

**Raimo Väyrynen**

**GLOBALISAATIO JA YHTEISKUNTAPOLITIIKKA SUOMESSA**

**Yhteenveto Sitran Globalisaatio, hyvinvointi ja työllisyys -tutkimusohjelman tuloksista**

Suomen itsenäisyyden juhlarahasto  
Helsinki 1999

## GLOBALISAATIO JA YHTEISKUNTAPOLITIikka SUOMESSA

### Esipuhe

Tämä raportti tarjoaa tiiviin yhteenvedon Sitran vuosina 1997-99 toteuttamasta Globalisaatio, hyvinvointi ja työllisyys- tutkimusohjelmasta. Ohjelman tavoitteena on ollut tarkastella 1990-luvulla voimistunutta talouden globalisaatiokehitystä ja erityisesti sen vaikutuksia taloudelliseen toimintaan, hyvinvointiin ja kulttuuriin Suomessa. Tulokset osoittavat globalisaation vaikuttavan usealla eri tavoilla, joskin usein epäsuorasti ja pitkällä aikavälillä. Se ei ole kohtalo, vaan osa uutta kansainvälistä todellisuutta, jossa menestyminen edellyttää osaamista ja joustavuutta sekä uusia ratkaisuja työllisyys-, hyvinvointi-, alue- ja yleensä yhteiskuntapolitiikassa.

Tutkimusohjelman tulokset ovat ilmestyneet lukuisissa eri julkaisuissa ja ne on koottu yhteen sen laajahkoon loppuraporttiin *Suomi avoimessa maailmassa* (Taloustieto Oy, Sitra 223). Tässä yhteenvedossa ei ole yksityiskohtaisesti viitattu raporttiin, johon sisältyy runsaasti sekä empiirisiä tutkimustuloksia että tulevan yhteiskuntapolitiikan suuntaviivoja. Tämä yhteenvedo on tarkoitettu nostamaan esille keskusteluun tutkimuksen keskeisimmät teemat. Siksi siinä ei ole varsinaista kirjallisuusluetteloa, vaan ainoastaan viittauksia globalisaatioprojektin omiin sekä Sitran muihin relevantteihin julkaisuihin.

Tämän yhteenvedon on laatinut Globalisaatio, hyvinvointi ja työllisyys - tutkimusohjelman johtajana toiminut yhdysvaltalaisen Notre Dame yliopiston valtio-opin professori sekä Harvardin yliopiston vieraileva tutkija Raimo Väyrynen.

Helsingissä 6.4.1999

Suomen itsenäisyyden juhlarahasto

## **SISÄLLYS**

### **I GLOBALISAATIO JA SEN VAIKUTUKSET SUOMESSA 3**

- 1. Globalisaation olemus 3*
- 2. Suljetusta avoimeen yhteiskuntaan 5*
- 3. Suomen kansainvälinen asema 7*
- 4. Talouden kansainvälistyminen 9*
- 5. Suomi kansainvälisessä työpaikkakilpailussa 11*
- 6. Alueellinen kehitys ja muuttoliike 14*
- 7. Poliittikka ja kulttuuri 17*

### **II KUINKA UUDISTUA GLOBAALISTUVASSA MAAILMASSA 20**

- 1. Uudistusten periaatteet 20*
- 2. Työelämä murroksessa 21*
- 3. Päätöksenteko taloudessa 22*
- 4. Poliittikan ja työelämän suhteiden uudistaminen 24*
- 5. Demokratian ja yksilöistymisen haasteet 26*
- 6. Globaalinen hallinta 28*
- 7. Osaamisstrategia 29*
- 8. Hyvinvointiyhteiskunta ja sen rahoitus 32*
- 9. Aluepolitiikka 36*
- 10. Globalisaation haaste 38*

# I GLOBALISAATIO JA SEN VAIKUTUKSET SUOMESSA

## 1. Globalisaation olemus<sup>1</sup>

Globalisaatio merkitsee kansainvälisen talouden osien liittymistä toisiinsa niin läheisesti, että niistä muodostuu yhteiskuntien kehitykseen vaikuttava maailmanlaajuinen kokonaisuus. Sen eteneminen näkyy talouksien avautumisena ja keskinäisen riippuvuuden kasvuna sekä globaalin tietoisuuden syntymisenä. Globalisaation mahdollistavat pääoman entistä vapaampi kansainvälinen liikkuvuus, tietotekniikan nopea kehitys sekä vuorovaikutuskustannusten lasku, joka johtuu liikenteen kehityksestä ja kansallisten rajojen madaltumisesta. Maailmanlaajuistumiseen liittyy kanssakäymisen poliittisten ja taloudellisten esteiden heikkeneminen sekä kansainvälisen ja paikallisen kehityksen entistä tiiviimpi yhteys.

