

Kari Paakkunainen

Pedagogisia aineksia keskusteluun kilpailukyky-yhteiskunnasta:

Suomen (ulko)politiikan ja kilpailutalouden kansainvälisen kytkennän, laman ja uuden julkishallinnon murrokset suomalaisessa politiikassa ja hallintatavassa viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana

1980-luvulla muhii konsensus Kilpailukenttä-Suomesta

Otsikon mukaiset muutokset tapahtuivat samanaikaisesti (noin vuosina 1987 – 1997) ja vaikuttivat suomen poliittisen järjestelmän ja sen poliittisen hallintavan (regiimin) muutoksiin nopeasti ja monin tavoin. 2000-luvulla jatkamme talouden ja politiikan murros- ja lamaopetustunnelmissa. Muutos 1970-luvun suunnittelutaloudesta ja -valtiosta globaaliin kilpailukykytalouteen, -yhteiskuntaan ja -valtioon on ollut drastinen. Samalla monien tutkijoidenkin mukaan muutoksen läpiajo ja hyväksyntä eri yhteiskuntapiireissä oli ihmeteltävän helppo ja vaihtoehdoton. Muutoksen tapa muistutti aiempaa Kekkonen johtaman Eheytyksen Suomea ylhäältä alaspäin rakentunutta poliittista konsensuaalista kulttuuria, korporaatioita ja kilpailukykyajattelua. Kilpailukyky-ideologiat 1980-luvun jälkeisessä Suomessa ja toimijajärjestys ovat kuitenkin radikaalisti toiset kuin autoritaarisen eheyttäjän ja ulkopoliittisen realistin, Urho Kekkonen, Suomessa.

Suomen poliittisen liikkumavaraan ja neutraalisuusajatuksen suuresti vaikuttanut kylmä sota ja Euroopan jako lakkasivat 1990-luvun alussa. Poliittisten vapauksien ja liikkumatilan laajentumisen rinnalla tämä merkitsi jo 1990-luvun puolivälissä ankkuroitumista länteen unionisopimuksella (EU 1995) ja sitä pian täydentävällä liittymisellä Euroopan talous- ja rahaliittoon (EMU 1999 ja euroon siirtyminen 2002 alusta). EU otti 1950-lukulaisten ohjelmansa mukaan voiton kommunismista Euroopan maissa 1990-luvun taitteessa. Toisaalta avoimuutta ja tehokasta tuotantoa propagoiva Gorbatschovin kausi Neuvostoliitossa jo 1980-luvun loppupuolella oli antanut parlamentaarista ja markkinademokraattista uskoa, entistä pelottomampaa aloitetilaa ja voimaa suomalaisen poliittiseen kulttuuriin – ja sen taloudellishallinnolliselle muuttamiselle. Uusi Eurooppa antoi Suomelle 1990-luvulla mahdollisuuden – joka meillä tulkittiin pian yhteiseksi valtioviisauden jatkuvuutta alleviivaavaksi imperatiiviksi ankkuroitua taloudellisesti ja poliittisesti länteen.

Integroitumiseen vahvasti liittyvä uudenlainen kilpailukykyideologia vaikutti ensin 1980-luvulla suuresti yksityisen sektorin kansainvälistymisessä, työnjaossa ja johtamisopeissa: tuotannon tekijöiden omakohtaiseen tulosvastuullisuuteen ja (yksilöiden ja ryhmien) autonomisuuteen ja riskivastuuseen liittyvissä periaatteissa. Myös hallinto ja julkiset palvelut nähtiin monien taloudellisten päättäjien ja kehittäjien keskuudessa liian suurena ja jäykkänä. Julkista hallintajärjestelmää oli kasvatettu jonkinlaisena automaattisena kokonaisuudeksi, kalkkeutuneena ja kasvavan ja vyöryvän lumipallon tavoin – ei ollut kyetty luoviin ja poliittisiin ratkaisuihin julkisen rakenteen kasvun ja sen 'saavutettujen etujen' jakamisesta, valinnoista ja vaihtoehdoista (Heiskanen – Martikainen 1989). Suunnitteluideologian sisällä oli jo 1980-luvun aikana tapahtunut muutoksia. Hilikka Summan väitöksen (1989, 178-) mukaan oli omaksuttu konservatiivinen ja institutionalisoitu puhe- ja argumentaatiotapa, joka epäpoliittisoi monia hallintosektoreita. Taloudellinen funktionaalisuus hallitsi. Se oli monien eliitijäsenten mukaan välttämätöntä, mutta se osaltaan tukehdutti innovaatioita ja kansalaispoliittista ja hallinnollista uudistusaktiivisuutta ja eettis-poliittisia kumppanuuksia ja

ajatustapoja. Kansalaisten tarpeiden mukainen kehittämisspuhe tyrehtyi ja tilalle tulivat määrälliset taloudelliset suureet ja välttämättömyydet – suunnitteluhallinnossakin alettiin puhua valtiovarainministeriön suuntaan, sen kielellä.

Pian taloudellisen kehittämisen välttämättömyyksiä, sen vaatimaa rakennemuutosta ja yksityisen työn ja hallinnon tehostamisoppeja alettiin soveltaa julkisen sektorin asiakirjoissa ja reformeissa. Suunnittelun konsepti nähtiin jarruna. Uuden dynamiikan perusteet löydettiin pian ja huomattavan yksimielisesti markkinoiden, kilpailun ja sen mukaisen (säästö)rationaalisuuden suunnasta. Myös taloudellis-hallinnollisen ideoinnin ja innovaatiokeskustelun suunnalla alettiin puhua ”meidän Kilpailukenttä-Suomesta” (esim. TEKESIN perustamisen yhteydessä jo 1983). Teknologinen ja koulutuksellinen kilpailukykytekijä (myöhemmin myös brändi) maailmalla nousi nopeasti eri tavoin poliittisestikin yhdistäväksi iskulauseeksi. Vallankin sitten lama, julkisen sektorin ”löysät pois” -säästölinjat ja ”taistelu työttömyyttä vastaan” 1990-luvun alussa muokkasivat meille kansallisen kilpailukyky- ja eloonjäämisopin, missä oli pakko toimia rohkeasti ja säästöjen avuin uhrautuvasti. Hallinnossa ja julkisissa palveluissa omaksuttiin ”löysät pois” – imperatiivi ja lopullisesti hylättiin suunnitteluideologia. Hilikka Summan termein kyse oli sodanjälkeisen Suomen yhdestä dramaattisemmasta ajattelutavan ja retoriikan muutoksesta, missä hyvinvointipoliittinen kasvu- ja suunnittelueteos korvautui markkinatohokkaalla säästöjargonilla – ja muutokseen tulivat mukaan mukisematta lähes kaikki keskeiset poliittiset ja taloudelliset toimijat yhteiskunnassa.

Kamppailuopit lamaa ja työttömyyttä vastaan ja kriisien kuumentamat usein uusliberaalit taistelulinjaukset korostavat yhteistä imperatiivista ja yksimielistä tehtävää poliittisen keskustelun ja ristiriita-aktiviteettien sijaan¹. Onkin kiinnostavaa pohtia, mistä aineksista Kilpailukyky-Suomen ideologia taottiin ja kuinka se helponlaisesti omaksuttiin.

¹ Suomalaisen kamppailuretoriikan pyhien perinteiden mukaisesti 1990-luvun lama oli voitettava talvisodan yhteisiin kirveisiin turvautumalla (kansliapäällikkö Jaakko Numminen 1993, siteerattu Helve – Paakkunainen – Siurala 1993). Samaa kielikuvaahan käytetään meillä edelleen nykyisen (2008-) taantumun tai laman torjunnassa (valtiovarainministeri Jyrki Katainen 2009). Uuden uusliberaalin talouspolitiikan ja Kilpailukyky-Suomen politiikan läpiajo vertautuu prof. Heikki Patomäen (2006, 55-1000) mukaan aina Mussolinin Italian autoritaarisen karismaattiseen pelastamisoppiin. Myös Anu Kettunen (2008, 247-249) kehittää Michael Oakeshotin ihmisyyteiteorian inspiroiman varoituksen Suomi 2015 kilpailukykystrategiasta (SITRA), minkä ”visio tulevaisuuden yhteiskunnasta maalaa kuvan järjestelmästä tai hallinnan tavasta, jota voisi kutsua kansalliseksi totalitaristiseksi neoliberalismiksi”. Siinä politiikka ja vapaa indiviidi eivät enää ole mahdollisia – taloudellinen menestys ja kilpailukyky ovat yksilön vapauden hinta. Pauli Kettunen (2008) on osana suomalaisen (metodologisen) nationalismien sitoumusten historiaa jäsentänyt globalisaationkin politiikan illusorisena kansallisena me-haasteena. Esimerkiksi valtiomies ja moninkertainen pääministeri Paavo Lipponen on päivänpoliittisessa TV-keskustelussa määritellyt vuosien 2008-2009 globaalien lamasuhdanteen yhteisenä maapalloistuneena Harmagedonin kaltaisena kiirastulena, mikä tavallaan ylittää kansallisen yhteisesiintymisen voimat.

Euroopan Unionin asiakirjoissa (esimerkiksi Nuorisopolitiikan valkoisessa kirjassa 2001) nostetaan esiin riskiä ottava, dynaaminen ja yritteliäs kansalainen, joka kuitenkin tulee dialogin, oppimisen ja konsultaation avuin mukaan eurooppalaiseen integraatioon ja ennennäkemättömään kilpailuyhteisöön ja globaaliin taistoon EU:n kuulun Lissabonin asiakirjan hengessä – liittyen maailman dynaamisimpaan kilpailukyky- ja innovaatioyhteisöön. Useat uus-foucauldilaiset ja bourdieulaiset tutkijat rinnastavat aikamme kansallisen kilpailukykyvalmiuden trimmaamisen sodankäynnin kanssa ja näkevät vallan ja uudenlaisen hallinnan (governmentality) kielipelissä uusia retorisesti suostuttelevia avainsanoja ja ”kamppailutehtäviä” (‘new planterary vulgate’): “Globalization”, ‘information society’, ‘knowledge economy’, partnerships, enterprise culture, learning society, stakeholding, networking and governance, to name just a few” (erit. Walters 2005; Barry – Osborne – Rose 1998). Samalla esimerkiksi sosiaaliset ongelmat ja työttömyys ovat yhteisiä taisteluhaasteita.

Hallinnan (government) termi kuvaakin tällöin aktiivista toimijaa tilanteessa, jota Margaret Thatcherin on kuvannut maailmana ilman yhteiskuntaa: ’vapaan ja autonomisen yksilön ja perheen’ hallintana etäältä –

Kulutuselämäntapa ja keskiluokan malli nousevat 1980-luvulla

1980-luvun onnekkaan elvytyksen, huomattavan kasvun ja lähes täystyöllisyyden vuosina myös tulonsaajaryhmien suhteet, elämäntapa ja palkkatyöläiskollektiivisuuden muodot muokkaantuivat uuteen suuntaan. Yksilöllinen ja hedonistinen itsetoteutusmahdollisuus ja kulutuselämäntapa löivät itsensä läpi varsinkin 1980-luvun kulutusjuhlissa, kulttuurin tuotannossa ja ns. kasinotaloudessa. Myös monet yksityisen tuotantoelämän ja työpaikkojen yksilöllistä vastuuta ja riskinottoa sekä autonomiaa korostavat opit ja työnjaot tukivat yksilöllisyyden (monimielistä) maksiimia. Oli syntynyt ”Pleasure-Finland” (Mielihyvä-Suomi) – missä saattoi sanoa kuluttavansa, yrittävänsä ja nauttivansa yksikön ensimmäisessä persoonassa. Muovikortin vingutus ei ollut enää synti tai yhteisöllinen häpeä Härmässä. Materialistista ja nautinnollista kulutuselämäntapaa ei enää tullut pyytää anteeksi eettisiltä auktoriteeteilta tai solidaarisilta voimilta. Toisaalla pehmeämmät jälkimaterialistiset, etabloituneen poliittisen hallinnon vastaiset ja ekologiset arvot nousivat haastamaan taloudellisen kasvun, keskittämisen ja kulutuksen elämänarvoja. Aikalaishenkeen kuitenkin kuului sekin, että markkinat ja valistuneet kuluttajat olivat vihreille ideologeillekin niitä, joiden ratkaisulla dynaamisesti saatettiin rakentaa myös ekologista ja sosiaalista tuotantoa ja elämäntapaa.

Jatkuvaa 80-luvun kasvua ja onnellista työllisyyttä olivat jakamassa maan hallituksessa kaikki keskeiset sosiaaliset etupuolueet (luokka-, kieli- ja maaseutu/kaupunkiristiriitojen mielessä) ja ristiriidat rauhoittuivat (Allardt 1989). Toimihenkilöiden asemat vahvistuivat työntekijöiden ja maanviljelijöiden sijaan. Julkisen sektorin kasvu oli osa palvelujen laajentumista yhteiskunnassa; teollisuus nousi avainaloilla, modernisoituvassa metallissa ja puun ympärillä. Ruotsin mallin mukaisesti muutkin pohjoismaat kehittivät tuotantoaan veropolitiikkaansa ja työelämän sääntöjä joustavampaan suuntaan. Korkean (elektronisen)teknologian hankkeet, erikoistuminen ja hallituksen tuki (vientitaloudelle ja kasvu-impulssit alkoivat meilläkin tuottaa tulosta. Esimerkiksi Kososen mukaan pohjoismaisen suuri julkinen sektori oli näin yhdistettävissä dynaamiseen talouteen. (Kosonen 1991.) Vaikka työntekijäosapuoli olikin vielä 1980-luvulla aloitteellinen osapuoli työelämänormien laadinnassa, Suomessa demokraattiset aloitteet työpaikkojen kehittämisessä – toisin kuin esimerkiksi Norjassa ja Ruotsissa – ja puna-vihreät ideat uuden teknologian sosiaalisista sovelluksissa jäivät marginaaliin (esim. Andersson – Mjoset 1987, 227-243).

Uudet työmarkkinajaot (segmentit) murtautuivat entisten perusluokkajakojen sijaan. Miesten ja naisten, ulkomaankauppa- ja kotimaansektorin sekä julkisen ja yksityisen tuloerot alkoivat kasvaa. Kollektiivisilla palkkaturvilla ei ollut kaikille yksilöllisiä ja urakkasopimuksia tehneille aktiivisille ryhmille merkitystä. Ay-yhtenäisyys ja solidaarisuus menettivät perustaansa kuluttajayksilön nousun ja työntekijäkentän tulotasojen ja elämäntapojen fragmentoitumisen myötä. Tapahtui niinkin, että yksilöllisiin sopimuksiin, urakkasopimuksiin ja tes-liukumiin luottavat jäsenryhmät alkoivat jopa erota ay-liitoistaan.

yhteiskunnallisia ja poliittisia päämääriä muokaten, vaikuttamalla kalkyloidusti – tiedonvallan ja rationalisaation avuin väestön muodostavien yksilöiden voimiin, toimiin ja suhteisiin. Yksilöt eivät ole enää alamaiskansalaisia vaan valitsevia kuluttajakansalaisia, joiden poliittinen subjektius ilmenee henkilökohtaisen valinnan vapaassa harjoittamisessa markkinoitujen vaihtoehtojen maailmassa. Valinta ei ole yksilön mahdollisuus vaan myös pakko. Talous ja yhteiskunta pelaavat yrittävien yksilöiden aktiivisuuden ja riskinoton varassa. On oltava originelli ja korvaamaton työntekijä, jatkuvasti avoin ja aktiivinen portfolio-opiskelija, elämänvakuutusten hankkija ja kuluttaja. (Suomalaiskeskustelun perusteksti, Miller-Rose 1989.)

1990-luvun alussa nousut lama taasen palautti uskon ay-liikkeeseen - ainakin sen työttömyyskassaan. Esimerkiksi vahvasti järjestäytyneet ja miehiset metsä-, metalli- ja paperiteollisuuden palkat vahvistuivat ja toisaalla erityisesti julkisen sektorin naisten palkat alkoivat suhteellisesti hiipua. Erityisesti kansallisen moraalitalouden aikakaudella – vielä 1950- ja osaksi 1960-luvuilla - arvostetuissa sosiaalisissa ja taloudellisissa asemissa olleet ammatit (opettajat, sairaanhoitajat ja sosiaalialan ammattilaiset) menettivät ideaalisuuttaan ansiotason lisäksi myös työsisältöinä.

Samalla kulutuksen lisäksi laajemman elämäntavan ja kulttuurisen pääoman mahdollistaman erottautumisen ja pelin merkitys sosiaalisessa elämässä kasvoi. Yhteiskunnallinen arvostus ja eriarvoisuus koskevat myös ihmisten kulttuurisia pääomia, toimintakykyä sekä toisaalta kansalaispätevyyttä, osallistumista ja vaikuttamista. Viime vuosikymmenen aikana pelissä menestyjien, huippuammattilaisten ja –osaajien ja ’pelistä-ulos’ -putoajien symbolinen asetelma on noussut esiin työelämän lisäksi kulttuurissa ja joukkoviitteessä. Jo 1980-luvulla sosiaalista usein luokkaperustaista huono-osaisuutta korvaamaan meilläkin nousi syrjäntymistä koskeva puhetapa – jälleen Ruotsista (’utkastad’). Yksilövastuu kilpailussa korostuu eikä työelämäpelin menestystä enää selitetä niin paljon yhteiskunnallisilla ja työnjaollisilla taustoilla. Työttömien ja osattomien itse-syyllistäminen autonomisoituu yhteiskunnassa, joka on pitkälle yksilöllistynyt, toteavat sosiaalitieilijät ympäri Eurooppaa.

Vaikka yhteiskunnallisten putoajien määrät eivät olleet meillä vielä 1980-luvulla suuria, itse (spatiaalinen) ajatus reunalle (marginaaliin) joutumisesta ja mahdollisesta putoamisesta saa laajat ihmisryhmät epävarmoiksi ja nöyriksi. Toisaalta, eriarvoisissa olosuhteissa kunnioitustakin lankeaa vain kapealle huipulle (Sennett 2004; Beck 2000). Laman jälkeen syrjäntymisen kehät ovat olleet sosiaalipolitiikan tekijöiden ja tutkijoiden ja myöhemmin politiikankin vakioritmiä – millä on ollut yhteys sosiaalisen ja työelämän vastuun yksilöitymisessä ja epäonnisuuden autonomistumisessa (itse-syyllisyys). Tällä pelonsekaisella epävarmuuskokemuksella on eurooppalaisessa politiikassa – varsinkin riskitekiäjäiden ja lamasuhdanteiden oloissa - taipumuksena purkautua fundamentalistisina, totalisoivina ja ääritiukkoina poliittisina liikkeinä, populismina ja kansallisena protektionismina. Muutos ”pakkaantuu” sekä oikealle että vasemmalle sekä puolueiden sisään.

Keynes ja julkisen talouden kasvun superideologiat tiensä päässä 1980-luvun lopulla?

Useat tahot alkoivat epäillä kasvun, verotuottojen ja julkisen sektorin laajentamisen ja ’isojen julkisten laitosten mallin’ mukaista linjaa – jonkinlaista neutraalia ja automaattista julkisten interventioiden ja talouden ’lumipallo’-laajennusliikettä. Valtio-opin professoritkin (Heiskanen-Martikainen 1992; vrt. toisaalta Kososen 1991, missä hiukan toisenlainen painotus) varoittivat julkisen hallinnan kalkkeutumisesta, omalakisesta laajentumisesta kokonaisuudeksi, minkä toimintaa ei enää kukaan hallinnut. Jonkinlaisena julkisen laajentamisen aikalaishengen huippuna monet muistelevat jälkiviisaasti 1980-luvun lopun ”seksilomakeskustelua”, missä jotkut innokkaat kansanedustajat muokkasivat ja propagoivat uutta lainsäädäntöä ja Välimeren maihin tuettuja terveystukia keski-ikäisille pareille, joiden eroottiset kanssakäymisen muodot olivat päässeet urautumaan. Jo 1970-luvulta saakka muutamat tutkijat olivat liittäneet nämä ongelmat kollektiivisen puolue- ja järjestösektorin ja markkinatoimijoiden etabloitumiseen ja passivoivaan riippuvuuteen julkisen vallan hallintajärjestelmästä ja sen establishmentista (Heiskanen 1977). Markkina- ja kollektiivisektoria myöten tukeuduttiin julkisen vallan monipuoliseen hallintajärjestelmään ja tukiin.

Uudistusajattelussa tukeuduttiin kasvuun ja uusiin julkisen sektorin jakovaroihin – ei haluttu valita radikaaleja poliittisia reformisuuntia missään suhteessa eikä parlamentaarisesti oppia kasvun rakenteista ja kyseenalaistaa 'saavutettuja etuja' ja esimerkiksi maatalouden tukirakenteita (jotka olivat perua myöhäisestä ja dramaattisesta maan teollistumisesta, palveluammattien noususta ja maan kekkoslais-keskustalaisesta eheyttämisen ja neutraaleista julkisen tuen jakotavoista sekä lehmänkaupoista). 1980-luvun 'onnellisessa' elvytyskasvussa turvauduttiin julkisen talouden voimakkaaseen lainoitukseen. Tällainen lumipallomainen 'julkisen' laajentuminen muokkaantuikin sitten helposti lamanjälkeiseksi yhtä lailla neutraaliksi "löysät pois" -politiikan juustohöyläkielikuvaiksi julkisten budjettien leikkaamisesta. (Proaktiivisella) Kasvukaudella poliitikot ottivat uusia jakovaroja käyttöönottavat uudistukset (esim. Lex Virolainen) nimiinsä. Laman hoidossa tulosvastuita laskivat ja esittivät saneeraajat, tieteellis-rationaalisesti argumentoivat arvioijat ja virkamiehet ottivat tai joutuivat ottamaan niukkuus-uudistukset nimiinsä (esim. säästösuunnitelmat ns. Sailaksen papereissa).

Itsehallinto ja taloudellis-sosiaalisia innovaatioita rohkaiset toimet, julkisten palveluiden tuottamisen joustavat kulttuurit ja tuottajamallit, refleksiivisesti kehitetty sosiaalipolitiikka ja läpinäkyvä poliittinen ja työelämän demokratia olivat jääneet "valtiollistumiskehityksessä" ja universaali-suunnitelmallisten superideologioiden ja oikeuksien oppien vuoksi sivuun. Tämä korporaatioperusteisesti tuettu, palkittu ja johdettu Suomi alkoi taloudellisesti yskiä. 1980-luvulla alkoi olla myös selvää, ettei suomalainen John Meynard Keynesin talousoppien sovellus – vakaata kasvua, työllisyyttä ja kilpailukykyä alleviivaava suhdannetalous-, tulonjako- ja investointipolitiikka sekä kulutuskysynnän ruokkiminen protektionismin suojissa - enää toiminut. Markkinat ja investoinnit rikkoivat nationalistisen talouden periaatteita kansainvälisen työnjaon ja kilpailun haasteiden edessä.

Kansallisilla kulutuskysyntä- ja investointitoimilla saattoi olla hyvin ristiriitaiset vaikutukset maan kokonaistalouteen ja työllisyyteen – toisin kuin kymmenen tai kaksikymmentä vuotta aiemmin esim. Pekka Kuusen (1964) Keynes-henkisen sosiaalipolitiikan sovelluksissa. Poliittinen johto ja tulopolitiikan partnerit eivät enää kyenneet tehostamaan ja lopulta laajentamaan hyvinvointipalveluja eivätkä ne enää lisänneet taloudellis-sosiaalista tasa-arvoa Suomessa. Monien tunnuslukujen mukaan vuoden 1985 jälkeen hyvinvointivaltion tasa-arvoistavat vaikutukset kansalaisryhmien (käteen jäävien) tulojen tasolla alkoivat vähentyä ja laman jälkeen epätasa-arvo radikaalisti kasvoi.

Rakennemuutoshallitus, vahva markka ja talouden liberalisointi laman taustalla

Uudessa suhdanteessa myös Kokoomus pääsee hallituksen ja monia poliittisesti kiihottava Harri Holkerin hallitus (1987-) esittikin ohjelmallisia tavoitteita talouden ja politiikan 'hallitun rakennemuutoksen' aikaansaamiseksi. Siinä julkista taloutta ja 1970-lukulaisia superideologioita tarkasteltiin kriittisesti kilpailukyvyn termein ja haluttiin lisätä tehokkuutta julkiseen hallintoon ja palveluihin. Palveluiden ja julkisten töiden tehostaminen ainakin kehittämispuheen tasolla olikin perusduunareiden arkea jo 1980-luvun kunnissa ja monissa julkisissa työpaikoissa. Mutta hallituspolitiikan ehdoksi nousivat tulevaisuuden vapautuvan talouden, kaupan, rahoituksen ja investoinnin rakenteet. Julkisen sektorin (kasvun)rajat ja uudistumiskeskustelu nousivat esiin – mutta monien talousrealistien mielestä 'jälkijunassa'. Silti julkinen talous ja palvelut kasvoivat 1980-luvun lopussakin edelleen voimakkaasti – nopeammin kuin kansantuote. Kuten todettu, julkista lainaa mukisematta lisättiin.

