

Markku Wilenius

# YHTEISKUNNALLISEN ENNAKOINNIN ROOLI TULEVAISUUDEN HAASTEIDEN TUNNISTAMISESSA

TUTU-JULKAISUJA 1/2005



TUTU-JULKAISUJA 1/2005

YHTEISKUNNALLISEN ENNAKOINNIN  
ROOLI TULEVAISUUDEN HAASTEIDEN  
TUNNISTAMISESSA

Markku Wilenius

## **Markku Wilenius**

Professori, johtaja, VTT, dosentti

Tulevaisuuden tutkimuskeskus

Turun kauppakorkeakoulu

Copyright © 2005 Markku Wilenius & Tulevaisuuden tutkimuskeskus, Turun kauppakorkeakoulu

Taitto Timo Sulanne, Tulevaisuuden tutkimuskeskus

ISBN 951-564-115-2

UDK 338.12.017

338.242 (480)

338.27

331.5

001.18

681.3::308

Painopaikka Esa Print Oy

## **Tulevaisuuden tutkimuskeskus**

Turun kauppakorkeakoulu

Rehtorinpellonkatu 3, 20500 TURKU

Korkeavuorenkatu 25 A 2, 00130 HELSINKI

Hämeenkatu 7 D, 33100 TAMPERE

Puh. (02) 481 4530

Faksi (02) 481 4630

<http://www.tukkk.fi/tutu>

[tutu-info@tukkk.fi](mailto:tutu-info@tukkk.fi), [etunimi.sukunimi@tukkk.fi](mailto:etunimi.sukunimi@tukkk.fi)



# SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO JA TUTKIMUSASETELMA	7
2. SIIRTYMINEN SUUNNITTELUTALOUDESTA KILPAILUTALOUTEEN JA YHTEISKUNNALLINEN ENNAKOINTI	11
3. KILPAILUTALouden VAHVISTUMINEN JA STRATEGISEN ENNAKOINNIN NOUSU 1990-LUVULLA	19
4. STRATEGINEN ENNAKOINTI ERÄISSÄ ORGANISAATIOISSA	29
4.1. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta	29
4.2. Talousneuvosto	37
4.3. Työvoimahallinto	42
5. YHTEISKUNNALLISEN MONITOROINNIN KEHITTYMINEN	49
6. YHTEISKUNNALLISEN MONITOROINNIN KATVEESEEN JÄÄNEET ALUEET	59
7. ENNAKOIVAN TUTKIMUKSEN VAIKUTUS YHTEISKUNNALLISEEN PÄÄTÖKSENTEKOON	61
8. JOHTOPÄÄTÖKSIÄ	65
9. SUOSITUKSIA	71
HAASTATELLUT ASiantuntijat	75
LÄHTEET	77



# 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 merkittäväällä 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:

- 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 niinkään 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 artikkeliin sellaista tietoa, jonka avulla pystyttäisiin paremmin ymmärtämään sitä, minkälainen rooli yhteiskunnalliseen ennakointiin 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 ”suunnittelualoudesta” ”kilpailualouteen”.



## 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 ennakoinnin 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 konsensushakuisuus oli erittäin vahva (vrt. Pekkarinen 2003).

Toisaalta konsensus-henkisyyttä voidaan haastateltavien mielestä löytää myös esimerkiksi kansantaloustieteestä, jossa vallitsee tietty rakenteellinen konservatiivisuus ja muutosten vastustus. Tietyt 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 ennakoii tulevaa lamaa. Se dokumentoi vaihtotaseen alijäämää, joka oli vuosikymmenen puolivälistä noussut 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 tavoit-

te-skenaario. Edellinen oli ns. *business as usual* -skenaario, jossa lähdettiin siitä, että silloinen finanssi-, raha-, ja tulopoliitikka jatkuisi entisellään. Tällöin ennustettiin inflaation kiihtyvän ja vaihtotaseen alijäämän pahe-  
nevan. Lisäksi ennustettiin korkotason nousevan, jotta alijäämä voitaisiin rahoittaa.