Taloudellista globalisaatiota vievät eteenpäin monikansalliset taloudelliset toimijat ja avointa maailmantaloutta kannattavat valtiot. Silti yksikään niistä ei voi hallita tätä maailmanlaajuisiin markkinoihin johtavaa kehitystä, vaan se etenee omavoimaisesti taloudellisten ja poliittisten muutosten kautta. Globalisaatio voidaan määritellä markkinasuhteiden laajenemiseksi ja syvenemiseksi kansallisella ja kansainvälisellä tasolla erityisesti yritysten toiminnan vaikutuksesta. Markkinavaraisuutensa vuoksi se vahvistaa talouden ja kulttuurin yksityistymistä sekä heikentää toisaalta yhteiskuntien keskusjohtoisuutta ja hierarkkisuu-  
ta.

Globalisaation myötä leviää eurooppalaisesta ja japanilaisesta yhteisöllisestä mallista poikkeava amerikkalaistyyppinen, nopeaan tulokseen tähtäävä yritysjohtaminen (corporate governance). Siinä korostuu osakkeenomistajia hyödyttävän tuloksen tuottaminen tarvittavilla keinoilla, joihin kuuluvat muun muassa jatkuvat yritysfuusiot ja johdon palkitsemisjärjestelmät.<sup>2</sup> Globalisaatio luo valtioiden väliset rajat ylittäviä poikkikansallisia yritys- ja järjestöverkkoja, jotka kytkevät eri maiden talouksien ja yhteiskuntien toiminnallisia ja maantieteellisiä osia toisiinsa. Verkostoituvat yritykset joutuvat kilpailemaan tehokkuudella, nopeudella ja joustavuudella, joiden hallinta vaatii erityisiä taitoja, muun muassa yhteistyökykyä ja älyllistä pääomaa.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Tämä luku pohjautuu pääasiassa projektin julkaisuun Raimo Väyrynen, Globalisaatio: uhka vai mahdollisuus? Jyväskylä: Atena 1998 (Sitra 183).

<sup>2</sup> Mikko Leppämäki, Johdatus Corporate Governance-teemaan. Raportti Sitran Corporate Governance-seminaareista syyskuussa 1998. Helsinki: Sitra 1998 (Sitra 209).

<sup>3</sup> Martin Ollus, Jukka Ranta & Pekka Ylä-Anttila (toim.), Yritysverkostot – kilpailua tiedolla nopeudella ja joustavuudella. Helsinki: Sitra 1998 (Sitra 201) ja Verkostojen vallankumous. Miten johtaa verkostoyritystä? Helsinki: Sitra 1998 (Sitra 202).

Näin joutuvat vastakkain kaksi maailmankuvaa: suvereenien kansallisvaltioiden ja kansainvälisten verkostoyritysten maailma, lippu ja logo. Tosin globalisaatiosta huolimatta useimmat kansainväliset yritykset toimivat kuitenkin edelleen alueellisesti ja omaavat myös kansallisia erityispiirteitä. Kaikkein pisimmälle ovat globalisoituneet osaamisvaltaiset, mutta suhteellisen standardoituja tuotteita valmistavat yritykset, joissa tieto on pitkälle endogeeninen tuotannontekijä.

Markkinaprosessina globalisaatio tehostaa voimavarojen käyttöä, lisää tuottavuutta ja nopeuttaa siten taloudellista kasvua. Nämä myönteiset vaikutukset koskevat kuitenkin vain sellaisia taloudellisia yksiköitä, joilla on tarjottavana kilpailussa menestymiseen tarvittavia tuotannontekijöitä: teknologiaa, osaamista, työvoimaa ja energiaa sekä lisäksi pääsyä markkinoille. Koska kaikki yksiköt eivät voi olla keskimääräistä parempia, niin globalisaation myönteiset seuraukset keskittyvät sekä koko maailmantalouden että kansallisten talouksien mitassa. Kansainvälisesti pääasiallisia hyötyjiä ovat uudistuskykyiset teollisuusmaat sekä niiden ulkopuolella avoimet, nousussa olevat taloudet. Taloudellinen kasvu ja elintaso ovat heikoimpia suljetuissa ja eristäytyneissä talouksissa.