Ulkomaiset asiantuntijat (esim. OECD) ja pääoma houkuttivat liberaaleilla malleillaan. Sidos samoilla markkinoilla operoivien ruotsalaisten kilpailukykyajatteluun ja devalvaatiokierteen katkaisutapoihin oli myös selkeä. Kekkosen ajan kilpailukyky- ja tulopolitiikka oli turvautunut devalvaatiotoimiin, joiden valuutan arvoa muuttavien toimien ajoittaisella toistamisella uusinnettiin (aika lailla automaattisesti) metsätalouskompleksin kilpailukykyä; toisaalla monien tulonsaajaryhmien ostovoima heikkeni näissä operaatioissa ja palautui talouden aktivoituessa. Nyt – ”Rakennemuutos-Suomessa” - alettiin puhua uudesta vakaudesta rahoitusmarkkinoiden vapauttamisella. Kiireisessä puhetavassa ja taloudellisissa toimissa (Kiander 2001) oli vauhtisokeutta, välttämättömyyden makua ja ajopuu-metaforia. Ne elivät pitkään myös 1990-luvun laman jälkeisessä jälkiviisaudessa. Tukeuduttiin suomalaisen markkina-markkaan ja sen voimaan.

Luotiin oppi vakaasta ja vahvasta markasta talouden sääntelyn vapauttamisen viitekehityksessä. Milton Friedmanin liberaaleja ja tiukkoja talousmalleja ja uuden julkisen talouden hallinta-oppien (New Public Management) ajatukset vapaiden markkinoiden siunauksellisista vaikutuksista talouteen ja yhteiskuntaan alettiin harmittomastikin lukea monien toimijoiden piirissä 1980-luvun lopulta alkaen. Talouden vapauttamis- ja liberalisointitoimiin ryhdyttäessä ei talouden, pääomien ja lainojen oton vapauden rajoja tai yksityisiä ja julkisia vastuita pohdittu – spekulatiivisten pelimarkkinoiden olemassaoloa tai talouden ylikuumenemisen vaaraa ei yleisesti nähty. Globaalin talouden haasteet ja ongelmat luettiin vain kansallisen pääoman kilpailumahdollisuuksista käsin. Uskottiin (teoreettisestikin), että viime kädessä markkinaspekulaatiokin tasapainotti taloutta. Kun devalvaatio (markan ulkoisen arvon alentaminen) suljettiin (hinta)kilpailukyky politiikan keinona, tuli palkkasopimuksille ja talouden 1980-luvun onnekkaalle (jälki-keynesläiselle) elvytyspolitiikan jatkolle hurjia paineita. Pääomat saivat nyt ”vaeltaa vapaasti” ja samalla tuottavuuden ja teknologian kehittämisen ajatuksille ja uudellelaiselle kilpailukykyimperatiiville oli maassa entistä kiihkeämpi tilaus. (Kiander-Vartia 1998 ja Kiander 2001.)

Edellä pohdittu ja monille eurooppalaisille hyvinvointivaltioille tuttu rahoituskriisi tuli meille suhteellisen myöhään, 1980-luvun lopulla. Talouden hyvää kehää ei loppuun saakka voitu ruokkia julkisen kulutuksen ekspansioilla ja sen ”lumipalloperiaatteella”. Tämäkin seikka kärjisti laman ja sen jälkihoidon vaikutuksia. Neuvostoenergian ja muun Neuvostokaupan vastavuoroiset ja edulliset kauppaehdot olivat helpottaneet talouden infrastruktuurin uusintamista kiristyvän (kansan)talouden kilpailuehtojenkin oloissa. Neuvostoenergia helpotti myös Suomen selviämisestä esimerkiksi vuoden 1973 energiakriisistä, mitä pidetään ensimmäisenä globaali-ekologisenä rajankäyntinä toisen maailmansodanjälkeisten onnellisten kasvukehien virrassa. Mutta energia- ja idänkauppariippuvuus myös kostautui reaaliosialismin tukehduksella viimeistään 1991 – Suomen kannalta kamalasti juuri pikkuvaltion avautuvan (kilpailu)talouden muun kriisin ja laman yhteydessä.

Vapauden illuusion vauhdittama lama kansallisenä äkkirysäyksenä

Meillä vuoden 1991 kirkastunut lama oli kansallinen ja erityisen syvä äkkirysäys toisin kuin monissa OECD:n tai pohjoismaissa. Populaarin jälkiviisauden mukaan lama aiheutui talouden liberalisointitoimista, joihin ”mentiin valtiojohtoa myöten perse edellä – vain muutamien arvostelevien äänten saattelemana” (virkamieseliitin jäsenen aikalaistulkinta jo 1990-luvun puolivälissä). Erityisesti vapaamielisyys oli ylipursuavaa lainamarkkinoilla, joissa yksityisen kansalaisen tai yrittäjän ei tarvinnut esittää kummallisia vakuuksia

(ulkomaistenkaan) ottolainauksien yhteydessä. Pääomaliikkeiden vapauttamisen oloissa pankit saattoivat lisätä luotonottoa nopeammin kuin pelkän talletuskasvun avulla.

Kehitys- ja sijoitusyhtiöt sekä riskipääoman saanti vapautuivat. Sijoitusrahastot tulivat ja arvopaperipörssin osakearvot kolminkertaistuivat neljässä vuodessa. Erityisesti sijoitusmarkkinoilla operoineet pankit välittivät rahoitusta, markkinoivat sijoituspalveluja ja sijoittivat itse. Kasinotalouden sankareita olivat menestyneet sijoittajat ja dynaamiset pankkiirit. Samassa ajassa asuntojen hinnat kaksinkertaistuivat. Ylipäänsä varallisuushinnat nousivat hehtisesti. Investointi- ja rahoitus (lainoitus, finanssi) politiikan asteittainen vapauttaminen alkoi 80-luvun puolivälistä aina 1990-luvun alkuun ja jatkui laman hoidon jälkeiseen aikaan saakka: ulkomaisten pankkien pääsy luottomarkkinoille; luotto(korko)säännöt lopetettiin; vaihtuvat korot sallittiin asteittain; avomarkkinaoperaatiot aloitettiin; prime-korot sallittiin viitekoroiksi. Valuuttaoptiot olivat mahdollisia luvallisille pankeille ja vapaat pitkän aikavälin pääomaliikkeet tulivat mahdollisiksi. Ulkomaisten investointien ja ulkomaisen ottolainauksen mahdollisuudet laajenevat ratkaisevasti. (Kiander-Vartia 1998 ja Kiander 2001.)

Rahoitusmarkkinoiden nopea vapauttaminen vei yksityisten ja julkisten – myös ulkomailta otettujen - lainojen ja luottojen kurssi- ja korkomuutoksien kautta luottomäärien hallitsemattoman nopeaan lisääntymiseen ja talouden ylikuumenemiseen. Kriisin aikana alkoi myös valuuttapako maasta, kireän raha- ja valuuttakurssipolitiikan edellytykset menivät. Näin 1990-luvun alussa valtiovarainministeri Iiro Viinaseen antama lupaus devalvaatioautomaattisesta luopumisesta ei pitänyt kukaan. Marraskuussa 1991 devalvoitiin, ja Viinaseen ennennäkemättömän arvostelu- ja viharyöpyn. Näin ulkomaisten lainojen arvo lainanottajille dramaattisesti kasvoi ja monien (PK-)yrittäjien ja yksityisten toimeentulo ja elämä kriisiytyivät. Monessa suhteessa aiemmin siunauksellinen neuvostokauppakin romahti ja kansainvälisen kaupan 'mykät pakot' (Marx) heijastuivat meille vahvasti myös idästä käsin. Se lisäsi 1990-luvun laman surullisia kehiä. Pohjoimaissa lamavertailussa nimenomaan idänkaupan romahdus ja nopea työttömyyden kasvu (verotulojen vähentyminen ja työttömyysturvan kustannusten moninkertaistuminen) sysäsivät Suomen talouden lopullisesti pankki- ja valuuttakriisiin ja lamaan. Luottotappiot, konkurssit ja pankkikriisi ryöpsähtivät lopullisesti kriisiinä.

Säädelyillä markkinoilla pankit olivat olleet eräänlaisia julkisia liikelaitoksia. Vapautuminen merkitsi ns. kasinotalouden kasvua, roolia arvopaperimarkkinoilla ja sijoittamisessa. Otettiin rohkeita riskejä vanhan maailman (pankki)lainsäädännöllä. Aluksi luotonotto, sijoittaminen ja kansainvälistyminen olivat voitokkaita. Pankkiirit, kasino- ja juppipelurit olivat paheksunnan lisäksi myönteisiä ihanteita monille. Pian rahoitusinstituutit kuitenkin haalivat itselleen firmoja, ryhtyivät nurkanvaltauksiin ja resursoivat osakekauppoja. Rahan markkinointi johti kiihtyvästi luottokannan kasvuun. Muutamia talousgurua varoittivat asiasta, esimerkiksi rahamaailman traditionalisti ylipormestari Raimo Ilaskivi. Valvovat ja varoitukset kuitenkin torjuttiin ylimielisesti. Pankkien luottokannan kasvu ja pörssikurssit heikkenivät rajusti 1990-91. Säästöpankkien Keskus-Osake-Pankki (SKOP) menetti maksukykynsä ja se otettiin syyskuussa 1991 Suomen pankin hallintaan. Myös STS-pankki, mutta säästöpankkiryhmän lisäksi monessa suhteessa myös SYP ja KOP joutuivat laman syövereihin. Tämä oli kuitenkin vain varoitus. Vuosina 1992 ja 1993 konkurssien, pörssilaskun, kiinteistöjen arvonalaskun ja korkokorotuksen heikkenemisen jälkeiset pankkien luottotappiot olivat kymmeniä miljardeja. Suomen Pankki takasi SKOP:n vastuut ja eduskunta antoi (1992) ”rauhottavan” lupauksen rajoittamattomasta takauksesta pankeille. (Kiander-Vartia 1998 ja Kiander 2001.)

Suomen Pankin kautta vastuut pankkikriisistä ajautuivat eduskunnalle, joka perusti sittemmin vakuusrahaston, mikä otti pankkituen ja säästöpankkiryhmän hoitoonsa. Keskeisten talouspoliittisten päättäjien ja valmistelevan managerikunnan lisäksi eduskunnan suuri ”Säästöpankkipuolue” sidoksineen oli huomattava syyppää aggressiivisen säästöpankkiryhmän erityisen syvään kriisiin. Viimeksi mainittujen pankkien totaalinen haltuunoton lisäksi pankkitukea jaettiin muille pankeille lainamuotoisena pääomatukena sekä eräänlaisena piilotukena silloin, kun säästöpankeista muokattu Suomen Säästöpankki (SSP) jouduttiin pilkkomaan ja myytiin muille rahoituslaitoksille. Pankit vastaanottivat tuen, mutta ne eivät armahtaneet velallisiaan. Aggressiivinen – mutta monessa suhteessa perusteltu – keskustelu oikeudenmukaisuudesta ryöpsähti esiin. Pankkien pelastusoperaatiolla ei kuitenkaan ollut talousrealistien mukaan vaihtoehtoa; Ruotsissa ja Norjassa ei meitä vaatimattomammakaan pankkikriisin oloissa voitu muuta kuin nostaa pankit suosta julkisilla tuilla ja vakuuksilla. Yksityisiä kuluttajia ja lainanottajia ei 1990-luvun lamasta voi kylläkään syyttää, vaikka näin yleisesti tehtiin laman jälkiviisauksissa. He ovat joutuneet maksamaan kaikki lainansa takaisin tai ajautuneet kohtalokkaihin konkurssiin; toisin oli tilanne esimerkiksi säästöpankkisektorilla, jotka oli nostettava lamasta suoralla julkisella laina- ja veronmaksajatuella. (Kiander-Vartia 1998 ja Kiander 2001.)

Laman jälkeen ihmeellinen kasvu, missä omaksutaan epätasa-arvo uutena välttämättömyytenä

Lama aktualisoi ja monessa suhteessa vahvisti varsinkin monien sosiaalipoliittisten rakenteellisten ongelmien luonnetta maassa. Bkt laski kolmena laman vuotena. Lamassa pelkkä hyvinvointisysteemin ylläpito – erityisesti toimeentulotuki (650 000 asiakasta vuodessa vielä 1996-tilanteen mukaan) ja työttömyyskorvaukset (yli 600 000 työtöntä vuoden 1993 aikana) - kasvattivat julkisen kulutuksen bkt-osuutta kansantuotteesta, jonka reaaliarvo laski näinä muutamina vuosina. Taloudellista lamaa (tuotannon aleneminen, hyvinvointivaltion rahoitusyskät) ja työmarkkinoiden lamaa seurasi monessa suhteessa ilkeä sosiaalipoliittinen lamasuhdanne – elimellinen osa julkisen sektorin ja erityisesti köyhien kuntien ongelmia. Työttömyys kasvoi ja pitkittyi talouslaman jälkeisiin aikoihin ja työvoimapolitiikka muokkaantui uusiksi – vuosituhannen vaihteeseen saakka meillä oli vuosittain 100 000 yli vuoden työttömänä ollutta. Sille oli ominaista sosiaaliturvan supistaminen ja leikkaukset, syrjäytyminen ja toimeentulovaikeuksien kasautuminen. (Lehtonen 2000.) Vaikka talouskasvu nopeasti muutti kansalaisten enemmistön ja vallankin suurituloisten olosuhteita paremmaksi seitsemän seuraavan merkittävän taloudellisen kasvun vuosina vuoden 1993 lopulta lähtien, niin ”sosiaalipoliittisen tuen tarve ei 1990-luvulla vähentynyt, mutta etuuksien reaalin tai ainakin suhteellinen taso (joissakin tapauksissa jopa nimellinenkin taso) pääsääntöisesti aleni sosiaaliturvaan kohdistettujen leikkauksien seurauksena” (Kiander 2001, 83 – mukaan, missä viite: Lehtonen ja Aho 2000).

Vaikka 1990-luvun sosiaalipoliittiset uudistukset eivät liberaalin maailman tavoin rikkoneet tulonsiirto- ja sosiaalilainsäädännön kokonaisrakennetta, jotkut uudistukset laajensivat ja jotkut supistivat sosiaalisten tukien saajien piiriä ja lama tavallaan sai tulonjakosysteemin koneen lämpimäksi, erot yhteiskuntaryhmien välillä suurenlivat, epätasa-arvoindeksit alkoivat vinkua. Työttömyys ja köyhyysluvat eivät suinkaan palautuneet lamaa edeltävälle tasolle talouden kasvun tahtiin 2000-luvulle tultaessa. Nyt oli pakko myöntää, että yhteiskunnassa oli merkittävä syrjäytyneiden joukko. Kannustava talous- ja sosiaalipolitiikka yhdessä jatkuvan ”löysät pois” –säästölinjan kanssa – oloissa, joissa julkisen kasvun

politiikan paluu varustettiin aina kysymysmerkillä - suuntasivat resurssiallokaatiot aktiivisille työtä tekeville ryhmille. 2000-luvun aikana nimenomaan pääoma- ja sijoitustulojen ja kannustavien (johtotason) palkkioiden yleistymisen vielä drastisesti kasvatti varallisuus- ja tuloeroja (esim. juuri suurimmin ja heikoimmin ansaitsevien ryhmien välillä). (Kiander-Vartia 1998 ja Kiander 2001.) Raija Julkunen (2001) puhuikin siirtymisestä ”jälkiekspansiiviseen sosiaalipolitiikan aikaan”.

Julkunen esittää vakuuttavia faktoja yhteiskunnan eriarvoistumisesta ja pohtii samalla sitä, kuinka tulojen joustosta ja epätasa-arvoisuudesta on hiljalleen muodostunut vallitsevan talous- ja sosiaalipolitiikan osatekijä, välttämättömyys: ”Ensin, erityisesti 1960-luvun lopussa ja 1970-luvun alussa, supistuivat myös tuotannon tekijätulojen eli ansaittujen tulot erot. Näiden erojen supistuminen loppui jo 1980-luvulle tultaessa, ja tuotannon tekijätulojen erot kääntyivät kasvuun. Sen jälkeen tasoittuminen jäi yhä enemmän verotuksen ja sosiaaliturvan varaan. Verotuksen tasoittava vaikutus taittui 1980-luvun lopussa, sosiaalisten tulonsiirtojen laman jälkeen. Myös hyvinvointipalveluilla on ollut tärkeä rooli tasa-arvoisuuden tuottajana, vaikka niiden tasoittava vaikutus ei näykään tulojaossa. Sen sijaan ilmaiset tai subventoidut palvelut vähentävät elämisen tuloriippuvuutta. /// Käänteinen tasa-arvoistuvasta suunnasta eriarvoistuvaan alkoi Suomessa hiipien 1980- ja 1990-luvun vaihteessa, jolloin ylimmän desiilin (kymmenyksen) osuus kaikista tuloista kääntyi kasvuun. Suuremmissa mitassa ja useampien mittareiden valossa eriarvoistuminen alkoi 1990-luvun puolivälissä, jolloin sekä tuloeriarvoisuus että tuloköyhyys lähtivät kasvuun. Tulonjaon rakenteen eli desiilien tulo-osuuksien ja desiilien käytettävissä olevien reaalityulojen valossa merkittävin suunta on ollut tulohaitarin ylä- ja alareunan erkaantuminen, ennen muuta kapean huipun irtiotto, kun siinä välillä tulonjakauma on pysynyt suhteellisen stabiilina. Vuosina 1990–2002 kaikkien tulonsaajien reaalisesti käytettävissä olevat tulot kasvoivat 19,29 %. Alimmassa desiilissä kasvu oli 1,09 prosenttia, ylimmässä 44,09 prosenttia ja ylimmässä yhdessä prosentissa 121,90 prosenttia.” (Julkunen 2007, 2)

Tulonjakoon (60 %:n rajaan) perustuva köyhyys ei paradoksaalisesti yleistynyt laman aikana (1991-93), vaan laman jälkeisen voimakkaan kasvun aikana (lähde; Julkunen 2006, 4):

1966	1981	1987	1995	2003
18%	11%	8%	7%	11%

2000-luvun arvioiden mukaan suomalaisen ja yhtä lailla ruotsalaisen yhteiskunnan epätasa-arvoistuminen on ollut maailman huippuluokkaa (myös pääomatulojen kasvun takia), vaikka maita voidaankin pitää edelleen pohjoismaisena tasa-arvoajattelun mallimaina. Vuoden 1995 jälkeen Euroopan unionin köyhyysrajan alla elävien kansalaisten määrä Suomessa (2008) on kaksinkertaistunut aina reippaasti yli 700 000 suomalaiseen. Tuhannella eurolla tai sen alittavalla tulomäärällä selviävät suomalaiset ovat ennen muuta eläkeläisiä.

Lehtosen ja Ahon vakuuttavan arvion (2000) mukaan sairaat, työttömät, eläkeläiset, lapsiperheet, nuoret ja köyhät olivat tulonsiirtopolitiikan suurimmat uhrit. Myös muut kuin juustohöylän kaltaiset tulonjakovälineet olivat siis suosiossa. Käytössä oli jopa etuuksien kattavuuksien radikaaleja supistuksia tai poistoja. Työttömyysturvan heikentämisen (indeksikorotuksista tinkiminen ja ehtojen kiristys) rinnalla on mainittava erityisesti kuntien rahoitusuudistus – minkä mukaan valtio ei enää korvamerkinnyt tukiaan – ja tähän liittyen kuntien valtionapujen (taso)leikkaus ja indeksikorotuksista luopuminen. Ruotsin lamantorjunnassa ja sosiaalipolitiikassa ei omaksuttu yhtä lailla säästöpolitiikan imperatiiveja, van tilaa jäi luottoelvytykselle, henkilöstöpolitiikalle ja tulonsiirroille.

Suomessa korostettiin monien aikalaispoliitikkojen ja -arvioijatutkijoiden suunnasta, miten keskeiset toimeentuloturvan ja tulonsiirtojen järjestelmät kyettiin rakenteina säilyttämään ja niiden peitossa ja tasossa tapahtui itse asiassa ristiriitaisia muutoksia. Tilannetta pidettiin siis dramaattisesti toisena kuin Thatcherin, Majorin ja Blairin Britanniassa. Samoin opittiin korostamaan varsinkin kunnallistalouden tasolla lama- ja työttömyystalouden kehällisiä ja kohtalonomaisia vaikutuksia. Oli elettävä ”jää hatussa” ja ”löysät pois” -ideologian läpiajo oli dramaattinen muutos julkisessa politiikassa. Väestön köyhtyminen johti kulutuksen vähenemiseen ja työttömyyden kasvuun sekä yhtä lailla sosiaalimenojen kasvuun ja verotulojen supistumiseen. Näin aktualisoitui sosiaalimenojen rahoitusongelma, tarve lisätä julkista velkaa ja sen hoitomenot kasvoivat. Näin tulivat tarpeelliseksi veronkorotukset ja tulonsiirtojen karsinta...ja vallankin köyhien kuntien väestöryhmien köyhtymisen kierre oli valmis. (Helin & Karisto 1994, 35.)

Seitsemän lihavaa kasvun vuotta ja vastuuttava 'kolmas linja'

Vaikka kotimainen kysyntä velka- ja kotitalousongelmista johtuen pysyi vuosituhannen vaihteeseen saakka lamaa edeltävällä tasolla talouskasvu lähti meillä nousuun jo vuoden 1993 lopulla. Talousrealistit ovat pitkään pohtineet, oliko markkinalama ja pörssin avaaminen ulkomaisille sijoittajille (1993) yhdessä paradoksaalisen heikon markan ja devalvaation kanssa

tervehdyttäneet kilpailukykyämme niin, että nyt saatettiin nousta pystyyn ja kasvuun uusin yrittäjäyyslaaduin ja -asein (Kiander 2001, 45-60)? Tunnetusti schumpeterilaisen lamakäsityksen mukaan uudet innovaatiot ja yritykset nousevat kriisin tuhkasta (creative destruction). Kansantalouden orgaanisessa – vahvan keskinäisriippuvuuden - kokonaisuudessa vanhat talous- ja valtarakenteet korvautuvat uudella valtakulttuurilla ja -jaolla. Schumpeterin (1950) modernin klassinen ajatus 'luovasta tuhosta' tarkoittaa 2000-luvun taitteen maisemissa jonkinlaista puhdistavaa (kriisi- tai katastrofi)kokemusta tuotannossa ja yhteiskunnassa ja nopeaa siirtymismahdollisuutta tietoyhteiskuntaan ja –talouteen. Suomalaisen laman onnellinen tulkinta – lamanjälkeinen nopea paluu ainakin talouden kasvu-uralle - perustuu tähän metaforiseen tulkintaan. Myös Euroopan Unionin Lissabonin sopimuksen ja sen ”maailman dynaamisimman talousalueen” kehittämisidean taustalla on luettu vastaavaa teoriaa. Mallia on usein myös kritisoitu siitä, että se tarkastelee yhteiskuntaa yrittäjien, teknologian ja markkinoiden perspektiivistä eikä huomioi talouden ja politiikan kohtalonyhteyksiä ja yhteiskunnallisesti dialogisia innovaatioita tai esimerkiksi murrosvaiheiden rankkoja kustannuksia (työttömyys, asuminen ja pääomamarkkinoiden konkurssi- ja muut vastuut) ja niiden vaihtoehtoisia vastuunkantajia (markkinavoimat, julkinen vai kansalaiset/kotitaloudet?).

Varsinkaan Suomessa ei voikaan drastisten politiikan ja talouden rakenteiden ja kytkösten muutoksen keskellä puhua vain suhdannelamasta ja –noususta. Kokonaistuotanto lähti nousuun vahvan viennin kasvun myötä. Vientirytykset alkoivat nopeasti kannattaa. ”*Nopean talouskasvu aikana – seitsemän lihavan vuoden myötä*” (Kiander 2001, 62) aikajaksolla 1994-2000 oli tuotannon kasvuvauhti lähes viisi prosenttia vuodessa. Vienti kasvoi koko vuosikymmenen kymmenen prosentin vuosivauhdilla. Kansainvälisestäkin ihmetellyn nousun kaudella yritykset maksoivat ulkomaiset velkansa ja alkoivat sijoittaa rahaa ja kiinteää pääomaa ulkomaille. Kansainvälistyminen kiihtyi myös suomalaisvoimin: vuonna 1975 muutama sata suomalaisista teollisista työpaikoista oli ollut ulkomaille – nyttemmin (2006) yli kolmannes härmäläisfirmojen työpaikoista on kotimaan ulkopuolella. 1990-luvun alussa viennin osuus oli taloudesta viidennes – vuosituhannen vaihteessa kaksi viidennestä. Avoimuus ja kansainvälisyys merkitsivät myös sitä, että viennin ja teollisuuden

rakennemuutos toteutui nopeasti. Kasvu metallissa ja elektroniikassa sekä erityisesti ”Nokian ihme” ilmaisivat tätä.