Tämän skenaarion mukaan näytti siis siltä, että Suomi ajautuisi väistämättä 1990-luvun alussa korkeaan työttömyyteen, alhaiseen investointiasteesseen, suureen julkisen talouden alijäämään, pysyvään vaihtotaseen alijäämään sekä epävakaaseen työmarkkinakehitykseen. Tavoiteskenariossa puolestaan kaavailtiin jarrutusta tuotannon ja kulutuksen kasvuun, ehdotettiin finanssipoliitikkaa 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 ennakoi Suomen syöksymistä kohti lamaa, ei johtanut mihinkään toimenpiteisiin, kuvastaa hyvin konsensusparadigman läpitunkemaa 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 poliit-

tisiin johtopäätöksiin tällaisten ennakointien jälkeenkin aiheutti sen, että lama tuli Suomeen niin syvästi. 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. Nekkään, 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 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 silkka 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 edistyksestä hyvinvointivaltiopolitiikkaa (ks. esim. Hellsten 1990). 1980-luvun lopulle tullessa 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 päätepiteensä ja mihin sosiaaliturvajärjestelmän kehitystä tulisi seuraavaksi suunnata. Eräs merkittävä seuraus lamasta kuitenkin oli se, että *hyvinvointivaltio menetti suosituimmuusasemansa* ja sitä alettiin pitää jopa syypäänä lamaan. Virkailijoista ja ”sosiaaliantoista” tuli yhtäkkiä kansalaisten elättejä. Laman aikana sosiaali- ja terveysmenoja leikattiin todella rajulla kädellä, erityisesti sellaisilta ”heikoilta” aloilta kuten mielenterveystyöstä. Usean haastateltavien arvion mukaan siitä iskusta, jonka lama aiheutti hyvinvointivaltion arvostukselle, ei ole toivuttu vieläkään.

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 paha 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 hirtittävä 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 hydytti 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 säännösteltynä 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 enemmän pelkkänä kansallisena hyveenä ja sivistysvaltion osana kuin strategisen ennakkoinnin välineenä ja kilpailutekijänä.

Kaiken kaikkiaan haastatteluiden sekä kirjallisen aineistojen perusteella voidaan todeta, että laman syvälliselle ennakkoinnille ei ollut valmiuksia sen enempää ekonomistien kuin yhteiskunnallisten päättäjiensä 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 ekonomista 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. KILPAILUTALouden 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 sisällepäin 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, pankkikeskeytyksen 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 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 informaatiosektori-

toinen. 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 (vrt. Kuisma et. al. 1993).

Mitkä sitten olivat ne tekijät, joiden kautta tämä uudentyypinen järjestelmä alkoi tarkastella sekä toimintaympäristöönsä 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 ryödittämänä 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 kehittämisohjelmiin, 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 olen-

naista oli se, että suomalaisille päättäjille luotiin Sitran toimesta näin keskustelufoorumi, jossa ajatuksia saatettiin vaihtaa ”yli barrikadien” reippaastikin vailla suoria 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 tulevaisuusparatyöskentelyn 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 asennemittauksen 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 sanoa, että suomalainen yhteiskuntapolitiikka ”koveni” huomattavasti 1990-luvulla. Osana siirtymää kilpailutaloudelliseen paradigmaan ryhdyttiin hy-

vinvointivaltion 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 teknologia-neuvosto pyrki luomaan katsetta eteenpäin toteamalla, että valtion on syytä jatkossa satsata vahvasti tutkimus- ja kehitystoiminnan tukemiseen osana suomalaisen innovaatiojärjestelmän kehittämistä (Valtion Tiede- ja teknologiapolitiittinen neuvosto 1987).