Globalisaatio on siis valikoiva kehityskulku, joka lisää kansainvälisen järjestelmän ja yhteiskuntien polarisaatiota. Samalla kun 1.3 miljardin ihmisen on tultava toimeen alle dollarin päivätulolla, niin maailman tusinan rikkaimman yksilön varallisuus nousee vastaavaan vuotuisen summaan. Pitkäaikaistyöttömyys ja yleensä syrjäytyminen yhtäältä sekä palkkatuloja alhaisemmin verotettujen pääomatulojen osuuden kasvu toisaalta lisäävät useimpien yhteiskuntien taloudellista eriarvoisuutta. Varsinkin, kun polarisaatio liittyy globalisaation tai muiden syiden aiheuttamiin taloudellisiin kriiseihin on seurauksena yhteiskunnallista vastarintaa ja epävakaisuutta kuten usean Aasian maan viimeaikaiset kokemukset osoittavat.

Talouksien avautuessa ja pääoman liikkuvuuden lisääntyessä sekä amerikkalaisen yritysmallin levitessä, pääoma hakee mahdollisimman korkeaa ja nopeaa tuottoa. Tämä johtaa siihen, että kansainvälinen pääoma hakeutuu niihin maihin tai aloille, joissa kasvu on muita nopeampaa. Suorien sijoitusten ja finanssipääoman ”ahtautuminen” kasvualoille saa niissä aikaan buumin kuten on käynyt Aasian maille ennen nykyistä kriisiä sekä ns. internet-osakkeille 1990-luvun jälkipuoliskolla. Nousevien talouksien instituutiot, kuten pankkilaitos ja sen valvonta, eivät kuitenkaan ole olleet riittävän vahvoja kestämään tätä rahan ryntäystä, vaan seurauksena on ollut puhkeamistaan odottava ”kupla”. Voimakasta kasvua riskipitoisilla keinoilla tavoittelevat sijoitusrahastot sekä internet-osakkeiden epärealistisen korkeat osakekurssit luovat myös epävakautta talouselämään.

Globalisaation luontainen epävakaus vaatii vastapainokseen erilaisia hallintakeinoja, jotka palauttavat markkinat osaksi yhteiskuntaa. Tähän tarkoitukseen ei ole kuitenkaan luotavissa mitään keskitettyä kansainvälistä järjestelyä, vaan globaalin hallinnan (global governance) on perustuttava yhteisesti hyväksytyihin normeihin ja niiden säätelyyn. Niinpä tulevien finanssikriisien välttämiseksi on esimerkiksi vahvistettava kansainvälisen pankkivalvonnan tehokkuutta sekä luotava Kansainväliselle valuuttarahastolle (IMF) keinot seurata tarkemmin kansainvälisen pääoman liikkeitä ja ryhtyä toimenpiteisiin epävakaisuuksien poistamiseksi riittävän varhaisessa vaiheessa.

Samalla rahaston omasta toiminnasta on tehtävä avoimempaa ja ohjattavampaa: julkista tietoa ja hallitusten vaikutusmahdollisuuksia on lisättävä. Kansainvälisten rahoituslaitosten on myös kiinnitettävä aikaisempaa enemmän huomiota toimintansa sosiaalisiin seurauksiin sen luoman eriarvoisuuden ja epävakaisuuden lieventämiseksi. Makrotaloudellinen vakaus ja sosiaaliset turvaverkot on saatettava osaksi kokonaisstrategiaa. Globalisaatio upottaa itsensä, jos sitä kantavat voimat eivät kykene hallitsemaan usein tarkoittamattomia kielteisiä seurauksia.

Globalisaatioon sisältyvät kansainväliset yritysintressit vaativat valtioilta aikaisempaa suurempaa budjettikuria: julkisen talouden vajeen rajoittamista. Hallitusten oletetaan myös pitävän inflaatiopaineet kurissa sekä vaihtotaseensa tasapainossa. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että valtio menettäisi merkityksensä talouspoliittisena toimijana. Päinvastoin valtion edustama suvereenisuus on edelleen vahva voima ja siltä odotetaan jatkuvaa panosta muun muassa hyvinvoinnin ylläpitämiseksi ja koulutuksen edistämiseksi. Merkittävin muutos on ehkä se, että valtion tehtävät ovat yhä enemmän kilpailukykyä ja yleensä taloudellista toimintaa edistäviä pikemminkin kuin sitä rajoittavia.

