostamista, teknologian hallittua käyttöönottoa, julkisen sektorin määrällistä ja laadullista kehittämistä sekä suunnitelmallista työajan lyhentämistä” (emt. 4).

Vuoden 1996 periaateohjelmassa on jälleen uusi, taistelevampi sävy. Pääkritiikki ei kohdistu tällä kertaa yrityksiin, vaan enemmänkin 1990-luvun lamavuosiin ja hallitukseen, jonka toimintaa kritisoidaan voimakkaasti. Keväällä 1991 aloittanut ”porvarihallitus” jakoi elinkeinoelämälle tukiaisia ja verohelpotuksia, mutta ”nämä toimenpiteet eivät palauttaneet vientiyritysten toimintaedellytyksiä”. Ay-liike kertoo suhtautuneensa lamaan ”vastuullisesti”: syksyllä 1991 tehdyssä kaksivuotisessa keskitetyssä ratkaisussa palkkoja ei nostettu lainkaan. Nämä ratkaisut nostivat yhdessä devalvaation kanssa ”teollisuutemme hintakilpailukykyä noin 50 prosentilla” (emt. 11).

Tästä huolimatta ”hyökkäys ammattiyhdistysliikettä ja palkansaajaväestöä vastaan jatkui” (emt. 12). Tilanne parani vasta vuoden 1995 jälkeen, kun Lipposen hallitus astui valtaan ja syyskuussa 1995 solmittiin ”työmarkkinoilla laaja-alainen talous-, työllisyys- ja tulopoliittinen sopimus”.

Lama näyttää kuitenkin osoittavan, että keskitetty sopiminen on paras tapa hoitaa asioita. SAK linjaa 1996:

”Vaikka rakennemuutos ja joustokehitys suosivatkin palkkapolitiikan painottumista yhä enemmän ala- ja yritysکوhtaiseksi, on suomalaisen työmarkkinapolitiikan vahvuutta, keskitetyn tason yhteistyökykyä, käytettävä hyväksi vastedeskin” (emt. 27).

SAK:n linjaus on jollakin tavalla paradoksaalinen suhteessa kansainvälistymiseen.

Samalla, kun yritysten toiminta kansainvälistyy, SAK nojaa voimakkaasti kansalliseen, suomalaiseen sopimiseen. Kuten SAK linjaa tavoitteissaan:

”Työttömyyden vähentäminen on talouspolitiikan päätavoite. Sen toteuttaminen edellyttää kaikkien talouspolitiikan toimijoiden yhteistyötä, voimakasta talouskasvua ja uusien keinojen etsimistä ja luovaa soveltamista”.

Vastakkainasettelu työnantajan kanssa tuntuu lieventyvän ja ay-liike näkee työnantajat, erityisesti vientiteollisuuden, talouden moottorina, jonka menestys merkitsee samalla kaikkien menestystä. Kun SAK:n mielestä julkinen sektori ja pienyritykset eivät kykene ratkaisemaan työttömyyttä, toivo pannaan vientiyrityksiin:

”Julkisen sektorin ohella työvoiman kasvun kysynnän moottoreina voivat viime kädessä toimia maailmanmarkkinoilla menestyneet vientiyritykset ja niiden verkottuneet tuotannon ja palvelun pienet ja keskisuuret yritykset” (emt. 20).

Lamavuodet näyttävät näin muuttavan SAK:n puhetapaa merkittäväällä tavalla. Yritykset nähdään työllistymismahdollisuuksina ja samalla ay-liikkeen ja myös politiikan toimiala kapenee. Samalla SAK:n ohjelmista katoavat vaatimukset pääomien ja yritysten verottamisesta tuloerojen tasaamiseksi. Esimerkiksi vuoden 1996 tavoiteohjelma, joka pohtii laajasti veroja, ymmärtää pääomien verotusta: ”Pääomaverotusta on vastikään korotettu eikä yritysten toiminnan kannalta ole järkevää tehdä muutoksia jatkuvasti” (emt. 29). Lama ja kansainvälistyminen näyttävätkin näin ainakin osin tiivistävän kansallista sopimista ja hälventävän ristiriitoja ainakin vientiyritysten ja SAK:n välillä.

Kansallinen sopiminen nähdään ratkaisuna myös uuteen haasteeseen, eurooppalaiseen rahapolitiikkaan, joka niin ikään kaventaa toimintamahdollisuuksia. Vuonna 1996 tavoiteohjelmassa mainitaan reunaehtona ”Emun lähestymiskriteerit”. SAK:n mukaan ne ”kannustavat” sellaiseen talouspolitiikkaan, jota Suomen ”on pakko” noudattaa: ”Matala inflaatio, alhainen korko, julkisen velan hallinta ja vakaa valuutta ovat hyvän talouspolitiikan tunnusmerkkejä” (emt. 18). SAK toteaaakin, että raha- ja budjettipolitiikan liikkumavaran kaventuminen lisää paineita työmarkkina- ja sopimuspoliittisen sopeutumisen lisäämiseksi: ”Tällöin on hyödynnettävä suomalaisten työmarkkinoiden perinteistä vahvuutta: hyvin toimivaa sopimusjärjestelmää kaikkine tasoineen” (emt. 40).

Kansallinen puhe säilyy myös vuoden 2001 tavoitteissa. Kansallinen kilpailukyky, jota ei vielä 1980-luvulla näkynyt SAK:n retoriikassa, on nyt selkeästi hyväksytty käsite:

”Maamme on suoritus- ja kilpailukykyisempi sekä vauraampi kuin koskaan. Osaamiseen perustuvassa uudessa taloudessa Suomi on noussut maailmaan eturivin valtioiden joukkoon” (emt. 26).

Kansallinen politiikka nousee esiin entistäkin selvemmin SAK:n ohjelmallisena tavoitteena:

”Suomalainen sopimusyhteiskunta ja neuvottelujärjestelmä ovat osoittaneet vahvuutensa eri aikoina sekä erilaisissa poliittisissa ja talouden oloissa. Tulopoliittisten kokonaisratkaisujen avulla ja jatkuvan neuvottelun periaatteita soveltamalla ammattiyhdistysliike voi parhaiten turvata jäsenistönsä edut ja vaikuttaa myös yhteiskunnalliseen päätöksentekoon” (emt. 10).

5.3 Joustavuuden hyvät ja huonot puolet

Vuoden 1996 ohjelmassa SAK puhuu paljon joustavuudesta, jolle halutaan antaa positiivinen sisältö. SAK:n mukaan:

”Paikallinen sopiminen antaa yrityksille sitä joustovaraa, jota ne tarvitsevat sopeutuakseen kiristyvään kilpailuun, tuotannon ja toimitusten rytmin nopeutumiseen ja kasvaviin välittömiin asiakaskontakteihin” (emt 28).

SAK haluaakin kehittää näitä järjestelmiä ja lisätä sopimisen liikkumatilaa ja joustoja entistä enemmän. Paikallisessa sopimisessa nähdään ongelmana palkkaerojen kasvu, mutta jälleen sitä ei voida välttää, vaan sen sijaan toivotaan, että tasausta tulisi progressiivisen verotuksen kautta.

Edelleen SAK toivoo, että ryhdyttäisiin kehittämään valtakunnallisia tai alakohtaisia tai yrityskohtaisia rahastoja, joiden avulla tasattaisiin suhdanteita ja koulutettaisiin henkilöstöä. Rahastoillakin olisi kansallinen tehtävä: ne ”palvelisivat maamme teollisuusstrategian tavoitteita panostamalla osaavaan henkilöstöön, toimivaan organisaatioon ja yhteistyökykyiseen työyhteisöön” (emt. 31).

Vuonna 1996 näyttää siltä, että SAK haluaa määritellä joustavuuden ennen muuta työntekijän kannalta positiivisella tavalla. Laman tiukentuneissa oloissa näyttää siltä, että joustavuuden käsitteen voima on niin suuri, ettei sitä voida suoraan hylätä. Sen sijaan sille halutaan antaa työntekijän kannalta positiivinen määritelmä. Niinpä siitä puhutaan hyvänä ilmiönä, jonka avulla työntekijöiden valintojen mahdollisuuksia halutaan lisätä.

Vuonna 2001 joustavuutta ei enää nähdä yhtä positiivisena: vaikka sen hyvät puolet tunnustetaankin, tuodaan toisaalta esille paljon ongelmia, joita työelämän uudelleen organisoiminen tuottaa. Ennen muuta tuotannon joustavuus tarkoittaa pienten yritysten määrän kasvua, alihankkijoiden lisääntynyttä käyttöä ja kilpailuttamista. Tämän organisoimisen taustalla on kuitenkin usein pyrkimys pienentää työvoimakustannuksia ja silloin ”uhka kohdistuu henkilöstön määrään, työntekijöiden palkkoihin, muihin työsuhteen ehtoihin ja työoloihin”. Myös esimerkiksi työntekijöiden sitoutuminen ja vaikutusmahdollisuudet saattavat heiketä. Työaikojen joustaminen saattaa niinkään aiheuttaa ongelmia:

”Työntekijöille joustavuuden vaatimukset näkyvät pitkinä työpäivinä ja – viikkoina, epäsäännöllisinä työaikoina, kiireenä ja aikapaineena. Työaikojen joustavuus ja epämukavat työajat näkyvät työterveyden ja työturvallisuuden heikentymisenä” (emt. 45).

Edelleen SAK nostaa esiin epätyypillisten työsuhteiden lisääntymisen ja ongelmat: epävarmuuden, ansioperustaisen työturvan heikkenemisen, työntekijöiden epätasa-arvoisen kohtelun ja vähäiset vaikutusmahdollisuudet. Ongelmallisista työn muodoista käydään läpi myös vuokratyövoiman käyttöä, etätöiden ongelmia ja puhelinpalvelukeskuksia. SAK:n tavoitteet liittyvätkin työelämän kehittämiseen, työilmapiirin parantamiseen ja yhteisten pelisääntöjen luomiseen erilaisille työvoiman käyttötavoille.

5.4 Työn sisällölliset tavoitteet korostuvat

Ammattiyhdistysliike painottaa myös kautta linjan voimakkaasti työn inhimillisyyttä ja sisältöjä. Vuoden 1981 periaateohjelmassa tärkein huoli on kansainvälistymisen ja tekniikan vaikutus. Periaateohjelmassa todetaan, että Suomi on tieteellisteknisessä kehityksessä jäljessä monia muita maita, ja että tekninen kehitys ja kansainvälinen kilpailu ”aiheuttavat perustavia muutoksia tuotanto- ja työelämässä” (emt. 5-6).

Vuonna 1981 kuvataan myös elinkeinorakenteen nopeaa muutosta, joka ”on edellyttänyt viimeisten vuosikymmenien aikana sadoilta tuhansilta työntekijöiltä

sopeutumista uusiin olosuhteisiin” (emt. 4). Muutoksessa painotetaan niitä sosiaalisia ongelmia, joita se aiheuttaa väestölle.

Ay-liikkeen huolena onkin, miten taata se, ettei työntekijää ”alisteta tuotantokoneiston tahdottomaksi osaksi”. Se ilmoittaa kuitenkin suhtautuvansa myönteisesti tekniseen kehityksen, mikäli tarkoituksena on työn helpottaminen ja tuotannon lisääminen. Samalla se vastustaa ”työtahdin kiihdyttämistä työntekijän kustannuksella” (emt. 6).

Tekninen kehitys vaatii myös muutoksia koulutuksessa. SAK korostaa vuonna 1981 koulutuksen muutostarpeita, jatko- ja uudelleen koulutusta, ammattikoulutusta ja laajaa yleissivistystä.

Vuosi 1991 on muutospuheessa jonkinlainen väli vuosi, jolloin muutoksia ei oikeastaan odoteta muualta kuin ay-liikkeeltä itseltään. Vuoden 1991 periaateohjelma otsikoi ”Ammattiyhdistysliike uudistuu” ja toteaa, että ay-liikkeen on kehitettävä järjestö rakennettaan ja toimintamuotojaan ennakoimalla työelämän muutoksia.

Varsinaisesti muutokset nousevat taas näkyvään rooliin vuoden 1996 tavoiteohjelmassa, jossa SAK listaa keskeisten tavoitteidensa joukkoon muutokseen vastaamisen: ”Työelämän jatkuva muutos ja sen hallinta vaativat ay-liikkeeltä uutta suhtautumista työn, työyhteisöjen ja ammattitaidon kehittämiseen” (emt. 56).

Ay-liike vaatii, että työntekijät ovat mukana kehittämässä työn sisältöjä ja organisointia uuden tekniikan tullessa. Edelleen todetaan, että:

”Urakehitys, ammattitaito ja osaaminen on nostettava kaikkien työntekijöiden oikeudeksi. Työnantajien vastuuta henkilöstönsä kehittämisestä on lisättävä niin, että työ ja koulutus vuorottelevat ja koulutus on osa työtä. Panostamalla osaamiseen lisätään työntekijöiden sitoutumista työnantajansa tavoitteisiin.” (Emt. 56.)

SAK korostaa myös osallistumisjärjestelmiä ja henkilöstörahoja. Kaiken kaikkiaan SAK painottaa henkilöstön osallistumista ja osaamista entistä enemmän vuoden 1996 tavoitteissaan. Se ilmoittaa myös haluavansa olla ”kiinteämmässä yhteistyössä luomalla työpaikoille yhteisesti hyväksytyjä työvoiman käytön periaatteita”.

Toisaalta ay-liike näkee itsensä edelleenkin työnantajan vastavoimana. SAK toteaa, että ”yhteiskunnallinen oikeudenmukaisuus edellyttää, että työnantajat eivät saa kiertää työlainsäädäntöä ja sosiaaliturvavelvoitteitaan epätyypillisillä työsuhteilla”. Samalla painotetaan perinteisiä työelämän lakeja, joiden ”tehtävänä on tasapainottaa tehokkuuteen ja kilpailukykyyn tähtäävien markkinavoimien vaikutusta ja luoda sosiaalinen ulottuvuus työelämään” (emt. 57).

Vuoden 2001 ohjelmassa SAK nostaa edelleen esiin turvallisen ja hyvän työyhteisön ja korostaa työn laadullisia ulottuvuuksia. SAK toteaa, että: ”Työelämää on jatkuvasti kehitettävä niin, että jokaisella palkansaajalla on turvallinen työympäristö ja tukena kannustava ja kehittävä työyhteisö” (emt. 9).

Ay-liike kantaa huolta työn ja perheen yhteensovittamisesta, henkilöstön vaikutusmahdollisuuksista, johtamisesta, työelämän inhimillistämisestä ja työssä jaksamisesta. Samalla korostetaan elinikäistä ja jatkuvaa oppimista, joiden tulee olla ”kaikkien perusoikeus”. Nämä työn laadulliset ulottuvuudet nousevat yhä tärkeämmiksi ay-liikkeen puhettavassa.

SAK:n teksteissä näkyy näin kaksi tasoa. Yhtäältä se pyrkii suojaamaan työntekijöiden asemaa lailla ja korostaa työntekijän asemaa heikompana työsuhteen osapuolena. Erityisesti epätyypilliset työsuhteet nähdään ongelmana. Toisaalta SAK:n tavoiteohjelmassa nousee selkeästi esiin myös paikalliseen sopimiseen nojaava yksilöllistyneempi käsitys työntekijöistä yritykseen sitoutettavana henkilöstönä, jolloin ratkaisevia ovat koulutus, osaaminen ja urakehitys. Jälkimmäisessä puhettavassa henkilöstö ja työntekijät nähdään enemmän yrityksen voimavarana kuin työnantajan vastapuolena.

5.5 Heikomman asialla: riistosta hyvinvointiyhteiskuntaan

Tulo- ja varallisuuserojen kaventaminen on SAK:n keskeinen teema läpi 1980-luvun, mutta alkaa vetäytyä taka-alalle 1990-luvulla. Vuoden 1981 ohjelmassa puhutaan reilusti riistosta: ”Epätasainen tulonjako on riiston ylläpitäjä”. SAK vaatii, että

yrittäjä- ja pääomatulot sisällytetään niihin tuloihin, joita pyritään tasoittamaan, kun yhteiskunnassa pyritään tasaisempaan tulonjakoon. Tulo- ja varallisuuserojen kaventaminen on 1980-luvulla yksi SAK:n päätavoitteista, jonka avulla pyritään kaikkien toimeentulon turvaamiseen (emt.4).

Vuonna 1991 linjataan, että yhteiskunnallisen hyvinvoinnin ja oikeudenmukaisen tulonjaon luomisessa myös pääomatulojen ja omaisuuden on oltava mukana. SAK korostaa myös muun yhteiskuntapolitiikan roolia: ”Verotuksella ja tulonsiirroilla tasoitetaan hyvinvointieroja. Pelkkä solidaarinen palkkapolitiikka ei riitä. Niinpä SAK:n tavoitteena on solidaarisuus tulonmuodostuksessa” (emt. 8).

Vuoden 1996 tavoiteohjelmassa linjataan, että ”Jyrkkiä tulo- ja hyvinvointieroja sallivaan yhteiskuntaan ei siirrytä nopeasti ja kitkattomasti maassa, jossa demokratian ja tasa-arvon perinteet ovat juurtuneet syvään” (emt. 26).

Tuloerojen tasaamisessa katsotaan myös valtiovallan ja verotuksen suuntaan. Se, miten suureksi ”kuilu hyvin ja huonosti ansaitsevien välillä” repeää, riippuu keskeisesti julkisen vallan toimintalinjasta: ”Mikäli Suomessa pidetään yllä tuloeroja tasaavaa henkilöverotusta ja hyvinvointia tasaavaa julkista palvelusektoria ja julkisia tulonsiirtoja, ei eron tarvitse olla ratkaiseva” (emt. 18).

Pääomatuloja ja yritysveron korotusta ei näin aseteta enää vastakkain palkkatulojen kanssa, vaan enemmänkin viitataan henkilöverotukseen ja julkisiin palveluihin.

SAK toteaa:

”Mitä suurempi osa palkoista sovitaan yrityskohtaisesti, sitä vaikeampaa on sopimuspolitiikalla toteuttaa solidaarista tulopolitiikkaa. Tulojen tasoittamiseksi on palkkaratkaisuihin liitettävä pienituloisia suosivia veromalleja. Verotus on lähivuosina julkisen vallan keskeisin sopimuspoliittinen vaikutuskanava” (emt. 40).

SAK nostaa kätensä ylös ja ilmoittaa, ettei sillä ole juuri enää mahdollisuutta solidaariseen, so. tuloeroja kaventavaan palkkapolitiikkaan. Samalla solidaarisuudesta huolehtiminen säilytetään valtion verotukselle.

Ennen muuta toivotaan palkkaverotuksen keventämistä. Vuoden 1996 tavoiteohjelmassa SAK toteaa toiveikkaasti, että verotuksesta avautuu kanava, jolla voidaan korvata sitä, että sosiaalipoliittisten etuuksien myöntämisessä ei enää ole juuri liikkumavaraa rahoitusvaikeuksien vuoksi (emt. 30). Samalla SAK kuitenkin muistaa eritellä verotuksen erilaisia ongelmia. EMU rajoittaa veropolitiikan mahdollisuuksia ja verotuksen rakenteista todetaan, että ”kovin suurta liikkumavaraa ei verotuksessa lyhyellä aikavälillä ole”.

Laman jälkimainingeissa vuonna 1996 SAK:n puhetapaa leimaa tietynlainen kaksijakoisuus. Mukana on edelleen vaatimus tuloerojen kaventamisesta ja solidaarisuudesta, mutta samalla maailma kuvataan niin, että niiden toteuttamisen tila ja mahdollisuudet rajataan hyvin pieneksi eikä oikeastaan enää SAK:n käsissä olevaksi.

Vuoden 2001 tavoiteohjelmassa SAK näyttää palaavan takaisin perinteisemmälle linjalle. SAK linjaa yhdeksi päätavoitteekseen jäsenistön reaaliansioiden nousun sekä tuloerojen tasoittamisen solidaarisen palkka-, vero- ja sosiaalipolitiikan keinoin. SAK toteaa, että pääomatulojen osuus kansantulosta on kasvanut palkkatulojen kustannuksella ja seuraavassa hallitusohjelmassa tulee jatkaa ponnisteluja pääoma- ja ansiotulojen verotuskohtelun saattamiseksi yhdenvertaiseksi. Myös yhtiöihin kohdistuva verotus todetaan OECD-maiden keskiarvoa kevyemmäksi. Samalla huomautetaan, että osinkotulojen verottomuus on arvioitava uudelleen. SAK haluaakin, että erityisesti pieni- ja keskituloisten työn verotusta kevennetään ja samalla yhtiöveroprosenttia ja osinkojen verotusta kiristetään. Samalla SAK lähtee torjumaan köyhyyttä:

”Veropolitiikalla on edelleenkin oikaistava tulonjaon vääristymiä. Hyvinvointipalvelujen ja tulonsiirtojen avulla on määrätietoisesti torjuttava köyhyyttä ja syrjäytymistä, ja talouden kohentumisen pelivaraa on suunnattava köyhyyden torjuntaan aikaisempaa enemmän”.

Erityisesti SAK kuitenkin korostaa, että ”työ on parasta sosiaaliturvaa ja toimivin lääke köyhyyteen”. Köyhyyttä ei siis voida poistaa pelkästään tulonsiirroilla, vaan avaimena nähdään työllisyys. Tämä näyttäisi viittaavan myös siihen, että SAK kannattaa työn verotuksen keventämistä työllisyyden ja ostovoiman parantamiseksi.

Toisaalta verotusta ei saa keventää niin, että hyvinvointiyhteiskunnan palvelut vaarantuvat. SAK ottaa voimakkaasti kantaa hyvinvointiyhteiskunnan säilyttämiseen:

”SAK varoittaa ideologisista syistä tapahtuvista kokeiluista hyvinvointiyhteiskunnan kustannuksella ja torjuu vaatimukset veroasteen roimasta laskusta. Sen sijaan verotuksen rakennemuutosta on jatkettava siten, että siirretään painopistettä edelleen pääomatulojen, kiinteistöverotuksen ja ympäristöverojen suuntaan ottaen huomioon kuitenkin kansainvälinen kehitys ja kilpailuolosuhteet” (emt. 28).

SAK:n puhe näyttää näin jälleen liikkuvan kahden näkökulman välissä. Toisaalta se toivoo työllistämistä veroja keventämällä, toisaalta taas vastustaa liiallista verojen keventämistä ja hyvinvointivaltion purkamista.

Vuoden 2001 tavoiteohjelman viimeinen pääluku keskittyy kuitenkin kokonaan hyvinvointiyhteiskuntaan. Luvussa pohditaan ”suomalaista hyvinvointiyhteiskuntaa”, ”Suomen hyvinvointimallia” ja ”suomalaista hyvinvointipolitiikkaa”:

”SAK:n mielestä suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan keskeiset arvovalinnat ovat oikeudenmukaisuuden ja tasa-arvon edistäminen, syrjäytymiskehityksen estäminen sekä yhteiskunnan vakauden ja kilpailukyvyn vahvistaminen” (emt. 60).

Hyvinvointiyhteiskunta nostetaan keskeisesti esille ja siitä tulee jonkinlainen kokonaisyhteiskunnallinen tavoitekuva, jonka alle nivotaan niin tasa-arvo, syrjäytyminen kuin kilpailukykykin. SAK korostaa erityisesti syrjäytymisen estämistä ja hyvinvointipalvelujen turvaamista.

5.6 Yhteenveto: Sorrosta kansalliseen kilpailukykyyn

SAK:n strategisissa puhetavoissa tapahtuu muutoksia erityisesti 1990-luvulla laman ja kansainvälistymisen myötä. 1980-luvulla puhutaan vielä työväenluokasta, tuotantovälineiden omistuksesta, riistosta ja sorrosta. Nämä puheet vaihtuvat 1990-luvulla ”positiivisempaan” kieleen, jossa ei enää nähdä työntekijöitä ja työnantajia niin voimakkaasti vastakkaisina ja kamppailut ja taistelut väistyvät taka-alalle.

1990-luvun lama koettelee ay-liikkeen puhetapoja ja muuttaa niitä selvästi. Lama tuo puheeseen joustavuuden käsitteen, jonka ay-liike pyrkii kääntämään omaksi hyödykseen määrittelemällä sen positiivisesti lisääntyviksi valinnan mahdollisuuksiksi.

Lama ja kansainvälistyminen vaikuttavat myös siihen, miten ay-liike puhuu tuloerojen kaventamisesta ja solidaarisesta palkkapolitiikasta. Molemmista kannetaan huolta myös vuonna 1996, mutta samalla tehdään selväksi, että yrityskohtainen sopiminen vähentää solidaarisen palkkopolitiikan mahdollisuuksia ja toisaalta verotuksen liikkumavaraa pidetään samassa asiassa entistä kapeampana.

1990-luku tuo ay-liikkeen puhetapaan myös ehkä yllättäenkin runsaasti kansallista ainesta, puhetta suomalaisesta sopimusjärjestelmästä. Paradoksaalisesti näyttääkin siltä, että lama ja yritysten kansainvälistyminen vahvistavat ay-liikkeen kansallisia painotuksia ja kansalliseen nojautuvaa puhetta, jota on varsin vähän vielä 1980-luvun lopulla.

2000-luvun alussa SAK näyttää tulevan jonkin verran takaisin laman aikaisista linjauksistaan. Vuonna 2001 joustavuutta käsitellään jo paljon kriittisemmin ja sen haittapuolet ja ongelmat tuodaan runsassanaisesti esiin. Ay-liike puhuu myös köyhyyden ja syrjäytymisen estämisestä ja erityisesti hyvinvointiyhteiskunnan säilyttämisen puolesta. Kansallinen painotus kuitenkin säilyy edelleen. Vuonna 2001 SAK tukee sopimusyhteiskuntaa ja suomalaista hyvinvointiyhteiskuntaa ja korostaa suomalaista kilpailukykyä. Globalisaation yhteydessä syntyneitä suuryrityksiä ei juurikaan arvioida tai arvostella. Niiden toivotaan ottavan runsaammin käyttöön eettistä ohjeistoa ja kantavan yhteiskuntavastuutaan, mutta muuten yritysten ja talouden toimintatapoja eri kritisoida ja talouden lainalaisuudet esitetään enemmänkin tahdosta riippumattomina kehityslinjoina.

6 STRATEGISEN PUHEEN MUUTOKSIA

Tämän työn perusteella yhteiskunnan strategisessa suunnittelu- ja ohjauspuheessa on tapahtunut selviä muutoksia 1980- ja 1990-luvuilla. Havainnollistaakseni näitä

muutoksia olen koonnut laadullisiin analyysihin pohjautuvan taulukon, jossa nostetaan esille strategisen puheen keskeisiä avainsanoja ja käsitteitä (liite 2).

Strategisessa puheessa näyttää tapahtuvan muutamia yleismuutoksia, jotka ovat:

- i) Kansallisesta turvallisuudesta globaaliin talouskilpailuun,
- ii) Tekniikoista osaamisen yhteiskuntaan,
- iii) 1990-luvun lama muutosvoimana,
- iv) Pehmeiden arvojen vastaisku.

6.1 Kansallisesta turvallisuudesta globaaliin talouskilpailuun

Toimintaympäristön kansainvälistyminen näkyy selkeästi kaikilla sektoreilla.

Yritysten puhetapa muuttuu kansallisesta ensin eurooppalaiseksi ja pohjoismaiseksi ja sittemmin globaaliksi. Joitakin poikkeuksia on esimerkiksi pankki- ja vakuutussektoreilla, joilla kansainvälistyminen ei ole yhtä suoraviivaista kuin teollisuuden puolella. Kansainvälistymistä korostaa myös yritysten voimakas fuusioutuminen ensin kansallisesti ja sittemmin pohjoismaisesti ja myös kansainvälisesti. Yritysten strategiat muuttuvat myös niin, että 1980-luvun alussa pyritään vielä monipuolisuuden kansallisten suhdanteiden tasaamiseksi, kun taas 1990-luvulla pyritään globaaliksi markkinajohtajaksi omalla tarkkaan rajatulla ydinalueella.

Kansainvälistyminen näkyy edelleen yrityksissä pääomasijoittajien merkityksen korostumisena. Osakkeenomistajat, ja erityisesti kansainväliset sijoittajat, nousevat tärkeäksi puhuttelun kohteeksi 1990-luvun puolesta välistä lähtien.

Kansainvälistyminen näkyy osin myös asiakkuussuhteiden merkityksen muutoksessa. Yritykset siirtyvät tuotantolähtöisestä ajattelusta asiakkuutta korostavaan suuntaan, mikä liittyy uusien markkinoiden avautumiseen. Asiakkaisiin kiinnitetään paljon huomiota ja erityisesti halutaan luoda kestäviä ja pitkäaikaisia asiakkuussuhteita ja kumppanuutta.

Hallitusohjelmissa kansainvälistyminen näkyy Neuvostoliiton suhteiden painumisena taka-alalle ja niiden korvautumisella eurooppalaisella politiikalla sekä talouskysymyksillä. Talouden kansainvälinen kilpailukyky nousee hallitusohjelmissa keskeiseksi käsitteeksi 1990-luvun puolivälissä ja kilpailukyvyistä tulee siitä lähtien yhä keskeisempi ja tärkeämpi käsite, jonka avulla perustellaan hyvin erilaisia politiikan toimia.

Hallitusohjelmissa näkyy myös selkeästi taloudellisen ajattelun ja taloudellisten ohjaukeinojen korostuminen. Vuodesta 1987 lähtien hallitusten ohjelmat korostavat taloudellista rakennemuutosta, joustavuutta ja kannustavuutta.

Ammattiyhdistysliikkeen puheessa kansainvälistyminen näkyy kiinnostavalla tavalla siten, että 1980-luvun alussa kansainvälinen solidaarisuus ja oikeudenmukaisuus on voimakkaasti esillä ohjelmien periaateosuuksissa. 1990-luvun puolivälissä kansainvälistyminen näkyy ay-liikkeessä ennen muuta huolena matalapalkka-aloista, joita ei haluta Suomeen. 2000-luvun alussa kansainvälistyminen nousee uudelleen esiin globalisaationa, jossa valtioiden merkitys näyttää vähentyneen. Ay-liike ryhtyy myös puhumaan Suomen kilpailukyvyistä ja suomalaisesta sopimusyhteiskunnasta vastapainona globalisaation voimille.

6.2 Tekniikoista osaamisen yhteiskuntaan

Teknisen ja teknologisen kehityksen vaikutukset näkyvät selkeästi eri sektorien strategisessa puheessa. Yritykset alkavat korostaa tutkimuksen ja kehityksen merkitystä 1980-luvulla. Erityisesti telealalla näkyy visiointia tietoyhteiskunnasta jo 1980-luvun puolivälissä. Lisäksi yritykset tuovat esiin omaan kehitystyöhönsä perustuvia teknisiä uutuuksia. 1990-luvun loppupuoliskolla näkyvät IT-sektorin tekniikoiden voimakas nousu ja niihin kiinnitetyt suuret toiveet.

Tekniikoista puhuttaessa puhetaan näyttäväkin muuttuvan niin, että tekniikkakeskeisyyden sijaan ryhdytään korostamaan yhä enemmän tekniikan käyttäjää ja inhimillistä osaamista.

Hallitusohjelmissa tekniikoiden ja teknologioiden merkitys korostuu 1990-luvun loppupuoliskolla. Teknologioista ja niiden hyväksikäytöstä aletaan puhua erityisesti Lipposen hallituksissa. Jäätteenmäen hallituksessa puhutaan teknologioiden rinnalla osaamisesta.

1990-luvun lopulla yritykset etsivät osin huonojen kokemusten perusteella uusien tekniikoiden ansaintalogiikkaa ja hallitusohjelmat korostavat inhimillisen osaamisen merkitystä.

Ammattiyhdistysliikkeen ohjelmissa tekniikan inhimilliset vaikutukset ovat esillä jo 1980-luvun alussa, jolloin odotetaan, että tekniikat helpottavat työtä, mutta toisaalta pelätään, että ne tuovat tullessaan pakkotahtisuutta. Ay-liike myös korostaa jatkuvasti koulutuksen merkitystä. 1990-luvun puolivälissä se ryhtyy puhumaan osaamisesta ja myöhemmin jatkuvasta ja elinikäisestä oppimisesta.

6.3 1990-luvun lama muutosvoimana

1990-luvun lama näyttää olevan aineiston suurin taitekohta, joka muuttaa monin tavoin strategista puhetta. Yrityksille lama tuo tappiollisia vuosia ja monet niistä ilmoittavat myös merkittävistä henkilöstön vähennyksistä. Lama synnyttää paljon puhetta rakennemuutoksista, tehostamisesta, rationalisoinnista, keskittämisestä ja karsimisesta. Samaten henkilöstöltä vaaditaan joustavuutta ja muutosalttiutta.

Yritykset ottavat lamavuosina myös voimakkaasti kantaa yhteiskuntapolitiikkaan. Veroja vaaditaan kevennettäviksi ja julkiselle sektorille vaaditaan rakennemuutosta. Näyttääkin siltä, että yritykset käynnistävät laman myötä muutospuheen, jonka välityksellä taloudellisen tehokkuuden käsitteistö leviää myös hallitusohjelmiin.

Hallitusohjelmissa laman tuoma muutos näkyy ennen muuta taloudellisen käsitteistön ja taloudellisten tavoitteiden esillepanona 1990-luvun hallitusohjelmissa. Kilpailukyky, taloudellinen kannustavuus, joustavuus ja työttömyyden puolitus ovat tärkeässä asemassa.

Lipposen ensimmäinen hallitus linjaa selkeästi, että sen tavoitteena on hyvinvointiyhteiskunnan uudistaminen. Tässä uudistustyössä hallitus painottaa julkisen velan pienentämistä sekä menojen karsintaa. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystalouden turvaamiseksi tarvitaan hallituksen mukaan menojen karsintaa.

Lipposen hallituksen tärkeänä politiikan keinona onkin kannustavien ohjausjärjestelmien luominen. Esimerkiksi työttömyys- ja sosiaaliturvaa on tarkasteltava siitä lähtökohdasta estääkö se työntekijää hakeutumasta töihin olemalla liian antelias. Työttömyyttä tarkastellaan näin työhalun kysymyksenä enemmänkin kuin työn saatavuuden ongelmana.

Ammattiyhdistysliikkeen strategioissa -luvun lama näkyy selkeästi 1990-luvun puolivälissä puheena joustoista, paikallisesta sopimisesta ja epätyypillisistä työsuhteista. Lama on tuonut työelämään uusia piirteitä, joihin ay-liike yrittää sopeutua. Näyttää myös siltä, että vuonna 1996 ay-liike on varsin voimaton estämään muutoksia ja pyrkiikin lähinnä määrittelemään joustavuuden käsitettä strategisesti positiiviseksi työntekijöiden kannalta. 2000-luvun alussa ay-liike tuo esiin jo selvästi selkeämmin myös joustavuuden kielteisiä puolia: pitkiä työaikoja, epävarmuutta, kiirettä ja työpainetta.

Ammattiyhdistysliikkeen poliittisissa tavoitteissa tapahtuu niin ikään lamavuosina muutoksia. 1980-luvun alussa tuloeroja pidetään riistona ja ay-liike ilmoittaa solidaarisen palkkapolitiikan keskeiseksi tavoitteekseen. 1990-luvun puolivälissä SAK toteaa, että solidaariseen palkkapolitiikkaan ei enää yrityskohtaisessa sopimisessa juuri ole mahdollisuutta. Tuloerojen tasaaminen jätetäänkin verotuksen ja julkisten palvelujen varaan, mutta samalla todetaan, että niissäkin liikkumavaraa on kovin vähän.

6.4 Pehmeiden arvojen vastaisku

2000-luvun alussa kiinnostavinta lienee se, että strateginen puhe saa uusia ”pehmeämpiä” sävyjä verrattuna 1990-luvun laman värittämään taloudellisten välttämättömyyksien vuosikymmeneen.

Ensimmäisenä tämä käänne näkyy yrityksissä, joissa puhe kääntyy yritysten arvoihin ja me-henkeen. Henkilöstöön on kiinnitetty huomiota jo 1990-luvullakin, mutta varsinkin kansainvälistyvissä yrityksissä korostetaan vuosisadan vaiheessa henkilöstön merkitystä. Samalla luodaan yhteishenkeä ja motivaatiota vasta fuusioituneisiin ja nopeasti kasvaneisiin ja kansainvälistyneisiin yrityksiin.

Sama muutos näkyy ammattiyhdistysliikkeessä, jossa 1990-luvun lopulta lähtien ryhdytään voimakkaasti korostamaan työn laadullisiin puoliin liittyviä tavoitteita. Ay-liike vaatii erilaisia osallistumisjärjestelmiä ja puhuu kannustavan työyhteisön, sitouttamisen ja hyvän johtamisen puolesta.

Pehmeämmät arvot nousevat esiin myös politiikassa erityisesti vuonna 2003, jolloin Jäätteenmäen hallituksen ohjelmassa puhutaan paljon hyvinvoinnista ja sen turvaamisesta. Hyvinvointi nousee ohjelmassa kiinnostavasti kilpailukyvyn rinnalle toiminnan perusteluksi politiikan eri lohkoilla.

Ay-liikkeen puhetavoissa on havaittavissa samantyyppinen muutos kuin hallitusohjelmissa. Hyvinvointiyhteiskunta nostetaan esiin selkeästi 2000-luvun alussa. Samalla kannetaan huolta köyhyyden ja syrjäytymisen poistamisesta.

Tässä tutkimuksessa esiin nousseet pehmeät, yhteisöllisyyttä eri tavoin korostavat puhetavat, so. henkilöstöä, arvoja ja toisaalta hyvinvointiyhteiskuntaa ja valtiota korostavat retoriikat, selittyvät 1990-luvun muutoksilla, joihin vuosikymmenen lopulla pyritään vastaamaan. Lama ja kansainvälistymisen vaatimukset löivät merkittävimmän jäljen yritysten työoloihin sekä toisaalta julkisiin palveluihin työtahdin ja vaatimusten kiristyessä.

Yrityksissä ongelmia ryhdytään korjaamaan henkilöstöön kohdistuvalla puhuttelulla. Ne pyrkivät selvästi luomaan työntekijöissään yritykseen liittyvää yhteisöllisyyttä ja käynnistävät yhteisöllisiä arvopohdintoja. Yritykset näyttävät näin samalla tarjoavan vaihtoehtoa kansalliselle politiikalle ja ay-liikkeelle. 2000-luvun alussa näyttääkin olevan käynnissä taistelu suomalaisten ”sieluista”. Kuka, yritykset, hallitukset vai ay-

liike, onnistuu luomaan yhteisöllistä puhetta, johon ihmiset samastuvat ja jonka he kokevat omakseen?

6.5 Kansainvälistyvän talouden tahdissa

Tämän tutkimuksen perusteella näyttää siltä, että ennen muuta yritysten kansainvälistyminen on luonut paineita, joihin sekä yritysten että valtion ja ammattiyhdistysliikkeen on ollut reagoitava. 1980-luvun alkupuolella kansainvälistymisen merkitys alkaa korostua yrityksissä. Samaan aikaan alkaa esiintyä kritiikkiä kansallista valuuttapolitiikkaa kohtaan. Vuonna 1986 Holkerin hallitus lanseeraa itsensä rakennemuutoksen hallituksena. Näyttää siis siltä, että politiikka on mukana muutoksessa ja 1980-luvulla sinipunahallituksessa on vetoa talouden kansainvälistämiseen ennen muuta hallitusohjelmaan kirjatun ”vakaan markan” valuuttapolitiikan kautta. Kansallisista devalvaatioista halutaan eroon ja niiden tilalle halutaan kansainvälistä kilpailua ja avautumista.

Holkerin hallituksen aikana Suomen Pankki ryhtyy toteuttamaan vakaan markan politiikkaa ja samalla pääomien liikkeitä vapautuvat. Näitä toimia seuraa kuitenkin 1990-luvun alussa suuri lama, joka tuo talousvetoiselle puheelle ylimääräistä lisäpotkua. Yritykset reagoivat lamaan ensimmäisinä heti 1990-luvun alussa. Lama merkitsee voimakkaita saneerausohjelmia ja toiminnan tehostamista. Samaan aikaan monet yritykset kohdistavat vaateita valtioon ja julkiseen sektoriin. Julkiselle sektorille vaaditaan samanlaisia saneerauksia kuin yksityiselle ja samalla vaaditaan verojen alennuksia yritysten toimintakyvyn parantamiseksi. Laman aikana yrityksissä vallitsee voimakas muutoksen puhe jatkuvan muutoksen vaatimuksineen. Tämä muutoksen ja jäykkyyksien purkamisen vaatimus kohdistetaan myös julkiseen sektoriin. Hallitus näyttää vastaavan näihin vaatimuksiin ryhtymällä puhumaan taloudellisen kilpailukyvyn tärkeydestä ja ohjausjärjestelmien muokkaamisesta ”kannustavammiksi” ja ”joustavammiksi”. Myös ammattiyhdistysliike joutuu muokkaamaan puhettaan: joustavuudessa yritetään nähdä hyviä puolia, maan kansainvälinen kilpailukyky otetaan vakavasti ja vanha riiston ja taistelun retoriikka katoaa.

1980-luvulta lähtien yleistyy myös teknis-taloudellinen puhe suomalaisesta kilpailukyvyistä, tietoyhteiskunnasta, teknologiasta ja osaamisesta. Tässäkin suhteessa yritykset näyttävät olevan tienraivaajia ja niiden käyttämä käsitteistö omaksutaan hallitusohjelmiin. Kansainvälinen kilpailukyky on vielä 1980-luvulla talouselämän käsite ja sillä tarkoitetaan usein ennen muuta vientiyritysten hintakilpailukykyä. 1990-luvulla kilpailukykyä ryhtyvät käyttämään myös hallitukset ja ay-liike. Kansallisesta kilpailukyvyistä ja sen edistämisestä tulee monia eri merkityksiä saava, laaja poliittinen projekti, johon osallistuvat myös politiikan tekijät ja työntekijäpuoli. 1990-luvun lama vauhdittaa tätä kehitystä. Laman jälkeisinä vuosina hallitusohjelmissa syntyy suomalaisen tietoyhteiskunnan teknis-taloudellinen projekti, jonka avulla pyritään turvaamaan yhteiskunnan kansainvälinen kilpailukyky. 1990-luvun lopulla kaikki kolme sektoria kantavat huolta Suomen kansainvälisestä kilpailukyvyistä. Kilpailukyky näyttää siirtyneen yritysten 1980-luvun puheesta 1990-luvun hallitusohjelmiin ja ammattiyhdistyksen tavoiteohjelmiin.

Kiinnostava piirre strategisen puheen muutoksissa onkin tämän kansallisen puhettavan tiivistyminen 1990-luvun loppupuolella. Suomalaisten päättäjien eliitti on varsin yhdenmukainen ja ohut kerros paljon toistensa kanssa tekemisissä olevia ihmisiä. Jan-Magnus Janssonin tulkinnan mukaan pyrkimys yhteisymmärrykseen löi itsensä läpi varsinaisesti 1970-luvulla. Sisäpolitiikassa konsensus tarkoitti 1970-luvun puolivälistä alkaen ”laajoja, puolueiden väliseen yksimielisyyteen perustuvia ratkaisuja”. Ulkopolitiikan yhteiselle linjalle lyötiin sinetti, kun keväällä 1977 kuusi suurinta puoluetta ilmoittautui Kekkonen taakse vuoden 1978 presidentin vaaleihin. (Jansson 1993, 153.) 1980-luvun alkuun tultaessa nimenomaan tulopoliittiset ratkaisut ja niihin kytkeytyvät talouspoliittiset ratkaisut olivat vakiintuneet kansallisen talouspolitiikan keskiöön. (Pekkarinen & Vartiainen 1995, 303-311; Pohjola 1996, 43-49.)

Tämä asetelma näytti olevan murtumassa vuonna 1987 sinipunahallituksen myötä. (Jansson 1993, 152-166.) 1990-luvulla Suomen poliittiseen kulttuuriin virtasi sekä poliittisen että taloudellisen vapauden ajatuksia, jotka käänsivät Suomen ulkopolitiikan suunnan kohti Länsi-Eurooppaa (Hämäläinen 1998) ja johtivat erityisesti raha- ja pääomamarkkinoilla sääntelyn purkamiseen ja markkinoiden toiminnan tehostamiseen (Kosonen & Huttunen 1989, 13-38).

Suomessa tapahtuneesta muutoksesta on myös esitetty tulkintoja, joiden mukaan siirtyminen markkinavetoiseen järjestelmään ja sinipunahallitukseen merkitsivät historiallista muutosta ja eliittien konsensuksen purkautumista (Ruostetsaari 1992, 299) tai yleensä auktoriteettien murrosta ja kansallisen yhtenäiskulttuurin hajoamista (Alasuutari & Ruuska 1999, 215-243). Näitä tulkintoja voidaan kuitenkin myös kyseenalaistaa.

”Vapautuminen” tapahtui Suomessa lopultakin varsin ”keskusjohtoisesti”. Jo EU-jäsenyydestä äänestettäessä poliittinen eliitti oli varsin yhdenmukaisesti jäsenyyden puolella (Heikkilä 1996, 69-71). Toisaalta rahamarkkinoiden vapauttamisessa olennaisena liikkeelle panevana voimana olivat rahapolitiikan ylimmät viranomaiset (Kosonen & Huttunen 1989, 17). Lamaa edeltävää ja sen aikana harjoitettavaa politiikkaa hallitsi varsin suuri poliittinen yksimielisyys. Esimerkiksi Holkerin hallituksen toteuttamat julkisen sektorin uudistukset vuodesta 1987 lähtien hyväksyttiin ja toteutettiin varsin suuren yksimielisyyden vallitessa ilman puoluepoliittisia kiistoja. Myöskään valtion toimintojen yksityistäminen ja tulosjohtaminen eivät herättäneet poliittisia kiistoja samaan tapaan kuin monissa muissa maissa (Julkunen 2001, 100).

Jaakko Kiander ja Pentti Vartia (1998, 213) luokittelivat hallituksen, keskuspankin, suurimpien puolueiden, elinkeinoelämän, ay-liikkeen, tutkijoiden ja tutkimuslaitosten suhtautumista keskeisiin talouspoliittisiin ratkaisuihin ennen kriisiä ja sen aikana vuoteen 1993 asti. Kriisin aikaisessa finanssipolitiikassa he löytävät oikeastaan vain yhden selkeän eron, joka ajoittuu vuosille 1991-1993. Tällöin heidän mielestään sosiaalidemokraatit, päinvastoin kuin muut puolueet, kannattivat aktiivista finanssipolitiikkaa. Tämäkään ero ei näy politiikassa erityisen selkeänä, koska sosiaalidemokraatit olivat samaan aikaan hallituksessa, joka keskittyi leikkaamaan valtion menoja. Muuten kolmen suurimman puolueen välillä ei ilmennyt suuria eroja: kaikki sitoutuivat vakaan markan politiikkaan, markan Ecu-kytkentään, Sorsan palkkojen alennukseen tähtäävään elvytyspakettiin, vuosien 1991 ja 1992 kurssimuutoksiin ja devalvaatioihin sekä keveään rahapolitiikkaan vuoden 1992 jälkeen. Ainoana ristiriitaisuutena nousi esiin Keskustan sisäinen ristiriita suhteessa vakaaseen markkaan ja markan Ecu-kytkentään.

Tutkittaessa talouspoliittisten päättäjien puhetta ja poliittista hallintaa laman aikana (Kantola 2002, 267-286) näytti siltä, että kansallinen talouspoliittinen eliitti rakensi itselleen talouskriisin aikana yhteisen ajattelutavan, josta vain harvat toisinajattelijat poikkesivat. 1990-luvun kehitys sisälsi tässä mielessä paradoksin: vaikka politiikka vapautui, kriisiytyi ja kansainvälistyi, siihen ei ilmaantunut uutta erimielisyyttä, vaan pikemminkin uusi kansallinen yksimielisyys. Kuten Jaakko Nousiainen toteaa, Suomen poliittinen ilmapiiri on 1990-luvulla ollut kovin konsensus-hakuinen. Hallitukset ovat alkaneet istua kokonaisia vaalikausia ja puolueiden väliset ideologiset erot näyttävät haalistuvan (Nousiainen 2000, 6).

Tämän tutkimuksen tulokset vahvistavat näkemystä, jonka mukaan talouden kansainvälistyminen kyllä luo voimakkaita paineita kansalliselle politiikalle ja ay-liikkeelle 1980-luvulla, mutta suomalainen tapa selvitä näistä haasteista on kehittää laman vauhdittamana uusi konsensukseen ja yhteisymmärrykseen perustuva, teknis-taloudellinen kansallinen retoriikka.

On kiinnostavaa, että 2000-luvun alussa näyttää kuitenkin siltä, että politiikan ja ay-liikkeen sekä toisaalta yritysten retoriset strategiat lähtevät joiltakin osin eri suuntiin. Yritysten retoriikka suuntautuu 1990-luvun lopulla voimakkaasti kansainvälisiin sijoittajiin ja toisaalta henkilöstön motivoimiseen. Poliitiikan ja ay-liikkeen kansallinen projekti puolestaan saa uusia sävyjä, kun siihen 2000-luvun alussa liitetään laadullisen hyvinvoinnin teema ja politiikan puolella hyvinvointi ryhdytään määrittelemään kansallisen kilpailukyvyn tekijäksi.

Pohjoismainen hyvinvointiyhteiskunta mainitaan suomalaisissa hallitusohjelmissa ensimmäisen kerran vuonna 1999. Jätteenmäen ohjelmassa vuonna 2003 mainitaan hyvinvointi*valtio* ensimmäinen kerran hallitusohjelmissa. Aikaisemmin erityisesti Lipposen ensimmäinen hallitus on puhunut hyvinvoinnista kansalaisten omiin ponnisteluihin liittyvänä käsitteenä. Hyvinvointi ja hyvinvointiyhteiskunta eivät ole muutenkaan erityisen voimakkaasti esillä hallitusohjelmissa 1980- ja 1990-luvulla, joten sikäli muutosta 2000-luvun alussa voidaan pitää merkittävänä.

Ammattiyhdistysliike pitää osaltaan yllä kansallista puhetta. 2000-luvun alussa SAK puhuu suomalaisesta sopimusyhteiskunnasta. Samaan aikaan, kun yritysten toiminta

kansainvälistyy, ay-liike asemoi itsensä voimakkaasti osaksi kansallista kilpailukykyä ja kansallisen sopimisen yhteiskuntaa.

Toistaiseksi on vaikea tulkita tämän käänteeseen laajempaa merkitystä. Tulevaisuuden kannalta on kiinnostavaa, miten kansainvälistyneet yritykset reagoivat siihen. Suurimmat yritykset ovat käyneet läpi merkittäviä muutoksia 1980- ja 1990-luvulla. Yritysten kansainvälistyminen ei kuitenkaan ole ollut yksioikoinen prosessi ja esimerkiksi kansainvälisten sijoittajien vaikutus ja aktiivisuus on toistaiseksi vaihdellut yrityksestä riippuen (Tainio 2003). Tätä taustaa vasten onkin kiinnostavaa, minkälaisen roolin yritykset ottavat kansallisessa keskustelussa tulevaisuudessa.

Kirjallisuus

Aaltonen, Ari & Aurikko, Esko (1989) Keskuspankkipolitiikka Suomessa. Suomen Pankki, A:73. Helsinki: Suomen Pankki.

Alasuutari, Pertti & Ruuska, Petri (1999) Post Patria? Globalisaation kulttuuri Suomessa. Tampere: Vastapaino.

Ali-Yrkkö, Jyrki, Koivisto, Jussi, Lampinen, Matti & Ylä-Anttila, Pekka (2000) Suomalaisyrittäjien kansainvälistyminen. Teoksessa Trux, Marja-Liisa (toim.) Aukeavat ovet, 85-116. Helsinki: WSOY.

Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma (2000) Suomalaista sosiaalipolitiikkaa. Tampere: Vastapaino.

EVA (2001) Erilaisuuksien Suomi. Raportti suomalaisten asenteista 2001. Helsinki: Elinkeinoelämän Valtuuskunta.

Freeman Christopher & Soete, Luc (1987) Information technology and Change in Techno-Economic Paradigm. Teoksessa Christopher Freeman, Luc Soete (toim.) Technical Change and Full Employment, 49-70. Oxford: Basil Blackwell.

Haataja, Anita (2000) Naiset taloudellisen toimeentulon vakauttajina. Teoksessa Vainio, Tiina (toim.) Naisten talouskirja, 58-92. Helsinki: Yliopistopaino.

Heikkilä, Heikki (1996) ”Teemmepä kumman päätöksen tahansa.” EU-keskustelun rakentuminen valtavirtamediassa 1992-1994. Kivikuru, Ullamaija (toim.) Kansa Euromyllyssä. Helsinki: Yliopistopaino.

Heikkilä, Matti (1997) Kuinka perustella sosiaalipoliittisia supistuksia. Heikkilä, Matti, Uusitalo, Hannu (toim.) Leikkausten hinta. Tutkimuksia sosiaaliturvan

leikkauksista ja niiden vaikutuksista 1990-luvun Suomessa. Stakes, Raportteja 206, 19-32. Saarijärvi: Gummerus.

Honkapohja, Seppo, Koskela, Erkki (1999) The Economic Crisis of the 1990s in Finland. *Economic Policy*, 29, October 1999, 401-436.

Hulkko, Kustaa, Pöysä, Jorma (1998) Vakaa markka. Teot ja tarinat. Jyväskylä: Atena.

Huolman, Mika, Walden, Pia, Pulkkinen, Matti, Ali-Yrkkö, Jyrki, Tainio, Risto, Ylä-Anttila, Pekka (2000) Omistajien etu - kaikkien etu? ETLA B 171.

Hämäläinen, Sirkka (1996) Kahlitusta rahasta vapauteen. Teoksessa Pankkikriisit, talous ja ihminen. Helsingin yliopisto. *Studia Monetaria*, Syksy 1995, 63-76. Helsinki: Yliopistopaino.

Hämäläinen, Unto (1998) Lännettymisen lyhyt historia. Porvoo: WSOY.

Jansson, Jan-Magnus (1993) Hajaannuksesta yhteistoimintaan. Suomalaisen parlamentarismin vaiheita. Tampere: Gaudeamus.

Julkunen, Raija (2001) Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Tampere: Vastapaino.

Jylhäsaari, Jussi (2001) Perusterveydenhuollon toimintamallit ja strategiset valinnat. *KuntaSuomi 2004 – tutkimuksia nro 29*. Vaasan yliopisto ja Suomen Kuntaliitto. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Kantola, Anu (2002) Markkinakuri ja managerivalta. Poliittinen hallinta Suomen 1990-luvun talouskriisissä. Helsinki: Loki.

Kantola, Anu, Kautto, Mikko (2002) Hyvinvoinnin valinnat. Suomen malli 2000-luvulla. Helsinki: Edita.

Kavonius, Ilja Kristian (2001) Sykli sykkii myös uudessa ympäristössä. *Funktionaalinen tulonjakosykli 1948-2000*. *Tietoaika* 3/2001, 6-9.

Kiander, Jaakko, Luoma, Kalevi & Lönnqvist, Henrik (2001) Julkisten menojen rakenne ja kehitys: Suomi kansainvälisessä vertailussa. VATT-keskustelualoitteita 249.

Kiander, Jaakko & Vartia, Pertti (1998). Suuri lama. Suomen 1990-luvun kriisi ja talouspoliittinen keskustelu. Helsinki: Taloustieto Oy.

Kortteinen, Matti (1987) Hallittu rakennemuutos? Helsinki: Hanki ja Jää.

Koski, Heli, Rouvinen, Petri & Ylä-Anttila Pekka (2001) Uuden talouden loppu? Helsinki: Taloustieto.

- Kosonen, Pekka (1998) Pohjoismaiset mallit murroksessa. Tampere: Vastapaino.
- Kosonen, Pekka (2001) Globalization and the Nordic Welfare States. Teoksessa Sykes, Robert ym. (ed.) Globalization and European Welfare States. London: Palgrave.
- Kosonen, Kalevi & Huttunen, Juhani (1989) Rahoitusmarkkinat eilen, tänään, huomenna. Teoksessa Kosonen, Kalevi, Huttunen, Juhani, Vartiainen, Henri, J. (toim.) Rahatalouden käsikirja. Jyväskylä: Gummerus.
- Kosunen, Virpi (1997) Laskusuhdanteesta leikkauksiin – muutosten taustaa. Teoksessa Heikkilä, Matti, Uusitalo, Hannu (toim.) Leikkausten hinta. Tutkimuksia sosiaaliturvan leikkauksista ja niiden vaikutuksista 1990-luvun Suomessa. Stakes, Raportteja 206, 33-44. Saarijärvi: Gummerus.
- Kulha, Keijo (2000) Kuilun partaalla. Suomalainen pankkikriisi 1991-1995. Helsinki: Otava.
- Lehto, Juhani & Blomster, Peter (2000) Talouskriisin jäljet sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmässä. Teoksessa Hannu Uusitalo, Antti Parpo, Anni Hakkarainen (toim.) Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus 2000. Raportteja 250. Helsinki: Stakes.
- Leikkausten hinta (1997). Heikkilä, Matti, Uusitalo, Hannu (toim.) Stakes, Raportteja 208. Saarijärvi: Gummerus.
- Leppo, Kimmo (2001) Tavoitteena tehokkuus ja oikeudenmukaisuus: kilpailua vai yhteistoimintaa? STM Monisteita 2001:12.
<http://www.stm.fi/suomi/pao/julkaisut/terfoorumi/leppo.htm>
- Llewellyn, David (1996) Kriisit ja opetukset. Teoksessa Pankkikriisit, talous ja ihminen. Helsingin yliopiston Studia Monetaria, Syksy 1995, 21-38. Helsinki: Yliopistopaino.
- Lovio, Raimo (2002) Suomalaisten monikansallisten yritysten T&K –toiminnan kansainvälistyminen. Perustietoja ja kysymyksenasetteluja. ETLA Keskusteluaiheita No. 804.
- Maliranta, Mika (1999) Tuottavuus ja työpaikat. Teoksessa Vartia Pentti, Ylä-Anttila, Pekka (toim.) Teknologia ja työ. Helsinki: Taloustieto Oy.
- Matala, Timo (2000) Nuoret luopumassa asunnon omistusprojektista? Hyvinvointikatsaus 4/2000, 17-23.
- Nakari, Risto (2000) Muuttuuko työelämä – ja mihin suuntaan? Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Nousiainen, Jaakko (2000) Pitkä tie perustuslakiuudistukseen. Poliitikka 42:1, 5-8.

Okko, Paavo, Miettälä, Asko & Hyvärinen, Jari (1998). Globalisaatio ja aluerakenteen muutos. Sitra 177. Helsinki: Hakapaino.

Pekkarinen, Jukka & Vartiainen, Juhana (1995). Suomen talouspolitiikan pitkä linja. Toinen, tarkistettu painos. Porvoo: WSOY

Pohjola, Matti (2001) Teknologian valmistus ei takaa elintasoja. Vieraskynä, D2. Helsingin Sanomat 27.10.2001.

Pohjola, Matti (1996) Tehoton pääoma. Uusi näkökulma taloutemme ongelmiin. Porvoo: WSOY.

Ranki, Risto (2000) Haltia vai haltija? Harri Holkerin talouspoliittinen ministerivaliokunta. Helsinki: Edita.

Ristimäki, Juhani (2000) PKT:n puolesta. Neljännesvuosisata Orvo Kiesin matkassa. Helsinki: Tammi.

Ruostetsaari, Ilkka (1992) Vallan ytimessä. Tutkimus suomalaisesta valtaeliitistä. Helsinki: Gaudeamus.

Ruotsalainen, Pekka (2000) Kotitalouksien toimeentulo ja tuloerot 1990-luvulla. Hyvinvointikatsaus – Spesiaali 2000, 2-9.

Santamäki-Vuori, Tuire (1998) Työllisyyden parantaminen – yhteinen etu. Pekkarinen, Jukka (toim.) Takaisin täystyöllisyyteen. Lähivuosien talouspolitiikan suunta, 134-138. Helsinki: TSL.

Sauli, Hannele (2000) Mitä tapahtuu todella? Hyvinvointikatsaus 4/2000, 1.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2002a) Kansallinen projekti terveydenhuollon turvaamiseksi – työryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriö, Työryhmämuistioita 2002:3.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2002b) Kansallisen terveydenhuoltoprojektin väliraportit valmistuneet. Tiedote 11/2002.

<http://www.stm.fi/suomi/hao/tiedotteet/haotiedote1756.htm>

Suomi keskittyy ja autioituu (1997). Muuttoliike alueittain 1985-1996. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Suvanto, Antti (2002) Miten Suomi muuttui? Kajanoja, Jouko, Kiander, Jaakko, Voipio, Iikka B. (toim.) Tutkimus ja talouspolitiikka. Kirjoituksia taloudellisesta kasvusta, 25-46. Helsinki: VATT.

Säylä, Markku (2000) Kotitalouksien varallisuus – kasvua ja kasautumista. Hyvinvointikatsaus 4/2000, 10-16.

Tainio, Risto (2003) Financialization of Key Finnish Companies.

Tainio, Risto, Huolman, Mika, Pulkkinen, Matti, Ali-Yrkkö, Jyrki & Ylä-Anttila Pekka (2003) Global investors meet local managers – Shareholders value in the Finnish context.

Tieteentekijöiden liitto (2002) Tieteentekijöiden liitto: Yliopistojen tulosohjauksen mittariksi myös hyvä henkilöstöpolitiikka. Acatiimi, Kesäkuu 2002.

Tilastokeskus (2000) Suurituloisten tulot kasvoivat edelleen vuonna 1999. http://www.tilastokeskus.fi/tk/tp_tied/tiedotteet/v2001/127tuls.html, 20.5.2003.

Tilastokeskus (2001) Palkkojen osuus kansantulosta. http://www.tilastokeskus.fi/tk/tp/tasku/taskus_palkat.html#kansantulo, 20.5.2003.

Vahtera, Jussi (2002) Miten kuntatyöntekijä voi? Terve Kunta-päivien esitelmä 23.-24.1.2002. http://www.stakes.fi/hyvinvointi/ted/tpk_ohj02.htm

Vihriälä, Vesa (1996). Suomen pankkikriisi 1991-1995. Teoksessa Jaakko Autio, Riitta Hjerppe (toim.) Raha ja rahakriisit, 111-152. Jyväskylä: Atena.

Virtanen, Pekka, Vahtera, Jussi & Kivimäki, Mika (2002a) Pätkätyöläiset kunnissa ja sairaaloissa. Teoksessa Vahtera, J., Kivimäki, M. & Virtanen, P. (toim.) Työntekijöiden hyvinvointi kunnissa ja sairaaloissa: tutkittua tietoa ja haasteita. Helsinki: Työterveyslaitos.

Virtanen, Pekka, Vahtera, Jussi & Kivimäki, Mika (2002b) Kunnan työt ja niiden tekijät. Teoksessa Vahtera, J., Kivimäki, M. & Virtanen, P. (toim.) Työntekijöiden hyvinvointi kunnissa ja sairaaloissa: tutkittua tietoa ja haasteita. Helsinki: Työterveyslaitos.

Liitteet

Liite 1: Tutkimuksen aineistot

1) Yritysten strategiat

- Keskeisten yritysten strategiapapereita, joista käy ilmi yritykset tavoitteet tulevaisuudessa.
- Kymmenen suuryrityksen ja niiden edeltäjien vuosikertomuksista toimitusjohtajien katsaukset vuosilta 1980-2003.
- Yritykset: Kone, Metso (Valmet, Rauma), Nokia, Nordea (KOP, SYP, Merita), Sanoma-WSOY (Sanoma Osakeyhtiö, WSOY), Sampo (Postipankki,

Leonia), Sonera (Posti- ja telelaitos, Tele), Stora Enso (Enso-Gutzeit, Enso), TietoEnator (Tietotehdas), UPM-Kymmene.

2) Julkisen sektorin kansalliset strategiat

- Hallitusohjelmat 1979-2003 ja niissä esiintyvä strateginen puhe.
- Koivisto II , 79-82; Sorsa III, 82-83; Sorsa IV, 83-87; Holkeri, 87-91; Aho, 91-95; Lipponen, 95-99; Lipponen II, 99-03; Jäätteenmäki 03 -

3) Ammattiyhdistysliikkeen strategiat

- SAK:n periaate- ja tavoiteohjelmat.
- Vuonna 1981 hyväksytyt SAK:n periaateohjelma² ja SAK:n tavoitteet 1980-luvulle – ohjelma,
- Vuonna 1991 hyväksytty SAK:n periaateohjelma,
- Vuonna 1996 hyväksytty SAK:n edunvalvonta vuosituhannen vaihteessa – tavoiteohjelma,
- Vuonna 2001 hyväksytty Hyvinvointi syntyy työstä –asiakirja, jossa asetetaan järjestön keskeiset tavoitteet ja toimintalinjat vuosille 2001-2006.

² SAK:n periaateohjelma 1981 on sisällöltään sama kuin jo vuonna 1971 hyväksytty periaateohjelma, mutta sama ohjelma hyväksyttiin uudelleen vuonna 1981. Tämän lisäksi SAK tuotti vuonna 1981 uuden tavoiteohjelman 1980-luvulle.

Liite 2: Eri sektorien keskeisiä avainsanoja

Yritysten strateginen puhe: Avainsanoja 1980-2002

1980	1985	1990	1995	2000	2005
Tutkimus ja kehitys	Hienopaperi Konehuoneeton hissi Tietoyhteiskunta	Ympäristö Sähköiset valtatiet	WAP-palvelut	Kestävä kehitys Monikanavapalvelu Internet	
		Rakennemuutos Syvä lama Tehostaminen, Rationalisointi Karsiminen, Keskittyminen Muutosvalmius, Joustaminen			
		Julkisen sektorin rakennemuutos Verotuksen keventäminen			
Asiakkuus	Asiakaskeskeisyys Pysyvät asiakassuhteet	Asiakaslähtöisyys		Kumppanuus	
Suomi	Eurooppa Pohjoismaat	Euroopan suurin Globaali toiminta	Globaali markkinajohtaja	Globaali työnantaja	
			Osakkeenomistajamme Osinkopolitiikka Yritys kv-sijoituskohteena		
	Yrityskulttuuri Henkilöstö heimona		Me	Yhteiset arvot	

Hallitusohjelmien strateginen puhe: Avainsanoja 1980-2002

1980	1985	1990	1995	2000	2005
Ystävyys ja yhteistoiminta Hintakilpailukyky Elvytys markka		Hallittu rakennemuutos		Kilpailukyky	Vakaa
		Joustavuus	Kannustavuus		
			Työttömyyden puolitus		
			Tietoyhteiskunta		
			Teknologia		
			Osaaminen		
				Hyvinvointi	
				Hyvinvointi- yhteiskunta	

Ammattiyhdistysliikkeen strateginen puhe: Avainsanoja 1980-2002

1980	1985	1990	1995	2000	2005
Työntekijöiden riisto Täystyöllisyys Inflaatiota vastaan Tehokkaampaa kilpailua				Porvarihallitus	
				Laaja-alainen sopimusjärjestelmä	
				Matalapalkka-aloja ei Suomeen	
				Globalisaatio	
				Kansallinen kilpailukyky	
				Suomalainen sopimus- yhteiskunta	
				Hyvät joustot	Pitkät työajat
				Paikallinen	Kiire
				sopiminen	Epävarmuus
				Epätyyppilliset työsuhteet	
Koulutus Tekniikan hyvät ja huonot puolet				Osaaminen	Jatkuva oppiminen
				Osallistuminen	Kannustava työyhteisö
Tuloerot riistoa Solidaarinen palkkapolitiikka				Tuloerojen taseus veroilla	
				Julkiset palvelut	Hyvinvointi- yhteiskunta
					Köyhyys
					Syrjäytyminen

SUOMEN YRITYSSEKTORIN RAKENTEELLINEN JA KULTTUURINEN MUUTOS

Risto Tainio

Helsingin kauppakorkeakoulu

TIIVISTELMÄ

Tutkimuksen tavoitteena on kuvata kahden viime vuosikymmenen aikana tapahtunut Suomen yrityssektorin muutos ja selvittää, millaisten prosessien kautta tämä muutos on tapahtunut.

Yleensä kansallisia yritys rakenteita pidetään suhteellisen pysyvinä tai vain erittäin hitaasti muuttuvina. Tästä esimerkkeinä ovat institutionaalisesti vahvat valtiomahdit kuten USA, Japani, Saksa ja Ranska. Jos kuitenkin radikaali muutos yritys rakenteissa havaitaan, kuten esimerkiksi Itä-Euroopan maissa, se selitetään yleensä ulkoisten shokkien avulla.

Suomi muodostaa mielenkiintoisen ja omaleimaisen poikkeuksen maiden joukossa. Sen yritys sektori on 1990-luvulla käynyt läpi perustavaa laatua olevan muutosprosessin. Muutos näyttää kuitenkin selittyvän suurelta osin ”sisältäpäin”, avainyritysten sisäisten muutosten kautta.

Suomen yritys sektorin rakenteellinen ja kulttuurinen muutos 1980-luvulta 1990-luvulle voidaan kiteyttää seuraavasti. 1980-luvulla suomalainen yritys sektori oli peruspiirteiltään metsäsektorivetoinen, pankkiryhmäkeskeinen ja valtiojohtoinen. Suomen yritys sektorin ytimen muodostivat vielä 1980-luvulla metsäteollisuusyritykset, jotka vastasivat suurelta osin Suomen viennistä. Pankit olivat keskeisiä taloudellisen vallan käyttäjiä. Ne olivat paitsi yritysten rahoittajia myös niiden merkittäviä omistajia. Pankit ja niitä lähellä olevat vakuutuslaitokset olivat rakentaneet omat finanssiryhmittymänsä, joiden etupiiriin kuuluivat tietyt suuryritykset. Liiketoimintarakenteeltaan suomalaiset yritykset olivat 1980-luvulla monialaisia (diversifioituneita), ylimmiltä hallintorakenteiltaan kaksiportaisia (sisäinen hallitus ja hallintoneuvosto), kannustin- ja palkkarakenteiltaan aika- ja

tulospalkkaperusteisia. Perustelut erilaisiin rakenneratkaisuihin löytyivät vielä 1980-luvulla useimmiten kansallisesta verolainsäädännöstä ja sen muutoksista. Omistajat olivat tähän aikaan enimmäkseen passiivisia tarkkailijoita, jotka puuttuivat asioiden kulkuun vasta, kun yrityksellä alkoi mennä todella huonosti. Yleensä tämä tapahtui liian myöhään. Suomalaisella yritysjohdolla oli paljon valtaa ja laajat valtuudet päättää, milloin se valtaansa käytti.

1990-luvun lopussa suomalainen yrityssektori oli monelta olennaiselta osaltaan muuttunut:

- Pankkiryhvät olivat murtuneet ja pankkien rooli yritysten omistajina oli heikentynyt
- Metsäsektorin valta-asema oli hävinnyt. Informaatioteknologiasektori oli Nokian johdolla noussut uudeksi talouden veturiksi.
- Suomalaisten avainyritysten ulkomainen omistus oli kasvanut merkittäväksi
- Monialaisuudesta oli luovuttu. Yritysten liiketoimintarakenteet olivat kapea-alaistuneet.
- Hallitusten vaikutusvalta yrityksissä oli kasvanut hallintoneuvostojen ja ylimmän johdon kustannuksella
- Yrityksissä oli laajalti siirrytty osakesidonnaisiin kannustinjärjestelmiin
- Yritykset oli kulttuurisesti yhä selvemmin viritetty palvelemaan omistajia ja sijoittajia.
- Valtiojohtoisuus oli heikentynyt, mutta näkyi edelleen, mm. valtionyhtiöiden keskeisyytenä Suomen taloudessa.

Suomalaisissa yrityksissä oli laajalti siirrytty johtajakeskeisestä ja tuotantosuuntautuneesta organisaatiokulttuurista omistajavetoiseen sijoittajakulttuuriin. Omistajat olivat aktivoituneet ja omistajien valta suhteessa yritysjohtoon ja muihin yrityksen sidosryhmiin oli vahvistunut.

Omistaja-arvoajattelusta oli nopeasti tullut eräs suosituimmista liikkeenjohdon muotiopeista myös suomalaisissa yrityksissä. Yrityksiä oli alettu johtaa yhä korostetummin sijoituskohteena, ei niinkään yksinomaan tuotantolaitoksena tai liiketoimintayksikkönä. Omistajille jaettavasta lisäarvosta oli tullut yritystoiminnan

keskeinen päämäärä ja yritysjohton ensisijainen tavoite. Sen keskeinen mittari oli osakekurssi. Osakekurssista näkyi sekä omistajan omistuksen päivittäinen arvo että yrityksen sijoittajissa herättämä kiinnostus. Samalla se kertoi omistajien vallasta ja heidän mahdollisuuksistaan laajentaa tai puolustaa omistamaansa yritystä.

Yllä mainittu kehitys ei ole kuitenkaan ollut yhtenäinen suomalaisten yritysten piirissä. Pienyritykset, osuustoiminnalliset yritykset ja valtionyhtiöt eivät läheskään samassa määrin ole muuttuneet omistajavetoiseen suuntaan kuin pörssilistatut, hajautetusti omistetut yritykset. Pörssiyhtiöidenkin piirissä omistaja- ja sijoittajavetoisuus vaihtelee. Uusien rakenteiden rinnalla elävät edelleen myös vanhat rakenteet.

Tutkimuksen keskeisiksi selitettäviksi ilmiöiksi kiteytyy pankkikeskeisyyden murtuminen, siihen liittynyt yritysten omistusrakenteiden kansainvälistyminen sekä informaatioteknologiansektorin läpimurto.

Suomalaisten yritysten vaikutus pankkikeskeisyyden murtumiseen tapahtui seuraavilla tavoilla. Ensinnäkin yritykset alkoivat, tyytymättöminä vallitseviin kansallisiin raha- ja pääomamarkkinoihin, omatoimisesti kiertää Suomen Pankin määräyksiä ja luoda tarvitsemiaan markkinoita ja palveluita. Näin yritykset loivat mm. uudet harmaan rahan markkinat. Suuryritykset alkoivat kilpailuttaa pankkeja ja uhmata niiden valtaa. Toiseksi yritykset siirsivät rahoitustoimensa ulkomaille. Tällä tavoin ne pienin askelin irtautuivat kansallisesta rahoitusjärjestelmästä ja ottivat etäisyyttä omaan finanssiryhmäänsä. Kolmanneksi yritykset listautuivat kansainvälisiin pörssiin. Ne saivat uusia omistajia ja lisää pääomaa, ja kasvattivat näin riippumattomuuttaan vanhoista omistajista. Yritysten toimet oli siis suunnattu ensisijaisesti Suomen raha- ja pääomamarkkinoiden jäykkyyksien poistamiseen, mutta samalla ne horjuttivat myös pankkien valta-asemaa.

Myös pankit itse olivat aktiivisia Suomen rahamarkkinoiden uudistamisessa. Pankit joutuivat kuitenkin vaikeuksiin, kun ulkomaiset luottohanat aukesivat, arvopaperimarkkinoiden kasvoivat nopeasti ja yritysten rahoitusosaaminen vahvistui. Pankit alkoivat keskenään kilpailla luottojen myynnissä. Suomalaiset yritykset ja kotitaloudet velkaantuivat nopeasti. Pankkien asiakkaat joutuivat vaikeuksiin, kun

suomalaisten hyödykkeiden kysyntä päämarkkina-alueilla heikkeni. Suomi syöksyi lamaan ja pankkikriisiin. Vasta pitkäaikainen kriisi palautti pankit niiden ydinliiketoimintaan ja karsi niiden teollisia valtapyrkimyksiä. Pankit olivat siis itse osasyllisiä pankkikriisiin, ja tätä kautta myös pankkikeskeisen järjestelmän murtumiseen.

Nokiolla puolestaan oli merkittävä rooli informaatioteknologiasektorin läpimurtoon Suomessa. Nokian onnistunut muodonmuutos, sitä seurannut voimakas kasvu, kasvun kerrannaisvaikutukset Suomen talouteen sekä Nokian herättämä ulkomaisten sijoittajien kiinnostus Suomea kohtaan olivat keskeisiä tekijöitä, jotka vauhdittivat Suomen toipumista lamasta. Nokian ansiosta Suomeen syntyi lukuisa joukko uusia IT-yrityksiä, sopimusvalmistajia ja alihankintayrityksiä, joiden ansiosta informaatioteknologiasektori laajeni ja nousi muutamassa vuodessa johtavaan asemaan Suomen taloudessa.

Paitsi taloudellisesti Nokia muutti Suomen yrityssektoria myös henkisesti. Nokian taloudellinen menestys teki siitä esikuvan monille suomalaisille yrityksille. Nokian esimerkki antoi suomalaisille johtajille rohkeutta tehdä suuriakin strategisia siirtoja liiketoimintojen uudistamisessa ja kansainvälistymisessä.

1990-luvun alussa Nokian uuden johdon kiireellisin tavoite oli saada yritys pysymään hengissä ja saada se toipumaan taloudellisesta kriisistä mahdollisimman vähin vaurioin. Tähän se sai enemmän apua ulkomailta kuin kotimaasta. Uusien ulkomaisten omistajien kirittämänä Nokia vahvistui, kasvoi ja kansainvälistyi. Vuonna 1996 Nokian johto päätti pitää pääkonttorin Suomessa. Se hyödynsi suomalaista insinööriosaamista ja korkeaa koulutustasoa ja alkoi aktiivisesti ottaa kantaa Suomen institutionaalisten rakenteiden uudistamiseen. 1990-luvun lopulla Nokia kasvoi omaan kokoluokkaansa Suomessa. Siitä tuli elintärkeä Suomen taloudelle. Suomi alkoi sopeutua Nokiaan.

Muuttamalla itseään suomalaiset yritykset ovat muuttaneet suomalaista liiketoimintajärjestelmää. Yritysten sisäinen muutos on puolestaan pitkälti yritysjohton ja omistajien yhteisvaikutusta. Vaikutuksen voima ja suunta riippuu siitä, kuinka vahvasti yritysjohto altistaa kansainvälisille paineille ja kuinka houkuttelevana sijoituskohteena sijoittajat näkevät kunkin yrityksen.

Tämän lisäksi yritysjohton ja omistajien toimintaa suuntaavat henkilökohtaiset motiivit, ympäristöolosuhteet ja muut tilannetekijät. 1990-luvun alun Suomessa tällaisia olivat lama, ulkomaisen omistuksen vapautuminen sekä teknologinen kehitys. Näiden lisäksi keskeiseksi nousi suomalaisten yritysten kansainvälisessä toimintaympäristössä tapahtunut dramaattinen maailmanpolitiikan muutos; kylmän sodan päättyminen ja amerikkalaisen finanssipääoman vetämän ”globalisaation” käynnistyminen.

1 JOHDANTO

1.1 Muutos?

Kansallisia yrityssektoreita tai hieman yleisemmin kansallisia liiketoimintajärjestelmiä pidetään yleensä suhteellisen pysyvinä tai vain hitaasti muuttuvina. Suomen yrityssektori näyttää kuitenkin muodostavan tässä suhteessa mielenkiintoisen ja omaleimaisen poikkeuksen. Kahden viimeisen vuosikymmenen aikana se on muuttunut monelta olennaiselta osaltaan.

Vielä 1980-luvulla Suomen yrityssektorilla oli tyypilliset yhteistoiminnallisen (*collaborative*) liiketoimintajärjestelmän piirteet (Whitley 1999). Yritysten osaaminen ja kilpailukyky perustuivat eri sidosryhmien pitkäaikaiseen ja tiiviiseen yhteistyöhön. Erityisesti pankkien ja pankkiryhmien rooli yritysten omistajina ja kärsivällisinä rahoittajina oli yritystoiminnan kannalta keskeinen. Yritysjohdon ja tavarantoimittajien, asiakkaiden ja työntekijöiden keskinäiset sitoumukset loivat ennustettavuutta ja pitkäjänteisyyttä yritystoimintaan. Kilpailijoiden välinen yhteistoiminta oli laajaa.

1990-luvulle tultaessa Suomen yrityssektori alkoi saada anglosaksisia piirteitä. Suomalainen liiketoimintajärjestelmänä alkoi muistuttaa yhä enemmän amerikkalaista ”lohkoutunutta” (*compartmentalized*) liiketoimintajärjestelmää (Whitley 1999). Sille on tyypillistä, että yritysten suhteet eri sidosryhmiin ovat ennen muuta markkinavälitteisiä ja yritysten suhteet toisiin yrityksiin kilpailullisia. Rahoitusjärjestelmä on pääomamarkkina-, ei pankkikeskeinen. Pankkien ja rahoituslaitosten rooli yritysten omistajana on lohkoutuneessa järjestelmässä tyypillisesti heikko ja etäinen.

Suomen yrityssektorin ”amerikkalaistuminen” oli osa koko suomalaisen yhteiskunnan institutionaalis-sosiaalista muutosta 1990-luvulla (vrt. Djelic 1998). Pienenä, perifeerisenä ja valtiojohtoisena maana Suomi oli aina 1980-luvun loppupuolelle asti taloudellisesti ja henkisesti ”avoin ulospäin”, mutta suhteellisen ”suljettu sisäänpäin”.

Avoimuus ulospäin näkyi selvästi mm. vientiteollisuutta suosivana talouspolitiikkana, ja sulkeutuneisuus sisäänpäin mm. kotimarkkinoiden suojaamisena, ulkomaisten hyödykkeiden ja pääoman tuontirajoituksina sekä maahanmuuton esteinä. Suljetun talouden vaikutelmaa lisäsivät myös Suomen syrjäinen sijainti, kielellinen omaleimaisuus sekä läheiset kytkökset ”suljettuun” itänaapuriin, Neuvostoliittoon. (Tainio & Lilja 2003).

1990-luvun alussa Suomi alkoi kuitenkin asteittain avautua myös sisäänpäin. Keskeistä tässä prosessissa olivat Suomen EU-jäsenyysneuvottelut ja niissä omaksuttu yleinen vastavuoroisuusperiaate. Suomen taloutta ei voitu enää pitää yksipuolisesti suljettuna. Mikäli suomalaisilla yrityksillä ja sijoittajilla oli lupa investoida ulkomaille, myös ulkomaisilla oli lupa investoida Suomeen. Suomen liittyminen Euroopan yhteisön jäseneksi edellytti laajaa lainsäädännöllistä uudistustyötä, jossa keskeisiä kohteita olivat raha- ja arvopaperimarkkinainsäädäntö ja ulkomaalaisomistus- ja kilpailulait. Suomi alkoi asteittain siirtyä sääntelytaloudesta kohti kilpailutaloutta (ks. Alasuutari tässä teoksessa).

Suomen yrityssektorin muutos tapahtui samanaikaiseksi, kun maailmanpolitiikka dramaattisesti muuttui. Pitkä kylmän sodan aikakausi päättyi 1980- ja 1990-lukujen taitteessa. Saksat yhdistyivät. Neuvostoliitto hajosi. Alkoi ns. ”globalisaation” aikakausi. Yhdysvallat otti johtavan roolin maailmanpolitiikassa ja -taloudessa. Maailmanlaajuisten raha- ja pääomamarkkinoiden voima ja merkitys kasvoi. Maailmankaupan esteitä alettiin aktiivisesti purkaa. Internet ja moderni viestintäteknologia kytkivät maapallon eri osat reaaliaikaisesti ja entistä tiiviimmin toisiinsa (Friedman 2000). 1990-luvusta tuli sekä maailmanlaajuisesti että kansallisesti muutoksen vuosikymmen.

Muutos on kuitenkin harvoin totaalinen. Suuretkin muutokset jättävät monet asiat ennalleen. Näin tapahtui myös Suomen yrityssektorin muodonmuutoksessa. Pysyvää muutoksen keskellä oli luonnollisesti Suomen maantieteellinen asema pohjoiseurooppalaisena pikkuvaltiona Ruotsin ja Venäjän välissä. Suomen rakenteelliset kytkennät näihin maihin ovat yhä keskeisiä suomalaiselle yritystoiminnalle. Monista muutoksista huolimatta Suomi on säilynyt edelleen konsensuksen ja korporatismiin maana. Valtiovalta ja työnantajien ja työntekijöiden

etujärjestöt ovat edelleen vahvassa asemassa Suomen talous- ja yhteiskuntapolitiikassa. On totta, että suomalaisten suuryritysten omistusrakenne kansainvälistyi, mutta suuri osa muista yrityksistä säilyi kotimaisissa käsissä. Informaatioteknologia sektori nousi Suomen talouden veturiksi, mutta metsäsektori säilytti edelleen asemansa talouden ytimessä. Olennaista on myös se, että järjestelmän toimivuuden takaavat edelleen vahvat kansalliset verkostot. Maan ylimpien päätöksentekijöiden kiinteät epäviralliset suhteet ja niille rakentuva tiivis henkilökohtainen kanssakäyminen ja mutkaton yhteistyö ovat säilyneet monista muutoksista huolimatta (Tainio & Lilja 2003).

Voidaan myös väittää, ettei ”suomalaisuus” kulttuurisena piirteenä ole hävinnyt yrityselämästä. Vaatimattomuus ja syrjäänvetäytyvyys yhdistettynä rehellisyyteen ja päättäväisyyteen ovat ominaisuuksia, jotka edelleen liitetään suomalaisiin johtajiin ja suomalaisiin perusarvoihin ja kulttuuriin (Lewis & Gates, 2003). Vaikka suomalaiset yritykset ovatkin viime vuosien aikana nopeasti ja voimakkaasti kansainvälistyneet, niiden johtamis- ja organisaatiokulttuuri sekä arvomaailma ovat edelleen hämmästyttävän suomalaisia.

Suomen yrityssektorissa tapahtuneita muutoksia, tai sen muuttumattomuutta, voidaan tarkastella ja selittää monelta eri tasolta ja monesta eri näkökulmasta. Pienen maan ollessa kyseessä se yleensä tapahtuu ulkoisista tekijöistä käsin. Tässä tutkimuksessa selityksiä kuitenkin rakennetaan ”sisältä ulospäin”. Yrityssektorin muutoksia selitetään ensin yritystason keskeisten toimijoiden kautta. Tämän jälkeen selityksiä laajennetaan koskemaan myös olosuhteita, joissa toiminta on tapahtunut. Itse asiassa yrityssektorin muutoksessa on kyse yrityksen sisäisten ja ulkoisten tekijöiden yhteisvaikutuksesta ja niiden keskinäisistä, monimutkaisista vuorovaikutussuhteista. Yritykset eivät siis muutu ainoastaan ulkoisten paineiden ja vaikutusten alla. Ne muuttavat usein itseään omaehtoisesti, ulkoisista paineista huolimatta tai niitä ennakoiden (Djelic & Quack 2003).

Suomen kaltaisessa pienessä maassa jo muutaman harvan avainyrityksen merkitys koko yrityssektorin muutokseen on usein ratkaiseva. 1980-luvulla tällaisia yrityksiä olivat metsäteollisuusyritykset ja 1990-luvulla Nokia. Muuttamalla itseään ne ovat muuttaneet koko suomalaista yrityssektoria.

Yrityksen sisäisistä toimijoista merkittävin muutosvoima on luonnollisesti yrityksen ylin johto. Ylin johto (toimitusjohtaja ja johtoryhmä) on yrityksen keskeinen valtakeskus. Johtaessaan ja muokatessaan yritystä yritysjohto samalla vaikuttaa markkina- ja toimialarakenteisiin sekä olemassa oleviin kansallisia instituutioihin ja laajemminkin yhteiskuntaan. Yritysjohto käyttää valtaansa joko reaktiivisesti, ulkoisiin paineisiin vastaten, tai proaktiivisesti, paineita ennakoiden ja niihin etukäteen vaikuttaen.

Toinen yhtä merkittävä yritystä muuttava voima on yrityksen omistaja. Juridisestihan yrityksessä valta on viime kädessä juuri omistajilla. Omistajat ovat kuitenkin luovuttaneet osan tästä vallastaan yritysjohdolle. Tämän vuoksi on tärkeätä tietää, milloin ja miten omistajat jäljelle jäänyttä valtaansa käyttävät. Vielä 1980-luvulla suomalaisten yritysten omistus oli kansallista ja omistajuus passiivista. Omistajat puuttuivat asioiden kulkuun vasta kun yrityksellä alkoi mennä todella huonosti. 1990-luvulla omistajat ovat aktivoituneet ja omistajien asema suhteessa yritysjohtoon sekä yrityksen muihin sidosryhmiin on selvästi vahvistunut.

Omistajan tahto ja vaikutus yrityksen muuttamiseen näkyy selvimmin osakeyhtiössä, joissa omistajat valitsevat yhtiökokouksessa hallituksen ja hallitus puolestaan toimitusjohtajan. Monissa muissa yritysmuodoissa, kuten osuuskunnissa ja valtion liikelaitoksissa, omistajan tahto on vaikeammin tunnistettavissa. Omistajien vaikutus yrityksen muutokseen välittyy myös osakemarkkinoilta. Omistajat voivat tehostaa vaatimuksiaan osakkeiden myynneillä ja ostoilla sekä vaikuttamalla yritysjohtoon toimenpiteisiin epävirallisten kanavien kautta.

1.2 Tutkimuksen tavoite ja rakenne

Tämän tutkimuksen tavoitteena on kuvata 1980- ja 1990-luvuilla tapahtunut Suomen yrityssektorin rakenteellinen ja kulttuurinen muutos. Tämän lisäksi pyritään täsmentämään, millaisten yritystasoisten prosessien kautta tämä muutos on tapahtunut.

Yrityssektorin muutos kuvataan tässä yhteydessä pääasiassa suurimpien suomalaisten yritysten kautta. Valintaa voidaan perustella sillä, että suomalainen yrityskehitys on moniin muihin maihin verrattuna huomattavan suuryritysvaltainen (Kanniainen 1999). Suomen talouden veturina ovat lähes koko 1900-luvun olleet raskaan teollisuuden suuryritykset. Kansainvälisissä vertailuissa tyypillinen suomalainen yritys on aina 1980-luvulle asti ollut suuri, pääomaintensiivinen raaka-aineen jalostaja (Lilja & Tainio 1996), tyypiesimerkkinä metsäteollisuusyritys. Pienet ja keskisuuret yritykset muodostavat luonnollisesti oman tärkeän osansa suomalaista yrityskehitystä. Tässä tutkimuksessa niitä käsitellään kuitenkin vain viitteellisesti, koska kattavat aineistot ja kokonaiskuva pienyritysten viimeaikaisesta rakenteellisesta ja kulttuurisesta kehityksestä puuttuu.

Suomalaisten suuryritysten kehityksestä on sen sijaan olemassa runsaasti tietoa ja tutkimusta. Tämän tutkimuksen perusaineistona ovat Talouselämä-lehden 500 suurinta suomalaista yritystä. Tutkimuksen kannalta keskeisiä tutkimuksia ovat LTT:n ja Etlan tutkimukset ulkomaisen omistuksen vaikutuksista suomalaisiin yrityksiin (Huolman ym. 1999; Huolman ym. 2000) sekä tutkimus suomalaisyritysten kansainvälistymiskehityksestä ja sen nykyvaiheesta (Lovio 2002). Näiden tutkimusten yhteisen kohdejoukon muodostavat 25 suurinta suomalaista teollisuusyritystä. Tätä joukkoa on täydennetty 25 suurimalla kaupan, palvelujen ja IT-sektorin yrityksellä.

Yritysten rakenteellinen muutos kuvataan omistusrakenteiden, liiketoimintarakenteiden, ylimpien hallintorakenteiden sekä kannustin- ja palkitsemisrakenteiden muutoksina. Ne kertovat, millaisten omistajien hallussa suomalaiset yritykset ovat olleet, minkälaisessa liiketoiminnassa suomalaiset yritykset ovat olleet mukana, millaisin periaattein suomalaisia yrityksiä on johdettu ja millaisin kannustimin ohjaus on tapahtunut.

Yrityssektorin kulttuurinen muutos kuvataan johtamisretoriikan ja johtamispuheen kautta; miten yrityskehitys on ilmennyt puheissa ja kirjoituksissa ja miten eri sidosryhmien merkitystä ja roolia on arvostettu kahden viime vuosikymmenen aikana. Tämä tarkastelu perustuu kymmenen suuryrityksen vuosikertomusten, erityisesti toimitusjohtajan katsausten, analyysiin kahdenkymmenen vuoden ajalta. Yritykset

edustavat Suomen yrityssektorin ydinalueita: pankki- ja vakuutus toimintaa, informaatioteknologiasektoria sekä perinteistä metsä- ja metalliteollisuutta.

Vuosikertomuksista kerätystä aineistosta käy ilmi, miten ylin johto puhuu ja jäsentää menneen vuoden toiminnan ja tapahtumat, ja miten se näkee yrityksen tulevaisuuden. Toimitusjohtajan katsaukset kertovat vallitsevasta arvomaailmasta ja siitä, kuinka keskeisiä eri sidosryhmien intressit, edut ja tavoitteet ovat tutkituissa yrityksissä.

2 SUOMEN YRITYSSEKTORIN NYKYTILA

Suomalainen yrityssektori on siis monella tavalla muuttunut kahden vuosikymmenen aikana. Ensin se koki 1980-luvulla voimakkaan nousukauden, joka päättyi syvään lamaan 1990-luvun alussa. Siitä toivuttuaan Suomen talous kasvoi ja kukoisti aina vuosituhatien alkuun asti, jolloin maailmantalouden vauhti jälleen hiipui.

Suomen yrityssektori koostuu tänä päivänä kolmesta hallitsevasta toimialakeskittymästä (Lovio 2002). Niistä vahvimaksi on noussut tieto- ja viestintäteknologia. Siihen kuuluvien yritysten kokonaisliikevaihto oli vuonna 2002 noin 37 miljardia euroa. Toimialan kiistaton lippulaiva on Nokia. Maailman johtavana matkapuhelinten valmistajana se on kooltaan ja taloudelliselta voimaltaan omassa luokassaan suomalaisten yritysten joukossa.

Toinen suomalaisen yrityssektorin vahva alue on edelleen metsäteollisuus. Neljän suuren paperiyhtiön yhteinen liikevaihto oli vuonna 2002 33,5 miljardia euroa. Jos metsäteollisuuteen lisätään siihen läheisesti liittyvät Huhtamäen pakkaukset (2,2 mrd.), Ahlströmin erikoispaperit (1,7 mrd.), Metson paperikoneet (2,5 mrd.) ja Koneen metsäkoneet (0,3 mrd.) päädytään yhteensä yli 40 miljardin euron liikevaihtoon.

Kolmanneksi suurin toimialakeskittymä rakentuu tällä hetkellä konepajateollisuuden ympärille. Sen keskeisimpiä liiketoiminta-alueita ovat erilaiset siirto- ja nostolaitteet, kuten Koneen hissit sekä sen Partek-kaupasta saamat kontin- ja kuormankäsittelylaitteet sekä Wärtsilän dieselmootorit. Yhteinen liikevaihto vuonna

2002 oli 11,5 mrd. euroa, josta huomattava osa syntyy nykyisin huolto- ja palvelutoiminnasta.

Suomen yrityssektori on muihin Euroopan maihin verrattuna suuryritysvaltainen (Kanniainen 1999), vaikka kansainvälisesti tarkasteltuna suomalaiset suuryritykset ovatkin korkeintaan keskisuuria. Suomen ylivoimaisesti suurin yritys on Nokia, joka on liikevaihdolla mitattuna suurempi kuin kaksi seuraavaksi suurinta suomalaista yritystä yhteensä. Markkina-arvolla mitattuna Nokia taas on noin kymmenen kertaa suurempi kuin toiseksi suurin suomalainen yritys, StoraEnso. Suomalaiset metsäteollisuusyritykset StoraEnso ja UPM-Kymmene ovat esimerkkejä yrityksistä, jotka omalla alallaan ovat maailman suurimpia, mutta vielä kaukana monikansallisista jäteistä.

1980-luvulla suomalaiset yritykset olivat kotimaisten instituutioiden omistuksessa ja niitä johdettiin pääsääntöisesti tuotantolaitoksina ja liiketoimintayksikköinä. 1990-luvulla ulkomaalaisomistus kasvoi nopeasti ja suomalaisia yrityksiä alettiin johtaa yhä selvemmin ja tietoisemmin sijoituskohteina. Tällä hetkellä suuri osa suomalaisesta yrityssektorista on niin rakenteellisesti kuin kulttuurisestikin viritetty palvelemaan omistajien intressejä ja etuja (Saarnio, Puttonen & Eronen 2000).

Suomi ja sen yritykset ovat viime vuosina menestyneet hyvin kansainvälisissä vertailuissa. International Institute for Management Development (IMD) tekemässä kilpailukyvyn arvioinnissa Suomi sijoittui vuonna 2001 kolmanneksi ja World Economic Forum (WEF) arvioinnissa peräti ensimmäiseksi. Vaikka arvioihin sisältyykin ongelmia ja heikkouksia, voidaan Suomen yrityssektorin menestystä pitää 1990-luvun loppupuoliskolla erinomaisena.

3 SUOMEN YRITYSSEKTORIN MUUTOS 1980- JA 1990-LUVUILLA

3.1 Yritysten rakenteelliset muutokset

3.1.1 Omistusrakenteiden muutos

Suomalaiselle liiketoimintajärjestelmälle oli 1980-luvulla tyypillistä pankkien ja vakuutuslaitosten keskeinen rooli yritysten omistajana ja taloudellisen vallan käyttäjänä. Vaikka yksityiset henkilöt olivatkin suurin yksittäinen omistajaryhmä suomalaisissa yrityksissä, pystyivät pankit ja vakuutuslaitokset joko pääomistajana tai pienomistajien liittoutumalla kanssa hallitsemaan yrityksiä pienenkin äänivallan turvin (Pohjola 1989). Suomalaisyritysten omistusrakenteet olivat vielä 1980-luvulla suhteellisen vakaat. 1980-luvun loppua kohden mentäessä yksityisten henkilöiden osuus pörssiyhtiöiden omistuksesta jonkin verran supistui ja pankkien ja ”muiden yritysten” osuus vastaavasti kasvoi. Tämä johtui useissa tapauksissa siitä, että yksityiset henkilöt siirsivät verotussyistä 1980-luvun lopulla osakeomistuksiaan erillisiin arvopaperiyhtiöihin.

Pankkien rooli yritysten omistajina vahvistui niin ikään, vaikka niiden oikeutta omistaa yrityksiä kavennettiinkin vuonna 1987 20 prosentista 10 prosenttiin. Lain kiertäminen oli pankeille melko vaivatonta. Tämä tapahtui perustamalla tai käyttämällä olemassa olevia apuyhtiöitä, joissa pankit olivat vähemmistöosakkaina. Vähemmistöosuusia ei konsernilainsäädännön mukaan tarvinnut laskea mukaan koko yhtymään. Näin pankkien oli helppo apuyhtiöiden, niiden ketjuttamisten tai ristiinomistusten kautta omistaa yrityksiä huomattavasti laajemmin ja vaikutusvaltaisemmin kuin mihin lainsäädäntö tähtäsi. Suomalaisten teollisuusyritysten omistus tuli siis entistä pankkikeskeisimmäksi 1980-luvun lopulla. Tämä kehitys näkyy taulukossa 1, jossa suomalaisten pörssiyhtiöiden omistusrakenteita on verrattu vuosina 1984 ja 1988 (Ristimäki 1989).

Taulukko 1. Pörssiyhtiöiden omistuksen jakautuma vuosina 1984 ja 1988 (%)

	1984	1988	Muutos, prosentti yksikköinä
Yksityiset henkilöt	43,2	31,3	-11,9
Säätiöt ja yhdistykset	16,0	12,0	-4,0
Yritykset	15,1	19,6	+4,5
Pankit	5,7	16,4	+10,7
Vakuutusyhtiöt	13,5	12,3	-1,2
Muut	6,5	8,4	+1,9
Yhteensä	100,0	100,0	

1980-luvun loppuvuosina keskustelu ulkomaisesta omistuksesta ja sen mukanaan tuomista vaaroista kiihtyi. Näkemykset siitä, missä määrin Suomen oli ylipäänsä mahdollista rajoittaa ulkomaista omistusta, poikkesivat suuresti toisistaan. Toisaalta korostettiin suojaavaa näkemystä, jossa haluttiin pitää Suomen teollisuuden avainalat suomalaisomistuksessa. 1980-luvun lopulla ulkomaisen omistuksen määrä oli rajattu 20 prosenttiin. ”Fortress Finland” -näkemysten ohjaamana rajaa suunniteltiin nostettavaksi 40 prosenttiin. Euroopan yhdentymiskehityksen myötä alkoi kuitenkin voimistua näkemys, ettei kotimaista omistusta enää voitu suojella.

Vastavuoroisuusperiaate edellytti, että jos suomalaisten yritysten sallittiin investoida ulkomaille, myös ulkomaisten investointien tulo Suomeen oli sallittava.

Itse asiassa koko keskustelu kotimaisen omistuksen suojaamisesta oli suurelta osin näennäistä ja turhaa. Ulkomaisten sijoittajien oli ollut jo useita vuosia helppo kiertää olemassa olevia rajoituksia paikallisten bulvaanien kautta. 1.1.1993 poistettiin kuitenkin viimeisetkin suomalaisten yritysten ulkomaisen omistuksen esteet.

1990-luvun alussa suomalaisten yritysten omistusrakenteet alkoivat muuttua. Perheyriyten määrä väheni ja ulkomaisessa omistuksessa olevien yritysten määrä kasvoi. Tämä käy ilmi 500 suurimman suomalaisen yrityksen pääomistajien vertailusta vuosilta 1989 ja 1994 (ks. taulukko 2) (Rantanen 1995).

Taulukko 2. Suomen 500 suurimman yrityksen omistus vuosina 1989 ja 1994

	1989		1994	
	kpl	%	kpl	%
Perhe- ja sukuyhtiöt	215	43	172	34
Osuuskunnat	72	15	50	10
Listayhtiöt	66	13	69	14
Valtionyhtiöt	15	3	15	3
Ulkomaalaisomisteiset	70	14	114	23
Muiden yritysten omistamat	50	10	61	12
Muut	12	2	19	4
Yhteensä	500	100	500	100

Ulkomaalaisomistuksessa olevien yritysten määrä kasvoi selvästi. Sen sijaan perhe- ja sukuyrityksiä oli vuonna 1994 viidennes vähemmän kuin viisi vuotta aiemmin. Valtion omistamien yritysten määrä säilyi ennallaan, mutta osuustoiminnallisten yritysten lukumäärä kääntyi laskuun.

Perheyriyten väheneminen 1990-luvun alussa johtui pääasiassa kahdesta syystä. Ensinnäkin omistajasuvut myivät yrityksiään, tai niiden osia, yhä enenevässä määrin ulkomaille. Toiseksi monet perheyriyket ajautuivat laman puristuksessa konkurssiin. Näin tapahtui erityisesti rakennusteollisuudessa ja autokaupassa. Myös osuustoiminnalliset yritykset olivat 1990-luvun alun laman vuoksi suurissa vaikeuksissa. EKA ja Elanto joutuivat yrityssaneeraukseen ja Novera (Hankkija) konkurssiin.

1990-luvun loppupuolella suomalaisten yritysten omistusrakenteet kansainvälistyivät nopeasti. Ulkomaisen omistuksen kasvu ei kuitenkaan ole ollut tasaista, vaan se vaihteli yrityksittäin melkoisesti (taulukko 3) (Huolman ym. 1999).

Taulukko 3. Ulkomaalaisomistus suurimmissa suomalaisissa yrityksissä 1993-95-97-98-99¹

Yritys 12/1993 1995 1997 1998
1.8. 1999

1 Nokia	46.0 %	68.5 %	70.9 %	76.5 %	79.1 %
2 UPM-Kymmene	Repola:.. Kymmene: 16.3 %	Repola: 25.1 % Kymmene: n. 28.5 %	46.7 %	49.7 %	59.1 %
3 Merita-Nordbanken	Unitas: 17.3 % KOP:24.0 %	19.1 %	30.9 %	74 % (MN)	..
4 StoraEnso (Enso)	3.1 %	18.7 %	22.1 %	67.5 % StoraEnso	69.1 %
5 HPY	-	..	0.07 %	14.5 %	13.5 %
6 Raison Yhtymä	..(hyvin pieni)	10 %	58 %	61.8 %	54.7 %
7 Sampo	..(pieni)	.. (pieni)	40.5 %	50.5 %	45.2 %
8 Orion	0.8 %	2.1 %	11.6 %	10.7 %	5.4 %
9 Tieto**	16.0 %	39.0 %	47.9 %	45.9 %	62.4 %
10 Pohjola	35.9 %	31.5 %	22.0 %	47.1 %	60.8 %
11 Metra	9.1 %	15.8 %	18.3 %	19.5 %	19.5 %
12 Huhtamäki	37.0 %	36.0 %	30.0 %	37.8 %	22.7 %
13 Outokumpu	..	31.8 %	25.9 %	24.1 %	25.4 %
14 Kesko	6.7 %	13.8 %	15.2 %	15.3 %	15.6 %
15 Metsä-Serla	31.9 %	45.6 %	45.5 %	37.0 %	36.7 %
16 Stockmann	6.3 % (1.3. 1993)	6.6 %	6.0 %	6.0 %	5.6 %
17 Valmet***	0	30.8 %	46.2 %	47.7 %	44.5 %
18 Kemira	..(hyvin pieni)	16.8 %	20.7 %	20.6 %	20.0 %
19 Fiskars	22.7 %	21.2 %	20.7 %	20.4 %	20.2 %
20 Instrument.	6.2 %	10.8 %	9.9 %	9.8 %	8.7 %
21 Rautaruukki	.. (pieni)	7.8 %	24.3 %	18.4 %	17.4 %
22 Hartwall	..	20.5 %	36.9 %	32.4 %	31.5 %
23 Cultor	38.6 %	50.7 %	50.3 %	39.3 %	91.8 %
24 WSOY*	0.4 %	0.02 %	14.4 %	10.9 %	2.2 %
25 Rauma***	0	20.9 %	37.7 %	39.8 %	44.5 %
26 Finnlines	0.6 %	21.5 %	18.3 %	19.3 %	14.3 %
27 Kone	13.2 %	17.3 %	30.7 %	32.5 %	32.3 %
28 Partek	1.7 %	34.0 %	10.7 %	4.2 %	4.0 %
29 Asko	..(pieni)	5.6 %	25.5 %	24.2 %	25.7 %
30 KCI Konecr.	-	(enemmistö)	85.4 %	81.8 %	74.0 %

.. = tieto puuttuu

= mielekäs, vertailukelpoinen tieto puuttuu

-*=Sanoma-Wsoy 1.8. 1999, **=TietoEnator 1.8. 1999, ***=Valmet, Rauma=Metso=1.8.1999

Huom. Kuviossa on käytetty kymmentä harmaan sävyä indikoimaan ulkomaalaisomistuksen astetta eri ajankohtina. Vaalein sävy visualisoi alhaisinta ulkomaalaisomistuksen astetta (0-10 %), tummin (80-90 %) korkeinta. Sävymuutos

¹ Kaikki luvut ovat vuoden lopun (31.12.) tilanteita ellei muuta ilmoiteta. Ulkomaalaisomistuksella tarkoitetaan ulkomaalaisten luonnollisten tai juridisten henkilöiden omistusosuutta yritysten osakemäärästä. Koska monilla yrityksillä oli useampia kuin yksi osakesarja, jotka poikkesivat toisistaan äänivallaltaan, ulkomaalaisomistuksen osuus ei tässä siis tarkoita osuutta yhtiökokouksessa käytettävissä olevista äänistä. Lisäksi on myös huomattava, että osa luvuista on hallintarekisteröityjen osakkeiden osuus osakemäärästä. Hallintarekisteröidyllä osakkeella ei voi äänestää yhtiökokouksessa, ellei omistaja rekisteröidy nimellään. Hallintarekisteröityihin omistajiin saattaa myös sisältyä kotimaisten tahojen omistuksia ulkomaille rekisteröityjen yhtiöiden kautta. Vuoden 1993 lukujen osalta on todettava, että APK:n aikasarjat eivät sisältäneet tietoa ulkomaalaisomistuksesta tuona ajankohtana monien yhtiöiden osalta. Useimmiten näiden yritysten vuosikertomustietojen perusteella oli helppo arvioida että osuus oli esim. ”pieni” (tn. n. < 5 %) tai ”hyvin pieni” (tn. n. < 2 %).

kuvaa ulkomaalaisomistusosuuden nousua tai laskua jonkin tasakymmenisen prosenttiosuuden yli tai ali.

Ulkomaaiset omistajat olivat yleensä vaativampia ja kärsimättömämpiä kuin vanhat kotimaiset omistajat. He nostivat liikkeenjohdon tavoitteenasettelua ja siirsivät tulostittareiden painopistettä kannattavuuden sijasta pääomien tehokkaaseen käyttöön, osakkeiden arvonnousuun ja sitä kautta yritysten markkina-arvoon (Veranen 1996). Ulkomaaiset sijoittajat olivat kiinnostuneita yrityksistä, jotka toimivat nopeasti kasvavilla toimialoilla, mutta olivat liiketoimintarakenteeltaan erikoistuneita ja ydinosaamiseensa keskittyneitä. Tällaisissa yrityksissä ne yleensä myös käyttivät vaikutusvaltaansa. Ulkomaisten omistajien taholta kasvoi paine ”rönsyjen karsimiseen” ja liiketoimintarakenteiden pelkistämiseen.

Kasvava ulkomainen omistus merkitsi myös laadullista muutosta yritysten kotimaiseen omistamiseen ja yritysten johtamiseen yleensä. Vielä 1980-luvulla suomalaisten yritysten kotimaiset omistajat olivat suhteellisen passiivisia ja yritysten johtaminen korostetun toimitusjohtajavetoista. 1990-luvulla ulkomaisten omistajien esimerkin ansiosta suomalaisten yritysten omistus muuttui kaiken kaikkiaan aktiiviseksi ja johtaminen omistajavetoiseksi (Tainio 2000).

Kasvaneesta ulkomaalaisomistuksesta huolimatta myös kotimainen omistus on edelleen laajaa. Monissa perheyriksissä, valtioyhtiöissä ja osuustoiminnallisissa yrityksissä pääomistus on edelleen suomalaisissa käsissä.

3.1.2 Liiketoimintarakenteiden muutos

Yritysten liiketoimintarakenteet kertovat, millaista liiketoimintaa suomalaiset yritykset ovat harjoittaneet: kuinka monessa ja millaisissa liiketoiminnoissa ne ovat olleet mukana. 1980-luvulle tultaessa Suomi oli vielä metsäteollisuuden maa (Kuisma, 1993). Noin kaksi kolmasosaa Suomen viennistä oli metsäteollisuusyritysten varassa ja koko kansantalous oli metsäsektorin suhdanteista riippuvainen. Tätä riippuvuutta haluttiin pienentää sekä talouspoliittisin että yritysstrategisin keinoin. Tavoite kirjattiin mm. Holkerin hallituksen ohjelmaan vuonna 1987.

Yritystasolla tavoitteet ja toiveet olivat samansuuntaiset. Yritysten suosituin kasvustrategia oli aina 1970-luvulta lähtien ollut monitoimialaistuminen, diversifiointi². Kuitenkin vielä 1970-luvun puolivälissä alla olevan määritelmän mukaisia monialayrityksiä oli vain kahdeksantoista viidenkymmenen suurimman suomalaisen yrityksen joukossa. Vuonna 1983 lukumäärä oli noussut jo kolmeenkymmeneenkahdeksaan (Tainio, Räsänen & Santalainen 1985). Liiketoiminnan monipuolistamista perusteltiin yritystasolla riskien hajauttamisella ja suhdannevaihtelujen tasaamisella. Liikkeenjohtoa kannustettiin erilaisten liiketoimintojen välisten synergioiden hyödyntämiseen sekä uusien kasvumahdollisuuksien etsimiseen.

Yritysten monialaistuminen ei kuitenkaan vielä 1980-luvulla merkinnyt koko maan tuotantorakenteen monipuolistumista. Yritysten liiketoiminnallinen laajeneminen tapahtui pääasiassa niiden päätoimialojen lähialueilla. Metsäteollisuusyritykset monialaistuivat nostamalla jalostusastettaan, mikä merkitsi sanomalehtipaperituotannon vähentämistä ja hienopaperituotannon lisäämistä. Paperi- ja metsäkoneyritykset puolestaan lisäsivät tuotteisiinsa ohjaus- ja valvontaelektroniikkaa sekä laajensivat tuotevalikoimiaan.

Suomalaisten yritysten liiketoimintarakenteissa tapahtui selkeä muutos vasta 1980-luvun lopulla ja 1990-luvun alussa. Kyseessä oli lähes täyskäännös strategisessa ajattelussa. Monialaistuminen yritysjohton muotioppina sai väistyä ja tilalle tuli erikoistuminen ja ”rönsyjen” karsinta. Globaalissa kilpailussa näyttivät menestyvän ennen muuta kapea-alaiset, ydinosaamisensa ympärille keskittyneet yritykset.

Diversifioinnin etujen ja sen antamien mahdollisuuksien sijasta alettiin puhua monialaistumisen haitoista. Erityisesti korostettiin yritysjohton vaikeuksia hallita ja kehittää monia eri liiketoimintoja samanaikaisesti. Näkemyksellä oli myös ulkomaisten sijoittajien tuki. Sijoittaja, toisin kuin yritysjohto, hajotti riskinsä eri yritysten välillä, ei enää yksittäisen yrityksen sisällä. He olivat tämän vuoksi kiinnostuneita liiketoiminnassaan erikoistuneista, fokusoiduista, yrityksistä.

² Monialaiseksi määriteltiin yritys, jonka mikään yksittäinen liiketoiminta ei ylittänyt 70 prosenttia yrityksen kokonaisliikevaihdosta.

Uuden ajattelun mukaisesti myös suomalaiset yritykset alkoivat myydä ja ulkoistaa liiketoimintojaan. Erityisesti suuret tietoliikenne- ja elektroniikkayritykset tehostivat toimintansa siirtämällä tuotantoaan ja tuotekehitystään sopimusvalmistajille (Elcoteq, Eimo, Kyrel jne.). Suomeen syntyi merkittävä alihankinta- ja sopimusvalmistajaverkosto. Suuri osa näistä sopimusvalmistajista ja alihankintayrityksistä syntyi siis alun perin yhden liiketoiminnan tai yhden idean ympärille (Huolman ym. 2000).

1990-luvulla suomalaisten yritysten liiketoimintarakenteissa tapahtunut erikoistumiskehitys näkyy selvästi taulukossa 4 (Lovio 2002).

Taulukko 4. Kansainvälistyneimpien suomalaisyritysten liiketoiminnallinen erikoistuminen

Yritys	Toimiala/ suurin liiketoiminta	1989	1992	1995	1997	1999	2001
Nokia	Tietoliikenne/ matkapuhelin	8 %	20 %	43 %	52 %	60 %	74 %
Stora Enso	Paperi/painop aperit	33 %	40 %	43 %	51 %	57 %	67 %
UPM- Kymmene	Paperi/painop aerit	41 %	39 %	45 %	54 %	57 %	70 %
Metsäliitto/M- Real	Paperi/painop aperit	20 %	31 %	32 %	43 %	41 %	41 %
Cultor	Elintarvike/el äinrehut	25 %	45 %	45 %	30 %	33 %	
Raisio	Elintarvike/B enecol-liiket.				44 %	60 %	55 %
Hartwall	Elintarvike/vi roitusjuom	95 %	95 %	95 %	95 %	95 %	95 %
Huhtamäki	Pakkaukset/el intarvikepakk	21 %	27 %	32 %	51 %	58 %	54 %
Metso	Konepaja/pap erikoneet						58 %
Valmet	Konepaja/ paperikoneet	52 %	42 %	77 %	81 %	78 %	
Rauma	Konepaja/mas sateol.koneet	3 %	8 %	9 %	37 %	41 %	
Partek	Konepaja/kon tinkäsittely						29 %
Kone	Konepaja/ hissit Kunnossapito	36 %	44 %	48 %	59 %	61 %	58 %
KCI Konecranes	Konepaja/nos turit						48 %
Metra (Wärtsilä)	Konepaja/ voimalat	20 %	24 %	35 %	34 %	28 %	32 %
Outokumpu	Metalli/perus metallit	64 %	66%	58 %	62 %	61 %	54 %
Rautaruukki	Metalli/ terästuotteet						45 %
Kemira	Kemia/lannoit teet	50 %	49 %	44 %	43 %	41 %	47 %
Instrumentariu m	Terveys/anest asia + tehoh		20 %	33 %	36 %	60 %	70 %
Orion	Terveys/lääke teoliisuus	42 %	52 %	49 %	48 %	46 %	50 %
Amer	Kuluttaja/Wil son						64 %
Fiskars	Kuluttaja/ kuluttajatuott eet		64 %	64 %	96 %	96 %	
Uponor	Kemia/muovi putkijärjestel mät		51 %	51 %	57 %	85 %	98 %
Kesko	Kauppa/tukku kapuppa				75 %	75 %	75 %
Tietoentator	Tietotekniikka- palvelut/asian tuntijapalv.	80 %	89 %	93 %	100 %	100 %	100 %

Vain muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta kaikki yllä olevat yritykset ovat 1990-luvulla fokusoineet liiketoimintarakenteitaan. Yritysten välillä voidaan kuitenkin havaita huomattavia eroja sekä erikoistumisen nopeuden että sen voimakkuuden suhteen. Tosin erikoistumisen yksiselitteinen ”mittaaminen” ja erikoistumisen vertailu eri toimialojen kesken on tehtävä varoen.

Voimakkaasti erikoistuneita yrityksiä 1990-luvulla olivat Nokia, UPM-Kymmene, StoraEnso, Instrumentarium, Uponor, Huhtamäki sekä Valmet ja Rauma, kunnes viimeksi mainitut yritykset yhdistettiin ja niistä tuli monialayhtymä Metso. Pitkälle erikoistuneen liiketoimintaprofiilin ovat koko vuosikymmenen ajan säilyttäneet TietoEnator (Tieto), Kone, KCI Konecranes, Hartwall ja Kesko. Kolmannen ryhmän muodostivat konepaja- ja perusmetalliteollisuusyritykset, jotka ovat edelleen vahvasti monitoimialaisia liiketoimintarakenteeltaan (Metso, Wärtsilä ja Partek). Sama piirre näyttää liittyvän myös eräisiin merkittäviin valtionyhtiöihin (Outokumpu, Rautaruukki, Kemira ja Partek).

Erikoistuminen näyttää olleen erityisen voimakasta niissä yrityksissä, joissa ulkomaalaisomistus on kasvanut nopeasti (Nokia, Raisio, Valmet, Kone, KCI Konecranes, TietoEnator ja metsäyhtiöt UPM-Kymmene ja StoraEnso). Tämä voi merkitä sitä, että ulkomaalaisomistajat ovat sijoittaneet kyseisiin yrityksiin ja sen jälkeen painostaneet yritysjohtoa erikoistumaan. Se voi myös merkitä sitä, että yritysjohto on, päästäkseen sijoittajien suosioon, ennalta karsinut rönsyt pois, ja näin onnistunut lisäämään ulkomaista omistusta (Tainio 2003a).

Suomalaisten yritysten liiketoimintarakenteissa tapahtui siis 1990-luvulla selkeä siirtyminen monitoimialaisista ”sekatavarakaupoista” yhden liiketoiminnan ”erikoismyymälöiksi”.

1990-luvulla tapahtunut yritysten liiketoimintarakenteiden erikoistuminen johti koko kansantalouden tasolla tuotantorakenteen monipuolistumiseen. Nokian vetämänä tieto- ja viestintäteknologiasektori nousi metsä- ja metallisektorien rinnalle Suomen talouden ydintoimialaksi.

3.1.3 Ylimpien hallintorakenteiden muutos

Suomalaisten yritysten ylimmissä hallintorakenteissa – hallintoneuvosto, hallitus ja ylin johto – tapahtui niin ikään huomattavia muutoksia 1990-luvulla. Sitä ennen suomalaisille suuryrityksille oli tyypillistä saksalainen kaksiportainen hallintomalli. Omistajat käyttivät valtaansa suuryritysten hallintoneuvostoissa ja yrityksiä johti johtokunta, joka oli eräänlainen ”sisäinen hallitus”. Omistus oli keskittynyttä ja passiivista ja yritysten välinen ristiinomistus yleistä. Tämän ajan hallitustyöskentelyä on kuvattu seuraavasti:

”Menneinä vuosikymmeninä monien suuryritysten hallitukset olivat arvokkaita herraseuroja, joilla oli oma, vakiintunut ja konservatiivinen tapakulttuurinsa. Ikäpykälien puuttuminen oli omiaan vaikuttamaan ilmapiiriin. Toki myös päätöksenteko hoidettiin. Mutta nykyisen kaltaista kiirettä ei ollut, eikä toimiva johto monissakaan yrityksissä vaivannut hallituksia pitkillä agendoilla.”
(Hirvonen, Niskakangas & Wahlroos 1997)

1990-luvulla tapahtui selvä muutos amerikkalaisen hallintomallin suuntaan. Sen mukaisesti hallituksen roolia alettiin vahvistaa ja hallintoneuvostoja purkaa. Vuoden 1989 lopussa Suomen kolmestakymmenestä suurimmasta yrityksestä peräti kahdessakymmenessä oli hallintoneuvosto. Kymmenen vuotta myöhemmin hallintoneuvosto oli enää kuudessa yrityksessä. Tällaisia olivat mm. valtionyhtiöt Kemira, Rautaruukki ja Outokumpu, osuustoiminnallinen yhdistys HPY ja pankit, joissa lain mukaan tuli olla hallintoneuvosto.

Sisäisistä hallituksista siirryttiin 1990-luvulla ensin ”sekahallitukseen”, joissa oli sekä sisäisiä että ulkopuolisia jäseniä, ja tämän jälkeen kohti ”ulkoisia” hallituksia, joissa ulkopuoliset, riippumattomat jäsenet muodostivat hallituksen enemmistön.

Hallituksen jäsenten valintaan alettiin kiinnittää erityistä huomiota. Tärkeimmiksi valintakriteereiksi nousivat henkilön itsenäisyys, riippumattomuus yrityksen johdosta sekä asiantuntevuus. Hallitusjäsenillä tuli lisäksi olla riittävästi aikaa hallitustyöskentelyyn. Hyvät hallitusjäsenet olivat edellytys hyvälle ja tehokkaalle hallitustyöskentelylle. Hallituksen tehtäviä ja työjärjestyksiä täsmennettiin ja kokousten valmistelua tehostettiin (Hirvonen, Niskakangas, Wahlroos, 1997).

Hallituksille asetetut uudet tehtävät ja vaatimukset kasvattivat hallituksen painoarvoa suhteessa hallintoneuvostoihin ja ylimpään johtoon.

Uusien hallintorakenteiden ja uusien työskentelyperiaatteiden odotettiin 1990-luvun puolenvälin jälkeen nopeasti leviävän suomalaisiin suuryrityksiin. Näin ei kuitenkaan tapahtunut. Kehitys hidastui ja eriytyi yritysکوhtaisesti. Monet valtionyhtiöt ja osuustoiminnalliset yritykset ovat edelleen säilyttäneet hallintoneuvostonsa. Hallitukset ovat kokoonpanoltaan edelleen voittopuolisesti samanlaisia. Pienessä maassa on vaikea löytää todella ”ulkopuolisia” ja johdosta riippumattomia hallitusjäseniä, ja ulkomaiset hallitusjäsenet ovat suomalaisissa yrityksissä yhä harvinaisuuksia. Heitä on suomalaisyrityksissä tällä hetkellä 39. Vielä viisi vuotta sitten heitä ei tosin ollut lainkaan (Puustinen 2003). Hallituksen oman toiminnan arviointi on edelleen harvinaista ja toimitusjohtajan valta useissa yrityksissä on suuri. Suomalaisten suuryritysten hallinnon avoimuus sen sijaan on viime vuosina jatkuvasti kasvanut, vaikka puutteita tiedottamisessa onkin vielä havaittavissa erityisesti ylimmän johdon ja hallitusjäsenten palkitsemisen osalta (Ikäheimo, Löyttyniemi ja Tainio, 2003).

Amerikkalaisen hallintomallin jäljittelyä ja soveltamista suomalaisissa suuryrityksissä ovat viime vuosina epäilemättä hidastaneet amerikkalaisessa yritys-elämässä tapahtuneet väärinkäytökset ja skandaalit. Hallintomalli ei pystynyt estämään Enronin ja WorldCom:n kaltaisia tapahtumia, vaan osin edesauttoi niiden toteutumista (Haapanen ym. 2003). Näin ollen vaikka suomalaisten yritysten ylimmät hallintorakenteet ovatkin viime vuosikymmenen aikana selvästi amerikkalaistuneet, niissä on edelleen runsaasti myös kotimaisia erityispiirteitä.

3.1.4 Kannustin- ja palkkarakenteiden muutos

Johdon kannustin- ja palkkarakenteet kertovat johdon työn painopisteistä ja tavoitteenasettelusta. Ne heijastelevat sitä, millaisin periaattein ja tavoittein suomalaisia yrityksiä on viime vuosikymmenten aikana johdettu. 1980-luvulla suomalaisissa yrityksissä sovellettiin laajasti kiinteää aikapalkkaa, jota täydennettiin tulospalkkiojärjestelmillä. Bonusten yleistyvää käyttöä korosti liiketoiminnallisen tuloksen kasvavaa merkitystä johdon työn arvioinnissa ja tavoitteenasettelussa. 1990-

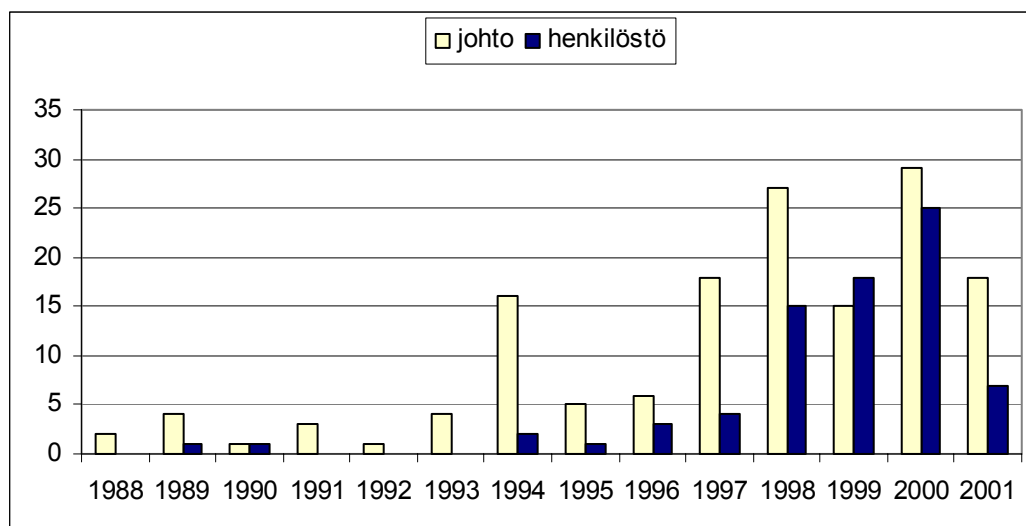
luvun suurin muutos johdon kannustin- ja palkkarakenteissa oli osakesidonnaisiin palkitsemisjärjestelmiin siirtyminen. Sen seurauksena johdon tulot sidottiin osakkeen arvon muutoksiin.

Uusien kannustinjärjestelmien tavoitteena oli saada yritysjohto, eräissä yrityksissä koko henkilöstö, sisäistämään omistaja-sijoittajien perimmäiset tavoitteet. Kannustin- ja palkkajärjestelmät olivat uusi keino tehostaa yrityksen toimintaa, saada pääoma tuottamaan entistä paremmin ja yrityksen arvo kasvamaan. Näin markkina-arvon kasvattamisesta tehtiin myös suomalaisten johtajien työn keskeinen tavoite.

Osakesidonnaisista palkitsemisjärjestelmistä eniten keskustelua ovat herättäneet työsuhdeoptiot ja niiden käyttöönoton seuraukset. Juuri optiojärjestelyt olivat 1990-luvulla johtajien poikkeuksellisen suuren, 2,5- kertaisen palkankorotuksen taustalla. Optiojärjestelyissä henkilö saa oikeuden merkitä yhtiön osakkeita ennalta sovittuun hintaan tietyn ajan kuluttua. Muista palkitsemisjärjestelmistä poiketen työsuhdeoptioiden käytöstä ja ehdoista päättävät omistajat yhtiökokouksessa.

Työsuhdeoptiojärjestelyjä on suomalaisessa yritysmaailmassa käytetty palkitsemisjärjestelmänä aina vuodesta 1988 lähtien. Työsuhdeoptiojärjestelyjen yleistymisen suomalaisissa pörssiyrityksissä on kuvattu kuviossa 1. (Ikäheimo, Löyttyniemi & Tainio 2003).

Kuvio 1. Työsuhdeoptiojärjestelyjen liikkeellelaskun kehitys Suomessa ajanjaksolla 1988-2001.



Työsuhdeoptiot olivat vielä 1990-luvun alkuun asti melko harvinaisia suomalaisissa yrityksissä. 1990-luvun alun lama näyttää edelleen hidastaneen niiden käyttöönottoa yrityksissä. Vasta vuonna 1994 optiojärjestelyt alkavat yleistyä ja tulevat merkittäväksi osaksi johdon kannustinjärjestelmiä. Vuonna 1998 yleistyvät myös koko henkilöstölle suunnatut työsuhdeoptiojärjestelyt. Vuonna 2001 näyttää tapahtuneen selkeä käänne. Siihen vaikutti epäilemättä pörssikurssien maailmanlaajuinen lama sekä omistajien voimistunut kritiikki erityisesti amerikkalaisten johtajien häpeämättömän suurien ja kohtuuttoman helposti ansaittuja tuloja kohtaan.

3.2 Yritysten kulttuurinen muutos: tuotantokulttuurista sijoittajakulttuuriin

Yritysten arvomaailmat ovat suhteellisen pysyviä, vain hitaasti muuttuvia. Sen sijaan johtamiskulttuurit ja -ideologiat saattavat vaihdella nopeastikin muoti-ilmiöiden tapaan.

Suomalaisissa yrityksissä öljykriisin vahvistama tuotanto-orientoitunut kulttuuri muuttui 1980-luvulle tultaessa retoriikaltaan asiakassuuntautuneeksi. 1990-luvulla uudeksi piirteeksi nousi sijoittajakulttuurin voimakas ja nopea esiinmarssi (vrt. Kantola tässä teoksessa).

Tämä yritysten kulttuurinen yleiskehitys näkyy yritysten vuosikertomuksissa, erityisesti siinä, kuinka usein ja missä hengessä toimitusjohtaja mainitsee yrityksen eri sidosryhmät omassa katsauksessaan. Asiakkaiden merkitystä aletaan laajemmin korostaa vasta 1980-luvun puolella välissä. Osakkeenomistajan merkityksen korostuminen on erityisen selvä 1990-luvun puolivälistä alkaen. Asiakasmainintoja on runsaasti koko 1990-luvun ajan, mutta sijoittajakulttuurin vahvistumisesta kertoivat toimitusjohtajien katsausten otsikoinnin muutokset 1990-luvun kasvukauden alussa. ”Osakkeenomistajillemme” -tyyppiset otsikot eivät jätä epäselväksi, kenelle

toimitusjohtajan katsaukset ovat 1990-luvun loppupuolella ensisijaisesti suunnattu ja kirjoitettu.

Sijoittajakulttuuri voimistuu johdon retoriikassa yritysten listautuessa kotimaiseen tai erityisesti johonkin johtavaan kansainväliseen pörssiin. Yrityksestä tulee ensisijaisesti sijoituskohde. Yritysjohdo joutuu tiedottamaan avoimesti yrityksestä ja ottamaan huomioon sijoittaja-omistajien näkemykset yrityksen johtamisessa ja sen rakenteellisessa uudistamisessa. Yrityksen johto joutuu panostamaan voimakkaasti sijoittajasuhteiden hoitoon ja sijoittajaviestintään. Tämä näkyy ylimmän johdon ajankäytössä, sijoittajasuhteiden painoarvon kasvussa sekä sijoittajasuhteiden sijoittamisessa ylimmän johdon välittömään läheisyyteen (Huolman ym. 2000).

Sijoittajakulttuurin tunkeutumista suomalaisen yritysmaailmaan kuvaavat seuraavat vuosikertomuksista poimitut toimitusjohtajien lausunnot:

”Tärkeimpiä lähiajan tavoitteitamme on tunnettuuden lisääminen kansainvälisten sijoittajien keskuudessa. Markkinoimme yhtiötä tehokkaasti kansainvälisissä sijoittajapiireissä erityisesti Yhdysvalloissa”. (StoraEnso 2001)

”Yhtiön omistaja-arvoa on tuettu listautumalla New Yorkin pörssiin, mikä tapahtui kesäkuun lopulla. Tämä on lisännyt pohjoisamerikkalaisten sijoittajien mielenkiintoa yhtiötä kohtaan”. (UPM-Kymmene 1999)

”Osakkeenomistajiemme sijoitusten arvon säilyttäminen ja lisääminen on keskeisempiä haasteitamme, jotka heijastuvat Soneran toimintaan läpi koko organisaation”. (Sonera 1999)

Toimitusjohtajien retoriikka on siis 1990-luvun lopulla omistuskysymyksiä arvostavaa ja kansainvälisiä sijoittajia kosiskelevaa. Näin on asian laita riippumatta yrityksen omistuspohjasta tai sen toimialasta. Johdon listautumispäätös merkitsee yrityksen altistamista sijoittajien vaikutukselle. Pörssiyritys joutuu vertailun ja läpivalaisun kohteeksi. Johdon on rakennettava entistä avoimempi yrityskulttuuri ja tiedotuspolitiikka. Tavoitteena on yrityksen tunnettavuuden lisääminen ja kansainvälisten sijoittajien kiinnostuksen herättäminen ja ylläpito.

Alla olevassa taulukossa 5 on esitetty kansainvälistyneimpien suomalaisten yritysten listauspaikat sekä niiden ulkomaalaisomistus, omistuksen keskittyminen ja yrityksen markkina-arvon kehitys vuosina 2000 ja 2001.

Taulukko 5. Yritysten listauspaikat, ulkomaisen omistuksen määrä sekä suurin ulkomainen ja kotimainen omistaja (Lovio 2002)

Yritys	Pörssi	Ulkomainen omistus, % 31.12.2000, 31.12.2001, (1.5.2002)	Suurin ulkomainen omistaja (jos yli 5%) 31.12.2001	Suurin kotimainen omistaja (jos yli 5%) 31.12.2001	Markkina-arvo 31.12.2000, 31.12.2001 milj. euroa
Nokia	Helsinki, Stockholm, London, Frankfurt, Paris, NY	89, 91 (90)			222 876, 137 163
Elcoteq Network	Helsinki	28, 24 (20)		Antti Piippo 24 %	988, 295
Perlos	Helsinki	32, 20 (17)		GWSohlberg 39 %	1 142, 603
Stora Enso	Helsinki, NY, Stockholm	45 % (S&R)* 71, 72 (74) (S)*	Wallenbergien säätiöt 7 %	valtio 15 %	11 733, 13 000
UPM-Kymmene	Helsinki, NY, London, Germany	55, 66 (67)			9 502, 9 700
M-Real (Metsäliitto)	Helsinki (London, Baijer)	31, 37 (36)		ML-osuuskunta 38 %	1 167, 1 243
Myllykoski	---			Björnbergin suku	xxx
Ahlstrom	---	---, 14 (14)		Ahlströmin suku	xxx
Huhtamäki	Helsinki	31, 22 (30)		the Finnish Cultural Association 13 %	894, 898
Metso	Helsinki, NY	45, 45 (47)		UPM-Kymmene 15 %, valtio 12 %	1 612, 1 608
Partek	Helsinki	4, 4 (4)		valtio 30 % (myyty)	649, 444
Kone	Helsinki	31, 32 (42)	ThyssenKrupp 5 (10 % Toshiba 2002)	Herlinin suku	1 466, 1 604
KCI Konecranes	Helsinki	66, 67 (69)	Nordea 58 %		405, 428
Wärtsilä	Helsinki (London)	12, 11 (11)		Fiskars 18 %	1 065, 1 234
Fortum	Helsinki	5, 10 (11)		valtio 71 %	3 456, 4 017
Outokumpu	Helsinki	26, 28 (30)		valtio 40 %	1 002, 1 478
Rautaruukki	Helsinki	13, 14 (13)		valtio 40 %	531, 569
Kemira	Helsinki	15, 6 (4)		valtio 56 %	663, 795
Uponor	Helsinki	21, 24 (30)		Oras 20 %	726, 717
Tamro	Helsinki	65, 73 (72)	Phoenix Pharmah&el AG & CO 35 %	The Tapiola Insurance Group 7 %	191, 411
Instrumentarium	Helsinki, Nasdaq	8, 21 (25)		Sampo ryhmä 5 %	504, 1 127
Orion	Helsinki	11, 14 (15)			1 614, 1 344
Amer	Helsinki	52, 51 (55)			680, 683
Fiskars	Helsinki	18, 19 (18)	Duba AB 8%		411, 463
Nokian Renkaat	Helsinki	17, 22 (25)		Nokia 19 %	189, 371
Valio	---			Osuuskunta Tuottajain Maito	xxx
Raisio	Helsinki	23, 13 (10)			334, 172
Fazer	---				xxx
YIT	Helsinki	---, 17 (22)		Tapiola-ryhmä 15 %	389, 390
SanomaWSOY	Helsinki	1, 1 (1)		Aatos Erkko 29 %	1 965, 1 510
Tietoenator	Helsinki, Stockholm	57, 72 (72)			2 534, 2 479
Jaakko Pöyry	Helsinki	75, 73 (74)	Corbis S.A. 25 %	Sampo	247, 223

* Stora Enson kohdalla ulkomaalaisomistus on vain 45 %, jos Ruotsi lasketaan toiseksi kotimaaksi. Vain Suomi kotimaaksi laskien osuus on yli 70 %.

Sijoittajakulttuuri on levinnyt suomalaiseen yrityselämään ennen muuta Helsingin pörssin välityksellä. Sen merkityksen kasvu ja toiminnan laajentuminen on ollut huomattava 1990-luvulla (vrt. Jääskeläinen 1991). Vuonna 1992 pörssiyrityksiä oli Helsingissä 63 ja otc-listan yrityksiä 50. Vuoden 2001 lopussa pörssiyrityksiä oli jo 155. Kyseisenä aikana yhtiöiden yhteenlaskettu markkina-arvo on kasvanut 11 miljardista eurosta 217 miljardiin euroon (Lumijärvi 2002).

Vain harvat suomalaisyritykset ovat listautuneet Helsingin ohella myös kansainvälisiin pörssiin. Ensimmäiset suomalaiset yritykset listattiin kansainvälisiin pörssiin 1980-luvun lopulla, ja tällä hetkellä kuusi suomalaista yritystä on listattu johtaviin amerikkalaisiin pörssiin. Nämä ovat Suomen johtavia IT- ja metsäsektorin yrityksiä (Puputti 2003).

Pörssilistaus merkitsee sitä, että yritykset alkavat kilpailla keskenään sijoituskohteina. Tässä kilpailussa eivät välttämättä menestykään ne, jotka vahvan tuotanto- ja asiakaskulttuurinsa avulla pystyvät luomaan kilpailijoita enemmän lisäarvoa asiakkailleen. Sijoituskilpailussa menestyäkseen yrityksen tarvitsee luoda vahva sijoittajakulttuuri, jonka avulla se pystyy luomaan kilpailijoita enemmän lisäarvoa omistajilleen. Tuottavana sijoituskohteena tällainen yritys houkuttelee uutta pääomaa ja uusia omistajia. Vahvan osakekurssinsa avulla yritys pystyy kasvamaan yritysostoin, ja näin muuttamaan pelisääntöjä myös tuotemerkkinoilla (Williams 2000).

1990-luvulla tapahtunut suomalaisten yritysten tuotannon, liiketoiminnan ja omistuksen kansainvälistyminen teki niistä yhtymärakenteeltaan hajanaisia ja kulttuurisesti eriytyneitä. Tämän vuoksi yrityksissä ryhdyttiin 1990-luvulla määrittelemään yhteisiä arvoja. Niiden avulla eri puolilla maailmaa toimiville ihmisille haettiin yhtenäistä kulttuuria ja yhteisiä toimintaperiaatteita. Esimerkiksi UPM-Kymmene määritteli yhteisiksi arvoikseen avoimuuden, luottamuksen ja aloitteellisuuden. Ne ovat hyvin suomalaisia ja Suomessa helposti ymmärrettäviä arvoja. Yhtiön ulkomaisissa tytäryrityksissä ne eivät kuitenkaan välttämättä ole yhtä itsestään selviä kuin Suomessa.

Yritysten yhteiset arvot määriteltiin ja täsmennettiin ennen muuta yrityksen sisäisen toiminnan yhtenäistämiseksi, mutta niiden toivottiin heijastuvan myös yrityksen ulkoisiin suhteisiin. Arvot kertovat myös ulkopuoliselle, millä perusteella yrityksessä asioita tehdään ja miksi jokin asia hyväksytään tai asetetaan toisten asioiden edelle.

Erityisesti tärkeiksi arvojen määrittäminen on koettu voimakkaan kasvun ja kansainvälistymisen aikana. Nokiassa tällainen ajanjakso oli esimerkiksi vuonna 1995, jolloin toimitusjohtaja toteaa:

”Nokian arvot; asiakastyytyväisyys, yksilön kunnioittaminen, tuloksellisuus ja jatkuva oppiminen on nyt vakiinnutettu. Ne ovat meille tärkeitä Nokian kasvaessa ja kansainvälistyessä.”

Puhe yhteisistä arvoista hälventää näkemuseroja yritysjohton, omistajien ja työntekijöiden välillä. Yhteisesti määritellyt arvot heijastavatkin usein yleisinhimillisiä toimintaperiaatteita ja tavoitteita, joista on helppo olla samaa mieltä. Suomalaisten yritysten arvomaailmat muistuttavat suuresti toisiaan. Erot yritysten välillä syntyvätkin lähinnä samantyyppisten asioiden erilaisesta tärkeysjärjestyksestä. Suomalaisen yritysten arvot heijastelevat suomalaista johtamiskulttuuria, jota on luonnehdittu joustavaksi, määrätietoiseksi ja tuloksia tuottavaksi (Ollila 2000).

3.3 Yhteenveto: Suomen yrityssektorin viimeaikainen muutos

1980-luvulla suomalainen yrityssektori oli peruspiirteiltään metsäsektorivetoinen, pankkiryhmäkeskeinen ja valtiojohtoinen. Yrityssektorin ytimen muodostivat vielä 1980-luvulla metsäteollisuusyritykset, jotka vastasivat suurelta osin Suomen viennistä; vuonna 1988 kymmenen suurimman suomalaisen vientiyrityksen³ joukossa oli vain kolme metsäsektorin ulkopuolista yritystä (Outokumpu, Wärtsilä ja Neste).

Pankit olivat keskeisiä taloudellisen vallan käyttäjiä. Ne olivat paitsi yritysten rahoittajia myös niiden merkittäviä omistajia. Pankit, niitä lähellä olevat vakuutuslaitokset ja niiden etupiiriin kuuluvat suuryritykset muodostivat 1980-luvulla voimakkaita finanssiryhmiä.

³ Suurimmat viejät vuonna 1988 olivat Kymmene, Enso, Outokumpu, Nokia, Metsä-Serla, Rauma-Repola, Yhtyneet Paperitehtaat, Tampella, Wärtsilä ja Neste.

Liiketoimintarakenteeltaan suomalaiset yritykset olivat tähän aikaan monialaisia (diversifioituneita), ylimmiltä hallintorakenteiltaan kaksipuolaisia (sisäinen hallitus ja hallintoneuvosto), kannustin- ja palkkarakenteiltaan aika- ja tulospalkkaperusteisia. Yritysten rakenneratkaisujen perustelut löytyivät useimmiten verolainsäädännöstä tai sen muutoksista.

Yritysten omistajat olivat 1980-luvulla enimmäkseen passiivisia tarkkailijoita, jotka puuttuivat asioiden kulkuun vasta kun yrityksillä meni todella huonosti. Tämä merkitsi sitä, että yritysjohdolla oli paljon valtaa ja laajat valtuudet päättää, milloin se tätä valtaa käytti.

1990-luvulla Suomen yrityssektori kävi läpi perustavaa laatua olevan muutosprosessin. Vuosikymmenen lopulla Suomen yrityssektori oli monelta olennaiselta osaltaan uudistunut:

- Pankkiryhmät olivat murtuneet ja pankkien rooli yritysten omistajina oli heikentynyt.
- Metsäsektorin valta-asema oli hävinnyt. Uudeksi talouden veturiksi oli Nokian johdolla noussut informaatioteknologiasektori.
- ”*Fortress Finland*” ei kestänyt. Suomi oli avautunut myös ”sisäänpäin”.
- Suomalaisen avainyritysten ulkomainen omistus oli kasvanut merkittäväksi.
- Monialaisuudesta oli luovuttu. Yritysten liiketoimintarakenteet olivat kapea-alaistuneet.
- Hallitusten vaikutusvalta yrityksissä oli kasvanut hallintoneuvostojen ja ylimmän johdon kustannuksella.
- Yrityksissä oli laajalti siirrytty osakesidonnaisiin kannustinjärjestelmiin.
- Yritykset oli kulttuurisesti yhä selvemmin viritetty palvelemaan omistajia ja sijoittajia.
- Valtiojohtoisuus oli heikentynyt, mutta näkyi edelleen mm. valtionyhtiöiden keskeisyytenä Suomen taloudessa.

Suomalaisissa yrityksissä oli laajalti siirrytty johtajakeskeisestä ja tuotantosuuntautuneesta organisaatiokulttuurista omistajavetoiseen

sijoittajakulttuuriin. Omistajat olivat aktivoituneet ja omistajien valta suhteessa yritysjohdoton ja muihin yrityksen sidosryhmiin oli vahvistunut.

Omistaja-arvoajattelusta (*value-based management*) oli nopeasti tullut eräs suosituimmista liikkeenjohto-opeista myös suomalaisissa yrityksissä. Yrityksiä oli alettu johtaa ennen kaikkea sijoituskohteena, ei niinkään tuotantolaitoksena tai liiketoimintayksikkönä. Omistajille jaettavasta lisäarvosta oli tullut yritystoiminnan keskeinen päämäärä ja yritysjohdon ensisijainen tavoite. Sen keskeiseksi mittariksi oli nostettu yrityksen osakekurssi. Osakekurssista näkyi sekä omistajien omistuksen päivittäinen arvo että yrityksen sijoittajissa herättämä kiinnostus. Samalla se kertoi omistajien vallasta ja heidän mahdollisuuksistaan laajentaa tai puolustaa omistamaansa yritystä. Omistajavetoiseen sijoittajakulttuuriin siirtymistä voidaan myös kutsua ”finanssivetoistumiseksi” (Tainio 2003a).

Edellä kuvattu yritysten rakenteellinen ja kulttuurinen uudistuminen ei kuitenkaan ollut totaalinen. Osa vanhoista rakenteista säilyi. Kansainvälisesti omistettujen yritysten, informaatioteknologia-sektorin nousun ja kilpailu- ja markkinavetoisuuden varjossa jatkoi edelleen toimintaansa suuri joukko kotimaisesti omistettuja yrityksiä, vahva metsäsektori ja laajalle levinnyt tuotantovetoinen yrityskulttuuri. Suomen yrityssektorin muutos oli retoriikaltaan yhtenäisempi kuin todellisuudeltaan. Pienyritykset, osuustoiminnalliset yritykset ja valtionyhtiöt eivät läheskään samassa määrin muuttuneet omistajavetoiseen suuntaan kuin pörssilistatut, hajautetusti omistetut yritykset. Pörssiyritystenkin sisällä finanssivetoistumiskehitys oli huomattavasti epäyhtenäisempää kuin vuosikertomusten tekstit ja puheet antavat ymmärtää.

Silti voidaan väittää, että Suomen yrityssektorin rakenteellinen ja kulttuurinen muutos on ollut moniin muihin maihin verrattuna nopea ja voimakas. Voidaankin kysyä, miten näin suuri muutos näin lyhyessä ajassa on ollut mahdollinen? Mitkä ovat olleet ne suomalaiset erityispiirteet, jotka ovat tehneet sen mahdolliseksi?

Suomen kaltaisessa pienessä maassa yrityssektorin muutosta ei voida ymmärtää ilman muutaman avainyrityksen muutoksen ymmärtämistä. Toisaalta pienen maan

kehityksessä on aina otettava huomioon ulkoisen toimintaympäristön muutokset ja ulkoisten voimien vaikutus.

Seuraavassa yhdistetään nämä kaksi selitysnäkökulmaa ”sisältä ulospäin”.

Lähtökohtana muutosten ymmärtämiselle on suomalaisten avainyritysten muutos. Ne ovat sekä itse muuttuneet ulkoisissa rakenteissa että muuttaneet niitä. Ne eivät siis ole yksinomaan sopeutuneet kansallisen tai maailmanlaajuisen liiketoimintaympäristön muutoksiin, vaan ne ovat myös itse aktiivisesti muuttaneet niitä. Yritysten välillä on kuitenkin ollut huomattavia eroja sen suhteen ovatko ne olleet ensisijaisesti muutoksen vetureina vai muutoksen kohteina. Muutoksista seuraavassa keskitytään kahteen olennaisimpaan: pankkikeskeisyyden murtumiseen ja siihen liittyneeseen yritysten omistusrakenteen muutokseen sekä informaatioteknologiansektorin läpimurtoon metsäsektorin rinnalle.

4 YRITYKSET MUUTOKSEN VETUREINA JA KOHTEINA

4.1 Suuryritykset ja pankit pankkikeskeisyyden murtajina

Suomen rahoitusjärjestelmälle oli vielä 1980-luvun alussa tyypillistä pankkikeskeisyys ja Suomen Pankin vahva sääntely, joka oli alkanut jo 1930-luvulla ja se kesti aina 1980-luvulle asti. Talletusten verovapaus ja lainakorkojen verovähennysoikeus ohjasivat kansalaisten rahat pankkeihin. Pankeilla oli kiintiöt, joilla ne saivat luottoa keskuspankista. Suomen pankki säänteli pankkien antolainauksen keskikorkoa. Tämän seurauksena pankkien välinen kilpailu oli muodollista ja vähäistä. Suomalaiselle rahoitusjärjestelmälle oli tyypillistä tiukka luotonsäännöstely ja luottojen krooninen ylikysyntä (Leppänen & Romppanen 1995).

1980-luvun alussa Suomen Pankki harjoitti erittäin tiukkaa rahapolitiikkaa, minkä seurauksena pankeilla oli tavallistakin vähemmän mahdollisuuksia tyydyttää

luotonkysyntää. Kuitenkin yritykset tarvitsivat maksuvalmiutensa turvaamiseksi jatkuvasti lyhytaikaista vierasta pääomaa. Muutamat suuryritykset alkoivat tällöin kiertää säännöstelyä lainaamalla kassaylijäämiään lyhytaikaisesti suoraan toisilleen. Näin yritykset loivat Suomeen itse siihen asti puuttuneet lyhyen rahan markkinat. Toiminnan takana oli ns. ”miljardikerho”, johon kuuluivat eräiden suurten suomalaisten teollisuusyritysten talousjohtajat. Keskeinen henkilö kerhon perustamisessa ja sen toiminnassa oli Enson Veli Korpi. Muut jäsenet edustivat mm. Wärtsilää, Nokkaa, Ahlströmiä, Konetta, Kemiraa ja Kymiä (Kymmene). Myöhemmin mukaan tulivat myös Neste ja Valmet (Hulkko & Pöysä 1998).

Yritysten liikuttelemat rahamäärät kasvoivat 1980-luvun alussa idänkaupasta saatujen suurten ennakkomaksujen vuoksi. Julkisuudessaakin alettiin yleisesti puhua ”harmaan rahan markkinoista”. Vähitellen harmaata rahaa alettiin lainata myös pankeille, jotka kanavoivat sitä edelleen omille rahoitusyhtiöilleen (Hulkko & Pöysä 1998). Yritysten luoman korkojen ”kaksihintajärjestelmän” edessä Suomen Pankin oli pakko lieventää sääntelyään. Päiväluottomarkkinat korvasivat vähitellen keskuspankkivelan kiintiöjärjestelmän. Harmaa raha muuttui ”markkinarahaksi”. Pankit rakensivat sille korkokartellin, joka kuitenkin murtui vuonna 1983, kun SKOP irrottautui siitä.

1980-luvun alkuvuosina suomalaiset yritykset alkoivat siirtää rahoitusosastojaan ulkomaille. Ne ottivat etäisyyttä suomalaisiin pankkeihin siirtämällä rahoituksensa ainakin osittain kansainvälisille markkinoille. Samalla ne vähensivät riippuvuuttaan suomalaisesta rahoitusjärjestelmästä ja keräsivät kokemuksia kansainvälisistä rahoitusmarkkinoista ja kehittyneiden osakemarkkinoiden toiminnasta. Pisimmälle finanssitoimen ulkoistamisessa eteni Nokia 1980-luvun lopulla silloisen rahoitusjohtajansa Jorma Ollilan johdolla (Hurri 1989). Samaa mallia kehittivät ja sovelsivat myös muut kansainvälistyneet suomalaiset suuryritykset kuten esimerkiksi Kone, Huhtamäki, Kemira ja Wärtsilä. Ulkomaiset pankit tarjosivat suomalaisille yrityksille uusia rahoitusmahdollisuuksia ja suomalaisten yritysten ulkomaille siirtämät rahoitusosastot alkoivat nopeasti tuottaa voittoa. Molemmat toimet kiristivät ulkomaisten ja suomalaisten pankkien keskinäistä kilpailua.

Ulkomailla olevien tytäryritysten ja edustustojen kautta pankit ja yritykset harjoittivat muuten luvanvaraista valuuttakauppaa. Säännöstelyn kierto osoittautui tuottoisaksi

liiketoiminnaksi niin yrityksille kuin pankeillekin. Sillä uhmattiin Suomen Pankin määräyksiä ja heikennettiin sen asemaa, mutta pankkikeskeisyyden murtumiseen se ei vielä johtanut. Itse asiassa koko 1980-luvun ajan pankit vahvistivat asemiaan taloudellisen vallan käyttäjinä Suomessa. Ne ottivat aktiivisesti osaa kasvavaan pörssi- ja kiinteistökauppaan ja laajensivat toimintaansa ulkomaille. Pankit siirtyivät yhä selvemmin yritysten rahoittajista niiden omistajiksi ja vahvistivat näin omia finanssiryhmiään.

Vuonna 1986 Suomen Pankki joutui lopettamaan antolainauksien keskikoron sääntelyn. Pankit siirtyivät välittömästi tämän jälkeen markkinaehtoiseen varainhankintaan. Tämä synnytti pankeille uudenlaisen korkoriskin. Rahoitusmarkkinoiden liberalisointi tapahtui samaan aikaan, kun Suomen reaalitytalous kasvoi voimakkaasti. Maahan alkoi ryöpytä ulkomaista valuuttaa. Tämä johti nopeasti luottoekspansioon, jota pankit eivät hallinneet.

1990-luvulle tultaessa Suomen ulkomaankauppa joutui vaikeuksiin. Neuvostoliiton kauppa romahti ja vienti länsimaihin tyrehtyi. Markka devalvoitiin vuonna 1991 ja päästettiin kellumaan vuonna 1992. Suomi syöksyi lamaan ja syvenevään pankkikriisiin.

Kriisiin joutuneet pankit olivat valmiit myymään omistuksiaan suomalaisista yrityksistä, irtautumaan teollisen omistajan roolista ja palaamaan perinteiseen pankkiliiketoimintaan. Pankkien menettämä valta vauhditti omalta osaltaan suomalaisen pankkikeskeisen rahoitusjärjestelmän murtumista.

Suomalaiset suuryritykset olivat siis etujoukkona purkamassa rahamarkkinoiden sääntelyä. Niiden välittömässä tuntumassa tulivat liikepankit. Suomen Pankki joutui alusta alkaen puolustusasemiin. Aloitteentekijästä tuli muutokseen sopeutuja.

Suomalaiset yritykset vaikuttivat pankkikeskeisyyden murtumiseen seuraavilla tavoilla. Ensinnäkin yritykset alkoivat, tyytymättöminä vallitseviin kansallisiin raha- ja pääomamarkkinoihin, omatoimisesti kiertää Suomen Pankin määräyksiä ja luoda tarvitsemiaan markkinoita ja palveluita. Yritykset loivat uudet harmaan rahan markkinat, kilpailuttivat pankeja ja uhmasivat niiden valtaa. Toiseksi

kansainvälistäessään toimintaansa yritykset ulkoistivat rahoitustoimensa. Tällä tavoin ne pienin askelin irtautuivat kansallisesta rahoitusjärjestelmästä ja ottivat etäisyyttä myös finanssiryhmäänsä. Kolmanneksi yritykset listautuivat kansainvälisiin pörssiin. Näin ne saivat sekä uusia omistajia että pääomaa. Tämä vähensi yritysten riippuvuutta niiden vanhoista omistajista, pankeista.

Yritysten ensi sijainen tavoite oli raha- pääomamarkkinoiden sääntelyn jäykkyyksien poistaminen. Välillisesti nämä toimet vauhdittivat myös pankkikeskeisyyden murtumista. Erityisesti liikepankit olivat yritysten ohella aktiivisia sääntelyn purkajia. Pankit eivät kuitenkaan halunneet luopua yritysten omituksistaan. Tämä tapahtui vasta, kun pankit olivat ajautuneet kriisiin. Pankit eivät hallinneet pääomamarkkinoiden vapauttamisen seurauksia, arvopaperimarkkinoiden voimakasta kasvua, ulkomaisten rahahanojen avautumista eivätkä yritysten rahoitusosaamisen parantumista. Ne alkoivat kilpailla luottojen myynnissä. Talous kuumeni ja yritykset ylivelkaantuivat, yhä useammin valuuttaluotoin. Idänkaupan romahdus, länsimarkkinoiden kysynnän hiipuminen ja markan devalvointi aiheuttivat konkurssiaallon pankkien asiakaskunnassa. Suomen talous putosi lamaan ja pankkien kriisi syveni. Vasta kriisi palautti pankit niiden ydinliiketoimintaan ja karsi niiden teollisia valtapyrkimyksiä. Tämä merkitsi pankkialaan kuulumattomasta toiminnasta luopumista, yritysten omistusten myyntiä ja keskittymistä perinteiseen pankkitoimintaan.