Toisessa katsauksessaan, joka perustui valtioneuvoston 1990 julkistamaan ”tiedon ja osaamisen kehittämissuunnitelmaan”, tiede- ja teknologianeuvosto linjasi tiede- ja teknologiapolitiikan suuntaviivoja 1990-luvulle (Valtion Tiede- ja teknologiapolitiittinen neuvosto 1990). Siinä korostettiin, että ”uuden kansainvälisesti kilpailukykyisen tuotantotoiminnan synnyttäminen onkin noussut 1990-luvulle tultaessa 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 entistään 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. Kehittämisvaatimukset 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 keskus-



hallinnon ja hallituksen toiminnan sisälle luoda strategisesti tärkeää poikkiallinnollista 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 poikkiallinnolliset politiikkaohjelmat antamaan ohjelmallista syvyyttä hallituksen työskentelyyn. Tämä ehdotus toteutuikin Jätteenmäen hallitusohjelmaa tehtäessä. Lisäksi tutkimustiedon aktiivista ja vuorovaikutteista hyödyntämistä 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. Osaamiskeskustelu yhdisti koulutuksen ja teknologisen osaamisen. Ekonomistit

olivat luonnollisesti tärkeä osa diskurssin muotoutumista ja he saivatkin tuoda varsin korostuneesti esiin teesinsä kilpailukyvyistä 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 terveyspolitiikkaa. Ihmiset nähtiin investointien kohteina, joiden elämänhallintaa ja omatoimisuutta voidaan lisätä oikeilla panostuksilla. Toisaalta sosiaaliturvarahoituksessa ryhdyttiin korostamaan läpinäkyvyyseriaatetta 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 kansalais-toimintaa. 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 ennakoiti sitä 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 organisaatioissa: 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 keskittyntä 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. Allartin 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 ennakkointityötä. 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 määrittelivät 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 tunnettu sosiologi 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 tuotekehityksen notot 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 ongelmavyyhteen eli suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan turvaamiseen. Selontekoon osallistui tälläkin kertaa laaja joukko suomalaisia asiantuntijoita. Tarkasteltavina olivat erityisesti alueiden väestö-, tuotanto- ja työllisyysnäkömät. 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 vaikusta 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 uudenvuodenlainen suunnitelmallisuus, joka pohjasi strategiaan 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 ennakoimista 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.

Ennakoimisen 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 palvelualuejen 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 palvelualuejen 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 tultaessa yhteiskunnallisen strategisen ennakkoinnin 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 yhteiskuntapoliittisia kysymyksiä vähintään kerran kuussa pidettävissä kokouksissa. Talousneuvosto pyrkii vahvistamaan ja syventämään talouspoliittisia päätöksiä edeltävää laaja-alaista, analyttistä, 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 henkilöityi 1980-luvulta lähtien vahvasti sen silloiseen vaikutusvaltaiseen pääsihteerin Seppo Leppäseen.

Talousneuvosto on toiminut valtioneuvoston kanslian yhteydessä vuodesta 1966. Kenties merkittävimpänä 1990-alun lamaa ennakoiduna dokumenttina voidaan pitää Talousneuvoston sihteeristön tuottamaa dokumenttia ”Vaihtotaseongelma Suomessa” (Talousneuvosto 1989), jossa Suomen talouden kehitysvaihtoehtoja 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 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 enempää 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.<sup>1</sup>

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 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 kansainvälisessä toimintaympäristössä pärjätään.

---

<sup>1</sup> ”Lääkettä pitää nauttia koko ajan”. Seppo Leppäsen haastattelu Talous & Yhteiskunta -lehdessä 2/2003.

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 ”Globaalitalous 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 päätöksentekoolimenä) hallituksen ja keskeisten järjestöjen välillä. Sen menetelmiin kuuluvat tiiviit ja käsikirjamaiset selvitykset sekä säännölliset istunnot ja seminaarit. Sen jäseninä 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 ennakoidaan yhteiskunnan uudistustarpeita. Haastateltavat olivat sitä mieltä, että talousneuvostolla on ollut melko suurikin vaikutus. Kehittämishaasteena esitettiin toivomus, että talousneuvostossa ryhdyttäisiin entistä enemmän ja vapaammissa 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 ennakoitiparadigmaan.