Ahon hallitus (1991-1995) reagoi vahvasti lamatalouteen suojaen teollisuutta, rahataloutta ja toteuttamalla julkisen sektorin ”löysät pois” –säästöohjelmaa. Aktiivisesta elvytyksestä ei uskallettu edes puhua. Rahoituskriisin välttämättömyyksiä ohella se nojasi hyvinvointivaltiokritiikkiin ja julkisen talouden rajoihin. Asetelma ja ajatus hyvinvointipolitiikan legitimitetistä murtumisesta kostautuivat vaaleissa. Seuraaviksi kahdeksaksi vuodeksi maahan muodostuikin Lipposen johtama sateenkaarihallitus, josta keskusta oli poissa. Kianderin (2001, 106) mukaan Lipposen esikunnan strategiana oli eurooppalaistumisen ja kilpailukykyyn yleisperiaatteiden rinnalla nimenomaan ajatus työkeskeisestä sosiaalipolitiikasta - ”työllisyyden parantaminen ja hyvinvointivaltion uudistaminen ja julkisen talouden tasapainottaminen työllisyystavoitetta edistävällä tavalla. /// Sosiaalipolitiikassa muutos merkitsi siirtymää pois passiivisesta eli ansioista riippumattomasta perusturvasta kohti ansiosidonnaista turvaa ja julkisten palveluiden kehittämistä”. Uuden presidentin Martti Ahtisaaren (1994-2000) työttömyyden puolittamisen valtiokomitea-ajattelu (1994) oli samanhenkinen linjaus. Kiander ei emmikään liittäessään Lipposen julkisen sektorin kasvua rajoittavan, työttömyysturvan ja toimeentuloturvan kannustavuus- ja aktivointipuolen kehittämissuunnan ja talouspolitiikalle alisteisen sosiaalipolitiikan konseptin sosiologi Anthony Giddensin ja pääministeri Tony Blairin yhteiseen (yöllisen opintokerhon) ’kolmannen tien sosiaalipolitiikan’ linjaukseen. Myös siinä korostetaan vastuullisen kansainvälisen kapitalismin kehyksiä, ympäristö- ja tasa-arvopolitiikkaa sekä kansalaisyhteiskunnan ja yksilöllisten valintojen ja vastuiden uutta merkitystä kannustavuusreformin lisäksi (Giddens 1999; ks. suomalaiskritiikistä Tuomioja 2001).

Globaali kilpailutalous ja sen ehtoja koordinoiva kilpailuvaltio ilmestyvät

1990-luvun suuren murroksen merkityksiä analysoidessa on kuitenkin pysähdyttävä tarkemmin kansainvälisen kilpailuehtojen ja -ideologian sekä -yhteiskunnan muutoksiin 1970-luvulta eteenpäin. Myös Lipposen sateenkaarihallitusta on tarkasteltava tässä kontekstissa. Taustalla (Heiskala 2006) on globaalin taloudellisen rakenteen ja pelin uusjako – sen uudet globaalit kortit ja ehdot. Tutkijat puhuvatkin usein kolmannelta teollisesta vallankumouksesta tai toisen globalisaatioaallon (ensimmäinen oli sata vuotta sitten) siunauksellisista vaikutuksista tai ongelmista. Hämäläisen ja Heiskalan (2004) mukaan on ainakin nostettava esiin taloudellis-teknologinen toimintaympäristön laadulliset muutokset:

- * tuotantopanoksissa siirtymä aineettomiin panoksiin
- * tietoteknologian kehitys ja leviäminen
- * verkosto-organisaatioiden leviäminen
- * tuotemerkkinoiden kilpailun ja laadun korostuminen
- * tuotannon, liiketoiminnan ja verkostojen kansainvälistyminen
- * institutionaalisen regulaation muutospainet (Suomi muokkaantui yhdeksi liberaalimmaisista finanssipolitiikan OECD-maaksi 1980-2000)
- * julkisen vallan rooli kilpailukykyyn ja kasvun edistämässä

Yhdysvalloista ja Briteistä meillekin ryöpsähtänyt (1980-) globaalitalouden sääntelyjärjestelmän muutos ja siihen liittynyt kolmas teollinen vallankumous veivät sekä julkisessa että yksityisessä yhteiskuntataloudessa tilanteeseen, jossa yleisesti alettiin kaivata

innovaatioita. Globaalissa menossa tuli pysyä mukana ja kansainvälisesti keksinnöt ja sitä tukeva infrastruktuuri koulutuksineen, tieteineen ja asenteineen olivat avainasemassa. Talouden välttämättömyysretoriikka ja imperatiivit tulivat tätä kautta huikein tavoin mukaan päivänpolitiikkaan. Yritykset keskittyivät entistä tiukemmin ydin(osaamis)toimialoille ja tuotteisiin, jotta saattoivat realistisesti tavoitella kansainvälisiä markkinajohtajuuksia tai globaalien taloudellisten reaalipelurin asemia. Kustannustehokkuus nousi samalla globaalille tasolle: omistajuus muodostuu keskeiseksi organisoivaksi voimaksi; tuotto-odotukset ja pörssiaktiviteetit sekä toimintojen maantieteellinen hajautusmahdollisuus korostuvat. Erityisen fleksiibelit ja uudella tavalla globaalien anarkistiset olivat pörssimarkkinat, jossa useat toimijat eivät kannu yhteiskunta- tai omistajavastuita. (Esim. Heiskala 2006 kirjallisuusyhteenveto.)

Castells (2000) puhuu omassa luovan talouden viitekehyksessään 'kehitysvaltiosta' (Developmental State), joka monipuolisesti tukee alueensa pääomia globaaliksi muokkaantuneessa kilpailussa. Valtio maksimoi erilaisten resurssien virtaamisen omaan yhteiskuntaansa. Bob Jessopilla (2000) keynesläinen malli korvautuu Schumpeterin 'kilpailuvaltion' (Workfare Postnational Regime, ks. kuvio I). Kun siirrytään suunnittelutaloudesta kilpailukyky-yhteiskuntaan nimenomaan aktiivinen työkyky nousee avainasemaan sekä sen 'tuotannon' sekä aktiivisen ja innovatiivisen laadun takaaminen. Yhteiskunta ja talous eivät myöhäismodernilla tavalla hajaudu, mutta merkillepantavaa on nimenomaan valtion roolin muutos keskeisestä funktionaalisesta asemasta ja universaalien oikeuksien luojasta jonkinlaiseksi kokonaiskasvua takaavaksi taustahahmoksi. Valtiosta tulee enemmän koordinoija ja tehokkaan toiminnan takuumies tai joustava takuunainen. Ideaalitasolla talouden, kumppanuuden ja hallinnan itseorganisoituvat toimijuudet ja verkostot kantavat entistä enemmän vastuuta myös talouden ja valtion toiminnan tuottamista ongelmista.

KUVIO I: Keynesiläinen kansallinen hyvinvointivaltio ja Schumpeterin ideoiden mukainen kilpailuvaltio²

	Hyvinvointiin suuntautunut Kansallinen keynesiläinen hyvinvointivaltio	Työkykyyn suuntautunut schumpeteriläinen kilpailuvaltio
Talouspoliittiset erityispiirteet	Täystyöllisyys, (varsinkin kotimaisen kulutus-) kysynnän säätely, suhdannepolitiikka, infrastruktuurin tarjoaminen massatuotannolle ja –kulutukselle	Keskittyy innovaatioihin ja kilpailukykyyn avoimissa talouksissa painottaen kysynnän säätelyn sijasta etenevästi tukirakenteiden tarjontaa edistääkseen tietoon perustuvaa taloutta
Sosiaalipolitiikan erityispiirteet	Kollektiiviset neuvottelut ja valtio auttavat massakulutuksen normien yleistämistä. Hyvinvointioikeuksien laajentaminen.	Alistaa sosiaalipolitiikan laajennetulle käsitykselle talouspolitiikasta; hyvinvointioikeuksien karsinta ja 'kannustava sosiaalipolitiikka'.
Ensisijainen toimintakenttä	Kansallisen mittakaavan suhteellinen ensisijaisuus talous- ja sosiaalipolitiikassa sekä keskusvallan että alueellinen yhteistyö.	Mittakaavan suhteellistuminen kansallisen mittakaavan kustannuksella. Kilpailua uuden ensisijaisen mittakaavan muodostamisessa, mutta kansallisvaltioilla edelleen tärkeä rooli toimintojen koordinoinnissa.
Ensisijainen tapa kompensoida markkinoiden tuottamia ongelmia	Markkinat ja valtio muodostavat 'sekatalouden'. Valtion odotetaan kompensoivan markkinoiden tuottamat ongelmat	Itseorganisoituvan hallinnan osuus kasvaa sekä markkinoiden että valtion tuottamien ongelmien korjaamisessa. Vastaavasti valtion rooli painottuu yhä enemmän toimintojen koordinointiin niiden suorittamisen sijasta.

Hallinnoidussa markkinakapitalismissa 'valtio edistää kilpailukykyä enemmän kuin rajoittaa sitä' (Raimo Väyrynen)

Raimo Väyrynen korostaa monessa suunnassa noteeratussa SITRA-raportissaan suomalaisen poliittisen tasapainon hengessä, kuinka kustannustehokas taloudellisuus heijastuu myös julkisen sektorin toiminnassa markkinoilla, kuinka juuri "... parhaimmillaan globalisaation luoma ulkoinen todellisuus auttaa kiteyttämään yhteiskuntapoliittisia toimintaohjelmia ja niiden taustalla olevaa ajattelua. Ohjelmat eivät sinänsä ratkaise ongelmia, mutta ne kartoittavat tavoitteita ja keinoja. Useimmat suomalaisen tietoyhteiskunnan kehittämisen strategiset linjaukset sopivat myös pohjaksi globalisaation haasteeseen vastaavalle yhteiskuntapoliittisille linjanvedoille. Tämä haaste teroittaa mieliin sitä, ettei yhteiskunta voi ensi vuosikymmenellä jatkaa toimintaansa entisellään, vaan sen instituutioiden tulee muuttua joustavammiksi ja tehokkaammiksi, kansalaisten on kehitettävä jatkuvasti omaa osaamistaan, heidän osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiaan on parannettava ja yritysten on kehitettävä

² Jessopin (2002) inspiroima luokittelu – (käännös)sovelluksesta, ks. tarkemmin Heiskala 2006, 23-26.

sisäisiä ja ulkoisia hallintajärjestelmiään. Avoimessa taloudessa markkinoiden, kilpailun ja yksilöllisyyden merkitys kasvaa. /// Muutoksen seurauksena talouden kasvuvauhti todennäköisesti nopeutuu, innovaatioiden tuotanto ja leviäminen tehostuvat sekä kansainvälinen vuorovaikutus lisääntyy, halpenee ja monipuolistuu. Toisaalta talouden haavoittuvuus kasvaa sekä sosiaalisen eriarvoisuuden ja syrjäytymisen riskit lisääntyvät. Yhteiskunnasta irtautuneet markkinat luovat epävakautta ja katkeruutta. Siksi yhteiskuntapolitiikan tulee taata maalle sisäinen ja ulkoinen vakaus: ilman riittävää turvallisuutta ei ole kestävää muutosta. Tämän muutoksen on myös säilytettävä kansalaisten demokraattiset vaikutusmahdollisuudet, joiden avulla vältetään maailman joutuminen yhtiöiden valtaan. /// Erityisen tärkeää globaalissa maailmassa on vahvistaa kansalaisyhteiskuntaa ja sen luomaa sosiaalista pääomaa, joka perustuu monipuoliseen keskinäiseen vuorovaikutukseen ja luottamukseen. Yhteiskunnan tulee kyetä sopimaan sisäisistä pelisäännöistään. Niihin kuuluu kulttuurisen moninaisuuden ja suvaitsevaisuuden hyväksyminen. Toimiva kansalaisyhteiskunta pienentää vuorovaikutuksen kustannuksia ja mahdollistaa uudistusten leviämisen. Uudistukset ovat yleensä nopeampia tällaisissa keskeisesti sijaitsevilla, verkostoituneilla yhteisöissä. Niiden luomiseksi tarvitaan uudenlaista koulutus-, alue- ja elinkeinopolitiikkaa, institutionaalisia uudistuksia ja kansalaisten aktivointia. /// Konkreettisesti ajatellen nopeasti kansainvälistyvässä Suomessa päähuomio on kohdistettava valtion rooliin, osaamiseen, työelämän instituutioihin ja alueelliseen kehitykseen. Valtion jatkuva merkitys globaalissa maailmassa on syytä tunnustaa, erityisesti kollektiivisten palveluiden, toimintasääntöjen ja turvallisuuden tuottajana. Valtio ei voi ohjata taloutta, mutta sillä on legitiimi asema toimijana markkinoilla, aina strategiseen omistajuuteen asti. Valtion täydellinen vetäytyminen markkinoilta on yhtä epätoivottavaa kuin sen dominoiva asema voimavarojen luojana ja jakajana. ///...valtion edustama suvereenisuus on globalisaatiotaloudessa edelleen vahva voima ja siltä odotetaan jatkuvaa panosta muun muassa hyvinvoinnin ylläpitämiseksi ja koulutuksen edistämiseksi...Valtion tehtävät ovat kuitenkin yhä enemmän kilpailukykyä ja yleensä taloudellista toimintaa edistäviä pikemminkin kuin sitä rajoittavia” (Väyrynen 1999, 39-40).

Suunnittelutalous viittaa meillä jonkinlaiseen erityiseen pohjoiseen valtio- ja hallinnoidun kapitalismin historialliseen muotoon: pieni ja myöhään itsenäistynyt, Neuvostoliiton varjossa elänyt, siellä sitkeästi pelitilaa etsinyt sekä vitkaan palveluteolliseksi muokkaantunut - mutta metsäbisneksen varassa avoin talous ja yhteiskunta - missä valtio innovoi, hallinnoi ja rajoittaa taloutta. Valtiokapitalismin hylkääminen 1980-luvun puolivälin jälkeen merkitsee eräänlaista kapitalismin kypsymistä tai vapautumista – siirtymistä hallinnoidun ja valtiollisen kapitalismin sekamuodosta kohti markkina- ja hallinnoitua kapitalismia – tietenkin erityisin historiallisin muodoin (Kuvio II; Schmidt 2002, erit. 2001-6, kuvion sovelluksesta ks. Heiskala 2006, 26).

Kuvio II: Kolme kapitalismin mallia Schmidtin mukaan

	Markkina- kapitalismi (USA, UK)	Hallinnoitu kapitalismi (Saksa, Hollanti, Ruotsi)	Valtiokapitalismi (Ranska, Italia)
Liiketoiminta- suhteet (=LTS)	Markkinaohjautuvat	Markkinoiden ulko- puolelta hallinnoidut	Valtion organisoimat
Yritysten väliset LTS	Yksilölliset, kilpailu- liset, sopimukselliset	Molemminpuolisesti pakottavat, verkostoi- hin perustuvat	Valtion välittämät, Kilpailulliset
LTS rahoittajiin	Etäiset	Läheiset	Valtion välittämät
LTS:n investointimalli	Lyhyen aikavälin näkökulma	Pitkän aikavälin näkökulma	Keskipitkän aikavälin näkökulma
Suhde julkiseen Valtaan	'Käsivarren mitan etäisyys'	Neuvottelu	Valtion ohjaama
Valtion luonne	'Liberaali' välitys- tuomari	'Mahdollistava' Tukija	'Interventionistinen' Ohjaaja
Työelämäsuhteet	Kamppailulliset	Yhteistoiminnalliset	Kamppailulliset
Palkkaneuvottelut työelämässä	Markkinapohjaiset	Koordinoidut	Valtion kontrolloimat
Valtion rooli työelä- män säätelijänä	Sivustakatsoja	Tasavertainen toimija tai sivustakatsoja	Valtio säättää

Talouspoliittisten mallien mukainen jäsenyys ja uusi globaali riskihallinta

Pekka Kosonen (erit. 1987 ja 1998) on pitkään ja dokumentoidusti pohtinut suomalaisen talous-poliittisen mallin muokkaantumista ja sen institutionaalista paikkaa. Työ on limittynyt muiden pohjoisten mallien (opettavan historialliseen) vertailuun ja marxilainen viitekehys on vaihtunut poliittis-institutionaaliseen suuntaan, ranskalaisteoreetikoista inspiroituneeseen sääntelyteoriaan. Sosiaali-, talous- ja työmarkkinapolitiikan tulevat tarkastelun fokukseen. Hän ottaakin esimerkiksi Schmidtiin verrattuna enemmän huomioon kansainvälisen politiikan ja talouden merkityksen suomalaiseen talouteen, sen rakenteeseen sekä tuotannollisiin ryhmiin ja luokkamobilisaatioon. Näin ”talous-, työllisyys-, koulutus- ja sosiaalipolitiikka sekä kestävä kehitys ja tietoyhteiskunta ja niihin liittyvät toimenpiteet ja ratkaisut” voidaan Saaren (2005, 73) mukaan liittää kansainvälisten ja sosiaalis-taloudellisten (rakenne- ja intressi-) muutosten rinnalle mallia muokkaavaksi tekijäksi.

Luokkapohjaiset intressit ja kompromissit voivatkin avata tietä eräänlaisille historiallisille hegemonisille kompromisseille (alun perin Antonio Gramscin käsite), joissa luodaan talous- ja sosiaalipoliittisia malleja. Juuri kaupaltaan avointen pikkuvaltioiden sosiaali-, talous- ja koulutuspolitiikka on poliittisten toimenpidekokonaisuuksien alue, missä Kosonen näkee huomattavia eroja kunkin maan palkkatyöntekijöiden vahvuuden ja hajautumisen tai agraarituotannon volyymin suhteen. Myös historialliset taloudellisten eliittisektorien blokit, poliittiset opit ja liittoumat heijastuvat ainakin kasvu- ja tulonjako-oppien toteutustahtiin

myös pienissä poliittis-taloudellisissa järjestelmissä. Juho Saari (2005, 72-76) on muokannut pedagogisesti oivallisen kuvion Kososen (1987 ja 1998) kansallisen mallin kehityksestä:

Kuvio III: Suomen taloudellis-poliittiset mallit 1980-luvulta 2000-luvulle (Juho Saaren sovellus Pekka Kososen pohjoismaisten mallien vertailusta)

	1980-luku	1990-luku	2000-luvun alku
Kansainvälinen politiikka	Kaksinapainen maailma – NL:on ja USA:n kilpailu lukuisilla foorumeilla. Suomen puolueettomuus kytkettynä NL:n kanssa tehtyyn ystävyys- ja yhteistyösopimukseen.	Kaksinapaisen järjestelmän murros. NL:n ja sosialistisen talousjärjestelmän romahdus. Suomen nopea sitoutuminen Euroopan unioniin ja irtautuminen aikaisemmista turvallisuusjärjestelyistä.	Yhdysvaltojen sotilaallinen hegemonia; Suomi sitoutunut Euroopan unioniin. Yhteiset europallaiset linjaukset, jotka tähtäävät Euroopan talouskasvun nopeuttamiseen. Kiinan ja Venäjän vahvistuminen.
Maailman-Talous	Säännelty kauppa, joskin alentuvat tariffit (tuontikaupan esteet). Metall- ja tekstiiliteollisuuden vahva riippuvuus NL:sta; paperiteollisuuden riippuvuus suurista teollisuusmaista.	Raha- ja tavaramarkkinoiden sääntelyn purkautuminen anglosaksisista maista alkaen; NL:on romahdus; Euroopan sisämarkkinoiden muotoutuminen ja toimeenpano. Usko tietotalouden rooliin.	Globalisaation nopea eteneminen erityisesti Kiinan ja Intian kaupan seurauksena. Pitkälti sääntelemättömät raha- ja tavaramarkkinat; sopeutuminen laajentuneeseen EU:in. Venäjän vahvistuminen kauppakumppanina.
Luokkamobilisaatio	Kokoomuksen suhteellinen nousu ja muuttuminen hyväksyttäväksi koalitie-osapuoleksi. Vakiintunut korporatiivinen järjestelmä, jossa työntekijät tekevät aloitteet.	Porvarihallituksen valtakausi yhdistettynä työmarkkinamallin muutokseen; työnantajien aloitteet politiikan lähtökohdaksi. Loppujaksolla laajapohjaiset vasemmisto-oikeistohallitukset.	Järjestymisasteiden lasku. Poliittikan painopisteen siirtyminen tuotannollisista ryhmistä kuluttajiin ja heidän valintoihinsa. Työmarkkinapolitiikan uudelleenorganisointi.
Tuotannolliset ryhmät	Toimihenkilöiden suhteellisen aseman vahvistuminen työntekijöiden ja maanviljelijöiden kustannuksella.	Alempien toimihenkilöiden muodostaman järjestökentän murros. Julkisen sektorin aseman heikentyminen. Maanviljelijöiden aseman jyrkähkö vähentyminen.	Avainryhmien asema korostunut. Kasvu palvelualoilla; teollisuuden ja julkisen sektorin rakennemuutos. Maatalouden vähentyminen ja vakiintuminen.
Talouden rakenne	Julkisen sektorin nopea kasvu; palvelujen laajentuminen; teollisuuden keskittyminen avainaloille, metalliin ja puuhun.	Kuntasektorin kasvu pysähtyy ja valtiosektori alkaa supistua. Kasvu yksityisiin palveluihin ja informaatioalaan. Yksityisen sektorin monipuolistuminen sekä nopea rakennemuutos muun muassa pankeissa.	Painopiste palveluissa. Kuntasektorin suhteellinen koko kasvanut. Valtionhallintoa kevennetään. Kuntayhteistyötä ja -liitoksia mobilisoidaan. Työmarkkinoita varjostaa väestön ikääntyminen. Eläkeikäkustelu jännittyy.

Kansainvälisen talouden ja politiikan kehityksessä on 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen puolivälin jälkeen huomattavissa drastinen uudenlainen globaaliriskitilanne ja sen mukainen tietoisuuden kasvu. Kyse on tietenkin ilmastonmuutoksesta (kasvihuoneilmiö) sekä 2000-luvun lopun Yhdysvaltojen asuntolainoituksen erheistä ja epäluottamuksesta aktualisoituneesta talouden ja vallankin rahoitusinstituutioiden globaalista luottamuspulasta ja globaalin reaalityalouden taantumasta tai jopa lamasta. Samalla Yhdysvaltain (velka- ja sota)talous ja (kansainvälinen) poliittinen uskottavuus ovat olleet selvässä valinkauhassa ja odotukset uuden presidentin Barack Obaman suunnassa ovat hurjat.

Nämä kriisit ovat heijastuneet myös poliittisten päättäjien ja instituutioiden uudenlaisena määrätietoisuutena yhtä lailla globaalin ilmasto- ja energiapolitiikan kuin kansainvälisten talouden elvytysaloitteiden suunnissa. Ainakin voi sanoa, että globaali talous ja ekologia ovat

luoneet tieteentekijöidenkin tulkintojen tukemana eräänlaisia uusia politiikan raja- ja luottamusehtoja ja imperatiiveja. Ne myös selvästi vaativat puuttumista ja sääntelytoimia – jopa omistajuusehtojen muutoksia - uusliberaalin talouden ja talouspolitiikan ehtoihin. Vähintäänkin on kyse siitä, että on otettava kriisitalouden ja ekologisen kriisin kustannukset ja sosiaaliset seuraukset vahvasti huomioon talousfundamenttien ja kansainvälisten regiimien luonnissa. Miten globaalissa politiikassa ja hallinnassa onnistutaan tai kysymys riskiyhteiskunnan vaatimista politiikan globaaleista vastuista ja toimijuuksista tai jopa globaalidemokraattisista ja tasa-arvoa tukevista järjestelyistä ovat sangen avoimia haasteita ja kuumen politiikan (kohtalon)teemoja. Selvää on kuitenkin se, että kaikkien riskiyhteiskunnan toimijoiden – kansalaisista intellektuelleihin ja työntekijöistä yrittäjiin ja osakkeenomistajiin - etu on se, että markkinafundamentalismista (-essentialismista) luovutaan. Euroopan unionissa onkin viime vuosina kyetty ohjelmatasolla sopimaan energia- ja päästönormeista, joilla olisi merkitystä ilmastomuutoksen torjunnassa. Tästä on tullut painetekijä myös Vanhasen hallitukselle (2003-).