Pankkikeskeinen järjestelmä murtui Suomessa viime kädessä pankkien itsensä toimesta. Pankkien ainakin osittain itse aiheuttama pankkikriisi teki niistä voimattomia, irrotti yritykset niiden omistuksesta ja kytki yritykset uusien omistajien kautta kiinteäksi osaksi kansainvälisten pääomamarkkinoiden toimintaa.

4.2 Nokia muutoksen veturina

Informaatioteknologian nousun talouden keskeiseksi sektoriksi selittää suurelta osin Nokian onnistunut muodonmuutos ja räjähdysmäinen kasvu 1990-luvulla.

Nokian muodonmuutos on menestyksellisyydessään ja rajuudessaan ollut poikkeuksellinen ilmiö Suomen taloushistoriassa. Syvässä taloudellisessa kriisissä

olleesta monialayhtymästä tuli kymmenessä vuodessa maailman johtava matkapuhelinten valmistaja. Muuttamalla itseään Nokia muutti samalla koko suomalaista yritysmaailmaa ja yhteiskuntaa laajemminkin. Nokialla on ollut keskeinen rooli Suomen lamasta toipumisessa. Se on myös vaikuttanut ratkaisevasti informaatioteknologiasektorin syntyyn sekä raha- ja pääomamarkkinoiden liberalisointiin Suomessa.

1980-luvun lopulla Nokia oli kansainvälisestä näkökulmasta katsottuna pieni monitoimialayritys, joka valmisti paperia, kaapeleita, kumisaappaita ja -renkaita, kulutuselektroniikkaa jne. 1980-luvulla se oli yli-investoinut kulutuselektroniikkaan ja velkaantunut rajusti. Se oli tuolloin kahden liikepankin yhteisomistuksessa. 1990-luvun alussa se oli suurissa taloudellisissa vaikeuksissa. Osa ongelmista, kuten yli-investoinnit, olivat sen itsensä aiheuttamia. Osa ongelmista johtui ulkoisista tekijöistä, liiketoimintaympäristössä tapahtuneista muutoksista. Neuvostoliitto oli hajonnut ja idänkaupan markkinat romahtaneet. Myös länsimaiden vienti oli pysähtynyt. Vuosi 1991 oli tulosnumeroiden valossa Nokian huonoin yli sataan vuoteen (Häikiö 2001). Jorma Ollila nimitettiin toimitusjohtajaksi vuonna 1992. Alku oli vaikea.

”It was Olli-Pekka Kallasvuo (CFO) and me sitting in the head office trying to figure out what to do. We had unhappy Finnish shareholders, unhappy international shareholders. The only thing you could do is to start building a base for very meaningful stock performance” (Fortune, 1.5.2000).

Onnistuakseen osakemarkkinoilla Nokian johdon täytyi luoda visio uudesta Nokiasta ja saada sijoittajat kiinnostumaan siitä. Tarina pelkistettiin vuonna 1992 neljään strategiseen sanaan: ”fokusoitu, globaali, tietoliikenteeseen suuntautunut, lisäarvoa tuottavia tuotteita valmistava”. Näiden sanojen taustalla oli johdon kaksi tärkeää strategista linjausta: liiketoiminnan tarkka ja terävä fokusointi sekä fokusointi nimenomaan nopeimmin kasvavalle liiketoiminta-alueelle, telekommunikaatioon.

Vuonna 1993 Nokia toteutti suunnatun osakeannin amerikkalaisille institutionaalisille sijoittajille ja seuraavana kesänä se listautui New Yorkin pörssiin. Sijoittajat hurmaantuivat tarinasta uudesta Nokiasta. Nokia sai uutta pääomaa yhteensä 3,5 miljardia US \$. Samalla sen itsenäisyys ja riippumattomuus suomalaisista liikepankeista, sen suurimmista suomalaisista omistajista, kasvoi.

Listautumisen seurauksena Nokian omistusrakenne alkoi nopeasti kansainvälistyä. Nokia myös itse aktiivisesti laajensi omistuspohjaansa USA:ssa. Sen tietoisena tavoitteena oli tulla laajimmin omistetuksi yritykseksi maailmassa (Puputti, 2003).

Uudet omistajat, erityisesti amerikkalaiset institutionaaliset sijoittajat ja yksityiset osakesäästäjät, osoittautuivat suomalaisia omistajia aktiivisemmiksi ja vaativammiksi. Heidän avullaan Nokian johdolle kirkastuivat kansainvälisten pääomamarkkinoiden pelisäännöt ja niiden asettamat tiukat vaatimukset liikkeenjohdolle, sen osaamiselle ja yrityksen rakenteille.

”Listaus New Yorkiin oli tärkeämpi askel kuin silloin ymmärrettiinkään. Pääoma oli kuitenkin vähemmän tärkeää kuin läsnäolo sinänsä” (Ollila 28.3.2000).

Nokia alkoi muuttaa rakenteitaan ja toimintatapojaan omistaja-arvoajattelu ohjenuoranaan. Se otti sijoittajien toiveet huomioon, usein niitä ennakoiden ja lisäsi avoimuuttaan ja läpinäkyvyyttään. Se rakensi uuden sijoittajasuhteiden yksikön ja sijoitti sen lähelle tuotantoyksiköitä Texasiin USA:han. Se uusi johdon kannustinjärjestelmät, kiinnitti entistä enemmän huomiota markkina-arvonsa kehittymiseen sekä muutti johtamisrakenteitaan ja johtamiskäytäntöjään omistajasuuntautuneiksi. ”Minkä tahansa yrityksen perimmäinen päämäärä on tuottaa lisäarvoa omistajilleen” (Ollila, vuosikertomus 1997).

Nokiaa ei ole turhaan luonnehdittu nopeimmin ”amerikkalaistuneeksi” suomalaiseksi yritykseksi (Häikiö 2001, 134). Voimakkaasti kasvavana yrityksenä siitä alkoi tulla näkyvä menestystarina. Nokiaa alettiin käyttää laajalti yritysesimerkkinä johdon koulutustilaisuuksissa ja liikkeenjohtokirjallisuudessa sekä Suomessa että ulkomailla.

Vuosina 1995–1996 Nokia kohtasi ensimmäiset kasvukipunsa. Tuotanto ja logistiikka eivät pysyneet odottamattoman suuren kysynnän kasvun tahdissa. Nokia joutui antamaan kaksi miltei peräkkäistä tulosvaroitusta ja muutamassa viikossa sen markkina-arvosta hävisi lähes kolmasosa (Häikiö 2001). Kilpailijat olivat riemuissaan ja julistivat Nokia tarun päättyneen.

Ollilan mukaan tämä oli parasta, mitä Nokialle saattoi tapahtua. Kilpailijoiden julkinen vahingonilo sytytti suomalaisen taisteluhengen, jonka tuloksena ei ainoastaan ratkaistu päivänpolttavia ongelmia, vaan luotiin nk. ”*Integreated Supply System*”. Se oli uusi verkostomainen tapa toimia, josta tuli Nokian tavaramerkki ja tuotannollisen kilpailukyvyn perusta pitkälle tulevaisuuteen.

”Amerikkalaistuneenakin” Nokia oli siis vuonna 1995 edelleen vahvasti suomalainen yritys. Vaikka sen liiketoiminta olikin globaalia ja omistus kansainvälistyi nopeasti, sen johto oli edelleen suomalaisissa käsissä.

Vuonna 1996 Nokia päätti pitkän harkinnan jälkeen myös pitää pääkonttorinsa vastaisuudessakin Suomessa. Nokian johto toivoi Suomen poliittiselle johdolle lähettämässään viestissä, ettei ”Suomi rankaisisi Nokiana tästä ratkaisusta” (Häikiö 2001, 138). Tällä viitattiin lähinnä verotus- ja koulutuskysymyksiin, joiden ratkaisuilla oli merkittävä rooli Nokian tulevassa menestyksessä. Nokian kaltaisen monikansallisen yrityksen menestys riippui yhä enemmän sen kyvystä hyödyntää eri maiden kansallisia institutionaalisia rakenteita ja olosuhteita, ei vähiten sen kotimaassa. Alkuvuosien irtautumisjakson jälkeen Nokia alkoi sopeutua takaisin Suomeen, ottaa kantaa sen institutionaaliin olosuhteisiin ja vaikuttaa sen rakenteisiin.

Vuoteen 1998 mennessä Nokiasta oli tullut todellinen globaali suuryritys. Se oli ohittanut Motorolan ja noussut maailman markkinajohtajaksi matkapuhelinten valmistajana. Nokia oli nyt monikansallinen jättiläinen pienessä maassa. Kun vielä 1990-luvun alussa kysyttiin: ”Onko Nokia riski Suomelle?” nyt kysyttiin ”Onko liian suuri riippuvuus Suomesta riski Nokialle?” (Ollila 2000).

Vuonna 1999 Nokian osuus koko Suomen kansantuotteesta oli lähes 4 %. Sen osuus kokonaisviennistä oli 20 % ja yksityisen sektorin tutkimus- ja kehitystoiminnasta noin kolmannes (Ali-Yrkkö ym. 2000). Nokiasta oli tullut niin arvokas ja keskeinen osa Suomen taloutta, että Suomi alkoi sopeutua Nokiaan.

Nokian edut olivat Suomen etuja. Toimiessaan ja edistäessään normaalisti Suomen etuja viranomaiset palvelivat samalla myös Nokiana. Nokian johdon ei tarvinnut enää

jatkuvasti ja julkisesti vaatia muutoksia. Se pystyi levollisena seuramaan sen kannalta olennaisten yhteiskunnallisten uudistusten toteutumista. Mikäli näin ei jostain syystä tapahtunut, valtiovallan oli joka tapauksessa syytä ottaa globaalin talouden näköalapaikalta annetut vaatimukset, moitteet ja varoitukset vakavasti. Kilpailusta Nokian kotipesästä oli tullut Suomen kohtalonkysymys.

Nokialla oli keskeinen rooli Suomen informaatioteknologiasektorin synnyssä ja kasvussa. Nokian onnistunut muodonmuutos, sen kerrannaisvaikutukset sekä sen herättämä ulkomaisten sijoittajien kiinnostus Suomea kohtaan vauhdittivat Suomen toipumista lamasta. Nokian ansiosta Suomeen syntyi suuri joukko uusia IT-yrityksiä, sopimusvalmistajia ja alihankintayrityksiä

Paitsi taloudellisesti Nokia muutti Suomen yrityssektoria myös henkisesti. Siitä tuli johtohahmo ja esikuva monelle muulle suomalaiselle yritykselle. Nokiaa ei niinkään jäljitelty toiminnallisissa yksityiskohdissa, vaan laajemmin asenteissa ja johtamistavoissa. Nokian menestys ja esimerkki antoivat suomalaisille johtajille rohkeutta tehdä suuriakin strategisia siirtoja. Nokian kautta tulivat monet rakenteelliset uudistukset muiden suomalaisyritysten tietoisuuteen ja todellisuuteen. Tällaisia olivat mm. äärimmilleen viety fokusointi tai johdolle ja asiantuntijoille rakennetut osakesidonnaiset kannustinjärjestelmät.

Alun perin Nokian uuden johdon tavoite oli vain saada pelastettua yritys syvästä kriisistä. Siihen se sai enemmän apua ulkomailta kuin kotimaasta. Vahvistuttuaan se palasi Suomeen ja alkoi sopeutua sen rakenteisiin. Siitä tuli suomalaisen yritysmaailman johtotähti, esikuva ja vähitellen myös yhteiskunnallisen muutoksen veturi. Omalla esimerkillään se kiinnitti kansainvälisten sijoittajien huomion myös muihin suomalaisiin yrityksiin. Nokian tultua maailman johtavaksi matkapuhelinten valmistajaksi sen tärkeys koko Suomen kannalta kirkastui. Suomi alkoi sopeutua Nokiaan. Muuttamalla itseään Nokia on siis muuttanut Suomea, ja muuttaessaan Suomea Nokia on muuttanut itseään.

4.3 Metsäsektoriyritykset muutokseen sopeutujina

Metsäsektoriyritykset olivat pitkään erityisasemassa Suomen taloudessa. Ne vastasivat Suomen viennistä ja tätä kautta suurelta osin kansakunnan hyvinvoinnista. Aina 1980-luvulle saakka metsäsektoriyritykset vaikuttivat monella eri tavalla suomalaiseen yrityssektoriin ja suomalaiseen yhteiskuntaan yleensäkin. Niiden tarpeet ohjasivat valtion talous- ja rahapolitiikkaa. Metsäsektoriyritykset olivat olennainen osa kansallista yhteistoiminnallista liiketoimintajärjestelmää. Ne ovat edustaneet jatkuvuutta Suomen taloudessa.

UPM:n ja Kymmenen fuusio 1990-luvun puolivälissä merkitsi suomalaisen metsäyrityksen siirtymistä uuteen kokoluokkaan. Se teki mahdolliseksi tavoitella globaalia markkinajohtajuutta valituilla ydinliiketoiminta-alueilla. Tämä edellytti tuotannollista toimintaa myös Pohjois-Amerikan ja Aasian markkinoilla. Erityisesti läsnäolo Amerikan markkinoilla teki välttämättömäksi kalliit yritysostot USA:sta. Näiden investointien rahoitusongelmien ratkaisu edellytti listautumista New Yorkin pörssiin ja kytkeytymistä kansainvälisiin pääomamarkkinoihin (Lilja & Moen 2003).

Omistaja-arvoajattelu alkoi tunkeutua myös metsäteollisuusyritysten johtajien puheiden ja tekojen läpi. Heti uuden yhtiön synnyttyä toimitusjohtaja ilmoitti: ”Tavoitteena on olla osakkeenomistajille tuottava sijoituskohde. Yritys harjoittaa kannattavuuden vaihtelut huomioon ottavaa pitkäjänteistä sijoituspolitiikkaa.” (UPM-Kymmene vuosikertomus).

Samanhenkisesti StoraEnson johto korosti uudenlaista suhtautumistaan ja kiinnostustaan kansainvälisiin sijoittajiin vuosituhannen vaihteen lähestyessä: ”Tärkeimpiä lähiajan tavoitteitamme on tunnettuuden lisääminen kansainvälisten sijoittajien keskuudessa. Markkinoimme yhtiötä tehokkaasti kansainvälisissä sijoittajapiireissä erityisesti Yhdysvalloissa”.

Nämä maailman johtavat metsäteollisuusyritykset listautuivat New Yorkin pörssiin vuosina 1999 ja 2000. Kyse oli omistaja-arvoajattelun omaksumisesta ja pyrkimyksestä lisätä amerikkalaisten sijoittajien mielenkiintoa suomalaisia metsäteollisuusyrityksiä kohtaan.

Metsäteollisuus ei kuitenkaan ole sijoittajien silmissä kiinnostavin toimiala USA:ssa. Yritykset joutuvat tekemään ylimääräisiä ponnisteluja saadakseen kansainvälisten sijoittajien huomion ja herättääkseen heidän mielenkiintonsa. Suomalaiset metsäyritykset tekivät sitä, mitä sijoittajat yleisesti haluavat. Ne keskittyivät huolellisesti rajatuille ydinalueille, ostivat takaisin omia osakkeitaan, uudistivat hallituksen kokoonpanoa ja toimintatapoja, korostivat innovatiivisuuttaan ”*new ventures*” -yksiköllä ja panostivat sijoittajasuhteiden hoitoon. Nämä toimenpiteet eivät kuitenkaan sanottavasti vaikuttaneet suomalaisten metsäsektoriyritysten osakkeiden vaihtoon eivätkä niiden kurssitasoon.

Vuonna 2000 UPM:n toimitusjohtaja Juha Niemelä kertoi odotettua paremmasta tuloksesta pettyneenä (Kauppalehti, 14.08.2000):

”Yritysjohdon ei pitäisi kursseja kommentoida, mutta tämän hetkinen tilanne pakottaa siihen. On pettymys, että samalla kun yhtiö tekee kaikkien aikojen tulosta, näkymät ovat hyvät ja kysyntä näyttää kasvavan, ainoa käyrä mikä osoittaa alaspäin on pörssikurssi. Tilanteeseen on vaikea löytää selitystä”.

Metsäsektoriyritykset ovat siis tehneet finanssivetoisia rakenteellisia muutoksia, mutta ne ovat tehneet ne enemmän olosuhteiden pakosta kuin omasta vapaasta tahdostaan. Ne ovat toiminnallaan vahvistaneet suomalaisen yrityssektorin muodonmuutosta. Vanhan talouden yrityksinä niiden siirtyminen uuteen sijoittajavetoiseen aikakauteen on ollut kuitenkin hankalampaa ja hitaampaa kuin uuden talouden yritysten.

5 AVAINYRITYKSIÄ MUUTTANEET VOIMAT

5.1 Liikkeenjohdon ja omistajien yhteisvaikutus

Suomalaiset avainyritykset ovat siis itseään muuttamalla muuttaneet koko suomalaista yrityssektoria. Miten niiden sisäinen muutos on tapahtunut? Mikä tai ketkä ovat muuttaneet suomalaisia avainyrityksiä 1990-luvulla? Keskeisimpiä voimia yritysten muutosten takana ovat olleet yritysjohto ja omistaja-sijoittajat. Useimmissa

tapauksissa kyse on ollut ennen muuta näiden kahden voiman yhteis- ja vuorovaikutuksesta.

Paine yritysten sisäiseen, finanssivetoiseen muutokseen riippuu siitä, kuinka houkuttelevana sijoituskohteena sijoittajat näkevät yrityksen ja kuinka vahvasti yritysjohto haluaa altistaa yrityksensä pääomamarkkinoiden vaikutuksille. Mitä houkuttelevampi sijoituskohde on, sitä suuremmat paineet sijoittajien taholta kohdistuvat yrityksen rakenteelliseen muutokseen. Mitä vaativampaan pörssiin yritysjohto haluaa listata yrityksensä, sitä suuremmat muutospainet siihen kohdistuvat. Jos yritys on listautunut säännöiltään kaikkein tiukimpiin ja vaativimpiin amerikkalaisiin pörssiin, New Yorkin Arvopaperipörssiin tai Nasdaqiin, paine on luonnollisesti suurin. Siihen, miten voimakkaina paineet koetaan, vaikuttaa lisäksi se, onko listautuminen tehty ”pakosta” vai vapaaehtoisesti.

1990-luvun edetessä suomalainen yritysjohto alkoi yhä paremmin ymmärtää sijoittajien toiveita ja muuttaa yrityksiään näiden toiveiden ja evästysten mukaisesti. Suhde sijoittajiin oli kuitenkin erilainen uuden ja vanhan talouden yrityksissä. Uuden talouden yrityksissä suhde oli yhteistyöhakuinen, vanhan talouden yrityksissä etäinen. Uuden talouden yritysten johtajat sopeutuivat yleensä oma-aloitteisesti kansainvälisten pääomamarkkinoiden pelisääntöihin. He pystyttivät vapaaehtoisesti järjestelmiä ja omaksuivat toimintatapoja, joista vaativat amerikkalaiset sijoittajat tunnetusti pitävät. Vanhan talouden yritysten johtajat puolestaan kokivat nämä toiveet tiukkoina vaatimuksina, joiden toteuttaminen ei vielä sinällään taannut sijoittajien tukea.

Instrumentarium, Nokia (1994) ja Valmet (1996) listautuivat ensimmäisinä suomalaisyrityksinä New Yorkin pörssiin. Tällä hetkellä New Yorkissa on kuusi suomalaista tai suomalais-ruotsalaista yritystä: Nokia, StoraEnso, UPM-Kymmene, Metso, Telia-Sonera, General Electricin 2003 ostama Instrumentarium sekä Eimo. Näiden yritysten ulkomaalaisomistus on myös suhteellisen korkea, Nokiassa peräti 90 %.

Suomalaiset yritykset ovat voineet luonnollisesti kansainvälistyä myös Helsingin pörssin kautta. Helsingin pörssin merkitys on Nokian myötä kasvanut 1990-luvulla.

Ulkomaalaisomistuksessa oli vuoden 2001 lopussa Helsingin Arvopaperipörssissä noteerattujen yhtiöiden osakemäärästä noin 38 % ja markkina-arvosta noin 70 %.

Omistajien ja yritysjohton yhteisvaikutuksen voimakkuus yritysten finanssivetoistumiseen riippuu siis ensikädessä siitä, kuinka houkuttelevana sijoituskohteena sijoittajat näkevät yrityksen ja siitä, kuinka vaativaan pörssiin yritysjohto listaa yrityksensä. Näiden tekijöiden yhteisvaikutuksena syntyy eriasteinen paine finanssivetoistumiseen, mikä näkyy yrityssektorin epäyhtenäisenä rakenteellis-kulttuurisena muutoksena. Omistajien ja yritysjohton erityyppistä yhteisvaikutusta ja sen seurauksia on havainnollistettu alla olevan nelikentän avulla (kuvio 2) (vrt. Tainio 2003a).

Kuvio 2 Omistajien ja yritysjohton yhteisvaikutus yritysten finanssivetoistumiseen

Altistuminen osakemarkkinoille	vahva	<p>Kohtalainen finanssivetoisuus globaalisti listatut, vanh. tal. yritykset</p>	<p>Vahva finanssivetoisuus globaalisti listatut uud. tal. yritykset</p>
	heikko	<p>Heikko finanssivetoisuus paikall. listatut, vanhan talouden yritykset</p>	<p>Kohtalainen finanssivetoisuus Paikall. listatut, uuden Talouden yritykset</p>
		heikko	vahva
		Sijoittajien kiinnostus	

Kuvion oikeaan yläkulmaan sijoittuvat voimakkaimman muutospaineen kokeneet ja omistaja-arvoajattelun pitkälle sisäistäneet yritykset. Ne näyttäytyvät sijoittajille houkuttelevina sijoituskohteina ja ne on johdon toimesta vapaaehtoisesti ja pitkäaikaisesti altistettu vaativien kansainvälisten pörssien pelisäännöille. Suomalaisista yrityksistä tällaiset paineet ovat kokeneet vahvasti finanssivetoistuneet uuden talouden edustajat, kuten Nokia ja Sonera.

Vasemmassa alakulmassa ovat yritykset, joihin kohdistuvat muutospainet ovat vähäiset ja tästä johtuen niiden finanssivetoistuminen on usein heikkoa. Sijoittajien mielenkiinto näitä yrityksiä kohtaan on vähäistä, mikä johtuu esimerkiksi yrityksen liiketoimintaportfolion hajanaisuudesta tai sen valtio-omistajuudesta. Yritysjohdo on pikemminkin suojannut yritystä kansainvälisten pääomamarkkinoiden vaikutuksilta kuin altistanut sitä niille. Esimerkkejä tällaisista yrityksistä ovat vanhan talouden perinteiset teollisuusyritykset kuten Partek, Rautaruukki ja Outokumpu.

Kaksi muuta vaihtoehtoa asettuvat näiden ääritapausten välimaastoon. Niihin kohdistuu kohtalainen muutospainet, mikä syntyy kuitenkin eri tavoin. Vasemmassa yläkulmassa painet tulee globaalista listautumisesta. Painetta helpottaa kuitenkin sijoittajien heikko kiinnostus. Tällaisessa ristipaineessa yrityksiä ovat mm NYSE:een listatut perinteiset suomalaiset teollisuusyritykset UPM-Kymmene, Metso ja StoraEnso. Oikeassa alakulmassa muutospainet tulee ennen muuta sijoittajien osoittamasta vahvasta kiinnostuksesta yritystä kohtaan, ei niinkään sen läsnäolosta maailman johtavissa pörseissä. Esimerkkejä tällaisista yrityksistä ovat mm. IT-palveluyritykset kuten TietoEnator ja paikalliset Internet-yritykset.

Sijoittajien kiinnostus yrityksiä kohtaan on vuonna 2000 tapahtuneen pörssikuplan puhkeamisen ja sitä seuranneen osakemarkkinoiden laman jälkeen kaiken kaikkiaan laantunut. Sisäsyntyisiä paineita finanssivetoistumisen suuntaan ovat kuitenkin lisänneet johtajien henkilökohtaiset intressit, keskinäinen kilpailu sijoittajien suosiosta ja ennen kaikkea johdon osakesidonnaiset kannustinjärjestelmät. Jatkuva kamppailu sijoittajien huomiosta on eräissä tapauksissa johtanut ylilyönteihin, väärinkäytöksiin jopa lainrikkomuksiin. Mm. Enronin tapauksessa johto pyrki viimeiseen asti pitämään osakekurssia ylhäällä ”hyvien uutisten” avulla. Viime vaiheessa niitä saatiin aikaan vain luovan kirjanpidon ja siirtohinnoilla kikkailun avulla.

Finanssivetoiset rakenteelliset muutokset eivät siis automaattisesti merkitse yrityksen menestystä, vaikka Nokiassa näin tapahtuikin. Sonera on esimerkki yrityksestä, jossa nopea ja voimakas finanssivetoistuminen johti lähes päinvastaiseen lopputulokseen. Sonera muutettiin valtion virastosta kansainväliseksi investointikohteeksi muutamassa vuodessa. Listauduttuaan vaatimaan Nasdaq:iin loppuvuodesta 1999 valtio alkoi pääomistajana tavoitella Sonerasta parasta mahdollista arvonnousua. Tämä tuli uuden

toimitusjohtajan päätehtäväksi. Asetetussa aikataulussa se ei ollut mahdollista pelkän kotimaisen liiketoiminnan tai vähemmistöosuusien kautta tapahtuneen kansainvälistymisen varassa.

Markkina-arvon kasvattamiseksi Sonerasta pyrittiin tekemään uskottava kansainvälinen sijoituskohde. Tähän tarvittiin sisäisiä rakenteellisia uudistuksia ja mittavia investointeja. Investoinnit merkitsivät mm. umts-toimilupien huutokauppoihin osallistumista sekä palveluliiketoimintojen kehittämistä ja tuotteistamista. Teleoperaattorit ovat pääomaintensiivisiä palveluyrityksiä. Niiden kasvu ja kansainvälistäminen on kallista puuhaa strategiasta riippumatta. Kasvun rahoittamiseksi osakkeiden käyttö maksuvälineenä on välttämätöntä ja osakekurssin korkeus sen vuoksi ensiarvoisen tärkeää. Tämän ja osakesidonnaisten kannustijärjestelmiensä vuoksi Soneran johto oli ennen muuta huolestunut voimista, jotka saattoivat heikentää osakekurssia. Sijoittajille pyrittiin kaikin keinoin luomaan mielikuvaa Sonerasta mahdollisesti globaalisti johtavaksi nousevasta teleoperaattorista.

Toimenpiteet osakekurssin vahvistamiseksi olivat merkittäviä, mutta kalliita ja riskipitoisia. Ylivelkaantumisen riski toteutui. Samaan aikaan johdossa oltiin huolissaan talon sisällä olevista ryhmistä, jotka saattoivat toimillaan heikentää yrityksen osakekurssia. Näitä henkilöitä koskeva seuranta ja tiedonhankinta ovat parhaillaan poliisitutkinnassa.

Finanssivetoiset rakenteet ja kulttuuri eivät siis sellaisenaan takaa yrityksen menestystä. Sonera on esimerkki yrityksestä, jossa finanssivetoistuminen johti yrityksen yliviritykseen ja suuriin taloudellisiin ongelmiin. Sijoittajien mielenkiinto sammui ja osakekurssi romahti. Tämä teki entisestä yritysostajasta haavoittuvan valtauskohteen. Ruotsalainen Telia teki viimein Soneran osakkeista ostotarjouksen ja näin muutaman vuoden takaisesta ”globaalista valloittajasta” olikin tullut osa Pohjoismaista, alueellista teleoperaattoria (Tainio 2003b).

5.2 Muutokseen vaikuttaneet ympäristöolosuhteet

Ympäristöolosuhteet ja ulkoiset tapahtumat vaikuttavat usein voimakkaasti yritysjohdon ja omistajien toimintaan ja käyttäytymiseen. 1990-luvulla tapahtuneen yrityssektorin muutoksen kannalta merkittäviä ympäristötekijöitä olivat lama, ulkomainen omistuksen vapautuminen sekä teknologinen kehitys. Vaikka yrityksillä kokonaisuutena oli oma vaikutuksensa näiden tapahtumien syntyyn, yksittäisten yritysten kannalta ne olivat suurelta osin ulkoisesti annettuja ja toimintaa sääteleviä tekijöitä.

Yksittäiset yritykset ovat kukin omalla tavallaan käsitelleet näitä tapahtumia ja niistä syntyneitä paineita. Yritysten johto on tulkinnut yritys ympäristön tapahtumia omista lähtökohdistaan ja tilanteistaan käsin. Toiset ovat reagoineet olosuhteiden muutoksiin hitaasti, vasta sitten, kun niiden on ollut pakko. Toiset taas ovat pyrkineet jo ennakolta varautumaan niihin, ehkäisemään niiden aiheuttamia ongelmia ja luomaan näin liikkumavaraa ja vaihtoehtoisia toimintalinjoja.

Näin samat olosuhteet ovat itse asiassa tuottaneet erilaisuutta ja vaihtelua yritysten sisäisessä kehityksessä. Erilaisuutta ovat lisänneet myös sattumat ja yllättävät tapahtumat, joita yritysten johto jatkuvasti kohtaa. Näin ollen ulkoisista olosuhteista on vaikea suoraviivaisesti ja täsmällisesti ennustaa yritysten rakenteellisia ja kulttuurisia muutoksia.

Lama, joka ajoittui vuosiin 1990–1993, oli Suomessa OECD-maista syvin. Se vaikutti monella tavalla Suomen yrityssektorin muutoksiin. Ensinnäkin se toimi muutoksen käynnistäjänä. Taloudellinen kriisitilanne pakotti yritysjohdon sisäisiin uudelleenarviointeihin ja tarjosi perusteet radikaaleillekin muutosratkaisuille. Toiseksi laman läpikäynti opetti suomalaiselle yritys johdolle työn tuottavuuden, palkkojen kurissapitämisen ja vahvan taseen merkityksen. Tämä ilmeni vuosikertomuksissa pyrkimyksenä ”tehostaa”, ”rationalisoida”, ”karsia”, ”keskittyä” ja ”saneerata” (ks. Kantola tässä teoksessa). Kolmanneksi pudotus 1980-luvun menestyksestä syvään lamaan osoitti yritys johdolle konkreettisesti, mihin menestyksen luoma varmuus ja itsetyytyväisyys saattavat johtaa, ja kuinka tärkeää on tunnistaa ja varautua myös menestyksen mukanaan tuomiin vaaroihin. Neljänneksi lama painoi suomalaisten

yri­tysten osakekurssit alas, mikä omalta osaltaan houkutteli ulkomaalaisia sijoittajia Suomeen. Vaikka suomalaisten yri­tysten tulos­kunto oli pudonnut nopeasti, niiden lähihistoria oli ollut menestyksellinen ja kasvupotentiaali suuri.

Ulkomaalaiset sijoittajat puolestaan vauhdittivat finanssivetoisuuden kasvua suomalaisissa yri­tyksissä. Merkittävim­mät suomalaiset yri­tykset listautuivat ulkomaisiin pörssi­ihin 1990-luvun alkupuolella ja niistä tuli kansainvälisiä sijoituskohteita. Osakkeenomistajina ulkomaalaiset, erityisesti amerikkalaiset institu­tionaaliset sijoittajat, osoittautuivat heti kotimaisia sijoittajia vaativammiksi. He valvoivat tarkemmin sijoitustensa tuottoa ja nousivat näkyvään rooliin vaatiessaan liiketoiminnallisia ja hallinnollisia uudistuksia suomalaisiin yri­tyksiin (Veranen 1996). Osin heidän painostuksestaan suomalaisten yri­tysten pääoman tuottovaatimukset kiristyivät, yri­tykset erikoistuivat, ylimpien toimielinten tehtävät ja keskinäiset suhteet muuttuivat ja johdon palkkaus- ja kannustinjärjestelmät uudistettiin (Tainio 1999).

Amerikkalaisten institu­tionaalisten sijoittajien kautta amerikkalaisen talouselämän nopea rytmi, omistajan intressit, tavoitteet ja arvot (*shareholder value*) tulivat osaksi suomalaisten yri­tysten todellisuutta. Tämä kehitys vahvistui sijoitusammattilaisten laajentaessa suomalaisyri­tysten seurantaa ja julkista läpivalaisua. Merkittävimpiä suomalaisia yri­tyksiä alettiin vertailla muihin yri­tyksiin sijoituskohteina. Suomen avainyri­tykset ja niiden johto tulivat osaksi uutta maailmanlaajuista kilpailua, jossa sijoittajien huomiosta kamppaillaan kaikki kaikkia vastaan yli toimiala- ja kansallisuusrajojen. Tavoitteena on houkutella pääomaa, vahvistaa yri­tyksen markkina-arvoa ja luoda edellytyksiä yri­tysten kasvulle ja kehitykselle (Williams 2000).

Myös teknologinen kehitys muutti rakenteellisesti suomalaista yri­tyssektoria 1990-luvulla. Se lisäsi nopeasti ja merkittävästi johdon ja omistajien saatavilla olevan tiedon määrää. Tämä teki tiedon hankinnasta, seulonnasta ja käytöstä yri­tyksen keskeisen kilpailutekijän. Liikkeenjohdolle se avasi uusia mahdollisuuksia toiminnan seurantaan, suunnitteluun ja valvontaan. Toisaalta informaation räjähdysmäinen kasvu teki entistä vaikeammaksi seurata uusimman tiedon kehitystä. Liikkeenjohdon oli ponnisteltava entistä enemmän pysyäkseen ajan tasalla (March 1995).

Uusi tietotekniikka avasi myös uusia liiketoimintamahdollisuuksia. Palveluja ja tuotteita alettiin tuottaa, jakaa ja kuluttaa yhä enemmän sähköisessä muodossa. Erityisesti digitaalitekniikan läpimurto ja maailmanlaajuisten tietoverkkojen laaja käyttöönotto muuttivat myös suomalaista yritysmaailmaa. Yritysten liiketoiminta alkoi entistä laajemmin koskea tietoa, erityisesti digitaalisessa muodossa olevaa tietoa. Internetin avulla tietotuotteiden levittämisestä ja jakelusta tuli halpaa ja salamannopeaa. Tietotekniikan ansiosta yrittäjäksi ryhtymisenkin on jossain määrin helpottunut. Yrityksen perustaminen ei ole enää kiinni kuin yrittäjän omista tiedoista, taidoista ja osaamisesta, ei suinkaan hänen varallisuudestaan tai ulkoisesta rahoituksesta.

Teknologinen muutos ja uuden talouden muotoutuminen asetti sijoittaja-omistajalle entistä suurempia paineita liiketoimintakokonaisuuksien uudelleenarviointiin, uusien kasvusuuntien etsintään sekä yrityksen pääomien ja henkisten resurssien uudelleen kohdentamiseen. Ulkopuolisille tämä toiminta näkyy investointipäätöksinä, yritysten osien ostoina ja myynteinä, fuusioina sekä yritysten välisten erilaisten yhteistyömuotojen kokeiluina. Henkilöstölle se näyttäytyy uusina omistajina, jatkuvina organisaatiomuutoksina ja usein yrityssaneerauksina sekä irtisanomisina. Myös johtajien vaihtuvuus lisääntyy. Tulevaisuuden johtamisilmapiiri sisältää yhä enemmän epävarmuutta, hämmennystä ja turvattomuutta, ja samalla uusia mahdollisuuksia ja toivoa paremmasta.

1990-luvun pitkän ja menestyksekkään kasvukauden jälkeen suomalaiset yritykset törmäsivät muiden yritysten tavoin maailmanlaajuiseen taantumaan. Ylikuumenneet osakemarkkinat kääntyivät laskuun vuoden 2000 aikana. Erityisesti Internet-liiketoimintaan erikoistuneiden yritysten markkina-arvot romahtivat. Kaiken kaikkiaan yritysten osakkeet menettivät houkuttelevuutensa sijoituskohteina, mikä pienensi yritysten taloudellisia resursseja ja rajoitti niiden kasvuedellytyksiä. Sijoittajien synnyttämä vastakkainasettelu vanhan ja uuden talouden yritysten välillä hälveni.

5.3. Kansainväliset vaikutteet: kylmästä sodasta globaalin finanssipääoman aikaan

Suomen yrityssektorin muutos ajoittui suurelta osin 1990-luvulle. Se ei suinkaan siihen aikaan ollut maailmassa ainutlaatuista. Monien muiden maiden yrityssektorit muuttuivat samansuuntaisesti (Friedman 2000). Suomessa muutoksen vauhti ja voimakkuus sekä muutoksen herättämän vastarinnan heikkous ovat kuitenkin poikkeuksellisia. Ne tulevat ymmärretyiksi, kun Suomen yrityssektorin muutoksia tarkastellaan rinnan 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa tapahtuneiden dramaattisten maailmanpoliittisten muutosten kanssa. Kyse on kylmän sodan päättymisestä ja niin sanotun ”globalisaation” aikakauden alkamisesta.

Yritysten rakenteelliset ja kulttuuriset muutokset eivät tapahdu ajallisessa tai paikallisessa tyhjiössä, vaan ne ovat osa kansainvälistä ja maailmanpoliittista järjestelmää ja siinä ilmeneviä jännitteitä. Geopoliittisen asemansa vuoksi Suomi oli keskellä näitä jännitteitä.

1980-luvun alkuvuosina elettiin kylmän sodan aikaa. Ronald Reaganin tultua USA:n presidentiksi Yhdysvaltojen ja Neuvostoliiton välit viilenivät entisestään. Suurvaltojen suhteita leimasivat kiihtyvä kilpavarustelu ja kerta toisensa jälkeen epäonnistuneet aserajoitusneuvottelut. Suomen asema idän ja lännen välissä ja Neuvostoliiton kyljessä herätti lännessä epäluuloja. Mitä kireämmiksi kahden maailmanherruudesta kamppailevan valtion suhteet muuttuivat, sitä enemmän suomalaisten yritysten pelättiin vuotavan läntistä teknologiaa ja teollisuustuotteita Neuvostoliittoon (Kuisma 1997). Gorbatschovin vuoden 1985 valtaannousun jälkeen suurvaltasuhteissa alkoi liennytyksen kausi. Se antoi suomalaisille yrityksille lisää liikkumavaraa ja uusia liiketoimintamahdollisuuksia.

1980-luvulla suomalaisten yritykset menestyivät erinomaisesti. Suomea pidettiin talouden mallimaana ja siitä puhuttiin laajalti ”Euroopan Japanina”.

Japanilaista ”suunnitelmakapitalismia” pidettiin 1980-luvulla ylivertaisena maailmassa. Sen vahvuuksina nähtiin tuotannollinen tehokkuus, suunnittelun pitkäjänteisyys, laatuajattelun korkeatasoisuus ja finanssiryhmäkeskeinen ohjaus. Nämä japanilaisuuden erityispiirteet olivat myös monen suomalaisen yrityksen rakenteellisen ja kulttuurisen kehittämisen esikuvina.

Amerikkalaista markkinaorientoitunutta kapitalismia sen sijaan pidettiin 1980-luvulla tehottomana ja vanhanaikaisena. Yhdysvalloissa yrityksiä johdettiin toimitusjohtajavetoisesti ja johtajat olivat lyhytjänteisiä ja lähinnä nopeita voittoja tavoittelevia. Heidän katsottiin jo pitkään lyöneen laimin tutkimus- ja kehitystoiminnan ja vaarantaneen näin amerikkalaisten yritysten pitkäjänteisen kehittämisen (Dertouzos, Lester, & Solow 1989; Porter 1992). Menestyvien yritysten rakenteet näyttivät maailmanlaajuisessa vertailussa ”japanilais-saksalaisilta”.

Japanin kasvu ja menestys oli kuitenkin luotu pääasiassa tuotantopanoksia kasvattamalla. Sen enempää Japanissa kuin Suomessakaan ei ollut kiinnitetty huomiota yritysten alhaiseen pääoman tuottavuuteen ja sitä ylläpitäneeseen, laajalle levinneeseen sääntelytalouteen. Yritykset olivat voineet pitkään toimia suojassa kansainväliseltä kilpailulta (vrt. Pohjola 1996).

1980-luvun lopulla USA:n yritysmaailma alkoi uusiutua. Suuret institutionaaliset sijoittajat – eläkerahastot, säätiöt, vakuutuslaitokset, sijoitusrahastot jne. – alkoivat investoida voimakkaasti amerikkalaisiin suuryrityksiin. Ne olivat sitoutuneet huolehtimaan niille annettujen varojen arvonnoususta. Nämä lupaukset ja sijoittajien keskinäinen kilpailu johtivat siihen, että sijoittajat ryhtyivät aktiivisesti valvomaan yritysjohton toimintaa ja vaatimaan yritysten rakenteellisia uudistuksia. Omistajat tehostivat vaatimuksiaan toimimalla entistä aktiivisemmin osakemarkkinoilla ja osallistumalla yritysjärjestelyihin ja -valtauksiin. Jos he olivat tyytymättömiä yritysjohtoa kohtaan, he myivät osakkeensa (Useem 1996).

Samaan aikaan, kun japanilaiset pankit ja suuryritykset joutuivat suuriin vaikeuksiin, amerikkalaiset yritykset alkoivat menestyä. 1990-luvun alussa amerikkalaiset institutionaaliset sijoittajat laajensivat toimintaansa ulkomaille. Ne toimivat eri maissa kansallisten pääomamarkkinoiden säätelyn poistamiseksi.

Pääoman liikkuvuusesteiden poisto sekä korkea korkokanta yhtenäisti ja samalla nosti pääoman tuotto-odotuksia ja -vaatimuksia kaikkialla maailmassa. Kiristyneet vaatimukset paljastivat yritysten, toimialojen ja kansakuntien tehottomuuden. Tehottomuus oli suurelta osin rakenteellista, ja vaati perusteellista uudistustyötä.

Myös monen suomalaisen yrityksen johto kohtasi tehottomuusongelmat ja kiristyneet tuottovaatimukset heikosti valmistautuneena (Pohjola 1996).

Neuvostotalouden romahdus ja Neuvostoliiton hajoaminen vuonna 1991 johtuivat paljolti samoista syistä. Pääoman liikkuvuusesteiden poisto paljasti sosialistisen järjestelmän kilpailukyvyttömyyden ja Neuvostotalouden tehokkuusongelmat. Neuvostoliiton talouden kriisillä oli suuri vaikutus suomalaisen yrityssektorin toimintaan.

Neuvostoliiton taloudellinen heikkous heikensi Suomea taloudellisesti, mutta vahvisti sitä poliittisesti. Mitä heikommaksi Neuvostoliitto/Venäjä tuli, sitä rohkeammin Suomi nojautui länteen. Vuonna 1992 Suomi haki EY-jäsenyyttä. Seuraavana vuonna ulkomaalaisomistus vapautettiin ja Suomen Euroopan yhteisön jäsenyysneuvottelut alkoivat. Vuonna 1995 Suomesta tuli EU:n jäsen ja aktiivinen osapuoli Euroopan yhtenäisyyden rakentamisessa.

Vuonna 1995 tapahtui USA:ssa episodi, jolla ei heti näyttänyt olevan minkäänlaista suoraa yhteyttä suomalaisten yritysten rakenteelliseen tai kulttuuriseen muutokseen. Yritys nimeltä Netscape listattiin New Yorkin pörssiin tappiollisena. Se oli ensimmäinen yritys, joka listattiin, vaikka se ei koskaan ollut näyttänyt voittoa. Ensimmäisenä päivänä tämän Internet-yrityksen osakkeen kurssi nousi \$6:sta \$24:iin. Muutaman kuukauden kuluttua osakkeen arvo oli jo \$140. Yritys näytti edelleen tappiota. Netscapea seuranneet lukemattomat samanlaiset listaukset osoittivat, että yritystoiminnan pelisäännöt olivat muuttuneet. Se, mikä ennen oli pahe, oli muuttunut hyveeksi. Liikkeenjohdon voima saattoikin vahvistua ensin pääomamarkkinoilla ja vasta sen jälkeen tuote- tai palvelumarkkinoilla. Omistajan arvo syntyikin odotuksista, ideoista ja lupauksista. Yrityksiin liitetyt odotukset tulivat yhtäkkiä tärkeämmiksi kuin niiden liiketoiminnasta syntyneet tulokset, voitot tai tappiot.

Neuvostoliiton romahdus ja Netscapen listaus kuvaavat molemmat omalla tavallaan uuden aikakauden alkua: siirtymistä kylmän sodan aikakaudesta finanssivetoisen ”globalisaation” aikakauteen (Friedman 2000). Suomeen ja suomalaisiin yrityksiin tämä muutos vaikutti voimakkaasti. Valtiojohtoisesta suunnittelutaloudesta siirryttiin yhä selvemmin kilpailutalouteen. Tätä kehitystä kiihdytti uusi tietotekniikka ja

nykyaikainen informaatioteknologia. Suomi oli eturivissä uuden teknologian käyttöönotossa.

Globalisaatio taas merkitsi pääoman liikkuvuusesteiden murtumista ja reaaliaikaisten, yötä päivää auki olevien pääomamarkkinoiden muotoutumista ja täydellistymistä. Maailman finanssikeskukset sulautuivat yksiksi markkinoiksi, maailmalaajuiseksi pääomaverkoksi, jossa kansainväliset finanssiorganisaatiot ja monikansalliset yritykset siirtelevät valtavia pääomia salamannopeasti paikasta toiseen. Merkittävimmät suomalaiset yritykset tulivat 1990-luvulla kiinteäksi osaksi tätä globaalien pääomamarkkinoiden toimintaa ja sijoittajavetoista kilpailua. Suomen yrityssektorin rakenteellista ja kulttuurista muutosta viimeisen vuosikymmenen aikana tuskin voidaan ymmärtää ilman suomalaisen liikkeenjohdon voiman ja voimattomuuden kokemuksia tässä uudenlaisessa kansainvälisessä toimintaympäristössä.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Suomen yrityssektori on kahden viimeisen vuosikymmenen aikana kokenut perustavaa laatua olevan ja nopean muodonmuutoksen. Osasta suomalaisia yrityksiä on tullut ulkomaisten esikuviansa tapaan kansainvälisesti omistettuja, sijoituskohteina johdettuja ja sen mukaisten periaatteiden mukaan organisoituja yrityksiä. Osa suomalaisista yrityksistä on edelleen kansallisesti omistettuja ja tuotantoyksikköinä johdettuja.

Finanssivetoisuus uutena rakenteellisena ja kulttuurisena piirteenä merkitsee sitä, että myös eräiden keskeisten suomalaisten yritysten kilpailukykyä sekä liikkeenjohdon kyvykkyyttä ja voimaa mitataan yhä yleisemmin mittareilla, jotka kuvaavat menestymistä kansainvälisillä pääomamarkkinoilla. Enää eivät parhaita arvosanoja saa ne johtajat, jotka tuottavat kilpailijoitaan enemmän arvoa yksinomaan asiakkailleen. Heidän rinnalleen, tai jopa heidän ohitseen, nousevat johtajat, joiden yritykset tuottavat muita yrityksiä enemmän arvoa omistajilleen.

Kansainvälisten sijoittajien huomion vangitseminen, heidän odotustensa herättäminen sekä johtavien riskirahoittajien ja investointipankkien tuen saaminen ovat tulleet tärkeäksi osaksi myös suomalaisen liikkeenjohdon työtä. Osakkeiden arvonnousun avulla toteutettiin 1990-luvulla suuren mittakaavan yritysostoja ja toimialajärjestelyitä. Myös suomalaisten yritysten johto sai kokemusta tämänkaltaisista siirroista.

Finanssivetoisuuden voimistuessa sen takana olevien voimien – institutionaalisten sijoittajien, riskirahoittajien (*venture capitalist*) ja investointipankkiirien – näkyvyys ja voima ovat tulleet yhä selvemmin esiin. Kilpailu sijoitusmarkkinoilla on kiristynyt ja sijoittajien tulostavoitteet ovat pysyneet korkealla. Globaalin sijoitustoiminnan tuottovaatimukseksi vakiintunut 15 % ravistelee yritysmaailmaa ja kohdentaa uudelleen pääomia ja osaamista.

Osakemarkkinoita parhaillaan koetteleva taantuma uudistaa yrityksiä sisältä käsin. Heikolle perustalle rakennetut liikeideat ja yritykset tuhoutuvat ja todellista arvoa luovat, ihmisten jokapäiväisen elämän ympärille rakentuvat liiketoimet säilyvät. Institutionaalisten sijoittajien voima on heikentynyt ainakin hetkellisesti ja pakottanut sijoittajat itsetutkiskeluun sekä kyseenalaistamaan vanhoja sijoitusperiaatteitaan. Pääomamarkkinat eivät toki ole kadonneet maailmantaloudesta eivätkä menettäneet merkitystään, mutta niiden toiminta on muuttumassa. Varovaisuus on noussut jälleen kunniaan ja sijoittamisen aikaperspektiivi on pidentynyt.

Mitä pidemmälle finanssivetoisuus on vapaasti jatkunut, sitä selvemmäksi on tullut sen sisäisesti ristiriitainen luonne. Omistaja-arvoon perustuvat yrityssektorin rakenteelliset ja kulttuuriset muutokset ovat tulleet taitepisteeseensä. Muutokset, jotka ovat olleet olennainen osa tehottomien yritysten tehostamispyrkimyksiä, ovat tulleet uuteen vaiheeseen. Esimerkiksi liiketoimintarakenteiden tiukka fokusointi on osoittautunut tehokkaaksi ratkaisuksi kriisitilanteessa. Pitkään jatkunut tiukka erikoistuminen johtaa kuitenkin usein ”osaamisansaansa”. Ansa syntyy, kun erikoistuminen syrjäyttää vaihtoehtoisten liiketoimintojen oppimisen ja johtaa vähitellen jälkeen jäämiseen ja väärin asioiden osaamiseen ympäristön muuttuessa. Samoin omistaja-arvoa edistäneet yritysaneerukset ja osakesidonnaiset palkitsemisjärjestelmät ovat herättäneet kritiikkiä ja vastustusta normaaleissa

liiketoimintaolosuhteissa. Näin finanssivetoisuuden voimistuminen aiheuttaa pidemmällä aikavälillä yrityksissä rakenteellisia muutoksia, jotka uhkaavat eri sidosryhmien saavuttamia etuja ja herättävät sen vuoksi vastarintaa.

Tulevaisuudessa kysymys onkin ennen muuta tehokkaiden yritysten edelleen tehostamisesta ja tämän kehityksen tasapainottamista erilaisuuden arvostamisella. Tähän ei itsestään selviä rakenne- ja kulttuuriratkaisuja ole näköpiirissä.

Myös pienyritysten luonne on muuttunut viime vuosikymmenen aikana. Niitäkin seurataan sijoittajien toimesta tarkemmin kuin ennen. Suuryritykset ovat kiinnostuneita niistä ostokohteina, rahoittajat listautumiskohteina ja sijoittajat sijoituskohteina. Pienyritysten johtamiseen perinteisesti liitetyt arvot kuten itsenäisyys, vakaus, kohtuulliset tulostavoitteet ja elämäntapa alkavat menettää merkitystään. Omistaja- ja perheuskollisuus on heikentynyt. Pienyritystenkin johtaminen on alkanut muistuttaa pörssiyritysten johtamista.

Globaalit finanssimarkkinat ovat murtaneet suojamuureja myös julkisen sektorin organisaatioiden ympäriltä. Finanssivetoisuuden kasvu näkyy siellä tehokkuusajattelun läpitukenutumisena ja organisaatioiden yritysmäistymisenä. Valtionyhtiöitä yksityistetään ja valtionhallinnon organisaatioita, korkeakouluja ja sairaaloita johdetaan tiukasti tulosohjauksen periaattein ja arvioidaan yrityksistä tutuin tehokkuuskriteerein.

Omistajan lisäarvon yksipuolinen korostaminen nostaa myös jälleen esiin kysymyksen yritysten yhteiskunnallisesta vastuusta ja liiketoiminnan eettisistä ja ekologisista periaatteista. Mitä tapahtuu yrityksen markkina-arvolle, jos se tehokkuudessaan kuluttaa loppuun uusiutumattomia luonnonvaroja, aiheuttaa terveydellisiä haittoja, siirtää tuotantoaan alhaisten rajoitusten maihin, aiheuttaa onnettomuuksia...? Keskustelua syntyy erityisesti työttömyyden syistä, sosiaalisten turvajärjestelmien riittävydestä sekä pohjoismaisesta hyvinvointivaltiosta ja sen olemassaolon oikeutuksesta ja ehdoista.

Eri puolilta nouseva finanssivetoisuuden kritiikki ei toki kaada yrityksiä tai uhkaa markkinatalouden elinvoimaa. Se haastaa kuitenkin liikkeenjohdon kehittämään

omaleimaisia, kansalliset erityispiirteet huomioon ottavia toimintatapoja, rakenteita ja johtamisjärjestelmiä.

Vakava uhka finanssivetoiselle kehitykselle on finanssivetoisuus itse. Pystyvätkö globaalit pääomamarkkinat korjaamaan itse toimintaansa ja uudistumaan sisäisesti (Soros 1997)? Pystyvätkö yritykset muuttamaan vielä 1990-luvulla toimineet ja tuloksia tuottaneet rakenteet 2010-luvun olosuhteita vastaaviksi?

Käytännön johtopäätöksiä ja suosituksia:

Suomen yrityssektorin muutos on saanut viime aikoina runsaasti huomiota ja kiitosta osakseen. Suomi ja suomalaiset yritykset ovat pärjänneet hyvin kansainvälisissä vertailuissa. Mikä on tehnyt tämän menestyksen ja yrityssektorin onnistuneen muodonmuutoksen mahdolliseksi? Mitä Suomen yrityssektorin viimeaikaisesta kehityksestä voitaisiin oppia Suomessa ja ulkomailla?

Seuraavat suosituksenomaiset teesit nousevat esiin esitetystä Suomen yrityssektorin lähihistoriasta:

Suosituksia yritysjohtajille:

1. Altista yrityksesi kovalle kilpailulle. Siitä oppii, vaikka se tekeekin kipeää.
2. Opi parhailta – sektorilla tai maalla ei ole väliä.
3. Rakenna toimintasi oman kansallisen identiteetin varaan, suomalaiselle tavalle tehdä asioita.
4. Luovu syy-seuraus-ajattelusta. Yrityksen menestys ei synny siten, eikä maailma muutu sen mukaisesti.
5. Synnytä intohimoa ja unelmia yrityksiin ja yhteiskuntaan. Niistä on aina pula.
6. Rohkaise ja kannusta ihmisiä proaktiivisuuteen, reaktiivisuus syntyy luonnostaan.

Suosituksia talouspoliittisille päättäjille:

1. Yrityksen tai kansallisen liiketoimintajärjestelmän ei tarvitse olla erinomainen kaikessa. Repaleisuutta ja parantamisen varaa on hyvä olla. Se synnyttää drivea, jopa uusia ideoita.

2. Markkinataloudessa ei pidä ylikorostaa julkisen hallinnon merkitystä kehitystä eteenpäin vievänä voimana – mutta sen merkitystä ei myöskään kannata aliarvioida.
3. Pienen maan muuttamiseen ei tarvita kymmentä ”Nokiaa”, yksikin riittää!

Lähteet

- Ali-Yrkkö, Jyrki, Paija, Laura, Reilly, Catherine & Ylä-Anttila, Pekka (2000) Nokia – A big company in a small country, ETLA, B162 Series. Taloustieto, Helsinki.
- Djelic, Marie-Laure (1998) Exporting the American Model. Oxford University Press, New York.
- Djelic, Marie-Laure & Quack, Sigrid (2003) (eds.) Globalization and Institutions; Redefining the rules of the economic game. Edward Elgar, Cheltenham.
- Dertouzos, Michael, Lester, Richard & Solow, Robert (1989) Made in America: Regaining Productivity. MIT Press, Boston.
- Friedman, Thomas (2000) The Lexus and The Olive Tree. Anchor Books, New York.
- Haapanen, Mikko, Lainema, Matti, Lehtinen, Lasse & Lähdesmäki Tuomo (2003) Hallitus; omistajan asialla – johdon tukena. WSOY, Helsinki.
- Hirvonen, Ahti & Niskakangas, Heikki & Wahlroos, Jari (1997) Hyvä Hallitustyöskentely. WSOY, Juva.
- Hulkko, Kustaa & Pöysä, Kimmo (1998) Vakaa Markka. WSOY, Helsinki.
- Huolman, Mika, Pulkkinen, Matti, Rissanen, Mia, Tainio, Risto & Tukiainen, Sampo (1999) Ulkomaisen omistuksen vaikutus yrityksen johtamiseen ja innovaatioon. LTT-Research Ltd., Helsinki.
- Huolman, Mika, Walden, Pia, Pulkkinen, Matti, Ali-Yrkkö, Jyrki, Tainio, Risto & Ylä-Anttila, Pekka (2000) Omistajien etu – kaikkien etu? LTT-Research Ltd., Helsinki.
- Hurri, Jan (1989) ”Teollisuusyrityksille omat pankit”. Talouselämä 20, 60-61.
- Häikiö, Martti (2001) Globalisaatio. Nokia Oyj:n historia, osa 3. Edita, Helsinki
- Ikäheimo, Seppo, Löyttyniemi, Timo & Tainio, Risto (2003) Ylimmän johdon palkitsemisjärjestelmät. Hyvä saa palkkansa? Talentum, Helsinki.
- Jääskeläinen, Jukka (1991) Yrityksen listautuminen. Suomen Pörssisäätiö, Helsinki.
- Kanniainen, Vesa (1999) ”Yrittäjyys kansantalouden näkökulmasta”. Teoksessa Pekka Lehtonen (toim.) Strateginen yrittäjyys. Kauppakaari, Helsinki. 12-23.
- Kuisma, Markku (1993) Metsäteollisuuden maa. Gummerus, Jyväskylä.
- Kuisma, Markku (1997) Kylmä sota, kuuma öljy. WSOY, Helsinki.

- Leppänen, Seppo & Romppanen Antti (toim.) (1995) *Gloaalitalous ja Suomi*. J-paino, Helsinki.
- Lewis, R.D. and Gates, M. (2003) "Finns as Leaders – Corporate Ethics and Values". *Työn Tuuli*, 1, 12-21.
- Lilja, Kari & Moen Eli (2003) "Coordinating transnational competition: changing patterns in the European pulp and paper industry". Teoksessa Djelic, Marie-Laure & Quack, Sigrid (2003) (eds.) *Globalization & Institutions; Redefining the rules of the economic game*. Edward Elgar, Cheltenham. 137-160.
- Lilja, Kari & Tainio, Risto (1996) "The nature of the typical Finnish firm". Teoksessa Whitley Richard ja Kristensen Peer Hull(eds.), *The Changing European Firm – Limits to Convergence*. Routledge, Lontoo.
- Lovio, Raimo (2002) *Suomalaisten yritysten globalisoitumisvaihe vuonna 2001*. ETLA, Helsinki.
- Lumijärvi, Olli-Pekka (2002) *Pörssiyrityöiden omistajien erilaiset strategiat*. KPMG Consulting, Helsinki.
- March, James (1995) "The Future, Disposable Organizations and the Rigidities of Imagination". *Organization* 2, 3 / 4, 427-440.
- Ollila, Jorma (2000) "What does it take to build a global company". Göran ja Louise Ehrnrooth luennot, Svenska handelshögskolan 28.3.2000 (julkaisematon).
- Pohjola, Matti (1989) "Vain yksin ne kaksi: suurten teollisuusyhtiöiden hallitsevat omistusliittoutumat vuosina 1981, 1986 ja 1988". *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 2, 230-233.
- Pohjola, Matti (1996) *Tehoton pääoma; uusi näkökulma taloutemme ongelmiin*. WSOY, Helsinki.
- Porter, Michael (1992) "Capital Disadvantage: America's Failing Capital Investment System". *Harvard Business Review*, September-October.
- Puputti, Mikko (2003) *Strategic Perspectives on Foreign Stock Exchange Listings*, unpublished master's thesis, Organizations and Management, Helsinki School of Economics.
- Puustinen, Terho (2003) "Tuuli käy kabinetissa, parhaat hallitukset 2003". *Talouselämä* 32, 22-35.
- Rantanen, Esko (1995) "Ulkomaalaiset hyökyivät Suomeen". *Talouselämä* 25, 41-43.
- Ristimäki, Juhani (1989) "Uudet finanssiryhmät ja uudet strategiat muutoksen vauhdittajana". *Osuustoimintalehti* 5, 12-16.
- Saarnio, Antti, Puttonen, Vesa & Eronen, Anne (2000) *Omistajalähtöinen Johtaminen: Yritysjohto markkinoiden ristitulessa*. WSOY, Helsinki.

Soros, George (1997) ”Kapitalism som hot”. Dagens Nyheter, 15.1. 1997.

Tainio, Risto (1999) ”Ulkomaalaisomistuksen vaikutus suomalaisten yritysten johtamiseen ja rakenteeseen”. Teoksessa Kauranen Pentti (toim.), Suomalaisen Tiedeakatemian vuosikirja 1998. Vammalan Kirjapaino, Vammala.

Tainio, Risto (2000) ”Omistus- ja johtamisstrategiat tulevaisuuden Euroopassa”. Liiketaloudellinen Aikakausikirja (1), Vammala.

Tainio, Risto (2003, a) ”Financialization of key Finnish companies”. Nordiske Organisasjons-Studier 5, 2, s.61-68.

Tainio, Risto (2003, b) "Sonera - Rise an Fall of Financialized Internationalization. Teoksessa Mannio Pekka, Vaara Eero ja Ylä-Anttila Pekka (eds.)Our Path Abroad, Etlätieto, Helsinki.

Tainio, Risto & Lilja, Kari (2003) ”The Finnish business system in transition: Outcomes, actors and their influence”. Teoksessa Czarniawska Barbara ja Guije Sevon (eds.) Northern Lights: Organisation Theory in Scandinavia. Liber Abstrakt, Copenhagen.

Tainio, Risto, Räsänen, Keijo & Santalainen, Timo (1985) Suuryritykset ja niiden johtaminen Suomessa. Weilin+Göös, Helsinki.

Useem, Michael (1996) Investor Capitalism. Basic Books, New York.

Veranen, Jyrki (1996) Tuottoa vaativat omistajat. WSOY, Helsinki.

Whitley, Richard (1999) Divergent Capitalism. Oxford University Press, Oxford.

Williams, Karel (2000) ”From shareholder value to present-day capitalism”. Economy & Society 29 (1), 1-12.

POLIITTISEN HALLITSEMISEN JA JULKISEN HALLINNON KEHITYS 1980-2003

Seppo Tiihonen

Valtiovarainministeriö

TIIVISTELMÄ

Poliittisesta hallitsemisesta vuorovaikutteiseen hallintaan

Esityksen kohteena ovat poliittisen hallitsemismallin muutokset ja julkisen sektorin hallintopoliitiikka 1980-luvun alusta Vanhasen hallituksen asettamiseen saakka.

Poliittisella hallitsemisella ja poliittisella johtamisella tarkoitetaan tässä tutkimuksessa toimeenpanovallan käyttämistä, sen institutionaalisten puitteiden määrittelyä sekä poliittisen johtamisen yleisiä rakennepiirteitä. Esityksessä painotetaan poliittisen järjestelmän rakenteellisia muutoksia eli hallitusvallan institutionaalista kehitystä. Julkisen sektorin hallintopoliitiikalla tarkoitetaan julkisen sektorin organisatorisen ja toiminnallisen kehittämisen yleisiä periaatteita, kehittämislinjauksia ja strategioita.

Institutionaaliselta kannalta 1980-luvun lopulle saakka noudatettu hallitsemismalli perustui presidentin vahvaan asemaan, mikä johtui puolipresidentiaalisesta valtiosäännöstä sekä toisen maailmansodan määrittämästä ulkopoliittisesta asetelmasta. Vastuu hallitsemisen käytännöistä kuului keskustan ja vasemmiston puolueille, joiden diskurssissa hallituksia kutsuttiin kansanrintamahallituksiksi. Hallitsemismallin kolmannen institutionaalisen elementin muodostivat työmarkkinajärjestöt, jotka yhdessä valtiovallan kanssa luomansa niin sanotun tulopoliittisen päätöksentekojärjestelmän kautta osallistuivat markkinoiden ja yhteiskunnan hallintaan.

Ilkka Heiskasen (1977) analyysi suomalaisesta hallitsemismallista 1970-luvun lopulla kutsuu suomalaisen hallitsemismallin ydintä hyvinvointivaltiolliseksi superideologiaksi.

Sen keskeiset osat olivat 1) taloudellisen kasvun ideologia, 2) julkisen sektorin hyvinvointitehtävien laajentamisen ja kehittämisen ideologia, 3) alueellisen tasaisen sosiaalisen ja taloudellisen kehityksen ideologia ja 4) edustuksellisen ja osallistuvan demokratian kehittämisen ideologia.

Hallitsemismalli oli valtiojohtoinen ja siinä valtiolla ja julkisella sektorilla oli tärkeä rooli markkinoiden ja yhteiskunnan ohjaamisessa. Markkinat, yhteiskunta ja valtio eivät olleet keskenään tasavertaisia toimijoita, sillä valtio sijoittuu näiden yläpuolelle markkinoita ja yhteiskuntaa ohjaten, niiden toimintaperiaatteet ja instituutiot määritellen. Malli tunnetaan hyvinvointipoliittisena, Pohjoismaisena tai Skandinaavisena mallina. Mallin talous- ja yhteiskuntapolitiikkaa koskevat perusteet määriteltiin jo 1960-luvun alussa. Malli perustui koneanalogiaan: Talouden ja yhteiskunnan oletettiin toimivan tehokkaasti kuin kone, jos sitä vain käytetään oikein. Oli suunniteltava kokonaisvaltaiset ratkaisut, päätettävä toimenpiteistä ja hallinnoitava toimeenpano. Suunnittelu ja hallinnointi siirsivät päätösvallan poliittisilta elimiltä virkamiehille. Malli perustui teoriapohjaiseen kasvuoptimistiin, uskon yhteiskunnallisen ja taloudellisen kehityksen hallittavuudesta ja mitattavuudesta kvantitatiivisesti ja formaalin mallin avulla. Mallin perusoletukset joutuivat koetukselle ensimmäisen kerran öljykriisissä.

Hallitukset olivat tyytyväisiä rakentamaansa hallintokoneeseen, jota hallituspuolueet osasivat käyttää omien tavoitteidensa ajamiseen. Isojen periaatteellisten uudistusten kuoleutuessa uudistamisen ainoaksi etenemistieksi jäi teknisluonteinen tehostaminen ja eteneminen hallinnon sisäisillä päätöksillä.

Poliittisen hallitsemisen kannalta vuosi 1987 nostetaan uuden hallitsemismallin käynnistymispisteeksi, mutta ei kuitenkaan lopulliseksi rajapyykiksi. Tuolloin päättyi pitkään jatkunut punamultahallitusten kausi. Vuonna 1987 asetettu Harri Holkerin hallitus on ensimmäinen oire presidenttijohtoisen hallitsemisen päättymisestä ja puolueiden pyrkimyksestä siirtyä parlamentaariseen demokratiaan perustuvaan hallitsemiseen. 1990-luvulla oli helppo havaita, että Suomen poliittinen hallitsemisjärjestelmä oli institutionaalisesti muuttunut dramaattisella tavalla. Siirtyminen

presidenttijohtoisesti hallitsemismallista kohti eduskuntakeskeistä normaaliparlamentarismia siirsi presidentin taustalle ja nosti hallituksen politiikan keskiöön.

Sittemmin Neuvostoliiton hajoaminen, kylmän sodan päättyminen, syvenevä ja laajeneva Euroopan integraatio, sosialistinen maailmanjärjestyksen sortuminen ja taloudellinen globalisaatio mursivat hallitsemisen ulkopuoliset, suljetut kotimaiset institutionaaliset pidäkkeet. YYA-sopimuksen irtisanominen 1991, Suomen Euroopan unionin jäsenyys 1995 ja integroituminen EU:n poliittiseen päätöksentekojärjestelmään sekä osallistuminen Euroopan talous- ja rahaliittoon 1998 ovat poliittisen järjestelmän institutionaalisia vedenjakajia, jotka merkitykseltään vertautuvat itsenäistymiseen. Poliittisen hallitsemisen kolmas suuri murros on vahvan eduskuntakeskeisen parlamentarismimallin pohjalle rakentuva perustuslain voimaantulo vuonna 2000. Perustuslaki määrittelee kunkin maan hallitsemisen periaatteet, mutta Suomen uusi perustuslaki oli luonteeltaan aiemmin toteutettujen muutosten kodifointi, joka kruunasi vuonna 1987 alkaneen poliittisen hallitsemismallin muutokset valtiosääntöön. Se ei tuonut suurta muutosta hallitsemismalliin: Siinä ei otettu kantaa suomalaisen hallitsemismallin tosiasiallisiin epävirallisiin institutionaalisiin rakenteisiin, eikä se säädellyt konsensuspolitiikan korporatiivisia rakenteita.

Siirtyminen parlamentaariseen hallitsemismalliin on nostanut kuitenkin vaalien merkitystä. Aiemmin vaalien tulos ei juuri vaikuttanut poliittiseen linjaan eikä edes hallituskoalition rakenteeseen. Holkerin hallitus päätti Keskustan ja SDP:n varaan rakentuneen hallituskauden, mistä syystä näissä vaaleissa oli kyse suuresta murroksesta, joka käynnisti jatkuvasti vaihtuvien koalitioiden kauden Suomen politiikassa. Koska hallitukset ovat 1980-luvun alusta alkaen istuneet koko vaalikauden, hallitusvaihdoksista huolimatta politiikassa ilmenee tietynlaista jatkuvuutta. Toisaalta koska hallituspohjat ovat vuosina 1987, 1991, 1995 ja 2003 muuttuneet täysin erilaisiksi, tilanne ilmentää samaan aikaan jännittyntä epäjatkuvuutta. Holkerin hallitus päätti punamultahallitusten kauden aseveliakseliin pohjautuvalla hallituksella (1987), sittemmin siirryttiin

porvariyhteistyöhön (1991), sitten takaisin laajennettuun aseveliakseliin (1995) ja lopulta palattiin takaisin punamultaan (2003).

Kun kylmän sota oli päättynyt, Neuvostoliitto hajonnut ja presidentin valtaoikeudet siirtyneet valtioneuvostolle ja pääministerille ja kansallista päätöksentekoa Suomen EU-jäsenyyden myötä EU-tasolle ja jossain määrin myös alueelliselle ja paikalliselle tasolle, vanhaa poliittista hallitsemismallia edustavan jatkuvuuden vahvimiksi kantajiksi jäi kaksi instituutiota. Ne ovat kolmikantaa edustava korporatiivinen järjestelmä ja vahvan valtiovallan konsepti sekä sitä tukeva käytännön yhteiskuntateoria eli hyvinvointivaltio. Nämä instituutiot kytkeytyvät toisiinsa, sillä hyvinvointivaltion lujin tuki tulee valtiovallan ja työmarkkinajärjestöjen keskinäisestä sopimusjärjestelmästä. Kansainvälisen talouden avautuminen on kuitenkin vaikeuttanut kansallisen päätöksenteon kautta ja julkisin verovaroin rahoitettavien hyvinvointipoliittisten etuuksien ylläpitämistä. Sitä ei kuitenkaan ole kyseenalaistettu. Hyvinvointipolitiikan turvaamiseksi hallitukset ovat nostaneet tehokkuuden, tuottavuuden ja taloudellisuuden keskeiseksi tavoitteikseen ja yritysten kilpailukyvyn säilyttämisen ja taloudellisen kasvun turvaamisen tuon tavoitteen saavuttamisen välttämättömäksi keinoksi.

Poliittisen hallitsemismallin institutionaaliset puitteet määrittyivät suurelta osin kansainvälisen järjestelmän suunnalta. Kylmän sodan päättyminen, sosialismin romahdus, EU:n integraatio ja talouden globalisaatio ovat sen kirkkaimpia ilmenemismuotoja. Poliittisen hallitsemisen taloudelliset reunaehdot tulevat myös ulkoapäin. 1980-luvulla Yhdysvaltain ja Iso-Britannian hallitusten käynnistämä, markkinoiden merkitystä painottava talouspolitiikka omaksuttiin OECD:ssä ja kansainvälisissä finanssiorganisaatioissa. Se on tosiasiaa pakottanut pienemmät maat uudistamaan talouspolitiikan doktriinejaan, sillä kilpailussa mukana pysyminen vakiintuneiden keynesiläisten, laajaan julkiseen sektoriin perustuvien taloudellisten instituutioiden avulla kävi vaikeaksi. Suljettujen kansallisten markkinoiden avaaminen kansainväliselle kilpailulle on yhdenmukaistanut EU-maiden politiikkaa sekä talouden ja yhteiskunnan instituutioita.

Yhtenäisestä julkisesta hallinnosta eriytyneeseen valtioyhteisöön

1980-luvun alkupuolella hallinnon kehittämisessä pyrittiin yhdistämään suomalaisen oikeudellisen hallintoperinteen juridisia näkökantoja ja uuden hallintotieteellisen diskurssin tehokkuutta painottavia ajatuksia. Julkisen sektorin hallintopolitiikan arvot ja normit kulkivat juridisen ajattelun määrittämistä periaatteista kohti julkisen talouden ja julkisen vallan varaan rakentuneita periaatteita. Tästä kehityssuunnasta huolimatta oikeustiede toimi hallintopolitiikan syvärakenteiden kantavana voimana ja aina 1980-luvun lopulle saakka se määritteli sen, kuinka julkisen hallinnon päätöksenteko, organisaatorakenteet, finanssiahallinto ja virkamiesten asema tulisi järjestää. Asemaansa oikeustiede ei ole menettänyt vieläkään. Se tukee hallinnon keskeistä ominaisuutta eli vakautta. Pahimmillaan se voi muuttua jähmeydeksi ja byrokratismiksi.

Julkisen sektorin keskeisestä hyvinvointipoliittisesta roolista johtuen puolueet pitivät hallintoa kansanrintamahallitusten kaudella tärkeänä vaikuttamiskohteena. Virkanimitykset ja parlamentaariset komiteat palvelivat tuota tarkoitusta. Kun puolueet edustavat kansalaisten vaaleissa ilmaisemaa tahtoa, arvoja ja intressejä, hyvinvointivaltiollisen hallintamallin mukaan hallituksen poliittisen kokoonpanon muutoksen pitää heijastua myös hallintoon. Kun puolueet olivat aikansa miehittäneet hallintoa, hallinnon politisoituminen kääntyi pääläelleen. Puolueet huomasivat valtiollistuvansa virkamiesten kautta, sillä puolueet olivat perustaneet lukuisia työryhmiä hyvinvointivaltiollisia suunnittelutehtäviä varten. Kun poliittiset virkamiehet miehittivät puolueiden työryhmät, hallinnon politisoitumisen kääntöpuolena oli puolueiden virkamiehistyminen.

Vaikka monissa Euroopan maissa jo 1980-luvun alkupuolella arvioitiin uudelleen julkisen sektorin roolia talouden kehityksessä, suomalainen hallinnon kehittämisen diskurssi pitäytyi vielä tuolloin vahvasti kansallisissa perinteissä. Suomessa kavahdettiin yksityistämistä ja hallinnon teoreettis pohjaista uudistamista. Ennen toimenpiteisiin ryhtymistä oli synnyttävä poliittinen valmius kääntää kurssia ja omaksua uudenlaiset julkisen hallinnon institutionaaliset toimintaperiaatteet.

Suomessa julkisen hallinnon uudistuksia oli helppo lykätä, sillä julkisen talouden tilanne oli hallinnassa. Suomen veroaste oli vuonna 1985 40.8 % BKT:sta. Se oli Pohjoismaiden alhaisin. Julkisen palveluksen piirissä toimivien osuus oli myös koko 1980-luvun alkupuolen alhaisempi kuin muissa Pohjoisessa. Vuonna 1980 osuus oli merkittävästi alhaisempi kuin Suomen läntisissä naapurimaissa. Julkisen hallinnon piirissä työskentelevien määrä kasvoi 1980-luvulla kaikissa OECD-maissa Yhdysvaltoja, Iso-Britanniaa, Kanadaa ja Japania lukuun ottamatta. Näin ollen kriisitietoisuus julkisen hallinnon uudistamistarpeesta ei ollut erityisen suuri.

1980-luvun alkupuolella on jo tunnistettavissa merkkejä uudenlaisesta aktivoitumisesta. Hallintopolitiikan suunnittelukapasiteetti vahvistui ja hallinnon sisäisenä tavoitteena oli muun muassa hajauttaa keskushallinnon tehtäviä, vahvistaa ministeriöiden asemaa hallinnonalan ohjaajana, muodostaa erityisiä kehittämiskeskustyyppisiä virastoja hyvinvointipalvelujen laadun ohjaukseen, uudistaa alemmanasteista norminantoa, hajauttaa henkilöstöhallinnon ohjausta virastoille, uudistaa budjetointia ja kehittää tulosohjausta sekä vähentää keskitystä ylläpitänyttä ennakkollista finanssivalvontaa ja hajauttaa valtionosuusrakentamista.

Julkisen hallinnon muutosten ja hallinnon toimintaperiaatteiden kannalta vuosi 1987 on kahden eri ajanjakson välinen rajapyykki. Holkerin hallitus käynnisti syvällisiä hallinnollisia uudistuksia ja perinteisen hallintopoliittisen doktriinin uudistamisen. Hallitus perusteli uudistuksia hallitun rakenneuudistuksen diskurssilla. Vaikka uudistuksia olikin pohjustettu jo 1980-luvun alussa, vasta hallituspohjan vaihduttua uudistusajatuksia ryhdyttiin panemaan täytäntöön. Uusi hallitus tiedosti kiihtyvän globalisoitumisen asettamat haasteet Suomen suljetusti toimineille markkinoille, julkiselle hallinnolle ja yhteiskunnalle. Se määrittikin hallintouudistukset yhdeksi keskeisistä painopisteistään ja asetti erillisen hallintoministerin ja ministerivaltiokunnan johtamaan uudistuksia.

Holkerin hallituksen uudistusstrategia tuotti tuloksia myös siksi, että hallitus otti asiassa johdon itselleen. Kansainväliset esimerkit osoittavat, että laajempien hallintoreformien toteuttamiseksi tarvitaan selkeä poliittinen johto. Vain sen avulla voidaan muuttaa valtiota koskevaa ajattelutapaa. Vaikka hallintopolitiikan periaatteita koskevat linjaukset olivatkin monilta osin kotimaista alkuperää, hallitsemismallin ylimmän tason talouspolitiikkaa koskevat teoriat tulivat kansainväliseltä tasolta taloustieteistä ja käytännön talouspoliittisista doktriineista. Kansainvälisten markkinoiden avautuminen oli ollut käynnissä jo jonkun aikaa. Laajaa keynesiläisen talouspolitiikan doktriinia vastaan noussut markkinafundamentalistinen ajattelu levisi 1980-luvulla nopeasti OECD-maissa ja ulotti vaikutuksensa käsityksiin siitä, mitkä ovat valtion tehtävät, kuinka laaja julkisen sektorin tulisi olla ja millainen on hyvä julkinen hallinto. Markkinafundamentalismi suuntasi käsityksiä myös hallinnon uudistamisesta.

Kun julkisen palvelutuotannon osuus 1980-luvulla kasvoi nopeammin kuin koko kansantalous keskimäärin, julkisen sektorin uudistamisesta ja tuottavuuden lisäämisestä tuli välttämätöntä. Niinpä vuoden 1987 jälkeen valtionhallinnossa on otettu käyttöön markkinaperiaatteita, virastoja on liikelaitostettu, yhtiöitetty ja yksityistetty. Sen seurauksena budjettirahoitteisen virkamiehistön määrä on supistunut 1980-luvun lopun korkeimmalta tasoltaan noin 40 %. Kunnallishallinnon henkilöstön lukumäärä on pysynyt vakaana. Vuonna 1985 kunnallishallinnossa oli 404 000 työntekijää ja vuonna 1990, Holkerin hallituksen uudistusten jälkeen, luku oli noussut jo 434 000:een. Lamavuosina henkilöstön määrä aleni, sillä vuonna 1995 henkilöstö oli laskenut 394 000:een, mutta vuonna 2000 työntekijöiden määrä oli palannut 416 000:een ja vuonna 2002 luku kasvoi jo 423 000:een.

1980-luvun kuluessa perinteinen, juridisesti määrittynyt hallintopolitiikan diskurssi täydentyi yhä merkittävämmässä määrin managerialistisella tehokkuusajattelulla ja siihen tähtäävillä käytännöillä. Hallintouudistusten perusjuonne tarkoitti siirtymistä legalistisesta hallintokulttuurista ja -käsityksistä managerialistiseen ajattelumalliin. Sen perusajatukset tulivat uudistuneesta ja kehittyneestä organisaatioteoriasta, jota sovelletaan

ennen muuta yrityksissä. Siinä painotetaan johtamista, taloudellisia hallintamalleja ja kiihokkeita.

Suomen kansallinen linja hallinnon uudistuksissa ilmenee selkeästi julkisen sektorin hallintopoliittikan irrottautumisesta yhtenäisvaltiomallista kohti eriytynyttä valtioyhteisömallia. Keskitetyn ohjaamisen ja johtamisen sijasta valtio vastaa talouden ja yhteiskunnan toimintajärjestelmistä yhteistoiminnassa markkinoiden ja kansalaisyhteiskunnan kanssa. Tämä ajatus ei ole esillä kansainvälisessä hallintopoliittisessa keskustelussa. Perinteisten hallinnollisten tehtävien hoidossa yhdistyvät legalistinen traditio ja moderni managerialismi. Julkisen hallinnon tehtävissä korostetaan hyvän hallinnon arvoja. Julkisten liiketoimintojen ohjauksessa sovelletaan liiketaloudellisia malleja ja noudatetaan kannattavuutta korostavia liiketoiminnan arvoja. Julkisissa palvelutehtävissä noudatetaan hyvän hallinnon menettelyjä ja sovelletaan palveluhallinnon arvoja. Vahva kunnallinen itsehallinto ilmentää parhaalla tavalla Suomessa tätä eriyttämispyrkimystä.

Suomen EU-jäsenyyden merkitys todettiin edellä erityisen merkittäväksi Suomen poliittiselle hallintamallille. Julkiselle hallinnolle EU:n vaikutus on vähäisempi, vaikka ei suinkaan merkityksetön. EU:n hallinto on perustaltaan ranskalainen ja siten luonteeltaan hierarkkinen, salaileva ja virkamiesvaltainen. Koska EU ei puutu jäsenmaidensa hallintoihin eikä ohjaa hallinnon kehittämistä, EU:n vaikutus Suomen hallintoon on välillistä: Kun EU:n tehtäväkentän kasvun johdosta entistä useampia politiikan lohkoja käsitellään osana EU-prosessia, heijastuvat EU:n hallintoperiaatteet myös Suomeen. Muun muassa Suomen hallinnon laaja julkisuusperiaate on joutunut tekemään tietä EU:n suppeammalle julkisuusperiaatteelle ja hallintokulttuurille.

Julkisen hallinnon uudistaminen on yksi Suomen 1990-luvun taloudellisen menestyksen keskeisistä edellytyksistä. Hallinnon uudistuksia on toteutettu Suomessa pitkäjänteisesti ja pitkän aikavälin strategiaan perustuen, vaikka hallitusten painotuksissa onkin ollut eroja. Strategian keskeiset osat ovat: 1) kansallinen yksimielisyys uudistuksen linjauksista, 2) yli hallitusten ulottuva jatkuvuus, 3) poliittisen ja ammatillisen johdon

kiinteä yhteistoiminta ja vuorovaikutus, 4) hallinnon uudistusalueiden keskinäinen koordinaatio ja 5) pitkän aikavälin tavoitteiden asettaminen. Pitkäjänteisyys on tuottanut tuloksia, mutta toisaalta se on myös osoittanut, ettei uudistamista voida keskeyttää.

1980-luvun lopulla käynnistynyt julkisen sektorin pitkäjänteinen uudistamistyö on tukenut Suomen kansainvälistä kilpailukykyä. Uudistukset ovat tuottaneet tuloksia johtuen siitä, että ne on käynnistetty keskitetyn ohjausmallin pohjalta. Uudistusten eri osat – hallintopolitiikan linjaukset, organisaatorakenteiden, ohjausjärjestelmien, henkilöstöhallinnon sekä finanssihallinnon uudistukset – on koottu laaja-alaisiksi uudistusohjelmiksi. Uudistusten onnistumista on tukenut poliittisten päätöksentekijän vahva sitoutuminen uudistuksiin. Julkisen talouden kriisin kärjistyttyä taloudelliseksi lamaksi hallinnon uudistaminen sai vauhtia ja se hyväksyttiin yksimielisesti yli ideologisten rajojen. Akuutin kriisin helpottuessa ja julkisen velan pienentyessä uudistushalukkuus on laantunut.

Paljon muuttui, mutta ei sentään kaikki

Tutkimus osoittaa, että poliittisen johtamisen ja hallitsemismallin keskeiset periaatteet ovat uudistuneet 1980- ja 1990-luvulla. Konsensuspolitiikka kuuluu suomalaisen hallitsemismallin kovimpaan ytimeen. Julkinen hallinto on kokenut kovia muutoksia, mutta byrokratian peruselementit eivät ole murtuneet. Suomalaista julkisen sektorin varaan rakentuvaa hyvinvointivaltiota on virtaviivaistettu, mutta sen valtiojohtoiseen perusluonteeseen ei ole kajottu. Pohdin lopuksi näiden piirteiden uudistamismahdollisuuksia.

Konsensuspolitiikan tulevaisuutta ei voida irrottaa sen menneisyydestä, vaikka menneisyyden korostaminen vaikeuttaakin muutosskenaarioiden tekemistä. Tutkijat ovat etsineet kansallisen yksimielisyyspolitiikan juuria ja perusteita eri suunnilta. Siihen on löydetty monia perusteita Suomen historiasta. Risto Alapuro (1999) korostaa kansalaissodan merkitystä ja pitkää heijastusvaikutusta sekä sen taustalta pilkistävää Venäjän sosialistista vallankumousta. Sosiaaliset ristiriidat vuosisadan vaihteessa

erityisesti maaseudulla, ristiriitojen ratkaisuksi tarjotut vallankumouksen poliittiset ideologiat sekä Suomen ja Venäjän yhteisen historian konfliktialttiit piirteet muodostivat moniulotteisen taustan vuoden 1918 kansalaissodalle. Ristiriitoja koetettiin sovittaa käymällä käsiksi sodan syihin, rakentamalla yhteisymmärrystä sodan voittajien ja häviäjien kesken ja tasoittamalla erimielisyyksiä. Yksimielisyyspolitiikan ensimmäiset syntysanat lausuttiin A. K. Cajanderin vuoden 1937 punamultahallituksessa, sillä hallitus mursi sosialistien ja ei-sosialistien välisen rajan ja pakotti sosialistit ja maalaisliiton yhteistyöhön hallituksessa. Yksimielisyyspolitiikan toinen ilmentymä on niinkään sota-ajan tuote: Talvisodan sytyttyä työmarkkinajärjestöt solmivat keskenään ”tammikuun kihlauksen”, joka loi pohjan työehtosopimusjärjestelmälle ja järjestöjen keskinäisille suhteille.

Sodan jälkeen presidentti Kekkonen otti kommunistien integroinnin suomalaiseen yhteiskuntaan keskeiseksi poliittiseksi tavoitteekseen. Kun puolue hylkäsi vallankumoustavoitteensa, integroituminen hyväksyttiin laajemmin. Presidentti korosti kansallista sopua ja eheyttä. Työmarkkinajärjestöjen piirissä sodan aikana syntynyt sopu jatkui sodan jälkeen sosialidemokraattien ja työnantajien keskinäisenä aseveljeytenä. 1970-luvun lopulla konsensus muuntui toisaalta kansanrintamahallituksen ja toisaalta tulopoliittisten sopimusten muodossa työmarkkinakonsensukseksi.

Neuvostoliiton romahdus muutti suomalaisen yhteiskunnan poliittisia asetelmia monessa suhteessa. Se heijastui myös konsensuspolitiikkaan. Holkerin hallitus päätti vuosikymmeniä jatkuneen punamultakonsensuksen. Ahon hallitus palautti porvarillisten ja sosialististen puolueiden ideologisen rajalinjan voimaan. Tuon ideologisen rajan ylittämistä oli pidetty toisen maailmansodan jälkeisen politiikan suurena linjana ja keskeisenä periaatteena. Nämä ideologiset irtiotot olivat esisoihtoa Lipposen hallitukselle, jota Alapuro pitää osoituksena bolsevikkien vuosisadan päättymisestä myös Suomessa. Hallituksessa ”istuvat vapaussodan valkoisten ja kansalaissodan punaiset perilliset, äärimmäinen oikeisto ja äärimmäinen vasemmisto. Tämä on luultavasti ainutlaatuista koko läntisessä Euroopassa. Tietysti se tarkoittaa samalla, että kovin äärimmäisiä eivät konsensus-Suomen ääripuolueet ole.” (Alapuro 1999, 111). Tulkinta on ylväs, mutta sitä

himentää yhteisymmärryksen hintalappu eli politiikan arkipäiväistyminen ja ideologisten kysymysten katoaminen ja politiikan muuttuminen käytännön hallinnoinniksi, joka ei ole kyennyt ratkaisemaan vuodesta 1991 jatkunutta massatyöttömyyttä.

Sodan oloissa syntyneeseen ja sen jälkimainingeissa vahvistuneeseen työmarkkinakonsensukseen Neuvostoliiton romahdus ja Euroopan integraatio eivät ole vaikuttaneet, vaikka rakenteellisen työttömyyden kasvun, epätyypillisten työsuhteiden lisääntymisen, elinkeino- ja ammattirakenteen muutoksen, markkinoiden globalisoitumisen, toimialojen tuotantorakenteiden ja tuottavuuskehitysten erojen, pääoman ja työvoiman liikkuvuuden lisääntymisen ja yritysten joustavien tuotantomallien on katsottu luovan paineita muuttaa työehtosopimusjärjestelmää. Siirtyminen hajautettuun järjestelmään ei ole toteutunut. Erityisesti Suomen talouden riippuvuus kansainvälisen talouden kehityksestä on tukenut keskitettyjä ratkaisuja yhteisvastuullisuuden nimissä. Tulopoliittiset ratkaisut ovat turvanneet työrauhan ja matalan inflaation jatkumisen. Työmarkkinakonsensus on taustalla myös Suomen EMU-jäsenyydessä sekä syksyn 2002 eläkeratkaisuissa.

1990-luvun erilaiset hallitusratkaisut eivät myöskään ole rikkoneet konsensusta hyvinvointipolitiikasta, jota kaikki hallitukset toteuttavat ja jonka perusteita ei kyseenalaisteta. Sitä vastoin kolmikantainen tulopoliittinen sopimusjärjestelmä nousee aika ajoin keskusteluun. Tuo keskustelu kytkeytyy suoraan suomalaisen hallintamallin arimpaan kohtaan: hyvinvointipolitiikan korporatiiviseen ulottuvuuteen, eturistiriitojen keskitettyyn sääntelyyn ja kansalliseen yhteisymmärrykseen. Se on parlamentaarisen ja korporatiivisen järjestelmän saranakohta. Mallin toimivuutta ja tulevaisuutta arvioitaessa ja sen etuja ja haittoja keskenään punnittaessa on kiinnitetty huomiota siihen, että järjestelmä on toiminut vuosikymmeniä yhteiskunnallisten ristiriitojen rauhanomaisena ratkaisumenetelmänä ja estänyt niiden kärjistymisen. Huomio pitää paikkansa suljetun talouden oloissa. Tällöin se turvasi työmarkkinajärjestöille poliittista vaikutusvaltaa asioissa, jotka eivät koskeneet vain työoloja. Järjestelmä toimi hyvin niin kauan kuin julkinen valta kykeni vahvasti säätelemään kansallisia markkinoita. Turvatessaan

yhteiskunnan rauhallisuuden järjestelmälle on löydetty vankkoja taloudellisia perusteluja. Avoimen talouden oloissa mallia on kuitenkin arvosteltu, sillä sen on nähty vaikeuttavan työelämän välttämättömiä rakenneuudistuksia, jäykistävän markkinoita sekä estävän tuottavuuden erojen huomioon ottamisen palkkaratkaisuissa ja siten jopa aiheuttavan työttömyyttä.

Konsensus on suomalaisen menestyksen vahvuus, mutta samalla myös sen Akilleen kantapää. Konsensushakuisuuden johdosta kaikki halutaan istuttaa samaan veneeseen sopuisasti. Jarmo Virmavirta (2003, 148) kärjistää asian seuraavasti: ”Tarvitaan uusi uskonpuhdistus, joka korvaa tulopoliittisen kokonaisratkaisun liturgian ja jakaa uudelleen työmarkkinapaavien pöytähopeat. Kuka olisi suomalainen talouspolitiikan Luther, joka naulaisi eduskunnan oveen teesit.” Virmavirran kysymys koskee sitä, kuinka avoimen talouden pelisäännöillä toimiva kansantalous kykenee turvaamaan parhaiten yritysten toimintaedellytykset. Jos konsensus ei turvaa kansainvälistyneiden yritysten kilpailukykyä Suomessa, Suomesta häviää työpaikkoja ja siten konsensuksen piirissä päätettävien asioiden määrä ja jaettava hyvä vähenee. Kyse on siitä, millainen on avoimen talouden hallintamalli. Sen suunnittelussa pitäisi edetä nopeasti käytännön toimiin ja ratkaisuihin.

Kohti uudenlaista hallintaa

Suomalaisen hyvinvointipolitiikan ongelmat globaalissa kansainvälisessä taloudessa johtuvat suomalaisen mallin valtiokeskeisyydestä. Julkinen valta vastaa kaikista hyvinvointipalveluista ja ne rahoitetaan julkisen talouden kautta. Vaikka julkiset palvelut ovat hyvät, niiden aiheuttama verorasitus on kansainvälisesti vertaillen kova eikä sen alentamiselle ole mahdollisuuksia tulevaisuudessakaan väestön demografisen rakennemuutoksen johdosta. Tästä johtuen vastuuta hyvinvointimenoista pitäisi siirtää julkisesta taloudesta yksityisille, lisätä palvelujen käyttäjien vastuuta ja saada yksityiset palveluntarjoajat mukaan. Julkisen hallinnon uudistukset ovat lisänneet hallinnon tehokkuutta, tuoneet hallintoon tulosvastuuta ja avoimuutta, mutta julkisiin menoihin kohdistuvia kovia supistamisaineita ne eivät ole padonneet.

Tässä tutkimuksessa on eritelty nykyisen hallintomallin keskeisiä piirteitä. En usko, että uudistusten jatkaminen, tuottavuuden ja tehokkuuden lisääminen sekä hallinnon rationalisointi ja saneeraus kykenevät puuttumaan suomalaisen hallintamallin perusongelmaan eli sen muuttumattomuutta ylläpitäviin institutionaalisiin perusteisiin. Tämän tutkimuksen kohteena ei ole hyvinvointipolitiikka, joten siihen ei tässä paneuduta. En pohdi hyvinvointipolitiikan institutionaalisten rakenteiden uudistamista eli korporatiivisen ja parlamentaarisen ohjauksen suhdetta, vaikka se kuuluukin hallintapolitiikan piiriin. Sen sijaan teen esityksen julkisen toiminnan uudistamisen seuraavista askelista 1990-luvun lopulla muotoutuneen uuden hallinta-ajattelun pohjalta. En erittele hallintakäsitteen taustoja (ks. Tiihonen 2001; 2004) enkä vaihtoehtoisia käsityksiä siitä, vaan tiivistän sen seitsemään periaatteeseen, joiden pohjalta voitaisiin etsiä konkreettisia ratkaisuja.

Hallinta tarkoittaa neljää asiaa:

Ensinnäkin hallinta-ajattelu ei ole lähtökohtaisesti valtiokeskeinen. Jos jokin asia voidaan hoitaa byrokratian ja normiohjauksen sijasta markkinoiden ja yhteiskunnan toimesta, yksityisille ratkaisuille on annettava etusija.

Toiseksi uudelle hallinta-ajattelulle on luonteenomaista alhaalta lähtevä ohjaus ja verkostomainen toimintatapa, neuvottelut ja muut vuorovaikutuksen muodot.

Kolmanneksi yksityisen ja julkisen vastakohdan sijasta modernissa hallinnassa painotetaan yksityisen ja julkisen luottamukseen perustuvaa yhteistoimintaa ja yhteistä pelisääntöjen määrittelyä sekä ohjaamisen sijasta mahdollisuuden luomista.

Neljänneksi vaikka hallinnasta vastaavat verkostot ovatkin itseohjautuvia eivätkä sikäli perinteisessä mielessä valtiosta riippuvaisia, sillä on edelleen etuoikeutettu ja muita vastuullisempi asema hallintaverkostojen johtamisessa.

Viidenneksi uusi hallintapolitiikka suhtautuu keinoihin aiempaa kokonaisvaltaisemmin ja avoimemmin. Kuhunkin ongelmaan pyritään löytämään siihen sopivat ratkaisut.

Kuudenneksi uusi hallinta-ajattelu luottaa perinteistä valtiojohtoista hallitsemista vahvemmin markkinoiden itsesäätelyyn ja jättää kansalaisyhteiskunnalle nykyistä suuremman vapauden ihmisten oman elämän hallinnasta. Vapauden vastapainona ovat aiempaa suurempi vastuu.

Seitsemänneksi hallinta-ajattelu ei koske vain julkisen hallinnon kysymyksiä, vaan ulottuu myös poliittiseen johtamiseen ja hallitsemiseen.

POLIITTISEN HALLITSEMISEN JA JULKISEN HALLINNON KEHITYS 1980-2003

Motto:

”On näet muistettava, ettei mikään yritys ole vaikeampi alkaa, vaarallisempi suorittaa ja epävarmempi tuloksiltaan kuin uuden järjestelmän voimaan saattaminen. Uudistaja näet saa vastaansa kaikki ne, joille vanha olotila oli edullinen; ja nekin joita uusi voisi hyödyttää, ovat sen laimeita puolustajia. Tämä penseys johtuu osaksi siitä, että ihmiset ovat epäuskoisia eivätkä yleensä luota uudistuksiin ennenkuin pitkällisen kokemuksen jälkeen. Niinpä käykin, että milloin vaan uuden olotilan vastustajilla on tilaisuutta käydä kimppuun, he heti tekevät niin, kun taas ystävät puolustavat sitä niin laimeasti, että ruhtinasta uhkaa heidän kanssaan vaara.” Niccolo Machiavelli: Ruhtinas (1918, 40).

1 TUTKIMUSKOHDE

1900-luvun lopun sosiaalisia innovaatioita selvittävän tutkimushankkeen käsillä olevan osaprojektin kohteena on 1) poliittisen hallitsemistavan¹ sekä 2) julkisen sektorin hallintopolitiikan muutos vuoden 1980 jälkeen. Tutkimusongelmaa voidaan lähestyä kolmelta eri suunnalta. Ensinnäkin voidaan kysyä, mikä rooli ja merkitys poliittisella hallitsemisella ja julkisella hallintokoneistolla oli puitteiden luoja kansakunnan rakenteellisessa sopeutumisessa kansainväliseen toimintaympäristöön ja teknologiseen kehitykseen. Toiseksi poliittista hallitsemista ja julkista hallintoa voidaan tarkastella innovaatioiden kohteena, johon kohdistui paineita kansainväliseltä tasolta, kansalaisilta vaaleissa, markkinoiden ja niiden toimijoiden suunnalta sekä kansalaisyhteiskunnasta

¹ Jan-Magnus Jansson (1993, 15-16) käyttää termiä poliittinen hallitsemistapa analysoidessaan suomalaisen poliittisen johtamisen ja poliittisen hallitusmallin kehitystä. Termi ei kuitenkaan kuulu teoksen peruskäsitteisiin. Suomen poliittisen järjestelmän ja valtiollisen johtamisen *grand old man* Jaakko Nousiainen puhuu eri teoksissaan poliittisesta hallitustavasta, hallitusmallista, hallitusjärjestelmästä, valtiollisesta johtamisesta ja hallintajärjestelmästä. Käsitettä poliittinen hallitseminen hän ei käytä. (Ks. Nousiainen 1980; 1988 ja 1992.) Ilkka Heiskasen terminologiassa poliittinen hallintatapa tarkoittaa julkisen hallintajärjestelmän poliittis-hallinnollisen ohjausjärjestelmän ohjausideologiaa (Heiskanen 1977). Vaikka käsitteet poliittinen hallitseminen ja poliittinen hallitsemismalli eivät olekaan vakiintuneet suomalaisen politiikan tutkimuksen käyttöön, pidän niitä parempana kuin vaihtoehtoisia hallitus-johtoisia käsitteitä, jotka viittaavat maan hallitukseen. Käsitettä hallinta pidän ongelmallisena, sillä hallinnalle on kehittynyt viime vuosina erityismerkitys, joka kytkeytyy poliittisen johtamisen pitkän linjan muutokseen. (Ks. käsitteestä Tiuhonen 2001.)

poliittisten prosessien ja julkisuuden toimiessa välittäjinä. Kolmas näkökulma tutkimuskohteeseen painottaa poliittisen hallitsemisen ja julkisen sektorin hallintopoliittisten strategioiden kehitystä sellaisinaan kytkemättä niitä kansakunnan muutoksen välineiksi pohtimatta hallitsemiskäytäntöjen ja hallintopoliittisten strategioiden merkitystä tai muutosten syitä ja välitysmekanismeja. Tässä tutkimuksessa painotetaan toista ja kolmatta näkökulmaa.

Poliittisella hallitsemisella ja poliittisella johtamisella tarkoitan tässä tutkimuksessa toimeenpanovallan käyttämistä, sen institutionaalisten puitteiden määrittelyä sekä poliittisen johtamisen yleisiä rakennepiirteitä. Painotan poliittisen järjestelmän rakenteellisia muutoksia eli hallitusvallan institutionaalista kehitystä.

Julkisen sektorin hallintopolitiikalla tarkoitan julkisen sektorin organisatorisen ja toiminnallisen kehittämisen yleisiä periaatteita, kehittämislinjauksia ja strategioita. Yksityiskohtaisiin hallinnon muutoksiin en tässä paneudu.

Tarkastelen poliittista hallitsemista ja julkisen sektorin hallintopolitiikkaa yleisellä tasolla sekä institutionaalisten järjestelmän, hallitsemisen kokonaisrakenteiden ja ohjauksen rakenteiden muutosten kannalta. Ajallista ulottuvuutta tutkimus saa yksinkertaisesta vertailusta Ilkka Heiskanen (1977) 1970-luvun lopun suomalaisen hallitsemismallin analyysiin. Heiskanen nimittää poliittista hallitsemista ohjannutta ajattelutapaa ohjausideologiaksi, millä tarkoitetaan sitä tapaa ja tyyliä, jolla julkisen järjestelmän eri osien suhteet ja sen ohjaussuhde kollektiiviseen ja markkinaperusteiseen järjestelmään järjestetään (mt., 21). Poliittisen hallitsemisen yleistä toimintalogiikkaa ja ohjauksen ideologiaa Heiskanen kutsuu yhteiskunnan superideologioiksi. Ne määrittävät sektorikohtaiset hallitsemisideologiat. 1970-luvulla hyvinvointivaltiollisen superideologian osat olivat Heiskanen mukaan 1) taloudellisen kasvun ideologia, 2) julkisen sektorin hyvinvointitehtävien laajentamisen ja kehittämisen ideologia, 3) alueellisen tasaisen sosiaalisen ja taloudellisen kehityksen ideologia ja 4) edustuksellisen ja osallistuvan demokratian kehittämisen ideologia. (Mt., 46.)

Julkisessa hallintajärjestelmässä Heiskanen erottaa 1) varsinaisen poliittis-hallinnollisen ohjausjärjestelmän, 2) julkisen, toteuttavan hallintajärjestelmän ja 3) yhteiskunnan julkisen peruspalvelu- ja hyvinvointisektorin (mt., 17-19). Tässä tutkimuksessa en erittele julkista hallitsemisjärjestelmää yhtä syvällisesti kuin Heiskanen. Kohdistan tutkimuksen käytännön syistä poliittisen johtamisen rakennepiirteisiin ja julkisen sektorin kokonaisrakenteisiin. Painotan valtionhallinnon muutoksia. Kunnallishallinnon ja julkisten markkinatehtävien kehitystä en erittele.

Heiskasen määrittelemät julkisen sektorin hallintaperiaatteet – samoin kuin poliittisen hallitsemisen periaatteet – soveltuvat tämän tutkimuksen lähtökohdaksi monestakin syystä. Ensinnäkin 1970-luvun loppu on suomalaisen hyvinvointivaltion kehityksen kypsä huippu. Toiseksi Heiskasen määrittely kytkee julkisen sektorin johtamisen ja hallitsemisen yleiseen poliittiseen hallitsemiseen, markkinahallintaan sekä kansalaisyhteiskunnan hallintaan.² Analyysi kattaa toiminnan kaikki ulottuvuudet ja alat. Kolmanneksi Heiskasen määrittely kuuluu aikalaisdiskurssin piiriin, eikä se edusta jälkikäteen esitettyä tutkijakeskustelua. Neljänneksi se perustuu kattavaan empiriseen tutkimusaineistoon, ei pelkästään hyvinvointivaltiota erittelevään teoreettiseen ja kansainväliseen keskusteluun. Se kytkeytyy suomalaiseen julkisen sektorin hallitsemisen aikaistodellisuuteen. Viidenneksi Heiskasen analyysi on helppo sijoittaa hallitsemisen ajalliseen jatkumoon. Heiskasen luonnehtimaa hallitsemismallia voidaan verrata hyvinvointivaltiota edeltävän oikeusvaltiollisen hallitsemismallin perusoletuksiin.

Rajaan tutkimuksen ajallisesti 1980- ja 1990-luvuille. En tarkastele kautta yhtenäisenä ajanjaksona, vaan jaan sen kahteen periodiin, joiden vedenjakajaksi sijoitan vuoden 1987. Periodisointia perustelen sekä poliittisen hallitsemisen että hallintopolitiikan muutosten avulla.

² Heiskanen käyttää käsitettä hallintajärjestelmä. Se tarkoittaa ”kansalaisten mobilisoinnin ja resurssien hankinnan ja kohdentamisen kautta yhteiskunnan ohjauksen osallistuvien ja tässä ohjaustoiminnassa tavoitteiltaan, organisoitumisperiaatteiltaan ja toiminnan normiperustaltaan samankaltaisten instituutioiden ja niiden puitteissa toimivien organisaatioiden muodostamaa kokonaisuutta.” (Heiskanen 1977, 16).

Poliittisen hallitsemisen kannalta vuotta 1987 voidaan pitää uuden hallitsemismallin käynnistymispisteenä, mutta ei kuitenkaan lopullisena rajapyykkinä. Tuolloin päättyi lähes yhtäjaksoisesti vuodesta 1966 jatkunut punamultahallitusten (tai niin sanottujen kansanrintamahallitusten) kausi, joka perustui presidentin vahvaan asemaan. Vuonna 1987 asetettu Harri Holkerin hallitus on ensimmäinen oire presidenttijohtoisen hallitsemisen päättymisestä ja puolueiden pyrkimyksestä siirtyä kohti parlamentaariseen demokratiaan perustuvaa hallitsemista. Yritys epäonnistui, mutta siitä jäi siemen itämään. Toisaalta vuotta 1987 vastaan on monia vastaväitteitä. Ensinnäkin Neuvostoliitto hajosi, kylmä sota päättyi ja sosialistinen maailmanjärjestys sortui muutama vuosi myöhemmin. Vasta nämä muutokset mursivat hallitsemisen ulkopuoliset ja suljetut institutionaaliset pidakkeet. Neuvostoliiton hajoamisen seurauksena YYA-sopimus sanottiin irti. Vasta näiden oleellisten muutosten on tulkittu päättäneen toisen tasavallan aikakauden (ks. Alasuutari 1996). Toiseksi vuoteen 1995 ajoittuva Suomen liittyminen Euroopan unionin jäseneksi ja integroituminen EU:n poliittiseen päätöksentekojärjestelmään on poliittisen järjestelmän vedenjakaja, jota voidaan verrata itsenäistymiseen. Kolmas suuri poliittisen hallitsemisen murros on vahvan eduskuntakeskeisen parlamentarismimallin pohjalle rakentuva perustuslain voimaan tulo vuonna 2000. Uusi valtiosääntö kirjasi ainoastaan aiemmat muutokset lainsäädäntöön. Perustuslaki määrittelee kunkin maan hallitsemisen periaatteet, mutta Suomen uusi perustuslaki vuodelta 2000 oli luonteeltaan aiemmin toteutettujen muutosten kodifiointi, joka kruunasi vuonna 1987 alkaneen poliittisen hallitsemismallin muutokset valtiosääntöön. Sitä ei siten itsessään voida pitää isona käänteenä. (Jyränki 2000; Sipponen 2000.)

Käsittelen hallitsemisen ohella julkisen hallinnon muutoksia ja hallinnon toimintaperiaatteiden eli hallintopolitiikan kehitystä. Siltä kannalta vuosi 1987 on kahden eri ajanjakson välinen rajapyykki. Holkerin hallitus käynnisti syvällisiä hallinnollisia uudistuksia ja perinteisen hallintopoliittisen doktriinin uudistamisen. Vaikka uudistuksia oli pohjustettu jo 1980-luvun alussa, vasta hallituspohjan vaihduttua uudistusajatuksia ryhdyttiin panemaan täytäntöön. Hallintopolitiikan kannalta vuosi 1987 on kiistattomampi käännekohta kuin poliittisen hallitsemisen kannalta.

Sovellan tutkimuksessa diskurssianalyttistä metodia.³ Sen avulla tunnistan ajanjaksojen keskeisten toimijoiden tulkintoja poliittisesta ja hallinnollisesta tilanteesta. Näin ollen tutkimusaineistossa painottuvat hallituksen ja laajasti ymmärretyn valtioneuvoston toimijoiden kannanotot ja ohjelmalliset kirjoitukset politiikan ja hallinnon muutoksesta, muutostarpeesta ja niiden kytkeytymisestä kansainvälisen järjestelmän sekä markkinoiden ja yhteiskunnan muutoksiin. En käsittele tutkittavan ajankohdan tieteellistä diskurssia poliittisen hallitsemisen ja julkisen hallinnon muutospainesta, vaikka poliittista ja hallinnollista diskurssia ei koskaan käydäkään tyhjässä tilassa. Poliitiikka ja hallinto reagoivat ulkoa tuleviin paineisiin, mistä syystä tutkittavaa kysymystä koskevaa tutkimusdiskurssia ei pitäisi sulkea kokonaan tutkimuksen ulkopuolelle.

Diskurssianalyttisestä otteesta johtuen en erittele tarkoin myöskään hallinnon reaalisia muutoksia. Julkisen hallinnon keskeiset kehitystrendit on kuvattu aiemmissä tutkimuksissa⁴.

Tutkimuksen rakenne on seuraava. Luvussa kaksi erittelen poliittisen hallitsemisen ja julkisen sektorin hallinnon kehittymistä kylmän sodan kaudella. Luku kolme käsittelee näitä vuoden 1987 jälkeen. Luvussa neljä kokoan yhteen tutkimuksen tuloksia ja kehitän pitkän linjan muutostulkintoja. Esitän näiden pohjalta myös tulevaisuuteen katsovia haasteita toimintateesien muodossa. Tutkimus on käytäntöä palveleva.

2 POLIITTINEN HALLITSEMINEN KYLMÄN SODAN OLOISSA JA VAHVAN PRESIDENTIN JOHDOLLA

2.1 Hallitsemismallin valtarakenteet ja toimintaperiaatteet

Tarkastelen tässä jaksossa poliittisen hallitsemismallin institutionaalisia puitteita, mallin perustuslaillista säätelyä ja käytännöllisiä tulkintoja ennen muuta presidentin ja

³ Metodien varhaisesta esittelystä ja soveltamisesta valtioneuvoston tutkimuksessa ks. Tiihonen 1985.

⁴ Esim. Temmes & Kiviniemi 1997; Suomen sijoittaminen kansainvälisestä perspektiivistä Harrinvirta 2000; Pollitt & Bouckaert 2000.

hallituksen toiminnassa. Painotan suomalaisen hallitsemismallin valtarakenteita ja toimijoita sekä niiden keskinäisiä valtasuhteita. Lisäksi käsittelen hallitsemismallin käytäntöä ohjanneita ideologioita, erityisesti ulkopoliitiikan ja tulopoliitiikan konsensusta sekä vahvan valtion ja hyvinvointivaltion periaatteita.

Suomalaisen hallitsemismallin keskeiset valtasuhteet on määritelty perustuslaissa, mutta hallitsemisen käytännöt ovat jatkuvasti muuttuneet, yleensä pitkien aaltoliikkeiden tavoin (esim. Kastari 1977; 1969; Nousiainen 1980). Vaikka hallitusmuodon (1919) ja valtiopäiväjärjestyksen (1923) määrittämä hallitsemismalli säilyi muuttumattomana 1980-luvun lopulle saakka, Suomen perustuslaki ei estänyt erilaisia poliittisia tulkintoja hallitsemisen käytännöistä. Hallitusmuoto oli tulkinnoiltaan joustava, mutta kirjaimeltaan muuttumaton ja vakaa. Muuttumattomuutta pidettiin sen keskeisenä piirteenä ja vahvuutena. (Merikoski 1969.) Tulkintoja sen sisällöstä tekivät presidentti, eduskunta ja tutkijat.

Valtiosäännön kulloisetkin tulkinnat heijastavat väestön sosiaalisia rakenteita ja niitä ilmentäviä poliittisia voimasuhteista. Oleellisimmin valtiosäännön tulkintaan ja poliittiseen hallitsemismalliin toisen maailmansodan jälkeen vaikuttivat sodan lopputulos ja suurvaltasuhteet. Ne heijastuivat kaikkialle Eurooppaan. Saksan häviö ja Euroopan suurpoliittinen jako Neuvostoliiton ja Lännen etupiireihin asettivat ulkoiset rajat pienten valtioiden poliittiselle suvereniteetille ja poliittiselle vallankäytölle. Näin myös Suomi joutui suuntaamaan poliittista toimintaansa Suomen ja Neuvostoliiton välillä solmitun välirauhansopimuksen ja sittemmin Ystävyys ja Yhteistyö- ja Avunantosopimuksen periaatteiden mukaiseksi ja sen kanssa yhteensopivaksi. Sopimusten tulkinta antoi presidentille jo heti sodan jälkeen aseman, joka ylitti valtiosäännön normaalin kirjaimellisen tulkinnan. (Kastari 1977.)

Toista maailmansotaa seurasi kylmän sodan aika, joka Suomessa tulkittiin vaaran vuosiksi (Hyvämäki 1954), mikä tarkoitti Neuvostoliiton sekaantumista Suomen sisäisiin asioihin. Neuvostoliitto pyrki nostamaan politiikan johtoon sodan ajan oppositiovoimia ja tekemään sodan ajan poliittisista johtajista sotarikollisia. Siihen saakka syrjässä ollut

äärivasemmisto käytti tilannetta hyväkseen ja pyrki valtaan ajaen syvällisiä yhteiskunnallisia ja poliittisia muutoksia. Presidentti Paasikivi painotti perustuslaillisten muotojen seuraamista ja tukeutui perustuslain kirjaimelliseen tulkintaan. Taktiikka onnistui. Suomen perustuslakeihin sisältyneiden määrävähemmistösäästöjen ja virkanimitysperusteiden tiukan tulkinnan avulla hän esti kommunistien muutosyritykset ja varmisti poliittisen järjestelmän vakauden. Näin sodan päätös ei poliittisten organisaatorakenteiden ja päätöksentekokäytäntöjen tasolla tuonut radikaaleja uudistuksia.

Paasikiven jälkeen presidentti Urho Kekkonen (1956-81) ei kyennyt pitkään aikaan saavuttamaan Paasikiven auktoriteettia ja puoluerajat ylittävää poliittista hyväksyntää (Suomi 1992; 1994). Uusien poliittisten voimasuhteiden vakiintuminen vei oman aikansa, ja poliittista järjestelmää leimasi epävarmuus, joka kesti aina 1960-luvun lopulle saakka. Vasta tuolloin presidentti Kekkonen kykeni saavuttamaan politiikan johdossa samanlaisen aseman kuin presidentti Paasikivi. Tämän päivän perspektiivistä ja myös tuon ajan valtiosäännön kannalta ongelmallista Paasikiven ja Kekkonen hallitsemismallissa oli presidentin ylivallan perusta. Se ei tullut valtiosäännöstä vaan maailmansodan jälkeen solmituista rauhansopimuksista eli kylmän sodan voimatasapainosta ja presidentin ulkopoliitiikan alalla saavuttamasta legitimitetistä. Hallitsemista leimaa aina epävakaus, jos sen legitimitettipohja horjuu. Vaikka asiasta ei tuolloin paljon julkisuudessa keskusteltu, ongelma tiedostettiin. Vallankäytön legitimitetin ongelmallisuudesta huolimatta presidentti Kekkonen ei pitäytynyt presidentin vallan suppeaan tulkintaan, vaan ulotti vallankäyttönsä alueille, jonne sen ei perustuslain mukaan olisi pitänyt mennä. Hän valvoi muun muassa lehdistön kirjoittelua, vaikutti tulopoliittisten sopimusneuvottelujen tulokseen sekä osallistui jopa puolueiden sisäisiin asioihin ja johtajavalintoihin. Hän piti itsellään johtovallan hallitusneuvotteluissa sekä otti kantaa pääministerin ja keskeisten ministerien henkilövalintoihin. Puolueiden ja henkilöiden hallitukseen pääsyn ratkaisivat presidentin mieltymykset ja Neuvostoliiton luottamus. Presidentin johtoasema suuntasi suomalaista parlamentaristitulkintaa presidentin johtovallan suuntaan. Järjestelmää on kutsuttu puolipresidiaaliseksi. (Nousiainen 1980, 188-189, 197-200; 1988).

Presidentin vahvan aseman kasvualusta sai tukea suomalaisesta autoritaarisesta poliittisesta kulttuurista. Poliittisella kulttuurilla tarkoitetaan Almondin ja Verban (1968, 14-16) mukaan niiden inhimillisessä elämässä opittujen ja sukupolvelta toiselle siirtyvien tietojen ja uskomusten, asenteiden ja arvojen kokonaisuutta, jotka koskevat politiikkaa ja valtiollisia toimintoja sekä yhteisön jäsenten asemaa niissä. Jaakko Nousiaisen (1983, 8) mukaan poliittinen kulttuuri on poliittisen järjestelmän kollektiivisen historian tuote. Sodan jälkeinen kulttuuri korosti 1980-luvulla edelleen lujaa etäisauktoriteettia, perinteistä ylhäältä ohjattua hallitsemistyyliä, lujan hallitusvallan ideologiaa sekä suljettua ja persoonatonta, autoritaarista byrokratiaa. Kansalaiset hyväksyivät ”julkisen hierarkian huipulle itsestään kaukana olevan yksinäisjohtajan, joka oli samalla kertaa valtion symboli, ylin vallankäyttäjä ja käytännöllinen tehtävänsuorittaja” (mt., 13).

Koska pääosa vuoden 1966 jälkeisistä hallituksista oli keskustan ja sosialidemokraattien varaan rakentuneita enemmistöhallituksia, joilla oli presidentin tuki ja joiden muodostamisesta presidentti tosiasiaassa vastasi, hallitusten parlamentaariset ja poliittiset vastuumekanismit olivat heikot. Poliittisen hallitsemismallin keskeisistä oletuksista ei paljon keskusteltu. Ne olivat pääosalle kansalaisista ja jopa poliittisesta eliitistä tuntemattomia. Ne, jotka sen tunsivat, pitäytyivät virallisesti määritellyissä totuuksissa, noudattivat institutionalisoituja sopivaisuussääntöjä, eivätkä puhuneet asioista itsesensuurin tai suomettumisen takia julkisuudessa. (Vihavainen 1991.)

Vuoden 1966 jälkeisten sosialidemokraattien ja maalaisliiton/keskustapuolueen hallitusten juuret palautuvat vuoteen 1937 ja tuolloin muodostettuun A. K. Cajanderin niin kutsuttuun punamultahallitukseen. Sodan jälkeisiin hallituksiin nousivat ajoittain myös kommunistit, jolloin hallituspohjaa kutsuttiin kansanrintamahallituksiksi. Kommunistit olivat vaihtelevasti mukana hallituksissa myös vuoden 1966 jälkeen aina 1980-luvulle saakka, mistä syystä termejä kansanrintama ja punamulta käytettiin rinnakkain. Hallituspohjan taustalla oli SDP:n ja Maalaisliiton/Keskustapuolueen halu ylittää vuoden 1918 sodan rintamalinjat sekä rakentaa yhteistyötä ja kansallista yksimielisyyttä. Maalaisliitto edusti maataloudessa toimivia ja sosialidemokraatit

teollisuustyöväestöä. Ne muodostivat suurimmat äänestäjäryhmät aina 1970-luvulle sakka. Ideologisen rajalinjan ylittämistä muodostui suomalaisen poliittisen hallitsemismallin keskeinen peruseriaate.

Urho Kekkonen oli jo vuoden 1937 punamultahallituksen keskeinen arkkitehti. 1930-luvun lopulla hän puolusti punamultahallitusta demokratian turvana ja takeena, ei vain vakauden välikappaleena. Tuota ajatusta ja mallia painottaen hän presidenttinä käytti 1960-luvulla punamultahallituksia keinona integroida kommunistit yhteiskuntaan ja turvata kansanvalta. Kekkonen ja punamultahallitukset onnistuivat tehtävässään, sillä kommunistit tunsivat tullessa hyväksytyiksi. He integroituivat yhteiskuntaan ja toivat ihmisten tarpeet hallitusvallan ylimpiin kammareihin. Varmistaessaan poliittisen vakauden kansanrintamahallitukset täyttivät toisen hallitsemiselle asetetun perustehtävän eli turvasivat poliittisen vakauden.

Kaikkien kansanrintama- ja punamultahallituspuolueiden keskeisenä hallituspoliittisena tavoitteena oli korjata markkinoiden aiheuttamaa resurssien epätasaista jakautumista ja vinoutumaa eli tasata tulonjakoa. Kansanrintamahallitukset katsoivat tehtävän toteutuvan parhaiten julkisen sektorin kautta, mistä syystä hallitukset kasvattivat julkisia menoja ja leimautuivat siten hyvinvointivaltio politiikan ajajiksi. Siitä muodostui punamultahallitusten kolmas tehtävä.

Presidentti Kekkonen äkillinen sairastuminen ja otteen kirpoaminen käynnisti julkisuudessa vahvan halun irtautua Kekkonen luomasta vallankäytön mallista ja kyseenalaistaa sovelletun hallitsemismallin useimmat perusoletukset. Sosiaalidemokraatti Mauno Koiviston selkeä valinta presidentiksi ilmensi tätä ilmapiiriä. Kansalaiset pitivät Koivistoa itsenäisenä toimijana, joka ei kuulunut Kekkonen luomaan valtapiiriin eikä sen tukijoukkoihin. Se oli Koiviston suosion keskeinen salaisuus.

Tutkijat ovat keskustelleet laajasti suomalaisen poliittisen mallin luonteesta ja peruspiirteistä,⁵ erityisesti presidentin roolista politiikan johtajana ja siihen kuuluvasta parlamentarismimallista. Presidiaalista tulkintaa pidettiin 1970-luvulla liian vahvana ilmauksena, mistä syystä tutkijat usein päätyvät puolipresidiaaliseen luonnehdintaan (Nousiainen 1980, 188-189, 197-200). Kylmän sodan päätyttyä tulkinnat Kekkonen ajan valtakäytännöistä ovat osoittaneet presidentin roolin olleen vahvempi kuin mitä aikanaan tiedettiin. Hallitsemismalli muistutti tosiasiasa vahvasti presidiaalista käytäntöä, joka ei ollut enää kansanvaltainen, vaan läheni valistunutta itsevaltiutta.⁶

Vaikka Mauno Koivisto valittiin presidentiksi ei-Kekkosena, Koivisto piti kiinni presidentin valtaoikeuksista eikä rikkonut Kekkonen hallitsemismallin kaikkia oletuksia. Muutoksia hän siihen kuitenkin ajoi vahvistamalla hallituksen ja eduskunnan asemaa yleisesti sekä erityisesti hallituksen asemaa ulkopoliittikan hoidossa. Sen seurauksena vallankäytön painopiste alkoi hiljalleen siirtyä parlamentaariseen puolelle. Presidentti ajoi uusia valtioneuvostokeskeisiä hallituskäytäntöjä myös valtiosääntöön. Toisaalta Koivisto käytti presidentin valtaa epävirallisesti talouspolitiikan kysymyksissä laajemmin kuin Kekkonen. Koiviston epävirallinen talouspolitiikan seuranta muuttui aikaa myöten reaalisesti talouspoliittiseksi vaikuttamiseksi ja yhteydenpidoksi maan poliittiseen ja taloudelliseen eliittiin.

Poliittisen kulttuurin esivaltakeskeisyys ja autoritaarisuus sekä presidentin vahva asema heijastuivat puolueiden valtarakenteisiin: ne olivat vahvasti johtajavaltaisia. Kun politiikka valtiollistui ja teknokratisoitui, puoluejohdon yhteys järjestökenttään heikentyi. Juopaa kasvatti 1960-luvun lopulla luotu puolueiden valtiollinen rahoitus. Puoluetuet turvasivat puoluejohdolle automaattisen rahoituksen sekä toiminnallisen itsenäisyyden jäsenistön mielipiteistä riippumatta. Hallitusrakenteen presidenttikeskeisyyden ja

⁵ Klassinen esitys sotaa edeltävältä ajalta Ståhlberg 1927, 45-47. Keskustelu mallin kehityksestä presidentin aseman kehityksen perspektiivistä Jyränki 1981. Kasvavasta kritiikistä presidentin asemaa kohtaan ks. Kastari 1977, 120-124; Kastari 1969, 206-211; Merikoski 1974, 161-174; Laakso 1975; Nousiainen 1980, 188-189, 197-200.

⁶ V. Merikoski (1974, 161, 173-174) esimerkiksi katsoi suomalaisen järjestelmän kehittyneen presidenttikeskeiseksi ja -valtaiseksi.

puolueiden johtajavaltaisuuden takia patronaaliset rakenteet määrittivät poliittista rekrytointia.

Poliittiset virkanimitykset ja hallinnon politisoituminen kuuluivat kansanrintamakauden poliittisen hallitsemismallin käytännöllisiin toimeenpanokeinoihin. Presidentti Paasikivi oli 1940-luvun lopulla torjunut kaikki poliittiset näkökannat virkanimityksissä, sillä hän halusi estää kommunistien pääsyn hallintoon. 1950-luvun alkuun mennessä tilanne rauhoittui. Vuoden 1966 vaalien jälkeen poliittiset virkanimitykset kuitenkin yleistyivät, sillä kansanrintamahallitukset ryhtyivät rakentamaan hyvinvointivaltiota julkisen sektorin varaan. Puolueet omaksuivat niin sanotun edustuksellisen byrokratian konseptin. Sen mukaan valtionhallinnon virkamiesten tulee heijastaa yhteiskunnan ideologista, sosiaalista ja poliittista rakennetta. Koska kansanrintamahallitusten presidenttijohtoisessa hallitsemismallissa valtio ohjasi ja sääтели markkinoita sekä tuotti julkisia yhteiskunnallisia palveluksia ja koska toimeenpanokoneistolle oli uskottu suuret toimintavapaudet lainsäädännön toimeenpanossa, puolueet halusivat saada omat edustajansa hallintoon.

Poliittiset virkanimitykset nousivat aikaa myöten tärkeäksi hyvinvointivaltion käytännön hallitsemiskeinoksi. Sillä oli useita ulottuvuuksia. Ensinnäkin uskollisten virkamiesten kautta hallituspuolueet kykenivät ohjaamaan hallintoa poliittisten tavoitteidensa mukaisesti. Toiseksi puoluejohto käytti virkanimityksiä vallankäytön keinona puolueessa ja järjestökoneistossa. Kolmanneksi puolueet saivat poliittisten virkamiesten kautta käyttöönsä parhaan hallinnollisen asiantuntemuksen.⁷ On kiinnitetty huomio myös siihen, että hallinnon politisoituminen johti ojasta allikkoon, sillä puolueen etujen ajajiksi siirretyt virkamiehet eivät toimineet kauan puolueen edustajina hallinnossa, vaan muuttuivat hallinnon edustajiksi puolueiden sisälle. ”Hallinnon politisoitumisesta oli siirrytty politiikan hallinnollistumiseen” (Sänkiaho 1992, 22).

⁷ Ks. ensimmäinen kriittinen analyysi aiheesta Merikoski 1968. Ks. myös Laine 1993. Käytännön tulkintaa asiasta Kääriäinen 2002, 174-177.

Työmarkkinajärjestöt muodostavat suomalaisen hallitusmallin toisen pilarin hallitusvallan rinnalle. Järjestöt saivat tuon aseman jo 1940-luvulla, mutta varsinaisesti niiden asema vakiintui vuonna 1968 solmitun tulopoliittisen sopimuksen myötä. Sopimuksessa maan hallitus ja työmarkkinajärjestöt päättivät makrotasolla palkankorotuksista sekä työelämän ja hyvinvointipolitiikan peruslinjauksista. Kun työmarkkinajärjestöt osallistuivat kokonaistaloudellisen päätöksenteon sekä hyvinvointipoliittisen lainsäädännön valmisteluun, (esim. Mikkola 1993, 231-237; Kauppinen 1992) talouden ja yhteiskunnan ohjaus keskittyi. Kaikki palkkaratkaisut eivät ole olleet keskitettyjä ratkaisuja, mutta siihen on yleensä tähdätty. Pisimmälle meneviä ratkaisuja ovat olleet sellaiset, joissa tulopoliittinen päätöksentekojärjestelmä on sitonut julkisten menojen peruslinjat, koko ammatillisen työvoiman tulonmuodostuksen ja yritysten kustannusrakenteen puitteet usean vuoden aikajänteellä yhdeksi suureksi kokonaisuudeksi. Talous- ja yhteiskuntapoliittinen päätöksenteko on osa kokonaistaloudellisen mallin määrittämää kokonaisuutta.⁸ Tulopoliitiikan ja julkisen sektorin hyvinvointipolitiikan yhdistäminen toisiinsa oli hyvinvointivaltiollisen hallitsemismallin keskeisin oivallus.

Työmarkkinajärjestöjen päätöksenteon keskittyneisyys, työntekijöiden korkea järjestäytymisaste sekä sopimusjärjestelmän moniportaisuus ja kattavuus (keskusjärjestötasolta liittotasolle ja yritystasolle) turvasivat järjestelmän tehokkuuden sekä poliittisen uskottavuuden. Tulopoliittinen päätöksenteko kytki vahvat painostusorganisaatiot poliittiseen päätöksentekokoneistoon. Seppo Lindblomin (2002, 87-94) mukaan tulopoliittinen neuvottelujärjestelmä tarkoitti tosiasiaassa painostusorganisaatioiden valtiolistamista. Risto Sänkiahon mukaan tulopoliitiikka siirsi Suomen lopullisesti leiri-Suomesta organisaatio-Suomeen. Organisaatio-Suomessa etu- ja painostusryhmät saivat virallisen aseman päätöksenteossa (Sänkiaho 1992, 20).

Tulopoliittinen sopimusjärjestelmä ei koskenut vain poliittisia valtasuhteita, vaan myös yhteiskunnan mentaalaisia rakenteita (korporatismista Helander 1978; 1977; Helander &

⁸ Yleiskuvaus tulopoliittisesta järjestelmästä erityisesti poliittisen hallinnan kannalta Myllymäki 1979. Ks. myös Myllymäki 1979a, 286-296; Rieppola 1975, 28-34; Tulopoliitiikka 1976.

Anckar 1983). Se on ylläpitänyt hyvinvointivaltiollista konsensuspolitiikkaa, joka usein nostetaan Suomen taloudellisen menestyksen keskeiseksi selittäjäksi (Pekkarinen et al. 1992). Työmarkkinapolitiikassa konsensus on tarkoittanut työmarkkinajärjestöjen ja poliittisten puolueiden säännöllistä yhteydenpitoa, tietojenvaihtoa ja julkisuuden ulottumattomissa tapahtuvaa yhteistoimintaa, jossa määritellään hyväksytyin toiminnan rajat, luodaan keskeiset henkilösuhteet ja päätetään hallitsemisen pelisäännöistä.

Konsensuspolitiikka ja -ilmapiiri eivät koskeneet 1980-luvulla pelkästään hallitus-, tulo- ja talouspolitiikkaa sekä työmarkkinaratkaisuja, vaan myös ja nimenomaan ulkopolitiikkaa. Se kuului presidentin vastuulle. Konsensuspolitiikassa kaikki liittyi kaikkeen hallitsemiseen. Seppo Kääriäisen (2002, 410) mukaan ”myös presidentin valinnat ovat kytkeytyneet hallituskonstellaatioihin tai niiden odotuksiin.”

Kansanrintamahallitusten kaudella hallitsemismallin yhtenä keskeisenä alueena olivat Suomen ja Neuvostoliiton väliset suhteet. YYA-sopimus määritteli Suomen ja Neuvostoliiton välisten poliittisten suhteiden ohella myös kaupallisen ja taloudellisen yhteistyön perusteet. Neuvostoliiton suhteiden hoidossa määrittyivät hallitsemisen keskeiset valtajärjestelmät ja valtasuhteet. Poliitiikka ulottui talouteen ja yhteiskuntaan. Kauppasopimukset tehtiin valtiojohtoisesti ja niitä johdettiin ja valvottiin poliittisesti. Presidentti johti ja koordinoi tätä sopimus- ja neuvottelujärjestelmää ja ohjasi keskeistä osaa Suomen taloudesta ja markkinoista. Kun Neuvostoliiton kaupan osuus Suomen viennistä oli noin 20-25 prosenttia, suomalainen talouselämä (erityisesti Neuvostoliiton kauppaa käyvä suurteollisuus) oli syvästi riippuvainen keskitetystä poliittisesta päätöksenteosta.

Poliittisen hallitsemismallin vahva valtiojohtoisuus ei johtunut Suomen ja Neuvostoliiton kaupallisista suhteista, vaikka YYA-sopimus vahvistikin politiikan ja valtion roolia talouden säätelyssä ja teki siitä vaikutusvaltaisen markkinatoimijan. Valtiolla oli keskeinen asema markkinoiden ohjauksessa ja säätelyssä jo perinteisesti, sillä maailmansotien välisenä aikana Suomen poliittinen johto rakensi vasta itsenäistyneen maan taloudellista infrastruktuuria vahvan valtion avulla. Toisen maailmansodan aikana

markkinat joutuivat kokonaan valtion ohjaukseen. Sodan päätyttyä sotakorvausten maksaminen ja siihen tarvittava tuotanto hoidettiin sitä varten luodun valtiojohtoisen teollisuuden avulla. Lisäksi valtio vastasi demobilisaatiosta säännöstelemällä hintoja, palkkoja, maksuja, viestejä, tunteja, rahamarkkinoita, kulutusta ja vuokria. Valtiojohtoisuudella on historiallisen tradition ohella vahvat ideologiset perustelut sekä oikeisto- että vasemmistopuolueissa. (Ks. Tiihonen 1990.)

Vahvalla valtiolla on myös sekä taloustieteen että sosiaalitieteiden teoreettiset perustelut tukenaan. 1960-luvulta lähtien teoreettiset perustelut tunnetaan hyvinvointivaltion nimikkeellä. Pekka Kuusi (1961) kirjasi sen keskeiset perusoletukset ensimmäisen kerran 1960-luvun alussa: se on valtiojohtoisen politiikan, talouden ja yhteiskunnan perustelu. Mallin ytimessä on laaja valtio, joka on vastuussa siitä, että kansalaisilla on sosiaaliseen asemaan katsomatta mahdollisuus lastensa kouluttamiseen, asianmukaiseen terveydenhuoltoon ja riittävään vanhuudenturvaan. Hyvinvointivaltion sosiaalivakuutusjärjestelmä tarjoaa sosiaalisen turvan ja julkiset palvelut kaikille kansalaisille kehdestä haetaan universaaliperiaatteen mukaisesti. Kuusi perusteli julkisten tulonsiirtojen ja kulutusmenojen lisäämistä keynesiläisellä suhdannesäätelyn ja täystyöllisyyden ylläpidon vaatimuksilla.

Ensimmäisen kerran mallin perusoletukset ja sen käytännön sovellutukset joutuivat kokeeseen 1970-luvun puolivälin öljykriisissä. Mallin kriitikot olivat huolissaan veroasteen noususta ja julkisen sektorin laajenemisen taustalla olleesta suunnittelutalouden diskurssista. Sorsan hallitus käynnistikin 1970-luvun lopulla ensimmäiset pyrkimykset mallin korjaamiseksi. Niin sanottu Korpilammen seminaari ja sen yhteydessä kehitetty ajatus yhteiskuntasopimuksesta ilmentää sitä, että hyvinvointivaltiota pidettiin kansallisen yksimielisyyspolitiikan piiriin kuuluvana kysymyksenä, jonka pelastamiseen hallitus halusi kytkeä maan kaikki poliittiset voimat.

Suomalainen hyvinvointivaltiollinen hallitsemismalli on hyvin keskittynyt. Erityisesti tätä piirrettä on sovellettu julkisen sektorin sisäisessä toiminnassa ja rakennerratkaisuissa. Vaikka perustuslaki turvaa kunnille itsehallinnon, valtiolla on niistä vahva ohjausote.

Pääosa julkisista palveluista on määrätty kuntien vastuulle, mutta rahoitus tulee valtion budjetista. Kun 1960-luvun hyvinvointivaltiollisessa päätöksentekojärjestelmässä julkisia menoja tarkasteltiin kansantalouden kasvun, julkisen talouden tasapainon ja suhdannevaihteluiden mukaisesti kokonaistaloudelliselta kannalta, valtio ei rajoittanut kuntien ohjausta pelkästään hyvinvointipalvelujen sisällöllisiin näkökohtiin, vaan otti mukaan kansantalouden tasapainon ja taloudellisen kasvun kriteerit. Kuntien itsehallinto jäi heikoksi ja muodolliseksi.

2.2 Julkisen hallinnon uudistaminen

2.2.1 Perinteinen hallintomalli

Julkinen hallinto kuuluu yhteiskunnan hitaasti muuttuviin instituutioihin. Erityisesti Suomessa on korostettu hallinnon lainalaisuutta ja juridista säätelyä. Suomalaisen julkisen hallinnon toiminta- ja rakennemallin keskeiset piirteet hyvinvointivaltion kauden päättyessä 1980-luvun lopulla ovat tiivistettävissä seuraavasti:

Julkisen sektorin rakenne, toimintaperiaatteet sekä virkamiehistön asema ja roolit olivat kehittyneet pienten, inkrementaalisten muutosten kautta. Hallinnon toimintaperiaatteet ja organisaatiomallit olivat yhdistelmä juridisia oppeja ja laajan hyvinvointivaltion tarpeita palvelevia modernin organisaatioteorian ja hallintotieteen määrittämiä periaatteita (Temmes 1994, 40-43). Näin hallinnossa painotettiin samaan aikaan yhtäältä oikeusturvaa, hallinnon lainalaisuutta, kollegista päätöksentekoa, virkamiesten vahvaa työsuhdesuojaa, juridista koulutusvaatimusta ja kameralistista finanssihallintoa sekä toisaalta tehokkuutta, taloudellisuutta, tuottavuutta, joustavuutta ja vaikuttavuutta. Hyvinvointivaltion tarpeita palvelevat uudet linjaukset eivät korvanneet vakiintuneita ajatusmalleja, vaan täydensivät niitä. Juridinen traditio säilytti johtavan asemansa hallinnon teoreettisena perustana (ks. Mäenpää 1991). Markku Temmes (1994, 44) kutsuu suomalaista hallintoajattelua keskitetyn ja hallinnollisen johtamisen traditioksi ja byrokratiakulttuuriksi.

Juridisen tradition vaikutuksesta ja valtion suppeiden tehtävien johdosta valtionhallinnon vakiintuneet organisaatorakenteet olivat matalat ja hallinto toimi rootelipohjaisesti. Kun hallinnon tehtävät kasvoivat, hierarkia lisääntyi. Näin hallinnon kasvu lisäsi byrokraattisuutta. Juridisen hallintokonseptin täydentämistä tehokkuusnäkökohdilla esittivät ensimmäiseksi hallintoon palkatut juristit (V. Merikoski, Jaakko Uotila ja Kauko Sipponen). Organisaatioteoreetikkoja ja hallintotieteen edustajia hallintoon ryhdyttiin palkkaamaan vasta 1970-luvulla.

2.2.2 Hallinnon kehityspiirteet kansanrintamahallitusten loppukaudella

Ensimmäisen kerran toisen maailmansodan jälkeen valtionhallinnon suurisuuntainen uudistustyö käynnistyi pääministeri Paasion hallituskaudella. Eniten hallinnon perinteistä organisaatorakennetta ja toimintamallia muuttivat vuosikymmenen lopulta alkaen perustetut julkisia hyvinvointipoliittisia ohjelmia toimeenpanevat keskusvirastot. Niiden perustaminen vahvisti hallinnon keskushallintopainottuneisuutta ja keskitettyä ohjausta. Tämä oli vastoin niitä periaatteita, jotka valtioneuvosto oli vuonna 1960 määritellyt hallinnon kehittämisen tavoitteiksi (tehokkuus, oikeusturva ja toimivallan siirtäminen alaspäin).⁹ Valtionhallinnon keskitetyn kehittämisen periaatteelliset kysymykset nostettiin esille 1970-luvun puolivälissä toimineessa valtion keskushallintokomiteassa.¹⁰ Sen mietintö on kattavin yhtenäinen dokumentti hyvinvointivaltiollisesta hallinnon diskurssista, jonka ytimessä oli rationaalisen, ylhäältä ohjatun suunnittelun ideologia.¹¹ Komitea uhrasi laajasti tilaa hallinnon kehittämisen tavoitteiden määrittelylle. Se mukaan kehittämisen tavoitteet olivat hallinnon kansanvaltaisuus, oikeusturva, suunnitelmallisuus, tasa-arvo, tehokkuus, taloudellisuus ja vaikuttavuus. (KM 1978:22, 128-135.) Komitean mukaan hallinnon pahin puute oli sen heikko poliittinen ohjattavuus. Tilanteen korjaamiseksi ministeriöihin pitäisi asettaa poliittinen valtiosihteeri,

⁹ Valtioneuvoston päätös valtionhallinnon organisaation kehittämisestä 28.1.1960, VM no 21.01.1960.

¹⁰ Ks. keskustelu hallinnon kehittämisen periaatteiden kehittymisestä Vartola 1978.

¹¹ Ks. hallinnon sisäisiä arviota kehittämisperiaatteista ja julkisen sektorin roolista Salminen 1984, 10-13, Myhrman 1989, 10-13 ja Wahlroos 1987, 12-13 ja tutkija-arvioista Heiskanen 1977 sekä Tiihonen & Tiihonen 1990.

apulaisministeri tai salkuton ministeri. Lisäksi komitea korosti 1970-luvun yleisen poliittisen ilmapiirin mukaisesti kansalaisten osallistumista hallintoon ja hallinnon demokraattisuuden tärkeyttä.

1980-luvun alku ei hallinnon periaatteellisen kehittämisen kannalta sisältänyt mielenkiintoisia uudistuksia. Koiviston II (1979-81) ja Kalevi Sorsan III (1982-83) ja IV:n (1983-87) hallituksen ohjelmissa ei hallinnolle annettu paljonkaan tilaa. Hallitukset olivat tyytyväisiä rakentamaansa hallintokoneeseen, jota hallituspuolueet osasivat käyttää omien tavoitteidensa ajamiseen. Isojen periaatteellisten uudistusten kuoleutuessa uudistamisen ainoaksi etenemistieksi jäi teknisluonteinen tehostaminen ja eteneminen hallinnon sisäisillä päätöksillä.

1980-luvun alkupuolella aktivoitunut kansainvälinen keskustelu suuresta ja tehottomasta valtiosta välittyi Suomen hallintopoliittiseen diskurssiin pitkällä viiveellä. Hallituksen vuonna 1980 käynnistämä byrokratian vastainen kampanja oli kotitekoinen. Sosialidemokraatit olivat huolissaan siitä, että kansalaisten ”epäluulo pöyhkeilevää, omahyväistä virkavaltaa kohtaan” voi kohdistua sosialidemokraatteihin, jotka voivat kansalaisten silmissä samaistuvat byrokraatiaan (Raatikainen 1985, 321). Niinpä pääministeri Sorsa esitti käynnistettäväksi kampanjan, jossa byrokraattisuuteen käydään käsiksi niin, että ihmisten turvallisuus ja oikeudet lisääntyvät.

Kansainvälinen keskustelu markkinaehtoisista hallintomalleista heijastui Suomeen 1980-luvun puolivälissä liikelaitoskeskusteluna. Sen lähtölaukauksena oli valtiovarainministeriön 1980-luvun alussa asettaman ja vuonna 1983 mietintönsä jättäneen valtion liikelaitostyöryhmän (pj. Reino Hjerppe) selvitys valtion liiketoimintojen järjestämisen vaihtoehtoisista malleista (KM 1982: 64). Ehdotusten pohjalta ei voitu vielä ryhtyä mihinkään toimenpiteisiin, mutta ne olivat perustana vuonna 1983 asetetun Esko Rekolan johtaman liikelaitoskomitean mietinnölle 1985 (KM 1985:2). Sen perusteella hallitus antoi hallituksen esityksen ja eduskunta hyväksyi uuden liikelaitoslain vuonna 1987 (keskustelusta ks. Hallinto 1985:3, 1).

Liikelaitoslaki loi julkisen sektorin piiriin virastomuodon rinnalle uudenlaisen organisaation, liikelaitoksen. Se oli tarkoitettu avoimen kilpailun alueella toimiviin julkisiin tehtäviin ja markkinaehtoisen liiketoiminnan piiriin. Liikelaitokset irrotettiin hallintomenettelylain sekä julkisuuslain ja yleisen budjettijärjestelmän piiristä. Liikelaitoslaki oli ensimmäinen periaatteellinen askel hallinnon eriyttämiseen. (Temmes 1994, 58.)

Mainitut 1980-luvun alun hallinnon uudistamisen teemat olivat periaatteellisia, mutta ne eivät kehkeytyneet vielä tuolloin selkeäksi uudistuspolitiikaksi. Toisaalta ne eivät painottaneet enää 1970-luvulla korostettuja kansanvaltaista osallistumista ja demokratiaa. Niissä painottui tekninen tehokkuus, hajauttaminen sekä valtion tehtävien eriyttäminen. Kukaan ei kuitenkaan kyennyt näkemään näistä vielä hallinnon kehittämiseen suurta linjamuutosta. Kokoavaksi iskusanaksi noussut hajauttaminen ei ollut vielä sellainen. Sen taustalla olleet mahdollisuudet eivät auenneet kenellekään, eivät varmaankaan edes uudistajille itselleen.

Hajauttamisen periaatteita kehitettiin parlamentaarisessa hallinnon hajauttamiskomiteassa, jota johti puolustusministeriön kansliapäällikkö Aimo Pajunen. Komitean sateenvarjon alla valmisteltiin useita hajauttamista tukevia konkreettisia ehdotuksia. Tärkeimmät näistä olivat (KM 1986:12):

- keskushallinnon tehtäviä ja toimivaltaa hajautetaan ensisijaisesti kunnille
- piirihallinnon kykyä vastaanottaa tehtäviä parannetaan
- ministeriöiden asemaa hallinnonalan ohjaajana ja kehittäjänä vahvistetaan
- keskusvirastojen tehtäviä suunnataan kehittämis- ja asiantuntijatehtäviin
- muodostetaan erityisiä kehittämiskeskustyyppisiä virastoja hyvinvointipalvelujen laadun ohjaukseen
- lainsäädäntöä alemmanasteista norminantoa uudistetaan
- suunnittelujärjestelmiä, erityisesti aluetason yhteen sovittavaa suunnittelua kehitetään
- henkilöstöhallinnollista ohjausta hajautetaan

- tulo- ja menoarvion rakennetta uudistetaan tehtäväkohtaisen budjetoinnin suuntaan
- ennakollista finanssivalvontaa vähennetään
- valtionosuusrakentamisen ohjausta hajautetaan ja yksinkertaistetaan
- tietojärjestelmien kehittämisen avulla tuetaan hajauttamista

Komitean uudistusehdotukset syntyivät käytännön tarpeista käsin. Niitä ei ohjannut mikään teoreettinen tai ulkomainen ajattelumalli. Uudistusten suunnittelijat olivat politiikan ja hallinnon pragmaattikkoja (Heikki Aaltonen, Pekka Kilpi, Sirpa Kekkonen, Toivo Pihlajaniemi).

Merkittävimmit uudistusehdotuksista osoittautuivat keskusvirastojen muuttaminen kehittämiskeskustyyppisiksi yksiköiksi, keskusvirastojen kollegioiden lakkauttaminen ja korvaaminen johtokuntatyyppisillä elimillä, alemmanasteisen normiannon uudistaminen sekä keskitettyjen ja raskaiden suunnittelujärjestelmien rationalisointi. Normiuudistuksen tavoitteena oli päästä eroon ilman valtuutusta annetuista normeista, vähentää ja selkeyttää normeja sekä jäsentää norminannon rakenteita. (Ks. Mäkitalo 1986, 4-11; KM 1986: 10.) Suunnittelujärjestelmien uudistamista ohjasi havainto, että 1970-luvulla julkiseen hallintoon oli luotu raskaita, paikallishallinnosta keskushallintoon ulottuvia suunnittelujärjestelmiä, jotka olivat byrokraattisia ja keskittivät valtaa (KM 1985:41). Hankkeessa esitettiin suunnittelujärjestelmien yhdistämistä, keventämistä ja joidenkin järjestelmien lakkauttamista. Hallinnon hajauttamishankkeen perusteella käynnistettiin myös tulo- ja menoarvion rakenteen uudistaminen sekä ennakollisen finanssivalvonnan keventäminen. (Tiihonen & Tiihonen 1990.)

Kaikki nämä uudistukset viittaavat suureen linjamuutokseen. Se ajoittuu samaan ajankohtaan talouden rakennemuutoksen kanssa. Julkisen sektorin hallintopolitiikan kollektiiviset puitteet määrittyivät 1980-luvulla teollisen yhteiskunnan hallintaa palvelevasta hyvinvointivaltiollisesta viitekehuksesta. Sen avulla perusteltiin tarve uudistaa juridisen ajattelun määrittämä hallintomalli ja oikeudelliset hallintoperiaatteet taloudellisen tehokkuuden suuntaan. Juridisen ajattelun ohjaamista periaatteista siirryttiin

kohti kansantaloudellisen rationaalisuuden ja julkisen talouden tasapainon määrittämää hallintoa. Siirryttiin oikeusturvasta ja yksilön asemaa valtiota vastaan puolustavista käytännöistä kollektiivispuhjaisiin suunnitelmallis-rationaalsiin käytäntöihin.

Vaikka hallinto- ja yhteiskuntatieteellinen ajattelu ohjasi 1970- ja 1980-luvuilla yhä vahvemmin hallintopoliittikan kehitystä, oikeustiede ei menettänyt asemaansa sen perustana. Hallinnon päätöksenteko, organisaatorakenteet (esim. Aaltonen 1981), finanssihallinto (esim. Vesanen 1965; 1970; Tuori 1985) ja virkamiesten asema (esim. Rytkölä 1978; Modeen 1987) määriteltiin lainsäädännössä. Niitä koskevassa tiedonmuodostuksessa oikeustieteellisellä tutkimuksella oli edelleen johtava asema.

Poliittisen järjestelmän piirissä ei 1970- ja 1980-luvulla juurikaan keskusteltu hallintopoliittikan regiimistä. Asioita valmistelevat virkamiehet kirjoittivat aiheesta aktiivisesti ammattilehdissä. He eivät kytkeneet niitä hallinnon teoreettisiin taustoihin ja niistä tiedeyhteisössä käytyihin kiistoihin tai valtion roolia koskevaan kansainväliseen keskusteluun. Kuitenkin 1980-luku oli käänteentekevä ajanjakso hallintopoliittisten linjausten ja hallintopoliittikan regiimin muodostumiselle. Julkisen sektorin menojen supistaminen ja yhteiskunnallisen roolin kaventaminen olivat nousseet Ronald Reaganin ja Margaret Thatcherin hallitusten talouspoliittiseksi tavoitteeksi 1980-luvun alkupuolella. Yhdysvaltain ja Englannin hallitukset hakivat ensimmäisinä teollisuusmaina ratkaisuja hyvinvointivaltion vaikeisiin rakennesopeutumisongelmiin arvioimalla uudelleen julkisia menoja. Kun valtionvelan kasvu ja verokatto tulivat yhä useampien teollisuusmaiden hallitusten eteen, hallitukset joutuivat arvioimaan uudelleen julkisen sektorin tehtäviä ja etsimään tehokkaampia keinoja niiden hoitamiseen. Niissä irrottauduttiin julkista sektoria siihen saakka määrittäneistä poliittisista sekä talusteoreettisista ja -poliittisista malleista. Uudistukset herättivät aluksi ideologista vastustusta, mutta saivat sittemmin laajempaa kannatusta. OECD:hen perustettiin 1980-luvun lopulla julkisen hallinnon uudistuksia johtava yksikkö (PUMA).

Suomalainen hallinnon kehittämisen diskurssi pitäytyi pitkään kansallisissa perinteissä. Se oli käytännöllistä ja kavahti yksityistämistä ja hallinnon teoreettispuhjaista

uudistamista. Yksityistämiselle ei löytynyt puolustajia. Suomessa ei ollut myöskään valtiollistettu yksityisiä yrityksiä niin kuin esimerkiksi Ranskassa ja Englannissa oli tehty toisen maailmansodan jälkeisenä aikana aina vaalien seurauksena.¹² Keskustan ja vasemmiston varaan rakentuneet hallitukset eivät lämmenneet Yhdysvaltain ja Länsi-Euroopan oikeistohallitusten ajamille uudistuksille. Liikelaitoskomitean puheenjohtaja Esko Rekola torjui ajatuksen, jonka mukaan liikelaitosuudistuksessa olisi kyse valtion liiketoiminnan siirtämisestä yksityisille. Kyse oli julkisen sektorin tehokkuuden ja kilpailukyvyyn lisäämisestä. ”Valtion yritys ei saa sulkeutua kuoreensa, jos se haluaa toimia tehokkaasti, vaan sen pitää lähteä myös yhteistyöhön yksityisten yritysten kanssa.” (Rekola 1986, 18-19; Ojala epv 5.)

Hallinnon kehittämisen johto kuului Suomessa valtiovarainministeriölle, mutta talous- ja finanssipolitiikan linjaukset ja hallinnon kehittäminen eivät tukeneet toisiaan riittävästi. Hallinnon uudistuksia tehtiin irrallaan uudistusten kansantaloudellisista ja yhteiskuntataloudellisista vaikutuksista. Ministeriön finanssijohto piti sitä ongelmana. (Rekola 1984.) Koordinaatiota tarvittiin. Erityisen tarpeelliseksi se tuli, kun talouspoliittisessa ajattelussa alettiin painottaa markkinoiden toimivuutta ja vaatia säännöstelyn purkamista. Kun kansainvälisessä talouspolitiikan diskurssissa katsottiin kilpailun vapauttamisen lisäävän tuotannon tehokkuutta, suomalainen hallinnon kehittämisen diskurssi korosti edelleen kansanvaltaa, oikeusturvaa sekä julkisten palvelujen laajentamista. Vasta 1980-1990-lukujen taitteesta löytyvät ensimmäiset dokumentit, joissa korostettiin julkisen sektorin laatua kansakunnan selviytymisen ehtona. Hallinnon hajauttamiskomitean mietintö toimi suuren käänteen sateenvarjona ja uudistusajatusten kokoajana. Toimenpiteisiin ryhtyminen antoi odottaa poliittista valmiutta kääntää kurssia ja omaksua uudenlaiset julkisen hallinnon institutionaaliset toimintaperiaatteet.

Poliittisten päätöksentekijöiden puolustukseksi on muistettava, että julkinen talous oli Suomessa hyvin hallinnassa. Veroaste oli vuonna 1985 40.8 % BKT:sta. Se oli

¹² Keskuskauppakamarin toimitusjohtaja Matti Aura ilmaisi konsensusajattelua heijastavan periaatteen seuraavasti: ”Koska Suomessa ei ole koskaan kansallistettu, ei samanlainen yksityistämiskeskustelu kuin esim. Englannissa tai Ranskassa ole ollut tarpeellista.” Ojala epv 5.

Pohjoismaiden alhaisin. Julkisen palveluksen piirissä toimivien osuus oli koko 1980-luvun alkupuolen myös alhaisempi kuin muissa Pohjoismaissa. Julkisessa hallinnossa työskentelevien määrä kasvoi 1980-luvulla kaikissa OECD-maista Yhdysvaltoja, Iso-Britanniaa, Kanadaa ja Japania lukuun ottamatta.¹³

Hallinto oli kansanrintamahallitusten aikana noussut poliittisen huomion ja kilpailun kohteeksi. Puolueet halusivat vaikuttaa hallintoon ja hyvinvointivaltiollisen hallitsemismallin konseptissa se tapahtui parhaiten puolueiden omien hallinnossa olevien edustajien kautta. Pitkäaikaisen virastovaltuutettu Seppo Salmisen mukaan hallinto ei ole teknokraattinen saareke, eikä vain politiikan toteuttamisen väline, vaan tärkeä puoluepoliittisen kilpailun areena. ”Poliittinen ohjaus ei tapahdu enää vain hallituksen ja eduskunnan kautta. Puolueet ovat rakentaneet itselleen hallintokoneistoon valta-asemia ja eri eturyhmillä on muun muassa komitealaitoksen kautta jatkuvia suoria yhteyksiä hallintoon. Todellisten ja kuviteltujen valta-asemien menettämisen pelossa organisaatorakenteita ei hevin haluta muuttaa. Rakenteiden jäykistymistä korostaa sekä poliittisten päättäjien että virkamiesten nykyinen pyrkimys tehdä vain konsensuspäätöksiä. ’Harmonian halu pyhittää yhä enemmän päättämättömyyden ja vitkastelun’ kuten eräs puoluejohtaja asian ilmaisee.” (Salminen 1984, 13) . Kun poliittisen hallitsemisen asetelmia kansanrintamahallitusten kauden lopulla sanottiin kuoleutuneiksi tai niitä pidettiin jopa ”yhdenmukaisuuden demokratiana” (Tuomioja 1980, 85-105), hallinnon uudistaminen kärsi.