Siitä eteenpäin työvoiman kysynnän ja tarjonnan arvioinnissa ja työllisyyden ja kasvun riippuvuuksien analysoimisessa on sovellettu työministeriössä kehitettyjä menetelmiä, erityisesti pitkän ajan työvoimamallia (PTM) jonka kehittämisestä 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 panos-tuotos-pohjaista KESSU-mallia. Lisäksi mukaan on otettu mm. sisäministeriön alue-ennusteet 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 keskikasvu-arvioissa. Työministeriössä kehitetyssä PTM -mallissa kasvu onkin sidottu työpanostarjonnan ja tuottavuuden määrittelemään rajoitteeseen pitkällä aikavälillä kuitenkin niin, että tarkasteluperiodilla sallitaan poikkeamista tasapainosta ja herkkyyyslaskelmissa 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 työvoimakehityksen sijaan ovat nykyhetkenkin tietämyksen ja arvioiden valossa melko hyvin kohdallaan, joskin 1994-2000 talouden kasvua työvoimahallinnon malli ei ennakoinut 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 kasvunuste 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. Kaikkiaan keskiarvotrendit on siis saatu kohtuullisesti haltuun, mutta rakennemuutos on ollut koko ajan hiukan nopeampaa kuin työministeriössä on osattu ennakoida. 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)<sup>2</sup>.

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 perinteisillä kansantalousmallilla erittäin hankala ennakoida. Vaikka menetelmät siis kehittyvätkin, todellisuus muuttuu ehkä vieläkin nopeammin.

---

<sup>2</sup> Kirjoittaja oli mukana tämän hankkeen menetelmällisessä kehittämisessä.

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 ennakoitutyö 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 häiritsee usein tietty ajattelutapavirhe: kysynnän ja tarjonnan kokonaisuutta ei oikein ymmärretä, vaan puhutaan usein joko vain kysynnästä tai vain tarjonnasta.

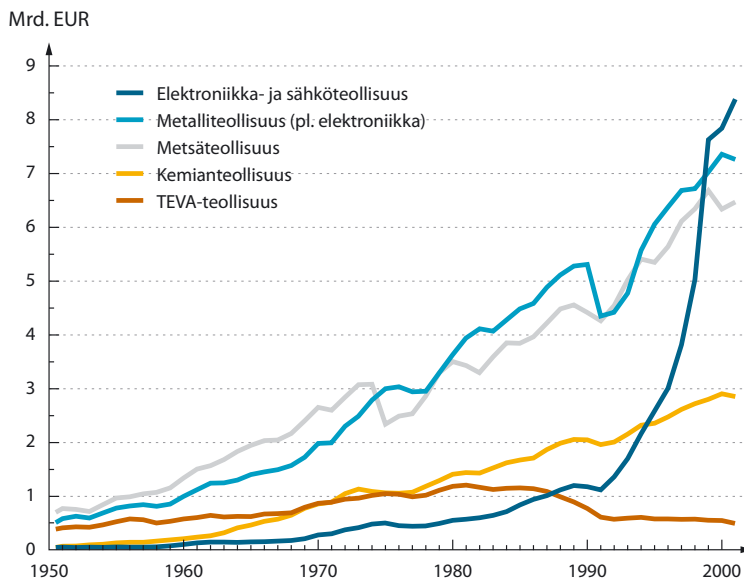
Työvoimahallinnon tuottaman ennakoititiedon suhde päätöksentekoon on koko ajan kuitenkin tiivistynyt ja samalla yhteistyö elinkeinoelämän kanssa on lisääntynyt. Haastateltavat huomauttivat yhtä kaikki, että työvoima- ja talouspoliittista keskustelua pitäisi käydä esimerkiksi seminaarimuotoisesti nykyistä 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.



Kuvio 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 ennakkoinnin 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. Viimeisin on vuonna 2003 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. Kansan-

taloustieteilijöiden 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 liittyminen 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 vakaantui pahoin, oli vuosikymmenen loppuun mennessä hävinnyt ja muuttunut ylijäämäiseksi. Oltiin siis ennakoitu, että tästä vaihtotaseen alijäämästä selviämiinseen 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 ennakoida sitä dynamiikkaa, joka liittyy lyhyen aikavälin muutoksiin. Ehkä tärkeintä on kuitenkin osata tunnistaa oikeat kysymykset. Poliittiseen järjestelmään liittyy hitauselementti, joka tekee siitä ennemmin krii-

seihin reagoivan kuin proaktiivisesti toimivan. Suomikin teki haastateltavien arvioon 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.