Vallankin globaalilla epävarmuudella (kontingenssilla) on kuitenkin kahdet kasvot ja reagoititavat. Kaikkien kansalaisryhmien sopeutuminen ja kokemuksellinen innostuminen globaalin politiikan vaihtoehdoista tai demokraattisiin kokeiluihin ei ole vielä näköpiirissä. Yhtäältä epävarmat kontekstit ja kansalaisryhmät voivat yllyttää tiukkaan kulttuuriseen, poliittiseen ja taloudelliseen fundamentalismiin ja suojatullipolitiikan paluuseen kansallisvaltioissa ja jopa EU:ssa. Toisaalta globaalit kriisit antavat poliittista pelitilaa luoville sosiaalisesti ja ekologisesti vastuullisille ratkaisuille, kasvumittareille, kaupalle ja kumppanuudelle. Tässä riskiyhteiskunnallisessa katsannossa – Beckin 'toisessa modernissa' - kansallisvaltio ja sen mukaiset kilpailumalliolettamukset elävät pikemminkin ihmisten mielikuvituksessa ja usein säilövät poliittisia ajatuksia ja otaksuvia enemmän kuin vapauttavat niitä globaalin yhteistoiminnan rikkaan kosmopoliittisilla, moniarvoisilla sekä (hybridien) lojaliteettien avulla (Beck 1993 ja 1997 sekä Beck-Grande 2007). Myöskään EU-vaaleissa eivät euro- tai globaali-ohjelmat pure, eurooppalaisia toimijoita nousee esiin harvoin. Puolueet turvautuvat kotimaiseen politiikan asialistaan ja vaalit jäävät 'toisen asteen' keskustelun - kansallisen sisäpolitiikan - varaan.

Portfolio- ja kilpailuyhteiskunnan tehokas ja moniarvoinen tietoperusta ja asiakasjohtajuus

Monet arvotutkijat ovat korostaneet, että 1970-luvun jälkeen suomalaisten arvot ovat muuttuneet yksilöllisen vapauden ja toteuttamishalun sekä itseohjautuvan ja virikkeellisen muutosvalmiuden suuntaan (Suhonen 1985 Ja Helkama-Seppälä 2004). Turvallisuuden ja kollektiivisen jatkuvuuden arvot hiipuivat. Kansalliset ja isänmaalliset arvot ovat keskustelun mukaan ainakin muokkaantuneet uusiksi ja menettäneet mobilisoivaa ja sisäistynyttä voimaansa; samoin on arvioitu käyneen sosiaalisille ja uskonnollisille kollektiivisille arvoperustoille ja ideologioille. Oman ja omintakeisen suorittamisen (toiminnan) arvostuksen nousu kuitenkin lakkasi empiiristen arvotutkimusten (Helkama – Seppälä 2004) mukaan pian 1990-luvulla. Toisaalta uuden sukupolven pedagogiset ja sosialisatiomallit perustuivat vahvasti 80-luvulla ja sen jälkeen yksilöllisyyteen ja omaehtoisuuteen. (Sisäinen) Yrittäjyys omaksuttiin myös peruskoulutuksen läpilyöväksi periaatteeksi aiempien sosiaalisten ja rauhankasvatuksellisten oppien sijaan. Joidenkin tutkijoiden mukaan 2000-luvulla voidaankin puhua 'hyper-individualistisista' (Beck & Gernsheim-Beck 2002), yksilöllisen pakkovalinnan tai portfoliosukupolvien (Paakkunainen & Hoikkala 2007) kokemuksista. On myös pohdittu sitä, miten meritokraattisissa yhteiskunnissa dynaaminen talouden ja yhteiskunnan toiminta taataan ja uusinnetaan yksilöllisen aktiviteettien, joustavuuden,

riskinottojen ja vastuuden avuin. Henkilökohtaisilla valinnoilla ja harkinnoilla nähdään myös politiikassa ja yhteiskunnassa entistä enemmän 'elämänpoliittista' (life-politics) ja riskiyhteiskunnan yksilöllisen vastuun ja harkinnan merkityksiä. Tällöin pohditaan esimerkiksi kulutuksen, koulutuksen ja ammatin sitoumusten ja yhteiskunnallisen verkottumisen maailmoja.

Muun muassa Heiskala (2006, 35) on kuitenkin valmis arvioimaan, että laman ajan yritysten, julkishallinnon ja yhtä lailla kansalaistoiminnan murrosta ennakoi ja seurasi kulttuurisen tulkintamallin muutos – suunnittelutalous korvautui kilpailukyky-yhteiskuntana. Tulkinnan mukaan arvojen lisäksi muuttivat myös puhetavat ja tulkintaperustat (diskurssit asioiden normaalimenosta). Ajatukset monien keskusten markkinahenkisistä ja kilpailevista yhteiskunnallisista verkostoista alkoi voittaa alaa suljetulta ja keskitetyltä regulaatioyhteiskunnalta. Erityinen puoli tätä avautumista ja pluralistista idealismia oli kulttuurin ja viestinnän markkinahenkisellä kansainvälistymisellä ja pluralismilla sekä teknologisella vallankumouksella. Kekkonen kansallinen eliitti ja julkisuus (eräänlainen hovimonologi) rapisivat, ankkuroiduttiin nopeutuvien ja monipuolistuvien tavoin läntisen ideaalin mukaiseen mediavapauteen – ”Reporadion” suomettuneista ja pakkoedistyksellisistä instituutioista tuli kiroanoja.

Vastaavasti Pertti Alasuutari (1995) kuvaa toisen maailmansodan jälkeistä julkisuuden diskurssien, yhteiskunnallisen ilmapiirin ja puheavaruuden tasolla. Hän jäsentää erityisesti toimihenkilöiden ja sairaanhoitajien yhteiskunnallista sitoutumisen ja toiminnan etiikkaa historiallisina ajanjaksoina: moraalitalouden velvollisuus ja kutsumus (1940-60); suunnittelutalouden korporaatioiden ja tieteen avuin perusteltu ammatillisuus ja edunvalvonta (1960-80); ja kilpailutalouden ekonomistinen ja asiakasyksilöön keskittyvä palvelu (1980-). Vaikka kilpailutalouden tehokkuus ja asiakaseetos ovatkin näennäisesti neutraalilta näyttäviä ideologioita, ”...pelkistetyn normatiivisesta näkökulmasta lainmuutokset (esim. koulutuspolitiikassa, hoito-alan etuiminnassa ja ammattietiikassa, KP) ovat olleet uudenlaisten puhetapojen legitimaatioprosessissa keskeisessä asemassa. Niiden myötä muutos – sekä sen analyysi – ei jää pelkästään puheen tasolle vaan sillä on ollut vaikutuksia myös instituutioihin, organisatorisiin rakenteisiin sekä eri väestöryhmien käytäntöihin.” (Alasuutari 2004, 9.)

Hämäläinen ja Heiskala (2004, 77) kuvaavatkin SITRA-Raportissaan kulttuurisen ja rakenteellisen muutoksen yhteyttä Suomessa toisen maailmansodan jälkeen. Vaikka siinä ehkä dramatisoidaan tasa-arvopolitiikan keskeistä asemaa suomalaisessa johtamistavassa ja tulonjakopolitiikassa ennen 1980-lukua ja toisaalta väheksytään (työ)markkinajärjestöjen valta-asemia 1990- ja 2000-luvuilla, se antaa oivan kuvan uuden hallintatavan paradigmaista ja diskursseista, joiden omaksuminen ja joihin osallistuminen on ollut usein edellytys omien asemien ja etujen puolustamiselle työpaikoilla, huomiokamppailussa ja laajemmin yhteiskunnassa:

Kuvio IV: Kulttuurinen ja rakenteellinen muutos Suomessa 1980- ja 1990-luvuilla

Järjestelmän ominaispiirteet	Sodanjälkeinen kulttuurinen paradigma	Uusi kulttuurinen paradigma	Rakenteelliset muutokset
Koordinaatio-Mekanismi	Hierarkkinen Suunnittelu	Markkinamekanismi	Uudet organisatoriset järjestelyt (yritysten hallintomekanismien uudistaminen, verkostoituminen), julkishallinnon uudistaminen (yksityistäminen, tulosjohtaminen, hallinnon hajauttaminen, laki julkisista hankinnoista)
Kansantalous	Suljettu ja Säännöstelty	Avoin ja kilpailuun perustuva	Rahoitusmarkkinoiden ja ulkomaisten sijoitusten sääntelyn purkaminen, suomalaisten yritysten viennin ja suorien sijoitusten kasvu, EU-jäsenyys, tavara- ja palvelumarkkinoiden sääntelyn purkaminen, kilpailulainsäädännön ja -politiikan vahvistaminen, EMU-jäsenyys
Talouden avainsektorit	Metsä- ja metalli-Teollisuus	Korkean teknologian sektori	Televiestintäsektorin nopea kasvu.
Kilpailukykystrategia	Aineelliset investoinnit ja valuuttadevalvaatiot	Osaaminen ja Teknologia	Tutkimus- ja kehityspanostusten nopea kasvu, riskipääomamarkkinoiden kehittyminen, ammattikorkeakoulujärjestelmän luominen, tulosjohtamisen soveltaminen yliopistoissa, tohtoritutkintojen lukumäärän kasvu
Hallituksen päätavoite	Sosiaalinen ja taloudellinen tasa-arvo	Talouden tehokkuus, innovatiivisuus, kilpailukyky ja kasvu	Teollisuuspolitiikan uudistaminen (investointi- ja aluetukien supistaminen, tutkimus- ja kehitysinvestointien kasvu, kilpailupolitiikan tehokkuuden parantaminen, palvelusektorin kehittäminen), julkisten tulonsiirtojen leikkaukset (kannustinloukkujen pienentäminen)
Kansalaisten rooli	Hallintoalamaisia	Palvelusiakkaita	Julkisen sektorin palveluiden uudistaminen ja hajauttaminen (tulosjohtaminen, yhden luokun periaate jne.)
Työmarkkinajärjestöjen rooli	Vahva osallistuminen työmarkkina- ja talouspoliittisessa päätöksenteossa	Toimiala- ja yritys-kohtaiset työehtosopimukset; eivät osallistu julkiseen päätöksentekoon	Kaksi perättäistä toimialatason sopimuskierrosta 1990-luvun alussa, sitten paluu kokonaisratkaisuihin.
Kulttuurin arvopohja	Homogeeniset arvot ja preferenssit, kollektiivisuus, konservatiivisuus, kansallinen protektionismi	Heterogeenisemat arvot ja preferenssit, individualismi, muutosvalmius, vapaus ja avoimuus	Paternalistisen sääntelyn vähentäminen alkoholi-, viestintä (Tv, radio)-, koulutus- ja kulttuuripolitiikassa sekä ulkomaisten maahanmuuton lisääntyminen.

Erityisen dramaattinen muutos oli uusien kulutusyhteiskunnan sukupolvien keskuudessa. 1980-luvulla ja sen jälkeen syntyneillä ylikansallisen uutis- ja kulttuurituotannon aikalaisilla on vaikea eläytyä aiempaan köyhän tiedottamisen aikaan ja kansallisesti tarkoituksenmukaiseen yhteiskunnallisten julkisuuksien johtamiseen. Nytemmin suomettuneet, yhteisöllisten ja puolueideologioiden otteet julkisuudesta ovat kirvonneet. Avautuvassa politiikassakin kyky lyödä itsensä (karismaattisesti, imagona) tai kontribuutionsa ja ohjelmansa (tuotteensa, brändinsä) läpi erilaisissa kilpailevissa julkisuuksissa ja huomiokamppailussa korvasi itseoikeutetun aseman osana kansallista (hovi- ja ideologista) julkisuutta. Myös asiantuntijajulkisuus löi itsensä läpi. Muutos kilpailun,

kulttuurisen 'toiseuden' ja muiden valintojen sietämisen ja yhtenäiskulttuurin tuolle puolen oli dramaattinen. Tämä näkyi myös liberaalissa alkoholipolitiikassa, maahanmuuttajapolitiikan monikulttuurisissa lähtökohdissa ja koulutusjärjestelmän keskusjohtoisuuden avaamisessa.

Ammattikorkeakoulujen (amk) tulo Suomeen on erittäin puhutteleva mallimetafora yhteiskunnallisen tiedon ja ammattitaidon käsitysten muutoksesta. Kouluhallituksen normeista liikuttiin radikaalisti kohti yhteiskunnan ja markkinoiden hallitsemää tiedonkäsitystä ja ammattikuvaa. Ideaaliksi nousi nyt kaiken yleissivistys- ja humanistisen demokratiapuheen sijaan käytännöstä ja markkinoilta tietonsa ja taitonsa ammentavasta portfolio-opiskelijasta, joka opiskeluprosessissaan täydensi taitojaan refleksiivisenä (yksilöllisesti uniikkina ja korvaamattomana) asiantuntijana (Paakkunainen 2003). Reformin kohtalomaiseksi ongelmaksi kuitenkin jäi opettajien, käsitteiden ja rahan puute; refleksiivisen opiskelijan saattaminen, tiedollinen tukeminen ja opettaminen työssä ja markkinoilla vaatisi valtaisan taloudelliset ja intellektuaaliset resurssit. Niitä ei ole löytynyt.

Ylipäänsä 1970-luvun ja 1980-luvun kasvuhakuisista superideologioista, demokratiasta, tasa-arvosta ja hyvinvoinnin siunauksesta kaikille kansalaisryhmille (Heiskanen 1977 ja Heiskanen-Martikainen 1989), tuli vanhanaikaista ja stabiilista maailmasta muistuttavaa "vanhaa retoriikkaa". Kulttuurin, politiikan, julkisen hallinnon ja kolmannen sektorinkin kehittämispuhe perustui entistä enemmän markkina- ja jopa hyödykeperustaisiin kompetensseihin ja arviointimalleihin sekä tuottavuusideologiaan ja tulosvastuullisuuteen. Voi puhua 'Enterprise' -mallista. Gallupit ja barometrit, toimittajat ja eri lajin uuspedagogit sekä arvioijat tai saneeraajat omilla asiantuntemuksillaan usein korvasivat poliittiset arvotukset ja toimijat. Ja varsinkin laman ilottoman säästöpolitiikan aikana poliitikot usein piiloutuivat asiantuntija- ja rationaalis-tieteellisen puheen ja papereiden taakse. Monet 1980-luvun sosiaalipoliittisen apparaatin laajentamasideologit oppivat 1990-luvun alussa evaluaatio-oppinsa ja alkoivat myydä arviointi- ja tuotteistamisasiantuntijuuksiaan yritysten lisäksi myös julkiselle hallinnolle ja Järjestö-Suomeen. Tässäkin markkinoiden malli levisi julkisen sektorin toiminnan tehostamis- ja saneerausarvioinnin sekä järjestöjen ja yhteisöjen - suorasukaisesti jopa kirkon - markkinointi-, tuotteistamis- ja asiakaskulttuurien kautta.

Esimerkiksi valtionhallinnon nuorisopolitiikan toimintakulttuuri muuttui nopeasti. Vielä 1980-luvulla toimi parlamentaarinen ja järjestöaktiivien vetämä Valtion Nuorisoneuvosto (VNN), joka mielsi asemansa vankkana nuoren kansalaisyhteiskunnan etujen ja arvojen (kylläkin aika lailla ohuena, etabloituneena ja valtiollistuneena) artikuloijana. 1990-luku toi mukanaan markkinahenkisen tulosvastuuideologian ("Kulttuurin, urheilun ja nuorisohallinnon kansallinen konserni 1993") ja Nuorisosian Neuvottelukunnan (NUORA), joka oli enemmän asiantuntijaelin ja perusti toimensa tilattuun tutkimus- ja arviointitietoon. Nuorisotoiminnan ja nuorisopolicyn valtakunnallisesta koordinaatiosta ja hallinnollisesta johtamisesta (nuorten etujen, arvojen ja ongelmien artikulaatio sekä järjestöyhteistyö sekä näiden tuloksellisuus ja valtionapujen vaikuttavuusarviointi) tuli nyt parhaimmillaan hallinnon ja järjestöjen toimijakumppaneiden kesken dynaamista, taustoissa räätälöityä, dialogista ja "rationaalista" harkintaa ja yhteistyötä. Aikalaistutkijoiden mukaan laman ja uuden refleksiivisyyden hengessä "nuoret ja nuorisotyö siirtyivät valtiolaivasta kiikkeriin jolliin" (Helve – Paakkunainen – Siurala 1993). Epävarmuus ja autonomiset ratkaisut rikkoivat kuvan nuorisopolitiikan hyvinvointipoliittisesta hallittavuudesta.

Vanhat auktoriteetit, käsitteet ja arvot sekoittuvat uusiin regiimeihin, hallintamentaliteetteihin ja käytäntöihin

Toisaalta hallinnon vanhat hierarkioita ja virkamiesasemia kunnioittavat julkisuus- ja tasa-arvoperiaatteet säilyivät osassa hallintoa. Monissa osissa hallintoa vahvat poliittisen pelin hallitsevat virkamiehet ja heidän kehittämänsä hallintamentaliteetit yhdistivät omintakeisesti vanhaa ja uutta epävirallisempaa ja tulosvastuullisempaa tiedonhallintaa ja hallintoajattelua. Mutta harvat kysyivät tulosvastuu- ja asiantuntijahallintoon siirryttäessä, missä määrin asiantuntijatieto ja vaikuttavuuteen ja kustannuksiin perustuva tulosvastuuarviointi voivat korvata kansanvaltaista ”mutta jäykkäliikkeiseksi, ristiriitaiseksi ja maallikkovastuiseksi koettua” nuorisotoimintaa ja edunvalvontaa. Samaan aikaan oli selvää, että varsinkin poliittiset (nuoriso)järjestöt heikosti artikuloivat uusien ikäryhmien tuntoja ja esimerkiksi nuorisotutkimus saattoi omilla tuloksillaan ja tulkinnoillaan korvata ikääntyneiden nuorisoseurojen (nuorisoseurat, työväenliike ja uskonnolliset organisaatiot) panosta yhteiskunnallisten etujen ja ongelmien tulkkina. (Paakkunainen 2009.)

Kilpailukykyideologiaa ja tulosvastuuta voi tietenkin analysoida myös käsitehistorialliselta kannalta. Palosen (2003) mukaan jokaiselle poliittiselle hallintatavalle eli regiimille muokkaantuu oma sanastonsa. Eurooppalaisen *polityn* sanastoissa voi huomata peräkkäisiä, limittäisiä ja kilpailevia kerrostumia. Käsitteet, perspektiivit ja arvot myös sekoittuvat ja vaihtuvat poliittisessa kamppailussa ja retoriikassa. Väliin ne saavat erityisen epäpyhiä ja -puhtaita muotoja. Anu Kantolan (2006, 164-170) mukaan suunnittelu- ja tasa-arvoterminologian hylkääminen 1980-luvun lopulta eteenpäin oli kuitenkin hyvin totaalia: *"kilpailukyvyyn asema oli perusteluna niin vahva, että niidenkin politiikan osa-alueiden, jotka eivät perinteisesti olleet määritelleet toimintaansa kilpailukyvyyn avulla, oli nyt pyrittävä käyttämään sitä perusteluna. Eri alat hakevat itselleen painoarvoa kilpailukyvyyn vahvistajina ja tekijöinä. Kilpailukyvyistä tulikin keskeinen sana, jolla yhteiskuntaa ja sen toimintaa luonnehdittiin. Eri toimijat ja toiminnan arvo määriteltiin kilpailukyvyyn kautta ja toimintaa jouduttiin muokkaamaan kilpailukyvyyn nimissä."* Hänen mukaansa jo 1980-luvulla markkinatoiminnan kielikuvasto uudistui osaksi julkista ja poliittista 'MUUTOS' -puhuntaa. Rakennemuutoksen vastustajat alettiin ymmärtää jarruttavina konservatiiveina. Kilpailukykyriippuvuuksista tuli jonkinlainen uusi kokonaisideologia. Rakennemuutoksen mahdollisuudet rikkoa talouden ja hallinnon jäykkyyksiä murtautuvat osaksi hallituspolitiikkaa. Joustot, kilpailukyky, osaaminen ja innovaatiot sekä niiden mukainen kannustamisen käsite alkoivat hallita esimerkiksi hallitusohjelmia. Samalla tasa-arvo –käsite putosi lähes täydellisesti pois näistä ohjelmista. Anneli Jätteenmäen hallitusohjelmassa se vilahti.

Monet tutkijat ovat hyvin empiirisesti avanneet erilaisten politiikkalohkojen tavoite- ja sisältöpolemiikkien ja päätöksenteon keskustelutapoja ja argumentteja kilpailukykyideologian aikakaudella. Vaikka lähes kaikki yhteiskuntapolitiikan kehittämisajatukset perustuvatkin kilpailullisuuteen ja tehokkuuteen sekä melkein kaikista humanistisistakin arvoista on tullut tässä keskustelussa pääomia (kulttuuri- ja koulupääoma tai jopa identiteetti- tai eroottinen pääoma), on useissa tutkimuksissa nostettu esiin se seikka, että politiikka, sivistys, hallintoinstituutiot tai media olisivat muuttuneet täydellisen kilpailullisiksi tai vaihtoarvoisiksi (hyödykkeiksi tai markkinatavaroiksi). Näin halutaan nostaa esiin se, että hyvinvointivaltio on omalla tavallaan säilyttänyt vakioiset arvonsa ja asemansa markkinaperustaisten ja uudenlaisten kompetenssien rinnalla. Samalla kansalliset mallit ja politiikat tuleekin mieltää ketjuina, mitkä saavat muotonsa vanhan (hyvinvointivaltiollisen) ja uuden (kilpailullisen asiakaspalvelun) kamppailullisista ja väliin

'mutanteista' (miksatuista, vaikeasti tunnistettavista ja ristiriitaisista kompromissi-) ratkaisuista.

Reaalipolitiikan tuloksena on sisäisesti keskenään riippuvaisia, limittäisiä ja ristikkäisiä politiikkoja – esimerkiksi peruskoulun kehittäminen samaan aikaan tasa-arvoisen yhteisöllisyyden ja yksilökilpailun ja sen mukaisen suorittamisen työssijana. Samoin voi olla kyse globaalista, etäisestä, ja toisaalta paikallisen, läheisen vuorottelusta ja yhdistelystä. Janne Varjon (2006, yhteenveto) väitös kilpailukykyvaltion koululainsäädännöstä (Eduskunta 1990-luvun dokumenttien ja keskustelupöytäkirjojen mukaan) kiteyttääkin: *"Kilpailullisen puhutavan ytimeksi on muodostunut inhimillisen pääoman teorian hengessä usko koulutukseen taloudellisen tuottavuuden tekijänä sekä oppimiseen yksilöiden, organisaatioiden ja kansantalouden kilpailukykyyn kehittäjänä. // Stephen Ball hahmottelee tätä murrosta uuden ja vanhan eetoksen vastakkainasetteluna, jossa kovenevan kansainvälisen kilpailun määrittelemässä uudenlaisissa olosuhteissa valtioiden on pakon edessä parannettava koulutuksen laatua ja vähennettävä julkishallintoa (Ball 1998, 124). Samalla olisi myös mahdollista päästä eroon harmaasta ja hitaasta byrokratiasta sekä poliittisesta korrektiudesta, komiteoista sekä hyvinvointivaltion hallintorakennusten synkistä käytävistä ja korvata ne nopeilla, avoimilla, mieluiten tietokoneen avulla tehtävillä yksilöllisillä valinnoilla sekä yllättäen avautuvilla henkilökohtaisilla mahdollisuuksilla. // Ballin hyvin järjestetysti ilmaisema ajatus ei kuitenkaan merkitse, että hallinto, politiikka, koulutus, media tai ihmisten arvomaailma olisivat muuttuneet läpeensä kilpailullisiksi (Heiskala & Luhtakallio 2006, 10–11). Esimerkiksi erilaisten hyvinvointiohjelmien periaatteellinen kannatus on säilynyt suhteellisen vakaana myös 1990-luvulla erilaisissa mielipidemittauksissa. Samoin tutkimuksen mukaan suomalainen päivälehdistö tukee edelleen verovaroilla rahoitetun, laaja-alaisesti ymmärretyn hyvinvointivaltion säilyttämistä. Hyvinvointivaltio esiintyy niin vuosina 1986, 1996 kuin 2006 useimmissa otokseen sisältyneissä sanomalehtiartikkeleissa kyseenalaistamattomana lähtöoletuksena, jonkinlaisena kulttuurisena vakiona, jossa nimenomaan valtiolliset ja kunnalliset tahot, ei niinkään kolmas sektori, pääsevät määrittelemään hyvinvointivaltiota koskevia puhetapoja."*

Ja edelleen Varjon (2006, yhteenveto) mukaan poliittiset ohjelmat, raamitukset tai budjettipolitiikan perusteet ovat varsinkin nykyisin jonkinlaisen 'copy-paste' –toimittamisen tuloksia" *...Kansallisen koulutuspolitiikan muotoutumisprosessi on kaikkea muuta kuin suoraviivainen tai selkeä. Erään luonnehdinnan mukaan: "Kansallinen politiikanteko on väistämättä tietynlaista nikkarointia ja yhteen liimailua. Siinä lainataan ja kopioidaan ideoiden palasia kaikkialta, turvaututaan paikallisesti ja kantapään kautta opittuihin suhtautumistapoihin, irrotetaan käyttökelpoisia osia teorioista, trendeistä ja muoti-ilmiöistä ja kokeillaan kaikkea, mikä vain vähänkin tuntuu toimivalta. Monet poliittiset ohjelmat ovat huojuvia kompromisseja, yrityksen ja erehdyksen kautta uudelleen työstettyjä, toisistaan vain hiukan erottuvia kokoonkryhättäviä rakennelmia, joita muotoillaan monimutkaisissa neuvotteluprosesseissa. Lopulta niitä käytännön kontekstissa vielä kerran rakennetaan uudelleen ja pannaan taas uudelleen jakehuun."*

Uusi hallinto on monista uudistuksista kudottu: kunta-uudistuksesta ja yhtiöittämisestä UPJ:in

Uusi julkishallinto on monen osareformin tulosta. Suomen hallinnon muutos ankkuroidaan lähinnä tehostaviin ja liberaaleihin reformeihin ja valtion ja kunnan vastuusuhteiden muutoksiin. Tällöin korostetaan ainakin seuraavia uudistuksia. 'Laki valtion liikelaitoksista' 1987 (Posti- ja telelaitos sekä VR liikelaitoksiksi vuonna 1990). Myöhemmin alettiin

yhtiöittää toimintoja ja palveluita sekä 1990-luvulla näiden yhtiöiden osakkeiden myynti (pörssissäkin) ulos muille mahdollistui. Näin voi puhua yksityistämisestä ja 'tuottavuuden markkinaehtoisesta tehostamisesta'; Suomessa on luovuttu 20-30 yhtiön valtiollisesta määräysvallasta vuosina 1987-2004 (erityisesti hyvin tunnetut Sampo, Engel, Sisu, Valmet, Rautaruukki, Partek).