Suomalaiseen hallinnan ja hallinnon perinteeseen on 1800-luvulta saakka kuulunut vahva komitealaitos. Sen tarkoituksena on ollut sitoa ammatillista asiantuntemusta ja yhteiskunnallisia näkemyksiä hallinnon ja uudistusten valmisteluun. Komitealaitosta ryhdyttiin 1980-luvulla arvostelemaan korporatistiseksi välineeksi. (Tuori 1983, 1-2; Helander 1979a; 1979b.) Kun hyvinvointivaltiollisten uudistusten vauhti ehtyi, hallitus asetti komiteoita entistä vähemmän. Ne korvautuivat ministeriöiden asettamalla

¹³ *Maailman paras julkinen sektori* 1993, 26-27.

työryhmillä. 1980-luvun lopulle tultaessa komitealaitos oli jo lähes lakkautettu ja valmistelun painopiste siirtynyt ministeriöihin.¹⁴

3 KYLMÄSTÄ SODASTA EUROOPAN INTEGRAATION KAUTTA GLOBAALIIN JÄRJESTYKSEEN

3.1 Poliittisen hallinnan epästabilius ja parlamentarisointi

Harri Holkerin hallitus

Vuoden 1987 kansanrintamallitusten kausi päättyi Harri Holkerin sinipunahallitukseen. Se oli selkeä viesti poliittisesta halusta uudenlaiseen talous- ja yhteiskuntapolitiikkaan. Hallitusta pidettiin ensimmäisenä askeleena irtautua niin kutsutusta vaihtoehdottoman demokratian mallista, jollaisena erityisesti kokoomus kansanrintamahallituksia oli ryhtynyt pitämään. Samanlaista henkeä muuttumatonta hallituspohjaa ja hallitsemismallia kohtaan oli esiintynyt myös hallituspuolueiden sisällä. (Tuomioja 1980; ks. myös Kääriäinen 2002, 236-241, 275-277.) Hallituspohjan vaihdos yhdistettiin julkisuudessa sittemmin vapautuvaan ilmapiiriin (glasnost) ja irtautumiseen punamultahallitusten pysähtyneisyydestä.

SDP:n pitkäaikaisen puoluevirkailijan Paavo Lipponen kirja *Muutoksen suunta – kriittinen raportti maailmanlaajuisista kehityssuunnista ja Suomen rakennemuutoksesta* toi esille Holkerin hallituksen taustalla käytyä rakennemuutoskeskustelua (Lipponen 1986; myös 1988a). Lipponen analysoi kansainvälisen talouden muutoksia ja uuden teknologian läpimurtoa sekä näiden tulevia kehitystrendejä. Hän veti johtopäätöksiä talouden, politiikan ja yhteiskunnan syvärakenteiden muutoksista. Lipponen korosti muun muassa maailmantalouden yhdentymistä ja informaatioteknologian aiheuttamaa muutosta hämmästyttävän oivaltavalla tavalla, painotti innovaatioiden ja erityisesti sosiaalisten innovaatioiden merkitystä, muutosten toteuttamisen edellyttämän poliittisen ja yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden menettelytapoja, erityisesti yhteiskunnallis-institutionaalisia puitteita, teollisuuden työntäjä- ja työntekijäjärjestöiltä vaadittavaa

¹⁴ Arvioita viime aikaisesta kehityksestä Puoskari 2002; *Temmes* 2001, 8-11.

avoimuutta muutokseen sopeutumisessa, tieto- ja taitopanoksen kohoamista tuotannontekijänä, siirtymistä valtiokeskeisyydestä yhteisöllisyyteen, vapaaehtoistoimintaan, kuntien aseman lujittumista suhteessa valtioon sekä julkisen sektorin tuottavuuden kohottamista, byrokratiaa purkamalla ja markkinahenkisyyttä lisäämällä (Lipponen 1986, 42-47, 121, 80-81, 141-144). Hän totesi muun muassa: ”Siirtyminen uuteen rakennemuutosvaiheeseen on synnyttänyt kovia paineita muuttaa politiikan päälinjaa ja vaihtaa sitä johtavat voimat” (mt., 172). Lipposen ajatusten taustalla oli sosialidemokraattien sisäinen puheenjohtajakilpailu. Hän pyrki puolueen johtoon irrottamalla puolueen perinteisestä uskosta valtion ohjauksen kaikkivoipaisuuteen. Lipposen haasteena oli hyvinvointivaltiollinen hallitsemismalli. (Lipponen 1988b, 408.)

Vaikka Holkerin hallitus rikkoi kansanrintamallitusten edustaman sisäpoliittisen konsensuksen, uuden hallituksen pohja edusti tulopoliitiikan keskeisiä kantajia eli ns. asevelihengen poliittisia edustajia, sosialidemokraattista puoluetta ja kokoomusta. Uutta poliittista asetelmaa ja hallitusmallia perusteltiin vahvalla konsensuksella. Se oli syntynyt sodan aikana ja kehittynyt sosialidemokraattien sodan jälkeisessä taistelussa ay-liikkeen johdosta kommunistien kanssa. Asetelma sai 1950-luvulla Kekkos-vastaisen muodon ja toistui vuoden 1956 ja 1962 presidentin vaaleissa sekä yöpakkasissa vuonna 1958. 1960-luvun lopun tulopoliittiset sopimukset, 1970-luvun lopun niin sanottu Korpilammen henki ja sen edustama yhteiskuntasopimusajattelu ilmentävät sitä, mutta myös yhteishenkeä työmarkkinoilla. (Ks. Tarkka 2002, 11-15, 116-118.)

Holkerin hallituksen kokoonpanosta johtuen hallitus harjoitti tiivistä yhteistyötä työmarkkinajärjestöjen kanssa. Se jopa kytki tulopoliittisia ratkaisuja budjettipoliittisiin päätöksiin. Huolimatta puheesta hallitusta rakennemuutoksesta hallitus pitäytyi säännöstelytalouden monissa institutionaalisissa syvärakenteissa. Yhteistyötä etujärjestöjen kanssa hallitus sanoi tarvittavan hallitun rakennemuutoksen toteuttamisessa.¹⁵

¹⁵ Oppositio tulkitisi hallitun rakennemuutoksen edistävän rahan valtaa ja etujärjestöjen asemaa (Kääriäinen 2002, 244).

Poliittisen pohjan muutos ei heijastunut poliittisen hallitsemismallin valtiosääntötasoiseen kehittämiseen. Jo kansanrintamahallitukset olivat käynnistäneet ensimmäiset varovaiset valtiosääntöuudistukset presidentin valtaoikeuksien supistamiseksi ja eduskuntakeskeiseen normaaliparlamentarismiin siirtymiseksi. Holkerin hallitus jatkoi niitä. Askeleet olivat aluksi hitaita, mutta kun kaikki uudistukset yhdenmukaisesti vahvistivat eduskunnan asemaa, väheni presidentin valta ja edellytykset normaaliparlamentarismille ja keskitetyn hallinnan hajautumiselle syntyivät. Pääministeri Holkerilla oli enemmän valtaoikeuksia kuin pääministeri Sorsalla.

Valtiosääntöuudistukset vahvistivat enemmistöparlamentarismia, sillä vanha valtiosääntö ei sopinut ongelmitta hyvinvointivaltiolliseen hallitsemiseen. Valtiosäännön määrittelemät verolakien määräänemmistö säännökset ja lepäämäänjättämismenettely vaikeuttivat hallituksen pyrkimystä puuttua markkinoiden toimintaan ja ohjata yhteiskunnallista kehitystä yksinkertaisella eduskuntaenemmistöllä. Kun hallituksen piti hankkia kaikille vähänkään suuremmille uudistuksilleen opposition tuki, enemmistöhallitukset törmäsivät nopeasti hallitsemisen rajoihin. Muutos toteutui vasta Ahon hallituksen aikana vuonna 1992. Se oli välttämätöntä aiempaa nopearytmisemmälle ja tehokkaammin kohdentuvalle hallitsemiselle ja enemmistöpolitiikalle. Hallitukset saattoivat irtautua aiemmasta kompromissi- ja neuvottelupolitiikasta.

Holkerin hallitus edusti samaan aikaan muutosta (uusi hallituskoalitio) että hyvinvointivaltiollisen hallitsemisen huipennusta, sillä hallitus jatkoi valtion ja julkisen sektorin varaan rakentunutta uudistuspolitiikkaa ja korporatiivista hallitsemista, jossa ei kyseenalaistettu työmarkkinapolitiikan ja hyvinvointipolitiikan kytkentää. Veroasteen muutos ilmaisee trendin. Hallitus halusi alentaa veroja, mutta se nosti niitä. Veroaste oli vuonna 1987 40,1 % ja vuonna 1991 se oli noussut jo 45,4 %:iin. Veroasteen nousu johtui uusista hyvinvointipoliittisista uudistuksista.

Holkerin hallituksen merkittävin päätös oli osallistuminen EY:n suunnittelemaan yhteismarkkina-alueeseen. Suomen poliittisissa piireissä oli jo 1980-luvun puolivälissä

alkanut keskustelu Euroopan Yhteisössä käynnistyneestä yhteismarkkinoiden rakentamistyöstä ja sen heijastuksesta Suomeen. Hallitus torjui keskustelun EY:n jäsenyydestä puolueettomuuden säilyttämiseen vedoten, vaikka julkisuudessa jäsenyyttä ryhdyttiin vaatimaan yhä voimakkaammin. (Ks. esim. Tarkka 2002, 372; *Aktiiviseen integraatiopolitiikkaan* 1989.)

Berliinin muurin sortuminen, kylmän sodan päättyminen ja Neuvostoliiton hajoaminen muuttivat Suomen kansainvälistä asemaa ja ulkopolitiikan perustaa eli presidenttikeskeisen hallitsemismallin keskeisiä oletuksia tavalla, jota hallitusta asetettaessa ei osattu ennakoida. Neuvostoliiton hajoaminen muutti idänkaupan markkinapohjaiseksi, jolloin se supistui rajusti. Kylmän sodan päättymistä seurannut sisäpolitiikan ulkopoliittisten reunaehtojen poistuminen vapautti puolueita vakiintuneen poliittisen hallitsemismallin ikeestä. Taloudellinen kasvu tuli riippuvaiseksi säätelystä vapautettavista kansainvälisistä markkinoista, ei hallituksen säätelystä. Säätelytalouden hallitsemismallin keskeiset toimintaoletukset kyseenalaistettiin. Kansainvälisillä markkinoilla pärjäsivät vain kilpailukyiset yritykset. Valtion tehtävä oli luoda siihen edellytykset. Tehtävä oli kova haaste politiikalle, joka ei kyennyt enää turvaamaan yritysten menestystä kauppasopimusneuvotteluiden avulla. Talouden uudessa hallitusmallissa parhaiten menestyivät innovatiiviset yritykset. Siihen ei tarvittu vahvaa valtiota eikä julkista markkinaohjausta vaan mahdollisimman vapaasti toimivat markkinat ja hyvä tekninen ja sosiaalinen infrastruktuuri. Poliitikalta odotettiin linjamuutosta.

Esko Ahon hallitus

Hallituksen poliittinen kokoonpano – keskustapuolue ja kokoomus – osoittaa, että Suomeen syntyi jälleen aivan uudenlainen poliittinen asetelma. Hallitusratkaisu palautti ideologiat politiikkaan. Vuonna 1937 luotu punamultahallitus oli pyrkinyt tietoisesti rikkomaan sosialististen ja porvarillisten ideologioiden välisen raja-aidan. Ahon hallitus oli selkeä porvarihallitus. Uusi hallituspohja vahvisti kuitenkin siirtymistä kohti parlamentaristista mallia, sillä se heijasti suoraan vaalien tulosta. Kylmän sodan kaudella tämä oli ollut harvinaista.

Ahon hallitusohjelman makrotason linjaukset eivät olleet sen täsmällisempiä kuin Holkerinkaan hallituksen tavoitteet. Hallitus sanoi pyrkivänsä ”parantamaan markkinatalouden toimivuutta” uudistamalla elinkeinolainsäädäntöä elinkeinovapauden pohjalta. Se suosi teollisuutta ja avointa sektoria sekä arvioi uudelleen julkisen vallan asemaa elinkeinonharjoittajana. ”Valtionyhtiöiden omistussuhteiden muuttamista selvitetään, jolloin vaihtoehtoina ovat toisaalta omistus pohjan laajentaminen ja toisaalta kokonaisten yhtiöiden tai niiden osien siirtäminen ulkopuoliseen omistukseen.”

Poliittisen hallitsemisen kannalta Ahon hallituksen pysyvin institutionaalinen saavutus oli Suomen liittäminen Euroopan unionin jäseneksi. Hallitusohjelmatasolla ovet jätettiin auki erilaisille integraatiovaihtoehdoille, mutta pian nimittämisen jälkeen hallitus huomasi Euroopan talousalueen riittämättömäksi. EU-jäsenyys toteutui 1995.

EU-jäsenyyden vaikutukset ulottuivat suomalaiseseen hallitsemismalliin pitkällä aikavälillä. Vaikutukset olivat rakenteellisia, sillä hallitukset sitoutuivat EU-lainsäädäntöön ja eurooppalaiseen talous- ja yhteiskuntapolitiikkaan, EU:n määrittämään sosiaalimalliin sekä eurooppalaisiin arvoihin. Osa kansallisen päätöksenteon piiriin kuuluneista asioista siirtyi EU-tasolle. EU-jäsenyyden edellyttämässä päätöksentekojärjestelmän muutoksissa omaksuttiin pääministerikeskeinen malli. Se nosti pääministerin Suomen merkittävimmäksi poliittiseksi johtajaksi ohi presidentin. Näin EU-jäsenyyden merkitys poliittiselle päätöksentekorakenteelle oli dramaattinen. Lisäksi muutos tuli ulkoa: uudistukset eivät olleet hallituksen itsensä suunnitteleimia, vaan johtuivat integraatiosta.

Hallitus pyrki murtamaan politiikan institutionaalisia rakenteita ja pidäkkeitä, erityisesti niitä, jotka ylläpitävät saavutettuja etuuksia. Pyrkimykset kohtasivat ankaraa vastustusta jo heti hallituksen ensimmäisten toimintaviikkojen aikana. Kuukausi nimittämisen jälkeen hallitus sai vastaansa kaikkien ammatillisten keskusjärjestöjen yhtenäisen rintaman valmistellessaan ensimmäisiä säästöpäätöksiä. Tilanteen periaatteellista luonnetta kuvaa se, että ammatilliset keskusjärjestöt pitivät historiansa ensimmäisen yhteiskokouksen asian tiimoilta ja asettuivat hallituksen suunnitelmia vastaan

ilmoittamalla, ettei hallitus voi tehdä kolmikantapohjalla sovituista asioista säästöpäätöksiä pelkkänä ilmoitusasiana. Järjestöt eivät uhanneet hallitusta kuitenkaan vielä tässä vaiheessa yleislakolla.¹⁶ Syksyllä 1991 pääministeri Aho pyrki saamaan aikaan yhteiskuntasopimuksen työmarkkinajärjestöjen kanssa, mutta järjestöt eivät luottaneet hallituksen pyrkimyksen aitouteen. Kun pääministerin ohella myös valtiovarainministeri Iiro Viinaselta puuttui aiempi kokemus työmarkkinapolitiikasta, keskitetystä sopimusjärjestelmästä sekä hallituspolitiikasta, hallitus ei kyennyt luomaan luottamuksellisia suhteita työmarkkinakenttään koko toimikautensa aikana. Marraskuussa 1991 hallitus perui säästösuunnitelmansa SAK:n yleislakkouhan edessä.¹⁷

Hallituksen työmarkkinapolitiikkaa ohjasi pääministerin sittemmin kehittämä talouspolitiikan työnjako-oppi. Se pyrki määrittelemään vallan ja vastuun jakoa valtiovallan, Suomen Pankin ja työmarkkinajärjestöjen kesken. Aho asetti tavoitteeksi uusiin olosuhteisiin sopivan kansallisen päätöksenteon mallin, koska vanha ei toiminut. (Aho 1996, 47-49.) Tulopolitiikka oli toiminut osittain avoimen talouden oloissa, jolloin oli ”mahdollista ja järkevää säädellä kustannustasoa ja työrauha laajoilla tulopoliittisilla kokonaisratkaisuille, joihin sisällytettiin myös hallituksen ja keskuspankin tukitoimenpiteet.” Tulopolitiikka satoi eduskunnan käsiä ja määritteli sosiaaliturvan kehittämistä. ”Lopputulokset oli se, että kaikki osapuolet yrittivät olla vastuussa kaikesta, mutta kukaan ei oikeastaan ollut vastuussa mistään.” Työmarkkinajärjestöjen vastuulle kuului Ahon mallissa työllisyys, työmarkkinoiden toimivuus ja työvoimakustannusten pitäminen kannattavan tuotannon tasolla, ei työelämän lainsäädännön valmistelu, monen sosiaalipolitiikan lohkon linjausten määrittely eikä finanssipolitiikka. (Aho 1996, 49; Uimonen 1995, 183-196.)

Vuonna 1994 Koivistoa seurannut Martti Ahtisaari otti myös kantaa työmarkkinajärjestöjen asemaan. Hän arvosteli järjestöjen ylläpitämiä institutionaalisia pidäkkeitä. Ahtisaari joutui perumaan puheitaan, sillä ne herättivät kovan vastustuksen järjestökentässä. Muilta osin Ahtisaari ei koko toimikautensa aikana puuttunut

¹⁶ HS 12.5.1991. ”Palkansaajajärjestöjen mielestä hallitus rikkoo tulosopimuksia.”

¹⁷ HS pääkirjoitus 26.11.1991: ”Hallitus perääntyi viisaasti.”

hallitsemismallin rakenteellisiin teemoihin. Hän pyrki puolustamaan presidentin joitakin valtaoikeuksia käynnissä olevassa valtiosääntöuudistuksessa, mutta siihen hänen voimansa eivät riittäneet. (Ks. Tiihonen 1995, 24-27.)

Ahon hallituksen vaikeudet työmarkkinajärjestöjen kanssa johtuivat osaksi siitä, että työmarkkinajärjestöjä lähellä olevat vasemmistopuolueet eivät olleet hallituksessa. Ne eivät hyväksyneet konsensuksella rakennetun korporatiivisen mallin murtamista yksipuolisilla päätöksillä. SAK oli valmis vastustamaan hallituksen halua irtautua työmarkkinajärjestöjen vaikutusvallasta kaikin mahdollisin keinoin. Hallituksen pyrkimykset myrkyttivät hallituksen ja työntekijäjärjestöjen väliset yhteistyösuhteet ja hallitus joutui lopulta myöntämään epäonnistumisensa. Suljetun säännöstelytalouden oloihin luotu talouden hallitsemismalli siirtyi tältä osin säröttä avoimen talouden aikaan, mutta ei ilman taloudellisia ongelmia ja seurauksia. Työttömyys on niistä pahin ja pysyvin.

Vaikka Ahon hallitus otti etäisyyttä konsensukseen työmarkkinapolitiikassa, ulkopoliittikan alalla se ei kyseenalaistanut sitä. Niinpä hallitus tukeutui konsensuspolitiikkaan myös tärkeimmässä poliittisessä päätöksessään, EU-jäsenyydessä. Vaikka osallistuminen eurooppalaiseen integraatioon ei saanutkaan kansan jakamatonta hyväksyntää, kaikki merkittävimmät puolueet ja etujärjestöt – mukaan lukien ammattiyhdistysliike – hyväksyivät sen.

Ahon hallitus jatkoi Holkerin hallituksen käynnistämiä valtiosääntöuudistuksia eli hallitsemismallin institutionaalisia uudistuksia. Pääpaino oli presidentin sisäpoliittisten valtaoikeuksien supistamisessa. Presidentin vallan parlamentarisointi eteni vaiheittain. Ensimmäisessä vaiheessa siirryttiin suoraan kaksivaiheiseen kansanvaaliin ja toisessa vaiheessa (Holkerin hallitus) riisuttiin presidentin valtaoikeuksia. Liittyminen Euroopan unioniin tarjosi siihen luontevan perustelun. Ahon hallituksen aikana luotiin tulkinta, että johto Euroopan unionin päätöksentekoon osallistumisesta kuuluu pääministerille. Hänen asemansa vahvistui. Seuraava askel otettiin, kun presidentin valtaa hallituksen muodostamisessa ja lainsäädäntöprosessissa supistettiin. Presidentti Koivisto tuki

valtiosääntöuudistuksia ja siirtymistä kohti parlamentaristista hallitsemismallia. Presidentti Ahtisaari halusi jarruttaa presidentin ulkopoliittisten oikeuksien supistamista, mutta kun eduskuntaryhmät ottivat valtiosääntöuudistuksessa aiempaa vahvemman johtoroolin, Ahtisaaren oli perädyttävä.

Hallitus uudisti poliittisen johtamisen institutionaalisia puitteita valtioneuvostossa vähentämällä valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistavien asioiden määrää oleellisesti. Kun pieniä asioita siirrettiin valtioneuvoston jäsenten kollegiaalisesta yleisistunnosta ministeriöissä ratkaistavaksi, ministerit saattoivat keskittyä periaatteellisiin linjapäätöksiin ja strategiaan asioihin. Muutos ilmenee eräistä luvuista. Kun valtioneuvosto vuosina 1986-1989 päätti keskimäärin 2300 asiaa vuodessa, vuonna 1991 päätöksiä tehtiin enää 1792, vuonna 1993 määrä aleni 1281:een ja vuonna 1994 noin 800:aan. Tuolloin astui voimaan uusi yleisistunnon ja ministeriöiden välistä toimivaltajakoa koskeva hallitusmuodon 40 §. Valtioneuvoston päätöksenteon uudistaminen oli tärkeä poliittisen hallinnan institutionaalinen uudistus, jota oli yritetty vuosikymmeniä, mutta ilman tulosta. Ahon hallitus ajoi sen lopulta läpi.

Paavo Lipposen hallitukset

Paavo Lipposen hallitukset (I hallitus 1995-1999 ja II hallitus 1999-2003) edustivat paluuta Holkerin hallituksen poliittisiin asetelmiin, sillä SDP ja Kansallinen Kokoomus muodostivat hallituksen kantavan rungon. Koska SDP oli käynyt vaalit julkisten menojen leikkausohjelmalla, jonka se katsoi vaativan kansallista yksimielisyyttä, se halusi kytkeä Vasemmistoliiton ja Vihreät poliittiseen vastuuseen talouden raskaasta tervehdyttämisestä. Laaja hallituspohja turvasi kansallisen yksimielisyyden. Lisäksi ratkaisu häivytti hallituksesta aseveliakseliin viittaavia piirteitä, joita sosialidemokraattien ja kokoomuslaisten yhteistyöhön aiempina vuosikymmeninä oli liitetty.

Lipposen sateenkaarihallituksen edustama rakenteellisen muutoksen ohjelma personoitui pääministeri Lipposessa, SDP:n puheenjohtajassa, joka oli 1980-luvun lopulta saakka vaatinut talouden, politiikan ja yhteiskunnan rakenteen muutoksia. Uuden hallitsemismallin piirteisiin kuuluivat osallistuminen eurooppalaiseen integraatioon ja

siten eurooppalaiseen hallintajärjestelmään, irtautuminen perinteisestä valtiollisesta säätelystä ja markkinoiden hyväksyminen sosialidemokraattien liittolaiseksi taistelussa tasa-arvon puolesta. Lipponen totesi nöyrytyneensä ymmärtäessään murroksen syvyyden: ”Kaikki vanhat sisäiset asetelmat ja suhtautumistavat muuhun yhteiskuntaan, muihin puolueisiin on jätettävä taakse. ... mikään muu kuin nöyrytyminen muutoksen edessä ei auta.”¹⁸ Uudistukset olivat välttämättömiä, sillä hyvinvointivaltio ja sosialidemokratia olivat 1990-luvun alussa kriisissä.¹⁹

Lipponen I hallituksen institutionaalisen hallitsemismallin ytimessä oli kaksi asiaa. Oleellisinta oli yhteistyö työmarkkinajärjestöjen kanssa ja osallistuminen Euroopan taloudelliseen yhteistyöhön. Hallitus lupasi hoitaa työelämän kysymykset kolmikantapohjalta konsensuksen hengessä. Yhteistyö mainitaan ohjelmassa yhdeksän kertaa. Hallitus ilmoitti toimivansa ”yhteistyön ja luottamuksen vahvistamiseksi koko yhteiskunnassa, erityisesti työmarkkinaosapuolten ja etujärjestöjen kanssa.” Kun hallitus ilmoitti vahvistavansa parlamentaarista hallintoa, se palasi perinteiseen institutionaaliseen konsensuspolitiikkaan (Uimonen 1996).

Hallituksen nimittäminen palautti työmarkkinoille rauhan ja talouden vakaus palautui. Pääosan työelämän ratkaisuista hallitus teki yhteisymmärryksessä työmarkkinajärjestöjen kanssa. Joissakin tapauksissa se teki yksipuolisia ratkaisuja ja joskus joutui taipumaan järjestöjen lakkouhkausten edessä. Työnantajajärjestöjen mukaan ”kolmikantainen neuvottelumekanismi ei voi toimia, jos tiedetään etukäteen, että lakon uhalla saavutetaan joka tapauksessa parempi tulos kuin neuvottelemalla.”²⁰ Kolmikantamallia arvosteltiin myös hallituksen sisällä. Vasemmistoliiton ministeri Terttu Huttu-Juntusen mukaan ”mikäli tässä maassa halutaan harjoittaa parlamentarismia, niin ay-liike on pidettävä erillään poliittisesta päätöksenteosta.”²¹ Ministeri Norrbackin mukaan mikään hallitus ei voi harjoittaa talouspolitiikkaan etujärjestöjen ehdoilla ja lyhytnäköisen egoismin

¹⁸ Demari 5.6.1990 ”Tavoiteohjelma yhä levällään”.

¹⁹ Demari 7.6.1990. ”Haastaja Lipponen: ”Liberalismille kyllä, Paasio””.

²⁰ HS 10.5.1996. ”Työnantajat: Ay-liike selätti hallituksen.” (Johannes Koroman lausunto)

²¹ STT 30.4.1996. ”Huttu-Juntunen: Hallituksen ei pidä taipua etujärjestöjen edessä.”

pohjalta, sillä se on uhka demokratialle ja hyvinvoinnille.²² Ministeri Siimeksen erityisavustaja Matti Hokkasen mukaan kun 1970-luvulla pelättiin, että puolue sanelee sen, mitä ay-liike tekee, nyt ”ongelma on päinvastoin. Ei tarvitse paljon liioitella jos kysyy, pitäisikö ruveta puolustamaan puolueiden itsenäisyyttä ay-liikkeeseen päin.”²³ Pääministeri torjui hallituksen sisäistä arvostelua kolmikantayhteistyötä kohtaan. Vuonna 1996 hän kysyi haluaako kokoomus irrottautua siitä ja lähteä rakentamaan keskustapuolueen kanssa isäntävaltaa Suomeen.²⁴

Julkisuudessa²⁵ ja tutkijakeskustelussa²⁶ kolmikantamallia ja konsensuspohjaista hallitsemismallia pidettiin joko korkeana säilyneen työttömyyden syynä tai hallituksen työllisyyspolitiikan onnistumisen todellisina ratkaisijoina. Ratkaisuja työttömyyden alentamiseen esittivät kansainväliset rahoituslaitokset OECD ja IMF (esim. International Monetary Fund: Finland 1997; 2002) sekä viranomaiset (esim. Vanhala 2002; Työllisyystyöryhmän loppuraportti 2003). Esitetyt keinot asettavat kyseenalaiseksi kolmikantaisesti sovitun työttömyysturvajärjestelmän periaatteet. Kun hallitusohjelmassa sovitut pidäkkeet lakkasivat sitomasta ministereitä hallituksen eron jälkeen, he ovat esittäneet kipakkaakin arvostelua järjestelmästä. Valtiovarainministeri Niinistö sanoi keväällä 2003 heti hallituksen erottua, että työmarkkinajärjestöt olivat torjuneet työmarkkinauudistuksia tupo-pöydässä ja ohjanneet myös hallitusta.²⁷ Kokoomuksen puheenjohtaja Ville Itälä, joka oli Lipposen II hallituksen ministeri, meni kaikkein pisimmälle itsekritiikissään. Syksyllä 2003 oppositiojohtajana hän sanoi konsensuspolitiikan tehneen hallituksesta ay-liikkeen vangin.²⁸

²² HBL 21.5.1996. ”SFP.s jubileumspublik roades. ”

²³ Viikkolehti 28.7.2000. ”Eduskunta säätiöityy, ay-liike määrää liikaa. ” (Matti Hokkasen haastattelu)

²⁴ STT 12.8.1996. ”Lipponen patistaa kokoomusta tunnustamaan kolmikantaa.” Ilta-Sanomat 8.8.2000. ”Pääministeri Lipponen perusteli veroalennuspuheitaan: Minä vastaan tulopolitiikasta!”

²⁵ HS 7.8.2000. ”Kabineteissa näkee ja kuulee.” (pääkirjoitus)

²⁶ HS 2.3.2003. ”Tuomo Martikainen: Vaalien asetelmana mahtivaltio vastaan markkinat.” Martikaisen mukaan ammattiyhdistysliike ei pelkää uudestaan vaihtoehtoja vaan kahlitsee poliittiset vaihtoehdot.

²⁷ MTV 17.4.2003. ”Niinistö moittii TT:tä ja SAK:ta.”

(<http://www.mtv3.fi/uutiset/kotimaa/arkisto.shtml?2003/04/164849>, luettu 24.4.2003)

²⁸ Ville Itälä Kokoomuksen puoluevaltuustossa 4.10.2003.

(http://www.kokoomus.fi/artikkeli.php?artikkeli_id=1181) luettu 13.10.2003

Lipposen I hallitus otti tavoitteeksi markkinoiden luottamuksen palauttamisen julkiseen talouteen. Se edellytti julkisen talouden velkakierteen katkaisemista, työttömyysturvan rakenteisiin puuttumista ja valtionapujen ja yritys- ja maataloustukien leikkaamista. Työmarkkinajärjestöjen kanssa tehdyt pitkäaikaiset tulopoliittiset sopimukset hallitus kytki osaksi talouden vakauttamista.²⁹

Hallituksen keskeisin vakiintunutta hallitsemismallia muuttanut päätös oli Suomen liittäminen Euroopan talous- ja rahaliittoon. Suomen Pankki integroitiin osaksi Euroopan keskuspankin johtamaa pankkijärjestelmää. Pankin vastuu raha- ja valuuttakurssipolitiikasta siirtyi Euroopan keskuspankille. Oman raha- ja valuuttakurssipolitiikan päättyminen muutti poliittisen päätöksenteon institutionaalisia rakenteita Suomessa dramaattisesti. Hallituksen kilpailukykykypolitiikan välineistö supistui. Kilpailukyvyyn säilymisen ulkoiseksi reunaehdoksi tuli inflaation pitäminen eurooppalaisella tasolla samalla, kun Suomi sitoutui EMU:n alijäämäkriteereihin.³⁰

Lipposen hallitukset viimeistelivät valtiosääntöuudistukset riisumalla tasavallan presidentin viimeiset sisäpoliittiset valtaoikeudet. Päätökset vahvistivat edelleen pääministerin asemaa. Kun pääministeri Lipponen henkilökohtaisesti korosti vahvaa henkilökohtaista poliittista johtajuutta (niin sanottu Mooseksen malli), poliittisen hallitsemisen johto siirtyi presidentin linnasta valtioneuvoston linnaan. Vaikka valtiosääntöuudistus ei muuttanut Suomen hallitusten kollegiaalista luonnetta, vallankäytön ja päätöksenteon mekanismit hallituksen sisällä vahvistivat pääministerin valtaa ja lujittivat hallituksen puoluejohtajista koostuvan sisäpiirin asemaa. Pääministeri piti kiinni roolistaan hallituksen johtajana, joka antaa hallitukselle julkiset kasvot ja esittää hallituksen linjan julkisuudessa. Parlamentarismitulkinta muotoutui perisuomalaisen mallin pohjalta lujan hallitusvallan mukaiseksi. Hallituksen poikkeuksellisen lavea poliittinen pohja varmisti sen. Kun presidentiltä oli jo aiemmin

²⁹ Työttömyysturvan uudistuspäätöstä hallitus ei kuitenkaan kyennyt tekemään yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa, vaan päätös oli tehtävä hallituksessa. Kolmikantaperiaatteeseen vetoavana hallituksena Lipposen hallitus kuitenkin kykeni ajamaan päätöksen läpi eduskunnassa ja estämään lakkojen synnyn. Ahon hallitukselle tämä ei ollut mahdollista.

³⁰ Julkinen velka ei saa ylittää 60 % bruttokansantuotteesta ja julkisen sektorin alijäämän tulee olla alle 3,5 BKT:stä.

poistettu tosiasialliset valtaoikeudet, lujan hallitusvallan johto jäi hallitukselle. Lujalla henkilökohtaisella johtamisotteellaan Paavo Lipponen antoi sille pääministerivetoiset kasvot.

Lipposen I hallituksen tehtävä oli poikkeuksellisen vaativa. Työttömyys oli ennätyskallista ja julkinen bruttovelka noussut 58,1 %:iin bruttokansantuotteesta. Hallituksen tavoitteena oli työttömyyden puolittaminen hallituskauden aikana, mutta tässä se epäonnistui. Nuorisotyöttömyys säilyi korkealla koko hallituskauden ajan. Koska talous kasvoi ripeästi, hallitus säilytti hyvin poliittisen kannatuksensa. Opposition voitto vuoden 1999 vaaleissa jäi sen verran pieneksi, että hallituspohja säilyi entisellään. Lipposen toisen hallituksen ohjelma ei sisältänyt enää samanlaisia syvällisiä rakenteellisia avauksia kuin ensimmäisen hallituksen ohjelma. Työllistämistavoite kirjattiin ohjelmaan aiempaa varovaisemmin. Kun hallitus ei poliittisesta vahvuudestaan huolimatta kyennyt laskemaan työttömyyttä alle yhdeksän prosentin ja katkaisemaan köyhyyskierrettä,³¹ ja kun tuloerot kääntyivät kasvuun, hallituksen sisälläkin kyseenalaistettiin hallitsemismallin tehokkuus. Ongelmana pidettiin hallituspohjan laajuutta. Esimerkiksi SDP:n eduskuntaryhmän puheenjohtaja ei pitänyt Lipposen sateenkaarihallituksia normaalioloihin kuuluvina. ”Näillä puoluerakenteilla viiden puolueen hallitus on kohtuuttoman laaja ja liittyy historiallisiin tilanteisiin, joissa tarvitaan poikkeavuutta.”³²

³¹ Ks. esim. Törmälehti 2003; Hyvinvointikatsaus 2000. Hallitus antoi tuloerojen kasvulle hiljaisen hyväksynnän. Valtiovarainministeri Niinistö katsoi, että hänen on ”mahdotonta käsittää, että jonkun rikastuminen olisi muilta pois”. Joidenkin – hän tarkoitti optioiden saajia – rikastumista käytetään hyväksi katkeruuden levittämiseksi. ”Pitäisikö optiot kieltää lailla? Pitäisikö ylipäätään rikastuminen Suomessa kieltää jonkin tulorajan jälkeen?” Koska Suomi toimii avoimessa globaalissa taloudessa valittavana on kaksi ratkaisua. On hyväksyttävä se, että toiset tienaa huomattavasti enemmän kuin toiset ja sen verottaminen yhteiseen käyttöön tai sitten tasataan tuloja nykyistä enemmän, jolloin jaettava pienenee ja pienituloiset saavat vielä vähemmän kuin nyt. ”Kallistun sittenkin sille puolelle, että pitää sietää, että jotkut rikastuvat. Kokonaisuuden vuoksi.” (HS 6.1.2000 ”Niinistö: Kansalaisten olisi siedettävä toisten rikastuminen”) Pääministeri Lipponen ei julkisuudessa juuri puolustanut tuloeroja, vaikka Kalevi Sorsa mukaan SDP:n ja virkaeliitin piirissä tuloeroja puolusteltiin. Lipposen mukaan ”Erik Allardt katsoo, että Suomen korkean työttömyyden oloissa työllisyyden parantaminen on asetettava tulojakotaistelun edelle. Tämän ymmärrän siten, että vahvimpien etuilla on hillittävä ja vapaille markkinoille pantava rajat.” (Demari 17.8.2000, sit. Sorsa 2000.)

³² Demari 19.12.2000. ”Kalliomäki kaipaa jo ulos poikkeusoloista. ”Viiden puolueen hallitus on kohtuuttoman laaja””.

Pentti Puoskari ajoittaa talouden rakennemuutosdiskurssin päättymisen ja siirtymisen hyvinvointivaltion arvopohjaan ja sosiaalisiin kysymyksiin vuoteen 1999, presidentinvaalien vaalikampanjan ajankohtaan. Puoskari kutsuu käännettä hyvinvointiyhteiskunnan vastaiskuksi. (Puoskari 2002, 171-177.) Sen käynnistäjänä hän pitää presidenttiehdokas Tarja Halosta. Kansa hyväksyi vastaiskun valitessaan Halosen presidentiksi. Myös syksyn 2000 kunnallisvaalit käytiin hyvinvointivaltion puolustamisen merkeissä ja hyvinvointidiskurssi voitti vaalit rakennemuutosdiskurssin sijasta. Kun äänestäjät eivät pitäneet Lipposen johtamia sosialidemokraatteja hyvinvointipolitiikan kannattajina, sosialidemokraatit menettivät ääniä. Sen seurauksena hallitus lisäsi hyvinvointipoliittisia äänenpainoja. Julkisuus puolestaan leimasi hyvinvointipolitiikan jakopolitiikaksi ja populismiksi. Aiheesta syntyi mielenkiintoinen keskustelu lehdistössä.³³

Lipposen laajapohjaiset hallitukset olivat uudistushenkisiä ratkaisuja, sillä ne tähtäsivät Suomen talouden ja yhteiskunnan sopeuttamiseen kansainvälisen talouden rakennemuutokseen. Vain todella vahva hallitus kykenee rikkomaan vakiintuneita institutionaalisia asetelmia. Holkerin hallituksen alkuvaiheessa rakennemuutoksen tarvetta ei vielä yleisesti ymmärretty. Hallitukselta puuttui selkeä uudistusohjelma. Ahon hallituksella oli kovia tavoitteita, mutta muutospyrkimykset kaatuivat hallituksen kapeapohjaisuuteen. Lipposen hallitukset viimeistelivät integraatoratkaisut ja valtiosääntöuudistuksen, mutta laajapohjaisuutensa johdosta hallitus ei voinut puuttua saavutettujen etujen rakenteisiin, sillä se oli kiinni moniulotteisessa vakiintuneiden etujen ja valta-asemien verkostossa. 1990-luvun puolivälin kriisitilanteessa se leikkasi julkisia menoja, edisti markkinamekanismien toimivuutta ja loi edellytyksiä pääomien tehokkaalle käytölle. Mitä kiivaammaksi talouden kasvu kehittyi ja mitä pitempään rakenteellinen työttömyys jatkui ja tasaisen tulonjaon tavoitteista jouduttiin luopumaan, sitä tiukemmaksi kävi suurten rakennemuutosten vastarinta. Lipposen toinen hallitus

³³ Ks. esimerkiksi Sipposen haastattelu 2001. Sipposen mukaan suhteellisen köyhyyden lisääntyminen ja tuloerojen kasvu osoittaa hyvinvointiyhteiskunnan rappeutumista ja jopa edistettyä rappeutumista. ”Jos maamme köyhimpien kansalaisten ottamista mukaan muiden nauttimaan taloudelliseen kasvuun sanotaan populismiksi ja jakopolitiikaksi, niin maassamme tarvitaan lisää populismia ja lisää jakopolitiikkaa. Ehkäpä tarvittaisiin ravakkaa rabulismiakin. ... Rikkaat rikastukoot, jos köyhilläkin menee paremmin” Ks. myös Arola 2000.

irtautui lopulta muutospuheesta ja nosti hyvinvointivaltion diskurssiin hallituksen keskeiseksi tavoitteeksi.

Anneli Jäätteenmäen hallitus

Vuoden 2003 vaalit palauttivat punamultahallituksen valtaan. Hallitus muodostettiin nyt ensimmäisen kerran uuden valtiosäännön määrittelemien periaatteiden mukaisesti. Vaalien tulos oli kansalaisten kannanotto hallituspuolesta, sillä sosialidemokraattinen puolue oli ennen vaaleja nimennyt pääministeri Lipposen puolueen pääministeriehdokkaaksi ja kutsunut vaaleja pääministerivaaleiksi. Vaaleja hallitsivat kuitenkin perinteisen hyvinvointivaltion puolustamisen teemat. Vaalituloksen selvittyä SDP tyytyi siihen, että Suomen Keskusta sai hieman enemmän ääniä ja näin puheenjohtaja Anneli Jäätteenmäki ryhtyi hallituksenmuodostajaksi.³⁴ Paavo Lipposen johtamat sosialidemokraatit olivat rakentaneet vaaleihin asetelman, jossa äänestettiin myös pääministeristä ja suurin puolue saisi paikan pelisääntöjen mukaisesti.³⁵ Myös Jäätteenmäki tulkitsi valtiosääntöä ennen vaaleja samalla tavoin. Hän sanoi, että suurimman puolueen puheenjohtajalle lankeaa automaattisesti hallitusneuvottelujen vetovastuun.³⁶ Vaalituloksen yllätyksellisyys käynnisti keskustelun suomalaisen poliittisen järjestelmän kehityksestä kohti kaksipuoluemallia. Erityisesti tähän vaikutti se, että hallitus muodostettiin aiempaa kapeammalta pohjalta Keskustan ja SDP:n varaan.

Vaalitaistelun asetelma oli äänestäjien kannalta hämmentävä. Talouden rakennemuutosta korostava keskustelu konkretisoitui pääministeri Lipposen asettamaan valtiosihteeri Raimo Sailaksen talous- ja työllisyystyöryhmään. Ryhmä jätti väliraporttinsa hyvissä ajoin ennen vaaleja, mutta lopullisten, rakenteellisten ehdotusten julkaisemisen Lipposen hallitus lykkäsi vaalien jälkeiseen aikaan. Aihe oli kuitenkin esillä vaaleissa. Monet edustajaehdokkaat pelottelivat äänestäjiä uudistuksilla. Työttömyyteen ja hyvinvointiyhteiskunnan rakenneongelmiin ei ollut helppoja ratkaisuja. Edessä oli vain

³⁴ HS 8.3.2003. ”Lipponen tuhtui Jäätteenmäelle: ”Nyt näistä tuli pääministerivaalit.””

³⁵ ””Meillehän tässä vastuu lankeaa” Lipposen puheessa on jo valtiovarainministerin sävyjä.” <http://www.ruusuverkko.fi/cgi-bin/iisi3.pl?cid=ruusuverkko&mid=14&sid=3&a=show&id=606>, luettu 10.4.2003.

³⁶ Jäätteenmäki 2002.

saavutettujen etuuksien karsimista. Kun puolueilla ei ollut ratkaisuja kovan luokan ongelmiin ne Tuomo Martikaisen ilmauksen mukaan ”esittävät suuriin ongelmiin vain näpertelyluokan ratkaisuja”³⁷ tarjolla ennen vaaleja, äänestäjät tukivat puolueita, jotka lupasivat säilyttää etuudet tai jopa lisätä niitä. Eurooppalaisen turvallisuuspoliittisen asetelman heijastuminen Suomeen on toinen esimerkki isosta asiasta, johon puolueet eivät uskaltaneet ottaa kantaa, sillä kansalaisten NATO-vastustus oli vahva. Jos keskustelu olisi avattu, puolueiden olisi pitänyt ottaa kantaa asiaan.

Jäätteenmäen hallitus kutsui itseään työllisyyden, yrittäjyyden ja yhteisvastuun hallitukseksi. Hallitus vannoi tiukasti kolmikantaisen sopimuspolitiikan ja työmarkkinajärjestöjen yhteistyön nimiin. Se jatkoi Lipposen hallitusten noudattamaa linjaa, mutta irtautui Ahon työnjako-opista. Jäätteenmäen hallitusohjelma mainitsi yhteistyön monin verroin useammin kuin Lipposen hallituksen ohjelma. Hallituksen asettaminen osoitti Keskustapuolueen luopuneen 1990-luvun keskeisistä työmarkkinajärjestelmän uudistamista ja poliittista hallitsemismallia koskevista muutospyrkimyksistään.

Innovaatioiden kannalta arvioiden Jäätteenmäen hallitus oli askel kohti aiempaa rationaalisempaa päätöksentekoa. Kun hallituksella on edellytykset enemmistöparlamentaariseen hallintaan, päätöksenteko kolmen puolueen hallituksessa on helpompaa kuin viiden puolueen hallituksessa. Toisaalta oppositio on aiempaa vahvempi. Se piristi politiikan keskustelua nostamalla esille vaihtoehtoja. Jäätteenmäen hallitus teki särön 1990-luvulla luotuun yksimielisyyspolitiikan ihanteeseen.

Matti Vanhasen hallitus

Anneli Jäätteenmäki oli nostanut Lipposen Irak-keskustelut vaaliteemaksi. Kun hän käytti hyväkseen hankkimiaan salaisia tietoja Lipposen ja presidentti Georg W. Bushin käymistä keskusteluista ja menetti poliittisen luottamuksensa vaalien jälkeen tietojen alkuperää selvittävässä, ajojahtia muistuttavassa tilanteessa, joutui hän eroamaan

³⁷ HS 2.3.2003: ”Tuomo Martikainen: Vaalien asetelmana mahtivaltio vastaan markkinat.” Martikaisen mukaan ammattiyhdistysliike ei pelkää vain vaikeutta uudistuksista vaan kahlitsee poliittiset vaihtoehdot.

pääministerin virasta. Jäätteenmäki ei kyennyt luomaan luottamuksellista suhdetta toisen hallituspuolueen, sosialidemokraattien kanssa. Erityisesti Paavo Lipponen katsoi Jäätteenmäeltä puuttuvan poliittisen luottamuksen.

Tapaus osoitti uuden perustuslain toimivuuden. Kun pääministeri havaitsi, että hänellä ei ollut eduskunnan luottamusta, hän erosi virastaan. Eduskunta oli keväällä 2003 noussut suomalaisen politiikan keskipisteeksi, jossa tehtiin oleelliset poliittiset päätökset.

Toisaalta tilanne osoitti uuden perustuslain tuoneen poliittista herkkyyttä jäykkään hallitsemismalliin. Ketterästi toimiva eduskunta kykeni käyttämään poliittisen vastuun mekanismejaan. Presidentti, jolla oli vanhassa hallitsemismallissa keskeinen asema hallituksen luottamuksen määrittelyssä, oli tästä prosessista syrjässä. Hän antoi muodollisen eron pääministeri Jäätteenmäelle ja nimitti puolustusministeri Matti Vanhasen uudeksi pääministeriksi. Uusi hallitus jatkoi muutoin entiseltä pohjalta ja noudattaa Jäätteenmäen hallituksen ohjelmaa.

Matti Vanhanen ei ollut pääministeriksi tullessaan puolueen puheenjohtaja, vaikka uuden perustuslain mukaista järjestelmää suunniteltaessa oletettiin yleensä, että suurimman puolueen puheenjohtaja on pääministeri. Jäätteenmäki päätti jättää puheenjohtajan tehtävät, minkä seurauksena Vanhanen valittiin Suomen keskustan puheenjohtajaksi lokakuussa 2003.

3.2 Julkisen hallinnon uudistamisen uusi aalto

Holkerin hallitus

Holkerin hallitus ei nostanut julkiseen keskusteluun ainoastaan termiä rakennemuutos, vaan myös uusia aihealueita. Hallinto ja sen kehittäminen on yksi tällainen teema. Lisäksi hallitus muutti vakiintunutta hallinnon kehittämisen diskurssia oleellisesti, vaikka hallitusohjelmasta sitä ei heti voidakaan havaita. Ohjelmat laaditaan yleensäkin nopealla tempolla tilanteessa, johon ei yleensä ennen vaaleja ole valmistauduttu. Näin syntyi myös

Holkerin hallitusohjelma. Kokoomuksella olisi ollut aikaa valmistella linjauksiaan – olihan puolue ollut hallitusvallan ja hallinnon ulkopuolella vuodesta 1966 lähtien. Kokoomukselta puuttuivat yhteydet hallintoon ja puolueen katsottiin tuntevan parhaiten elinkeinoelämän intressit.

Hallinnon kehittäminen nostettiin hallitusohjelman painopisteeksi, mutta ”aloite hallinnon kehittämisestä on tullut kokoomuksesta ja nyt siltä odotetaan konkreettisia esityksiä. SDP:ssä kysyttiin, tuleeko Ilkka Kanervasta tehokkuusministeri?”³⁸ Hän ei saanut tuota nimikettä, sillä hän oli ministeri, joka toimi valtioneuvoston kansliassa, mutta tosiasiallisesti hän toimi hallinnon kehittämisen ministerinä. Kanervalla ei ollut aikaisempaa käytännön tuntumaa hallinnon asioihin, mistä syystä hän oli altis uudistuksille. Toisaalta hallinnon kehittäminen oli hänen ainoa vastuualueensa. Aiemmin hallinto oli kuulunut jollekin ministerille muiden töiden ohella. Yleensä hallinnon kehittämisasioista vastasi valtiovarainministeriöön sijoitettu toinen valtiovarainministeri. 1980-luvulla esimerkiksi ministeri Pekka Vennamo toimi aktiivisesti hallinnon kehittämisen asioissa. Kanerva korosti, että hallitus pyrkii uudistamaan hallintoa kokonaisvaltaisemmin ja syvällisemmin kuin aiemmin. Jotta tavoite myös toteutuisi, valtioneuvosto asetti ministerin avuksi uudistusten johtoon hallinnon kehittämisen ministerivaltiokunnan. Sekä hallintoministerin että hallinnon kehittämisen ministerivaliokunnan asettaminen olivat ensimmäisiä Suomen historiassa. Uudistus jäi pysyväksi, sillä kaikissa hallituksissa on sen jälkeen ollut vastaavanlainen valiokunta. Ministeri totesi nopeasti työnsä vaativaksi ja lupasi näkyviä tuloksia saatavan vasta 1990-luvun puolella.³⁹ Sekä hallintoministeri että hallinnon kehittämisen ministerivaliokunta osoittivat innovatiivisuutta ja se tuotti tuloksia.

Hallitusohjelma irtautui monista perinteisistä hallinnollisista painotuksista, vaikka uudet linjaukset eivät välttämättä paljastukaan pintatekstistä. Hallitusohjelma irtautui kuitenkin sosialidemokraattien aiemmin suosimasta suunnittelun diskurssista. Ohjelman iskulauseeksi nostettua hallittua rakennemuutosta pidettiin kaikki politiikan lohkot

³⁸ Kantola 1987.

³⁹ HS 11.12.1987 Tilaa viranhaltijain osaamiselle.

läpäisevänä teemana. Sen tavoitteena oli kilpailukyvyn nostaminen. Siihen katsottiin tarvittavan tuotantoelämältä sopeutumiskykyä ja yrityksiltä sekä henkilöstöltä yhteistyötä ja joustavuutta. Hallittu rakennepolitiikka tukeutui liiketaloudellisten voimien edistämiseen, kilpailun vapauttamiseen ja markkinoiden toiminnan tehostamiseen.⁴⁰

Pääministeri Holkerin mukaan ” Julkinen hallinto ei voi tässä sivustakatsojana (rakennemuutoksen hallitusta toteuttamisesta, ST:n huomautus), vaan se on oltava tiiviisti kehittämistyössä mukana ja kehityttävä itsekin ajan vaatimusten tasalle.” (Holkeri 1987, 4).

Pääministerin mukaan tuottavuuden ja tehokkuuden lisäämisen tarve tulee jo siitä, että vuosina 1982-1986 julkisen hallinnon työntekijöiden määrä oli kasvanut 55 000 henkilöllä, mutta koko kansantalouden työvoima vain 85 000 henkilöllä. Lisäksi julkiset menot ovat kasvaneet noin 1.5 prosenttiyksikköä nopeammin kuin koko kansantalous. Julkisen hallinnon oli Holkerin mukaan päästävä eroon byrokraattisista piirteistään ja hierarkioistaan. ”Laillisesti kansalaisille kuuluvia palveluja ei tulisi enää joutua anelemaan tai pyytämään. Jotain on vialla, jos kansalaisen on haettava etujaan ja oikeuksiaan pelokkaana, lakki kourassa.” (Holkeri 1987, 5). ”Julkinen sektori on ... leikannut yhteisestä kasvukakusta muita suuremman osuuden. ... Tämä kehitystie näyttää nyt olen loppuun kuljettu. Hallituksen verouudistusprosessi on viimeistään paljastanut, että verojen rakastajat alkavat tästä maasta kuolla sukupuuttoon. ... Julkisen sektorin suuri laajentumiskausi on päättynyt. Sen kehityskausi ei pääty. Se jatkuu.” (Holkeri 1981, 5-6). Byrokratian suuruus pelotti pääministeriä. Hän sanoi haastatteluissaan tuntevansa todellista ahdistusta tutustuessaan pääministerin paikalta hallintoon. ”Meitä on vain viisi miljoonaa. Mutta meidän asioitamme hoitaa sellainen apparatuuri, että sillä henkilöstöllä hoidettaisiin kaksi kertaa suuremman kansan byrokratia.”⁴¹ Muita Holkerin mainitsemia hallinnon uudistamisen periaatteita olivat vaihtoehtoiset palvelumuodot, tulosvastuu, epäluottamuksen ilmapiirin hälventäminen, delegointi, hajauttaminen, valtioneuvoston

⁴⁰ ”kilpailun lisäämiseksi ja markkinamekanismin toimivuuden parantamiseksi uudistetaan kilpailulainsäädäntöä ja hintavalvontajärjestelmää” Pääministeri Harri Holkerin hallituksen ohjelma 30.4.1987.

⁴¹ Optio3.9.1987: *Jukka Knuuti & Veijo Sahiluoma*: ”Viikon väittely: Holkeri ja Kairamo vetivät Suomelle linjan” 68.

kehittäminen ministeriöpainotteiseksi, tuottavuus, raamiohjaus, liikkeenjohdollinen ote johtamiseen, yhden luukun periaate, uudelleenkohdennus, valtioneuvoston strateginen johtaminen ja liikelaitosuudistus (Holkeri 1987, 4-5).

Hallitus käynnisti hallinnon uudistamishankkeita kokoamalla edellisen hallituksen aikana valmisteltuja uudistuksia laajaksi uudistuspaketiksi ja pani niitä toimeen ilman uudenlaista retoriikkaa.

Hallinnon kehittämisestä vastaavat virkamiehet huomasivat hallitusohjelman muuttavan hallintoa. Vs. virastovaltuutettu Markku Temmeksen mukaan ”poliittinen päättäjät ei meillä ole ollut tähän saakka riittävästi kiinnostunut hallintokoneiston organisoinnin ja toimintatapojen periaatteista eli siitä miten hallintokoneisto hoitaa sille uskotut tehtävät. Poliittinen päättäjät ei toisin sanoen ole ollut kiinnostunut hallintokulttuurista. Se on mielletty virkamiesten asiaksi.” (Temmes 1987a, 9). Sekä ministerit että virkamiehet tulkitsivat periaatteiden luovan uudenlaisen hallintokulttuurin ja muuttavan hallinnon syvärakenteita (Temmes 1987b, 12-19; Kanerva 1987 b, 3; Wahlroos 1987, 12-13; Keinänen 1987, 4; Temmes 1987a, 9-10). Hallituksen sanottiin ohjastavan Suomea byrokraattisesta hallintokulttuurista teknokraattiseen ja palveluorientoituneeseen hallintokulttuuriin, joka motivoi henkilöstöä. Siihen tarvitaan uudenlaista henkilöstöjohtamista. (Temmes 1987b, 17-18.) Ministeri Kanervan mukaan ”hallintokulttuurin muutos palvelukulttuuriksi vienee vuosikymmenen.” (Kanerva 1978b, 3). Kansliapäällikkö Bror Wahlroosin mukaan julkisessa hallinnossa on siirryttävä rakennesisältöjä korostavasta kulttuurista arvoisisältöjä korostavaan kulttuuriin, jota suomalaisissa yrityksissä tavoitellaan.⁴²

Toisessa yhteydessä Temmes sanoi, että ”Heikki Ylikankaan väite, että myös hallintokoneiston on sopeuduttava kansainvälisen taloudellisen kehityksen asettamiin vaatimuksiin, on ehkä liioiteltu. Perätön se ei ole. Olennaista onkin, missä määrin me

⁴² *Wahlroos* 1987, 15. Wahlroosin mukaan hallinnossa perinteisesti ongelmat on ratkaistu ”standardisoimalla. On ”kehitetty rakennetta”. Tyypillisiä ovat kaikkea toimintaa ohjaavat säännöt, ohjeet, toimenkuvaukset, tarkat valta- ja vastuurajojen määrittelyt, käsikirjat, kirjalliset tiedotteet, tarkat budjetit ja muotovirheiden armoton sanktiointi.”

osaamme hoitaa suljettujen talouksiemme rakennemuutosta omilla ehdoillamme ja siten, että hallintokoneiston uudistuminen tukee koko yhteiskunnan sopeutumista ja uudistumista. Rakennemuutos koskee myös koko hallintokoneistoa. Toisaalta on kysymys suljetulle sektorille ominaisen tuottavuusreservin purkamisesta.” (Temmes 1987a, 8-9.) Budjettipäällikkö Raimo Sailas vaati hallitusohjelmaan vedoten taloushallintoon tulosvastuuta, tehokkuutta ja taloudellisuutta: ”Muutoksen tuulet eivät vielä ole pahemmin häirinneet julkisen hallinnon rauhaa.” (Sailas 1988). Hallinnon kehittämistä vastanneen valtiovarainministeriön alivaltiosihteeri Juhani Kivelän mukaan ”kansalaisilta ja kansainvälisistä lähteistä suorastaan tulvii vettä hallinnon uudistuksen myllyihin. Nämä virtaukset ovat niin voimakkaita, etteivät mitkään säilyttäjien padot pysty niitä pidättämään.” (Kivelä 1989, 3). Alivaltiosihteeri Keinänen ennakoி muutosten vaikuttavan poliittisen ja ammatillisen virkamiesjohtamisen välisiin suhteisiin ja synnyttävän kritiikkiä teknokraatteja kohtaan, mistä syystä hän sanoi uudistusten voivan onnistua vain vahvistamalla poliittisesti vastuunalaisen ministerin mahdollisuuksia ohjata keskushallinnon virastoja ja käyttää niitä harkintansa mukaan poliittisten päätösten valmistelussa. ”Sanottakoon selväkielisesti sekin, että uudistuspaketin niillä osilla, jotka antaisivat virastoille lisää omaa liikkuma-alaa ja toimintaedellytyksiä, on tuskin etenemisen mahdollisuuksia, jollei ministerien asemaa tarkoittamaani tapaan vahvisteta.” (Keinänen 1987, 7).

Hallitusohjelma ei edustanut byrokratiavastaista linjaa eikä selkeätä markkinaohjauksen ideologiaa. Hallitus nosti tulosohjauksen ja -johtamisen perinteisen suunnittelun ja suunnitteluajattelun moderniksi tulkinnaksi. (Ks. Myhrman 1989, 10-13; Taipale 1988, 7-9; Heikkinen 1989, 8-9.) 1980- ja 1990-luvun taitteessa tulosohjauksesta muodostui hallinnon kehittämisen uudistusaallon keskeisin iskusana. Virastojen tuli siirtyä tulosohjaukseen ja uuteen budjetointiin vuosina 1990-1995. Järjestelmä oli käytössä vuoden 1995 budjetista alkaen. Uudistus edellytti sektorisuunnittelujärjestelmien lakkauttamista. (Ks. Palvelevampaan hallintoon 1990, 19-26.)

Virastojen johto-organisaatiouudistus oli tulosohjauksen rinnalla hallituksen toinen suuri uudistus. Asiaa valmisteltiin johto-organisaatiotoimikunnassa, joka esitti keskusvirastojen

perinteiset kollegiot korvattaviksi johtokunnilla. Kollegiot virastojen johto-organisaatioina periytyvät 1600-luvulta ja niitä on pidetty suomalaisen hallintotradition kulmakivenä. Hallinnon poliittisen ohjauksen vahvistaminen kariutui aiemmin virastojen kollegioihin, sillä niiden asema on määritelty hallitusmuodossa perustuslaillisesti. Lakkauttamalla kollegiot Holkerin hallitus teki historiaa. (KM 1989:8.) Uudistuksen perusteella keskusvirastoihin asetettiin johtokunnat, jotka nyttemmin on pääosaltaan lakkautettu. Myöhemmissä arvioissa uudistusta pidetään yhtenä keskeisenä esimerkkinä epäonnistuneesta hallintouudistuksesta (Temmes 2003, 235-236).

Liikelaitosten perustaminen ja sittemmin yhtiöittäminen ilmenee parhaiten budjettirahoitteisen valtionhallinnon virkamiehistön lukumäärän muutoksessa. Kun tällaisen henkilöstön määrä oli vuonna 1985 oli 213 000, vuonna 1999 luku oli 212 000, mutta vuonna 1991 enää 146 000 ja vuonna 1996 122 000. Sittemmin se on pysynyt tuolla tasolla.

Holkerin hallitus toteutti uudistukset rationaalisesti. Ministeri Kanerva ja hallinnon kehittämisen ministerivaltioakunta valmistelivat uudistuksia sisältäneet periaatepäätökset⁴³ ja yleiset linjaukset (muun muassa selonteon eduskunnalle julkisen hallinnon uudistamisesta) (Palvelevampaan hallintoon 1990) sekä budjetin liitteen hallinnon kehittämisestä (Katsaus hallinnon kehittämiseen 1987). Kokoavin näistä oli vuonna 1991 eduskunnalle annettu selonteko. Siinä kuvattiin hallituksen toteuttamat uudistukset ja linjattiin tulevia hankkeita. Uudistuksen jatkamisen tarvetta hallitus perusteli muun muassa tilastoilla, jotka osoittivat jatkon välttämättömyyden. (Palvelevampaan hallintoon 1990.) Samat tilastot paljastivat tahtomattaan, että hallitus ei ollut juurikaan supistanut hallintoa ja siinä mielessä tehostanut toimintaa. Kun julkisen toiminnan työllisten osuus oli vuonna 1985 20,1 % työvoimasta, osuus vuonna 1990 oli 21,9 % ja vuonna 1991 jo

⁴³ Esimerkiksi Valtioneuvoston päätös toimenpiteistä hallinnon uudistamiseksi 12.5.1988 ja Valtioneuvoston päätös toimenpiteistä hallinnon palvelukyvyn parantamiseksi ja ohjauksen uudistamiseksi 9.3.1989.

23,3, %. Verotulojen suhde bruttokansantuotteeseen oli noussut vuoden 1985 40,8 %:sta vuoden 1991 46,8 %:iin.⁴⁴

Ahon hallitus

Ahon hallitus painotti ohjelmassaan julkisen sektorin saneerausta ja avoimen sektorin vahvistamista sekä talouskasvun vientivetoista voimistamista (Heinonen ym. 1996, 27-28). Hallitus keskittyi edellistä hallitusta tietoisemmin hallinnan ja hallinnon strategisiin ja institutionaalisiin kysymyksiin. Se halusi parantaa markkinamekanismien toimivuutta korjaamalla kilpailun puutteita ja murtamalla 1960-luvulta lähtien voimistuneita korporatiivisia sidonnaisuuksia. Hallitus korosti avoimen sektorin kilpailukykyä. Valtiovarainministeri Iiro Viinaseen mukaan ”metsässä ei liikahda lehtikään, elleivät etujärjestöt ja parlamentaariset määräenemmistöt niin salli” (Heinonen ym. 1996, 44). Pääministeri Ahon valtiosihteerinä toiminut Timo Relander kytki talouspolitiikan ja julkisen hallinnon uudistukset toisiinsa seuraavasti: ”Nähdäkseni jatkossakin kilpailuvaltteihimme kuuluu julkisten palvelujen korkea taso ja kattava saatavuus. Siksi julkisen sektorin uudistukset ovat osa hyvinvointivaltiomme selviytymisstrategiaa.” (Relander 1994, 3). Pääministeri Aho ilmaisi asian painottaen hallituksen tehtävää hyvinvoinnin taloudellisen perustan vahvistamisessa, mikä edellyttää ”hallinnon keventämistä, päällekkäisyyksien poistamista, tarpeettomista tehtävistä ja menettelytavoista luopumista, moniportaisuuden välttämistä sekä tehtävien ja toimivallan hajauttamista siis taloudellisempaa, tuloksellisempaa ja palvelukykyisempää hallintoa. ... Viimeistään nyt pysähtyneisyyden aika suomalaisessa julkisessa hallinnossa on lopullisesti ohi. Pidän myös tärkeänä virastojen ja laitosten omatoimista ja aloitteellista kehitystyötä.” (Aho 1992, 3).

Myös virkamiehet kantoivat huolta hallinnon muuttumattomuudesta. ”Kaiken tämän muutoksen keskellä hallintokoneistomme alkaa olla yhä selvemmin muusta yhteiskunnasta erottuva vatikaaninsa. Tämän vatikaanin ulkoiset suhteet eivät näytä olevan yhtä taitavissa käsissä kuin sen esikuvalla tunnetusti on. Hallintokoneistolta

⁴⁴ Maailman paras julkinen sektori 1993, 26-30. Tämän päivän veroastetta koskevat tuoreet luvut ovat hyvin samansuuntaiset. Vuonna 1987 veroaste oli 39,6 % ja vuonna 1991 46,1 %.

näyttävät puuttuvan sillekin tärkeää muutosta mittaavat anturit. Siltä puuttuvat myös muutokseen reagoivat sisäiset muutosmekanismit lähes tyystin ainakin hyvinvointivaltion luomiin kasvaviin muospaineisiin verrattuina.” (Temmes 1991, 4-5).

Ahon hallitus ilmoitti kehittävänsä maakunnallista hallintoa, käynnistävänsä valmistelun maakuntahallinnon kokeilemiseksi, arvioivansa julkisen ja yksityisen sektorin välistä tehtäväjakoja palvelukyvyyn ja taloudellisuuden perustalta ja supistavansa keskushallintoa muun muassa muuttamalla toiminnallisia keskusvirastoja liikelaitoksiksi ja lakkauttamalla hallinnollisia keskusvirastoja. Hallinnon kehittämistä vastasi edelleen ministeri Kanerva. Nyt hän toimi työministerinä. Hallinnon kehittämisen ministerivaliokunta varmisti uudistuksille poliittisen ohjauksen ja poliittisen tuen. Valiokunta varmisti sen, että uudistukset eivät hautautuneet virkamiesten reviiritaiseluun.

Valtionhallinnon sijasta hallitus antoi etusijan hallinnon uudistuksissa kunnallishallinnolle, erityisesti kunnalliselle itsehallinnolle, päätösvalan hajauttamiselle ja kuntalaisille tarjottavien palvelujen laadulle ja taloudellisuudelle. Keskeisiä uudistuksia olivat vapaakuntakokeilun laajentaminen, kuntayhtymämallin luominen, kunnallistalouden sopeuttaminen kansantalouden kehitykseen, kuntien valtiosuusjärjestelmän uudistaminen laskennalliseksi ja kuntien ohjausjärjestelmien uudistus, niitä koskevien normien purku sekä kuntien itsenäisen maksupolitiikan edistäminen.

Kunnallisen itsehallinnon problematiikan ymmärtämiseksi on muistettava, että kuntien tehtävät ja kansalaisten perusoikeudet kytkeytyvät toisiinsa. Kunnat vastaavat hyvinvointipalveluista. 1970- ja 1980-luvuilla valtio oli laajentanut kuntien tehtäviä julkisten palvelusten tuotannossa uudentyyppisen puitelainsäädännön avulla. Puitelainsäädännön luomien suunnittelujärjestelmien avulla valtio asetti kuntien palvelutuotannolle rajat ja valtiosuuslainsäädännöllä ohjasi varat tiettyjen tehtävien toteuttamiseen. Ohjaus oli tiukkaa normi- ja budjettiohjausta. Kunnallisen itsehallinnon vapaus jäi rajatuksi. Kunnat arvostelivat järjestelyä ankarasti.

Järjestelmän perusteista keskusteltiin 1990-luvun alkupuolella, kun valmisteltavana ollut perusoikeusuudistus, joka koskee kansalaisten taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia eli TSS-oikeuksia (ks. Jyränki 2000, 276-279; Sipponen 2000, 331-335), lähti siitä, että kunnat, valtion ja muut itsehallintoyhdyskunnat vastaavat perusoikeussäädösten toteuttamisesta. 1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen tarkoituksena ei ollut muuttaa kunnallisen itsehallinnon lähtökohtia eli perustuslain antamaa suojaa kunnallishallinnon kansanvaltaiselle rakenteelle, kunnan verotusoikeudelle, kunnan yleiselle toimialalle ja kunnan toimielinten tietyille riippumattomuudelle valtiosta. Kunnille perusoikeusuudistuksessa aiheutuvista uusista velvoitteista ja tehtävistä edellytettiin säädettäväksi lailla ja edellytettiin, että tällöin huolehditaan siitä, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua tehtävistään. (KM 1996:16, 13-14.) Perusoikeuksien toteuttaminen ei ollut lamaolosuhteissa helppoa, sillä hallitus joutui leikkaamaan kuntien valtionosuuksia. Vuonna 1993 valtionosuudet olivat kuntien ja kuntayhtymien tulopohjasta 46 %, mutta vuonna 1997 osuus oli enää 31 %.

Keskitetystä ohjauksesta eli perinteisestä hallintokulttuurista irtautumisen keskeisenä virstanpylväänä on luopuminen valtion ja kuntien talouden yhteensovittamiseksi vuoden 1975 jälkeen allekirjoitetuista järjestelyasiakirjoista. Niissä valtio ja kuntien keskusjärjestöt pyrkivät kytkemään kunnallistalouden kokonaistaloudelliseen kehitykseen. Asiakirjoilla ohjattiin julkisten menojen ja henkilöstön kasvua. Kun kaikki kunnat eivät seuranneet suosituksia ja kun valtio joutui tekemään valtionosuusleikkauksia, järjestelmästä päätettiin luopua. Lisäksi hallitus uudisti valtionosuuksia vuonna 1992 säädetyllä lailla (L 688/1992), jossa valtionosuudet määriteltiin kokonaissummina kuntien väkiluvun, väestön rakenteen ja toiminnan määrittelemien indikaattorien perusteella. Uudistuksen viimeiset vaiheet toteutettiin vuonna 1997. Kunnat saivat tämän jälkeen päättää valtionosuuden jaosta itse.

Kun valtio ei enää ohjannut kuntia, ei se tarvinnut keskusvirastojakaan. Näin käynnissä ollut keskushallinnon uudistus sai vauhtia kuntien valtionosuusuudistuksesta ja hallitus päätti lakkauttaa kunnallisten hyvinvointipalvelujen ohjauksesta vastanneet

keskusvirastot (kouluhallitus, ammattikasvatusthallitus, sosiaalihalitus ja lääkitöhallitus). Niiden tilalle perustettiin kehittämiskeskuksia. Niiden roolia kuntien vastuulle kuuluvan palvelutuotannon ohjauksessa ei mietitty riittävästi uudistusta toteutettaessa, sillä siirtyminen tiukasta normi- ja budjettiohjauksesta ei-sitovaan informaatio-ohjaukseen on erittäin periaatteellinen ja suuren luokan hallintouudistus. Kehittämiskeskkukset, samoin kuin kunnat informaatio-ohjauksen hyödyntäjinä, ovat etsineet omaa rooliaan kauan. Uudistus ei ole tuottanut sellaisia tuloksia, joita siltä odotettiin.⁴⁵

Ahon hallitus joutui Holkerin hallitukselta periytyvien kattamattomien julkisten menojen edessä heti nimittämisensä jälkeen tekemään voimakkaita säästöpäätöksiä valtiontalouden syöksykierteen pysäyttämiseksi. Sen oli kytkettävä hallinnon uudistukset julkisen talouden tasapainottamiseen. Hallitus ilmoitti kohdentavansa menoja uudelleen, kohottavansa julkisen toiminnan tuottavuutta, uudistavansa julkista hallintoa ja tarkistavansa yksityisen ja julkisen sektorin tehtäväjakoja. Valtiovarainministeriö täsmensi linjauksia heti vuonna 1992 keskipitkän aikavälin taloudellisessa arviossaan painottamalla julkisen sektorin sopeuttamista, julkisen palvelutuotannon tehostamista, hallinnon karsimista, rationalisointia, tulosohjausta, ostopalveluihin tukeutumista, maksupolitiikan tehostamista, palvelumaksujen käyttöönottamista, nettobudjetointia, yksityistämistä ja liikelaitostamista, tulosseurantaa ja henkilöstön määrän supistamista.⁴⁶

Ahon hallituksen merkittävin hallinnon kehittämishanke oli Pekka Ojalan johtama keskushallinnon rationalisointi yksiportaiseksi keskushallinnoksi. (KM 1992: 28). Ojala määritteli virastomuotoisen, liikelaitosmuotoisen ja yhtiömuotoisen toiminnan ja organisaation periaatteet ja selvitti, mistä keskushallinnon tehtävistä voitaisiin kokonaan luopua, mitä tehtäviä voitaisiin siirtää alue- ja paikallishallintoon ja missä tehtävissä voitaisiin soveltaa markkinamekanismeja (nettobudjetointi, ostopalvelut, kilpailuttaminen, tilaaja-tuottaja-malli, käyttäjämaksut, palvelusetelit ja virastojen voimavarojen mitoittaminen maksullisen palvelukysynnän mukaisesti). Ehdotusten

⁴⁵ Kriittinen arvio kehittämiskeskuksista Temmes & Kalijärvi 2002.

⁴⁶ Talouden näkymät ja talouspolitiikan linja vuoteen 1996, 44-47.

tavoitteena oli yksiportainen keskushallinto. Hallitus hyväksyi valtaosan Ojalan ehdotuksista.⁴⁷ Uudistusten toteutus käynnistyi, mutta ei ongelmitta, sillä keskushallinnosta ei tullut yksiportaista eikä maakuntiin luotua demokraattista hallintoa. Markkinaehtoisten ratkaisujen soveltaminen kangerteli eikä valtionhallinnolle asetettu 5 %:n yleinen henkilöstösäästötaavoite vaalikauden aikana toteutunut. Kuitenkin hallituksen periaatepäätökset edustavat selkeää siirtymää Holkerin hallituksen kansalaisnäkökulmasta talouspainotteiseen tuottavuus- ja taloudellisuusajatteluun. (Ks. Temmes 1994, 66-67; Hyvinvointipalvelut – kilpailua ja... 1995.)

Hallitus sai aikaan merkittäviä tuloksia hallinnon kehittämisessä. Se jatkoi liikelaitostamista ja yhtiöittämistä sekä lakkautti pääosan niin sanotuista sektorisuunnittelujärjestelmistä.⁴⁸ Budjettijärjestelmän uudistuksen seurauksena budjetin rakenne yksinkertaistettiin, budjetin keskistettyä valvontaa supistettiin ja ministeriöiden roolia oman hallinnonalansa menojen toimeenpanijana vahvistettiin.⁴⁹ Hallitus lakkautti keskusvirastoja, otti käyttöön ministeriöiden tulosohjauksen, vahvisti ammattijohtamista ja antoi uuden kuntalain 1995, joka vahvisti kuntien itsehallintoa, joustavoitti ministeriöiden toimialajakoa ja virastojen perustamista, siirsi virastojen perustaminen asetustasolle ja ministeriöiden ja virastojen sisäisen organisoinnin työjärjestykseen, määrätti aluekehitysvastuun uusille vastaperustetuille maakuntien liitoille sekä selvitti vaihtoehtoisten tuotantotapojen käyttöä julkisissa palveluissa.

Lipposen hallitukset

Tammikuussa 1995, muutama kuukausi ennen vaaleja, oppositiojohtaja Lipponen sanoi, että ”nyt ei ole suurten lupauksen vaan suurten uhrausten aika”. Se edellyttää julkisen talouden leikkausohjelman tekemistä.⁵⁰ Hallinnon kehittämisen kannalta menojen leikkaaminen sisälsi riskejä, sillä leikkausten pelättiin heikentävän etuuksia ja johtavan

⁴⁷ Hallituksen päätös julkisen sektorin uudistamiseksi 1992 ja Valtioneuvoston periaatepäätös toimenpiteistä keskushallinnon ja aluehallinnon uudistamiseksi 1993.

⁴⁸ Suunnittelujärjestelmätyöryhmä käsitteli 19 suunnittelujärjestelmää. Niistä 16 järjestelmää voidaan pitää niin sanottuna sektorisuunnittelujärjestelmänä. Ks. KM 1985: 41, (Suunnittelujärjestelmien arviointityöryhmän mietintö), 13. Ks. myös Tiihonen 1985a.

⁴⁹ Pääosa siitä keskitetystä ja yksityiskohtaisesta budjetin ohjauksesta, jota kritisoitiin julkisuudessa, purettiin. Ks. Tiihonen & Tiihonen 1990.

⁵⁰ Suomen sosialidemokraatti 30.1.1995. ”On suurten uhrausten aika.”

henkilöstön supistamiseen. Tasapainottamiseen ja hyvinvointivaltion turvaamiseen Lipponen sanoi tarvittavan 20 miljardin menoleikkaukset valtion budjetissa. Lipposen hallitus palautti markkinoiden luottamuksen hallituksen haluun ja kykyyn talouden tervehdyttämiseksi. Sen varmistamiseksi Iiro Viinanen jatkoi valtiovarainministerinä ja siirtyi Ahon hallituksesta suoraan Lipposen hallituksen.

Valtiontalouden tervehdyttämisen vaikutuksia hallintoon Lipposen I hallituksen hallitusohjelma lievensi vahvalla hyvinvointivaltiollisella diskurssilla. Hallitus toteutti lupaamansa menoleikkaukset, sillä vuosina 1995-1999 hallitus toteutti noin 22 miljardiin markkaan nousevat säästöt. Säästöt jäivät kuitenkin pienemmiksi kuin Ahon hallituksen säästöt, joiden arvo on yhteensä noin 35 miljardia markkaa. Yhteensä nämä hallitukset tekivät säästöpäätöksiä noin 60 miljardin markan arvosta. Molempien hallitusten päätökset olivat merkittäviä ja välttämättömiä valtiontalouden tasapainottamiseksi. Toisaalta 1990-luvun lopulla tilanne muuttui, kun erityisesti sähköteknisen teollisuuden poikkeuksellisen nopean kasvun johdosta optioista ja muista tuloista maksetut verotulot kasvoivat ja valtion yritysten myyntitulot myös nousivat arvioitua suuremmiksi. Hallitus saattoi myös lisätä julkisia menoja. Hyvinvointivaltion vastaisku voitiin toteuttaa uusien julkisten hyvinvointiohjelmien avulla. Lasten päivähoidon toteuttaminen ja hammashuollon ulottaminen uusiin ryhmiin ovat esimerkkejä tällaisista hankkeista. Menoleikkausten vastapainoksi Lipposen hallitukset kasvattivat valtion menoja vuosina 1995-2003 noin 5 miljardilla eurolla. Valtion menot olivat vuoden 2003 talousarvioesityksessä 11 % suuremmat kuin vuoden 1999 tilinpäätöksessä. Kun valtion korkomenot ovat samaan aikaan vähentyneet, hallinnonalojen menojen kasvu on lähes 18 % eli noin 4 % keskimäärin vuosittain.

Hallitusohjelman laaja julkisen hallinnon uudistamisen osio tasapainotti talouden käänteen ja julkisen talouden tasapainottamisen kovaa sanomaa. Ohjelma otti etäisyyttä Ahon hallituksen markkinamekanismeja suosiviin uudistuksiin, jotka olivat herättäneet vastustusta ammattiyhdistysliikkeessä. Lisäksi hallitus halusi kääntää aluehallinnon uudistamisen suunnan pois maakuntahallinnosta valtiollisen aluehallinnon suuntaan. Aluehallinto kuului vanhastaan sosialidemokraattien ja keskustapuolueen kärkevimpiin

erimielisyyden aiheisiin. Lipposen hallituksen ”tavoitteena on luoda tehtävien edellyttämä, selväpiirteinen, alueiden omaleimaisuuden huomioon ottava aluehallinto. Lääninhallitusten, piirihallintoviranomaisten ja maakuntien liittojen toimialoja ja tehtäviä selkeytetään ja päällekkäisyydet poistetaan. Samalla vähennetään tuntuvasti organisaatioiden määrää. Maakuntien liittojen toimintaa aluekehitysvastuullisina kuntien yhteistoimintaorganisaatioina selkeytetään.”

Lipposen hallitukset jatkoivat kuntien valtionosuuksien leikkaamista (KM 1996: 16, 71-74.) ja valtionosuusuudistusta. Vuonna 1996 kuntien kantokykyluokitus, verotulotäydennys ja osuus kansaneläkkeiden lisäosakustannuksista poistettiin. Tasaus perustui sen jälkeen veropohjaan eli laskennalliseen verotuloon, joka koostuu kunnallisverosta, yhteisövero-osuudesta ja kiinteistöverosta laskettuna keskimääräisin veroprosentein. Lisäksi hallitus selvitti valtion ja kuntien tehtäväjakoja, valmisteli uuden valtionosuuslain (1147/96) (KM 1996: 16, 78-79) ja kokosi eri ministeriöiden hallinnoimat valtionosuudet yhdeksi kokonaisuudeksi. Laissa säädettiin myös kuntien verotuloihin perustuvasta valtionosuuksien tasauksesta, joka korvasi vuoteen 1996 saakka käytössä olleen kuntien kantokykyluokituksen. Hallitus jatkoi valtionosuuksien leikkauksia niin, että vuonna 2002 valtionosuudet kattavat kansantalouden tilinpidon mukaan koko kuntatalouden toimintamenoista noin 17 %.

Lipposen I hallituksen merkittävin hallintouudistus koski aluehallintoa. Läänien lukumäärä vähennettiin 12:sta neljään ja valtion piiri- ja aluehallinto koottiin työvoima- ja elinkeinokeskuksiin (Stenvall 1999; Niemi-Iilahti ym. 2002). Uudistukset olivat periaatteellisia, mutta lopputulosta on arvosteltu. Sen on sanottu syntyneen ”sattumanvaraisesti” ja muotoutuneen ”sirpalemaiseksi” ja ”pirstaleiseksi” (Koski 2003, 10-11).⁵¹ Hallitus selvitytti kansaneläkelaitoksen kytkemistä valtioneuvoston ohjaukseen, omistajaohjauksen keskittämistä ja keskushallinnon uudistamista, mutta mitkään näistä hankkeista eivät toteutuneet. Hallitus otti kantaa hallinnon kehittämisen linjauksiin

⁵¹ Markku Temmes (2003, 237-239) pitää aluehallinnon uudistusta 1990-luvun toisena suurena epäonnistuneena hallintouudistuksena.

periaatepäätöksessään ”Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta” (1998).

Hallintoasioista vastaava ministeri Jouni Backman sanoi, että hallituksen uudistusten tavoitteena oli hallinnon rakenteita, ohjausta ja rahoitusta eriyttämällä luoda keskitetyn valtion tilalle muodostuneen, aiempaa hajautuneemman ja eriytyneemmän valtiosyhteisön, ohjaamiseen selkeitä poliittisia linjauksia. ”Valtiosyhteisön eri osissa noudatetaan erilaisia arvoja ja periaatteita. Hyvän hallinnon arvot ovat tärkeitä perinteisissä valtion hallinnollisissa tehtävissä sekä peruspalveluita tuottaessa. Muita julkisia palveluja tuottaessa korostetaan asiakaslähtöisyyttä ja muita palvelutoiminnan arvoja. Valtion tuotannollisten ja liiketoiminnallisten tehtävien hoidossa seurataan liiketoiminnan arvoja.” (Backman 1998, 3-4). Tavoitteena oli, että hallinnollisille tehtäville, palvelutehtäville ja liiketoiminnoille luotaisiin omat, näihin tehtäviin soveltuvat organisaatio-, ohjaus-, toiminta- ja rahoitusperiaatteet.

Eriytyneen valtiosyhteisön käsite oli periaatepäätöksen merkittävin uutuus. Toinen periaatteellisesti tärkeä linjaus koski kansalaisyhteiskunnan omavastuun korostamista, sillä päätöksessä tunnustettiin rajat valtion mahdollisuudelle hoitaa laajoja tehtäviä. Backman sanoi, että ”valtion on luotava edellytykset kansalaisten ja heidän organisaatioidensa omaehtoiselle toiminnalle tilanteessa, jossa valtion on keskityttävä kansalaisten hyvinvoinnin ja elinkeinoelämän toimintaedellytysten kannalta keskeisimpiin asioihin.” (Backman 1998, 3).

Korostaessaan perheen merkitystä ja yksilön vastuuta sekä tuodessaan esille myös markkinatoimijoiden osuuden julkisten palvelujen tuotannossa hallinnon kehittämisen linjapäätös edusti – vaikkakaan ei yhtä korostetusti kuin Ahon hallitus – tutkijoiden luonnehtimaa *welfare mix* tai *welfare pluralism* -ajattelua. Ajattelu on kehitetty koskemaan sosiaalipolitiikka, mutta se soveltuu kaikkeen julkisen toimintaan. Siinä painotetaan valtion mahdollistavaa (*the enabling state*), ei välttämättä palveluja itse tuottavaa roolia. (Anttonen & Sipilä 1993, 437-439.) Hallinnon kehittämisohjelma jäi kuitenkin enemmänkin puheen ja tavoitteiden tasolle kuin siirtyi konkreettisiksi

toimenpiteiksi. Se ei konkretisoitunut julkisessa palvelutuotannossa. Kun hallitus halusi toimia kolmikantapohjalta ja välttää ristiriitoja institutionalisoituneiden etujen kanssa, suuret ongelmat jouduttiin kiertämään. Heikki Kosken mukaan hallitus ei kyennyt toteuttamaan konkreettisia toimenpiteitä vaan tyytyi periaatemuistioihin ja – kannanottoihin (Koski 2003, 10).

Lipposen II hallituksen ohjelmassa hallintoa koskeva kohta oli suppeampi kuin I hallituksen ohjelmassa. Vaikka hallituspohja säilyi entisellään, uuden hallituksen ohjelma ei seurannut edellisen hallituksen kehittämisretoriikkaa. Käsitteitä valtioyhteisö ja hallintopolitiikka Lipposen II hallitus ei enää käyttänyt. Myöskään hallintopolitiikan eriyttämiseen Lipposen II hallitus ei viitannut eikä sitä ajanut. Merkittävien hallituksen käynnistämistä hankkeista oli keskushallinnon uudistamisprojekti. Siinä tehtiin ehdotuksia valtioneuvoston päätöksenteon vahvistamiseksi ja ministeriöiden aseman terävöittämiseksi hallinnonalojensa ohjaajina. Tavoitteena oli vahvistaa kansalaisten hallintoa kohtaan tuntemaa luottamusta. Hankkeessa pyrittiin vahvistamaan valtioneuvoston sisäistä yhteistoimintaa ja ministeriöiden roolia hallinnonalojen ohjaajana.⁵² Valtioneuvoston toiminnan kehittämiseksi esitettiin hallitusohjelman kehittämistä niin, että siinä osoitettaisiin vaalikauden keskeisimmät yhteiskuntapoliittiset tavoitteet. Siinä tulisi hahmottaa laajoja kokonaisuuksia. Ministeriöiden tulisi laatia tulevaisuuskatsauksia hallitusohjelmatyön tueksi. Hallituksen ohjelmallisten tavoitteiden seuranta varten tulisi luoda uudentyyppinen strategia-asiakirja. Hallinnonalojen yhteistyötä edellyttäviin politiikkaohjelmiin nimettäisiin koordinoiva ministeri, häntä tukeva ministerityöryhmä sekä ohjelmajohtaja. Hallituksen tulisi laatia hallitusohjelman toteutusta konkretisoiva ja politiikkaohjelmat sisältävä strategia-asiakirja. Valtioneuvoston henkilöstön yhteiskäyttöä tehostettaisiin ja ministeriöiden tukipalveluja yhdistettäisiin. Omistajaohjaus tulisi keskittää.⁵³

⁵² Valtiovarainministeriön internet-sivuilla on tiedot keskushallintohankkeen keskeisistä asiakirjoista. (<http://www.vm.fi/vm/liston/page.lsp?r=7550&l=fi>)

⁵³ Valtion keskushallinnon uudistaminen, ministerityöryhmän loppuraportti, 28.6.2002 (<http://www.vm.fi/tiedostot/pdf/fi/17794.pdf>) ja Hallituksen Iltakoulumuistio 20.6.2001 (<http://www.vm.fi/tiedostot/pdf/fi/15461.pdf>)

Hallintouudistusten toimeenpanon siirtäminen seuraavalle hallitukselle oli helppo ratkaisu. Kuntaministeri Korhonen tunsu itsensä yhtä voimattomaksi hallinto-ongelmien edessä kuin pääministeri Holkeri aikoinaan. Korhosen mielestä Suomessa, viiden miljoonan asukkaan maassa, oli 20 miljoonan asukkaan hallinto.⁵⁴ Hallintouudistukset eivät kuitenkaan vähentäneet vaan lisäsivät henkilöstöä, sillä vuonna 1995 julkisessa sektorissa työskentelevien määrä oli 525 000 ja vuonna 2002 henkilöstön määrä oli kasvanut jo 554 000:een.

Lipposen II hallitus palasi 1970-1980-lukujen kehittämisteemoihin nostamalla esille hajasijoituksen. Hallitus valmisteli ohjelman valtion toimintojen alueellisesta sijoittamisesta ja loi järjestelmän, jossa keskushallinnon yksiköjä uudelleen organisoitaessa tai laajennettaessa toiminta pyritään sijoittamaan aina pääkaupunkiseudun ulkopuolelle. Hanke käynnistettiin hallituksen toimikauden lopulla, mistä syystä sen toimeenpano jäi seuraavalle hallitukselle.⁵⁵

Jätteenmäen ja Vanhasen hallitukset

Jätteenmäen hallitus edusti paluuta punamultakauteen kuudentoista vuoden tauon jälkeen. Myöskään tämän hallituksen hallitusohjelma ei konkretisoinut uudistuksia tai esittänyt periaatteellisia linjauksia. Uutena hallitusohjelmatasoisena painotuksena on hajauttaminen ja hajasijoittaminen. Se on ymmärrettävää keskustapuolueen alueellisten painotusten takia, mutta toisaalta ohjelmakohta sanoo, että se ainoastaan panee toimeen sen, mitä Lipposen II hallitus oli jo käynnistänyt. Lisäksi Jätteenmäen hallitus otti käyttöön Lipposen II hallituksen keskushallintohankkeessa suunnittelemaat uudistukset eli omaksui ohjelmajohtamisen, toteutti kehysohjelmaudistuksen, päätti vaalikauden mittaisesta menosäännöstä ja laati uudenlaisen strategiasalkun. Hallituspohjan vaihdos ei muuttanut hallinnon kehittämisen linjaa.

⁵⁴ Turun sanomat 9.1.2002. ”Hallinnon rakenteet sulkakynien ajalta. Ministeri Korhonen penää kunnilta vastuuta ja vapaaehtoisia liitoksia.”

⁵⁵ Kainuun hallintokokeilua koskevaa aineistoa on koottu erillisille internet-sivuille:
<http://www.kainuu.fi/kainuunliitto/hallintokokeilu.htm>

Hallitusohjelman hallinnon kehittämistä koskevan osion keveys viittaa siihen, ettei ole rohkeita hallinnon uudistuksia olla toteuttamassa. Valtiovarainministeri Kalliomäki julisti heti hallituksen alkuvaiheessa, että markkinaehtoiset ratkaisut eivät tuota tulosta eikä uusi hallitus niitä omaksu. Kalliomäki sanoi kesäkuussa 2003, että ”Viime aikoina puheet julkisten palvelujen kilpailuttamisesta ja ulkoistamisesta ovat lisääntyneet. Kuitenkaan esimerkiksi kuntapalvelujen ulosliputtaminen ei voi olla patenttiratkaisu palvelujen tuottamiseen liittyvissä ongelmissa. Yleensäkin en usko jatkuvan kilpailuttamisen tuovan ratkaisua kuntien palvelutuotantoon, vaan tilanteen parantamiseksi on etsittävä kestävämpiä ratkaisuja... Julkisten palvelujen tehokkuudesta on myös puhuttu jo vuosia. Tehokkuuden vaatimus onkin nykypäivää, mutta sitäkin ei voi tehdä hinnalla millä hyvänsä. Oikeaa tehokkuuden hakemista ei ole se, että töitä teetetään aikaisempaa huonommilla työehdoilla. Eikä tehokkuutta ole sekään, että julkisten palvelujen maksuja korotetaan niin, että se rajaa niiden ulkopuolelle juuri ne, jotka palveluja eniten tarvitsevat. Jos palvelujen ulkoistaminen, eli julkisen tuottajan vaihtaminen yksityiseen tuottajaan, merkitsee yhtä kuin työttömien lisääntymistä, ollaan väärillä jäljillä.”⁵⁶ Sittenkin hallitus on kuitenkin jatkanut voimakkaasti tuottavuuden lisäämiseen tähtääviä uudistuksia, sillä hallituksen käytännön työtä ohjaava hallituksen strategiasalkku painottaa tehokkuutta ja tuottavuutta enemmän kuin hallitusohjelma

4 POLIITTISESTA HALLITSEMISESTA HALLINTAAN JA INNOVATIIVISEEN VALTIOYHTEISÖÖN

4.1 Poliittiseen hallintaan

Rakenteelliset muutokset

Kokoan tähän jaksoon poliittisen hallinnan kehityspiirteet muutamiksi teeseiksi ja toteamuksiksi. Arvioin hallitusten toimenpiteiden ja päätösten merkityksellisyyttä hallitsemisen pitkän linjan ja institutionaalisten muutosten kannalta.

⁵⁶ ”Ministeri Kalliomäki: Kuntapalvelun ulosliputtaminen ei ole kestävä ratkaisu. Palvelujen kilpailuttaminen ei voi olla ristiriidassa hallituksen työllisyystavoitteen kanssa.”
<http://www.valtioneuvosto.fi/vn/liston/base.lsp?r=38510&k=fi&rapo=20255&old=376>

Ensimmäinen havainto korostaa Suomen poliittisen hallitsemisjärjestelmän dramaattista muutosta, siirtymistä presidenttijohtoisesti hallitsemismallista kohti eduskuntakeskeistä normaaliparlamentarismia. Se vahvisti valtioneuvoston asemaa ja siirsi poliittista johtoroolia presidentiltä pääministerille. Hallitsemismallin parlamentaariset piirteet saivat lisävauhtia kylmän sodan päättymisestä ja Neuvostoliiton hajoamisesta. YYA-sopimus lakkasi olemasta voimassa, kylmä sota päättyi ja Suomi saavutti täyden kansainvälisen suvereniteetin. Sisäpolitiikan ulkopoliittiset reunaehdot poistuivat. Se hävitti presidentin monopolistisen valtaoikeuden, jonka avulla presidentit olivat ohjanneet Suomen sisä- ja ulkopoliittikkaa. Parlamentaarinen malli toimi ensimmäisissä testeissään, kun vuoden 2003 vaalien jälkeen muodostettiin uusi hallitus nopeasti ja uuden perustuslain määrittämiä muotoja noudattaen. Samoin pääministeri Jäätteenmäen eroaminen kesäkuussa 2003 osoitti mallin tehokkuutta. Aika näyttää, missä määrin Jäätteenmäen ero voidaan tulkita parlamentarismimallin tuomaksi epävarmuudeksi hallinnassa ja jatkuvuuden vaarantumiseksi ja missä määrin aidosti hyvin toimivaksi vastuujärjestelmäksi.

Periaatteellisesta luonteestaan huolimatta poliittisen hallitsemisen parlamentaarinen malli ei käytännön tulkinnassaan muuttanut talous- ja yhteiskuntapoliittista suuntaa eli irrottanut hyvinvointivaltiosta. Se on suomalaisen hallitsemismallin julkinen ideologia. Sen keskeiset elementit ovat vahvan valtiovallan konsepti, julkisen vallan laaja vastuu universaaliperiaatteen mukaisesti tuotetuista hyvinvointipalveluista ja korporatiivinen päätöksenteko. Aiemmin korostettu konsensus, joka koski ulko-, tulo- ja hyvinvointipoliittikkaa, on rakoillut tilapäisesti tulopoliittikan alueella, mutta poliittiset realiteetit ovat palauttaneet kaikki osapuolet sen taakse. Siirtyminen parlamentaariseen hallitsemismalliin ei muuttanut toimeenpanovallan ja lainsäädäntövallan keskinäisiä suhteita. Hyvinvointivaltiokonsepti on suomalaisen hallitsemismallin toinen pilari. Se pitää sisällään vahvan valtiovallan konseptin, julkisen vallan laajan vastuun hyvinvointipalveluista ja korporatiivisen päätöksenteon.

Hallitsemismallin kolmas rakenteellinen piirre kytki Suomen 1995 Euroopan unionin ja vuonna 1998 Euroopan talous- ja rahaliiton päätöksentekojärjestelmään ja osaksi

eurooppalaista monikansallista hallintaa. EU:n järjestelmä on muuttanut kansallisten toimijoiden keskinäisiä valtasuhteita monin tavoin. Ensinnäkin toimeenpanovallan asema on vahvistunut suhteessa lainsäädäntövaltaan, vaikka eduskunta onkin luonut uudenlaisia toimintamuotoja turvatakseen vaikutusvaltansa EU:n päätösvaltaan kuuluvissa asioissa. Toiseksi EU on lujittanut pääministerin asemaa valtioneuvoston sisällä. Kun talouspolitiikan keinovalikoimasta kolmanneksi poistuivat raha- ja valuuttakurssipolitiikka, finanssipolitiikan ja työmarkkinapolitiikan merkitys korostui. Siihen liittyen sopimusyhteiskunnan ja kolmikannan tarpeellisuus on painottunut. Finanssi- ja työmarkkinapolitiikan yhteensovittamistarve on lisännyt sopimuspolitiikan merkitystä ja vahvistanut työmarkkinajärjestöjen asemaa poliittisessa hallinnassa.

Näin 1990-luvun lopun poliittisen hallitsemisen kehitys pitää sisällään kolme toisilleen ristiriitaista ja eri suuntiin vetävää trendiä. Merkittävin niistä on siirtyminen parlamentaariseen hallitsemismalliin. Toinen kehityspiirre on EU-jäsenyyden mukanaan tuoma kansallisen päätöksenteon heikkeneminen suhteessa eurooppalaiseen tasoon ja kolmas korporatistisen kolmikantapohjaisen päätöksenteon ja sopimuspolitiikan vahvistuminen.

Viime vuosikymmenen aikana käyty poliittinen ja teoreettinen keskustelu poliittisesta järjestelmästä ja sen muutoksista kytkee Suomen EU-jäsenyyden usein osaksi 1980-luvulla uutta voimaa saanutta globalisoitumista. EU-jäsenyyden sanotaan tuovan paineita poliittiseen hallitsemiseen. Ne välittyivät Suomeen muun muassa julkisen talouden alijäämäkriteerien ja EU:n sisämarkkinapolitiikan kautta. Pelot ovat olleet liioiteltuja, sillä 1960-luvulta periytyvällä vahvan valtion korporatiivisella hyvinvointivaltiomallilla on laaja tuki kaikissa poliittisissa puolueissa.

Korporatiivisen päätöksenteon järjestelmä nousee tässä tutkimuksessa suomalaisen hallitsemismallin keskeiseksi institutionaaliseksi pilariksi. Se luotiin 1960-luvulla ja se on säilyttänyt asemansa 2000-luvulle saakka. Työmarkkinajärjestöt ovat nousseet suomalaisen hyvinvointivaltiomallin ja siihen kuuluvan päätöksenteon vahvimmiksi puolustajiksi. Malli on tarjonnut järjestöille institutionaaliset puitteet osallistua

poliittiseen päätöksentekoon. Myös hallitusten kannalta korporatiivinen hyvinvointimalli on ollut toimiva, sillä se on turvannut vakauden EMU-oloissa. On muistettava, että EMU:n alijäämäsäännöt ovat asettaneet aiempaa tiukemmat ehdot kansallisen päätöksenteon kautta ja julkisin verovaroin rahoitettaville julkisille hyvinvointietuuksille, mistä syystä hallituksen rooliin finanssi- ja työmarkkinapolitiikan koordinoijana kohdistuu aiempaa suurempia kapasiteettivaatimuksia. Hallitukset ovat tähän mennessä kyenneet sopeuttamaan julkisen talouden alijäämäsäännöksiin, pitämää inflaation kurissa ja säilyttämään poliittisen ja taloudellisen vakauden. Ansio siitä kuuluu suurelta osin suomalaiselle sopimussyhteiskunnan perinteelle.

Palaan nyt Ilkka Heiskasen luonnehdintaan suomalaisen hallintajärjestelmän ja erityisesti julkisen hallintajärjestelmän keskeisistä piirteistä. Ensimmäisessä luvussa toin esille neljä piirrettä. Kaikki ne johtuvat kansainvälisen järjestelmän perustavanlaatuisista muutoksista joko siihen sopeutumisen tai perinteisiin toimintamalleihin takertumisen kautta. Kansainvälisen talouden kehitys on vaikuttanut yhteiskunnan hallinnan superideologioihin vähemmän kuin hallitsemisen käytäntöihin. Heiskanen nosti hyvinvointivaltion superideologian pilareiksi 1) taloudellisen kasvun ideologian, 2) julkisen sektorin hyvinvointitehtävien laajentamisen ja kehittämisen ideologian, 3) alueellisen tasaisen sosiaalisen ja taloudellisen kehityksen ideologian ja 4) edustuksellisen ja osallistuvan demokratian kehittämisen ideologian. (Heiskanen 1977, 46.)

Mikä on superideologioiden kohtalo 2000-luvun alussa? Pasi Saukkosen mukaan 1900-luvun lopulla taloudellisen kasvun ideologia muodostui eräänlaiseksi ”metasuperideologiaksi”, jonka alle muiden ”superideologioiden” oli asetettava tai jonka kanssa ne eivät ainakaan missään tapauksessa saaneet joutua ristiriitaan. Tämä ohjasi myös suomalaista integraatiopolitiikkaa. (Saukkonen 2003.) Saukkosen analyysi saa tukea tämän tutkimuksen tuloksista.

Kiinnitän tässä yhteydessä huomion ainoastaan Heiskasen neljänteen elementtiin eli edustuksellisen ja osallistuvan demokratian kehittämisen periaatteeseen. Sitä on

vahvistettu, mutta sen kaikkia mahdollisuuksia ei ole käytetty hyväksi.

Puolipresidiaalisen hallitsemismallin korvaaminen parlamentaarisella mallilla toteuttaa edustuksellisen demokratian periaatetta selkeästi. Integroituminen EU:iin on puolestaan supistanut kansallisen tason päätöksentekoon kuuluvien asioiden piiriä suhteessa Euroopan tasoon, jossa edustuksellisen vaikuttamisen mahdollisuudet ovat kansallista tasoa vähäisemmät. Toisaalta käytännön politiikassa ei ole käytetty hyväksi kaikkia niitä mahdollisuuksia, joita edustuksellisen demokratian kehittämisessä olisi voitu hyödyntää. Suomi ei ole toteuttanut Euroopan neuvoston suositusta alueellisen tason demokratiasta eli ottanut käyttöön niin sanottua maakuntaitsehallintoa. Kunnallishallinnossa lakkautettiin 1980-luvulla lautakuntia tehokkuuden nimissä, mutta osallistumisen kustannuksella. Vaikka Suomi on aktiivinen sähköisen informaatio- ja kommunikaatioteknologian soveltaja hallinnossa, uutta teknologiaa ei ole sovellettu erityisesti demokratian alalla.

Jaakko Nousiainen on painottanut, että poliittinen kulttuuri muuttuu hitaasti. Hänen mukaansa 1980-luvun alkupuolella, poliittisen kulttuurin pitkissä aalloissa, painottuivat kansanvaltaistuminen ja irtautuminen alamaiskulttuurista sekä valtion irtautuminen esivaltaroolista ja muuttuminen yhteiskunnalliseksi palvelulaitokseksi. Samaan aikaan poliittisesta kulttuurista oli löydettävissä ylhäältä ohjattua hallitsemistyyliä, lujan hallitusvallan ideologiaa ja uskoa vahvaan, kaukaiseen yksinäisjohtajaan. Kylmän sodan aikana suomalaista poliittista hallitsemista luonnehtivat presidentti- ja valtiojohtoisuus, keskittyneisyys, traditioiden kunnioitus, lainalaisuus, hierarkkisuus ja toiminnan salaileva luonne.

Tämän tutkimuksen aineisto tukee Nousiaisen tulkintaa. Katson kuitenkin Nousiaisen teesin tulevaisuudessa vahvistuvasta kansalaismentaliteetista joutuneen kovien paineiden kohteeksi. Lama teki ihmisistä nöyriä valtion edessä, sillä niin monen toimeentulo riippui valtiosta. Vahvan presidentin kannatus kansalaisten keskuudessa tukee autoritaarisen asenteen vahvuutta. Valtiosääntöuudistuksen myötä ihmisten havaittiin luottavan presidenttiin, vaikka hänellä ei olisikaan sisäpoliittista tai yleistä valtaa. Presidentti Halonen edustaa hyvinvointivaltiota ja valtiosäännön toisen pykälän painottamaa

yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden diskurssia. Hän on suosittu kansalaisten keskuudessa. Hän ei ole kuitenkaan enää presidentti Kekkonen, presidentti Koiviston tai jopa pääministeri Lipposen tapainen etäisauktoriteetti, vaan valtion julkinen figuuri. Pääministerin sen sijaan on mahdollista nykyjärjestelmässä ottaa itselleen autoritaarisen johtajan kaapu. Tämä riippuu tietenkin kulloisenkin pääministerin persoonallisesta johtamistyylistä.

Nousiaisen mainitseman lujan hallitusvallan ideologian katson korvautuneen hyvinvointivaltiollisen vakauden antavalla isävaltiolla, joka turvaa kansalaisten toimeentulon vaihtelut markkinoiden heilahduksilta. Julkisten menojen korkea osuus bruttokansantuotteesta takaa sen säilymisen.

Vaikka olen tuonut esille monia oleellisia muutoksia poliittisessa hallitsemisessa, mallin perusoletukset ovat säilyneet entisellään. Pekka Kuusen *60-luvun sosiaalipolitiikka* on monin osin vanhentunut, mutta sitä korvaavaa teosta ei ole tuotettu. Tämän toteaminen ei tarkoita sitä, etteikö tarvetta olisi ollut ja etteikö sitä olisi edelleen. 2000-luvun alussa tarvittaisiin teos, joka pohtisi tuoreelta ja ei-ideologiselta pohjalta Kuusen kirjan oletusten relevanssia tulevaisuuden maamerkinä. Yksi oleellisimmista pohdinnan lähtökohdista tulisi olla globaalin talouden ja politiikan mekanismien vaikutus Suomen poliittiseen järjestelmään.

Kehittäminen

Edellä kuvattu kehitys kytkeytyy maailmantalouden ja -politiikan syvälliseen muutokseen kylmän sodan päätyttyä. Kansallisen politiikan reunaehdot määrittävät 1) Euroopan Unionissa toteutuva integraation laajeneminen ja syveneminen, 2) talouden globalisaatio, 3) teknologinen kehitys sekä 4) globaalin hallinnan uudet muodot ja kansalaisten asenteet. Aiempaa globaalimmassa poliittisessa ja taloudellisessa ympäristössä kansalliselta poliittiselta hallitsemiselta odotetaan herkkyyttä ennakoida kehitystrendit ja sopeutua välttämättömiin muutoksiin. Poliittisen johdon on turvattava reunaehdot suomalaisten yritysten taloudelliselle menestykselle ja kansalaisten hyvinvoinnille. Poliittisen hallitsemisen kehittämisessä se tarkoittaa seuraavaa:

1. Poliittisen hallinnan yhdeksi tärkeäksi tehtäväksi ja toimivuuden arviointikriteeriksi on nostettava yhteiskunnan ja talouden muutoskyvyn edistäminen. Se edellyttää poliittis-hallinnollisen järjestelmän muutoskapasiteetin eli innovatiivisuuden vahvistamista. Innovatiivisuutta ei tule nähdä ainoastaan poliittisen järjestelmän sisäisenä kysymyksenä, vaan suhteessa kansainvälisen järjestelmän, talouden, kansalaisyhteiskunnan ja teknologisen järjestelmän asettamiin muutospaineisiin. Innovatiivisuuden lujittamisen kohteena ei ole yksittäinen poliittinen instituutio, vaan poliittisen hallitsemisen muodostama verkosto ja sen keskinäiset suhteet.

2. Valtion poliittis-hallinnollinen ohjaus tulisi vapauttaa liian lujista institutionaalisista siteistä korporatiiviseen ja kollektiiviseen ohjaukseen ja valtaorganisaatioihin. Se voi tuoda joustavuutta voimavarojen käyttöön, irrottaa sitä hyvin organisoiduista eduista, vähentää resurssien käytön tuhlaavuutta ja parantaa pienyritysten ja kansalaisyhteiskunnan vaihtuvien tarpeiden välittymistä poliittis-hallinnolliseen päätöksentekoon. Työmarkkinajärjestöjen roolia julkisen hyvinvointipolitiikan alueella tulee arvioida ja määritellä se uudelleen.

3. Parlamentaarista hallitsemista on kehitettävä vahvistamalla toimeenpanovallan julkista tilivelvollisuutta ja vastuujärjestelmää. Se voi tarkoittaa eduskunnan valiokuntalaitoksen tiedonsaantioikeuden kehittämistä, valiokuntien hallintoa valvovan roolin vahvistamista ja hallituksen raportoinnin kehittämistä. Vaikka valtiokuntien toimintaa ei muutettaisi avoimeksi, hallituksen toiminnan valvonnassa valiokuntien tulisi toimia avoimesti ja luoda siihen uudenlaisia menettelyjä.

4. Ylhäältä tulevan hallitsemisen mallin suuntaa on käännettävä alhaalta nousevaksi hallinnaksi, jossa lisätään ei-valtiollisten markkinatoimijoiden ja vapaan yhteiskunnan toimijoiden vastuuta. Hallitsemista on uudistettava jaetuksi hallinnaksi. Se ei saa tarkoittaa suurimpien ja parhaiten organisoitujen toimijoiden ylivaltaa ja dominanssia suhteessa heikosti organisoituihin intresseihin. Kun poliittista hallitsemista kehitetään

alhaalta tulevan ja verkostoituvan hallinnan suuntaan, vastuujärjestelmät on pidettävä selkeinä ja ne on määriteltävä tarkoin.

5. Poliittisten instituutioiden ulkoisia siteitä ja ohjauksen säätelyä tulee kehittää läpinäkyväksi ja ohjaus tulee rajoittaa vain keskeisiin kysymyksiin, jotta markkinat ja kansalaisyhteiskunta voivat uudistua omaehtoisesti ja säilyttää uudistumiskykynsä.

6. Valtioneuvoston ja pääministerin informaationhankintakapasiteettia on vahvistettava kehittämällä uusia informaatioyhteyksiä ja lisäämällä ulkopuolisen, virkamiesportaasta riippumattoman asiantuntemuksen käyttöä. Se tukee ulkoisen tilivelvollisuuden ja vastuujärjestelmien toimivuutta.

4.2 Julkisen sektorin hallintopolitiikka

Rakenteelliset muutokset

Julkisen hallinnon uudistaminen oli Suomen 1990-luvun taloudellisen menestyksen keskeisistä edellytyksistä. Hallinnon uudistuksia on toteutettu Suomessa pitkäjänteisesti ja pitkän aikavälin strategiaan perustuen, vaikka hallitusten painotuksissa onkin ollut eroja. Olen aiemmin tunnistanut tuossa strategiassa seuraavat osat: 1) kansallinen yksimielisyys uudistuksen linjauksista, 2) yli hallitusten ulottuva jatkuvuus, 3) poliittisen ja ammatillisen johdon kiinteä yhteistoiminta ja vuorovaikutus, 4) hallinnon uudistusalueiden keskinäinen koordinaatio ja 5) pitkän aikavälin tavoitteiden asettaminen. (Tiihonen 2000, 30.) Pitkäjänteisyys on tuottanut tuloksia, mutta toisaalta se on osoittanut, että uudistamista ei voida keskeyttää. Se on jatkuvaa toimintaa.

1980-luvun lopulla käynnistynyt julkisen sektorin pitkäjänteinen uudistamistyö on tukenut Suomen kansainvälisen kilpailukyvyn turvaamista. Julkisen hallinnon onnistuneiden uudistusten ensimmäinen edellytys oli uudistusten käynnistäminen keskitetyn ohjausmallin pohjalta. Valtiovarainministeriö kytki hallintopolitiikan linjaukset, organisaatorakenteiden, ohjausjärjestelmien, henkilöstöhallinnon sekä finanssihallinnon uudistukset laaja-alaisiksi uudistusohjelmiksi. Onnistuneen

uudistuspolitiikan toinen välttämätön edellytys on ollut poliittisten päätöksentekijöiden vahva sitoutuminen uudistuksiin. Julkisen talouden kriisin kärjistyttyä lamaksi hallinnon uudistaminen sai vauhtia ja se hyväksyttiin yksimielisesti yli ideologisten rajojen. Uudistuksilla oli selkeä poliittinen johto ja tuki. Julkisen talouden akuutin kriisin helpottuessa ja julkisen velan pienentyessä poliittisten päätöksentekijöiden uudistushalukkuus on laantunut. Poliittinen päätöksentekijä on joutunut järjestäytyneiden ammatillisten intressiryhmien painostuksen kohteeksi, sillä järjestöt ovat kokeneet hallinnon tehostamiseen ja tuottavuuden lisäämiseen tähdänneet uudistukset raskaina. Henkilökuntaa on vähennetty, työtahtia kovennettu ja palkkakehitystä hidastettu.

Hallintouudistusten perusjuonne on tarkoittanut siirtymistä legalistisesta hallintokulttuurista ja hallintokäsityksestä managerialistiseen ajattelumalliin. Sen perusajatukset tulevat uudesta organisaatioteoriasta, jota on sovellettu ennen muuta yksityisissä yrityksissä. Siinä painotetaan johtamista, taloudellisia hallintamalleja ja kiihokkeita. Kansainvälisessä tieteellisessä keskustelussa tutkijat käyttävät siitä nimitystä New Public Management. Termiä ei käytetä hallinnon kehittämisen diskurssissa, sillä se hävittää käytännön sovellutusten moninaisuuden, kansalliset piirteet ja kansalliset lähtökohdat. Suomeen se ei sellaisenaan myöskään sovellu, sillä niin omaperäiset taustat Suomen uudistuksilla on ollut. 1980-luvulla käynnistetyt liikelaitosuudistus ja hallinnon hajauttaminen ovat parhaita esimerkkejä kansallisesta traditiosta.

Suomalaisia hallintouudistuksia pidetään yleisesti onnistuneina. Virkamiehistö on motivoitunut niihin, sillä julkisuus on pitänyt yllä mielikuvaa vanhakantaisesta hallintobyrokratiasta. Myös hallinnon lainalaisuus ja virkamiesten kuuliaisuus ylempiä hallintotasoja kohtaan ovat edesauttaneet uudistusten onnistumista. Kylmän sodan päätyttyä Suomessa hyväksyttiin laajalti halu kiinnittyä Länsi-Eurooppaan ja omaksua siellä vallitsevia toimintaperiaatteita ja malleja. Suomi on ollut aktiivinen omaksuja. OECD:n ajamat hallinnon uudistusajatukset ovat osa suomalaista länsi-integraatiota ja uusien ideoiden kierrätystä, soveltamista ja jalostamista meikäläisiin oloihin soveltuviksi. Kyse on ollut muutoshalukkuudesta ja luovuuden soveltamisesta hallinnon alalla. Oleellista suomalaisessa julkisen sektorin uudistuspolitiikassa on ollut joustavuus.

Suomalaisella hallintokulttuurilla on vanhastaan tiivis kytkeä Saksaan, Keski-Euroopan legalistiseen kulttuuriin ja muihin Pohjoismaihin. Kun saksalainen ja ranskalainen hallinto ovat vastustaneet viime vuosikymmenten vastustaneet uudistuksia, jotka ovat tulleet anglosaksisesta hallintotraditiosta, Suomessa ei pitäydytty enää vanhoihin saksalaisin malleihin vaan vaihdettiin malleja. Suomessa on yleensä haluttu toimia edistyksellisten mallien mukaisesti. Saksan orientaatio muuttui anglosaksiseksi suuntaukseksi, mutta sovellutukset ovat olleet suomalaisia.

Suomen EU-jäsenyyden merkityksen todettiin edellä olevan erityisen suuri Suomen poliittiselle hallintamallille. Hallinnolle EU:n vaikutus on vähäisempi, vaikka ei suinkaan merkityksetön. EU:n hallinto on perustaltaan ranskalaispohjainen, mistä syystä se on luonteeltaan hierarkkinen, salaileva ja virkamiesvaltainen. Jacques Santerin komissiossa komissaari Liikanen toimii aktiivisesti EU:n hallinnon modernisoimiseksi ja EU:n ensimmäinen oikeusasiamies Jaakob Söderman puolestaan taisteli EU:hun hyvän hallinnon julkisuuden periaatteita. Uudistukset ovat käynnistyneet, mutta etenevät hitaasti. Koska EU ei puutu jäsenmaidensa hallintoihin eikä ohjaa hallinnon kehittämistä, sen vaikutus myös Suomen hallintoon on välillistä. Selkeimmin se ilmenee EU:n varojen käyttämistä koskevissa asioissa, sillä EU edellyttää näissä kysymyksissä eurooppalaisten hyvän hallinnon ja taloudenpidon periaatteiden noudattamista. Suomessa tämän on todettu tarkoittavan varsin vanhakantaista asioiden hoitamisen mallia. Koska EU-varat ovat kuitenkin varsin pieniä, kokonaisvaikutus on vähäinen. Kun EU:n tehtäväkentän kasvun johdosta entistä useampia politiikan lohkoja käsitellään osana EU-prosessia, heijastuvat EU:n hallintoperiaatteet välillisesti myös Suomeen. Muun muassa Suomen hallinnon laaja julkisuusperiaate on joutunut EU-asioissa tekemään tietä EU:n suppeammalle julkisuusperiaatteelle ja hallintokulttuurille.

EU:n vaikutuksen eräänä kiintoisana esimerkkinä voidaan mainita aluehallinto. Euroopan neuvosto ja EU suosittavat, että aluehallinto tulisi jäsenmaissa järjestää kansalaisten suoran itsehallinnon pohjalta. Koska Suomessa on vahva kunnallinen itsehallinto, useat puolueet vastustavat demokraattista aluehallintoa. Suomen hallitukset ovat luoneet järjestelyjä, joissa yhdistyy hierarkkisen linjahallinnon ja demokraattisen osallistumisen

elementtejä, mutta järjestely ei täytä kansanvallan kriteereitä. Maakuntahallinnon kannattajat eivät ole kyenneet edes EU:n periaatteisiin vetoamalla muuttamaan vakiintunutta suomalaista maakuntahallinnon vastustusta. Tämä tapaus osoittaa, että kansallisella tasolla on mahdollisuus toimia omien vakiintuneiden periaatteiden mukaisesti EU:n suosituksista välittämättä.

Suomen kansallinen linja hallinnon uudistuksissa ilmenee selkeästi julkisen sektorin hallintopoliitiikan eriyttämisessä. Tämä ajatus ei ole esillä kansainvälisessä hallintopoliittisessa keskustelussa. Perinteisten hallinnollisten tehtävien hallinnassa yhdistyvät legalistinen traditio ja moderni managerialismi. Julkisten liiketoimintojen ohjauksessa sovelletaan liiketaloudellisia malleja ja julkisissa palvelutehtävissä noudatetaan perinteisen hallinnon menettelyjä ja palveluhallinnon malleja ja arvoja.

1990-luvulla luodun hallintakonseptin keskeinen periaate on ollut irrottautuminen yhtenäisvaltiomallista kohti eriytynyttä valtioyhteisömallia. Keskitetyn ohjaamisen ja johtamisen sijasta valtio vastaa talouden ja yhteiskunnan toimintajärjestelmistä yhteistoiminnassa markkinoiden ja kansalaisyhteiskunnan kanssa. Myös valtion sisäiset toiminnot pyritään eriyttämään erilaisten arvojen pohjalta käyttämään erilaisia toimintalogiikkoja: hallinnon arvoja seurataan valtion ydintehtävissä, talouden arvoja noudatetaan julkisissa markkinaehtoisissa tehtävissä ja palvelun arvoja kunnioitetaan julkisissa palvelutehtävissä.

Hallinnon uudistustahti on 1990-luvun lopulla hidastunut. Se johtuu hallinnon periaatteellisesta luonteesta valtiollisena järjestysinstituutiona. Se muuttuu hitaasti ja onkin keskeisin hitaan muutoksen yhteiskunnallinen instituutio. Koska monet 1980-luvun lopulla käynnistyneistä uudistuksista olivat rakenteellisia ja ulottuivat hallintokulttuurin syvärakenteisiin ja virkamiesten käytäntöihin, vaikutukset ilmenevät vasta pitkän ajan kuluttua. Kun uudistusten rakenteet eivät ole heti silmin nähtävissä, vastustus on saanut kasvupohjaa.

Suomen julkisen hallinnon rakenne on muuttunut 1980- ja 1990-luvuilla voimakkaasti. 1980-luku oli poikkeuksellisen voimakkaan kasvun vuosikymmen ja 1990-luku uudelleenorganisoinnin ja tasaantumisen vuosikymmen. Julkisessa toiminnassa työskentelevien työntekijöiden määrä on kasvanut kahdessa vuosikymmenessä vuoden 1980 jälkeen noin 40 prosenttia. Vuonna 2002 julkisella sektorilla työskentelevien lukumäärä oli noin 596 000 henkeä, mikä on noin neljännes työllisestä työvoimasta. 1960-luvun alussa osuus oli vähäinen, alle 10 prosenttia. Julkisten palvelujen osuus koko kansantalouden tuotannosta oli 2000-luvun alussa noin 18 %.

Kun julkisen palvelutuotannon osuus kasvoi 1980-luvulla nopeammin kuin koko kansantalous keskimäärin, tuli julkisen sektorin uudistamisesta ja tuottavuuden lisäämisestä välttämätöntä. Niinpä vuoden 1987 jälkeen valtionhallinnossa on otettu käyttöön markkinaperiaatteita, virastoja on liikelaitostettu, yhtiötetty ja yksityistetty. Sen seurauksena budjettirahoitteen virkemiehistön määrä on supistunut 1980-luvun lopun korkeimmalta tasoltaan noin 40 %. Kunnallishallinnossa, jossa pääosa Suomen julkisesta hallinnosta sijaitsee, markkinaehtoistamista ei ole paljontaan sovellettu.

Kunnallishallinnon henkilöstön lukumäärä on pysynyt vakaana. Vuonna 1985 kunnallishallinnossa oli 404 000 työntekijää ja vuonna 1990, Holkerin hallituksen uudistusten jälkeen luku oli noussut jo 434 000:een. Lamavuosina henkilöstön määrä aleni, sillä vuonna 1995 henkilöstö oli laskenut 394 000:een, mutta vuonna 2000 työntekijöiden määrä oli palannut 416 000:een ja vuonna 2002 luku kasvoi jo 423 000:een.

Vaikka hallitukset ovat edistäneet vaihtoehtoisten palvelumuotojen kehittämistä, yksityisen sektorin rooli julkisten palvelujen tuotannossa on edelleen hyvin vähäistä. Vuonna 2000 terveydenhuoltopalveluiden tuotannosta (noin 7 miljardia euroa) julkisen sektorin osuus oli noin 81 %, kolmannen sektorin osuus 3% ja yritysten osuus 16 %. Sosiaalipalveluista kuntien osuus oli vuonna 2000 noin 78 prosenttia, voittoa tavoittelematon sektori tuotti lähes 17 % ja yritykset noin 5 %. (Terveyspalvelut 2002, 6; Sosiaalipalvelut 2002, 3.)

Kunnallishallinto tuottaa Suomessa valtaosan julkisista palveluista, mutta valtio on pääosin vastannut niiden rahoittamisesta ja palveluperiaatteiden määrittelystä. Keskeiset julkiset palvelujärjestelmät luotiin 1970- ja 1980-luvulla. Järjestelmien taustalla ollut konsepti oli aikanaan toimiva ja se tuotti hyviä tuloksia. Uudet palvelujärjestelmät rakennettiin yksityiskohtaisten suunnittelujärjestelmien avulla, sillä valtio rahoitti pääosan palveluista. 1990-luvun laman oloissa valtio supisti julkisia menoja ja siirsi rahoitusvastuuta kunnille, lisäsi kuntien itsehallintoa ja vastuuta julkisten hyvinvointipalvelujen järjestämisestä. Hajauttamisen ensi huuman kadottua kunnat huomasivat jääneensä yksin hoitamaan tehtävänsä. Kaikilla kunnilla ei ole ollut varoja hankkia riittävää palveluosaamisen asiantuntemusta. Tunteenomainen suhtautuminen kuntaidentiteettiin ei välttämättä ole suhteessa käytettävissä oleviin voimavaroihin. Siirtyminen pois keskitetystä suunnittelu- ja budjettiohjauksesta ei ole toiminut odotetulla tavalla myöskään valtion kannalta. Kunnallisen itsehallinnon ja palvelujen valtiosääntökytkennän johdosta valtio ei ole kyennyt korjaamaan tehtyjä virheitä. Valtion tehostamistoimet ja tuottavuushankkeet ulottuvat vain pieneen osaan julkisia palveluita. Virheiden myöntäminen on aina vaikeata.

Liitteessä esitettävä taulukko kuvaa julkisen sektorin henkilöstön pitkän linjan kehitystä. Kun kunnallishallinnon henkilöstö on lisääntynyt vuoden 1975 255 000:sta 2000-luvun runsaaseen 420 000:een, on valtionhallinnon henkilöstö tänä aikana vähentynyt 188 000:sta runsaaseen 120 000:een. Luvut kuvaavat kehitystä, jossa hyvinvointipoliittiset tehtävät ovat siirtyneet pääosin kuntien toimeenpanovastuulle. Valtio osallistuu palvelujen kustannuksiin nykyisin pienemmällä osuudella kuin 1970- ja 1980-luvulla. Valtionavut kunnille ovat vuonna 2004 noin 17,6 % valtion tulo- ja menoarvion loppusummasta. Valtionapujen osuus kuntien peruspalvelumenoista on noin 34 %. 1980-luvulla valtio maksoi näistä vielä yli puolet. Peruspalvelujen rahoitusrakenteessa on 1990-luvulla tapahtunut suuria muutoksia. Valtionapujen osuus kuntien rahoituksessa on merkittävästi supistunut ja vastaavasti verotulojen merkitys kasvanut. Valtio on joutunut leikkaamaan valtionosuuksia merkittävästi. Leikkausten mittaluokasta kertoo se, että nykyinen taso on reaalisesti noin 15 % 1990-luvun alun tasoa alempi. Vastaavana aikana

kuntien omat verotulot lisääntyivät noin 4.5 % vuosivauhdilla. Kuntien verotulot ovat reaalisesti neljänneksen vuoden 1990 tasoa korkeammat.

Julkisen hallinnon uudistusten yksi keskeisiä aihealueita on säätelyn purkaminen. 1980-luvun lopulla käynnistetty normihanke tuotti aluksi tuloksia, mutta sittemmin 1990-luvun lopulla normisäätely on jälleen lisääntynyt. Se johtuu osittain Suomen EU-jäsenyydestä sekä valtiosääntöuudistuksesta, joka painotti normiohjausta. Oheinen tilasto kuvaa kehityksen selkeästi:

Vuosi	säädöksiä yhteensä	säädöskokoelman sivumäärä
1920	338	897
1940	826	1685
1960	558	1415
1975	1097	2093
1980	1107	2404
1985	1146	2175
1987	1340	3281
1991	1735	3459
1995	1809	4190
2002	1371	5634

(Lähde: Oikeuspolitiikan strategia ja kehitysnäkymiä vuosiksi 2003-2012, 54-55.)

Kansainvälisissä kilpailukykymittauksissa Suomi menestyy nykyisin hyvin. Siitä huolimatta Suomeen ei ole tullut riittävästi ulkomaisia investointeja ja suomalaiset yritykset investoivat laajasti ulkomaille. Ovatko mittarit aivan kunnossa? Toisenlaisen kuvan Suomen hallinnosta tarjoaa tuore Euroopan keskuspankin tutkimus. Siinä Suomen julkinen hallinto saa heikot tulokset, sillä tutkimus suhteuttaa julkiset tehtävät veroasteeseen. (Afonso ym. 2003.) Suomi sijoittuu korkean veroasteen maana ”panostehokkuudessa” Ruotsin jälkeen toiseksi huonoimmaksi. Monet pienen veroasteen maat kykenivät tuottamaan paitsi laadukkaita julkisia palveluksia, myös hoitamaan tulojen uudelleenjaon ja turvaamaan talouden kasvun ja alhaisen työttömyyden. Suomea

painavat suuri julkinen sektori (korkea veroaste) sekä 1990-luvun korkea työttömyys, keskimäärin hidas talouskasvu ja talouskasvun suuret vaihtelut. Tutkimuksessa tehokkuusraja muodostetaan maista, joilla pienin julkinen sektori tuottaa parhaat suoritukset.⁵⁷

Suomen julkisen sektorin ongelma on hallinnon suuruus ja siitä seuraava veroasteen korkeus. Euroopan keskuspankin tutkimustulosta voidaan täydentää tiedoilla julkisten kulutusmenojen – koostuu pääosin virkamiesten palkoista – osuudella bruttokansantuotteesta. Valtionhallinnon kulutusmenojen osuus bkt:sta on pysynyt vakaana. 1980-luvun alun alussa osuus oli noin 6 %, vuonna 1991 8 % ja 2000-luvun alussa jälleen runsas 6 %. Kunnallishallinnossa kulutusmenot ovat kasvaneet. 1980-luvun alussa niiden osuus BKT:sta oli 11-12 %, 1990-luvun alussa noin 14-15 % ja 2000-luvun alkupuolella noin 13 %. Yllä esitetyistä luvuista ilmenee, että julkinen sektori on edelleen yhtä suuri kuin se oli hallintouudistuksia käynnistettäessä.

Kun tarkastelua täsmennetään yleisiin hallintomenoihin, huomataan, että hallintouudistukset eivät ole juurikaan hallintoa supistaneet. Hallinnollisten menojen osuus julkisista kulutusmenoista on supistunut hieman valtionhallinnossa, sillä 1980-luvun alussa niiden osuus oli noin 17 % ja vuonna 1999 osuus oli laskenut 14,7 %:iin. Kunnallishallinnossa yleishallintomenojen osuus on samalla tasolla, vaikka kulutusmenot ovat kasvaneet voimakkaasti. Vuonna 1980 hallintomenojen osuus kulutusmenoista oli vajaa 7 % ja vuonna 1999 osuus oli yli 7 %. Yleisten julkishallinnon menojen osuus kunnallishallinnon kaikista menoista on kasvanut 1990-luvun loppupuolella 10,5 %:sta 12,3 %:iin. Julkisen hallinnon muuttumattomuutta kuvastaa myös se, että veroaste on tällä hetkellä samalla korkealla tasolla kuin se oli Holkerin hallituksen toimikauden päättyessä eli vajaassa 46 %:ssa. 1980-luvun alkupuolella veroaste oli alle 40 % (ks. liite 1).

⁵⁷ Näin tutkimuksessa laskettiin maakohtaiset panos-tehokkuus- sekä tuotos-tehokkuusluvut: panos-tehokkuusluku osoittaa, kuinka paljon pienemmillä julkisilla menoilla voitaisiin tuottaa samat tulokset; tuotos-tehokkuusluku osoittaa kuinka paljon jäädään alle tehokkuusrajan mukaisesta parhaasta suorituksesta, jotka pitäisi nykyisillä panoksilla kyetä tuottamaan.

Edelliset luvut osoittavat, että syvällisistä uudistuksista huolimatta julkinen hallinto on kansantaloudelliselta kooltaan edelleen varsin suuri. Sen uudistamisen tarve on tänä päivänä ehkä aiempaakin suurempi, vaikka julkista sektoria onkin aktiivisesti tehostettu. Kun globaalitalouden rakennemuutos asettaa paineet vakaalle verotulojen kehitykselle tulevaisuudessa, väestön nopea eläköityminen (aktiiviväestön suhteellinen pieneneminen) lisää palvelukysyntää ja luo paineita tulonsiirtojen (muun muassa eläkemenot) kasvulle ja kun julkisten palvelujen kysynnässä ei ilmene mitään hidastumisen merkkejä, palvelujen rahoittamisen ja tuottamisen kysymys on ratkaistava. Kun julkisen palvelutuotannon tuottavuuden nousun tiedetään olevan heikompaa kuin yksityisellä sektorilla, julkiset palvelut tulevat suhteellisesti kalliimmiksi. Jäljelle jää julkisten palvelujen tuottavuuden oleellinen kohottaminen, sillä verotusta ei haluta kiristää, palveluja ei haluta heikentää eikä julkisen sektorin palkkoja alentaa. Julkiselle hallinnolle ei ehkä riitä juustohöylän avulla tehtävä tehostaminen ja tuottavuuden pieni nostaminen, vaan tehtäviä ja nykyisten toiminta-alueiden toimivuutta on arvioitava lähivuosikymmenten globaalisti toimivaa maailmaa varten. Siihen tarvitaan uudenlaisia innovaatioita.

Kehittäminen

Julkisen hallinnon uudistamisessa tarvittavaan tietoiseen innovaatiopolitiikkaan kuuluu seuraavia asioita:

1. Julkisen sektorin innovatiivisuus ja innovaatiopolitiikka tulee kytkeä hallinnon uudistamispolitiikan keskeiseksi osaksi. Uudistuminen on jatkuvaa toimintaa. Innovatiivisuuden edistäminen on määriteltävä jatkuvaksi hallinnollisen kapasiteetin nostamisprosessiksi ja se kulkee yhdessä teknologisen kehityksen, hallintoa koskevan yleisen tiedonmuodostuksen ja hallinnon organisaation oman yrityksen ja erehdyksen kautta tapahtuvan oppimisen kanssa. Innovatiivisuus voi tulla mahdolliseksi vain sitä kautta, että virastoilla on riittävät toiminta- ja organisointivapaudet ja jotta ne voivat reagoida ympäristön muutoksiin riittävän itsenäisesti.

2. Suomen alueelliseen rakenteen ja väestön maantieteellisen sijoittumisen johdosta 1960-luvulla luotu yhteinen julkisten palvelujen malli ei toimi enää 2000-luvun alun oloissa.

Kuntarakenne, väestön ikärakenne ja demografiset kehitystrendit huomioon ottaen hyvinvointipalvelujen tehokkuuden lisäystä on haettava alueelliselta tasolta. Nykyinen aluehallinto on sirpaleinen ja pirstoutunut. Kun valtio on siirtänyt vastuuta kunnille, jotka eivät velvoitteista yksin selviä, on valtion oltava keskeisesti mukana kuntien kanssa kehittämässä aivan uudenlaisia ratkaisuja. On suoritettava pilottikokeiluja erilaisten palvelujen järjestämismallien pohjalta. On etsittävä ratkaisuja maakuntahallinnosta.

3. Keskushallintoa on kehitettävä alueellisten hyvinvointipalvelujen ohjaajaksi ja markkinoiden yleisten toimintapuitteiden määrittäjäksi. Keskushallinnon politiikan johtaja arviointikapasiteettia on vahvistettava.

4. Käynnistetään määräaikainen valtionhallinnon ja julkisen hyvinvointipolitiikan innovaatiohanke, joka siirtää julkisen hallinnon uuteen osaamistalouteen ja oppimisyhteiskuntaan. Sen on irrottauduttava nykyisistä hallinnon toimintaoletuksista.

5. Tuodaan valtionhallinnon valmisteluun ulkopuolista asiantuntemusta lisäämällä komiteoiden käyttöä ja ottamalla hallinnon ulkopuolisia edustajia ministeriöiden sisäisiin työryhmiin lisäämättä kuitenkaan erilaisiin etuusjärjestelmiin kiinnittyneiden hyvin organisoitujen intressien vaikutusvaltaa hallinnossa.

6. Lisätään hallinnon vaikuttavuusraportointia ja raportoinnin julkisuutta luomalla erityinen tiedottamisjärjestelmä hallinnon vaikuttavuustuloksista. Luodaan seurantajärjestelmä, joka raportoi siitä, kuinka hallitus ja hallinto ovat reagoineet vaikuttavuusraportteihin. Seurantaraportointi on erityisen tärkeää kunnallisella tasolla.

7. Kehitetään tulosmittareita, otetaan ne käyttöön ja julkistetaan mittaustuloksia. Mittareita käytetään tilivelvollisuuden toteutumisen ja resurssien ohjaamisen välineenä. Kunnallisen tason poliittisten päättäjien tilivelvollisuutta palvelusten käyttäjien ja kuntalaisten suuntaan on vahvistettava. On luotava menettelyjä, jotka antavat kuntalaisille mahdollisuuden hankkia palveluja ei-monopolistisessa asemassa olevilta palveluorganisaatioilta.

8. Kehitetään vaihtoehtoisia politiikan toteuttamisen välineitä ja luodaan tietopankki hyvistä kokemuksista (*best practices*). Oleellista ei ole kuinka julkiset palvelut ja hyödykkeet tuotetaan, vaan poliittisesti asetettujen tavoitteiden toteutuminen. On kehitettävä työkalupakki, josta voidaan etsiä politiikan toimeenpanon välineitä. Välineitä ovat muun muassa julkinen hallintokoneisto (byrokratia), säätely, sopimukset, toiminnan periaatteiden säätely, markkinainstituutiot, lainat, takaukset, voucherit, veroetuudet ja yksityisen ja julkisen sektorin kumppanuussopimukset ja konsortiot.

Lähteet

Kirjallisuus:

Heikki Aaltonen: Viraston organisaation säädöstäminen: hallintolain ja -asetuksen laadintaopas. Valtiovarainministeriö, Helsinki 1981.

António Afonso, Ludger Schuknecht, Vito Tanzi: Public sector efficiency: an international comparison. ECB Working Paper No. 242, European Central Bank, Frankfurt am Main 2003, (<http://www.ecb.int/pub/wp/ecbwp242.pdf>)

Esko Aho: Suomi ja suomalainen itsenäisyyden 75-vuotijuhlavuonna. Hallinto 4/1992,

Esko Aho: Tulevaisuus on tehtävä. Maan oikeudesta työn oikeuteen. Otava Keuruu 1996.

Olli Ainola: Palkansaajarintama. Suomen Kuvalehti 13.4.1995.

Risto Alapuro: Kertomus suomalaisista idän ja lännen välissä. Teoksessa Suomi. maa, kansa, kulttuuri. Toim. Markku Löytönen ja Laura Kolbe. SKS, Helsinki 1999.

Pertti Alasuutari: Toinen tasavalta: Suomi 1946-1994. Vastapaino, Tampere 1996.

Gabriel Almond, Sidney Verba: The Civic Culture. Princeton University Press, Princeton 1968.

Anneli Anttonen ja Jorma Sipilä: Julkinen, yhteisöllinen ja yksityinen sosiaalipolitiikassa – sosiaalipalvelujen toimijat ja uudenlaiset yhteensovittamisen strategiat. Teoksessa Sosiaalipolitiikka 2017. Toim. Olavi Riihonen, SITRA, WSOY, Juva 1993, 437-439.

Kari Arola: Jakopolitiikkaa tarvitaan. Demari 8.12.2000

Jouni Backman: Hallinto uudelle vuosituhanalle: Esipuhe. Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta. Hallintopolitiikan suuntalinjat. Valtioneuvoston periaatepäätös. Valtiovarainministeriö. Helsinki 1998

Hallinto, 3/1985. Muoto muuttukoon. Pääkirjoitus.

Markku Harrinvirta: Strategies of public sector reform in the OECD countries: a comparison. Commentationes scientiarum socialium ; 57, Finnish Society of Sciences and Letters, Helsinki 2000.

Marja Heikkinen: Tulosohjaus budjettiriiheen – tulosohjaus valtionhallinnon toimintaperiaatteeksi. Hallinto 4/1989.

Voitto Helander: Korporatismi: traditiosta, esiintymistä ja ilmiöllisistä tulkinnoista. Valtio-opillisia tutkimuksia. Turun yliopisto, politiikan tutkimuksen ja sosiologian laitos ; n:o 35, Respo ; 7, Turku 1977,

Voitto Helander: Korporatiivisista kehityspiirteistä suomen komitealaitoksessa. Åbo Akademi. Statsvetenskapliga institutionen: Turun yliopisto. Poliitiikan tutkimuksen ja sosiologian laitos, Respo no15. Turku 1978,

Voitto Helander: Etujärjestöt ja komitealaitos. Turun yliopisto, politiikan ja sosiologian laitos. Respo no 33, Turku 1979 (Helander 1979 a)

Voitto Helander: Interest representation in the Finnish committee system in the post-war era. Åbo akademi. Statsvetenskapliga institutionen, 1979, Respo; nr 32, Turku 1979 (Helander 1979 b).

Voitto Helander & Dag Anckar: Consultation and political culture: essays on the case of Finland. Societas Scientiarum Fennica, Commentationes scientiarum socialium; 19, Helsinki 1983,

Visa Heinonen, Juri Mykkänen, Mika Pantzar ja Seppo Roponen: Suomalaisen talouspolitiikan ajattelumallit valtiovarainministerien budjettiesitelmissä 1974-1994. Kuluttajatutkimuskeskus, Helsinki 1996.

Ilkka Heiskanen: Julkinen, kollektiivinen ja markkinaperusteinen. Helsingin yliopisto. Yleisen valtio-opin laitos. Helsinki 1977.

Harri Holkeri: Miksi hallintoa Suomessa on tehostettava? Hallinto 6/1987.

Harri Holkeri: Julkisen hallinnon kasvukausi päättynyt. Hallinto-lehti 1/1991.

Lauri Hyvämäki: Vaaran vuodet 1944-48. Otava, Helsinki 1954.

Jan-Magnus Jansson: Hajaannuksesta yhteistoimintaan. Suomalaisen parlamentarismien vaiheita. Gaudeamus Tampere 1993.

Antero Jyränki: Presidentti : tutkimus valtionpäämiehen asemasta Suomessa v. 1919-1976. WSOY, Porvoo 1981.

Antero Jyränki: Uusi perustuslakimme. Iura nova, Turku 2000.

Anneli Jäätteenmäki: Suurimman puolueen puheenjohtaja vetäköön hallitusneuvottelija. HS 8.3.2002

Ilkka Kanerva: Tilaa osaamiselle, palvelua kansalaisille. Hallinto 7/1987 (Kanerva 1987 b).

Tarja Kantola: Tehokkuutta etsimässä. Suomen sosialidemokraatti 27.7.1987.

Paavo Kastari: Suomen valtiosääntö. Lainopillisen ylioppilastiedekunnan kustannustoimikunta, Helsinki 1977.

Paavo Kastari: Valtiojärjestyksemme oikeudelliset perusteet. WSOY, Porvoo 1969.

Timo Kauppinen: Suomen työmarkkinamallin muutos. Työpoliittinen Yhdistys ry:n julkaisu 1, Helsinki 1992.

Eino Keinänen: Hallinnon kehittämisen ajankohtaiset haasteet. Hallinto 7/1987.

Juhani Kivelä: Aika on vaihtanut puolta. Hallinto 4/1989.

Heikki Koski: Hallintokin on kehittämisen väarti. Hallinto 4/2003.

Pekka Kuusi: 60-luvun sosiaalipolitiikka. WSOY, Porvoo 1961.

Seppo Kääriäinen: Sitä näyttää, mitä kylvää. Keskustan strategiset valinnat 1964-2001. Gummerrus Jyväskylä 2002.

Seppo Laakso: Hallituksen muodostaminen Suomessa: tutkimus HM 36:n taustasta, genetiikasta, tulkinnasta ja soveltamiskäytännöstä Suomalainen lakimiesyhdistys, A-sarja ; n:o 110, Helsinki 1975.

Jarmo Laine: Kyky, taito vaiko koeteltu poliittinen kunto: poliittiset virkanimitykset maan tapana. Art House, Helsinki 1993.

Seppo Lindblom: Kansankodin tuolla puolen: hyvinvointivaltion tilivelvollisuuden tarkastelua. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki 2002.

Paavo Lipponen: Muutoksen suunta – kriittinen raportti maailmanlaajuisista kehityssuunnista ja Suomen rakennemuutoksesta. Kirjayhtymä, Vaasa 1986.

Paavo Lipponen: Sinipuna – SDP:n nousu vai tuho? Sosialistinen politiikka 2/1988 (Lipponen 1988a).

Paavo Lipponen: Sosialidemokratia haastaa uusoikeiston uudella ohjelmalla. Kanava 7/1988 (Lipponen 1988b).

Niccolò Machiavelli: Ruhtinas. Suomentanut ja johdannolla varustanut. O.K. Kallio. Arvi A Karisto Osakeyhtiö Hämeenlinnassa, 1918.

V. Merikoski: Hallinnon politisoituminen. WSOY, Porvoo 1968.

V. Merikoski: Muuttumaton, muuttuva valtiosääntömme: Suomen hallitusmuoto 1919-19/7-1969. WSOY, Porvoo 1969.

V. Merikoski: Kansa ja kansanvalta. Valtiosääntöuudistuksen lähtökohtia. Otava, Helsinki 1974.

Matti Mikkola: Vallankäytön uusjako valtionhallinnossa. Oikeus 1993.

Tore Modeen: Virkamiesoikeus pääpiirteittäin. WSOY, Porvoo 1987.

Rolf Myhrman: Tulosjohtaminen ja finanssipolitiikka. hallinto 4/1989.

Arvo Myllymäki: Etujärjestöt, tulopolitiikka ja ylimmät valtioelimet : julkisoikeudellinen tutkimus etujärjestöjen solmimien vakauttamis- ja tulopoliittisten sopimusten vaikutuksesta eduskunnan, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimintaan ja asemaan vuosina 1968-1975. Finnpublishers, Tampere 1979.

Arvo Myllymäki: Tulopoliittisen neuvottelukoneiston muotoutuminen. Poliitiikka 4/1979 (Myllymäki 1979 a).

Olli Mäenpää: Keskusviraston asema valtionhallinnossa: julkisoikeudellinen tutkimus valtionhallinnon organisaatiosta. Suomalainen lakimiesyhdistys. A-sarja; 142, Helsinki 1979.

Olli Mäenpää: Julkisen hallinnon muutosvaiheista Suomessa. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Vapokustannus. Helsinki 1991.

Raili Mäkitalo: Normihanke alkaa. Hallinto 7/1986.

Anita Niemi-Ilahti, Jari Stenvall, ja Krister Ståhlberg: Iskukykyisempi Suomi : suomalaisen aluehallinnon kokonaisarviointi ja kehittämislinjauksia. Sisäasiainministeriö, Helsinki 2002.

Jaakko Nousiainen: Suomen poliittinen järjestelmä. Viides, täysin uudistettu painos. WSOY, Juva 1980.

Jaakko Nousiainen: Suomen presidentit valtiollisina johtajina K.J. Ståhlbergista Mauno Koivistoon. WSOY, Porvoo 1988.

Jaakko Nousiainen: Suomen poliittinen kulttuuri. Poliitiikka 1983.

Jaakko Nousiainen: Poliitiikan huipulla. Ministerit ja ministeriöt Suomen parlamentaarisessa järjestelmässä. WSOY, Porvoo 1992.

Pekka Ojala: Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö ja vuorovaikutus. Hallinto-lehden haastattelu. (epv).

Christopher Pollitt, Geert Bouckaert: Public management reform: a comparative analysis. Oxford University Books, Oxford 2000.

Minna Puoskari: Komiteoista työryhmiin ja projekteihin: Monijäsenisen valmistelun muuttuminen ministeriöissä 1970-luvulta 1990-luvulle. Helsingin yliopisto, Helsinki 2001
(<http://www.valt.helsinki.fi/kirjasto/gradu/gradulis/g913.htm>)

Pentti Puoskari: Laman varjo ja sateenkaari. Talouspoliittinen päiväkirja 1990-luvulta. Edita, Helsinki 2002.

Erkki Raatikainen: Vankempi poika. ”Sinä ja Sorsan Kale kaverukset maailmalla”. Tammi Helsinki 1985.

Esko Rekola: Muistio Valtiovarainministeriön organisaatiosta. Valtiovarainministeriö, Helsinki 1984

Esko Rekola: Mietteitä mietinnöstä. Hallinto 3/1986.

Timo Relander: Onko hyvinvointivaltiolla tulevaisuutta? Hallinto 1/1994.

Esko Rieppula: Valtiovallan ja etu- ja painostusjärjestöjen väliset suhteet, Oikeus 1/1975.

Raimo Sailas: Taloushallinnon tulosvastuu. Hallinto 1/1988.

Seppo Salminen: 40 vuotta hallinnon organisointia: eräitä havaintoja. Hallinto 3/1984.

Pasi Saukkonen: Verkko-oppikirja Suomen poliittisen järjestelmän historiasta, rakenteesta, instituutioista, ideologioista ja toiminnasta. 2003.
(<http://www.valt.helsinki.fi/staff/psaukkon/netbook/3suomyht/3suomyht.html>), luettu 20.3.2003

Olavi Rytkölä: Virkamiesoikeus. 4. p. Suomen lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1978.

Kauko Sipponen: Kansalainen – isäntä vai renki. WSOY, Vantaa 2000.

Kauko Sipponen: Lisää populismia, lisää jakopolitiikkaa. HS 21.1.2001.

Social corporatism: a superior economic system? Edited by Jukka Pekkarinen, Matti Pohjola, and Bob Rowthorn. Clarendon Press; Oxford 1992.

Kalevi Sorsa: Ihmisiä, ilmiöitä. Tammi, Helsinki 2000.

Jari Stenvall: Aluehallinto 2000: aluehallintouudistuksen keskeiset vaikutukset. Tampereen yliopisto, Tampere 1999.

K.J. Ståhlberg: Parlamentarismi Suomen valtiosäännössä. Otava, 1927.

Juhani Suomi: Urho Kekkonen. Osa: 1956-1962: Kriisien aika. Otava, Helsinki 1992.

Juhani Suomi: Urho Kekkonen. Osa: 1962-1968: Presidentti. Otava, Helsinki 1994.

Risto Sänkiäho: ”Demokratian haasteet” Kuuluuko kansanvalta kansalle? Teoksessa Suomi suosta. kansallisen strategian aineksia. Toim. Päivi Anttila ja Tarmo Pukkila. Tampereen yliopisto Acta universitatis Tamperensis ser B vol. 39, Tampere 1992.

Pekka Taipale: Tulosohejaus tulossa. Hallinto 3/1988.

Jukka Tarkka: Uhan alta unioniin. Asennemurros ja sen unilukkari EVA. Otava Keuruu 2002.

- Markku Temmes:* Hallinnon kehittämisen toimintalinjat. Hallinto 8/1987 (Temmes 1987a).
- Markku Temmes:* Kohti uudistuvaa hallintokulttuuria. Hallinto 6/1987 (Temmes 1987 b).
- Markku Temmes:* Muutoksen johtaminen tulosohjatussa hallinnossa. Hallinto1/1991, 4-5.
- Markku Temmes:* Hallinto puntarissa. Hallintouudistusten arvioinnin mahdollisuudet ja edellytykset. Valtiovarainministeriö, Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitos, Helsinki 1994.
- Markku Temmes:* Määräaikaisen valmistelun kehittäminen. Valtiovarainministeriö, tutkimukset ja selvitykset. 6/2001, Helsinki 2001.
- Markku Temmes, Teemu Kalijärvi: Kehittämiskeskukset: toimintamallin arviointi. Valtiontilintarkastajat; Helsingin yliopisto, yleisen valtio-opin laitos. Helsinki 2002.
- Markku Temmes:* Hallintouudistusten epäonnistumiset – syyt ja seuraukset. Hallinnon tutkimus 3/2003.
- Markku Temmes, Teemu Kalijärvi: Kehittämiskeskukset. Toimintamallin arviointi. Helsingin yliopisto yleisen valtio-opin laitos, Helsinki 2002.*
- Markku Temmes, Markku Kiviniemi:* Suomen hallinnon muuttuminen 1987-1995. Edita. Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto, Helsinki 1997.
- Seppo Tiihonen:* Julkisen hallinnon keskeisten suunnittelujärjestelmien rakenne ja toiminta. Valtiovarainministeriön järjestelyosasto. Helsinki 1985 (Tiihonen 1985 a).
- Seppo Tiihonen:* Valtioneuvosto koordinoijana: teoria ja käytäntö vuosina 1939-56. Valtion painatuskeskus, Helsinki 1985.
- Seppo Tiihonen: Kohti uudenlaista presidenttiyttä. Teoksessa: Sääty-yhteiskunnasta Ahtisaareen. Hallintohistoriakomitean julkaisuja no 21. Helsinki 1995.
- Seppo Tiihonen:* Talouden ylivalta. Hallintohistoriallisia tutkimuksia no 2. Valtion painatuskeskus, Helsinki 1990.
- Seppo Tiihonen:* From Uniform Administration to Governance and Management of Diversity : Reforming State Functions and Public Administration in Finland. Ministry of Finance, Public Management Department, Helsinki 2000. 30.
- Seppo Tiihonen:* Hallinta – kohti uutta mallia. Valtiovarainministeriö, Kansantalouselosasto keskustelualoitteita no 65. Helsinki 2001.
- Seppo ja Paula Tiihonen:* Keskitetyn suunnittelun nousu ja tuho. Jäähvyäiset alistavalle, pysähtyneisyyden ajan suunnittelulle. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1990.
- Tulopolitiikka.* Toim. Kari Hagfors. Taloustieto ry, Vaasa 1976.
- Erkki Tuomioja:* Vaihtoehtottoman demokratian kritiikki. Keuruu 1980.
- Kaarlo Tuori:* Valtionhallinnon sivuelinorganisaatioista 1-2. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja no 159 ja 160. Helsinki 1983.
- Kaarlo Tuori:* Budjetti, laki ja suunnitelma. Valtion painatuskeskus, Helsinki 1985.

Veli-Matti Törmälehtö, Hannele Sauli Pienituloisuusindikaattorit Suomessa vuosina 1990-2000
Hyvinvointikatsaus 1/2003.

Risto Uimonen: Nuori pääministeri. WSOY, Juva 1995.

Risto Uimonen: Tyhmyys tiivistyy hallituksessa. HS 7.5.1996.

Bror Wahlroos: Virastokulttuurista tehokkuuskulttuuriin. Hallinto 7/1987.

Matti Vanhala: Markkinavetoisella palkanmuodostuksella työllisyys ylös. 22.10.2002,
(http://www.bof.fi/fin/1_suomen_pankki/1.8_puheet/1.8.1_SPpuheet/2002/index.asp?page=kooste.stm)

Juha Vartola: Valtionhallinnon kehittämisperiaatteista. Tampereen yliopisto 1978.

Tauno Vesanen: Valtiontalouden hoidosta. Oikeustieteellinen tutkimus. WSOY, Porvoo 1970.

Tauno Vesanen: Valtiontaloutta koskevat eduskunnan ratkaisut ja hallituksen toimivalta. Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki 1965

Timo Vihavainen: kansakunta rähmällään: suomettumisen lyhyt historia. Otava, Helsinki 1991

Jarmo Virmavirta: Jos tupo jatkuu, loppuu suomalainen hyvinvointivaltio. Teoksessa Pennejä taivaasta? Talouspolitiikkakoulutusta. Tuovi Allén ja Matti Karhu. Edita, Helsinki 2003.

Viranomaisjulkaisuja:

Aktiiviseen integraatiopolitiikkaan. Ulkopoliittisen instituutin integraatiotyöryhmän raportti.

Ulkopoliittinen instituutti, tutkimusraportteja 2/1989.

Hallituksen päätös julkisen sektorin uudistamiseksi. Valtiovarainministeriö, Helsinki 1992

Hyvinvointikatsaus. Spesiaali 2000 Tulot ja tulonjako.

Hyvinvointipalvelut – kilpailua ja valinnanvapautta. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki 1995.

Katsaus hallinnon kehittämiseen. Eripainos liitteestä 3 hallituksen esitykseen eduskunnalle valtion tulo- ja menoarvioksi vuodelle 1988. Helsinki 1987.

KM 1978:22 (Valtion keskushallintokomitean II osamietintö),

KM 1982: 64 (Valtion liikelaitostyöryhmän mietintö)

KM 1985:2 (Valtion liikelaitoskomitean mietintö)

KM 1978:22 (Valtion keskushallintokomitean II osamietintö).

KM 1986:12, (Hallinnon hajauttamiskomitean mietintö)

KM 1986: 10 (Keskushallinnon norminantö)

KM 1985:41 (Suunnittelujärjestelmien arviointityöryhmän mietintö)

KM 1989:8 (Virastojen johtaminen)

KM 1992: 28. (Yksiportaiseen keskushallintoon).