## **2. Suljetusta avoimeen yhteiskuntaan**

Suomi on perinteisesti ollut sängen suljettu, Euroopan laita-alueella sijaitseva yhteiskunta. Sen teollistuminen lähti liikkeelle suhteellisen myöhään ja saavutti huippunsa vasta toisen maailmansodan jälkeisinä vuosikymmeninä. Lähes samanaikaisesti alkoi siirtymä julkisiin palveluihin ja hyvinvointivaltion rakentamiseen, vaikkakin yhteiskunta säilyi maaseutuhenkisenä aina 1960-luvulle saakka. Raaka-ainetta jalostavassa ja pääomaköyhässä maassa valtion tehtävä teollisuuden ja myöhemmin hyvinvointipolitiikanedistäjänä oli pitkään keskeinen. Sen korostunut asema on näkynyt aatteellisesti nationalismina, poliittisesti presidentin keskeisenä merkityksenä ja hallinnollisesti virkamiesten vahvana asemana. Suomen poliittisen suunnan ovat määränneet maalaisliitto/keskusta ja sosialidemokraatit sekä niiden välinen kilpailu ja yhteistyö. Ulkopoliitikassa on noudatettu erivivahteista puolueettomuussuuntausta.

Toisen maailmansodan jälkeen Suomen aseman vakiinnutti jatkosodassa saavutettu torjuntavoitto, vakaalle pohjalle saatetut suhteet Neuvostoliiton kanssa sekä yhteiskunnan nopea vaurastuminen. Suomen talouden ”kultaisena kautena” 1950-74 bruttokansantuote kasvoi määrällisesti 5 prosentin vuosivauhtia. Nopeasti kasvava teollisuustuotanto vaati pääsyä maailmanmarkkinoille, jonka vuoksi vapaakaupasta muodostui ulkopoliitiikan toinen keskeinen imperatiivi neuvostosuhteiden ohella. Tässä tarkoituksessa neuvoteltiin aluksi liitännäissopimus Eftan ja sitten vapaakauppasopimus Euroopan talousyhteisön kanssa.

Muutoin Suomen talous pysyi kuitenkin suljettuna, jonka seurauksena pääoman käyttö oli usein tehotonta ja päätöksenteko sisäpiirien käsissä. Pääomamarkkinoiden vapauttaminen aloitettiin vasta 1980-luvun puolivälissä ja se etenekin nopeasti: monien mielestä liiankin nopeasti johtamalla talouden ylikuumenemiseen ja 1990-luvun alun lamaan. Suomen talouselämän rakenteet eivät olleet valmiita hallitsemaan ulkomailta lainattua pääomaan, eikä käyttämään sitä

tuloksellisesti. Ulkomaista omistusta rajoitettiin voimakkaasti omavaraisuuden ja kotimarkkinoiden suojaamisen nimissä aina vuoden 1993 alussa voimaan astuneeseen uuteen lainsäädäntöön saakka. Nyt ulkomaiset sijoittajat voivat lähes rajoituksitta ostaa suomalaisia yrityksiä ja kiinteistöjä sekä sijoittaa täkäläisiin arvopapereihin (ja päinvastoin).

Suomen talouden avautuminen liittyy paitsi samansuuntaiseen maailmanlaajuisen kehitykseen, niin erityisesti myös sen syvenevään sitoutumiseen eurooppalaiseen integraatiokehitykseen, aluksi osallistumisena Eta-järjestelyyn ja vuoden 1995 alusta Euroopan unionin jäsenenä. Tämän seurauksena Suomi on täysimittaisesti mukana EU:n sisämarkkinoilla, joka merkitsee muun muassa kaikkien tuotannon tekijöiden vapaata liikkuvuutta. Unionin sisällä niin pääoma, ihmiset kuin tietokin voivat kulkea vapaasti valtiollisista rajoista olennaisesti piittaamatta ja hakea näin itselleen edullisinta toimintaperustaa. Jäsenyys Euroopan rahaliitossa ja keskuspankissa merkitsee siirtymistä yhteiseen eurooppalaiseen valuuttaan sekä siten taloudellisen vaihdon tehostumista ja siihen liittyvien riskien supistumista euroalueella.