Olenainen 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. Olenaista on kuitenkin se, että poliittiset päätöksentekijät tekevät lopulliset päätökset.

Useat haastateltavat katsoivat, että suomalainen yhteiskunta on nykyään turhan-kin 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 laajapohjainen 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 ennakkointia 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 laadinnassa, 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 tilinpitojärjestelmään. 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 ennakoinnin menetelmät kehittyneet 1980-luvusta. Pessimistisen arvion mukaan kansantaloustieteen menetelmät eivät ole juurikaan kehittyneet, päinvastoin: toimintaympäristön monimutkaistuminen ja arvaamattomien tekijöiden lisääntyminen ovat heikentäneet menetelmien ennakointivoimaa 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 demografaennusteisiin 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 skenaario-tyyppisiä, tukevalle pohjalle rakennettuja arvioita. Huomiota tulisi kiinnittää erityisesti tietoa luoviin ja sitä muokkaaviin instituuteihin. Näiden instituuttien perimmäisenä tehtävänä olisi tuottaa monipuolista, yhteiskunnallisesti relevanttia riskinarviointia. On huomattava, että Sitran toimesta on melko äskettäin valmistunut selvitys 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 vaihtohtolaskelmia, 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 vuo-



den – 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 ennakoita 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 haittaa 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 kilpailukyvästä 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 merkkiä 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 huiketta 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 ennakkoinnin 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 kehittämi-

sen 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 huomauttavat, 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 yksi-puolisuuden (”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 kokonaisvaltaisempuna 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 painotuksena 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 ennakkointitietoa tuottavaa tutkimusta on Suomessa saatavilla kohtuullisesti ja sen yhteys päätöksentekoon on suhteellisen hyvä. Eräät tutkimuslaitosten edustajat mainitsivat jonkinasteiseksi ongelmaksi sen, että erityisesti ministeriöiden rahoituksissa ollaan liikuttu yhä lyhytkestoisempaan ja suuremmin akuuttia päätöksentekoa palvelemaan 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 esittelen 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 konsensusshenki ja osin siitä 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-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 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 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 perinteisillä kansantalousmallilla erittäin hankala ennakoida. Eli vaikka menetelmät kehittyikin, 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 ennakkoinnille ja kehittämistyölle luotiin vahva institutionaalinen pohja mm. eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan avulla ja b) tuotettiin tutkimus- ja sel-

vittämistyön tuloksina jatkuvasti myös vaihtoehtoisia tulevaisuuspolkua, 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 ennakointityö on Suomessa 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 Sitra. Suomessa on melko kehittynyt, edistyneeseen tietoteknologian käyttöön perustuva tiedollinen infrastruktuuri. Tilastopohja ja tilastointimenetelmät ovat kansainvälisesti vertaillen 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 liittyyä 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 ja edelleen 2000-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 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 kilpailukyvystä 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 sosiaalitaloutteen 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 riittävässä 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 ennakkointitoiminnan 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 ASIAANTUNTIJAT

- 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)



# LÄHTEET

- 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 hallitusohjelmavalmisteluun 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 selonteoko "Tasapainoisen kehityksen Suomi 2015".
- Eduskunnan kanslian julkaisu 5/2002 Tulevaisuusvaliokunta teknologian arviointeja 11: Sosiaalinen pääoma ja tieto- ja viestintätekniikan 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: rai-kasta 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. Työryhmänraportti 1996.
- Talousneuvoston sihteeristö (2003) Talousneuvoston toiminnan kehittäminen. Helsinki.
- Tiihonen, S. & Tiihonen, P. (1990) Keskitetyn suunnittelun nousu ja tuho. Jäähyväiset alistavalle, pysähtyneisyyden 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: Kehittämisstrategia.
- 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- ja A:68.