KM 1996:16 (Kansalainen, kunta ja valtio). Valtion ja kuntien välisten suhteiden uudistamisprojekti, 13-14.

Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta. Hallintopolitiikan suuntalinjat.

Valtioneuvoston periaatepäätös. Valtiovarainministeriö. Helsinki 1998.

Maailman paras julkinen sektori. Valtiovarainministeriö 1993.

Palvelevampaan hallintoon. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle julkisen hallinnon uudistamisesta.

Valtion painatuskeskus, Helsinki 1990.

Esko Rekola: Muistio Valtiovarainministeriön organisaatiosta. Helsinki : Valtiovarainministeriö, 1984

Sosiaalipalvelut. Toimialaraportti. Ismo Partanen. Joulukuu 2002. KTM:n ja TE-keskusten julkaisu. KTM, 2002.

Talouden näkymät ja talouspolitiikan linja vuoteen 1996. Valtiovarainministeriö, Helsinki 1996.

Terveyspalvelut. Toimialaraportti. Anu Tervala. joulukuu 2002. KTM:n ja TE-keskusten julkaisu. KTM 2002.

Oikeuspolitiikan strategia ja kehitysnäkymiä vuosiksi 2003-2012. Oikeusministeriö 2002.

Työllisyystyöryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslia, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2003.

Valtioneuvoston periaatepäätös toimenpiteistä keskushallinnon ja aluehallinnon uudistamiseksi.

Valtiovarainministeriö, Helsinki 1993

Valtioneuvoston päätös valtionhallinnon organisaation kehittämisestä 28.1.1960, VM no 21.01.1960

Valtioneuvoston päätös toimenpiteistä hallinnon uudistamiseksi. 12.5.1988

Valtioneuvoston päätös toimenpiteistä hallinnon palvelukyvyyn parantamiseksi ja ohjauksen uudistamiseksi 9.3.1989.

SUOMALAINEN KANSALAISSYHTEISKUNTA JA YHTEISKUNNALLISET MUUTOSTRENDIT 1990-LUVUN LOPULLA

Kaj Ilmonen
Jyväskylän yliopisto, sosiologian laitos

TIIVISTELMÄ

Kansalaisyhteiskunnan instituutioiden eli olemassa olevien ajatus- ja toimintatottumusten sekä sosiaalisten, kulttuuristen (systeemisten; esim. ammattien arvostuksen hierarkia), ajallisten ja tilallisten rakenteiden jäykkyyden aste on ratkaiseva tekijä kansalaisyhteiskunnan kyvyssä uusintaa itseään ja saada aikaan muutoksia niin taloudessa kuin julkishallinnossakin. Ajatuksena on se, että yhtäältä vahvoiksi rakenteiksi ja instituutioiksi jähmettynyt sosiaalinen aines on taloudellista uudistumiskykyämme suosivan muutoksen jarru tai pahimmassa tapauksessa jopa sen este. Toisaalta kyseinen sosiaalinen aines on myös taloudellisen menestyksemme lähtökohta. Milloin olemassa olevat rakenteet ja instituutiot toimivat muutoksen esteinä, milloin taas ne ohenevat ja avautuvat muutokselle ja toimivat sen ponnahduslautana, riippuu historiallisesta tilanteesta. Tämä määrittää sen, miten sitovia olemassa olevat instituutiot ja rakenteet ovat.

Suomessa asetelma oli se, että 1950- ja 1960-lukujen nopea kehitys teollisuusyhteiskunnaksi muutti radikaalisti siihen asti vallalla olevia agraarisia rakenteita sekä ajatus- ja toimintatapoja. Se näkyi mm. koulutusjärjestelmän, sosiaalisen lainsäädännön ja sukupuolten suhteiden arkisina muutoksina. Teollistuminen ei kuitenkaan murentanut kaikkia sosiaalisia, kulttuurisia ja aikaan kytkeytyviä rakenteita. Luokkarakenne säilyi, mutta muodoltaan muuttuneena. Sukupuolirakennekin pysyi entisellään, kun naisten palkkatyöläisyys yleistyi ja vahvisti perinteistä kotitalouden roolijakoa. Aikarakenne sai niin ikään entistä pysyvemmän muodon kahdeksantuntisen työpäivän ja 40-tuntisen työviikon vakiintumisen myötä jne. Tilarakenne sen sijaan asettui uusiin uomiin, kun väestö muutti joukkomittaisesti maalta kaupunkien lähiöihin ja Suomesta Ruotsiin.

Vaikka 1960-luvun muutoksessa oli paljon rakenteellista pysyvyyttä, teollistumisen myötä kansalaisyhteiskunta ja sen arki muuttuivat perustavasti. Tuotantosuhteen varaan rakentuneet poliittiset ja ammatilliset liikkeet vakiintuivat. Samalla ne loivat valtion tasolla uudenlaisen instituution, tulopoliittisen neuvottelumekanismen, jonka myötä kehittyi hyvinvointivaltio. Samaan

aikaan kehkeytyi myös ennennäkemätön kansalaisaktiivisuuden aalto. Yhtäältä muotoutui kehitystä kritisoivien poliittisten liikkeiden kenttä (esim. vennamolaiset, taistolaiset). Toisaalta syntyi joukko uudenlaisia liikkeitä, jotka olivat tuotantosuhteesta riippumattomia, mutta politisoivat silti arjen uudella tavalla. Tällaisia liikkeitä olivat mm. rauhanliike, asunnottomien liike, ympäristöliike, uusi naisliike jne. Arjen tason muutoksista suurimpia olivat uusien lähiöiden synty, uuden median, TV:n, tapa muovata vapaa-aikaa ja kulutuksen nopeutuva markkinavälitteisyys. Kotitalouksien ja kansalaisyhteiskunnan itse tuottamat hyödykkeet korvautuivat markkinoille tuotetuilla tavaroilla.

Muutos ei kuitenkaan pysähtynyt 1960-luvulla muotoutuneeseen tilanteeseen. Suomalaisen teollisuusyhteiskunnan vaihe oli lyhykestoinen. Sen varassa kehittyneet rakenteet ja instituutiot alkoivat osaksi natista 1980-luvun lopulla, mutta vasta 1990-luvun alun lama muutti oleellisesti kansalaisyhteiskuntaa Suomessa. Tässä työssä onkin tarkoitus tarkastella tuota muutosta keskittymällä erityisesti kansalaisyhteiskunnan organisoituun osaan. Toisin sanoen pyrkimyksenä on kartoittaa 1980- ja 1990- luvuilla a) yhdistystoiminnan yleisyyttä ja luonnetta, b) sosiaalisten liikkeiden kentän pysyvyyttä/muutosta, niiden ajamia asioita ja toimintatapoja sekä c) perheinstituution yleisyyttä ja sen luonteen muutosta tukijana. Koska 1990-luvulta on tiedostoja suomalaisten epävirallisista, mutta silti pysyvistä sosiaalisista siteistä, d) niihinkin on syytä luoda katsaus.

Kun yllämainittuja teemoja lähestytään, tarkoituksena on pitää mielessä erityisesti yksi asia, joka näyttää siinä kohoavan yli muiden. Lama jätti pysyväksi perinnökseen uudenlaisen sosiaalisen mekanismin, jonka mukaan joustava työ yhdistyi joustaviin työmarkkinoihin. Sen seurauksena osaja määräaikaisuus, sanalla sanoen pätkätöläisyys kasvoi työelämässä ja jäi meillä pysyväksi ilmiöksi. Tämä ja laman aikana syntynyt, korkeana pysynyt työttömyys puolestaan saivat aikaan sen, että epävarmuus tulevaisuudesta kasvoi kansalaisyhteiskunnassa. Epävarmuuden lisääntymisellä on ollut laajoja heijastusvaikutuksia yhteiskuntamme muille sektoreille, eikä se ainakaan heikkene nyt, kun kokonaisia yrityksiä siirretään maamme rajojen ulkopuolelle ja kun toimintoja leikataan sekä henkilöstöä vähennetään osakekurssien nousemisen toivossa. Seuraavassa tarkastellaan yhteenvedon omaisesti, millaisia nuo heijastusvaikutukset ovat.

Yhdistystoiminta ja sen muutos

1) Harrastuspiirien merkityksen kasvu

Toisin kuin amerikkalainen aineisto antaisi olettaa, Suomessa (kuten muissakaan EU-maissa) ei ole näkyvissä minkäänlaista yhdistyslaitoksen kriisiä yhdistysten rekisteröinneillä mitaten. Päinvastoin yhdistystoiminta näyttää kukoistavan maassamme. Ei edes syvä lama ole murentanut yhdistystoimintaa. Sen painopisteissä on toki kuitenkin tapahtunut ilmeinen muutos. Poliittis-ideologisten yhdistysten aika näyttää, ainakin toistaiseksi, olevan ohi. Niiden sijasta urheilu- ja harrastusyhdistyksiset), jotka voidaan ymmärtää uusiksi institutionaalisiksi sosiaalisiksi tiloiksi kehittää itseä, ovat kasvattaneet suosiotaan Suomessa (kuten Ruotsissa ja Saksassakin). Ne voivat niin ikään olla tiloja purkaa työelämän paineita ja muokata minuutta työelämän vaatimusten mukaisesti. Ne saattavat myös olla paikkoja etsiä omalle elämälle mielekkyyttä silloin, kun työelämä ei riittävästi sellaista tarjoa. Kehityssuunta on sama, jonka Robert Bellah työryhmineen havaitsi USA:ssa. Harrastuspiireistä on kasvanut tärkeä elämänalue, joka on vastapainona työelämälle ja joka saattaa ennen pitkää osoittautua sitä merkityksellisemmäksi.

Harrastuspiirien voimistunut asema suomalaisten arjessa kytkeytyy talouteen ja sen toimivuuteen myös muuten kuin työn kautta. Monet harrastukset vaativat kasvavassa määrin erilaisia välineitä ja niitä myös markkinoidaan urheilu- ym. yhdistysten jäsenille. Niiden merkitystä hyvän hallinnon toimivuudelle on sen sijaan vaikeampi nähdä. Vaikka sosiaalisen pääoman teoria esittää yhdistystoiminnan edistävän niin talouden kuin politiikankin toimivuutta, se ei välttämättä pidä paikkaansa siinä tilanteessa, jossa politiikan arvostus heikkenee ja poliittis-ideologisten yhdistysten asema järkkyy harrastuspiirien kustannuksella. Poliittinen järjestelmä ei vahvistune harrastuspiirien kautta semminkin, kun jäsenyys niissä ei niinkään perustu henkilökohtaiseen vakaumukseen kuin vaihteleviin muoteihin ja kiinnostuksen kohteisiin.

2) Yhdistykset sosiaalisena pääomana

Kotiseutuyhdistysten ja kylätoimikuntien suosio on myös kasvanut. Trendi liittyyne 1990-luvulla käynnistyneeseen taloudelliseen muuttoliikkeeseen. Maaseudun tyhjeneminen aktiiviväestöstä on merkinnyt palvelujen heikkenemistä maaseudulla ja pakottanut jäljelle jäävän väestön keksimään keinoja, joilla yrittää säilyttää jäljellä olevat palvelut ja muutenkin pitää maaseutu elävänä. Paikallisyhdistykset ovatkin oikeastaan ainoa pääoman laji, joka maaseudulle on jäänyt. Niiden merkitystä on kuitenkin vaikeata arvioida, mutta on ilmeistä, että ne ovat ainakin symbolisesti

tärkeitä paikallisyhteisöjen institutionaalisia keulakuvia ja koossapitäjiä. Niiden vaikutus säteilee parhaimmillaan pitäjän rajojen ulkopuolelle.

Myös sosiaali- ja terveystalouden yhdistysten lisääntyminen voidaan ymmärtää sosiaalisen pääoman kasvuna. Niiden keskeisimpiä tehtäväalueita ovat jäsenistön edunvalvonta, vertaistoiminta, tutkimus- ja kehittämistoiminta, hyvinvointipalvelujen tuottaminen ja kansainvälinen yhteistyö. Tarkoituksena on ollut tuottaa juuri sellaisia tuki- ja palvelumuotoja, joiden tarve on ollut ilmeinen, mutta joita ei ole tuotettu tai joiden julkinen tuottaminen on lopetettu. Tällaisia ovat mm. pienten erityisryhmien kuntoutuspalvelut, jotka ovat kehittyneet järjestöjen vapaaehtoistoiminnasta saatujen kokemusten varassa. Nytkin on alettu tuottaa myös kasvavien väestöryhmien kuten vanhusten palveluja.

Toisin kuin yhdistyskenttä yleensä, sosiaali- ja terveystalouden yhdistykset ovat myös kohtuullisen merkittäviä työllistäjiä. Niiden palveluksessa työskenteli vuoden 2000 lopussa 32 500 henkilöä, n. 11 % koko alalla toimivasta työvoimasta. Heistä teki töitä n. 75 % sosiaalipalveluissa ja loput 25 % terveystalouden palveluissa. Niiden kustannuksia ei kuitenkaan kata yksityinen sektori, vaan erilaiset valtion ja muut julkiset laitokset. Tässä mielessä ne voitaisiin lukea standardimääritelmän mukaisesti ”kolmanteen sektoriin”. Ongelmana vain on se, että niiden luonne lienee nopeasti muuttumassa samaan tapaan kuin Englannissa. Sosiaali- ja terveystalouden yhdistysten toimintaa ei ehkä enää niinkään elähdytä moraalinen lähtökohta tuottaa hyvää, vaan tahto osoittaa rahoittajilleen, että ne toimivat tehokkaasti.

3) Yhdistystoiminnan painopisteen muutos ja sosiaalinen pääoma

Yhdistykseen keskittyvän tarkasteluni pääasiallinen tulos on kuitenkin se, että nimenomaan uudet yhdistystoiminnan muodot merkitsevät silloittavan eli sosiaalista pääomaa lisäävän luottamuksen (*bridging trust*) kasvua. Juuri erilaiset harrastus- ja elämäntapayhdistykset jne. ovat erilaisista lähtökohdista peräisin olevia ihmisiä yhdistäviä ja samalla luottamusta muihin ihmisiin tukevia yhdistyksiä. Tässä suhteessa yhdistyskentän muutos on ollut suotuisa ajatellen suomalaisen yhteiskunnan sosiaalista toimivuutta. Samalla ne epäilemättä merkitsevät arvokasta panosta suomalaisen talouselämän sujumiselle luomalla selkeitä markkinasegmenttejä. Niiden hyödyllisyys hyvän hallinnon tukijana sen sijaan on epäselvä.

Ensinnäkin jäsenten siteet harraste- ym. yhdistykseen ovat tutkimusten mukaan keveitä eivätkä niitä enää kannattele poliittis-moraaliset yhteiskunnalliset näkemykset. Pikemminkin jäseniteet

kytkeytyvät siihen, ovatko kaverit tai ystävät jäseniä. Kun näiden mielenkiinto harrastukseen tyrehtyy, myös ko. jäsenten siteet kirpoavat.

Toiseksi harraste- ym. yhdistysten kykyä edistää poliittisen järjestelmämme toimivuutta heikentää se, että niiden poliittinen ominaispaino on ainakin toistaiseksi heikko verrattuna niihin yhdistyksiin, jotka edustavat suomalaisen yhteiskunnan perinteisiä jakoja ja joiden onnistumisen mittapuuna on etupäässä jäsentensä aineellisten intressien kohentaminen. Harrastus- ym. piirit eivät myöskään kykene tuottamaan siinä määrin kollektiivisia ”hyväkkeitä” kuin ne järjestöt, jotka ne ovat syrjäyttämässä.

Toisaalta on toki myös muistettava sosiaalisen pääoman vertikaalinen ulottuvuus. Mm ay-liikkeet ja työnantajajärjestöt ovat pysyvästi vuorovaikutuksessa keskenään ja ovat onnistuneet 1960-luvun lopulta lähtien hoitamaan kiistansa pääasiassa neuvotteluteitse. Tätä on yleensä pidetty suomalaisen yhteiskunnan vahvuutena. Vaikka ko. järjestöt eivät tutkimuksen mukaan olekaan omiaan yleistämään luottamusta muihin ihmisiin ja suomalaisiin instituutioihin, ne ovat onnistuneet sovitteluun ristiriitansa ainakin niin kauan kuin suomalainen talous on ollut kasvussa. Niinpä voidaankin katsoa, että ne ovat olleet ja ovat edelleen tärkeitä suomalaisen yhteiskunnan vertikaalista sosiaalista integraatiota vahvistavia instituutioita. Ne ovat myös samalla edesauttaneet niin Suomen talouden sujuvuutta kuin hyvän hallinnon toimivuutta konsanaan enemmän kuin mitkään muut yhdistystoiminnan muodot.

Yhteiskunnalliset liikkeet

Tarkasteluun ei valitettavasti voitu ottaa koko suomalaisen yhteiskunnan liikekirjoa, vaan siinä pyrittiin keskittymään yhteen vanhoista liikkeistä, ay-liikkeisiin, ja yhteen uusista liikkeistä, ympäristöliikkeisiin, koska ne ovat olleet 1900-luvun lopulla vaikutusvaltaisimpia sosiaalisia liikkeitämme.

1) Ay-liikkeen sisäiset trendit ja paikallinen sopiminen

Ay-liikkeet elävät tällä hetkellä vahvojen muutospaineiden alla, sillä niiden taloudellinen toimintatila on kaventunut. 1990-luvulla onkin tapahtunut lukuisia liittojen yhteen sulautumisia, ja trendi jatkuu. Se ei ainakaan helpota liittojen ongelmia, sillä kuten yrityselämässä, myös ay-liitoissa elävät hyvin erilaiset kulttuurit, joita ylläpitävät aktiivijäsenet. He edustavat sosiaalista liikettä, kun

taas passiiviset jäsenet näkevät ay-liikkeen lähinnä palvelujärjestönä. Nämä tuottavat erilaisia odotushorisontteja, joita ei ole helppo sovittaa yhteen. Sulautumiset taas saattavat kaksi erilaista aktiivijäsenten kulttuuria vuoropuheluun. Niidenkin yhteensovittaminen vie aikaa, ja tapahtuu paljolti sulautuneista osapuolista suurimman ehdoin. Yksi juonne tässä sulautumisessa on se, että liitoissa on vaihtelevassa määrin kollektiivista toimintaa ylläpitävää kulttuuria. Tässä on tapahtumassa selkeä muutos. Se liittyy ikään ja eri ammattiryhmien sisäiseen eriytymiseen.

Ensinnäkin uudet palkansaajasukupolvet ovat edeltäjiään, erityisesti nk. 60-lukulaisia, individualistisempia asenteiltaan. Tämä trendi on samansuuntainen kansainvälisen arvomuutoksen kanssa. Individualismin kasvu on näkynyt meillä kasvavana haluna ratkaista työehtosopimukset yksilöllisesti. Tällainen pyrkimys on vahvistunut erityisesti SAK:n teollisissa liitoissa. Toiseksi erityisesti ammattikuntien (insinöörien, lääkäreiden jne.) sisäinen eriytyminen näkyy palkkaerojen kasvuna ja erilaisten etuuksien heikkenemisenä nimenomaan pienipalkkaisten ”akateemikkojen” parissa. Nämä trendit ilmenevät vuorostaan arvomuutoksena juuri akateemisesti koulutettujen keskuudessa. Nuoret ovat heidän parissaan yliedustettuina ja toimivat arvomuutoksen tiennäyttäjinä. He ovat kollektiivisemmin suuntautuneita kuin aikaisemmat akateemiset sukupolvet. Tämä näkyy heidän työtaistelunvalmiutensa lisääntymisenä.

Kollektivistisillä asenteilla on myös muita vaikutuksia. Yhtäältä mitä vahvempia ne ovat, sen helpommin päädytään tukemaan keskusjärjestö- tai liittopohjaisia ratkaisuja. Toisaalta mitä yksilöllisempää liittokulttuuri on ja mitä enemmän liitossa on yksilöllisesti suuntautuvia jäseniä, sen suurempia valmiuksia on päätyä paikallisiin sopimuksiin. Kollektiivinen tai yksilöllinen orientaatio ei kuitenkaan nykyisinä epävarmoina yksin ratkaise aikoina sitä, miten helposti keskitetyistä sopimuksista ollaan valmiita luopumaan paikallisen sopimisen hyväksi. Myös luottamus sopimusyksikön tai yrityksen johtoon on merkityksellinen tekijä ratkaistaessa kantaa paikallisen sopimisen hyväksi.

Uudenlaiset arvosuuntaukset eri ammattiliitoissa ja yrityskeskeiset, luottamusta ruokkivat toimintatavat ovat tuottaneet jo vakiintuneen instituution, keskittyneen tupomekanismin, oheen toisenlaisen, luottamukseen perustuvan toimintatavan, joka vahvistaa yrityskeskeistä sopimista etenkin työaikakysymyksissä. Sen seurauksena Suomessa on EU:n joustavin työvoima. Myös palkoista neuvotellaan yrityksissä joustavasti, mutta kuitenkin siten, että keskitetty tulosopimus asettaa rajan, jonka alle ei voisi periaatteessa mennä. Käytäntö ei kuitenkaan ole välttämättä kaikkialla tämä, etenkin pk-sektorilla, jossa saatetaan tehdä tulosopimuksen alittaviakin ratkaisuja.

Kokonaisuutta ajatellen sillä ei kuitenkaan ole ollut sitä merkitystä, mikä keskitetyillä ja varsin maltillisilla tulosopimuksilla on ollut yksityisen sektorin tuottavuuteen. Se on ollut vuosituhannen taitteessa yksi EU-maiden korkeimmista, mikä on kohentanut maamme kilpailukykyä merkittävästi. Maltillisten tulosopimusten (ja suhteellisen korkean palkkaverotuksen) käänköpuolena on se, että suomalaisten ostovoima on neljänneksi heikoin EU:ssa.

2) Suomalainen ympäristöliikehdintä

Suomalainen solumainen luonnonsuojeluliikehdintä edustaa uudenlaista sosiaalista liikehdintää. Se on kehittynyt aalloittain ja osaksi siten, että uusi aalto on syntynyt vanhan pohjalta. Liikehdintä ei myöskään ole vailla vaikutuksia. Ympäristöliikehdinnän aalto toisensa perään on kasvanut uuden sukupolven tyytymättömyydestä edeltävien sukupolvien ympäristöpoliittisiin aikaansaannoksiin. Jokainen aalto on muokannut vaihtoehdoisen kognitiivis-emotionaalisen tavan hahmottaa elinympäristöämme, erityisesti luonnonympäristöä. Uuden hahmotustavan luojaksi ja kantajaksi on samalla ilmaantunut kollektiivisia liikkeitä (nousuaalto). Ne ovat asettaneet vallitsevan taloudellisen ja poliittisen toimintatavan kyseenalaiseksi. Ympäristöliikkeet ovat samalla pakottaneet vallassa olevat poliittiset ja taloudelliset toimijat arvioimaan uudelleen toimintansa perusteita sekä pohtimaan arvopohjaansa suhteessa ympäristöön.

Jokainen ympäristöliikehdinnän aalto on myös jättänyt pysyvän jälkensä. Ensinnäkin ne ovat saaneet aikaan tarkoittamiaan poliittis-institutionaalisia muutoksia, kuten Vesilaki vuodelta 1961 ja sittemmin Vesihallituksen perustaminen vuonna 1970. Sen jälkeen on perustettu Ympäristöministeriö ja ekologisista kysymyksistä kiinnostunut väki on organisoitunut puolueeksi ja muuttunut tärkeäksi poliittiseksi vaikuttajaksi.

Toiseksi ympäristöliikehdintä on suunnannut väestön mielenkiinnon luonnossa tapahtuneisiin muutoksiin, pakottanut sen arvioimaan luontosuhteensa uudelleen ja saanut sen sympatiat yleisesti puolelleen. Tästä on seurannut se, että yritystoiminta ei ole voinut viitata kintaalla luonnonsuojelulle. Monet ympäristöliikehdinnän esiintuomat epäkohdat ovatkin saaneet käytännön ratkaisuja, jotka myös kuluttajat ovat ottaneet omakseen. Pakkauksia on muutettu, niitä kuten sanomalehtipaperiakin on alettu kierrättää, biojätteet erotellaan muista jätteistä, ympäristöpäästöjä on vähennetty, luonnon monimuotoisuutta, on pyritty kohentamaan (esim. muokkaamalla luonnonniittyjä), biodynaaminen viljely on ollut lisääntymään päin jne. Luonto ja luonnonmukaisuus ovat saaneet kaupallista mainosarvoa ja niistä on tullut poliittinen argumentti, jonka avulla voidaan puolustaa paikallista tuotantoa globaaleja jättejä vastaan. Vastaavasti teollinen

toiminta, erityisesti paperi- ja puuteollisuus, on joutunut ottamaan kasvavassa määrin ympäristöasiat huomioon toiminnassaan.

Kolmanneksi luonnonsuojelun maailmankatsomukselliset ulottuvuudet ovat myös painottuneet vuosisadan lopulla. Erityisesti ympäristöprotestoinnin neljäs vaihe on tässä suhteessa ulottanut omakohtaisen toiminnan pisimmälle. Sen kannattajat eivät vain vaadi eläinten oikeuksien tunnustamista, vaan pyrkivät omassa elämässään vähintäänkin vegetarismiin ja jopa veganismiin. Tällä elämäntapaa koskevalla valinnalla on sekä henkilökohtainen että poliittinen ulottuvuutensa. Kummatkin niistä johtavat identiteettipoliittikkaan, minuuden muokkaukseen, joka on 1990-luvun lopulla saanut paljon vahvistusta ja sympatiaa erilaisten ruokaskandaalien, erityisesti hullun lehmän taudin, ja geenimanipulaation johdosta.

Perhe-, suku-, naapuruus- ja ystävyysiteet 1900-luvun lopulla

1990-luvulla on tapahtunut myös merkittäviä muutoksia niin työn ja perhe-elämän yhteensovittamisessa kuin sosiaalisissa lähisiteissä.

1) Työ, talous ja perhe

Työelämän muutokset, erityisesti työaikojen joustavoituminen, epätyypillisten työsuhteiden lisääntyminen nimenomaan naisilla ja työpäivien pidentyminen erityisesti miehillä sekä työn kulkeutuminen koteihin ovat asettaneet suomalaisten perheellistymisen ja olemassa olevat perheet ahtaalle. Ne ovat pakottaneet ydinperheen joustamaan. Suomalaisen talouden nousu 1990-luvun puolivälistä on saatu aikaan osaksi tällä kustannuksella.

Kaikkein vahvimmin työelämästä tulevat paineet kohdistuvat naisiin (ja lapsiin). He joutuvat mielestään tinkimään miehiä paljon enemmän niin perhe-elämästään, harrastuksistaan kuin ystävistäänkin. He myös kokevat miehiä enemmän ristiriitoja perhe-elämässään. Tilanne on saanut perheet viivästämään lastentekoa, lisännyt avo- ja avioparien eroamisia sekä korostanut yksin asumisen houkuttavuutta. On kuitenkin sanomattakin selvää, etteivät työelämän muutokset riitä yksin selittämään näitä ilmiöitä. Osa niistä on luettavissa myös yksilöllistymisen myötä toteutuneen asennemuutoksen tiliin.

2) Suku ja muut lähisiteet

Vaikka työelämän taholta tuleva perheeseen kohdistuva paine onkin kasvanut, sosiaalisten siteiden merkitys suomalaisten elämässä ei sinänsä ole pienentynyt. Niihin on sen sijaan ilmaantunut uudenlaisia painotuksia. Suvun institutionaalinen asema ihmisten arjessa on kokonaisuudessaan heikentynyt (ainakin tapaamistiheydellä mitattuna), vaikka kotoa muutetaan entistä myöhemmin ja vaikka sukututkimuksen ja omien sosiaalisten juurien penkomisen suosio ovatkin räjähdysmäisesti lisääntyneet.

Sukusiteet ovat kuitenkin vahvat ainoastaan nuorella iällä. Naapuruus- ja erityisesti ystävyysuhteet astuvat kuvaan osin samassa ikävaiheessa ja syrjäyttävät sukusuhteet sen jälkeen. Naapuruussuhteita syntyy todennäköisimmin silloin, kun perheellä on pieniä lapsia. Silloinkin naapuruussuhteet ovat sukupuolittuneita. Pienet lapset ”saattelevat” etenkin naiset kosketuksiin toistensa kanssa. Kun niitä ei ole, naapuruussuhteita ilmenee lähinnä pientaloalueilla tai maaseudun taajamissa. Kaupunkien kerrostaloalueilla naapuruussuhteet ovat yleensä anonyymejä, ellei oteta huomioon iäkkäitä naisia.

Jos naapuruussuhteet ovat naispainotteisia, ystävyysuhteet ovat miesvaltaisia. Miehet tapailevat useastakin eri syystä kavereitaan useammin kuin naiset. Myös iällä on merkityksensä ystävyysuhteita. Ne ovat tiiviimmillään nuorten aikuisten parissa, ja heikkenevät sen jälkeen. Yleisenä trendinä on kuitenkin se, että yhteydet ystäviin ovat vahvistuneet kaikissa ikäryhmissä lähestyttäessä vuosituhaten vaihdetta. Tällaisen epävirallisen sosiaalisuuden merkitys on kasvanut Suomessa. Niiden ominaislaatu riippuu kuitenkin sosioekonomisesta statuksesta ja työllisyydestä. Korkean sosioekonomisen aseman omaavat työlliset miehet ovat paljon tekemisissä työtovereidensa kanssa, kun taas alhaisen statuksen työssä olevat ja ei-työlliset miehet seurustelevat ystäviensä kanssa.

Yhteenvedona sosiaalisten siteidemme lähipiirin muutoksesta on se, että työelämässä tapahtuneet muutokset ovat pakottaneet perheet joustamaan ajankäytössään ja suunnittelemaan sitä perhetasolla kokonaan uudella tavalla kuin aikaisemmin. Sillä on luonnollisesti ollut vaikutuksensa yleensä naisten, mutta myös hyvässä asemassa olevien miesten muiden tärkeiden siteiden hoitoon. Ylipäätään trendinä näyttää olleen sukusiteiden heikentyminen ja vastavuoroon naapuruus- ja erityisesti ystävyysuhteiden merkityksen vahvistuminen. Tässä mielessä sosiaalinen pääoma ei näytä Suomessa huppenneen mihinkään eli tilanteemme on jokseenkin sama kuin Robert Putnamin toimittamassa kahdeksan maan vertailussa. On kuitenkin muistettava, että sosiaalinen kuten

muukaan pääoma ei jakaudu tasaisesti, vaan hyvä- ja huono-osaisuus tuntuvat kasautuvan siltäkin osin. Tätä tukee suomalaisten osalta mm. yhdistystoimintaa käsittelevä tarkastelu. Juuri hyvätuloiset ja hyvissä yhteiskunnallisissa asemissa olevat ovat jäseninä monissa yhdistyksissä ja toimivat niissä muita aktiivisemmin.

SUOMALAINEN KANSALAISYHTEISKUNTA JA YHTEISKUNNALLISET MUUTOSTRENDIT 1990-LUVUN LOPULLA

1990-luvun taitteen lama yllätti suomalaisen kansalaisyhteiskunnan niin sanoakseni ”housut nilkoissa”. Se toipui kuitenkin yllättävän nopeasti, joskaan ei kokonaan. Työttömyys pysähtyi varsin korkealle tasolle ja yhteiskuntakehitys polarisoi väestön jättämällä jälkeensä kohtalaisen suuren heikosti toimeentulevan väestöosan. Tässä työssä ei kuitenkaan kiinnitetä erityistä huomiota tähän väestöosaan, koska sitä on tutkittu nyttemmin kohtalaisen paljon erilaisissa yhteyksissä (ks. esim. SYREENI-projekti). Syrjäytymisestä kasautunut tutkimustieto sisältää kuitenkin tuloksia, jotka osoittavat, miten voimakkaasti 1990-luvun myllerrys taloudessa ja julkishallinnossa on heijastunut kansalaisyhteiskuntaan. Juuri kansalaisyhteiskunta on se yhteiskunnan ”osa-alue”, joka on joutunut joustamaan eniten muutospaineiden seurauksena (Ilmonen 2004).

Havainto ei kuitenkaan edellytä niin voimakkaita tulkintoja kuin Jürgen Habermas esittää puhuessaan elämismaailman ”kolonisaatiosta” ja ”patologioista” sen seurauksena (1987, 332-373). Asia voidaan yhtä hyvin nähdä siinä valossa, että joustavuus merkitsee luovaa kollektiivista ongelmanratkaisua kansalaisyhteiskunnassa ja sen organisoitumista uudelleen eteen nousseiden ongelmien pohjalta. Itse asiassa kumpikin tulkinta voi pitää paikkansa samanaikaisesti. Yhteiskunnallinen pahoinvointi ja uusi organisoituminen voivat tapahtua eri elämän alueilla rinnakkain. Niiden suhteellinen pätevyys on luonnollisesti ratkaistavissa vain empiirisesti ja samalla määrittelemällä tarkkaan, mitä esimerkiksi yhteiskunnallisella patologialla tarkoitetaan. Niin kauan kuin kansalaisyhteiskunnan empiirinen kokonaisanalyysi odottaa tekemistään on tyydyttävä sirpaletietoon, joka osoittaa kansalaisyhteiskunnassa syntyneen uudenlaisia institutionaalisia käytänteitä, jotka voivat olla taloudellista ja hallinnollista toimintaa edistäviä tai jarruttavia. Tämä artikkeli keskittyy juuri näiden käytänteiden ja niiden seurausvaikutusten kartoittamiseen. Tarkentaakseni tutkimuskysymykseni joudun kuitenkin aluksi täsmentämään vaikeasti määriteltävää kansalaisyhteiskunnan käsitettä.

1 Mitä tarkoitetaan kansalaisyhteiskunnan käsitteellä?

Kansalaisyhteiskunta mielletään helposti erilliseksi yhteiskunnan osa-alueeksi. Se ei kuitenkaan ole siinä mielessä oma areenansa kuin valtionhallinto ja talouselämä. Itse asiassa näitäkään ei ole syytä pitää minään erillisinä sektoreina tai toiminta-areenoina. Kun yhteiskuntaa lähestytään areenakohtaisesti, unohtuu, ettei osa-alueiden välillä ole varsinaisia rajalinjoja, eikä ole koskaan ollutkaan. Yhteiskunta voidaan silti jakaa analyttisesti erillisiin alueisiin. Kun teen niin, korostan sitä, että yhteiskunnallista todellisuutta voidaan tarkastella eri näkökulmista tutkimustehtävistä riippuen. Tunnetuimpia näin jäsenettyjä tutkimuksia on Habermasin ”The Theory of Communicative Action (2)”. Habermas jakaa siinä yhteiskunnan tilan systeemiin ja elämismaailmaan (1987, 301). Tämän jaon tehdessään hän korostaa sitä, että kysymys on näkökulmaeroista, vaikka sitten unohtaakin tämän korostuksen ja alkaa pitää näitä maailmoja erillisinä yhteiskunnallisina areenoina.

Systeemi koostuu Habermasilla taloudesta ja valtiosta. Elämismaailma tuntuu puolestaan viittaavan arkielämään. Luovun tässä esityksessä tuosta erilaisista filosofisista rasitteista kärsivästä ja epämääräisestä elämismaailman käsitteestä. Sen sijaan puhun kansalaisyhteiskunnasta. Valitettavasti tämäkään käsite ei ole kovin selkeä. Ymmärrän sen tässä erilaisten moraalisten yhteisöjen muodostamaksi yhteiskunnalliseksi saaristoksi. Tarkemmin sanoen katson, että se koostuu erilaisista yhdistyksistä. Ne muodostavat kansalaisyhteiskunnan ytimen. Luen siihen myös perheinstituution ja sen varaan rakentuneet kotitaloudet sekä erilaiset yhteiskunnalliset liikkeet. Ne edustavat kansalaisyhteiskunnan muodollisesti organisoitua puolta. Kansalaisyhteiskuntaan kuuluu lisäksi iso joukko epävirallisia sosiaalisia verkostoja, jotka ovat enemmän tai vähemmän pysyviä alkaen sukuyhteisöistä ja päätyen etäisiin tuttavuussuhteisiin.

Koska vain osa kansalaisyhteiskunnasta on organisoitunutta, sitä ei voida pitää jollakin tavalla rajattuna astiana, vaan ideaalityyppisenä tapana kuvata monimutkaista sosiaalis-kulttuuris-poliittista todellisuutta ruohonjuuritason näkökulmasta (Keane 1998, 37). Näin ymmärrettynä kansalaisyhteiskunta muodostaa ajatusrekisterin, jonka avulla voidaan hahmottaa muodollisia ja epävirallisia sosiaalisia sidoksia, yksilöllisen ja julkisen edun kohtaamista, vapauden ja velvollisuuden rajoja, kollektiivisen toiminnan ehtoja sekä tapoja tuottaa kollektiivisia identiteettejä julkisella alueella (Hems & Tonkis 2000, 7-8). Tähän ajatusmalliin sisältyy siis mahdollisuus tarkastella kansalaisyhteiskuntaa sellaisena luovana itseorganisoitumisen alueena, josta

ponnistamalla kansalaiset ja kansalaisuutta vailla olevat voivat edistää pyrkimyksiään, koskivatpa ne ympäristön tilaa, yksityisautoilua tai demokratian vahvistamista (ks. Castoriadis 1987, 44; Joas H 1993, 154-171). Hahmotustapaan sisältyy toki toinenkin puoli. Kansalaisyhteiskunta voidaan ymmärtää myös puskurina, työelämän ja julkisuuden paineille, paikkana, johon voi vetäytyä syrjään ”pahalta maailmalta” (Keane 1998, 41-46). Sen suoma turvaa ei kuitenkaan pidä liioitella.

Kun ymmärrän kansalaisyhteiskunnan kuvatulla tavalla, pyrin välttämään kahta asiaa. Ensinnäkään en voi pitää annettuna sitä, että kansalaisyhteiskunta on moraalisesti hyveellisempi kuin jokin muu yhteiskunnan alue. Vaikka mm. G. W. F. Hegel piti juuri kansalaisyhteiskuntaa ja erityisesti sen ydinsolua, perhettä, siveellisyyden ja eettisyyden (Sitlichkeit) maaperänä (1973, 129-131), ei tule antautua harhakuvitelmalle, jonka mukaan kansalaisyhteiskunta on sosiaalisen harmonian alue. Ei edes kansalaisyhteiskunnan sydän, perhe, ole välttämättä sellainen. Perheväkivalta on osoittautunut oletettuakin laajemmaksi ilmiöksi (HS 25.2.2004). Yhdistykset toimivat usein vastoin demokraattisia periaatteitaan ja painostavat jäseniään yhdenmukaisuutteen ajattelussaan jne.

Toiseksi kansalaisyhteiskunta edustaa käsitteenä yksikköä, mutta se ei ole yksi, vaan moninaisuuden edustaja. Tässä mielessä kansalaisyhteiskunnalla ei ole mitään yhtä olemusta. Sen tähden sitä ei voi myöskään palauttaa yhteen toimintaperiaatteeseen. Se ei ole sen paremmin oikeudenmukaisuuden, ”rationaalisen argumentaation” (Habermas), ”yksilön kunnioittamisen” (Hall) kuin ”moraalisen” (Seligman) tai ”rationaalisen yksilönkään” (Becker) ”paikka” (ks. myös Keane 1998, 50-54). Eikä se ole ”paikka” lainkaan, vaan pikemminkin ”tilat”, joissa voi vallita samanaikaisesti monia eri toimintaperiaatteita. Kun seuraavassa tarkennan tutkimustehtävääni, pyrin ottamaan nämä kaksi lähtökohtaa huomioon.

Koska kansalaisyhteiskunta ei muodosta mitään yhtenäistä sektoria, se ei myöskään reagoi yhtenäisellä tavalla sen paremmin taloudellisiin (esim. uudet työelämän organisoiminnan tavat), poliittisiin (esim. integraatio EU:hun), sosiaalisiin (esim. maassamuutto) kuin teknologiskulttuurisiinkaan muutoksiin (esim. uusien kommunikaatiovälineiden luomat uudet kommunikaatiomahdollisuudet). Kansalaisyhteiskuntaa lävistävät trendit saattavat tästä syystä olla yhtä hyvin toisistaan riippuvaisia ja samalla keskenään ristiriitaisia kuin erillisiä ja silti toisiaan tukeviakin. Tästä syystä on hankalaa saada yhtenäistä kuvaa siitä, missä määrin jotkut 1990-luvulla kansalaisyhteiskunnassa toteutuneet, hyvin dramaattisetkin muutokset Suomessa ovat *kokonaisuudessaan* joko tukemassa tai murentamassa yhteiskunnallista uudistumiskykyä ja taloudellista menestystä.

Tämän työn tavoitteena on silti katsoa 1) missä suhteessa kansalaisyhteiskunta itsessään, erityisesti sen organisoitunut osa ("3. sektori") on pysynyt entisellään ja muuttunut viimeisen parinkymmenen vuoden aikana sekä 2) miten sen pysyvyys ja muutos ovat välittyneet talouteen ja julkishallintoon. Tarkoitus on sitä varten kartoittaa a) yhdistystoiminnan yleisyyttä ja luonnetta, b) sosiaalisten liikkeiden kentän pysyvyyttä/muutosta, niiden ajamia asioita ja toimintatapoja sekä c) perheinstituution luonteen muutosta 1980- ja 1990- luvuilla. Koska 1990-luvulta on olemassa tietoja myös suomalaisten epävirallisista, mutta silti pysyvistä sosiaalisista siteistä, d) niihinkin on syytä luoda katsaus.

Keskittymällä yllä mainittuihin neljään aihealueeseen pyrkimyksenäni on 3) lisäksi tarkastella, onko kansalaisyhteiskunta kyennyt luomaan sellaisia sosiaalisia innovaatioita, jotka ovat olleet omiaan sekä tukemaan Suomen taloudellista kilpailukykyä että samalla vahvistamaan itseään kansalaisyhteiskuntaa. Tämä sekä-että-painotus on tärkeä. Jos edellinen vahvistuu jälkimmäisen kustannuksella, sillä voi olla vakavia pitkän tähtäyksen vaikutuksia niin suomalaiselle taloudelle kuin "hyvälle hallinnolle", kuten sosiaalisen pääoman standarditeoria esittää (ks. Putnam 1993 & 2000). Ajatuksena siinä on, että ilman vahvaa kansalaisyhteiskuntaa ei ole sen paremmin hyvin toimivaa taloutta kuin julkishallintoakaan.

2 Vuosituhannen vaihteen suomalaisen kansalaisyhteiskunnan muutoksen yleinen tausta

Jos sosiaalisen pääoman standarditeoria pätee, kansalaisyhteiskunnan instituutioiden eli olemassa olevien ajatus- ja toimintatottumusten sekä sosiaalisten, kulttuuristen, ajallisten ja tilallisten rakenteiden jäykkyyden aste on ratkaiseva tekijä kansalaisyhteiskunnan kyvyssä uusintaa itseään ja saada aikaan muutoksia niin taloudessa kuin julkishallinnossakin. Ajatuksena on se, että yhtäältä vahvoiksi rakenteiksi ja instituutioiksi jähmettynyt sosiaalinen "aines" on taloudellista uudistumiskykyämme suosivan muutoksen jarru tai pahimmassa tapauksessa jopa sen este. Toisaalta kyseinen sosiaalinen "aines" on myös taloudellisen menestyksemme lähtökohta. Milloin olemassa olevat rakenteet ja instituutiot toimivat muutoksen esteinä, milloin ne taas ohenevat ja avautuvat muutokselle ja toimivat sen ponnahduslautana, riippuu historiallisesta tilanteesta (Archer 1988). Tämä määrittää sen, miten sitovia olemassa olevat instituutiot ja rakenteet ovat.

Sotienjälkeisessä Suomessa asetelma oli se, että 1950- ja 1960- lukujen nopea kehitys teollisuusyhteiskunnaksi muutti radikaalisti siihen asti vallalla olevia agraarisia rakenteita sekä ajatus- ja toimintatapoja. Se näkyi mm. koulutusjärjestelmän, sosiaalisen lainsäädännön ja sukupuolten suhteiden arkisina muutoksina. Teollistuminen ei kuitenkaan murentanut kaikkia sosiaalisia, kulttuurisia ja aikaan kytkeytyviä rakenteita. Luokkarakenne säilyi, mutta muodoltaan muuttuneena. Sukupuolirakennekin pysyi entisellään, kun naisten palkkatyöläisyys yleistyi ja vahvisti perinteistä kotitalouden roolijakoa. Aikarakenne sai sen sijaan entisestä luonnonrytmistä poikkeavan muodon, eräänlaisen virastoajan, kahdeksantuntisen työpäivän ja 40-tuntisen työviikon vakiintumisen myötä. Tilarakenne asettui niin ikään uusiin uomiin, kun väestö muutti joukkomittaisesti maalta kaupunkien lähiöihin ja Suomesta Ruotsiin.

Vaikka 1960-luvun lopun ja 1970-luvun muutoksessa oli paljon rakenteellista pysyvyyttä, kansalaisyhteiskunta ja sen arki muuttuivat teollistumisen myötä perustavasti. Tuotantosuhteen varaan rakentuneet poliittiset ja ammatilliset liikkeet vakiintuivat. Samalla ne loivat valtion tasolla uudenlaisen instituution, tulopoliittisen neuvottelumekanismin, jonka myötä kehittyi hyvinvointivaltio. Samaan aikaan kehkeytyi myös ennennäkemätön kansalaisaktiivisuuden aalto. Yhtäältä muotoutui kehitystä kritisoivien poliittisten liikkeiden kenttä (esim. vennamolaiset, taistolaiset). Toisaalta syntyi joukko uudenlaisia liikkeitä, jotka olivat tuotantosuhteesta riippumattomia, mutta politisoivat silti arjen uudella tavalla. Tällaisia liikkeitä olivat mm. rauhanliike, asunnottomien liike, ympäristöliike, uusi naisliike jne. Arkielämässä tapahtuneista muutoksista suurimpia olivat uusien lähiöiden synty, uuden median – TV:n – tapa muovata vapaa-aikaa sekä kulutuksen nopeutuva markkinavälitteisyys, ”marketisoituminen”. Kotitalouksien ja kansalaisyhteiskunnan itse tuottamat hyödykkeet korvautuivat markkinoille tuotetuilla merkkitarvoilla. Suomalaisen arjen uudelleen muotoutumisen myötä toteutui kulttuurisen viitekehikon vähittäinen muutos. Sille oli ominaista entisen uskonnollis-metafyysisen maailmankuvan maallistuminen ja sille luonteenomaisen velvoitemoraalin heikkeneminen (Ilmonen 1998, 16-19).

Yhteiskunnallinen muutos ei kuitenkaan pysähtynyt 1970-luvulla muotoutuneeseen tilanteeseen. Suomalaisen teollisuusyhteiskunnan vaihe oli lyhytkestoinen. Sen varassa kehittyneet rakenteet ja instituutiot alkoivat natista jo 1980-luvun lopulla, mutta vasta 1990-luvun alun lama muutti oleellisesti kansalaisyhteiskuntaa Suomessa. Kun tätä muutosta lähestytään, tarkoituksena on pitää mielessä erityisesti yksi asia, joka näyttää kohoavan yli muiden. Lama jätti pysyväksi perinnökseen uudenlaisen sosiaalisen mekanismin, jonka mukaan joustava työ yhdistyi joustaviin

työmarkkinoihin. Sen seurauksena osa- ja määräaikaisuus, sanalla sanoen ptkätyöläisyys kasvoi työelämässä ja jäi meillä pysyväksi ilmiöksi. Tämä ja laman aikana syntynyt, korkeana pysynyt työttömyys puolestaan saivat aikaan sen, että epävarmuus tulevaisuudesta kasvoi kansalaisyhteiskunnassa. Epävarmuuden lisääntymisellä on ollut laajoja heijastusvaikutuksia yhteiskuntamme muille sektoreille, eikä epävarmuus ainakaan heikkene nyt, kun kokonaisia yrityksiä siirretään maamme rajojen ulkopuolelle ja kun näitä toimintoja leikataan sekä henkilöstöä vähennetään osakekurssien nousemisen toivossa (ks. esim. Burchell 2002, 61-76).

Aloitin kansalaisyhteiskunnan muutoksen tarkasteluni keskittymällä ensin yhdistystoimintaan. Sen jälkeen paneudun kahteen suomalaisen yhteiskunnan poliittisesti merkittävimpään liikkeeseen, ay- ja vihreään liikkeeseen. Niistä edellinen edustaa vanhoja, jälkimmäinen ns. uusia liikkeitä. Sitten kohdistan huomioni perheeseen, mutta rajaan tarkasteluni tilan puutteen vuoksi ainoastaan perheen ja työelämän vuorovaikutukseen. Lopuksi kiinnitän katseeni epävirallisiin sosiaalisiin verkostoihin ja niissä ilmeneviin trendeihin.

3 Yhdistystoiminta ja sen muutos

Suomalaiselle kollektiiviselle toiminnalle on ollut tavanomaista organisoitua yhdistysmuotoon. Niinpä merkittävimmät suomalaiset yhteiskunnalliset liikkeet 1900-luvulla ovat – ehkä lainkuuliaisuuttaan tähdentääkseen – lähes poikkeuksetta omaksuneet toimintamallikseen yhdistysmuodon (Siisiäinen 1998, 221). Koska yhtäältä yhteiskunnalliset liikkeet ovat Suomessa menelleet tällä tavalla ja koska toisaalta yhdistys voi rekrytoida jäseniä ja muuntua yhteiskunnalliseksi liikkeeksi, nämä kaksi sosiaalista muodostumaa voidaan erottaa ainoastaan analyttisesti. Silloinkin on hyvä pitää mielessä, että yhdistys saattaa olla latenssivaihettaan elävä yhteiskunnallinen liike, joka on olemassa vain piilevinä verkostosuhteina. Vastaavasti yhteiskunnallinen liike voi institutionalisoiduttuaan muuntua pelkäksi yhdistykseksi, joka ei enää kykene mobilisoimaan jäseniään niin halutessaan. Ongelman kohtaavat mm. jotkut suomalaiset ammattiliitot tänä päivänä (ks. Ilmonen & Kevätsalo 1995). Vaikka siis käsitellenkin tässä lähinnä yhdistyksiä, tarkastelu kattaa suurelta osin myös yhteiskunnalliset liikkeet.

3.1 Harrastuspiirien merkityksen kasvu

Suomessa (kuten muissakaan EU-maissa) ei ole yhdistysten rekisteröinneillä mitaten näkyvässä minkäänlaista yhdistyslaitoksen kriisiä. Päinvastoin yhdistystoiminta näyttää kukoistavan maassamme (ks. Siisiäinen 2003). Edes syvä lama ei ole murentanut yhdistystoimintaa. Sen painopisteissä on toki kuitenkin tapahtunut ilmeinen muutos. Poliittis-ideologisten yhdistysten aika näyttää, ainakin toistaiseksi, olevan ohi. Niiden sijasta ovat eniten kasvattaneet suosiotaan urheilu- ja harrastusyhdistykset. Ne voidaan ymmärtää uusiksi institutionaalisiksi tiloiksi kehittää itseä (ks. Siisiäinen 2002, 105; ks. myös Rothstein 2002; Offe & Fuchs 2002). Ne voivat niin ikään olla tiloja purkaa työelämän paineita ja muokata minuutta työelämän vaatimusten mukaisesti. Ne saattavat kuitenkin myös olla tiloja etsiä omalle elämälle mielekkyyttä silloin, kun esimerkiksi työelämä ei sellaista tarjoa, ainakaan riittävästi.

Kaikki kolme selitystä ovat käypiä ja on jopa mahdollista, että niiden mukaiset jakolinjat kulkevat yhdistysjäsenten iän, organisationaalisen aseman ja talouden sektorinkin mukaisesti (Karisalmi 2001, 74). Otetaan esimerkiksi ikä. Perheen perustaneet 30–45-vuotiaat ovat vielä sidoksissa lapsiinsa ja pyrkivät luomaan heille kohtuulliset kasvu- ja koulutusedellytykset. 50 ikävuoden molemmin puolin, kun lapset ovat lähteneet kotoa ja kun aikuiset kokevat vielä olevansa voimissaan, he haluavat alkaa toteuttaa haaveitaan, panostaa aikaisempaa enemmän harrastuksiinsa ja jopa hankkia niiden avulla ainakin osan toimeentuloaan. Tällä on yritystoimintaan ainakin se vaikutus, että vaikka maan hallitus ja Valtiovarainministeriö ovat omista lähtökohdistaan pyrkineet lisäämään työssä jatkamisen houkuttavuutta yli 60-vuotiaiden parissa, kiinnostus osa-aikaiseen eläkkeeseen ja vastaaviin järjestelyihin on vain lisääntynyt yli 50-vuotiaiden joukossa (ks. Husso 2003, 23-28; ks. myös Karisalmi mt. 74-77). Uusien osaeläkeläisten määrä on suorastaan kaksinkertaistunut vuonna 2002 (Takala 2003, 8-9; Tuominen & Pelkonen 2004, 9). Jos trendi jatkuu tällaisena, se näkyy – työttömyyden pysyessä korkealla tasolla – varsin nopeasti työllisten osuuden supistumisena (kuten on jo käynytkin), valtion budjetin rakenteen muutoksena sekä sosiaali- ja terveystalouden kysynnän kasvuna niin kuin muuallakin jälkitekollisessa maailmassa (ks. Castells 1996).

Harrastus- ym. piirien lisäksi ovat muut ammatilliset ja taloudelliset yhdistykset kuin työntekijä- ja työnantajajärjestöt, kotiseutu- ja asukasyhdistykset sekä kylätoimikunnat saaneet merkittävää

joukkokannatusta (n. 15 % vastaajista). Sama pätee sosiaalialan ja terveydenhuollon yhdistyksiin sekä hyväntekeväisyysjärjestöihin. Noin kymmenesosa suomalaisista kuuluu niihin. Vastaavankaltaiset muutostrendit ovat olleet nähtävissä myös Ruotsissa (Rothstein 2002, 294, 303-304).

Kotiseutuyhdistysten ja kylätoimikuntien kasvanut suosio liittyy 1990-luvulla käynnistyneeseen taloudelliseen muuttoliikkeeseen. Maaseudun tyhjeneminen aktiiviväestöstä on merkinnyt palvelujen heikkenemistä maaseudulla ja pakottanut asuinsijoilleen jäävän väestön keksimään keinoja, joiden avulla säilyttää jäljellä olevat palvelut ja pitää maaseutu elävänä. Tähän on kuitenkin vain vähän aineellisia resursseja. Mainitut paikallisyhdistykset ovatkin oikeastaan ainoa pääoman laji, joka maaseudulle on jäänyt ja sekin on olemassa valtaosin valtion tukitoimin.

Maaseudun paikallisyhdistysten yhteiskunnallista merkitystä on kuitenkin vaikeata arvioida, mutta on ilmeistä, että ne ovat ainakin symbolisesti tärkeitä paikallisyhteisöjen institutionaalisia keulakuvia ja koossapitäjiä. Niiden vaikutus säteilee parhaimmillaan pitäjän rajojen ulkopuolelle. Aktiivisimmat kylä- ym. toimikunnat järjestävät erityisesti kesäisin jonkin verran myös valtakunnallista julkisuutta saavia tapahtumia (kuten esimerkiksi Korpijazz, Putkilahden blues, Hankasalmen skiffle-festivaalit, Sysmän Kirjakylätapahtuma jne.), jotka keräävät paikalle ulkopuolisia osanottajia, useimmiten mökkiläisiä, jotka pyritään tällä tavalla integroimaan paikkakuntaan. Julkisuudessa näkyvien tempausten avulla voidaan siten saada aikaan jopa pitäjien kannalta myönteisiä ulkoisvaikutuksia.

Mikä pitää paikkansa kotiseutu- ym. yhdistysten suhteen, pätee myös sosiaali- ja terveysalan yhdistyksiin. Niiden kehitystä voidaan tosin ymmärtää vain osin sosiaalisen pääoman spontaanina kasvuna. Niiden keskeisimpiä tehtäväalueita ovat jäsenistön edunvalvonta, vertaistoiminta, tutkimus- ja kehittämistoiminta, hyvinvointipalvelujen tuottaminen ja kansainvälinen yhteistyö. Sanalla sanoen niiden perustajien pyrkimys on ollut auttaa itseään ja muita, jotka elävät samanlaisessa tilanteessa (Dufva 2003, 17). Tarkoitus on ollut tuottaa juuri sellaisia tuki- ja palvelumuotoja, joiden tarve on ollut ilmeinen, mutta joita ei siltikään ole tuotettu Suomessa tai joiden julkinen tuottaminen on lopetettu. Tällaisia ovat mm. pienten erityisryhmien kuntoutuspalvelut, jotka ovat kehittyneet järjestöjen vapaaehtoistoiminnasta saatujen kokemusten varassa. Nyttemmin on alettu tuottaa myös kasvavien väestöryhmien kuten vanhusten palveluja. Esimerkiksi vanhusten huollon yhdistykset ovat tukeneet ikääntyneiden asumispalveluja (mt. 19).

Toisin kuin yhdistyskenttä yleensä sosiaali- ja terveysalan yhdistykset ovat myös kohtuullisen merkittäviä työllistäjiä. Niiden palveluksessa työskenteli vuoden 2000 lopussa 32 500 henkilöä, n. 11 % koko alalla toimivasta työvoimasta. Heistä n. 75 % työskenteli sosiaalipalveluissa ja loput 25 % terveyspalveluissa. Kun verrataan yhdistysten ja yksityisten yritysten osuutta kaikista sosiaalipalveluista, nähdään, että valtaosa julkishallinnon ulkopuolisista eli 16 % koko alan työntekijöistä toimi juuri yhdistyksissä. Sen sijaan yksityiset sosiaalipalvelut työllistivät ainoastaan 5 % koko alasta. Siitä huolimatta yksityisten palveluyritysten tuotannon osuus oli vuonna 2002 arviolta 1.4 miljardia, järjestöjen 1 miljardia ja julkisen palvelutuotannon osuus oli 9.1 miljardia euroa (n. 80 % kaikesta). Valtaosa (77 %) järjestöjen tuotannosta kohdistui sosiaalialaan (Dufva 2003, 19-20). Kun taas katsotaan järjestöjen kulurakennetta, havaitaan, että sosiaali- ja terveysalan järjestötoiminta on varsin keskittynyttä. 10 suurinta järjestöä käyttää lähes kolmanneksen järjestöjen kokonaiskuluista (mt. 22). Raha-automaattiyhdistys kattaa niistä merkittävän osan. Nekin elävät siis paljolti valtion rahoituslähteiden tuella.

Ilman yksityiskohtaista tutkimusta on vaikeata arvioida, onko järjestötoiminnan taloudellinen valtiokytkös ja keskittyneisyys sosiaali- ja terveysalalla etu vai haitta. Siitä ei niin ikään voi päätellä, onko järjestötoiminnan eettinen pohja näillä aloilla murentunut, kuten Englannissa näyttää käyneen. A. Passeyn ja F. Tonkissin mukaan moraali ei enää olekaan siellä hyväntekeväisyysjärjestöjen tärkein resurssi, eikä myöskään niiden nauttiman yhteiskunnallisen legitimiuden perusta. Ne eivät enää tee varsinaisesti hyvää eettisessä mielessä (*do good*), vaan pyrkivät toimimaan tehokkaasti (*do well*) organisaatioina. Tämä muutos on seurausta pääministeri Tony Blairin ”kolmannen tien politiikasta”. Sen keskeisenä ideana on ollut purkaa julkisia sosiaali- ja terveyspalveluja ja tukea niiden sijasta ”kolmatta sektoria” eli järjestöjä (2000, 41-42). On mahdollista, että Suomessakin on tapahtumassa samansuuntaista kehitystä. Mm. P. Lahti on väittänyt, että suuri osa järjestöistä toki kokee ”yhä olevansa hyväntekijöitä”, mutta pitää sitä vaarallisena myyttinä (2003, 90).

3.2 Yhdistykset sosiaalisena pääomana

Kotiseutuyhdistysten ja kylätoimikuntien sekä sosiaali- ja terveysalan yhdistysten lisääntyminen voidaan ymmärtää sosiaalisen pääoman kasvuna. Se ei ole kuitenkaan tapahtunut itsestään, vaan valtion avustuksella. Tällä tiedolla voi olla merkitystä, kun pohditaan, miten investoida, jos sosiaalisen pääoman halutaan yhä kasvavan. Varovainen johtopäätös saadun aineiston varassa on

se, että sosiaalinen pääoma vaatii kasvualustakseen taloudellista pääomaa, olipa se lähtöisin valtiolta tai yksityiseltä sektorilta (Tonkiss 2000, 76, 88). Tämänkaltaisia tuloksia on saatu myös kehitysmaatutkimuksessa. Sosiaalisen pääoman, sosiaalisten verkostojen ja luottamuksen, olemassaolo ei ole riittävä edellytys sille, että sosiaalisella pääomalla on makrotason positiivisia vaikutuksia. Sosiaalinen pääoma vaatii toimiakseen myös ”oikeata” pääoma.

Sosiaalisen pääoman näkökulmasta yhdistyksiin keskittyvän tarkasteluni toinen ja samalla varaukseton tulos on se, että nimenomaan uudet, paljolti itsestään syntyneet yhdistystoiminnan muodot merkitsevät silloittavan luottamuksen (*bridging trust*) ja samalla siis sosiaalisen pääoman kasvua. Juuri erilaiset harrastus- ja elämäntapayhdistykset jne. ovat paljolti erilaisista lähtökohdista peräisin olevia ihmisiä yhdistäviä ja samalla luottamusta muihin ihmisiin tukevia yhdistyksiä. Tässä suhteessa yhdistyskentän muutos on ollut suotuisa ajatellen suomalaisen yhteiskunnan sosiaalista toimivuutta. Samalla ne epäilemättä merkitsevät arvokasta panosta suomalaisen talouselämän sujumiselle luomalla selkeitä markkinasegmenttejä. Monet harrastukset vaativat kasvavassa määrin erilaisia välineitä ja niitä myös markkinoidaan urheilu- ym. yhdistysten jäsenille (ks. esim. Tarmio 2003, 52). Niiden merkitystä hyvän hallinnon toimivuudelle on sen sijaan vaikeampi nähdä. Vaikka standardi sosiaalisen pääoman teoria esittääkin yhdistystoiminnan edistävän niin talouden kuin politiikankin toimivuutta, se ei välttämättä pidä paikkaansa tilanteessa, jossa politiikan arvostus heikkenee ja poliittis-ideologisten yhdistysten asema järkkyy harrastuspiirien vetovoiman kasvun kustannuksella.

Onkin oletettavaa, ettei poliittinen järjestelmä vahvistu harrastuspiirien vaikutuksesta. Ensinnäkin jäsenten siteet harraste- ym. yhdistyksiin ovat tutkimusten mukaan keveitä. Niitä eivät enää välttämättä kannattele poliittis-moraaliset yhteiskunnalliset näkemykset. Jotkut tutkimukset osoittavatkin, ettei jäsenyys niissä perustu niinkään henkilökohtaiseen vakaumukseen kuin vaihteleviin muoteihin ja erityisiin mielenkiinnon kohteisiin, kuten vaikkapa oman osaamisen parantamiseen harrastuksessa. Esimerkiksi hieman elitistiseksi leimatun golfin harrastajien jäsentutkimus vuodelta 2003 osoittaa, että pelaajia kiinnostaa pikemminkin mahdollisuus haastaa itsensä pelissä kuin sosiaalisten kontaktien solmiminen, jos toki sosiaalisuutta golfklubilla sinänsä pidetään tärkeänä arvonlisänä harrastukselle (Tarmio, 2003, 55-56). Tutkimuksesta ei käy ilmi, mitä tuo ”klubisosaalisuus” tarkoittaa, mutta peliähän pelataan paljolti yhdessä tuttujen ja sukulaisten kanssa. Siten voidaan otaksua, että se on juuri näiden kanssa seurustelua. Tällaisella seurustelulla ei liene sellaisia ulkoisvaikutuksia, jotka johtavat suomalaisia instituutioita ja niiden toimintatapaa kohtaan tunnetun luottamuksen kasvuun sekä siten julkishallinnon sujuvuuden kohentumiseen.

Toiseksi harraste- ym. yhdistysten kykyä edistää poliittisen järjestelmämme toimivuutta heikentää se, että niiden poliittinen ominaispaino on ainakin toistaiseksi heikko verrattuna niihin yhdistyksiin, jotka edustavat suomalaisen yhteiskunnan perinteisiä taloudellis-poliittisia jakoja ja joiden onnistumisen mittapuuna on etupäässä jäsentensä aineellisten intressien kohentaminen. Harrastus-ym. piirit eivät tämän vuoksi ja lisäksi siitä syystä, että ne ajavat itsensä toteuttamista palvelevia tarkoituksia, myöskään kykene tuottamaan siinä määrin kollektiivisia ”hyväkkeitä” (*goods*) kuin ne järjestöt, joita ne ovat syrjäyttämässä. Tämä on erityisen tähdellistä pitää mielessä, kun tarkastelun kohteeksi otetaan sosiaalisen pääoman sosiaalista integraatiota vahvistava vertikaalinen ulottuvuus. Tällä ulottuvuudella toimivat ensisijaisesti vanhat poliittis-ideologiset yhdistykset.

Ay-liikkeet ja työnantajajärjestöt ovat pysyvästi vuorovaikutuksessa keskenään, ja ne ovat onnistuneet 1960-luvun lopulta hoitamaan kiistansa pääasiassa neuvotteluteitse. Tätä on yleensä pidetty suomalaisen yhteiskunnan vahvuutena. Vaikka esimerkiksi mainitut järjestöt eivät olekaan ”Lama ja luottamus” -tutkimuksen aineiston mukaan (ks. Ilmonen 2004) omiaan yleistämään luottamusta muihin ihmisiin ja suomalaisiin instituutioihin, ne ovat onnistuneet sovittamaan ristiriitansa ja välttämään nurkan takana väijyvän nollasummapelin (jossa yhden voitto on toisen tappio) ainakin niin kauan kuin suomalainen talous on ollut kasvussa. Niinpä voitaisiinkin ajatella, että ne ovat olleet ja ovat varmaan yhä edelleen tärkeitä suomalaisen yhteiskunnan vertikaalista sosiaalista integraatiota vahvistavia instituutioita. Ay-liike ja työnantajajärjestöt ovat muotoutuneet ajan kuluessa vakaaksi sosiaalisiksi verkostoksi, joka on edesauttanut 1900-luvun lopulla niin Suomen talouden kuin hyvän hallinnonkin toimivuutta konsanaan enemmän kuin mitkään muut yhdistystoiminnan muodot. Tilanne on 2000-luvun puolella kuitenkin nopeasti muuttumassa, kun yritykset ovat siirtäneet kasvavassa määrin toimintojaan maamme ulkopuolelle ja vähentäneet henkilökuntaansa pörssikurssien arvonnousun toivossa. Mikä vaikutus tällä toiminnalla on suoraan ay-liikkeen ja työnantajajärjestöjen suhteisiin ja epäsuoraan suomalaiseen sosiaaliseen pääomaan, jää nähtäväksi. Perustellusti voidaan kuitenkin olettaa, ettei talouselämämme uusi toimintatapa ainakaan vahvista sosiaalista pääomaamme.

4 Yhteiskunnalliset liikkeet

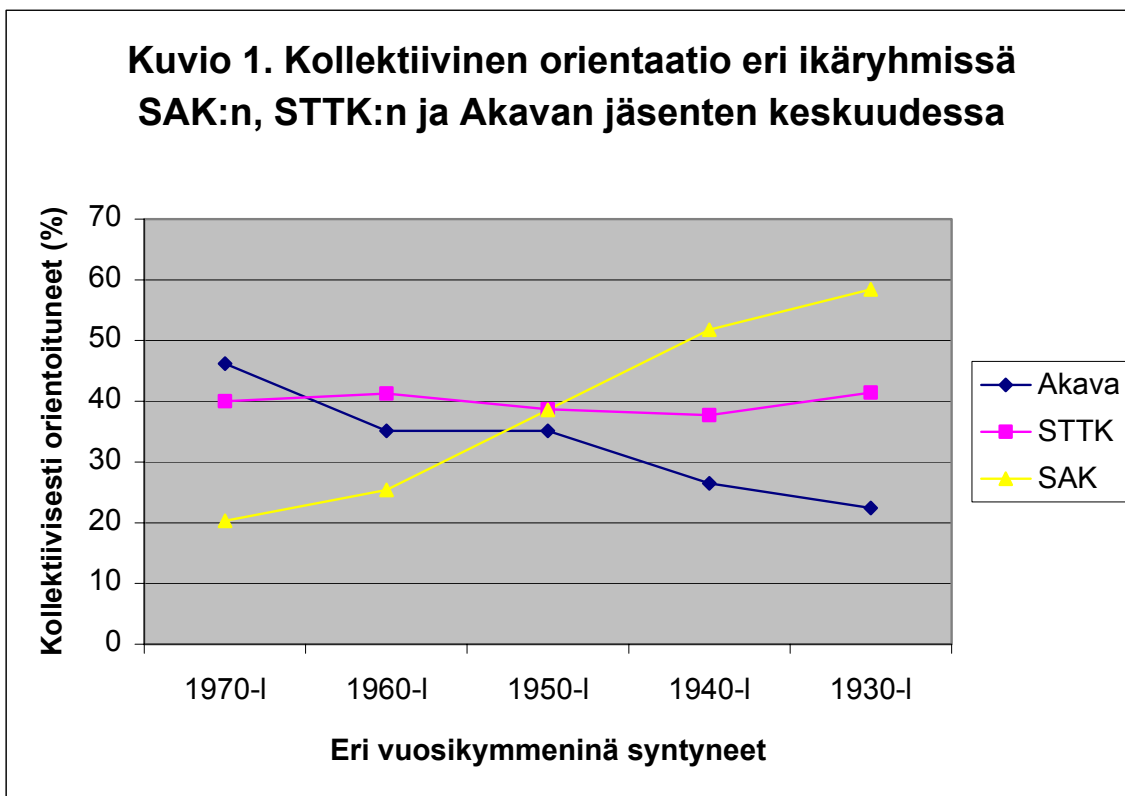
Kun käsittelin yhdistyskentän muuttumista Suomessa viime vuosisadan lopulla, tähdensin, ettei yhdistyksiä ja liikkeitä voi käytännössä juurikaan erottaa toisistaan, koska liikkeet omaksuvat meillä kernaasti yhdistysmuodon. Tästä syystä olen osaksi jo tullut kuvanneeksi myös suomalaisen kollektiivisen liikehdinnän muutosta. Koska kuitenkin kaikki yhdistykset eivät ole liikkeitä, (eikä niitä ole sellaisiksi tarkoitettukaan) ja koska niiden toimintamalli ja -kaari ovat siitä syystä toisenlaisia kuin varsinaisilla yhteiskunnallisilla liikkeillä, on tarpeen antaa kuvaus myös varsinaisista liikkeistä vuosituhanteen vaihteessa. Niistä ei ole tuotettavissa yhtenäistä kuvaa olemassa olevan tiedon varassa. Sen vuoksi keskityn tässä ensinnäkin yhteen malliesimerkkiin ”vanhoista” liikkeistä, ay-liikkeeseen. Poimin sen työhöni, koska ay-liike on edelleen merkittävin ja samalla vaikutusvaltaisinkin nykyisin toimivista yhteiskunnallisista liikkeistä Suomessa. Rajoitan ay-liikettä käsittelevän tarkasteluni kuitenkin kahteen toisiaan täydentävään trendiin, jäsenkunnan sisäiseen eriytymiseen ja paikallisen sopimisen lisääntymiseen.

Toiseksi kohdistan huomioni yhteen ”uuteen” liikkeeseen, ympäristöliikkeeseen, joka vuorostaan lienee poliittisesti merkittävin aikalaisliike. En kuitenkaan pyri tarkastelemaan ympäristöliikettä kokonaisuudessaan, sillä ympäristöliike ei, kuten ay-liikekään, ole ilmaistavissa yksikössä, vaan siitä on puhuttava monikossa. Ympäristöliikkeitä on monia. Ne vaihtelevat vakiintuneesta, yli 50-vuotiaasta Suomen luonnonsuojeluliitosta eläinten ystäviin, ”kettutyttöihin” ja vegaaneihin. Tulen tässä keskittymään etupäässä juuri luonnonsuojeluliikkeeseen, koska se on tavallaan yksi keskeinen lähtökohta Vihreälle puolueelle. Täydennän tarkastelusta syntynyttä kuvaa soveltuvien osin uusimmalla ympäristöliikehdinnän vaiheella.

4.1 Ay-liikkeen sisäiset trendit ja paikallinen sopiminen

Ay-liikkeet elävät tällä hetkellä vahvojen muutospaineiden alla, kun niiden taloudellinen toimintatila on kaventunut. 1990-luvulta lähtien onkin tapahtunut lukuisia ammattiliittojen sulautumisia, ja trendi näyttää yhä jatkuvan. Se ei ainakaan helpota liittojen ongelmia, sillä kuten yrityselämässä myös ay-liitoissa elävät hyvin erilaiset kulttuurit, joita ylläpitävät aktiivijäsenet. He edustavat sosiaalista liikettä, kun taas passiiviset jäsenet näkevät ay-liikkeen lähinnä palvelujärjestönä (ks. Ilmonen & Kevätsalo 1995). Nämä tuottavat erilaisia odotushorisontteja, joita ei ole helppo sovittaa yhteen. Sulautumiset taas saattavat kaksi erilaista aktiivijäsenten kulttuuria

vuoropuheluun. Niidenkin yhteensovittaminen vie aikaa ja tapahtuu paljolti sulautuneista osapuolista suurimman ehdoin. Yksi juonne tässä sulautumisessa on se, että liitoissa on vaihtelevassa määrin kollektiivista toimintaa ylläpitävää kulttuuria. Tässä on tapahtumassa selkeä muutos. Se liittyy ikään ja eri ammattiryhmien sisäiseen eriytymiseen, mikä näkyy seuraavasta kuviosta.



Kuvion mukaan uudet, nuoret palkansaajasukupolvet ovat ensinnäkin edeltäjiään, erityisesti nk. 60-lukulaisia, individualistisempia asenteiltaan. Trendi on yhteydessä kansainväliseen arvomuutokseen, jonka on havaittu olevan käynnissä jopa niinkin vahvan kollektiivisuuden maassa kuin Ruotsissa (ks. Rothstein 2002, 289-332). Individualismin kasvu on näkynyt meillä lisääntyvänä haluna itse tehdä työehtosopimuksia. Tällainen pyrkimys on vahvistunut erityisesti SAK:n teollisissa liitoissa. On kuitenkin epäselvää, mistä tämä kieli. B. Rothstein tulkitsee ruotsalaisen kollektivismiin katoamista ”solidaariseksi yksilöllistymiseksi” vastakohtana yksilölliselle egoismille (mt. 308), mutta on vaikea sanoa, kumpaa teollisten ammattiliittojen nuorten yksilöllistyminen edustaa.

Toiseksi erityisesti ammattikuntien (insinöörien, lääkäreiden jne.) sisäinen eriytyminen näkyy palkkaerojen kasvuna ja erilaisten etuuksien heikkenemisenä nimenomaan pienipalkkaisten ”akateemikkojen” parissa. Nämä trendit ilmenevät vuorostaan arvomuutoksena juuri jälkimmäisten akateemisesti koulutettujen keskuudessa. Nuoret ovat heidän parissaan yliedustettuina ja toimivat arvomuutoksen tiennäyttäjinä. He ovat kollektiivisemmin suuntautuneita kuin aikaisemmat akateemiset sukupolvet. Tämä näkyy heidän työtaistelunvalmiutensa lisääntymisenä. Toisin sanoen koska akateemisesti koulutetut ovat aikaisempina vuosikymmeninä pitäneet lakkoaseeseen turvautumista anarkian lietsomisena, he ovat halunneet pysyä siitä visusti erossa. Tämä on sikäli ymmärrettävää, että he ovat muutenkin saaneet äänensä kuuluviin talouselämässä. Tilanne on nyt muuttunut, kun koulutus on kokemassa voimakkaan inflaation ja kun epävarmuus on lisääntymässä yritysorganisaatioiden kaikilla tasoilla. Akateemisesti koulutetut ovatkin, ainakin nuoremasta päästä, muuttamassa asenteitaan kollektiivisten etujensa ajamiseen omaksumalla sellaisia institutionaalisia keinoja, jotka ovat olleet 1960- ja 1970- luvuilla tyypillisiä erityisesti teollisen työväestön parissa. Yli puolet Akavan jäsenistä on nykyään valmis työtaisteluun. Tähän saattaa olla osasyynä lisäksi se, että yli kolmannes akavalaisista ei enää luota järjestönsä edunvalvontaan (Akavan järjestötutkimus 2002).

Kollektivistisilla asenteilla on myös muita vaikutuksia, jotka heijastuvat ay-liikkeiden jäsenten toimintaan. Yhtäältä näyttää siltä, että mitä vahvempia kollektiiviset asenteet ovat, sen helpommin päädytään tukemaan keskusjärjestö- tai liittopohjaisia ratkaisuja. Myös päinvastainen näyttää pitävän paikkansa: mitä yksilöllisempää liittokulttuuri on ja mitä enemmän liitossa on yksilöllisesti suuntautuvia jäseniä, sen suurempia valmiuksia jäsenillä on tähdätä paikallisiin sopimuksiin.

Kollektiivinen tai yksilöllinen orientaatio ei kuitenkaan nykyisinä epävarmoina aikoina yksin ratkaise sitä, miten helposti keskitetyistä sopimuksista ollaan valmiita luopumaan paikallisen sopimisen hyväksi. Myös luottamus sopimusyksikön tai yrityksen johtoon on merkityksellinen tekijä ratkaistaessa kantaa paikallisen sopimisen hyväksi. Uudenlaiset arvosuuntaukset eri ammattiliitoissa ja yrityskeskeiset, luottamusta ruokkivat toimintatavat ovatkin tuottaneet keskittyneen tupomekanismin oheen toisenlaisen luottamukseen perustuvan toimintatavan, joka vahvistaa yrityskeskeistä sopimista, etenkin työaikakysymyksissä. Sen seurauksena Suomessa onkin EU:n joustavin työvoima (HS 14.9 2001).

Myös palkoista neuvotellaan yrityksissä joustavasti, mutta kuitenkin siten, että keskitetty tulosopimus asettaa rajan, jonka alle ei periaatteessa voida mennä. Käytäntö ei kuitenkaan ole

välttämättä kaikkialla tämä, etenkin pk-sektorilla (Ilmonen, Jokivuori & Kevätsalo 2002). Siellä saatetaan tehdä tulosopimuksen alittaviakin ratkaisuja. Kokonaisuutta ajatellen sillä ei kuitenkaan ole ollut sitä kansantaloudellista merkitystä, mikä keskitetyillä ja varsin maltillisilla tulosopimuksilla on ollut yksityisen sektorin tuottavuuden kasvuun. Se on ollut vuosituhannen taitteessa yksi EU-maiden korkeimmista, mikä on kohentanut maamme kilpailukykyä merkittävästi.

Maltillisten tulosopimusten (ja suhteellisen korkean palkkaverotuksen) käänköpuolena on kuitenkin se, että suomalaisten ostovoima on EU:n neljänneksi heikoin. Ostovoima on moniulotteinen ilmiö, joka riippuu keskimääräisestä palkkatasosta, verotusasteesta ja hintatasosta. Suomen palkkataso on eurooppalaisittain keskinkertainen, verotusaste ja hintataso ovat puolestaan suhteellisen korkeita. Kun nämä tekijät lasketaan yhteen, ei ole ihme, ettei tuottavuutemme kasvu heijastu täydellä painolla aineelliseen elintasoomme. Tästä huolimatta suomalaiset ovat, merkillistä kyllä, entistä tyytyväisempiä talouteensa (esim. HS 25.3. 2003). Yksi luontevalta tuntuva selitys tähän alhaisen ostovoiman ja taloudellisen tyytyväisyyden muodostamaan ristiriitaan on se, että täällä EU:n reunalla emme kykene päivittäin vertailemaan asemaamme muiden EU-maiden kansalaisiin.

4.2 Suomalainen ympäristöliikehdintä

Suomalainen ympäristöliikehdintä voidaan pitkälti määritellä uudelleenlaiseksi sosiaalisesti liikehdinnäksi, mikä luonnehtii osittain myös Suomen Luonnonsuojeluliiton toimintaa. Ympäristöliikehdintä Suomessa on edennyt 1900-luvun lopulla neljänä aaltona ja paljolti siten, että uusi aalto on syntynyt vanhan pohjalta. Ympäristöliikehdinnän aalto toisensa perään on kasvanut uuden sukupolven tyytymättömyydestä edeltävien sukupolvien ympäristöpoliittisiin aikaansaannoksiin. Jokainen aalto on muokannut vaihtoehdoisen kognitiivis-emotionaalisen tavan hahmottaa elinympäristöämme, erityisesti luonnonympäristöä. Uuden hahmotustavan luojaksi ja kantajaksi on samalla ilmaantunut kollektiivisia liikkeitä (nousuaalto). Ne ovat asettaneet vallitsevan taloudellisen ja poliittisen toimintatavan kyseenalaiseksi. Ympäristöliikkeet ovat samalla pakottaneet vallassa olevat poliittiset ja taloudelliset toimijat arvioimaan uudelleen toimintansa perusteita sekä pohtimaan arvopohjaansa suhteessa luonnonympäristöön.

Jokainen ympäristöliikehdinnän aalto on myös jättänyt pysyvän jälkensä. Ensimmäkin ne ovat saaneet aikaan tarkoittamiaan poliittis-institutionaalisia muutoksia. Ensimmäisiä niistä ovat Vesilaki vuodelta 1961 ja sittemmin Vesihallituksen perustaminen vuonna 1970. Sen jälkeen on perustettu

ympäristöministeriö. Ekologisista kysymyksistä kiinnostunut väki organisoitui puolueeksi vuonna 1987 ja muuttui lyhyessä ajassa tärkeäksi poliittiseksi vaikuttajaksi. Vaikka taloudelliset kysymykset ovatkin EU-integraation ja EMU-liitynnän jälkeen nousseet Suomessa ympäristönsuojelua keskeisemmiksi kysymyksiksi, ei ympäristönsuojelukaan ole alistunut pelkästään lapsipuolen asemaan. Hallinnollisesti tämä näkyy mm. NATURA 2000- ohjelman käytäntöön panossa (ks. Konttinen & Peltokoski 2004; Ilmonen 2004).

Toiseksi ympäristöliikehdintä on suunnannut väestön mielenkiinnon luonnossa tapahtuneisiin muutoksiin, pakottanut valtaväestön arvioimaan luontosuhteensa uudelleen ja saanut sen sympatiat yleisesti puolelleen (EVA 2001, 44). Tästä on seurannut mm. se, että yritystoiminta ei ole voinut viitata kintaalla luonnonsuojelulle. Monet ympäristöliikehdinnän esiintuomat epäkohdat ovatkin saaneet käytännön ratkaisuja, jotka myös kuluttajat ovat ottaneet omakseen. Pakkauksia on muutettu, sanomalehtipaperia on alettu kierrättää, biojätteet erotellaan muista jätteistä, ympäristöpäästöjä on vähennetty, luonnon monimuotoisuutta on pyritty kohentamaan (esim. muokkaamalla luonnonniittyjä), biodynaaminen viljely on ollut lisääntymään päin jne. Luonto ja luonnonmukaisuus ovat saaneet kaupallista mainosarvoa ja niistä on tullut poliittinen argumentti, jonka avulla puolustaa paikallista tuotantoa globaaleja ruokajättejä vastaan (ks. Sassatelli & Scott 2001, 217-244). Vastaavasti teollinen toiminta, erityisesti paperi- ja puuteollisuus, on joutunut ottamaan ympäristöasiat kasvavassa määrin huomioon toiminnassaan.

Luonnonsuojelun maailmankatsomukselliset ulottuvuudet ovat kolmanneksi painottuneet vuosisadan lopulla. Erityisesti ympäristöprotestoinnin neljäs aalto on tässä suhteessa ulottanut omakohtaisen toiminnan pisimmälle. Sen kannattajat eivät vain vaadi eläinten oikeuksien tunnustamista, vaan pyrkivät omassa elämässään vähintäänkin vegetarismiin ja jopa veganismiin. Tällä elämäntapaa koskevalla valinnalla on sekä henkilökohtainen että poliittinen ulottuvuutensa. Kummatkin niistä johtavat identiteettipoliittikkaan, minuuden muokkaukseen. Vegetarismi on 1990-luvun lopulla saanut paljon sympatiaa erilaisten ruokaskandaalien, erityisesti hullun lehmän taudin, sekä geenimanipulaation johdosta (Kauppinen 1999; Peltokoski 2003, 91-111; Lundbom & Rinne 2003, 197).

Ruokaskandaalit ja niiden saama julkisuus ovat myös lisänneet ihmisten epäluuloja ruoan tuotantoa ja jakelua kohtaan. Asiaa on pyritty ratkomaan mm. ”ruokanationalismilla” – tähdentämällä paikallisen tuotannon merkitystä suhteessa maailmanmarkkinoilta ostettuihin ruokaeriin, joiden alkuperä ja tuotantotapa ovat tuntemattomia – sekä panostamalla biodynaamiseen viljelyyn ja

karjankasvatukseen. Tunnistamattomiksi muuttuneista ruokatavaroista on yritetty tällaisilla keinoilla tehdä tunnistettavia ja tunnustettuja. Osin tässä on ilmeisesti onnistuttukin, ei kuitenkaan ilman valtion aktiivisia toimia. Markkinoiden kuluttajapoliittinen sääntely on saanut niiden vaikutuksesta aikaisempaa merkittävemmän aseman. Kuluttajapoliittisista elimistä on sen seurauksena tullut korosteisesti hyväksytyjä riskienkäsittelyinstituutioita, jotka toimivat mm. ruokamme nuhteettomuuden vakuuksina erilaisten kotimaisuusmerkintöjen ja vastaavien toimenpiteiden ohella (ks. Ilmonen & Jokinen 2002, 116-126; Kjaernes 1999, 265-284).

Ympäristöliikkeen neljäs vaihe ei kuitenkaan ole saanut pelkästään myönteistä huomiota osakseen. Jos eläin- ja ihmisoikeuskysymykset ovat olleet neljännen aallon erilaisia soluja yhdistävä kattoteema, niille on ollut yhteistä myös vahva modernisaatiomuotojen kritiikki. Se on pitkälti ollut 1970-luvun taistolaisliikkeen tavoin totaalista luonteeltaan. Mikään yhteiskunnallinen instituutio ei ole saanut niiden siunausta. E. Konttinen ja J. Peltokoski toteavat kirjassaan Ympäristöliikkeen neljäs aalto: ”koska modernin yhteiskunnan instituutiot...noudattivat tuhon koneiston logiikkaa, tulee niitä vastustaa ja hylätä niiden edustama toiminnan malli” (2004, 171). Vastustus on lähtenyt luonto- ja ympäristöajattelusta, ekosentrismistä, antroposentrismiä (”ihmisimperialismia”) vastaan sekä laajentunut kapitalistisen markkinatalouden, erityisesti sen globaalien muodon kritiikiksi, valtiovastaisuudeksi ja epäluuloiksi puolueita kohtaan, jotka nähdään yhteiskuntakoneiston kuuliaisina osina (mt. 2004, 168; Lundbom & Rinne 2003, 194). Tästä on seurannut luonnollisesti se, että ympäristöliikkeen erilliset solut ovat hylänneet puoluemuotoisen, parlamentaarisen toiminnan, ja tähdentäneet omaehtoista poliittista toimintaa. Se on suuntautunut etupäässä julkisuuden hankkimiseen erilaisten aktioiden avulla.

Aktioiden suuntautuvat sellaisia käytäntöjä vastaan, joita pidetään epätoivottavina (kuten turkistarhaus). Toimintamallia kutsutaan *ekotaasiksi*. Sen mukaan voidaan valikoidusti vahingoittaa muiden omaisuutta halutun päämäärän, toivotun julkisuuden, saavuttamiseksi (Konttinen & Peltokoski 2004, 171). Tarkoituksena on vaikuttaa yleiseen mielipiteeseen ja herättää se puolustamaan eläinten oikeuksia. Iskut ovatkin saaneet valtavasti julkisuutta. Se on kuitenkin kääntynyt ekotaasin tekijöitä vastaan kahdestakin syystä. Ensinnäkin he ovat poikenneet suomalaisten liikkeiden perinteisestä tavasta kunnioittaa vierasta omaisuutta. Äärimmäisin julkisuus leimaakin eläinaktivistit suorastaan rikollisiksi (P. Juppi 2003, 170-172, 141-180; Lundbom & Rinne 2003, 194). Toiseksi heidän tekojensa perustelun ovat osoittautuneet vähintäänkin ontuviksi. Niinpä heidät esitetäänkin julkisuudessa luonnosta vieraantuneina, naiiveina ja hyväosaisina kaupunkilaisnuorina, jotka eivät ymmärrä sen paremmin maaseudun elinehtoja kuin eläimiäkään, tai

heidät pyritään mitätöimään ja siirtämään yhteiskunnalliseen marginaaliin. Kielteinen julkisuus on heijastunut ympäristöliikkeen neljänteen aaltoon siten, että se on osaksi tukahtunut ja osaksi pirstoutunut aikaisempaakin pienemmiksi fraktioiksi.

5 Perhe-, suku-, naapuruus- ja ystävyysiteet 1900-luvun lopulla

Yhteiskuntatieteiden yksi suurista kertomuksista on sukuyhteisön rapautuminen yhteiskunnallisen työnjaon syvenemisen, kaupungistumisen ja yksilöllistymisen seurauksena. Prosessin nopeus kiihtyy – niin kuvitellaan – modernisaation myötä ja siitä riippuen, miten vahva perinteiden ote on annetusta väestöstä. Näin varmaan onkin, mutta trendiä on liioiteltu vahvasti 1990-luvun jälkipuoliskon yhteiskuntatieteellisessä kirjallisuudessa. Perhe ja laajempi sukuryhmä ovat edelleenkin tärkeitä Euroopan katolisissa maissa, eivätkä ne ole kokonaan menettäneet merkitystään luterilaisissakaan maissa. Suku on meilläkin merkityksellinen resurssi kiperissä taloudellisissa tilanteissa ja ajankäyttöön liittyvissä ratkaisuissa (esim. Melkas 1992, 71-105). Perhettä pidetään niin ikään yleisesti tärkeimpänä elämänalueena mm. erilaisissa työelämän ja ay-liikkeen jäsentutkimuksissa (esim. Ilmonen 1995; 2000; Nätti & Anttila 2002). Sillä on nähty myös olevan keskeinen asema ihmisten viihtyvyyden ja elämän mielen turvaamisessa (esim. Allardt 1976, 227).

Sukuyhteyden ja perheen kiinteyttä nakertavat kuitenkin kasvavassa määrin mm. työelämä ja sen intensivoituminen. Kun ”Perusperheen arki on työn ja kodin välillä sukkulointia”, kuten HS 3.2.2003 otsikoi, kaikki muutokset työssä, erityisesti työajoissa ja toimeentulossa, heijastuvat perhe-elämään, vanhempien ja lasten suhteisiin. Akatemiantutkija U. Kinnunen toteaaakin samaisessa yhteydessä, että ”lapsiperheiden arkea määrittää jatkuva ajan kanssa pelaaminen”. Vanhemmilla on yhä enemmän sellaisia tunteita, että heidän pitäisi olla ”kahdessa paikassa yhtä aikaa” (HS 3.2.2003). Mikä koskee perhettä, koskee luonnollisesti myös laajempaa sukua ja muita ihmissuhteita. Seuraavassa pyrin kartoittamaan sukuyhteisyydessä, ystäväpiirissä sekä perheen ja työn välisissä suhteissa tapahtuneita muutoksia 1990-luvun lopun Suomessa. Aloitan jälkimmäisestä.

5.1 Työ, talous ja perhe

Pääministeri Matti Vanhanen herätti huomiota kohta virkaansa astuttuaan kehottamalla suomalaisia ”lapsentekotalkoisiin”. Ilmeisesti leikkimieliseksi tarkoitettu lausahdus oli poliittisesti epäonnistunut heitto. Se lankesi hedelmättömään maaperään. Työelämän ja julkisen lapsenhoidon tuen takaama toimeentulo ei houkuttele perheitä lapsentekoon, etenkin alhaisimmissa tuloryhmissä (Blåfield 2003). Niihin kuuluvat yleisesti yksinhuoltajat ja osa-aikaiset työntekijät, jotka ovat pääsääntöisesti naisia ja joiden osuus on tasaisesti kasvanut Suomessa. Vaikkei osa-aikaisuus vielä ole saavuttanut EU:n keskimääräistä tasoa, se on erityisen yleistä palvelualoilla. 52 % vähittäiskaupan, 34.4 % hotelli- ja ravintola-alan, 37.4 % kiinteistöalan ja 17.5 % vartiointialan työntekijöistä on osa-aikaisia. Varsin suuri määrä heistä ei tee osa-aikaista työtä omasta tahdostaan. Tämä on ymmärrettävää, sillä osa-aikaisuus himmentää uranäkymiä ja alentaa tuloja. Enintään 1000 euroa ansaitsevien osuus onkin mainituilla palvelualoilla huomattavan suuri: 34.5–63 %. Köyhyys on tässä mielessä sukupuolittunutta Suomessa(kin) (ks. HS 24.1.2003). Niinpä kyseisten alojen osa-aikaisista (naisista) 33–70 %:n oli pakko hankkia myös muita tulolähteitä (Kauhanen 2003, 113–115). Tästä on se luonnollinen seuraus, ettei lastenhoitoon eikä muuhunkaan perhe-elämään jää paljonkaan aikaa.

Määräaikaiset muodostavat toisen ryhmän, jonka osuus on kasvanut tasaisesti vuodesta 1985 lähtien läpi koko 1990-luvun. Se on noussut tänä aikana n. 11 %:sta ja päätyntä vuoden 2000 n. 17 %:iin. Suomi on tässä suhteessa poikkeuksellinen EU-maa: vain Espanjassa määräaikaisten osuus on suurempi kuin meillä (Pykönen 2003). Määräaikaaisuus painottuu julkiselle sektorille, kunnallisiin tehtäviin, sosiaalialalle ja sairaanhoitoon. Erityisesti perheen pääasiallisen elättäjän määräaikaaisuus merkitsee sitä, että perhe elää jatkuvassa taloudellisessa epävarmuudessa, eikä sen vuoksi kykene suunnittelemaan elämänsä pitkälle eteenpäin, kun työllisyys ja työttömyysjaksot vaihtelevat tiuhaan keskenään. Tämä koskee myös lasten hankkimista.

Alhaisilla tuloilla ja epätyypillisillä työajoilla, työttömyydestä puhumattakaan, on siis merkittävä vaikutus perheiden toimeentuloon. Samalla ne vaikuttavat myös perheiden mahdollisuuksiin organisoida päivittäistä elämäänsä. Tämä johtuu jo yksinkertaisesti siitä, että pieni toimeentulo rajaa edellytyksiä panostaa perhe-elämään sekä lasten ja omiin harrastuksiin ja vapaa-aikaan, vaikka aikaa niihin onkin enemmän kuin sellaisilla, jotka työskentelevät koko-aikaisesti.

Samalla kun osa- ja määräaikaisuus ovat olleet kasvussa työelämässä, kokoaikaisuudesta on tullut aikaisempaa epäselvempi työllisyyden luokka. Kokoaikaisuuden sisällä on paljon vaihtelua sekä työaikojen sijoittelun että työajan pituuden suhteen viikko- ja kuukausitasolla. Myös työajan sijoittumisella poikkeavalla tavalla vuorokausirytmiiin, vuorotyöllä ja sen eri muodoilla, on omat muuta elämää säätelevät rajoitteensa. Ne ovat erityisen hankalia yksinhuoltajille ja niille perheille, joissa kumpikin vanhempi tekee jonkin tyyppistä vuorotyötä. Jos sivuutamme vuorotyön ja kaiken muun säännönmukaisesti vaihtelevan työajan, havaitsemme, ettei kokoaikaisuuskaan enää tarkoita normaalityöaikaa, kahdeksantuntisia työpäiviä, jotka alkavat klo 7.00–8.00 ja päättyvät joskus klo 16.00:n paikkeilla, ja 40-tuntisia työviikkoja. Työaikojen liukumien sekä joustojen ja yksilöllisesti sovittujen kokonaistyöaikojen lisääntyminen on johtanut siihen, ettei normaalityöaikoja enää ole olemassa samassa mitassa kuin 1980-luvulla. Vuosituhannen vaihteessa useimmat työajat ovat muuttuneet enemmän tai vähemmän epätyypillisiksi.

Samalla kun työajat ovat joustavoituneet, niiden rajat ovat muuttuneet yhä epäselvemmiksi. J. Nätin ja T. Anttilan tuoreessa tietotyöhön kohdistuneessa tutkimuksessa 16 % vastaajista ei osannut sanoa, milloin työ yksiselitteisesti loppui. Erityisesti yrittäjillä, opettajilla, johtajilla ja kokonaistyöaikaa tekevillä oli tässä suhteessa ongelmia. Myös miehillä oli naisia enemmän vaikeuksia ilmoittaa työaikansa yksiselitteisesti (2002, 72). Lisäksi yli puolet Nätin ja Anttilan tutkimuksen haastatelluista teki yli 40-tunnin työviikkoa. Miehet tekevät pidempää työviikkoa kuin naiset opettajia lukuun ottamatta (mt. 73). Vastaava tulos on saatu tutkimuksissa, joissa on haastateltu muitakin kuin tietotyöläisiä. Ikä on tällöin tosin ratkaiseva vedenjakaja. Varsinkin 45–55-vuotiaat miehet tekivät pitkää, jopa yli 46 tunnin työviikkoa (lukuun on lisätty työmatkoihin kuluva aika). Kaikkein pisin työaika on 50–54-vuotiailla miehillä (HS 14.8.2003) Pitkää työviikkoa tekivät myös ne, jotka eivät osanneet ilmoittaa yksiselitteistä työaikaansa, ja ne, joilla oli kokonaistyöaika. Heissäkin oli enemmän miehiä kuin naisia.

Kun puhutaan muista kuin epätyypillisistä työsuhteista, Nätin ja Anttilan tutkimuksen piirtämä kuva työajoista tietotyössä antaa osviittaa siitä, keiden tekemä työ hankaloittaa eniten perhe-elämää. Ei tosin yksiselitteisesti. Esimerkiksi epämääräistä ja kokonaistyöaikaa tekevät voivat liukumilla parantaa työn ja yksityiselämän yhteensovittamista mm. huolehtimalla lastensa tarhaan tai kouluun menosta, pistäytymällä päivällä yksityisasioidella jne. (Uhmavaara ym. 2003, 136; Kivimäki & Otonkorpi-Lehtoranta 2003, 39-50). Toisaalta niin työmatkojen pituus kuin lastenhoitokin asettavat liukumille selkeät rajansa. Tässä suhteessa on hälyttävää, että yhä useampi työntekijä joutuu ottamaan töitä muualta kuin sieltä, missä asuu, tai päinvastoin hankkimaan asunnon etäältä

työpaikastaan. Tuoreimman tutkimuksen mukaan työmatkat ovat saattaneet pidentyä jopa yli sadaksi kilometriksi. Näin pitkiä työmatkoja tekevät eniten nuoret naiset (20–29-vuotiaat) ja keskiikäiset miehet (40–49-vuotiaat) (HS 24.8.2003). Työmatkoista koituvat rasitteet jakautuvat siis epätasaisesti palkkatyöväestön parissa.

Sama pätee lastenhoidon ja työssäkäynnin suhteeseen. Työaikojen epävakaistuminen ja niiden rajojen hämärtyminen pakottavatkin työntekijät vapaaehtoisesti kehittämään perhetason selviytymisstrategioita. Se ei ole helppoa, sillä kuten HS otsikoi Kotivinkkilehden TNS Gallupilla teettämää tutkimusta, ”Kiire ja pitkät työpäivät haittaavat lasten kasvatusta” (HS 25.2.2004). Kun perheessä on pieniä lapsia ja kun miehet tekevät yli 40-tuntisia työviikkoja, vaatimukset työn ja perhe-elämän yhteensovittamisesta sekä lasten kasvatuksesta kaatuvat naisen niskoilta (mt. 36). Tässä suhteessa Suomi ei tee poikkeusta. Vastaava havainto on tehty Englannissa, Ruotsissa, Ranskassa, Saksassa, Espanjassa ja Kreikassa (Crompton 2002, 545; Nolan 2002, 122). Kotityöt ovat myös entisestään lisääntyneet 1990-luvulla ja ne ovat edelleenkin suurimmaksi osaksi naisten kontolla (Niemi & Pääkkönen 2001, 9-12; Nätti & Anttila 2002, 77). He ovat myös omasta mielestään pakotettuja luopumaan miehiä enemmän muusta perhe-elämästään.

Tämän vuoksi on ymmärrettävää, että naiset ilmoittivat miehiä useammin perheristiriidoista, jotka olivat lähtöisin työaikapaineista. Ne olivat yleisimpiä 25–45-vuotiailla naisilla, sillä kodin ja perheen perustaminen ja rakentaminen osuvat juuri tuohon ikäkauteen. Ristiriitojen merkitystä ei ehkä kuitenkaan tule korostaa, sillä vain 5 % Nätin ja Anttilan vastaajista sanoi, että niitä on paljon. 45 % heistä ilmoitti, että niitä oli silloin tällöin ja 39 % sanoi, että niitä soviteltiin yleensä kaikessa rauhassa (Nätti & Anttila 2002, 77). Toisaalta niitä ei pidä vähätelläkään, sillä englantilaisen tutkimuksen mukaan erityisesti miesten pitkät työviikot ja samalla heidän vahva sitoutumisensa työpaikkaansa tekevät sovittelun vaikeaksi (Nolan 2002, 122-124).

Tietotyö ei siis ole ylitöiden tekemisen suhteen poikkeusasemassa. Yleistäen voidaan todeta, että uudet joustavat työajat asettavat perheille kasvavia paineita ja että juuri perheet ja niissä useimmiten naiset joutuvat joustamaan eniten. Perheiden sisäiset ristiriidat kasvavat ja kun kynnyksellä on alentunut, ratkaisuun päädytään aikaisempaa useammin, joskaan ei pelkästään työhön liittyvien asioiden vuoksi. Avioeroisuuden kasvu, lisääntynyt karrierismi naisten(kin) keskuudessa ja halu toteuttaa itseään suosivat puolestaan yksinasumista, joka onkin huippuluokkaa Suomessa (Hyvinvointikatsaus 4/1999, 45). Toisin sanoen työssä, nimenomaan työajoissa, tapahtuneet muutokset kytkeytyneinä muunlaisiin sosiaalisiin trendeihin ovat panneet entisenlaisen modernin

ydinperheen, yhteiskunnan perussolun, ahtaalle ja saaneet sen joustamaan. Niinpä sillä, että Suomesta on tullut työajoiltaan yksi joustavimmista EU-maista, on kova hintansa, jota eivät maksa niinkään suomalaiset yritykset, vaan perheet.

5.2 Suku ja muut lähisiteet

Vaikka työelämän taholta perheeseen kohdistuva paine onkin kasvanut, sosiaalisten siteiden merkitys suomalaisten elämässä ei sinänsä ole pienentynyt. Niihin on sen sijaan ilmaantunut uudenlaisia painotuksia. Kuten modernisaatioteorian mukaan voidaan odottaakin, suvun institutionaalinen asema ihmisten arjessa on kokonaisuudessaan heikentynyt (ainakin tapaamistiheydellä mitattuna), vaikka kotoa muutetaan entistä myöhemmin (Saarelma 2003, 10-11) ja vaikka sukututkimuksen ja omien sosiaalisten juurien penkomisen suosio on räjähdysmäisesti lisääntynyt.

Sukusiteet ovat kuitenkin tärkeitä ydinperheessä vielä silloin, kun lapsiluku on pieni ja kun lapset ovat juuri aikuistumassa. Lapset, erityisesti pojat, ja vanhemmat tapailevat paljon juuri silloin, eivät niinkään velvollisuudesta kuin siksi, että pojat ovat usein kaikenlaisen avun tarpeessa. Iän karttuessa tapaamiset harvenevat. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että vanhemmat hylkäävät kokonaan lapsensa tai lapset vanhempansa. Lapset kantavat edelleen huolta huonokuntoisista vanhemmistaan (Melkas 2003, 91-92). Nykyiset vastuunkantajat kuuluvat kuitenkin valtaosin 60-lukulaisten sukupolveen, jolle velvoitemoraali on vielä tuttua. He eivät ole valmiita sysäämään vanhempiaan yksinomaan kuntien harteille. On vaikeata sanoa, miten individualistisemmin suuntautuneet nuoremmat sukupolvet tulevat suhtautumaan sairaisiin vanhempiinsa.

Spekulointia on kuitenkin turha jatkaa, sillä se on jo nyt selvää, että sukusiteet ovat vahvat ainoastaan nuorella iällä. Naapuruus- ja erityisesti ystävyysuhteet astuvat kuvaan osin samassa ikävaiheessa ja syrjäyttävät sukusuhteet sen jälkeen. Naapuruussuhteita syntyy todennäköisimmin silloin, kun perheellä on pieniä lapsia. Silloinkin naapuruussuhteet ovat sukupuolittuneita. Pienet lapset ”saattelevat” etenkin naiset tekemisiin toistensa kanssa. Kun pikkulapsia ei ole, naapuruussuhteita ilmenee lähinnä pientaloalueilla tai maaseudun taajamissa. Kaupunkien kerrostaloalueilla naapuruussuhteet ovat yleensä anonyymejä, ellei oteta huomioon iäkkäitä naisia, jotka hakevat aktiivisesti naapuruuskontakteja kaupunkimaisissakin oloissa.

Jos naapuruussuhteet ovat naispainotteisia, ystävyysuhteet ovat miesvaltaisia. Miehet tapailevat useastakin eri syystä kavereitaan useammin kuin naiset. Myös iällä on merkityksensä ystävyysuhteita. Ne ovat tiiviimmillään nuorten aikuisten parissa, ja heikkenevät sen jälkeen. Yleisenä trendinä on kuitenkin se, että yhteydet ystäviin ovat vahvistuneet kaikissa ikäryhmissä, kun lähestytään vuosituhannen vaihdetta. Juuri tällaisen epävirallisen sosiaalisuuden merkitys on kasvanut Suomessa. Sen ominaislaatu riippuu kuitenkin sosioekonomisesta statuksesta ja työllisyydestä. Korkean sosioekonomisen aseman omaavat työlliset miehet ovat paljon tekemisissä työtovereidensa kanssa työajan jälkeenkkin, kun taas alhaisen statuksen työssä olevat ja ei-työlliset miehet seurustelevat ystäviensä kanssa. Kun edellisille näyttävät työtoverit muodostavan ajankäytössä kilpailijan perheelle, jälkimmäisille (muut) ystävät ovat samassa asemassa.

Riippuu epäilemättä kulloisestakin elämäntilanteesta kumpi näistä sosiaalisten suhteiden tyypistä, työtoverit vai (muut) ystävät, on tärkeämpi resurssi. Pitää siis edelleenkin paikkansa, että ystävyysuhteet ovat ”elämän suola” sekä samalla tuki ja turva eläköityvälle Suomelle. Työikäisten suhteen tilanne on mutkikkaampi. Ystävät ovat toki tärkeitä kaikenikäisille, mutta työtovereiden merkitys korostuu, kun työelämässä siirrytään yhä projektimaisempiin ja sen mukaan katkonaisempiin työuriin. Vaikka koulutuksen tärkeys onkin korostunut yhteiskunnassamme, tuulinen työelämä vanhentaa tietomme ja taitomme muutamissa vuosissa. Silloin ei ole niin tärkeätä se, mitä tietää, vaan se, keitä tuntee ja keiden kanssa on ”hyvää pataa” (vrt. Pahl 2000, 157).

6 Yhteenveto

Olen käsitellyt artikkelissani kansalaisyhteiskuntaa ja keskittynyt kolmeen osioon, yhdistyksiin, sosiaalisiin liikkeisiin sekä perheeseen ja epävirallisiin verkostoihin. Ensimmäisessä osiossa havaittiin, että 1990-luvun taloudellisen ja hallinnollisen myllerryksen myötä Suomen kansalaisyhteiskunta on muuttanut perustavasti. Vanhat poliittis-ideologiset yhdistykset ovat menettäneet jalansijaa samalla, kun uudenlaiset harrastepiirit, urheiluseurat, kylä- ym. toimikunnat sekä sosiaali- ja terveysalan yhdistykset ovat yleistyneet merkittävästi. Kun juuri kansalaisyhteiskunnan yhdistykset ovat sosiaalisen pääoman standarditeorian mukaan keskeinen sosiaalisen pääoman indikaattori, suomalaisen sosiaalisen pääoman ei voida sanoa olevan kriisissä. Päinvastoin näyttää siltä, että juuri uudentyyppiset yhdistykset lisäävät jäsenten luottamusta tuntemattomiin ihmisiin, mitä myös pidetään vahvan sosiaalisen pääoman merkinä. Sen sijaan jää avoimeksi, missä määrin ne lisäävät luottamusta suomalaisiin instituutioihin. Uudet harrastuspiirit

voivat muodostaa tärkeitä kotimaankaupan kuluttajaryhmiä ja tässä mielessä kohentaa suomalaisen kansantalouden toimintaa, mutta vanhojen taloudellis-poliittisten yhdistysten korvaajiksi niistä ei ole tässä suhteessa sen paremmin kuin hyvän hallinnon kannaltakaan. Merkitystään lisänneet uudet sosiaali- ja terveystalouden yhdistykset voivat sen sijaan olla hyödyllisiä kummassakin suhteessa.

Mitä tulee ay-liikkeeseen, joka on sekä yhdistysmuotoinen että aktiiviensa näkökulmasta myös kollektiivinen liike, sen suhteen pätee ylläsanottu. Se on edistänyt suomalaista hyvää hallintoa (esim. tukenut hyvinvointivaltiota) sekä osaltaan auttanut Suomen kansantaloutta toimimaan tehokkaasti. Tämä johtuu siitä, että se on joustanut etenkin aikakysymyksissä. Työajoista sovitaan yhä enemmän yritystasolla suhdanteiden mukaisesti. Palkoissa ei sen sijaan ole joustettu kuin ylöspäin, mutta maltillinen tulopolitiikka on taannut myös suomalaisen talouden toimivuuden ainakin tähän saakka. Mitä ay-liikkeen jäsenkunnan sisäinen eriytyminen sitten saa aikaan tulevaisuudessa, jää nähtäväksi. Yhtäältä voitaisiin olettaa, että perinteisten SAK-laisten liittojen jäsenkunnan yksilöllisen orientaation vahvistuminen lisää valmiuksia yrityskohtaisiin sopimuksiin. Toisaalta kollektiivisen orientaation kasvu akavalaisten liittojen parissa johtaa päinvastaiseen johtopäätökseen, lisääntyvään valmiuteen tehdä vain liittotasoisia sopimuksia ja tukea niiden syntymistä tarpeen tullen jopa lakoin.

Toinen osin yhdistysmuotoinen sosiaalinen liike tarkastelussani oli ympäristöliike. Sen toiminta on ollut viime vuosisadan lopulla mielenkiintoisen aaltomaista. Aaltoja on ollut kaikkiaan neljä, ja jokainen niistä on saanut aikaan merkittäviä muutoksia niin kansalaisten ympäristöasenteissa kuin myös luonnonympäristön hallinnossa (ministeriö, lakeja jne.). Jälkimmäiset ovat olleet merkittäviä institutionaalisia uutuuksia, jotka ajoittaisesta vastustuksesta huolimatta on aikaa myöten hyväksytyt jo siksi, että ne ovat saaneet suomalaisten enemmistön tuen, ja sen tähden, että EU on ajanut joitakin hankkeita. Ympäristöliikkeen neljäs vaihe on kuitenkin edellisessä suhteessa poikkeuksellinen. Sen edustajien tekemät iskut kettu- ym. tarhoihin on tuomittu julkisesti ja koko liike on marginalisoitunut. Samalla se on pirstoutunut pieniksi kuppikunniksi, josta voi päätellä, että ympäristöliikkeen neljäs aalto katoaa historiaan.

Työni kolmantena tarkastelukohteena olivat perhe ja epäviralliset verkostot. Erityisesti taloudessa toteutunut myllerrys ja työaikojen joustavoituminen ovat asettaneet perheen kovalle koetukselle. Nimenomaan perheet ovat viime kädessä se perussolu, joka on taannut taloutemme sujuvuuden. Tämä on kuitenkin toteutunut suurin inhimillisin kustannuksin. Erityisesti naiset perheissä ovat joutuneet kantamaan talouden aikajoustoista koituneet rasitukset. Sen seurauksena he ovat

mielestään joutuneet luopumaan osasta kotitöitä ja tinkimään harrastuksistaan. Tämä on luonnollisesti heijastunut perheisiin lisääntyneinä ristiriitoina. Niiden käsittelyssä suku on edelleenkin tärkeä, mutta institutionaaliselta merkitykseltään pienenevä voimavara. Ystävyys-suhteet ovat korvanneet sen kasvavassa määrin. Jos sukuyhteisö edustaa negatiivista, sitovaa sosiaalista pääomaa, kehitys voidaan nähdä positiivisen, silloittavan sosiaalisen pääoman kasvuna. Valitettavasti hyvä ei tässäkään jakaudu tasan sukupuolten kesken. Naisilla on vähemmän aikaa ystävilleen kuin miehillä. Naiset tulevat tuskin tyytymään tähän asiintilaan. Vapaaehtoisen yksinasumisen, avioitumisesta ja lapsen teosta pidättymisen jne. voidaan nähdä olevan epäsuoria merkkejä siitä, miten naiset osaltaan ovat ratkaisemassa itselleen epäedullisen tilanteen.

Kirjallisuus

Akavan järjestötutkimus (2002). Helsinki: Akava.

Allardt E. (1976): Hyvinvoinnin ulottuvuuksia. Porvoo: WSOY.

Archer M. (1988): Culture and Agency. The Place of Culture in Social Theory. Cambridge: Cambridge University Press.

Burchell, B. (2002): The prevalence and redistribution of job insecurity and work intensification. In Burchell, B., Lapido, D. & Wilkinson, M. (eds.) Job Insecurity and Work Intensification. London: Routledge.

Blåfield, A. (2003): Kun hyvä tahto ei riitä, HS 11.2.

Castells, M. (1996): The Rise of the Network Society. The Information Age: Economy, Society and Culture. Volume I. Malden: Blackwell.

Castoriadis, C. (1987): The Imaginary Institution of Society. Cambridge: MIT.

Crompton, R. (2002): Employment, flexible working and the family. The British Journal of Sociology. Vol. 53, No 4, pp. 537-558.

Dufva V. (2003): Sosiaali- ja terveysjärjestöperheet kuvassa, teoksessa J. Niemelä & V. Dufva (toim.), Hyvinvoinnin arjen asiantuntijat. Sosiaali- ja terveysjärjestöt uudella vuosisadalla. Juva: PK-kustannus, ss. 11-29.

EVA (2001): Erilaisuuksien Suomi. Raportti suomalaisten asenteista. Helsinki.

Habermas J. (1987): The Theory of Communicative Action. Volume 2: Lifeworld and System: The Critique of Functionalist Reason. Cambridge: Polity.

- Hegel G.W.F, (1973): Hegel i Urval. Tapiola: Gidlunds.
- HS, (2001): Suomen työelämä joustavimpia Euroopassa. 14.9
- HS, (2002): Suomalaisen ostovoima neljänneksi heikoin EU:ssa 9.10
- HS, (2003): Yksinhuoltajien määrä kasvoi ja tulot putosivat 1990-luvulla 24.1
- HS, (2003): ”Aikapula ja kiire rasittavat työssäkäyviä vanhempia” 3.2
- HS, (2003): Kiire ja pitkät työpäivät haittaavat lasten kasvatusta 25.2
- HS, (2003) Suomalaiset entistä tyytyväisempiä talouteensa 25.3.
- HS, (2003): ”Keski-ikäinen mies puurtaa pisintä työviikkoa” 14.8
- HS, (2003): ”Pitkistä työmatkoista aiheutumassa uusia ongelmia” 24.8.
- HS, (2004)Väkivaltaa yhtä paljon kuin muita pahoinpitelyjä, 25.2.
- Hems L. C. & Tonkis F,(2000): Introduction. In F. Tonkis, A. Passey & N. Fenton, Trust and Civil Society. Hampshire & London: McMillan Press, pp. 6-17.
- Husso M. (2003): Mielekästä elämää etsimässä. Suuri valinta -tutkimus ET-lehti 2/2 helmikuu, ss. 23-28.
- Hyvinvointikatsaus (1999): Yksin ja yhdessä. Sinkkuelämää, yhteisöllisyyttä ja erillisyyttä 45-
- Ilmonen, K. (1995):Yhdessä ja yhteisesti vai erillään ja yksilöllisesti? Helsinki: Liikealan ammattiliiton jäsentutkimus.
- Ilmonen, K. (1998): Moderniteetti ja moraali. Helsinki: Gaudeamus.
- Ilmonen, K. & Jokivuori, P. & Kevätsalo, K. (2002): Luottamus, luottavaisuus ja paikallinen sopiminen. Kansantaloustieteellinen aikakauskirja 1, ss. 56-69.
- Ilmonen K. & Kevätsalo K. (1995): Ay-liikkeen vaikeat valinnat. Sosiologinen näkökulma ammatilliseen järjestäytymiseen Suomessa. Tutkimuksia 59. Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitos.
- Joas, H. (1993): Pragmatism and Social Theory. Chicago: University of Chicago Press.
- Juppi, P. (2003) Eläinoikeusliike määrittelykamppailun ja marginalisoinnin kohteena, teoksessa P. Juppi ym. (toim.), Liike-elämää. Vastakulttuurinen radikalismi vuosituhannen vaihteessa. Jyväskylä: SoPhi, ss. 141-177.
- Karisalmi S. (2001): Työelämän laatu ja eläkesuuntautuminen, Fors S., Karisalmi S. & Tuuli P. Työyhteisö, jaksaminen ja eläkeajatuksat. Helsinki: Eläketurvakeskuksen raportteja 2001: 26.
- Kauhanen, M. (2003): Osa-aikatyö palvelualoilla. Helsinki: PT Tutkimuksia 88.

Kauppinen, I. (1999): Kevyttä ruokaa ja vahvoja arvostuksia. Moraalinen toimijuus vegaaniuden kontekstissa. Sosiologian pro-gradu -tutkielma. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, Yhteiskuntatieteen ja filosofian laitos.

Keane J. (1998): *Civil Society. Old Images, New Visions*. Padstow: Polity Press.

Kivimäki, R. & Otonkorpi-Lehtoranta, K. (2003): *Pomot ja perheet. Työelämä ja perheiden hyvinvointi*. Helsinki: Edita.

Kjaernes, U (1999): Food Risk and Trust Relations. *Sociologisk Tidskrift* 4, pp 265-284

Konttinen, E. & Peltokoski, J. (2004). *Ympäristöliikkeen neljäs aalto*. Jyväskylä: Sophi.

Lahti P. (2003): Järjestöjen edunvalvonta, teoksessa J. Niemelä & V. Dufva (toim.), *Hyvinvoinnin arjen asiantuntijat. Sosiaali- ja terveysjärjestöt uudella vuosisadalla*. Juva: PK-kustannus, ss. 86-93 .

Lundbom, P & Rinne, J (2003): Eläinaktivismi ja poliittinen osallisuus. *Identiteettipoliittikkaa radikaaliliikkeessä?*, teoksessa P. Juppi ym. (toim.), *Liike-elämää. Vastakulttuurinen radikalismi vuosituhaten vaihteessa*. Jyväskylä: SoPhi ss.181-210.

Melkas, T. (2003):. *Sosiaalisesta muodosta toiseen. Suomalaisten yksityiselämän tarkastelua vuosilta 1986 ja 1994*. Helsinki: Tilastokeskus.

Niemi, I. & Pääkkönen, H. (2001): *Ajankäytön muutokset 1990-luvulla*. Helsinki: Tilastokeskus. *Kulttuuri ja viestintä* 6.

Nolan J. (2002): The intensification of everyday life, in Burchell, B., Lapido, D. & Wilkinson, M. (eds.), *Job Insecurity and Work Intensification*. London: Routledge.

Nähti, J. & Anttila, T. (2002): teoksessa M. Härmä & T. Nupponen, *Työn muutos ja hyvinvointi tietoyhteiskunnassa. Sitran raportteja 22*. Helsinki: Sitra, ss. 68-80.

Offe, C. & Fuchs, S. (2002): A Decline of Social Capital? The German Case, in R. Putnam (ed.), *Democracies in Flux. The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. Oxford: Oxford University Press, pp. 189-243.

Pahl, R. (2000): *On Friendship*. Padstow: Polity.

Passey A & Tonkiss F, (2000): *Trust, Voluntary Association and Civil Society*, in In F. Tonkis, A. Passey & N. Fenton, *Trust and Civil Society*. Hampshire & London: McMillan Press, pp. 31-50.

Peltokoski, J. (2003): *Elämä politiikkana. Vegetarismi ja veganismi protestin tihentyminä*. Teoksessa P. Juppi, J. Peltokoski & M. Pyykkönen (toim.) *Liike-elämää. Vastakulttuurinen radikalismi vuosituhaten vaihteessa*. Jyväskylä: SoPhi; ss. 91-111.

Putnam, R. (1993) *How to make democracy work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Putnam, R. (2000): *Bowling alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.

- Pykönen, S.(2003): Määräaikaiset ja vakinaiset työsuhteet työelämässä. Sosiologian pro gradu. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto. Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos
- Rothstein, B. (2002): Social Capital in the Social Democratic State, in R. Putnam (ed.), Democracies in Flux. Oxford: Oxford University Press, pp. 289-332
- Saarelma, V. (2003): Suomalaisen nuorison tie elättäjistä kuluttajiksi. Tietoaika/ Syyskuu.
- Sassatelli, R. & Scott, J. (2001): Novel Food, New Markets and Trust Regimes. European Societies. Vol 3/2 pp. 217-244
- Siisiäinen, M. (2002): Yhdistysten nykytila ja kehityksen suunnat, teoksessa V. Riikonen & M. Siisiäinen (toim.) Yhdistystoiminnan uusjako. Helsinki: Opintotoiminnan Keskusliitto OK ry.
- Takala, M. (2003): Uusien osa-aikaeläkeläisten määrä kaksinkertaistui. Työeläke 2, ss. 8-9.
- Tarmio J. (2003): Rivigolfarin muotokuva. Suomen Golflehti 7, ss.50-57.
- Tonkiss, F. (2000): Trust, Social Capital and Economy, in F. Tonkiss, A. Passey, N. Femton & L.C. Hems (eds.), Trust and Civil Society. Wiltshire: MacMillan.
- Uhmavaara, H., Jokivuori, P., Ilmonen, K. & Kairinen, M. (2003): Vastavuoroisuus on valttia. Tutkimus työaikojen joustojärjestelyistä. Työssä jaksamisen ohjelma 2003. Helsinki: Työministeriö.

YHTEISKUNNALLISEN ENNAKOINNIN ROOLI TULEVAISUUDEN HAASTEIDEN TUNNISTAMISESSA

Markku Wilenius
Tulevaisuuden tutkimuskeskus

TIIVISTELMÄ

Tutkimusasetelma

Tässä hankkeessa tarkastellaan tulevaisuuden monitoroinnin, strategisen ennakoinnin ja yhteiskunnallisen päätöksenteon kannalta sitä, kuinka eri tutkimusyksiköissä ja valtionhallinnossa on tunnistettu 1980-luvun alusta kehityksen kannalta tärkeitä yhteiskunnallisia ja taloudellisia haasteita. Tarkoitus on siis arvioida sitä, mikä painoarvo tulevaisuuteen suuntautuvalla taloudellisella ja yhteiskunnallisella tutkimuksella on ollut viimeisten vuosikymmenten aikana suomalaisessa yhteiskunnassa ja kuinka se on auttanut Suomea kehittymään kilpailukykyiseksi taloudeksi globalisoituneilla markkinoilla.

Tutkimuksen lähtökohtana on näkemys, jonka mukaan tutkimuslaitokset sekä muut tulevaisuutta monitoroivat instituutiot valtionhallinnon sisällä ovat tärkeässä asemassa sosiaalisissa innovaatiojärjestelmissä. Ne ovat legitiimejä tiedon tuottajia ja niiden tuottamalla tiedolla saattaa olla merkittäväkin vaikutus kollektiivisiin poliittisiin ja sosiaalisiin uudelleenarviointiprosesseihin. Tutkimuslaitoksilta odotetaan, että ne kykenevät ennakoimaan merkittävällä tavalla yhteiskunnallisia haasteita ja tuottamaan uutta, kriittistä tietoa. Tutkimusinstituutiot voivat kuitenkin yhtä hyvin olla sokeita olemassa oleville epäkohdille tai uusille haasteille ja muutoksille siinä missä muukin yhteiskunta.

Artikkelin keskeisenä haasteena on siis selvittää, kuinka hyvin Suomessa on osattu ennakoida yhteiskunnan ja talouden kehittymistä. Toisaalta tutkimuksellinen haaste koskee sitä, millaisia strategisia panostuksia ja innovaatioita talouden ja yhteiskunnan kehittämiseen Suomessa on erityisesti laman jälkeen pystytty luomaan. Näin kyse on yhtäältä yhteiskunnallisen ennakoinnin kehittymisestä sekä toisaalta tutkimukseen perustuvan ennakoinnin kehittymisestä. Tässä suhteessa on tutkittu paitsi sitä, mitä asioita ja ilmiöitä on

tunnistettu, myös sitä, mitä katvealueita on jäänyt tulevaisuuden monitoroinnin ulkopuolelle.

Tutkimuksen lähtökohtana ovat siten seuraavat tarkennetut kysymykset:

- a) Kuinka 1990-luvun taitteen lama pystyttiin ennakoimaan?
- b) Kuinka Suomen kipuaminen kansainvälisten kilpailukykyindeksien huipulle 1990-lopussa kyettiin ennakoimaan?
- c) Onko tähän kehitykseen liittynyt merkittäviä yhteiskunnallisia innovaatioita?

Tutkimuksen teoreettinen intressi lähtee siitä, millainen rooli tutkimusinstituutioilla ja tutkimustiedolla on kognitiivisten viitekehysten, yhteiskunnallisten arvojen ja normien sekä teoreettisten ja ideologisten paradigmojen uusiutumisessa ja edelleen poliittisen regiimin kehittymisessä (ks. North 1991). Viime kädessä tämä järjestelmä tuottaa yhteiskunnallisia käytäntöjä, joka sitten ilmenevät tietynlaisina suorituksina (*performance*). Lisäksi kysytään, minkälaisia taustateorioita ja ennakointimenetelmiä on minäkin aikana käytetty ja miten tämä on heijastunut saavutettuihin tuloksiin.

Suomessa yhteiskunnan kannalta strategisesti merkittävää tutkimustietoa on tuotettu ennen kaikkea yliopistollisissa yksiköissä, valtionhallinnossa sekä etujärjestöjen tutkimuslaitoksissa. Erityisen merkittävä rooli ja ”puolivirallinen” status on ollut taloudellisilla tutkimuslaitoksilla (Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA, Valtion taloudellinen tutkimuslaitos VATT, Palkansaajien tutkimuslaitos PT, Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos). Näiden lisäksi erityisesti työministeriö on tuottanut pitkän aikavälin ennusteita työvoimaan kysyntään ja tarjontaan liittyen, mutta myös esimerkiksi sosiaalisektorilla on ennakoitu tulevaisuuden haasteita. Myös hallituksen, etujärjestöjen ja Suomen Pankin yhteistyöelin Talousneuvosto on merkittävä talouspoliittisen tiedon tuottaja. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnasta on niin ikään tullut keskeinen tulevaisuustiedon tuottaja.

Artikkelin primääriaineiston muodostavat yhtäältä puolistrukturoidulla menetelmällä suoritettut asiantuntijahaastattelut ja toisaalta kirjalliset dokumentit. Tulkinta perustuu vahvasti haastatteluihin. Haastateltavat (16 kpl) ovat kaikki korkean tason asiantuntijoita, jotka edustavat tutkimuslaitoksia sekä valtionhallintoa. Haastateltavat on valittu siten, että he kaikki omaavat pitkän perspektiivin tutkimuksen kysymyksenasetteluihin ja ovat siten olleet merkittävässä asemassa suomalaista monitorointijärjestelmää kehitettäessä. Haastatteluiden avulla on pyritty kaivamaan esiin myös sellaista hiljaista tietoa, jota ei ole dokumentoitu

kirjoihin ja artikkeleihin. Tavoitteena on siis ollut asiantuntijahaastatteluita ja dokumentteja käyttäen koota artikkeleihin sellaista tietoa, jonka avulla pystyttäisiin paremmin ymmärtämään sitä, minkälainen rooli yhteiskunnalliseen ennakkointiin ja strategiseen päätöksentekoon soveltuvalla tiedolla on ollut Suomessa viimeiset 20 vuotta.

Taustaoletuksena on, että tutkimuksella on merkittävä rooli niiden kognitiivisten mallien (*cognitive frames*) tuottamisessa, jotka viime kädessä määrittävät yhteiskuntapoliittista päätöksentekoa. On selvää, että tutkimuksen ja ennakkoinnin rooli on kasvanut merkittävästi viimeisten kahden vuosikymmenen kuluessa. Tämä johtuu niin tutkimusmenetelmien kuin yleensäkin strategisen ajattelun kehittymisestä yhteiskunnassa. Olen lähtenyt oletuksesta, jonka mukaan yksi merkittävä tekijä Suomen kilpailukyvyn merkittävälle vahvistumiselle 1990-luvulla on ollut sellainen vähitellen syntynyt tiedon tuottamisen järjestelmä, joka on osaltaan mahdollistanut riittävän hyvin informoidun yhteiskunnallisen päätöksenteon. Olen myös lähtenyt liikkeelle hypoteesista, että ennakkoinnin haasteet liittyvät suomalaisessa keskustelussa tapahtuneeseen siirtoon ”suunnittelutaloudesta” ”kilpailutalouteen”.

Johtopäätöksiä

1. Suomen syöksymistä lamaan 1990-luvun alussa ja erityisesti laman syvyyttä ei pystytty juurikaan ennakoimaan, joskin kriisin merkkejä luettiin eri puolella tutkimussektoria.

Vaikka eräät tahot saattoivatkin nähdä vaarat, jotka liittyivät pääomavirtojen vapautumiseen, ei tutkimussektori kyennyt selvästi ennakoimaan laman syvyyttä, johon Suomi 1990-luvun alussa joutui. Toisaalta sekä valtionhallinnossa että tutkimuslaitoksissa nähtiin, että tarjonnan raju kasvu finanssimarkkinoilla saattaisi olla pitkällä aikavälillä ongelmallista, mutta tätä enemmän oltiin huolestuneita uhkaavasta työvoimapulasta. Toisaalta sellaisia tekijöitä kuin Neuvostoliiton romahtaminen ja siitä seurannut viennin lasku ei kyetty ennakoimaan ja tästä syystä laman syvyys yllätti niin tutkimussektorin kuin poliittiset päätöksentekijätkin.

Haastatteluiden ja kirjallisen materiaalin perusteella näyttää siis siltä, että konsensuseseen perustuva suunnittelutalouden aikana sen enempää ekonomistit kuin muutkaan yhteiskunnan toimijat eivät kerta kaikkiaan tohtineet katsoa tosiasioita silmiin eivätkä siksi pystyneet ennakoimaan laman tuloa. Nekään, jotka näkivät vaaran merkit, eivät nähneet syöksyn

syvyyttä. Pankkikriisin merkkejä ei osattu tai haluttu lukea, eikä rahoitusmarkkinoiden vapauttamisen aikataulusta ja potentiaalisista seurauksista käyty avointa keskustelua. Sekä pankki- että rahakriisi tulivat enimmäkseen yllätyksenä sekä ekonomisteille että päättäjille. Esimerkiksi SITRAn talouspolitiikan johtamiskursseilla vuonna 1990 ei juurikaan käsitelty kriisin tekijöitä, vaikka katastrofaaliset prosessit olivatkin jo hyvin pitkällä (Pekkarinen 2003). Vahva konsensushenki ja osin tästä johtuva silkka tietämättömyys silloisen talouden vääristyneistä pohjavirroista esti ekonomisteja ja päätöksentekijöitä ennakoimasta tulevaa lamaa.

2. 1990-luvun alusta taloudelliset ja elinkeinorakenteen muutosta kuvaavat ennustemallit alkoivat nopeasti kehittyä, mutta rakennemuutoksen rajuutta ei osattu ennakoida.

Pahimman taloudellisen laman aikaan 1990-alussa alkoi näkyä ensimmäisiä merkkejä siitä, että Suomen talouden rakenne on monipuolistumassa siten, että elektroniikkateollisuudesta alkoi kehittyä merkittävä vientiala. Esimerkiksi työministeriössä tuotettiin vuonna 1991 Työvoima 2000 -raportti, jossa ennustettiin Suomeen merkittävää talouskasvua vuosikymmenen lopulle. Tämä ennuste pitikin aika hyvin paikkansa, mutta toisaalta malli myös ennakoiti työttömyyden merkittävää laskua, joka ei toteutunut. Tämä johtui mm. siitä, että tuottavuuden reilu kasvu teollisuudessa söi ne työpaikat, jotka talouden kasvun arvioitiin tuottavan.

Kaiken kaikkiaan ennakointiin kohdistuvien haasteiden voidaan arvioida kasvaneen dramaattisesti viimeisen 20 vuoden aikana. Ennen maailmantalouden uudella vaihteella tapahtunutta integroitumista Suomi oli suljetumpi talous, jonka sykli noudatti kuitenkin eräänlaista kaavaa. Suhdannedynamiikka oli hyvin samantyyppinen. Erityisen suhdanneherkkiä olivat aiemmassa vaiheessa lähinnä Suomen viennistä vastaava metsäteollisuus sekä myöhemmin metalliteollisuus. Talouden toimintaympäristön kansainvälistyminen sekä ICT-klusterin kasvu toivat kuitenkin aivan uuden piirteen suomalaisen suhdannesyklin ymmärtämiseen. Suomen talouden integroituminen osaksi maailmantaloutta on merkinnyt sitä, että viiveet lyhenevät, muutokset tapahtuvat äkisti ja globaalilla tasolla ja eteen tulee sen tyyppisiä suuren mittakaavan muutoksia, joita on perinteisillä kansantalousmalleilla erittäin hankala ennakoita. Vaikka menetelmät siis kehittyvätkin, todellisuus muuttuu vieläkin nopeammin.

3. Yhteiskunnallisessa ennakoinnissa tapahtui merkittävä käänne 1990-luvun alussa

On selvästi havaittavissa, että viimeistään 1990-luvun taitteessa koettu syvä lama toimi merkittävänä herätteenä sille sittemmin muotoutuneelle näkemykselle, jonka mukaan yhteiskunnallisesti ja poliittisesti merkittävän strategisen tiedon systemaattinen tuottaminen on yhteiskunnallisen päätöksenteon kannalta ensiarvoista. Tämä ilmeni erityisen selvästi päätöksessä perustaa vuonna 1993 eduskunnan tulevaisuusvaliokunta, jonka tehtäväksi tuli tuottaa tulevaisuuden kannalta relevanttia tietoa ja näkemyksiä strategisen päätöksenteon tueksi. Tulevaisuusvaliokunta onkin perustamisensa jälkeen tuottanut ja teettänyt kolme tulevaisuusselontekoa, jotka ovat syötemateriaalina sekä eduskunnan että hallituksen päätöksenteolle. Todettakoon, että Suomi on edelleen ainoa maa maailmassa, jolla on parlamentissaan virallisen statuksen saanut valiokunta, jonka tehtävänä on pohtia tulevaisuutta.

Tämä muutos on ilmennyt myös selvästi hallitustyöskentelyssä, jossa strategisen työn rooli kasvoi merkittävästi tultaessa 1980-luvulta 1990-luvulle. Haastateltavien arvioiden mukaan hallitusohjelmia toteutettiin vielä 1980-luvulla varsin leväperäisesti, kun taas 1990-luvulla hallitusohjelman muotoilut on tehty huomattavasti huolitellummin ja tutkimustietoa monipuolisesti hyödyntäen. Niitä on myös pystytty toteuttamaan enemmän suunnitelmien mukaan.

Kaiken kaikkiaan haastateltavat toivat esiin sen, että konsensus-henkisestä strategisesta kehittämistyöstä huolimatta, tai juuri siitä johtuen, suomalainen yhteiskuntapolitiikka kykeni tuottamaan merkittäviä sosiaalisia innovaatioita, jotka tukivat yhteiskunnan systemaattista kehittämistä 1990-luvulla. Näin Suomi kehitti rakenteellista uudistumiskykyään ja yhdisti siihen innovatiivisen lähestymistavan. Innovatiivisuus käsittää tässä erityisesti kaksi asiaa: a) mm. eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan avulla luotiin vahva institutionaalinen pohja yhteiskunnalliselle ennakoinnille ja kehittämistyölle ja b) tuotettiin tutkimus- ja selvittämistyön tuloksina jatkuvasti myös vaihtoehtoisia tulevaisuuspolkuja, joista valittiin ne, jotka saivat suurimman poliittisen kannatuksen. Näin Suomi pystyi hämmästyttävällä tavalla vastaamaan uuden ja avoimen kansainvälisen toimintaympäristön tuottamiin haasteisiin.

On vaikeaa ennakoida lyhyen aikavälin muutoksiin liittyvää dynamiikkaa. Tärkeintä lienee kuitenkin osata tunnistaa oikeat kysymykset. Poliittiseen järjestelmään liittyy hitauselementti, joka tekee siitä ennemmin kriiseihin reagoivan kuin proaktiivisesti toimivan. Suomikin teki haastateltavien arvion mukaan poliittisia päätöksiä ja muutoksia nimenomaan vasta kriisin yhteydessä. Osin tämä on johtunut siitä, että ongelmat ovat tulleet eteen niin nopeassa tahdissa. Vaikka siis tutkimus- ja tiedon tuottamisestori tunnistaisikin tulevaisuuden keskeisiä haasteita, voi poliittinen järjestelmä olla hidas reagoimaan niihin. Suomeen kehittyneet instituutiot, kuten eduskunnan tulevaisuusvaliokunta, talousneuvosto ja Sitran valmennusjärjestelmä edistävät omalla tavallaan sitä, että tuotettu tieto etenee poliittiseen päätöksentekoon.

4. Suomeen on viimeisen kahdenkymmenen vuoden kuluessa kasvanut eurooppalaisittain monipuolinen strategisen yhteiskunnallisen ennakoititiedon järjestelmä, joka kuitenkin vaatii vielä kehittämistä.

Monet haastateltavat arvioivat, että Suomessa ennakoitityö on eurooppalaisen mittapuun mukaan melko kehittyntä. Meillä on strategiseen yhteiskunnalliseen ennakointiin erikoistuneiden instituutioiden verkosto, joista keskeisimmät ovat eduskunnan tulevaisuusvaliokunta, valtioneuvoston talousneuvosto, valtioneuvoston tiede- ja teknologianeuvosto sekä Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra. Suomessa on myös varsin kehittynyt, edistyneeseen tietoteknologian käyttöön perustuva tiedollinen infrastruktuuri. Tilastopohja ja tilastointimenetelmät ovat kansainvälisessä vertailussa erittäin kehittyneitä, joskin esim. tilastokeskuksen tarjoaman datan korkea hinta hankaloittaa monien tutkijoiden työtä.

Menetelmien kehittämisen puolella tarvitaan kvalitatiivisten menetelmien kehittämistä kvantitatiivisten menetelmien rinnalle. Tämä toisi syvyyttä yhteiskunnan ja talouden muutosten tarkasteluun. Tämä liittyy isompaan paradigman muutokseen, jossa tulevaisuuden arvioinnin välineet ovat menetelmien, mallien sekä tietotekniikan jalostumisen myötä kehittyneet 1990-luvulta alkaen aivan uudelle tasolle. Erityisesti siirtyminen lineaarisista malleista ja trendiekstrapolaatioista monimutkaisempiin, epäjatkuvuuksia ymmärtäviin malleihin sekä skenaarioiden käyttö strategisen päätöksenteon tukena ovat suuresti edesauttaneet tulevaisuusajattelun läpimurtoa yhteiskunnallisessa päätöksenteossa.

Toisaalta tarvitaan myös syvenevää yhteistyötä tutkimuksen ja yritysten välillä. Monien haastateltavien mukaan yhteistyö on edelleen liian satunnaista ja siihen liittyvää potentiaalia ei ole kunnolla hyödynnetty. Tutkimuksessa tulisi kuulua enemmän kentän ääni ja tutkimusohjelmat tulisi jatkossa vielä enemmän rakentaa tähtäämään heikkojen signaalien lukemiseen siitä, minne kehittämispanoksia kannattaisi suunnata.

5. Suomessa kilpailutalouden diskurssi on voimistunut kautta 1990-luvun ja ilmenee hyvin voimakkaasti yhteiskunnan tulevaisuuden mahdollisuuksien monitoroinnissa..

Aineiston valossa suomalaisen yhteiskuntapolitiikan diskurssi ”koveni” huomattavasti 1990-luvulla. Osana siirtymää kilpailutaloudelliseen paradigmaan ryhdyttiin hyvinvointivaltion kehittämisen sijaan puhumaan ”tiedon ja osaamisen” Suomesta. Tämä selkeä politiikan painopisteen muutos ilmensi strategisen ennakkoinnin kasvanutta roolia yhteiskunnassamme.

Suomi siis omaksui mallioppilaan tavoin kilpailutaloudellisen diskurssin, joka muutenkin levisi räjähdysmäisesti 1990-luvulla globaaliin järjestelmään. Kansakunnan kieli ekonomisoitui ja talouspoliittinen diskurssi ryhtyi dominoimaan kaikkea yhteiskunnallista keskustelua. Tämä tapahtui yhteiskunnallisen toiminnan kaikilla tasoilla kulttuuripolitiikasta sosiaaliturvaan. Osaamiskurssi yhdisti koulutuksen ja teknologisen osaamisen.

Ekonomistit ovat luonnollisesti olleet tärkeä osa diskurssin muotoutumista ja he ovatkin saaneet varsin korostetuneesti tuoda esiin teesinsä kilpailukyvystä ja investointien tärkeydestä.

1 JOHDANTO JA TUTKIMUSASETELMA

Tässä artikkelissa pyritään tarkastelemaan tulevaisuuden monitoroinnin, strategisen ennakkoinnin ja yhteiskunnallisen päätöksenteon kannalta sitä, kuinka eri tutkimusyksiköissä ja valtionhallinnossa on tunnistettu 1980-luvun alusta kehityksen kannalta tärkeitä yhteiskunnallisia ja taloudellisia haasteita. Tarkoitus on siis arvioida, mikä painoarvo tulevaisuuteen suuntautuvalla taloudellisella ja yhteiskunnallisella tutkimuksella on ollut viimeisten vuosikymmenten aikana suomalaisessa yhteiskunnassa ja kuinka se on auttanut Suomea kehittymään kilpailukykyiseksi taloudeksi globalisoituneilla markkinoilla.

Tutkimuksen lähtökohtana on näkemys, jonka mukaan tutkimuslaitokset sekä muut tulevaisuutta monitoroivat instituutiot valtionhallinnon sisällä ovat tärkeässä asemassa sosiaalisissa innovaatiojärjestelmissä. Ne ovat legitiimejä tiedon tuottajia ja niiden tuottamalla tiedolla saattaa olla merkittäväkin vaikutus kollektiivisiin poliittisiin ja sosiaalisiin uudelleenarviointiprosesseihin. Tutkimuslaitoksilta odotetaan, että ne kykenevät ennakoimaan merkittävällä tavalla yhteiskunnallisia haasteita ja tuottamaan uutta, kriittistä tietoa. Tutkimusinstituutiot voivat kuitenkin yhtä hyvin olla sokeita olemassa oleville epäkohdille tai uusille haasteille ja muutoksille siinä missä muukin yhteiskunta.

Artikkelin keskeisenä haasteena on siis selvittää, kuinka hyvin Suomessa on osattu ennakoida yhteiskunnan ja talouden kehittymistä. Toisaalta tutkimuksellinen haaste koskee sitä, millaisia strategisia panostuksia ja innovaatioita talouden ja yhteiskunnan kehittämiseen Suomessa on erityisesti laman jälkeen pystytty luomaan. Näin kyse on yhtäältä yhteiskunnallisen ennakkoinnin kehittymisestä sekä toisaalta tutkimukseen perustuvan ennakkoinnin kehittymisestä. Tässä suhteessa on tutkittu paitsi sitä, mitä asioita ja ilmiöitä on tunnistettu, myös sitä, mitä katvealueita on jäänyt tulevaisuuden monitoroinnin ulkopuolelle. Tutkimuksen lähtökohtana ovat siten seuraavat tarkennetut kysymykset:

- d) Kuinka 1990-luvun taitteen lama pystyttiin ennakoimaan?
- e) Kuinka Suomen kipuaminen kansainvälisten kilpailukykyindeksien huipulle 1990-lopussa kyettiin ennakoimaan?
- f) Onko tähän kehitykseen liittynyt merkittäviä yhteiskunnallisia innovaatioita?

Tutkimuksen teoreettinen intressi lähtee siitä, millainen rooli tutkimusinstituutioilla ja tutkimustiedolla on kognitiivisten viitekehysten, yhteiskunnallisten arvojen ja normien sekä teoreettisten ja ideologisten paradigmojen uusiutumisessa ja edelleen poliittisen regiimin kehittämisessä (ks. North 1991). Viime kädessä tämä järjestelmä tuottaa yhteiskunnallisia käytäntöjä, joka sitten ilmenevät tietynlaisina suorituksina (*performance*). Lisäksi kysytään, minkälaisia taustateorioita ja ennakointimenetelmiä on minäkin aikana käytetty ja miten tämä on heijastunut saavutettuihin tuloksiin.

Suomessa yhteiskunnan kannalta strategisesti merkittävää tutkimustietoa on tuotettu ennen kaikkea yliopistollisissa yksiköissä, valtionhallinnossa sekä etujärjestöjen tutkimuslaitoksissa. Erityisen merkittävä rooli ja ”puolivirallinen” status on ollut taloudellisilla tutkimuslaitoksilla (Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA, Valtion

taloudellinen tutkimuslaitos VATT, Palkansaajien tutkimuslaitos PT, Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos). Näiden lisäksi erityisesti työministeriö on tuottanut pitkän aikavälin ennusteita työvoimaan kysyntään ja tarjontaan liittyen, mutta myös esimerkiksi sosiaalisektorilla on ennakoitu tulevaisuuden haasteita. Myös hallituksen, etujärjestöjen ja Suomen Pankin yhteistyöelin Talousneuvosto on merkittävä talouspoliittisen tiedon tuottaja. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnasta on niin ikään tullut keskeinen tulevaisuustiedon tuottaja.

Artikkelin primääriaineiston muodostavat yhtäältä puolistrukturoidulla menetelmällä suoritettut asiantuntijahaastattelut ja toisaalta kirjalliset dokumentit. Tulkinta perustuu vahvasti haastatteluihin. Haastateltavat (16 kpl) ovat kaikki korkean tason asiantuntijoita, jotka edustavat tutkimuslaitoksia sekä valtionhallintoa. Haastateltavat on valittu siten, että he kaikki omaavat pitkän perspektiivin tutkimuksen kysymyksenasetteluihin ja ovat siten olleet merkittävässä asemassa suomalaista monitorointijärjestelmää kehitettäessä. Haastatteluiden avulla on pyritty kaivamaan esiin myös sellaista hiljaista tietoa, jota ei ole dokumentoitu kirjoihin ja artikkeleihin. Tavoitteena on siis ollut asiantuntijahaastatteluista ja dokumentteja käyttäen koota artikkeliin sellaista tietoa, jonka avulla pystyttäisiin paremmin ymmärtämään sitä, minkälainen rooli yhteiskunnalliseen ennakkointiin ja strategiseen päätöksentekoon soveltuvalla tiedolla on ollut Suomessa viimeiset 20 vuotta.

Taustaoletuksena on, että tutkimuksella on merkittävä rooli niiden kognitiivisten mallien (*cognitive frames*) tuottamisessa, jotka viime kädessä määrittävät yhteiskuntapoliittista päätöksentekoa. On selvää, että tutkimuksen ja ennakkoinnin rooli on kasvanut merkittävästi viimeisten kahden vuosikymmenen kuluessa. Tämä johtuu niin tutkimusmenetelmien kuin yleensäkin strategisen ajattelun kehittymisestä yhteiskunnassa. Olen lähtenyt oletuksesta, jonka mukaan yksi merkittävä tekijä Suomen kilpailukyvyn merkittävälle vahvistumiselle 1990-luvulla on ollut sellainen vähitellen syntynyt tiedon tuottamisen järjestelmä, joka on osaltaan mahdollistanut riittävän hyvin informoidun yhteiskunnallisen päätöksenteon. Olen myös lähtenyt liikkeelle hypoteesista, että ennakkoinnin haasteet liittyvät suomalaisessa keskustelussa tapahtuneeseen siirtoon ”suunnittelutaloudesta” ”kilpailutalouteen”.

2 SIIRTYMINEN SUUNNITTELUTALOUDESTA KILPAILUTALOUTEEN JA YHTEISKUNNALLINEN ENNAKOINTI

Haastateltavat kutsuvat suomalaisen yhteiskunnan kyvyttömyyttä ennakoida ja välttää 1990-luvun alun lama nimellä ”kollektiivinen epäonnistuminen”. Kyseessä oli siis yhteiskunnallisen ennakkoinnin massiivinen epäonnistuminen. Mitä tällä käsitteellä voidaan ymmärtää? Missä mielessä siis 1990-alun lama oli merkki siitä, että yhteiskunnan kyky ennakoida oman toimintansa seurauksia oli kriittisen huono?

- (1) Eräät haastateltavat näkivät 1990-luvun vaihteen kriisin *konsensus-paradigman* huipennuksena. Konsensus-Suomen on katsottu usein katsottu lähteneen liikkeelle jo Korpilammen kokouksesta 1977, jolloin Suomen politiikan, talouselämän ja etujärjestöjen keskeiset edustajat kokoontuivat ja ryhtyivät synnyttämään Suomeen uudenlaista yhteishenkeä (ks. Taivalsaari 1990). Vahva konsensus-henki jatkui edelleen 1980-luvulla ja vaikutti siihen, että tulevaisuuden arviointia leimasi hyvin voimakkaasti kykenemättömyys tuottaa kriittisiä arvioita talouden kehityksestä. Kuten eräs haastateltava sanoi, tutkimuskentän, siis tiedonmuodostuksen ja sen hyväksikäytön näkökulmasta, kyseessä oli *sosiaalinen epäonnistuminen*, joka siis liittyi vahvasti myös tutkimusinstituuttien kyvyttömyyteen irtautua välittömistä intressipiireistään. Tämä piirre vaivaa edelleenkin talouspoliittista keskustelua, mutta 1990-luvun vaihteessa tämän tyyppinen konsensusuhakuisuus oli erittäin vahva (vrt. Pekkarinen 2003). Toisaalta konsensus-henkisyyttä voidaan haastateltavien mielestä löytää myös esimerkiksi kansantaloustieteestä, jossa vallitsee tietty rakenteellinen konservatiivisuus ja muutosten vastustus. Tiedot invarianssioletukset, jotka liittyvät taloudelliseen käyttäytymiseen yhdessä annetun struktuurin kanssa, antavat melko pelkistetyn kuvan talouden toiminnasta. Tällaisen apparaatin on vaikea ennakoida sellaista syvää lamaa, joka Suomessa koettiin, sillä laman syntymiseen vaikutti sarja isoja poliittisia päätöksiä, joiden vaikutusta talouden kehitykseen ei kyetty tyydyttävästi ennakoimaan.

Toisaalta haastateltavien kesken näytti vallitsevan myös erimielisyyttä siitä, missä määrin ekonomistit osasivat lukea laman merkkejä: eräiden mielestä ekonomistit olivat yhtä sokeita hälytyssignaaleille kuin muutkin, toisten mielestä taas ekonomistit,

toisin kun muu yhteiskunta, näkivät katastrofin uhan, mutta heidän varoituksensa eivät tehonneet.

Jälkimmäisestä näyttäisi olevan jonkinlaista todistusaineistoa. Esimerkiksi Suomen pankissa tutkittiin markkinoiden liberalisoinnin vaikutuksia jo huomattavasti ennen lamaa (Vihriälä 1988). Jo tässä tutkimuksessa arvioitiin, että rahoitusmarkkinoiden vapauttaminen voisi johtaa merkittäviin taloudellisiin ja yhteiskunnallisiin vaikeuksiin, samanlaiseen kuin 1930-luvulla oli koettu.

Talousneuvoston sihteeristön raportti ”Vaihtotaseongelma Suomessa” vuodelta 1989 on kenties merkittävin yksittäinen dokumentti, joka ennakoi tulevaa lamaa. Se dokumentoi vaihtotaseen alijäämää, joka oli vuosikymmenen puolivälistä nousut peräti 46 miljardiin markkaan (Talousneuvoston sihteeristö 1989). Alijäämän keskeiseksi syyksi arvioitiin kotimaisen kysynnän liiallinen kasvu suhteessa kotimaiseen tuotantoon. Kulutus oli siis kaikilla sektoreilla kasvanut, josta oli mm. se seuraus, että kotitalouksien säästämisaste oli pudonnut rajusti. Raportissa esiteltiin kaksi skenaariota tulevasta kehityksestä, kriisi-skenaario ja tavoite-skenaario. Edellinen oli ns. *business as usual* -skenaario, jossa lähdettiin siitä, että silloinen finanssi-, raha-, ja tulopolitiikka jatkuisi entisellään. Tällöin ennustettiin inflaation kiihtyvän ja vaihtotaseen alijäämän pahenevan. Lisäksi ennustettiin korkotason nousevan, jotta alijäämä voitaisiin rahoittaa.

Tämän skenaarion mukaan näytti siis siltä, että Suomi ajautuisi väistämättä 1990-luvun alussa korkeaan työttömyyteen, alhaiseen investointiasteeseen, suureen julkisen talouden alijäämään, pysyvään vaihtotaseen alijäämään sekä epävakaiseen työmarkkinakehitykseen. Tavoiteskenaariossa puolestaan kaavailtiin jarrutusta tuotannon ja kulutuksen kasvuun, ehdotettiin finanssipolitiikkaa kiristettäväksi ja korostettiin julkisen sektorin säästöjä. Luottoekspansiota haluttiin hidastaa mm. kassavarantosopimusmenettelyä muuttamalla sekä inflaatiota kaikin käytettävissä olevin keinoin.

Kriisiskenaario kuvasi melko hyvin sen kehityksen, joka Suomessa muistion jälkeisinä vuosina tapahtui, vaikkakaan esimerkiksi korkean korkotason myötä tapahtunutta varallisuuden arvon jyrkkää laskua ei osattu riittävästi arvioida.

Tavoiteskenaarion ehdottamiin toimenpiteisiin ei ryhdytty, joskin jälkikäteen arvioituina nekin olisivat olleet liian vähäisiä. Se, että pääministerin johtaman talousneuvoston käyttöön tehty muistio, joka perustellusti vahvoilla argumenteilla ennakoி Suomen syöksymistä kohti lamaa, ei johtanut mihinkään toimenpiteisiin, kuvastaa hyvin konsensus-paradigman läpätunkemaa 1980-luvun Suomea, jossa kriittisiä puheenvuoroja ei juuri noteerattu.

Silloisen pääministeri Holkerin poliittinen sihteeri Jarmo Heiniö totesi raportin johtopäätöksistä kuvaavasti: ”Sen siitä saa kun käyttää opposition kontrolloimia tutkijoita apunaan” (HS 16.3.1989). Useat haastateltavat totesivatkin, että Holkerin hallituksen kykenemättömyys selkeisiin poliittisiin johtopäätöksiin tällaisten ennakointien jälkeenkin aiheutti sen, että lama tuli Suomeen niin syvä. Muutoshaluttomuus juuri ratkaisevissa vaiheissa saattoi hallituksen puolelta myös osittain johtua lähestyvistä vuoden 1991 vaaleista.

Haastatteluiden ja kirjallisen materiaalin perusteella näyttää siis siltä, että konsensukseen perustuvan suunnittelutalouden aikana sen enempää ekonomistit kuin muutkaan yhteiskunnan toimijat eivät kerta kaikkiaan tohtineet katsoa tosiasioita silmiin eivätkä siten pystyneet ennakoimaan laman tuloa. Nekään, jotka näkivät vaaran merkit, eivät nähneet syöksen syvyyttä. Pankkikriisin merkkejä ei osattu tai haluttu lukea, eikä rahoitusmarkkinoiden vapauttamisen aikataulusta ja potentiaalisista seurauksista käyty avointa keskustelua. Sekä pankki- että rahakriisi tulivat sekä ekonomisteille että päättäjille enimmäkseen yllätyksinä. Esimerkiksi SITRAn talouspolitiikan johtamiskursseilla vuonna 1990 ei juurikaan käsitelty kriisin tekijöitä, vaikka katastrofaaliset prosessit olivat jo hyvin pitkällä (Pekkarinen 2003). Vahva konsensushenki ja osin tästä johtuva silkkä tietämättömyys silloisen talouden vääristyneistä pohjavirroista esti ekonomisteja ja päätöksentekijöitä ennakoimasta tulevaa lamaa.