Valtio, kunnat ja henkilöstöjärjestöt antoivat 'hyvien-käytäntöjen' reformihenkisen ja joustavahenkisen 'palvelujulistuksen' 1988 (byrokratiatalkoot 1980; Palveluhanke 1989-). Sadat normit ja lupahallinto (1989) ajettiin alas; laitosten, virastojen ja kuntien autonomia kasvoi. Julkiset hankinnat ja monet palvelut ovat myöhemmin tulleet tiukkojen ja myös EU:n huolehtiman kilpailuttamislainsäädännön piiriin.

'Tulosbudjetointiudistuksen vuosina 1991-1995' siirryttiin kehysbudjetointiin ja tulossopimusmenettelyyn - tavoiteltiin rohkeasti viranomaistoiminnan vastuullistamista, tehostamista sekä asiakkuusajattelua, julkisten palveluiden ja niiden (asiakas)laadun parantamista. Valtioneuvoston periaatepäätös keskushallinnon rationalisoimiseksi ja keventämiseksi (1991, 1993, 1996) sekä aluehallinnon (maakunta- ja paikallistasot mukaan lukien) uudistamiseksi (1992) ynnä 'valtionosuusuudistukset' olivat seuraavat isot etapit. Valtionavusta kunnille tuli nyt laskennallinen (ei enää korvamerkittyjä valtiontukia) - palvelutuotannon reaalikustannusten kattamisen ja tarkan ja velvoittavan valtionohjauksen sijaan. Kuntien ei enää itse tule tuottaa palveluita, vaan yksityiset tahot, kuntaliittymät tai järjestöt voivat tuottaa ne. Useat julkiset palvelut, päätöksentekorakenteet ja julkisuudet sekä tulonsiirtojärjestelmät rapautuivat kuntatalouden ja -palveluiden säästö-, tehostamis- ja autonomisoitumiskehityksessä.

Kunnanvaltuutettujen ja useiden lautakuntien asema ja rooli joutui monilla paikkakunnilla sivu-uralle ja ammatillisjohtoon dominoima "kunnankamreerialous" sai hallitsevan paikan ja kalkyylin monissa hallinnoissa ja kuntien (sosiaali- ja terveystalouden) yhteistyö-, liitto ja yhtymärakenteissa. Köyhäilevät ja toisaalta kasvu-uralla elävät kunnat eriytyivät palvelu- ja hallintarakenteiltaan; esimerkiksi harkinnanvaraisia sosiaalitukia, nuoris- ja päihdetyön muotoja ja sosiaalisen työllistymisen periaatteita tulkitaan kuntatasolla sangen kirjavin tavoin. Terveystalouden ja vanhustenhuollon palveluiden muodot ja tasot varioivat ja niiden inhimillisissä ehdoissa on huomauttamisen varaa. Normiohjauksen ja valtionapujärjestelmän sisältämää ohjausta ei enää ole; kunnat voivat periaatteessa taloudellisesti, poliittisesti ja juridisesti itsenäisinä yksikköinä toteuttaa - usein väljiä ja monimielisiä - lainsäädäntövelvoitteita tai universaaleja kansalaisten sosiaalisia ja koulutuksellisia oikeuksia parhaaksi katsomallaan tavalla. Kuntien ja valtion suhteita alkoi hiertää jatkuva resurssienjakokamppailu ja vastuista käytävä poliittis-retorinen valtavääntö. Valtio on eri tavoin tukenut ja rajannut kuntien selviytymismahdollisuuksia, muun muassa monin tavoin tulkituilla valtionapukompensaatioilla ja hienosäätämällä kuntien kantokäyttöolosuhteita.

Henkilöstöhallinnon kehittäminen (1989-1995) merkitsi jo lama-aikana tulosajattelun ja henkilöstöpolitiikan yhdistämistä. Valtionhallinnon henkilöstö ylintä johtoa lukuun ottamatta siirtyi uuden palkkausjärjestelmän (UPJ) piiriin viimeistään vuoden 2006 aikana. UPJ:n soveltamisessa uskottiin uudenlaisiin esimiestäntoihin - eräänlaiseen valmentaja-esimies - suhteeseen ja sen mukaiseen tehostamisen ja tuloksellisuuden. Työsuhdetta ja tavoitteissa onnistumista voidaan nyt joustavasti arvioida ja periaatteessa palkita innovatiivisuutta, yksilöllistä riskinottoa, luovuutta ja yritteliäisyyttä. Sen keskeinen ideaali liittyy kehityskeskusteluihin - monipuolisiin portfoliotaitoihin ja molemminpuoliseen palautediialogiin. Konventionaalinen virkamiesjohtajuus onkin pyritty korvaamaan

työsuorituksen ja (vahvan ja heikon) osaamisen tunnistamisen ja parantamisen keinoilla sekä niiden jatkuvalla käytöllä. Järjestelmän teknisyyttä, toteutuksen heikkyttä ja ohjeistusta on paljon kritisoitu. Usein on vaadittu myös oikeudenmukaisuusperiaatteita ja palkkajärjestelmän muutoksen yhdistämistä työnjaon ja toimenkuvien uudistamiseen. Kaikilla työpaikoilla työntekijän aktiivisuus ei tule palkituksi rahallisesti, sille ei ole joko varoja tai olemassa olevat resurssit on jaettu sängen kirjavasti, perinteisesti tai eliittiä suosien uusilla UPJ-pelikorteilla.

Viime vuosina varsinkin akateeminen maailma on kritisoinut UPJ:ta. Helsingin yliopiston vastarinnan johtoon kuului muun muassa yleisen valtio-opin professori Heikki Patomäki. Hänen mukaansa järjestelmä edustaa hallinnon (tässä tapauksessa OPM) intressiä ja vallan ja resurssien pönkittämistä ja se sotii perustavia akateemisia instituutioita ja arvoja vastaan. Patomäen mukaan ei ole kyse vain rahasta vaan uhattuna on koko yliopiston perustehtävä ja akateeminen vapaus. Ylhäältä päin puuttuminen koski kriitikoiden mukaan myös työn sisältöä ja kasvavia selvitys- ja hallintoduuneja. Ensimmäistä kertaa tutkijat, professorit ja lehtorit eivät voi enää itse päättää, mitä ne tutkivat ja opettavat omaehtoisesti, sanoi Patomäki. Arvostelijoiden mielestä valtiovalta on huijannut heitä lupaamalla palkankorotuksia, jotka eivät riitä edes uuden palkkausjärjestelmän byrokratian hoitoon, saati sitten lisäksi olevaa pottia. Myös Helsingin yliopiston rehtori Ilkka Niiniluoto (2006) arvioi, että yliopistot joutuvat hyväksymään jonkinlaisena välikätenä ne ehdot, jotka valtion työmarkkinalaitos ja opetusministeriö ja henkilöstöjärjestöt tekevät. UPJ-uudistus on yhteydessä myös yliopiston ja tiedekuntien hallinnon uudistukseen, missä tieteenalojen identiteetit ja intressit joudutaan miettimään uusiksi uudenlaisen tehokkaan taloudellishallinnollisen johtamisen ja epätietoisuuden oloissa (vuonna 2009).

Osaltaan juuri hallinnonuudistukset, tuottavuus- ja säästöohjelmat ovat muokanneet (puoli)julkiset palvelut uusiksi. Palveluita myös tuotetaan tilaaja-tuottaja -malleilla, ostamalla niitä yksityisiltä tai kolmannen sektorin ja säätiöiden sekä kuntayhtymien tuotannoilta. Budjettivirkamiesten määrä on pudonnut 1990-luvun alun huipusta (215 000 henkilöä) vuoteen 2005 mennessä 40% (131 000 henkilöä). Mutta kunnallishallinnossa kehitys on ollutkin toisenlainen: vuonna 1985 töissä oli 404 000 ihmistä, vuonna 1990 Holkerin hallituksen aikoihin 434 000 (!) ja vuonna 2004 oli kuntapalveluissa ja -johdossa mukana 431 000 työntekijää (vaikka välillä 2000 olikin määrä pudonnut jo 416 000).

Hallinnon reformi hallinnon tutkijoiden käsitteissä ja arvioissa

Myös hallinnon ja julkisten organisaatioiden tutkijat korostavat, miten talouden ja politiikan avautuminen on luonut ankkureita hallinnon uudistamiselle Suomessa 1980-luvun jälkeen. Hallintatavassa ja itse hallinnossa ovat moraali- ja suunnitteluvaltion legalismi (jäykkä lain kirjaimen ja jatkuvuuden valvonta sekä hierarkia) sekä sen mukainen yksinkertainen virkamiesetiikka (tasapuolisuus, hyvin palkattu ja usein etuoikeutettu puolueeton professio ja tiukka laillisuusperiaate) jääneet sivummalle – mutta samalla sen oikeusvaltiollisen jatkuvuuden ytimeksi. Näin on käynyt ja stabiili auktoritatiivinen hallinto – mitä on yleisesti pidetty myös suomalaisen yhteiskunnan ja poliittisen järjestelmän konservatiivisen jatkuvuuden takeena tai salaisuutena (Paavo Kastari, Seppo Tiihonen) - on monessa mielessä ratkaisevasti muokkaantunut uusiksi ja virkamiehetkin ovat joutuneet poliittisuonteiseen tai kansalaisten suoraan penäämään (tulos- laatu- tai määräaikaisuus)vastuuseen, säästö- ja hajasijoitustoimien kohteeksi. Viranomaisetkin joutuvat sopeutumaan manageriaalisesti talouden kansainvälistymisen ja tehostamisen haasteisiin ja samalla ainakin potentiaalisesti astumaan alas yhteiskuntaan ja sitoutumaan (projektiivisiin, konkreettisiin tavoitteellisiin ja

puitteistettuihin) käytännön testeihin kansalaisten suunnassa tai jopa kumppaneina heidän kanssaan.

”Kansainvälisen talouden avautuminen on vaikeuttanut julkisin verovaroin rahoitettavien hyvinvointipoliittisten etuuksien ja palveluiden ylläpitämistä. Suuri työttömyys on syönyt hyvinvointipolitiikan varoja. Hallitukset eivät ole kuitenkaan asettaneet kyseenalaiseksi hyvinvointipolitiikan perusteita, vaikka ollutkin muutospainetta... Taloudellinen kasvupolitiikka, tehokkuus, tuottavuus ja taloudellisuus ovat hallintoreforminkin perusta...yritysten kilpailukyky on toiminut osana tätä turvaamislinjaa.” //// ”Edelleen on käynnissä markkinafundamentalistinen käänne (USA, Britannia...OECD, IMF – prosessoima yhdenmukaistamisen politiikka, missä suljetut markkinat on avattu kansainvälisille markkinoille, KP) – myös pohjoismaiden kansallinen taloudellinen hallinta supistunut globaalihallinnan tieltä. Julkista on supistettu markkinoiden itsesäätelyn avulla ja yhteiskunnan omavastuuta korostamalla” (Tiihonen 2006)

Samalla vanha 1950-luvulla arvokkaaksi noussut kilpailukyky-argumentti yhteiskunnan ja hallinnon johtamisessa on Tiihosen mukaan menettänyt hierarkkisuuttaan ja keskitettyä sääntelyluonnettaan. Tulosvastuun ja globaalin maailman haasteiden myötä kilpailukykyerspektiivi tavallaan ’putosi’ tai ’demokratisoitui’ kansalaisvoimien (konsernien) osallisuuksien tasolle; siitä tuli läpinäkyvää. Vapaat, eri suuntiin hajautuneet ja innovatiiviset ’valtioyhteisölliset’ voimat ja verkot voivat paremmin hengittää ja elää kilpaillen rinnakkain. (Tiihonen 2006.)

Hänen mukaansa byrokratian ja normiohjauksen sijaan ensisijainen vastuu yhteiskunnan kehittämisestä on annettavissa kansalaisyhteiskunnalle ja markkinoille. Tälle on olemassa omavastuiset ja harkinnanvaraiset, tilannekohtaiset keinonsa, ohjelmansa ja osallistumis- ja kuulemiskäytäntönsä. Yhteiskunnasta alhaalta lähtevä ohjaus ja verkottuminen julkisten instituutioiden ja organisaatioiden kanssa on nyt mahdollista, vaikka valtiolla onkin viimekätinen vastuu ja aloite kuten Kansalaisvaikuttamisen ohjelmassa (2004). Tiihonen korostaakin, kuinka yksityisen ja julkisen välinen luottamus ja pelisäännöt voivat nyt toimia ja kehitymme kohti eriytynyttä ja monessa suhteessa dynaamista valtioyhteisöä. Esimerkkinä tällaisista työnjaoista ja pelisäännöistä – konserneista tai kumppanuuksista - ovat järjestöjen ja yksityisten tuottamat ja laatu- ja tulosvastuukriteerien mukaiset (sosiaali)palvelut kunnissa. (Tiihonen 2004 ja 2006.)

Suomalaisen hallintoreformin toteuttaminen oli eurooppalaisten NPM-doktriinien mukaista ja suhteellisen mutkatonta avautumista markkinamekanismeille – ainakin ratkaisevasti helpompaa ja ”neutraalimpaa” kuin Ranskassa, Saksassa ja Välimeren maissa. Pollittin mukaan (1993, suomalaisversiosta Temmes-Kiviniemi 1997,18-22) doktriinit olivat seuraavanlaisia: resurssien allokoinnin läpinäkyvyys ja tuloksellisuus, byrokratiatalkoot helpommin hallittavien tehtävä- ja asiakaskenttien helpomman hallittavuuden takaamiseksi (palveluvirastot, liikelaitokset ja yhtiöt); manageristisen toimivallan delegoiminen edellä mainitun hallittavuuden mukaan ja hierarkian purkamisen hengessä; palvelusten tuotannon ja ohjauksen erottaminen niiden tuottamisesta; johtamisen ja vastuuvollisuuden kehittäminen suoritustavoitteiden ja indikaattoreiden avulla; virkamiesten kansallisen palvelusuhde-establishmentin purkaminen tulospalkkauksen ja virastokohtaisen palvelussuhteen suuntaan; palvelujen laatu ja asiakasnäkökulma palvelujen suunnittelussa ja standardisoinnissa. Uuden hallintatavan – Governancen – uudistuslinjat, kirjava toteutus ja arviointi olivat tulleet Suomeen.

Jo vauhdikkaan hallinnon uudistamisen rajun ensimmäisen vuosikymmenen lopulla Markku Temmes ja Markku Kiviniemi (1977, erit. s. 126-) arvioivat hallintouudistuksen – ’välttämättömän palveluiden ja kustannusten tasapainottamisen ja nykyaikaistamisohjelman’ - vaikutuksia eri toimijoiden näkökulmista. He avasivat modernin proosallisesti uudistusta kansalaisten, poliitikkojen, johtavien virkamiesten ja hallinnon henkilöstön näkökulmista. Kansalaisnäkökulma oli monessa suhteessa jäänyt taloudellisuuden ja tehokkuuden ideologioiden varjoon. Kansalaisten asiakassuhteet julkisissa palveluissa sekä asema palveluiden rahoittajina (veronmaksajina) olivat toteutuneet parhaimmin nimenomaan (asiakas)palveluajattelun ja veronmaksajien edun kannalta. Sen sijaan demokraattinen poliittinen ohjaus ja oikeudelliset vaikuttamismahdollisuudet olivat jääneet sivummalle. Tämä reformin kaksinaisluonne näyttäytyi arvioijakaksikon mukaan erityisesti ’markkinaistetussa’ julkisissa laitoksissa ja yhtiöissä. Kunnallishallinto tarjosi valtiopillille arvioijatutkijoille, Temmesille ja Kiviniemelle, vuonna 1997 läheisimmän ja luontevimman kentän kansalaisdemokratian ja –vaikuttamisen visioille. Johtopäätös oli looginen osa arviointikokonaisuutta – mutta jälkiviisaasti ajatellen, se ei ole monista eri syistä toteutunut – pikemminkin päinvastoin (vrt. esim. Paakkunainen-Myllyniemi 2006).

Talouden ja kansalaisten palvelujen näkökulma oli hallinnut myös poliittisten toimijoiden ajattelua. Tässä he huomioivat myös Euroopan unionin asiantuntijahallinnon sekä tulosohjauksen kriitikoiden korostaman managerististen ohjausmuotojen vaikutuksen poliittista ohjausta heikentävästi. Joissakin suhteissa poliittinen ohjaus oli hyötynyt laadullisesti tulosohjausreformista, mutta kehitys oli ristiriitaista ja kesken. (Emt. 1977, erit. s. 126-) ”Johtavat virkamiehet ovat hallintopolitiikan avainryhmä, jolla on parhaat tiedolliset edellytykset kehittää hallintoa” – vaikka ”byrokratian itseintressi” saattoikin supistaa harkintaa. Isot virkamiehet olivat keskeisessä roolissa reformissa ja muutosvastarintaa ei ollut. Kuulu EU-arvioija Pollitt kumppaneineen arvioikin (1977, 24) samassa hengessä suomalaisen manageriaalisen uudistuksen tapahtuneen ”suljettujen ovien takana tapahtuneena mielipiteen vaihtona” ja samalla hän nostaa esiin juuri virkamiesten vahvan panoksen suomalaisen hallintopolitiikan erityispiirteenä. Temmes ja Kiviniemi relativioivat Pollittin ja kumppaneiden kritiikkiä historiallisella taustalla – korostaen suomalaista virkamieslegalismia ja –esivallan suhteen koettua pitkän linjan alamaisuutta ja jatkuvuutta: ”...vuosien 1987-1995 hallintouudistusohjelma on Suomen historiassa ensimmäinen laajempi uudistuskokonaisuus, jonka poliittinen ohjaus on ollut monipuolista ja aktiivista” (emt., 128) varsinkin hallinnon kehittämisen ministerivaliokunnan (perustettu 1987) silloittavan roolin avulla.

Kirjoittajat valoivatkin uskoa virkamiesten managerisoitumiseen, mistä liikelaitosten ja yhtiöiden kehitys antoi monia esimerkkejä. Yhteistyö, yksimielisyys ja kehitysoptimismi olivat vallalla: tässä hengessä virkamiehet olivat myös toimineet kanavana kansainväliseen kehitykseen ja hallinnon innovaatioihin. Hallinnon henkilöstöpolitiikka oli jäänyt uudistuksen reaktiivisimmaksi osa-alueeksi ja siinä oli näiden valtio-oppineiden mukaan noussut esiin ongelmia, mitkä palautuivat myös perinteiseen hallintokulttuuriin. Ne olivat johtamisen ja työyhteisön sekä niiden välisen suhteen – lähinnä esimieskulttuurin - ongelmia, joiden voittaminen vaati manageristista pitkän linjan ja ikääntyvän työntekijäkunnan ongelmat huomioivaa henkilöstöstrategiaa ja (henkilöstö- ja ylipäänsä manageriaalisen) johtamisen kehittämistä. (Emt., 128.) Viimeistään 2000-luku onkin ollut uudenlaisen johtamiskoulutuksen vuosikymmen ja 2000-luvun alussa eläköityvän virkamiehistön sijaan astuva polvi on siinäkin suhteessa avainasemassa. Monet puhuvat hallinnon johtoon nyt nousevista entistä refleksiivisimmistä, eri työntekijätasojen kuuntelevista ja naisista johtajatyyleistä.

Entisestään hajautuneessa hallinnossa tarvitaan erityisosaamista, mutta erityisesti yleisjohtajuutta ja kokemusta. Samalla refleksiiviset taidot – monitaiturin keinovalikoimat – korostuvat verkottuneessa (EU-)maailmassa ja hallinnon poliittisten suhteiden ja vastuiden suunnissa. Myöhemmin erityisesti Markku Temmes onkin korostanut, kuinka 1960-1990 – luvuilla on opeteltu hallintolegalismista irtautumista ja managerismia sekä sen arviiovastuullisia käytäntöjä. Muutos on kuitenkin monessa suhteessa kesken ja transitiovaihe on toteutettu kirjavin tavoin eri osissa hallintoa. Näissä olosuhteissa on kuitenkin kansainvälisten arvioijienkin mukaan hyvin kyetty yhdistämään hallintoreformit ja oikeusvaltio. Onkin – osittain harkitusti - jääty jonkinlaiseen välittävään muotoon anglosaksisen NPM-mallin ja traditionaalisen raskaan pohjoismaisen hyvinvointimallin välillä (taustalla 'Neo-Weberian State', Pollitt & Bouckaert 2004). Julkista johtajuutta ei voi korvata liikkeenjohdolla, mutta liikkeenjohtokompetenssit kuuluvat virkamiesten kompetensseihin.

Normeista strategioihin, ohjelmiin ja projekteihin

Julkisen hallinnon normiohjauksen vapauttaminen, radikaali väljentäminen ja johtamistavan muutos on tapahtunut monilla eri tasoilla. Tässä ei voi unohtaa edellä mainituissa uudistuksissa ja kuntien autonomiassa läpilyövää strategia-, informaatio- tai ohjelma- ja tavoitejohtamista. Sen merkityksestä, illusorisuudesta tai tuloksista ollaan politiikassa ja tutkimuksessa montaa mieltä. Vielä 1970-luvun lopulla saatettiin arvioida, että julkisten palveluiden tuotanto toteutuu eduskunnan, keskusvirastojen ja kuntien välisen selkeän vastuullisen kolmion puitteissa (Heiskanen 1977). Lainsäädäntö edelleen määrittelee esimerkiksi sosiaalipalveluiden universaalisuutta ja muotoja sekä velvoittaa usein juuri kuntia järjestämään ne, mutta normiohjauksen väljentäminen, kunta-uudistus ja lääninhallinnon alasajo, avoimen koordinaation horisontaalisuutta korostava EU-hallinto sekä strateginen hallintoideologia ovat muokanneet keskushallinnon, vastuullisen palvelun tuottajan ja kansalais-asiakkaan suhdetta uusiksi.