Rahaliittoon liittyvät alhaisen inflaation, pienen budjettivajeen sekä yhtenäisen rahapolitiikan vaatimukset poistavat mahdollisuuden talouden valtiolliseen säätelyyn manipuloidulla näitä suureita. Tästä seuraa se, että elintason nousu voi perustua vain tuottavuuden reaaliseen kasvuun jonka aikaansaamiseen ja tulosten jakamiseen tarvitaan myös yhteiskunnallista säätelyä. Vaikka globalisaatio suosii kilpailua, yksityisyyttä ja joustavuutta, niin toisaalta toimiva, keskitetty neuvottelujärjestelmä valtion, työnantajien ja työntekijöiden välillä tarjoaa usein merkittäviä etuja silloin, kun tarvitaan talouspoliittisen päätöksenteon koordinoitua. Haasteena avoimessa yhteiskunnassa on se, kuinka nämä samanaikaiset hajauttamisen ja keskittämisen vaatimukset voidaan yhdistää työmarkkinoilla ja muussa päätöksenteossa.

Tällä hetkellä on teollisuusmaissa havaittavissa siirtymää perinteisestä teollisuustuotannosta ja julkisista palveluista yksityisiin palveluihin ja markkinayhteiskuntaan, joka on puolestaan vahvasti sidoksissa maailmantalouteen. Julkisten menojen kasvun rajoittaminen sekä niiden käytön tehokkuusvaatimukset tarkoittavat sitä, että tämä sektori ei kykene työllistämään olennaisesti nykyistä enemmän työvoimaa. Toisaalta tuottavuudenvoimakas kasvu teollisuudessa merkitsee sitä, ettei kasvava tuotanto ja vientikään luo useimmilla aloilla uusia työpaikkoja: hieman kärjistäen on päädytty ”työllistämättömään kasvuun”. Suomessa uusia työpaikkoja syntyy nykyään varsinaisesti vain telekommunikaation piirissä, jossa vaaditaan enemmän osaamista kuin perinteisillä sektoreilla.

Uusia työpaikkoja voidaan luoda oikeastaan vain yksityisellä palvelusektorilla, jossa ne jakautuvat yhtäältä osaamista edellyttäviin ja usein kansainvälisiin tehtäviin sekä toisaalta vähemmän taitoja vaativiin kotimarkkinoiden palveluksiin. On jokseenkin selvää, että näiden palveluiden tuottamisesta ei voida maksaa samoja palkkoja kuin tuottavissa ja maailmanmarkkinoilla menestyvissä työtehtävissä. Seurauksena on tulonjaon eriarvoisuuden kasvu, jonka hyväksyminen saattaa avoimessa taloudessa olla jopa uusien työpaikkojen luomisen edellytys. Tulonjaon eriarvoisuutta lisäävät pitkäaikaistyöttömien matalat tulot sekä globalisaatiosta talouden markkinoitumisesta ja alhaisesta veroasteesta seuraava pääomatulojen osuuden kasvu. Näiden seikkojen vaikutuksesta rikkaimman kymmenyksen osuus

kokonaistuloista nousi Suomessa 17.8 prosentista 20.2 prosenttiin vuosina 1987-96.

Avoimessa taloudessa toimii tuottavuuden, työpaikkojen ja tasa-arvoisuuden määrittämä yhtälö, mutta kaikkia kolmea tavoitetta on vaikea edistää samanaikaisesti. Globalisaation ja integraation oloissa tuottavuus ja kilpailukyky ovat sinänsä menestymisen perusedellytyksiä. Viimeaikaisen kokemuksen valossa näyttää kuitenkin siltä, että niiden varaan voidaan työpaikkoja kuitenkin luoda vain hyväksymällä aikaisempaa suurempi taloudellinen eriarvoisuus, joka tähän saakka on Suomessa teollisuusmaiden alhaisimpia.