- (2) Toinen syy siihen, ettei lamaa osattu ennakoida oli eräiden arvioiden mukaan se, että Suomessa ei oikeastaan ollut toimivaa markkinataloutta 1980-luvulla, vaan maassa elettiin eräänlaisessa suunnittelutaloudessa, joka oli 1980-luvun myötä vielä vesittynyt lyhytjänteiseksi, keskitetyn virkamieshallinnon päätösjärjestelmäksi (ks. Tiihonen & Tiihonen 1990). Lisäksi, vaikka tuolloin elettiinkin suunnittelutaloudellisen diskurssin valtakautta, yhteiskuntapolitiikan muotoutumisella

ei ollut oikeastaan paljonkaan tekemistä pitkäjänteisen ja toimintaa ohjaavan suunnittelun kanssa, joka olisi ottanut laajemmin huomioon eri sektorien arviot. Kun ei siis ollut toimivaa markkinataloutta, talouden liberalisointiin suhtauduttiin 1980-luvun loppua kohden erittäin myönteisesti, vaikka jo ennen normien muutostakin oli keksitty runsas määrä keinoja kiertää valuuttasäännöstelyä. Tuolloinen valuuttakurssijärjestelmä sopi huonosti yhteen vapautuvien pääomaliikkeiden, koronmuodostuksen ja rahoitusmarkkinoiden kanssa. Mutta ennen kaikkea muutosten rinnalle ei syntynyt kokonaisvaltaista politiikkaa ohjaamaan näitä prosesseja. Niinpä esimerkiksi kelluvaa kurssia ei ymmärretty ottaa käyttöön ennen viimeistä nousukautta vuosina 1986-1987. Vaikka tällainen manööveri tunnettiin oppikirjoista ja kokemuksista muualla maailmassa (esim. Australia, Uusi-Seelanti), ei siihen uskallettu lähteä. Ongelma oli siinä, että ”vanhasta taloudesta” oli jäänteenä paljon ”saavutettuja etuja” ja näin *status quon* ylläpitämiseen oli paljon paineita. Elettiin jo uudenlaisessa taloudessa, mutta markkinoiden liberalisoinnin vaikutuksia ei osattu ennakoida.

- (3) Kolmas syy huonoon ennakoimiseen 1980-luvulla oli haastateltavien mielestä se, että, kuten eräs haastateltava sanoi, ”kaikki toimivat niin kuin pitikin”. Toimintaympäristön muutoksessa olisi tarvittu institutionaalisia ja toimintatapojen muutoksia, joita ei koskaan tullut, koska tällaisten muutosten tarpeellisuutta ei ymmärretty. Vaikka virkamiehet ja yksiköt tekivät juuri ne työt, jotka heille oli lakien ja asetusten mukaan määrätty, tulevan laman ennakoimisessa epäonnistuttiin. Tosin jotkut, kuten Paavo Lipponen, olivat jo 1980-luvun puolivälin jälkeen ennakoineet merkittäviä muutoksia talouden rakenteessa ja toimintatavoissa (Lipponen 1986).
- (4) Neljäs syy liittyi sosiaalivaltion kehitykseen. Suomessa oli lamaan asti, erityisesti 1970-luvun alusta lähtien, toteutettu määrätietoisesti edistyksellistä hyvinvointivaltiopolitiikkaa (ks. esim. Hellsten 1990). 1980-luvun lopulle tultaessa hyvinvointivaltion järjestelmät olivat paisuneet huomattavasti, eräiden haastateltujen arvioiden mukaan liikaakin. Pääsääntöisesti tälläkään sektorilla ei kuitenkaan pystytty ennakoimaan lamaa, vaan sosiaalisektorille odotettiin päinvastoin kasvavaa työvoimapulaa. Enemmänkin keskusteltiin siitä, onko erään tyyppinen hyvinvointivaltio saavuttanut päätepisteensä ja mihin sosiaaliturvajärjestelmän kehitystä tulisi seuraavaksi suunnata. Eräs merkittävä seuraus lamasta kuitenkin oli se, että *hyvinvointivaltio menetti suosituimmusasemansa* ja sitä alettiin pitämään jopa syypäänä lamaan. Virkailijoista ja ”sosiaaliantoista” tuli yhtäkkiä kansalaisten

elättejä. Laman aikana sosiaali- ja terveystenonja leikattiin todella rajulla kädellä, erityisesti sellaisilta ”heikoilta” aloilta kuten mielenterveystyöstä. Usean haastateltavien arvion mukaan siitä iskusta, jonka lama aiheutti hyvinvointivaltion arvostukselle, ei ole toivuttu vielääkään.

- (5) Laman ennakoimismahdollisuuksia madalsivat edelleen *poikkeuksellisen voimakkaat muutokset kansainvälisessä toimintaympäristössä*. Erityisesti Neuvostoliiton romahtamiseen ja sen seurauksiin ei juurikaan ollut varauduttu. Suomeen oli esimerkiksi tuotu suuri osa tarvitusta energiasta bilateraali-kaupan puitteissa Neuvostoliitosta. Neuvostoliiton romahdus aiheutti eräänlaisen myöhästyneen öljykriisin, joka vaikeutti muutenkin velkaantunutta taloutta. Bilateraali-kauppa oli ollut Suomelle edullista monessa mielessä ja aiheutti paljon yritysten kaatumisia. Näitä tekijöitä ei siis osattu ennakoida: haastateltavien arvion mukaan sen ajan ekonometristen mallien avulla ei kyetty mallintamaan näistä muuttujista johtuvia haasteita.

Neuvostoliiton romahdus pahensi jo muutenkin pahaa tilannetta huomattavasti. Öljyn hinta laski 1980-luvun puolenvälin jälkeen ja Neuvostoliiton tuontihinnat laskivat. Suomessa vientihinnat puolestaan nousivat suhteessa tuontihintoihin, mikä toi talouteen miljardikaupalla lisää rahaa vientituloina ja kasvavina voittoina. Tämä oli kuin olisi ”heitetty bensaa tuleen”. Investoinnit kasvoivat edelleen rajusti, joten kyse ei ollut pelkästään kulutusjuhlista vaan myös investointibuumista. Kysynnän kasvun seurauksena myös tuonti kasvoi räjähdysmäisesti, mistä seurasi hirvittävä vaihtotaseen alijäämä. Suomessa vallitsi siis yhtäaikaan sekä ulkoinen että sisäinen epätasapaino. Trendit nähtiin, mutta laman syvyyttä ei osattu ennustaa.

Aikaisemmin tämänkaltaiset tilanteet oli selvitetty devalvoimalla, mutta nyt tilanne oli kummallinen, sillä vienti kasvoi ja oli kilpailukykyinen. Kotitalouksien kulutus kasvoi kuitenkin vielä nopeammin ja sekä kauppataseen että vaihtotaseen alijäämä repesi, koska tuonti kasvoi nopeammin kuin vienti. Näihin aikoihin pohdittiin, pitäisikö devalvoida vai revalvoida. Tämän lisäksi iski vielä kansainvälinen taantuma ja Neuvostoliiton romahdus joka hyydytti lopunkin itäviennin.

Toisaalta eräät haastateltavat esittivät hieman positiivisempia arvioita siitä, kuinka tutkijat olivat kyenneet ennakoimaan lamaa. Todettiin, että ekonomistit olivat kyllä ymmärtäneet jo

1980-luvun puolivälin jälkeen kotimaisen kysynnän hurjan kasvuvauhdin. Tällöin velkakierteeseen ajautuminen, joka historiallisesti on aina johtanut kriisiin, oli jo nähtävissä. Eräät eturivin ekonomistit saattoivat kyllä nähdä, mitä oli tapahtumassa, kuten eräs haastateltava kuvasi: ”Nyt oltiin menossa kohti seinää, mutta ei voitu kun vierestä katsoa”.

Syyt olivat luonnollisesti rahoitusmarkkinoiden vapautuminen epätasaisesti eli siten, että osa vapautettiin täysin ja osa pidettiin edelleen säännöstellynä ymmärtämättä mekanisme, jonka mukaan kun yhtä osaa koskee, se vaikuttaa muihin osiin. Kun sitten nähtiin, mihin uusi talouspolitiikka johtaa, oli pankkikriisi jo väistämättä tulossa.

ETLA osallistui juuri 1990-luvun taitteessa pohjoismaiseen tutkimukseen, jossa tehtiin keskipitkän aikavälin ennustetta. Tilanne oli silloin se, että Tanska oli jo pankkikriisissä ja Norja, Ruotsi ja Suomi olivat tulossa perässä tässä järjestyksessä. Kuten haastateltavat toivat esiin, ”raideajattelun” valossa olisi hyvin voitu nähdä, että Suomi on menossa samaan suohon kuin Tanska. Tätä ei kuitenkaan rohjettu nostaa esiin kovin vahvasti. Tosin on argumentoitu, että vaikka se olisi tuotukin esiin, saattaa olla, ettei kukaan ei olisi uskonut. Informaatiota oli siis tarjolla, mutta sitä ei käytetty. Lamaa kohti meno oli kollektiivista harhaa, vaikka vaarasignaalit olivatkin olemassa ja ne nähtiin.

Jos taas katsotaan laman ennakoimattomuutta tieteellisen tutkimuksen kehityksen näkökulmasta, toivat haastateltavat voimakkaasti esiin sen, ettei nykyinen näkemys tieteen vahvasta roolista ollut tuolloin vielä vallitsevana. Tiede nähtiin tuolloin vielä ennemmin pelkkänä kansallisena hyveenä ja sivistysvaltion osana kuin strategisen ennakoinnin välineenä ja kilpailutekijänä.

Kaiken kaikkiaan haastatteluiden sekä kirjallisen aineistojen perusteella voidaan todeta, että laman syvälliselle ennakoinnille ei ollut valmiuksia sen enempää ekonomistien kuin yhteiskunnallisten päättäjienkään keskuudessa. Liberalisoinnin vaikutuksia ei ollut tutkittu kunnolla ja vaikka muutama varoittava ääni korvessa kuuluikin, ne hukkuivat yleisen konsensuksen kohinaan. Siitä, kuinka moni maan tuolloin merkittävistä ekonomeista osasi tunnistaa ja varoittaa kansantaloutta tuolloin uhkaavista vaaroista, on olemassa jonkin verran erimielisyyttä, mutta näyttää siltä, ettei heidän määränsä ollut kovin merkittävä.

Vastaava näköalattomuus poliittisen päätöksenteon tasolla johti siihen, ettei finanssipolitiikkaa ymmärretty kiristää ratkaisevassa vaiheessa. Poliitikot olivat laman alkuun asti enemmän huolissaan veroalennusten riittämättömyydestä kuin finanssipolitiikan löysyydestä. Se strategiseen ajatteluun pohjaavan monitorointijärjestelmän synty, joka Suomeen sittemmin 1990-luvulla kehittyi ja joka näkyi jo EU-kysymyksen laajemmassa käsittelyssä 1990-luvun ensimmäisellä puoliskolla, ei vielä 1980-luvulla toiminut. Sen muutoksen tärkeyttä ja vaikutusta, jonka keskellä tuolloin elettiin, ei yksinkertaisesti ymmärretty.

3 KILPAILUTALLOUDEN VAHVISTUMINEN JA STRATEGISEN ENNAKOINNIN NOUSU 1990-LUVULLA

Suomen ajautumista historiansa syvimpään lamaan ja nousua sieltä voidaan tarkastella myös schumpeteriläisittäin ”luovan tuhon” näkökulmasta. Tämän ajatuksen mukaan kapitalismi perustuu jatkuvaan muutokseen, joka tulee sisältäpäin ja jonka keskeisenä moottorina toimivat kapitalistiset yritykset. Kuten Raimo Lovio on todennut, suomalaista talousjärjestelmää voitiin 1980-luvun loppuun asti kuvata ”yhteistoiminnalliseksi liiketoimintajärjestelmäksi”, jonka tyypillisiä piirteitä olivat sidosryhmien suhteellisen stabiilit suhteet ja yhteisesti tunnustetut pelisäännöt. Järjestelmä perustui valtiojohtoisuuteen, pankkikeskeisyyteen sekä vahvan teollisuuden, erityisesti metsäteollisuuden, vetovoimaisuuteen. Järjestelmä oli pohjoismaisittainkin verrattuna suhteellisen suljettu sekä ulkomaisen pääoman että työvoiman suhteen (Lovio 1993, 255-256).

Tutkija Mika Maliranta (2003) on äskettäin todennut väitöskirjassaan, että juuri ”luova tuho” ja sen kautta tapahtunut kilpailun kiristyminen nosti ratkaisevasti suomalaisen teollisuuden tuottavuutta 1980-luvun lopulta lähtien, joka kasvoikin paljon nopeammin kuin kilpailijamaiden teollisuuden tuottavuus. Kansainvälistymisen ja idänkaupan romahduksen seurauksena yritysten ja toimipaikkojen välillä alkoi pudotuspeli, jossa selviytyjät nostivat tuottavuutensa ja kilpailukykyisyytensä uudelle tasolle panostamalla tutkimukseen ja tuotekehitykseen.

Järjestelmä alkoi siis muuttua perustavanlaatuisella tavalla 1990-luvun alussa. Siitä alkoi tulla anglosaksista mallia noudattaen markkinaperustainen, rahoitusmarkkinakeskeinen ja etenkin 1990-luvun jälkipuoliskolla informaatiosektorivetoinen. Järjestelmän piirissä

toimiville yrityksille se tarkoitti aivan uudentyypistä kansainvälistymistä ja toiminnan läpinäkyvyyden korostumista. Valtion rooli muuttui myös selkeästi: vahvasta omistajan ja yrittäjän roolista valtio siirtyi yhä enemmän strategiseksi toimijaksi, jolle tärkeintä oli luoda sopivia edellytyksiä taloudelliseen toimintaan ja edelleen toimia rahoittajana kansallisesti tärkeissä hankkeissa (Kuisma et. al. 1993).

Mitkä sitten olivat ne tekijät, joiden kautta tämä uudentyypinen järjestelmä alkoi tarkastella sekä toimintaympäristönsä liittyviä riskejä että siinä piileviä mahdollisuuksia? Selvää oli, että lamasta oli opittu jotakin, joskin se varmasti yhä painoi traumaattisena kokemuksena monen ekonomistin ja yhteiskunnallisen päättäjän harteita.

Kun arvioidaan 1990-luvun kehitystä, toivat haastateltavat vahvasti esiin sen, kuinka strateginen ajattelu alkoi Suomessa kehittyä aimo harppauksin. Kuten eräs haastateltava totesi, vielä 1990-luvun alussa niin ylimmällä poliittisella tasolla kuin yritysjohtonkin piirissä ”strateginen ajattelu ei ollut kovin kaksista”. ”Siperia opettaa” -kokemuksen ryydittämänä ryhdyttiin tuolloin kuitenkin eri puolilla vahvasti työstämään uusia näköaloja Suomen talouden ja yhteiskunnan kehittämiseksi. Eräiden tulkintojen mukaan juuri lama pakotti päätöksentekijät strategiseen pohdintaan siitä, mihin suuntaan yhteiskuntaa tulisi kehittää muuttuneessa toimintaympäristössä. Esimerkiksi porterilainen klusteriajattelu lanseerattiin tuolloin elinkeinoelämän kehittämishjelmiin, joskin ajatus alkuvaiheissa kohtasi melkoista vastustusta. Kuitenkin suomalainen elinkeinopolitiikka ja teollisuuspolitiikka organisoitiin uudelleen sen mukaisesti vuosikymmenen puoliväliin mennessä.

Sitran rooli tässä päättäjien talouspoliittisessa kouluttamisessa oli ratkaiseva: sen tukemana kerättiin 1990-luvulla sekä koti- että ennen kaikkea ulkomailta asiantuntijoiden piiri, joka ryhtyi toimimaan päätöksentekijöiden sparraajina. Se tuotti uusia näkemyksiä siitä, mihin suuntaan maailma oli menossa ja kuinka Suomen tulisi asemoida itsensä osana kansainvälistyvää taloutta. Erittäin olennaista oli se, että suomalaisille päättäjille luotiin Sitran toimesta näin keskustelufoorumi, jossa ajatuksia saatettiin vaihtaa ”yli barrikadien” reippaastikin vailla suorita kytköksiä taustaorganisaatioihin (ks. Allén & Karhu 2003).

Sitra teki muutenkin paljon työtä Suomen strategisten suuntalinjojen täsmentämiseksi. Sitran toimesta tuotettiin laajan asiantuntijajoukon voimin ns. Suomi-skenaariot, joiden avulla

yritettiin arvioida toimintaympäristön muutosta (Ruokanen & Nurmio 1995). Vuonna 1997 Sitrassa käynnistyi tietoyhteiskuntastrategiatyö, jonka tuloksilla oli sittemmin merkitystä tulevien hallitusohjelmien muotoilussa. Tämä työ poiki myös ns. kärkihankkeita, jotka sitten toteutettiin eri ministeriöiden koordinoimina. Vuosikymmenen lopulla käynnistettiin Sitrassa ns. Suomi 2015 -ohjelmat, joiden tarkoituksena oli koota vaikuttajaryhmiä, jotka pyrkisivät tulevaisuuspajatyöskentelyn keinoin tunnistamaan merkittäviä trendejä ja heikkoja signaaleja ja luomaan visiota toivottavasta Suomesta vuonna 2015.

Sopivaa taustaa tälle ajattelulle loi Suomen nopea integroituminen Euroopan yhteisöön 1990-luvun alkupuolella. Jo 1980-luvun lopulla EVAn asennemittausten mukaan 40 % kansalaisista halusi Suomen liittyvän EY:n jäseneksi. Suomi ei kuitenkaan ulkopoliittisista syistä voinut jättää hakemusta, vaan se tapahtui Neuvostoliiton romahtamisen jälkeen. Tuohon aikaan päätös hakemuksen jättämisestä oli kuitenkin kypsynyt päättäjien keskuudessa osana Suomen uuden strategisen position hakemista. Päätökseen vaikuttivat varmasti myös syvä lama ja pankkikriisi, jotka pakottivat Suomen hakemaan uutta suuntaa ja toimintamalleja. Vuonna 1993 EVAn asennemittauksissa kysymys EY-jäsenyydestä oli jo noussut kansakunnan kiinnostavimmaksi, huomiota herättävimmäksi ja mielipiteitä polarisoivimmaksi asiaksi (Kansa tienhaarassa 1993).

Eräs keskeinen tulevaisuuteen suuntautunut intellektuaalinen ponnistus vielä laman jälkimainingeissa oli Ahon hallituksen 1993 nimittämä työryhmä, jonka tehtävänä oli pohtia Suomen henkistä tilaa ja tulevaisuutta (ks. Niiniluoto & Löppönen 1994). Työryhmän taival oli värikäs. Sen sisällä käytiin ankaraa keskustelua ja sen työ sai runsaasti julkista huomiota. Lopputuloksena oli sarja perusteltuja mielipiteitä, josta tiivistyi näkemys, jonka mukaan Suomen on syytä suunnata ponnistuksensa kansakunnan monipuolisten valmiuksien systemaattiseen kehittämiseen, jotta tulevaisuudessa välttyttäisiin sellaiselta törmäyskurssilta kuin millä Suomi oli lamaan ajautunut.

Yksi keskeinen merkkipaalu Suomen uudelleen muodostuvalle strategiselle uralle oli selkeän painopisteen asettaminen osaamisintensiivisyydelle. Tämä tarkoitti käytännössä sitä, että jo laman aikana ja siitä huolimatta panostettiin kasvavassa määrin koulutukseen sekä tutkimukseen ja tuotekehittelyyn (ks. Vartia & Ylä-Anttila 2003, ss. 190-228). Tämä panostus johtikin Suomen talouden tuottavuuden huimaan kasvuun. Kehityksen käänntöpuoleksi jäi korkea työttömyys, johon Suomi ei koko 1990-luvun aikana löytänyt

lääkkeitä. Monet haastateltavat totesivatkin, että poliittisesta tahdosta huolimatta työllisyys- ja sosiaalipolitiikka jäivät yhteiskuntapolitiikassa kerta kaikkiaan ”kovan” teknologia- ja osaamispolitiikan jalkoihin.

Osaamisintensiivisyyden korostamisella oli luonnollisesti suuri merkitys akateemiselle maailmalle ja sen instituutioille. 1990-luvun alussa lähti muotoutumaan uusi korkeakoulupolitiikka. Vanhoista ja jäykistä rakenteista haluttiin päästä eroon, tähdättiin tohtoritutkintojen rajuun kasvattamiseen ja yliopistojen sisällä alettiin puhua tulosjohtamisesta. Nämä muutokset kokivat ankaraa vastarintaa. Pelättiin yliopistollisen autonomian menetystä, mutta samalla myös kansainvälistyttiin, luotiin huippuyksikköjärjestelmä ja kehitettiin hankkeiden kilpailuttamista. Erityisesti Opetusministeri Riitta Uosukaisen kaudella toteutettiin radikaaleja uudistuksia. Vaikka julkista T&K -laitoksista juuri Tekesin resurssit nousivatkin eniten, myös Suomen Akatemian toimintaan suunnatut panokset kasvoivat merkittävästi.

Voidaan siis sanoa, että suomalainen yhteiskuntapolitiikka ”koveni” huomattavasti 1990-luvulla. Osana siirtymää kilpailutaloudelliseen paradigmaan ryhdyttiin hyvinvointivaltion kehittämisen sijaan puhumaan ”tiedon ja osaamisen” Suomesta. Tämä selkeä politiikan painopisteen muutos ilmensi strategisen ennakkoinnin kasvanutta roolia yhteiskunnassamme. Tämä muutos näkyy erinomaisesti valtion tiede- ja teknologianeuvoston linjauksissa 1980-luvun lopusta eteenpäin. Jo ensimmäisessä katsauksessaan vuodelta 1987 vastaperustettu tiede- ja teknologianeuvosto pyrki luomaan katsetta eteenpäin toteamalla, että valtion on syytä jatkossa satsata vahvasti tutkimus- ja kehitystoiminnan tukemiseen osana suomalaisen innovaatiojärjestelmän kehittämistä (Valtion Tiede- ja teknologiapoliittinen neuvosto 1987).

Toisessa katsauksessaan, joka perustui valtioneuvoston 1990 julkistamaan ”tiedon ja osaamisen kehittämisohjelmaan”, tiede- ja teknologianeuvosto linjasi tiede- ja teknologiapolitiikan suuntaviivoja 1990-luvulle (Valtion Tiede- ja teknologiapolitiikan neuvosto 1990). Siinä korostettiin, että ”uuden kansainvälisesti kilpailukykyisen tuotantotoiminnan synnyttäminen onkin noussut 1990-luvulle tullessa keskeiseksi haasteeksi”. Ohjelmassa painotettiin, että ”yhteiskunnan ja yksilön menestyminen perustuu yhä enemmän tietoon ja monipuoliseen osaamiseen”. Haluttiin myös monipuolistaa ja vahvistaa Suomen vientisektoria ja kehittää tuotteiden jalostusastetta.

Kolmannessa katsauksessa korostettiin, että yhteiskunnallinen muutos on entisestään nopeutunut. Strategiseksi tavoitteeksi asetettiin laman jälkeiseen maailmaan siirtyminen ja tutkimus- ja kehittämismenojen merkittävä kasvattaminen. Samalla tähdennettiin edelleen, että ”talouspolitiikan valmistelussa ja hoitamisessa kansallinen innovaatiojärjestelmä otetaan keskeiseksi kehittämiskohteeksi” (Valtion tiede- ja teknologian neuvosto 1993). T&K-panostukset kasvoivat lamasta huolimatta ja vuonna 1995 niiden osuus BKT:sta oli jo 2,35% oltuaan vuonna 1990 alle 2%.

Vuosikymmenen puolivälissä, Lipposen ensimmäisen hallituksen tultua valtaan, ote tiivistyi edelleen ja ”Suomen tietoyhteiskuntaistaminen” alkoi toden teolla: vuoden 1996 selonteossa tiede- ja teknologianeuvosto linjasi Suomen tähtäimeksi olla ”niin Euroopassa kuin maailmanlaajuisestikin johtavia tietoyhteiskuntia, jossa tieto- ja viestintäteollisuus on tärkeä elinkeino, jossa kaikilla on tietoyhteiskunnan tarjoamien palveluiden käyttömahdollisuudet ja perustaidot ja jossa tietotekniikan avulla on uudistettu elinkeinoelämän ja julkisen sektorin toimintatapoja ja rakenteita” (Valtion tiede- ja teknologian neuvosto 1996). Tätä kehitystä tukemaan asetettiin tietoyhteiskunta-asiain neuvottelukunta ja edelleen laaja-alainen tietoyhteiskuntafoorumi, joiden avulla haluttiin taata julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö.

Viidennessä raportissaan vuodelta 1999 tiede- ja teknologianeuvosto käänsi katseen kohti ”pehmeämpiä” arvoja ja kokonaisvaltaista kehitystä: ”Yhteiskunnan näkökulmasta innovaatiojärjestelmän kehittämisen keskeiset tavoitteet ovat kulttuuri, hyvinvointi ja henkinen kasvu sekä talouden, työllisyyden ja ympäristön tasapainoinen kehitys kansallisesti ja maan eri osissa. Järjestelmän sisäisen kehittämisen keskeiset painopisteet ovat edelleenkin jatkuva laadun, tehokkuuden ja relevanssin parantaminen. Kehittämiskaavat kohdistuvat vahvoina koulutukseen, tutkimukseen, tietointensiiviseen yritystoimintaan ja kansainväliseen yhteistyöhön” (Valtion tiede- ja teknologian neuvosto 1999).

Kuudennessa raportissa vuodelta 2002 palattiin kuitenkin ruotuun todeten, että ”Suomen viime vuosien taloudellinen ja yhteiskunnallinen kehitys on perustunut oleellisesti huipputekniikan kehittämiseen, sen menestykselliseen hyödyntämiseen ja viennin määrätietoiseen lisäämiseen”. Strategisena linjauksena todettiin, että ”osaamisen keskeisiä vahvuuksia - kansallisia kompetensseja - on kehitettävä edelleen” sekä ”elinkeinoelämän perinteisten alojen uudistumista on nopeutettava edistämällä teknologisten ja sosiaalisten innovaatioiden hyödyntämistä yrityksissä” (Valtion tiede- ja teknologianeuvosto 2002).

Myös muuhun tulevaisuutta luotaavaan toimintaan ryhdyttiin valtioneuvostossa. 2000-luvun alussa valtioneuvostossa pohdittiin sitä, kuinka voitaisiin keskushallinnon ja hallituksen toiminnan sisälle luoda strategisesti tärkeää poikkihallinnollista toimintaa. Toiminnan lähtökohtana tulisi olla visio siitä, mitkä ovat sellaiset politiikkakokonaisuudet, jotka erityisesti edellyttävät sektorien ylittävää yhteistoimintaa.

Valtioneuvoston kanslia antoi toimeksi sarjan selvityksiä, joiden pohjalta selvitysmies antoi raporttinsa vuonna 2001 (Kekkonen 2001). Näiden selvitysten merkittävä anti oli se, että seuraavien hallitusten ohjelmiin ehdotettiin lisättäväksi strategiset ja poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat antamaan ohjelmallista syvyyttä hallituksen työskentelyyn. Tämä ehdotus toteutuikin Jätteenmäen hallitusohjelmaa tehtäessä. Lisäksi tutkimustiedon aktiivista ja vuorovaikutteista hyödyntämisestä korostettiin ja ehdotettiin, että tutkimustietoa ryhdyttäisiin aktiivisemmin ja systemaattisemmin tuottamaan päätöksenteon tueksi. (Avauksia hallitusohjelmavalmistelun tieto- ja tietämysperustan kehittämiseen 2001, 20-21).

Edellä mainitut mietinnöt kuvaavat erinomaisella tavalla sitä strategista linjaa, jota Suomessa ryhdyttiin toteuttamaan 1990-luvulla (ks. myös luku 4.1). Taustalla oli ajatus, jonka mukaan Suomen tulee ennakoida kansainvälistä kehitystä ja kiristyvää kilpailua maailmanmarkkinoilla satsaamalla osaamisen monipuoliseen kehittämiseen. Tämä oli puhtaasti eräänlainen ”*competing for the future*” -malli, jonka 1990-luvun vaikutusvaltaisin strategisen ajattelun kehittäjä Gary Hamel yhdessä G.K. Prahaladin kanssa kehitti menestysreseptiksi mm. Nokiana konsultoidessaan (Hamel & Prahalad 1994).

Suomi siis tässä mielessä omaksui mallioppilaan tavoin kilpailutaloudellisen diskurssin, joka muutenkin levisi räjähdysmäisesti globaaliin järjestelmään 1990-luvulla. Kansakunnan kieli ekonomisoitui ja talouspoliittinen diskurssi alkoi dominoida kaikkea yhteiskunnallista keskustelua. Tämä tapahtui yhteiskunnallisen toiminnan kaikilla tasoilla kulttuuripolitiikasta sosiaaliturvaan. Eräät haastatellut taloustieteilijät olivat jopa sitä mieltä, että tässä oli menty liian pitkälle. Osaamiskurssi yhdisti koulutuksen ja teknologisen osaamisen. Ekonomistit olivat luonnollisesti tärkeä osa diskurssin muotoutumista ja he saivatkin tuoda varsin korostuneesti esiin teesinsä kilpailukyvystä ja investointien tärkeydestä. Saattaa olla, että tässä diskurssissa vähemmälle huomiolle ovat jääneet, kuten eräs haastateltu ekonomisti totesi, ”pehmeät” asiat, kuten hyvinvointi, yksityinen kulutus ja palvelusektorin kehitys.

Tärkeä kysymys onkin, kuinka tämä kilpailutaloudellisen diskurssin esiinmarssi näkyi hyvinvointipolitiikassa. keskeinen huomio on se, että hyvinvointipolitiikassa ryhdyttiin korostamaan tehokkuutta ja palvelujen tuottavuutta. Tämä ilmeni 1990-luvun alusta lähtien lähinnä kahdessa sosiaalisektorin keskeisessä strategisessa linjauksessa. Yhtäältä siirryttiin harjoittamaan aktivoivaa hyvinvointi- ja terveystaloudellista politiikkaa. Ihmiset nähtiin investointien kohteina, joiden elämänhallintaa ja omatoimisuutta voidaan lisätä oikeilla panostuksilla. Toisaalta sosiaaliturvarahoituksessa ryhdyttiin korostamaan läpinäkyvyyseriaa eli sitä, että maksujen ja etujen välillä nähtäisiin selvä yhteys. Edelleen vastuuta sosiaaliturvasta siirrettiin rajusti keskushallinnolta kunnille ja yksityisten ja julkisten palveluiden rajaa ryhdyttiin madaltamaan. Lisäksi lama synnytti sosiaalisektorille paljon uudenlaista kansalaistoimintaa. Kuten eräs haastateltava totesi liittyen 1990-luvun lamavuosien suuriin budjettileikkauksiin: ”Kukaan meistä keskushallinnossa ei olisi pystynyt tekemään niitä leikkauksia niin kuin ne kunnissa toteutettiin”.

Kilpailutaloudellisen diskurssin esiinmarssi näkyi myös elinkeinoelämän toiminnassa. Kun konsensus-henkinen ”hyvä veli” -järjestelmä alkoi talouden avautumisen jälkeen rakoilla, oli yhtenä seurauksen suunnittelutalouden kaudella kehittyneiden kartellien purkautuminen. Suomi omaksui ETA-sopimuksen kautta EY:n kilpailulainsäädännön jo vuonna 1990. Esimerkiksi metsäteollisuus oli kartellisoitunut raakapuun hankinnassa ja jakelussa, mutta kaikki tämä muuttui markkinoiden avautumisen ja uusien pelisääntöjen myötä. EU:n kilpailulainsäädännön rantautuminen Suomeen ennakoitiin muutosta, joka tapahtui suomalaisen elinkeinoelämän toimintaperiaatteissa 1990-luvun alussa. Toinen merkittävä käänne tapahtui rahoitusrintamalla, kun pääomasijoittaminen Sitran toimesta lanseerattiin Suomeen. Pääomasijoittaminen rikasti ratkaisevasti uusien yritysten mahdollisuutta kerätä rahoitusta toimintaansa.

Jo 1990-luvun alussa strategiseksi tavoitteeksi otettu tuotannon jalostusarvon kehittäminen ja talouden ”tietointensifioituminen” on myös tarkoittanut immateriaalisten tuotannontekijöiden korostumista. Kilpailutaloudellisen diskurssin syveneminen on näin ehkä paradoksaalisestikin tarkoittanut inhimillisen pääoman merkityksen korostumista, vaikka paradigman henki on ollut korostetusti ”kovia” teknologisia arvoja korostava. Erityisesti 2000-luvun alussa ryhdyttiin korostamaan tuotesuunnittelun ja kulttuurisen osaamisen merkitystä kansallisen innovaatiojärjestelmän kehittämisessä (esim. Miettinen 2002).

Erään haastateltavan johtopäätös olikin, että tulevaisuudessa tuottavia innovaatioita tarvitaan enemmän sosiaalisten kuin teknologisten innovaatioiden puolella. Suomen tulevaisuuden näköaloista puhuttaessa voidaankin pitää perusteltuna ennusteena sitä, että pitkällä aikavälillä tavarantuotannon osuus talouden kokonaistuotannosta laskee ja tuotteiden ympärille kehitetyt palvelut muodostavat yhä suuremman osuuden tuotteiden arvosta. Suomen keskeinen haaste piileekin siinä, kuinka suhteellisen kehittymätön palvelusektori saadaan samanlaisen kehittämisen piiriin kuin tuotantosektori. Kuten eräs haastateltava totesi, tämä vaatii ennen kaikkea yhteistoimintaa, suurempia kokonaisuuksia ja markkinointiosaamisen systemaattista kehittämistä.

4 STRATEGINEN ENNAKOINTI ERÄISSÄ ORGANISAATIOISSA

Seuraavassa kuvaan ennakkoinnin kehittymistä kolmessa yhteiskunnan strategisen toiminnan ja sen monitoroinnin kannalta keskeisessä organisaatiossa: eduskunnan tulevaisuusvaliokunnassa, valtioneuvoston alaisessa talousneuvostossa ja työvoimahallinnossa.

4.1 Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta on ainutlaatuinen instituutio ja esimerkki suomalaisen yhteiskuntajärjestelmän innovatiivisuudesta. Tulevaisuusvaliokunta perustettiin vuonna 1993 ja se sai pysyvän statuksen eduskunnassa 1999. Tämä tapaista pysyvää tulevaisuuden luotaamiseen keskittynyttä valiokuntaa ei tavata missään muualla maailmassa.

Tulevaisuusvaliokunta käsittelee asioita, jotka liittyvät Suomen tulevaisuuden kehitystekijöihin ja kansainvälisiin suuntauksiin. Valiokunta suorittaa tulevaisuuden tutkimiseen, myös sen menetelmäkysymyksiin, liittyvää selvitystyötä. Valiokunta toimii myös teknologiakehityksen ja teknologian yhteiskunnallisten vaikutusten arviointitoimintaa suorittavana parlamentaarisenä elimenä.

Valiokunnan syntyhistorian juuret ovat 1980-luvulla, jonka puolivälissä perustettiin ns. Allardtin toimikunta miettimään, miten tulevaisuuden tutkimusta ja sen soveltamista suomalaisessa yhteiskunnassa voitaisiin parhaiten edistää. Ajatuksena oli luoda tulevaisuutta päätyönään tutkiva ja politiikkasuosituksia tuottava elin valtionhallinnon yhteyteen. Esikuva saatiin Hollannista, jossa tämänkaltaisen instituutio oli jo perustettu.

Valtioneuvoston budjettiriihessä 1989 ehdotetun instituutin resursseja kuitenkin vähennettiin kovalla kädellä niin, että tutkimusinstituutin perustamisen sijaan Suomen Akatemiaan perustettiin lopulta kaksi tulevaisuuden tutkimuksen virkaa. Toimikunnan mietinnön pohjalta ryhdyttiin valtioneuvoston kansliassa tekemään tulevaisuuden ennakointityötä. Suomen syöksyessä lamaan 1990-luvun alussa ja toimintaympäristön muuttuessa yhä turbulentimmaksi (erään haastateltavan mielestä ”jopa kahden kuluneen viikon ennustaminen oli vaikeaa”) nähtiin kasvava tarve tuottaa näkemystä siitä, miten Suomi voisi pidemmällä aikavälillä selvitä lamasta.

Tästä syystä eduskunnassa tehtiin vuonna 1992 aloite siitä, että valtioneuvosto antaisi eduskunnalle tulevaisuusselonteon. Tämä valmisteltiinkin valtioneuvoston kansliassa. Kyseessä oli eräänlainen kriisiraportti, joka keskittyi pohtimaan sitä, mitkä asiat pitäisi nostaa yhteiskuntapolitiikan keskiöön. Tämä ensimmäinen tulevaisuutta koskeva selonteko tuli eduskuntaan syksyllä 1993, jossa vasta perustettu tulevaisuusvaliokunta käsitteli sitä ja teki sen pohjalta tulevaisuusvaliokunnan ensimmäisen mietinnön (Eduskunnan... 1994).

Mietinnön pohjana olivat tilastolliset analyysit sekä monipuoliset asiantuntija-arviot. Etenkin suomalaista tutkimusta käytettiin laaja-alaisesti hyväksi. Mietintö oli ensimmäinen laajapohjainen arviointi Suomen tulevaisuuden haasteista. Siinä tarkasteltiin erityisesti kansainvälistyvän talouden ja ylipäänsä globalisaation merkitystä Suomelle.

Hallituksen selonteko oli kokonaisuudessaan selkeästi talouspainotteinen, jolloin valitun näkökulman johdosta monet kansainvälisen politiikan ja turvallisuuden näkökulmat jätettiin vielä vähemmälle huomiolle. Merkillepantavaa kuitenkin on, että erityisen tärkeälle sijalle nostettiin ympäristökysymysten merkityksen kasvu ja sen seuraukset suomalaiselle yhteiskunnalle. Eurooppalainen näkökulma nousi mietinnössä vahvasti esille, vaikka siinä ei suoraan otettukaan kantaa Euroopan Unioniin liittymisen puolesta tai vastaan eikä ennakoitu suoraan Suomen liittymistä EU:n jäseneksi. Sen sijaan todettiin, että ”Suomen tulisi omalta

osaltaan osallistua Euroopan muutokseen panostamalla koulutukseen, tutkimukseen, tuotekehitykseen, ympäristönsuojeluun ja kehitysmaiden avustamiseen” (mt., 26).

Mietinnön oheistuotteena työstettiin neljä tulevaisuusskenaariota (Edistyksen Suomi, Ihmisen Suomi, Tieto-Suomi ja Selviytyjä-Suomi), joista nyt arvioituna ”Tieto-Suomi” skenaario vastaa lähinnä toteutunutta kehitystä. Mietinnön keskeinen sanoma oli se, että tulevaisuuden arvioinnin ja suunnittelun tulisi olla keskeisellä sijalla yhteiskunnan strategisesta ohjauksesta vastaavien ministeriöiden toiminnassa (mt., 51).

Kaiken kaikkiaan tulevaisuusselonteko oli merkittävä kansallinen ponnistus, jolla oli haastateltavien mukaan merkittävä vaikutus myös 1990-luvun hallitusten työskentelyyn. Selonteosta esiin nousevat kymmenkunta ydinkohtaa muokkasivat sitä kognitiivista viitekehystä, jonka mukaan hallitukset sitten linjasivat suomalaisen yhteiskunnan kehittämishaasteita. Ajatuksena oli siis nostaa esiin suomalaisen yhteiskunnan keskeiset haasteet, keskustella niistä ja löytää niihin ratkaisuja.

Tämä selonteko toimi pohjamateriaalina, kun Lipposen ensimmäisen hallituksen toimesta ryhdyttiin pohtimaan uuden selonteon tekemistä. Taustalla oli Lipposen hallituksen hallitusohjelma, jonka linjaukset määrittivät vahvasti sitä, mitä uudella selonteolla lähdettiin hakemaan. Hallituksen piirissä sovittiin, että uusi selonteko tehtäisiin kahdessa osassa, joista ensimmäinen käsittelisi Suomen ja Euroopan välisiä suhteita. Suomi oli tässä vaiheessa liittynyt EU:hun ja pohdittavana oli se, millaista Suomen Eurooppa-politiikan tulisi olla. Ajatuksena oli siis ennakoida EU:n tulevaisuutta, EU:n agendan kehittymistä ja Suomen roolia siinä.

Vuonna 1997 eduskunnan tulevaisuusvaliokunta antoi mietintönsä valtioneuvoston selonteosta ”Suomi ja Euroopan tulevaisuus”, jossa hahmotettiin ensi kerran vakavasti näkemystä, jonka mukaan Suomi haluaa olla eurooppalaisen kehityksen ytimessä (Eduskunnan... 1997). Tämän linjauksen johdonmukainen seuraus oli se, että Suomi päätti liittyä Euroopan rahaliittoon EMU:un heti ensimmäisessä aallossa. Erityisesti pidettiin tärkeänä sitä, että Suomi toimisi EU:n tietoyhteiskuntakehityksen kärjessä ja tavoittelisi asemaa EU:n ”tietoyhteiskuntalaboratoriona” (mt., 19). Kansallisesti tärkeimpänä kysymyksenä pidettiin hyvinvointivaltion uudistamista. Hyvinvointivaltiota haluttiin jatkossakin ylläpitää, mutta katsottiin, ettei siihen nykyisellä mallilla olisi mahdollisuuksia.

Tähän liittyen pidettiin tärkeänä kehittää kansantalouden tunnuslukujen rinnalle monipuolisemmin hyvinvointia ja sen kehitystä kuvaavia mittareita.

Kestävän yhteiskunnan pelisääntöjä etsittiin todenteolla Hallituksen tulevaisuusselonteon toisessa osassa ”Reilu ja rohkea – vastuun ja osaamisen Suomi” (Eduskunnan.... 1998). Lähtökohtana oli ajatus, jonka Manuel Castells on ilmaissut ”Information Age” -trilogiassaan (1996-1998). Kansallisvaltio on nykyisellään melko voimaton globaalien virtausten edessä, se ei pysty hallitsemaan sitä, mikä on talouden kehityksen kannalta oleellista – eli pääomavirtoja – eikä edustamaan sitä, mikä on tärkeää eli kansalaisia.

Raportissa haluttiin ennen kaikkea tuoda esiin niitä mahdollisuuksia, joita Suomella olisi käytettävissään globalisoituvassa maailmassa eli mitkä olisivat niitä politiikan keinoja, joiden avulla Suomi voisi pysyvästi nousta koetusta lamasta ja sen tuottamasta kriisistä. Etsittiin siis kestävän yhteiskuntapolitiikan pelisääntöjä. Olennainen vedenjakaja oli se, missä määrin painotettaisiin tähänastisen politiikan epäonnistumisia kuten vaikeaa työttömyyttä ja sosiaaliturvan heikkenemistä ja missä määrin painotettaisiin tulevaisuutta luovia ja kehittäviä asiakokonaisuuksia kuten investointeja tutkimus- ja kehittämistyöhön sekä koulutusinvestointeja.

Jälkimmäisen kysymyksen osalta merkittäviä linjapäätöksiä tehtiin juuri noina vuosina. Suomen tutkimus- ja tuotekehitysmenot olivat nousseet nopeassa tahdissa 1990-alusta lähtien ja muodostivat vuosikymmenen puolessavälissä 2,5 % bruttokansantuotteesta. Hallitus teki vuoden 1996 lopussa tiedepoliittisen linjapäätöksen, jossa valtionyhtiöiden myynnistä saaduista tuloista kolme miljardia markkaa ohjattiin tutkimukseen ja tuotekehitykseen lähinnä Tekesin, korkeakoulujen ja Suomen Akatemian kautta vuosille 1997-1999.

Samalla myös yritykset, erityisesti Nokia, sijoittivat kasvavia määriä tutkimukseen ja tuotekehitykseen. Näillä panostuksilla ennakoitiin Suomen siirtyvän eniten tutkimukseen ja tuotekehitykseen sijoittavien maiden joukkoon maailmassa. Tämä tavoite toteutuikin erittäin hyvin muutamassa vuodessa siten, että vuonna 2002 Suomi oli maailman johtava maa 3,4 % panostuksella.

Valtioneuvoston kolmas tulevaisuusselonteko ”Tasapainoisen kehityksen Suomi 2015” (Eduskunnan... 2002) keskittyi erityisesti ensimmäiseen ongelmavyyhteeseen eli suomalaisen

hyvinvointiyhteiskunnan turvaamiseen. Selontekoon osallistui tälläkin kertaa laaja joukko suomalaisia asiantuntijoita. Tarkasteltavina olivat erityisesti alueiden väestö-, tuotanto- ja työllisyysnäkökulmat. Lähtökohtana oli monilla mittareilla tarkasteltuna yhä ilmeisemmäksi käyvä alueellisen kehityksen kasvava epätasapaino esimerkiksi tuotannon keskittymisessä, johon yhdistyi väestön ikärakenteen kehitys. Selonteko linjasi, että myös tulevaisuudessa koko Suomi on pidettävä asuttuna ja toiminnallisten järjestelmien piirissä. Painotettiin alueiden ongelmien ja tarpeiden erilaisuutta ja sitä, että eriytynyttä ja kohdistettua aluepolitiikkaa tarvitaan jatkossa yhä enemmän.

Tulevaisuusvaliokunnan mietinnössä Suomen menestymisen ehtona esitettiin se, että työssäkäyntiaste saataisiin nostettua 80 prosenttiin. Samalla todettiin, että keskeinen keino tähän tavoitteeseen pääsemiseksi on koulutuksen lisääminen ja osaamisen kehittäminen. Tavoitteeksi asetettiin alueellisesti ja sosiaalisesti ehyt Suomi. Tämän nähtiin toteutuvan vain siinä tapauksessa, että pohjoismaisen hyvinvointivaltion mallia pyritään jatkossa kehittämään sellaiseen suuntaan, että sen keskeiset positiiviset piirteet voidaan säilyttää. Katsottiin myös, että korkea kokonaisverotuksen aste ei ole sellaisenaan este maan kilpailukyvyille. Tulevaisuusselonteko linjasi, että seuraavien viidentoista vuoden aikana Suomen tulisi sitoutua yhä vahvemmin ”inhimillisen pääoman yhteiskuntapolitiikkaan” (mt., 38).

Eräs keskeinen kysymys liittyen edellä mainittuihin selontekoihin on se, missä määrin ne ovat vaikuttaneet toteutettuun politiikkaan. Haastateltavien arvion mukaan suurin merkitys on ollut ”Suomi ja Euroopan tulevaisuus” -raportilla, jossa tuotiin ensimmäisen kerran vahvemmin esiin ajatus, jonka mukaan Suomen tulisi pyrkiä EU:n kehityksessä ydinvaltioiden joukkoon. Haastateltavat myös arvioivat, että ”tasapainoisen kehityksen Suomi” -raportti on vaikuttanut vahvasti mm. nykyisen hallituksen ohjelmaan esimerkiksi tietoyhteiskunnan alueellisen kehittymisen osalta.

Laajemmin ottaen haastateltavat katsoivat, että koko valtioneuvoston ja eduskunnan 1990-luvulla vahvasti lanseeraama tulevaisuustyö oli pitkälti ns. luovan tuhon vaikutusta joka puolestaan periytyi 1980-luvun ”iloisista vuosista”. Samalla, kun 1990-luvun alun kriisi oli merkinä siitä, että oltiin tultu harjoitetun politiikan umpikujaan, se toimi myös uuden alkuun panijana. Kriisi siis toimi eräänlaisena ratkaisuna, jonka avulla päästiin umpikujasta. Haastattelemani ekonomistit totesivat hyvin selkeästi, että vielä 1990-luvun alussa kukaan päätöksentekijä ei uskonut varoituksen sanoja, jotka liittyivät silloiseen kehitykseen.

Vallitseva yhteiskunnallinen ilmapiiri ei kerta kaikkiaan hyväksynyt eikä uskonut eräiden ekonomistien varoituksia kriisin merkeistä.

Edellä mainittu liittyy haastateltavien mukaan myös hyvin kiinteästi hallitusohjelmien muuttuneeseen rooliin 1990-luvulla. Haastateltavien arvioiden mukaan vielä 1980-luvulla hallitusohjelmilla ei ollut kovin suurta merkitystä itse politiikan toteutumisessa, vaan ne olivat jatkuvan tulkinnan ja uudelleentulkinnan kohteina. 1990-luvulle tultaessa tämä muuttui ratkaisevasti. Erityisesti Lipposen ensimmäisestä hallituksesta lähtien vaalien jälkeen lyötiin täsmällisesti lukkoon se, mitä tulevana kautena tehdään ja tätä linjaa myös toteutettiin. Tämä puolestaan edellytti runsaasti ennakoivaa työtä ja strategista ajattelua sekä määrätietoisuutta. Koko yhteiskuntapolitiikkaa alkoi leimata uudenlainen suunnitelmallisuus, joka pohjasi strategisiin pyrkimyksiin monilla yhteiskunnallisen toiminnan alueilla.

Erityisesti tämä näkyi suomalaisen osaamisen systemaattisena kehittämisenä. Tästä esimerkkinä ovat myös ne lukuisat eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan tuottamat selvitykset, joissa selvitettiin osaamisen ja tiedonhallinnan systemaattista kehittämistä sekä valtionhallinnon sisällä että yhteiskunnan, talouden ja teknologian kehittämisen eri sektoreilla. Esimerkkeinä näistä selvityksistä ovat ”Teknologian arviointi, arvo ja osallistuminen” raportti (VTT:n raportteja 45/99) ”Eduskunnan tiedon ja tietämyksen hallinta” -raportti (EK julkaisu 6/2001), ”Avauksia tietämyksen hallintaan” (EK julkaisu 1/2001) sekä ”Sosiaalinen pääoma ja tieto- ja viestintäteknikan kehitys” -raportti (EK julkaisu 5/2002). Kaikki edellä mainitut raportit ovat tähdänneet osaamisen merkityksen parempaan ymmärtämiseen ja hyödyntämiseen suomalaisessa yhteiskunnassa.

Haastateltavat kehuivat myös ministeriöiden tekemää tai tuottamaa tutkimustyötä. Eduskunnan kannalta erityisen tarpeellista työtä on tehty työministeriössä, sosiaali- ja terveysministeriössä sekä kauppa- ja teollisuusministeriössä. Ennen kaikkea painotettiin sitä, että teetetty tutkimus- ja selvitystyö on muuttunut systemaattiseksi tiedon kumuloitumisen prosessiksi, joka ei ole ”ad-hoc” -tyyppistä äkkiä kokoon raapaistua selvitystyötä.

Haastateltavat pitivät tärkeänä myös sitä, että tulevaisuuden ennakointia opittiin 1990-luvulla organisoimaan paremmin. Tähän liittyi instituutioiden raja-aitojen madaltuminen, joka mahdollisti aiempaa paremmin sen, että eri instituutioiden edustajia kerättiin yhteen

pohtimaan tulevaisuuden haasteita. Vuoropuhelun tihentymisen myötä instituutioiden työnjako selkiintyi.

Ennakoinnin ja strategisen suunnittelun kehityksestä huolimatta voidaan kuitenkin kysyä, jäikö jotain olennaista 1990-luvulla ennakoimatta. Eräät haastateltavat toivat esiin sen, että tuskin kukaan eduskunnassakaan pystyi ennakoimaan Suomen talouden voimakasta kehitystä 1990-luvun viimeisellä puoliskolla. Toisaalta, kuten monet haastateltavat totesivat, tästä kehityksestä huolimatta Suomea on vaivannut tähän päivään saakka vakava työttömyys ja tämä ehkä osoittaa, että sosiaaliseen kehitykseen liittyvät haasteet jäivät liian vähälle huomiolle.

Tämä on saattanut olla, kaikesta poliittisesta retoriikasta huolimatta, myös tietoinen valinta. Vaikka ongelmat havaittiin, niitä ei korostettu politiikassa tarpeeksi, eikä niiden ratkaisemiseen panostettu riittävästi. Haastateltavat toivat erityisesti esiin sen seikan, että teknologiaosaamisen kehittämisen ”huumassa” erityisesti palvelualojen kehitys jäi liian vähälle huomiolle. Vaikka siis tulevaisuusvaliokunnan mietinnössä vuodelta 1998 selvitettiin ja korostettiin palveluammattien kehittämisen potentiaalia Suomessa, palveluosaamista ei hallituksen politiikassa tuolloin tunnustettu tärkeäksi osaamisen alueeksi. Tämän seurauksena matalan tuottavuuden palvelualojen kehitys on ollut Suomessa vaisua näihin päiviin asti.

Kaiken kaikkiaan haastateltavat toivat esiin sen, että konsensus-henkisestä strategisesta kehittämistyöstä huolimatta, tai juuri siitä johtuen, suomalainen yhteiskuntapolitiikka kykeni tuottamaan merkittäviä sosiaalisia innovaatioita, jotka tukivat yhteiskunnan systemaattista kehittämistä 1990-luvulla. Näin Suomi kehitti rakenteellista uudistumiskykyään ja yhdisti siihen innovatiivisen lähestymistavan. Innovatiivisuus käsittää tässä erityisesti kaksi asiaa: a) luotiin vahva institutionaalinen pohja mm. eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan kautta yhteiskunnalliselle ennakoinnille ja kehittämistyölle ja b) tuotettiin tutkimus- ja selvittämistyön tuloksina jatkuvasti myös vaihtoehtoisia tulevaisuuspolkuja, joista valittiin ne, jotka saivat suurimman poliittisen kannatuksen. 1990-luvun loppua kohti tullessa yhteiskunnallisen strategisen ennakoinnin rakenteen ytimen muodosti eduskunnan tulevaisuusvaliokunta, valtion talousneuvosto, valtion tiede- ja teknologianeuvosto sekä Sitra. Näin Suomi pystyi hämmästyttävällä tavalla vastaamaan uuden ja avoimen kansainvälisen toimintaympäristön tuottamiin haasteisiin.

Haastateltavat vertasivat Suomen ja Saksan kehitystä, josta todettiin, että saksalaista yhteiskuntapolitiikkaa on kasvavassa määrin vaivannut eräänlainen vahvasta korporatistisesta rakenteesta ja monimutkaisista kontrollimekanismeista johtuva stagnaatio, jolle on tosin olemassa myös erittäin vahvoja historiallisia syitä. Tämän vuoksi Saksassa, toisin kuin Suomessa, ei olla haastateltujen mielestä pystytty saattamaan yhteiskunnan eri intressipiirejä yhteisen pöydän ääreen. Edelleen tämän seurauksena vahvaa yhteistä tahtotilaa tulevaisuuden tavoitteista ei ole päässyt syntymään.

4.2 Talousneuvosto

Talousneuvosto on yhteiskunnallisen ja taloudellisen ennakkoinnin kannalta erittäin keskeinen instituutio Suomessa. Toimintatavoiltaan ja koostumukseltaan se on kansainvälisessä vertailussa ainutlaatuinen ja sen voidaan katsoa olevan sosiaalinen innovaatio, joka on keskeisesti tukenut suomalaisten talouspoliittisten näkemysten kollektiivista kehittämistä erityisesti 1990-luvulta lähtien.

Talousneuvosto on pääministerin johdolla toimiva hallituksen, tärkeimpien etujärjestöjen ja Suomen Pankin välinen yhteistyöelin. Se tarkastelee kansakunnan menestymisen kannalta keskeisiä talous- ja yhteiskuntapolitiittisia kysymyksiä vähintään kerran kuussa pidettävissä kokouksissa. Talousneuvosto pyrkii vahvistamaan ja syventämään talouspoliittisia päätöksiä edeltävää laaja-alaista, analyyttistä, vaihtoehtoja esittävää sekä johtopäätösten muodostamista tukevaa keskustelua talouden kasvu-, tasapaino- ja rakennekysymyksistä. Talousneuvostossa käytävät keskustelut ovat luottamuksellisia.

Eduskunnan päätöksen mukaisesti talousneuvosto toimii myös keskustelufoorumina hallituksen, Suomen Pankin ja järjestöjen välillä Euroopan keskuspankin rahapolitiikkaa koskevissa kysymyksissä. Suomen talousneuvosto osallistuu EU-maiden talousneuvostojen väliseen yhteistyöhön. Julkisuudessa talousneuvoston työ on 1980-luvulta lähtien henkilöitynyt vahvasti sen pääsihteriin Seppo Leppäseen.

Talousneuvosto on toiminut valtioneuvoston kanslian yhteydessä vuodesta 1966. Kenties merkittävimpänä 1990-alun lamaa ennakoivana dokumenttina voidaan pitää Talousneuvoston sihteeristön tuottamaa dokumenttia ”Vaihtotaseongelma Suomessa” (Talousneuvosto 1989), jossa Suomen talouden kehitysvaihtoehtoiksi hahmoteltiin kaksi skenaariota: ensimmäisessä

skenaariossa, joka oli kriisi-skenaario, osoitettiin, että jos sopeuttamistoimenpiteitä ei tehdä, Suomen vaihtotaseen alijäämä kasvaa entisestään, josta seuraa vääjäämättä työttömyyden raju kasvu ja raju korkosopeutus, joka johtaa edelleen pankkikriisiin. Jälkimmäinen skenaario oli tavoiteskenaario, jossa aktiivisella toimilla pureuduttiin vaihtotaseen alijäämään, jolloin kasvava työttömyys saataisiin pysymään kohtuullisella tasolla.

Jälkikäteen tarkasteltuna ensimmäinen skenaario aliarvioi korkean koron aiheuttaman varallisuuden arvon jyrkän laskun ja sen dramaattiset vaikutukset pankkijärjestelmään. Tavoiteskenaarion toteuttamiseksi ehdotetut toimenpiteet olivat puolestaan liian lieviä. Tavoiteskenaarion edellyttämiä toimenpiteitä ei alettu toteuttamaan, sillä silloinen Holkerin hallitus lähti siitä, että kaikki oli vielä suhteellisesti ottaen hyvin. Työryhmän raporttia pidettiin yleisesti kauhumaalailuna. Elettiin siis voimakkaan kollektiivisen harhan aikaa.

Edes talousneuvostossa ei kuitenkaan osattu aavistaa kuinka syvälle Suomen talous sukeltaisi. Perusongelmana oli se, että ei oikeastaan osattu etukäteen arvioida, kuinka talouspolitiikkaa tulisi hoitaa tilanteessa, jossa ensin ulkomaankauppa ja sitten rahoitusmarkkinat vapautettiin. Ei siis toisin sanoen tunnettu avautumiseen liittyviä mekanismeja, joten arviointiin ei ollut siinä vaiheessa välineitä. Sen enempiä ekonomistien kuin talouspoliittisten päättäjienkään keskuudessa ei ymmärretty sitä, miten Suomen kansainvälinen toimintaympäristö oli muuttumassa. Ekonomistien ajama vahvan markan politiikka lähti siitä, että pitämällä kiinni kurssista voidaan talous pakottaa rakenteellisiin uudistuksiin. Tässä ajattelussa unohdettiin se, että kurssin pitää olla myös uskottava.¹

Toisaalta eräiden poliitikkojen mielessä oli jo 1980-luvun puolivälin jälkeen väikkynyt ajatus, jonka mukaan Suomessa oltiin vakaasti siirtymässä rakennemuutoksen kautta uudenlaiseen järjestelmään ja yhteiskunnalliseen kehitysvaiheeseen. Tätä ajattelua heijasteli parhaimmillaan Paavo Lipposen vuonna 1986 julkaisema ”Muutoksen suunta” -kirja, jossa arvioitiin, että Suomella olisivat edessä vahva teknologinen kehitys, ns. uusi teknologia, ja toiminnan kansainvälistyminen (Lipponen 1986).

Talousneuvosto joutui 1990-alussa sen tosiasian eteen, että yleinen taloudellinen tilanne paheni jatkuvasti. Julkinen velkaantuminen kasvoi dramaattisesti ja valtiovarainministeriöstä

¹”Lääkettä pitää nauttia koko ajan”. Seppo Leppäsen haastattelu Talous & Yhteiskunta -lehdessä 2/2003.

viestitettiin, että jotain olisi pakko tehdä. Talousneuvostossa pääteltiin, että ensisijaiseksi tavoitteeksi pitäisi saada julkisen talouden tasapainottaminen, joka tarkoitti sitä, että pitäisi sekä korottaa veroja että leikata menoja. Talousneuvosto laati analyysin kesällä 1992, jonka pohjalta ilmestyi syksyllä ns. Sailaksen lista. Tästä lähtien ryhdyttiin määrätietoisiin toimenpiteisiin sekä sisäisen että ulkoisen tasapainon löytämiseksi. Vähitellen markkinoiden usko ja valuuttakurssit vahvistuivat ja korkotaso alkoi alentua.

Haastateltavat kuvasivat 1990-alun lamaa kaiken kaikkiaan merkittävänä oppimisprosessina. Se opetti raa'alla tavalla sen, kuinka toisentyypiseksi talous oli muuttunut globalisoitumisen myötä. Tärkeä kanava olivat myös yhä kansainvälisemmiksi tulleet suomalaisyritykset, jotka opettivat myös julkiselle taloudelle, millä edellytyksillä ja eväillä tänä päivänä kansainvälisessä toimintaympäristössä pärjätään.

Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että tänä päivänä pystyttäisiin paremmin ennakoimaan mitä taloudessa tapahtuu. Haastateltavat korostivatkin, että samalla, kun arvioinnin välineet ja menetelmät ovat kehittyneet, on myös ympäristö muuttunut monimutkaisemmaksi ja läpinäkymättömämmäksi. Tältä osin nykyään ei siis välttämättä olla paljon viisaampia, kokeneempia kyllä. Talousneuvoston agendallakin on näkynyt, kuinka merkittävä rooli kansainvälisen talouden tulkinnalla on tämän päivän talouspolitiikassa: vuosina 1995-1999 talousneuvoston teemoja hallitsi EMU-ratkaisun vaikutusten arviointi ja vuosina 1999-2002 hallitseva teema oli EU:n sisämarkkinoiden toiminta ja EU:n laajentuminen (Talousneuvoston sihteeristö 2003). Jo näitä ennen julkaistiin kirja ”Gloaalitalous ja Suomi” (Romppainen & Leppänen 1995), joka antoi monelle silloin talousneuvoston piirissä työskennelleelle ratkaisevan sysäyksen yrittää paremmin ymmärtää taloutemme kansainvälistymistä.

Kaiken kaikkiaan talousneuvoston ehkä merkittävin yksittäinen teema on ollut kysymys siitä, mitä Euroopan integraatio Suomen osalta oikein tarkoittaa. Tässä mielessä talousneuvoston toiminta on ollut jäsentensä eräänlaista ”kansainvälisyyskasvatusta”. Samalla sen tarkoitus on ollut nimenomaan lisätä yhteiskunnallisten päättäjien ymmärrystä kansallisesti strategisista kysymyksistä ja siis kykyä nähdä eteenpäin.

Tässä yhteydessä haastateltavat totesivat, että Suomessa ei kuitenkaan edelleenkään ole panostettu riittävästi kansainvälisen talouden tutkimukseen, niin tärkeä kuin tämä tutkimusala

monen mielestä näyttääkin olevan. Talousneuvosto ei tee itse tutkimuksia, vaan toimii verkostoperiaatteella, joten se tilaa tarvitsemansa tutkimukset muualta. Esimerkiksi Suomen pankin tekemä tutkimus on rajautunut kuitenkin rahapolitiikkaan.

Mitkä olivat sitten Suomen eväät 1990-luvulla talousneuvoston näkökulmasta? Haastateltavat totesivat, että ratkaisevaa ehkä oli se, että niukkoinakin vuosina julkinen talous satsasi koulutukseen, tutkimukseen ja tuotekehitykseen. Juuri tähän panostukseen Suomen toimintaympäristön kansainvälistyminen viitoitti. Kansainvälistyminen liittyi myös talouden uuden tukijalan, ICT-sektorin kehitykseen, joka pystyi samalla vastaamaan lisääntyneeseen työvoiman tarjontaan (joskaan se ei pystynyt hävittämään työttömyyttä).

Toisaalta haastateltavat muistuttivat, että sillä työvoimalla, joka jäi ”rakennemuutoksen jalkoihin”, ei ollut juurikaan edellytyksiä rekrytoitua uusille kasvaville toimialoille. Muistutettiin myös siitä, että julkinen panostus myös kasvoi kohtuullisesti 1990-luvulla. Talousneuvosto teetti vuoden 1996 alussa raportin ”Julkinen velka, kasvu ja työllisyys”, jonka yhteydessä käytiin perusteellinen keskustelu siitä, tulisiko julkista velkaa kasvattaa verohelpotuksin (Talousneuvosto 1996).

Kuitenkin asiassa päädyttiin, OECD:n asiantuntijoiden tukemana, siihen kantaan, ettei näihin toimiin ole syytä ryhtyä sillä perusteella, että Suomen talous oli vielä tuolloin kovin epävakaa pohjalla. Vuoden 1996 jälkipuoliskon valuuttaturbulenssien jälkeen talousneuvostossa saatettiin todeta, että tämä oli järkevä toimenpide. Merkittävää on, että tuossa raportissa esitelty v3-skenaario vuosikymmenen lopun kehityksestä työttömyysennusteineen toteutui pitkälti sellaisenaan.

Kaiken kaikkiaan talousneuvoston toiminnan ydinajatuksena on toimia informaatiokanavana ja keskustelufoorumina (ei päätöksentekoelimenä) hallituksen ja keskeisten järjestöjen välillä. Sen menetelmiin kuuluvat tiiviit ja käsikirjamaiset selvitykset sekä säännölliset istunnot ja seminaarit. Sen jäsenenä on niin hallituksen kuin järjestöjenkin ”ykköskaarti” ja osallistumisaste on korkea, 75 %. Talousneuvoston ideana ja voimana on avoin ja luottamuksellinen keskustelu vaikeistakin talous- ja yhteiskuntapoliittisista ongelmista ja ratkaisumalleista. Tällaisena se on eräs niistä keskeisistä sosiaalisista innovaatioista, joiden avulla Suomessa ennakoitaan yhteiskunnan uudistustarpeita. Haastateltavat olivat sitä mieltä, että talousneuvostolla on ollut melko suurikin vaikutus. Kehittämishaasteena esitettiin

toivomus, että talousneuvostossa ryhdyttäisiin entistä enemmän ja vapaammassa hengessä käsittelemään erilaisia tulevaisuuden vaihtoehtoja ja pitkän aikavälin rakenteellisia kysymyksiä.

4.3 Työvoimahallinto

Kenties konkreettisimmat tarpeet ennakointiin keskushallinnon eri sektoreista ovat olleet työvoimahallinnossa. Työhallinnossa on jo 30 vuoden ajan laadittu keskipitkän ja pitkän aikavälin työvoima-arvio 3-5 vuoden välein. Työvoiman kysynnän ja tarjonnan suunnittelua oli tehty jo 1960-luvulla ensin kulkulaitoksen ja yleisten töiden ministeriössä ja myöhemmin työhallinnossa ja edelleen työvoimaministeriössä. 1980-luvun loppua kohti tulevaisuuden arvioinnin periaatteet alkoivat muuttua ja siirryttiin vähitellen suunnitteluparadigmasta ennakointiparadigmaan.

Siitä eteenpäin työvoiman kysynnän ja tarjonnan arvioinnissa ja työllisyyden ja kasvun riippuvuuksien analysoimisessa on sovellettu työministeriössä kehitettyjä menetelmiä, erityisesti pitkän ajan työvoimamallia (PTM) jonka kehittämistä on vastannut Pekka Tiainen. Se perustuu kysynnän ja tarjonnan kehikkoon, jossa kysyntää kuvaavat talouskasvu, työn tuottavuus sekä tehdyt työtunnit toimialoittain. Tarjontaa kuvaavat väestö 5-vuotisikäryhmittäin, työhön osallistumisasteet sekä väestöennusteet, jotka sisältävät syntyvyyden, kuolleisuuden ja nettomaahanmuuton sekä työvoimaan kuulumattomien ryhmien osuuden. Malli on sidottu vuoden 2030 väestöennusteeseen ja potentiaaliseen työpanokseen sekä tuottavuuteen. Keskipitkän aikavälin suhdanne- ja trendiuran tutkimisessa on puolestaan jo 25 vuoden ajan käytetty valtiovarainministeriön kansantalousosaston panostuotos-pohjaista KESSU-mallia. Lisäksi mukaan on otettu mm. sisäministeriön alueennusteet sekä nyttemmin opetushallinnon alaisuudessa tehtävät ammattirakenne-ennusteet sekä koulutustarve-ennusteet.

Tarkasteltaessa työvoimaennusteita 1960-luvulta eteenpäin on ilmeistä, että niillä on ollut eräs lineaariseen malliin ja ajatteluun liittyvä perusongelma: lähtötilanne on usein heijastunut ennusteisiin. Jos siis ennusteen tekohetkellä taloudessa on mennyt huonosti, on se selvästi synkentänyt arvioita myös tulevasta kehityksestä. Jos taas on ennustettu hyvää kehitystä ja pari seuraavaa vuotta onkin mennyt huonommin, on uutta arviota huonompaan suuntaan, vaikka käänne parempaan olisikin jo itse asiassa tapahtunut.

Työvoima-arvioita leimasi 1960-luvulla suurten ikäluokkien siirtyminen työelämään. Eräs seuraus tästä oli koulutuksen raju lisääminen. Toisaalta puhuttiin työvoimapulasta ja naiset piti saada työmarkkinoille. Tuolloisen työvoimahallinnon ja mm. Pekka Kuusen 1960-luvulla tuottamissa arvioissa työvoimatarpeen ja kysynnän kohtaamisesta oli ennustevirhe siltä osin, että kasvavan kotimaisen teollisuuden kyky työllistää sekä alkutuotannosta vapautuva työvoimareservi että suuret ikäluokat yliarvioitiin. Sitten tuli 1970-luvun alun lama ja samalla tarjonta työmarkkinoilla lisääntyi jatkuvasti.

1980-luvun loppua kohti talous jatkoi kasvuaan, vaikka samalla eräät alkoivat nähdä huonoja merkkejä vaihtotaseen muuttuessa yhä alijäämäisemmäksi. Kysyntä, jota ylläpidettiin monin tavoin keinotekoisesti, veti kuitenkin erittäin hyvin, mutta samalla talous muuttui yhä velkavetoisemmaksi. Pääomaliikkeet vapautettiin ja samalla tehtiin veronkevennyksiä. Tästä seurasi haastateltavien mukaan kollektiivinen illuusio siitä, että nousukausi voisi jatkua ”*ad infinitum*”.

On tietysti ilmeistä, että niin tuolloin kuin nykyäänkin suhdannesyklejä on hyvin vaikea ennustaa kauas tulevaisuuteen. Tätä ennuste-epävarmuutta on otettu huomioon keskikasvuarvioissa. Työministeriössä kehitetyssä PTM -mallissa kasvu onkin sidottu työpanostarjonnan ja tuottavuuden määrittelemään rajoitteeseen pitkällä aikavälillä kuitenkin niin, että tarkasteluperiodilla sallitaan poikkeamista tasapainosta ja herkkyytlaskelmissa arvioidaan tärkeiden tekijöiden muutoksen merkitystä.

Ensimmäinen PTM-malliin pohjautuva ”uuden ajan” Työvoima 2000 -raportti laadittiin laman kynnyksellä vuonna 1991 (Työministeriö 1991). Tuolloin oltiin vielä huolestuneita pikemminkin työvoimapulasta kuin työttömyydestä. Raportissa kyllä ennakoitiin työttömyyden voimakas kasvu, mutta aivan liian varovaisesti.

Myös valtionvarainministeriön kansantalousosaston Kessu-malli näytti tuolloin, että oltiin syöksymässä kohti lamaa: vaihtotaseen alijäämä oli todella iso ja samalla julkinen velka kasvoi hurjaa vauhtia. Myös teollisuuden volyyymiennusteet olivat laskeneet jo kesästä 1990 alkaen. Näitä laskelmia kuitenkin haastateltavien mukaan siistittiin viime vaiheessa, koska arveltiin, että ne eivät olisi olleet silloisessa ilmapiirissä uskottavia. Vaalitkin olivat tuolloin juuri tulossa, joten pelättiin, että tuollaiset ennusteet olisi tyrmätty poliittisesti vaalien

synnyttämässä ilmastossa. Työttömyyden kasvu kuitenkin ennustettiin, mutta huomattavasti toteutunutta pienemmäksi. Toisaalta kiinnitettiin huomiota väestön ikääntymiseen ja painotettiin, että väestöä pitäisi kouluttaa paljon nykyistä enemmän. 1990-luvulla väestön kouluttamiseen ryhdyttiinkin sitten kiinnittämään paljon huomiota.

Työvoima 2000 -raportissa pidemmän aikavälin kasvuarviot ja työvoimakehitys sen sijaan ovat nykyhetkenkin tietämyksen ja arvioiden valossa melko hyvin kohdallaan, joskin 1994-2000 talouden kasvua työvoimahallinnon malli ei ennakoanut aivan niin vahvana kuin se lopulta toteutui. Näin siis toteutunut kehitys 1990-luvulla poikkesi Työvoima 2000 raportissa esitetyistä arvioista siten, että 1990-luvun lama oli syvempi ja vastaavasti nousu tämän jälkeen vahvempi kuin raportissa esitettiin.

Kokonaisuudessaan 1990-luvun bruttokansantuotteen keskikasvu – noin 2,5 % – osui kuitenkin kohdalleen. Raportin arviot työllisyyden tasosta 1990-luvun lopussa olivat kuitenkin liian korkeat, eikä osattu siis ennakoida, että työllisiä olisi itse asiassa vuonna 2000 huomattavasti vähemmän kuin laman alkaessa. Yhtäältä työn tuottavuuden ja toisaalta työvoiman tarjonnan nopea kasvu laman jälkeen ja vuosikymmen lopussa aiheuttivat sen, että työttömyys jäi odotettua paljon korkeammalle tasolle. Samalla siirryttiin vaikean rakenteellisen työttömyyden aikaan.

1992 työministeriön työllisyysstrategiassa (Tystra) arvioitiin, että lama taittuisi voimakkaaseen kasvuun vuonna 1995, jonka jälkeen tulisi välitaantuma 1996 ja sitten nousu vuoteen 1998, jolloin tulisi hiukan suurempi suhdannetaantuma, jonka jälkeen kasvu jatkuisi vuoteen 2000. Tämä ennuste osui hämmästyttävän kohdalleen: ainoa, mitä ei osattu ennustaa, oli laman syvyys vuonna 1993. Tuolloin työministeriössä tehtiin selvitys, joka koski ETA- ja EY-ratkaisujen vaikutusta työllisyyteen ja tultiin siihen johtopäätökseen, että lyhyellä tähtäimellä EY:öön liittyminen voisi aiheuttaa lisää työttömyyttä, kun taas pitkällä aikavälillä siitä voisi olla työllisyyden kannalta hyötyä.

Työvoima 2000 -raportissa huomioitiin jo sähkö- ja elektroniikkateollisuuden tuleva kasvu. Toteutunut kasvu oli kuitenkin vielä paljon isompi kuin ennuste, joskin samalla myös kasvun hiipuminen tapahtui rajummin kuin mitä ennuste kertoi. Kaiken kaikkiaan työministeriön 1990-luvun alun työvoimaan liittyvistä ennusteista on todettava, että markkinoiden

volatiliteetti oli paljon suurempi kuin mitä pystyttiin ennustamaan. Myös koko 1990-luvun nettomaahanmuutto oli suurempaa kuin mitä pystyttiin 1990-luvun alussa arvioimaan.

Työvoima 2010 -raportti valmistui vuoden 1996 alussa. Neuvostoliiton romahdus, syvä lama ja EU-jäsenyys olivat muuttaneet taloudellista ympäristöä ja Suomen työvoimatilannetta dramaattisesti (Työministeriö 1996). Näiden muutosten merkitys pyrittiin sisällyttämään analyysiin ja lisäksi tehtiin arvio työttömyyden puolittamisen mahdollisuuksista tällä vuosikymmenellä ja alentamismahdollisuuksista edelleen pidemmällä aikavälillä.

Vuosikymmenen puolivälissä valmistui hallituksen toimesta Suomen työllisyysohjelma ”Kohti täystyöllisyyttä 2010”. Tämä ei kuitenkaan työministeriön tuolloistenkaan arvioiden mukaan riittänyt täystyöllisyyden saavuttamiseksi. Talouskasvu ei tuonut odotusten mukaista työllisyyden parantumista, sillä myös tuottavuus kasvoi nopeammin kuin oli oletettu. Myös työvoiman tarjonnan kasvuennuste oli isompi kuin mihin työllisyysohjelma perustui.

Työvoima 2017 perustui osittain ennustukseen, jonka mukaan 2000-luvun alussa koittaa taloustaantuma (Työministeriö 1999). Tuolloin varovainen perusura (2.5 % kasvu) herätti kritiikkiä ja ihmeteltiin ennusteen vähäisyyttä, mutta toisaalta ennuste kyllä sitten toteutui. Nykyinen ennuste arvioi, että talous tulee kasvamaan ensi vuodesta alkaen vuoteen 2005 asti, vaikkakaan kovin vahvaan nousuun ei uskota.

Keskiarvotrendit on siis saatu kohtuullisesti haltuun, mutta rakennemuutos on ollut koko ajan hiukan nopeampaa kuin työministeriössä on osattu ennakoita. Toiseksi ennuste useimmiten toteutuu vähän eri tavalla kuin on ennakoitu. Syklin voimakkuus ja sen ajoitus ovat vaikeita ennustaa.

Metodisen haasteen haastateltavat arvioivat melkoiseksi. Kvantitatiivista arviointia ja sen kehittämistä tarvitaan jatkossakin. Kvantitatiivinen on sidottu nykytilaan ja nykytietoon. Tämän rinnalle tarvitaan yhä enemmän kvalitatiivisia menetelmiä, joiden avulla voidaan paremmin päästä käsiksi syvällisiin yhteiskunnallisiin ja talouden rakenteiden muutoksiin ja jotka mahdollistavat irrottautumisen nykytilasta. Esimerkkinä mainittiin TT:n tulevaisuusluotain-hanke, jossa arvioitiin kvalitatiivisin tulevaisuuden tutkimuksen menetelmin eri ammattien vaatimaa osaamista vuonna 2012 (Tulevaisuusluotain 2003)².

² Kirjoittaja oli mukana tämän hankkeen menetelmällisessä kehittämisessä

Kaiken kaikkiaan menetelmiin kohdistuvien haasteiden voidaan arvioida kasvaneen dramaattisesti viimeisten 20 vuoden aikana. Ennen maailmantalouden uudella vaihteella tapahtunutta integroitumista Suomi oli suljetumpi talous, jonka sykli noudatti kuitenkin eräänlaista kaavaa. Suhdannedynamiikka oli hyvin samantyyppinen. Aiemmassa vaiheessa erityisen suhdanneherkkiä olivat aluksi Suomen viennistä vastannut metsäteollisuus sekä myöhemmin metalliteollisuus. Suomen talouden toimintaympäristön kansainvälistyminen ja ICT-klusterin kasvu toivat kuitenkin aivan uuden piirteen suomalaisen suhdannesyklin ymmärtämiseen. Suomen talouden integroituminen osaksi maailmantaloutta on merkinnyt sitä että viiveet lyhenevät, muutokset tapahtuvat äkisti ja globaalilla tasolla ja tulee sen tyyppisiä suuren mittakaavan muutoksia, joita on perinteisellä kansantalousmallilla erittäin hankala ennakoida. Vaikka menetelmät siis kehittyvätkin, todellisuus muuttuu ehkä vieläkin nopeammin.

Jos taas katsotaan valtion roolia ja panostusta yhteiskunnan kehittämiseksi, haastateltavat arvioivat, että Suomessa on kuitenkin aina uskottu siihen, että yhteiskunnan pitää tukea talouden kehittymistä. Toisaalta pieni väestömäärä on edellyttänyt laajaa mobilisointia, josta on seurannut ajatus, että koulutusta pitää jakaa mahdollisimman laajalle. Nämä periaatteet ovat olleet myös sisäänrakennettuna strategioihin: on lähdetty siitä, että koulutusta ja osaamista pitää nostaa koko työväestön osalta.

Monet haastateltavat myös arvioivat, että Suomessa ennakointityö on kuitenkin eurooppalaisen mittapuun mukaan melko kehittynyttä. Suomessa on siis olemassa varsin kehittynyt, edistyneeseen tietoteknologian käyttöön perustuva tiedollinen infrastruktuuri. Tilastopohja ja tilastointimenetelmät ovat kansainvälisessä vertailussa erittäin kehittyneet. On tietysti muistettava, että 20 vuotta sitten tästä kaikesta oli käytössä vain pieni osa.

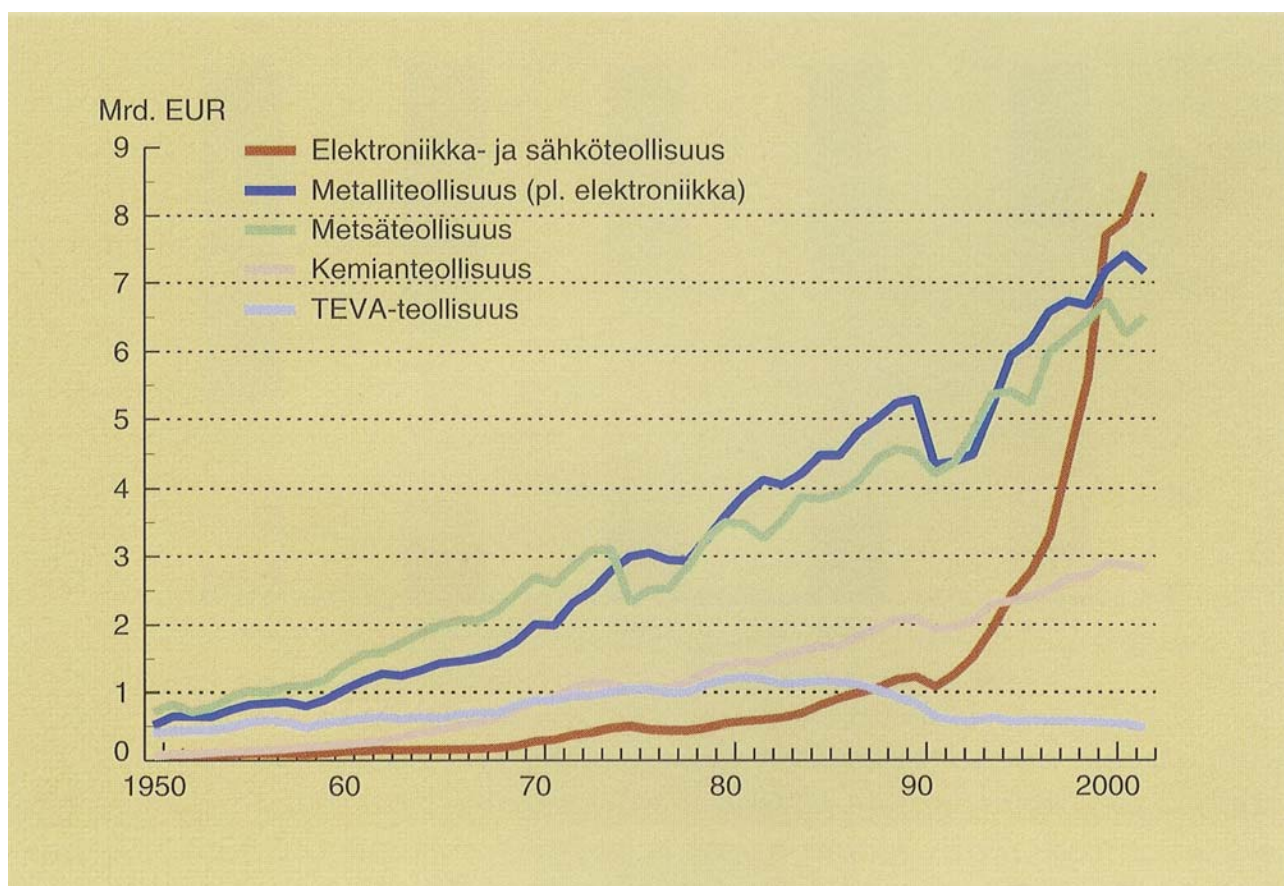
Eräs seikka, jonka haastateltavat toivat voimakkaasti esiin mahdollisena heikkoutena liittyen työmarkkinoiden ennakointiin, oli tiedon tuottamisen yhteys päätöksentekoon. Se ei ole kaikkina aikoina ollut hyvä: esimerkiksi 1980-luvun lopulla tehtiin uusia eläkkeelle siirtymisen järjestelmiä aikana, jolloin kärsittiin työvoimapulasta ja taas 1990-luvulla, kun tarjontaa oli aivan liikaa, eläkkeelle siirtymistä hankaloitettiin. Ajoitusvirheitä on tullut paljon. Lisäksi yhteiskunnallista päätöksentekoa haittaa usein tietty ajattelutapavirhe:

kysynnän ja tarjonnan kokonaisuutta ei oikein ymmärretä, vaan puhutaan usein joko vain kysynnästä tai vain tarjonnasta.

Työvoimahallinnon tuottaman ennakointitiedon suhde päätöksentekoon on koko ajan kuitenkin parantunut samalla, kun etenkin yhteistyö elinkeinoelämän kanssa on parantunut. Haastateltavat huomauttivat yhtä kaikki, että työvoima- ja talouspoliittista keskustelua pitäisi käydä esimerkiksi seminaarimuotoisesti nykyistä huomattavasti tiiviimmin, sillä yhteiskunnan päätöksentekokoneisto on kuitenkin jäykkä tarkistaman kantaansa.

5 YHTEISKUNNALLISEN MONITOROINNIN KEHITTYMINEN

Tämän tutkimuksen eräs keskeinen kysymys on, kuinka yhteiskuntaa monitoroivien tahojen kyky ennakoida yhteiskunnan muutoksia on kehittynyt. Pystyivätkö talous- ja yhteiskuntatieteilijät ennakoimaan 1990-luvun kehityksen ja erityisesti sen huiman kasvun, joka tapahtui vuosikymmenen jälkimmäisellä puoliskolla? Haastatteluiden ja kirjallisen materiaalin perusteella vastaus on kielteinen. Suomea kyllä rakennettiin enemmän tai vähemmän systemaattisesti erilaisten ohjelmien avulla, mutta talouden ja erityisesti elektroniikkateollisuuden kasvu löi silti kaikki ennusteet.



Kuva 1: Teollisuustuotanto toimialoittain, vuoden 2000 hinnoin (Kansantalous 2028, 83).

Tapaus Nokia on tietysti luku sinänsä.. Kyseessä oli kuitenkin ennen kaikkea Nokian itsensä aikaansaama ihme, jota Suomen teknologiapolitiikka tosin vahvasti tuki. Erittäin olennainen tekijä oli Nokian siirtyminen kansainväliseen omistukseen. Nokian listautuminen New Yorkin pörssiin 1994 toi sen piiriin vahvoja amerikkalaisia institutionaalisia sijoittajia, jotka olivat suomalaisia sijoittajia aktiivisempia ja vaativampia.

Heidän panostuksestaan Nokian johto pääsi paremmin perille kansainvälisen pääomamarkkinoiden pelisäännöistä ja niiden asettamista vaatimuksia yrityksen liikkeenjohdolle (ks. Kuisma et al. 2002). Nokian esikuvallinen merkitys oli Suomessa äärimmäisen suuri. Muut suomalaiset elektroniikka-alan yritykset saivat arvokasta oppia Nokian menestyksestä. Joka tapauksessa ennakoinnin näkökulmasta Nokian kehitys ja tätä kautta koko suomalaisen elektroniikkateollisuuden huima nousu, kuten useat haastateltavat painottivat, oli sellaisten sattumien summa, ettei sitä voitu täysin ennakoida. Jotakin osoittanee myös se, että Nokia ylitti 1990-luvulla useaan kertaan myös omat ennusteensa markkinaosuutensa kasvusta.

Taloudellisista tutkimuslaitoksista ETLA on ollut se, jossa on tehty eniten ja pitkäjänteisimmin talouden ja muun yhteiskunnallisen kehityksen ennakointia Suomessa 1980-luvun jälkeen. ETLAssa on tehty kansantalouden tulevaisuuden ennakointia erityisesti Kansantalous 2017 -kirjassa, joka ilmestyi vuonna 1992 ja edelleen vuonna 1996 ilmestyneessä Kansantalous 2021 -kirjassa. Äskettäin on ilmestynyt Kansantalous 2028. Näissä hankkeissa on pyritty ensinnäkin kattaviin historiallisiin katsauksiin Suomen talouden kehityksestä ja toisaalta keskitytty arvioimaan sitä, mikä on tulevaisuuden kannalta tärkeää (ks. Vartia & Yläanttila 1992, Vartia & Yläanttila (1996), Vartia & Yläanttila (2003)).

Kuinka hyvin on kyetty ennakoimaan? Vuonna 1992 julkaistu Kansantalous 2017 lähti siitä, että Suomi ei liity EU:hun, koska silloinen poliittinen ilmapiiri oli vahvasti sen kannalta, että Suomi ei tule liittymään EU:hun. Taloustieteissä tällaiset institutionaaliset tekijät otetaan eksogeenisinä, siis annettuina. Kansantaloustieteilijöiden ongelma on usein juuri siinä, että heidän on vaikea nähdä tämänkaltaisia institutionaalisia muutoksia. Niinpä EU:n liittymistä pidettiin mahdollisena mutta siihen liittymistä ei silti alettu ennustamaan. Tämä senkin uhalla, että tiedettiin, että jos oletuksena olisi liittymisen EU:iin, se mullistaisi monien muuttujien käsittelyä.

Kun Kansantalous 2021 ilmestyi vuonna 1996, siinä puolestaan ei oletettu, että Suomi liittyy EMU:un, vaikka tie näyttikin aika selvältä. Toinen asia, jota raportissa ei riittävästi huomioitu oli ICT:n kasvuun perustuva teknologinen kumous. Vaikka se oli hyvin tiedossa, niin sittenkään ei kyetty ennakoimaan sitä kuinka Nokia ja ICT-klusteri kokonaisuudessaan kasvavat. Muutoksen nopeus yllätti. Myöskään sitä ei osattu ennakoitu, että erittäin korkea kansantalouden ulkomainen nettovelka, joka Suomea vaivasi 1990-luvun alussa ja jonka myötä maa velkaantui pahoin, oli vuosikymmenen loppuun mennessä hävinnyt ja muuttunut ylijäämäiseksi. Oltiin siis ennakoitu, että tästä vaihtotaseen alijäämästä selviämiseen menee huomattavasti kauemmin.

Miten talouden kehitystä sitten voidaan ennakoida? Kansantalouden kehityksen ennakointi tarvitsee tietyt kiintopisteet, joita ovat esimerkiksi sellaiset melko vakioiset tekijät kuten maa-ala. Lisäksi voidaan olettaa, että pysyvät sopimukset ovat kiinteitä. Myös väestöennusteet ovat suhteellisen luotettavia. Instituutioiden muutokset ovat erityisen vaikeata ennustaa, samoin lähes kaikkien taloudellisten muuttujien kehitystä, vaikka näitä muuttujia voidaankin asettaa järjestykseen sen mukaan, mikä on vaikeaa ja mikä vielä

vaikeampaa. Väestö ja työvoima ovat tässä suhteessa helpoimmasta päästä, mutta esimerkiksi toimialojen kasvu on paljon hankalampaa. Arvioinnin on haastateltavien mukaan kuitenkin syytä olla konservatiivinen, koska voimme pitkällä aikavälillä olettaa tietyn regression.

On siis todella vaikeaa ennakoita sitä dynamiikkaa, joka liittyy lyhyen aikavälin muutoksiin. Ehkä tärkeintä on kuitenkin osata tunnistaa oikeat kysymykset. Poliittiseen järjestelmään liittyy hitauselementti, joka tekee siitä ennemmin kriiseihin reagoivan kuin proaktiivisesti toimivan. Suomikin teki haastateltavien arvion mukaan poliittisia päätöksiä ja muutoksia nimenomaan vasta kriisin yhteydessä. Osin tämä on johtunut siitä, että ongelmat ovat tulleet eteen niin nopeassa tahdissa. Vaikka siis tutkimus- ja tiedon tuottamissektori tunnistaisikin tulevaisuuden keskeisiä haasteita, voi poliittinen järjestelmä olla hidas reagoimaan niihin. Suomeen kehittyneet instituutiot, kuten eduskunnan tulevaisuusvaliokunta, talousneuvosto ja Sitran valmennusjärjestelmä edistävät omalla tavallaan sitä, että tuotettu tieto ja näkemys menevät perille poliittisen päätöksenteon piiriin.

Olellainen kysymys tietysti on, opittiinko 1990-luvun alun syvästä lamasta ja sen vähäisestä ennakoitavuudesta mitään. Ja opittiinko jotain siitä, että kansakunnan tulevaisuuden kannalta relevanttia tietoa saataisiin paremmin syötettyä yhteiskunnalliseen päätöksentekoon?

Yleinen arvio haastateltavien keskuudessa oli se, että nykyään ekonomisteja kuunnellaan huomattavasti enemmän kuin 1990-luvun alun laman alla. Eräiden mielestä heiluri on siirtynyt nyt liikaa toiseen päähän. Järjestelmä on tietysti myös muuttunut siinä mielessä, että olemme yhteiskuntana aivan toisella lailla nykyään osa kansainvälistä järjestelmää kuin 20 vuotta sitten. Haastateltavat arvioivat, että jos nyt näkyisi samanlaisia merkkejä kuin 1980-luvun lopulla, ekonomisteja kyllä kuunneltaisiin herkällä korvalla.

On tapahtunut valtava sekä tiedon että tiedostamisen tason muutos. Lisäksi nykyään ymmärretään paremmin kriiseihin varautumisen kannattavuus. Toisaalta tänään tiedetään sekin ehkä paremmin, että ekonomistit ovat erehtyväisiä. Haastateltavat pitivät riskinä myös sitä, että ekonomisteja kuullaan liikaa tämän päivän yhteiskuntapoliittisessa päätöksenteossa. Haastatteluissa korostettiin sitä, että tutkijoiden tehtävä on välittää todennäköisiä tulevaisuuksia ja ehdollisia tulevaisuudenkuvia ja vaihtoehtoja, mutta tutkijat eivät saa ryhtyä poliitikoiksi. Olellaista on kuitenkin se, että poliittiset päätöksentekijät tekevät lopulliset päätökset.

Useat haastateltavat katsoivat, että suomalainen yhteiskunta on nykyään turhankin konsensushenkinen ja reipasta talouspoliittista keskustelua käydään varsin vähän. Taustalla lienevät vielä laman vaikutukset ja se konsensushenkisyys, jota kriisistä selviytyminen edellytti ja joka oli tarpeellinen siinä tilanteessa. Suomen erikoisuutena on ollut sateenkaarihallitus, joka on estänyt perinteistä oikeisto-vasemmisto keskustelua. Tietty dissensus-henki on kuitenkin luovan toiminnan edellytys, vaikka konsensusta ja sen ylläpitäjiä tarvitaan myös. Myös työmarkkinarauha ja keskitetyt sopimukset edellyttävät, ettei tiettyjä asioita voida kovin helposti nostaa esiin. Esimerkiksi Ruotsissa käydään paljon räväkämpää talouspoliittista keskustelua kuin Suomessa.

Miten taloudellista ennakointia tulisi tulevaisuudessa kehittää? Yksi tapa ajatella on se, että kun maailma monimutkaistuu, me tarvitsemme entistä enemmän vaihtoehtoisia malleja katsoa tulevaisuuteen, koska muuten saatamme helposti rajata ulos tekijöitä, joiden tulisi olla analyysimme muuttujia. Eräät haastateltavat olivat sitä mieltä, että skenaarioajattelu näyttäisi todella olevan yhä tärkeämpää. Tämä tuli esille mm. Suomi-skenaarioiden laidinnassa, jota Sitra tuki 1990-luvun puolivälissä. Taloustieteilijä ottaa helposti eksogeenisenä jotain sellaista, joka näyttää kiveen hakatulta, mutta ei välttämättä kuitenkaan ole sitä.

Skenaarioasetelma luo ehdollisen ”entä-jos” -asetelman, josta voidaan lähteä edelleen katsomaan millaisia kehityspolkuja eri liikevoimista seuraa. Näin skenaariomenetelmä täydentää oivallisesti taloustieteilijöiden perinteistä tapaa ennustaa, jossa tiettyjä muuttujia ennustetaan ja tietyt muuttujat otetaan annettuna ja johdetaan pitkälti taloustieteilijöiden viitekehyksestä. Suomessa pitäisi näiden näkemysten mukaan toteuttaa säännöllistä ja jatkuvaa koko yhteiskunnan tasolla tapahtuvaa skenarointia, sillä se avaa uusia tapoja nähdä tulevaisuuteen. Kysymys on ennen kaikkea siitä, että skenaarioiden avulla voidaan saada esille jotain sellaista, joita ei perinteisillä tavoilla saada näkyviin. Eräiden haastateltavien mielestä skenaarioista voisi siis säännöllisesti tehtyinä olla erittäin paljon hyötyä.

Esimerkkeinä Suomen tulevaisuutta koskevista skenaarioharjoituksista on jo aiemmin mainittu 1990-luvun puolivälissä Sitran toimesta tuotettu ”Suomi: mahdolliset maailmat” -hanke sekä EVAn toimesta vuonna 2002 toteutettu ”Hegemonia vai yhteistyö? Neljä skenaariota maailmanpolitiikasta” -projekti, jossa yritettiin arvioida globaalia kehitystä New Yorkin terrori-iskujen jälkeen (Ruokanen & Nurmio 1995; Nurmio & Karinen 2002).

Myös taloudellisilla malleilla tehdään vaihtoehtoisia ennusteita. Taloudellisten mallien käytössä pitäisi kuitenkin päästä siihen, että kerrotaan myös, millä todennäköisyydellä jokin ennuste toteutuu. Taloudellisten ennusteiden raportoinnissa jätetään hyvin usein kertomatta virhemarginaali sekä se, millä todennäköisyydellä jonkin vaihtoehdon voidaan laskea toteutuvan.. Varsinkin lyhyen aikaväin ennusteissa virhemarginaali jätetään kertomatta säännönmukaisesti ja ilmaistaan piste-ennuste. Siten arvioitaessa, että kansantalous kasvaa esimerkiksi ensi vuonna keskimäärin 3 % voitaisiin kertoa, että sen todennäköisyys on esimerkiksi 40 % ja että 20 %:n todennäköisyydellä se kasvaa 2 %.

Eräät haastateltavat huomauttivat, että nykyinen raportointi voi olla päätöksentekijän kannalta hämäävää. Lisäksi tarvittaisiin ennusteita, joita olisi täydennetty skenaariokuvauksilla. Tällöin ennusteet kattaisivat paljon paremmin niitä tarpeita, joita erityisesti yhteiskunnallisessa päätöksenteossa ilmenee. Taloudelliset ennusteet liittyvät yleensä tiettyyn muuttujajoukkoon, jotka ovat taloudellisesti kiinnostavia tai jotka liittyvät kansantalouden tilinpitäjärjestelmään. Sen lisäksi on paljon esimerkiksi ympäristöön tai arvoihin liittyviä, taloustieteen ulkopuolelle jääviä asioita, joita ei ennusteta. Ympäristöasioita kyllä joskus arvioidaan taloudellisia ennusteita tehtäessä, mutta silloinkin niitä määritellään vain talouden näkökulmasta.

Suomen historia 1800-luvulta tähän päivään osoittaa, että koskaan ei ole ollut sellaista 25 vuoden periodia, jolloin maamme bruttokansantuote ei olisi lainkaan kasvanut. Siksi on pedagogista tarkastella vaihtoehtoja: nytkin voidaan siis 95 % todennäköisyydellä ennustaa, että Suomen kansantalous kasvaa seuraavan 25 vuoden aikana keskimäärin 1-4 %. On erittäin epätodennäköistä, että se kasvaisi 5 %, mutta myös erittäin epätodennäköistä, että se kasvaisi vähemmän kuin 1 %:n vauhdilla.

Olisiko ETLAn näkökulmasta syytä tehdä jotain toisin? Onko joitakin aukkoja paikattavana? Eräs tekijä, joka tuotiin esiin ETLAn äskettäin tekemässä Suomen innovaatiopolitiikan arvioinnissa oli tutkimusresurssien epätasainen jakautuminen: alkutuotannon tutkimuksessa on edelleen kiinni yllättävän paljon resursseja ja teknologisen kehityksen ennakoinnissa hyvin vähän. Eräiden haastateltavien mielestä vinouma on iso, kun verrataan siihen, mikä on näiden asioiden merkitys yhteiskunnassa ja taloudessa (Georghiou et al. 2003). Alkutuotannon osuus BKT:sta on noin 2,5 %, kun taas teknologiasektorin osuus, esimerkiksi

Nokian osuus jo yksinään, on huomattavasti suurempi. Voitaisiin siis olettaa, että innovaatio- ja teknologisen kehityksen tutkimus olisi huomattavasti paremmin resursoitua.

Suomaisen tutkimuksen kenttä tarvitsisi siis näiden näkemysten mukaan jonkinlaisen institutionalisoidun, monipuoliseen foresight-tutkimukseen keskittyvän yksikön, joka sisältäisi siis paitsi teknologisen kehityksen arvioinnin, myös teknologian vaikutusten arvioinnin sekä teknologisen kehityksen syiden tutkimuksen. Tämän pystyttämiseksi kaivataan innovatiivista ratkaisua. Toinen tutkimuksen sektori, jonka alueelta Suomesta puuttuu institutionaalinen pohja, on kansainvälisen talouden ja politiikan tutkimus ja ennakointi, sillä nykyinen UPI keskittyy lähinnä kansainvälisiin suhteisiin.

Kaiken kaikkiaan menetelmien kehittymisestä esitettiin sekä pessimistisiä että optimistisempia arvioita. Yleensä ottaen haastateltavat suhtautuivat varovasti kysymykseen siitä, ovatko yhteiskunnallisen ennakkoinnin menetelmät kehittyneet 1980-luvusta. Pessimistisen arvion mukaan kansantaloustieteen menetelmät eivät ole juurikaan kehittyneet, päinvastoin: toimintaympäristön monimutkaistuminen ja arvaamattomien tekijöiden lisääntyminen ovat heikentäneet menetelmien ennakoitvoimaa entisestään ja tulokset ovat jopa heikentyneet tänä ajanjaksona.

Tämä johtuu joidenkin haastateltavien mielestä ennen kaikkea siitä, että Suomessa ei yksinkertaisesti panosteta riittävästi ennakointimenetelmien kehittämiseen. Kritiikin mukaan resursseja on hajotettu liikaa ja yhteistyötä ei tehdä riittävästi: eri tahoilla tehdään paljon rutiinityötä, joka on enimmäkseen lyhyen ajan suhdanne-ennakointia. Siinä käytetään standardimenetelmin samoja informaatiopohjia ja päädytään myös samankaltaisiin lopputuloksiin. Edes suhdanne-ennusteisiin liittyvää kehitystyötä ei ole tehty, vaan menetelmät on otettu muualta. Tämän kritiikin mukaan pitkän aikavälien syklien ennakointimenetelmien kehittäminen on siis jäänyt kansantaloustieteestä lähes kokonaan pois, ainoastaan demografiaennusteisiin on panostettu. Kuten eräs huippuekonomisti totesi: ”tulevaisuutta ei ole paljon pyydetty pohtimaan”.

Toisaalta haastateltavat eivät toivoneet paluuta taloudellisen suunnitteluviraston TASKUn aikanaan 1980-luvulla käyttämiin yksipiste-ennusteisiin, vaan peräsivät enemmän skenaariotyyppisiä, tukevalle pohjalle rakennettuja arvioita. Huomiota tulisi kiinnittää erityisesti tietoa luoviin ja sitä muokkaaviin instituutteihin. Näiden instituuttien perimmäisenä tehtävänä olisi

tuottaa monipuolista, yhteiskunnallisesti relevanttia riskinarviointia. On huomattava, että Sitran toimesta on melko äskettäin valmistunut esiselvitys riskien arvioinnista (Riskien hallinta Suomessa 2002).

Moni haastateltava nosti esiin tarpeen luoda Suomeen pidemmän aikavälin rakenteellisia muutoksia arvioivaa tutkimusta. Tällaisia kysymyksiä käsittelevä talouspoliittinen paneeli on Sitran toimesta aikanaan koottukin, mutta sen toiminta ei ole ollut aktiivista, eikä siihen ole liittynyt systemaattista tutkimusta. TASKUn tehtävänä oli aikoinaan tuottaa pitkän aikavälin vaihtoehtolaskelmia, mutta tämä tehtävä ei ole siirtynyt VATTiin.

ETLA ylläpitää tietopankkia ja tuottaa tulevaisuutta ennakoivaa tutkimusta, mutta sen resurssit tällaiseen toimintaan ovat vähäiset. Suomessa on siis sellainen tilanne, että ainoastaan ETLAssa pidetään säännöllisesti yllä pitkän aikavälin – yli 20 vuoden – ennusteita. Tällaisen toiminnan resursointi ja institutionaalinen järjestely nähtiin äärimmäisen tärkeäksi. Tämä ennen kaikkea sen vuoksi, että pystyttäisiin esimerkiksi tekemään uskottavia pitkän aikavälin toimialaennusteita, joiden pohjalta voitaisiin arvioida esimerkiksi energian käytön kasvua. Haastateltavat toivoivat, että joku taho, esimerkiksi Sitra, ottaisi aloitteen käsiinsä ja käynnistäisi yksikön tai yhteistyöverkoston, joka ryhtyisi huolehtimaan tästä tarpeesta.

Menetelmämielessä eniten kehitystä on haastateltavien mukaan tapahtunut väestöennusteissa, joissa on siirrytty Tilastokeskuksen tuottamista deterministisistä väestöennusteista, joiden luotettavuus pitemmällä aikavälillä on erittäin heikko, stokastisiin ennusteisiin, joissa käsitellään myös väestön rakenteen kehitykseen liittyviä epävarmuustekijöitä. Esimerkiksi suomalaisen eläkejärjestelmän kehittäminen edellyttää stokastisia ennustemalleja, joiden pohjalta eläkkeitä voidaan ennakoida tulevaisuudessa odotettavissa olevan eliniän mukaan.

Eniten kritiikkiä saivat kvantitatiiviset menetelmät, jotka monien lausuntojen mukaan ovat nykyisellään kovin karkeita tavoittamaan talouden dynamiikkaa. Todettiin, että esimerkiksi bruttokansantuotteen arviointi on muodostunut yhä vaikeammaksi taloutemme integroitua yhä kiinteämmin kansainväliseen järjestelmään. Lisäksi arviointia häiritsee se, että tähän asti työntekijöiden määrä markkinoilla on kasvanut melko tasaisesti, mutta nyt kotimaisen työvoiman tarjonnassa ollaan tultu lakipisteeseen ja perusennusteen mukaan työvoiman kotimainen tarjonta alkaa laskea vuonna 2004.

Toisaalta on vaikea arvioida, kuinka paljon ulkomailta tulee korvaavaa työvoimaa. Syntyvyyden kehitys on vaikeasti ennustettavissa. Samoin tuottavuuden kasvu, joka on ollut eräitä murrosvaiheita lukuun ottamatta melko stabiilia, 2-3 % vuodessa, voi jatkossa haastateltavien arvioiden mukaan muuttua. Suomi on lähestynyt varsinkin viimeisen vuosikymmenen aikana maailman tuottavuuseturintamaa ja kaikki ”helpot” tavat kasvattaa tuottavuutta kansantaloudessa alkavat olla käytetty. On vaikea arvioida, syntyykö sellaisia teknologisia innovaatioita, jotka saisivat tuottavuuden kasvun jatkumaan trendin mukaan. Toisaalta, kun tavaratuotannon osuuden koko tuotannosta voidaan arvioida pitkällä aikavälillä alenevan, tarvitaan tuottavuuden kasvua lisääviä innovaatioita erityisesti palveluiden puolella.

Työvoimahallinnon piirissä on koettu, että vaikka menetelmät ovatkin kehittyneet on talouden kehityksen dynamiikkaa yhä vaikeampi ennakoida (ks. luku 4.3). Menetelmien kehittämistä siis tarvittaisiin sielläkin kipeästi, mutta nykyisellään siihen ei riitä resursseja. Erittäin tärkeänä pidettiin sitä, että jo yhteisestä valuutasta johtuen pystyisimme paremmin ymmärtämään eurooppalaisen talouden dynamiikkaa, sillä Suomen talouden dynamiikan muutokset tulevat jatkossa yhä vähemmän riippumaan meistä itsestämme ja yhä enemmän Euroopan ja erityisesti Saksan ja Ranskan talouksien kilpailukyvyistä ja niiden markkinoiden kehityksestä.

6 YHTEISKUNNALLISEN MONITOROINNIN KATVEESEEN JÄÄNEET ALUEET

Kuten edellä on todettu, tutkimuslaitoksista ja valtionhallinnon yksiköistä koostuva julkinen suomalainen monitorointijärjestelmä ei muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta kyennyt juuri ollenkaan ennakoimaan 1990-luvun alun lamaa. Koko se ongelmien vyyhti, joka lähti liikkeelle yhtäältä markkinoiden liberalisoinnista ja toisaalta ulkoisen toimintaympäristön muutoksista jäi kokonaisuutena havaitsematta ja ennakoimatta, vaikka yksittäisiä havaintoja tehtiinkin. Kun merkit havaittiin ensin tutkijoiden ja sitten päätöksentekijöiden joukossa, oli jo liian myöhäistä. Vielä merkkien jo ollessa ilmeisiä silloinen hallitus ei ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin. Voidaan siis sanoa, että tuossa historian vaiheessa suomalaisen yhteiskunnan ennakointikyky oli luokattoman huono, josta syystä lama iski todella syvälle.

Entä sitten 1990-luku ja siitä eteenpäin? Osittain sama ilmiö toistui, vaikkakin eri syistä: siinä missä lamaa ja sen syvyyttä ei kyetty etukäteen ennakoimaan, ei myöskään 1990-luvun jälkipuoliskon huikaa kasvua osattu ennakoida. Nyt syynä oli erityisesti Nokian arvaamaton menestys, joka perustui paitsi telemarkkinoiden vapautumiseen, myös ja ennen kaikkea erinomaiseen liiketoimintakonseptiin ja johtamisjärjestelmään (ks. Ali-Yrkkö et al. 2000).

Onko ennakoinnin ulkopuolelle jäänyt joitakin sellaisia katvealueita, jotka 1990-luvun kehityksessä ovat jääneet tunnistamatta? Yleisesti voitaneen sanoa, että yhteiskunnan strategisen kehittämispainotuksen keskittyminen koulutukseen, osaamiseen ja teknologian kehittämiseen jätti 1990-alussa sosiaalisen kehittämisen varjoonsa. Se vahva yhteiskuntapoliittinen diskurssi, jolla Suomesta on tehty maailman johtavaa ”tietoyhteiskuntaa”, on merkinnyt valintoja, joiden seurauksena sosiaaliset ongelmat, ennen kaikkea työttömyys, on pysynyt sitkeästi korkealla tasolla. Osin raskas työttömyys on myös johtunut siitä poikkeuksellisen voimakkaasta murroksesta, joka tapahtui talouden rakenteessa. Mutta, kuten jotkut haastateltavat huomauttivat, korkea työttömyys on toiminut myös jatkuvana osoittimena siitä, että työmarkkinamme eivät ole pystyneet muuntumaan ja uudistumaan siinä määrin kuin olisi ollut tarpeellista (ks. myös Ilmakunnas et al. 2000).

Toisaalta yhteiskunnan ja elinkeinoelämän palvelusektorin kehittyminen ei ole myöskään edennyt teknologisen kehittämisen tahdissa. Monet haastateltavat totesivat suomalaisen yhteiskunnan strategisen kehittämisen eräänlaisen yksipuolisuuden (”sosiaalisen kehityksen tiettyjä pulmia ei ehkä ole korostettu riittäväällä vakavuudella. Kyllä ehkä havaittu, mutta ei tarpeeksi korostettu”). Lisäksi teknologisen kehittämisen sisällä on voitu havaita eräitä puutteita esimerkiksi ympäristöklusterin kehittämisessä. Toisin kuin ICT-klusterin kohdalla, ympäristöteknologialle ei ole pystytty luomaan riittäviä kotimarkkinoita vientituotteiden kehittämiseen ja näin osa teknologisen kehittämisen potentiaalista on jäänyt käyttämättä.

Viime vuosina painotukset ovat jossain määrin alkaneet monipuolistua. Suomalaisen yhteiskunnan kehittäminen nähdään yhä kokonaisvaltaisempana projektina. Nyt korostetaan uudella tavalla inhimillisen pääoman merkitystä ja kehittämisohjelmissa painotetaan suomalaisen elinkeinoelämän heikkoja pisteitä: kulttuuriosaamista, markkinointiosaamista ja palvelusektorin kehittämistä (ks. esim. Kulttuurin aika 2003). Vaikka tämä on ehkä saman vanhan kilpailutaloudellisen paradigman jatkumoa, voidaan siinä tällä hetkellä havaita jonkinlaista painopisteen muutosta. Osaltaan tämä keskustelu liittyy teollisen tuotannon

kiihtyvään siirtymiseen alemman palkkatason maihin, joka jättää juuri luovuuden ja innovatiivisuuden, tuotteiden ja palveluiden jalostamisen ja markkinoinnin suomalaisen elinkeinoelämän tulevaisuuden kasvualustaksi.

7 ENNAKOIVAN TUTKIMUKSEN VAIKUTUS YHTEISKUNNALLISEEN PÄÄTÖKSENTEKOON

Voidaanko tämän tutkimuksen perusteella sanoa jotain siitä, minkälainen vaikutus ennakoivalla tutkimuksella on ollut yhteiskunnalliseen päätöksentekoon? Tutkimuksen ja yhteiskunnallisen päätöksenteon välistä suhdetta on hieman ongelmallista osoittaa. Yleisesti ottaen voidaan sanoa, että tiedeinstituution arvostus on kasvanut yhteiskunnassa selvästi 1990-luvulla juuri lähtien niistä kansallisista strategisista linjauksista, joita edellä on kuvattu. Erityisesti tämä koskee tekniikan ja taloustieteiden aloja. Suomessa on panostettu vahvasti tutkijakoulutukseen ja korkeakoulujen kehittämiseen.

Haastatteluissa todettiin myös, että yhteiskuntapolitiikan ekonomistinen diskurssi on korostanut taloustieteellistä näkemystä yhteiskunnallisessa keskustelussa ja päätöksenteossa. Eräiden mielestä tässä on menty jopa liian pitkälle. Joka tapauksessa varsin moni haastateltava oli sitä mieltä, että tutkimuksella on Suomessa vaikutusta päätöksentekoon sekä yhteiskunnallisen päätöksenteon että yritysten kohdalla, ja että tämä vaikutus on kasvanut 1990-luvun alun jälkeen. Keskeisenä painoituksena haastatteluissa nousi esiin se, että Suomeen tarvittaisiin lisää pitkäaikaisempaa ja riippumatonta tutkimusrahoitusta, jotta voitaisiin vahvistaa ja varmistaa objektiivisen ja tieteelliset kriteerit täyttävän tutkimustiedon saanti yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Toisaalta korostettiin tutkimuksen riippumattomuuden arvoa ja nähtiin, ettei tutkimuksen avulla voida löytää ”totuutta” yhteiskunnallisissa asioissa.

Suomessa on runsaasti tiettyjä sektoreita palvelevia tutkimuslaitoksia, joiden yhteydet ”kentälle” ja päätöksentekoon ovat läheiset. Esimerkiksi Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos tuottaa jatkuvasti ennakoivaa tutkimusta elintarvikesektorin ja maa- ja metsätalouden kehityksestä. Tällainen tutkimus liittyy kiinteästi myös strategisiin aluepoliittisiin kysymyksiin: mikä vaikuttaa alueiden menestymiseen, mikä tekee alueet kilpailukykyisiksi, joka houkuttelisi yrityksiä paikalle, jotta syntyisi lisää työpaikkoja. Pellervossa on tehty alueiden tulevaa kilpailukykyä ennakoiva indikaattoritutkimus (Huovari

et al. 2001). Huolellisesti tehtynä tällainen tutkimus tarjoaa alueellisille päättäjille mahdollisuuden ennakoida oman alueensa tulevaisuuteen liittyviä riskejä ja mahdollisuuksia. Samoin tutkimukset, jotka liittyvät lyhyen ja pitkän aikavälin muuttoliikkeisiin, pyrkivät ennakoimaan väestörakenteiden ja väestömäärien kehitystä eri alueilla.

Voidaankin arvioida, että sektorikohtaista, soveltavaa ennakointitietoa tuottavaa tutkimusta on Suomessa saatavilla kohtuullisesti ja sen yhteys päätöksentekoon on suhteellisen hyvä. Eräät tutkimuslaitosten edustajat mainitsivat jonkinasteiseksi ongelmaksi sen, että erityisesti ministeriöiden rahoituksissa on liikuttu yhä lyhytkestoisempaan ja suuremmin akuuttia päätöksentekoa palvelevaan suuntaan. Tästä seuraa, että pitemmän aikavälin kysymyksiä käsittelevät tutkimukset jäävät helposti rahoituspäätöksiä vaille.

Toisaalta kannatettiin ajatusta tutkimuslaitosten ja talousneuvoston yhteistyön tiivistämisestä. Tämä tapahtuisi siten, että talousneuvoston henkilö- ja tutkimusresursseja vahvistettaisiin niin, että se voisi tehdä toimeksiantoja tutkimuslaitoksille tulevaisuutta koskeviin tutkimushankkeisiin ja että sektoritutkimuslaitoksia käytettäisiin muutenkin enemmän hyväksi päätöksenteon tukena.

Haastateltavat kaipasivat myös lisää reipasta ja tuulettavaa yhteiskunnallista keskustelua, joka osaltaan auttaisi eri osapuolia ymmärtämään myös muita näkökantoja kuin omiaan ja syöttäisi vaihtoehtoisia näkemyksiä yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Erityisesti oltiin huolestuneita siitä, että pienet piirit ja tästä seuraava konsensushakuisuus tuottavat huonotasoista ja yksipuolista keskustelua, jossa uudet ajatukset eivät pääse esiin. Suomessa arvioitiin juuri nyt olevan tendenssinomaista taipumusta tällaiseen kehitykseen. Esimerkkinä mainittiin keskustelu työmarkkinoiden jäykkyyksistä, jonka arvioitiin olevan Suomessa vieläkin jonkinasteinen tabu. Tässä yhteydessä todettiin, että Suomesta puuttuu ”think-tank” - tyyppisiä instituutioita, jotka ovat yleisiä erityisesti anglosaksisessa maailmassa. Samoin esitettiin huoli, että korkeakoululaitoksissa harjoitettava kansantaloustiede on muuttumassa yhä esoteerisemmaksi, jolloin se eristyy yhä enemmän yhteiskunnallisesta keskustelusta. Yhteiskunnallista keskustelua siis kaivataan lisää, mutta samalla muutama haastateltu ekonomisti korosti, että tiedon tuottajien ei tule liikaa sekaantua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon.

8 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Seuraavassa esittelemme eräitä alustavia johtopäätöksiä tutkimukseen liittyen:

1. Suomen syöksymistä lamaan 1990-luvun alussa ja erityisesti laman syvyyttä ei pystytty juurikaan ennakoimaan, joskin kriisin merkkejä luettiin eri puolella tutkimussektoria.

Vaikka eräät tahot saattoivatkin nähdä ne vaarat, jotka liittyivät pääomavirtojen vapautumiseen, ei tutkimussektori kyennyt selvästi ennakoimaan sen laman syvyyttä, jonka keskelle Suomi joutui 1990-luvun alussa. Toisaalta sekä valtionhallinnossa että tutkimuslaitoksissa nähtiin, että tarjonnan raju kasvu finanssimarkkinoilla saattaisi olla ongelmallinen pitkällä aikavälillä, mutta tätä enemmän oltiin huolestuneita uhkaavasta työvoimapulasta. Toisaalta sellaisia tekijöitä kuin Neuvostoliiton romahtaminen ja siitä seurannut viennin lasku ei kyetty ennakoimaan ja tästä syystä laman syvyys yllätti niin tutkimussektorin kuin poliittiset päätöksentekijätkin.

Haastatteluiden ja kirjallisen materiaalin perusteella näyttää siis siltä, että konsensukseen perustuva suunnittelutalouden aikana niin ekonomistit kuin muutkin yhteiskunnan toimijat eivät kerta kaikkiaan tohtineet katsoa tosiasioita silmiin eivätkä näin ollen pystyneet ennakoimaan laman tuloa. Nekään, jotka näkivät vaaran merkit, eivät nähneet syöksyn syvyyttä. Pankkikriisin merkkejä ei osattu tai haluttu lukea, eikä rahoitusmarkkinoiden vapauttamisen aikataulusta ja potentiaalisista seurauksista ei käyty avointa keskustelua. Sekä pankki- että rahakriisi tulivat enimmäkseen yllätyksenä sekä ekonomisteille että päättäjille. Esimerkiksi SITRAn talouspolitiikan johtamiskursseilla vuonna 1990 ei juurikaan käsitelty kriisin tekijöitä, vaikka katastrofaaliset prosessit olivat jo hyvinkin pitkällä (Pekkarinen 2003). Vahva konsensushenki ja osin siitä johtuva silkkä tietämättömyys silloisen talouden vääristyneistä pohjavirroista esti ekonomisteja ja päätöksentekijöitä ennakoimasta tulevaa lamaa.

2. 1990-luvun alusta taloudelliset ja elinkeinorakenteen muutosta kuvaavat ennustemallit alkoivat nopeasti kehittyä, mutta rakennemuutoksen rajuutta ei osattu ennakoita.

Pahimman taloudellisen laman aikaan 1990-luvun alussa alkoi näkyä ensimmäisiä merkkejä siitä, että Suomen talouden rakenne on monipuolistumassa siten, että elektroniikkateollisuudesta alkoi kehittyä merkittävä vientiala. Esimerkiksi työministeriössä tuotettiin vuonna 1991 Työvoima 2000 -raportti, jossa ennustettiin Suomeen merkittävää talouskasvua vuosikymmenen lopulle. Tämä ennuste pitikin varsin hyvin paikkansa, mutta toisaalta malli myöskin ennakoitiin työttömyyden merkittävää laskua, joka ei toteutunut. Tämä johtui mm. siitä, että tuottavuuden reilu kasvu teollisuudessa söi ne työpaikat, jotka talouden kasvun arvioitiin tuottavan.

Kaiken kaikkiaan menetelmiin kohdistuvien haasteiden voidaan arvioida kasvaneen dramaattisesti viimeisten 20 vuoden aikana. Ennen maailmantalouden uudella vaihteella tapahtunutta integroitumista Suomi oli suljetumpi talous, jonka sykli noudatti kuitenkin eräänlaista kaavaa. Suhdannedynamiikka toistui aina samantyyppisenä. Suomen talouden toimintaympäristön kansainvälistyminen sekä ICT-klusterin kasvu toi kuitenkin aivan uuden piirteen suomalaisen suhdannesyklin ymmärtämiseen. Suomen talouden integroituminen osaksi maailmantaloutta on merkinnyt sitä, että viiveet lyhenevät, muutokset tapahtuvat äkisti ja globaalilla tasolla ja tulee sen tyyppisiä suuren mittakaavan muutoksia, joita on perinteisellä kansantalousmallilla erittäin hankala ennakoita. Eli vaikka menetelmät kehittyvät, todellisuus muuttuu ehkä vieläkin nopeammin.

3. Suomessa tapahtui merkittävä käänne yhteiskunnallisessa ennakkoinnissa 1990-luvun alusta eteenpäin

On selvästi havaittavissa, että viimeistään 1990-luvun taitteessa koettu syvä lama toimi merkittävänä herätteenä sille sittemmin muotoutuneelle näkemykselle, jonka mukaan yhteiskunnallisesti ja poliittisesti merkittävän strategisen tiedon systemaattinen tuottaminen on yhteiskunnallisen päätöksenteon kannalta ensiarvoista. Tämä ilmeni erityisen selvästi päätöksessä perustaa vuonna 1993 eduskunnan tulevaisuusvaliokunta, jonka tehtäväksi tuli tuottaa tulevaisuuden kannalta relevanttia tietoa ja näkemystä strategisen päätöksenteon tueksi. Tulevaisuusvaliokunta onkin perustamisensa jälkeen tuottanut ja teettänyt kolme tulevaisuusselontekoa, jotka ovat olleet tärkeitä taustamateriaalia sekä eduskunnan että hallituksen päätöksenteossa. Todettakoon, että Suomi on edelleen ainoa maa maailmassa, jolla on parlamentissaan virallisen statuksen saanut valiokunta, jonka tehtävänä on pohtia tulevaisuutta.

Tämä muutos on ilmennyt selvästi myös hallitustyöskentelyssä, jossa strategisen työn rooli kasvoi merkittävästi 1980-luvulta 1990-luvulle tultaessa. Haastateltavien arvioiden mukaan hallitusohjelmia toteutettiin vielä 1980-luvulla varsin leväperäisesti, kun taas 1990-luvulla hallitusohjelman muotoilut on tehty huomattavasti huolitellummin tutkimustietoa monipuolisesti hyödyntäen ja niitä on myös pystytty toteuttamaan enemmän suunnitelmien mukaan.

Kaiken kaikkiaan haastateltavat toivat esiin sen, että konsensus-henkisestä strategisesta kehittämistyöstä huolimatta, tai juuri siitä johtuen, suomalainen yhteiskuntapolitiikka kykeni tuottamaan merkittäviä sosiaalisia innovaatioita, jotka tukivat yhteiskunnan systemaattista kehittämistä 1990-luvulla. Näin Suomi kehitti rakenteellista uudistumiskykyään ja yhdisti siihen innovatiivisen lähestymistavan. Innovatiivisuus käsittää tässä erityisesti kaksi asiaa: a) yhteiskunnalliselle ennakoinnille ja kehittämistyölle luotiin vahva institutionaalinen pohja mm. eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan avulla ja b) tuotettiin tutkimus- ja selvittämistyön tuloksina jatkuvasti myös vaihtoehtoisia tulevaisuuspolkuja, joista valittiin ne, jotka saivat suurimman poliittisen kannatuksen. Näin Suomi pystyi hämmästyttävällä tavalla vastaamaan uuden ja avoimen kansainvälisen toimintaympäristön tuottamiin haasteisiin.

On vaikeaa ennakoida dynamiikkaa, joka liittyy lyhyen aikavälin muutoksiin. Ehkä tärkeintä on kuitenkin osata tunnistaa oikeat kysymykset. Poliittisessa järjestelmässä vaikuttaa hitauselementti, joka tekee siitä ennemmin kriiseihin reagoivan kuin proaktiivisesti toimivan. Suomikin teki haastateltavien arvion mukaan poliittisia päätöksiä ja muutoksia nimenomaan vasta kriisin yhteydessä. Osin tämä on johtunut siitä, että ongelmat ovat tulleet eteen niin nopeassa tahdissa. Vaikka tutkimussektori siis tunnistaisikin keskeisiä tulevaisuuden haasteita, voi poliittinen järjestelmä olla hidas reagoimaan niihin. Suomeen syntyneet instituutiot, kuten eduskunnan tulevaisuusvaliokunta, talousneuvosto ja Sitran valmennusjärjestelmä edistävät omalla tavallaan sitä, että tuotettu tieto etenee poliittiseen päätöksentekoon asti.

4. Suomeen on viimeisten kahdenkymmenen vuoden kuluessa kasvanut eurooppalaisittain suhteellisesti ottaen monipuolinen strategisen yhteiskunnallisen ennakointitiedon järjestelmä, joka kuitenkin vaatii kehittämistä.

Monet haastateltavat arvioivat, että ennakkointityö on Suomessa eurooppalaisen mittapuun mukaan melko kehittyntä. Meillä on strategiseen yhteiskunnalliseen ennakkointiin erikoistuneiden instituutioiden verkosto, joista keskeisimmät ovat eduskunnan tulevaisuusvaliokunta, valtioneuvoston talousneuvosto, valtioneuvoston tiede- ja teknologianeuvosto sekä Sitra. Suomessa on melko kehittyntä, edistyneeseen tietoteknologian käyttöön perustuva tiedollinen infrastruktuuri. Tilastopohja ja tilastointimenetelmät ovat kansainvälisesti vertailen erittäin kehittyneet, joskin esim. tilastokeskuksen jakaman datan korkea hinta hankaloittaa monen tutkijan työtä.

Menetelmien kehittämisen puolella tarvitaan kvalitatiivisten menetelmien kehittämistä kvantitatiivisten menetelmien rinnalle, mikä toisi syvyyttä yhteiskunnan ja talouden muutosten tarkasteluun. Tämä liittyy isompaan paradigman muutokseen, jossa tulevaisuuden arvioinnin välineet ovat menetelmien, mallien ja tietotekniikan jalostumisen myötä kehittyneet 1990-luvulta aivan uudelle tasolle. Erityisesti siirtyminen lineaarisista malleista ja trendiekstrapolaatioista monimutkaisempiin, epäjatkuvuuksia ymmärtäviin malleihin sekä skenaarioiden käyttö strategisen päätöksenteon tukena ovat suuresti edesauttaneet tulevaisuusajattelun läpimurtoa yhteiskunnallisessa päätöksenteossa.

Toisaalta tarvitaan myös syvenevää yhteistyötä tutkimuksen ja yritysten välillä. Monien haastateltavien mukaan yhteistyö on edelleen liian satunnaista ja siihen liittyvää potentiaalia ei ole kunnolla hyödynnetty. Tutkimuksessa tulisi kuulua enemmän kentän ääni ja tutkimusohjelmat tulisi jatkossa vielä enemmän rakentaa heikkojen signaalien lukemiseen siitä, minne kehittämispanoksia kannattaisi suunnata.

5. Suomessa kilpailutalouden diskurssi on voimistunut kautta 1990-luvun ja ilmenee hyvin voimakkaasti yhteiskunnan tulevaisuuden mahdollisuuksien monitoroinnissa.

Aineiston valossa suomalaisen yhteiskuntapolitiikan diskurssi ”koveni” huomattavasti 1990-luvulla. Osana siirtymää kilpailutaloudelliseen paradigmaan ryhdyttiin hyvinvointivaltion kehittämisen sijaan puhumaan ”tiedon ja osaamisen” Suomesta. Tämä selkeä politiikan painopisteen muutos ilmensi strategisen ennakoinnin kasvanutta roolia yhteiskunnassamme.

Suomi siis omaksui mallioppilaan tavoin kilpailutaloudellisen diskurssin, joka muutenkin levisi räjähdysmäisesti globaaliin järjestelmään 1990-luvulla. Kansakunnan kieli

ekonomisoitui ja talouspoliittinen diskurssi ryhtyi dominoimaan kaikkea yhteiskunnallista keskustelua. Tämä tapahtui yhteiskunnallisen toiminnan kaikilla tasoilla kulttuuripolitiikasta sosiaaliturvaan. Osaamiskurssi yhdisti koulutuksen ja teknologisen osaamisen. Ekonomistit ovat luonnollisesti olleet tärkeä osa diskurssin muotoutumista ja he ovatkin saaneet korostetusti tuoda esille teesinsä kilpailukyvyistä ja investointien tärkeydestä.

9 SUOSITUKSIA

Seuraavassa ehdotetaan projektin asiantuntijahaastatteluihin sekä muuhun materiaaliin ja projektin aikana syntyneisiin ajatuksiin perustuen harkittavaksi eräitä toimenpiteitä yhteiskunnallisen ja taloudellisen ennakkoinnin edistämiseksi Suomessa:

1. Kuten tämänkin tutkimuksen perusteella on ilmeistä, Suomen yhteiskunta ja talous ovat peruuttamattomalla tavalla kansainvälistyneet ja tämä edellyttää yhä vahvempaa panostusta toimintaympäristön muutosten arviointiin, joka edelleen tukisi yhteiskunnan strategista päätöksentekoa. Suomesta puuttuu tällä hetkellä instituutio, joka tutkisi systemaattisesti kansainvälisen talouden ja politiikan kysymyksiä. Ulkopoliittinen instituutti UPI tuottaa ansiokasta tutkimusta kansainvälisten suhteiden kehityksestä, mutta sen nykyinen toimenkuva ei paikkaa tätä tutkimuksellista aukkoa.

Yhteiskunnallis-taloudellisen, pitkän aikavälin tutkimuksen keskeiseksi ongelmaksi Suomessa on muodostunut se, ettei meillä ole tällä hetkellä tutkimuslaitosta, jossa riittäväillä resursseilla ylläpidettäisiin tietopankkia ja joka tuottaisi pitkän aikavälin ennusteita ja vaihtoehtoisia laskelmia yhteiskunnan ja talouden kehityksestä, joiden pohjalta voitaisiin tehdä esimerkiksi toimialakohtaisia ennusteita. Myös tämän alan menetelmällinen kehittäminen on Suomessa tällä hetkellä sattumanvaraista. Erityisen paljon kaivattaisiin sellaisten menetelmien kehittämistä, joka yhdistäisi kvantitatiivisia (trendiennusteet, stokastiset mallit jne.) ja kvalitatiivisia (skenaariomenetelmät, delfoi-paneelit jne.) menetelmiä. Olisi tärkeää, että tällainen tutkimus olisi riippumatonta välittömistä yhteiskunnallisista intresseistä ja pystyisi tuottamaan kriittistä ja ennakoivaa tutkimusta yleisen keskustelun ja päätöksenteon tueksi.

Suomesta ei myöskään tällä hetkellä löydy yksikköä, joka systemaattisesti tutkisi teknologian kehityksen syitä ja vaikutuksia. Tällainen technology foresight -toiminta on tällä hetkellä hajautettu lähinnä VTT:lle (teknologian tutkimus), Kauppa- ja

teollisuusministeriöön ja eräille yliopistollisille laitoksille. Tällaisella tutkimuksella olisi suuri kysyntä.

Lisäksi Suomesta puuttuu tällä hetkellä sosiaalitalouteen erikoistunut riippumaton tutkimusyksikkö, joka tutkisi hyvinvointivaltion taloutta lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT tekee tähän liittyvää tutkimusta, mutta toimii Valtionvarainministeriön alaisuudessa.

Näiden edellä mainittujen toimintojen järjestämiseksi ehdotetaan seuraavia vaihtoehtoisia tai toisiaan tukevia ratkaisuja

- a. Perustetaan riippumattomalla rahoituksella *Yhteiskunnallisten muutosten tutkimusinstituutti*, joka ottaisi huolehtiakseen edellä mainitut tutkimustarpeet tai osan niistä. Vaihtoehtoisesti voitaisiin luoda olemassa olevien instituutioiden kesken riittäväillä lisäresursseilla varustettu verkosto ja tiivistää näin tutkimuslaitosten yhteistyötä. Verkosto sopisi keskenään tutkimukselliset tavoitteet, muodostaisi tutkimusohjelmia ja koordinoisi organisaatioiden yhteistyötä.
- b. Luodaan edellytykset vapaan ja tarvittaessa valtavirrasta poikkeavan tutkimuksen tukemiseen yliopistoissa tai muissa tutkimusorganisaatioissa. Tällaisten hankkeiden koko ja resursointi voisi asettua johonkin nykyisten Suomen Akatemian rahoittamien projektien ja kokonaisten tutkimusohjelmien välimaastoon.

Lisäksi ehdotetaan harkittavaksi seuraavia toimenpiteitä:

2. Yhteiskunnallisten muutosten tunnistaminen ja siihen liittyvä tutkimustyö edellyttää tutkimukselta erityyppisen datan monipuolista käyttöä. Suomessa julkisestikin tuotettu data on yleensä maksullista. Esimerkiksi USA:ssa valtion tietopankit ovat maksutta käytössä. Nykyisessä tilanteessa esim. Tilastokeskuksen tuottama data maksaa paljon yksittäiselle tutkijalle. Tutkimus- ja ennakointitoiminnan kehittämiseksi olisi tärkeää, että Suomessa julkiset palvelulaitokset ja valtion virastot siirtyisivät maksuttoman datan jakeluun.
3. Talousneuvoston toimintaa tulisi resursoida enemmän, jotta siitä tulisi selkeämmin yhteinen foorumi ja dialogin aktivoija tiedon tuottajien ja yhteiskunnallisen päätöksenteon välille. Talousneuvoston tulisi jatkossa teettää nykyistä enemmän toimeksiantoja tutkimusorganisaatioille yhteiskunnallisesti tärkeistä kysymyksistä.

Haastatellut asiantuntijat:

- Pääsihteeri Seppo Leppänen (Valtioneuvoston Talousneuvosto)
- Valiokuntaneuvos Paavo Löppönen (Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta ja valtioneuvoston kanslia)
- Tutkimusjohtaja Pekka Ylä-Anttila (Elinkeinoelämän tutkimuslaitos),
- Toimitusjohtaja Pentti Vartia (Elinkeinoelämän tutkimuslaitos),
- Asiamies Kai Torvi (Elinkeinoelämän valtuuskunta),
- Pääjohtaja Vappu Taipale (STAKES)
- Kansliapäällikkö Markku Lehto (Sosiaali- ja terveysministeriö)
- Neuvotteleva virkamies Pekka Tiainen (Työministeriö),
- Ylijohtaja Markku Nurmi (Ympäristöministeriö)
- Professori Pentti Malaska, Turun Kauppakorkeakoulu
- Tutkimusprofessori Jaakko Kiander (Valtion taloudellinen tutkimuskeskus)
- Johtaja Jukka Pekkarinen (Palkansaajien tutkimuslaitos)
- Asiamies Kari Tolvanen (SITRA)
- Osastopäällikkö Antti Suvanto (Suomen Pankki)
- Valtiosihteeri Martti Hetemäki (Valtionvarainministeriö)
- Pääjohtaja Reijo Vihko (Suomen akatemia)

Kirjallisuus

Allén Tuovi & Karhu Matti (2003): Pennejä taivaasta? Talouspoliittista koulutusta 25 vuotta. Edita, Helsinki.

Ali-Yrkkö, J. & Paija, L. & Reilly, C. & Ylä-Anttila, P (2000) NOKIA - A Big Company in a Small Country. ETLA Series B162. Taloustieto Oy, Vantaa

Avauksia hallitusohjelmavalmistelun tieto- ja tietämysperustan kehittämiseen (2001) Valtiovarainministeriö.

Castells, Manuel (1996-1998): 'The Information Age: Economy, Society and Culture' Vol 1: The Network Society (1996), vol 2: The Power of Identity (1997), vol 3: End of Millenium (1998), Malden: Blackwell Publishers.

Castells, M. & Himanen, P. (2001) Suomen tietoyhteiskuntamalli, WSOY, Vantaa

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan mietintö N:o 1/1994 Valtioneuvoston selonteosta pitkän aikavälin tulevaisuudesta.

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan mietintö 1/1997 vp Valtioneuvoston selonteosta osa 1 ”Suomi ja Euroopan tulevaisuus”.

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan mietintö (1998) Valtioneuvoston selonteosta osa 2 ”Reilu ja rohkea - vastuun ja osaamisen Suomi”.

Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2001: Eduskunnan tiedon ja tietämyksen hallinta, loppuraportti. Edita Oyj, Helsinki.

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan mietintö 1/2002: Valtioneuvoston selonteko ”Tasapainoisen kehityksen Suomi 2015”.

Eduskunnan kanslian julkaisu 5/2002 Tulevaisuusvaliokunta teknologian arviointeja 11: Sosiaalinen pääoma ja tieto- ja viestintätekniiikan kehitys, esiselvitys. Edita Prima Oy, Helsinki.

Georghiou, L. & Smith, K. & Toivanen, O. & Ylä-Anttila, P. (2003) Evaluation of the Finnish Innovation Support System. Helsinki: Ministry of Trade and Industry, KTM. Publications 5/2003.

Hamel, Gary & Prahalad, G.K (1994) Competing for the Future. Harvard Business School Press, Boston.

Heinonen, V. & Mykkänen, J. & Pantzar, M. & Roponen S. (1996) Suomalaisen talouspolitiikan ajattelumallit valtiovarainministerien budjettiesitelmissä 1974-1994. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus

Hellsten, Katri (1990). Hyvinvointivaltio ja oikeus toimeentuloon. Teoksessa Hyvinvointi ja muutosten Suomi, Hakapaino, Helsinki.

Huovari, Janne & Kangarharju, Aki & Alanen, Aku (2001) Alueiden kilpailukyky. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen raportteja n:ro 176.

Innovaatiojärjestelmän uudistumishaasteet (2002) Kansallisen innovaatiojärjestelmän tutkimusohjelman tuloksia ja johtopäätöksiä. Sitra, Helsinki.

Ilmakunnas, Seija & Kiander, Jaakko & Parkkinen Pekka & Romppanen, Antti (2000). Globalisaatio ja työn loppu? Talous ja työllisyys vuoteen 2030. VATT, Helsinki.

Kansa tienhaarassa - raportti suomalaisten asenteista. EVAn julkaisu 1993

Kekkonen, Sirpa (2001) Hallituksen yhteisen poliittisen johtamisen vahvistaminen -keinoina ohjelmajohtaminen. Valtiovarainministeriö.

Kiander Jaakko & Vartia Pentti (1998) Suuri lama. Suomen 1990-luvun kriisi ja talouspoliittinen keskustelu. Taloustieto, Helsinki.

Kuisma, Mika & Pesonen, Sinikka & Tainio, Risto (2002) Arvoituksellinen 1990-luku. Teoksessa Heiskanen, Eva (toim.) Tutkijan elämän värit: raikasta tarinaa. Helsinki, Taifuuni.

Kulttuurin aika (2003). Kulttuurin ja kulttuuripolitiikan merkityksestä yhteiskunnassa. Opetusministeriön julkaisuja 2003:13.

Lipponen Paavo (1986) Muutoksen suunta. Kirjayhtymä, Helsinki.

Lovio, Raimo (1993) Evolution of Firm Communities in New Industries. The Case of Finnish Electronics Industry)

Maliranta, Mika (2003). Micro Level Dynamics of Productivity Growth. A 18, ETLA, Helsinki.

Miettinen, Reijo (2002) National Innovation System. Scientific Concept or Political Rhetoric. Edita Prima Ltd, Helsinki.

Niiniluoto, Ilkka & Löppönen Paavo (1994) Suomen henkinen tila ja tulevaisuus. WSOY, Helsinki.

North, Douglass (1991) Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press

Nurmio, A. & Karinen, R. (2002) Hegemonia vai yhteistyö? Neljä skenaariota maailmanpolitiikasta, EVA

Pekkarinen, Jukka (2003) Laput silmillä suureen lamaan. Teoksessa Allén Tuovi & Karhu Matti: Pennejä taivaasta? Talouspoliittista koulutusta 25 vuotta. Edita, Helsinki.

Rask, M. & Eela, R. & Heikkerö, T. & Neuvonen, A. (1999) Teknologian arviointi, arvot ja osallistuminen - kokemuksia genetiikka-arvioista, Nro 45/99. Teknologian tutkimuksen ryhmä.

Riskien hallinta Suomessa (2003) Sitran raportteja 23, Edita, Helsinki.

- Romppanen, Antti & Leppänen, Seppo (eds.) (1995) Global Economy and Finland. VATT-publications 21, Helsinki
- Ruokanen, Tapani & Nurmio, Aarne (1995) Suomi ja mahdolliset maailmat. Sitra, Helsinki.
- Suomalaisten EU-kannanotot, Syksy 1995. EVAn julkaisu 1996
- Taivalsaari, Eero (1990) Konsensus: johdatus Suomen 1980-luvun historiaan. WSOY, Juva.
- Talousneuvoston sihteeristö (1989) Vaihtotaseongelma Suomessa. Helsinki.
- Talousneuvoston sihteeristö (1996) Julkinen velka, kasvu ja työllisyys. Työryhmäraportti 1996.
- Talousneuvoston sihteeristö (2003) Talousneuvoston toiminnan kehittäminen. Helsinki.
- Tiihonen, S. & Tiihonen, P. (1990) Keskitetyn suunnittelun nousu ja tuho. Jäähyväiset alistavalle, pysäytyneisyyden ajan suunnittelulle. Helsinki: Valtion painatuskeskus
- Tulevaisuusluotain (2003) Osaamisintensiivinen Suomi . Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto. Helsinki.
- Tuomi, Ilkka (2002). Networks of Innovation. Change and Meaning in the Age of Internet. Oxford University Press, Oxford.
- Työministeriö (1991) Työvoima 2000. Työvoiman kysynnän ja tarjonnan kehitys vuoteen 2000 ja arvioita vuoteen 2003. Helsinki
- Työministeriö (1996) Työvoima 2010. Integroituva Eurooppa ja Suomen työllisyysnäkymät. Työpoliittinen tutkimus nro 130. Helsinki
- Työministeriö (1999) Työllisyys ja hyvinvointi uuden vuosisadan alkaessa. Työvoima 2017. Loppuraportti. Työpoliittinen tutkimus nro 200. Helsinki
- Työministeriö (2002), Työllisyys vuosituhannen alussa. Työvoima 2020. Loppuraportti. Työpoliittinen tutkimus nro 234. Helsinki
- Valtion tiede- ja teknologian neuvosto (1987) Tiede- ja teknologiapoliittinen katsaus
- Valtion tiede- ja teknologian neuvosto (1990) Katsaus 1990: Tiede- ja teknologiapolitiikan suuntaviivat 1990-luvulla.
- Valtion tiede- ja teknologian neuvosto (1993) Tiedon ja osaamisen Suomi: Kehittämistrategia
- Valtion tiede- ja teknologian neuvosto (1996) Suomi: Tiedon ja osaamisen yhteiskunta
- Valtion tiede- ja teknologian neuvosto (1999) Suomi: Tiedon ja osaamisen haasteet
- Valtion tiede- ja teknologianeuvosto (2002) Osaaminen, innovaatiot ja kansainvälistyminen

Vartia, Pentti & Ylä-Anttila, Pekka (1992): Kansantalous 2017, ETLA B 80, Taloustieto Oy, Helsinki

Vartia, Pentti & Ylä-Anttila, Pekka (1996): Kansantalous 2021, ETLA B 126 & SITRA, Taloustieto Oy, Helsinki

Vartia, Pentti & Ylä-Anttila, Pekka (2003): Kansantalous 2028, ETLA B 204, Taloustieto Oy, Helsinki

Vihriälä, Vesa (1988). Rahoitusmarkkinoiden vakaus. Suomen Pankki, julkaisu A:68.

SUOMALAINEN JOURNALISMI JA YHTEISKUNNAN MUUTOS 1980–2000

Heikki Luostarinen
Turo Uskali

TIIVISTELMÄ

Joukkoviestintä voi ehkäistä uusien ideoiden sekä sosiaalisten ja teknisten innovaatioiden leviämistä tai edistää sitä. Tässä artikkelissa tarkastelu kohdennetaan journalismiin, jolla ymmärretään joukkoviestinnän faktapohjaisia ja ajankohtaisia sanomia sekä niiden sanomien tuotannon järjestelmää. Tarkastelun ulkopuolelle jää siten esimerkiksi median laaja fiktiotuotanto. Journalismin ydinaluetta ovat perinteisesti olleet radion, television sekä lehdistön uutis- ja ajankohtaisohjelmat ja jutut. Artikkelin toinen rajaus on keskittyminen kansallisen mediajärjestelmän kehitykseen, Suomessa maan kansallisilla kielillä toteutettuun joukkoviestintään. Kansainvälistyminen ja kansainväliset vaikutteet ovat luonnollisesti osa tätä kehitystä, mutta kansainvälistymistä tarkastellaan suomalaisen median suunnasta.

Journalismin roolia muuttumattomuuden ja pysyvyyden takaajana on perusteltu muun muassa sillä, että journalismin käyttämä lähdejärjestelmä on laajoissa tutkimuksissa osoittautunut lähes poikkeuksetta taloudellisia, poliittisia, hallinnollisia ja kulttuurisia eliittejä suosivaksi. Nojautuminen jo vakiintunutta valtaa käyttäviin, ja siksi olemassa olevaa puolustaviin lähteisiin merkitsee samalla kilpailevien ja haastavien ryhmien ja näiden merkityksenantojen suhteellista marginalisoimista. Uutistuotannon talouden arvellaan suosivan turvallista ja halpaa valtavirtaa ja estävän kallista ja riskialtista tutkivaa ja paljastavaa toimitustyötä. Toisaalta on esitetty, että journalismi voisi olla myös yhteiskunnallisia muutoksia rohkaiseva voima, sillä sen luonteeseen kuuluu uuden ja erilaisen etsiminen, ristiriitojen ja konfliktien korostaminen sekä tulevaisuuden trendien ennustaminen.

Yhteiskunnallisen muutoksen näkökulmasta on varsin merkityksellistä, kuinka journalismin keskustelevuus sekä sen aktiiviselle kansalaisuudelle tarjoama julkinen foorumi kehittyvät. Parhaimmillaan journalismi voi toimia keskinäisen tuntemisen ja kollektiivisen oppimisen näyttämönä, jossa kyetään kehittämään pelkästä kompromissista eteenpäin meneviä ratkaisuja. Pahimmillaan kyse on stereotyyppien ja ennakkoluulojen lietsonnasta, joka lukitsee erilaisten väestöryhmien näkemykset toisistaan ja estää erilaisesta yhteiskunnan kokemisesta nousevan neuvottelun ja keskustelun. Merkityksensä on myös journalismin levittämän informaation tarkkuudella, nopeudella ja kattavuudella sekä journalismin itsenäisyydellä ja riippumattomuudella erilaisista valtaryhmistä ja niiden intressien edistämisestä.

Artikkelin alkuosassa nostetaan esiin joitakin teoreettisia kysymyksiä journalismin ja yhteiskunnallisen muutoksen suhteesta. Artikkelin toisessa jaksossa käsitellään kansainvälisen mediamaisen ja suomalaisen mediakentän rakenteiden muutoksia tutkimusajanjakson aikana. Taloudellinen lama 1990-luvun alkupuolella vaikutti keskeisesti mediatoimialaan, mutta muutos oli alkanut jo aiemmin. Maakuntalehtiyritysten nurkanvaltauksista alkaneet mediaomistuksen uudelleen järjestelyt veivät kohti leirijakoa. Mediataloista tuli entistä selvemmin liikeyrityksiä, joiden tehtävä oli tuottaa omistajilleen voittoa. Liiketaloudellisen kannattavuuden korostaminen on näkynyt mediataloissa muun muassa uutistuotannon jatkuvana tehostamisena ja mainostajia houkuttelevan sisällön lisääntymisenä.

Vuotta 1995 pidetään uuden digitaalisen ajan alkuna. Tuolloin yhdysvaltalaiset kuluttajat siirtyivät ensimmäisen kerran laajasti käyttämään internetiä ja saamaan aikaan molemmin puolin Atlanttia alkoivat digitaaliset satelliitti-tv-lähetykset. Internetiin liittyvät monet ainutlaatuiset viestinnän potentiaalit oivallettiin nopeasti, mutta heti aluksi sen käytössä hyödynnettiin mahdollisuuksia vain rajoitetusti. Suomi on ollut uuden viestintäteknikan soveltamisen kärkimaita maailmassa. Muun muassa kaapeli-tv-lähetykset aloitettiin ensimmäisten joukossa ja erilaista viestintälaitteita Suomessa on kansainvälisesti verraten paljon. Kuitenkin esimerkiksi digi-tv:n lanseeraus eteni alkuvaiheessaan varsin hitaasti. Digi-tv:n myötä televisiossa siirrytään kohti maksullista televisiota. Myös internetin kiinnostavimmat sisällöt ovat muuttuneet ja muuttumassa maksullisiksi. Digitaalisuus luo edellytyksiä journalismin versioimiselle ts. saman sisällön moninkertaiselle käytölle eri joukkoviestintävälineissä. Tarjonnan kasvaessa yksittäisten ihmisten median käyttö on yksilöllistynyt, ja jossakin vaiheessa erityisesti verkkoviestintä, mutta myös digitaalinen televisio, mahdollistaa hyvin tarkasti räätälöidyn ja kohdennetun, yksilöllisen mediatarjonnan seuraamisen (ja myös käytöstä maksettavien maksujen tarkan kohdentamisen).

Radio koki vuosina 1980–2000 varsin perusteellisen murroksen niin rakenteellisesti kuin sisällöllisestikin. Vuonna 1985 aloittaneita yksityisiä radioasemia perusteltiin paljolti paikallisen ohjelmasisällön lisääntymisellä. Alan talous kuitenkin johti 1990-luvun kuluessa paikallisen ohjelmatuotannon nopeaan karsimiseen, ketjuuntumiseen ja osin myös kansainväliseen omistukseen. Paikallisradioiden myötä Suomeen rantautui ns. ohjelmavirta-ajattelu ja myös Yleisradion kanavat uudistuivat valtaosin trendin mukaisiksi.

Kolmas alaluku keskittyy aikaisempaan tutkimukseen nojaten journalismin sisällöllisempiin kehityslinjoihin. Television rooli ”johtavana” mediana korostuu koko tutkimusajanjakson ajan. Kansainvälisissä tutkimuksissa 1960-lukua arvioidaan usein lopullisena ”tv-aikakauteen” siirtymisen ajankohtana. Esimerkiksi vuoden 1982 ja 1988 presidentinvaaleissa sekä 1983 ja 1987 eduskuntavaaleissa television merkitys korostui. Televisio on kahdenkymmenen vuoden aikana entistä enemmän myös alkanut luoda agendaa suomalaiseen keskusteluun. Televisiolla on yksittäisistä tiedotusvälineistä suurin merkitys esimerkiksi julkisuuden henkilön, organisaation tai yrityksen tunnettavuuden lisäämisessä – ja imagon ja maineen näkökulmasta.

Tv:n valta-asema on muokannut muuta mediakenttää kilpailutilanteen vaatimusten mukaan ja vaikuttanut ihmisten käyttäytymiseen; kun suomalaiset esimerkiksi vuonna 1995 juhlivat ensimmäistä jääkiekon maailmanmestaruutta, malli oli saatu suoraan

maailmalta. Yksi tv:n mahdollisista vaikutuksista on niin sanottujen mediapaniikkien lisääntyminen. Mediapaniikilla tarkoitetaan yleensä aihetta, jossa maailma ja turvallisuutemme on jollakin tavoin uhattuna ja joka saa todellista riskiä selvästi suuremman näkyvyyden mediassa.

Ulkopolitiikka kuului Kekkosen aikana ja pitkään vielä Mauno Koivistonkin valtakaudella arkojen aiheiden alueelle. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että ulkopolitiikasta saivat lausua vain harvat ja auktorisoidut lähteet ja hekin yleensä liturgian mukaisin sanankääntein. Median roolina oli pääosin ohjata keskustelua ei-kriittiseen suuntaan. Neuvostoliiton 1980-luvun puolivälissä alkanut uudistuspolitiikka ja erityisesti Tshernobylin ydinvoimalaonnettomuus vuonna 1986 alkoivat muuttaa suomalaisen journalismin suhtautumista Neuvostoliitosta kertomiseen ja myös kykyä ruotia kotimaista valtajärjestelmää. (Timonen et al. 1987.) Toisaalta EU-kansanäänestyksen julkisuuden (1994) katsottiin todistavan, että poliittinen ja taloudellinen eliitti pystyi yhä ohjaamaan ulko- ja turvallisuuspolitiikasta käytävän keskustelun volyymin ja suuntaa. Suomalaisessa yhteiskunnassa journalismin eliitti on tiiviisti verkottunut maan muun eliitin kanssa; ulkopuolisuutta kriittisen etäisyyden säilyttämiseksi ei ole pidetty erityisenä ihanteena. Toisaalta kyse on koko suomalaisesta vallankäytön järjestelmästä, joka perustuu osin yhteiskuntaelämän erilaisten piirien yhteen saattamiseen ja erityisesti maan kannalta keskeisiksi koettujen turvallisuus- ja talouspoliittisten kysymysten konsensuaaliseen hoitamiseen. Ongelmallista asiassa lienee se, että jos maan muut eliitit ovat etenemässä yhteen suuntaan, journalismi ei kykene välttämättä asettamaan kriittistä vastavoimaa.

Erilaisilla journalismin osa-alueilla urheilusta kulttuuriin ja taloudesta kotimaan politiikkaan tapahtui vuosina 1980–2000 kehitystä, jossa usko politiikan ja korporaatioiden ohjaamaan, suunnittelun ja neuvottelun mukaan etenevään kehitykseen väistyi kilpailun, markkinoiden, kuluttamisen ja asiakkuuden logiikan mukaiseen yhteiskunnan jäsentämisen tieltä. Kehitys oli vähittäistä, eivätkä läheskään kaikki asiat yhteiskunnassa ja sen arvorakenteissa muuttuneet. Yksittäiset journalismin sisältöön liittyvät tutkimukset osoittavat kuitenkin, että poliittisesti orientoitunut lähestymistapa korvautui vähin erin julkisuudessa taloudellisilla painotuksilla.

Talousjournalismi on varsin uusi tulokas suomalaisessa mediamaisemassa. Kylmän sodan jälkeen taloustiedon merkitys on sekä kansainvälisesti että kansallisesti entisestään korostunut, ja tämä on näkynyt myös talousjournalismin arvonnousuna ja työmahdollisuuksina. Taloustoimittajien työkentän globaalistuminen on edellyttänyt toimittajilta entistä enemmän tietoja ja taitoja, etenkin kielitaitoa. Tämä on tarjonnut uudelle ja entistä koulutetummalle toimittajasukupolvelle kiinnostavia työmahdollisuuksia 1980- ja 1990-luvuilla. Esimerkiksi maakuntalehdissä taloustoimittajien määrä kaksinkertaistui vuodesta 1974 vuoteen 1988 ja vastaavasti taloussivujen juttumäärät kaksinkertaistuivat 11,5 jutusta 25 juttuun lehteä kohden. Talousjournalismin erikoislehdissä Kauppalehdessä ja Talouselämässä muutos oli vieläkin selvempi.

Ero kotimaan ja ulkomaan uutisten välillä on kahdenkymmenen vuoden aikana pienentynyt. Euroopan Unionin jäsenyys (1995) kansainvälisti suomalaista journalismia. Ulkomaan uutiset alkoivat sekoittua kotimaan uutisiin, eikä yksikään uutisosasto voinut enää välttyä EU-uutisilta. Myös monet ns. lähialueuutiset on jo

vuosia luokiteltu useissa joukkoviestimissä kotimaanuutisiksi. Ulkomaan uutisoinnin osalta internet on suuri mahdollisuus, mutta siihen liittyy myös haasteita sekä medialle että yksittäisille kansalaisille. On kuitenkin pidettävä mielessä, että ainakin toistaiseksi tv on kyennyt säilyttämään 1960-luvulla syntyneen johtoasemansa ulkomaan uutisten tärkeimpänä lähteenä.