Monista seikoista johtuen valtion keskusvirastojen ja (ohjaus- ja massatuotanto)laitosten rakenteita ja kulttuureja on muokattu radikaalisti. Ohjattavuusongelmia on haluttu julkilausutusti voittaa 'tehokkailla' ja 'asiakasystävällisemmillä' järjestelyillä. Itse asiassa tässäkin normiohjaus on pyritty korvaamaan informaatio-ohjauksella. Keskusvirastot kuten sosiaali- ja lääkintöhallitus ovat muuttuneet tutkimus- ja kehittämiskeskukseksi. Näin syntyi Sosiaali- ja terveysalan tutkimuskeskus (STAKES), joka ei enää juridisesti velvoittanut esimerkiksi kuntia. Sen sijaan se pyrkii hyvien käytäntöjen, verkko- ja verkostoitumispalveluin ja laatuohjaussuosituksin sekä tutkimuksin ja arvioinnein vaikuttamaan kehitykseen. Vuoden 2009 alussa STAKES ja Kansanterveyslaitos (KTL) yhdistyivät Terveyden ja hyvinvoinnin laitokseksi (THL), minkä itseilmaistuna tehtävänä ”...on sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla toimiva tutkimuslaitos. THL:n tehtävänä on väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, sairauksien ja sosiaalisten ongelmien ehkäiseminen sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden kehittäminen. THL toimii alansa tilastoviranomaisena sekä huolehtii tehtäväalueensa tietoperustasta ja sen hyödyntämisestä. THL toteuttaa tehtäväänsä tutkimuksen, seurannan ja arvioinnin, kehittämistyön, asiantuntijavaikuttamisen ja viranomaistehtävien sekä kansainvälisen yhteistyön avulla. THL palvelee valtion ja kuntien päättäjiä, alan toimijoita, järjestöjä, tutkimusmaailmaa ja kansalaisia.”³

³ http://www.thl.fi/fi_FI/web/fi/organisaatio;jsessionid=73CC2AD5A89AC7D99C879842FA49207F

Virastojen aiemmin selkeä normiohjaus on laajemminkin korvautunut tavoite- ja puiteohjauksella. Virkamiesten asema, kansalaisten oikeuksia ja perusturvaa takaavien toimijoiden vastuusuhteet ja toimijuudet sekä poliittinen vastuu ovat muokkaantuneet uudennlaisiksi. Euroopan unionin puiteohjelmat ovat olennainen osa ohjelmayhteiskuntaa, sen hallinnon, asiantuntijuuksien ja formaalisten rakenteiden rajoja rikkovaa yhteistyöajatus. Teknologia, terveys, syrjäytyminen, aluekehitys, huumeet, koulutus ovat yksilöllisen vastuun, voimaannuttamisen ('Empowerment'), monikulttuurisuuden ja tasa-arvon lisäksi ohjelmien julkilausuttuna toimintaperustana. Näiden EU:n usein hyvin resursoitujen ohjelmien ja projektikonaisuuksien rinnalla on monia kansallisia ohjelmia ja politiikkastrategioita. Ministeriöiden strategiat ja ohjaus tuovat mukanaan omat harkitut ohjelmansa – paikallinen, alue- ja seutuhallinto voivat käyttää niitä hyväksi – jos tahtovat ja osaavat. Ohjelmat luovat puitteita dynamisemmalle ja synergiselle yhteistyölle ja verkottumiselle, projektien ja uusien toimintakulttuurien konkreettiselle (tulos)vastuulle ja uusille 'parhaille käytännöille'. Kunnianhimoiset "hyvät käytännöt" ja uudet toiminta- ja yhteistyötavat ('best practices' – 'what works') ovat hankkeiden tavoitteina ja niitä pyritään ajamaan julkisiksi malleiksi tai hallinnon ja verkostojen rakenteisiin. Ohjelmajohdetut rahastot ja erityismäärärahat kasvavat – niiden hakijana ovat kumppanuudet ('partnership' tai usein laajat konsortiot) tai kunnat, yhdistykset, julkisyhteisöt ja koulut.

Siirrytään yhteiskunnallisten kumppanuuksien piiriin – mutta 'strategiat' yskivät

Samalla ohjelmakielen usein abstrakti retoriikka esimerkiksi syrjäntymis- ja huumeohjelmissa korostaa kansalaisten vastuuta, aloitteellisuutta, verkostoitumista ja turvautumista lähiyhteisöjen tukeen (saksalais-katolilainen ja EU:n omaksuma subsidiariteetti- eli läheisyysperiaate). Samalla kansalaisten ja hankkeiden 'asiakkaiden' sopimusvastuu ja – asema korostuvat. Yhdessä hallinnon ja normiohjauksen väljentyminen kanssa tämä ohjelma- ja projektityhteiskunnan henki vaikuttaa sosiaalipolitiikan luonteenmuutokseen. Yleisesti yliopistoillakin puhutaan sosiaalipolitiikan sijaan yhteiskuntapolitiikan disipliinistä ja mietitään refleksiivisen yhteiskuntapolitiikan ja lähempänä kansalaisyhteiskunnan asiakkaita ja kumppaneita elävää toimintatapaa. Yleinen yhteiskuntapolitiittinen diskurssi korostaa entistä enemmän kolmannen sektorin lisäksi epävirallisten yhteisöjen, yksilön ja lähivastuun periaatteita – "luomuverkostoja". Vasemmistotaustainen presidentti Halonen korvaa puheissaan hyvinvointivaltion hyvinvointiyhteiskunnan käsitteillä. Kriittisten tutkijoiden mukaan "valtakunnallinen sosiaalipolitiikka loppuu, siirrytään alueellisiin kehittämiskeskukseen" (Alavaikko 2006) ja uudentyyppisiä joustavia projekti- ja ohjelmayhteiskunnan verkottamistaitoja ja alueellisia (asiantuntija)valtaresursseja nousee esiin. Suomalaisessa periferiassa projektit ja ohjelmat resursseineen korvaavat monien sosiaalisten ja kulttuuristen oikeuksien ja palveluiden puutteita ja köyhyyttä. Monet tuottavuusohjelmien säästöistä ja palveluhallinnon stressistä kärsivät viranomaiset ovat väsyneitä vaihtuviin uudistus- ja tehostamispuheisiin sekä monesti sinänsä innostavien projektien ja niiden resurssien väliaikaisuuteen ja nopeaan kiertoon.

Hallinnon uudistaminen, strateginen ja ohjelmajohtaminen ovatkin monessa mielessä valinkauhassa, kesken ja se ei ole taannut kumppanuuksille ja omissa konteksteissa operoiville autonomisille kumppanuuksille ja niiden räätälöiville toimintatavoille vaadittavaa tukea, uskottavuutta ja resursseja. Myös uudennlaisen hallinnon ja arvioinnin virkamiestaidot ja mentaliteetit ovat kehittyneet ristiriitaisesti. Uusien epävirallisten kumppanien hankinta,

hallintojen sektoreiden rajat ylittävä aloitteellisuus ja yliprofessionaalisuus eivät ole toteutuneet ohjelmissa ja projekteissa tai ainakaan niiden tavoittelemisissa uusissa hallinnon rakenteissa ja hyvissä käytänteissä. Päivänpolitiikan agendat, poliitikkojen ja ministereiden lyhyen aikavälin toimintatavat, tiukat ja mustasukkaiset säästöohjelmat, ammattikuntien väliset palkka- ja muut arvovaltaongelmat ja hallintolinjojen kilpailu ovat jarruttaneet uudistusta.

Esimerkiksi Minna Tiili (2008) vahvasti kyseenalaistaa ministerit ja ministeriöt strategisina johtajina Lipposen hallitusten johtamista analysoivassa ja hyvin dokumentoidussa väitöskirjassaan. Uuden julkisjohtamisen (Tiilillä NPM = New Public Management) periaatteiden mukaan uudistetussa hallinnossa ministereiden roolina olisi tehdä strategisen ja yleisen tason sekä pitkän aikavälin päätöksiä, jolloin operatiiviset päätökset jäisivät virastotason virkamiehille. Siten ministereiden tulisi linjata pitkän aikavälin politiikkaa ja asettaa tavoitteita yleisellä tasolla. Pyrkimys jäi kuitenkin ajatusten tasolle, vaikka strateginen poliittinen ohjaus tapahtui Lipposen hallituksissa hallitusohjelman, hallituksen strategiasalkun ja budjetin kehysmenettelyn kautta sekä ministeriöstrategioiden avulla. Hallitusohjelmatkin jäivät linjauksistaan huolimatta moniaineksisiksi. Hanke- ja strategiasalkkukin muokkaantui 'sekavaksi hankekeitokeksi' ilman hallintojen rajat ylittävää näkemystä, selkeitä poliittisia valintoja, uusia toimijuuksia (virkamiesten lisäksi) ja synergiaa. Kehysmenettely puolestaan tyypistyi budjettikattojen asettamiseksi ilman poliittisia painopisteitä. Lisämäärärahojen käsittely oli poliittisesti sähköistä ja ministerit siinä aktiivisia, muttei strategisella tavalla. (Tiili 2008.)

Hallinnon ja kumppanuuden avautuminen yhteiskuntaan, uudet toimintatilat ja projektit jäävät kuitenkin usein tekemättä ja hyödyntämättä

Uuden hallinta-ajattelun avaamat mahdollisuudet ovat osaksi jääneet käyttämättä. Hallintaan tulee eri hallintomuotojen lisäksi mukaan ihmiset ja heidän (in)formaaliset verkostonsa eri tasoilla. Hallinnon ja sen dialogisten työtapojen avautuessa ihmisten, kumppanuuksien ja hallinnon kohtaamiset ja yhteinen päätöksenteko nousevat uuteen asemaan. Tiedon monipuolistaminen ja päätöksenteon hajauttaminen ovat tärkeitä oppeja tässä. (Goss 2001, 36-8.) Suomessakin on juridiset edellytykset olemassa kansalaisten radikaalisti osallistuvien ja tuottavien paikallisten (kumppanuus)roolien kehittämiseksi kuluttajuuden, asiakkuuden ja veronmaksajan roolin lisäksi (Mustakangas, E. – Kiviniemi, M. – Vihinen, H. 2003, 58-72). Monet onnistuneet hankkeet osoittavat, että 'uutta hallinta-ajattelua' (New governance, Governmentality), kansallisia ja Euroopan unionin taseisia sosiaalipolitiikan ohjelma-asiakirjoja ja uuden renessanssin kokenutta käytännöllistä ja projektikohtaista arviointitutkimusta ei voi palauttaa julkista toimintaa riisuvan liberalistisen ideologian ja sitä operationalisoivan New Public Managementin (NPM) funktionaaliseksi osaksi. Kokemukset nostavat esiin säästöpolitiikan, julkisen hyvinvointipolitiikan rahoitus- ja tehokkuuskriisin ja markkinoistumisen tuottamat ongelmat esimerkiksi sosiaali-, kulttuuri – ja nuorisotyölle, mutta mistään NPM-Salaliitosta on turha puhua. Kriittiset kumppanitoimijat ja arvioijatutkijat voivat hyvinkin olla tietoisia väliaikeisten ohjelmien, projektien ja arviointikäytäntöjen vaarasta luisua liberaalin talouden teknokraattisiksi ratkaisuisiksi, joita voidaan poliittisen tarpeen tullen ostaa tai tilata joidenkin korjausliikkeiden tai saneerausten aikaansaamiseksi hallinnossa tai poliittisen toimeenpanovallan keskittämiseksi.

Temmeksen (2003) mukaan tarkan määräraha- ja normiohjauksen oloissa juuri evaluaation merkityksen kasvattaminen esimerkiksi 1990-luvun hallintouudistuksen ja (useimmiten epäonnisten) tulosvastuutoteutusten analyysissä, poliittisessa opissa sekä valtioneuvoston

uudessa yli-sektoriaalisessa otteessa voisi olla aikamme innovatiivisinta politiikkaa – mutta ratkaisu on helposti yksipuolisen teknokraattinen, vanhan mallin manageriaalinen eli virkamiesjohtoinen. Esimerkiksi Kekkonen (2001 ja vrt. Virtanen 2002, 130-31) paaluttaa aukinaisen komeasti ohjelmajohtamisen uudet ääriviivat, jotka sopivat moniin poliittista johtamista puolustaviin visioihin. Hallituksen politiikkaohjelmankin (2003) tavoitteena on toisaalta kansalaisyhteiskunnan aktiviteettien stimulointi ja kanavien avaaminen, mutta myös poliittisen toimeenpanon ja aloitteen kirkastaminen. Kekkonen ajatukset valtioneuvoston kanslian vahvistamisesta, ministerivastuulla toimivista ohjelmista ja sektorihallinnon rikkomisesta ohjelmakudoksilla on edennyt ainakin joidenkin ratkaisujen myötä. Vaarana tässäkin on kuitenkin se, että arviointitiedon tuotanto keskittyy ja toimii ylhäältä alas eivätkä kansainväliset, alueelliset, kumppanuusperustaiset tai kolmannen sektorin aktiviteetit ja arvioidut opit stimuloi keskustelua ja muodostu ”*dialektiseksi*” (Temmes 2003, 242) vastavoimaksi keskushallinnon tiedolle. Monet kriitikot ovatkin korostaneet, kuinka politiikkaohjelmat elävät tavallaan pääläellaan: byrokratia ja valtiollisen politiikan kärki stimuloivat kansalaiskumppaneita eikä päinvastoin. Samalla parlamentaariset, työpaikkakohtaiset ja muut julkiset palautekäytännöt saattavat jäädä marginaaliin tai unohtua keskittyvän arvioinnin ja ohjelmien yleisen johtopäätösretoriikan alle. Viimeksi mainittu taas saattaa olla vahvojen ministeriöiden kuten valtiovarain- tai kuntaministeriöiden tai toisaalta Kuntaliiton rutinoituneiden retoriikkojen mukaista.

Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että monitasoinen ohjelmatyö ja projektireklamoinnit olisivat täysin illusorisia tai haperot arvioinnit olisivat antautuneet peruspalveluiden riisumiselle. Hankkeet voivat joskus ”*raivopäisestikin*” puolustaa ja kehittää hyvinvointivaltion peruspalveluiden infrastruktuuria esimerkiksi Euroopan sosiaalirahaston (ESR) tukemissa eurooppalaisissa kumppanuuksissa ja niiden yhteisessä eurooppalaisessa poliittisessä kritiikissä ja aloitteellisuudessa. Rankkaan ja monipuoliseen arviointiin perustuva monien kumppanien ohjelmaperustainen poliittinen johtaminen, toimeenpano ja arviointi ovat yksi aikamme visio, poliittisen keskustelun uusi arsenaali – ”*programme evaluation explosion*” (Virtanen 2002, 130 ja 140) – jolla voidaan, jos niin halutaan ja osataan, argumentoidusti miettiä hyvinvoinnin peruspalveluiden, niiden hajauttamisen ja uusien kumppanuuksien tarpeellisuutta sekä jatkossakin tuulettaa hallintobyrokratiaamme - vastuullistaa ja vaihtaa ”*budjettimomenttien vartijoita*”. Myös virkamiehet ovat usein määrääkaikaisissa työsuhteissa ja tulosvastuussa.

Uudenlainen käyttäjä- ja palveluhenkisyys ja osallistumistavat tarkoittavat virkamiehillekin politisoituvia vastuu- ja keskustelu-asemia, ”*välttämättömyyttä...astua ulos yhteiskuntaan*” (Pekonen 1995, 43) ja kohdata siellä juuri sosiaalisesti ja poliittisesti sivummalla olleita tai heikkoja toimijoita sekä heitä vahvistavia kumppaneita. Valtion ja kuntien viranhaltijoiden toimenkuvat laajenevat ja politisoituvat sitä mukaa kun ”*ulos yhteiskuntaan*” ja kumppanuuteen astuminen tarkoittaa reaalista ’tulosvastuullistumista’, tehokkuutta, dynaamista joustavuutta ja kumppanuusoppia, motivoituneisuutta, vastuullisuutta ja spontaanisuutta (ks. erit. Pekonen 1995, 43 ja 45). Uusi hallinta-ajattelu tarkoittaakin tai voisi kriittis-refleksiivisen politiikan oloissa tarkoittaa, että ’julkinen’ jää toimijana taustalle, refleksiivisemmät toimijat astuvat yhteistyökentälle ja politiikka avautuu ”*bottom-up*” periaatteen mukaisesti myös kansalaisyhteiskunnan aktiiveille ja asiakkaille.

Kumppanuuksien ja asiakkaiden kesken sovitaan asioiden ja ongelmien kohtaamisen, ratkaisun ja hoidon tavoista. ”Ohjelma-ajattelussa”... ”politiikkakeskeisyys (policy-orientaatio) kasvaa” (Virtanen 2002, 128-29 ja 140). Esimerkiksi Oakeshotin (1975) hengessä voi sanoa, että ’Policy’-sanaston lisääntyminen hallinnon ja sitä korvaavan

koordinaation ja arvioinnin suunnissa merkitsevät epävarmuus-tietoisuuden (kontingenssikumuksen) kasvua. Ongelmien hoidon ja asioiden hallinnan ennustettavuus ja sen mahdollisuus vähenevät. Samalla aukinaisten kysymysten määrä ja politiikan tila laajenevat, politisoituvat tilanteet ja poliittisesti relevanttien toimijoiden määrä lisääntyvät. Dynaamisten kumppanuuksien kautta poliittisten osallisten määrä kasvaa. Tätä kautta hallinnollistuneen politiikan lisäksi kyseenalaistuvat myös työmarkkinakorporaatioiden (ylisummaisesti sitova) policy-valta, työehto- ja tulopolitiikan usein epäkansavaltaiseen taloudelliseen konsensukseen perustuva 'kolmikanta' ja vahvat (aiemmassa tulojakokamppailussa saavutettujen ja useimmiten vahvojen toimijoiden) intressit. Systeemin ja talouden keskusten ja sosiaalisten marginaalien kahtiajako ja eriarvoistuvat kehät eivät ole luonnonvoimaisia. Uudet toimijat voivat merkityksellistää esimerkiksi sosiaalista huono-osaisuutta (syrjäntyminen) uudelleen, uhata tässä keskusten ja talouden ja sen korporaatioiden itsestään selvää valtaa. Rahoituskriisin oloissa poliittisesti neutraalin juustohöylän dogmaattinen käyttö⁴ kyseenalaistuu.

Suomalainen arviointitutkimuksen renesanssi voidaan hyvin liittää myös itse New Public Managementin (NPM ja vertaa UJJ, Uusi julkisjohtamisen paradigma, Haveri 2002) ja tulosvastuuperiaatteen syntyyn sekä näitä koskevaan ideologiseen suunta- ja tulkintataistoon. Niistä kehkeytyi laman ja hallinnon tehokkuuspolemiikin sekoittuessa (1990-luvun alkupuolella) hallintokulttuurinen oppositio legalistis-henkiselle juristidominanssille, vastuujakojen jäykkyydelle ja hierarkkisuuudelle (Temmes 1994, 14). Vaikka NPM tai UJJ ovatkin perusideologisia (Pollitt 1993) ja jossain mielessä myös globaaleja (Osborne ja Gaebler 1992) suuntauksia, niillä ja niistä käydään myös tulkintataistelua (Ferlie ym. 1996): päätöksenteon ja palveluiden tuotannon laatu, demokratian uudet osalliset, käyttäjänäkökulma ja hajauttaminen avaavat poliittista peliä (nuorisohallinnon kehittämisen dialektiikasta, Bolay - Herrmann 1995).

Parhaimmillaan nämä mainitut ohjelmat ja niiden vaatima arviointikeskustelu nostavat realistisesti esiin sen poliittisen pelitilan sekä pelaajat, missä (refleksiivinen) sosiaalipolitiikan toiminta testataan, sen rajat piirtyvät esiin ja sen ehdot ylipäänsä määrittyvät. Yhteiskuntapolitiikan tai kansallisen tai kansainvälisen ohjelman tai jonkun yksittäisen hankkeen arvioinnit ovat ”*saman kolikon vastakkaisia puolia*” (Pressman, J.L. & Wildawsky, A. 1984 xv-xvii). Tutkijan arvostelmat ('judgement') ovat osa poliittisten kumppanuksien, visioiden ja kokeilujen arviointia. Arvioijatutkijan ei suinkaan ole pakko tyytyä ohjelmien vaikuttavuuden todentamisen insinööreiksi vaan hän voi tuoda monipuolisilla ja toisiaan testaavilla aineistoillaan poliittisia vaihtoehtoja ja kumppaneita ja yhteiskuntapolitiikkaa haastavia kokeiluja ja oppeja. Max Weberin hengessä (Palonen 1998, 57-216, vrt. Paakkunainen 1999B, 152-57) voi sanoa, että projektikumppanit ja arvioijatutkijat heittäytyvät epävarmalle poliittiselle kentälle, osallistuvat vastuullisesti tulevaisuutta koskevien aukinaisten vaihtoehtojen luomiseen, karaisemiseen ja valintaan. Tällaisen refleksiivisen silmämäärän poliittisuutta on typerää kieltää. Tulevaisuutta harovat vaihtoehdot ovat osa tämän päivän (globaalia) politiikkaa ja osa akateemistakin tutkimusta (esim. Patomäki 2003). Kumppaneiden poliittiset opit ja 'elämänpolitiikka', hankkeet ja ohjelmat voivat olla osa riskiyhteiskunnan vastuullisen harkinnan (refleksiivisyyden) institutionalisoitumista niin tutkimussuuntien kuin esimerkiksi nuoriso- ja sosiaalipoliittisten käytäntöjenkin suunnissa (saksalaisen nuorisopolitiikan kummi Beck 1993 ja vrt. Paakkunainen 1999A ja B). Näin voidaan myös rauhoittaa kilpailuyhteiskunnan

⁴ Vrt. käänteisesti; nousukauden lumipallomainen julkisten palveluiden ja talouden ekspansiivinen kasvu (Heiskanen – Martikainen 1989).

pudotuspelejä, rikkoa sen hierarkkisia sääntöjä ja taata inklusion mahdollisuuksia sosiaalisesti syrjäytyville ryhmille. Tällöin kaikkien kansalaisten performatiivista toimintaa pidetään perustarpeena. Tällaisen yhteiskuntapolitiikan stimuloinnissa tarvitaan ns. toisia ja refleksiivisiä asiantuntijoita ja tietoa: kumppanuudet ja arvioinnit voivat olla uudenlaisen eurooppalaisen verkottumisen ja vertikaalisen vaikuttamisen kummeja. Tarvitaan ”uutta toimijuutta ja asiantuntijuutta avautuvan hallinnon verkostoissa”¹.

Ohjelma- ja projektiyhteiskunnan kuvitteellisuus ja arviointitutkimuksen vaarat Sulkusen tiukassa arvostelussa

Pekka Sulkunen (2006) ja Kati Rantala (2006) ovat kuitenkin kriittisen tyyliä kumppanuusmalleille ja kriittisen arvioinnin mahdollisuudelle. Heidän mukaansa uuden hallinto-ajattelun (NPM) ja OECD:n mukainen hallinnon ohjelmallistaminen ja hajauttaminen, kilpailu, julkishallinnon tehtävien ulkoistaminen sekä sisäinen markkinoistaminen sekä hallinnon, tutkimuksen, opetuksen ja julkisten palveluiden tulos- ja kustannusvastuu merkitsevät uutta yhteiskuntasopimusta, joka kuitenkin jää illusoriseksi. Tämä näkyy Sulkusen mukaan erityisesti sopimus- ja projektiyhteiskunnassa, mikä toimii väliaikaisten määrärahojen, sopimusvaraisuuden, rationaalisudeltaan kyseenalaisen arvioinnin, ohjelmien, rahastojen tai kumppanuuksien avuin. Ohjelmahenkisistä reformeista seuraa Sulkusen mukaan eräänlainen moraalinen neutraalisuus: toimivuus ja vaikuttavuus ratkaisevat, asiat eivät ole enää poliittisia ongelmia.

Arviointi ja hyvät käytännöt tavoittelevat pragmaattista ajattelutapaa (Rantala 2006). Esimerkiksi kuuluisa anglo-amerikkalainen ’Cognitive Skills’ – parhaiden käytäntöjen mukainen oppimismalli sosiaalisissa marginaaleissa ja vankiloissa - on äärimmäisen pragmaattinen ja kustannustehokas ja sitä kuvataan (Sulkunen 2006 ja Rantala 2006) sosiaali-darwinistisena kilpailussa säilyneenä sekatyypinä (mutaationa). Kilpailevia pedagogioita ei ole testattu eikä menetelmän sosiaalista, poliittista ja retorista paikkaa vankilassa ole laajemmin mietitty. Arviointitutkimuksen luonnontiedemäisesti tai laboratoriomallin mukaan tulkittu ’vaikuttavuus’ jää kuvitteelliseksi. Kumppanitoimijoiden erityislaatu ja niiden välistä dialogia tai sosiaalisten ongelmien konteksteja, asiakasmerkityksiä ja (esimerkiksi nuoriso- ja alkoholi)kulttuureja tai toimenpiteiden vaikutusten mekanismeja ei tunneta. Verkostokoulutus, projektihallinto, ammattiryhmien yhteistyö ja valtaistamisen taito ovat Sulkusen mukaan valttia sosiaali- ja verkostotyön (täydennys)koulutuksessa. Tuloksena onkin monialainen sosiaalityön sekatyypin, joka sosiaalisesti kontrolloi – eikä ymmärrä mitään politiikasta tai aatteellisista yhdistyksistä (esim. Wrede 2006) verkostokumppaneina.