## AIKAISEMPIA TUTU-JULKAISUJA

- 4/2004 Olli Hietanen, Anita Rubin: Oppimisympäristöjen tulevaisuus. Tutkimuksen ja yhteiskunnan haasteita.
- 3/2004 Anita Rubin, Hannu Linturi: Muutoksen tuulissa. Pienten lukioiden tulevaisuudenkuvat.
- 2/2004 Olli Hietanen, Sirkka Heinonen, Kati Kiiskilä, Jari Lyytimäki & Ulla Rosenström: Ekotietoyhteiskunta - kriteerit ja toimintamahdollisuudet.
- 1/2004 Olli Hietanen, Sirkka Heinonen, Kati Kiiskilä, Jari Lyytimäki & Ulla Rosenström: Kestävän tietoyhteiskunnan indikaattorit. Indicators of Sustainable Information Society.
- 8/2003 Jarmo Vehmas, Jyrki Luukkanen, Jari Kaivo-oja: Material Flows and Economic Growth. Linking analyses and environmental Kuznets curves for the EU-15 member countries in 1980-2000.
- 7/2003 Jarmo Vehmas, Jari Kaivo-oja, Jyrki Luukkanen: Global Trends of Linking Environmental Stress and Economic Growth. Total Primary Energy Supply and CO2 Emissions in the European Union, Japan, USA, China, India and Brazil.
- 6/2003 Auli Keskinen, Mika Aaltonen, Eve Mitleton-Kelly: Organisational Complexity. Foreword by Stuart Kauffman.
- 5/2003 Petri Tapio: Decoupling has Begun in Finland. Economic growth, traffic volume growth and the CO2 policy of EU and Finland 1970-2001.
- 4/2003 Sirkka Heinonen, Olli Hietanen, Ene Härkönen, Kati Kiiskilä, Laura Koskinen: Kestävän kehityksen tietoyhteiskunnan SWOT-analyysi.
- 3/2003 Olli Hietanen & Katriina Siivonen: Tietoyhteiskunta, kestävä kehitys ja kulttuuri. Varsinais-Suomen kulttuuritoimen tutkimus-, arvioimis- ja kehittämishankkeen (KULTAKE) loppuraportti.
- 2/2003 Timo Nurmi: Yrittäjyyden edistäminen: Yrittäjyyden uusi kuva 2020 -väliraportti.



## YHTEISKUNNALLISEN ENNAKOINNIN ROOLI TULEVAISUUDEN HAASTEIDEN TUNNISTAMISESSA

Tässä kirjoituksessa käsitellään niitä yhteiskunnallisia ongelmia ja kehityshaasteita mitä Suomessa on tunnistettu viimeisen 20 vuoden aikana, ketkä ovat tätä näkemystietoa tuottaneet ja onko tällä tiedolla ollut merkitystä yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Lähtökohtana tutkimukselle toimii se näkemys, että tutkimuslaitokset ja muut tulevaisuutta monitoroivat instituutiot ovat tärkeässä asemassa sosiaalisissa innovaatiojärjestelmissä. Ne ovat legitiimejä tiedon tuottajia ja näin niiden tuottamalla tiedolla saattaa olla merkittäväkin vaikutus kollektiivisiin poliittisiin ja sosiaalisiin uudelleenarviointiprosesseihin. Artikkelissa osoitetaan, että yhteiskunnallinen ennakointi muuttui merkittävässä määrin 1990-laman myötä. Samalla kuitenkin osoitetaan ne nykyisen monitorointijärjestelmän heikkoudet, jotka estävät tulevaisuuden haasteiden ennakointia ja järkevien kehittämishaasteiden asettamista.

### VIIMEISIMMÄT TUTU-JULKAISUT

- 4/2004 Olli Hietanen, Anita Rubin: Oppimisympäristöjen tulevaisuus. Tutkimuksen ja yhteiskunnan haasteita.  
3/2004 Anita Rubin, Hannu Linturi: Muutoksen tuulissa. Pienten lukioiden tulevaisuudenkuvat.

ISBN 951-564-182-9



Turun kauppa korkeakoulu  
Tulevaisuuden tutkimuskeskus

[www.tukkk.fi/tutu](http://www.tukkk.fi/tutu), [tutu-info@tukkk.fi](mailto:tutu-info@tukkk.fi)