Suomen Tietotoimisto on suomalaisten toimitusten arjessa hyvin keskeinen uutisagendan luoja. STT on nopea ja edullinen lyhyiden uutisten välittäjä, ja siksi sen palveluja käytetään mieluusti niin radiossa, tv:ssä kuin verkkolehdistäkin. Myös monien ilmaisjakelulehtien, kuten kansainvälisen Metron, uutisanti perustuu Helsingissä nimenomaan STT:n uutisvirtaan. STT:n teettämän asiakastutkimuksen mukaan maakuntalehdet ovat erityisen riippuvaisia STT:n tarjonnasta. Uutistoimistojuttujen määrä on kasvanut koko ajan, ja on enimmillään jo puolet tarjonnasta. Toinen kiinnostava uutismediaan liittyvä kulttuurinen muutos 1980- ja 1990-luvuilla on ollut jakaa uutisia ilmaiseksi. Tämän trendin ennustetaan vahvistuvan, koska etenkin nuoret ovat tottuneet saamaan uutisensa ilman rahaa. Ilmaisjakelulehtien lisäksi käytäntö on tullut tutuksi internetistä.

Ympäristömuutokset huolestuttivat monien maiden tutkijoita jo 1960-luvulla. Joukkoviestinten uutisagendalla ympäristöaiheita ei kuitenkaan vielä tuolloin juuri näkynyt. Esimerkiksi Helsingin Sanomissa ympäristöuutiset saivat oman erityispalstan ”Ihminen ja ympäristö” vasta vuonna 1979. Vähittäiset, pitkällä aikajänteellä tapahtuvat muutokset eivät ole perinteisesti valikoituneet uutisiksi. Toisaalta ympäristöaiheet putosivat myös eri osastojen välimaastoon; ne eivät kuuluneet kenenkään seuranta-alueeseen. Vasta, kun ympäristöuutiset alkoivat täyttää niin sanottujen kovien uutisten kriteerit, media havahtui. Ympäristöonnettomuudet, kansainväliset ympäristökokoukset ja ympäristöliikkeiden mediatempaukset saivat huomiota.

Vielä 1980-luvulla jokseenkin näkymätön kysymys monikulttuurisuudesta ja suomalaisuuden ehdoista alkaa nousta selkeästi esiin 1990-luvun alussa. Suomalaisessa nationalismissa oli varsin ongelmattomasti samaistettu etninen, kielellinen ja kulttuurinen yhdenmukaisuus kansallisvaltion kansalaisuuteen. Maahanmuuttajien määrän lisääntyessä kysymys suomalaisuudesta enemmänkin sitoutumisena samaan poliittiseen ja lainsäädännölliseen järjestelmään nousee haastamaan vanhan ajattelutavan. Tältä osin suomalaisen nationalismin modernisoituminen näyttää kuitenkin sangen hitaalta.

Neljännessä jaksossa keskustellaan joidenkin aineistoesimerkkien avulla tietyistä journalismin agendan piirteistä: uusien aiheiden ja asioiden esiinnousun mekanismeista, agendan muuttumisen ehdoista sekä lähdejärjestelmän merkityksestä. Journalismin uutisagendan muutokset ovat suhteellisen hidas prosessi, sillä järjestelmässä on monia konservatiivisuutta ylläpitäviä piirteitä. Vaikka uutiset sinänsä muuttuvat, niiden aihepiirit ja muotokieli pysyvät varsin samankaltaisina. Esimerkiksi kotimainen lama sai 1990-luvun alussa puskea hartiavoimin päästäkseen pääagendalle vakiintuneiden suurten kansainvälisten aiheiden, kuten Lähi-idän ja Neuvostoliiton murroksen, varjosta.

Suppeaan empiriaan perustuvan ns. lähtöjuttuanalyysin pohjalta voidaan olettaa, ettei valtamedia pysty havaitsemaan ajoissa tai ainakaan uskalla riittävän voimakkaasti

korostaa yhteiskunnan tulevaisuuteen vaikuttavia muutosvirtoja, etenkin jos tämä vaatisi vallitsevan uutisagendan muutosta. Uutisagendat muuttuvat hitaasti ja toimitustyötä tehdään muutenkin rutiininomaisesti. Siksi sekä journalismin että journalismin tutkimuksen pitäisi entistä enemmän kiinnittää huomiota myös yhteiskunnallisesti tärkeiden heikkojen signaalien etsimiseen sekä kotimaisista että kansainvälisistä uutisvirroista.

Journalismin kyky käsitellä globaaleja ja rajat ylittäviä kysymyksiä on ollut ja pysyy ongelmana. Pienen maan pienten mediayritysten voimavarat esimerkiksi ylläpitää omia kirjeenvaihtajia ja hankkia riittävä asiantuntemus käyttöönsä ovat rajalliset – esimerkiksi EU:ta koskeva tieto, jota kaikissa journalistissa työtehtävissä tarvitaan, ei näytä levinneen kyllin laajalle mediaorganisaatioissa. Kansainvälisiä kysymyksiä koskevan informaation kotimaisen kysynnän ja sitä vastaavan tarjonnan ylläpitäminen saattaa muuttua ongelmalliseksi, jos suuret, aktiiviset ja ostovoimaiset yleisölohkot hankkivat joka tapauksessa tietonsa kansainvälisistä tiedotusvälineistä. Kotimainen journalismi uhkaa jäädä näkökulmiltaan umpeutuneeksi.

Viides luku pyrkii kokoamaan yhteen joitakin tärkeimpiä median rooliin liittyviä kysymyksiä suomalaisen yhteiskunnan konkreettisen muutoksen näkökulmasta. Suomi muuttui, mutta kaikki palaset eivät liikkuneet. Lama-ajan vuosille oli esimerkiksi tyypillistä voimakas, joskin melko lyhytaikaiseksi jäänyt, isänmaallisuuden ja sota-ajan muistojen renessanssi. Samoin kuin muissa Neuvostoliiton vaikutuspiiristä vapautuneissa maissa, myös Suomessa nousi julkisuuteen aiemmin pakosta kätkeytä nationalismiin kerrostumia. Tarkasteltaessa yhteiskunnallista muutosta lienee hyvä huomata, että liian nopeana tai hallitsemattomana se voi johtaa myös vastareaktioihin ja kielteisiin lopputuloksiin; median kautta esiin äänensä saava muutosvastarinta ja kulttuurin hitaus voi olla välttämätöntä ja tarpeellista.

Kuudennessa jaksossa suuntaudutaan voimakkaammin tulevaisuuteen ja tarkastellaan lyhyesti joidenkin joukkoviestinnän järjestelmää ja sisältöä koskevien valintojen merkitystä. Suomalaisen journalismin selkeä etu sosiaalisen oppimisen näkökulmasta on tähän saakka ollut sen kyky tavoittaa lähes koko kansa tai alueellinen yleisö sosiaalisiin eroihin katsomatta. Lamavuosien ehkä merkittävin yksittäinen mediakentän muutos oli sosiaalisen kuilun repeäminen journalismin kulutuksessa. Esimerkiksi monet maakuntalehdet näyttäisivät menettäneen (peittoprosentteina tarkasteltuna) jopa yli 20 % tilaajakunnastaan, ja kato on ollut erityisen rajua heikoimmin toimeen tulevilla kaupunkilähiöissä.

Julkisuuden tai julkisuuksien toimivuutta on rohkaistava, sillä vain siten yhteiskunta ottaa käyttöön koko kapasiteettinsa ja sosiaaliset innovaatiot voivat levitä. Kyse on myös yhteiskunnallisilta ja kulttuurisilta toimintakyvyiltään heikkojen ihmisryhmien voimavaroista ottaa osaa julkiseen keskusteluun, puolustaa omia intressejään ja kehittää uudenlaisia yhteiskunnallisia ratkaisuja. Kansalaisuuden kyvyt ja demokratia aatteena tasavertaisuudesta ja osallistumisesta eivät ole itsestäänselvyksiä.

Yhteiskunnallisen uudistumisen näkökulmasta journalismin avoimuutta uusille asioille, ilmiöille ja ihmisille tulee rohkaista – vaikka se ei aina valtajärjestelmän ja vallitsevien arvojen näkökulmasta olisikaan mieluisaa. Asia tulee eteen esim. ulkomaalaisperäisen

väestön määrän lisääntyessä Suomessa, mutta myös muissa kansainvälistymiseen liittyvissä muutoksissa.

Median sisäinen kilpailu on kasvanut ja alan yritysten toimintakulttuuri on muuttunut aiempaa puhtaammin taloudellista voittoa tavoittelevaksi – ennen merkittävillä poliittisilla, sivistyksellisillä sekä kansalliseen ja paikalliseen kulttuuriin liittyvillä arvoilla on nykyisin vähemmän painoarvoa. Esimerkiksi lehtijournalismi on vastannut haasteeseen lähinnä keventämällä juttujen sisältöä, lyhentämällä juttujen pituuksia, pienentämällä sivukokoa ja lisäämällä värikkäitä kuvia. Journalismin tulevaisuuden kannalta on toivottavaa, että perinteinen analyttinen journalismi muistaisi vahvuutensa: kriittisyyden, itsenäisyyden, monipuolisen lähdekäytännön, aihekirjon sekä aiheiden syventämisen.

JOHDANTO

On varsin yksinkertaista listata ne joukkoviestinnän sisällöt, jotka voivat mahdollisesti vaikuttaa yhteiskunnalliseen uudistumiseen ja oppimiskykyyn. Oletettavia ovat esimerkiksi seuraavat asiat:

- Joukkoviestintä voi sisällöllisesti tukea pysyvyyttä, sosiaalisia hierarkioita ja tradition mukaista käyttäytymistä tai rohkaista uudistuvaan ja uudenlaiseen ajatteluun ja toimintaan.
- Joukkoviestintä voi tukea yhdenmukaisuutta ja laajasti sisäistettyjen arvojen mukaista ajattelua ja käyttäytymistä tai rohkaista erilaisuutta ja oman tien kulkemista.
- Joukkoviestintä voi tukea ihmisen reaktiivista, passiivista ja vastuuta välttävää suhdetta toimintaympäristöönsä tai rohkaista aktiivisuuteen, aloitteellisuuteen ja vastuun ottamiseen niin yksilöllisesti kuin yhteisöllisestikin.
- Joukkoviestintä voi tukea ennakkoluuloisuutta ja nurkkakuntaisuutta, joka estää ideoiden siirtymisen ja omaksumisen tai rohkaista ennakkoluulottomaan kulttuuristen ja alueellisten rajojen ylittämiseen ja uuden omaksumiseen.
- Joukkoviestintä voi tukea turvallisuushakuisuutta ja saavutettuun tyytymistä tai rohkaista riskinottoon ja saavutusten tavoittelemiseen, olipa kyse sitten koulutuksesta, työurasta, kulutusvalinnoista tai omaisuuden sijoittamisesta.
- Joukkoviestintä voi ehkäistä uusien ideoiden sekä sosiaalisten ja teknisten innovaatioiden leviämistä tai edistää sitä.

Luettelo voitaisiin jatkaa paljon pidemmälle. Oleellista on kuitenkin kysyä myös seuraavaa: (1) *Miten* joukkoviestinnän sisällöt voivat vaikuttaa mainittuihin asioihin, mikä on se mekanismi, jolla median maailmasta rakentamat esitykset tuohon maailmaan vaikuttavat? (2) Onko merkitystä vain sisällöllä – esimerkiksi informaation kattavuudella ja tarkkuudella – vai myös esitystavoilla? Esimerkiksi politiikan journalismin osalta on oletettavaa, että esitystavan keinoin voidaan vaikuttaa mm. siihen, kasvaako vastaanottajassa kiinnostusta, aktiivisuutta, toimintakykyä ja kriittisyyttä politiikan toimintaa kohtaan, vai päinvastoin välinpitämättömyyttä, passiivisuutta, voimattomuuden tunnetta, halveksuntaa, kyseenalaistamattomuutta jne. Samat sisällöt voidaan muotoilla esittämään todellisuutensa sekä puhuttelemaan ja

rakentamaan vastaanottajan aseman suhteessa politiikan ilmiöihin hyvin erilaisin tavoin. (3) Mitkä tekijät puolestaan vaikuttavat sisällön muotoutumiseen? On hyvin ajateltavissa, että esimerkiksi joukkoviestinnän rakenteilla on yhteiskunnalliseen uudistumiskykyyn kytkeytyviä vaikutuksia. Jos vaikkapa valtion alueella toimivilta joukkoviestimiltä puuttuu lainmukainen mahdollisuus, tekninen tai taloudellinen kyky tai liiketoimintakonseptiin liittyvä halu välittää mahdollisimman todenmukaista tietoa kansainvälisestä kehityksestä, uusien ideoiden ja innovaatioiden omaksuminen muualta maailmasta vaikeutuu. Ensimmäisestä käyvät esimerkiksi suljetut, totalitaariset maat, toisesta pienet ja köyhät maat, joiden viestimillä ei ole resursseja omiin kirjeenvaihtajiin ulkomailla tai laadukkaiden kansainvälisten informaatiopalvelujen käyttöön. Kolmannesta voidaan mainita esimerkkinä Yhdysvaltain kansallinen media, jonka ulkomaan uutisten tarjonta laski 1990-luvun kuluessa – noustakseen tosin uudelleen syyskuun 2001 terrori-iskujen jälkeen (Uskali 2001).

Tässä artikkelissa tarkastelu kohdennetaan koko median sijasta *journalismiin*, jolla ymmärretään joukkoviestinnän faktapohjaisia ja ajankohtaisia sanomia sekä niiden sanomien tuotannon järjestelmää. Tarkastelun ulkopuolelle jää siten esimerkiksi median laaja fiktiotuotanto. Journalismin ydinaluetta ovat perinteisesti olleet radion, television sekä lehdistön uutis- ja ajankohtaisohjelmat ja -jutut. Artikkelin toinen raja on keskittyminen *kansallisen mediajärjestelmän* kehitykseen, Suomessa maan kansallisilla kielillä toteutettuun joukkoviestintään. Kansainvälistyminen ja kansainväliset vaikutteet ovat luonnollisesti osa tätä kehitystä, mutta kansainvälistymistä tarkastellaan suomalaisen median näkökulmasta. Kolmanneksi journalismia katsotaan artikkelissa ennen muuta tuotantoprosessin ja sen tuloksena syntyvien lopputuotteiden näkökulmasta. Jos tarkastelu toteutettaisiin esimerkiksi yksittäisen kansalaisen informaatiotarpeiden tai informaation hankinnan suunnasta, lopputulos voisi olla erilainen.

Lukijan tehtäväksi jää arvioida, kuinka merkittävänä näillä rajauksilla syntyvää kokonaisuutta yhteiskunnallisen muutoksen kannalta vuosien 1980–2000 tarkastelujaksolla ja tulevaisuudessa voidaan pitää. On aivan perusteltua väittää, että joukkoviestinnän fiktiopohjainen aines on faktapohjaista merkittävämpää tai että kansallinen mediajärjestelmä menettää nopeasti merkitystään; esimerkiksi kansainvälistä kehitystä koskevan tiedon hankinnassa kansallinen media ohitetaan vaikkapa käyttämällä kansainvälisiä taloustietopalveluja tai ylikansallisten kansalaisjärjestöjen omia verkostoja. Tietoverkkoihin on myös liitetty ajatus, jonka mukaan koko keskitetyn joukkoviestinnän (yhdeksi monille) järjestelmä ja toimittajien portinvartijan rooli katoaa ihmisten hankkiessa tarvitsemansa informaation itsenäisesti ja osana niitä verkostoja, joihin he kuuluvat. Itse oletamme, että kansallinen, journalistinen joukkoviestinnän järjestelmä on ollut tämän artikkelin tarkastelujaksolla yhteiskunnallisesti varsin merkittävä asia, eikä sen tärkeys katoa lähitulevaisuudessakaan.

Artikkelin alkuosassa nostetaan esiin joitakin teoreettisempia kysymyksiä, jotka kuitenkin pyritään nivomaan suomalaisen yhteiskunnan ja median todellisuuteen vuosina 1980–2000. Lähestymiset pohjaavat suomalaisen mediatutkimukseen ja suomalaisen yhteiskunnan seuraamiseen, mutta kaikki päätelmät eivät ole aineistoperustaisia ja selkeästi yksittäisiin tutkimuksiin nojaavia. Artikkelin toisessa jaksossa käsitellään kansainvälisen mediamaisen ja suomalaisen mediakentän

rakenteiden muutoksia tutkimusajanjakson aikana. Kolmas alaluku keskittyy aikaisempaan tutkimukseen nojaten journalismin sisällöllisempiin kehityslinjoihin. Neljännessä jaksossa keskustellaan joidenkin aineistoesimerkkien avulla tietyistä journalismin agendan piirteistä: uusien aiheiden ja asioiden esiinnousun mekanismeista, agendan muuttumisen ehdoista sekä lähdejärjestelmän merkityksestä. Viides luku pyrkii kokoamaan yhteen joitakin tärkeimpiä median rooliin liittyviä kysymyksiä suomalaisessa yhteiskunnassa tapahtuneen konkreettisen muutoksen näkökulmasta. Kuudennessa jaksossa suuntaudutaan voimakkaammin tulevaisuuteen ja tarkastellaan lyhyesti joidenkin joukkoviestinnän järjestelmää ja sisältöä koskevien valintojen merkitystä.

1 NÄKEMYKSIÄ MEDIAN JA MUUTOKSEN SUHTEESTA

Joukkoviestinnän rooli yhteiskunnallisessa muutoksessa on alan oppihistoriassa varsin vanha tema, joka juontuu 1600-luvulla alkaneeseen keskusteluun paino- ja sananvapaudesta. 1800-luvun alkupuolelta on löydettävissä jo varsin jäsenyntyitä näkemyksiä lehdistön, julkisuuden ja yhteiskunnallisen kehityksen suhteista. Käymättä läpi koko oppihistoriaa on mahdollista todeta, että uudempaan suomalaiseen journalismin tutkimukseen ovat vaikuttaneet voimakkaasti ja vaikuttavat yhä ns. kriittisen kulttuuritutkimuksen näkemykset, joissa media nähdään ennen muuta yhteiskunnan vallitsevia valtarakenteita pönkittäväänä voimana, jos kohta myös alituisen merkityksistä käytävän kamppailun kenttänä. (Pietilä 1997, 270–276.) 1990-luvun jälkipuoliskolla journalismin tutkimus alkoi kiinnittää aiempaa enemmän huomiota median mahdolliseen – joskin käytännössä vajavaisesti toteutuvaan – myönteiseen potentiaaliin osallistumisen, kansalaiskeskustelun ja julkisen vuoropuhelun foorumina ja siten yhteiskunnallisen kehityksen voimavarana (Kunelius 2000). Historiallisesti orientoituneessa tutkimuksessa suomalaista journalismia on totuttu arvioimaan ennen muuta kansallisvaltion synnyn, kehityksen ja muutoksen näkökulmasta: kansallisen heräämisen, suomalaisuuden kasvattamisen, poliittisen ja muun yhteiskunnallisen organisoitumisen sekä keskeisten ulko- ja turvallisuuspoliittisten kysymysten (sodat, idänpolitiikka, EU) kautta.

Journalismin roolia *muuttumattomuuden ja pysyvyyden takaajana* on perusteltu muun muassa sillä, että journalismin käyttämä lähdejärjestelmä on laajoissa tutkimuksissa osoittautunut lähes poikkeuksetta taloudellisia, poliittisia, hallinnollisia ja kulttuurisia eliittejä suosivaksi. Nojautuminen jo vakiintunutta valtaa käyttäviin ja siksi olemassa olevaa puolustaviin lähteisiin merkitsee samalla kilpailevien ja haastavien ryhmien ja näiden merkityksenantojen suhteellista marginalisoimista. Samankaltainen tulos saadaan katsottiinpa sitten eliittiryhmien ja ”tavallisten” kansalaisten suhdetta yleensä (esim. Heikkilä 2001, J. Hujanen 2000), naisten osuutta journalismin lähdejärjestelmässä (esim. Halonen 1999), etnisten vähemmistöjen kykyä saada oma äänensä kuuluville (esim. Raittila 2002) tai uusien yhteiskunnallisten liikkeiden mediajulkisuutta (esim. Juppi 2002). Harvoja poikkeuksia tästä yleislinjasta ovat olleet jotkin paikallis- ja aluejournalismia koskevat tutkimukset, joiden mukaan pienemmissä yhteisöissä journalismin lähdejärjestelmä on sosiaalisesti tasaisemmin jakautunut (esim. Uusitalo 2002).

Koska journalismi on valtaosin kaupallista ja laajoille yleisöille suunnattua liiketoimintaa, siinä on monia pysyvyyttä tukevia reunaehtoja. Uutistuotannon pitää olla tehokasta ja halpaa, mikä suosii suuria, aktiiviseen tiedotustoimintaan pystyviä organisaatioita ja ehkäisee tiedotusvälineen omaa, tutkivaa ja paljastavaa työtä. Suurilla organisaatioilla on paitsi yhteiskunnallista painoarvoa ja legitimitettä, myös tiedotustoiminnan ja mediasuhteiden hoitamisen resursseja, ammattitaitoa ja verkostoja. Niiden avulla organisaatiot pystyvät säätelemään pieniä paremmin pääsyä julkisuuteen (tai poissaoloa niin halutessaan) ja prosessin lopputuotteena yleisölle välittyviä sanomien sisältöjä. Tiedotus- ja pr-toiminta tuottavat median käyttöön ”puolivalmisteita” (tiedotteita ja muuta materiaalia, mediatapahtumia, haastatteluja, taustatietoa jne.), joka laskee merkittävästi journalistisen tuotannon kuluja. (Luostarinen 1994.)

1990-luvun alkupuolen laman aikana oli selvästi havaittavissa, että julkisen talouden säästöjen uhkaamat eri hallinnonalat, julkisen sektorin ammattiryhmät ja erilaiset intressiorganisaatiot panostivat merkittävästi mediajulkisuuden hallintaan kamppailussa säästöjen kohdentamisesta (Luostarinen 1993). Missä määrin mediakampanjat vaikuttivat poliittisiin päätöksiin, on vaikeammin osoitettava asia. Selvää on kuitenkin, että esimerkiksi mielenterveysalan ja vastaavien intressiryhmien asema julkisuustaistelussa ei ollut vahva.

Journalismin liikeala toimii kaksilla markkinoilla. Yhtäältä tuote on myytävä yleisölle ja toisaalta yleisö mainostajille: Yleisradiota lukuun ottamatta kaikki merkittävät journalistiset organisaatiot Suomessa ovat riippuvaisia joko myynti- tai mainostuloista tai molemmista (tulorakenne vaihtelee median eri toimialoilla joidenkin aikakauslehtien lähes puhtaista myyntituloista kaupallisen television puhtaisiin mainostuloihin). Varsin pienillä markkinoilla, joissa kaupallisesti kannattavien erikoisyleisöjen kokoaminen on vaikeaa, on tuloksena usein mahdollisimman laajan yleisön ja mainostajakunnan kokoaminen. Tämä taas onnistuu parhaiten, kun rakennetaan ketään loukkaamaton sisältö ja monenlaisille mainostetuille tavaroille ja palveluille sopiva mediaympäristö. Journalismin perustavaa konservatiivisuutta korostava ajattelu olettaa, että journalistinen tuote on kaupallisen ennustettavuuden vuoksi standardoitava niin muodon kuin sisällönkin puolesta tavalla, joka estää rajojen rikkomisen ja ylittämisen.

Toisaalta on nostettu esiin useita tekijöitä, joiden katsotaan vaikuttavan siihen suuntaan, että journalismi on paremminkin *yhteiskunnallisia muutoksia rohkaiseva* kuin niitä estävä voima. Ensinnäkin sen luonteeseen kuuluu erilaisen uuden etsiminen. Esimerkiksi uudet yhteiskunnallisesti aktiivisesti ryhmät saavat tavallisesti median huomion osakseen ja pystyvät siten laajentamaan rekrytointipintaansa (huomion laatu on sitten asia erikseen). Esimerkiksi lyhytikäiseksi jääneen nuorsuomalaisen puolueen voidaan arvioida saaneen aikanaan medianostetta uutena tulokkaana. Toiseksi journalismin logiikkaan liittyy erilaisten ristiriitojen ja konfliktien luoman jännitteen käyttö yleisön huomioarvon ja kiinnostuksen lisäämiseksi. Tämä luo – ainakin joissakin asioissa – kysyntää haastajille ja myös vallitsevan ajattelun kiistäjille. Kolmanneksi journalismin yksi käyttöperuste on sosiaalisesti ja taloudellisesti hyödynnettävä informaatio. Ihmiset tekevät sijoitus- ja kulutuspäätöksiä yhtä lailla kuin muoteihin ja trendeihin liittyviä valintojakin paljolti median välittämän tiedon varassa. Journalismi myy osittain tulevaisuutta koskevia oletuksia, joten sen oma taloudellinen etu on ennakoita rohkeasti, mutta ennustaa oikein. Lisäksi on todettu, että koska journalismi

paljolti on yhteiskunnallista toimintaa koskevaa informaatiota, sen pitkän aikavälin etu on uudistuva yhteiskunta, jossa yhteiskunnallisen informaation kysyntä on suurta.

Käsitys joukkoviestinnän vaikutuksista yhteiskunnallisiin muutosprosesseihin on mahdollista jäsentää myös seuraavien painotusten avulla. Ensinnäkin joukkoviestinnän instituutiot ovat *intentionaalisia yhteiskunnallisia vaikuttajia*, joilla on omat tavoitteensa ja päämääränsä. Omistajien, sidosryhmien, päätoimittajien ja toimittajien ratkaisut vaikuttavat siihen, millaiseksi maailmaa konstruoidaan journalismissa ja millaisia identifiointi- tai käyttäytymisehdotuksia se yleisölle tekee. Esimerkiksi Helsingin Sanomilla on ollut Suomen ulkopoliittikkaa koskevissa kysymyksissä tietoinen ja mahdollisesti myös maan ratkaisuihin vaikuttanut kanta. Samanlaisen esimerkin tarjoavat monet maakunnalliset sanomalehdet ja niiden kanta aluekehityksen kannalta keskeisiin hankkeisiin (J. Hujanen 2000). 1990-luvun laman aikana, erityisesti vuodesta 1993 lähtien monet maakuntalehdet tekivät tietoisin päätöksen ”toivon politiikasta”: uutiset konkurseista ja työttömyyden kasvusta vedettiin journalistisesti alas ja entistä enemmän huomiota suunnattiin syntyviin uusiin yrityksiin ja työpaikkoihin. Tavoitteena oli ruokkia alueellisesti ihmisten tulevaisuudenuskkoa, investointeja ja kulutusta ja kääntää samalla myös lehtien omaa asemaa vakavasti uhannut taloudellinen tilanne parempaan suuntaan (Moring 2000).

Toiseksi voidaan painottaa enemmän journalismin *organisaatioon, työtapoihin ja esitystapoihin vakiintuneita konventioita*, jotka tuottavat tietynlaisia esityksiä todellisuudesta ja myös tietynlaisia asemia yleisölle. Esimerkiksi tv-uutisiin luotu väkevä todellisuusvaikutelma, vaikutelma ikkunasta todellisuuteen, saattaa kätkeä sen moniportaisen merkityksellistämisen prosessin, jonka tulosta uutiset lopulta ovat, ja samalla estyy myös vastaanottajan aktiivinen mahdollisuus purkaa ja arvioida ideologisia sisältöjä. Konventioiden kautta voidaan ajatella rakentuvan luonnollistunutta, itsestään selvää ja vaihtoehtotonta todellisuutta, joka ei kysy eikä kaipaa uutta ja joka passivoi vastaanottajansa. Seija Ridellin (1998, 328) sanoin: ”tv-uutiset (...) ei[vät] nykyisellään edistä ihmisten yhteiskunnallista toimintakykyä vaan pikemmin tuottaa ja ylläpitää heidän julkista avuttomuuttaan – kokemusta yhteiskunnallisia asioita koskevasta puheoikeudettomuudesta ja -kyvyttömyydestä”. Aiemmin on kiinnitetty huomiota mm. siihen, että yleisön ja toimittajien näkemys journalismin suhteesta totuudellisuuteen on varsin erilainen: yleisön edustajat saattavat odottaa, että journalismi kuvaa totuudellisesti erilaisia yhteiskunnallisia asiainkuvia (kuten vaikkapa talouden tilannetta), kun taas journalisti saattaa rajoittaa vastuunsa ja kompetenssin alueensa siihen, että hän siteeraa oikein tästä asiainkuvasta julkisuuteen annettuja lausuntoja (kuten ekonomistien, poliitikkojen tai yritysjohtajien kannanottoja taloudesta) (Tuchman 1978). Kriittistä huomiota on kohdistettu myös siihen tapaan, jolla journalismi luo vuoropuhelua julkisuuden toimijoiden välille tai kuinka aktiivisesti se itse kysyy ja kyseenalaistaa julkisuuteen tuotuja lausumia (esim. Pietilä & Sondermann 1994).

Kolmanneksi on mahdollista kiinnittää huomiota myös median *toimintalogiikan ja kulttuurisen vaikutuksen* laajempiin seurauksiin. Silloin puhutaan sellaisista asioista kuten myyteistä ja ideologiasta tai yhteiskunnallisen toiminnan mediavälitteisyyden kasvusta. Yhteiskunnan ”medioitumisella” tarkoitetaan tavallisesti eri organisaatioille asettuvaa pakkoa sovittaa oma toimintansa siitä julkisuuteen representaatioita välittävän median tiedonkeruu- ja esitystaparuutiinien ehtoihin. Esimerkiksi politiikan toimijoiden

on suunniteltava esityksensä mediaa kiinnostaviksi ja arvioitava ehdotusten ja toimien valintaa niiden julkisuusvaikutusten näkökulmasta; poliittisten puolueiden oman järjestötoiminnan kuihtuessa media muuttuu entistä tärkeämmäksi toimintajulkisuudeksi, eikä päätöksenteon agendalle helposti nouse asioita, jotka jäävät vaille mediajulkisuutta (Asp 1986). Niin politiikan kuin yritystoiminnankin puolella on varsin laaja ammatillinen praktiikka ja tutkimus, joka selvittää mediaympäristön erilaisille organisaatioille asettamia toimintaehtoja (esim. Karvonen 1999, Juholin & Kuutti 2003). Voidaan arvioida, että herkistyneisyys mediareaktioille ja kyky toimia julkisuudessa on toistaiseksi varsin epätasaista suomalaisen yhteiskunnan eri organisaatioissa ja että yhteiskunnassa on runsaasti ryhmiä (esim. uskonnollisia ja alakulttuurisia yhteisöjä), joiden suhde valtajulkisuuteen on etäinen ja varsin riippumaton.

Vielä neljännen tyyppisiä huomioita nousee esiin, jos lähestytään joukkoviestinnän vaikutusta yhteiskunnalliseen muutokseen esimerkiksi funktionalistisen ajattelun tai valtajärjestelmien tarkastelun näkökulmista. Joukkoviestintä synkronoi alueellisesti aikaa, ratkaistavien kysymysten agendaa sekä yhteenkuuluvuuden tunteita. Toimiva ja mahdollisimman monille kansalaisryhmille avoin julkisuus ehkäisee yhteisölliseen elämään väistämättä kuuluvien intressiristiriitojen kärjistymisen aggressioksi ja saattaa parhaimmillaan tarjota toimivan foorumin paitsi yhteisymmärryksen saavuttamiseen, myös kompromissia parempien ratkaisujen kehittämiseen. Toimivassa julkisuudessa erilaiset kansalaisryhmät tulevat tietoisiksi toistensa toiminnasta ja ajattelusta ja kykenevät etsimään pelisääntöjä ja kaikkia hyödyttäviä ratkaisuja. Joukkoviestinnän levittämän informaation tarkkuus, nopeus ja kattavuus on tärkeää sosiaalisten innovaatioiden leviämisen, demokratian toimivuuden ja taloudellisen kierron näkökulmasta. Riippumaton joukkoviestintä voi aidosti toimia väärinkäyttöksiä paljastavana ja korjaavana mekanismina. Jos julkisuuden katvealueet ovat pienet, jos pääsy julkisuuteen on tasapuolista ja jos julkinen keskustelu toimii, joukkoviestinnällä on elinvoimaista kansalaisyhteiskuntaa tukeva vaikutus. Vastaavasti kaikki edellä sanottu voidaan kääntää vastakohtakseen: heikosti toimiva julkisuus lisää osaltaan pysähtyneisyyttä, epätasa-arvoa, konfliktien kärjistymistä, kyvyttömyyttä löytää uusia ratkaisuja, kansalaisyhteiskunnan näivettymistä jne.

Minkäänlaista yksimielisyyttä median roolin merkittävydestä yhteiskunnallisessa muutoksessa ei näytä vallitsevan sen paremmin tutkijoiden kuin yhteiskunnallisten toimijoidenkaan keskuudessa. Varsin tavallista on, että siinä missä median edustajat vähättelevät omaa rooliaan, muut yhteiskunnalliset toimijat ovat taipuvaisia ylikorostamaan sitä. Jos journalismiin kohdistuu yhteiskunnallisten asiaintilojen tutkimiseen ja ennakoimiseen liittyviä odotuksia ja vaatimuksia (esimerkiksi varoittaminen 1980-luvun lopun talouden ylikuumenemisestä ja sitä seuranneesta 1990-luvun alkupuolen lamasta), journalismin kentällä toimivat toteavat olevansa lähes täysin riippuvaisia yhteiskunnan muiden organisaatioiden tuottamasta tiedosta, sillä omaan tutkimus- ja selvitystyöhön on voimavaroja vain harvoin. Jos ongelmia eivät kyenneet ennustamaan poliitikot ja ekonomistit, miten taloustoimittajat olisivat olleet viisaampia kuin lähteensä (Mikkonen 1998, 32–33)? Joillakin sektoreilla journalismi on kuitenkin kykenevä myös itsenäisempään tiedontuotantoon: 1980- ja 1990-lukujen journalistisia muoti-ilmiöitä ovat olleet esimerkiksi gallup-tutkimukset. (Suhonen 1991, 2000) Ja eikö journalismin tulisi tuottaa lisäarvoa asiakkailleen tekemällä sellaista informaatiota valitsevaa, syntetisoivaa, jalostavaa ja arvioivaa työtä, joka tuottaa jotakin enemmän

kuin koosteita yhteiskunnan eri organisaatioiden lausumista? Vaikuttaa siltä, että media ottaa tällaisen roolin mielusti markkinoidessaan itseään, mutta harvemmin keskusteltaessa vastuukysymyksistä.

Näyttää kuitenkin ilmeiseltä, että journalismin yhteiskunnallinen vaikutus toteutuu yhteiskunnan tiedollisiin ja vuorovaikutuksellisiin prosesseihin monin tavoin kietoutuneen informaation infrastruktuurina. On ehkä riittämätöntä, mutta ei täysin väärin kuvata journalismia metaforisesti tieverkostona, joka mahdollistaa yhteiskunnan monenlaisille toimijoille liikkumisen eri tarkoituksissa eri suuntiin. Tieverkosto asettaa kuitenkin omat sääntönsä käyttäjille, se ulottuu paremmin tai huonommin (tai ei lainkaan) eri kohteisiin, se on rakennettu suosimaan tietyn tyyppisiä käyttäjiä eikä siihen turvautuminen ole sen paremmin riskitöntä kuin maksutontakaan; välttämätöntä kuitenkin. Yksilön näkökulmasta median vaikutuksia ei tule ylikorostaa, sillä käytössä olevien mielipidetutkimusten mukaan niin Suomessa kuin kansainvälisestikin ihmisten mielipiteet joukkoviestinnästä ovat perin kriittisiä (Haikonen & Kiljunen 2003, 76-78, Luostarinen 1999). Koulun, perheen, työpaikan ja muiden lähiyhteisöjen rooli maailman ja myös mediatiedon jäsentämisessä ei ole kadonnut, ja joukkoviestinnälle on myös taiteen, tieteen ja uskonnon kaltaisia vaihtoehtoisia tiedon ja maailmankuvan järjestelmiä.

On mahdollista olettaa – kuten tässä artikkelissa teemme –, että joukkoviestinnän vaikutus toteutuu osittain ihmisten yksilöllisissä ja kollektiivisissa päätöksentekoprosesseissaan käyttämien tietojen, käsitteiden ja tulkintakehysten kautta. Journalismi yhtäältä tuottaa informaatiota, toisaalta se käsitteellistää informaatiota yleistäviksi ja tulkintapitoisiksi käsitteiksi ja kolmanneksi se luo käsitteiden välisten suhteiden järjestelmiä, jotka ohjaavat ja kehystävät yksittäisiä tulkintoja. Vaikka usein ajatellaankin, että journalistinen toiminta on juuri nykyhetken kuvaamista, sen sisältö rakentuu aina suhteessa menneisyyteen ja tulevaisuuteen. Nykyhetken tulkinta näet tapahtuu aina tietynlaisen historiankuvan ja tiettyjen tulevaisuutta koskevien toiveiden ja pelkojen kautta. Tämä lienee myös päätöksentekomme logiikka: pohdimme ratkaisumme menneen opetusten, tulevan odotusten sekä niiden kautta tulkitun nykyhetken tilanearvion avulla. Median vallassa ei ehkä suoranaisesti ole se, mikä on päätöksen sisältö, mutta sillä on vaikutuksensa siihen, millaisen tiedon varassa, millaisia käsitteitä käyttäen ja millaisiin tulkinnallisiin kehyksiin tukeutuen ihmiset päätöksensä tekevät.

Aikaisemmasta tutkimuksesta tiedetään, että journalismilla on oma roolinsa siinä prosessissa, jossa kullekin aikakaudelle tyypilliset todellisuutta ja todellisuutta koskevan tiedon välittämistä koskevat käsitykset syntyvät, uusiutuvat ja muuntuvat. Hieman toisenlaisten puhetapojen puitteissa voitaisiin puhua esimerkiksi kulttuurin hiljaisesta tiedosta, arkijärjestä, skeemoista, myyteistä tai yleisistä uskomuksista.

Esimerkiksi varhaiselle, modernin epookkiin syntyneelle, journalismille oli tyypillistä kiinnittyminen organisaatioiden yhteiskuntaan, jolloin tärkeimmiksi lähteiksi muodostuivat hallinto, edustukselliset elimet, puolueet, etujärjestöt, yritykset, kansalaisjärjestöt jne. ja maailmaa jäsenettäessä rakenne asettui yksittäisten ilmiöiden yläpuolelle. Toisaalta journalismi solmiutui aikansa tieteelliseen maailmankuvaan ja sen kautta edistysuskoon, tiedon siirtoon valistumattomille, syy-seuraussuhteiden

etsimiseen, realistis-empiristiseen tieto- ja kielikäsitteeseen sekä materialismiin. (Luostarinen 2002.)

Samankaltainen tarkastelu on mahdollista toteuttaa myös niiden epookin muutosten ja vaihdosten osalta, joita modernin jälkeen seurasi. Kieli-, tieto- ja todellisuuskäsitykset ovat osaltaan vakiintuneet journalismin välittämänä. Samalla tavoin voidaan ajatella, että Suomessa vuosina 1980–2000 toteutunutta yhteiskunnallista muutosta on edeltänyt tai sen myötä on kasvanut myös joukkoviestinnän levittämä todellisuuskäsityksen ja tulkintakehysten muutos.

Esimerkki: Puhuuko hyvin tehty työ puolestaan?

Yritämme seuraavassa havainnollistaa tulkintakehysten muutoksen ajatusta yhden esimerkin avulla. Taustalla on kysymys siitä, tapahtuiko suomalaisen mediajulkisuuden sisällössä vuosina 1980–2000 joitakin sellaisia muutoksia, jotka mahdollisesti edistivät kansainvälisessä taloudellisessa kilpailussa hyödyllisiä ajatuksellisia kehyksiä. Esimerkkimme perustuu tuttuun sanontaan, jonka mukaan ”hyvin tehty työ puhuu puolestaan”. Tällä sinänsä kansainvälisellä sananlaskulla on suomalaisessa kulttuurissa korostettu vaatimattomuutta ja ajatusta, jonka mukaan tuotteen laatu paljastuu sen käyttäjälle ”todellisessa käytössä”, siinä mihin tuote on teknisesti tarkoitettu. Nykyisin sanonta on pyritty muuttamaan hieman toiseen muotoon: ”Tee työsi hyvin ja puhu siitä” (Lehtonen 1996).

Sanonnan vanha muoto kantaa mukanaan markkinoiden toimintatapojen vierastamista: ensin on tuottaja ja toissijaisesti kuluttaja ja tämän järjestyksen säilyttäminen takaa ihmisen arvokkuuden. Kehittyneiden talouksien kyllästetyillä markkinoilla on kuitenkin omat erityiset ehtonsa, jotka liittyvät tuotteisiin kytkeytyvien mielikuvien merkitykseen. Hyvin tehdystä työstä puhuminen (markkinointi ja mainonta) ei ainoastaan takaa, että kuluttaja löytää hyvin tehdyn tuotteen monien muiden joukosta, vaan se myös liittyy tuotteeseen jotakin, mitä kuluttaja kuluttaa: oloa, elämäntapaa, tyyliä, statusta. Hyvä tuote ei kuluttajan näkökulmasta vain tarvitse puhumista, vaan se syntyy osittain puhumisessa, mainonta on kiinteä osa tuotetta.

Suomalaisessa julkisuudessa voidaan arvella tapahtuneen jotakin sellaista, josta voitaisiin puhua Erkki Karvosen (1997, 77–127) termin imagon ”petollisuusdiskurssin” alasajona. Suomalaisessa kulttuurissa aiemmin tyypilliset erottelut, joissa korostettiin käyttö- ja näyttöarvon, tuotteen ja pakkauksen tai todellisuuden ja mielikuvan eroa (ja edellistä aina jälkimmäistä arvokkaampana), alkavat väistyä käyttökelpoisemman ajattelun tieltä: kuluttajalle tuotteeseen liittyvät sosiaaliset ja identiteettityön ominaisuudet voivat olla ja ovat yhtä todellisia kuin tuotteen ”materiaaliset” käytöt. Olipa kyse politiikasta, urheilusta, taloudesta tai tieteestä, yhä enemmän media totuttaa pois vanhan tuotantokulttuurin ajatuskehyksistä. Esiintyminen, retorisuus ja vaikutelma saavat uudenlaista arvoa myös sosiaalisessa elämässä. Samalla markkinointiin ja mainontaan liitetyt epäarvokkuuden ja toissijaisuuden ominaisuudet alkavat kadota. Monien organisaatioiden sisälle, ja kulttuuriin kokonaisuudessaan, jää kuitenkin yhä jännitteitä, sillä osan on vaikea

hyväksyä työstä puhumista (markkinointia) ”oikeaksi työksi”, vaikka organisaatio siihen velvoittaakin.

Kouliintuminen uudenaikaiseen ajatteluun näyttäisi tapahtuvan kiinnostavasti mm. urheilun ja siihen liittyvän julkisuuden kautta. Urheilu on hyvä esimerkki, koska se on ollut merkittävä ei-kaupallisen logiikan alue, jossa nähty kaupallinen potentiaali on otettu laajasti käyttöön huolimatta periaatteesta vahvasta kulttuurisesta vastustuksesta – viattomaksi mielletyllä alueella kaupallinen hyöty lienee alkuun aina suurimmillaan. Urheilun osalta tuo toinen logiikka on Suomessa ollut urheiluliikkeen ideologia, jossa ei vanhassa muodossaan ole jälkeäkään mielikuvista ja markkinahenkisyydestä: kyse on osallistujien yksilöllisestä ja sosiaalisesta kasvusta sekä tiukasti ”itse asiasta”: senteistä ja sekunneista, voitosta tai tappiosta.

Tosiasiassa (huippu)urheilu muuntautuu varsin helposti tapahtumiksi ja julkisuudeksi, jossa lopulta itse urheilu on korvattavissa – ja on jo osin korvattu – millä tahansa urheilun näköisellä toiminnalla. Vaikka ”todellinen suoritus” ei ole vielä aivan merkityksetön ammattilaisurheilussa, se on kuitenkin toissijainen kuluttajan tapahtumista ja mediajulkisuudesta saamiin kokemuksiin nähden. Samalla urheilijan työ kytkeytyy tiiviisti sponsoreiden, tuotemerkkinoinnin ja medianäkyvyyden kysymyksiin. Urheilun julkisuus alkaa kietoutua yhä voimakkaammin kilpaurheilusta ja liikunnasta eriytetyn viihdebisneksen, huippu-urheilun, ympärille.

Varsin nopeasti tullaan tilanteeseen, jossa urheilijakin on olemassa asiakasta varten. Urheilujournalismi voi nostaa esiin jörön ja raavaita puhuvan keihäänheittäjän syötiksi kulttuuriselle muutosvastarinnalle tai kauhistella urheilun kaupallistumisen kataluutta – ja samaan aikaan tarjota loputtomasti urheilijoiden *puhetta* omasta suorituksestaan ja elämästään. Samalla tavoin kuin missä tahansa tuotemerkkinoinnissa, puhe muuttuu olennaiseksi osaksi kuluttamisen kokemusta. Varsinaista mainontaa tarvitaan melko vähän, sillä urheilun osalta media hoitaa sisällössään itse tai sponsorituna medianäkyvyyden.

Huippu-urheilun ja median liitto on myös esimerkki median suhteesta yhteiskunnalliseen muutokseen. Jos oletamme, että urheilun kaupallistaminen on ollut sekä tuottavaa että vaikeaa urheiluun liittyvien ei-kaupallisten merkitysten vuoksi (urheilu- ja olympialiike, kunto-, kilpa- ja nuorisourheilu, kansalliset muistot), media on urheilulle välttämätön liittolainen näiden merkitysten samanaikaisessa syömisessä ja säästämässä. Urheilua seuraavan yleisön on totuttava asioihin, joita aiemmin pidettiin epäurheilijamaisuuden osoituksina: rahan moniin vaikutuksiin. Urheilun tapahtuma- ja henkilöluonteen korostuminen tarjoaa myös medialle itselleen merkittävän tulolähteen, itse asiassa yhden viimeksi kuluneiden vuosikymmenten suurimmista. Erityisesti 1990-luvulla urheilutapahtumien televisiointioikeuksien hyvin nopeasti nousseet hinnat puhuvat selvää kieltä siitä, millaisia ovat myös median tuotto-odotukset.¹ Kuten urheilu aikanaan valmisti nuoria miehiä sotatantereille, mediaurheilun kuluttaminen koului meitä nykyaikaiseen markkinatalouteen.

¹ Esimerkiksi Yleisradion lähetysoikeudet Calgaryn talviolympialaisissa vuonna 1988 maksoivat 1,2 miljoonaa markkaa ja Salt Lake Cityssä vuonna 2000 noin 35 miljoonaa. Vaikka Yle onkin ei-kaupallinen toimija, hintaero kuvaa 1990-luvun kehitystä.

2 MEDIAJÄRJESTELMÄN MUUTOKSET

Mediajärjestelmän muutoksella tarkoitetaan tässä artikkelissa median omistuksessa, markkinoissa, tuotannon ja jakelun organisaatiossa ja tekniikoissa sekä kulutuksessa tapahtuneita muutoksia. Niitä koskevan tiedon kautta välittyy tietoa joukkoviestinnän yhteiskunnallisen roolin muutoksista ja niistä journalistisen työn reunaehdoista, jotka vaikuttavat sisältöön. Voimme olettaa, että toimittajan oma työ, yhteiskunnallinen asema ja organisaation toimintatapa kirjoittautuvat hänen tekstiinsä sisään. Suhde esimerkiksi muutokseen, uudistusvaatimukseen tai kilpailuun ovat merkittäviä tekijöitä, kun toimittaja ja laajemmin koko journalistinen kulttuuri rakentaa representaatioita yhteiskunnallisesta todellisuudesta.

Kansainvälinen kehikko

Globaali talous suosii suuria yrityksiä. Myös mediatoimialalla fuusiokehitys on ollut pitkään nähtävissä. Mediyritysten keskittymistä Yhdysvalloissa, Isossa-Britanniassa, Saksassa, Ruotsissa ja Suomessa selvittänyt Jyrki Jyrkiäinen (1994) päätyi seuraaviin tuloksiin 1980-luvun lopun tilanteesta:

- 1) Joukkoviestinnän keskittyminen alkoi länsieurooppalaisissa jälkiteollisissa yhteiskunnissa ensin kansallisesti, mutta 1980-luvulla keskittyminen muuttui yhä kansainvälisemmäksi.
- 2) Sanomalehtimarkkinat olivat kehittyneet oligopolistiseen tai monopolistiseen suuntaan. Monopolirakenne oli nähtävissä 1980-luvulla etenkin alueellisilla, maakunnallisilla ja paikallisilla markkinoilla.
- 3) Suuret viestintäyhtiöt olivat kasvattaneet markkinaosuuksiaan ja vahvistuneet diversioitumalla ja monialaistumalla multimediyhtymiksi, joiden päälaajentumissuunta kotimaisten markkinoiden kylläntymisen jälkeen olivat globaalit markkinat. (Jyrkiäinen 1994, 369.)

Kehitys on sittemmin jatkunut samansuuntaisena ja herättänyt kriittistä keskustelua useimmissa Euroopan maissa, tunnetuimmin Isossa-Britanniassa, Saksassa ja Italiassa. Vaikka tarkastelujakson 1980–2000 määräävä tendenssi onkin Euroopassa ollut joukkoviestintää koskevan sääntelyn purkaminen ja markkinoiden vapauttaminen (esimerkiksi kansallisten yleisradioyhtiöiden asemaa muuttamalla), vuosituhannen vaihteessa on noussut voimakkaasti esiin myös kysymys siitä, toimivatko deregulaation myötä kehittyneet suuryhtymät kilpailun esteenä ja muodostuuko niiden ja politiikan välille ei-toivottuja yhteyksiä ja valtakeskittymiä.

Media-alan liiallista keskittymistä on pyritty estämään kilpailulainsäädännön avulla. Esimerkiksi Yhdysvalloissa ensin antitrustilainsäädäntö ja myöhemmin liittovaltion viestintäkomission (FCC:n) säännökset rajoittivat mediyhtiöiden kasvua. FCC:n tarkoituksena oli toisen maailmansodan jälkeen estää sanomalehtien, radioasemien ja televisioasemien keskittyminen samalla markkina-alueella. Viime vuosikymmenien aikana Yhdysvalloissa on kuitenkin alettu purkaa vanhoja media-alan omistusrajoituksia. Radioasemien keskittymisen estävät säädökset purettiin 1996, ja sen jälkeen yksi yhdysvaltalainen yhtiö on noussut globaalisti merkittävään asemaan.

Media-alan keskittymisen vaikutuksista journalismiin on etenkin Yhdysvalloissa tehty useita tutkimuksia, mutta niiden tulokset ovat olleet ristiriitaisia. Ehkä merkittävin tutkimus osoitti, että lehtien ketjuuntuminen vähensi selvästi paikallisten konfliktien uutisointia lehdissä. (Jyrkiäinen 1994, 228, 416–434.)

Robert G. Picardin mielestä muutokset näkyvät median sisällöissä, etenkin niiden viihteellistymisessä ja kuluttajapainotteisuudessa. Mediasisältöjen, etenkin tv-ohjelmien, kansainvälinen kauppa on edelleen kasvussa, ja kotimaiset yleisöt ovat entistä enemmän globaalien sisältöjen vaikutuksen alaisina. (Picard 2003, 107.) Suomessa erityisesti MTV3:n oman kanavan saaminen ja Nelosen aloittaminen ovat lisänneet Yhdysvalloista tuodun tv-ohjelmiston absoluuttista ja suhteellista määrää kokonaistarjonnasta. Maailmankuvallinen vaikutus on varmasti olemassa, joskin sitä on vaikea arvioida tarkemmin.

Jeremy Tunstall on – monien muiden tavoin – korostanut angloamerikkalaisen median dominanssia kansainvälisissä uutisvirroissa. Etenkin brittiläisen uutistoimisto Reutersin ja sen amerikkalaisen vastineen AP:n vaikutus globaaliin uutis- ja uutiskuvavälitykseen on jo pitkään ollut merkittävä. (Tunstall & Machin 1999, 77, 88.) Reuters ja AP ovat myös pyrkineet vaikuttamaan aktiivisesti omasta asemastaan käytyyn kansainväliseen keskusteluun mm. Unescon toimintaa 1970- ja 80-lukujen vaihteessa leimanneessa kiistassa ”maailman uudesta tiedotusjärjestyksestä”. Kiista kääntyi kaikkien sopimus- ja sääntely-yritysten tappioksi, mutta kysymys uutisvirtojen voimakkaasta epätasapainosta pohjoisen ja etelän välillä ei itsessään ole poistunut kansainvälisen keskustelun agendalta.

Kotimaiset näkymät

Suomalaisen journalismin muutosta vuosina 1980–2000 ei ole tutkittu systemaattisesti. Kuva lähihistoriasta on rakennettava yhdistelemällä yksittäisten tutkimusten tietoja.

Tilastokeskus on yhdessä liikenne- ja viestintäministeriön kanssa (nykyään mukana on myös opetusministeriö) julkaissut vuodesta 1987 lähtien Joukkoviestimet – *Finnish Mass Media* -teosta, joka on kartoittanut eri määrällisin mittarein mediatoimialaa, mutta ei journalistisia sisältöjä. Myös television ja radion kulutusta mittaava Finnpanel sekä sanomalehtien kustantajien etujärjestö Sanomalehtien liitto ovat tuottaneet tilastoaineistoa suomalaisen mediamaiseman muutoksista, esimerkiksi levikkikehityksestä. Säännöllisiä ovat myös Levikintarkastus Oy:n teettämät Kansalliset mediatutkimukset, joissa haastattelujen avulla määritellään lehtien lukijamääriä.²

Mediasisältöjä on joukkoviestintätutkimuksessa tutkittu systemaattisemmin yleensä vain yksittäisten tutkimusprojektien yhteydessä. Tämä on ollut trendinä sekä kansainvälisesti että kansallisesti. (Ks. esim. Picard 2003, 108.) Tällaisia tapaustutkimuksia ovat viimeisen vuosikymmenen aikana olleet mm. itsesensuuri-, EU-

² Mediatutkijoiden pitkäaikainen yhteisponnistus on ollut päivittää *Joukkoviestintä Suomessa* -oppikirjaa. Sen nimenmuutos iskevämmäksi *Suomen mediamaisemaksi* kertoo jotain aikojen muuttumisesta sekin.

sekä lama-uutisointiprojektit (Salminen 1996, Kivikuru et al. 1996, Kivikuru 2002). Nämä kansallisesti tärkeät aiheet ovat olleet näkyvästi esillä myös viime vuosina valmistuneissa alan väitöskirjoissa ja muissa opinnäytetöissä. Suomen Akatemian mediakulttuurin tutkimushanke (vuosina 1999–2002, ks. Hovi-Wasastjerna 2003) on niinkään tuottanut joitakin tämän tutkimuksen kannalta mielenkiintoisia havaintoja.

Esimerkiksi Picardin johtaman tutkimuksen mukaan suomalaisen median sisällöt (yhdeksän sanomalehteä, STT, YLE, MTV ja neljä aikakauslehteä; viikon juttunäytteet 1955, 1970, 1990 ja 2000) professionalisoituivat, muuttuivat vähemmän puolueuskollisiksi ja moninaisempia näkökantoja esittäviksi vuosien 1955–2000 välisellä ajanjaksolla. Aiemmin avoimesti käytetty propagandistinen kieli hävisi ja josurnalismista tuli neutraalimpaa. Vuosikymmenien saatossa etenkin sanomalehtien sisällöt lähentyivät toisiaan ja aiheet sekä raportoinnin määrät samankaltaistuivat. Toinen merkittävä havainto oli se, että uutisten määrä suhteellisesti väheni ja muun aineiston osuus nousi. Kun sivumäärät lisääntyivät, muun kuin perinteisen uutisaineiston määrä kasvoi. (Picard 2003, 115–116.)

Taloudellinen lama 1990-luvun alkupuolella vaikutti mediatoimialaan keskeisesti, mutta muutos oli alkanut jo aiemmin. Vuonna 1984 kaksi sijoittajaa, Taito Tuunanen ja Kai Mäkelä, olivat kiinnostuneet Pohjalaista kustantavan Vaasa Oy:n julkiseen myyntiin tulleesta osake-erästä. Kiinnostusta, joka laajeni myöhemmin muihinkin maakuntalehtiyhtiöihin, alettiin myöhemmin nimittää nurkanvaltauksiksi. (Salokangas 2003, 118.)

Nurkanvaltaajien strategiana oli ostaa ”riittävä määrä” taseeltaan vahvoja, mutta aliarvostettuja lehtiyhtiön osakkeita ”piironginlaatikko-omistajilta” ja rahastaa suuremman osakepotin avulla huomattavaa myyntivoittoa. 1980-luvun lopun menestyksekkäin nurkanvaltaaja oli Suomen Viestintäkehitys Oy. Sillä oli merkittäviä omistusosuuksia useissa lehtitaloissa, muun muassa kuopiolaisessa Savon Sanomissa, seinäjokelaisessa Ilkassa ja porilaisessa Satakunnan Kansassa. Perinteiset sanomalehden omistajat perustivat 1988 Sanoma Oy:n ja Turun Sanomien johdolla Pro Lehdistö Oy:n, jonka tarkoituksena oli suojella maakuntalehtiä vihamielisiltä kaappauksilta. Vuotta myöhemmin Pro Lehdistö osti Suomen Viestintäkehitys Oy:n enemmistöäänivallan ja yritti vallata nurkkaa Vaasa Oy:stä. Lopulta Pro Lehdistön Vaasa Oy:n osakkeet päättyivät Ilkalle. (Salokangas 2003, 214–216.)

Sanomalehdistö on nykyään keskittynyt suhteellisen harvojen omistajien käsiin. Kaksi suurinta lehtiketjua hallitsevat sanoma- ja paikallislehtien kokonaislevikistä yli 40 % (SanomaWSOY 25 % ja Alma Media 17 %). (Wiio & Nordenstreng 2001, 17.) Maakuntalehtiyhtiöiden nurkanvaltauksista alkaneet mediaomistuksen uudelleen järjestelyt veivät kohti leirijakoa. Mediataloista tuli entistä selvemmin liikeyhtiöitä, joiden tehtävä oli tuottaa omistajilleen voittoa. Liiketaloudellisen kannattavuuden korostaminen on näkynyt mediataloissa muun muassa uutistuotannon jatkuvana tehostamisena ja mainostajia houkuttelevan sisällön lisääntymisenä. Toimittajien näkökulmasta kehitys on näkynyt mm. journalismin tehtäviä koskevan ajattelun muutoksina. Vielä 1980-luvulla toimittajat mielsivät työnsä osin samasta lähtökohdasta kuin ns. julkisen palvelun yleisradioyhtiöt: tavoitteet olivat valistuksellisia, tiedollisia ja (jotenkin) ymmärretyistä yleisön tiedon tarpeista rakentuvia. Journalismin ihanteeksi – jos kohta saavuttamattomana pidetyksi – asettui kaikista ulkopuolisista tahoista

riippumaton journalistinen tiedonhankinta ja tiedon oleellisuuden arviointi. 1990-luvun kuluessa voimistui entisestään ajatus siitä, että journalistista todellisuutta rakennettaessa yleisön mieltymykset ovat ainoa mahdollinen valintojen ja esitystavan kriteeri; journalismin ei tule olla peruskoulu, vaan tavaratalo, jossa on tarjolla kaikkea maksavien asiakkaiden kysymää informaatiota (Heikkilä 2001, Heinonen 1995).

Nykyisin esimerkiksi lehtitalojen sisällön kehittämisen yksi keskeinen voima ovat eri yleisösegmenttejä luotaavat tutkimukset, joita 1980-luvun alussa olisi todennäköisesti pidetty journalistien ammattikunnan keskuudessa sangen epäilyttävinä (Suhonen 2002). Voidaan olettaa, ettei asiakaskeskeisen ajattelun tulo toimittajan arkista työtä ohjaavaksi voimaksi ole ollut vailla vaikutuksia siihen, miten toimittaja jäsentää maailmaa. Samalla tavoin sivistyksellisten ja aatteellisten motiivien katoaminen mediayritysten toiminnasta (voittoa on tietysti ollut lupa tehdä kaikkina aikoina) on tuskin voinut olla näkymättä siinä työkuulttuurissa, jossa toimittaja elää. Toimituksen ja markkinoinnin välisen ns. palomuurin periaate (mainosmyynti ei saa vaikuttaa toimituksellisiin ratkaisuihin) ei ole koskaan käytännössä ollut täydellinen, mutta 1990-luvun kuluessa usko siihen on vaarassa murentua myös ihanteen tasolla (Harju 2002). Huoli ei tosin ole uusi (ks. esim. Lehtola 1987, 35).

Lama pienensi levikkejä

1990-luvun alkupuolen lama nopeutti, syvensi ja aloitti jopa kokonaan uusia kehityskulkuja suomalaisessa joukkoviestinnässä.

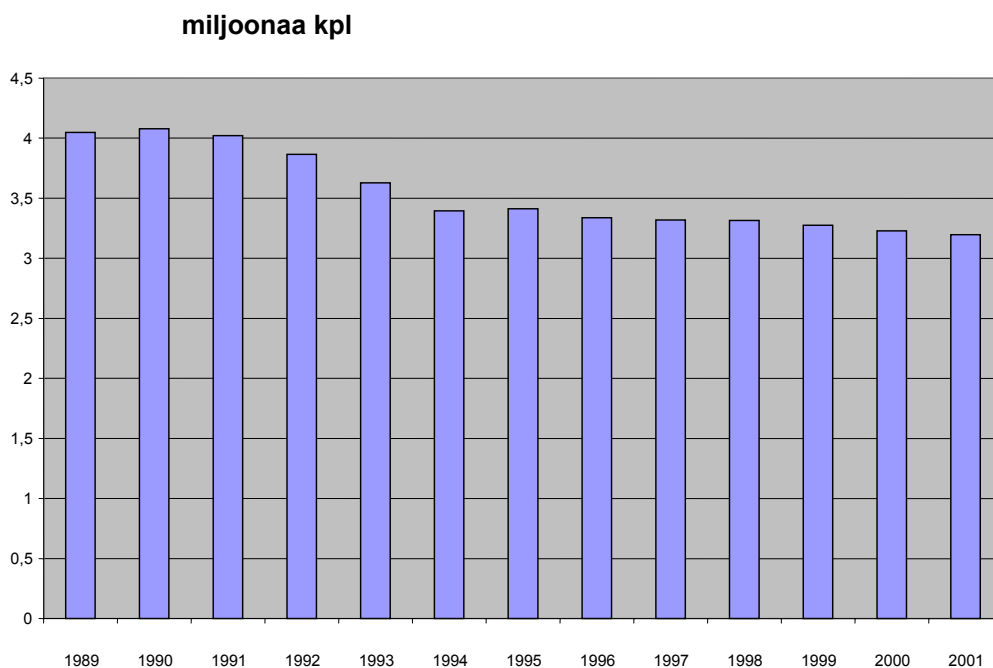
Suomen joukkoviestinnän liikevaihto viisinkertaistui 1950-luvulta vuoteen 1990. Erityisen nopeaa kasvu oli 1980-luvulla. Suomalaisen mediamaisen suurin murroskohta ajoittui 1990-luvun alkuvuosiin. Vuodesta 1990 vuoteen 1992 kokonaisliikevaihto putosi yli miljardi markkaa; kymmenkunta poliittista kakkoslehtä sekä yksi merkittävä valtakunnallinen päivälehti (Uusi Suomi) lakkasivat ilmestymästä. Pahimpina lamavuosina joukkoviestinten mainonta väheni noin neljänneksellä. Laman vaikutuksen näkee selvästi sekä sanomalehtien lukumäärän kehityksestä että sanomalehtien kokonaislevikin muutoksesta (ks. kuvio 1). Sanomalehtien yhteislevikki supistui 1990-luvulla lähes 20 %. Osa levikin laskusta oli tahallista kannattamattoman levikin karsimista; etenkin suuret alueelliset päivälehdet olivat 1980-luvun loppuvuosina laajentaneet levikkialuettaan tappioista piittaamatta. Vuoden 1990 jälkeen sanomalehdet ovat siirtyneet laskevien levikkilukujen aikakauteen, joka on muualla Länsi-Euroopassa ollut hallitseva trendi jo pidempään. Tosin yksittäisiä poikkeuksia on ollut etenkin 1990-luvun loppupuolella. Parhaiten lamavuosista selvisivät paikallislehdistö, iltapäivälehdet sekä aikakauslehdet. Vuoden 1990 liikevaihdon tasolle joukkoviestinnän ala pääsi vasta 1997, vuonna 1998 liikevaihto oli 19,3 miljardia markkaa. Joukkoviestinnän osuus Suomen bruttokansantuotteesta on ollut viimeisten kahden vuosikymmenen aikana noin kolmen prosentin tuntumassa. (Aslama & Kivikuru 2002, 31; E. Hujanen 2002, 47–51; Joukkoviestimet 1998, 2000; Sauri & Picard 2001, 22, 33.)

Kansainvälisesti verrattuna painetun viestinnän osuus on ollut Suomessa poikkeuksellisen vahva (kolme neljänestä koko viestintäteollisuuden liikevaihdosta).

Sanomalehtien lisäksi myös aikakauslehtiä on muuhun Länsi-Eurooppaan verrattuna paljon: ainakin neljä kertaa vuodessa ilmestyviä julkaisuja on noin 3000, joista tosin vain pieni osa on kaupallisia. Etenkin erikoisaikakauslehdet ovat menestyneet, mutta myös länsimaissa vaikeuksissa olleita yleisaikakauslehtiä (mm. Seura ja Apu) ilmestyy yhä. (Wiio & Nordenstreng 2001, 17–18, 32.)

Varmasti oma osuutensa painoviestinnän menestykseen on ollut valtion jakamalla lehdistötuella, jota on jaettu sekä automaattisesti että harkinnanvaraisesti lehdistötukilautakunnan päätöksellä. Vuosina 1950–2000 tukien yhteenlaskettu summa oli noin 7,9 miljardia markkaa (1,3 miljardia euroa). (Sauri & Picard 2001, 31.) Journalismin, erityisesti painetun sanan, yhteiskunnallista arvostusta on korostanut se, että kotiin kannettavat sanomalehdet on vapautettu arvonlisäverosta. Sanomalehtiä on käytetty Suomessa alan teollisuuden aloitteesta laajasti kouluopetuksessa opetuksen yhteydessä ja erityisillä teemaviikoilla, joiden yhtenä tavoitteena on varmistaa nuorten tottumus sanomalehden kulutukseen; jos ajatellaan, että kyse on puhtaasti kaupallisten yritysten tuotteista, koululaitoksen myötämielisyyttä voidaan pitää harvinaisena (Hankala 2002). Sanomalehdistön valtiosubventioiden esikuva löytyy 1950- ja 60-lukujen Ruotsista. Ruotsissa kuoli 1950-luvulla lähes 50 sanomalehteä, mutta vasta kolmen tunnetun lehden lakkauttamiset 1960-luvulla johtivat lehdistön taloudellisen tukijärjestelmän luomiseen. Valtion tuen turvin sekä alueelliset että valtakunnalliset lehdet alkoivat taas menestyä Ruotsissa. (Jyrkiäinen 1994, 247.)

Kuvio 1. Sanomalehtien kokonaislevikin muutokset 1989 - 2001



Lähde:
Sanomalehtien liitto

Lehtikohtaisesti tarkasteltuna levikkikehityksessä on eroja. Maan suurimman päivälehdessä Helsingin Sanomien arki- ja sunnuntailevikkien lasku on ollut kymmenessä vuodessa (1992–2002) varsin jyrkkä (arkilevikki yli 11 % ja sunnuntailevikki yli 13 %), kun taas esimerkiksi tamperelaisen Aamulehden levikkikäyrä kääntyi 1997 jo hieman

ylöspäin. Silti senkin arkilevikissä oli vuodesta 1992 vuoteen 2002 noin 4 % laskua. (Levikintarkastus Oy 27.6.2003.) Kansainvälisesti verraten Suomi on edelleen vahvaa lukijakansaa. Edellä ovat ainoastaan Norja ja Japani.

TV-ohjelmien määrä moninkertaistui 1990-luvulla

Ensimmäiset kaupalliset radioasemat mursivat Yleisradion radioaaltomonopolin 1985, ja 1990-luvun alkupuolella kehitys jatkui. Vuonna 1957 perustettu kaupallinen Mainos-TV sai oman kanavan vuoden 1993 alusta. Yleisradion tv-uutismonopoli oli murtunut jo vuonna 1981, kun MTV sai pitkällisen poliittisen kiistelyn jälkeen aloittaa omat Kymmenen uutisensa. Ensimmäisen kerran MTV:n omat uutiset olivat olleet julkisuudessa esillä jo 1975 (Salokangas 1996, 317).

Koko 1990-luvun ajan tv:n ohjelmatarjonta on voimakkaasti lisääntynyt ja samalla myös tv:n katseluun käytetty aika on kasvanut. Yleisradion televisio-ohjelmien aika kaksinkertaistui (3 919 tunnista 8 115 tuntiin) vuosina 1985–1995 ja MTV:n ohjelma-aika noin viisinkertaistui (999 tunnista 5532 tuntiin). Eniten televisiota katselevat eläkeläiset. (E. Hujanen 2002, 55.)

Merkittävää on, että suurin hyppäys tv:n katselussa tapahtui ensimmäisen varsinaisen lamavuoden aikana eli 1991, jolloin katselu lisääntyi edellisvuodesta 17 minuutilla. Vuodesta 1988 vuoteen 1990 television katselu oli itse asiassa vähentynyt 112 minuutista 107 minuuttiin (Finnpanel). Suomessa on perinteisesti ollut Pohjoismaista eniten television ohjelmatarjontaa, mutta kansainvälisesti verrattuna Suomessa on silti katsottu varsin vähän televisiota. Laajaa työttömyyttä on tarjottu osaselitykseksi siihen, että tv:n katselu lisääntyi lamavuosista alkaen. (Wiio & Nordenstreng 2001, 20–21.)

Lama-aikana alkanut trendi jatkui 1990-luvun loppupuolella. Viikoittainen tv-tarjonta lisääntyi vuodesta 1997 vuoteen 2001 noin 80 tunnilla eli päivää kohden lisää ohjelmia tuli yli 11 tuntia. Suurin osa (2/3) ohjelma-ajan kasvusta kirjautui vuonna 1997 aloittaneen Nelosen piikkiin. (Aslama, Hellman ja Sauri 2002, 64.)

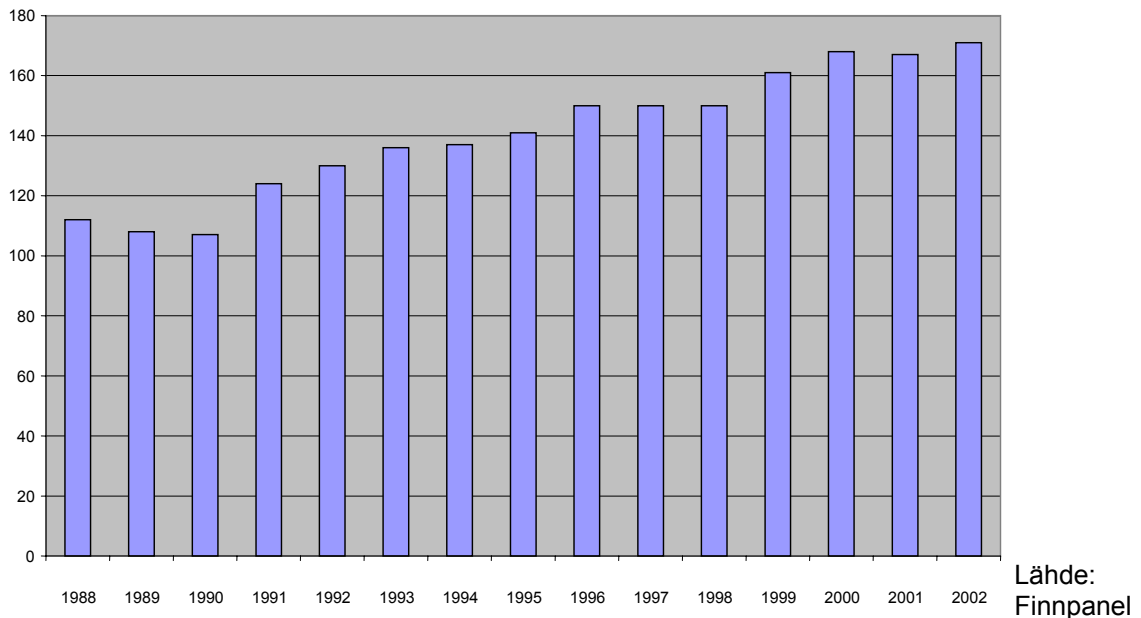
Suomen valtakunnalliset analogiset televisiokanavat (TV1, TV2, MTV3 ja Nelonen) lähettivät vuonna 2001 noin 400 viikkotuntia ohjelmaa eli melkein 60 tuntia päivässä. Uutisia ja ajankohtaisohjelmia eri kanavat lähettivät vuonna 2001 prosentuaalisesti kaikista kanavan ohjelmista seuraavasti: TV1 31 %, TV2 16 %, MTV3 22 % ja Nelonen 6 %. (Aslama, Hellman ja Sauri 2002, 60–61.)

Tv-tutkijoiden arvioiden mukaan suomalaisten tv-kanavien tarjonta oli vuonna 2001 ohjelmatyypivalikoimaltaan ”monipuolista tai hyvin monipuolista”. Monipuolisinta ohjelmatarjontaa oli Yleisradion kanavilla. (Aslama, Hellman ja Sauri 2002, 64–65.) Tv-mainosmonopolin murruttua 1997 etenkin MTV3 on joutunut miettimään uudelleen ohjelmasisältöjään. Ajankohtaisohjelmia ja kallista ulkomaan uutisointia on karsittu ja ohjelmatarjontaa kevennetty.

Tv-luparahoitteinen Yleisradio on joutunut sekä taloudellisesti että teknologisesti uusien haasteiden eteen. Kaupallisten tv-kanavien maksama ”julkisen palvelun maksu”, nykyään toimilupamaksu, on yhä voimassa, mutta sitä on pienennetty.

Kuvio 2. Tv:n katselu Suomessa 1988 - 2002

Minuuttia/vuorokausi



Tv-ohjelmiston ohjelma-ajan lisääntymisestä ja viihteellistymisestä huolimatta Suomessa on yhä ohjelmia, jotka kokoavat säännöllisesti suuret kansalliset yleisöt. Myös uutis- ja ajankohtaisohjelmien asema on yhä vankka. Uutislähetysten määrän lisääntymisestä huolimatta Yleisradion Tv-uutiset on säilyttänyt ykköspaikkansa. Kello 20.30 pääuutislähetystä seuraa yhä syys- ja talvikuukausina keskimäärin yli miljoona ja kevät- ja kesäkuukausina noin 900 000 katselijaa. (Hellman 1999.)

Vuoden katsotuimpana ohjelmana on säilynyt tasavallan presidentin itsenäisyyspäivän vastaanoton televisiointi, mutta myös eräät urheilutapahtumat saavat suuria, jopa kansakuntaa kokoavia, yleisöjä. Kansalaisten yhteiskunnallisesta orientaatiosta kertoo se, että myös vaalitulosohtjelmat kipuavat suosituimpien ohjelmien joukkoon.

Radio koki vuosina 1980–2000 varsin perusteellisen murroksen niin rakenteellisesti kuin sisällöllisestikin. Vuonna 1985 aloittaneita yksityisiä radioasemia perusteltiin paljon paikallisen ohjelmasisällön lisääntymisellä. Alan talous kuitenkin johti 1990-luvun kuluessa paikallisen ohjelmatuotannon nopeaan karsimiseen, ketjuuntumiseen ja osin myös kansainväliseen omistukseen (Heino 2003). Paikallisradioiden myötä Suomeen rantautui ns. ohjelmavirta-ajattelu, ja myös Yleisradion kanavat uudistuivat trendin mukaisiksi. Yksittäisistä ohjelmista koostuvaksi kanavaksi on jäänyt ainoastaan Ylen ykkönen.

Lamavuosina 1990-luvulla työttömien toimittajien määrä lisääntyi samalla kun vailla vakituista työsuhdetta olevien freelancereiden määrä kasvoi (Tommila & Salokangas 1998, 319). Vuoden 1991 aikana siirryttiin monissa mediataloissa rekrytointikieltojen ja määräaikaisten toimittajien kauteen – työsuhteet pilkottiin usein vain 2-4 kuukauden mittaisiksi. Muun teollisuuden tapaan toimintoja siirrettiin omalta henkilökunnalta yrittäjäpohjalla työskenteleville alihankkijoille. Suomen Journalistiliitto ryhtyikin hyväksymään jäsenikseen keväällä 1998 toimittajia, jotka olivat siirtyneet yksityisyrittäjiksi.

Useissa lehtitaloissa ei 1990-luvulla vuosikausiin vakinaistettu ainoatakaan työsuhdetta, mikä ymmärrettävästi vanhensi toimitusten ikärakennetta. Mahdollista on, että keski-ikäistyvä toimittajakunta etsi aiheensa läheltä omaa elämänsä ja että näin muodostuneet sisältövalinnat eivät ainakaan innostaneet nuoria hakeutumaan sanomalehtien tilaajiksi. Sanomalehdistön ongelmaksi muodostui 1990-luvun kuluessa paitsi yleinen ei-tilaajien määrän kasvu, myös se, että kotoa pois muuttaneita nuoria oli vaikeaa saada enää maksavan tilaajakunnan pariin; suurelle osalle nuorista näytti riittävän ilmaisjakelulehtien ja television uutistarjonta (E. Hujanen 2000).

Uudet journalistisukupolvet ovat yhä tahtoen tai tahtomattaan määräaikaaisuusien kierteessä. Määräaikaaisuusien kielteisenä piirteenä voidaan pitää lojaalisuuden ja sitoutumisen vähenemistä. Työyhteisöissä, joissa on paljon määräaikaaisessa työsuhteessa olevia, kuluu energiaa oman työpaikan jatkon varmistamiseen. Tietoja ja ajatuksia ei avoimesti jaeta muiden kilpailijoiden kanssa.

Samaan aikaan on erilainen viestinnän ”sekatyöläisyys” lisääntynyt nopeasti. Jos aiemmin journalisti usein rakensi uraansa puhtaasti journalismin parissa ja tukeutui elämässään näin muodostuneeseen ammatti-identiteettiin, nykyisin on yhä yleisempää liike viestinnän erilaisten ammattien ja työnkuvien välillä (markkinointi, mainonta, pr-työ, tiedottaminen, viestintätoimistot jne.). Journalistin työ on vain yksi vaihtoehto ja vaikka sen yhteiskunnallinen status on ollut suhteellisen korkea, parempi palkka, pitempiaikaiset työsuhteet ja säännöllinen päivätyö painavat vaakakupin yhä vahvemmin muiden kuin journalistien ammattien suuntaan.

Ajatuksemme on, että työn ja ammatti-identiteetin muutos vaikuttaa myös siihen tapaan, jolla journalismi sisällössään jäsentää yhteiskuntaa, työelämän ”luonnollisia” muotoja ja työn roolia ihmisen elämässä.

Teknologia: kohti internetin aikaa

Viestintäteknologisilla innovaatioilla on ollut aina vaikutusta mediatoimialaan. Lennättimen keksiminen 1840-luvulla ja kaapeliverkoston laajeneminen tehosti ensimmäisten uutistoimistojen työtä ja vaikutti myös journalistisiin sisältöihin. Lennätinmaksut olivat pitkään kalliita ja siksi uutiset olivat lyhyitä, yleensä vain lauseen, parin mittaisia. (Read 1992, 98–99.) Myöhemmin valokuva, elokuva, radio, puhelin, televisio, satelliitit, langattomat matkapuhelimet ja internet ovat olleet vuorollaan muovaamassa viestintämaisemia. Uuden teknologian käyttöönotto on synnyttänyt uusia joukkoviestimiä, mutta myös tehostanut vanhojen tuotantoa. Näin kävi esimerkiksi 1970-luvulla sanomalehdille. Satelliittipainot auttoivat lehtien leviämistä kauemmas perinteisiltä markkina-alueilta (Jyrkiäinen 1994, 233–234).

Viestintä- ja tietoteknologiset edelläkävijät ovat yleensä saaneet etulyöntiaseman mediamarkkinoilla. Näin kävi esimerkiksi Reutersille 1960-luvulla: Brittiläinen uutistoimisto alkoi ensimmäisenä kehittää päätelaitteita, jotka mahdollistivat elektronisen kaupankäynnin. Reutersista tuli monitoreiden avulla maailman johtava talousinformaation välittäjä ja tuottaja. Yhtiö dominoi talousdatabisnestä etenkin 1985–1995. Reutersin päätelaitteista (*data-on-screenit*) tuli pörssimeklarien, sijoitusanalyytikoiden ja yritysjohtajien työn kannalta välttämättömiä. Vuoden 1987 lokakuun pörssiromahdus havahdutti finanssimaailman huomaamaan, miten suuressa määrin maailman osakekauppa ja valuuttamarkkinat olivat jo riippuvaisia Reutersin palveluista. (Tunstall & Palmer 1991, 55–73.)

Uusi varteenotettava kansainvälinen taloustiedon kauppaaja on Bloomberg, joka perustettiin 1982. Bloomberg on kiinnostava esimerkki siitä, miten uusi viestintäteknologia voi avata tien globaaliin mediabisnekseen. Yhdysvaltalaisen yrityksen liiketoiminta perustuu Reutersin tapaan reaaliaikaisesti taloustietoa välittäviin päätteisiin, joita voi käyttää myös kaupantekovälineinä. Bloomberg on hyödyntänyt uutta teknologiaa ja etenkin internetin tuomia uusia mahdollisuuksia. Se on perinteisistä uutistoimistoista poiketen kaupannut talousinformaatio- ja uutispalvelujaan suoraan myös yksittäisille kuluttajille. (Tunstall & Machin 1999, 86–87.) Kilpailun kiristyminen talousinformaatiobisneksessä ajoi Reutersin vuosituhannen vaihteen jälkeen taloudellisiin vaikeuksiin ja yhtiö teki tappiota ensimmäistä kertaa yli sataan vuoteen.

Myös Suomi on ollut uuden viestintäteknikan soveltamisen kärkimaita maailmassa. Muun muassa kaapeli-tv-lähetykset aloitettiin täällä ensimmäisten joukossa ja erilaisia viestintälaitteita Suomessa on kansainvälisesti verraten paljon. Satelliittilähetykset kaapeli-tv:n kautta alkoivat 1982. (Wiio & Nordenstreng 2001, 21, Aula 1991, 147.)

Tv-uutistuotannossa tekninen kehitys oli 1980-luvulla muutenkin nopeaa. Merkittävä oli etenkin siirtyminen filmistä kuvanauhoihin. TV-maailman tekniset ja osittain myös ohjelmalliset muutokset runsaiden 20 vuoden aikana voidaan tiivistää esimerkiksi Yleisradion avulla seuraavasti:

1981: Tekstitelevisiotoiminta käynnistyi lokakuussa suomen- ja ruotsinkielisenä.

1982: Miljoonas väri-tv-lupa lunastettiin 16.9.

1987: Säännölliset yöradiolähetykset alkoivat 1.6. Porin uusi lyhytaaltokeskus aloitti ulkomaanlähetykset 1.6. Yleisradion, MTV:n ja Nokian perustama Oy Kolmostelevisio Ab aloitti ohjelmatoiminnan 1.9.

1990: 1.6. Yleisradio jakoi radio-ohjelmansa kolmelle kanavalle ohjelmatyyppien ja kohderyhmän mukaan. Kanavien nimiksi tulivat Radio Ylen Ykkönen (klassisen musiikin ja puheohjelmien kanava), Radiomafia (nuorison ja populaarimusiikin kanava) ja Radio Suomi (uutis-, ajankohtais- ja aluekanava).

1993: 1.1. Yleisradio sai television ykkös- ja kakkosverkon (kanavat TV 1 ja TV 2) kokonaan käyttöönsä MTV:n ohjelmien siirtyessä kolmosverkkoon (MTV3-kanava). 2.9. alkaen MTV Oy jatkoi kaupallisen televisiotoiminnan harjoittamista omalla valtakunnallisella toimiluvalla. 1.5. YLEn ulkomaanlähetyksiä (Radio Finland) alettiin lähettää lyhyt- ja keskiaaltolähetysten lisäksi myös satelliitin kautta.

1994: 1.1. laki Yleisradio Oy:stä astui voimaan. Radion digitaaliset koelähetykset aloitettiin helmikuussa Espoon yleisradioasemalle rakennetulla koelähettimellä.

1995: Yleisradion ensimmäinen satelliittimaa-asema otettiin käyttöön lokakuussa.

1997: Ykkösen aamu-tv aloitti. TV Finlandin digitaaliset lähetykset Eurooppaan alkoivat. Ruotsinkielinen radiokanava Riksradion uudistui Radio Vegaksi ja Radio Extremiksi.

1998: 12.10. Suomen ensimmäinen digitaaliradio YLEn Radio Peili aloitti lähetyksensä.

1999: 1.1. YLEn jakelutekniikasta muodostettu tytäryhtiö Digita Oy aloitti toimintansa. Kaksi uutta digitaalista radiokanavaa, Ylen Klassinen ja Radio Aino, aloittivat toimintansa.

2000: 6.1. aloitettiin alueellinen tv-uutistoiminta Turussa, Jyväskylässä ja Oulussa. Maaliskuun lopussa ylittyi 2 miljoonan tv-maksun rajapyykki. 20.12. Yleisradio myi 49 % tytäryhtiöstään Digita Oy:stä ranskalaiselle TDF:lle.

2001: Digitaaliset tv-lähetykset aloitettiin 27.8. Samalla ohjelmatoimintansa aloittivat YLEn uudet kanavat YLE24, Teema ja FST.

2003: 13.1. suomenkieliset radiokanavat uudistuivat: YLE Radio 1, YLEX, YLE Radio Suomi ja YLEQ aloittivat toimintansa.

(Lähde: Yleisradio)

Sähköisen viestinnän uusia sovellutuksia oli 1980-luvulla siis muun muassa tekstitelevisio (1981). 1990-luvulta alkaen muutosvoimina ovat olleet etenkin internet ja digitaali-teknologiat. Uusien teknologioiden käyttöönottoa ennustettaessa on aina oltu alkunopeuden suhteen liian optimistisia, mutta lopulta toteutuneen kokonaismuutoksen suhteen liian varovaisia. Näin kävi esimerkiksi kotitietokoneiden ja matkapuhelinten kohdalla.

Tämän hetken tärkeä aihe on digi-tv. Tuoreen tutkimuksen mukaan digi-tv:n lanseeraus epäonnistui alkuvaiheessaan Suomessa. Seppo Kangaspunnan ja Marjo Huuskon (2003) mukaan laiteongelmat, yliodotukset ja katsojien puute ovat yhtenäisiä piirteitä kaikkialla edelläkävijämaissa. Digi-tv:n myötä televisiossa siirrytään kohti maksullista televisiota. Myös internetin kiinnostavimmat sisällöt ovat muuttuneet ja muuttumassa maksullisiksi. Digitaalisuus luo edellytyksiä journalismin versioimiselle eli saman sisällön moninkertaiselle käytölle eri joukkoviestintävälineissä. Pertti Näräsen mukaan

ajatus mediakonvergenssista, viestimien ja jakeluverkkojen yhdentymisestä, muuttui 1990-luvulla hämärästä tulevaisuusvisiosta viralliseksi yleiseurooppalaiseksi strategiaksi. Konvergenssi näyttää edenneen meillä ja muualla taloudellisena keskittymisenä, kansainvälistymisenä ja strategisina yhteenliittyminä. Tekninen konvergenssi ja vastaanotinten yhdentyminen näyttää etenevän huomattavasti hitaammin. Näränen huomauttaa, että etenkin kansainvälinen taloudellinen mediakonvergenssi lisää aina sisältömonopoliin uhkaa. (Näränen 2003, 158, 165–166.)

Käytännön toimitustyössä on mahdollista erottaa kahdensuuntaista tekniseen muutokseen liittyvää kehitystä. Yhtäältä toimittaja toteuttaa itse yhä useampia työvaiheita tiedon keräämisestä alkaen ja mahdollisimman jakeluvälittömään tuotteeseen päätyen. Toisaalta toimittaja tuottaa yhä useammassa mediayrityksissä journalistisia tuotteita erilaisia jakelutekniikoita käyttäviin viestimiin (puhelin, verkko, teksti-tv, printti, radio, televisio jne.). Yhden tekniikan ja yhden välinekielen hallitseminen ei enää riitä. Tähän kehitykseen liittyy pelkoja siitä, että syvemmän tiedonhankinnan ja välinespesifin esitystaidon korvaa sisällöllisesti ja ilmaisullisesti kapea, mutta teknisesti laaja osaaminen.

Pisimmällä monimediaisuudessa ovat talousjournalistit. Suurissa konserneissa talousjournalismi keskitettiin vuoden 2002 alussa, ja esimerkiksi Kauppalehti ja Taloussanomien tekevät talousuutisia niin internetiin, radioon, televisioon kuin sanomalehteenkin. (Huovila 2003, 184, 187.)

Uudet tiedonkäsittely- ja viestintäteknologiat ovat aina kiinnostaneet ensin nuoria ja levinneet vasta myöhemmin – yksityis- ja viihdekäytöstä puhuttaessa – muiden käyttäjien pariin. Myös tietokoneet (1980-luvulla) ja matkapuhelimet sekä internet (1990-luvulla) löivät itsensä läpi ensin nuorimmissa ikäluokissa. Vuotta 1995 pidetään uuden digitaalisen ajan alkuna. Tuolloin yhdysvaltalaiset kuluttajat siirtyivät ensimmäisen kerran laajasti käyttämään internetiä, ja saamaan aikaan molemmin puolin Atlanttia alkoivat digitaaliset satelliitti-tv-lähettykset. Internetiin liittyvät monet ainutlaatuiset viestinnän potentiaalit oivallettiin nopeasti, mutta heti aluksi sen käytössä hyödynnettiin mahdollisuuksia vain rajoitetusti. (Tunstall & Machin 1999, 260–269.)

Ensimmäinen toimittajille suunniteltu internet-työopas julkaistiin Suomessa 1998. Kirjan esipuheessa todetaan, että ”hieman yllättävää on se, että toimittajat ovat heränneet melko hitaasti käyttämään sitä (internetiä) tietolähteenä” (Mäkimattila 1998, 5). Esimerkiksi Helsingin Sanomissa internetin käyttöön toimitustyössä suhtauduttiin pitkään varauksellisesti ja toimittajien omat internet-yhteydet sallittiin vasta pitkän kädenväännön jälkeen. Vasta vuosituhaten vaihe merkitsi selvästi läpimurtoa, jolloin internetistä tuli yksi keskeisimpiä journalistisen tiedon hankinnan ja julkaisun kanava. Esimerkiksi ns. verkkolehtien tulevaisuuteen suhtauduttiin 1990-luvun lopussa vielä varauksellisesti (Heinonen 1999).

Turun Sanomat, Laukaa-Konnevesi -lehti ja Iltasanomat julkaisivat ensimmäisinä suomalaisina lehtinä omat web-sivustonsa vuonna 1995. Ensimmäisten joukossa internetiä alkoivat hyödyntää myös talouslehdet. Kauppalehden web-sivut avattiin 1996, Taloussanomien verkkoversio alkoi ilmestyä yhtä aikaa lehden kanssa 1997 ja samana vuonna verkkoon siirsi aineistojaan ja palvelujaan myös Talouselämä sekä Yleisradio. (Huovila 2003, 183–184.)

Anonyymin Sonera-kirjan julkaiseminen ensin verkossa 2002 osoitti, että internetin sisällöt voivat herättää suurta huomiota. Onkin selvää, että internetistä on tullut sekä toimittajille että myös monille kansalaisille tärkeä työkalu, jota ilman ei enää osata olla. Mainosmaailman lauseita mukailleen: internet on alati päivittyvä virtuaalinen tietosanakirja, nopea ja edullinen globaali kommunikaatioväline sekä koko perheen viihdekeskus.

Tekninen kehitys merkitsi journalismin volyymin voimakasta kasvua tutkimusaikana. Harva yksittäinen lehtijuttu tai radio- tai tv-ohjelma (aivan poikkeuksellisia tapauksia lukuun ottamatta) voi enää saada sellaista kansallista merkitystä kuin mikä oli mahdollista vielä esimerkiksi 1960-luvulla. Suuri volyymi merkitsee ennen muuta saman aineiston levittäytymistä entistä useampiin jakeluteihin ja yksittäiseen tuotantoon käytetyn kokonaistyöajan pienenemistä, sillä journalismin työvoima ja kansainvälisiin ostoihin käytetyt varat eivät ole kasvaneet samassa suhteessa kuin esim. ohjelma-aika ja koko sisällön volyymi. Yleistys ”enemmän samaa” lienee jossakin määrin paikkansa pitävä, sillä toiminta on usein supistunut sellaisilla sektoreilla (esim. kakkoslehdet ja aidosti paikalliset paikallisradiot), joilla journalismi on ollut valtavirrasta poikkeavaa ja kasvanut siellä, missä se perustuu lähinnä halpatuotantoihin standardiuutisiin, kuten puhelimen, verkon ja television kautta välitettävät uutispalvelut ja ilmaisjakelulehdet.

Suuri volyymi merkitsee kuitenkin myös sitä, että julkaisukynnys on varsin alhaalla ja poikkeuksellisellekin aineistolle löytyy tilaa – jos ei muutoin, niin tuottamalla aineistoa itse verkkoon. Tuo poikkeuksellinen tulee kuitenkin merkitykselliseksi vasta saavuttaessaan hyvin laajan ja pitkään kestävä julkisuuden monissa eri välineissä. Jos mediaa ajatellaan sosiaalisen oppimisen välineenä, kyse ei enää ole koululuokasta, jossa jokainen seuraa tarkkaavaisesti samaa (ja ehkäpä hieman tylsää) opetusta. Kyse on hällisevästä ja lukemattomien teknisten laitteiden värittävästä hallista, jossa jokainen etsii omat tietonsa. Tarjonnan kasvaessa ihmisten median käyttö on yksilöllistynyt ja jossakin vaiheessa erityisesti verkkoviestintä, mutta myös digitaalinen televisio, tulee mahdollistamaan hyvin tarkasti räätälöidyn ja kohdennetun, yksilöllisen mediatarjonnan seuraamisen (ja myös käytöstä maksettavien maksujen tarkan kohdentamisen).

Mitä tämä tarkoittaa journalismille yhteisenä *julkisuutena* on sitten toinen asia, sillä suomalaisen journalismin selkeä etu sosiaalisen oppimisen näkökulmasta on tähän saakka ollut sen kyky tavoittaa lähes koko kansa tai alueellinen yleisö sosiaalisiin eroihin katsomatta. Lamavuosien ehkä merkittävin yksittäinen mediakentän muutos oli sosiaalisen kuilun repeäminen journalismin kulutuksessa. Esimerkiksi monet maakuntalehdet näyttäisivät menettäneen (peittoprosentteina tarkasteltuna) jopa yli 20 prosentin osan kotitalouksia tilaajakunnastaan, ja kato on ollut erityisen rajua heikommin toimeen tulevissa kaupunkilähiöissä (Mervola 1998). Maakuntalehtien yleisön sosiaalisen koostumuksen muutos näkyy varmasti aikanaan myös sisällössä.

3 JOURNALISMIN SISÄLLÖT MURROKSESSA

Kilpailua television kanssa

Television rooli ”johtavana” mediana korostuu koko tutkimusajanjakson ajan. Kansainvälisissä tutkimuksissa 1960-lukua arvioidaan usein lopullisesti ”tv-aikakauteen” siirtymisen ajankohdaksi. Aulan mielestä Suomessa tv-aikakauteen siirryttiin 1970-luvulla. Esimerkiksi vuoden 1982 ja 1988 presidentinvaaleissa sekä 1983 ja 1987 eduskuntavaaleissa television merkitys korostui. (Aula 1991, 154, 198–201.) Televisio on kahdenkymmenen vuoden aikana alkanut entistä enemmän luoda agenda suomalaissa keskustelussa. Televisiolla on yksittäisistä tiedotusvälineistä suurin merkitys esimerkiksi julkisuuden henkilön, organisaation tai yrityksen tunnettavuuden lisäämisessä – myös imagon ja maineen näkökulmasta.

Ensimmäinen kuukävely heinäkuussa 1969 uutisoitiin suorana tv-lähetyksenä kaikkialle maailmaan, mutta vasta 1980-luvun alussa halventuneet satelliittiyhteydet mahdollistivat aivan uudenlaisen tv-uutiskonseptin. Ted Turner perusti Atlantassa 1980 Cable News Networkin (CNN), 24 tuntia vuorokaudessa uutisia esittävän kaapeliuutiskanavan. CNN:n näkyvin kansainvälinen läpimurto ajoittui Persianlahden sotaan 1990–1991. Mediamaisema on tv:n vaikutuksen vuoksi visuaalistunut ja journalismin nopeusvaatimukset kasvaneet. Tv:n nousu johtavaksi uutismediaksi on luonnollisesti aiheuttanut muutoksia sanomalehdistössä.

Yksi tunnetuimmista esimerkeistä on Yhdysvalloissa vuonna 1982 aloittanut ”televisionomainen” The USA Today. Siitä tuli välittömästi koko sanomalehtiä tekevän maailman puheenaihe. USA Today ei ollut Yhdysvalloissa väritrendin ensimmäinen lehti, mutta valtakunnallisena ja uutena sanomalehtenä se nousi esimerkkilehdeksi. Pekka Mervola tiivistää väitöskirjassaan (1995, 320): ”USA Today mullisti monella tavalla perinteistä lehdentekotapaa. Sen jutut olivat selvästi lyhyempiä kuin mihin yleensä oli totuttu. Se käytti runsaasti grafiikkaa. Mutta eniten kiinnitti huomiota sen runsas värin käyttö. USA Todayssa oli värikuvia, väriinjettejä ja väripohjia”.

Valtaosa suomalaisista maakuntalehdistä siirtyi täydelliseen nelivärisyyteen 1990-luvun alussa. Mervolan (1995, 324–325) arvion mukaan nelivärillä haluttiin lisätä lehtien kiinnostavuutta ja ”kansanomaisuutta” sekä parantaa oman lehden asemaa kilpailussa muiden viestinten, etenkin television kanssa.³

Värikkyyden lisäämisen lisäksi sanomalehdet ovat yrittäneet vastata kiristyvään mediakilpailuun pienentämällä sivukokoa tabloidiksi. Tabloidia ovat käyttäneet etenkin niin sanotut kakkoslehdet, poliittiset sanomalehdet ja tietysti – iltapäivälehdet. Toukokuussa 2003 Hufvudstadsbladet ilmoitti pienentävänsä sivukokonsa tabloidiin.

³ Valtakunnan suurilevikkisin sanomalehti Helsingin Sanomat siirtyi kaikkien sivujen nelivärisyyteen vasta syksyllä 2003. Lehdessä oli tehty 1980-luvulla virheellinen arvio, jonka mukaan laatulehdet säilyisivät pitkään maailmalla mustavalkoisina. Kansainvälisessä vertailussa Helsingin Sanomien muodonmuutos tuli selvästi jälkijunassa.

Tv on vaikuttanut myös ihmisten käyttäytymiseen. Kun suomalaiset esimerkiksi vuonna 1995 juhlivat ensimmäistä jääkiekon maailmanmestaruutta, malli oli saatu suoraan maailmalta. Televisiosta oli nähty, miten urheiluvoittoja oli tapana maailmalla juhlistaa. (Virtapohja 1996.)

Yksi tv:n mahdollisista vaikutuksista on niin sanottujen mediapaniikkien lisääntyminen. Mediapaniikilla tarkoitetaan yleensä aihetta, jossa maailma ja turvallisuutemme on jollakin tavoin uhattuna ja joka saa todellista riskiä selvästi suuremman näkyvyyden mediassa (A. Kantola 1996). Yksi tunnetuimmista tapauksista viime vuosilta oli pernaruttokohu syksyllä 2001 (E. Kantola 2001). Elävällä kuvalla on emotionaalista voimaa, jota television uhka-uutisissa on opittu taiten käyttämään kaupallisiin tarkoituksiin.

Television vaikutus ei kuitenkaan ole ollut yksiselitteisesti sellainen, että muut viestimet olisivat vain seuranneet ja sopeutuneet voimakkaimman median kehitykseen; esimerkiksi sanomalehdistö on pyrkinyt jatkuvasti muuttamaan sisältöään niin, että lukija tuntisi saavansa jotakin muuta kuin edellisen illan tv-uutisten painetun toisinnon. Mielipideaineisto, kommentit ja taustat – joissa tv on heikoimmillaan – ovat pitkällä aikavälillä olleet sanomalehtien toimivin vastaus television haasteeseen.

Politiikan journalismin muutos

Suomalainen journalismi on kasvanut poliittisesti motivoituista (sanomalehdistö) tai poliittisesti hallinnoituista (Yleisradio) instituutioista. Vielä 1980-luvun alussa Yleisradiossa vallitsi eräänlainen puolueiden keskeinen läänitysjärjestelmä ja merkittävällä osalla sanomalehtiä oli kiinteämpi tai muodollisempi puolueside. Näiden siteiden katkeaminen tai höltyminen on johtanut selvään sisältöjen muutokseen ja myös politiikan journalismin nopeahkoon muutokseen (Löytömäki 1998). Yhtäältä esimerkiksi maakuntalehdistö on yrittänyt laventaa yleisöään ja välttää puoluepoliittista leimautumista neutralisoimalla sekä uutisten että mielipideaineiston poliittista sisältöä. Toisaalta varsinainen politiikan journalismi on alkanut rakentaa politiikan kuvaa entistä voimakkaammin henkilöiden ja ilmiöiden kautta. Poliitiikan raskaaksi ja ikäväksi koettuja puolia aletaan karttaa mediassa ja korostaa sen sijaan siihen liittyvää vallan saavuttamisen ja menettämisen dramaattisuutta.

Maria-Kaisa Aulan haastattelututkimuksen mukaan poliitikkojen ja politiikan toimittajien välisten suhteiden murros ajoittuu 1970- ja 1980-lukujen vaihteeseen. Poliitiikan toimittajista tuli aiempaa kriittisempiä, ja he ottivat enemmän etäisyyttä poliitikkoihin. Kyse oli myös toimittajasukupolven vaihdoksesta, kriittisimmät toimittajat olivat alle 40-vuotiaita. Poliitiikan journalismin kannalta selviä käännekohtia olivat Leif Salmenin ja Pekka Oksalan vetämät vaalitentit vuosina 1983 ja 1987. Näitä pidettiin uuden, kriittisen journalismin perusesimerkkeinä. Samaan aikaan toimittajien oma osallistuminen politiikkaan ja myös ”poliittinen asianajo” väheni. Kaikki tämä merkitsi suomalaisen politiikan journalismin ”länsimaistumista”. (Aula 1991, 113–133.)

Myös Helsingin Sanomien politiikan toimittajien kollektiivinimimerkin suojissa julkaisema Tamminiemen pesänjakajat -pamfletti (1981) oli tärkeä suunnannäyttäjä. Se aloitti uuden poliittisen journalismin tyylin, jossa politiikka nähtiin korostetusti

henkilökeskeisenä valtapelinä. (Hemánus 1988, 461.) Unto Hämäläisen mukaan Tamminiemen pesänjakajat aiheutti pitkän kiistan poliitikkojen ja toimittajien välillä. Hän kirjoittaa, että ”jälkikäteen voidaan arvioida, että Tamminiemen pesänjakajien kirjoittamisessa, julkaisemisessa ja jälkikeskustelussa purkautui Kekkonen pitkän valtakauden aiheuttama paine” (Hämäläinen 2002, 35). Paine purkautui myös siten, että Helsingin Sanomien poliittisen toimituksen esimies Aarno Laitinen irtisanottiin ja muut kirjan kirjoittajat, muun muassa tuleva vastaava päätoimittaja Janne Virkkunen, saivat huomautuksen.

Kriittisen politiikan journalismin alun kannalta tärkeät uutiset keskittyivät 1970-luvun lopulla ja 1980-luvun alussa väärinkäytöksiin poliitikkojen, puolueiden ja yritystoiminnan välisissä suhteissa. Salora-skandaalia pidetään yhtenä lähtökohtana ns. tutkivan journalismin aalloille Suomessa. Sen jälkeen lahjonta- ja verorikosepäilyt nousivat median agendalle. Puhuttiin ns. rötösherrajahdistista. Tunnetuimpia tapauksia 1980-luvun puolivälissä olivat Rakennusliike Noppa ja Helsingin Metro-oikeudenkäynnit. Muutamia virkamiehiä ja liikemiehiä tuomittiin, mutta useimmissa tapauksissa syytteet hylättiin oikeudessa. Vuoden 1983 eduskuntavaalien julkinen keskustelu käsitteikin politiikan moraalialia, kansalaisten alenevaa luottamusta poliittisiin puolueisiin sekä tiedotusvälineiden vaikutuksia politiikkaan. (Aula 1991, 149–150.)

Myös presidentti Kekkonen terveydentila ja hänen ”yllättävä eroamisensa” 1981 vaikutti politiikan journalismiin. Kekkonen oli vuosikymmenien ajan pitänyt joukkoviestimiä (etenkin päätoimittajia) tiukassa otteessaan ja vielä 1970-luvun lopussa hän oli moittinut lehdistöä epäkohtiin keskittyvästä ”likasankojournalismista”. Kun karu totuus myöhemmin paljastui toimittajille, pettymys ja nöyryytys kanavoituivat itsekritiikin kasvuksi.

Myöhemmin myös presidentti Koivisto yritti asettaa omia vaatimuksiaan joukkoviestimille. Esimerkiksi Åbo Underrättelser -lehdelle 1984 antamassaan haastattelussa hän esitti kielteisiä arvioita journalismin yhdenmukaistumisesta ja toimittajien liiallisesta halusta selittää ja tulkita hänen lausuntojaan. Hieman myöhemmin pääministeri Kalevi Sorsa kutsui tiedotusvälineitä ”infokratiaksi”.

Median ja poliitikkojen keskinäinen syyttely ei ole luonnollisesti uusia asia sen paremmin kansainvälisesti kuin Suomessakaan. Yhdysvalloissa nousi esiin jo 1960-luvulla huoli siitä, että medialla on taipumus sivuuttaa politiikan asiakysymykset, pinnallistaa, henkilöidä, viihteellistää ja liata koko poliittinen prosessi niin, että lopulta koko demokratian aate kuihtuu. Väitteen mukaan media nostaa valokiilaan poliitikot, jotka ovat esiintymistaitoisimpia ja ovat jo hankkineet julkisuutta muilla foorumeilla – asiaosaaminen sen sijaan ei paina vaa’assa (Luostarinen 1996).

Suomen muutokset heijastavat osin kansainvälistä kehitystä. Watergate-skandaaliin huipentuneet journalismin instituutioiden ja USA:n poliittisen eliitin valtataistelut korostivat journalismin itsenäisyyden ihanteita. Suomeen rantautui 1980-luvun alussa Yhdysvalloista Jimmy Carterin ja Ronald Reaganin presidentinvaalikampanja- ja pr-toiminnasta käyty vilkas keskustelu. Asia ei toki ollut Yhdysvalloissa uusi, vaan politiikan ammattimainen myynti ja markkinointi oli noussut julkisen huomion keskipisteeksi jo vuosikymmeniä aiemmin. Uusia piirteitä olivat kuitenkin poliittiseen markkinointiin erikoistuneiden pr-ammattilaisten (”*spin doctors*”) nousu näkyvään

julkiseen rooliin ja amerikkalaisen pr-liiketoiminnan kansainvälinen invaasio. Erityisen suuren huomioarvon sai Britannian konservatiivipuolueen sekä pr-toimisto Saatchi & Saatchin yhteistyö. Ronald Reaganin nousu Yhdysvaltojen johtoon ja hänen kaikkien julkisten esiintymistensä pikkutarkka suunnittelu kuvaustilaisuuksiin ja ns. upotettuine kysymyksineen sai huomiota myös Suomessa (Uimonen 1992). Muutoksen keskeinen piirre oli toimittajan roolin muutos politiikan osallisesta politiikan seuraajaksi. Samalla rantautui Suomeen läntisen Euroopan käytäntö arvioida poliitikkojen esiintymisiä ja kampanjoita niiden suunniteltujen julkisuusvaikutusten näkökulmasta. Toimittajalle alkoi rakentua osittain teatterikriitikon ja julkisuusjuonien paljastajan rooli (Adatto 1990).

Politiikan journalismin kehitys on osin heijastanut myös Neuvostoliiton vaikutusvallalle perustuneen politiikan järjestelmän ja verkoston transformaatiota. 1990-luvun alussa leimahtanut keskustelu suomettumisesta ja itsesensuurista koski mitä suurimmalta osin myös suomalaista mediaa (Vihavainen 1991; Nortamo 1991; Haataja, Pietilä & Pietiläinen 1996; Salminen 1996; 1999a; 1999b; 2000; Hämäläinen 2002).

Arvioiden mukaan Neuvostoliittoa koskeva arvostelu ja maan epäkohtien esille tuonti oli joukkoviestimissä pitkään vaikeaa. Esko Salmisen mielestä suomalaisissa joukkoviestimissä hyväksyttiin etenkin 1970-luvulla ulkopoliittisen johdon luomat agendat ja monet journalistit näkivät tehtäväkseen vaalia Suomen virallista ulkopoliitiikkaa. Aroista aiheista vaiettiin kokonaan tai niistä kirjoitettiin ”rivien väleissä”. Salmisen mielestä vaarallisinta journalismin kannalta oli, ettei asioista enää voinut puhua niiden oikeilla nimillä. Suomalaisen journalismin käytännöt alkoivat yhä enemmän erota esimerkiksi Britannian, Länsi-Saksan tai Ruotsin lehdistön käytännöistä. (Salminen 1999a, 170–171.) Ns. virallisen ulkopoliitiikan tukeminen kirjattiin 1970-luvulla myös useiden sanomalehtien toimintaa ohjaavaan ns. linjapaperiin (Lehto 2002, 82–83).

Ulkopoliitiikka kuului Kekkonen aikana ja pitkään vielä Mauno Koivistonkin valtakaudella arkojen aiheiden alueelle. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että ulkopoliitiikasta saivat lausua vain harvat ja valitut auktorisoidut lähteet ja hekin yleensä vain liturgian mukaisin sanankääntein. Median roolina oli ohjata keskustelua ei-kriittiseen suuntaan. Neuvostoliittoon kriittisesti suhtautuneet leimattiin ”neuvostovastaisiksi”, puhuttiin myös ”maata vahingoittavista poliittisista piireistä”. (Ks. esim. Alasuutari 1996, 155–184.)

Neuvostoliiton 1980-luvun puolivälissä alkanut uudistuspolitiikka ja erityisesti Tshernobylin ydinvoimalaonnettomuus vuonna 1986 alkoivat muuttaa suomalaisen journalismin suhtautumista Neuvostoliitosta kertomiseen ja myös kykyä ruotia kotimaista valtajärjestelmää. Seuraava selkeä muutos tapahtui talvisodan syttymisen 50-vuotispäivien aikaan vuonna 1989, ja suuri mullistus vuosikymmenen vaihteessa tapahtuneen suuren järjestelmämurroksen myötä. Hieman laajemmin tarkasteltuna kyse on myös journalismin valtio- ja eliittisidonnaisuudesta ja tiiviistä verkostoitumisesta, joka tuskin loppui Neuvostoliiton katoamisen myötä.

Myös EY-kansanäänestyksen (1994) katsottiin todistavan, että poliittinen ja taloudellinen eliitti pystyi yhä ohjaamaan turvallisuuspolitiikasta käytävän keskustelun volyymia ja suuntaa. EY-kansanäänestystä ja journalismia tutkineen Tuomo Mörän

mielestä eri mieltä olevat leimataan Suomessa helposti häiriköiksi ja veneenkeikuttajiksi ja jo tämä leimaamisen pelko pitää toisinajattelijat hiljaisina. Mörä arvioi, että Suomessa vedotaan yksimielisyyteen ja konsensukseen tavoittelemisen arvoisina asioina herkemmin kuin maissa, joissa keskustelulla ja eri mieltä olemisella on pidemmät perinteet. Vaikka länsieurooppalaisen maan lehdistölle olisi luontevaa pyrkiä pitämään aktiivisesti yllä keskustelua, suuria poliittisia ja taloudellisia ratkaisuja perustellaan jatkossakin Suomessa sillä, että ”niille ei ole vaihtoehtoja”. (Mörä 1999, 241.) Ulla-Maija Kivikuru sanoo saman asian lamatutkimuksen perusteella näin: ”Dissidentit näyttäytyvät takaperoisilta ja ’realiteetteja hyväksymättömiltä’, kun taas ’rakentavat voimat’ kokoontuvat yhteisen sateenvarjon alle ja marssivat yhdessä kohti parempaa huomista” (Kivikuru 2001, 5). Anu Kantolan mukaan sama vaikeneminen tai keskustelemattomuus koski myös pääomamarkkinoiden vapauttamista 1980-luvulla. (Kantola 2002, 272).

Keskustelemattomuudesta voidaan toki olla monta mieltä, mutta ainakin on selvää, että suomalaisessa yhteiskunnassa journalismin eliitti on tiiviisi verkottunut maan muun eliitin kanssa. Ulkopuolisuutta kriittisen etäisyyden säilyttämiseksi ei ole pidetty erityisenä ihanteena, vaan tärkeämpää ovat olleet hyvät suhteet mm. sisäpiiritietojen saamiseksi. Toisaalta kyse on koko suomalaisesta vallankäytön järjestelmästä, joka perustuu osin yhteiskuntaelämän erilaisten piirien yhteen saattamiseen ja erityisesti maan kannalta keskeisiksi koettujen turvallisuus- ja talouspoliittisten kysymysten konsensuaaliseen hoitamiseen. Ongelmallista asiasta tekee se, että jos maan muut eliitit ovat etenemässä yhteen suuntaan, journalismi ei välttämättä kykene tuottamaan kriittistä vastavoimaa. Ainakin Euroopan Unionin jäsenyyttä koskevan kansanäänestyksen alla oli ilmeistä, että journalismin näkemykset noudattivat yllättävänkin tarkasti valtion ja talouselämän eliittien näkemyksiä (Mörä 1999).

Suomalaisen journalismin tapa käsitellä arkoja aiheita ja ylipäätään luoda kriittistä keskustelua eroaa yhä esimerkiksi keskieurooppalaisista käytännöistä. Journalististen kulttuurierojen tutkimusta ei juuri ole, mutta sille ilmeisestikin olisi tarvetta. Vasta vertailevan tutkimuksen jälkeen voitaisiin varmasti sanoa, mitä tärkeitä aiheita tai näkökulmia suomalainen mediakeskustelu on viime vuosikymmeninä jättänyt käsittelemättä. Esko Salmisen sanoin: ”Itsesensuuria on pidettävä silmällä ja siihen on suhtauduttava tarkkaavaisesti. Uusia tabuja on jo olemassa” (Salminen 1996, 274).

Politiikan toimittajat ovat tavanneet olla toimittajien välisessä luokittelussa arvovaltaisimpia journalisteja. Monet päätoimittajat ovat olleet ja ovat yhä taustaltaan politiikan toimittajia (Kulha 2002). Vaikka aiheesta ei olekaan tarkempaa tutkimusta, voidaan ainakin miettiä millä tavalla ulkomaantoimittajan, taloustoimittajan tai kulttuuritoimittajan taustat voisivat vaikuttaa päätoimittajan työssä ja lehtien uutisagendan muotoutumisessa.

Talousjournalismin professionalisoituminen

Journalismin professionalistumisella viitataan yhtäältä yleiseen ammattitaidon kasvuun ja siihen, että toimittajalle kehittyy itsenäisyyttä suhteessa lähdeverkostoonsa; esimerkiksi suomalaiset urheilutoimittajat olivat ammattikunnan alkuaikoina

urheiluliikkeen sisältä tulevia alan harrastajia, jotka samastuivat ennen muuta urheiluelämään ja joiden ammatillinen osaaminen toimittajina kehittyi käytännön harjaantumisen myötä. Toisaalta professionalisoituminen viittaa siihen, että toimittajakunnan ammatillisessa itseymmärryksessä ja toimintakulttuurissa on joitakin yhtymäkohtia perinteisten suljettujen professioiden, kuten juristien ja lääkärien ammattikulttuuriin.⁴ Pääsyä toimittajan ammattiin ei ole kuitenkaan sidottu mihinkään tiettyyn koulutukseen; usein käytetyn ilmauksen mukaan kyse onkin ns. semi-professiosta.

Vallan ja raportoimisen ongelma on talousjournalismissa ja politiikan journalismissa paljolti sama. Professionalismin vahvistuessa journalistit ottavat etäisyyttä vallankäyttäjiiin ja myös yksittäiseen työnantajaan; vastuuta koetaan olevan myös yleisöä ja omaa ammattikuntaa kohtaan. (Johnson 1990, 70.)

Talousjournalismi on varsin uusi tulokas suomalaisessa mediamaisemassa. Hufvudstadsbladetissa oli tosin erillinen taloustoimittaja jo 1910-luvulla ja Helsingin Sanomiin talouden erikoistoimittaja tuli 1930-luvulla. Maakuntalehdet alkoivat palkata taloustoimittajia ”kauppa- ja merenkulkuosastoille” 1960-luvulla, mutta vasta 1980-luvulla talousjournalismi alkoi ammattimaistua. (Mervola 1995, 292; Korhonen 1998, 100). Hyvää pohjaa oli kuitenkin luotu jo 1970-luvulla. Esimerkiksi Helsingin Sanomat perusti 1972 talouden erikoisosaston Taloustiistain ja Uusi Suomi pian tämän jälkeen talouden sunnuntaisivustot. Taloustiistain esikuvana olivat olleet ruotsalaisen Dagens Nyheterin talouden erikoissivut. Samassa yhteydessä Helsingin Sanomat hankki yksinoikeudet yhdysvaltalaiseen uutistoimiston AP:n talouspalveluun Dow Jonesiin sekä talouslehti Financial Timesin erikoispalvelun. (Mikkonen 1998, 43–44; Huovila 2003, 212.)

Miksi suomalaisen talousjournalismin nopein kasvuvaihe kuitenkin ajoittuu nimenomaan 1980-luvun alkuun? Jälleen kerran voidaan toistaa, että Suomessa seurattiin kansainvälistä esimerkkiä.

Angloamerikkalaisten taloussanomalehtien levikit lähtivät ensimmäisen kerran selvään nousuun 1950-luvulla, jolloin myös Lontoon ja New Yorkin finanssikeskukset menestyivät. The Wall Street Journalista (WSJ) tuli Yhdysvaltain suurilevikkisin päivälehti ja myös brittiläinen The Financial Times (FT) menestyi. Ne olivat kuitenkin vielä selvästi kansallisia medioita. Kotimarkkinoiden kylläännyttyä talouslehdet alkoivat tähyillä kansainvälisiä talousjournalismin markkinoita ja samalla globaalia markkinajohtajan asemaa. Kun WSJ:n ja FT:n neuvottelut yhteisestä maailman talouslehdestä kariutuivat, alkoi WSJ julkaista satelliittien avulla Aasian painostaan 1976. FT seurasi pian perässä ja aloitti Saksan painoksensa Frankfurtissa 1979. (Tunstall & Machin 1999, 81.)

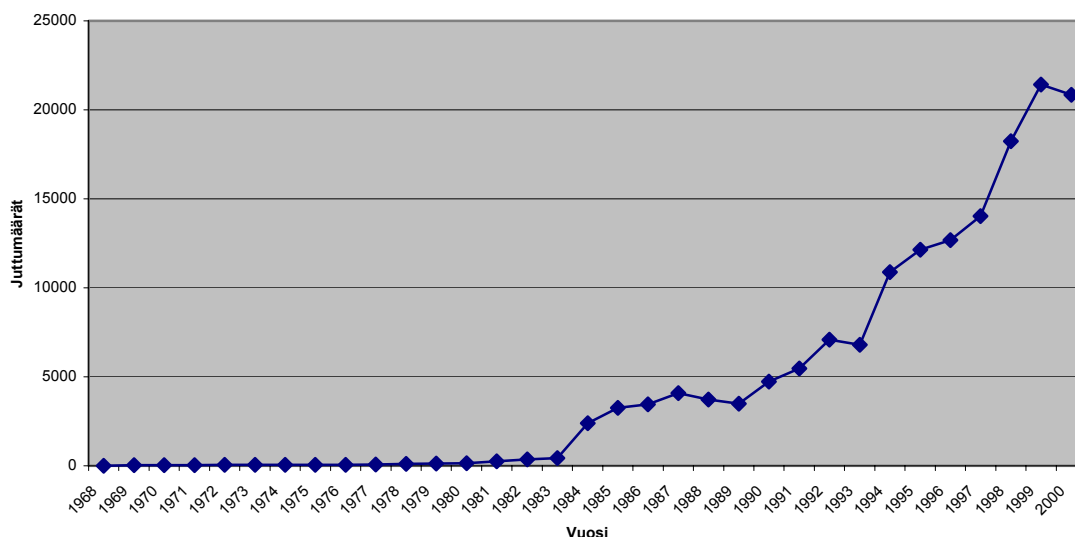
Talouslehtien globaali kilpailu näkyi myös Suomessa. Kansainvälisen uutiskiinnostuksen arvioimiseksi tätä tutkimusta varten tehtiin Suomea koskeva haku

⁴ Esimerkki tästä on ammattieettinen itsesääntely (Suomessa erityisesti Suomen Journalistiliiton julkaisema Journalistin ohjeet sekä hyvää journalistista tapaa valvova Julkisen sanan neuvosto), jolla ei ole kuitenkaan samanlaista konkreettisesti sanktioivaa merkitystä kuin joidenkin suljettujen professioiden sääntelyjärjestelmissä. Mainittakoon, että toimittajilla on ollut vuodesta 1975 lähtien työehtosopimuksessa ns. vakaumuksen suoja, joka antaa mahdollisuuden olla toimimatta vastoin ammattieettisiä normeja.

Factiva-utisarkistoon.⁵ Hakusanalla Finland löytyi vuosilta 1968–2000 yhteensä 156 596 juttua. Alla olevaa kuviota (kuvio 3) ei tule lukea niin, että nouseva käyrä kertoisi suoraan Suomea koskevan kiinnostuksen suhteellisesta kasvusta, sillä kyse on myös Factivan käyttämän aineistoperustan muutoksista. Kansainväliset taloustiedon jättiläiset aloittivat Suomen uutisten entistä kattavamman seurannan ja arkistoinnin 1979–1981. Ensimmäisenä Suomesta kiinnostui amerikkalainen Dow Jones News Service (1979) ja saman yhtiön taloussanomalehti The Wall Street Journal (1980). WSJ:n uutinen koski neljän suomalaisen metalliteollisuusyrityksen saamaa kauppaa Neuvostoliitosta. Financial Times seurasi perässä 1981.

Eniten juttumäärät lisääntyivät suhteellisesti vuoden 1984 aikana (nelinkertaistuivat), jolloin Kauppalehden ja Helsingin Sanomien englanninkieliset juttuerefaatit ylsivät ensimmäisen kerran kansainväliseen uutislevitykseen. Myöhempää uutismäärän kehitystä selittää suurimmaksi osaksi Factivaan tallentuvien uutislähteiden määrän lisääntyminen. Joukkoviestimet eri puolilla maailmaa toistivat samoja Suomea koskevia uutisia. Kaikkiaan lukuja on kuitenkin mahdollista tulkita niin, että Suomi alkaa 1980-luvun alussa muuttua kansainvälisen talouden näkökulmasta kiinnostavammaksi ja että taloutta koskeva kansainvälinen uutisvaihto lisääntyi voimakkaasti 1980- ja 1990-luvuilla.

*Kuvio 3. Finland-sanan esiintyminen Factivan uutisarkistossa
1968 - 2000*

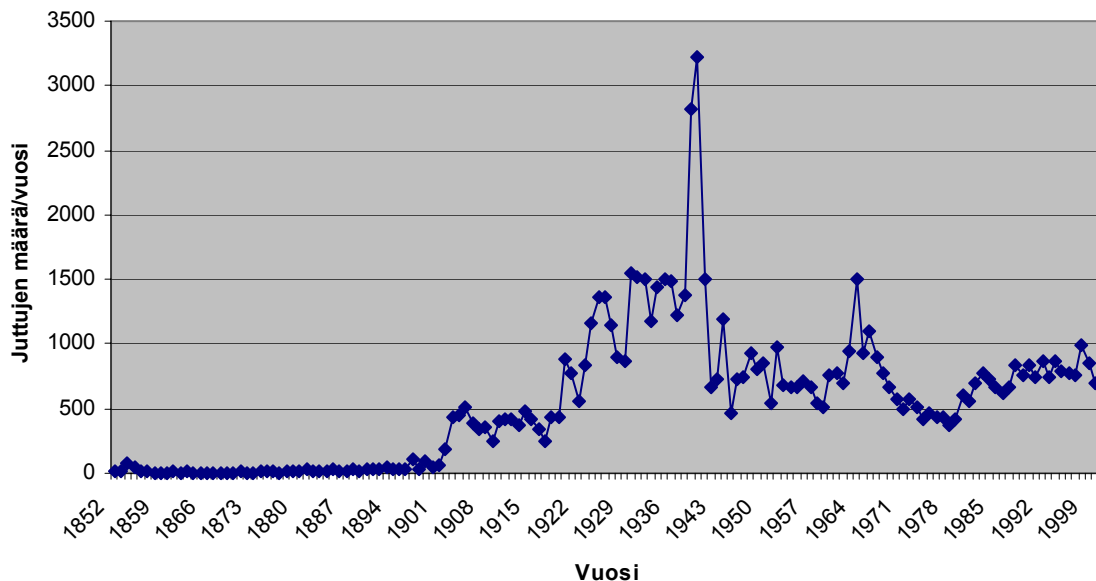


Selkeän kuvan Suomea koskevan kiinnostuksen vaihteluista antaa kuvio 4, tosin vain yhden lehden osalta. The New York Times oli pitkään ainoa ei-eurooppalainen joukkoviestin, joka seurasi säännöllisesti Suomen asioita. NY Timesin uutis- ja

⁵ Factiva on maailman johtavan uutistoimiston, brittiläisen Reutersin, ja amerikkalaisen Dow Jonesin yhteisyrittäjä. Factivalla on noin 8000 uutislähdettä. Päälähteitä ovat AP-Dow Jones, Reuters, New York Times ja Wall Street Journal. Uutisarkistossa on aineistoa 22 eri kielellä 118 maasta.

mainosarkiston mukaan ensimmäinen Suomi-maininta julkaistiin lehdessä 1852 eli lehden toisena ilmestymisvuotena. Eniten Suomi esiintyi usein maailman arvovaltaisimpana pidetyn sanomalehden palstoilla sotavuosina 1939 (2823 kertaa) ja 1940 (3215).

Kuvio 4. Finland-sanan esiintyminen NY Timesin sivuilla 1852 - 2001



Toisen maailmansodan jälkeinen kiinnostus näyttäisi vaihdelleen suurelta osin kylmän sodan ja Suomen Neuvostoliitto-suhteiden muutosten mukaan. Poliittinen aspekti ei ole 1980- ja 1990-luvuilla poistunut, mutta suhteellisen vakiintuneelle tasolle asettunut Suomi-raportointi liittyy paljolti myös Suomen talouteen.

Kylmän sodan jälkeen taloustiedon merkitys on sekä kansainvälisesti että kansallisesti entisestään korostunut ja tämä on näkynyt myös talousjournalismin arvonnousuna ja työmahdollisuuksina. Taloustoimittajien työkentän globalistuminen on edellyttänyt toimittajilta entistä enemmän tietoja ja taitoja, etenkin kielitaitoa. Tämä on tarjonnut uudelle ja entistä koulutetummalle toimittajasukupolvelle kiinnostavia työmahdollisuuksia 1980- ja 1990-luvuilla. Esimerkiksi maakuntalehdissä taloustoimittajien määrät kaksinkertaistuivat vuodesta 1974 vuoteen 1988 ja vastaavasti taloussivujen juttumäärät kaksinkertaistuivat 11,5 jutusta 25 juttuun/lehti. Talousjournalismin erikoislehdissä Kauppalehdessä ja Talouselämässä muutos oli vieläkin selvemmin näkyvissä. Kauppalehdessä toimittajamäärä lisääntyi seitsemästä 50:een ja Talouselämässä kahdeksasta 32:een. (Huovila 2003, 214.)

Myös suomalaiset taloussanomalehdet Alma Median Kauppalehti ja uusin tulokas SanomaWSOY:n Taloussanommat (1997) ovat valinneet leirinsä. Kauppalehti on yhdysvaltalaisen AP-DJ:n (the Wall Street Journalin) uutisten julkaisija, kun taas Taloussanommat on tehnyt alusta lähtien yhteistyötä brittiläisen Financial Timesin kanssa. Esimerkiksi Taloussanomien ”huoneentaulu” käännettiin suoraan brittilehden

vastaavasta. TV:ssä talousjournalismin lisääntyminen on näkynyt muun muassa uusina ohjelmina: Yleisradion A-Plus (1992), MTV3:n (1993) talousuutiset sekä Ylen talousuutiset (1998).

Myös talousjournalismin alalla on odotettavissa kiihtyvää kansainvälistä keskittymiskehitystä. Ruotsalainen Bonniers valloitti nopeasti 1990-luvulla suurimman osan Suomen lähialueiden potentiaalista talouslehtimarkkinoista perustamalla talouslehdet Pietariin, Latviaan, Puolaan, Liettuaan, Itävaltaan ja Viroon.

Journalismin rajat: tutkiva journalismi ja oikeusjournalismi

Mediatutkija Heikki Kuutti on yli vuosikymmenen ajan yrittänyt puhua tutkivan journalismin lisäämisen puolesta (ks. esim. Kuutti 1995). Uusimman projektinsa loppuyhteenvedon Kuutti joutuu kuitenkin toteamaan (2003, 133), että ”ihanteellisuudestaan huolimatta tutkiva journalismi ei ole mikään journalistinen valtasuuntaus Suomessa”.

Kuutti löytää useita syitä tutkivan journalismin vähäisyyteen: esikuvien puute, suomalaisen yhteiskunnan pienuus, joukkoviestinten heikot toimintaresurssit, reaaliaikaisen uutisoinnin ylikorostaminen, tutkimisen vaikeus ja yksinäisyys sekä tutkimuksellisten valmiuksien puute. Etenkin pienillä paikkakunnilla tutkiva journalismi on osoittautunut käytännössä vaikeaksi. Journalistiset paljastukset on tulkittu hanakasti yhteishenkeä pilaavaksi vihamieliseksi toiminnaksi. Hyvät suhteet kunnan poliittiseen ja taloudelliseen eliittiin ovat tärkeitä, mikä johtaa arkojen aiheiden välttämiseen. (Kuutti 2003, 133–134.)

Yhdysvaltalainen tutkivan journalismin perinne ei siis ainakaan vielä ole ehtinyt juurtua maahan eikä tulevaisuuskään näytä kovin ruusuiselta. Tutkivan journalismin ryhmiä toimi 1990-luvun lopulla Yleisradiossa, Helsingin Sanomissa ja myös muutamissa MTV3:n Sunnuntairaportin aiheissa oli selvästi tutkivan journalismin piirteitä.⁶ Sekä Sanomien tutkiva ryhmä että Sunnuntairaportti on sittemmin lopetettu. Ainoastaan Yleisradion TV1:n MOT-ryhmä jatkaa työtään.

Monet tutkivista journalisteista ovat taustaltaan rikos- ja oikeustoimittajia. 1990-luvun aikana rikosjournalismi sai sekä MTV3:n uutisissa, Yleisradion Tv-uutisissa ja iltapäivälehdissä entistä enemmän näkyvyyttä. Iltapäivälehtien lööpeissä (myyntijulisteissa) rikos- ja onnettomuus uutisten määrä nousi kolmanneksella vuodesta 1994 vuoteen 2000 (Huovila 2002, 201–203). Samaan aikaan journalismi ja oikeuslaitos ajautuivat entistä useammin näkyvään konfliktiin ja oikeusjournalismi alkoi erottautua perinteisestä rikos- ja tuomioistuintapausten uutisoinnista. Oikeusjournalistit alkoivat tehdä pesäeroa lähteisiinsä ja samalla osoittaa itsenäistymisen merkkejä. Kritiikin kohteena olivat niin korkeimman oikeuden tuomarien suuret sivutulot, tuomioiden suuret vaihtelut eri puolilla maata kuin tuomioistuinten päätösten puutteelliset perustelutkin. Oikeustoimittajien yhdistys on ollut myös ahkera kanteluiden tekijä ja

⁶ Lisäksi monet yksittäiset journalistit ja tiedotusvälineet ovat harrastaneet tutkivaa journalismia. Suomessa toimii myös tutkivan journalismin yhdistys.

lausuntojen antaja. Yhtenä näkyvänä seurauksena on ollut myös, että tuomioistuimet ovat perustaneet uusia tiedottajan virkoja. Toisaalta rikos- ja oikeustoimittajat ovat joutuneet aikaisempaa herkemmin oikeuteen vastaamaan jutuistaan ja medialta vaaditut korvaussummat ovat olleet suuria. Ensimmäisiä lajissaan oli Kansallispankin entisen pääjohtajan Jaakko Lassilan 1991 tekemä rikosilmoitus Suomen Kuvalehden toimittajasta Harri Saukkomaasta, joka oli tehnyt laajan artikkelin ns. Kouri-kaupoista ja kytkenyt Lassilan ”kadonneisiin miljooniin”. Kaupunginviskaali jätti kuitenkin myöhemmin syytteen nostamatta. (Arolainen 1998, 195–196.)

Journalisti-lehden päätoimittaja Timo Vuortama (2002, 2) on todennut, että oikeuden nousu etusivuille johtuu osaltaan yhteiskunnan oikeudellistumisesta, jolla tarkoitetaan yhteiskunnallista järjestystä, jossa ongelmat yritetään ehkäistä lakeja säätämällä ja riidat ratkaistaan oikeudessa. Tämä näkyy myös journalistisessa kielessä, jossa vilisee entistä enemmän juridista fraseologiaa. Vuortaman arvion mukaan ”mediaan kohdistuvien kanteiden tai niillä uhkaamisen yleistymisen ja tuomittujen vahingonkorvausten kasvu lienevät nekin oikeudellistumisen seurauksia, eivätkä suinkaan vaarattomia”.

Aasian uutisointi lisääntyy, Afrikan vähenee

Ulkomaanuutistutkimus on Johan Galtungista ja Mari Rugesta lähtien (1965) pyrkinyt määrittelemään ulkomaanuutisten kriteerejä. Länsimaisessa kulttuurissa ulkomaan uutisoinnissa korostuvat johtavien länsimaiden ja niiden johtajien toimet sekä kielteiset uutistapahtumat. (Ks. enemmän aiheesta esim. Pietiläinen 1998a, 23–24.)

Kansainvälisten uutisvirtatutkimusten mukaan maailman muuttuminen on vaikuttanut vain vähän ulkomaan uutisiin. Noin kaksi kolmasosaa Suomessa julkaistavista tai lähetettävistä ulkomaan uutisista koskee Euroopan maita. Seuraavina tulevat Aasia ja Pohjois-Amerikka noin 10 prosentin osuuksilla. Afrikasta ja Latinalaisesta Amerikasta on vähiten uutisia. Selvimät muutokset vuosien 1961 ja 1995 tutkimusten valossa tapahtuvat Aasia- ja Afrikka-uutisoinnissa. Samaan aikaan, kun Aasian uutisoinnin määrä on kaksinkertaistunut, Afrikka-uutisointi on puolittunut. (Pietiläinen 1998b, 89.)

Aasia-uutisointi on lisääntynyt länsimaisten yritysten talouskiinnostuksen vanavedessä. Jukka Pietiläisen mukaan ulkomaanaineiston ja ulkomaankaupan välillä vallitsee selvä riippuvuus: ”Ne maat, joista tuli eniten uutisia, olivat suurimmaksi osaksi samoja, joiden kanssa käytiin kauppaa”. (Pietiläinen 1998b, 106.) Tutkimusten mukaan näyttää myös ilmeiseltä, että ulko- ja turvallisuuspoliittiset kysymykset sekä maiden kulttuurinen ja kielellinen läheisyys vaikuttavat ulkomaanuutisten määrää lisäävästi.

Yksittäisen ulkomaan kirjeenvaihtajan merkitystä on perinteisesti pidetty hyvin vähäisenä. Kuitenkin jo 1980-luvun alkupuolella tehtyjen tutkimusten mukaan viestinten omat kirjeenvaihtajat tuottivat 15–25 prosenttia kaikista ulkomaan uutisista. Tämä koski myös kaikkein pienimpiä ja köyhimpiä maita. (Volkmer 1999, 99.) Uusimpien uutisvirtatutkimusten mukaan kirjeenvaihtajien osuus ulkomaan aineistosta on ollut koko ajan kasvamaan päin.

Suomalaiset joukkoviestimet supistivat 1990-luvulla vakinaisten ulkomaankirjeenvaihtajien verkostoaan. Uuden Suomen lakkauttaminen 1990-luvun alussa sekä myöhemmin BBC:n suomenkielisen toimituksen alasajo⁷ olivat iskuja suomalaiselle ulkomaankirjeenvaihtajakulttuurille. MTV3 oli ainoa, joka lisäsi ulkomaankirjeenvaihtajiensa määriä 1990-luvun alkupuolella, mutta myöhemmin sekin on joutunut vähentämään väkeään. Muutamat suomalaiset joukkoviestimet perustivat kuitenkin 1990-luvun aikana myös yhden uuden kirjeenvaihtajavakanssin, Kiinaan. Esimerkiksi Yleisradio aloitti Pekingin-kirjeenvaihtajuuden 1996.

Vielä 1960-luvun puolivälissä Yleisradio suunnitteli laajentavansa kirjeenvaihtajaverkostoaan vähitellen Aasiaan, Afrikkaan ja Etelä-Amerikkaan. Yleisradiolla oli 1980-luvulla omia vakituisia Afrikan-kirjeenvaihtajia, mutta niistä luovuttiin 1990-luvulla ja maanosassa siirryttiin freelancereiden käyttöön. Etelä-Amerikassa ei yhdelläkään suomalaisella joukkoviestimellä ole koskaan ollut omaa pysyvää kirjeenvaihtajaa, avustajia kylläkin.

Kirjeenvaihtajien sijoittamisella on suuri merkitys uutisvirtojen ohjautumisen kannalta. Koska kirjeenvaihtajuudet maksavat joukkoviestimille paljon, omia kirjeenvaihtajia pyritään käyttämään mahdollisimman tehokkaasti. Näin suosituimmat kirjeenvaihtajien asemapaikat Bryssel, Lontoo, Moskova, Peking, Tukholma ja Washington korostuvat ulkomaan uutisissa. Kahden vuosikymmen aikana etenkin Brysselin painoarvo on selvästi kasvanut. Ensimmäiset suomalaiset Brysselin-kirjeenvaihtajat aloittivat työnsä 1980-luvun lopussa ja 1990-luvun alussa.

Ulkomaantoimittajat ja -kirjeenvaihtajat ovat työnsä puolesta journalismin eturintamassa ja eniten alttiita erilaisille kansainvälisille virtauksille. Pitkään ulkomaankirjeenvaihtajiksi valittiin vain politiikan toimittajia tai kansainväliseen politiikkaan erikoistuneita ulkomaantoimittajia. Ensimmäisiä taloustoimittajia kelpuutettiin ulkomaankirjeenvaihtajiksi vasta 1980-luvun puolivälissä.

Uusi viestintäteknologia on kuitenkin jo mullistanut perinteisten kirjeenvaihtajien työtä. Ennen varsin itsenäisesti työskennelleet arvokkaat herrasmieskirjeenvaihtajat ovat väistymässä nuorempien kollegoiden tieltä, joita ohjataan entistä tarkemmin kotitoimituksen uutisdeskistä. Uutispäälliköillä ja ulkomaan listatoimittajilla ovat nykyään päivittäin useita kertoja suorassa puhelin- ja internet-yhteydessä kirjeenvaihtajiinsa, kun aiemmin kontaktia otettiin selvästi harvemmin. Sekä kirjeenvaihtajalla että kotitoimituksella on samat kansainvälisten uutistoimistojen uutispalvelut käytössään, ja kirjeenvaihtajien juttuaiheet valikoituvat usein uutistoimistojen päivälistojen mukaan. Kysyä voi, eikö kirjeenvaihtajien ammattitaitoa pitäisi voida hyödyntää enemmän taustoittavassa ja analyysoivassa roolissa?

Toisaalta perinteinen, sivistynyt ja pitkän journalistisen uran omaava ulkomaankirjeenvaihtajatyyppe voi olla muullakin tavoin vaarassa. Internet tulvii ulkomaan uutisia, erilaisia keskusteluryhmiä ja muita vaihtoehtoisia tiedonlähteitä. Kuka tahansa voi halutessaan saada tai tehdä tuoreita uutisia melkein mistä maailmankolkasta tahansa. Myös mediatilat etsivät mieluusti entistä edullisempia tapoja ulkomaan uutistuotantoonsa. Esimerkiksi talousuutisoinnin globaali nouseva tähti

⁷ BBC:n suomenkielinen toimitus oli 1950-luvulta lähtien tärkeä koulutuspaikka monille myöhemmin ulkomaantoimittajina, ulkomaankirjeenvaihtajina ja myös diplomaatteina työskennelleille.

yhdysvaltalainen Bloomberg on jo pitkään luottanut ulkomaan uutishankinnassaan freelancereihin, joille riittää, kun maksaa juttupalkkion. Freelancerit kustantavat itse asumisensa ja työskentelytilansa. (Hamilton & Jenner, 132–133.) Tällöin tullaan kuitenkin helposti tilanteeseen, jossa toimitus siirtää lyhytnäköisin taloudellisin perustein journalistista valtaansa alihankkijalle, jolla saattaa olla toimituksen tietämättä omia poliittisia tai taloudellisia intressejä uutisoinnissaan. Ulkomaan uutisoinnissa jos missä eri maiden hallituksilla, yrityksillä ja muilla keskeisillä toimijoilla on suuria intressejä ja ne pyrkivät luonnollisesti vaikuttamaan journalisteihin ja sitä kautta maailman mielipiteeseen. Eikä näin ole vain kriisiaikoina.

Ulkomaan uutisoinnin osalta internet on suuri mahdollisuus, mutta siihen liittyy myös haasteita sekä medialle että yksittäisille kansalaisille. On kuitenkin pidettävä mielessä, että ainakin toistaiseksi tv on kyennyt säilyttämään 1960-luvulla syntyneen johtoasemansa ulkomaan uutisten tärkeimpänä lähteenä.

Aineistot liikkuvat ja yhdenmukaistuvat

Suomen Tietotoimisto on suomalaisten toimitusten arjessa hyvin keskeinen uutisagendan luoja. Näyttäisi siltä, että mitä enemmän uutistoimitukset vähentävät omia toimittajiaan sitä enemmän joukkoviestimet turvautuvat STT:n juttuihin. Valtakunnalliset ja maakunnalliset joukkoviestimet ovat supistaneet parin vuosikymmenen aikana selvästi aluetoimituksiaan. Esimerkiksi Helsingin Sanomat on 20 vuoden aikana puolittanut aluetoimittajiensa määrän kahteenkymmeneen. Yleisradiolla alueuutistoiminnan kehitys on ollut kiinnostavasti toisenlainen. Yle aloitti alueelliset tv-uutiset vuoden 2000 tammikuussa. Myös Suomen Tietotoimisto on lisännyt läsnäoloaan maakunnissa (ehkä juuri tämä on mahdollistanut esimerkiksi Helsingin Sanomien vetäytymisen maakunnista).

STT kronikoi tarkasti uutispäivää, koska sen juttukynnys on huomattavasti alempi kuin esimerkiksi monilla päivälehdillä. Se on nopea ja edullinen lyhyiden uutisten välittäjä ja siksi sen palveluja käytetään mieluusti niin radiossa, tv:ssä kuin verkkolehdistissäkin. STT on jo pitkään ollut myös tärkein ulkomaan uutisten välittäjä maakuntien joukkoviestimille. Myös monien ilmaisjakelulehtien, kuten kansainvälisen Metron, uutisanti perustuu Helsingissä nimenomaan STT:n uutisvirtaan.

STT:n teettämän asiakastutkimuksen mukaan maakuntalehdet ovat erityisen riippuvaisia STT:n tarjonnasta. Uutistoimistojuttujen määrä on kasvanut koko ajan ollen enimmillään jo puolet tarjonnasta. (Hynninen 2003, 24.) Maakunnallisen lehdistön yhdenmukaistuminen voi johtaa siihen, että tulkinnat todellisuudesta yksipuolistuvat.

Lama-aika korosti kaupallisten strategioiden tarvetta. Levikkiluvut laskivat ja mainosmarkat supistuivat pitkän nousujohtaisen kehityksen jälkeen. Maakunta- ja aluelehdistö alkoivat ketjuuntua ja etsiä erilaisia yhteistyön muotoja. (Salovaara-Moring 2002, 119; Sederholm 2002.) Jo 1980-luvulla oli kuitenkin perustettu Turun Sanomien ja Savon Sanomien yhteinen Helsingin-toimitus. Myöhemmin 1990-luvulla yhteisen Helsingin-toimituksen perustivat myös Satakunnan Kansa ja Etelä-Suomen Sanomat. (Tommila & Salokangas 1998, 316.)

Myöhemmin 1990-luvun lopulla ja 2000-luvun alussa tämä kehitys on yhä jatkunut. Yhteisten Helsingin-toimitusten lisäksi maakuntalehdet ovat perustaneet yhteisiä liitteitä ja teemasivuja. Ensimmäinen laajamuotoisempi yhteistyöhanke oli 1996 perustettu tv-liite Treffi. Pisimmälle eri maakuntalehtien välisessä integraatiossa ovat menneet Väli-Suomen Median lehdet (Pohjalainen, Ilkka, Keskisuomalainen, Savon Sanomat ja Karjalainen). (Tommila & Salokangas 1998, 316–317.)

Lehtien tekijät ovat olleet huolissaan maakunnallisen identiteetin menettämisestä. Savon Sanomien kunnallistoimittaja kritisoi eri maakuntalehtien yhteistyön tiivistämistä seuraavaan tapaan:

Laskelmoivan toimituskulttuurin varjoon on jäämässä jopa printtitoimittajia vuosia hämmentänyt muutos, jossa toimittajista on tullut jakelutyöläisiä. On turruttu siihen, että sama juttu laitetaan ulos mahdollisimman monta kanavaa pitkin työpanoksen hyödyn maksimoimiseksi. Sen koetaan olevan realismia, jolle ei voi mitään. Siinä samalla on hävinnyt työn suola, oma uutinen. Myös identifioituminen jonkin tietyn lehden toimittajaksi on käymässä vaikeaksi. (Tiihonen 2003, 150.)

Myös Yleisradion ohjelmatuotannosta on esitetty julkisesti huolta. Keväällä 2003 toimintansa aloitti Pro Yleisö -liike.

Alueellisuus on suomalaisen päivälehdistön perusta. Poliittisen lehdistön vaiheessa kaupungeissa oli yleensä useamman eri poliittisen suuntauksen äänenkannattajia. Taloudellisen kilpailun kiristyessä vain alueelliset ykköslehdet ovat yleensä selviytyneet ja siten monopolisoineet mediamarkkinat. Myös Helsingin Sanomat on ensisijaisesti alueellinen sanomalehti, suurin osa levikistä on pääkaupunkiseudulla ja Uudellamaalla (peittoprosentti noin 70 %, 1996. Muualla Suomessa peittoprosentti on ollut 5 ja 15 prosentin välillä). (Salokangas 1999, 103.)

Yksi kiinnostavista mediaan liittyvistä kulttuurisista muutoksista 1980- ja 1990-luvuilla on ollut uutisten jakaminen ilmaiseksi. (Aslama & Kivikuru 2002, 41.) Tämän trendin ennustetaan vahvistuvan, koska etenkin nuoret ovat tottuneet saamaan uutisensa ilman rahaa. Ilmaisjakelulehtien lisäksi käytäntö on tullut tutuksi etenkin internetistä. Tunnetuin ilmaisjakelulehtiketju on vuonna 1995 Tukholmassa perustettu Modern Times Groupin Metro. Skandinaavinen lehtikeksintö oli vuoden 2002 alkuun mennessä ehtinyt levittäytyä 15 maahan.

Maakuntalehtiyritysten nurkanvaltaajana mainetta niittänyt Kai Mäkelä on myöhemminkin kunnostautunut uusien mediatrendien haistelijana. Hän on ilmaisjakelulehtiä kustantavan Janton Oyj:n suuri omistaja ja hallituksen puheenjohtaja. Maaliskuussa 2003 Janton sai digitaaliset tv-toimiluvat pääkaupunkiseudulle ja Tampereelle. Elokuussa 2003 Jantonin pääosakkaat, joukossa myös Mäkelä, ilmoittivat myyvänsä osakkeensa kansainväliselle sijoitusyhtiölle. Suomessa kaupunkien ilmaisjakelulehdet eivät toistaiseksi ole olleet suuri uhka perinteisille tilatuille sanomalehdille. Toisin on ollut esimerkiksi Tanskassa ja Ruotsissa, jossa päivälehtien levikit ovat jo monen vuoden ajan olleet voimakkaassa laskussa nimenomaan suurimmissa kaupungeissa.

1990-luvun kuluessa Suomeen syntyi kansallisten rajojen sisällä yritysrajat ylittävät journalistisen aineiston markkinat. Erilaiset erikoissivustot, tekivät niitä lehdet itse tai yrittäjähajalla työskentelevät toimittajat, ja myös yksittäiset jutut (juttupankit) liikkuvat vilkkaasti maan eri osien välillä (Sederholm 2002). Trendiä on tukenut se, että sanomalehdet rakentavat tuotekonseptiaan yhä voimakkaammin erikoissivustojen ns. palvelujournalismin varaan, jossa kyetään kohdentamaan mainosmyynti aiempaa tarkemmin rajatulle kohderyhmälle.

Myös perinteisen median sisällöissä on löydettävissä uudenlaisia trendejä: faktan ja fiktion sekoitukset ovat yleistyneet viime vuosina (esimerkiksi fiktiiviset tv-dokumentit tai dokumentaariset fiktiot). Samaan aikaan fakta-aineisto on tullut yhä viihdyttävämmäksi. Myös mediatekstien ja muiden tuotosten väliset viittaukset (intertekstuaalisuus) ovat lisääntyneet. (Luukka 2003, 30–31.)

Etukäteen on arvioitu, että verkkoviestintä voisi lisätä kuluttajien ”oma uutistuotantoa” tai ainakin aktiivisempaa osallistumista uutismaailmaan, esimerkiksi sähköpostipalautteen avulla. Erityisesti nuorten on odotettu muuttavan uutismaailman perinteisiä yksisuuntaisia ja suuriin uutisorganisaatioihin perustuvia käytäntöjä. Internet ei ole kuitenkaan Suomessa ainakaan toistaiseksi eikä ainakaan laajassa mitassa muuttanut nuorten uutiskuluttamisen käytäntöjä. Tätä on tulkittu muun muassa siten, että uutiset ovat nykymuodossaan riittävän kiinnostavia ja tärkeitä. Muutenkin on havaittu, että teknologiset innovaatiot harvoin siirtyvät ihmisten arkeen juuri siten kuin on etukäteen ajateltu. (Luukka 2003, 33–34.)

Nuoret suosivat viihteellisiä uutismedioita, kuten MTV3:a ja iltapäivälehtiä. Median parissa ollaan ennen kaikkea siksi, että media tarjoaa seuraa ja puheenaiheita sosiaalisiin tilanteisiin. Mikään uusista medioista ei ole korvannut vanhoja. Traditionaalisten ja uusien medioiden väliset rajat ovat liukuneet, ne saavat vaikutteita toisistaan ja sisällötkin monistuvat nopeasti eri medioihin. Nuorten uutiskiinnostus voidaan määritellä lokaalisti globaaliksi. Nuoret ovat kiinnostuneita ulkomaan uutisista, mutta he hankkivat tiedot yhä enimmäkseen perinteisistä paikallisista medioista tai kansallisista tv-uutislähetyksistä, eivät niinkään esimerkiksi internetistä tai satelliittiuutislähetyksistä. On tarpeellista kuitenkin muistaa, että nuorten keskuudessa on hyvin erilaisia ja eriytyneitä median käyttäjäryhmiä ja että heidän kulutustottumuksensa muuttuvat nopeasti. (Luukka 2003.) Yhdysvaltain kehitys näyttäisi osoittavan, että internetin merkitys nuorten kaikessa mediakäytössä nousee hyvin nopeasti. Etenkin musiikkiteollisuus on jo joutumassa ahdinkoon uudenlaisen piratismien takia. Musiikkia on helppo kopioida ilmaiseksi internetistä. Sama ilmiö on näkynyt myös elokuvateollisuudessa. Musiikki ja elokuvat ovat perinteisesti olleet merkittävä osa monien kansainvälisten mediajättien tuotantoa. Ranskalaisen Vivendi Universal SA:n ja amerikkalaisen tv-yhtiön NBC:n viihdetuotannon yhdistyminen lokakuussa 2003 on tuorein esimerkki alan vaikeuksista ja vaikeuksien ratkaisuyrityksistä.

Ympäristö ja maahanmuuttajat uusina aihealueina

Suhosen (1994) tutkimus Helsingin Sanomien ympäristöjournalismista 1956–1990 on mielenkiintoinen pitkittäisleikkaus suomalaisen journalismin agendan muutoksiin. Suhosen mukaan ympäristömuutokset huolestuttivat monien maiden tutkijoita jo 1960-luvulla ja myös julkisen hallinnon virkamiehet pohtivat ympäristöasioita. Joukkoviestinten uutisagendalla ympäristöaiheita ei kuitenkaan juuri näkynyt. Vähittäiset, pitkällä aikajänteellä tapahtuvat muutokset eivät kiinnostaneet mediaa. Toisaalta ympäristöaiheet putosivat eri osastojen välimaastoon; ne eivät kuuluneet kenenkään seuranta-alueeseen. Vasta, kun ympäristöuutiset alkoivat täyttää niin sanottujen kovien uutisten kriteerejä, media havahtui. Ympäristöonnettomuudet, kansainväliset ympäristökokoukset ja ympäristöliikkeiden mediatempaukset saivat huomiota. Suhosen mielestä kuitenkin ratkaisevinta oli, kun aihepiiriä yhdistävä käsite ympäristö (environment) vakiintui käyttöön ja mediat alkoivat perustaa ympäristötoimittajan vakansseja ja jopa ympäristötoimituksia. (Suhonen 1994, 59.)

Ympäristöjournalismin alku ajoittuu kansainvälisesti 1960-luvun loppuvuosiin.⁸ Helsingin Sanomissa ympäristöuutiset saivat oman erityispalstan ”Ihminen ja ympäristö” vuonna 1979. ”Tiede ja ympäristö” -sivut aloitettiin lehdessä 1989. Suhosen mukaan ympäristöaiheet ole koskaan varsinaisesti kuuluneet Helsingin Sanomien talousosaston agendalle. Esimerkiksi 1970-luvun alkupuoliskolla taloussivuilla oli keskimäärin yksi ympäristöjuttu viikossa ja vuosikymmen myöhemmin vieläkin harvemmin. Ympäristöaiheiden pääasiallinen julkaisupaikka on ollut 1950-luvun loppuvuosista alkaen ulkomaansivuilla. Ensimmäiset ympäristöuutiset koskivat pääasiassa suurvaltojen ydinkokeista peräisin olevaa radioaktiivista säteilyä. (Suhonen 1994, 91.)

Yhteenvedonä Suhonen toteaa, että ”ympäristö vakiinnutti asemansa harvakseltaan näkyvänä etusivun uutisena jo 1970-luvun alussa. Vaikka kotimaiset ja varsinkin ulkomaiset ympäristöuutiset lisääntyivät sisäsivuilla jyrkästi 1980-luvun kuluessa, ei vastaavaa kehitystä juuri näkynyt agendaa luovalla pääuutissivulla. Ulkomaanuutisten jyrkkä kasvu kertoo ympäristöongelmien globalisoitumisesta ja ympäristöpolitiikan kansainvälistymisestä.” (Suhonen 1994, 91–92.)

Ympäristö olisi tuskin saavuttanut niinkin näkyvää asemaa journalismin agendalla ilman ympäristöjärjestöjen ja niiden ympärille rakentuneen poliittisen toiminnan vaikutusta. Suomeen rantautunut ympäristöliike osoitti ymmärtävänsä usein varsin hyvin journalismin tavat rakentaa uutisia, ja samalla tavalla kuin suuryritykset levittivät omaa tietotaitoaan oman organisaationsa sisällä, samalla tavoin myös esim. Greenpeace käytti eri maissa kehitettyjä julkisuuden hankkimisen menetelmiä (Suomessa järjestö aloitti ”iskut” 1988). Samaan aikaan, kun edellisten polvien kansalaisliikkeiden oma julkisuuskyky alkoi organisatorisen perustan muretsa heikentyä (esim. puoluelehdistön kuolema tai puoluelehtien muuttuminen sitoutumattomiksi, vasemmistolaisen opiskelijaradikalismen surkastuminen), osoittivat ns. uudet liikkeet, erityisesti ympäristöliike, merkittävää kykyä laajentaa omaa rekrytointipohjaansa

⁸ Helsingin Sanomien ensimmäinen ympäristöuutinen ilmestyi 12.11.1956. Juttu oli sijoitettu ulkomaansivuille yhdelle palstalle. Otsikkona oli ”ilmakehän lämpeneminen”.

valtajulkisuudenkin kautta. Suomalaisessa valtajulkisuudessa oli 1960-luvun kuluessa muodostunut menettelytapoja, joiden avulla yhteiskunnalliset liikkeet saatettiin marginalisoida ja saattaa naurunalaisiksi, mutta niitä ei kuitenkaan kokonaan sysätty ns. laillisen yhteiskunnan ulkopuolelle. Tässä suhteessa ero esim. Länsi-Saksaan oli merkittävä, ja Suomessa sekä kokonaan vaihtoehdoisen julkisuuden että väkivaltaisen poliittisen toiminnan määrä on koko tutkimusjakson ajan pysynyt vähäisenä (vrt. Suominen 1997). Aktiiveille on näihin aikoihin saakka löytynyt toimintakenttää ja vaikutusmahdollisuuksia politiikan, hallinnon, yliopistojen ja myös median saralta ainakin siinä määrin, ettei väkivaltaiselle antagonismille ole syntynyt edellytyksiä. Uuteen tilanteeseen tultiin kuitenkin 1990-luvun loppupuolella, kun ns. eläinoikeusaktivismi alkoi ottaa käyttöön Suomessa siihen saakka harvinaisia omaisuuteen kohdistuvia väkivallan muotoja (Juppi 2002).