Myös ohjelma- ja informaatio-ohjauksen abstraktisuus (terveyden ja turvallisuuden parantaminen) ja hallinnon rajattomuus kansalaisyhteiskunnassa ovat Sulkuselle ja Rantalalle suuria ongelmia. Ammattilais- ja riskihallinnan alue ja asiat laajenevat. Sopiminen – ei sitouttaminen - korvaa eri tasoilla ja partnereiden kesken yksisuuntaisen ohjauksen ja valvonnan. Sulkunen kärjittää, kuinka uuden julkishallinta-ajattelun mukaan valtio on (sopimus)kumppani muiden joukossa ja toisaalta työtön, päihdeongelmainen tai syrjäytynyt ihminen tai ryhmä sopivat projekteissa ja verkostoissa minimaalisten universaalien ja taattujen oikeuksiensa puitteissa huolehtivansa työnhausta, perheestä ja terveydestä. Sulkunen näkee erityisesti kansallisen Alkoholi-ohjelman (2004-2007) ministeriövaltaisena ja mielettömänä hobbeslaisena (lue: ei-rousseaulaisena) (yhteiskunta)sopimuksena. (Sulkunen 2006.)

Tiede- ja teknologiapolitiikan liikkeenjohtopuheen malli- ja metafora innovaatiosta ja entistä paremmista käytännöistä nousee hänen mukaansa romanttisesti alhaalta, kentältä ja kansalais-asiakkailta. Uskotaan informaalisten ja dynaamisten toimijuuksien uudistavaan voimaan hiukan samalla tavalla kuin kansalaisliikkeet uskovat tuovansa uusia etuja, arvoja ja toimintatapoja politiikkaan ja hallintoon. Toimijuus – minkä tausta on liikkeenjohdon tiimivalmennuksessa ja maailmanparannuksessa – jää kuitenkin ristiriitaiseksi, erilliseksi ja sen oikeutus ei toimi. Autonomiset projektit jäävät irrallisiksi ja yksilöt pettyvät, kun aitoa rajansa tuntevaa, altruistista autonomiaa ja itseään hallitsevaa yksilöllisyyttä ei löydykään hankeavaruudesta ja –harkinnasta. (Sulkunen 2006, 37-39.)

Illusorisuus näyttäytyy Sulkusen mukaan myös siinä, että hallinto voi tehdä strategioita, muttei päättää miten tutkijat, arvioijat ja kehitysinvestoinnit ”yrityksissä tai sen mukaisissa organisaatioissa” suuntautuvat. Suunnittelun sijasta tutkijoiden tehtäväksi jääkin arvioida ja vahvistaa ohjelmasuunnittelua ja sen varainkäytön valvontaa. Sulkunen (2006, 32-39) jatkaakin tuomioitaan: kehysbudjetointi tekee ministeriöistä tai laajemmista ministeriökonsortioista eräänlaisia suuryrityksiä; samoin kilpailu resursseista myös hajottaa ja hämärtää valtion yhtenäisyyttä. Sulkunen ei löydä etsimäänsä: reilumpaa työkuilttuuria, yhtenäistä ja vastuullista valtiota ja sen edellyttämää poliittista demokratiaa. Hajautuneempaan yhteiskunnalliseen vastuuseen tai kumppanuuksiin hän ei usko.

Miten kilpailuyhteiskunnan ajatus on ajettu läpi?

Hallinnon pitkän linjan tutkijan Tiihosen (2004 ja 2006, 82-104) mukaan uuden kansainvälisen talouden, kilpailun ja hallinnon opit on hyvin omaksuttu Suomessa. Ne ovat myös olleet suomalaisen laajapohjaisen yhteistyön ja kansalaisyhteiskunnan myötävaikuttamisen menestyskertomus, hallinnollisen eheytyshistorian jatkoa 1990-luvulla. Hallitsemismalli on säilynyt ytimeltään konsensuaalisena ja samana. Hän onkin huolestunut muutoksen jatkuvuudesta, Suomen kyvystä jatkaa sisäisten kasvu- ja ristiriitajelijöiden ja ulkoisen talouden ja politiikan realistisen yhteensovittamisen ja konsensuksen ehdoilla (Alapuro 1999). Jatkuvuuden suurimpina haasteina hän näkee rakenteellisen (syrjäytyneiden) työttömyyden integraation näkökulmasta ja palveluiden tuottamisen kuntataloudessa (joka ei globaalipoliittisessa vastuussa). Poliittisen vireän demokratian ongelman hän näkee Suomen saavuttamasta normaaliparlamentarismista, mikä on pakottanut puolueet kääntymään äänestäjien päivänkohtaisten asioiden suuntaan eikä vastuuta pitkántähtäimen julkisen sektorin tehokkuudesta ja politiikasta osata ottaa. Maan hallitus onkin vastuussa siitä, että pieni- ja keskituloiset näkevät globalisaation ja kilpailukyvystä huolehtimisen myös mahdollisuutenaan, etunaan ja sosiaalisena turvatakeena.

Sen sijaan Heiskala (2004 ja 2006, 30-) korostaa, että Uusi julkishallinto (tässä nimenomaan New Public Management) onkin talous-tehokkaiden periaatteidensa vuoksi heijastellut monia yhteiskunnallisia ja poliittisia ongelmia. Niiden taustalla on epäsymmetria julkisen ja markkinaehtoisen hallintajärjestelmien periaatteissa ja arvoissa. Julkiset instituutiot luovat jäykällä lakinormeilla rauhoitetun tilan, pelisäännöt ja resurssit markkinoille, joka voi rakentua markkinakannattavuuden dynamiikan varassa.

Kyse on siis julkisen ja markkinaperustaisen suhdeongelmasta. ”Tätä eroa ei voida täysin poistaa luopumatta säännösten yleispätevyydestä ja järjestelmän läpinäkyvyydestä, jotka ovat ehto julkisen toiminnan ennustettavuudelle ja demokratialle” (Heiskala 2006, 32). Universaalisuus ja norminmukaisuus eroavat hyötyperiaatteesta. Sisällöllisesti nämä

hallintatavat eroavat suuresti ja kasvun ja tuloksellisuuden mittaaminen ja arvottaminen muodostuu ongelmaksi niiden välillä. Yksityinen ja yksiniittinen raha- tai määrällinen mitta poikkeaa yleisemmästä ja julkisemmasta rikkauden, tasa-arvon, moniarvoisuuden, kauneuden, totuuden ja hyvän elämän virstanpylväistä ja kokemuksista. On olemassa myös julkisen sektorin kohdentamisongelma. Esimerkiksi Nokialle on mahdollista yksityisenä firmana keskittyä globaaliin matkapuhelinstrategiaan ja sen tietotalouteen, mutta julkinen sektori ei voi jättää yhteiskunnan terveys- ja peruskoulutointia vain keskittyäkseen huippukoulutuksen ja high-tech -tutkimuksen kehittämiseen. (Emt., 32-.)

Uuden julkishallinnon regiimi ja tulosohejaus tuovatkin politiikkaan ja autonomisiksi ymmärrettyihin organisaatioihin uudentyyppisiä ongelmia. (ks. esim. Hämäläinen – Heiskala 2004, 93-97, Patomäki 2005 ja Paakkunainen 1999.) Markkina- ja hyödykeperustaisten sekä niitä tukevien uusien teknikkosten ja arviointimallien kopiointi on joskus viety äärimilleen. Hankalia sosiaalisia ongelmia kuten kulttuurinen syrjäytyminen ja itsemurhat on otettu tulosvastuullisten toimijoiden hampaisiin ja eri toimijoiden vaikuttavuusarvioinnin kohteeksi ymmärtämättä syrjäntymis- tai itsemurhailmiön dynamiikkaa ja monisyisyyttä. Vangeista, joilla on rankkoja sosiaalisia, mielenterveydellisiä ja päihteisiin liittyviä ongelmia, on tehty vankeinhoidon, kriminaalihuollon ja sosiaalipalvelujen aktiivisia asiakkaita. Uusia toimijuuksia ja tulostittareita on työnnetty myös yliopistoille. Esimerkiksi yliopistoilla tutkimustehtävää ei ole arvostettu vaan opintopisteperustaiset ja maisteri- ja tohtorituotannon määrämmit korvaavat sen. Samalla ohjelmarahoitus ja niiden arviointi vievät aikaa ja luovat uusia hallintotehtäviä – mahdollisuudet perustehtävien hoitoon kapenevat. Hallinnon kasvavat seurantatiedot ja tuloksellisuusnumerot kasvavat ja paisuvat ja sarjallis-työläät kokoukset lisääntyvät, mutta perustehtävät – yliopistossa tutkimus ja esimerkiksi sairaaloissa terveydenhuolto - jäävät sivummalle. Markkinakieli ja -johtamisopit on suorasukaisesti omaksuttu julkisen hallinnon hierarkkisten rakenteiden johtamiskulttuuriksi ja tuloksena on pahimmillaan ollut hyödykkeitä tuottava ja markkinajargonia suoltava komentotalous ja yhteisen tuloksen vaatima kehityskeskustelu ja dialogi ovat unohtuneet. Julkistuotteiden yksityistäminen on johtanut nurinkurisiin tuloksiin: esimerkiksi kilpailutalouteen siirtynyt Tilastokeskus perii isoja palvelumaksuja – niin huomattavia hintoja, ettei tutkijoilla ole enää varaa niihin.

Heiskala (2006, 32-) kysyykin poleemisen kokoavasti, onko uudessa hallinnon regiimissä erotettu toisistaan oikeudenmukaisuus ja taloudellinen globaalitehokkuus. 1980-luvun suunnittelutalouden oikeudenmukaisuus –arvoihin ja –kehitykseen ei ole ollut paluuta. Myös kyky luovasti yhdistää kilpailutalouden murros ja sosiaalisesti innovatiivinen kaikkia osapuolia motivoiva tulonjako ja talouspolitiikka ovat jääneet keskustelunkin tasolla marginaaliin. Samoin kuin 1980-luvulla, uudessa taloudessa ja kilpailuyhteiskunnassa saavutetut edut ja niiden vartiointi rajaavat politiikan luovia pelivaroja. Väestön ikääntyminen, talouden kansainvälisen vero- ja sijaintipaikkakilpailun sekä yhteiskunnallinen tasa-arvon ongelmat (työttömyys ja alueellinen polarisaatio) osoittavat, että luovien poliittisten aloitteiden haasteet ovat isot. Heiskalallekin on kuitenkin selvää, että nyt elämme tylymmässä maailmassa kuin pari vuosikymmentä sitten. 1990-luvun muutoksen jälkeen olemme rikkaampia, avoimempia, tehokkaampia, eriarvoisempia ja julmempia.

Miten tällainen yhteiskunnallinen kehitys on ollut poliittisesti mahdollinen, legitiimi? Suomen talouden kansainvälistyminen ja sen tuotannon omistuksen kansainvälistyminen sekä globaalit kilpailuehdot eivät voi olla yhteinen ja jaettu tieto- ja selityspereusta muutokselle. Vaikka 90-luvun laman vuosien jälkeen Suomen talous nautti seitsemästä lihavan kasvun vuodesta (Kiander ja Vartia, edellä) ja Suomi vapautui reaaliosialismin

varjosta ja ahdistavista haasteista, silti kilpailuvastuun läpimurtoa voi pitää ihmeenä. Laman ankaruus kypsytti meitä hyväksymään köyhtymisen ja syrjäyttävän työttömyyden jonkinlaisena välttämättömänä hintana tai tosiasiana tehokkaalle menolle ja kasvulle. Kilpailutaloudesta tuli nopeasti muutoskanava ja tulkinta, minkä vastustaminen tuomittiin muutosvastarintana ja rintamakarkuruutena. Radikaalin kilpailuyhteiskunnan ja –valtion idean läpiajon taustalla on myös eliitin kautta rakennetun suomalaisen konsensuksen ja välttämättömyysretoriikan perinne.

Kristillis-agraari alamaisuus, uusi sodanjälkeinen ulkopoliitikka ja jopa hyvinvointivaltio ja sen edellyttämä kilpailukyky on eri tavoin pönkitetty poliittisen kulttuurin välttämättömyyksiä. Näin on käynyt riippumatta siitä, ovatko imperatiivit haluttu luettavan jumalan, Neuvostoliiton, Kekkonen vai kansallisten tai globaalien markkinoiden suulta. Tässä globaalia menoa koordinoiva kilpailuvaltio on vain uusi vaihe. Markkinasektori saattoi siirtää 1980-luvun tehokkaat työnteon kulttuurinsa julkisen sektorin puolelle viimeistään lamasäästön aktualisoiman ”löysät pois” -ajatuksen varassa. Hallinnon avautumista yhteiskuntaan ja sosiaaliseen kumppanuuteen ei ole osattu käyttää hyväksi. Mielekäs mukautuminen julkiseen liiketalous- ja tulosohejauskieleen ja rakenteisiin perustui osaksi kansalaisten arvojen ja selviytymistä auttavan puhutavan muutokseen jo 1980-luvulla ja maagiseen kilpailukykyyn kaikkialla läpituokevaan käsitteeseen, mutta lama antoi uusille kilpailurakenteille säällisen ”sumuverhon”. Varsinkaan uudet kulutuselämäntavan sukupolvet – jolle maailma on kulttuurituotannon ja turismin kautta ennennäkemättömän aukinainen ja usein huomattavan moniarvoinen – eivät helposti takerru valtiokeskeisiin ja missään suhteissa holhoaviin normeihin. (Heiskala 2006B, Alasuutari 2006, Kantola 2006 ja Paakkunainen1999.)

Kiristyvän ja kilpailullisen työ- ja kouluelämän muutosta rauhoittamaan pyrkivä uusyhteisöllisyys, yksilöllisten vastuiden murtamisaloitteet tai puna-vihreät tai alueelliset sosiaaliset ideat tai kumppanuusideat eivät ole ottaneet tulta uusina sosiaalisina innovaatioina. Eurooppalainen poliittinen aktiivisuus tai globaalinen demokratian tai riskiyhteiskunnan vaatimat kosmopoliittiset aloitteet ja luopuminen lineaarisen talouskasvun opeista eivät ole häirinneet kilpailutalouden ja -yhteiskunnan mykiltä tuntuvia imperatiiveja ja pelitapoja.

Uuden maapalloisen laman (2008-) mykkä laskeutuminen – talousrakennetta elvytetään, sosiaalinen tuki ja ’inno’ rajallista

Jos 1990-luvun alun lamaa voitiin pitää pitkälle kotikutoisena, 2008 alkanutta lamaa voidaan puolestaan pitää hyvin globaalina, ulkomaankaupan dramaattisesta laskusta meille välittyneenä suhdanteena. Vuoden aikana - loppukevääseen 2009 mennessä – vienti putosi meilläkin 30%, ja varsinkin työttömyysluvut ovat lähteneet pitkäaikaiseksi ennakoituun nousuun. Nuorisotyöttömyys on kesän alussa 2009 reippaasti yli 20%, kokonaistyöttömyyden ennakoidaan nousevan 10%:iin (90-luvulla lähes 17%). Kaupan laskun kulmakerroin kääntyi niin hurjalla nopeudella, että vastaavaa tulee hakea 30-luvulta. (Kiander 2009.)

Yhdysvaltoihin asuntolainotusmarkkinoiden lainaspekulaatioista ja sille otollisista julkisen politiikan valvonnan puutteista liikkeelle lähtenyt rahoitusmarkkinoiden finanssi- ja luottamus kriisi liittyi maan valtaisaan velkaantumiseen ja orastavaan deflaatio-ongelmaan. Tästä aiheutuvat rahoituslaitosten konkurssit ja horjunta heijastuivat nopeasti myös eurooppalaiseen ilmapiiriin ja rahoitusinstituutioihin. Pankkien kyräily ja niiden osan ja

joidenkin kansantalouksien suoranainen kriisiytyminen veivät investoinnit alas, ja esimerkiksi Suomen kaltaiset eurorahapolitiikassa mukana olevat pienet, mutta kaupassaan globaalisti avoimet taloudet, joutuivat pian osaksi kriisiä. Suomi – jolla ei ole USA:n tai 90-luvun alun kaltaista velkakriisiä ja joka on miljardielvyttänyt valtion budjetilla talouttaan – joutuu tavallaan epäreilusti kärsimään yhdysvaltalaisen finanssitoimijoiden ja talouspolitiikan seurauksista. Pahimmilleen USA:a koskevan optimismin varjossa voi Euroopalle käydä kuten pitkään talouslaskussa olleelle Japanille – kilpailukyky on ongelmissa, työttömyys ja julkisen talouden rahoitusvaikeudet sakkaavat menoa – ja pitkään. (Kiander 2009.)

Obaman politiikan mukainen - Ruotsin 30-luvun mallin mukainen - vahva sosiaalinen elvytys ja rahoitusmaailman elvyttäminen ja Kiinan talouden (julkinen) hivuttaminen suurille kasvuluville saattavat esimerkiksi Kianderin mukaan palauttaa nämä maat vuodenkin sisään takaisin kasvu-uralle. Eurooppaan tämä vaikutus heijastuu paljon hitaammin muun muassa euroelvytystoimien vaatimattomampien tasojen vuoksi – samaan aikaan vahva euro jarruttaa vientihintojen suhteellisen nousun kautta vientiä. Vaikka Suomi nousisikin bkt-mittarein takaisin kasvuun, meiltä menee pitkä aika tavoittaa parin vuoden takaiset tasot ja selvää on, että julkisen ja erityisesti kuntapuolen talous joutuu kuralle. Monia vuosia kuluu myös julkisen sektorin kuntoon saattamisessa. Metsäsektorin talous voi olla haastavan tulevaisuuden ennakkoesimerkki; huolimatta puskureista ja varakkaasta kompleksista, tehdasyksikköruumiita syntyy. Myös kotitalouksilla on vaara velkaantua lähitulevaisuudessa. (Kiander 2009.)

Vaikka makrotasolla talous voi suhteellisen pian, jopa vuoden kuluessa (2009-2010), elpyäkin – hiukan 90-luvun tapaan, se ei vielä kerro olennaisia asioita varsinkaan kuntien vastuulla olevista turvaverkoista, tulonsiirroista ja säästöpolitiikoista. Valtiolla ja kunnilla ei ole yhteistä talouspoliittista ohjenuoraa – valtion vielä elvyttäessä (2009), kunnat jo kiihdyttäen säästävät. Varsinkin köyhissä kunnissa sosiaalinen polarisaatio kiihtyy, turvaverkot pettävät. Ero varsinkin aktiiviväestön ja toisaalta työttömyysturvan ja tulonsiirtojen varassa olevien ryhmien välillä tulee kärjistymään. Ikääntyneet, vähän koulutetut, vajaakuntoiset, päihde- ja mielenterveyspalvelujen käyttäjät ja toisaalta päiväkotien, koulujen ja terveydenhuollon palvelut tulevat kärsimään. Erityisesti tämä näyttäytyy työelämän ulkopuolella olevien väestöryhmien erojen kasvussa: toisaalta A-luokka (vahvan työelämähistorian omaavien ihmisten työterveyshuolto ja sosiaalivakuutus) ja B-ryhmäläiset marginaalissa (julkiset palvelut ja terveydenhuolto sekä universaalit sosiaaliset tuet ja turvaverkot). Esimerkiksi Kiander puhuukin kestävästä sosiaalisesta visiosta. Selvää onkin, että kehityskulun poliittisia seurausvaikutuksia ja fundamentalistisia reaktioita – jollei politiikassa ole rohkeutta ja mielikuvitusta - on vaikea kuvitella tai ennakoita edes 90-luvun kokemusten valossa. Nopea marginalisaatio ja köyhyyden lisääntyminen ovat nyt heikommin hallittavissa kuin 1990-luvun alussa, jolloin monessa suhteessa nykyistä parempi 1980-lukulainen tulonsiirtojärjestelmä alkoi koko kapasiteetillaan toimia. (Kiander 2009.)

Monet sosiaalipolitiikan ja talouden tutkijat toistelevat, miten turvajärjestelmiä on uusittu viimeisten vuosien aikana, muttei kaikilta osin olla päästy 1990-luvun taitteen vahvuisiin järjestelmiin. Laman vaikutuksista 1990-luvulta tiedetään vähän, tutkijoiden tiedoissa tai (sosiaali)politiikan malleissa ei ole osattu valmistautua uuteen lamaan. Muun muassa Kiander ironisoikin, kuinka ennustuksiin ei kannata uskoa, huonoimmat ennustukset sivuutetaan ennustajaporukoissa. ”Vaikka negatiivinen kehitys saataisiinkin pysäytettyä, paluu lamaan edeltävälle tasolla on iso urakka”, Kiander (2009) tokaisee.

Sosiaaliturvan (kannustavuus, köyhyden vähentäminen, inhimilliset perusturvatasot eri elämäntilanteissa) ja siihen liittyvän verotuksen kokonaisremonttia tavoitellut Sata-komitea (2007-) pyrkii yksinkertaistamaan sosiaaliturvajärjestelmää ja sen luokkia. Sen asema on oiva esimerkki (sosiaali)poliittisen toiminnan julkisista pelivaroista ja visioista. Komitea on ajautunut valinkauhatilanteeseen. Aktiiviväestön perinteistä konsensusta ylläpitävät työmarkkinajärjestöt ovat monessa suunnassa kävelleet komitean köyhyyspoliittisten tavoitteiden ohi ja yli. Laman imperatiivit ja lähinnä talouselämän moottoreita tukevat elvytyspaketit lupaavat sosiaalipolitiikalle lähinnä hitaammin sukeutuvia resurssilähteitä, jäädytetyn turvan säilymiskamppailua. Uudesta tulonjaosta tai työn merkityksistä ei jaksakaan enää monikaan puhua. ”Wait and see” –asenteilla tuetaan kilpailutalouden rakenteiden tervehdyttämistä, sosiaalipolitiikassa käydään läpi elonjäämisoppeja. Vuonna 2009 suomalainen talouspolitiikka on odotellut korporaatiotaloustutkijoiden hengessä Kiinan ja Yhdysvaltain ja sen mahdollisesti piristyvän Euroopan talouden veturivaihdetta. Se lopulta tempaisi Suomenkin mukaan kasvu-uralle ja antaisi raskaat - mutta kamreeritaloudellisesti toimivat - mahdollisuudet kunnille ja valtiolle hoitaa julkisen sektorin markkinoilta ’myöhästynyttä’ lamaa ja lainavastuita. (Paakkunainen 2009, toim.)

Siitäkään, mitä opittiin 90-luvun lamasta, ei pidetä kiinni. Vallankin 90-luvulla kasvamaan päästetty pitkäaikaistyöttömyys on opettanut monen lajin tutkijoille ja monille poliitikoille, että siihen puuttuminen on äärimmäisen vaikeaa eurooppalaisessa kontekstissa ja aiheuttaa valtaisia psyko-somaattisia ja marginalisoivia vaikutuksia kestätyään pari vuotta. Uutta lamaa ei ole ”osattu odottaa” kansallisesti eikä EKP-politiikan tasolla, mille ei ole myöskään välineitä 90-luvun lama heijastui myös monien Suomen alueiden ja pääkaupunkiseudun taloudellis-sosiaalisena ja osaamiskompetenssien segregaatina ja eriarvoistumisena. Nyt näidenkin sosiaalisten ongelmien levähtäminen on (poliittisissa) käsissämme. (Erit. Kortteinen 2009.) Monien vertailujen mukaan sosiaalinen elvytys on jäänyt talouden rakenteiden kovemman elvytyksen varjoon. Tämä on merkinnyt muun muassa sitä, että Suomessa (varsinkin nuoriso)työttömien työelämäohjauksen ja räätälöityjen ratkaisujen kehittämisresurssi – minkä sosiaalinen innovatiivisuus ja vaikuttavuus on todettu sadoissa tutkimuksissa - on yksi Euroopan alhaisimpia.

Lähteitä:

Akatemian lamaprojekti 2000:

<http://www.aka.fi/fi/A/Tiedeyhteiskunnassa/Tutkimusohjelmat/Paattyneet/1990-luvun-talouskriisi--tutkimusohjelma/Rahoitettavat-hankkeet-Talouskriisi/Suomen-Akatemian-1990-luvun-talouskriisin-tutkimusohjelman-asiantuntijaseminaari-Saatytaalo-1342000/>

Allardt, Erik (1998) Elämänpolitiikka. – teoksessa Roos, J.-P. – Hoikkala, T. Elämänpolitiikka. Helsinki: Gaudeamus

Andersson, J.O. – Mjoset, L. (1987) The Transformation of the Nordic Models. – Co-Operation and Conflict 22/1987.

Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra

Artikkelikokoelma tutkimushankkeesta sosiaaliset innovaatiot, yhteiskunnan uudistumiskyky ja taloudellinen menestys. (<http://www.sitra.fi/Julkaisut/Heiskala.pdf>)

Barry, A.- Osborne, T.- Rose, N. (1998): Foucault and political reason. Liberalism, neoliberalism and rationalities of government. England: Biddles Ltd, Guilford and King's Lynn.

Bauman, Zygmunt (1998) Globalization. The Human Consequences. New York: Columbia University Press.

Beck, Ulrich (1991) Risikogesellschaft. Frankfurt/M: Suhrkamp.

--- (1993, engl.1997) Die Erfindung des Politischen. Frankfurt: Suhrkamp. (In English 1997: The Reinvention of Politics. Rethinking Modernity in the Global Social Order. Cambridge: Polity Press.)

--- (1998) Kinder der Freiheit: Wider das lamento über den Wertefall. - In Beck (ed.) Kinder der Freiheit. Frankfurt am Main: Suhrkamp (Edition Zweite Moderne).

--- (1999) Mitä globalisaatio on? Virhekäsityksiä ja poliittisia vastauksia (Was ist Globalisierung?: Irrtümer des Globalismus - Antworten auf Globalisierung). Tampere: Vastapaino.

Beck, Ulrich & Beck-Gernsheim, Elisabeth. (2002) Individualization. Institutionalized Individualism and its Social and Political Consequences. London, Thousands Oaks, New Delhi: SAGE Publications.

Bolay, Eberhard - Herrmann, Franz (1995) "Macht und Spiele". - Bolay, E. - Herrmann, F. (Hrsg.) Jugendhilfeplanung als Politischer Prozess. Beiträge zu einer Theorie sozialer Planung im kommunalen Raum. Berlin: Luchterhand.

Eräsaari, Risto (1996) Käsi, kahva ja sateenvarjo. – Teoksessa Virkki, J. (toim.) Yhteiskuntatieteiden, valtio-opin ja filosofian julkaisuja 3/1996. Jyväskylän yliopisto.

Ferlie, E. – Ashbrunner, L. – Fitzgerald, L. – Pettigrew, A. (1996) The new public management in action. Oxford: Oxford University Press.

Edelman, Murray (1964) The symbolic uses of politics. Urbana: University of Illinois Press.

Fairclough, Norman (1992) Discourse and social change. Cambridge: Polity Press.

--- (1995) Critical discourse analyses: The critical study of language. London and New York: Longman.

Foucault, Michel (1986) The History of Sexuality Vol 1. Harmondsworth: City Press.

Giddens, Anthony (1990) The Consequences of Modernity. Cambridge: Polity Press.

--- (1991) Modernity and Self-identity. Self and Society in the Late Modern Age. Padstow: Polity Press.

Haahr, Jens-Henrik (2004) "Open Co-ordination as Advanced Liberal Government". Journal of European Public Policy vol. 11, no. 2, 2004. Special Issue: The Open Method of Co-ordination in the European Union. Guest editors: Susana Borrás and Bent Greve.

Haveri, Arto (2002) Uusi julkisjohtaminen kunnallishallinnon reformeissa. – Hallinnon tutkimus 1/2002.

Habermas, Jürgen (1973) Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus. Frankfurt/M: Suhrkamp.

--- (1985) Die neue Unübersichtlichkeit. Kleine Politische Schriften V. Frankfurt/M.

Heiskala, Risto – Luhtakallio, Eeva (2006) Uusi jako. Helsinki: Gaudeamus.

Hämäläinen, Timo – Heiskala, Risto (2004) Sosiaaliset innovaatiot ja yhteiskunnan uudistumiskyky. Sitra 271. Helsinki: Edita. Ks. myös artikkelikoelma SITRAn projektista (<http://www.sitra.fi/Julkaisut/Heiskala.pdf>)

Heiskanen, Ilkka – Martikainen, Tuomo (1989) The Finnish Public Sector: Its Growth and Changing Role in 1960-1984. Acta Politica, Eripainoksia. Helsingin yliopisto, Yleisen valtio-opin laitos.

Helne, Tuula (2002) Syrjäytymisen yhteiskunta. STAKES, Tutkimuksia 123. Saarijärvi: Gummerus kirjapaino.

Helve, Helena - Paakkunainen, Kari - Siurala, Lasse: Esipuhe. Kirjassa Helve, Helena - Paakkunainen, Kari - Siurala, Lasse (Toim. 1993) "Valtiolaivasta kiikkeriin jolliin. Nuoret ja nuorisotyö 90-luvulla". Hakapaino: Helsinki.

Iivari, Juhani (1991) Rikosten ja riitojen vaihtoehtosovittelu refleksiivisen oikeuden konseptiossa. Helsinki: Tutkimuksia / Sosiaali- ja terveyshallitus.

Julkunen, Raija (1992) Hyvinvointivaltio käännekohtassa. Tampere: Vastapaino.

Julkunen, Raija (2006) "Suomen malli" – kasvava eriarvoisuus” - Keskustelutilaisuus hyvinvointivaltion suunnasta 1.11.2006. - Järjestäjät: Työväen Sivistysliitto TSL, Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, Työväen Akatemia. http://www.stkl.fi/suomenmalli_Julkunen.pdf

Karisto, A. – Takala, P. – Haapola, I. (1998) Matkalla nykyaikaan: elintason, elämäntavan ja sosiaalipolitiikan muutos Suomessa. Porvoo: WSOY.

Kekkonen, Sirpa (2001) Hallituksen yhteisen poliittisen johtamisen vahvistaminen – keinona ohjelmajohtaminen. Valtion keskushallinnon uudistaminen. Helsinki: VM.

Kettunen, Anu (2008) kilpailukyky-yhteiskunta ja yksilö – Sitran tulevaisuusstrategia Michael Oakeshottin käsitteistön näkökulmasta. Poliitiikka 4/2008.

Kettunen, Pauli (2008) Globalisaatio ja kansallinen me. Kansallisen katseen historiallinen kritiikki. Tampere: Vastapaino.

Kiander, Jaakko (2001) 1990-luvun talouskriisi : Suomen Akatemian tutkimusohjelma: laman opetukset : Suomen 1990-luvun kriisin syyt ja seuraukset. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT –julkaisuja 27:5.

Kiander, Jaakko (2009) Laman taloudelliset seuraukset, taloudellinen näkökulma – miten nykytilanne poikkeaa 1990-luvun tilanteesta? Sosiaalilääketieteen yhdistyksen ja Sosiaalipoliittisen yhdistyksen järjestämä seminaari ”Miten ehkäistä laman hyvinvointia rapauttavat vaikutukset? – Mitä opittiin 1990-lamasta?”. 25.5.2009, Tieteiden talo, Helsinki.

Kiander, Jaakko – Vartia, Pentti (1998) Suuri lama. Suomen 1990-luvun kriisi ja talouspoliittinen keskustelu. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos (ETLA), julkaisuja B 143 (1998). http://www.etla.fi/files/756_b143fin.pdf

Kortteinen, Matti (2009) Laman pitkä varjo – Pitkäaikaisen työttömyyden rakenteellisista seurauksista. Sosiaalilääketieteen yhdistyksen ja Sosiaalipoliittisen yhdistyksen järjestämä seminaari ”Miten ehkäistä laman hyvinvointia rapauttavat vaikutukset? – Mitä opittiin 1990-lamasta?”. 25.5.2009, Tieteiden talo, Helsinki.

Kosonen, Pekka (1991) Flexibilization and the Alternative of the Nordic Welfare States. – Kokoelmassa Jessop, Bob – Kastendiek, Hans – Nielsen, Klaus – Pedersen, Ove K. (1991) The Politics of flexibility. Restructuring State and Industry in Britain, Germany and Scandinavia. Worcester: Billing&Sons Ltd

Lau, C. (1991) Gesellschafts diagnose ohne Entwicklungstheorie. – Teoksessa Glatzer, W. (toim.) Die Modernisierung moderner Gesellschaften-Ergänzungsband. Frankfurt am Main.

Melucci, Alberto (1992) Nomader i nuer : sociala rörelser och individuella behov i dagens samhälle. Göteborg : Daidalos.

Miller, Peter – Rose, Nikolas (1989) Poliittiset rationalisaatiot ja hallintatekniikat. – Poliitiikka 3/1989.

Mustakangas, E. – Kiviniemi, M. – Vihinen, H. (2003)

NUOSTRA (1993) Nuorisotyön strategia – Nuotra. (toim.) heinola, Timo. – Allianssin julkaisuja 5. Helsinki.

Oakeshott, Michael (1975) On Human Conduct. Oxford: Oxford University Press.

Osborne, David – Gaebler, Ted (1992) Reinventing government. Addison – Wesley.

- Paakkunainen, Kari (1996) Nuorisopaja: tehdashallin hämärästä autonomiseen oppiin - Nuorten työpaja - sosiaalinen peli, palkkatyö vai varasto? Toim. Aaltojärvi, Pia - Paakkunainen, Kari. - Nuorisotutkimus 2000: 2/1996. Hakapaino. Helsinki.
- (1999) Nuorisotyön evaluaatio 'poliittisen' uudelleenlöytämisenä (1999) - Paakkunainen (toim.) Arviointitutkimus ja nuoriso. Tulosvastausta dynaamiseen nuorisotoimintaan. Nuorisotutkimusverkosto. Helsinki: Hakapaino.
- (2002) Peripheral Youth in hard marginal and reflective social policy: A companionship model for the Barents region from Finnish Kainuu. - Young, Nordic Journal of Youth Research. Theme Issue: Youth in the Barents Region Vol 10: Number 3/4. November 2002.
- (2009, toim.) Kilpailuvaltio, lama ja politiikan mahdollisuudet. - Avoimen yliopiston vierailulentosarja touko-kesäkuu 2009. Vierailijoiden demonstraatiot ja pp.aineistot. <http://www.avoin.helsinki.fi/oppimateriaalit/valtiooppi/index.asp>
- Palonen, Kari (1998) Das "Webersche Moment". Zur Kontingenz des Politischen. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Patomäki, Heikki (2002): Explaining the Rise and Fall of the Swedish Model. BOOK REVIEW ESSAY: J. Magnus Ryner, Capitalist Restructuring, Globalisation and the Third Way. Lessons from the Swedish Model. Routledge: London, 2002, 272 pp. ISBN 0415252946. - Cooperation and Conflict, (38):2, 2003, pp.175-178. <http://www.helsinki.fi/oik/globalgovernance/Mallisivusto/tutkimus/Explaining%20the%20Rise%20and%20Decline%20of%20the%20Swedish%20Model.pdf>
- (2003) Maailmanpolitiikan tutkimus tulevaisuuden tutkimuksena: virkaanastujaisesityelmä 10.12.2003 Helsingin yliopistossa. Julkaistu Poliitikka 1/2004.
- (2007) Uusliberalismi Suomessa. Lyhyt historia ja tulevaisuuden vaihtoehdot Suomessa.. Helsinki: WSOY.
- Pekonen, Kyösti (1995) Kohti uutta hallinta-ajattelua julkisessa hallinnossa? Hallinnon kehittämiskeskus, Painatuskeskus: Helsinki.
- Pressman, J.L. & Wildawsky, A. (1984) Implementation. Berkeley: University of California Press.
- Puuronen (2004) The Finnish Welfare Society at the beginning of the 3rd Millenium. Teoksessa Puuronen, V. - Häkkinen, A. - Pylkkänen, A. - Sandlund, Tom - Toivanen, R. (toim.) New Challenges for the Welfare Society. Joensuu: Yliopistopaino.
- Pollitt, Christopher (1993) Managerialism and the public services. Oxford: Blackwell.
- Rantala, Kati - Sulkunen, Pekka (2006) Projektityhteiskunnan kääntöpuolia. Gaudeamus.
- Rose (1995) Rose, Nikolas (1996) Governing "advanced" liberal democracies. - in (ed.) Barry, A.- Osborne, T.- Rose, N.: Foucault and political reason. Liberalism, neoliberalism and rationalities of government. England: Biddles Ltd, Guilford and King's Lynn.
- Sennett, Richard (2004) Kunnioitus eriarvoisuuden maailmassa. Tampere: Vastapaino.
- Sulkunen, Pekka (2004) The welfare state and the state of knowledge. The Finnish Case. - teoksessa Stenius, H. (toim.) Research on the study of the Nordic welfare state. Helsinki: Renvall Institute.
- Syrjä, Hannele - Arnkil, Robert - Lyytinen, Sanna-Mari - Pitkänen, Sari (28.10.2003) Suomen EQUAL-yhteistyöaloiteohjelman toimeenpanon arviointi. Kehittämisen vauhdittamisesta tulosten koostamiseen. II Väliraportti. Tekstiedosto, 181 s.
- Summa, Hilikka (1989) Hyvinvointipolitiikka ja suunnitteluretoriikka: Tapaus asuntopolitiikka. Yhdyskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskeskuksen julkaisuja A 17. Espoo.
- Temmes, Markku (1994) Hallinto puntarissa. Hallintouudistusten arvioinnin mahdollisuudet ja edellytykset. VM. Helsingin yliopisto. Yleisen valtio-opin laitos. Helsinki: Painatuskeskus Oy.
- (2003) Hallintouudistusten epäonnistumiset - syyt ja seuraukset. - Hallinnon tutkimus 3/2003.
- Temmes, Markku - Kiviniemi, Markku (1997) Suomen hallinnon muuttuminen 1987-1995. VVM - Helsingin yliopisto, Yleisen valtio-opin laitos. Helsinki: Oy Edita B.
- Thompson, S. - Hoggett, P. (1996) Universalism, Selectivism and Particularism. Towards a Postmodern Social Policy.
- Tiili, Minna (2008) Ministerit strategisina poliittisina johtajina? Strateginen poliittinen ohjaus NPM-uudistusten jälkeen Suomessa Helsinki University Print: Yleisen valtio-opin laitos, 2008, Acta Politica. 0515-3093
- Tuomioja, Erkki (2001) Blairism - Europe's Shining Beacon or Low-watt Glow? Artikkelit Keijo Rahkosen ja Tapani Laustin toimittamassa teoksessa: 'Blairism' - A Beacon for Europe", s. 42-249,

Renvall-instituutti, Helsinki

2001<http://www.tuomioja.org/index.php?mainAction=showPage&id=1043&category=2>

Walters, William (2005) Uncertain Citizenship: Critical Notes on the European Commission's 'New Impetus for European Youth'. Keynote Presentation to the 4th Annual Conference of Finnish Youth Research Society, Tuusula, Finland 2-4, November 2005. Verkkojulkaisuna:

http://www.nuorisotutkimusseura.fi/sivu.php?artikkeli_id=305

Virkki, Juha (1997) Mitä annettavaa kulttuurintutkimuksella olisi sosiaalipolitiikalle?

- Janus 2/1997.

Virtanen, Petri (2001) Arviointiosaamisen ulottuvuudet julkisella ja kolmannella sektorilla. Hallinnon tutkimus 2/2001.

--- (2002) Ohjelma-arviointi. metodologisia ja arviointitiedon tiedonmuodostukseen liittyviä näkökohtia. – Hallinnon tutkimus 2/2002.

Väyrynen, Raimo (1999) Globalisaatio ja yhteiskuntapolitiikka Suomessa. - Yhteenvedo Sitran Globalisaatio, hyvinvointi ja työllisyys – tutkimusohjelman tuloksista. Suomen itsenäisyyden juhlarahasto.

Helsinki 1999. <http://www.sitra.fi/julkaisut/globalisaatio.pdf?download=Lataa+pdf>

ⁱ Yhteiset sosiaalisesti vastuulliset hankkeet ja verkot ovat arvokkaita, kun tiedämme miten heikosti yhteiskunnalliset ja poliittisesti suuntautuneet nuorisojärjestöt nykyisin kokoavat nuoria, kuinka vähän sosiaalivaltion laitokset aktivoivat ihmisiä tai miten valikoivasti markkinaperustaiset palvelut ovat kiinnostuneet nuorten yhteisistä toiminnallisista kokemuksista. Erik Allardt (1987) on jopa nähnyt toiminnan ihmisten perustarpeena ja kritisoi tällä sosiaaliliberaalilla näkemyksellään (ruotsalaista ja sosiaalidemokraattista) sosiaalivaltioideologiaa jo 1970-luvulla. Allardtin mukaan ihmisten oma subjektius ja elämänpoliittinen toiminta-asette ovat merkityksellisen elämän ehto ja vasta se tekee elämästä elämisen arvoisen. Perustarpeet ”living”, ”loving” ja ”being” tarvitsevatkin lisäksi termin ”action”.

Hyvinvoinnissa ei ole siis kyse vain bruttokansantuotearvoista tai sosiaalis-yhteisöllisistä tarpeista eikä edes universaalista tasa-arvosta. On puhuttava yksilön olemisen tavasta ja merkityksellisyyden kokemuksista, jotka nousevat vain omasta itseisarvoisesta toiminnasta. Toiminta verkostoissa ja kumppanuuksissa on eittämättä uusi reflektion ja vastuullistamisen mahdollinen muoto – jopa edellytys yhteiskuntapoliittiselle kokemukselle ja yhteisten kulttuuristen ja poliittisten merkitysten jakamiselle myöhäismodernissa fragmentaatiossa ja mediayhteiskunnassa. Yhteiskunnallisesti osallistuva toiminta on aina myös omakohtaisen performatiivista, toiminnallista. Siinä (varsinkin nuorten sukupolvien) elämänpiirit voivat yhtyä. Tilanne- ja teemakohtaisesti tai ainakin väliaikaisesti saattaa nousta esiin kollektiivisia tulkintoja ja samalla syntyä oivalluksia toiminnan (hyvinvointivaltiollisista) rajoista, niiden ylittämistä ja myöhäismoderneista toiminnallisista yhteyksistä. Sosiaalinen (tasa-arvo) ja kulttuurinen sekoittuvat. Tällöin puhutaan sellaisesta toimijuudesta ja roolista, jossa toimitaan kansalaisuuden ja nuorisotyön kentillä pidäkkeiden poistajana ja mahdollisuuksien avaajana.

Puhuttelevana esimerkkinä tällaisesta asiantuntijuudesta voisi pitää Yökahvila Walkersin mobilisoimaa Non Violence Teamia, joka kokoaa viiden eri kansallisuuden nuoria ja se toimii katuväkivaltaa vastaan. Jäsen Mehdiin mukaan ryhmä toimii ”kommunikaatiolinjana jengiläisten ja Walkersin työntekijöiden välillä” (HS 16.11.1996). (Virkki 1997, 145–46.) Post- ja jälkimoderni konstruktivismi voidaan siis mieltää myös pedagogisena asenteena, sen ei tarvitse merkitä anarkistista otetta, pedagogiaa riisuvaa leikkilistä otetta tai antautumista työelämäkäytännöille tai ”lopulta kylmälle” kansalaisyhteiskuntaromantiikalle – vaikka postmodernistinen pohdinta usein siihen vihjaakin. Kyse on monimutkaisesta sosiaalisen maailman ja sitä järjestävän, tulkitsevan ja legitimoivan (sosiaalipoliittisen) systeemin ajattelun keskinäisestä vuorovaikutuksesta, jossa tulkitettavan objektin ja tulkitsevan subjektin raja on aina neuvoteltava uudelleen.” (Virkki 1997, 137–38.)

”Toinen tai refleksiivinen asiantuntijuus” merkitsee sosiaalipolitiikassa ja nuorisotoiminnassa sekä näiden arviointikäytännöissä toiminnallista linkkiä hankkeiden, niiden kumppaneiden sekä ”asiakkaiden” välillä. Samalla ”linkittäjät” saavat tilan silloittaa ja provosoida yhteyksiä kansalaisyhteiskuntaan ja kilpailu- ja sosiaalivaltion rakenteen suuntaan. Beckin teoreettisessa mallissa lähdetään avoimesti yhteiskunnallista hierarkiaa ja järjestyssosiologiaa vastaan. Nykyiset luokat ja paremmuusjärjestykset perustuvat usein kielikuvaan normaalista ja ideaalisesta keskustasta ja marginaalin reunasta, jossa joko ollaan vaarassa pudota tai jo sieltä pudottu. Syrjäytymisen termi on sukua juuri tälle ”reunalle-joutumiselle”. Laajempikin ihmisten yhteiskunnallinen pelko ja siitä seuraava nöyryys järjestyksen edessä perustuvat juuri tilakielikuvaan syrjäytymisestä, jossa olennaista on vaarantava liike keskustasta reunaan tai reunalta kokonaan ulos. Beck puhuttelee tätä ihmisten välisen eron tekemisen tapaa ”eksklusiivisen eli poissulkevan” erottelun käsitteellä: ”Ne seuraavat erottelua joko-tai. Ne hahmottavat maailman vierekkäis- ja alistusjärjestyksiin erotettuina maailmoina, joissa erilaiset identiteetit ja eri joukkoihin kuulumiset sulkevat toisensa pois. Kaikki väliinputoamiset ovat samalla välikohtauksia. Ne ärsyttävät, synnyttävät skandaaleja, pakottavat tukahduttamiseen tai toimiin, joilla järjestys jälleen saatetaan voimaan.” (Beck 1999, 106.)

Nuorten ryhmät voivat kohdata toisensa muutoinkin kuin paremmuusjärjestyksissä siten, että väliin jääminen merkitsee putoamista, jopa leimaavaa väliinputoamista, jonkinlaista luuseriutta muiden normaalien ja pärjäävien keskuudessa. ”Inklusiivisissa eli mukaanlukevista” erotteluissa väliinputoaminen ei ole poikkeus vaan sääntö. Yhteistoiminnan ja radikaalin kumppanuuden yhdistävät merkitykset ja jutut nousevat tärkeiksi ja erot menettävät ihmisiä jakavaa, hierarkisoivaa, merkitystään: ”...se tekee mahdolliseksi toisen, liikkuvamman, ... yhteistoiminnallisen käsitteen ”rajoista”. Rajat eivät synny siinä poissulkemisen (ekskluusion) vaan erityisen vakiintuneiden ”kaksinaisten inklusioiden” muotojen kautta. Joku ottaa osaa moniin erilaisiin piireihin ja tulee sitä kautta rajatuksi. ...Rajoja siis ajatellaan liikkuvina malleina, jotka tekevät toistensa päälle asettuvat lojaalisuudet mahdollisiksi.” (Beck 1999, 106.) Paakkunainen (1999A ja B, 2006)onkin joskus positiivisesti avannut projektiaktiivisuuden ja arviointitutkimuksen poliittisia pelitiloja Beckin hengessä.

Olisi luettava EU:n retoriikka kumppanuudesta ja inklusio-opeista vakavasti. Europarlamentarismi, EU:n vastuullinen toimeenpanovalta, kuulemismenettelyt ja kansallisten hallitusten väliset kokoukset (HVK) toimivat usein tukkoisen byrokraattisesti ja demokraattinen uskottavuus jää tavoittamatta. Esimerkiksi aktiiviset ESR:n (ja sen Equal-ohjelman) kaltaiset rakenteet ja ohjelmat sekä aktiiviset verkostoprojektit sekä niiden arviointi luovat poliittisen kumppanuusmallin. Se voi täydentää edellisiä paikallisen, kansallisen ja eurooppalaisen demokratian muotoja, pitää politisoivia tunnuksia ja teemoja yllä sekä avittaa kansalaisten osallistumista uusin keuin, mutta kollektiivisin, tavoin. Kansalaisten hyvinvointia voidaan kehittää mielikuvituksella. Tulevaisuuden epävarmoja ratkaisuja koskeva poliittinen silmämäärä ja evidenssi ovat mukana eikä mielikuvitus merkitse vain ”fiktivistä arviointia” (vrt. Sulkunen 2004 ja myöhemmin tässäkin esiteltävä artikkeli 2006 tässä esseessä): huomisen politiikka on kumppaneiden käsissä tänään. Talouden ja korporaatoiden systeemin kädestä syövä järjestelmä ja ohentunut puoluedemokratia haastetaan kumppanuuksien peliin ja koko poliittinen demokratia ja hyvinvointipalvelut muuttuvat ja kehittyvät. Tässä pelissä arvioijatutkijakin voi vakuuttaa omilla aineistoillaan ja päättelyllään uusien toimijasuhdeiden puolesta ja kokeilla oman tiedollisen auktoriteettinsa rajat. Yleisöt ovat herkkiä, pian ne ”buuaavat” turhat puhujat ulos. Häntä ei voi yksipuolisesti käyttää New Public Managementin (NPM) saneeraajana tai kansalaisten kontrolloijana, hän voi yhtä hyvin olla uuden osallistumisen ja kumppanuuden kummi.