Eriarvoisuus on kuitenkin paitsi eettisesti niin myös taloudellisesti huono ratkaisu: se luo yhteiskuntaan helposti syrjäytyneiden ryhmän ja supistaa toisaalta kulutusta, joka puolestaan ruokkii deflaatiokriisiä. Yhteiskunnan sosiaalista laatua voidaankin arvioida sen perusteella, kuinka se kohtelee kaikkein heikoimpia jäseniään. Kun julkisilla menoilla ei voi aikaisempaan tapaan elvyttää taloutta ja kun vienti ei aina vedä, niin kotimaisen kulutuskysynnän ylläpitäminen on taloudellisen menestymisen kannalta tärkeää. Globalisaation luomien riskien hallitsemiseksi tarvitaan sosiaalisen vastuun kantajaa, jonka paikan voi viime kädessä ottaa vain julkinen valta. Sen ensisijaisiin tehtäviin kuuluu yhtäältä tarjota taloudellisten mahdollisuuksien rajoissa hyvinvointipalveluita sekä toisaalta panostaa kansalaisten osaamiseen, joka edistää kelvollisen palkan tuottavien työpaikkojen perustamista.

Globalissa taloudessa vallitsee siis voimistuva jännite tehokkuuden, työllistymisen ja tasavertaisuuden välillä. Pelkkä osaamisstrategia ei auta ratkaisemaan tätä jännitettä, vaan sen lisäksi tarvitaan kokonainen yhteiskuntapoliittinen lähestymistapa, johon kuuluu muun muassa palkkatulojen nykyistä alhaisempi verotus sekä hyvinvointipalvelujen kohdistaminen niitä todella tarvitseville. Näiden toimien rahoittaminen edellyttää puolestaan mahdollisimman vakaan ja tuottavan veropohjan säilyttämistä.

Globalisaatioon liittyvä valtioiden välinen verokilpailu on tosiasia, vaikka sitä liioitellaankin usein. Tutkimukset osoittavat, että pääoman kansainvälistyminen todella asettaa uusia rajoja veropolitiikalle, muttei kuitenkaan ohjaa sitä yksityiskohtaisesti. Yritysten sijoittumiseen vaikuttavat lukuisat muutkin seikat kuin verotus. Silti kansainvälistä verokilpailua on syytä pyrkiä rajoittamaan harmonisoimalla eri maiden omaksumia säädöksiä ja käytäntöjä. Viimeaikaiset kokemukset Euroopan unionissa osoittavat kuitenkin, ettei tämä ole yksinkertainen tehtävä. Vastakkain ovat valtion intressi vakaaseen ja tuottavaan verotukseen ja yritysten kiinnostus joustavaan kansainväliseen verosuunnitteluun.

### **3. Suomen kansainvälinen asema**

Suomen uuteen kansainväliseen asemaan ovat kaikkein olennaisimmin vaikuttaneet yhtäältä jäsenyys Euroopan unionissa sekä Neuvostoliiton hajoaminen. EU on myös Suomen globaalipolitiikassa keskeisin toimintakanava, jonka kautta voidaan vaikuttaa kansainväliseen kauppapolitiikkaan, suorien sijoitusten ja kansainvälisen finanssijärjestelmän sääntelyyn sekä kansainvälisiin ihmisoikeus- ja ympäristökysymyksiin. Globalisaatio ja alueellinen integraatio



eivät ole ristiriidassa keskenään. Pikemminkin alueellisen ja maailmanlaajuisen taloudellisen yhteistyön on havaittu etenevän rinnakkain, vaikka ajoittaisia kauppariitoja alueellisten ryhmitymien välillä esiintyykin.

Euroopan unionin sisäisessä kehityksessä pääsuunta kulkee kohti talouden entistä perusteellisempaa vapauttamista, mutta samalla sekä hallitusten että äänestäjien tasolla esiintyy erilaisia kansallisia vastareaktioita. Unionilla ei ole erityisen vahvaa politiikkaa suhteessa globalisaatioon ja myös jäsenvaltioissa käytävän keskustelun painotukset vaihtelevat.<sup>4</sup> Käytännössä unionin piirissä käydään jatkuvaa tasapainottelua sisämarkkinoiden vaatiman vapauttamisen ja sen vaikutusten säätelyn välillä (sillä markkinoiden vapauttaminen edellyttää uutta ohjausta esimerkiksi kilpailupolitiikan avulla).