Uusien yhteiskunnallisten liikkeiden ohella toinen alue, jossa suomalainen journalismi joutui tutkimusajanjaksolla muovaamaan suhdettaan uuteen ja erilaiseen oli etnisten vähemmistöjen kasvu. Suomi oli 1990-luvun alkuun saakka etnisesti ja kulttuurisesti harvinaisen homogeeninen maa (mitä se toki vieläkin on). Maahanmuuttajien määrä pidettiin hyvin pienenä. Se, että maahan otettiin edes pieni määrä ns. kiintiöpakolaisia 1980-luvulla, johtui ennen muuta muiden Pohjoismaiden Suomeen kohdistamasta paineesta ja toisaalta ennakoitusta työvoimapulasta. Turvapaikanhakijoiden määrä lähti nopeasti kasvuun 1990-luvun alussa, ja ulkomaalaisperäisen väestön määrä nousi myös muista syistä suhteellisesti katsoen nopeasti.⁹ Erityisesti Somaliasta Neuvostoliiton kautta Suomeen saapuneen turvapaikanhakijoiden ryhmän sijoittaminen testasi sekä Suomen viranomaisia, 1980-luvulla vielä eurooppalaisittain poikkeuksellisen suvaitsevaista ja pakolaismyönteistä yleistä mielipidettä että journalismia. Erilaisuuden haaste johti laajaan keskusteluun, tutkimukseen ja myös toimittajien koulutautumiseen. (Ks. esim. Helminen 1996, Horsti 2002, Pietikäinen 2000, Pietikäinen & Luostarinen 1997, Raittila 2002). Tutkimusten mukaan suomalainen journalismi ei oleellisesti poikkea muusta eurooppalaisesta mediasta suhtautumisessaan maahanmuuttajiin: uutisointi painottuu kielteisiin asioihin ja maahanmuuttajat pääsevät suhteellisen harvoin omalla äänellään esille journalismin lähdejärjestelmässä. Avointa rasismia ei voi kuitenkaan katsoa esiintyvän lainkaan.

Vielä 1980-luvulla jokseenkin näkymätön kysymys monikulttuurisuudesta ja suomalaisuuden ehdoista alkaa nousta selkeästi esiin 1990-luvun alussa. Suomalaisessa nationalismissa oli varsin ongelmattomasti samastettu etninen, kielellinen ja kulttuurinen yhdenmukaisuus kansallisvaltion kansalaisuuteen. Maahanmuuttajien määrän lisääntyessä kysymys suomalaisuudesta enemmänkin sitoutumisena samaan poliittiseen ja lainsäädännölliseen järjestelmään nousee haastamaan vanhan ajattelutavan. Tältä osin suomalaisen nationalismin modernisoituminen näyttää kuitenkin sangen hitaalta.

⁹ Vuosituhannen vaihteessa ulkomaan kansalaisten määrä oli Suomen väestöstä 1,7 prosenttia, mutta määrä nelinkertaistui 1990-luvun aikana. (Horsti 2002, 351.)

Suomalaisuuden muutos

Joukkoviestintä on kytkeytynyt jo varhain kansallisvaltioiden syntyyn ja kehitykseen siinä merkityksessä, jota on usein kuvattu Benedict Andersonin (1981) käsitteiden, kuviteltujen yhteisöjen ja anonyymien solidaarisuuden avulla. Kansallisvaltion alueella ihmiset eivät luonnollisesti tunne kaikki toinen toisiaan, mutta he tuntevat kuitenkin yhteenkuuluvuutta; kansallinen joukkoviestintä on rakentanut kollektiiviselle identiteetille tyypillisiä sisäryhmän ja ulkoryhmien ominaisuuksia ja eroja (tällaisia me olemme, näin erotumme muista) sekä rakentanut juonia siitä, mistä tulemme ja mihin menemme. Jos identiteetti ymmärretään tarinaksi, jonka kerromme itsellemme ja muille itsestämme, joukkoviestintä on tuon tarinan ja sen uusien käänteiden uskollinen kirjuri ja myös uutta luova synnyttäjä. Samalla se synkronoi yhteistä aikaa ja tärkeiksi koettujen kysymysten agenda.

Suomessa joukkoviestinnän ja kansallisvaltion suhde on ollut poikkeuksellisen tiivis. Kuvaavaa on, että suomalaisen yhteiskunnan organisoituminen, esimerkiksi puoluelaitoksen synty ja varhainen kehitys, toteutui käytännössä osin sanomalehdistön leviämisenä eri kaupunkeihin. Nuorena, itsenäisessä Suomessa lehdistö omaksui laajasti kansakuntaa kasvattavan opettajan roolin (tätä on olla suomalainen), ja Yleisradio otti alusta lähtien selvästi ja suunnitelmallisesti saman tehtävän omakseen. Koko Suomen itsenäisyyden ajan keskeinen identiteettipolitiikan ongelma on ollut suhde Venäjään ja Neuvostoliittoon.

Neuvostoliitto on selvästi hallinnut Suomen kansainvälisestä roolista käytyä mediakeskustelua koko sodanjälkeisen jakson aina 1990-luvun alkuun saakka. Kvantitatiivisen sisällönanalyysin keinoin on havaittavissa (Luostarinen & Suikkanen 2004), että Neuvostoliiton kadotessa ja vaihtuessa Venäjäksi 1990-luvun vaihteessa, suomalaisen journalismin kiinnostus naapurimaata kohtaan romahtaa ja muuttuu laadullisesti aivan erityyppiseksi.¹⁰ Kriittiset sävyt, joita vielä vuosina 1945–48 esiintyi jonkin verran, mutta jotka pitkälti katosivat 40 vuodeksi, nousivat ensimmäisen kerran vallitseviksi 1990-luvun alussa. Siitä eteenpäin Venäjää koskeva kiinnostus on vaihdellut ”normaalilla” tavalla Venäjän sisäisen poliittisen ja taloudellisen tilanteen tai maan omien toimien mukaan (esim. Tshetshenian kaksi sotaa). Suomalaisen median kiinnostus Venäjää kohtaan ei 1990-luvulla oleellisesti noussut, vaikka toimintamahdollisuudet maassa oleellisesti paranivat neuvostokauteen verrattuna.

Suomalaisen identiteettikeskustelun näkökulmasta Neuvostoliiton/Venäjän painoarvo näyttäisi olleen varsin suuri 1970-luvulla, erityisesti vuoden 1975 ETY-kokouksen aikaan. Urho Kekkosen kaudella lanseeratut rauhantahtoisen puolueettomuuspolitiikan, ystävyysuhteiden sekä idän ja lännen välisen sillanrakennuksen termit ja metaforat olivat joukkoviestinnässä keskeisiä Suomen kansainvälistä toimintaroolia kuvaavia määreitä. 1980- ja 1990-luvuilla, Kekkosen kauden päätyttyä, identiteettipuheen painopisteet vaihtelevat taajaan. 1980-luvun jälkipuoliskon nopean kasvun vuosina taloudellinen menestys (”Euroopan Japani”) nousee esiin. Vuoteen 1989 ajoittunut talvisodan alkamisen 50-vuotispäivä nosti esiin (Neuvostoliiton jo selvästi

¹⁰ Luostarisen ja Suikkasen tutkimuksessa analysoitiin 1213 kansallisesti merkittävään juhlapäivään tai tapahtumaan liittyvää juttua kahdeksasta suomalaisesta sanomalehdestä vuosina 1945–1995.

heikkennyttyä) voimakkaan sota-ajan muistojen renessanssin, jota jatkui useampien vuosien ajan. Tätä jaksoa on verrattu (muiden) Neuvostoliiton vallan alta vapautuneiden maiden haluun rehabilitoida tiettyjä historiansa osia; Suomen osalta voitaneen puhua aiemmin julkisuudesta poissa olleen avoimen patriotismin noususta median suomalaisuuspuheen keskiöön. 1990-luvun alkupuolen lama suuntasi huomion Suomen sodanjälkeisen historian pysyvään ja myös identiteetikysymysten kannalta keskeiseen teemaan: hyvinvointivaltioon, sen rakentamisen tai säilyttämisen ehtoihin ja sisältöön. Vuoden 1994 EU-kansanäänestyksen myötä nousi esiin suomalaisuuden ja eurooppalaisuuden suhde uudella intensiteetillä, ja 1990-luvun loppupuoliskon taloudellinen nousu siivitti uudelleen taloudelliseen kasvuun ja teknologiaan liittyvää kansallista ylpeyttä.

Aiemmin ulkopoliittisessa puheessa ja myös mediassa hyvin suosittu silta-metafora Suomen asemasta on sinänsä kiintoisa yritys antaa positiivinen merkitys sille, että Suomi joutui elämään kylmän sodan maailmassa ns. harmaalla vyöhykkeellä. Kun maa ei voinut tai halunnut kuulua kummankaan suurvallan leiriin, omaa identiteettiä rakennettiin välissä olemisen varaan. Silta-metaforasta ei luovuttu tyystin 1990-luvullakaan, mutta erityisesti vuoden 1995 EU-jäsenyyden myötä sillan alkupää siirrettiin mediassa näytävästi Suomen itärajalle: Suomi oli visusti länttä.

Vaikeammin todennettavia, mutta yhteiskunnallisen muutoksen ja uudistumiskyvyn näkökulmasta ehkä kiinnostavimpia, ovat kysymykset suomalaisuuden ominaispiirteiden muutoksista identiteetipuheessa. Oletettavaa on, että erityisesti ”hiljaisen suomalaisen” stereotypia joutui kulttuurisen viiveen ja talouden vaatimusten törmäyskurssille. Laajemmin kyse oli agraariseen suomalaisuuteen tai ”metsäläisyyteen” liitetyistä stereotypioista, joita 1980- ja 1990-lukujen kuluessa tutkittiin vilkkaasti ja joista keskusteltiin taajaan mediassa (esim. Luostarinen 1997, Peltonen 1996, Ruuska 2002). Stereotyyppien käytön kriitikot katsoivat niiden asettavan turhia rasitteita suomalaisten menestykselle kansainvälisessä vuorovaikutuksessa – stereotyyppioilla on kuitenkin taipumus muuttua osin sosiaalisiksi tosiasioiksi ihmisten kokiessa niiden mukaisen käyttäytymisen hyväksytyksi tai normin mukaiseksi. Kyseisten piirteiden puolustajat kokivat, että taistelun ytimessä oli kysymys oikeudesta itsenäiseen elämäntapaan tai ulkoa ohjattujen vaatimusten hyväksyminen. Nuoremman sukupolven osalta kiista lienee merkityksetön.

Merkittävä suomalaisuuspuheeseen 1980- ja 1990-luvuilla vaikuttanut seikka on maan sisäisten poliittisten vastakohtaisuuksien lieventyminen. Voimakkaan oikeisto-vasemmisto-jaon aikaan suomalaisuuden yhdistävät tekijät saatettiin kiistää ja relativoida suhteessa luokkajaon ja poliittisten näkemyserojen merkitykseen. Kun suomalaisuutta koskevat stereotypiat ja kertomukset kansainvälistymisen myötä menettävät tiheyttään – uskoa voimakkaaseen erityislaatuisuuteen –, ne samalla myös yhdenmukaistuvat poliittisen kirjon eri päissä. Rajujen poliittisten taistelujen sijasta 1980- ja 1990-luvuille on tyypillistä suhteellisen laaja ulko-, puolustus- ja talouspoliittinen konsensus, jolloin juuri ”pienen maan yksituumaisuus” saa sijaa myös siinä tavassa, jolla media rakentaa suomalaisuutta.

Suomen sisäisessä elämässä median rooli ihmisten oman identiteetin rakentamisessa muuttuu vuosina 1980–2000 selvästi merkitystään. Tarkastelujakson alkuosassa elettiin vielä osin poliittisen lehdistöjärjestelmän kautta, jolloin mediavalinnat olivat osa

elämäntavan kokonaisuutta: tamperelainen sosialidemokraattisen Kansan Lehden tilaaja saattoi ostaa tavaransa Voiman osuuskaupasta, kannattaa TUL:n seuroja, tallettaa rahansa STS-pankkiin jne. Jo 1980-luvun kuluessa tällaiset elämäntavan ja sitoutumisen kokonaisuudet pitkälti katoavat ja yli kaikkien merkittävien puoluerajojen yleisönsä hakevat mediat pyrkivät siivoamaan ryhmäkuntaisuuden merkkejä sisällöstään muuttaen valikoimaansa muistuttamaan identiteettien sekatarvakauppoja, joissa kaikille yleisöryhmille olisi jotakin tarjolla.

Tultaessa tarkastelujakson loppupuolelle niin suomalaisuuden kuin kansallisenkin median merkitys ihmisten identiteettikonstruktioissa kyseenalaistuu. Yhtä hyvin talouselämän, virkakoneiston kuin kansalaisjärjestöjenkin kautta ihmiset kiinnittyvät yhä tiiviimmin ylikansallisiin organisaatioihin ja yhteisöihin. Yritysten kansainvälistyminen, EU-jäsenyys ja internetin mahdollistama, helppo rajat ylittävä yhteisöllisyys, voivat johtaa tilanteeseen, jossa ihmiset kokemuksellisesti enemmänkin ”asuvat Suomessa” kuin ”ovat suomalaisia”. Median roolissa tällainen muutos merkitsisi kansallisten instituutioiden seuraamisen vähenemistä ja keskittymistä yhtäältä paikallistasolle ja toisaalta kansainvälisiin kysymyksiin.

Keskustelu ja kansalaisuus

Journalismia koskevassa normatiivisessa keskustelussa korostetaan usein median roolia tiedonvälittäjänä ja vallanpitäjien kriittikkona, neljäntenä valtiomahtina; näihin tavoitteisiin olisi pyrittävä ja päästävä. Ehkä hieman harvinaisempi, mutta erityisesti 1990-luvulla esiin noussut näkökulma on journalismin rooli julkisen keskustelun mahdollistajana ja kannustajana. Tästä näkökulmasta on journalismiin suunnattu kritiikkiä, jonka mukaan se puhuttelee yleisöään enemmänkin passiivisina vastaanottajina ja yhteiskunnan tapahtumien sivustaseuraaajina (*audience*) kuin aktiivisina asiakysymyksistä keskustelevalina ja niihin vaikuttavina kansalaisina (*public*). Tämän erottelun pohjalle on pyritty tuomaan suomen kieleen vastaava käsite-ero yleisön ja *julkison* välille (Pietilä 1999).

1990-luvun jälkipuoliskolla aihepiirin keskustelua viritti Yhdysvalloista Suomeen rantautunut ns. kansalaisjournalismin liike (*public journalism*), jonka hengessä on toimintaa uudistettu melko monessa suomalaisessa joukkoviestimessä (esim. Kunelius & Heikkilä 1996; Heikkilä 2001; Heikkilä & Kunelius 2003). Kansalaisjournalismi on usein ymmärretty journalismin lähdejärjestelmän painopisteen muuttamisena; erilaisten eliittilähteiden sijasta olisi pyrittävä kuuntelemaan enemmän ns. ”tavallisten ihmisten” ongelmia ja toiveita ja rakennettava esimerkiksi vaaliuutisoinnissa tärkeimmät teemat ihmisten arkisen kokemuksen, ei puolueiden markkinointivalintojen varaan. Hieman laajemmin taustalla voidaan nähdä koko poliittisen järjestelmän kritiikkiä, jossa edustuksellisen demokratian ja uutisjournalismin katsotaan toimivan puutteellisesti: journalismi lähinnä välittää kansalaisille eliitin sisäisiä keskusteluja ja sen tekemiä päätöksiä, mutta ei tarjoa mahdollisuutta aktiiviseen osallistumiseen muuten kuin äänestäjän roolissa. Kansalaisjournalismin olisi määrä toimia toisin, yhteiskunnallisiin prosesseihin rohkeasti mukaan menen, kansalaisten julkiseksi voimavaraksi asettuen ja yhteiskunnan eri tasojen ja ryhmien sisäistä ja välistä dialogia järjestäen.

Journalismin dialogisuus liittyy kysymyksiin, joihin usein viitataan Suomessa toteamalla, että maassa ei ole kunnan keskustelua tai että Suomi on ”yhden totuuden maa”. Julkisuudessa käytävän keskustelun puute tai kokemus sen puuttumisesta voi johtua monista eri asioista: julkiselle keskustelulle ei ole foorumeita, keskusteluun pääsyä on voimakkaasti rajoitettu tai keskustelu ei motivoi, koska sillä ei ole todellista vaikutusta päätöksentekoon. ”Yhden totuuden maa” saattaa viitata yhtäältä eliittien tapaan ja mekanismeihin rakentaa sisäinen konsensus keskeisissä kansallisissa kysymyksissä tai toisaalta median keskinäiseen yhdenmukaisuuteen ja tapaan karsia vaihtoehtoiset tai valtavirralla vastakkaiset näkemykset pois julkisuudesta.

Suomalaista mediajärjestelmää tarkasteltaessa voidaan löytää perusteita sekä väitteille keskustelevuudesta että keskustelemattomuudesta. Keskustelulla ei tule ymmärtää vain esimerkiksi yleisönosastoissa esitettyjä puheenvuoroja, vaan myös journalismin eri juttutyypeissään juttujen lähteille tarjoamia puheenvuoron tilaisuuksia sekä journalismin omia kommentteja ja kannanottoja. Yhtäältä on perusteita olettaa, että suomalaisen journalismin myönteisenä puolena voidaan pitää julkisuuksien sosiaalista heterogeenisyyttä ja kansalaisten varsin hyvää kompetenssia osallistua keskusteluun: Tietoisesti julkisuudesta esimerkiksi poliittisin perustein pois rajattuja ihmisryhmiä on melko vähän (vielä 1970-luvulla selvästi enemmän, esim. Lehto 2002, 81), eivätkä koulutukselliset ja kielitaidolliset rajat luo yhtä suuria esteitä keskusteluun osallistumiselle kuin monissa muissa maissa. Jos viestimien omaa kantaa kysyttäisiin, ne todennäköisesti kertoisivat julkaisevansa suurin piirtein kaiken jotenkin tolkullisen ja muita loukkaamattoman mielipiteellisen aineiston, jota toimitukseen tarjotaan. Televisio ja radio asettavat hieman korkeampia esiintymistaidon vaatimuksia haastateltavilleen, mutta samalla painoviestintää luontevamman mahdollisuuden näkemysten samanaikaiselle kohtaamiselle ja vuorovaikutukselle. Oletamme, että kysyttäessä myös näissä välineissä valitettaisiin enemmänkin uusien, vaihtoehtoisten ja kriittisten mielipiteiden ja keskustelupuheenvuorojen puutetta kuin niiden ylitarjontaa.

Myös keskustelevuuden puutetta voidaan perustella monin argumentein. Esimerkiksi Suomen EU-jäsenyyttä koskevan kansanäänestyksen ympärillä käydyn keskustelun tarkastelussa voidaan havaita, että journalismin lähdejärjestelmä toimi hieman spiraalinomaisesti yksien tappioksi ja toisten eduksi. Kun jäsenyyden vastustajat olivat pääosin eliittiryhmien ulkopuolisia ja niiden aiempi lähdeauktoriteetti oli vähäinen, julkisuus leimasi tämän ryhmän tietynlaisiksi ”kylähulluiksi”. (Kivikuru et al. 2002.) Tämä leima saattoi vaikuttaa sekä median omiin lähdevalintoihin että niihin ihmisiin, jotka potentiaalisesti olisivat voineet osallistua keskusteluun; leimautumisen pelko saattoi houkutella pysymään poissa julkisuudesta. Vastaavasti jäsenyyden kannattajien vakiintunut ja korkeampi lähdeauktoriteetti tuotti laadullisesti sellaista julkisuutta, joka saattoi houkutella esiin myös tavallisesti kantansa yksityisasiana pitäviä. Keskustelun periaatteellinen mahdollisuus ei siten realisoidu, jos osa keskustelijoista kokee tai epäilee joutuvansa vähäteltyyn asemaan. EU-kansanäänestyksen tapauksessa median oma, varsin selkeä kanta jäsenyyden puolesta oli omiaan ruokkimaan epäilyjä.

Journalismin keskustelevuutta on osin mahdollista arvioida tarkkailemalla niitä ihmisiä ja instituutioita, jotka saavat äänensä kuuluville journalismin julkisuudessa. Toinen tarkastelun näkökulma on se keskustelu, vuorovaikutus ja vuoropuhelu, jota eri lähteiden välille kehittyä tai se aktiivisuus, jolla viestin itse pyrkii nivomaan näkemyksiä ja kannanottoja kokonaisuuksiksi, tuo mukaan keskustelulle käyttökelpoista

tietoa, kutsuu peliin uusia puheenvuoron käyttäjiä ja kysyy erilaisia vasta- ja jatkokysymyksiä – kaikkiaan: virittää yleisöään kohti julkisesti aktiivista kansalaisuutta (esim. Pietilä 2001; Pietilä & Sondermann 1994; Ridell 1999). Tällaista tutkimusta on kuitenkin vielä melko vähän saatavilla.¹¹ Voidaan arvioida, että suomalaiseen poliittiseen ja hallintokulttuuriin kuuluu vissi kovakorvaisuus sellaisia keskustelunavauksia kohtaan, jotka eivät ole suunnaltaan toivottuja. Jos valta vaikenee, kysyjä luopuu. Selkeästi yksilöityjen väitteiden tai syytösten osalta eri organisaatiot turvautuvat tiedottajiinsa, joiden ”viran puolesta” viestimiin välitettyjä kannanottoja voidaan pitää julkisena keskusteluna vain osittain.

Yleisön näkökulman korostuminen journalismissa johtuu osittain paljon yksinkertaisemmista syistä kuin osallistuvan tai ns. deliberatiivisen, julkista harkintaa rohkaisevan demokratiakäsityksen suosimisesta (Nieminen 1998). Kyse on paljolti sanomalehdistön levikkikehityksestä, joka on ollut 1990-luvun alusta lähtien laskeva. Kehitykseen on reagoitu ns. lukija- tai yleisölähtöisen journalismin konseptilla, jossa keskeistä on yleisön mieltymysten ja elämäntavan tutkiminen ja sisällön suunnittelu vastaamaan odotuksista näin luotua kuvaa. On mahdollista kysyä, ovatko yhtäältä kansalaisuuden ja julkisuuden näkökulmasta lähtevät uudistukset ja toisaalta yleisölähtöisyyden konsepti perustavoitteiltaan kuitenkin samansuuntaisia, vaikka ne ajoittuvatkin samaan lehdistön kehitysjaksoon, pyrkivät kumpikin journalismin elinvoimaisuuden parantamiseen ja yleisösuhteen vankistamiseen ja vaikka niissä on käytännössä yhteisiä sisällöllisiä piirteitä (esim. arjen ja kansalaisten agendan korostuminen).

Yhteiskunnallisen muutoksen näkökulmasta on varsin merkityksellistä, kuinka journalismin keskustelevuus sekä sen aktiiviselle kansalaisuudelle tarjoama julkinen foorumi kehittyvät. Parhaimmillaan journalismi voi toimia keskinäisen tuntemisen ja kollektiivisen oppimisen näyttämönä, jossa kyetään kehittämään pelkäästä kompromissista eteenpäin meneviä ratkaisuja. Pahimmillaan kyse on stereotyyppien ja ennakkoluulojen lietsonnasta, joka lukkiuttaa erilaisten väestöryhmien näkemykset toisistaan ja estää erilaisesta yhteiskunnan kokemisesta nousevan neuvottelun ja keskustelun.

4 UUTISAGENDOJEN MUUTOKSET: LÄHTÖJUTTUANALYYSI

Miten uusi muuttuu uutiseksi?

Journalismin yksi keskeisimmistä vaikutuksista yhteiskunnassa on *agenda setting* eli päiväjärjestyksen luominen. Maxwell McCombs ja Donald Shaw tutkivat Yhdysvaltain vuoden 1968 presidentinvaaleja selvittääkseen vaikuttivatko tiedotusvälineet siihen, mitä aiheita suuri yleisö piti tärkeinä ja mielenkiintoisina. Heidän tulkintansa mukaan joukkoviestinten päiväjärjestys määräsi pitkälti ihmisten puheenaiheet. Myöhemmin

¹¹ Syksyllä 2003 valmistui ensimmäinen alan väitöskirja, Esa Reunasen Tampereen yliopistoon tekemä ”Budjettijournalismi julkisena keskusteluna”.

McCombs ja muut tutkijat ovat havainneet myös sen, että joukkoviestimet seuraavat toistensa sisältöjä ja agendan asetteluja. (Rosenberg 1998, 110–115, Mörä 1999, 117–120.)

Etenkin kansainvälisten ja kansallisten uutistoimistojen merkitystä joukkoviestinten agendan luojina on pidetty suurena (Ks. esim. Rantanen 1998, 44–52). Rosenberg huomauttaa, että yhteiskunnan eri sektorit vaikuttavat toisiinsa, eikä viestinten päiväjärjestyksen muotoutuminen ole irrallaan poliittisesta kentästä ja poliittisista agendoista (Rosenberg 1998, 114). Anu Kantolan mukaan ”viestimillä voi olla paljon valtaa siihen, mistä asioista puhutaan (...) medioilla on eräänlaista työjärjestys- tai esittelijävaltaa, mutta ei suoraa päätöksentekovaltaa, koska päätökset tehdään muodollisissa instituutioissa” (Kantola 2002, 268). Keskeistä *agenda setting* -tarkastelussa on ottaa selville, mistä mediassa puhutaan ja mistä vaietaan, mutta myös painotukset ovat tärkeitä.

Journalismille on tyypillistä, että kiinnostuksessaan kaikkea uutta kohtaan se nostaa esiin erilaisia ilmiöitä, yhteiskunnallisia kysymyksiä sekä sosiaalisia ja teknologisia innovaatioita jo hyvin varhaisessa vaiheessa. Periaatteessa toimittajan tulisi työskennellä jatkuvasti herkistyneenä kysymykselle: Mikä tässä on uutta? Käytännössä riippuu hyvin pitkälle toimittajien ja toimitusorganisaatioiden havaintokyvystä ja lähdeverkostosta, missä vaiheessa ne saavat selville tai tulevat tietoisiksi uusien ilmiöiden, kysymysten, tyylien, innovaatioiden jne. olemassaolosta. Toinen ongelma on sen arviointi, missä asioissa on todellista tulevaisuuden potentiaalia ja mitkä ovat enemminkin päivänperhosia. Esimerkiksi kansainvälisten tapahtumien uutisoinnissa osoittaa erityistä ammattitaitoa oivaltaa uutistoimistojen suuresta pikku-uutisten tulvasta sellaiset tiedot, joiden voidaan perustellusti olettaa olevan alkua suuremmille prosesseille.

Erilaisten ilmiöiden ja innovaatioiden löytäjänä, julkisuuteen nostajana ja levittäjänä journalismi ei luonnollisesti ole pyyteetön sivustaseuraaja. Se on kiinnostunein niistä asioista, joilla on erityistä huomioarvoa yleisön näkökulmasta ja se vierastaa moraalisesti epäselviä, arkijärjen näkökulmasta vieraita ja monimutkaisia aiheita, joita ei voi visualisoida eikä henkilöidä. Media voi myös itse olla kaupallisesti tai poliittisesti osallinen prosesseissa, jotka herkistävät ja motivoivat sen seuraamaan ja tunnistamaan tiettyntyyppisiä innovaatioita.

Se seikka, että journalismi jo varhaisessa vaiheessa havaitsee jonkin trendin tai kehitysmässä olevan asian, ei vielä merkitse ilmiön läpimurtoa laajempaan tietoisuuteen.

Pieni empiirinen ekskursio: Helsingin Sanomien lähtöjuttujen agenda

Jotta edellä sanottu kiinnittyisi journalismin konkreettiseen sisältöön hieman paremmin, etsimme pienen empiirisen näytteen kotimaisen journalismin sisällöistä vuosina 1982–2000. Näyte ei tarjoa mahdollisuuksia yleistämiseen. Tavoitteena on havainnollistaa esimerkkiaineiston avulla joitakin sellaisia journalismin piirteitä, joilla on merkitystä yhteiskunnallisen muutoksen kannalta. Uutisaihe on päässyt median agendalle vasta, kun sitä käsitellään lehden pääkirjoituksissa ja etusivuilla tai tv:n

uutislähetyskessä ja sitä seuraavissa ajankohtaislähetyksissä. Selvin merkki uuden aiheen noususta uutisagendalle on sen nouseminen lehden tai tv:n uutislähetksen pääjutuksi eli lähtöjutuksi. Helsingin Sanomia on tavattu pitää tärkeänä suomalaisen uutisagendan luojana (Suhonen 1994, 70–71).¹²

Pienen empiirisen ekskursiomme kohteena olivat Helsingin Sanomien premiäarisivujen sekä taloussivujen lähtöjutut noin kymmenen vuoden välein (1982, 1990, 2000) sekä syvimpänä lamavuonna 1993. Premiäari- ja taloussivujen lähtöjuttuja analysoitiin yhteensä 192 (96+96)¹³. Lähtöjutulla tarkoitetaan tässä yhteydessä Helsingin Sanomien premiäarisivulla näyttävimmän paikan saanutta (isoin otsikkokokoko ja sijoitettu sivun yläreunaan) sisäsivujen juttuvinkkiä. Taloussivun lähtöjutulla tarkoitetaan talousosaston aavaussivulla näyttävimmän paikan saanutta juttua.

Lähtöjuttuanalyysin mukaan ulkomaan aiheet hallitsivat aina lama-ajan vuosiin asti Helsingin Sanomien uutisagendaa. Vielä vuonna 1990 ulkomaan uutisten aiheet nousivat näyteaineistossa useammin HS:ssa lähtöjutuiksi kuin kotimaan uutiset. Käännä näkyi vuonna 1993, ja vuonna 2000 Helsingin Sanomien uutisarvostus oli niinkään selvästi kotimaan aiheissa. Uutisagendan muutoksen tarkempi erittely vaatisi kuitenkin lisää empiiristä aineistoa.

Helsingin Sanomat ei näytteemme mukaan kyennyt 1980-luvun lopussa ennakoimaan kovin hyvin alkavaa talouslammaa. Vaikka taloustoimitus seurasi varsin tarkasti laman ensi merkkejä, varoittavat talousjutut eivät yltäneet ainakaan tarkasteluajanjaksojen aikana lehden pääuutisiksi. Silmiinpistävää on, että laman aattona vuonna 1990 lehden lähtöjutuksi ei tarkasteluajanjaksojen aikana noussut yhtään kotimaan talousaihetta. Lähtöjutun arvoisiksi talousjuttuja alettiin noteerata vasta laman aikana. Tämä ei tietenkään ollut taloustoimittajien päätös, vaan lehden uutispainotuksista vastanneiden toimitussihteereiden, toimituspäälliköiden ja päätoimittajien.

Toisaalta alkuvuonna 1990 Suomessa oli yleisesti yhä vahva usko tulevaisuuteen ja etenkin valtiovarainministeri Erkki Liikasen puheisiin. Tämä näkyi kiinnostavasti esimerkiksi helmikuussa julkaistussa pääkirjoituksessa:

Valtiovarainministeri Erkki Liikanen piirtää ministerikautensa päätteeksi onnellisen lopun kansantaloutta vaivaavaan ylikuumenemiseen. Kaikki sujuu kuin hyvissä saduissa on tapana: kärsimysten kautta päästään parempaan tulevaisuuteen. Valtiovarainministeriö uskoo Suomen talouskehityksen lähtevän tasapainottumaan tänä vuonna. Tärkeimmät suuret kehittyvät Liikasen ja ylijohdaja Sixten Korkmanin mukaan oikeaan suuntaan ja aika sopivassa määrin. (HS 16.2.1990, s.A2)

Toisaalta samassa HS:n pääkirjoituksessa esitettiin myös varoituksen sanoja:

¹² Yhtä lailla tv:n pääuutislähetykset sekä iltapäivä- ja aikakauslehdet kilpailevat päivän kiinnostavimmista uutisista. Lehtitekstejä ja kuvia on kuitenkin helpommin saatavilla tutkimuskäyttöön kuin esimerkiksi tv:n pääuutislähetksiä. Tämä on varmasti omalta osaltaan vaikuttanut siihen, että lehtijournalismia on tutkittu selvästi enemmän kuin tv-journalismia.

¹³ Lehtiä valittiin analysointiin sattumanvaraisesti, mutta tasaisin väliajoin siten, ettei yksikään kriisi, muu uutistapahtuma tai vuodenaika päässyt liiaksi vaikuttamaan tuloksiin. Lähtöjutut otettiin seuraavilta päiviltä: 2.1., 15.1., 3.2., 16.2., 4.3., 17.3., 5.4., 18.4., 6.5., 19.5., 7.6., 20.6., 8.7., 21.7., 9.8., 22.8., 10.9., 23.9., 11.10., 24.10., 12.11., 25.11., 13.12. ja 27.12.

Nyt kansainvälisen talouskehityksen uskotaan vain lievästi hidastuvan tänä vuonna. Suomi itse aiheutettuine inflaatioineen ja ylikuumenemisineen joutuu kovempaan kurimukseen. Maan talous käännetään jälleen kerran pääosin rahapolitiikalla eli kovalla korolla. Valtiovarainministeriön itsetyytyväisyys on kerettiläistä, sillä sen toimet eivät ole riittäneet hillitsemään ylikuumenemistä. Korkeus on puolestaan raaka ase. Se voi olla myös arvaamaton ja tehdä kovempaa jälkeä kuin on tarkoitus. Niinhän on monessa suhdannekäänteessä tapahtunut.

Ulkomaan uutisten pitkäaikaista lähtöjuttuhegemoniaa selittävät varmasti Itä- ja Keski-Euroopan suuret poliittiset muutokset 1980-luvun lopussa ja 1990-luvun alussa. Etenkin Neuvostoliiton sisäpolitiikan muutoksia seurattiin Suomessa tarkasti. Monilla joukkoviestimillä oli Moskovassa oma kirjeenvaihtaja tai avustaja 1980- ja 1990-lukujen vaiheissa. Tuolloin Moskovassa oli enemmän suomalaisia toimittajia kuin koskaan ennen tai sen jälkeen. Tämä johtui muun muassa siitä, että ensimmäistä kertaa Moskovassa saattoi tehdä journalistista työtä ilman virallista akkreditointia toimittajaksi.

Neuvostoliiton sisäpolitiikkaa seurattiin Helsingin Sanomien etusivuilla tarkemmin kuin Suomen talouden kehitystä, ja ehkä tämän takia monet kansalaiset ja etenkin nuoret tulkitsivat väärin Suomen talouslaman suurimmaksi syyksi nimenomaan Suomen Neuvostoliiton kaupan romahtamisen (ks. esim. Aslama, Kivikuru & Valtonen 2002, 224).

Esimerkiksi 8.7.1990 HS:n etusivun kaksi tärkeintä uutista olivat Neuvostoliitto-aiheisia: ”Gorbatsšov esti Nkp:n johdon yksilöarvioinnit, pääideologi Vadim Medvedev sai ’punaisen kortin’” ja ”Ongelmat pahenevat NL:n maataloudessa”. Vasta kolmantena juttuna oli Suomen talouden ongelmiin liittyvä aihe: ”Kuinka kauan kallis markka pitää pintansa?” Sitä ei ollut luokiteltu edes uutisaiheeksi, mistä kertoo ohuempi otsikkotyyppejä. Toisaalta myös muut ulkomaan aiheet, kuten Lähi-idän kriisi, syrjäyttivät helposti talouslammaa ennakoivat uutiset.

Helsingin Sanomien etusivun ulkomaan lähtöjuttujen tarkempi erittely vahvistaa aikaisempia tutkimustuloksia, joiden mukaan negatiiviset aiheet korostuvat ulkomaan journalismissa. Hieman pelkistäen voidaan sanoa, että ulkomaan kriisien määrä Helsingin Sanomien uutisetusivulla on ollut melkein vakio 1982, 1990, 1993 ja 2000. Kivikurun (1998, 205) mukaan ”ulkomaan uutisointi on astetta vahvemmin rutinoitunut niin lähteiden käytöltään kuin toimintaperiaatteiltaan kuin moni muu journalismin lohko”. Hänen mielestään ulkomaan uutisten genreen kiinnittyy astetta muodollisempi uutiskriteerien kimppu kuin kotimaan uutisiin: ulkomaan uutinen on sekä muodoltaan että sisällöltään varsin stereotyyppinen.

Sotia, onnettomuuksia ja muita ihmishenkiä vaativien kriisien lisäksi Helsingin Sanomien etusivun ulkomaan pääjutut kertoivat 1982, 1990, 1993 ja 2000 varsin tasaisesti, mutta koko ajan suhteellisesti vähenevästi kansainvälisestä politiikasta ja eri maiden sisäpolitiikasta. Kansainväliset talousaiheet sen sijaan lisääntyivät koko ajan tarkasteluajanjaksojen aikana.

Ero kotimaan ja ulkomaan uutisten välillä on kahdenkymmenen vuoden aikana myös pienentynyt. Viimeistään Euroopan Unionin jäsenyys (1995) kansainvälisti suomalaisen journalismin. Ulkomaan uutiset alkoivat sekoittua kotimaan uutisiin eikä yksikään

uutisosasto voinut enää välttyä EU-uutisilta. Myös monet lähialueuutiset on jo vuosia luokiteltu useissa joukkoviestimissä kotimaanuutisiksi: ne löytyvät kotimaanosastoilta ja niiden tekemisestä vastaavat pääasiassa kotimaantoimittajat.

Talous hivuttautuu agendalle

Talousaiheiden lisääntyminen Helsingin Sanomien lähtöjuttuina 1990-luvun kuluessa vahvistaa aiempia havaintoja talousjournalismin merkityksen kasvusta. Potentiaalia olisi kuitenkin ollut jo aiemmin. Tämä käy ilmi esimerkiksi taloussivujen lähtöjuttujen analyysistä.

Yleinen käsitys on, että vaikeneminen tai keskustelemattomuus leimasi pääomamarkkinoiden vapauttamista 1980-luvulla. Yleisradion taloustoimittaja Risto Johnson muisteli 1990, että keskustelu ”harmaista rahamarkkinoista” olisi kuitenkin alkanut jo 1970-luvun lopussa (Johnson 1990, 66). Suppea empiriamme Helsingin Sanomien talousuutisista kertoo samaa. Sen mukaan lehdessä keskusteltiin varsin vilkkaasti esimerkiksi lyhyen rahan markkinoista jo keväällä 1982. Taloustiistain juttupaketti (16.2.1982, s. 21) ”harmaan rahan” markkinoista Suomessa ja maailmalla on kiinnostava. Jutun otsikkona oli ”Harmaat rahat kiertävät valvonnan ja verotuksen”. Toimittaja kirjoitti jutussaan, että ”vaikka harmaan rahan liikuttelussa ei suoranaisesti rikotakaan lakia, niin ainakin sen kiertämisestä voidaan puhua”. Lyhyen rahan markkinat olivat jutun mukaan alkaneet maailmalla 1970-luvulla, kun suuret öljy- ja autoyhtiöt alkoivat sijoittaa varojaan entistä tuottavammin. Vaikka toimittaja pyrki jutussaan moralisoimaan uutta käytäntöä, hän ei löytänyt yhtään lähdettä vahvistamaan epäilyjään esimerkiksi veronkierrosta. Suomen Pankin Rolf Kullberg totesi (16.2.1982), että harmaan rahan markkinat ovat jopa ”ehkä tervettä kehitystä”. Yhdyspankin Mika Tiivola paheksui Taloustiistain jutussa koko ”harmaan rahan” käsitettä ja halusi sen sijaan puhuttavan markkinarahasta. Kansallispankin pääjohtaja Veikko Makkonen totesi, että ”kun normaalit rahamarkkinat eivät ole mukautuneet uusiin vaatimuksiin, markkinavoimat ovat murtaneet esteet”.

1980-luvun alku näyttää olleen myös aikaa, jolloin Suomen talouden kansainvälistymisestä uutisoitiin vilkkaasti. Kansainväliseen talouteen erikoistunut taloustoimittaja Renny Jokelin haastatteli Suomen Pankin johtajaa Kari Narsia Torontossa syyskuussa 1982 IMF:n ja Maailmanpankin valuuttakokouksen yhteydessä. Nars kertoi, että ”Suomea pidetään tällä hetkellä maailmassa hyvänä sijoituskohteena ja Suomeen olisi luvassa jopa enemmän luottoa kuin mitä maa tarvitsee”. Nars sanoi myös, että Suomen maine oli noussut selvästi sen jälkeen, kun IMF:n ja Maailmanpankin kevätkokous oli pidetty Helsingissä. (HS 10.9.1982.) Kevään 1982 aikana monet yritysten kansainvälistymiseen liittyvät toimet joutuivat eri maiden viranomaisten syyniin. Valtio puuttui esimerkiksi konepajayhtiö Naviren myyntiin norjalaiselle Kvaernerille. HOP:n pääjohtaja Petterssonin mielestä Suomen Pankki kuitenkin ”puolusti vain meidän maamme etuja”. (HS 4.3.1982.) Aiemmin Ruotsin hallitus oli puuttunut Valmetin saamaan raitiovaunukauppaan. (15.1.1982.) Kone Oy oli ensimmäisiä ulkomaisia yrityksiä, jonka osakkeita alettiin noteerata Tukholman pörssissä. (HS 9.8.1982.) Kun Nokia hieman myöhemmin yritti samaa, se joutui Ruotsin pankkivaltuusmiesten arvioitavaksi ja sen pörssianomuksen käsittelyä aluksi lykättiin. (HS 25.11.1982.)

Ennätyksellisen syvää lamaa ennakoivia tietoja oli tarjolla Helsingin Sanomien lukijoille jo kevästä 1990, mutta niitä ei nostettu lehdessä näkyvästi esille. Neuvostoliiton kaupassa oli menty huonompaan suuntaan jo vuodesta 1987 (HS 2.1.1990) ja kesäkuussa (HS 7.6.1990) Etna varoitti ulkomaisen velkaantumisen kasvusta, mutta tällöinkin etusivulla oli vain pieni vinkki, ns. indeksi jutusta, vaikka se oli nostettu taloussivujen lähtöjutuksi. Lehden kolme tärkeintä juttua 7.6.1990 olivat: 1) ”Suomi tutki Kuolasta lähestyvää outoa pilveä”, 2) ”Ruoppaukset Tulliniemessä keskeytettiin” ja 3) ”Baker: Nato yhä USA:lle tärkein voima Euroopassa”. Toisaalta yritykset, esimerkiksi pankit, eivät aktiivisesti tiedottaneet negatiivisista uutisista, kuten luottojen toimitusmaksujen korotuksista (HS 22.8.1990).

Vuoden 1989 arvopaperimarkkinalaki vähensi ”taloussuutisskuppeja”, jotka olivat perustuneet ”syväkurkkujen” kertomiin uutisiin. Lain mukaan pörssiyhtiöiden on tiedotettava merkittävistä asioistaan pörssille ja samalla muuhunkin julkisuuteen sääntöjen mukaisesti niin, ettei kukaan voi saada tietoa ja päästä hyötymään siitä aiemmin kuin muut. (Korhonen 1998, 109.)

HS:n taloustoimittaja Johanna Korhonen on arvioinut, että taloustoimittajat sen enempää kuin muutkaan eivät ajoissa ymmärtäneet, miksi devalvaatiot ja viennin veto eivät laman aikana ja sen jälkeen auttaneet työttömyyteen. Suomen talouskeskustelussa painotettiin vain ulkoisen tasapainon näkökulmaa, jolloin monet sisäsyntyiset tekijät jäivät vähemmälle huomiolle. Kyse on myös lähdekäytännöistä. Taloustoimittajan on huomattavasti helpompi haastatella vientiyritysten tai Teollisuuden ja Työntajien keskusliiton johtajia kuin etsiä uusia erilaisia lähteitä. Näin vientiteollisuuden näkemykset jäävät helposti ainoiksi ja esimerkiksi kotimaisen kysynnän näkökulma putoaa jutuista pois. (Korhonen 1998, 108.) Korhonen ja Hannu Sokala tekivät vuonna 1993 ansiokkaasti selkoa lamaan johtaneista syistä, ja myös ennustivat osuvasti tulevaisuutta viisiosaisen juttusarjan viimeisessä osassa ”Suomi päätyi erheiden kierteeseen” (HS 16.3.1993):

Muutaman vuoden kuluttua Suomi on noussut historiansa syvimmästä lamasta. Vuosikymmenen alussa hallitsemattomaksi päässyt erheiden kierre tuntuu enää vain pahalta unelta. Tapahtuiko se todella? Meille? Kun nousukausi koittaa, Suomi on valmis tekemään uudelleen tutut virheet.

Lama-aika lisäsi eri joukkoviestinten panostusta taloussuutisointiin. MTV:n toimitusjohtaja Eero Pilkama totesi 50-vuotishaastattelussa Helsingin Sanomissa 3.2.1993:

Myös uutisiin MTV aikoo panostaa ja talousaiheet saavat lisävaltaa. Talous pyörittää tätä maata, jatkossa yhä enemmän. Seuraamme sitä tarkasti ja pyrimme taloussuutisissa sähköisten medioiden ykköseksi Suomessa.

Vuosi 2000 oli informaatioteknologiayritysten huippuvuosi. Ensimmäisiä merkkejä IT-toimialan vaikeuksista oli jo nähtävissä, mutta esimerkiksi New Yorkin pörssiä uhannut romahdus (HS 5.4.2000) ei vielä ollut lehden lähtöjuttuna, vaan tärkeämmäksi aiheeksi nousi Esko Ahon lomapäätöksen käsittely eduskunnassa. Pari viikkoa myöhemmin (18.4.) lehden lähtöjutuksi kuitenkin ylsi talousjuttu: ”Suursijoittajat harkitsevat osakesijoitustensa vähentämistä”. Kriittistä otetta IT-uutisointiin vaikeutti varmaankin

aluksi myös se, että kaikki maan johtavat mediatalot innostuivat itsekin sijoittamaan IT-bisnekseen, mukaan lukien Sanoma-WSOY.

Lama-ajan vaikutukset suomalaiseen työkuultuuriin näkyivät puolestaan joulukuun lähtöjutussa ”Puolet palkansaajista tekee ylitöitä – monet ilmaiseksi”:

Suomessa tehdään edelleen paljon ylitöitä korkeista työttömyysluvuista huolimatta. Yli puolet eli 52 prosenttia palkansaajista teki ylitöitä tämän vuoden elo-syyskuussa - - joka kymmenes palkansaaja ei saanut mitään korvausta ylimääräisestä puurtamisestaan. (HS 13.12.2000)

Uutisagendan raskaat kehykset ja hidas muutos

Edellä kuvatut esimerkit kertovat siitä, että journalismin uutisagendan muutokset ovat suhteellisen hidas prosessi, sillä järjestelmässä on monia konservatiivisuutta ylläpitäviä piirteitä. Pysyvyyttä ylläpitävät ensinnäkin yleisön odotukset: pyrkiessään riittävään kysynnän ennakoitavuuteen median on toimittava tavalla, jonka yleisö voi ennakoida. Television ohjelmakaaviot, sarjaohjelmat ja ohjelmaformatit, radion kanavaprofiilit sekä lehdistön osastojaot, vakiosisällöt ja pysyvät uutisarvostukset ovat esimerkkejä ennustettavuuden lisäämisen keinoista. Median on luotava yleisössään sitoutuneisuutta ja tottumusta; uutisten valinnan ja painottamisen kriteerit eivät voi muuttua nopeasti. Yleisön puolelta kyse on osin siitä, että median käyttö on nivoutunut tiiviisti päivittäisiin rutiineihin ja tuttujen mediasisältöjen tai -formaattien äkkinäinen vaihtuminen tuntuisi häiritsevältä ja arkista tasapainoa horjuttavalta. Esimerkiksi sanomalehtilakoista tehdyt tutkimukset osoittivat jo varhain, että journalismin kulutus ei perustu yksiselitteisesti tiedon uutuuteen, vaan myös turvallisuudentunteen saavuttamiseen: ihmiset haluavat tietää ympäristönsä tilan ja (mieluusti kiinnostavat, mutta rajalliset) muutokset ja saavuttaa siten tunteen maailman hallittavuudesta (Pietilä 1997, 196). Vaikka uutiset sinänsä muuttuvat, niiden aihepiirit ja muotokieli pysyvät varsin samankaltaisina.

Toinen pysyvyyttä aikaansaava tekijä on journalismin rutinoitu tuotantokoneisto, joka mahdollistaa kustannustehokkaan toiminnan. On hieman kärjistettyä sanoa, että uutisia syntyy sieltä, missä kamerat ovat paikalla. Käytännössä on kuitenkin niin, että tiedotusvälineet tarvitsevat uutistyössään ennustettavuutta oman tuotantokoneistonsa ja logistiikkansa vuoksi ja tasalaatuisen lopputuotteen turvaamiseksi.¹⁴ Mikäli tiedotusvälineet ovat investoineet jonkin aihepiirin uutisointiin (ns. *beat* eli vakiintunut uutisten keruun paikka kuten poliisiasema, oma kirjeenvaihtaja tai aluetoimittaja, erikoistoimittajan hankkiminen jne.), näitä aihepiirejä myös korostetaan uutisagendaa toteutettaessa. Esimerkiksi Lähi-idän merkitystä kansainvälisellä uutisagendalla selittää paitsi alueen ongelmien kiistaton globaali merkitys, myös se, että uutistoimistot ja eräät muut tiedotusvälineet ovat investoineet alueen tapahtumien seurantaan. Toimituksiin on vuosikymmenten aikana karttunut asiantuntemusta ja kontakteja alueen raportointiin.

¹⁴ Hyvän esimerkin tästä tarjoavat suomalaiset iltapäivälehdet, jotka tuotanto ja -jakelusyiden vuoksi valmistetaan valtaosin jo edellisenä päivänä ja jotka pyrkivät myös irtonumeromyynnissä tärkeiden ns. lööppiaiheiden hankinnassa mahdollisimman suureen omaehtoisuuteen ja riippumattomuuteen yhteisen uutisagendan vilkkaudesta tai rauhallisuudesta.

Median investoiminen talouden raportointiin on puolestaan osa nousevaa kierrettä, jossa median kiinnostus vastaa yleisön kysyntään ja toisaalta kiihdyttää kysyntää seurannan tason parantuessa – samalla lujittuu vuorovaikutteisesti yhteinen usko talouden aiheiden merkitykseen.

Kolmas agendaa vakiinnuttava tekijä ovat uutistuotannon kustannukset. Olipa kyse tukkukaupasta (uutistoimistot ja kuvatoimistot) tai vähittäiskaupasta (yksittäiset tiedotusvälineet) uutinen on pitkälti ns. bulkkituote, joka on pyrittävä tekemään ja levittämään mahdollisimman alhaisin kustannuksin. Tämä johtaa tiedotustoiminnan valmiin ja puolivalmiin raaka-aineen (tiedotteet, tiedotustilaisuudet, järjestetyt haastattelut, kuvaustilaisuudet jne.) laajaan käyttöön, ilmiöön, jota yhdysvaltalainen tutkija Oscar Gandy kutsuu informaatiotukiaiseksi (Gandy 1982). Journalististen organisaatioiden on vältettävä riskejä kahdessa mielessä. Yhtäältä kalustoa ja henkilöstöä ei yleensä lähetetä paikalle tai tilaisuuteen, jos tuloksena ei varmasti ole juttua tai käyttökelpoista haastattelua. Toisaalta toiminnassa on vältettävä sellaisten tietojen esiin nostamista tai sellaisen kritiikin esittämistä, joka voisi johtaa oikeudellisiin vaatimuksiin tai esim. boikottitoimiin tiedotusvälinettä kohtaan. Koska riskit ovat huomattavia ja saattavat uhata sijoittajien tuotto-odotuksia, helpoin ratkaisu on turvallinen ja ketään loukkaamaton journalismi.

Kaikkiaan lopputuloksena on tietty agendan muuttumisen jähmeys, joka näyttäisi heijastuvan myös suomalaisessa 1980- ja 1990-lukujen journalismissa. Esimerkiksi kotimainen lama saa 1990-luvun alussa puskea hartiavoimin päästäkseen pääagendalle vakiintuneiden suurten kansainvälisten aiheiden, kuten Lähi-idän ja Neuvostoliiton murroksen, varjosta.

5 JOURNALISMI JA SUOMALAISEN YHTEISKUNNAN MUUTOS 1980–2000

Muutoksen tarkastelun viitekehys voidaan jäsentää seuraavasti: 1) taloudellinen muutos, 2) tekninen muutos, 3) poliittisideologinen muutos ja 4) journalismin muutos.

Kaikilla muutoksen tasoilla on sekä globaali että kansallinen ulottuvuutensa. Esimerkiksi maailmantalouden vaikutukset ovat aina näkyneet Suomessa varsin konkreettisesti, koska ulkomaankaupalla on ollut ja on yhä suuri merkitys pienen kansakunnan taloudelliseen hyvinvointiin. Oletuksena on, että muutokset taloudessa, viestintäteknologiassa ja poliittisideologisessa ilmastossa näkyvät myös journalistisissa tuotoksissa, jotka vuorostaan vaikuttavat yhteiskuntaan ja kulttuuriin.

Talouden alueella suomalaiset saivat tutkimusajanjakson aikana sopeutua moniin osin samanaikaisesti, osin ajallisesti peräkkäisiin muutoksiin (siirtymä lähes täystyöllisyydestä massa- ja pitkäaikaistyöttömyyteen, siirtymä informaatiointensiivisen tuotannon suuntaan, EU- ja EMU-jäsenyys seurauksineen, talouden globalisoituminen, pörssivetoisuuden kasvu, vakinaisten työsuhteiden osittainen korvautuminen määräaikaisilla jne.). Ns. julkisen sektorin toiminnassa oli havaittavissa mm. asiakkuuden korostuminen, siirtyminen ns. tulsohjaukseen, toimintojen ulkoistaminen

tai liikelaitostaminen sekä merkittävä kansallinen panostus ennen kaikkea tieto- ja elektroniikkateollisuuden koulutukseen, tutkimus- ja kehitystyöhön sekä yritystukeen.

Näiden muutosten voidaan sanoa sopeuttaneen suomalaisia kilpailutalouteen, jossa heilahdukset ovat suuria eikä kehitys näyttäydy suunniteltuna tai kaikkien sektoreiden tasaisena kasvuna, vaan menestys voi kasautua yksittäisiin tuotannon lohkoihin ja toiset voivat kuihtua tyystin. Tietoisuus kansainvälisen taloudellisen kilpailukyvyn vaatimuksista ”jalkautui” kansantalouden (esim. devalvaatiot), yritystalouden (tuotteet, investointien oikea-aikaisuus jne.) ja korporaatioiden (työmarkkinaratkaisut) tasolta yksittäisen työntekijän tai työttömän tasolle (kvalifikaatiot). Informaatiointensiiiviselle tuotannolle, kasvavalle yksityiselle palvelusektorille ja asiakkuutta korostaville julkisille palveluille on tyypillistä (verrattuna esim. puunjalostusteollisuuteen tai raskaaseen metalliteollisuuteen) yksittäisen kuluttajan, ”loppukäyttäjän” näkökulma, tuotteen tai palvelun käytettävyys ja siihen liitetyt mielikuvat. Ajattelun painopiste siirtyi tuotetta kuluttavaan ihmiseen, jolloin markkinointiin, muoteihin, elämäntapaan, imagoon, tuotemerkkeihin jne. liittyvät kysymykset nousivat esille niin suomalaisten omassa elämässä kuin heidän ammatillisessa identiteetissään erilaisten palvelujen ja hyödykkeiden tuottajina. Käytännöllisesti tämä näkyi ajatteluna, jossa ”hyvin tehty työ” ei enää määrittynyt niinkään ammattiperinteen tai ”insinööritaidon” näkökulmasta, vaan kuluttajan ja asiakkaan tuotteesta tai palvelusta muodostamien mielikuvien kautta. Globaalisti voidaan ajatella, että siirtymä oli osa talouden kehitystä, jossa brändien, imagojen, mielikuvien ja odotusten horisontti korvasi kiihtyvällä nopeudella aikaisempaa insinööri- ja tuotantokeskeistä ajattelutapaa.

Hieman toisesta näkökulmasta katsottuna voidaan todeta, että suomalaiset tottuivat markkinoiden logiikkaan varsin sujuvasti. Vaikeinta se oli sektoreilla, joilla markkinalogiikalla ei aikaisemmin ollut merkitystä ja jonne sen katsottiin sopivan huonosti (kuten hoivatyöhön ja sivistystoimeen) tai parhaimmillaankin vain muodostavan eräänlaiset pseudo-markkinat, koska todellisia avoimia markkinoita ei ollut (kuten julkisen hallinnon ns. tulohajauksessa usein). Julkisen sektorin tulohajausta voidaankin tarkastella yhtäältä yrityksenä luoda dynamiikkaa, lisätä kustannustietoisuutta ja tehostaa toimintaa, ja toisaalta ajalle ja aikakaudelle tyypillisen ajattelun heijastumana, eräänlaisena epookin kerrannaisefektinä, jossa aikakauden dominoiva sektori (globaalit hyödyke-, raaka-aine-, energia- ja rahamarkkinat) ulottaa oman logiikkansa ”luonnollisena hyödyllisyytenä” yhteiskunnan muille sektoreille. Yhtä kaikki, markkinalogiikan keskeinen metafora, ”markkinat”, on myyjän ja ostajan kohtaaminen, jossa syntyvä päätös määrää aina tuotteen oikean hinnan ja samalla toiminnan järjen (toimivatko markkinat tällä tavoin on eri asia – kyse on metaforan yhteiskunnallisista seurauksista). Vaihtoehtoisia logiikkoja on useita, mutta ne alkavat korvautua markkinalogiikalla – esimerkiksi kohtuullista sosiaaliturvaa perustellaan usein sillä, että se takaa yhteiskuntarauhan ja turvallisuuden ja samalla kansainvälisen kilpailukyvyn synnyttävien työntekijöiden viihtyvyyden ja pysymisen maassa.

Markkinalogiikan voima näkyy esimerkiksi siinä, että suomalaiset alkavat menettää luottamustaan erilaisten aiemmin taloudelliseen toimintaan liittyneiden arvo- tai intressiyhteisöjen toimintaan. Kuuluminen ammattiyhdistysliikkeeseen alkaa muuttua enemmänkin työttömyysturvaan liittyväksi kuin yritykseksi vaikuttaa esim. palkkatyön ja omistamisen väliseen tulonjakoon. Puolueiden jäsenmäärän lasku heijastanee osittain kokemusta politiikan toissijaisuudesta tai jopa vahingollisuudesta suhteessa

tärkeämmäksi koettuun talouteen. Selkeä esimerkki on myös aatteellisesti motivoituneen osuustoiminnan merkityksen kuihtuminen (ja ns. punapäömaan liittyneen pankki- vakuutus- ym. toiminnan lakkaaminen). Samaan aikaan esimerkiksi kotitalouksien sijoitustoiminta muuttaa osin luonnettaan ja alkaa suuntautua esim. asunnoista, maaomaisuudesta ja pankkitalletuksista pörssiosakkeisiin tai osakkeiden kurssikehityksestä riippuvaisiin sijoituslähteisiin. Pörssisijoitusten voitto-odotukset eivät perustu pääosin osinkoihin, vaan kurssimuutoksista saataviin voittoihin. Samalla koko yhteiskunnan tietynlainen riskiorientoituneisuus kasvaa: markkinoiden logiikkaan kuuluu makea voitto tai surkea tappio. Uusia avauksia ja sijoituksia on tehtävä rohkeasti ja tulevaisuuteen suuntautuen tai muuten odottaa hidas näivettyminen. Ns. hyvinvointivaltiota tai työmarkkinoiden rakenteita koskevat kysymykset aletaan ymmärtää riskinottokyvyn ja -halukkuuden funktiona – ei enää niinkään sosiaalisen oikeudenmukaisuuden tai vallan ja tulojen jakautumisen näkökulmasta. Lyhyesti sanottuna suomalaiset oppivat hahmottamaan yksilöllisen ja kollektiivisen toimintaympäristönsä markkinoiden, ostajan ja myyjän kohtaamisen ja siinä vaadittavien tuottajan, myyjän ja kuluttajan taitojen kautta.

Miten tällainen (mahdollinen) muutos näkyisi julkisuudessa todellisuuskäsityksen ja tulkintakehysten muutoksena? Oletettavaa on, että se näkyy ainakin taloutta koskevan informaation määrän, laadun ja nopeuden muutoksissa. Talousjournalismi alkoi Suomessa kehittyä tarkastelukaudella voimakkaasti. Uusia ilmiöitä ovat olleet talouden erikoisjulkaisujen ja sähköisten informaatiopalvelujen kasvu, yleisjournalismin osana julkaistavien taloussivujen professionalisoituminen, taloustoimittajien ammattikunnan määrän ja ammattitaidon kasvu sekä joidenkin spesifien ilmiöiden esiintyminen (raha- ja pörssisivujen laajentuminen yleissanomalehdissä, pankkiiriliikkeiden sijoitusanalyttikkojen nousu julkisuuteen jne.). (Huovila 2003, Majapuro 1998.) Oletettavaa (joskin vaikeasti todennettavaa) on myös se, että median asennoituminen julkisiin palveluihin ja julkiseen sektoriin ei enää rakennu ideologisesti perusteltujen projektien tai hallinto-objektin ja ”alamaisuuden”, vaan asiakkuuden näkökulmasta, eikä keskeistä ole palvelujen laajentaminen tai eri kansalaisryhmien oikeus palveluihin, vaan palvelujen hinta, laatu ja tehokkuus erityisesti suhteessa yksityiseen sektoriin.

Henkilökeskeinen journalismi kantaa usein aikakautta mukanaan siinä tavassa, jolla se nostaa esiin ja lähettää onohdukseen yksittäisiä ihmisiä: sankareita, konnia, voittajia ja luusereita, ihailun kohteita tai pilkan ja ivan aiheita. Taloutta korostava epookki ei nostanut sankareiksi yksiselitteisesti talouden toimijoita – siitä piti huolen paitsi talouden turbulenti kehitys myös populaarin julkisuuden luonne tarjota (eliitin ja rahvaan jännitteiden vuoksi) myös narrin paikkoja eliitin langenneille jäsenille. Talouden alueella sankaruus ei ole yksiselitteistä, sillä jos esimerkiksi 1980- ja 1990-lukujen loppujen nousukaudet nostavat esiin ”kasinotalouden”, ”juppiajan” tai ”it-huuman” (median omia termejä käyttäksemme) menestyjiä, samat menestyjät ovat joissakin tapauksissa myöhemmin suuria epäonnistujia, pankkikriisin, lama-ajan konkurssien, talousrikosten tai dramaattisten kurssilaskujen näkyviä ja joskus traagisia kasvoja. Laajoille väestöryhmille suunnatun median suhde vaurauteen ja rikkauteen on monissa maissa kaksijakoinen: yhtäältä vaurauteen kohdistuu ihailua, toisaalta kateutta ja onnettomuuden hetkellä vahingoniloa. Kyse ei ole suomalaisesta erityispiirteestä, vaan psykologisesta ja sosiaalisesta mekanismista, joka toimii samantapaisesti useissa kulttuureissa. Lienee selvää, että osa median roolista sosiaalisten innovaatioiden leviämässä toteutuu erilaisten ”sankareiden”, esikuvien tai roolimallien esittämisen

kautta; journalismi esittää yleistä yksittäisten ihmisten, yritysten, tapahtumien ja ilmiöiden kautta. Jo pelkästään se seikka, että draamaa rakennetaan talouden nousevien ja sortuvien sankareiden kautta, saattaa kertoa ajan muutoksesta.

Antti Seppälän (2003) tutkimuksen mukaan suomalaisten tv-uutisten suuri murros on yksilön esiin nousu 1990-luvun alussa. Noihin aikoihin saakka tv-uutisissa esiintyvät ihmiset olivat lähes säännönmukaisesti edustamassa jotakin taustajärjestöään. 1990-luvun alkaessa tv-uutisten standardirakenteeksi vakiintuu juttu, joka avataan ja suljetaan jonkun yksittäisen ”tavallisen” ihmisen elämää ja työtä kuvittamalla. Seppälä tulkitsee muutoksen niin, että esiintyjät olivat vielä 1980-luvulla yhteiskunnallisten kysymysten toimijoita, vaatijoita ja ratkaisijoita, seuraavalla vuosikymmenellä he enemminkin kuvittavat ja esimerkittävät tapahtuvan vaikutuksia, sopeutuvat ja sovittavat elämäänsä toisaalla tehtäviin ja tapahtuneisiin ratkaisuihin. Samantyyppinen kehitys on havaittu jo varhemmin suomalaisessa ja myös esimerkiksi ruotsalaisessa journalismissa. 1970-luvun journalismissa suomalainen yhteiskunta on viranomaisten, korporatioiden ja järjestöjen yhteiskunta, kun taas 1980-luvun journalismissa nousevat esille puolueet ja poliitikot sekä toisaalta asiantuntijat, julkkikset ja järjestäytymättömät kansalaisryhmät. Hujanen mielestä talouden alueella vastaava muutos ilmenee etujärjestöjen ja valtionyritysten merkityksen supistumisena sekä yksityisten yritysten suhteellisen painon kasvuna. (T. Hujanen 1993, 137.) Yksilöllistyminen koskee myös toimittajia; esimerkiksi Helsingin Sanomat otti vuonna 1993 käyttöön ns. *byline*-käytännön, jossa periaatteessa jokainen juttu signeerataan yksittäisen toimittajan nimiin (Mervola 1995, 318), ja myöhemmin myös toimittajien passikuvat ovat yleistyneet juttujen yhteydessä.

Lama-ajan journalismin vaikutuksia yksilöllistymiseen on vaikea yksiselitteisesti arvioida. Massatyöttömyys oli kokemus, jonka suhteen myös julkisuudessa syntyi tarve välttää yksittäisen ihmisen syyllistämistä siitä, että hänen työttömyytensä johtuisi esimerkiksi laiskuudesta tai sosiaalietuuksien tavoittelusta. Aamulehti julkaisi erityistä työttömän sivua (Vehkalahti 2002), joka journalismin kohderyhmän kannalta on varsin ainutkertainen valinta. Esiin nousivat ”sankarityöttömät”, jotka pyrkivät aktiiviseen elämään ja itsensä kouluttamiseen. Suomalainen yhteiskunta ei reagoinut työttömyyteen ja konkurssiin poliittisella protestilla, vaan yksilöllisellä sopeutumisella. Kun kollektiivista turvaa ei näyttänyt olevan, ainoa järkevä keino oli omien työllisyysmahdollisuuksien turvaaminen kvalifikaatiotasoa nostamalla tai oman työpaikan turvaaminen työn tehokuutta ja intensiteettiä parantamalla. Talouden matokuuri, johon yhdistyi valtiososialismin katoamisen jälkeinen poliittinen murros, näytti opettavan, ettei työntekijöiden hyvinvointi syntynyt siirtämällä tuloja vaikkapa lakkoilun avulla työläisille, vaan yritysten kannattavuutta parantamalla. Useimmilla suomalaisilla työpaikoilla toteutui prosessi, jossa kaikki työntekijät tulivat hyvin tietoisiksi menojen ja tulojen rakenteesta ja menestyksen ehdoista. Lama-ajan journalismin voidaan hyvällä syyllä katsoa olleen taloudellisen tiedon ja ymmärryksen kuuri koko suomalaiselle yhteiskunnalle. Tultiinko samalla kuitenkin vaurioittaneeksi jotakin arvokasta – kuten ihmisten uskoa kykyynsä kollektiivisesti rakentaa yhteiskuntaa haluamaansa suuntaan – on sitten eri asia.

Erilaisilla journalismin osa-alueilla urheilusta kulttuuriin ja taloudesta kotimaan politiikkaan tapahtui vuosina 1980–2000 kehitystä, jossa usko politiikan ja korporatioiden ohjaamaan, suunnittelun ja neuvottelun mukaan etenevään kehitykseen väistyi kilpailun, markkinoiden, kuluttamisen ja asiakkuuden logiikan mukaisen

yhteiskunnan jäsentämisen ja kehystämisen tieltä. Kehitys oli vähittäistä, eivätkä läheskään kaikki asiat yhteiskunnassa muuttuneet: tasavertaisuuteen pohjaavan sosiaali-, terveys- ja koulutuspolitiikan kannatus on pysynyt korkeana, ammattiyhdistysten jäsenmäärä on säilynyt suhteellisen korkeana ja keskitettyjä työmarkkinaratkaisuja tehdään yhä, ennustetun dramaattista eriarvoistumista ja hyväosaisten irtiottoa esim. asuinalueiden tai yksityisten koulutus- ja terveydenhoitopalvelujen osalta ei ole nähty, poliittisen puoluerakenteen muutokset ovat olleet maltillisia ja – ulkopoliittikan saralle siirtyäksemme – liittoutumattomuuden ja maan itsenäisen puolustuksen kannatus on yhä vakaan korkea.

Suomi siis muuttui, mutta kaikki palaset eivät liikkuneet. Lamavuosille oli tyyppillistä esimerkiksi voimakas, jos kohta melko lyhytaikaiseksi jäänyt, isänmaallisuuden ja sota-ajan muistojen renessanssi (Luostarinen & Suikkanen 2004). Samoin kuin muissa Neuvostoliiton vaikutuspiiristä vapautuneissa maissa, myös Suomessa pelmahti julkisuuteen aiemmin kätkeytyjä nationalismin kerrostumia. Uusisänmaallisuus liittyi kuitenkin myös yhteiskuntaa ravistelleeseen lamaan: paluu kansakunnan peruskysymyksiin ja aikaisempiin säilymisen kokeisiin loi turvallisuutta vaikeassa tilanteessa. Vaikka uusisänmaallisuuden aallolla oli muukalaisvihaiset ja taaksepäin katsovat piirteensä, sillä oli selvästi myös kansakuntaa koossa pitävää myönteistä merkitystä. Vuodesta 1995 lähtien Suomen liityttyä Euroopan unioniin ja taloustilanteen kohennuttua isänmaallisuuden aalto vetäytyi nopeasti takaisin (Luostarinen 2003). Tarkasteltaessa yhteiskunnallista muutosta lienee hyvä huomata, että liian nopeana tai hallitsemattomana se voi johtaa myös vastareaktioihin ja kielteisiin lopputuloksiin; median kautta äänensä esiin saava muutosvastarinta ja kulttuurin hitaus voi olla välttämätöntä ja tarpeellista.

Julkisuus tarjosi laman kolhimille ihmisille mahdollisuuden suhteuttaa oma kohtalonsa yleisempään kehitykseen; epäonnistuminen ei ollut vain henkilökohtainen, vaan puolen miljoonan muun ihmisen osa. Voimakas päättäjiin kohdistunut kritiikki oli epäilemättä myös terapeutista – ilman vaikkapa Iiro Viinasen julkisesti arvostelun kohteena olleita kasvoja ja henkilöä laman kokemus olisi voinut olla patoutuneempi ja katkerampi. Media ei kuitenkaan näytä tarjonneen kollektiivisen toiminnan välineitä lamasta nousuun, mutta se tarjosi runsaasti yksilöllisiä selviytymiskeinoja: tarinoita ihmisistä, jotka oppivat elämään työttömyytensä kanssa tai rakentamaan tulevaisuutensa ja toimeentulonsa uudelta pohjalta.

Toimittaja kirjoittaa aikakauden tekstiinsä paljolti oman kokemuksensa perusteella ja työn organisatoristen ehtojen asettamissa puitteissa. 1980-luvun alun toimittaja oli pitkälti sisäistänyt ns. julkisen palvelun ajatuksen, jonka mukaan kaupallisuus tai ihmisten kulutuksessaan välittömästi ilmaisemat mieltymykset ohjasivat journalismia harhaan; tärkeintä oli tarkastella ”todellisia” tiedontarpeita, sivistystä, yhteiskunnan reformien edellytyksiä sekä pyrkiä kriittiseen, ketään miellyttämättömään yhteiskunnan analyysiin. 2000-luvun toimittaja lienee sisäistänyt hyvin pitkälle yleisön maun ja odotukset korkeimpana journalistisena ohjenuoranaan. 1980-luvun alussa ammatin kehitys näytti vakaalta, tekninen muutos oli jatkuvaa, mutta näköpiirissä ei ollut kolmen perusvälineen, lehdistön, radion ja tv:n aseman suuria muutoksia, yleisradiotoiminnan ja lehtien alueellisten monopolien murtumista, omistuksen keskittymistä tai merkittävää kansainvälistymistä. 2000-luvun alkaessa median kehityksessä kaikki palat ovat liikkeessä, ja myös toimittajan oma asema on sekä työsuhteen että työn sisällön osalta

nopeassa muutoksessa. Mediatilat ovat monien muiden yritysten tapaan purkaneet yrittäjänriskiään alihankkijoille (freelance-toimittajat, viestintäyritykset) tai yksittäisille työntekijöille määräaikaistamalla työsuhteet. Koulutusväylien voimakas kasvu tuo alalle kireän palkkakilpailun ja jopa työvoimaa, joka ei työkokemusta saadakseen vaadi palkkaa lainkaan. Ns. moniosaaminen (teknisten ja toimituksellisten työvaiheiden yhdistämien ja saman sisällön modifioiminen eri julkaisualustoille) muuttaa toimittajan kvalifikaatiovaatimuksia. Toimittaja tuntee käytännössä nykyisen työelämän joustavuuden vaatimukset, eikä tuo tuntemus voi olla välittymättä siinä tavassa, jolla hän maailman esityksiinsä rakentaa.

Journalismin ja median näkökulmasta katsottuna yhteiskunnallinen muutos rakentuu mosaiikkimaisesti pienistä ja joka päivä uuteen järjestykseen asetettavista palasista, aivan samalla tavoin kuin yhteiskunnallinen muutos toteutuu ihmisten jokapäiväisissä pienissä päätöksissä ja valinnoissa sekä ajatuksissa, joita he ajattelevat. Median ongelma on se, että jokahetkisen muutoksen keskellä on vaikea hahmottaa muutoksen trendejä ja arvioida kriittisesti niitä talouden ja politiikan voimia, jotka eivät vain sopeudu muiden tavoin, vaan joilla on myös valtaa vaikuttaa muutoksen suuntaan.

6 SUOSITUKSET: KATSE TULEVAAN

Olemme pyrkineet edellä kirjoitetun pohjalta miettimään, millä tavoin kansallinen journalistinen järjestelmä voisi jatkossa parhaalla tavalla edistää myönteistä yhteiskunnallista kehitystä ja uudistumiskykyä.

1. Yhteiskunnallisen kehityksen kannalta tärkeässä asemassa on avoin ja aito keskustelu, joka tähtää uusien ratkaisumallien kehittelyyn ja hyödyntää kaikkien kansalaisryhmien yhteiskunnallista kokemusta. Keskusteleavuuden näkökulmasta suomalaisen journalismin toiminta on nähty puutteellisena mm. siksi, että vahvassa valta-asemassa olevilla eliiteillä on tottumus suhtautua joukkoviestinnän julkisuuteen paremminkin jo toisaalla päätetyn toteuttamisena (kansalaismielipiteen ohjauksena) kuin avoimena argumentointitilanteena (Reunanen 2003, Ruostetsaari 2003). Journalismin keskusteleavuuden edistäminen edellyttää yhtäältä journalismin työ- ja esitystapojen kehittämistä ja toisaalta sellaisen demokratian kulttuurin juurruttamista, jossa valtaan liittyvä yhteiskunnallinen velvoite aktivoida erilaisten vaihtoehtojen julkista etsimistä ja vastata niihin keskustelun haasteisiin, joita kansalaisten suunnasta nousee esiin.
2. Avoimen yhteiskunnallisen keskustelun edistäminen edellyttää mediaorganisaatioiden riippumattomuutta yksittäisistä yhteiskunnallisista toimijoista ja intressiryhmistä; keskustelun edellyttämää halua ja uskottavuutta ei muuten voi syntyä. Kansainvälisesti on kiinnitetty huomiota siihen, että eri yhteiskuntien korruptioaste on usein varsin lähellä journalismin sitoutuneisuutta erityisten poliittisten ja taloudellisten intressien edistämiseen. Samalla tavoin kuin korruptio rampauttaa hallinnon, poliittisen uutisohjailun tai taloudellisen piilomainonnan käytännöt rampauttavat julkisuuden toimivuuden informaatiokanavana ja keskustelufoorumina. Poliittisen, taloudellisen ja mediavallan yhteen kietoutumisen ongelma on ilmeinen yhteiskunnallisen

kehityksen ongelma monessa maassa. Media-alan omistuksen muutokset niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin voivat aktualisoida kysymyksen nopeasti myös Suomessa. Mediaomistuksen sisällöllisiin vaikutuksiin liittyvä kysymys on luonteeltaan sellainen, että kun vakavia ongelmia on, media itse ei ole enää kykenevä niistä keskustelemaan. Siksi on tähdellistä, että hallinnollinen ja poliittinen järjestelmä sekä kansalaisjärjestöt pitävät mediaomistukseen liittyvät kysymykset pysyvästi omalla agendallaan, esimerkiksi kysymykset journalismin sisällön ja omistuksen monimuotoisuudesta sekä julkisen palvelun yleisradiotoiminnan jatkuvuudesta.

3. Yhteiskunnallisen uudistumisen näkökulmasta journalismin suvaitsevaisuutta ja avoimuutta uusille asioille, ilmiöille ja ihmisille tulee rohkaista, vaikka se ei aina vakiintuneiden rakenteiden ja vallitsevien arvojen näkökulmasta olisikaan mieluisaa. Kysymys nousee esille jatkossa toistuvasti mm. erilaisten maahanmuuttajaryhmien ja Suomessa jo asuvan ulkomaalaisperäisen väestön osalta. Kyse on myös kaikkien yhteiskunnallisilta ja kulttuurisilta toimintakyvyiltään heikkojen tai valtavirran ajattelu- ja elintavoista eroavien ihmisryhmien voimavaroista ottaa osaa julkiseen keskusteluun, puolustaa omia intressejään ja kehitellä uudenlaisia yhteiskunnallisia ratkaisuja. Kansalaisuuden kyvyt ja demokratia aatteena tasavertaisuudesta ja osallistumisesta eivät ole itsestäänselvyyksiä. Vaikka esimerkiksi verkkoviestintä tarjoaa uusia mahdollisuuksia aktiiviselle kansalaisuudelle, nuo potentiaalit eivät toteudu automaattisesti ilman esimerkiksi koulun tarjoaman mediakasvatuksen tukea ja median aktiivista toimintaa kehittää omaa julkisuuttaan mahdollisimman laajojen kansalaispiirien kosketuspintana.
4. Journalismin kyky käsitellä globaaleja ja rajat ylittäviä kysymyksiä on ollut ja pysyy ongelmana. Pienen maan pienten mediayritysten voimavarat ylläpitää omia kirjeenvaihtajia ja hankkia riittävä asiantuntemus käyttöönsä ovat rajalliset – esimerkiksi EU:ta koskeva tieto, jota kaikissa journalistissa työtehtävissä tarvitaan, ei näytä levinneen kyllin laajalle mediaorganisaatioissa. Kansainvälisten kysymysten kotimainen kysyntä saattaa osoittautua pulmaksi, jos suuret, aktiiviset ja ostovoimaiset yleisölohkot hankkivat joka tapauksessa tietonsa kansainvälisistä tiedotusvälineistä. Kotimainen journalismi uhkaa jäädä näkökulmiltaan umpeutuneeksi. Esimerkiksi ulko-, turvallisuus- ja talouspoliittisissa kysymyksissä on kansallisesti merkittävää, että suomalaisilla on käytössään tasokasta suomalaisesta näkökulmasta tuotettua journalismia kansainvälisistä tapahtumista.
5. Lähtöjuttuanalyysin perusteella voidaan olettaa, ettei valtamedia pysty havaitsemaan ajoissa tai ainakaan uskalla riittävän voimakkaasti korostaa yhteiskunnan tulevaisuuteen vaikuttavia muutosvirtoja, etenkin jos tämä vaatisi vallitsevan uutisagendan muutosta. Uutisagendat muuttuvat hitaasti ja toimitustyötä tehdään muutenkin rutiininomaisesti. Siksi sekä journalismin että journalismin tutkimuksen pitäisi entistä enemmän kiinnittää huomiota myös heikkojen, mutta yhteiskunnallisesti tärkeiden, signaalien etsimiseen sekä kotimaisista että kansainvälisistä uutisvirroista.

6. Televisioutusten merkitys uutisagendan luomisessa on vuosi vuodelta vahvistunut. Lehtijournalismi on vastannut tv:n ja muiden viestimien kilpailun haasteeseen osittain keventämällä juttujen sisältöä, lyhentämällä juttujen pituuksia, pienentämällä sivukokoa ja lisäämällä värikkäitä kuvia. Journalismin tulevaisuuden kannalta on toivottavaa, että perinteinen analyttinen journalismi muistaisi vahvuutensa: kriittisyyden, monipuolisen lähdekäytännön, aihekirjon sekä aiheiden syventämisen. Tämä edellyttää myös valpasta ja kriittistä julkista keskustelua journalismin laadusta. Mediaan kohdistuva kritiikki ja median oma itsekritiikki näyttävät lisääntyneen maailmalla.¹⁵ Journalismin laatu ja uskottavuus ovat ajankohtaisia aiheita monissa maissa. On rohkaisevaa, jos mediassa ymmärretään siihen itseensä kohdistuvan kriittisen keskustelun arvo ja ollaan valmiita tarpeen vaatiessa kehittämään omia toimintatapoja.

¹⁵The New York Timesissa paljastuneet huijaukset (Jayson Blairin tapaus) ja lehden voimakas, julkinen ja itsekriittinen puuttuminen omien työkäytäntöjensä ongelmiin ei ole vain yksittäinen tapaus. Irakin sodan aikana esimerkiksi brittiläisen The Guardianin mediakriittiset sivustot saivat suuren suosion. Vaikka mediakritiikkiä harjoitetaan varsin säännöllisesti muutamissa kotimaisissa joukkoviestimissä (Suomen Kuvalehti, Helsingin Sanomat ja Journalisti-lehti) ja vuosittain ilmestyy joukkoviestinnän tutkijoiden ja toimittajien yhdessä toimittama Journalismikritiikin vuosikirja, silti näyttäisi yhä olevan tarvetta lisätä ja kehittää viestimien ja niiden yleisön vuoropuhelua sekä myös joukkoviestimistä riippumatonta media- ja journalismikritiikkiä.

Lähteet

- Adatto, Kiku (1990). Soundbite Democracy. Network Evening News, Presidential Campaign Coverage 1968 and 1988. Research Paper R-2. Harvard University, John . Kennedy School of Government.
- Alasuutari, Pertti (1996). Toinen tasavalta. Suomi 1944–1994. Vastapaino. Tampere.
- Anderson, Benedict (1981). Imagined Communities. Verso, London.
- Arolainen, Teuvo (1998). Tämä on ryöstö puku paella! Teoksessa Kantola, Anu – Mörä, Tuomo (toim.) Journalismia! Journalismia? WSOY. Helsinki, 175–210.
- Aslama, Minna & Kivikuru, Ullamaija (2002). Lamajulkisuuden raamit: suomalainen mediamaisema 1990-luvulla. Teoksessa Kivikuru, Ullamaija (toim.) Laman julkisivut. Media, kansa ja eliitit 1990-luvun talouskriisissä. Palmenia-kustannus, Helsinki, 25–45.
- Aslama, Minna, Hellman, Heikki & Sauri, Tuomo (2002). Tv-tarjonnan lähihistoria. Teoksessa Joukkoviestimet. Finnish Mass Media. Tilastokeskus. Helsinki, 59–70.
- Asp, Kent (1986). Mäktiga massmedier: studier i politisk opinionsbildning. Akafemilitteratur, Stockholm.
- Aula, Maria Kaisa (1991). Poliitikkojen ja toimittajien suhteet murroksessa? tutkimus Yleisradion politiikan toimittajien ammatti-identiteetistä 1980-luvulla. Tutkimusraportti 5/1991. Yleisradio. Helsinki.
- Galtung, Johan & Ruge, Mari (1965). The Structure of Foreign News. Journal of Peace Research 1, 64–91.
- Gandy, Oscar (1982). Beyond Agenda Setting. Information Subsidies and Public Policy. Ablex Publishing Company, Norwood, New Jersey.
- Haataja, Lauri, Pietilä, Jyrki & Pietiläinen, Tuomo (1996). Demokraattinen journalisti. Suuri suomalainen sillanrakennus maailman mahtavimmassa toimittajajärjestössä. WSOY, Helsinki.
- Haikonen, Jyrki & Kiljunen, Pentti (2003). Mitä mieltä suomalainen? EVAn asennetutkimuksien kertomaa vuosilta 1984–2003. Taloustieto Oy, Helsinki.
- Halonen, Irma Kaarina (1999). Matka journalismin sukupuolittumisen strategisille alueille. Acta Universitatis Tamperensis 669, Tampereen yliopisto.
- Hamilton, John Maxwell & Jenner, Eric (2003). The New Foreign Correspondence. Foreign Affairs September/October, 82:5, 131–138.
- Hankala, Mari (2002). Sanomalehti mediakasvatuksessa. Kokeiluja perusopetuksen 7.-9. luokilla. Journalistiikan lisensiaatintyö, Jyväskylän yliopisto.

Harju, Auli (2002). Journalistisen työn sääntely ja ammattietiikka. Tutkimusraportti, Tampereen yliopiston tiedotusopin laitos, journalismin tutkimusyksikkö.
<http://www.yta.fi/jourttutkimus/raportit/journalistiliitto.pdf> 11.10.2003

Heikkilä, Heikki (2001). Ohut ja vankka journalismi. Kansalaisuus suomalaisen uutisjournalismin käytännöissä 1990-luvulla. Mediatutkimuksia 1, Tampere University Press, Tampere.

Heikkilä, Heikki & Kunelius, Risto (2003). Ajatuksia lainaamassa. Miten kansalaisjournalismin ajatukset istuvat meille? Teoksessa Malmelin, Nando (toim.). Välittämisen tiede. Viestinnän näkökulmia yhteiskuntaan, kulttuuriin ja kansalaisuuteen. Viestinnän julkaisuja 8, Viestinnän laitos, Helsingin yliopisto, 179–204.

Heino, Timo-Erkki (2003). Suomalaiset radioaallot miljonäärien ketjussa. Journalisti-Journalisten 14/2003, 4–6.

Heinonen, Ari (1995). Vahtikoiran omatunto: journalismin itsesääntely ja toimittajat. Tiedotusopin laitoksen julkaisuja A 84, Tampereen yliopisto.

Heinonen, Ari (1999). Journalism in the Age of the Net. Changing Society, Changing Profession. Acta Universitatis Tamperensis, Tampereen yliopisto.

Hemánus, Pertti (1988). ”Suomen lehdistö tänään ja huomenna”. Teoksessa Päiviö Tommila (toim.), Suomen lehdistön historia 3. Sanomalehdistö sodan murroksesta 1980-luvulle. Gummerus. Jyväskylä, 433–480.

Hellman, Heikki (1999). From companions to competitors. The changing broadcasting markets and television broadcasting in Finland. Acta Universitatis Tamperensis 652, Tampereen yliopisto.

Helminen, Marjut (1996). Etniset vähemmistöt – maahanmuuttajat – ulkomaalaiset. Kuinka raportoida? Käytännön aineistoa journalisteille. Suomen journalistiliiton mediakriittinen julkaisusarja 4. Suomen journalistiliitto, Helsinki.

Horsti, Karina (2002). Finland. Teoksessa Racism and cultural diversity in the mass media. An overview of research and examples of good practice in the EU Member States, 1995-2000. European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, Vienna, 351-371.

Hovi-Wasastjerna, Päivi (2003) (ed.). Media Culture Research Programme. Academy of Finland, Helsinki.

Hujanen, Erkki (2000). Lukijakunnan rajamailla. Maakuntalehden ei-tilaajan mediakäyttäytyminen ja suhde sanomalehtijournalismiin. Journalistiikan lisensiaatintyö, Jyväskylän yliopisto.

Hujanen, Erkki (2002). Sanomalehtien tilaamattomuus. Teoksessa Joukkoviestimet. Finnish Mass Media. Tilastokeskus. Helsinki, 45–58.

Hujanen, Jaana (2000). Journalismin maakunnallisuus. Alueellisuuden rakentuminen maakuntalehtien teksteissä ja tekijöiden puheessa. Jyväskylä Studies in Communication 11, Jyväskylän yliopisto.

Hujanen, Taisto (1993). Ajankohtainen kakkonen kohtaa historiansa. Tulkintoja TV2:n ajankohtaisohjelmista ja journalistisesta kulttuurista. Yleisradio, Helsinki.

Huovila, Tapani (2002). Lööppi iskee aikamme julkisuteen. Teoksessa Touko Perko, Raimo Salokangas & Heikki Luostarinen (toim.) Median varjossa. Mediainstituutti, Jyväskylä, 196–215.

Huovila, Tapani (2003) Tiedolla korkoa. Suomalaista talousjournalismia 1900-luvulla. Inforviestintä Oy. Helsinki.

Hynninen, Asko (2003): STT on kaveri, jota ei ole vara jättää. Suomen Lehdistö 3/03, 24–25.

Hämäläinen, Unto (2002) Onko tämä skuuppi? Poliitiikan toimittajan työtä 1950-luvulta nykypäivään. Poliitiikan toimittajat ry – Politiska journalister rf. Helsinki.

Johnson, Risto (1990). Talousjournalismi ja talouden ympäristön muutos. Teoksessa Hujanen, taito & Luostarinen, Heikki. Avauksia journalismikritiikkiin. Sarja C 12/1990. Tampereen yliopiston tiedotusopin laitos. Tampere, 64–81.

Joukkoviestimet. Finnish Mass Media. (1998, 2000). Tilastokeskus. Helsinki.

Juholin, Elisa & Kuutti, Heikki (2003). Mediapeli – anatomia ja keinot. Inforviestintä, Helsinki.

Juppi, Pirita (2002). Terroristeja, Disney-sukupolvea vai eettistä etujoukkoa? Eläinoikeusliike määrittelykamppailun ja marginalisoinnin kohteena suomalaisessa sanomalehdistössä. Journalistiikan lisensiaatintyö, Jyväskylän yliopisto.

Jyrkiäinen, Jyrki (1994) Sanomalehdistön keskittyminen. Joukkoviestinnän ja erityisesti sanomalehdistön keskittymisilmiö, sen kulku ja seuraukset jälkiteollisissa yhteiskunnissa 1980-luvun lopulla. Acta Universitatis Tamperensis. Ser A vol. 409. Tampereen yliopisto. Tampere.

Kangaspunta, Seppo & Huusko, Marjo (2003). Terveyskanava ei auennut. Terveiden ja hyvinvoinnin yhteisötelevision -tutkimusprojektin loppuraportti (raportti pdf-muodossa): <http://www.uta.fi/jourtutkimus/julkaisu.html> 14.10.2003.

Kantola, Anu (1996). Tri Otsoni ja Mr Kasvihuone. Mediapaniikkeja modernin kauhun rajoilta. Teoksessa Heikki Luostarinen, Ullamaija Kivikuru & Merja Ukkola (toim.).

Sopulisilppuri. Mediakritiikin näkökulmia. Helsingin yliopiston Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus, Helsinki, 157–176.

Kantola, Anu (2002). Se keskustelu jäi käymättä, poliittinen eliitti ja talouskriisin julkisuus. Teoksessa Kivikuru, Ullamaija (toim.) Laman julkisivut. Media, kansa ja eliitit 1990-luvun talouskriisissä. Palmenia-kustannus, Helsinki, 263–300.

Kantola, Etti (2001). Kun pernarutto melkein iski. Teoksessa Uskali, Turo (toim.) Mediatesti – Syyskuun yhdestoista. Mediainstituutti. Jyväskylä, 155–159.

Karvonen, Erkki (1997). Imagologia. Imagon teorioiden esittelyä, analyysiä, kritiikkiä. Acta Universitatis Tamperensis 544, Tampereen yliopisto.

Karvonen, Erkki (1999). Elämää mielikuvayhteiskunnassa. Imago ja maine menestystekijöinä myöhäismodernissa maailmassa. Gaudeamus, Helsinki.

Kivikuru, Ullamaija et al. (1996). Kansa euromyllyssä: journalismi, kampanjat ja kansalaisten mediamaisemat Suomen EU-jäsenyyssprosessissa. Yliopistopaino, Helsinki.

Kivikuru, Ullamaija (1998). Epilogi: Koskaan et muuttua saa? Teoksessa Kivikuru, Ullamaija - Pietiläinen, Jukka (toim.). Uutisia yli rajojen. Ulkomaanuutisten maisema Suomessa. Helsingin yliopiston Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus. Helsinki, 200–221.

Kivikuru, Ullamaija (2001). Laman jäljillä. Tiedotustutkimus 24:2, 4–12.

Kivikuru, Ullamaija (toim.) (2002). Laman julkisivut: media, kansa ja eliitit 1990-luvun talouskriisissä. Palmenia-kustannus, Helsinki.

Korhonen, Johanna (1998): Kyllä, herra pääjohtaja – ja muita talousjournalismin ilmentymiä. Teoksessa Kantola, Anu – Mörä, Tuomo (toim.) Journalismia! Journalismia? WSOY. Helsinki, 99–113.

Kulha, Keijo K. (2002): Elämää apinalaatikossa. päätoimittajan näkökulma julkisuuteen. Edita. Helsinki.

Kunelius, Risto & Heikkilä, Heikki (1996). Public Journalism. Journalismi julkisen harkinnan areenana. Tasa-arvotoimikunnan julkaisuja, sarja B 1. Yleisradio, Helsinki.

Kunelius, Risto (2000). Journalismi nelijalkaisena otuksena. Tutkimuksen näkökulmia, ongelmia ja haasteita. Tiedotustutkimus 23:3, 4-27.

Kuutti, Heikki (1995). Tutkiva journalismi. Journalistinen suuntaus ja suomalaisen journalismin tutkivuus. Atena, Jyväskylä.

Kuutti, Heikki (2003). Tutkivan journalismin lisääminen. Toimituskäytäntö ja journalistikoulutus. Mediainstituutti. Jyväskylä.

Lehto, Keijo (2002). Periaatteet paperille. Seitsenpäiväisten sanomalehtien linjapaperit ja päätoimittajien käsityksiä niiden merkityksestä. Teoksessa Touko Perko, Raimo Salokangas & Heikki Luostarinen (toim.). Median varjossa. Mediainstituutti, Jyväskylän yliopisto, 66–90.

Lehtola, Erkki (1987). Pisaratartunta. Arkipäivän journalismia. WSOY. Helsinki.

Lehtonen, Jaakko (1996). Marketing der Schule. Teoksessa EU und das Bildungssystem in Nordischen Europa. Die Lehrerbildung und das Schulwesen. Toim. Jouko Kari, Marja-Leena Huttunen & Eija Varis. Jyväskylän yliopisto, Opettajankoulutuslaitos. Opetuksen perusteita ja käytänteitä 25, 69–74.

Levikintarkastus Oy 27.6.2003. Sanomalehtien LT-levikit 1992–2002.

Luostarinen, Heikki (1993). ”Julkisuus: Ennen kuin kansalainen katoaa”. Teoksessa Kestävyyskoe (kirjoituksia 90-luvun Suomesta), toim. Kaj Ilmonen. Vastapaino, Tampere, 235–260.

Luostarinen, Heikki (1994). Mielen kersantit. Julkisuuden hallinta ja journalistiset vastastrategiat sotilaallisissa konflikteissa. Hanki ja Jää, Helsinki.

Luostarinen (1996). Citizen Kane ja infokratia. Kriitikot, motiivit ja keinot. Teoksessa Heikki Luostarinen, Ullamaija Kivikuru ja Merja Ukkola (toim.) Sopulisilppuri. Mediakritiikin näkökulmia. Helsingin yliopisto. Lahden tutkimus ja koulutuskeskus. Helsinki, 11–40.

Luostarinen, Heikki (1997). ”‘The Quiet Finn’. National Stereotypes, Politics and the Media in a Small Country”. Scottish Affairs, no 20, Summer 1997, 116–132.

Luostarinen, Heikki (1999). ”Journalismin kriisi”. Journalisti-Journalisten 10/1999, 20–21.

Luostarinen, Heikki (2002). ”Moneksi muuntuva journalismi”. Teoksessa Touko Perko, Raimo Salokangas & Heikki Luostarinen (toim.). Median varjossa. Mediainstituutti, Jyväskylän yliopisto, 22–29.

Luostarinen, Heikki (2003). Sodan viestit. Teoksessa Männistö, Anssi (toim.). Miksi soditaan? Vastapaino, Tampere, 17–31.

Luostarinen, Heikki & Suikkanen, Risto (2004). Finland: A Quiet Bystander. Teoksessa Media and Transformation of Identities. Toim. Epp Lauk, Marju Lauristin & Heikki Luostarinen. Hampton Press. Ilmestyy.

Luukka, Minna-Riitta (2003). Youth in the (new) media landscape. Emerging practices, forms and meanings. Teoksessa Hovi-Wasastjerna, Päivi (ed.) Media Culture Research Programme. Academy of Finland. Helsinki, 29–50.

Löytömäki, Jukka (1998). Kannanottoja uutisessa. Poliittiset uutiset sanomalehden taustan ilmentäjinä. Journalistiikan lisensiaatintyö, Jyväskylän yliopisto.

Majapuro, Marketta (1998). Talousjournalismi – historiaa, teoriaa, käytäntöä. Helsingin kauppakorkeakoulun julkaisuja, Helsinki.

Mervola, Pekka (1995). Kirja, kirjavampi, sanomalehti. Ulkoasukierre ja suomalaisten sanomalehtien ulkoasu 1771–1994. Bibliotheca Historica 1. Jyväskylä studies in Communication 1. Suomen Historiallinen Seura. Helsinki. Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä.

Mervola, Pekka (1998). Suomalaiset ovat sanomalehtien lukijakansaa. Teoksessa Touko Perko & Raimo Salokangas (toim.) Kymmenen kysymystä journalismista. Atena, Jyväskylä, 59–78.

Mikkonen, Antti (1998). Rahavallan rakkikoirat. Tositarinoita talousjournalismista. Taloustoimittajat ry ja WSOY, Helsinki.

Moring, Inka (2000). Median maantiede. Talouskriisi ja sanomalehti alueellisessa kontekstissa. Viestinnän lisensiaatintyö, Helsingin yliopisto.

Mäkimattila, Pirkko (toim.) (1998). Toimittaja ja internet – opas tietokoneavusteiseen journalismiin. Journalismin tutkimuksen ja kehitystyön yksikkö, Tiedotusopin laitos. Tampereen yliopisto.

Mörä, Tuomo (1999). EU-journalismin anatomia. Mediasisältöjä muokanneet tekijät ennen kansanäänestystä 1994. Helsingin yliopisto. Viestinnän laitos. Sarja 1A/2/1999.

Nieminen, Hannu (1998). Viestintä ja demokratia. Kohti pluralistista julkisuutta? Teoksessa Kivikuru, Ullamaija & Kunelius, Risto (toim.). Viestinnän jäljillä. Näkökulmia uuden ajan ilmiöön. WSOY, Helsinki, 275–300.

Nortamo, Simopekka (1991). Suomalainen itsesensuuri. Helsingin Sanomien kuukausiliite, 17, 14–28.

Näränen, Pertti (2003). Talous keskittyy, sisältö yhdentyy? Mediakonvergenssi Suomessa. Teoksessa Pertti Vehkalahti (toim.) Journalismikritiikin vuosikirja. Journalismin tutkimusyksikkö. Tampereen yliopisto. Tiedotustutkimus. 26:1, 158–168.

Peltonen, Matti (1997). Suomalaisuus muuttuvana omanakuvana. Alkoholipolitiikka 61:3, 175–189.

Picard, Robert G. (2003): Media economics, content and diversity. Primary results from a Finnish study. Teoksessa Hovi-Wasastjerna, Päivi (ed.) Media Culture Research Programme. Academy of Finland. Helsinki, 107–120.

Pietikäinen, Sari (2000). Discourses of Differentiation. Ethnic Representations in Newspaper Texts. Jyväskylä studies in communication 12, Jyväskylän yliopisto.

- Pietikäinen, Sari & Luostarinen, Heikki (1997). Minorities in Finnish Publicity. *Nordicom-Information om medie- och kommunikationsforskning i Norden*. Nr 4/1997, 19–31.
- Pietilä, Kauko & Sondermann, Klaus (1994). *Sanomalehden yhteiskunta*. Vastapaino, Tampere.
- Pietilä, Veikko (1997). Joukkoviestintätutkimuksen valtateilla. Tutkimusalan kehitystä jäljittämässä. Vastapaino, Tampere.
- Pietilä, Veikko (1999). Julkiso ja yleisö. *Tiedotustutkimus* 22:3, 4–13.
- Pietilä, Veikko (2001). Yleisönosasto ja internet keskusteluareenoina. *Tiedotustutkimus* 24:2, 18–33.
- Pietiläinen, Jukka (1998a). Ulkomaantutkimuksen vaiheita ja tuloksia. Teoksessa Kivikuru, Ullamaija - Pietiläinen, Jukka (toim.). *Uutisia yli rajojen. Ulkomaanuutisten maisema Suomessa*. Helsingin yliopiston Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus. Helsinki, 15–43.
- Pietiläinen, Jukka (1998b). Ulkomailta Suomeen: määrällinen analyysi. Teoksessa Kivikuru, Ullamaija - Pietiläinen, Jukka (toim.). *Uutisia yli rajojen. Ulkomaanuutisten maisema Suomessa*. Helsingin yliopiston Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus. Helsinki, 84–108.
- Raittila, Pentti (toim.) (2002). *Etnisyys ja rasismi journalismissa*. Tampere University Press, Tampereen yliopisto.
- Rantanen, Terhi (1998). Globaali uutisvälitys. Teoksessa Kivikuru, Ullamaija - Pietiläinen, Jukka (toim.). *Uutisia yli rajojen. Ulkomaanuutisten maisema Suomessa*. Helsingin yliopiston Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus. Helsinki, 44–52.
- Read, Donald (1992). *The Power of News. The History of Reuters 1849–1989*. Oxford University Press, Oxford.
- Reunanen, Esa (2003). Budjettijournalismi julkisena keskusteluna. Tekstianalyttisiä näkökulmia suomalaiseen ja ruotsalaiseen budjettikirjoitteluun. *Mediatutkimuksia*. Tampere University Press.
- Ridell, Seija (1998). Tolkullistamisen politiikkaa. Televisiouutisten vastaanotto kriittisestä genrenäkökulmasta. *Acta Universitatis Tamperensis* 617, Tampereen yliopisto.
- Ridell, Seija (1999). Tutkimus julkisoa tuottamassa. Paikallisuus verkkomediassa – hanke irtiottona kulttuurisen yleisötutkimuksen käytännöistä. *Tiedotustutkimus* 22:3, 28–1.
- Rosenberg, Jyrki (1998). Uutislähteet päiväjärjestyksen rakentajina ja portteina. Teoksessa Kivikuru, Ullamaija - Pietiläinen, Jukka (toim.). *Uutisia yli rajojen*.

Ulkomaanuutisten maisema Suomessa. Helsingin yliopiston Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus. Helsinki, 109–131.

Ruostetsaari, Iikka (2003). Valta muutoksessa. WSOY, Helsinki.

Ruuska, Petri (2002). Kuviteltu Suomi. Globalisaation, nationalismin ja suomalaisuuden punos julkisissa sanoissa 1980–90-luvuilla. Acta Electronica Universitatis Tamperensis 156, Tampereen yliopisto.

Salminen, Esko (1996): Vaikeneva valtiomahti? Neuvostoliitto/Venäjä Suomen lehdistössä 1968–1991. Edita, Helsinki.

Salminen, Esko (1999a): The Silenced Media. The Propaganda War between Russia and the West in Northern Europe. Macmillan, Basingstoke.

Salminen, Esko (1999b): Suomettumisen ”uusi tuleminen”. Kanava 1/1999, 25–29.

Salminen, Esko (2000): Suomi-kuva Venäjän ja EU:n lehdistössä 1990–2000. Suomalaisen kirjallisuuden seura, Helsinki.

Salokangas, Raimo (1996). Aikansa oloinen. Yleisradion historia 1926–1996. Yleisradio, Helsinki.

Salokangas, Raimo (1999): From political to National, Regional and Local. The Newspaper Structure in Finland. Nordicom Review. 20:1, 77–106.

Salokangas, Raimo (2003): ”Ankarat käskyt kohtalon”. Vaasa Oy, Vaasa-lehti ja Pohjalainen kohtaavat lehtimarkkinoiden muutoksen. Vaasa Oy, Vaasa.

Salovaara-Moring, Inka (2002): Laman maantiede – aika, paikka ja median merkitystalous. Teoksessa Kivikuru, Ullamaija (toim.) Laman julkisivut. Palmenia kustannus, Helsinki, 113–152.

Sauri, Tuomo – Picard, Robert (2001): Mediatalous. Teoksessa Nordenstreng, Kaarle – Wiio, Osmo A. Suomen mediamaisema. WSOY, Helsinki, 22–43.

Sederholm, Eeva (2002). Juttukierrätystä ja konsernijournalismia. Teoksessa Perko, Touko et al (toim.) Median Varjossa. Mediainstituutti, Jyväskylä, 48–65.

Seppälä, Antti (2003). Todellisuutta kuvaamassa – todellisuutta tuottamassa. Työ ja koti television ja vähän radionkin uutisissa. Jyväskylä Studies in Humanities 2. Jyväskylän yliopisto.

Suhonen Pertti (1991). Kaksisuuntainen peili: mielipidetutkimukset julkisuudessa ja politiikassa. Hanki ja Jää, Helsinki.

Suhonen, Pertti (1994): Mediat, me ja ympäristö. Hanki ja jää, Helsinki.

Suhonen, Pertti (2000). Gallupjournalismi kansaa edustamassa. *Yhteiskuntapolitiikka*, . 65:1, 5–19.

Suhonen, Pertti (2002). Risc-analyysi: Median kartta ja kompassi. *Tiedotustutkimus* 25:1, 152–161.

Suominen, Tapani (1997). Ehkä teloitamme jonkun. *Opiskelijaradikalismi ja vallankumousfiktio 1960- ja 1970-lukujen Suomessa, Norjassa ja Länsi-Saksassa*. Tammi, Helsinki.

Tiihonen, Marita (2003). Yhdentymisen toiseksi viimeisellä portaalla. Teoksessa Vehkalahti, Pertti (toim.) *Journalismikritiikin vuosikirja 2003. Journalismin tutkimusyksikkö*. Tampereen yliopisto. *Tiedotustutkimus* 26:1, 139–157.

Timonen, Ilkka, Kallio, Riitta & Mörä, Tuomo (1987): Tshernoblin ydinvoimalaonnettomuus lehdistössä. Tampereen yliopiston tiedotusopin laitoksen julkaisuja. sarja B 21/1987.

Tommila, Päiviö & Salokangas, Raimo (1998). *Sanomia kaikille. Suomen lehdistön historia*. Edita. Helsinki.

Tuchman, Gaye (1978). *Making News: A Study in the Construction of Reality*. The Free Press, New York.

Tunstall, Jeremy & Palmer, Michael (1991). *Media Moguls*. Routledge, London.

Tunstall, Jeremy & Machin, David (1999). *The Anglo-American Media Connection*. Oxford University Press, Oxford.

Uimonen, Risto (1992). *Julkisuuspelejä. Imagonrakennus politiikassa*. WSOY, Helsinki.

Uskali, Turo (2001). Ulkomaan uutisten paluu. Teoksessa *Mediatesti. Syyskuun yhdestoista*. Mediainstituutti, Jyväskylän yliopisto, 1–3.

Uusitalo, Kaisa (2002). Kuka Keskipohjanmaassa puhuu? Tutkimus sanomalehti Keskipohjanmaan henkilölähteistä. *Journalistiikan pro gradu -työ*, Jyväskylän yliopisto.

Vehkalahti, Pertti (2002). Töihin vaikka omaksi tappioksi. Aamulehden ”Työttömän sivun” julkisuus kriittisen diskurssianalyysin kohteena. *Tiedotusopin lisensiaatintyö*, Tampereen yliopisto.

Vihavainen, Timo (1991). *Kansakunta rähmällään, suomettumisen lyhyt historia*. Otava, Helsinki.

Virtapohja, Kalle (1996). “Se on siinä!” Tutkimus jääkiekon maailmanmestaruudesta, mediasta ja urheilusankaruuden tuottamisesta. *Journalistiikan lisensiaatintutkielma*. Viestintätieteiden laitos, Jyväskylän yliopisto.

Volkmer, Ingrid (1999). News in the global sphere: a study of CNN and its impact on global communication. Luton University. Luton.

Vuortama, Timo (2002). Oikeus nousee etusivulle. Journalisti-Journalisten -lehti 4/2002, 1.

Wiio, Osmo A. & Nordenstreng Kaarle (2001): Viestintäjärjestelmä. Teoksessa Nordenstreng, Kaarle & Wiio, Osmo A. Suomen mediamaisema. WSOY, Helsinki, 9–21.

KOULUTUSJÄRJESTELMÄ SUOMALAISEN YHTEISKUNNAN MUUTOKSESSA

Erno Lehtinen
Turun yliopisto

TIIVISTELMÄ

Koulutuspolitiikkaa yhteiskuntapolitiikan osana

Artikkelin tavoitteena on tutkimuksiin ja selvityksiin nojautuen arvioida sitä, miten suomalainen koulutusjärjestelmä päiväkodista korkeakouluihin on muuttunut 1980-luvulta 2000-luvun alkuun. Tarkastelun kohteena ovat keskeiset muutostrendit ja järjestelmän pyrkimykset reagoida muuttuneisiin olosuhteisiin. Tavoitteena on myös kuvata sitä, mitkä tekijät ovat vaikuttaneet koulutuspolitiikan linjauksiin ja koulutusjärjestelmän muutoksiin parin viimevuosikymmenen aikana.

Koulutus on viimevuosien yhteiskuntakeskustelussa jälleen liitetty voimakkaasti yhteiskunnan taloudellisen kehityksen strategioihin. Tähän liittyvät myös voimistuneet pyrkimykset koulutuksen taloudellisen vaikutusten analysointiin. PISA-tutkimuksen aineistojen pohjalta OECD on laatinut ehkä ensimmäisen uskottavaan aineistoon perustuvan analyysin koulutukseen kohdistettujen taloudellisten panosten ja oppimistulosten välisestä yhteydestä. Tulokset ovat koulutuspolitiikan kannalta mielenkiintoisia. Rikkaiden teollisuusmaiden keskinäisessä tarkastelussa koulutuksen yksikkökustannuksina arvioitujen panosten ja oppimistulosten välillä ei ole yhteyttä, mutta yhteys on selvästi nähtävissä, kun yhteyttä tarkastellaan koko aineistossa, jossa ovat mukana myös köyhemmät maat.

Tutkimusten mukaan koulutuksen yksilöllinen tuottoaste on pysynyt keskimäärin ottaen korkeana. Eurooppalaisessa vertailussa Suomen koulutuksen tuottoaste ei sijoitu aivan huipulle, mutta kuitenkin puolivälin yläpuolelle.

Koulutusmenoihin, kuten koko julkiseen sektoriin, kohdistui voimakkaita leikkauksia 1990-luvun laman seurauksena. Laman jälkeen koulutukseen suunnattua rahoitusta on

lisätty, mutta koulutusmenojen osuus BKT:sta on kuitenkin laskenut 1990-luvun puolivälin jälkeen. Suomessa institutionaalinen koulutus rahoitetaan käytännölliseksi katsoen kokonaan julkisin varoin. Yksityisen sektorin osuus koulutusmenoista on hyvin vähäinen.

Koulutusjärjestelmää on totuttu pitämään kansallisena instituutiona ja Euroopan Unioninkin piirissä muodollinen koulutuspoliittinen päätösvalta on jäsenvaltioilla. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että koulutusjärjestelmän kehittämistä nojaututtaisiin pelkästään kansallisiin tavoitteisiin. Kansainvälinen vaikutus Suomen koulutuspoliittiseen päätöksentekoon on heijastunut ensisijaisesti OECD:n ja EU:n kautta.

Osaamisen uudet haasteet

Teknologisen kehityksen seurauksena työtehtävien rakenteessa on tapahtumassa merkittäviä laadullisia ja eri tehtävätyyppien määrällisiin suhteisiin liittyviä muutoksia.

Tämän hetken muutostrendejä ja tulevaisuuden kehitysvisiona koskevien selvitysten perusteella voimme tiivistää ainakin seuraavat osaamisen uudet haasteet:

- Monimutkaisten, epätäsmällisesti määriteltyjen ongelmien ja nopean muutoksen hallinta on nousemassa yhä keskeisemmäksi ”selviämisen” strategiaksi.
- Kompleksisuuden ja nopean muutoksen hallintaa ei voida tarkastella vain yksilön osaamisen ja asiantuntijuuden näkökulmasta. Korkeatasoisen osaamisen ja työn perustana on yhä tyypillisemmin osittunut ja jakautunut asiantuntijuus.
- Tuloksellinen toiminta tietoverkkojen ja globalisoituvien informaatiolähteiden käyttöön perustuvassa ympäristössä edellyttää uudenlaisia informaation käsittelyn ja kommunikaation taitoja sekä niitä ohjaavia korkeampitasoisia ajattelunvalmiuksia.

Valikointi ja koulutuksellinen tasa-arvo

Jo hyvin varhain toteutunut kaikille yhteinen kansakoulu ja sen määrittelemisen yhtenäiseksi pohjakouluksi myös oppikoululle sekä 1970-luvulta lähtien koko

ikäluokan 9-vuotinen peruskoulu ovat merkinneet sitä, että koulumuodon valinta ei ole erotellut oppilaita niin varhain ja niin jyrkästi kuin monissa muissa Euroopan maissa. 1980-luvun alun koulujärjestelmä oli erittäin voimakkaasti valtakunnallisesti säädelty yksityiskohtaisen lainsäädännön ja suhteellisen yksityiskohtaisen valtakunnallisen opetussuunnitelman kautta. Kouluhallituksen, ammattikasvatustahallituksen ja lääninhallitusten kouluosastojen muodostama mittava kouluburokratia harjoitti myös kouluihin kohdistuvaa muuta yksityiskohtaista ohjausta ja valvontaa.

Peruskoulun kantavana ideana oli tasa-arvon toteuttaminen kaikille yhteisellä koululla ja oppimistuloksien tasoittaminen erityisin pedagogisin menetelmien. Ensisijaisesti tasa-arvoon tähtäävä ja vahvaan keskusjohtoiseen malliin tukeutuva vaihe Suomen peruskoulussa jäi melko lyhyeksi, jos vaiheen alkujankohdaksi katsotaan tasokurssien poistaminen 1980-luvun puolivälissä. Jo vuosikymmen loppupuolella käynnistyi koulutuspoliittinen keskustelu, joka nosti esiin toisenlaisia äänenpainoja. Sekä hallituksen että teollisuuden edustajien puheenvuoroissa arvioitiin kriittisesti koulutusjärjestelmän tuottaman oppimisen laatua ja vaadittiin huomion kiinnittämistä huippuosaamisen tuottamiseen. Samaan ajankohtaan sijoittui erittäin mittava kouluhallinnon purkaminen, desentralisointi ja deregulaatio sekä pyrkimys lisätä vanhempien valinnanmahdollisuuksia purkamalla koulupiiriin sidottua kouluvalintaa. Ala-asteita myöten kouluja innostettiin profiloitumaan ja kilpailemaan keskenään. Kuntien mahdollisuudet päättää koulua koskevista asioista laajenivat olennaisesti, ja näin valtakunnallisen kouluhallinnon deregulaation vaikutukset ulottuivat sekä koulutuksen määrärahoihin että opetussuunnitelmien sisältöön.

Suomen koululaitoksen opiskelijavirtojen tarkastelun ja PISA-tutkimuksen kansainvälisen vertailun perusteella voidaan olettaa, että pitkään systemaattisesti toteutetun tasa-arvoa korostaneen koulutuspolitiikan tulokset ovat selkeästi nähtävissä. Toisaalta maan sisällä toteutetut tutkimukset viittaavat siihen, että alueelliset ja sosiaaliset tekijät selittävät merkittävästi oppilaiden suorituseroja ja koulutusurien muotoutumista. Käytettävissä olevien tietojen perusteella on myös mahdollista olettaa, että 1990-luvun aikana kehityksen suunta on kääntynyt siten, että alueelliseen ja sosiaaliseen taustaan kytkeytyvät erot suorituksissa ja koulutusvalinnoissa ovat kasvamassa.

Koulutusvirtojen perusteella tehtävä tarkastelu osoittaa, että pitkällä aikavälillä koulutuksellinen tasa-arvo on merkittävästi lisääntynyt jos sitä katsotaan opiskelijoiden sosiaalisen taustan näkökulmasta, mutta ns. ääriryhmien kohdalla erot ovat edelleen voimakkaat. Kaikkein korkeimman sosiaaliryhmän nuoret hakeutuvat yliopistokoulutukseen ja ryhmän sisäinen koulutusurien vaihtelu on melko vähäistä. Alimman sosiaaliryhmän nuorten koulutusvalinnat poikkeavat myös olennaisesti väestön keskiarvosta. Perheen sosiaaliseen syrjäytymiseen liittyy myös lasten koulutuksellista syrjäytymistä. Eri tutkimukset osoittavat melko yhtenevästi sen, että merkittävä osa sosiaalisesti erityisen epäsuotuisassa asemassa (työttömyys, alkoholismi, yksinhuoltajaperheet) olevien perheiden lapsista, erityisesti pojista, on syrjäytymisvaarassa jo varsin varhaisista kouluvuosista lähtien.

Millaista on oppimisen laatu?

Kansainvälisen vertailun perusteella voidaan tehdä se johtopäätös, että Suomen koululaitos on onnistunut ainakin osittain yhdistämään tasa-arvon ja laadun. Tutkittaessa vahvasti rinnakkaisiin koulutusurisiin perustuvien koulutusjärjestelmien parhaiten menestyvien oppilaiden tuotoksia saadaan hyvin vähän näyttöä sille, että lahjakkuuden aikaiseen toteamiseen ja sille rakentuneille eriytyville koulutusurille perustuva järjestelmä tuottaisi enemmän huippuosaamista, kuin Suomessa omaksuttu malli, jossa kiinnitetään tasaisesti huomiota kaikkien oppimiseen tai jopa kohdistetaan erityisesti resursseja hitaammin oppiviin.

Kansallisten ja kansainvälisten koulusaavutusten absoluuttisten tulosten tarkastelu kuitenkin osoittaa, että melko suurella osalla oppilaita suoritukset ovat vain tyydyttäviä ja noin 20 prosentille oppilaista keskeisten kielellisten ja matemaattisten taitojen oppiminen jää niin heikoksi, että heidän on vaikea selvittää jatko-opinnoista tai osallistua yhä kompleksisemmaksi käyvän yhteiskunnan toimintoihin. Tämä ryhmä on selvästi syrjäytymisvaarassa, koska työelämä tarjoaa hyvin vähän mahdollisuuksia vain peruskoulun suorittaneille tai kokonaan oppivelvollisuuskoulunsa keskeyttäneille. Tarkemmat selvitykset viittaavat siihen, että kysymyksessä on yhä selvemmin huono-osaisuuden ja syrjäytymisen periytyminen yli sukupolven ja siihen näyttää liittyvän myös ajautuminen normikonfliktiin kehittyvän yhteiskunnan kanssa.

Sen lisäksi, että tämä ryhmä on jäämässä kokonaan työmarkkinoiden ulkopuolelle, se tulee muodostamaan myös uhkan yhteiskunnalliselle koheesiolle ja sisäiselle turvallisuudelle.

Vaikka viime vuosien kansainväliset koulusaavutustutkimukset ovatkin antaneet hyvin positiivisen kuvan suomalaisen koululaitoksen tuloksellisuudesta, on tärkeää huomata, että hyviin tuloksiin on ylletty ennen kaikkea perinteisen koulutiedon alueella. Eri alojen kansainväliset vertailut eivät anna tietoa siitä, miten hyvin suomalaisen koulun oppilaat selviäisivät tavanomaisesta koulutiedosta poikkeavien monimutkaisten ja luovaa ajattelua vaativien tehtävien ratkaisusta.

Ammatillinen koulutus ja korkeakoulut työelämän tarpeisiin vastaamassa

Ammatillisten oppilaitosten ongelmana on hyvien oppilaiden rekrytointi. Selvitykset viittaavat siihen, että suurella osalla ammatillisiin oppilaitoksiin valikoituvista oppilaista on niin suuria puutteita aikaisemman koulutuksen aikana hankituissa perustaidoissa ja oppimismotivaatiossa, että se vaikeuttaa olennaisesti sellaisen koulutuksen toteuttamista, jolla voitaisiin vastata työelämän kohoaviin vaatimuksiin. Tämä johtuu osin keskiasteen koulutuksen voimakkaasta kahtiajaosta yleissivistävään ja ammatilliseen koulutukseen, joka on samalla ylläpitänyt myös jyrkkää eroa lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen arvostuksessa. On myös ilmeistä, että koulutuspolitiikan painopisteen voimakas keskittäminen ammattikorkeakoulujen kehittämiseen on heikentänyt toisen asteen ammatillisten oppilaitosten arvostusta ja toimintaedellytyksiä.

Koulumuotoisen ammatillisen koulutuksen on ollut vaikea nopeasti reagoida rajun yhteiskunnallisen rakennemuutoksen tuomiin muutoksiin työvoimatarpeessa. Ammatillisen koulutuksen linjojen suosio ei ole myöskään vastannut työmarkkinoiden kysyntää ja oppilaitoksista suuri osa sijaitsee muuttotappioalueilla. Lisäksi keskeyttäminen ammatillisessa koulutuksessa on hyvin suurta muihin koulumuotoihin verrattuna. Nämä tekijät ovat omalta osaltaan vaikuttaneet siihen, että ammatillisen koulutuksen on ollut vaikea vastata määrällisesti ja alueellisesti tasapainoisella tavalla ammattitaitoisen työvoiman kysyntään.

Vaikka Suomen korkeakoululaitos toimii yleisesti ottaen hyvin ja on ollut merkittävä vaikuttava tekijä viime vuosikymmenten yhteiskunnallisessa kehityksessä, siihen liittyy eräitä vakavia ongelmia, jotka saattavat kärjistyä tulevaisuudessa. Vaikka ammattikorkeakoulu on osoittautunut hyvin suomalaiseen koulutusjärjestelmään ja työmarkkinoihin sopivaksi koulutusmuodoksi, ei sen identiteetti ole vielä täysin selvinnyt.

Yliopistokoulutuksen ongelma on nopeasta laajenemisesta aiheutunut suhteellinen rahoituksen heikkeneminen. Myös yliopistojen hallinnollinen asema ja muut toimintaa rajoittavat tekijät muodostavat merkittävän uhan suomalaisten yliopistojen selviämiseksi kovenevassa kansainvälisessä kilpailussa.

Valmistavatko koulun käytännöt tulevaisuuden muutoksiin?

Tulevaisuuden kannalta olennaista on myös se, millaisia ovat koulun pedagogiset käytännöt ja miten ne varustavat oppilaat sellaisilla yksilöllisillä ja yhteisöllisillä ominaisuuksilla, jotka ovat olennaisia yhteiskunnan muuntumiskyvyn näkökulmasta.

Vaikka opetussuunnitelmissa ja oppimateriaaleissa on pyritty ottamaan huomioon monia oppimistutkimusten esiin nostamia periaatteita, on opetuksen perusteille edelleen ominaista ajatus valmiin ja periaatteessa ongelmattoman tiedon välittämisestä. Kouluopetuksen perustana on edelleen hyvin staattinen ja vain vähän problematisoitu näkemys tiedosta. Opetussuunnitelmien välittämä kuva eri tiedon alueista nojautuu ajatukseen ongelmattomasti kumuloituvasta tietämyksestä. Tämä merkitsee käytännössä sitä, että monet keskeiset tieteelliset käsitteet opitaan vain pinnallisen määrittelyn tasolla, mutta oppilaiden syvällisempi ajattelu on pitäytynyt perinteisissä arkikäsitteissä eikä ole muuttunut kehittyneempien tieteellisten rakenteiden mukaisesti. Toisin sanoen oppilaat selviävät formaaleista koulukokeista, mutta säilyttävät esimerkiksi fyysisen ympäristön lainalaisuuksia, matematiikkaa tai historiaa koskevat harhakäsitteensä muuttumattomina läpi koko kouluajan. Samalla se tarkoittaa sitä, että oppilaat eivät saa systemaattisesti kokemuksia tiedollisten ristiriitojen käsittelystä, omien ennakkokäsitystensä kyseenalaistamisesta, uskomusjärjestelmiensä muuttamisesta ja tiedon dynaamisesti kehittyvästä luonteesta.

Opetussuunnitelmissa ja opetuskäytännöissä on ryhdytty korostamaan selvästi aiempaa enemmän tiedollisia kokonaisuuksia ja eri oppiaineiden piiriin kuuluvien kysymysten integrointia. Erilaisista integroivista projekteista on tullut tyypillinen silloin tällöin toteutettava työskentelymuoto. Varsinaisten oppimistavoitteiden saavuttamisen kannalta näiden projektien merkitys on kuitenkin usein vähäinen. Valtaosa oppimistavoitteisiin tähtäävästä opetuksesta perustuu edelleen yksittäisten asioiden erilliseen käsittelyyn käymällä läpi hyvin määriteltyjä sisältöjä ja harjoittelemalla opittuja asioita pienten selkeiden harjoitustehtävien avulla. Koko koulutusjärjestelmälle peruskoulun ala-asteelta yliopistoihin on edelleen tyypillistä se, että oppilaat ja opiskelijat saavat hyvin vähän kokemuksia kompleksisuuden ja puutteellisesti määriteltyjen tai epäsäännöllisten ongelmien käsittelystä.

Vaikka suomalaisoppilaiden oppimisen taidot ovat osoittautuneet kansainvälisissä vertailuissa hyväksi, ne ovat edelleen kaukana sellaisesta tasosta, jolla oppiminen voisi tapahtua optimaalisesti ja jolla oppilaat olisivat kykeneviä vastaamaan sekä koulussa että koulutuksen jälkeen itsenäisesti vaativiin oppimistehtäviin. Erityisen vaikeaksi korkeatasoisten oppimisen taitojen kehittämisen tekee se, että epätarkoituksenmukaiset oppimisen strategiat ovat yleensä kytkeytyneet motivaatio-ongelmiin ja muodostavat yhdessä usein vuosikautia kestävästä regressiivisen kehän, joka pahimmillaan johtaa vakaviin ongelmiin jo peruskoulussa ja sen jälkeen syrjäytymiseen jatko-opinnoista.

KOULUTUSJÄRJESTELMÄ SUOMALAISEN YHTEISKUNNAN MUUTOKSESSA

Johdanto

Artikkelin tavoitteena on tutkimuksiin ja selvityksiin nojautuen arvioida sitä, miten suomalainen koulutusjärjestelmä päiväkodista korkeakouluihin on muuttunut 1980-luvulta 2000-luvun alkuun. Tarkastelun kohteena ovat keskeiset muutostrendit ja järjestelmän pyrkimykset reagoida muuttuneisiin olosuhteisiin. Tavoitteena on myös kuvata sitä, mitkä tekijät ovat vaikuttaneet koulutuspolitiikan linjauksiin ja koulutusjärjestelmän muutoksiin viimeisten parin vuosikymmenen aikana. Kriteereinä järjestelmän arvioinnissa käytetään seuraavia näkökulmia:

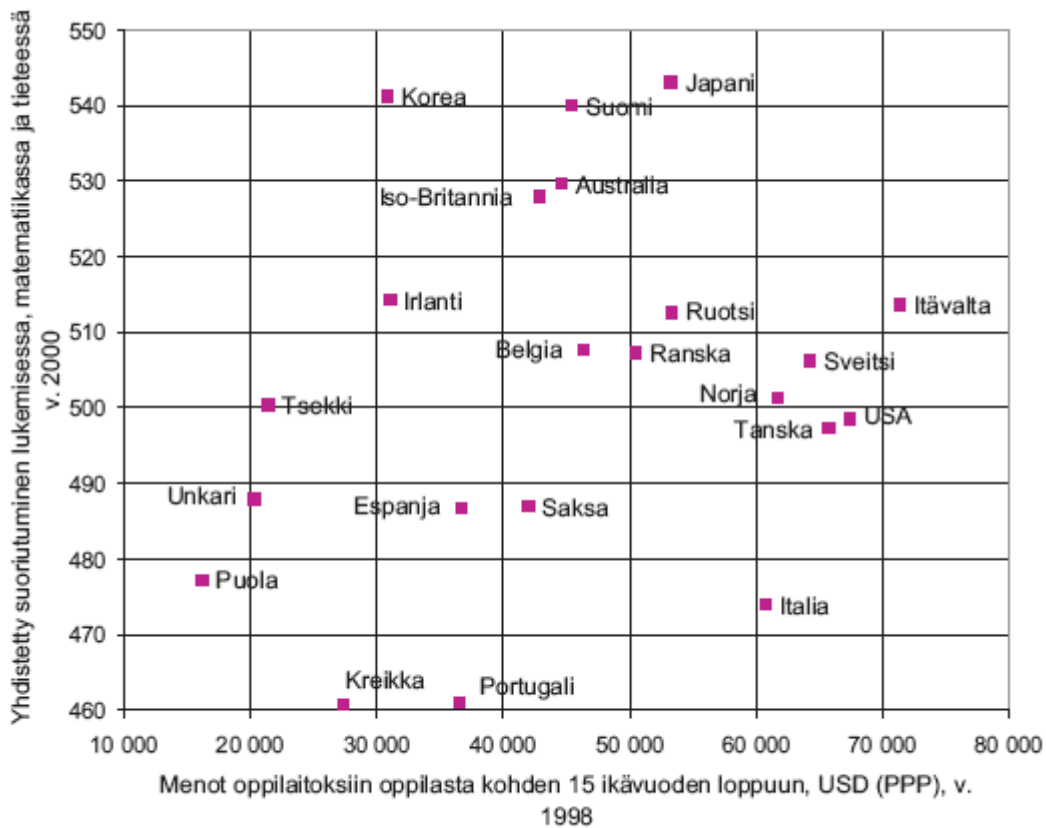
- a) Miten suomalainen koulutusjärjestelmä on kyennyt vastaamaan asetettuihin yhteiskunnallisiin tavoitteisiin, kansalaisten koulutuskysyntään ja työmarkkinoiden määrällisiin ja laadullisiin tarpeisiin?
- b) Millainen on suomalaisen koulutusjärjestelmän tuottama oppimisen taso?
- c) Minkälaisia ovat koulun käytännöt ja millaisilla valmiuksilla se valmistaa kasvavaa nuorisoa tulevaisuuden muutosten hallintaan?

Koulutus ja yhteiskunnallinen kehitys

Koulutuksen rooli yhteiskunnallisessa muutoksessa ei ole yksiselitteinen ja sen merkityksestä on ollut vahvasti ristiriitaisia näkemyksiä. Toisen ääripään näkökulmasta koulutus katsotaan palveluksi, jonka ehdot määräytyvät talouden ja muun yhteiskunnallisen ja kulttuurisen kehityksen myötä ilman, että koulutus merkittävästi vaikuttaisi yhteiskunnallisen kehityksen ytimeen. Tälle vastakkainen näkemys korostaa koulutuksen keskeistä merkitystä yhteiskunnan muovaajana mm. kulttuurisen sosialisoinnin toteuttajana, yhteiskunnallisen valikoinnin agenttina ja talouden edellyttämän osaamispääoman tuottajana. Vaikka jälkimmäinen näkökulma onkin aina ollut jotenkin mukana koulutuksen tarkastelussa, on edelleen nähtävissä, että koulutusta koskevat kysymykset ovat jossain määrin poliittisen diskurssin marginaalissa, eikä poliittisen eliitin ”ykkösketju” pidä niitä näkyvästi agendallaan.

Tilanne on kuitenkin muuttumassa. Ensisijaisesti tietoon perustuvan talouden asettaminen keskeiseksi sekä EU-alueen että Suomen omaksi kansalliseksi strategiseksi lähtökohdaksi ja toisaalta koulutuskysymysten nouseminen Suomen kannalta tärkeiden kansainvälisten yhteisöjen kuten EU:n, OECD:n ja Maailmanpankin asialistoille tulee kasvattamaan koulutuspolitiikan painoarvoa valtiollisen strategian osana.

Koulutus on (jälleen) liitetty voimakkaasti yhteiskunnan taloudellisen kehityksen strategioihin. Tähän liittyvät myös voimistuneet pyrkimykset koulutuksen taloudellisen vaikutusten analysointiin (Juva 2004). Inhimillisen pääoman ja koulutuksen vaikutusten tarkastelu synnytti ns. koulutuksen taloustieteen 1960-luvulla. Koulutuksen taloustieteellinen tarkastelu voi kohdistua koulutuksen sisäiseen tai ulkoiseen tehokkuuteen. Sisäisen tehokkuuden näkökulma liittyy koulutusjärjestelmän panosten ja tuotosten tarkasteluun. Silloin kohteena ovat järjestelmän ylläpitämisestä aiheutuvien kustannusten vertaaminen välittömiin tuotoksiin kuten suoritettuihin opintovuosiin tai tutkintoihin. Vaikka Suomessa julkisen koulutuksen budjettiosuus on melko korkea, opiskelijamääriin ja tutkintoihin suhteutetut menot ovat sekä koulu- että korkeakouluasteella vain OECD-maiden keskiarvoa. Myöhemmin tarkemmin kuvattavan PISA-tutkimuksen aineistojen pohjalta OECD on laatinut ehkä ensimmäisen uskottavaan aineistoon perustuvan analyysin koulutukseen kohdistettujen taloudellisten panosten ja oppimistulosten välisestä yhteydestä (kuviot 1). Tulokset ovat koulutuspolitiikan kannalta mielenkiintoisia. Rikkaiden teollisuusmaiden keskinäisessä tarkastelussa koulutuksen yksikkökustannuksina arvioitujen panosten ja oppimistulosten välillä ei ole yhteyttä, mutta yhteys on selvästi nähtävissä, kun yhteyttä tarkastellaan koko aineistossa, jossa ovat mukana myös köyhemmät maat (OECD 2002). Tämä painottaa sitä, että myös koulutuksen alueella ns. ”Evidence Based Policy” on käymässä yhä tärkeämmäksi. Positiivisia tuloksia ei välttämättä saada aikaan vain rahoitusta lisäämällä, vaan jokaisen lisäkustannuksia aiheuttavan muutoksen kohdalla vaikutukset olisi erikseen osoitettava (vrt. Juva 2004).



Lähde: [http://www.pisa.oecd.org/Docs/Download/PISA2001\(english\).pdf](http://www.pisa.oecd.org/Docs/Download/PISA2001(english).pdf), s. 264.

Kuvio 1. Oppimistulosten ja koulutukseen kohdistettujen taloudellisten panosten välinen suhde

Koulutuksen ulkoisten taloudellisten vaikutusten tarkastelu kohdistuu siihen, millaisia taloudellisia seuraamuksia saadusta koulutuksesta on yhteiskunnan ja yksilön kannalta. Perusajatus on yksinkertainen: koulutus lisää osaamista, tämä kasvattaa tuottavuutta ja tuottavuuden nousu kasvattaa ansioita. Koulutuksen kansantaloudellisia vaikutuksia pyrittiin mallittamaan 1960- ja 1970-luvuilla useissa tutkimuksissa. Mm. Niitamo (1958) osoitti, että perinteinen työn ja pääoman tarkastelu ei riittänyt selittämään Suomen kansantalouden kasvua, mutta kun malliin lisättiin koulutusta koskeva indikaattori, niin mallin sopivuus olennaisesti parani. Noissa varhaisissa tutkimuksissa koulutuksen osuus taloudellisesta kasvusta arvioitiin hyvinkin suureksi ja yleisesti esitettiin, että noin kolmasosa kaikesta kasvusta selittyy koulutuksella. Malleihin liittyy monia ongelmia, joista keskeisin on vaikutuksen suunta. Synnyttääkö koulutus rikkautta vai lisääkö varallisuuden kasvu halukkuutta investoida koulutukseen? Viimevuosina usko makrotaloudelliseen vaikuttavuustarkasteluun on jälleen lisääntynyt ja sekä OECD:n että EU:n toimesta on

tehty perusteellisia selvityksiä koulutuksen ja inhimillisen pääoman vaikutuksista. EU:n tilaaman yhteenvedon mukaan 11-15 prosenttia vuosien 1960-1990 talouskasvusta selittyisi inhimillisen pääoman kasvulla (Juva 2004). OECD on puolestaan arvioinut, että yksin väestön koulutustason nousu yhdellä vuodella lisää kansantuloa 4-7 prosentilla (Bassanini & Scarpeta 2001). Koulutuksen yleisten taloudellisten vaikutusten tarkasteluun on viime vuosina liitetty myös muuttoliikkeen mukanaan tuoma ongelma. Maan sisällä tämä näyttäytyy kahtalaisena. Muuttotappioalueiden ongelmana on se, että niiden omien koulutusinvestointien tuotot eivät näy oman paikkakunnan pitkän aikavälin taloudellisessa kehityksessä, koska hyvin koulutetut nuoret siirtyvät jatko-opintoihin muualle ja sijoittuvat lopulta töihin kasvukeskuksiin (mm. Laukkanen 1997). Muuttovoittoalueilla taas laajenevan koulutuksen järjestämisestä aiheutuu joskus huomattaviakin lisäkustannuksia.

Koko kansantalouden tasolla ongelmaksi muodostuu se, missä määrin koulutetun työvoiman liikkuvuus onnistutaan pitämään tasapainossa. Tämä kysymys on ongelmallisimmin kaikkein pisimmälle koulutetun väestöryhmän kohdalla. Ulkomaisten tutkinto-opiskelijoiden suhteellinen osuus suomalaisessa korkeakoululaitoksessa on pysynyt hyvin alhaisena, vaikka absoluuttinen määrä onkin tasaisesti kasvanut. Yliopistoissa oli vuonna 2001 noin 4000 ja ammattikorkeakouluissa vajaat 3000 ulkomaista tutkinto-opiskelijaa (Garam 2003). Ulkomaille opiskelemaan lähteneiden määrää on vaikea tarkkaan selvittää, koska vain osa saa opintotukea Suomesta. Kansainvälisen opiskelijavaihdon keskuksen (CIMO) tuoreen selvityksen mukaan ulkomailla opiskelevien kokonaismääräksi voi arvioida noin 10 000 opiskelijaa. Opiskelijamääriä kuvaavat luvut ovat melko hyvin tasapainossa, mutta ongelmalliseksi voi muodostua opintojen jälkeinen työllistyminen (Aalto 2003; Garam 2003). Uhkana on, että Suomessa opiskelleet ulkomaalaiset eivät jää maahan ja että ulkomailla opiskelleet suomalaiset eivät palaa valmistuttuaan (Garam 2003; Kinnunen 2003).

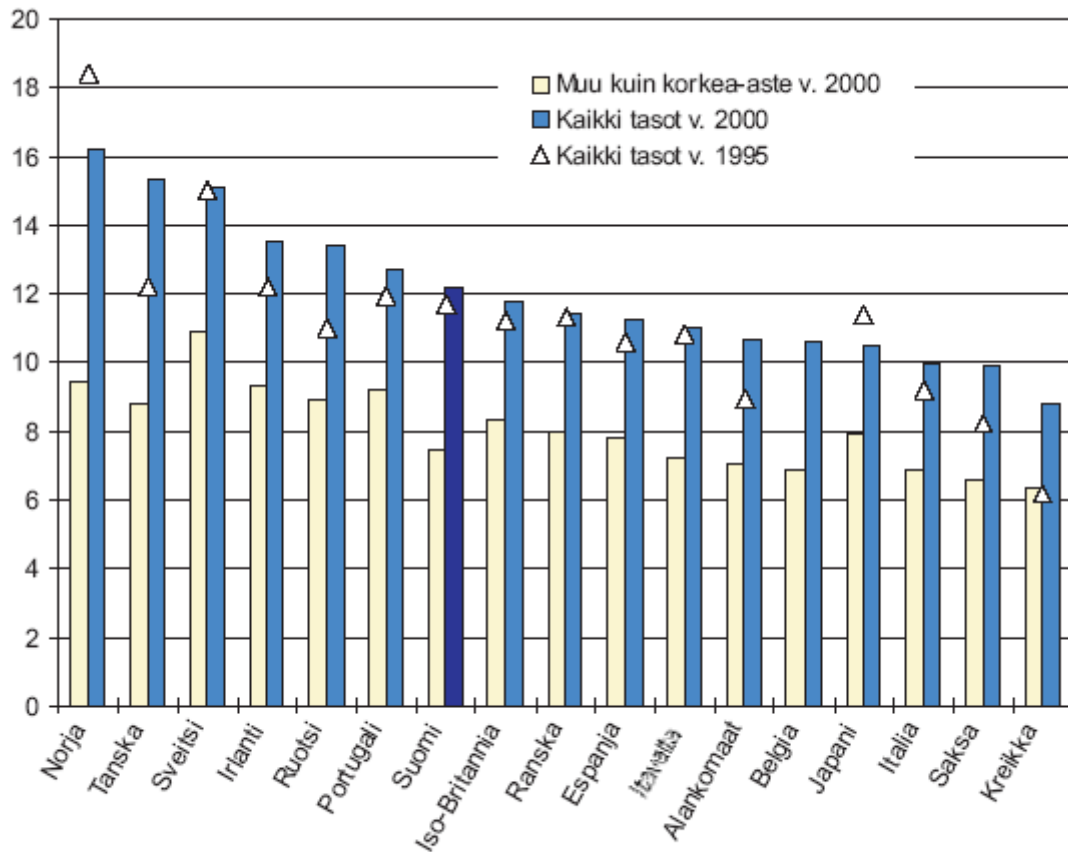
Yleisesti ottaen näyttää siltä, että Suomi on korkeasti koulutettua väestöä menettävä maa. Vuosina 1991-2002 Suomesta muutti ulkomaille 33 000 ja vastaavasti Suomeen asettui ulkomailta 28 000 korkeakoulutettua. (Poropudas 2004).

Makrotaloudellista tarkastelua täsmällisemmin koulutuksen ulkoisia taloudellisia vaikutuksia voidaan tarkastella koulutuksen palkkahyödyn kautta. Yleisesti on oletettu, että koulutuksen laajeneminen johtaa niin sanottuun koulutusinflaatioon ja sitä kautta myös koulutuksen yksityisen tuottoasteen laskuun. Laajassa EU:n rahoittamassa hankkeessa, *Public Funding and Private Returns to Education* (PURE), havaittiin laajan tutkimusyhteenvedon perusteella, että näin ei ole käynyt, vaan tuottoaste on pysynyt keskimäärin ottaen korkeana. Eurooppalaisessa vertailussa Suomen koulutuksen tuottoaste ei sijoitu aivan huipulle, mutta kuitenkin puolivälin yläpuolelle. Tutkimusten mukaan Suomessa lisäkoulutusvuosi kohottaa palkkatasoa keskimäärin 8-9 prosentilla (Asplund 2001).

Koulutuksen tuottoasteeseen perustuvilla selvityksillä voidaan tarkastella myös erilaisten koulutusurien vaikutusta ja saada näin eriytyneempää tietoa koulutuksen taloudellisista vaikutuksista. OECD esitti Suomen ammattikorkeakoulujärjestelmää koskevan arvioinnin yhteydessä, että korkeakoulutuksen tuottoaste on edelleen korkea huolimatta siitä, että julkisessa keskustelussa ja teollisuuden järjestöjen kannanotoissa on toistuvasta esitetty, että korkeakoulusektoria on laajennettu liikaa ammatillisen koulutuksen kustannuksella.

Koulutusmenoihin, kuten koko julkiseen sektoriin, kohdistui voimakkaita leikkauksia 1990-luvun laman seurauksena. Laman jälkeen koulutukseen suunnattua rahoitusta on lisätty, mutta koulutusmenojen osuus BKT:sta on kuitenkin laskenut 1990-luvun puolivälin jälkeen. Syynä alenevaan osuuteen on ollut BKT:n nopea kasvu.

Koulutusmenot olivat vuonna 2000 reaalisesti 11 prosenttia korkeammalla tasolla kuin vuonna 1995. Suomessa institutionaalinen koulutus rahoitetaan käytännölliseksi katsoen kokonaan julkisin varoin. Yksityisen sektorin osuus koulutusmenoista oli alle kaksi prosenttia vuonna 2000 (Suomen kilpailukyky ja toimintaympäristö 2003). Kuviossa 2 on esitetty vertailu koulutusmenojen osuudesta julkisista menoista eri OECD-maissa. Suomessa koulutusmenot ovat lähellä OECD maiden keskiarvoa.



Lähde: OECD Education at a glance 2003.

Kuvio 2. Koulutusmenojen osuus julkisista menoista eräissä Euroopan maissa

Kansainvälinen vaikutus Suomen koulutusjärjestelmässä

Koulutusjärjestelmää on totuttu pitämään kansallisena instituutiona ja Euroopan Unioninkin piirissä muodollinen koulutuspoliittinen päätösvalta on jäsenvaltioilla. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että koulutusjärjestelmän kehittämisessä nojaututtaisiin pelkästään kansallisiin tavoitteisiin. Kansainvälinen vaikutus Suomen koulutuspoliittiseen päätöksentekoon on heijastunut ensisijaisesti OECD:n ja EU:n kautta. OECD:n vaikutus on ollut pitkäaikaista ja systemaattista, vaikka Suomi ei olekaan OECD:n piirissä tehnyt mitään virallisia koulutusta koskevia sopimuksia. Järjestön vaikutus heijastuu koulutuksen alueella toimivien eri elinten kautta. Näitä ovat yleisiin koulutuspolitiikan kysymyksiin keskittyvä koulutuskomitea, kehittämis- ja tutkimushankkeita organisoiva *Centre for Educational Research and Innovation*

(CERI), korkeakoulujen johtamisen ja hallinnon ohjelma IHME, koulurakennusohjelma PEB sekä koulusaavutusten kansainväliseen vertailuun keskittyvä PISA-ohjelma (Laukkanen 2004).

OECD:n yleinen tavoite, taloudellisen kasvun edistäminen jäsenvaltioissa, on leimannut myös sen koulutuspoliittista toimintaa. Se on tuonut suomalaiseen koulutuspolitiikkaan tulosvastuullisuuden sekä koulujen profiloitumisen ja sisäisen innovaatiotoiminnan ajatukset. Pitkälti OECD:n vaikutusta on myös koulutuksen arviointitoiminnan kehittyminen. OECD:n piirissä kehitetyt yleiset ydinkompetenssien määrittelyt heijastuvat myös opetussuunnitelmatyöhön koulutuksen kaikilla tasoilla.

Eurooppalaisen korkeakoulualueen rakentaminen (ns. Bolognan prosessi) on tällä hetkellä vaikuttamassa voimakkaasti yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen kehittämiseen. Tämä heijastuu ennen kaikkea tutkintorakenteiden muutoksen ja laadunvarmistusjärjestelmien kehittämiseen. Näkyvissä on kuitenkin myös tutkintojen sisältöjen harmonisointia eräillä aloilla (esim. lääketiede) kehiteltävien sisältöstandardien, yhteistutkintojen käynnistämisen ja muun opetussuunnitelmayhteistyön kautta.

Osaamistarpeiden uudelleenmäärittely

Yhä suuremmassa määrin tietoon perustuvan yhteiskunnan rakentumiseen ja digitaalisen ja globaalin talouden sekä medioiden kehittymiseen liittyy työn ja osaamisen kulttuurin syvällisiä muutoksia. Muutosten yksityiskohtainen ennakointi on mahdotonta, mutta edistyneimpien työelämän toimintamallien ja tulevaisuudentutkimuksen tuottamien visioiden pohjalta voidaan hahmotella joitakin trendejä työn luonteen muutoksista ja arvioida niihin liittyviä vaatimuksia ihmisten osaamiselle ja toimintavalmiuksille.

Teknologisen kehityksen seurauksena työtehtävien rakenteessa on tapahtumassa merkittäviä laadullisia ja eri tehtävätyyppien määrällisiin suhteisiin liittyviä muutoksia. Tämä näkyy erityisesti tietointensiivisen työn suhteellisen merkityksen kasvuna. Vaikka tietointensiivisen työn osuus onkin voimakkaasti lisääntynyt, niin

suuret ja nopeat heilahtelut tietoteollisuuden asiantuntijoiden määrissä näyttävät myös tulleen osaksi tietoyhteiskuntakehitystä. Tietoyhteiskunta ei tulisikaan tarkastella vain sitä kautta, miten se heijastuu ihmisten elämään työn kautta, sillä koko arkielämän toimintaympäristö on näiden muutosten alaisena. Myös työn ulkopuolella inhimillisen kehityksen ja ihmisten selviämisen varmistaminen edellyttää tietoyhteiskuntataitojen kehittymistä. Tietoyhteiskuntatarkastelussa tarvitaan näkökulman laajentamista kapeista tietoyhteiskuntataidoista laajaan tulkintaan ja työelämäkeskeisestä ajattelusta koko elämisen kirjjon huomioonottamiseen. Toisaalta tietoyhteiskuntakehityksen mukanaan tuomat välineet tarjoavat hyvin monia mahdollisuuksia uudelleenlaiseen osallistumiseen ja oppimiseen myös oppilaitosten ulkopuolella.

Ihmisen suhdetta tieto- ja viestintäteknikkaan voidaan arvioida koko elinkaaren näkökulmasta tarkastelemalla yksilön erilaisia rooleja eri elämänvaiheissa: työelämässä, vapaa-aikana, perheenjäsenenä jne. Mm. Castells ja Himanen (2002) viittaavat inhimillisistä lähtökohdista nousevaan tietotekniikan käyttöön vastapainona työelämäkeskeiselle ja markkinalähtöiselle tietotekniikan käytölle. Voimme perustellusti olettaa, että suomalaisen yhteiskunnan kehittyminen määräytyy paljolti siitä, miten hyvin yksittäiset ihmiset, organisaatiot ja koko yhteiskunta pystyvät vastaamaan näihin osaamista ja toimintakykyä koskeviin vaatimuksiin. Tällöin kysymys on sekä kansainvälisen taloudellisen kilpailukyvyn että kulttuurisen rikkauten ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden turvaamisesta. Tämän hetken muutostrendejä ja tulevaisuuden kehitysvisionia koskevien selvitysten perusteella voimme tiivistää ainakin seuraavat osaamisen uudet haasteet (vrt. Hakkarainen, Palonen, Paavola & Lehtinen 2004).

Monimutkaisten, epätasaisesti määriteltyjen ongelmien ja nopean muutoksen hallinta on nousemassa yhä keskeisemmäksi ”selviämisen” strategiaksi. Ongelmien monimutkaisuuden kasvu liittyy globalisaatioon sekä tiedon ja teknologian kehityksen ristiriitaisiin ja osin yllätyksellisiin piirteisiin. Tiedon lisääntyminen ei yksiselitteisesti lisää asioiden ja ilmiöiden hallittavuutta, vaan johtaa monessa tapauksessa myös kasvavaan epävarmuuteen. Teknisten välineiden avulla ihminen on pyrkinyt tehokkaammin ohjaamaan ja kontrolloimaan ympäristöään, mutta samalla teknologian muovaama sosiaalinen, kulttuurinen ja taloudellinen toimintaympäristö on muuttumassa yhä vaikeammin hallittavaksi ja ennustettavaksi. Muodollinen

täsmällisesti määritelty tieto ei yksin riitä tämän kompleksisuuden hallitsemiseen, vaan koulutuksen perinteisesti välittämä tieto on kyettävä liittämään erilaisissa toimintayhteyksissä kehittyvään epämuodolliseen tietoon, jota ei yleensä voida tarkasti kuvata ja määritellä. Nopea muutos yhteiskunnallisissa käytännöissä sekä ihmisten sosiaalisessa ja teknologisessa toimintaympäristössä edellyttää sekä yksilöiltä että organisaatioilta joustavaa aikaisempien toiminta- ja ajattelumallien uudelleenjäsentämistä ja jatkuvaa oppimista. Tämä puolestaan edellyttää aiempaa kehittyneempää käsitystä tiedosta sekä sen rakentumisesta yksilöissä ja sosiaalisissa käytännöissä, oman osaamisen rajojen ylittämiseen tähtäävä oppimisorientaatio sekä korkeatasoisia oppimisen taitoja, jotka ilmenevät oman osaamisen ja oppimisen sovittamisena kulloiseenkin toimintatilanteeseen. Tällaisiin nopean muutoksen ja kompleksisuuden kasvun edellyttämiin uusiin osaamisvaatimuksiin on viitattu dynaamisen asiantuntijuuden käsitteellä.

Kompleksisuuden ja nopean muutoksen hallintaa ei voida tarkastella vain yksilön osaamisen ja asiantuntijuuden näkökulmasta. Korkeatasoisen osaamisen ja työn perustana on yhä tyypillisemmin osittunut ja jakautunut asiantuntijuus. Tuotannossa, tieteellisessä toiminnassa, hallinnossa ja arkikäytännöissä on noussut esiin toimintamalli, jossa osaaminen ja asiantuntijuus eivät enää ole kuvattavissa vain yhden yksilön taitoina, vaan tiimien ja verkostojen yhteisöllisenä osaamisena, sosiaalisesti jakautuneena älyn käyttönä. Jakautunut ja osittunut asiantuntijuus eroaa perinteisestä työnjaon mallista ensinnäkin siinä, että ei ole olemassa mitään ”ylempää” työnjohtoa, joka periaatteessa hallitsisi koko ratkaistavan ongelman ja jakaisi sen osavaiheet eri asiantuntijoiden suoritettaviksi. Sen sijaan asiantuntemuksen verkottuminen tapahtuu horisontaalisesti ilman tällaista hierarkkista organisaatiota. Toiseksi asiantuntijuuden verkostot ovat usein projektiluontoisia. Ne syntyvät nopeasti jonkin ongelman ratkaisemiseen ja purkautuvat projektin päätyttyä. Nämä molemmat jakautuneen ja osittuneen asiantuntemuksen piirteet asettavat uudenlaisia osaamisen haasteita sekä yksilöille että toimintayhteisöille. Yksilön tasolla olennaiseksi nousee taito luoda nopeasti ja spontaanisti vastavuoroisia yhteistyö- ja kommunikaatiosuhteita erilaista osaamista edustavien asiantuntijoiden välille. Engeströmin ym. (1999) käyttämä termi *knotworking* kuvaa asiantuntijakäytännöille tyypillistä toistuvaa uusien verkostosuhteiden syntymistä ja purkautumista.

Toimintayhteisöjen tasolla olennaiseksi nousevat erilaiset sosiaalisesti jakautuneen ongelmanratkaisun kognitiiviset ”työkalut” ja niiden tarkoituksenmukainen käyttö. Esimerkkinä tällaisista työkaluista ovat mm. tietoverkkoihin perustuvat joustavat välineet, jotka tukevat organisaation tai verkoston kommunikaatiota ja yhteistä muistia.

Tuloksellinen toiminta tietoverkkojen ja globalisoituvien informaatiolähteiden käyttöön perustuvassa ympäristössä edellyttää uudenlaisia informaation käsittelyn ja kommunikaation taitoja sekä niitä ohjaavia korkeampitasoisia ajattelunvalmiuksia. Tietoverkkojen kautta kulkee dataa, joka vasta järjestyneenä muuttuu informaatioksi. Tiedoksi ja viisaudeksi se muuttuu vasta asiantuntevan ihmisen tulkintaprosessin kautta. Verkkotekniikka ei tule ratkaisemaan ihmisen tiedonsaannin kysymystä. Se luo valtavat mahdollisuudet mutta edellyttää käyttäjältään hyviä valmiuksia. Kysymys ei ole vain verkkojen käytön teknisestä hallinnasta vaan ennen kaikkea kognitiivisista taidoista tehdä ja kehittää mielekkäitä kysymyksiä, tulkita löytynyttä informaatiota liittämällä se aikaisempaan tietämykseen ja tarkoituksenmukaiseen kontekstiin. Kysymys on myös taidosta arvioida kriittisesti tiedon pätevyyttä ja soveltuvuutta. Näiden kovien vaatimusten vuoksi tietoverkkojen kehittyminen saattaa johtaa (mielekkään) tiedonsaannin eriarvoistumiseen, ellei koulutuksen avulla kyetä turvaamaan riittävän teknisen osaamisen lisäksi erityisesti kognitiivisia valmiuksia tietolähteiden käyttämiseen. Nämä valmiudet tarkoittavat sekä tiedon käsittelyn ja arvioinnin taitoja että hyvin organisoitunutta aikaisemman tiedon perustaa.

Paineet lisätä ja tukea tietoyhteiskuntien kasvua ovat johtaneet (OECD) teollistuneiden maiden sisällä debattiin siitä, mitä ovat ne peruskompetenssit, joita nuorilta ja laajemmin työelämässä olevilta aikuisilta odotetaan. Tietotaloudet (*Knowledge economy*) lisäävät työmarkkinoiden haasteita ja edellyttävät uusia kompetensseja ja taitotasoa. Ammattitaito-käsitteen uudelleen määrittelyä (*upskilling*) on OECD:n sisällä jo tapahtunut. Näyttää siltä, että lisäämällä muodollista koulutusta päästään teollistuneissa maissakin vain osittain oppimisyhteiskunnan tavoitteisiin. Tärkeintä onkin istuttaa elinikäisen oppimisen siemen ja innostaa työntekijöitä jatkuvaan oppimiseen sekä näin estää mahdollinen työttömyys ja tästä seuraava syrjäytyminen. Lisäksi uusi ammattilaisten ryhmä on yleistymässä: tietotyöläiset, joilla on erinomainen taitotaso (*literacy*), ei juurikaan muodollista koulutusta, mutta

paljon ”työpaikkakompetenssia” (*workplace competences*). Tämä viittaa siihen, että taidot, jotka on hankittu muodollisen koulutuksen jälkeen, on nyt tunnustettu työelämässä. Näitä työpaikkakompetensseja ovat mm. yleiset viestintätaidot, ongelmanratkaisu valmiudet, taito tehdä tiimityötä ja IT-taidot. (OECD:n julkaisu *Competence for the knowledge economy*.)

Mitä innovatiivisempi tulevaisuuden työpaikka on, sitä enemmän tarvitaan työpaikkakompetensseja kuten ongelmien havainnointi-, analyysi- ja käsitteellistämistaitoja sekä ripeitä ongelmanratkaisutaitoja. Reich (1991) kehottaa sijoittamaan seuraavien perustaitojen kehittämiseen: abstraktio, systemaattinen ajattelu, eksperimentaatio sekä yhteistyökyky (siteerattu OECD:n verkkojulkaisun mukaan). Nämä kompetenssit edellyttävät uudenlaista työn organisointia: työtehtävien rotaatiota, tiimityöhön perustuvaa organisaatiota, alemman tason työntekijöiden suurempaa sitoutumista työhön ja vähemmän hierarkkista johtamiskulttuuria.

Tulevaisuuden kompetenssien määrittely on yleensä tehty niin yleisellä tasolla, ettei niiden perusteella voida tehdä suoraan johtopäätöksiä siitä, millainen koulutuksen rakenne, sisältö ja toimintatapa voisi tuottaa parhaiten tarvittavaa osaamista riittävässä laajuudessa. Yleiset määrittelyt ovat eräänlaisia toiveiden tynnyreitä, eivätkä ne anna tarkempia viitteitä siitä, miten laajalle osalle ihmisistä mitään osaamista tulisi luoda ja miten yhteiskunnan tehtäväjako heijastuu erilaisten kompetenssien määrälliseen ja laadulliseen painotukseen.

Yhtenäinen peruskoulutus: tasa-arvoa vai huippulaatua?

Manuel Castellsin yhdessä Pekka Himasen kanssa kirjoittamalle kirjalle on annettu nimeksi ”Suomen tietoyhteiskuntamalli” (Castells & Himanen 2001). Jo teoksen nimi viittaa siihen, että Suomi on jollakin tapaa erityisessä asemassa uuden teknologian siivittämässä yhteiskuntakehityksessä. Suomen mallia luonnehtiviksi piirteiksi tekijät kuvaavat ensinnäkin modernin informaatiotekniikan laajan levinneisyyden ja korkean käyttöasteen sekä jossain mielessä poikkeuksellisen yksimielisen kansallisen strategian suuntautumisesta korkean teknologisen osaamisen edellytysten kehittämiseen. Näiden eri tekijöiden seurauksena Suomen taloudellinen kilpailukyky

on noussut aivan maailman kärkiluokkaan (Schienstock & Hämäläinen 2001). Nämä tekijät eivät vielä tee suomalaisesta tietoyhteiskuntamallista muista tietotekniikan kehityksen ja käytön kärkimaista erottuvaa. Varsinainen erotteleva tekijä Castellsin ja Himasen (2001) mukaan on se, että voimakkaaseen korkean teknologian panostukseen liittyy samalla myös voimakas tasa-arvoisen yhteiskuntakehityksen ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden korostus. Samalla, kun Suomessa on kyetty luomaan maailmanlaajuisesti tunnustusta saanutta huipputeknologiaa, tietoyhteiskuntakehityksen mukanaan tuomaa varallisuutta on ainakin osittain pyritty käyttämään koko kansan hyväksi.

Koulutusjärjestelmä on yksi väline, jolla tätä tasa-arvoon tähtäävää yhteiskuntakehitystä on pyritty toteuttamaan. Koulutuksella on aina selektiivinen tehtävä. Se tapa, jolla koulutusjärjestelmä tätä selektiotehtäväänsä toteuttaa, voi kuitenkin vaihdella. Koulutuksella voi olla sekä sosiaalista kiertoa estävä että edistävä vaikutus. Toisaalta koulutuksellisten ratkaisujen kautta voidaan osaltaan vaikuttaa siihen, miten suurina ovat eri sosiaalisten ryhmien väliset kulttuuriset erot. Suomessa on laajasti hyväksytty tasa-arvoa tavoitteleva koulutuspolitiikan peruslinja, vaikka konkreettisten ratkaisujen kohdalla poliittiset näkemykset ovatkin eronneet.

Yleisen yhteiskunnallisen tasa-arvonäkökulman lisäksi koulutuksen tarkastelu nostaa esiin kysymyksen siitä, miten hyvin yhteiskunnassa kyetään käyttämään hyväksi sen väestössä oleva lahjakkuuspotentiaali. Lahjakkuuspotentiaali on jossain määrin epämääräinen käsite ja sitä on käytetty hyvin monin eri tavoin. Koulutustarkastelussa käsitettä voidaan käyttää siten, että korostetaan lahjakkuuden varhaista tunnistamista ja optimaalisten olosuhteiden järjestämistä ennalta tunnisteluille lahjakkuuksille. Yhteiskunnallisena motiivina on tällöin huippuosaamisen tuottaminen, joka hyödyttää yhteiskuntaa. Myös tällaista koulutuspolitiikkaa voidaan perustella tasa-arvolla, jos tietoisena pyrkimyksenä on valikoinnin perustaminen vain luotettavasti tunnistettuun lahjakkuuteen asuinpaikasta tai sosiaalisesta taustasta riippumatta. Toisena vaihtoehtona on korostaa ihmisten dynaamisen kehittymisen mahdollisuutta silloin, kun mitkään ulkopuoliset rakenteelliset tekijät eivät aseta esteitä optimaaliselle kehittymiselle. Ajatuksena on tällöin se, että lahjakkuuden tunnistaminen etukäteen on aina epäluotettavaa, eikä sitä voida tehdä sosioekonomisesta ja kulttuurisesta taustasta riippumattomalla tavalla.

Lisänäkökulma keskusteluun koulutuksellisesta tasa-arvosta tulee siitä, miten paljon painotetaan yhteiskunnan, perheen ja yksilön roolia koulutuksellisten valintojen ohjaamisessa. Yhteiskunnan vaikutusta korostavalle ajattelutavalle on kaksi perustetta. Ensimmäinen lähtee siitä, että yksilöllisten intressien lisäksi koulutuksella tavoitellaan myös kollektiivisia vaikutuksia koko yhteiskuntaan. Toinen perustuu ajatukseen siitä, että perheillä ja yksilöillä ei ole tasavertaisia edellytyksiä valintojen tekemiseen, jolloin muut kuin lahjakkuuteen liittyvät tekijät vaikuttavat koulutus päätöksiin. Yhteiskunnallinen vaikutus voi toteutua valtakunnallisesti, jolloin korostetaan koulutuksellisten ratkaisujen yhtenäisyyttä ja korkeimman asiantuntemuksen käyttöä, tai paikallisesti, jolloin paikallisten olojen ja tarpeiden tuntemus asetetaan keskeiseksi päätöksenteon lähtökohdaksi. Perheen ja yksilön valinnanvapautta korostavat näkökulmat perustuvat yleiseen yksilön vapautta korostavaan ajattelutapaan. Siihen liittyy myös ajatus siitä, että oman valinnan kautta syntyy voimakkaampi sitoutuminen tehtyihin ratkaisuihin.

Pyrin seuraavassa tarkastelemaan sitä, millainen suomalainen koulutusjärjestelmä oli 1980-luvun alussa ja millaisia muutoksia siinä on tapahtunut 2000-luvulle tultaessa tasa-arvon, oppimistulosten laadun, keskusjohtoisuuden vs. deregulaation ja valinnanvapauden näkökulmista.

Leimallista suomalaisen koululaitoksen kehittymisessä on se, että koko koulutus on jo varhain nähty tietoisesti enemmän yhteiskunnalliseksi kysymykseksi kuin vain perheiden tai yksilöiden omaksi asiaksi. Kivinen (1988) on kutsunut 1800-luvun loppupuolelta lähtien suomalaista koulutusajattelua heijastaneita ajattelutapoja valtiollisiksi koulutusdoktriineiksi. Tästä johtuen perinteinen kaksijakoinen jaottelu opilliseen koulutukseen ja kansanopetukseen ei ole ollut kovin kärjistynyt. Sen sijaan siihen verrattava jako yleissivistävään ja ammatilliseen koulutuslinjaan on säilynyt voimakkaana keskiasteen koulutuksessa muutospyrkimyksistä huolimatta (Lehtisalo & Raivola 1999; Poropudas & Volanen 2003). Varhainen oppivelvollisuuden säätäminen tähtäsi siihen, että koko väestö saataisiin systemaattisen koulutuksen piiriin, vaikka jonkinlainen organisatorinen jako tavallisen kansan ja eliitin erillisiin koulutusuriin säilyi vähitellen lieventyen 1970-luvulle saakka. Koko kansan kouluttamispyrkimyksen takana oli erityisesti alkuvaiheessa sekä kansallishengen ja

kansallisen koheesion että uskonnollisuuden ja moraalien kehittämissäpyrkimyksiä. Toisaalta jo Cygnaeus korosti, että koulutus lisää työntöä ja yritteliäisyyttä ja sitä kautta johtaa kansan vaurastumiseen. Valtiollisen koulutusajattelun voimaa kuvastaa se, että vaikka ennen peruskoulu-uudistusta Suomessa oli melko runsaslukuinen yksityinen oppikouluverkosto, se ei missään vaiheessa muodostunut leimallisesti valtiollisesta tai kunnallisesta koulusta erottuvaksi pedagogiseksi vaihtoehdoksi. Yksityisetkin oppikoulut olivat ennen kaikkea keino laajentaa valtiollisen mallin mukaista oppikouluverkkoa.

Jo hyvin varhain toteutunut kaikille yhteinen kansakoulu ja sen määrittelemisen yhtenäiseksi pohjakouluksi myös oppikoululle sekä 1970-luvulta lähtien koko ikäluokan 9-vuotinen peruskoulu ovat merkinneet sitä, että koulumuodon valinta ei ole erotellut oppilaita niin varhain ja niin jyrkästi kuin monissa muissa Euroopan maissa. 1980-luvun alun koulujärjestelmä oli erittäin voimakkaasti valtakunnallisesti säädelty yksityiskohtaisen lainsäädännön ja suhteellisen yksityiskohtaisen valtakunnallisen opetussuunnitelman kautta. Kouluhallituksen, ammattikasvatustahallituksen ja lääninhallitusten kouluosastojen muodostama mittava koulubyrokratia harjoitti myös muuta kouluihin kohdistuvaa yksityiskohtaista ohjausta ja valvontaa.

Peruskoulun kantavana ideana oli tasa-arvon toteuttaminen kaikille yhteisellä koululla ja oppimistuloksien tasoittaminen erityisin pedagogisin menetelmien. Lahjakkuuden tunnistamiseen ja oppilaiden taipumusten mukaiseen opetukseen perustuva organisatorisen eriyttämisen malli, yläasteen tasokurssit, oli kuitenkin olennainen osa peruskoulujärjestelmää. Tasokurssivalinnat vaikuttivat jatkumahdollisuuksiin peruskoulun jälkeisissä opinnoissa, jotka perustuivat jyrkkään jakoon yliopisto-opintoihin valmentavan lukion ja työelämän suoritustasoihin tehtäviin valmistavan ammatillisen koulutuksen välillä. Vaikka valikoitumisen eri tasokursseille piti perustua oppilaan lahjakkuuteen ja motivaatioon, oli myös perheellä näissä päätöksissä keskeinen merkitys. On perusteltua väittää, että vanhempien koulutustaso ja sosioekonominen tausta vaikuttivat olennaisesti tasokurssivalintoihin ja sitä kautta avautuviin jatko-opiskelumahdollisuuksiin. Tasokurssien poistaminen vuonna 1985 merkitsi yhteisen koulutuksen ajatuksen vahvistumista ja siirsi koulutuksen tasoa koskevat valinnat tapahtumaan vasta 9-vuotisen peruskoulun jälkeen.

Kouluihin oli rakennettu myös melko kattava tukiopetuksen ja erityisopetuksen järjestelmä, joka tähtäsi systemaattisesti oppimistulosten erojen tasaamiseen kohdistamalla erityisiä resursseja heikoimmin menestyneille oppilaille. Samalla koulutusjärjestelmässä yleensäkin heikkeni ajatus lahjakkuuden ennalta tunnistamisesta ja siihen perustuvista erillisistä organisatorisista ratkaisuista eri oppilasryhmille. Se merkitsi myös sitä, että perheet eivät voineet olennaisesti vaikuttaa lasten koulunkäyntiin ensimmäisen 9-vuoden aikana, koska koulu määräytyi asuinpaikan mukaan ja opetussuunnitelma sisälsi vain vähän valinnaisuutta. Koulun valintaa koskeva päätösvalta on monella tapaa vaikuttava tekijä, kun katsotaan tasa-arvon ja laadun logiikkaa.

Koulupiireihin kytketyn kouluvalinnan vaikutusta arvioitaessa on tärkeää kiinnittää huomiota asuinalueiden sosioekonomisen erilaistumisen tasoon. Esimerkiksi Yhdysvaltain suurissa kaupungeissa lähimpään kouluun hakeutuminen merkitsee yleensä sosioekonomisten erojen voimistumista koulujen välillä, koska väestön sosioekonomisen ja etnisen taustan erot asuinalueiden välillä ovat usein hyvin jyrkkiä. Suomessa yhdyskuntarakenne on sellainen, että yleensä vain kaikkein suurimmissa kaupungeissa on niin voimakkaasti sosiaalisesti erilaistuneita asuinalueita, että ne heijastuvat selvinä eroina eri alueiden koulujen oppilaiden kotitaustassa (Jakku-Sihvonen & Kuusela 2002; Olkinuora & Rinne 2001). Koko maan tilannetta ajatellen koulupiireihin sidottu kouluvalinta merkitsee sitä, että koulut ovat oppilaiden sosioekonomisen taustan suhteen sisäisesti heterogeenisiä ja niiden väliset erot ovat suhteellisen pieniä.

Suomen kouluperinteelle tyypillisellä yhtenäisyydellä on kahtalainen merkitys sosiaalisten verkostojen muodostumisen kannalta. Ensinnäkin meillä on ollut moniin muihin maihin verrattuna paljon vähemmän mahdollisuuksia kapeasti segmentoituneiden eliittiverkostojen varhaiseen muodostumiseen. Tällainen rooli on toki ollut ja on edelleenkin eräillä keskikaupunkien maineikkailla lukioilla. Sosiaalisen pääoman kannalta koululaitoksen yhtenäisyydellä saattaa kuitenkin olla tärkeä merkitys. Erilaisiin tehtäviin valikoituneilla ihmisillä on lapsuudesta ja nuoruudesta hyvin pitkäaikainen yhteinen peruskoulussa saatava kokemushistoria yli näiden hierarkkisten tasojen. Tämän kokemuksen vaikutuksia uudenlaisten,

vähemmän hierarkkisten, organisaatiokulttuurien muotoutumiseen ei ole systemaattisesti tutkittu, mutta sillä voisi olettaa olevan merkitystä.

Koulutuksellinen tasa-arvon politiikka ei 1980-luvulla ollut ainoastaan peruskoulun varassa, vaan myös peruskoulun jälkeisen koulutuksen ratkaisuja oli kehitelty koulutusmahdollisuuksien avaamisen näkökulmasta. Lukion vähittäinen laajeneminen yli puolen ikäluokan kouluksi tarkoitti sitä, että useimmilla paikkakunnilla lukiokoulutukseen (joskaan ei aina haluamaansa lukioon) pääsivät käytännöllisesti kaikki halukkaat. Lukion suorittaneiden osuus on ollut selvästi yli 50 prosenttia ikäluokasta ja eräillä alueilla osuudet ovat huomattavasti tätäkin korkeampia. Lukio ja ylioppilastutkinto olivat tämän määrällisen kasvun seurauksena menettäneet merkityksensä koulutukselliseen eliittiin valikoitumisen väylänä (Poropudas & Volanen 2003). Muutenkin Suomessa on tapahtunut erittäin nopea koulutuksen ekspansio nuoruusiässä ja varhaisessa aikuisiässä (Rinne & Salmi 1998).

Taulukko 1. Ylioppilastutkinnon suorittaneiden määrän kehitys 1990-2002

Ylioppilastutkinnot 1990-2002				
Vuosi	Yhteensä	Muutos edellisestä vuodesta %	Naisia %	Ruotsin- kielisissä lukioissa %
1990	27 469	-2,0	59,6	6,1
1991	26 724	-2,7	59,0	6,4
1992	26 169	-2,1	59,5	6,4
1993	29 351	12,2	59,6	6,0
1994	32 069	9,3	58,5	6,1
1995	33 853	5,6	58,7	5,7
1996	34 695	2,5	58,2	5,8
1997	35 026	1,0	58,6	5,9
1998	34 743	-0,8	58,5	5,9
1999	34 347	-1,1	59,4	6,0
2000	35 661	3,8	59,1	5,6
2001	35 283	-1,1	58,2	5,9
2002	36 224	2,7	58,9	5,7

Lähde: Tilastokeskus

Ensisijaisesti tasa-arvoon tähtäävä ja vahvaan keskusjohtoiseen malliin tukeutuva vaihe Suomen peruskoulussa jäi melko lyhyeksi, jos vaiheen alkuajankohdaksi katsotaan tasokurssien poistaminen 1980-luvun puolivälissä. Jo vuosikymmen loppupuolella käynnistyi koulutuspoliittinen keskustelu, joka nosti esiin toisenlaisia äänenpainoja. Sekä hallituksen että teollisuuden edustajien puheenvuoroissa arvioitiin kriittisesti koulutusjärjestelmän tuottaman oppimisen laatua ja vaadittiin huomion kiinnittämistä huippuosaamisen tuottamiseen. Samaan ajankohtaan sijoittui erittäin mittava kouluhallinnon purkaminen, desentralisointi ja deregulaatio sekä pyrkimys lisätä vanhempien valinnanmahdollisuuksia purkamalla koulupiiriin sidottua kouluvalintaa. Ala-asteita myöten kouluja innostettiin profiloitumaan ja kilpailemaan keskenään. Kuntien mahdollisuudet päättää koulua koskevista asioista laajenivat olennaisesti, ja näin valtakunnallisen kouluhallinnon deregulaation vaikutukset ulottuivat sekä koulutuksen määrärahoihin että opetussuunnitelmien sisältöön. (Poropudas & Volanen 2003; Lehtisalo & Raivola 2003; Olkinuora & Rinne 2001).

Deregulaation tuloksena kuntien koululaitosten ja yksittäisten koulujen erilaistuminen tuli legitimiiksi ja jopa toivottavaksi. Perusasteella koulut ovat profiloituneet erityisluokkien kuten kieliluokkien, musiikkiluokkien ja matematiikkaluokkien avulla (Seppänen 2004). Lukiotasolla erikoistuminen on tarkoittanut kokonaisten koulujen profiloitumista jonkin painotuksen mukaisesti. Erikoislukioiden lisääntyminen 1980- ja 1990-luvuilla voimisti jossain määrin valikoivien eliittikoulujen merkitystä. Perinteisten yliopistokaupunkien keskustalukioiden ohella myös erikoislukioihin valikoitumisessa oppilaan perheen sosioekonominen tausta ja yleinen koulumenestys on ollut tärkeä vaikuttava tekijä lukion erityisalaan liittyvien oppilaan intressien ja taipumusten ohella.

Miten kävi tasa-arvon?

Sosiaalisella taustalla ja asuinpaikalla on aina ollut vaikutusta koulutusurien muodostumiseen, mutta kansainvälisesti tarkasteltuna niiden vaikutus suomalaisessa koulussa on poikkeuksellisen alhainen. Tämä näkyy sekä koulusaavutusten jakautumisessa että valikoitumisessa ylempiin koulumuotoihin. Vaikka ääripäissään erot korkeasti ja matalasti koulutettujen vanhempien lasten koulutusurissa ovat edelleen selviä, niin valtaväestön keskuudessa esimerkiksi yliopistoihin ja

korkeakouluihin valikoitumisessa sosiaalinen tasa-arvo on edennyt hyvinkin pitkälle (Kivinen ym. 2001). Esimerkiksi korkeakoulutukseen valikoitumisessa sosioekonomisen taustan vaikutus väheni olennaisesti vuodesta 1960 vuoteen 1995 mutta edelleen työväestön ja ylempien toimihenkilöiden ryhmien osallistumisessa oli selvä ero (Nevala 2000).

Perusasteen koulusaavutusten osalta Suomessa eri sosiaaliryhmien väliset erot olivat tuoreen PISA-tutkimuksen mukaan OECD-maiden pienimpiä. Tämä ei tarkoita sitä, ettei kodin sosioekonominen asema olisi meilläkin lasten koulusaavutusten tasoa ennustava tekijä. Vaikutus on kuitenkin vähäisempi kuin vertailumaissa ja alimpiinkin sosioekonomisiin ryhmiin kuuluvien nuorten tulokset ylsivät suoritukseen, joka oli lähellä OECD-maiden keskitasoa. Tarkasteltaessa suorituksia suhteessa perheen varallisuuteen havaittiin, että Suomessa alimpaan varallisuusryhmään kuuluvien oppilaiden suoritustaso oli korkeampi kuin mihin monen vertailumaan ylimmän varallisuusryhmän oppilaat ylsivät.

Suomen koululaitoksen opiskelijavirtojen tarkastelun ja PISA-tutkimuksen kansainvälisen vertailun perusteella voidaan olettaa, että pitkään systemaattisesti toteutetun, tasa-arvoa korostaneen koulutuspolitiikan tulokset ovat selkeästi nähtävissä. Toisaalta maan sisällä toteutetut tutkimukset viittaavat siihen, että alueelliset ja sosiaaliset tekijät selittävät merkittävästi oppilaiden suorituseroja ja koulutusurien muotoutumista. Käytettävissä olevien tietojen perusteella on myös mahdollista olettaa, että 1990-luvun aikana kehityksen suunta on kääntynyt siten, että alueelliseen ja sosiaaliseen taustaan kytkeytyvät erot suorituksissa ja koulutusvalinnoissa ovat kasvamassa.

Opetushallituksen toteuttamien oppimistulosten arviointien tuloksia yhdistelemällä Jakku-Sihvonen ja Kuusinen (2002) ovat tarkastelleet monipuolisesti oppimistulosten erojen yhteyttä alueellisiin ja demograafisiin tekijöihin. Tulokset osoittivat, että koulujen välillä löytyi yllättävän suuria suorituseroja. Testitehtävien suoritusprosenttien erot heikoimmat ja parhaimman neljänneksen välillä vaihtelivat luonnontieteiden 13 prosenttiyksiköstä B-ruotsin koetulosten 21 prosenttiyksikön eroon. Yksittäisiä kouluja tarkasteltaessa erot heikoimpien ja parhaimpien välillä olivat vielä suurempia.

Verrattaessa kaupunki- ja maaseutukuntia havaittiin, että kaupunkikunnissa oli suhteellisesti enemmän korkean suoritustason kuntia, mutta toisaalta kaupungeissa koulujen väliset erot olivat maaseudun kuntia suuremmat. Suurimmat keskimääräiset koulusuoritusten erot löytyvät pääkaupunkiseudun ja Pohjois-Suomen väliltä. Pääkaupunkiseudulla on selvästi enemmän hyvin menestyneitä kouluja ja selvästi vähemmän heikosti menestyneitä oppilaitoksia, kun tuloksia verrataan Pohjois-Suomen vastaaviin tuloksiin (Jakku-Sihvonen & Komulainen 2004). Toisaalta pääkaupunkiseudulla koulujen polarisoituminen on erityisen voimakasta. Oppimistuloksien erot ovat vahvasti yhteydessä niitä ympäröivien alueiden perheiden hyvinvointia kuvaaviin demografisiin tekijöihin. Keskeiset hyvää koulumenestystä ennustavat tekijät ovat alueen väestön koulutuksellinen ja taloudellinen hyväosaisuus.

Samansuuntaisia tuloksia on saatu asennoitumisesta koulutukseen, motivaatiossa ja oppimisen taidoissa (Jakku-Sihvonen 2002; Hautamäki ym. 2000; Niemivirta 2004). Vanhempien koulutustasolla on selvä yhteys oppilaan oppimisen taitojen kehittymiseen. Korkeasti koulutettujen vanhempien lapsilla on selvästi muita paremmat tiedonhankintataidot ja heidän motivaationsa on kehittynyt tuloksellisen opiskelun ja korkeampaan koulutukseen hakeutumisen kannalta suotuisammin (ks. myös Rinne & Vuorio-Lehti 1996).

Viimeaikaiset tutkimukset (esim. Seppänen 2004) osoittavat selvästi, että kouluhallinnon deregulaatio ja kouluvalinnan ulottaminen myös peruskouluikään on jo johtanut koulujen erilaistumiseen erityisesti peruskoulun yläluokilla. Erityisesti suurempien kaupunkien yläasteet ovat jakautuneet suosittuihin ja torjuttuihin kouluihin. Tämä tarkoittaa sitä, että suosittuihin kouluihin hakeudutaan aktiivisesti kyseisen koulun koulupiirin ulkopuolelta ja torjutun koulun koulupiiristä hakeudutaan muiden alueiden kouluihin. Koulupiirien väliset oppilasvirrat ovat merkinneet korkeasti koulutettujen vanhempien lasten keskittymistä suosittuihin kouluihin ja matalamman sosiaalisen taustan omaavien oppilaiden suhteellisen osuuden kasvua torjutuissa kouluissa.

Koulutusvirtojen perusteella tehtävä tarkastelu osoittaa, että pitkällä aikavälillä koulutuksellinen tasa-arvo on merkittävästi lisääntynyt, jos sitä katsotaan

opiskelijoiden sosiaalisen taustan näkökulmasta. Kokonaistarkastelu viittaa siihen, että koulutuksellinen tasa-arvo on melko pitkälle kehittynyt väestön enemmistön osalta, mutta ns. ääriyhmien kohdalla erot ovat edelleen voimakkaat. Kaikkein korkeimman sosiaaliryhmän nuoret hakeutuvat yliopistokoulutukseen ja ryhmän sisäinen koulutusurien vaihtelu on melko vähäistä. Alimman sosiaaliryhmän nuorten koulutusvalinnat poikkeavat myös olennaisesti väestön keskiarvosta. Perheen sosiaaliseen syrjäytymiseen liittyy myös lasten koulutuksellista syrjäytymistä. Eri tutkimuksen osoittavat melko yhtenevästi sen, että merkittävä osa sosiaalisesti erityisen epäsuotuisassa asemassa (työttömyys, alkoholismi, yksinhuoltajaperheet) olevien perheiden lapsista, erityisesti pojista, on syrjäytymisvaarassa jo varsin varhaisista kouluvuosista lähtien.

Koulusaavutuksien tutkimusten perusteella ei valitettavasti voida tehdä luotettavia pitkän aikavälin vertailuja koulujen välisten tai erilaisiin sosioekonomisiin ryhmiin kuuluvien oppilaiden erojen muutoksista. Tutkimusten perusteella voidaan kuitenkin olettaa, että erot ovat 1990-luvun aikana kasvaneet. Vuosikymmenen alun laman sosiaaliset seuraukset heijastuvat luonnollisesti myös kouluun. Toisaalta 1990-luvulla tehtyjen poliittisten säästöpäätösten seurauksena koulujen mahdollisuudet suunnata resursseja oppimisvaikeuksien voittamiseen tukiopetuksen avulla vähenivät. Oma vaikutuksensa voi olla myös hallinnollisella deregulaatiolla. Kouluille sallittiin erilaistuminen ja koulujen välistä kilpailua kannustettiin.

Samalla julkisessa keskustelussa vaadittiin koulujen ranking-listojen julkistamista ja tiedotusvälineet alkoivat esittää tällaisia itse keräämäänsä aineistoon perustuen. Tällä hetkellä yhteenvedot ovat julkisia, mutta koulukohtainen tulos annetaan vain kunkin koulun omaan käyttöön. Virallisten kotimaisten ja kansainvälisten arviointien koulukohtaisia tietoja ei ole julkistettu tiedotusvälineiden vaatimuksista huolimatta. Tämä kiista jatkuu, eikä tietojen julkisuutta tai luottamuksellisuutta koskeva oikeudellinen perusta ole yksiselitteinen. Tässä kysymyksessä valinnanvapauden ja avoimen tiedonvälityksen periaatteet ovat jyrkästi ristiriidassa koulutuksellisen tasa-arvon pyrkimyksen kanssa. Kansainväliset kokemukset osoittavat, että julkiset ranking-listaukset johtavat helposti heikosti menestyneiden koulujen syvenevään kierteeseen.

Talouden lama 1990-luvun alussa sekä globaalien kilpailun voimistunut heijastuminen Suomeen ovat lisänneet alueiden ja väestöryhmien taloudellista, sosiaalista ja kulttuurista erilaistumista. Koulutusta ei vielä voida pitää olennaisena tekijänä tässä erilaistumiskehityksessä, mutta näyttää siltä, että viime vuosien aikana koulutus on vähitellen kytkeytynyt osaksi niitä progressiivisia ja regressiivisiä kehityssyklejä, jotka tuottavat alueellisia kehityseroja sekä johtavat väestöryhmien jakautumiseen menestyjiin ja syrjäytyjiin.

Millainen on oppimistulosten laatu?

Suomessa on toteutettu runsaasti kansallisia ja kansainvälisiä koulusaavutustutkimuksia, joiden tulosten perusteella on mahdollisuus kuvata sitä, miten osaamisen taso kehittynyt viime vuosikymmenten aikana ja millaisia laadullisia muutoksia siinä on tapahtunut. Tulokset tekevät mahdolliseksi myös Suomen koulujärjestelmän oppimistulosten vertaamisen laajaan kansainväliseen aineistoon. Kansainvälisten vertailujen rajoituksena on se, että tietoja on runsaammin vain peruskouluikäisiltä oppilailta. Keskiasteen tai korkeakoulujen osalta luotettava kansainvälinen vertailutieto puuttuu.

Lukutaidon osalta kansainväliset vertailututkimuksen antavat mahdollisuuden tarkastella suomalaisten koululaisten suoritusten kehittymistä suhteessa useiden maiden vertailuaineistoon 1970-luvun alusta lähtien. Paljon julkisuutta saaneen vuoden 2000-PISA tutkimuksen tulosten mukaan suomalaisten koululaisten lukutaito osoittautui vertailuun osallistuneiden maiden parhaaksi. Tulos on samansuuntainen 10 vuotta aiemmin julkaistujen tulosten kanssa. Suomalaisoppilaiden lukutaito osoittautui erinomaiseksi jo vuonna 1991 toteutetun IEA-tutkimuksen tulosten perusteella. Tämä tutkimus osoitti, että 9- ja 14-vuotiaiden suomalaiskoululaisten tulokset lukutaidossa olivat parhaita 31 maan vertailussa. Tilanne ei kuitenkaan aina ole ollut näin hyvä. Kun verrataan vuoden 1991 IEA-tutkimuksen tuloksia vuonna 1970 tehtyyn IEA *Reading comprehension Survey* -tutkimukseen ja vuoden 1979 *National Reading Assessment* -tutkimuksen kansallisiin tuloksiin, havaitaan, että suomalaislasten lukemistaidot olivat parantuneet 20 vuoden aikana merkittävästi. Eriyksen voimakasta tulosten paraneminen oli 9-vuotiaiden kohdalla, mutta myös 14-

vuotiaiden ikäluokassa oli tapahtunut taitojen kehittymistä. (Linnakylä & Saari 1993; Linnakylä 1993).

Uusimman PISA-aineiston perusteella suomalaisten nuorten lukutaito osoittautui kansainvälisesti verraten korkeatasoiseksi. Erityisen hyviä suomalaiset nuoret ovat tiedon hakijoina sekä luetun ymmärtäjinä ja tulkitsijoina. Sen sijaa luetun pohdinnassa ja arvioinnissa suomalaisten oppilaiden tulokset eivät olleet erityisen hyviä. Tulosten mukaan Suomessa oli kaikkein vähiten niin heikkoja lukijoita, joilla lukutaidon puutteiden voidaan olettaa olennaisesti vaikeuttavan jatko-opintoihin hakeutumista tai työelämän normaaleista lukutilanteista selviämistä. Tosin tällainen ryhmä löytyy myös suomalaisista oppilaista. (Linnakylä & Sulkunen 2002.)

Matematiikan osalta 1980-luvun arviointien tulokset osoittivat, että suomalaiset oppilaat olivat melko kaukana parhaiten menestyneiden maiden osaamisen tasosta. Sekä kansainväliset että kansalliset selvitykset osoittivat, että heikosti suoriutuvilla oli lähes olemattomat soveltamistaidot, joka näkyi siinä, että ratkaisuyritykset olivat hyvin mekaanisia. Tuloksissa heijastui opetuksen voimakas faktakeskeisyys, joka korosti sääntöjen ja yksittäisten algoritmien oppimista (Lehtinen 1988).

Myöhemmissä, 1990-luvulla tehdyissä tutkimuksissa oli havaittavissa selvä muutos. Suoritusten taso oli yleisesti ottaen parantunut kansainväliseen tasoon verrattuna ja osaaminen oli laajenemassa mekaanisesta suorituksesta ongelmanratkaisun ja soveltamisen suuntaan. Laaja kansainvälinen TIMSS 1999 -tutkimus osoitti tilanteen muuttuneen olennaisesti. Suomalaisten seitsemäsluokkalaisten matematiikan osaaminen oli selvityksen mukaan jo hyvää kansainvälistä tasoa (Kupari ym. 2001). Samansuuntainen tulos vahvistui sittemmin vuoden 2000 PISA-tutkimuksessa. Pitkään Suomen koululaitoksen ongelmana nähty matematiikan oppiminen näyttäisi parantuneen suhteessa muiden OECD-maiden tuloksiin. Tärkeä havainto on myös se, että suomalaisoppilaiden suoritukset olivat tasaisen hyviä eri tehtävätyypeissä, ja jopa aikaisemmista tuloksista poiketen suhteellisesti parempia avoimissa, soveltamista edellyttävissä tehtävissä kuin säännönmukaisissa algebrallisissa tehtävissä (Kupari & Törnroos 2003).

Myös luonnontieteiden alueella voidaan havaita samansuuntainen kehitys kuin edellä on esitetty lukemisessa ja matematiikassa. Varhaisemmat kansainväliset

vertailututkimukset osoittivat suomalaisten koululaisten luonnontieteiden osaamisessa monia heikkouksia, joihin on pyritty puuttumaan kehittämällä opetussuunnitelmia, tehostamalla opettajien koulutusta sekä organisoimalla kokeilu- ja tutkimustoimintaa (Suomalaisten matematiikan... 2002).

Selviä viitteitä oppilaidemme parantuneesta suoritustasosta antoi jo edellä mainittu TIMSS 1999 -tutkimus (Martin ym. 2000; Kupari ym. 2001). Siinä vain kahden OECD-maan (Unkarin ja Japanin) keskiarvot olivat Suomen pistemääriä tilastollisesti merkitsevästi parempia. Tähänkin kehitystrendiin saatiin vahvistusta PISA-tutkimukseen osallistuneiden 32 maan vertailussa, jossa suomalaisoppilaiden luonnontieteellinen osaaminen osoittautui erittäin korkeatasoiseksi. Oppilaidemme keskimääräinen suoritustaso oli selvästi kansainvälistä keskitasoa korkeampi. Ainoastaan Koreassa hallittiin luonnontieteitä tilastollisesti merkitsevässä määrin paremmin kuin Suomessa. Japanissa, Englannissa, Kanadassa, Uudessa-Seelannissa ja Australiassa osaaminen oli Suomen tasoista. Muissa tutkimukseen osallistuneissa 24 maassa oppilaat suoriutuivat tilastollisesti merkitsevästi heikommin kuin Suomen peruskoululaiset. Myös maan sisäiset suoritusten väliset erot olivat Suomessa OECD-maiden pienimpiä. Huomattavaa on se, että Suomessa heikoimmankin oppilasryhmän suoritustaso oli varsin korkea. Toisaalta tulokset osoittivat, että Suomen luonnontieteiden huiput jäivät selvästi Japanin, Englannin ja Uuden-Seelannin huippujen pistemääristä. (Reinikainen 2002.)

Luonnontieteiden osaamista koskevassa keskustelussa on myös tuotu esille, että suomalaisten koululaisten erityisenä ongelmana on ollut soveltavien tehtävien osaaminen. PISA-tulosten mukaan tämäkin pulma olisi osittain korjautumassa. Suomessa osattiin sellaisia tehtäviä, joissa oppilailta vaadittiin luonnontieteellisten käsitteiden ymmärrystä. Tämän alueen 15 tehtävän keskimääräinen ratkaisuprosentti oli Suomessa 63 % ja OECD-maissa 55 %. Vaikeimmiksi suomalaisille koululaisille osoittautuivat tehtävät, joissa oppilaiden tuli kirjoittaa omista johtopäätöksistään ja tuloksistaan. Kirjoittamis- tai viestintätaitoja vaativiin tehtäviin jätettiin myös muita tehtäviä useammin vastaamatta. (Reinikainen 2002.)

Nuorten yhteiskuntatietoon kohdistuvan vertailututkimuksen (Brunell & Törmäkangas 2002) tulokset osoittavat kokonaisuudessaan, että nuoret ovat omaksuneet

demokratian perusteisiin kuuluvat tiedot ja taidot sekä oman maansa poliittisen kulttuurin. Useimmissa maissa yli 75 % nuorista pystyi esimerkiksi vastaamaan lakien ja poliittisten oikeuksien perusteita koskeviin kysymyksiin. Nuorten yhteiskunnallinen tietous ei kuitenkaan ulotu syvemmälle demokratian olemukseen. Kun edettiin käsittelemään esimerkiksi poliittisia reformeja tai demokratian ja talouselämän yhtymäkohtia, oikeiden vastausten määrä väheni. Erityisesti suomalaisille nuorille näyttää olevan hankalaa käsittää demokratian ja talouden yhtymäkohtia. Esimerkkinä tästä voidaan käyttää tehtävää, joka käsittelee median omistuspohjan vaikutusta uutisointiin. Tulokset viittaavat siihen, että suomalaiset koululaiset ovat demokratian ja talouden nivelkohtien käsittämisen suhteen muuta maailmaa ja etenkin muita pohjoismaalaisia selvästi jäljessä.

Kansainvälisen vertailun perusteella voidaan tehdä se johtopäätös, että Suomen koululaitos on onnistunut ainakin osittain yhdistämään tasa-arvon ja laadun. Tutkittaessa vahvasti rinnakkaisiin koulutusuriin perustuvien koulutusjärjestelmien parhaiten menestyvien oppilaiden tuotoksia saadaan hyvin vähän näyttöä sille, että lahjakkuuden aikaiseen toteamiseen ja sen varaan rakentuneille eriytyville koulutusurille perustuva järjestelmä tuottaisi enemmän huippuosaamista kuin Suomessa omaksuttu malli, jossa kiinnitetään tasaisesti huomiota kaikkien oppimiseen tai jopa kohdistetaan erityisesti resursseja hitaammin oppiviin.

Kansallisten ja kansainvälisten koulusaavutusten absoluuttisten tulosten tarkastelu kuitenkin osoittaa, että melko suurella osalla oppilaita suoritukset ovat vain tyydyttäviä ja noin 20 prosentille oppilaista keskeisten kielellisten ja matemaattisten taitojen oppiminen jää niin heikoksi, että heidän on vaikea selvittää jatko-opinnoista tai osallistua yhä kompleksisemmaksi käyvän yhteiskunnan toimintoihin. Tämä ryhmä on selvästi syrjäytymisvaarassa, koska työelämä tarjoaa hyvin vähän mahdollisuuksia vain peruskoulun suorittaneille tai kokonaan oppivelvollisuuskoulunsa keskeyttäneille. Tarkemmat selvitykset (esim. Olkinuora & Rinne 2001) viittaavat siihen, että kysymyksessä on yhä selvemmin huono-osaisuuden ja syrjäytymisen periytyminen yli sukupolven ja siihen näyttää liittyvän myös ajautuminen normikonfliktiin kehittyvän yhteiskunnan kanssa. Sen lisäksi, että tämä ryhmä on jäämässä kokonaan työmarkkinoiden ulkopuolelle, se tulee muodostamaan myös uhkan yhteiskunnalliselle koheesiolle ja sisäiselle turvallisuudelle.

Vaikka viime vuosien kansainväliset koulusaavutustutkimukset ovatkin antaneet hyvin positiivisen kuvan suomalaisen koululaitoksen tuloksellisuudesta, on tärkeää huomata, että hyviä tuloksiin on ylletty ennen kaikkea perinteisen koulutiedon alueella. Eri alojen kansainväliset vertailut eivät anna tietoa siitä, miten hyvin suomalaisen koulun oppilaat selviäisivät tavanomaisesta koulutiedosta poikkeavien monimutkaisten ja luovaa ajattelua vaativien tehtävien ratkaisusta.

Ammatillinen koulutus ja korkeakoulut koulutusjärjestelmän osana: Miten järjestelmä vastaa yhteiskunnallisiin tarpeisiin?

Ammatillisen ja yleissivistävän keskiasteen koulutuksen nivomista yhtenäiseksi kaksitoistavuotiseksi koulujärjestelmäksi ajettiin voimakkaasti 1970-luvun alussa. Rakenneuudistusta ei kuitenkaan toteutettu, vaan 1980-luvulle tultaessa keskiaste koostui toisistaan irrallisista yleissivistävästä lukiosta ja ammatillisesta koulutuksesta. Keskiasteen uudistuskeskustelun seurauksena myös peruskoulun jälkeistä koulutusvaihetta ryhdyttiin tarkastelemaan enenevässä määrin ”yhtenäiskouluperiaatteen” mukaisesti. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että myös peruskoulun jälkeistä koulutusvaihetta alettiin pitää koko ikäluokalle tarkoitettuna ja että keskiasteen koulutusuravalinnasta riippumatta kaikille haluttiin varmistaa mahdollisuus jatkaa myös seuraavan vaiheen opintoihin. Toisin sanoen kaikille tarkoitettu koulutus pyrittiin laajentamaan keskiasteelle ja samalla haluttiin avata väylät korkeakouluopintoihin muualtakin kuin lukioista.

Ammatillisen koulutuksen sisällä oli 1970-luvun lopulla toteutettu mittava rakenteellinen ja opetussuunnitelmallinen uudistustyö, jossa kapeat lähes 700 erilliseen ammattiin tähtäävää opintolinjaa yhdistettiin laajemmiksi kokonaisuuksiksi, peruslinjoiksi. Uudistustyön tuloksena syntyi 25 laaja-alaista peruslinjaa. Kullakin peruslinjalla oli yhden vuoden mittainen yleisjakso, jonka jälkeen koulutus eriytyi sekä tason että tarkemman ammatillisen suuntauksen mukaan. Kantava ideana oli se, että opiskelijat tulevat opiskelemaan ensisijaisesti tiettyä laaja-alaista ammattialaa ja päätyvät myöhemmin koulutuksen sisällä jollekin ammatillisen koulutuksen tasoista (koulu, opisto, ammatillinen korkea-aste). Yleisjaksolta seuraavaan vaiheeseen siirryttäessä myös ammatillinen eriytyminen tuli hienojakoisemmaksi (yhteensä vähän

yli 230 erikoistumislinjaa). Tavoitteena oli luoda järjestelmä, joka vastaisi laadullisesti työelämän eri alojen ja niiden kehittämisen vaatimuksiin. Samalla järjestelmän mitoitus pyrittiin tekemään työvoimatarpeen mukaan. Muodostunut ammatillisen koulutuksen malli ei kuitenkaan osoittautunut onnistuneeksi. Yleisjakson toteuttaminen siten, että se olisi koettu hyödylliseksi ja motivoivaksi ei yleensä onnistunut. Ammatillinen koulutus ei onnistunut lisäämään vetovoimaisuuttaan ja työelämä oli tyytymätön sekä ammatillisen koulutuksen määrälliseen mitoitukseen että laatuun. Mallin toimivuuteen kohdistunut kritiikki johtikin seuraavalla vuosikymmenellä joihinkin tarkistuksiin ammatillisen koulutuksen järjestelmässä. Yleisjaksosta ja erikoistumislinjoista muodostunut rakenne purettiin 1990-luvun puolivälissä ja tilalle tulivat ammatilliset perustutkinnot. Ammatillisten oppilaitosten sisäänotto on edelleen säilynyt suurena, mutta opintojen keskeyttämisen vuoksi tutkintoja tulee huomattavasti sisäänottoa vähemmän (ks. taulukot 2 ja 3). Luvuista nähdään, että ammatillinen koulutus on Suomessa edelleen erittäin voimakkaasti keskittynyt ammattikouluihin ja työpaikoilla tapahtuvan oppisopimuskoulutuksen kautta suoritettavien tutkintojen määrä on pysynyt huomattavasti pienempänä. Suurin osa kouluissa suoritetuista ammatillisista peruskoulutuksen tutkinnoista on tekniikan alalta, kun taas suurin oppisopimuskoulutusryhmä kaupan alan ammatillinen koulutus. Muodollisen ja epämuodollisen tiedon sekä muodollisen koulutuksen ja työssä oppimisen keskinäiset roolit ovatkin nousemassa tärkeäksi teemaksi selvitettäessä ammatillisten kompetenssien muodostumista eri aloilla (esim. Lehtinen & Palonen 1998; Ruoholinna 2000).

Taulukko 2. Ammatillisen koulutuksen uudet opiskelijat, opiskelijat ja tutkinnot 1999-2002

Vuosi	Oppilaitoksia ¹⁾	Uusia opiskelijoita ²⁾		Opiskelijoita ²⁾		Tutkintoja	
		Yhteensä	Naisia	Yhteensä	Naisia	Yhteensä	Naisia
1999	329	73 004	37 300	158 062	78 469	59 834	32 141
2000	302	76 563	39 326	159 884	79 658	55 477	29 581
2001	291	73 256	37 966	160 115	79 825	52 545	28 370
2002	285	74 222	38 074	166 809	82 844	52 041	28 487

¹⁾ Ei sisällä yleissivistäviä oppilaitoksia.

²⁾ Sisältää tiedot sekä ammatillisen peruskoulutuksen että ammatti- ja erikoisammattitutkintoon valmistavan koulutuksen uusista opiskelijoista, opiskelijoista ja tutkinnoista.

Taulukko 3.: Oppisopimuskoulutukseen osallistuneet 1997-2002

Vuosi	Osallistuneita	Naisia %	Uusia opiskelijoita	Todistuksen saaneita
1997	27 613	53,2	15 128	4 171
1998	38 908	49,9	19 764	8 142
1999	35 316	48,8	11 058	7 986
2000	36 029	50,1	15 385	7 501
2001	38 963	52,1	16 847	7 780
2002	41 459	52,5	18 102	7 909

1990-luvun suurin rakenteellinen uudistus oli ammattikorkeakoulujärjestelmän käynnistäminen ja vakiinnuttaminen. Entisen opistoasteen ammatillisen koulutuksen pohjalle rakennettiin ammatillisesti eriytynyt korkeakoulutuksen muoto. Lähtökohtana järjestelmälle olivat kansainväliset mallit ja paine saattaa suomalaisen ylemmän ammatillisen koulutuksen tutkinnot myös muodollisesti korkeakoulututkinnoiksi kansainvälisissä vertailuissa. Vaikka työelämän tarpeisiin vastaaminen oli yksi ammattikorkeakoulujen kehittämisen lähtökohta, niin se, millaista ammatillista koulutusta työelämä tarvitsee, jäi jossain määrin avoimeksi kysymykseksi. Ammattikorkeakoulujatuksen mukaan opetus on tieteellis pohjaista, mutta poikkeaa yliopistokoulutuksesta käytännöllisen suuntautumisensa vuoksi. Tämä määrittely on jossain määrin ongelmallinen, koska suurilla ammattikorkeakoulualoilla, tekniikassa ja kaupassa, yliopistokoulutuksella on myös selkeä ammatillinen tavoite.

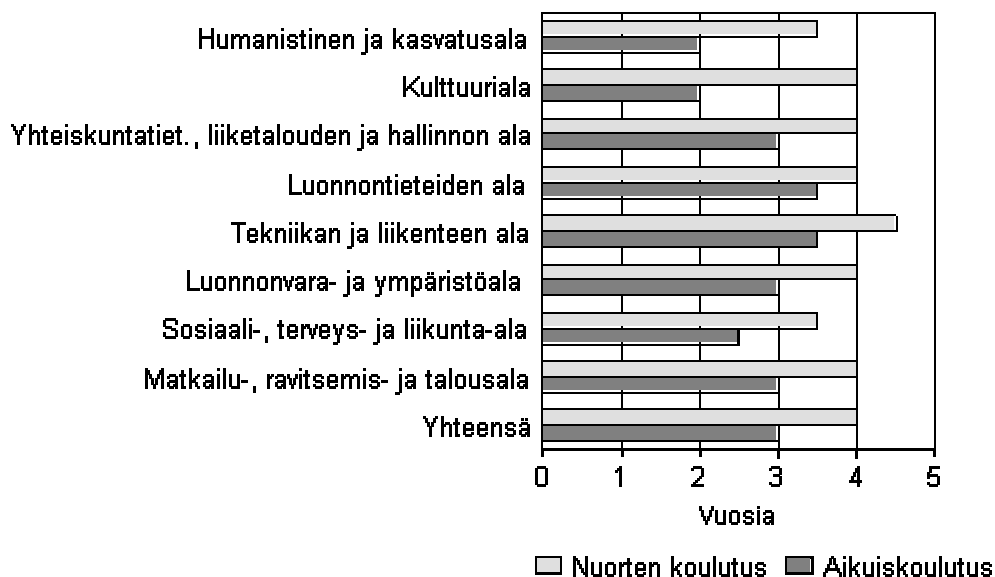
Taulukko 4. Ammattikorkeakoulukoulutus 1991-2002

Vuosi	Ammattikorkeakouluja		Uusia opiskelijoita ¹⁾		Opiskelijoita		Tutkintoja	
	Väliaikaisia	Vakinaisia	Yhteensä	Naisia	Yhteensä	Naisia	Yhteensä	Naisia
1991	2	-	148	76	148	76	-	-
1992	22	-	6 611	3 183	6 915	3 306	-	-
1993	22	-	8 302	4 190	14 478	7 070	-	-
1994	22	-	10 227	5 150	23 584	11 770	68	51
1995	22	-	10 540	5 380	31 557	15 890	1 638	1 120
1996	19	9	18 153	9 795	42 722	21 912	4 580	2 539
1997	15	16	27 493	14 969	62 258	33 094	5 956	3 385
1998	13	21	31 887	18 210	82 211	44 841	6 971	4 178
1999	8	25	33 149	18 786	100 783	55 488	9 890	6 361
2000	1	30	33 562	19 159	114 020	62 700	14 178	9 159
2001	1	30	33 001	18 801	118 013	65 123	18 045	11 631
2002	1	30	34 691	18 913	126 767	67 838	20 462	13 074

Lähde: Tilastokeskus

Ammattikorkeakoululaitos on nopeasti saanut tunnustetun aseman Suomen koulutusjärjestelmässä ja sen vuosittainen uusien ylioppilaiden sisäänotto ylittää jo selvästi yliopistosektorin sisäänoton (taulukko 4).

Ammattikorkeakoulut ovat paitsi osa nuorison koulutusputkea myös merkittäviä aikuisväestön koulutuksen täydennyspaikkoja. Huomattavan osan ammattikorkeakoulujen tutkinnoista suorittavat ns. aikuisopiskelijat, joilla on tyypillisesti huomattava määrä aikaisempia opintoja ja työkokemusta (kuviot 3).



Kuvio 3.. Ammattikorkeakoulututkinnon keski-suoritusaika (mediaani) koulutusaloittain (opetushallinnon luokitus) 2002

Yliopistokoulutukselle 20 viimeistä vuotta ovat merkinneet mittavaa määrällistä kasvua (taulukko 5). Samalla yliopistojen luonne on olennaisesti muuttunut. Samaan aikaan, kun maisteritutkinnot ovat lisääntyneet puolella ja tohtorintutkinnot lähes kaksinkertaistuneet, on vakinaisen opettajakunnan määrä kasvanut vain muutamalla prosentilla. Projektirahoituksella työskentelevän tutkimushenkilöstön määrä on sen sijaan yli kolminkertaistunut. Tämä on merkinnyt sitä, että yliopistojen massaluonne on voimistunut opetuksen alueella ja tutkimuksen osuus on kasvanut ja samalla etäännyntynyt opetuksesta.

Taulukko 5. Yliopisto-opiskelijat ja yliopistoissa suoritettut tutkinnot 1991-2002 ¹⁾

Vuosi	Yliopistoja	Opiskelijoita		Uusia alemman tai ylemmän korkeakoulututkinnon opiskelijoita ²⁾		Tutkintoja	
		Yhteensä	Naisia %	Yhteensä	Naisia %	Yhteensä	Naisia
1990	20	112 921	51,7	15 329	55,7	10 982	54,2
1995	20	133 359	52,3	17 132	53,9	13 521	55,9
1996	20	140 129	52,4	17 757	53,7	14 865	57,7
1997	20	142 962	52,3	17 985	54,4	16 050	58,1
1998	20	147 278	52,5	18 742	54,1	16 557	58,6
1999	20	152 466	52,7	19 209	55,2	17 214	57,6
2000	20	157 796	53,2	19 969	56,4	16 845	59,3
2001	20	162 939	53,4	21 240	56,1	16 822	59,2
2002	20	164 312	53,5	21 876	55,7	17 708	60,4

¹⁾ Aineenopettajien erillisiä kasvatustieteellisiä opintoja suorittavat ovat mukana vuonna 1990. Vuoden 1990 luvuissa ovat mukana vain syyslukukauden uudet opiskelijat.

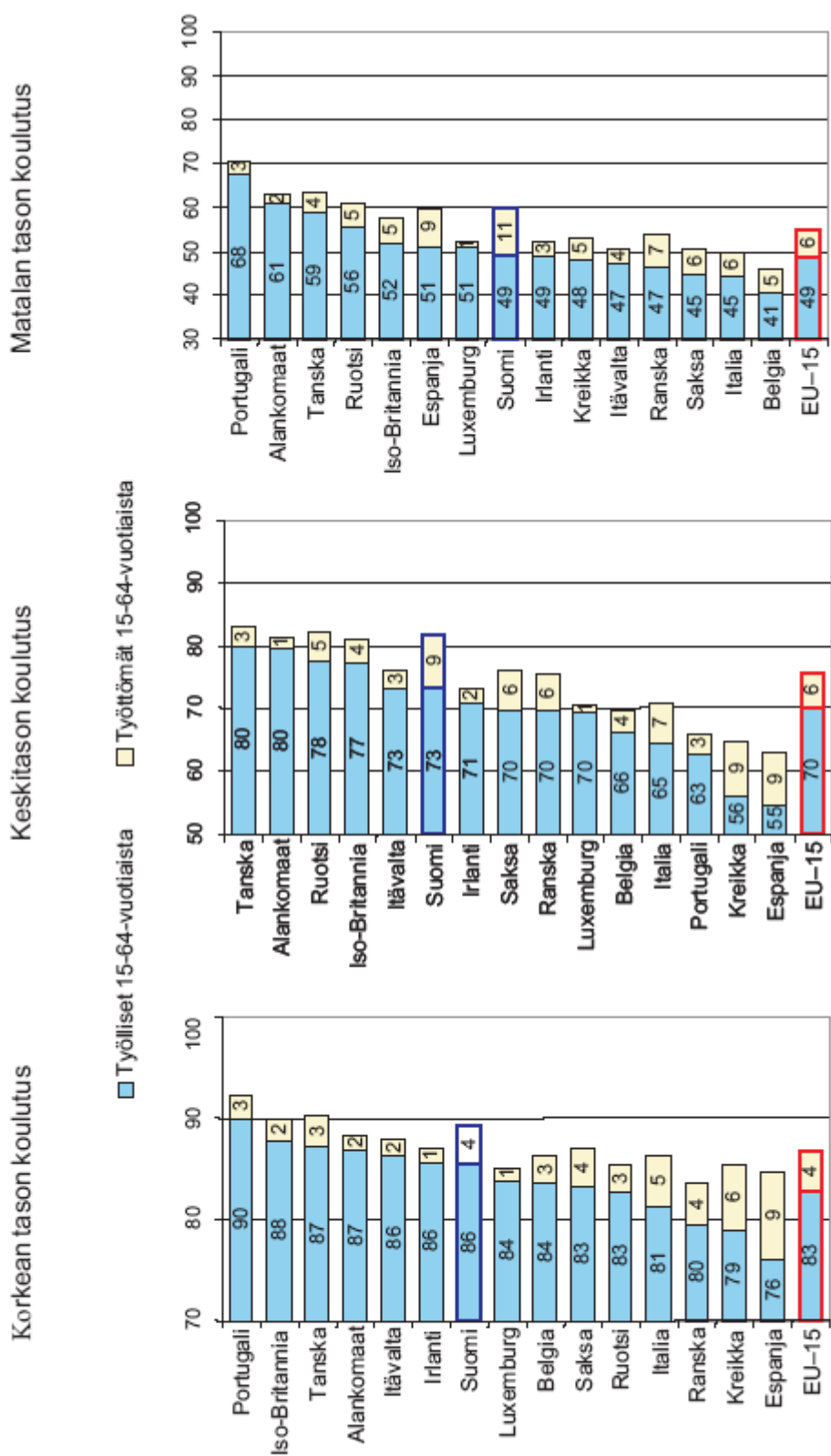
²⁾ Vuoden 2002 uusien opiskelijoiden ja opiskelijoiden tiedot eivät ole täysin vertailukelpoisia edellisten vuosien tietoihin, koska tilastointiajankohtaa on muutettu ja opetushallinnon koulutusasteluokitus on muuttunut uusissa alemman ja ylemmän korkeakoulututkinnon opiskelijoissa.

Lähde: Tilastokeskus

Kuten edellä olevista taulukoista selviää, Suomen koululaitoksen tuottamien tutkintojen lukumäärä on varsin korkea. Yhteiskunnan ja koulutettujen yksilöiden kannalta on olennaista se, miten tämä suuri koulutettujen määrä sijoittuu työmarkkinoille. Samassa yhteydessä on myös olennaista selvittää, miten suhteellisen korkeasti koulutettujen nuorten ikäluokkien tulo työmarkkinoille on vaikuttanut vanhemman ja heikommin koulutetun väestön työllistymiseen. Tämä on tärkeää senkin vuoksi, että Suomessa eri sukupolvien koulutustason erot ovat kansainvälisesti verraten erittäin korkeat. Vanhempien ikäluokkien koulutustaso on suhteellisen matala ja nuorien ikäluokkien kansainvälisesti arvioiden hyvinkin korkea. Suikkanen ym. (2001) arvioivat, että tuotannossa tapahtuneiden muutosten seurauksena ammatillinen peruskoulutus muodostui työllistymisen normiksi 1970- ja 1980-lukujen aikana. Tämän jälkeen normitasoksi on noin 15 vuodessa noussut ylempi keskiasteen tutkinto.

Kauppa- ja teollisuusministeriön kokoaman selvityksen mukaan työllisyysaste on Suomessa kaikilla koulutustasoilla (korkea, keskitaso ja matala) korkeampi kuin EU:ssa keskimäärin, vaikka työttömyys on samalla melko korkealla tasolla. Korkeasti koulutetun väestön osuus on EU-maiden korkein ja korkeasti koulutettujen työllisyys

on EU:n parhaiden jäsenmaiden tasolla, mutta työttömyys on kuitenkin EU:n keskiarvon tasolla. Keskitason koulutettujen työllisyys on EU:n keskiarvoa korkeampi ja työttömyys on yksi korkeimmista. Matalan tason koulutettujen työllisyys vastaa EU:n keskiarvoa, mutta työttömyys on EU-maiden suurin (kuvio 4). Sukupolvien suuri koulutustasokuilu näkyy myös työllisyystilastoissa. Suomessa työllisten ja työvoiman ulkopuolisen väestön koulutustason ero on poikkeuksellisen suuri. Laman jälkeinen rakennemuutos on olennaisesti vähentänyt kouluttamattoman työvoiman työmahdollisuuksia ja lisännyt koulutetun työvoiman kysyntää.



Lähde: Employment in Europe 2002.

Kuvio 4. Työlliset ja työttömät koulutusasteittain eri Euroopan maissa ja EU:ssa keskimäärin (Lähde: Suomen kilpailukyky ja toimintaympäristö 2003)

Periaatteessa työllistyminen noudattaa koulutustasoa siten, että työttömyys on suurinta pelkän kansakoulun tai peruskoulun suorittaneilla ja matalin työttömyys on tohtorin tutkinnon suorittaneilla (Suikkanen ym. 2001; Tohtoreiden työllistyminen, sijoittuminen ja tarve 2003).

Työttömyysluvut eivät kuitenkaan anna yksiselitteisesti tukea opetusministeriön koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa esitetylle tavoitteelle antaa 70 prosentille ikäluokasta korkeakoulututkinto. Vaikka yleisesti ottaen näyttääkin siltä, että korkeakoulututkinto antaa paremmat mahdollisuudet työllistymiseen ja vakaaseen työsuhteeseen (Suikkanen ym. 2001), niin tarkemmat selvitykset viimeaikaisesta kehityksestä työuran alkuvaiheessa ennakoivat tilanteen muutosta. Ensinnäkin korkeakoulutettujen työllistymistä ja työuran alkuvaiheita kartoittaneet tutkimukset osoittavat, että suuri osa korkeakoulututkinnon suorittaneista on koulutusta vastaamattomassa työssä (Suutari 2003). Lisäksi yliopistotutkinnon suorittaneiden työuran alussa lyhytaikaiset työsuhteet ovat jopa yleisempiä kuin keskiasteen tutkinnon suorittaneilla työelämään siirtyneillä (Naumanen 2002). Toiseksi 1990-luvun trendeihin perustuneet ennusteet korkeakoulutettujen tarpeen jatkuvasta lisääntymisestä eivät saa tukea viimeaikaisista työelämän rekryointitarpeiden selvityksistä. Sekä Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliiton että Palvelutyönantajien tuoreimmat selvitykset nostavat esiin huolen keskiasteen ammatillisen koulutuksen saaneen ammattityövoiman riittävydestä. Molempien työnantajajärjestöjen selvitykset osoittavat, että yliopistoista ja ammattikorkeakouluista valmistuneita tullaan rekrytoimaan ennustettua vähemmän ja kysynnän painopiste kohdistuu lähivuosina keskiasteen ammatillisen tutkinnon suorittaneisiin (Osaamistarveluotain 2003; Suutari & Tuominen 2003).

Ammattiin valmistava koulutusjärjestelmän osa onnistui 1980-luvulla yleisesti ottaen tuottamaan kohtuullisen hyvin sellaista osaamista, jota työelämässä tarvitaan. Tilanne on kuitenkin muuttumassa ja kritiikki koulutusjärjestelmää kohtaan lisääntymässä. Useiden selvitysten esiin nostama ongelma opitun tiedon soveltamisen vaikeudesta on varmasti todellinen, mutta ei mitenkään erityisesti suomalaisen koulutusjärjestelmän erityisongelma. Tosin Suomessa ongelma on osin voimakkaampi sen vuoksi, että

ammattillinen koulutus on enemmän koulutusinstituutioihin sidottua ja vähemmän työssä oppimisen malleihin perustuvaa, kuin monessa muussa Euroopan maassa.

Ammatillisten oppilaitosten ongelmana on hyvien oppilaiden rekrytointi. Selvityksen viittaavat siihen, että suurella osalla ammatillisiin oppilaitoksiin valikoituvista oppilaista on niin suuria puutteita aikaisemman koulutuksen aikana hankituissa perustaidoissa ja oppimismotivaatiossa, että se vaikeuttaa olennaisesti sellaisen koulutuksen toteuttamista, jolla voitaisiin vastata työelämän kohoaviin vaatimuksiin. Tämä johtuu osin keskiasteen koulutuksen voimakkaasta kahtiajaosta yleissivistävään ja ammatilliseen koulutukseen, joka on samalla ylläpitänyt myös jyrkkää eroa lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen arvostuksessa (Volanen 2000). On myös ilmeistä, että koulutuspolitiikan painopisteen voimakas keskittäminen ammattikorkeakoulujen kehittämiseen on heikentänyt toisen asteen ammatillisten oppilaitosten arvostusta ja toimintaedellytyksiä.

Koulumuotoisen ammatillisen koulutuksen on ollut vaikea nopeasti reagoida rajun yhteiskunnallisen rakennemuutoksen tuomiin muutoksiin työvoimatarpeessa. Ammatillisen koulutuksen linjojen suosio ei ole myöskään vastannut työmarkkinoiden kysyntää ja oppilaitoksista suuri osa sijaitsee muuttotappioalueilla. Lisäksi keskeyttäminen ammatillisessa koulutuksessa on hyvin suurta muihin koulumuotoihin verrattuna: Lukuvuonna 2001-2002 ammatillisen koulutuksen keskeytti kokonaan 12,3 % opiskelijoista. Nämä tekijät ovat omalta osaltaan vaikuttaneet siihen, että ammatillisen koulutuksen on ollut vaikea vastata määrällisesti ja alueellisesti tasapainoisella tavalla ammattitaitoisen työvoiman kysyntään.

Huolimatta korkeakoulutuksen nopeasta laajenemisesta kattamaan noin 70 prosenttia ikäluokasta näyttäisi korkeakoulututkinto tarjoavan työllistymisen kannalta paljon keskiasteen ammatillista koulutusta paremman työllistymisasteen.

Korkeakoulutyyppeiden välilläkin on nähtävissä selvä ero työllistymisessä yliopistojen eduksi. Hyvästä työllistymisestä huolimatta korkeakoulututkinnon suorittaneiden osaamiseen kohdistuu myös kritiikkiä. Ammattikorkeakoulujärjestelmän rakentaminen loi eron keskiasteen ammatillisen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen välillä. Toisaalta ammattikorkeakoulujen opetuksen sisällöissä ja opetusjärjestelyissä on nähtävissä ns. akateeminen imu, joka tarkoittaa

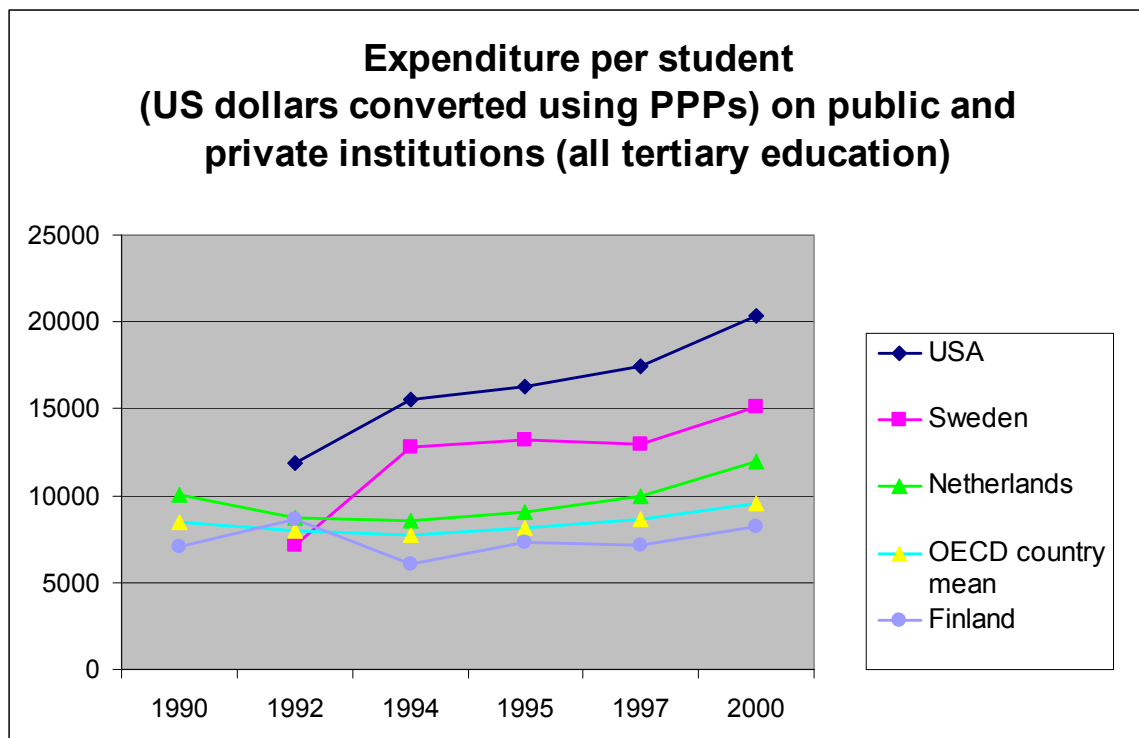
yliopistomaisten sisältöjen ja toimintamallien jäljittelyä. Tämä on osaltaan kohottanut koulutuksen teoreettista tasoa, mutta samalla heikentänyt koulutuksen mahdollisuuksia vastata käytännöllisiin osaamisvaatimuksiin. Eräillä aloilla tämä on johtanut keskusteluun siitä, tarvittaisiinko ammattikoulujen ja ammattikorkeakoulujen väliin uusi, entistä teknikkokoulutuksen tasoa vastaava koulutus.

Yliopistokoulutus ja ammattikorkeakoulut ovat pyrkineet vastaamaan elinkeinoelämän tarpeisiin laajentamalla voimakkaasti sellaisia koulutusaloja, joilla Suomen elinkeinoelämää on erityisesti kehitetty. Erityisesti tämä on koskenut tietotekniikan ja elektroniikan koulutusaloja. Ongelmaksi on kuitenkin muodostunut sellaisten opiskelijoiden rekrytointi, joilla olisi riittävät matemaattiset valmiudet opinnoista selviämiseen. Erityisesti tämä on näkynyt ammattikorkeakoulujen insinööri- ja tekniikan linjoilla, jotka kilpailevat hyvän matemaattisen lukiokoulutuksen saaneista opiskelijoista teknisten korkeakoulujen, lääketieteellisten tiedekuntien ja yliopistojen suosittujen linjojen kanssa (Hämäläinen & Nurmi 2000). Toisaalta myös yliopistojen eksaktit luonnontieteet (fysiikka ja kemia) sekä puhdas matematiikka kärsivät samasta kyvykkäiden opiskelijoiden rekrytointiongelmasta.

Vaikka Suomen korkeakoululaitos toimii yleisesti ottaen hyvin ja on ollut merkittävä vaikuttava tekijä viime vuosikymmenten yhteiskunnallisessa kehityksessä, siihen liittyy eräitä vakavia ongelmia, jotka saattavat kärjistyä tulevaisuudessa. Vaikka ammattikorkeakoulu on osoittautunut hyvin suomalaiseen koulutusjärjestelmään ja työmarkkinoihin sopivaksi koulutusmuodoksi, ei sen identiteetti ole vielä täysin selvinnyt. Ammattikorkeakouluille on nykyään leimallista yliopistojen toimintamallien ja koulutussisältöjen jäljittely ja pyrkimys muuttua vähitellen yliopistoiksi. Tämä näkyy opetussuunnitelmien ja opiskelukäytäntöjen teoreettisessa painotuksessa sekä halussa laajentaa nopeasti tutkimustoimintaa ja aloittaa maisteritasoisten jatko-opintojen toteuttaminen (tällä hetkellä jatkotutkintoja toteutetaan kokeiluluonteisesti joissakin oppilaitoksissa, eikä niiden antamaa kelpoisuutta suhteessa yliopistotutkintoihin ole vielä määritelty). Tämä kaikki tapahtuu tilanteessa, jossa koko ammattikorkeakoululaitos on vielä hyvin nuori ja monilta osin keskeneräinen suhteessa alkuperäisen tehtävänsä toteuttamiseen. Jo nyt on nähtävissä, että ammattikorkeakoulut ovat kohtaamassa rahoitusongelmia alkuperäisten tehtäviensä hoitamisessa. ”Akateemisen imun” hengessä tehtävät

toiminnan laajennukset jatkotutkintojen suuntaan taas merkitsisivät vielä huomattavaa kulojen lisääntymistä.

Yliopistolaitoksen ongelmana on koulutuksen määrällinen laajuus resursseihin nähden. Laajuus tarkoittaa sekä oppilaitosten määrää (20 yliopistotasosta oppilaitosta) että tutkintotavoitteissa määriteltyjä suoritettavien tutkintojen määriä. Kansainvälisesti verrattuna yliopistoyksiköiden lukumäärä suhteessa väestöön on poikkeuksellisen korkea. Jos lisäksi kaikkiin maan ammattikorkeakouluihin tulee maisteritasoiset jatkotutkinnot, niin se tarkoittaa yhtä maisteriopintoja antavaa oppilaitosta noin tuhatta korkeakouluikään tulevaa ikäluokan jäsentä kohti, kun esimerkiksi yhdysvaltalaisissa ja brittiläisissä analyyseissa on arvioitu, että yksi täysimittainen tutkimusyliopisto edellyttää noin 2 miljoonan asukkaan väestöpohjan. Jo nyt opiskelijaa kohti käytettävät määrärahat ovat Suomen yliopistoissa alle OECD-maiden keskiarvon ja huomattavasti pienemmät kuin johtavissa yliopistokoulutuksen maissa (kuvio 5). Samoin opetus- ja tutkimushenkilöstön palkkataso on jonkin verran alempi kuin EU-maissa ja selvästi alempi kuin Yhdysvalloissa. Tämä tulee aiheuttamaan lisääntyvää kansainvälisesti menestyneiden tutkijoiden siirtymistä työskentelemään ulkomaisissa yliopistoissa ja se vaikeuttaa jo nyt ulkomaisten tutkijoiden rekrytointia opetus- ja tutkimustehtäviin Suomen yliopistoissa.



Kuvio 5. Korkeakoulutuksen opiskelijakohtaiset menot (Lähde OECD)

Ulkomaalaisten opettajien ja tutkijoiden määrä on pysynyt hyvin matalana Suomen yliopistoissa. Sama koskee myös perustutkinto-opiskelijoita. Vuonna 2001 korkeakoulujen opiskelun aloittaneista oli ulkomaalaisia 2,2 prosenttia, kun vastaava luku OECD-maissa on keskimäärin 5,3 prosenttia (Poropudas 2004).

Osana koulutukselliseen tasa-arvoon tähtäävää politiikkaa on Suomessa pidetty tärkeänä pitää yliopistokoulutus opiskelijoille ilmaisena. Tämä sama periaate on laajennettu koskemaan myös kansainvälistä opetustarjontaa sekä mahdollisia ulkopuolisten kanssa tehtäviä sopimuksia tutkintoon tähtäävästä koulutuksesta. Tämä maksullisen koulutuksen tarjoamisen rajoitus sekä yliopistojen asema suoraan valtion tilivirastoon on tarkoittanut, että suomalaiset yliopistot eivät voi osallistua nopeasti kasvaneisiin kansainvälisiin koulutusmarkkinoihin. Pitkällä tähtäimellä yliopistojen resurssien niukkuus, taloudellisesti epäitsenäinen asema ja koulutustuotteiden markkinointia rajoittavat tekijät voivat johtaa kotimaisten yliopistojen kilpailukyvyyn heikkenemiseen myös rekrytoitaessa kotimaisia opiskelijoita. Tämä tarkoittaisi sitä, että kotimaan yliopistot saisivat toisen luokan yliopistojen maineen lahjakkaimpien ja kunnianhimoisimpien opiskelijoiden hakeutuessa nimekkäisiin ulkomaisiin yliopistoihin.

Miten järjestelmä vastaa koulutuskysyntään?

Kansalaisten keskuudessa vallitseva koulutuksen kysyntä on yksi koulutusjärjestelmän kehitykseen vaikuttava tekijä. Viime vuosikymmenien aikana yksilöiden ja perheiden koulutuskysyntä on vaikuttanut usealla eri tavalla järjestelmän kehittymiseen. Jo ennen peruskoulun syntymistä kansa oli niin sanotusti äänestänyt jaloillaan kansakoulua ylemmälle tasolle sijoittuvan yhtenäiskoulun puolesta. Voimakas koulutuskysyntä johti oppikoulujen nopeaan laajenemiseen, jonka seurauksena enemmistö peruskouluikäisestä nuorisosta jatkoi rinnakkaiskoulujärjestelmään kuuluneessa keskikoulussa jo ennen yhtenäiskouluun siirtymistä. Maaseudulla kehitystä nopeutti kunnallisten keskikoulujen perustaminen kansakoulujen yhteyteen. Tämä loi paineita peruskoulun pikaiseen toteuttamiseen ja samalla vaikutti siihen, että peruskoulun yläluokista (erityisesti yläasteesta) tuli

enemmän oppikoulun näköinen kuin kansakoulun ideoiden varaan kehitetty koulu. Koska valtaosa nuorisosta oli osin vastoin vallinneen järjestelmän periaatteita jatkanut opiskelua keskikoulussa, vanhan rinnakkaisjärjestelmän toinen väylä (kansakoulun ylemmät luokat ja kansalaiskoulu) joutui vaikeuksiin ja vanhaa väylää etenevien oppilaiden määrä laski niin pieneksi, että heitä uhkasi marginalisoituminen.

Peruskouluun siirtymisen jälkeen koulutuskysyntä suuntautui voimakkaasti lukioihin ammatillisen koulutuksen menettäessä suosiotaan. Tämä on johtanut lähes pysyvään kysynnän ja mahdollisuuksien epätasapainoon koulutusjärjestelmässä (Garam & Ahola 2001). Keskiasteen ammatillista koulutusta on ollut tarjolla yli tarpeen ja lisäksi kysyntä on kohdistunut epätasaisesti eri aloille. Joillakin aloilla on kovaakin kilpailua paikoista samalla, kun toisilla aloilla paikkoja jää täyttämättä.

Lukiokoulutukseen kohdistunut kysyntään vastattiin tarjonnan laajentamisella. Samalla, kun lukioon on siirtynyt jo selvästi yli puolet ikäluokasta, on huomautettu siitä, että lukio on alun perin suunniteltu huomattavasti pienemmälle osalle ikäluokkaa. Koulutuskysynnän aiheuttama painopisteen siirtyminen ammatillisen koulutuksen sijasta lukioihin on edelleen aiheuttanut vakavan epätasapainotilanteeseen seuraavaan koulutusvalinnan vaiheeseen. Lukio ei sinänsä johda mihinkään työelämän tehtäviin, vaan se on alun perin tarkoitettu yliopisto-opintojen pohjakouluksi. On luonnollista, että lukion käynti synnyttää odotuksen korkeakoulutasoisista jatko-opinnoista paineen kohdistuessa erityisesti yliopistoihin.

On kiintoisaa verrata koulutukseen hakevien määriä ikäluokkien kokoon. Tilastokeskuksen väestötilaston mukaan 15-19-vuotiaiden ikäluokan koko vuoden 2003 lopussa oli keskimäärin n. 64000 ja vastaavasti 20-24-vuotiaitten n. 66000 (http://www.stat.fi/tup/suoluk/taskus_vaesto.html). Opiskelijamääriä kuvaavista luvuista huomataan, että opiskelemaan hakijoiden määrä on yli nelinkertainen ja opiskelun aloittaneidenkin määrä noin kolminkertainen verrattuna keskimääräiseen nuorison ja nuorten aikuisten ikäluokan kokoon. Vuosia kestänyt ongelma on, että korkeakouluihin on pyrkimässä suhteellisen suuri ns. ylioppilassuma. Hakijoita on noin kaksi kertaa vuosittain ylioppilaaksi tulleiden määrä. Uusista ylioppilasta peräti 64 prosenttia ei jatkanut opiskelua heti ylioppilaaksi tulon jälkeen (Ahola 2004). Suomalaiselle koulutusjärjestelmälle on ominaista se, että aikaisemman ammattiin johtavan tutkinnon suorittaneet pyrkivät runsaasti uusiin tutkinto-opintoihin osin

koulutusjärjestelmän ylemmissä oppilaitoksissa, mutta myös rinnakkaisiin samantasoisiin opintoihin, joita ovat jo suorittaneet.

Myös yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen sisällä on koulutuskysynnän epätasapainoisesta jakautumisesta aiheutuvia pulmia. Vaikka yliopistopaikoista on yleisesti ottaen kova kilpailu, niin eräillä aloilla, erityisesti niin sanotuissa eksakteissa luonnontieteissä, lähes puolet keskeyttää opintonsa vuoden tai kahden opiskelun jälkeen. Syynä on useimmissa tapauksissa se, että näiden opiskelijoiden varsinaisena tavoitteena on päästä opiskelemaan tiukemmin kilpaillulle alalle, johon pyrittäessä yliopistossa saadusta perusluonnontieteiden opetuksesta on hyötyä.

Taulukko 6 Koulutukseen hakeneet ja uudet opiskelijat koulutusasteen (opetushallinnon luokitus) mukaan 1999-2002 ¹⁾

Koulutusaste	Hakijoita				Muutos ed. vuodesta %	Uusia opiskelijoita				Muutos ed. vuodesta %
	1999	2000	2001	2002		1999	2000	2001	2002	
Lukiokoulutus	49 011	46 772	45 710	43 628	-4,6	45 987	43 775	42 792	41 020	-4,1
Toisen asteen ammatillinen koulutus	93 429	95 822	92 558	91 400	-1,3	72 516	75 820	72 866	73 770	1,2
Ammattikorkeakoulukoulutus	84 003	88 357	85 567	84 135	-1,7	33 082	33 525	32 964	34 482	4,6
Yliopistokoulutus	61 620	64 725	68 223	68 206	0,0	19 196	19 954	21 227	21 823	2,8
Yhteensä	288 063	295 676	292 058	287 369	-1,6	170 781	173 074	169 849	171 095	0,7

¹⁾ Hakija tai uusi opiskelija sisältyy yhden kerran koulutusasteen lukumäärään. Ammattikorkeakoulukoulutuksen uusien opiskelijoiden tilastoinnissa muutos vuodesta 2001 vuoteen 2002.

Lähde: Tilastokeskus

Kokonaisuudessaan Suomen koulutusjärjestelmässä on sellaisia rakenteita, ohjaavia alakulttuureja ja opiskelijoiden oikeuksia määritteleviä säädöksiä, jotka reagoivat huonosti koulutuskysyntään ja sen muutoksiin. Koulutustarjontaa on koko ajan kasvatettu määrällisesti, mutta se ei ole aina perustunut kokonaisvaltaiseen näkemykseen koulutusjärjestelmästä eikä ole kaikin osin vastannut yksilöiden ja yhteiskunnan tarpeita. Koulutusjärjestelmässä on vaikeasti korjattavia oppilasvirtojen vinoutumia ja opiskelemaan siirtymisen pullonkauloja. Järjestelmälle on tyypillistä julkisen koulutushyödykkeen epätarkoituksenmukainen käyttö tai ”osittain laillistettu

väärinkäyttö”. Osa opiskelijoista varaa opiskelu-uransa aikana useita opiskelupaikkoja, suorittaa osin epätarkoituksenmukaisia päällekkäisiä opintoja ja käyttää toisen tutkinnon opintoja valmennuskurssin korvikkeena toisen alan opintoihin pyrkiessään.

Opetussuunnitelmat ja pedagogiset käytännöt suhteessa tulevaisuuden osaamisvaatimukseen ja innovatiivisen toiminnan edellytyksiin

Olen edellä tarkastellut koulutusta tasa-arvon, oppimistulosten tason, työelämärelevanssin ja koulutuskysyntään vastaamisen näkökulmista. Nämä yleiset koulutuksen tuotokset ovat luonnollisesti keskeinen lähtökohta arvioitaessa koulutuksen merkitystä yhteiskunnallisen kehityksen näkökulmasta. Tulevaisuuden kannalta olennaista on myös se, millaisia ovat koulun pedagogiset käytännöt ja miten ne varustavat oppilaat sellaisilla yksilöllisillä ja yhteisöllisillä ominaisuuksilla, jotka ovat olennaisia yhteiskunnan muuntumiskyvyn näkökulmasta. Tässä tarkastelussa ei pyritä tekemään kokonaiskuvaa opetussuunnitelmien ja pedagogisten käytäntöjen kehittymisestä, vaan keskitytään pohtimaan sitä, miten koulutuksen pedagogiset käytännöt ovat kehittyneet suhteessa muutoksen ja innovatiivisuuden edellytyksiin.

Vaikka edellä kuvatut PISA-tutkimuksen tulokset osoittivat Suomen koululaitoksen tuottavan kansainvälisessä vertailussa erittäin korkeaa osaamista, toi tutkimus esiin myös yllättäviä piirteitä, jotka ovat osin ristiriidassa julkisuudessa esitettyjen päätulosten kanssa. Tulosten mukaan suomalaiset oppilaat käyttävät OECD-maiden keskiarvoa vähemmän kehittyneitä oppimisen ja muistamisen strategioita. Tämä viittaisi melko mekaaniseen oppikirja- ja opettajasidonnaiseen opiskelutapaan. PISA-tutkimuksessa kysyttiin myös erikseen yhteisöllisen oppimisstrategian käyttöä ja tältäkin osin tulokset eivät viitanneet kovin edistyneisiin pedagogisiin käytäntöihin, vaan suomalaiset oppilaat sijoittuvat lähelle OECD-maiden keskiarvoa. (Väljærvi, Kupari & Linnakylä 2002).

Suomalaisten nuorten käsitys itsestään äidinkielen oppijana oli alle OECD:n keskitason. Suomalaisten tyttöjen itsetunto oli kyllä lähellä OECD-maiden tyttöjen keskitasoa, mutta suomalaisten poikien käsitys itsestään äidinkielen oppijana alitti

selvästi OECD-maiden poikien keskiarvon. Se oli myös heikompi kuin minkään muun Pohjoismaan poikien tulos. Matematiikan oppimiseen liittyvä itsetunto oli suomalaisoppilaille lähellä OECD-maiden keskitasoa. Poikien keskiarvo oli hieman OECD-maiden poikien keskiarvoa korkeampi, kun taas tytöillä keskiarvo oli jonkin verran alle OECD-maiden keskiarvon. Poikien vahvempi itsetunto matematiikan oppijana ei ollut vain suomalainen ilmiö, vaan sama ero oli havaittavissa kaikissa OECD-maissa.

Koulussa tapahtuvan oppimisen edellytyksiin vaikuttavat sekä koulun sisäiset pedagogiset käytännöt että yleisten yhteiskunnallisten tekijöiden heijastuminen koulun sisäiseen elämään. PISA-tutkimuksen tuloksia analysoitaessa on tuotu esiin monia koulua ympäröiviä yleisiä yhteiskunnallisia tekijöitä, jotka ovat perinteisesti helpottaneet koulutyötä ja luoneet edellytyksiä hyvien tulosten saavuttamiselle. Ensinnäkin suomalaisessa kulttuurissa arvostetaan koulua ja opettajia hyvin korkealle (Räty ym. 1995; *Nordisk skolbarometer* 2001; Simola 2004). Pohjoismaiden väestöistä ja koululaisten vanhemmista poimitulta otokselta kysyttiin heidän mielipiteitään tämän päivän koulusta. Kysyttäessä koulun onnistumista havaittiin, että suomalaiset ovat useimmiten sitä mieltä, että koulu onnistuu keskeisten oppiaineiden opetuksessa, kun taas ruotsalaisvanhemmat ovat kriittisempiä koulunsa suhteen (*Nordisk skolbarometer* 2001).

Kaikissa pohjoismassa vanhemmilla oli melko perinteiset odotukset koulun suhteen. Enemmistö pitää äidinkieltä, englantia ja matematiikkaa (tässä järjestyksessä) tärkeinä, mutta myös yhteiskunnallisia ja luonnontieteellisiä aineita arvostetaan. Sen sijaan taito- ja taideaineiden arvostus oli selvästi vähäisempää.

Suomalaisen yhteiskunnan kielellinen ja kulttuurinen homogeenisuus on nostettu yhdeksi tärkeäksi selittäjäksi suhteellisen hyvälle koulusaavutuksille. Muusta kulttuurista tai kieliryhmästä tulleiden oppilaiden osuus suomalaisissa kouluissa on ollut erittäin pieni ja viime vuosina tapahtunut monikulttuurisuuden lisääntyminen koskee vain pientä joukkoa kouluja suurten kaupunkien lähiöissä.

Homogeenisuudesta, koulumyönteisyydestä ja kansainvälisesti ottaen pienistä sosiaalisista eroista johtuen suomalainen koululaitos on ollut opetuksen järjestämisen

kannalta helppo ympäristö. Tämä on tarkoittanut sitä, että suomalaisessa koulussa on voitu keskittyä tiedollisen oppimisen kysymyksiin, eikä aikaa ole mennyt niin paljon sosiaalisten ongelmien ja konfliktien käsittelyyn kuin mihin läntisissä kehittyneissä maissa on viimevuosikymmenien aikana totuttu.

Tilanne on kuitenkin alkanut muuttua 1990-luvun aikana. Julkisessa keskustelussa esiin noussut huoli sosiaalisten ongelmien kärjistymisestä koulussa saa tukea eri tahoilla tehdyistä tutkimuksista.

Häiriökäyttäytymisen, syrjäytymisen, oppilasaineksen heterogeenisuuden, huumeiden käytön ja muiden sosiaalisten ongelmien lisääntyminen koulussa on useissa yhteyksissä todettu olennaisesti opettajien työtä leimaavaksi tekijäksi (mm. Eloranta & Virta 2002; Kiviniemi 2000; Virta & Kurikka 2001). Virran ja Kurikan (2001) tutkimuksessa opettajat määrittivät työssään eniten viimevuosina muuttuneiksi tekijöiksi työn henkisen rasittavuuden, muuhun kuin opetukseen liittyvän koulutyön määrän, oppilaiden kotitaustaan liittyvät ongelmat, oppilaiden asenteen koulutyötä kohtaan sekä oppilaiden häiriökäyttäytymisen. Mielenkiintoinen havainto on se, että opettajien arviot olivat hyvin samansuuntaisia kaikilla kouluasteilla, vaikka esimerkiksi työrauhahäiriöiden on ajateltu ilmenevän erityisesti peruskoulun yläluokilla. Tämäkin muutos liittyy 1990-luvun yleiseen kehitykseen, koska vuosikymmenen alun tutkimukset viittasivat selvästi ongelmien kasautumiseen yläasteelle (mm. Erätuuli & Puurula 1992). Muutos ei tarkoita yläasteen tilanteen helpottumista, vaan ennen kaikkea ongelmien lisääntymistä myös alaluokilla.

Opinto-ohjaajien työnkuvaa kartoittanut tutkimus osoitti samansuuntaisesti, että tärkeimmäksi työtehtäväksi 1990-luvun aikana oli noussut oppilaiden kasvun ja kehityksen tukeminen (Lairo & Varis 2000). Yleisen kasvatuksellisen tehtävän nouseminen ohi opinto-ohjaajien perinteisten tehtävien, kuten opintojen ja ammatillisen suuntautumisen ohjaamisen, on tutkijoiden mukaan ainakin osittain seurausta perheiden tilanteiden vaikeutumisesta. Tämä on merkinnyt sekä sosiaalisten ja käyttäytymisongelmien korostumista että osittaista yleisen kasvatustehtävän siirtymistä perheiltä kouluille.

Myös kunnalliset luottamushenkilöt ja koulutoimen hallinto ovat raportoineet perheiden ongelmien heijastumisesta kouluun (Oksanen 2003). Syvä taloudellinen lama aiheutti sekä perheiden tilanteiden vaikeutumista että johti koulutoimen säästöihin, jotka ovat vähentäneet koulujen mahdollisuuksia kasvattamiseen ja ongelmaoppilaiden hoitoon. Erityisen voimakkaasti resurssien leikkaukset ja niiden myötä luokkakokojen kasvu sekä tuki- ja erityisopetuksen mahdollisuuksien väheneminen vaikuttivat kouluissa 1990-luvun loppupuolella (Yli-Pietilä 1997). Vuosituhannen vaihteessa kerättyjen aineistojen perusteella resurssitilanteen koettiin joko parantuneen tai kouluissa oli opittu tulemaan toimeen alentuneella rahoituksella (Oksanen 2003).

Yleisesti raportoitu sosiaalisten ongelmien ja käyttäytymishäiriöiden lisääntyminen on tuonut opettajille kasvavia haasteita, jotka asettavat heidän perinteisen ammattitaitonsa koetukselle ja heijastuvat paineina ajankäyttöön. Huolimatta luokanopettajien vahvan pedagogisesti painottuneista perusopinnoista myös tämä opettajaryhmä kokee ammattitaitonsa riittämättömäksi sosiaalisten ja käyttäytymiseen liittyvien ongelmien hoitamisessa (Virta & Kurikka 2001). Toisaalta opettajan ajasta ja energiasta yhä suurempi osa kohdistuu muuhun kuin oppimisen tukemiseen ja sisällöllisten kysymysten käsittelyyn. On oletettavaa, että tämä johtaa helposti koulun tarjoamien oppimismahdollisuuksien köyhtymiseen ja painottumiseen helposti opetettavien ja arvioitavien sisältöjen suuntaan.

Väljemmän opetussuunnitelman käyttöönotto, muun yksityiskohtaisen sääntelyn ja valvonnan purkaminen perusasteen koulutuksessa sekä valtion koulutukseen suuntaaman rahoituksen liittäminen osaksi kunnan yleistä valtionosuutta vaikuttivat monin tavoin niin kuntien kuin koulujenkin toimintaan. Ensinnäkin se avasi mahdollisuudet kuntien ja yksittäisten koulujen profiloitumiselle sekä koulutukseen suunnattujen voimavarojen että koulutuksen sisällöllisten ratkaisujen suhteen. Edellä on jo todettu, että tämä on mahdollisesti ollut yhtenä vaikuttavana tekijänä koulujen eriarvoistumiskehityksessä maan eri osien ja suurten kaupunkiseutujen sisäisten alueiden välillä. Tämän poliittisen ja hallinnollisen muutoksen vaikutuksista koulutuksen laatuun ei ole helppo tehdä yleisiä päätöksiä olemassa olevan tutkimustiedon perusteella. Yhtenä tavoitteena muutoksilla oli koulujen innovatiivisuuden lisääminen, kilpailun kautta tapahtuva toiminnan parantuminen ja

tehostuminen sekä jonkinlaisen asiakaslähtöisyyden ajatuksen tuominen perusopetukseen. Kilpailun vaikutuksia kouluvalintoihin on jo käsitelty edellä. Kilpailun laadullisista vaikutuksista ei ole saatavissa kattavaa tutkimustietoa.

Kun koulutusta tarkastellaan yhteiskunnallisen muutoksen ja innovatiivisuuden näkökulmasta on mielenkiintoista havaita, että aivan perusfunktioiden tasolla koululaitoksella on tässä suhteessa ristiriitainen luonne. Toisaalta se on kulttuuriperintöä siirtävä laitos, jonka tehtävänä on sopeuttaa kasvavat sukupolvet vallitseviin yhteiskunnallisiin arvoihin ja käytäntöihin. Toisaalta koulussa välitettävä tieto ja osaaminen luovat edellytykset kehitykselle ja uusien toimintatapojen omaksumiselle.

Edellä kuvatun ristiriidan jyrkkyys riippuu siitä, miten käsitteellistämme muutokseen ja innovatiivisuuteen johtavat prosessit. Koulutuskeskustelussa voidaan erottaa kaksi erilaista näkökulmaa, jotka ottavat kantaa uuden tiedon oppimisen ja joustavan muutoksen väliseen suhteeseen. Perinteisempi luovuuden ja divergentin ajattelun käsitteisiin tukeutuva näkökulma näkee koulun ensisijaisesti luovuutta rajoittavana ja siten innovatiivisuuden ja muutoksen edellytyksiä murentavana instituutiona. Tätä näkökulmaa hallitsee ainakin implisiittisesti usko lapsessa luontaisesti piilevään luovuuteen. Koulutuksen tehtäväksi nähdään tuon luontaisen luovuuden varjeleminen samalla, kun lapselle ja nuorelle opetetaan yhteiskunnassa ja jatko-opinnoissa välttämättömiä tietoja ja taitoja.

Uudemman oppimisen tutkimuksen piirissä muutosta lähestytään hyvin erilaisesta näkökulmasta, jossa ennemminkin korostuu se, että kognitiiviset mekanismit ”luontaisesti” vastustavat radikaalia tiedollista muutosta, joka horjuttaa maailmankuvan perusteena olevia osin tiedostamattomia uskomuksia. Toisin sanoen valtaosa spontaanista oppimisesta on luonteeltaan konservatiivista yritystä rikastaa olemassa olevia tieto- ja uskomusjärjestelmiä uusilla elementeillä. Tämä perustuu aiemman tiedon keskeiseen rooliin uuden oppimisessa. Aiempi tieto muodostaa sen perustan, josta käsin uutta tilannetta tarkastellaan ja tulkitaan. Sen lisäksi aiempi tieto muodostaa sen järjestelmän, jonka yhteyteen uudet opitut asiat pyritään nivomaan. Koulutuksen perinteisissä muodoissa ei ole yleensä otettu tietoisesti huomioon tätä oppimisen piirrettä, vaan opetussuunnitelmia, oppimateriaaleja ja opetusjärjestelyjä

leimaa usko siihen, että ”oikeiden” tietojen kertominen johtaa myös toivottuihin oppimistuloksiin.

Ns. käsitteellisen muutoksen näkökulma opetukseen lähtee siitä, että suuri osa tieteellisestä ja muusta edistyneestä tiedosta on luonteeltaan (ainakin osittain) intuition vastaista ja sen omaksuminen edellyttää aiempien uskomusten tiedostamista, ristiriitojen havaitsemista sekä valmiutta uskomusjärjestelmien perusteelliseen muuttamiseen (Merenluoto & Lehtinen, painossa). Tämä näkökulma korostaa systemaattisen tiedollisen koulutuksen roolia muutoksen edellytyksenä, mutta asettaa vakavasti kyseenalaiseksi sen, missä määrin perinteiset opetuksen muodot yhtäältä tukevat uskomusten uudelleen tulkintaa yksittäisten ilmiöiden oppimisessa ja toisaalta tekevät mahdolliseksi käsitteellisen muutoksen edellyttämien motivationaalisten ja kognitiivisten valmiuksien kehittymisen elinikäisen oppimisen perustaksi.

Käsitteellisen muutoksen tutkimussuuntaus on viime vuosina tuottanut kiinnostavia tutkimustuloksia, jotka asettavat suuria haasteita koulusysteemien kehittämislle. Yleinen havainto eri puolilla maailmaa tehdyissä tutkimuksissa on se, että intensiivisetkään opetuksen muodot eivät aina johda toivottuihin tuloksiin tieteellisten käsitteiden oppimisessa. Oppijat ovat oppineet toistamaan opetuksessa esiin tulleita määritelmiä ja tekemään harjoitustehtäviä, mutta eivät todellisuudessa ole muuttaneet arki-ajatteluaan tieteellisen ajattelun kriteerien mukaiseksi. Arkikäsitukset ovat vahvoja tulkintakehyksiä, joiden muuttamistapahtumaa on verrattu tieteelliseen vallankumoukseen (ks. Limon & Mason 2002).

Käsitteellisen muutoksen edellytyksenä on oppijan metakäsitteellinen tietoisuus. Hänen tulisi tulla tietoiseksi omista aikaisemmista käsityksistään ja siitä, missä määrin aiemmat uskomukset ovat ristiriidassa kohdattujen uusien ongelmien tai opiskelun kohteena olevien käsitysten kanssa. Muuntumiskykyä tarkasteltaessa tärkeimmäksi oppimistavoitteeksi nousevat oppimaan oppimisen taidot ja juuri metakäsitteellisen tietoisuuden kehittyminen. Metakäsitteellinen tietoisuus kehittyy hyvin hitaasti ja edellyttää opetustradition sekä arviointikulttuurin, jossa oppilailla on mahdollisuus tarkastella tiedollisia ristiriitoja, arvioida erilaisten käsitysten perusteita sekä tulla tietoiseksi omista ennakkotietämyksistään.

Niin sanotut oppimisen metataidot kuten oman oppimisen valvonta, strateginen ohjaaminen ja oppimisen itsesäätely ovat keskeisiä tekijöitä tarkasteltaessa sitä, miten koulun tuottamat valmiudet luovat edellytyksiä yhteiskunnan innovaatiokyvyille ja uusiutumislle. Onkin olennaista tarkastella suomalaisen koululaitoksen opetuksen muotoja ja oppituloksia edellä kuvatun viitekehyksen varassa. Mikään yksittäinen tutkimus ei kuitenkaan anna kokonaiskuvaa Suomen koululaitoksen toiminnasta edellä kuvatusta näkökulmasta, vaan tässä tarkastelussa joudutaan yhdistelemään informaatiota hyvin erilaisista tutkimuksista ja koulutyön analyyseistä sekä tekemään päätelmiä muunlaisista lähtökohdista tuotetun tiedon varassa.

Kokoavia tarkasteluja koulun opetus- ja oppimiskäytännöistä tehtiin 1980-luvulla sekä koulutussosiologisesta (esim. Kivinen, Rinne & Kivirauma 1985) että oppimisen psykologisesta näkökulmasta (esim. Lehtinen 1988). Nämä yleistarkastelut viittasivat siihen, että parin vuosikymmenen takainen koululaitos tukeutui hyvin traditionaalisiin opettajajohtoisiiin opetustapoihin ja suhteelliseen mekanistiseen faktakeskeiseen tietokäsitykseen. Huolimatta siitä, että opetussuunnitelmien yleiset osat jo korostivat oppijan aktiivisuutta, kokonaisvaltaista kehitystä ja tietämyksen käyttämistä ongelmien ratkaisemiseen, ohjasivat varsinaiset ainekohtaiset opetussuunnitelmat oppimista voimakkaasti erillisten tietojen ja mekaanisten taitojen harjaannuttamiseen ja muistamiseen (vrt. Kupari 1999). Mekanistinen faktakeskeinen tietokäsitys korostui erityisesti 1980-luvun oppimateriaaleissa. Silloisten oppikirjojen analyysit osoittivat niiden tarjoavan ennen kaikkea erillistä faktatietoa, joiden muistaminen pyrittiin varmistamaan työkirjatehtävin (Lehtinen 1989). Opetuskäytäntöjä leimasivat opettajan esitys ja opettajajohtoinen keskustelu, jolle olivat ominaisia lyhyet kysymys-vastaus-sykliit (Leivo, Kuusinen, Nykänen & Pöyhönen 1987). Oppilaiden aikaisempia tietoja tarkasteltiin yleisellä tasolla edellytyksinä opetukseen osallistumiselle (esim. valikointi tasokursseille tai myöhempi opiskelijavalinta), mutta oppilaiden omien tulkintojen aktivointi ja hyväksikäyttäminen eivät olleet opetuskäytäntöinä tyypillisiä.

Koulukäytäntöjen analyysiin ja kansainvälisiin virtauksiin tukeutuen käytiin Suomessa 1980-luvun lopulla ja 1990-luvun alkupuolella hyvin intensiivinen keskustelu, jossa pyrittiin uudistamaan opetuskäytäntöjen pohjana olevia tieto- ja oppimiskäsityksiä (ks. Mm. Voutilainen, Niiniluoto & Mehtäläinen 1989; Lehtinen

ym. 1989; Rauste-von Wright & von Wright 1994). Oppimis- ja tietokäsityksiä koskenut keskustelu on selvästi vaikuttanut opettajien puhetapoihin oppimisesta ja opettamisesta. Aiempien, perinteisiin arvoihin sosiaalistamista sekä faktakeskeisyyttä ja taitojen automatisoimista korostavien ideaalien tilalle ovat nousseet ymmärtämisen, kriittisen ajattelun, ongelmanratkaisun ja oppimisen taitojen korostus. Oppimis- ja tietokäsitysten syventämistä koskeva keskustelu heijastui myös opetussuunnitelmiin koulutuksen kaikilla tasoilla 1990-luvulla ja uuden vuosituhaten alussa tehdyissä opetussuunnitelmauudistuksissa (esim. Kupari 1999; Vitikka & Saloranta-Eriksson 2004).

Epäsuoraa tietoa koulun opetuksellisista käytännöistä voimme saada niistä arviointitutkimuksista, jotka ovat kohdistuneet oppilaiden kouluasenteisiin, motivaatioon ja yleisten oppimistaitojen kehittymiseen. Näiden tulosten tulkintaa vaikeuttaa se, että useimmat tutkimukset ovat kansallisia eikä niihin vielä liity ajallista seurantatietoa (Hautamäki ym. 1999). Ne eivät näin ollen tarjoa kansainvälistä vertailuaineistoa eivätkä mahdollista muutosten seuraamista. Kansainvälistä vertailutietoa saadaan WHO:n nuorison terveydentilatutkimuksen yhteydessä muutaman vuoden välein tehtävästä selvityksestä, joka kohdistuu oppilaiden viihtymiseen koulussa. Näissä arvioissa suomalaiset koululaiset ovat aina ilmaisseet viihtyvänsä huonosti ja viimeisimmässä selvityksessä he ilmaisivat pitävänsä koulusta vähemmän kuin minkään muun tutkimukseen osallistuneen Euroopan maan oppilaat (Kannas 1995; http://www.euro.who.int/document/e82923_part_2.pdf). Näiden tulosten tulkinnassa tulee ottaa huomioon, että mielipiteiden mittaaminen ja vertailu eri kulttuureissa ja eri kielialueilla on ongelmallista. Suomalaisoppilaiden muut vastaukset, jotka koskivat mm. koulussa koettua painetta tai tovereilta saatavaa tukea, eivät poikenneet negatiiviseen suuntaan eurooppalaisten oppilaiden keskimääräisistä vastauksista. Samoin kansallisten motivaatio- ja kouluasennetutkimusten tulokset antavat huomattavasti myönteisemmän kuvan siitä, miten suomalaiset peruskoululaiset koulunkäynnin kokevat (esim. Hautamäki 1999).

Viime vuosikymmenen aikana on tehty lukuisia tutkimuksia opetussuunnitelmista, oppimateriaaleista, opettajien ajattelusta, koulukäytännöistä ja oppimisen laadusta. Niiden pohjalta avautuu varsin monipuolinen kuva suomalaisen koululaitoksen sisäisestä toiminnasta. Tässä yhteydessä teemme kuitenkin päätelmiä vain siltä osin

kuin ne liittyvät yhteiskunnallisen muutoksen ja innovatiivisuuden kannalta keskeisiin piirteisiin.

Julkilausutut käsitykset oppimisesta ovat olennaisesti muuttuneet parin viime vuosikymmenen aikana. Opettajat korostavat oppilaiden oman aktiivisen tiedollisen konstruoinnin merkitystä, kokonaisuuksien hahmottamista, ongelmanratkaisun ja tiedon soveltamisen taitoja sekä oppimaan oppimisen keskeisyyttä (Ilomäki ym. 2001; Korpisaari 2004; Lehtinen ym. 2004). Tämä oppimis- ja tietokäsitysten muutos on rajoittunut kuitenkin usein melko yleiselle tasolle. Opettajille ei ole kyetty välittämään perus- ja täydennyskoulutuksessa eriytyneempää käsitteellistä välineistöä tiedollisten ja oppimisen laatua koskevien kysymysten syvälliseen tarkasteluun. Oppimista ja tietoa koskevaan tieteelliseen tietoon perustuvia ja oppimista monipuolisesti tukevia työskentelytapoja ja materiaaleja ei myöskään ole systemaattisesti kehitetty, vaan opettajien odotetaan selviävän käytännön opetushaasteista yleisiä periaatteita koskevan tiedon varassa. Erityisesti tämä koskee syvällisempien käsitteellisten muutosten, oppimisen metataitojen ja oppimaan oppimisen valmiuksien tukemista. (Merenluoto 2001; Mikkilä-Erdmann 2002; Mäkinen 1998; Viiri 1995.)

Koulun arjessa korostuvat voimakkaasti perinteisten rakenteiden ja ympäristön odotusten paineet sekä perheiden sosiaalisen tilanteen erilaistumisesta ja vaikeutumisesta aiheutuneet oppilaiden käyttäytymisongelmat. Nämä rajoittavat voimakkaasti opettajien mahdollisuuksia toteuttaa opetusta haluamiensa tiedollisten ja oppimisen laatua koskevien kehittyneempien ideaalien mukaisesti. Samanaikaisesti ”ongelmaoppilaiden” määrän kasvun kanssa koulutukseen kohdistuneet säästötoimet ovat kasvattaneet oppilasryhmiä ja vähentäneet erityisjärjestelyiden mahdollisuuksia. Tästä aiheutuu toiveiden ja koettujen mahdollisuuksien ristiriita, joka ilmenee useissa tutkimuksissa. Opettajat ovat tietoisia kasvavista osaamishaasteista. Heillä on käsitys siitä, että elinikäinen oppiminen edellyttää sekä tarkoituksenmukaista motivaatiota että hyvin kehittyneitä oppimisen taitoja. Käytännön koulutilanteissa toimivien mallien puute sekä oppilaiden yleisten ongelmien lisääntyminen tekevät kuitenkin vaikeaksi järjestelmällisen toiminnan näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

Eksplisiittisten oppimiskäsitysten ja opetuskäytäntöjen välinen suhde ei ole yksiselitteinen. Yleisellä tasolla opettajien oppimista koskevat käsitykset heijastuvat

myös opetuskäytäntöihin ja sitä kautta oppijan saamiin kokemuksiin. On kuitenkin myös havaintoja siitä, että moderneja oppimisteoreettisia ajatuksia korostavien opettajien opetuskäytännöt voivat olla pinnalliseen oppimiseen johtavia, kun taas melko konservatiivisia käsityksiä raportoivat opettajat voivat toteuttaa korkeatasoista tiedollista konstruointia ja metakognitiivisia valmiuksia edistäviä käytäntöjä (Rasku-Puttonen ym. 2002). Yleisesti ottaen suomalaisen koulun opetuskäytännöt ovat hyvin perinteisiä ja niissä korostuvat edelleen melko mekaaniset opettajajohtoiset opetustavat (Norris ym. 1996; Simola 2004).

Opettajat ovat periaatteellisella tasolla omaksuneet ajatuksen oppimisen ja työskentelyn sosiaalisesta ja yhteisöllisestä luonteesta, mutta käytännössä sekä opettajan omaa että oppilaiden työtä leimaa vahva yksin työskentelyn perinne (Ilomäki ym. 2001). Suomessa on lukuisia esimerkkejä opettajien keskinäisistä toimintaverkostoista, mutta tämä toimintatapa ei ole yleistynyt opettajien enemmistöä koskevaksi. Vaikka yhteisöllisiä oppimismalleja kokeillaan monissa hankkeissa, niin valtaosa oppilaista ei saa koko kouluaikanaan kokemusta sellaisista verkostomaisista ja yhteisöllisistä työskentelytavoista, jotka voimakkaasti leimaavat kehittyviä työelämän käytäntöjä.

Vaikka opetussuunnitelmissa ja oppimateriaaleissa on pyritty ottamaan huomioon monia oppimistutkimuksen esiin nostamia periaatteita, on opetuksen perusteille edelleen ominaista ajatus valmiin ja periaatteessa ongelmattoman tiedon välittämisestä. Tiedon historiallista kehitystä, tiedollisia konflikteja ja radikaalia käsitteellistä muutosta ei tietoisesti nosteta esiin opetussuunnitelmissa tai oppimateriaaleissa. Kouluopetuksen perustana on edelleen hyvin staattinen ja vain vähän problematisoitu näkemys tiedosta. Opetussuunnitelmien välittämä kuva eri tiedon alueista nojautuu ajatukseen ongelmattomasti kumuloituvasta tietämyksestä silloinkin, kun kyseisten teorioiden tai näkemysten kehittäminen tieteen historiassa on merkinnyt syvällistä muutosta, jonka hyväksyminen sekä tiedeyhteisölle että tiedon käytännön soveltajille on ollut vaikea ja pitkäaikainen prosessi. (Lehtinen, Merenluoto & Kasanen 1997). Tämä merkitsee käytännössä sitä, että monet keskeiset tieteelliset käsitteet opitaan vain pinnallisen määrittelyn tasolla, mutta oppilaiden syvällisempi ajattelu on pitäytynyt perinteisissä arkikäsitteissä eikä ole muuttunut kehittyneempien tieteellisten rakenteiden mukaisesti. Toisin sanoen oppilaat selviävät

formaaleista koulukokeista, mutta säilyttävät esimerkiksi fyysisen ympäristön lainalaisuuksia, matematiikkaa tai historiaa koskevat harhakäsityksensä muuttumattomina läpi koko kouluajan. Samalla se tarkoittaa sitä, että oppilaat eivät saa systemaattisesti kokemuksia tiedollisten ristiriitojen käsittelystä, omien ennakkokäsityksensä kyseenalaistamisesta, uskomusjärjestelmiensä muuttamisesta ja tiedon dynaamisesti kehittyvästä luonteesta. (Lehtinen, Merenluoto & Kasanen 1997; Mikkilä 2002; Merenluoto 2001.)

Opetussuunnitelmissa ja opetuskäytännöissä on ryhdytty korostamaan selvästi aiempaa enemmän tiedollisia kokonaisuuksia ja eri oppiaineiden piiriin kuuluvien kysymysten integrointia. Erilaiset integroivat projektit ovat tulleet tyypilliseksi työskentelymuodoiksi, joita toteutetaan silloin tällöin. Varsinaisten oppimistavoitteiden saavuttamisen kannalta näiden projektien merkitys on kuitenkin usein vähäinen. Valtaosa oppimistavoitteisiin tähtäävästä opetuksesta perustuu edelleen yksittäisten asioiden erilliseen käsittelyyn käymällä läpi hyvin määriteltyjä sisältöjä ja harjoittelemalla opittuja asioita pienten selkeiden harjoitustehtävien avulla. Koko koulutusjärjestelmälle peruskoulun ala-asteelta yliopistoihin on edelleen tyypillistä se, että oppilaat ja opiskelijat saavat hyvin vähän kokemuksia kompleksisuuden ja puutteellisesti määriteltyjen tai epäsäännöllisten ongelmien käsittelystä (Lehtinen 2002; Lehtinen, Ilomäki & Hakkarainen 2003).

Vaikka suomalaisoppilaiden oppimisen taidot ovat osoittautuneet kansainvälisissä vertailuissa hyväksi, niin ne ovat edelleen kaukana sellaisesta tasosta, jolla oppiminen voisi tapahtua optimaalisesti ja joiden avulla oppilaat olisivat kykeneviä vastaamaan itsenäisesti sekä koulussa että koulutuksen jälkeen vaativiin oppimistehtäviin. Tämä ilmenee sekä yleisistä arviointitutkimuksista (Hautamäki ym. 1999; 2001; Niemivirta 2004), intensiivisistä seurantatutkimuksista (Vauras, Kinnunen & Kuusela 1994; Kinnunen & Vauras 1995) sekä interventiotutkimuksissa, joissa on pyritty kehittämään oppimisen taitoja (Lehtinen ym. 1995). Erityisen vaikeaksi korkeatasoisten oppimisen taitojen kehittämisen tekee se, että epätarkoituksenmukaiset oppimisen strategiat ovat yleensä kytkeytyneet motivaatio-ongelmiin ja nämä muodostavat yhdessä usein vuosikausia kestävästä regressiivisen kehän (Lehtinen ym. 1995), joka pahimmillaan johtaa vakaviin ongelmiin jo peruskoulussa ja sen jälkeen syrjäytymiseen jatko-opinnoista.

Epätarkoituksenmukainen tai kehittymätön suuntautuminen opiskeluun ei ole tyypillistä ainoastaan peruskouluikäisille oppilaille, vaan puutteelliset taidot ja epätarkoituksenmukainen motivoituminen heikentävät oppimista myöhemmissäkin opinnoissa ammatillisissa oppilaitoksissa (mm. Kajamies 2001) ja näitä piirteitä on selvästi nähtävissä myös yliopisto-opiskelijoilla (Mäkinen 2003; Lonka 1997). Voidaan arvioida, että hyvin suuri osa oppilaista jättää muodollisen koulutuksen liian heikoin oppimistaidoin, jotta he selviäisivät itsenäisesti myöhemmin eteen tulevista oppimisvaatimuksista jatko-opinnoissa tai työelämän nopeasti muuttuvissa tilanteissa.

Tietotekniikka pedagogisten käytäntöjen uudistajana

Tietoyhteiskuntaa leimaavat teknologiat ovat levinneet Suomessa nopeasti. Jo pitkään matkaviestimien käyttö, tietokoneet ja Internet-yhteydet ovat kuuluneet suomalaiseen arkipäivään ja niiden levinneisyys on ollut maailman kärkiluokkaa tai ainakin lähellä kärkeä. Tilanne kuitenkin muuttuu nopeasti, ja uusimman saatavilla olevan maailmanlaajuisen selvityksen mukaisesti esim. Internetin levinneisyys Suomessa ei ole enää aivan maailman edistyneimpien käyttäjämaiden tasolla. Laajan vuoden 2000 tilannetta koskevan kansainvälisen selvityksen mukaan 37.2 % suomalaisista oli Internetin käyttäjiä, kun prosenttiosuus eräissä Euroopan maissa oli jo 60 %:n luokkaa (Bradshaw, 2001).

Koulutusta ja kasvatusta koskeva suunnittelu ja päätöksenteko ovat viime vuosina kiinnittyneet entistä tiiviimmin teknologian nopean kehityksen aiheuttamiin muutoksiin työelämässä ja ihmisten arkipäiväisessä elinympäristössä. Muutoksen nopeus on asettanut koulutuksen järjestäjät vaikean haasteen eteen. Vaikka koulutuksen tavoitteita määriteltäessä tukeudutaan niihin osaamisvaatimuksiin, joita kaikkein edistyneimmät työkäytännöt edellyttävät, on aivan ilmeistä, että maailma ja sen hallitsemisessa tarvittavat tiedot ja taidot ovat muuttuneet ja muuttuvat perusteellisesti ja usein vaikeasti ennakoitavalla tavalla ennen kuin nyt koulunsa aloittavat ikäluokat siirtyvät työelämään.

Tähän haasteeseen on pyritty vastaamaan sekä valtion että kuntien koulutuspolitiikassa erityisin kehittämissuojelmin, joiden tavoitteena on lasten ja nuorten valmentaminen niihin vaatimuksiin, joita tulevaisuuden yhteiskunnan uskotaan heiltä edellyttävän. Nämä kehittämishankkeet on viimeisten kymmenen vuoden aikana tyypillisesti sidottu tietoyhteiskunnan käsitteeseen.

Viimeisimmät Euroopan maita koskevat selvitykset koulujen tieto- ja viestintäteknikan infrastruktuurin tilasta osoittavat erittäin suuria eroja eri maiden välillä. Edistyneimmissä Euroopan maissa oli vuosituhanen vaihteessa päästy sellaiseen oppilaita/tietokone-suhteeseen, joka alittaa jo selvästi Suomessa asetetut tavoitteen (tietokone 6 oppilasta kohti). Esimerkiksi Tanskassa ja Luxemburgissa on teknologiaa onnistuttu hankkimaan siten, että kouluissa on tietokone kahta oppilasta kohti. Monissa suurissa EU-maissa, kuten esimerkiksi Saksassa, suhde on kuitenkin edelleen lähes 20 oppilasta tietokonetta kohti. Kun tarkastellaan Internet-yhteydellä varustettuja koneita, erot ovat vieläkin suurempia. Edistyneimmissä maissa, kuten Tanskassa, Luxemburgissa, Ruotsissa ja Suomessa lähes kaikki oppilaiden käytössä olevat koneet on myös verkotettu, kun taas osassa Euroopan maita verkossa on vain vajaa puolet koulujen tietokoneista.

Jos tavoitteena on tietotekniikan käyttötaitojen välittäminen oppilaille, eivät tietotekniikkainvestoinnit yksin riitä, vaan teknologia on saatava myös käyttöön jokapäiväisessä koulutyössä. Uusimman eurooppalaisen vertailututkimuksen mukaan niiden suomalaisten ala-asteen opettajien osuus, jotka ovat käyttäneet tietokonetta (95 %) tai Internetiä (78 %) opetuksessaan on korkeimpien joukossa Euroopassa. Kuva kuitenkin muuttuu, kun katsotaan sitä, kuinka monta tuntia Internetiä keskimäärin käytettiin viikossa. Suomalaisissa ala-asteen luokissa keskimääräinen käyttöaika on 4 tuntia viikossa, kun se teknologian koulukäytön kannalta edistyneimmissä maissa (Englanti, Hollanti ja Irlanti) on kaksinkertainen.

Erilaisia kansainvälisiä vertailutuloksia yhdistämällä piiryy kuva suomalaisesta koululaitoksesta. Meillä on hyvä tekninen ympäristö, jossa on melko paljon tietokoneita oppilaiden käytössä ja kansainvälisesti ottaen erittäin hyvät Internet-yhteydet. Lisäksi opettajat ovat saaneet melko runsaasti koulutusta tietotekniikan käytössä. Kaikesta tästä huolimatta teknologian viikoittainen käyttöaika on

eurooppalaisessa vertailussa melko alhainen. Suomalaiset opettajat poikkeavat selvästi muista EU-maiden opettajista siinä, että Internetin käytön esteeksi ei muiden maiden opettajien tapaan esitetä yhteyksien puutetta tai vaikeutta teknisten laitteiden käytössä. Sen sijaan suurimmaksi ongelmaksi esitetään se, ettei Internet ole käyttökelpoinen tai kiinnostava väline opetuksessa. Ainoastaan Tanskassa, Ruotsissa ja Luxemburgissa opettajat käyttivät samaa argumenttia mutta niissäkin selvästi suomalaisia opettajia harvemmin. (Lehtinen 2002.)

Yleisenä havaintona tietotekniikan pedagogisesti uudistavasta käytöstä voidaan todeta, että Suomessa on toteutettu monia innovatiivisia hankkeita, joilla on ollut syvävaikutus hankkeen aikana toteutettaviin pedagogisiin käytäntöihin. Innovaatiot eivät kuitenkaan ole levinneet koululaitokseen yleensä, vaan valtaosassa oppilaitoksia teknologian käyttö on joko vähäistä tai melko mekaanisesti perinteisiä pedagogisia käytäntöjä tukevaa (Lehtinen, Sinko, Hakkarainen 2001; Ilomäki ym. 2002).

Johtopäätökset: suositukset koulutusjärjestelmän ja opetus-oppimisprosessien kehittämiseksi

Suomen koulutusjärjestelmän rakenne ja toiminta vastasi 1980-luvulla melko hyvin niitä koulutuspolitiikan tavoitteita, joiden saavuttamiseksi järjestelmämme perusratkaisut on tehty. Koulutusjärjestelmä näytti toimivan kansainvälisesti vertailtaessa poikkeuksellisen tasa-arvoisesti tarkasteltaessa erilaisista sosiaalisista ja kulttuurisista lähtökohdista tulevien opiskelijoiden koulutusuria. Koulutusjärjestelmän ulkopuolelle putoaminen onnistuttiin pitämään hyvin vähäisenä erilaisten tukitoimien avulla ja pientä vähemmistöä lukuun ottamatta nuoriso sai sellaisen yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen, jota voitiin pitää työmarkkinoiden kannalta relevanttina. Samoin koulutuksen määrällinen mitoitus toimi kohtuullisesti. Sen sijaan koulusaavutusten tasossa oli kansainvälisesti vertaillen ongelmia erityisesti matemaattisilla ja luonnontieteellisillä aloilla. Koulujen toimintatavat ja pedagogiset käytännöt olivat melko konservatiivisia ja nojautuivat rajoittuneeseen tieto- ja oppimiskäsitykseen. Yksinkertaiset määrälliset tavoitteet korostuivat oppimateriaaleissa ja opetuskäytännöissä syvällisempien, ymmärtämistä ja tiedon käsittelyä korostavien tavoitteiden jäädessä vähemmälle huomiolle.

Huoli oppimisen laadusta ja kansainvälisestä tilanteesta saadut kokemukset johtivat 1980-luvulla aktiiviseen keskusteluun koulun käytäntöjen taustalla vallitsevista oppimis- ja tietokäsityksistä. Tämä alkoi 1990-luvulla vähitellen heijastua opetussuunnitelmiin, oppimateriaaleihin sekä opettajien pedagogiseen ajatteluun. Ainakin tavoitteiden tasolla alettiin korostaa laajempia tietorakenteita ja niiden ymmärtämistä sekä oppimaan oppimisen kehittymistä. Monipuolistuneet oppimis- ja tietokäsitykset korostuivat voimakkaasti opettajien perus- ja jatkokoulutuksessa. Muutenkin 1970-luvulla tehdyt uudistukset koulutusrakenteissa, opetussuunnitelmissa ja opettajankoulutuksessa alkoivat vähitellen heijastua kouluihin. Vaikka opetuskäytännöistä ei voidakaan löytää systemaattista seurantatietoa viimeisen 20 vuoden ajalta, viittaavat lukuisat yksittäiset tutkimukset siihen, että oppimiskäsityskeskustelu ja uudenlaisten tavoitteiden esiinnousu vaikuttivat koulujen opetuskäytäntöihin. Erityisesti joissakin oppiaineissa alettiin niiden myötä käyttää uudenlaisia painotuksia siten, että oppimisen laatu ja oppilaiden taito käyttää tietoja itsenäisessä ongelmanratkaisussa korostui. Muutos alkoi näkyä myös kansainvälisissä koulusaavutusmittauksissa. Oppilaiden taidot näyttivät kehittyneen myös laadullisesti vaativammassa tiedon käsittelyn ja soveltamisen tehtävissä.

Erityisesti koulutusjärjestelmän ylemmillä tasoilla tapahtui voimakkaita muutoksia 1990-luvulla. Ammattikorkeakoulujärjestelmän luominen ja koko korkeakoulusektorin nopea kasvu muuttivat Suomen koulutusjärjestelmän luonnetta. Merkittävää oli myös korkeakoulusektorin suora reagointi elinkeinoelämän tarpeisiin, joista merkittävin yksittäinen esimerkki on tietotekniikan alan koulutuksen nopea lisääminen ja erilaisten muuntokoulutusohjelmien toteuttaminen. Korkeakoulutuksen aseman näin voimakas korostaminen heijastui muuhun ammattikoulutukseen resurssiongelmana ja arvostuksen heikkenemisenä, jotka puolistaan ovat heikentäneet alemman ammatillisen koulutuksen mahdollisuuksia vastata yhteiskunnalliseen muutokseen. Toisaalta korkeakoulutuksen laajeneminen ja tutkintotavoitteiden kasvu on johtanut ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen suhteellisten taloudellisten resurssien heikkenemiseen. Koulutuspolitiikassa asetettu tavoite ohjata yli 70 prosenttia ikäluokasta korkea-asteen koulutukseen aiheuttaa huolta yhtäältä suoritustason ammatillisen koulutuksen saaneen työvoiman riittävyydestä ja toisaalta korkeakoulutuksen ulkopuolelle jäävän väestön marginalisoitumisesta.

Syvä taloudellinen taantuma vuosikymmenen alussa johti nopeasti sosiaalisten ongelmien kärjistymiseen. Pitkäaikaistyöttömyyden ja sosiaaliturvaa koskevien ratkaisujen seurauksena köyhyys ja syrjäytyminen alkoivat jälleen koskea myös lapsiperheitä. Syrjäytymiskehitys sekä alueelliset kehityserot ovat 1990-luvun aikana johtaneet koulusuoritusten erojen kasvuun sekä suurempien paikkakuntien sisällä että maan eri osien välillä. Keskusohjauksen purkamista ja koulujen profiloitumista korostanut koulutuspolitiikka näyttää aiheuttavan edelleen voimistuvaa erojen kasvu.

Huolimatta siitä, että maan sisäiset seurannat viittaavat suorituserojen kasvuun, tuottaa vuosituhannen vaihteen suomalainen koulutusjärjestelmä kansainvälisessä vertailussa korkeatasoista osaamista poikkeuksellisen tasa-arvoisesti. Tähän viittaavia tuloksia on saatu sekä lukemisen, matematiikan, luonnontieteiden että vieraiden kielten osalta.

Ammatillisen koulutuksen kyky houkutella opiskelijoita, jotka selviäisivät opinnoistaan, on heikentynyt ja koulutuksen on entistä vaikeampi tyydyttää työmarkkinoiden nopeasti muuttuvaa ammattitaitoisen työvoiman kysyntää. Koulutus ja erityisesti korkeakoulutasoinen tutkinto tuottaa edelleen selkeän taloudellisen hyödyn henkilölle itselleen. Silti on nähtävissä, että opiskelija- ja tutkintomäärien nopea kasvu korkeakouluissa on johtamassa siihen, että kasvava osa valmistuneista sijoittuu tehtäviin, jotka eivät edellyttäisi korkeakoulutasoisia opintoja. Joissakin tapauksissa koulutuksen siirtyminen keskiasteen koulutuksesta ammattikorkeakoulutasoiseksi on jopa heikentänyt tutkintojen työmarkkinarelevanssia.

Yliopistolaitoksen tilannetta tulee arvioida suhteessa globalisoituvaan korkeakoulutuksen kenttään. Vaikka yliopiston tehokkuus koulutuksessa ja tutkimuksessa on lisääntynyt, on monia perusteita arvioida suomalaisten yliopistojen kansainvälisen kilpailukyvyn heikkenevän seuraavan vuosikymmenen aikana, ellei yliopistosektorin rakenteeseen, toimintaedellytyksiin ja rahoitukseen tehdä perusteellisia muutoksia.

Useimmat selvitykset koulutuksen tuotoksista mittaavat enemmänkin sitä, miten koulu on vastannut menneen maailman osaamistarpeisiin. Perinteiset tavat määritellä osaamista eivät sinänsä ole menettäneet merkitystään, mutta ne ovat käyneet riittämättömiksi. Kouluopetuksen sisältöjen ja työskentelytapojen analysointi osoittaa, että institutionaalisen koulutuksen virallinen opetus elää edelleen osittain irrallaan koulun ympäristössä tapahtuneesta muutoksesta. Esimerkiksi teknologian käytössä koulussa tietokoneet ja verkot tulkitaan oppimisen kohteiksi ja opetusvälineiksi, mutta koululle on ollut vaikeaa ottaa aidosti käyttöön teknologian avaamat mahdollisuudet uudensuuntaisiin verkostoituneisiin käytäntöihin ja tiedon luomisen yhteisöjen muodostamiseen.

Suosituks:

1. Koululla on tulevaisuudessakin keskeinen merkitys koko maan lahjakkuuspotentiaalin maksimaalisesta kehittämisestä ja käyttöönotosta. Aikaiseen valikointiin ja ulkoisiin tekijöihin perustuvat koulutukseen osallistumista estävät tekijät ovat tässä suhteessa ongelmallisia. Perinteisen tasa-arvoa korostavan koulutuspolitiikan keinoin ei kuitenkaan enää kyetä varmistamaan tavoitteiden toteuttamista, vaan tarvitaan uudensuuntaisia joustavia ratkaisuja koulutukseen osallistumiseksi. Erityisesti peruskoulun loppuvaihe ja keskiasteen opintoihin siirtyminen edellyttävät rakenteellista uudelleen järjestämistä ja vaihtoehtoisten koulutusurien avaamista syrjäytyneille tai syrjäytymisuhassa olevilla nuorilla.
2. Koulutuksellinen syrjäytyminen näyttää olevan yhä selkeämmin osa yleistä epäedullisten sosiaalisten, taloudellisten ja alueellisten tekijöiden kasautumista. Tähän kehään voidaan vaikuttaa vain rajoitetusti koulun keinoin. Tarvitaan entistä vahvempia systeemisiä interventioita syrjäytymisen kehien pysäyttämiseen, joissa koulutuksen keinojen lisäksi käytetään sosiaalipolitiikan keinoja.
3. Koulujen profiloitumisen ja keskinäisen kilpailun negatiiviset vaikutukset ovat niin ilmeisiä, että tasa-arvoa ylläpitävä koulun alkuvaihe on syytä pitää niin yhtenäisenä kuin mahdollista. Tämä johtaa kuitenkin sellaiseen koulutusmalliin, jossa on vähän systemaattisia mahdollisuuksia erityislahjakkuuksien tukemiseen. Koulun varsinaisen opetuksen kautta voidaan vastata vain rajoitetusti yksilöllisiin tarpeisiin ja antaa

mahdollisuuksia erityisten intressein ja lahjakkuuksien kehittämiseen. Yhteiskunnan kannalta olisi tarkoituksenmukaista systemaattisesti avata haasteellisia harrastustoiminnan mahdollisuuksia koulujen yhteyteen. Tämä tarkoittaisi sitä, että erikoislahjakkuuksien tai erityisintressien huomioon ottamiseen luotaisiin hyvin organisoitu ja tavoitteellinen kerhotoiminta.

4. Koulun pedagogisia toimintamalleja ei voida yksinkertaisesti muovata halutun kaltaisiksi, vaan monin tavoin erilaisiin yhteiskunnallisiin tekijöihin kietoutunut koululaitos muovaa usein itsessään pedagogisia uudistuksia. Tästä huolimatta muutoksen hallinta ja muutosta edistävien ajattelunvalmiuksien oppiminen voidaan asettaa opetussuunnitelman ja koulun pedagogisen kehittämisen lähtökohdaksi. Kouluopetuksen kehittämiseksi tarvitaan uutta koulun tieto- ja oppimiskäsityksiä koskevaa keskustelua ja uudistustyötä. Tämän kehittelytyön keskeisenä tavoitteena tulisi olla sellaisten tietoa koskevien käsitysten ja oppimisen taitojen kehittäminen, jotka tähtäävät syvällisten ajattelutavan muutosten toteuttamiseen ja monimutkaisuuden hallintaan.

5. Institutionaalisen koulutuksen perinne on edelleen hyvin vahvasti yksilölliseen toimintaa perustuvaa. Tämä koskee sekä opettajia että opiskelijoita. Erityiseksi kehittämisen kohteeksi suomalaisessa koululaitoksessa tulisi ottaa verkostoituneiden toimintamallien lisääminen. Tavoitteena olisi osaamisen ja innovaatioiden jakaminen oppilaitosten ja opettajien kesken sekä oppilaiden ja opiskelijoiden perehdyttäminen asiantuntijaverkostoille ja yhteisöille ominaiseen oppimisen ja työskentelyn tapaan.

6. Yhtenäistä pitkää koulutusputkea korostavat ratkaisut yhteiskunnan kasvaviin osaamistarpeisiin vastaamisessa ovat käymässä riittämättömiksi. Tämä edellyttää sitä, että institutionaalisisessa koulutuksessa ja sen ulkopuolella tapahtuvan oppimisen roolit arvioidaan uudelleen ja luodaan joustavia käytäntöjä korkeatasoisen asiantuntemuksen kehittymiseen myös oppilaitosten ulkopuolella ja oppilaitosten ja käytännön työelämän yhteistyönä. Ammatillisessa koulutuksessa nopea uusiutuminen edellyttää painopisteen siirtämistä työelämässä tapahtuvan oppimisen suuntaan.

7. Korkeakoulutuksen määrällinen laajuus ja sen suhde toisen asteen ammatilliseen koulutukseen on harkittava uudelleen. Keskiasteen ammatilliselle koulutukselle tulee

turvata riittävän vankka asema koululaitoksessa ja erityisin toimenpitein tulisi lisätä ammatillisen koulutuksen yhteiskunnallista arvostusta.

8. Ammattikorkeakoulujen kehittämisen pääpainon tulisi olla niiden perustehtävän vahvistamisessa ja laadullisessa kehittämisessä. Ammattikorkeakouluissa tehtävä alueellisiin hankkeisiin liittyvä kehittämistyö ja soveltava tutkimus voidaan liittää osaksi ammattikorkeakoulujen perustutkintojen kehittämistä. Samalla on kuitenkin varmistettava työelämän tarvitsemien ammattitaitovaatimusten saavuttaminen.

9. Tutkintoon johtava jatkokoulutus ammattikorkeakoulujen perustutkintojen pohjalta on tarkoituksenmukaista toteuttaa osana yliopistokoulutusta. Tässä on huomattava se, että suurimmilla ammattikorkeakoulualoilla (tekniikka ja kaupallinen koulutus) myös yliopistokoulutus on hyvin työelämäläheistä. Maisteritasoisten opintojen opetus- ja ohjausjärjestelmän kehittäminen 31 ammattikorkeakouluun merkitsee korkeamman koulutuksen resurssien epätarkoituksenmukaista käyttöä ja lisäisi koko korkeakoulujärjestelmän rahoitusongelmia.

10. Yliopistokoulutuksen osuutta ikäluokasta ei tulisi lähivuosina kasvattaa. Huomio tulee sen sijaan kiinnittää korkeakoulujärjestelmän kokonaisuuteen siten, että ammattikorkeakoulujen roolia alempien korkeakoulututkintojen tuottajina voidaan jopa nykyisestään vahvistaa ja samalla lujittaa yliopistojen roolia maisteriopintojen ja tohtoriopintojen antajina.

11. On nostettava poliittiseen keskusteluun se, tuottaako rajaton ilmainen korkeakouluopinto-oikeus koulutuksellisen tasa-arvon ja suomalaisen yhteiskunnan kehittämisen kannalta tarkoituksenmukaisimman tuloksen. Esimerkiksi toisen yliopistotutkinnon suorittajat vievät opiskelupaikan muilta. Onkin syytä harkita pitäisikö toinen korkeakoulututkinto samoin kuin tieteelliset jatkotutkinnot katsoa investoinniksi, jonka kustannuksiin opiskelijan tulee itse osallistua. Mallina voitaisiin käyttää ns. Australian mallia, jossa opiskelukustannukset maksetaan takaisin myöhemmin osuutena tietyn minimitason ylittävästä palkasta.

12. Yliopistojen taloudellista autonomiaa tulee lisätä niiden joustavan toimintakyvyn turvaamiseksi. Samalla tulee myös selvittää se, miten tehdään mahdolliseksi

suomalaisten yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tasavertainen kilpailuasema kansainvälisillä koulutusmarkkinoilla.

13. Suomalaisen tilanteen ja kansainvälisten kokemusten perusteella voidaan olettaa, että tieto- ja viestintäteknikan laajamittaisempi hyväksikäyttö opetuksen ja oppimisen tueksi edellyttäisi huomattavasti nykyistä laajempaa yhteistyötä koulujen, ylläpitäjien ja alan tutkijoiden välillä. Eräänä ongelmana on hyvien käytäntöjen välittämisen mekanismien puuttuminen. Tarvitaan selvästi uudenlaisten yhteistyön muotojen rakentamista. Tietoverkkojen innovatiivisten oppimisympäristöjen kehittyminen on prosessi, joka perustuu tutkijoiden, koulun ylläpitäjien ja yrittäjätahojen ja toisaalta opettajien ja opiskelijoiden vastavuoroiselle oppimiselle ja kommunikaatiolle. Sellaisten innovatiivisten uusien oppimisympäristöjen soveltamisen käytäntöjen kehittäminen, jotka sopivat opetuksen ja oppimisen päivittäiseen toimintaan ja samalla auttavat oppimistulosten olennaisessa syventämisessä, edellyttävät tutkimuksen, pedagogiikan ja sovellutuskehityksen asiantuntijuuden yhdistämistä sekä jatkuvan laitteistoja, ohjelmistoja ja toimintakäytäntöjä kehittävän yhteisen prosessin luomista.

LÄHTEET

- Aalto, P. (2003). Ulkomaiset tutkinto-opiskelijat Suomen korkeakouluissa. Occasional Paper 2a/2003. Kansainvälisen henkilövaihdon keskus CIMO.
- Ahola, S. (2004). Yhteishausta yhteisvalintaan: Yliopistojen opiskelijavalintojen kehittäminen. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2004/9.
- Asplund, R. (2001). Koulutus, palkkaerot ja syrjäytyminen. Keskusteluaiheita 777. ETLA. Moniste.
- Bassanini, A. & Scarpetta, S. (2001). The driving forces of economic growth: Panel data evidence for the OECD countries. Teoksessa OECD Economic Studies 33. Paris: OECD.
- Brunell, V. & Törmäkangas, K. (toim.) (2002). Tulevaisuuden yhteiskunnan rakentajat. Yhteiskunnallisen opetuksen kansainvälinen tutkimus Suomen näkökulmasta. Jyväskylän yliopisto. Koulutuksen tutkimuslaitos.
- Castells, M., & Himanen, P. (2002). The Information Society and the Welfare State - The Finnish Model. Oxford: Oxford University Press.
- Eloranta, V. & Virta, A. (2002). Opettajuuden ja opettajankoulutuksen haasteet. Teoksessa E. Lehtinen & T. Hiltunen (toim.), Oppiminen ja opettajuus. Turun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan julkaisusarja B: 71.
- Engeström Y., Engeström, R., & Vähäaho, T. (1999). When the center does not hold: The importance of knotworking. In S. Chaiklin, M. Hedegaard, & U. Jensen (Eds.), Activity Theory and Social Practice: Cultural-Historical Approaches (pp. 345-374). Aarhus: Aarhus University Press
- Erätuuli, M. & Puurula, A. (1992). Miksi häiritset minua? Opettajan näkökulma työrauhahäiriöihin. Helsingin yliopiston opettajankoulutuslaitoksen tutkimuksia 102.
- Garam, I. (2003). Kun opintie vie ulkomaille. Suomalaisten tutkinto-opiskelu ulkomaisissa korkeakouluissa. Occasional paper 2c/2003. Kansainvälisen henkilövaihdon keskus CIMO.
- Garam, I. & Ahola, S. (2001). Suuntana tulevaisuus. Tutkimus varsinaissuomalaisten abiturienttien koulutustavoista, -suunnitelmista sekä niiden takana olevista käsityksistä. Länsi-Suomen lääninhallituksen julkaisuja 15/2001.
- Hakkarainen, K. Palonen, T, Paavola, S. & Lehtinen, E (2004). Networked expertise: Professional and educational perspectives. Amsterdam: Elsevier.
- Hautamäki, J., Arinen, P., Bergholm, B., Hautamäki, A., Kupiainen, S., Kuusela, J., Lehto, J., Niemivirta, M. & Scheinin, P. (1999). Oppimaan oppiminen ala-asteilla. Oppimistulosten arviointi 3/1999. Helsinki: Opetushallitus.
- Hautamäki, J., Arinen, P., Hautamäki, A., Itkonen-Varila, M., Kupiainen, S., Lindholm, B., Niemivirta, M., Rantanen, P., Rooth, M. & Scheinin, P. (2000). Oppimaan oppiminen yläasteilla. Oppimistulosten arviointi 7/2000. Helsinki: Opetushallitus.
- Hämäläinen, V. & Nurmi, J. (2000). Tekniikkaa oppimassa. Insinöörikoulutuksessa kaikki hyvin, mutta Turku: Ruse.
- Ilomäki, L. Tapola, A., Hakkarainen, K., Koivisto, J., Lakkala, M. & Lehtinen, E. (2001). Opettajien tieto- ja viestintäteknikan osaaminen ja käyttö sekä pedagoginen soveltaminen: Vertailututkimus helsinkiläisten opettajien käsityksistä vuosina 1997 ja 1999. Helsingin kaupunki. Opetusviraston julkaisuja A3: 2001.
- Ilomäki, L. (toim.) (2002). Helsingin tietotekniikkaprojektin loppuraportti. Helsingin kaupungin opetusvirasto.

- Jakku-Sihvonen, R. & Komulainen, E. (2004). Alueellinen ja koulujen välinen vaihtelu perusopetuksen oppimistuloksissa. *Kasvatus* 35 (3) 272-285.
- Jakku-Sihvonen, R. & Kuusela, J. (2002). Mahdollisuuksien koulutuspolitiikan tasa-arvo. Helsinki: Opetushallitus.
- Juva, S. (2004). Inhimillinen pääoma ja koulutuspolitiikka OECD arvioiden valossa. *Kasvatus* 35 (1), 99-112.
- Kannas, L. (1995) Kohti terveyttä edistävämpää koulua. Johdanto teoksessa Kannas, L. toim. Koululaisten kokemaa terveyttä, hyvinvointia ja kouluviihtyvyyttä. Opetushallitus, Hakapaino Oy, Helsinki 1995. s. 9-14.
- Kinnunen, T. (2003). ”If I can find a good job after graduation, I may stay”. Ulkomaalaisten tutkinto-opiskelijoiden integroituminen Suomeen. Occasional paper 2b/2003. Kansainvälisen henkilövaihdon keskus CIMO.
- Kinnunen, R. & Vauras, M. (1995). The level of comprehension monitoring reflected by eye movements of high- and low-achieving primary school children. *Learning & Instruction*, 5, 143-165.
- Kivinen, O. (1988). Koulutuksen järjestelmäkehitys. Peruskoulutus ja valtiollinen koulutusdoktriini Suomessa 1800- ja 1900-luvuilla. Turun yliopiston julkaisuja C67.
- Kivinen, O., Rinne, R. & Kivirauma, J. (1985) Koulun käytännöt, koulutussosiologinen tarkastelu. Turun yliopisto. Kasvatustieteiden tiedekunnan julkaisuja A:105.
- Kiviniemi, K. (2000). Opettajan työtodellisuus haasteena opettajankoulutukselle. Opettajien ja opettajankouluttajien käsityksiä opettajan työstä, opettajuuden muuttumisesta sekä opettajankoulutuksen kehittämishaasteista. Opettajien perus- ja täydennyskoulutuksen ennakoitihankkeen (OPEPRO) selvitys 14. Helsinki: Opetushallitus.
- Korpisaari, H. (2004). Behaviorismista konstruktivismiin – historian kouluopetuksen teoriapohja Suomessa 1952-2002. *Kasvatus* 35 (2) 206-221.
- Kupari, P. (1999). Laskutaitoharjoittelusta ongelmanratkaisuun: Matematiikan opettajien matematiikkauskomuksen opetuksen muovaajina. Jyväskylä: Koulutuksen tutkimuslaitos.
- Kupari, P., Reinikainen, P., Nevanpää, T. Törnroos, J. (2001). Miten matematiikkaa ja luonnontieteitä osataan suomalaisessa peruskoulussa. Kolmas kansainvälinen matematiikka- ja luonnontiedetutkimus TIMSS 1999 Suomessa. Jyväskylän yliopisto. Koulutuksen tutkimuslaitos.
- Lairo, M. & Varis, E. (2000). Opinto-ohjaajan uudistuva toimenkuva muuttuvassa yhteiskunnassa.
- Laukkanen, R. (1997). Manageristinen näkökulma koulutuksen arviointiin. *Kasvatus* 28 (4), 351-363.
- Laukkanen, R. (2004). CERI-innovatiivinen koulutuksen kehittäjä. *Kasvatus* 35 (3) 325-329.
- Lehtinen, E. (1989). Vallitsevan tiedonkäsityksen ilmeneminen koulun käytännöissä. *Kouluhallituksen julkaisuja* 18/89.
- Lehtinen, E. (1988). Prosessorientoituneen opetuksen perusteet. Teoreettisia lähtökohtia matematiikan opetuksen kokeiluohjelmalle. Turun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan julkaisusarja A:127
- Lehtinen, E. (2002). Tietoyhteiskunnan haasteet pedagogiselle kehitystyölle. Teoksessa: L. Ilomäki (toim.), Helsingin tietotekniikkaprojektin loppuraportti. Helsingin kaupungin opetusvirasto.
- Lehtinen, E., Ilomäki, L. & Hakkarainen, K. (2003). The Educational Technology Project: conclusions and new challenges. In L. Ilomäki & M. Lakkala (Eds.) *Computers in school's daily life: A final report of the Educational Technology Project of City of Helsinki 1996-2000*. City of Helsinki, Publication series A3.

- Lehtinen, E., Merenluoto, K. & Kasanen, E. (1997). Conceptual change from rational to (un)real numbers. *European Journal of Psychology of Education*. 12 (2), 131-145.
- Lehtinen, E. & Palonen, T. (1998). Asiantuntijuuden formaali ja informaali perusta. Teoksessa P. Sallila & T. Vaherva (toim.) *Arkipäivän oppiminen. Aikuiskasvatuksen 39. Vuosikirja*. Helsinki: Kansanvalistusseura, s. 90-107.
- Lehtinen, E., Sinko, M. & Hakkarainen, K. (2001). ICT in Finnish education: How to scale up best practices. *International Journal of Educational Policy, Research and Practice*, 2 (1), 77-89.
- Lehtinen, E., Vauras, M., Salonen, P., Olkinuora, E., & Kinnunen, R. (1995). Long term development of learning activity: Motivational, cognitive and social interaction. *Educational Psychologist* 30 (1), 21-35.
- Lehtinen, E., Vauras, M., Kinnunen, R., Salonen, P., Olkinuora, E. & Poskiparta, E. (1989). *Oppimiskäsitys koulun kehittämässä*. Helsinki: VAPK-kustannus.
- Lehtinen, E., Vauras, M., Salonen, P. & Kinnunen, R. (2004). *Oppimiskäsityksestä oppimisympäristöön*. Turun yliopisto. Oppimistutkimuksen keskus.
- Lehtisalo, L. & Raivola, R. (1999). *Koulutus ja koulutuspolitiikka 2000-luvulle*. Porvoo: WSOY.
- Linnakylä, P. (1993). Exploring the Secret of Finnish Reading Literacy Achievement. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 35 (19) 63-73.
- Linnakylä, P. & Saari, H. (1993). *Oppiiko oppilas peruskouluissa? Peruskoulun arviointi 90-tutkimuksen tuloksia*. Jyväskylän yliopisto. Kasvatustieteiden tutkimuslaitos.
- Linnakylä, P. & Sulkunen, S. (2002). Millainen on suomalaisten nuorten lukutaito. Teoksessa: Välijärvi, J. Linnakylä, P. (toim.), *PISA 2000 Suomessa*. Jyväskylä: Koulutuksen tutkimuslaitos, s. 9-39.
- Martin, M., Mullis, I., Gonzales, E., Gregory, K., Smith, T. Chrostowski, S., Garden, R. & O'Connor, K. (2000). *TIMSS 1000 International Science report: Findings from IEA's Repeat of the Third International Mathematics and Science Study at the Eight Grade*. Chestnut Hill, MA: Boston College.
- Merenluoto, K. (2002). Lukiolaisen reaalityttö. Lukualueen laajentaminen käsitteellisenä muutoksena matematiikassa. *Turun yliopiston julkaisu C 176*.
- Merenluoto, K. & Lehtinen, E. (painossa). Number concept and conceptual change towards a systemic model of the processes of change. *Learning and Instruction*.
- Mikkilä-Erdmann, M. (2002). Textbook text as a tool for promoting conceptual change in science. *Turun yliopiston julkaisu B:249*.
- Mäkinen, K. (1998). Peruskoulun oppilaiden itsearviointitaitojen kehittyminen englanninkielisen tekstin tuottamisessa ja arvioinnissa. *Kasvatus* 29 (4) 402-417.
- Naumanen, P. (2002). *Koulutuksella kilpailukykyä. Koulutuksen yhteys miesten ja naisten työllisyyteen ja työn sisältöön*. Raportti 57. Turku: Ruse.
- Nevala, A. (2000) *Opintietä onneen*: Teoksessa: R. Raivola (toim.), *Vaikuttavuutta koulutukseen*, Suomen Akatemian julkaisu 2/2000.
- Niemivirta, M. (2004). *Habits of mind and academic endeavors: The correlates and consequences of achievement goal orientations*. University of Helsinki. Department of Education Research Report 196.
- Niitamo, O. (1958). *Tuottavuuden kehitys Suomen teollisuudessa vuosina 1925-1952*. Helsinki.
- Nordisk skolbarometer (2001). *Attityder till skolan*. Köpenhamn: Nordisk Ministerrod.
- Norris, N., Asplund, R., MacDonalds, B., Schostak, J. & Zamorsky, B. (1996). *Arviointiraportti peruskoulun opetussuunnitelmaudistuksesta*. Helsinki: Opetushallitus

- Oksanen, R. (2003). Laadun määrittely perusopetusta koskevassa kunnallisessa päätöksenteossa. Joensuun yliopisto. Kasvatustieteellisiä julkaisuja No: 88.
- Olkinuora, E. & Rinne, R.. (2001). Miten menee peruskoulussa? Teoksessa: Olkinuora, E. & Mattila, E. (toim.), *Epilogi: Miten menee peruskoulussa?* Turun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan julkaisuja A:195.
- Osaamistarveluotain (2003). Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto. Helsinki.
- Poropudas, O. (2004). Koulutus, tutkimus ja työllisyys. Valtion tiede- ja teknologianeuvostolle laadittu seurantaraportti. Opetusministeriön julkaisuja 2004:17.
- Poropudas, O. & Volanen, M.V. (2003). Kohti asiantuntijayhteiskunnan koulutuspolitiikkaa. Helsinki.
- Rauste-von Wright, M-L. & von Wright, J. (1994). *Oppiminen ja koulutus*: Helsinki: WSOY.
- Reich, R. B. (1992). *The Work of Nations*. New York: Vintage.
- Reinikainen, P. (2002). Millaista on luonnontieteellinen osaaminen Suomessa? Teoksessa: Välijärvi, J. Linnakylä, P. (toim.), *PISA 2000 Suomessa*. Jyväskylä: Koulutuksen tutkimuslaitos, s. 57-72.
- Rinne, R., Kallo, J. & Hokka, S. (2004). Liian innokas mukautumaan? OECD:n koulutuspolitiikka ja Suomen vastauksia. *Kasvatus* 35 (1), 34-54.
- Rinne, R. & Salmi, E. (1998). Oppimisen uusi järjestys. Uhkien ja verkostojen koulun ja elämänmittaisen opiskelun haasteena. Tampere: Vastapaino.
- Rinne, R. & Vuorio-Lehti, M. (1996). Toivoton unelma? Koulutuksellista tasa-arvoa koskevat toiveet ja epäilyt peruskoulun synnystä 1990-luvulle. Opetushallituksen tutkimuksia 2/96. Helsinki.
- Räty, H. & Snellman, L., Mäntysaari-Hetekorpi, H. & Vornanen, A. (1995). Vanhempien tyytyväisyys peruskoulun toimintaa ja koulunuudistuksia koskevat asenteet. *Kasvatus* 26 (3) 250-260.
- Ruoholinna, T. (2000). Koulutus vai kokemus: Työtaitojen oppiminen opetuksen ja kaupan aloilla. Turun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan julkaisuja A:192.
- Schienstock, G. & Hämäläinen, T. (2001). Transformation of the Finnish innovation system: A network approach. Sitra Report Series 7. Sitra. www.sitra.fi/julkaisut or www.sitra.fi/eng.
- Seppänen, P. (2004). Suomalaiskaupunkien ”eletyt koulutusmarkkinat” kansainvälisessä valossa. *Kasvatus* 35 (3) 286-304.
- Simola, H. (2004). Kenraali Adolf Ehrnrooth ja PISA:n ihme - Koulutussosiologisia huomautuksia erääseen suomalaiseen menestystarinaan. *Kasvatus* 90 (1), 91-98.
- Suikkanen, A., Linnakangas, R., Martti, S & Karjalainen, A. (2001). Siirtymien palkkatyö. Sitran raporteja 16. Helsinki
- Suomalaisten matematiikan ja luonnontieteiden osaaminen vuonna 2002: Kansallisten kehittämistalkoiden loppuraportti (2002). Helsinki: Opetusministeriö.
- Suomen kilpailukyky ja toimintaympäristö: kansainvälinen vertailu. Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja 6/2003.
- Suutari, M. (2003). Korkeakoulutettujen työelämäurien alkuvuodet: Laaser-projektin loppuraportti. Helsinki: Akava.
- Suutari, M. & Tuominen, T. (2003). Ammatillisia osaajia haastaviin palvelutehtäviin: Yksityisten palvelualojen koulutusselvitys 2003.
- Suutarinen, S. (toim.) (2000). Nuoresta pätevä kansalainen. Yhteiskunnallinen opetus Suomen peruskoulussa. Jyväskylän yliopisto. Koulutuksen tutkimuslaitos.
- Tohtorien työllistyminen, sijoittuminen ja tarve (2003). Suomen Akatemian julkaisuja 4/03.
- Vauras, M., Kinnunen, R. & Kuusela, L. (1994). Development of text-processing skills in high-, average- and low-achieving primary school children. *Journal of Reading Behavior*, 26, 361-389.

- Virta, A. & Kurikka, T. (2001). Peruskoulu opettajien kokemana. Teoksessa E. Olkinuora & E. Mattila (toim.), Miten menee peruskoulussa? Turun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan julkaisuja A: 195.
- Viiri, J. (1995). Voimakäsitteen opettaminen ja oppiminen insinöörikoulutuksen fysiikan kursseissa. University of Joensuu. Department of Physics, Väisälä Laobaroty. Dissertations 7.
- Vitikka, E. & Saloranta-Eriksson, O. (toim.) (2004). Uudistuva perusopetus. Helsinki, Opetushallitus.
- Volanen, M.V. (2000). Yksilöllistyvä peruskoulu, yksipuolistava nuorisoasteen koulutus. Teoksessa: R. Raivola (toim.), Vaikuttavuutta koulutukseen, Suomen Akatemian julkaisuja 2/2000.
- Voutilainen, T., Mehtäläinen, J. & Niiniluoto, I. (1989). Tiedonkäsitys. Helsinki: Kouluhallitus.
- Väljärvi, J., Linnakylä, P., Kupari, P., Reinikainen, P., Malin, A. & Puhakka, E. (2001). Suomen tulevaisuuden osaajat. 15-vuotiaiden nuorten lukutaito sekä matematiikan ja luonnontieteiden osaaminen kansainvälisessä vertailussa. Jyväskylä: Koulutuksen tutkimuslaitos.
- Yli-Pietilä, P. (1997). Peruskoulun opettajien ja oppilaiden kokemuksen koulutoimen säästöistä. Hyvinvointikatsaus (4), 35-38.