Euroopan unionin markkinoituminen ei tuota Suomelle erityisiä ongelmia, sillä sen oma politiikka on koko 1990-luvun ajan kulkenut samaan suuntaan. Subsidiariteettiperiaatepuolestaan hajauttaa vallankäyttöä ja antaa sijaa suomalaisille tärkeälle suvereenisuudelle. Unionin toiminnassa keskeinen sosiaalinen ja alueellinen kompensatio auttavat tasaamaan globalisaation ja integraation luomaa eriarvoisuutta. Ne ovat yhdessä hyvinvointiyhteiskunnan rakentamisen kanssa osa eurooppalaista sosiaalista mallia, joka hintaansa vastaan tarjoaa myös kansainvälisiä kilpailuetuja, kuten poliittista vakautta ja osaavaa työvoimaa.

Suomen kannalta olennaista on se, että yhtäältä Euroopan unionin ja keskuspankin jäsenyydet antavat turvaa kansainvälisiä talouskriisejä vastaan ja toisaalta tarjoavat kanavan osallistua monenkeskiseen kansainväliseen yhteistyöhön. Siinä Suomen ei tule kuitenkaan nojata pelkästään unioniin, vaan sen on syytä kehittää myös omia suhteitaan erityisesti Pohjois-Amerikan sekä Itä-Aasian (varsinkin Japanin, Kiinan ja Korean) kanssa. On myös hyvä muistaa, että globalisaatio ei ole pelkästään taloudellinen prosessi, vaan siinä on myös monia turvallisuuteen, ympäristöön ja kulttuuriin liittyviä ulottuvuuksia. Näiden ulottuvuuksien maailmanlaajuisessa hallitsemisessa Yhdistyneillä kansakunnilla on jatkuvaa merkitystä.

Suomella on jatkuvat hyvät kahdenväliset suhteet Venäjään, vaikka niiden luonne onkin aikaisempiin neuvostosuhteisiin verrattuna olennaisesti muuttunut. Venäjä on yhteistyökumppani, jolla ei ole kuitenkaan minkäänlaista veto-oikeutta Suomen tekemiin ratkaisuihin. Toisaalta edustamme, yhdessä Ruotsin kanssa, yhä useammassa kysymyksissä Pohjois-Euroopassamyös koko EU:ta. Suomen aloite unionin pohjoisestaulottuvuudesta osoittaa pyrkimystä integroida Venäjän talous erityisesti energiayhteistyön avulla osaksi eurooppalaista kokonaisuutta. Suomen maantieteellinen asema ja EU:n jäsenyys antavat mahdollisuuksia kehittää Pohjois-Euroopasta uutta alueellista liiketoiminnan keskusta. Tämän ”mahdollisuuksien ajan” hyödyntäminen edellyttää kuitenkin strategisten päämäärien asettamista ja monitasoista aloitteellisuutta.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Tästä keskustelusta tarkemmin ks. Jussi Raumolin, EU ja globalisaatio. Reunahuomautuksia ranskalaiseen ja saksalaiseen keskusteluun. Helsinki: Sitra (176) 1998.

<sup>5</sup> Aarne Nurmio, Mahdollisuuksien aika. Suomi uudessa Pohjois-Euroopassa. Helsinki: Sitra (179) 1998.

#### 4. Talouden kansainvälistyminen<sup>6</sup>

Suomen taloudessa ja sen kansainvälistymisessä on tapahtunut suorastaan murrosmaisia muutoksia viimeisen kymmenen vuoden aikana verrattuna 1980-lukuun, jolloin talous deindustrialisoitui ja sulkeutui. Alhaisimmillaan viennin osuus bruttokansantuotteesta laski tuolloin 18 prosenttiin, kun se vuonna 1998 nousi peräti 40 prosenttiin. Tämä ”uusteollistuminen” on tuonut talouteen uutta kasvupotentiaalia, mutta on samalla tehnyt sen haavoittuvammaksi kansainvälisten markkinoiden muutoksille. Vientiriippuvuuden kasvun lisäksi myös talouden rakenne on muuttunut paljon aikaisempaa monipuolisemmaksi, joka puolestaan on supistanut alttiutta kysyntä- ja hintamuutoksille.

Viennin rakennemuutoksessa paperiteollisuuden osuus on vuosina 1960-98 pudonnut yli 15 prosenttiyksikköä ja päätynyt noin neljäsosaan kokonaisviennistä. Suunnilleen samalla tasolla on myös perusmetalli- ja konepajateollisuuden vienti. Vuonna 1998 elektroniikka- ja sähköteollisuuden viennin osuus ylitti ensimmäisen kerran näiden kahden muun keskeisen vientiteollisuuden osuuden. Tämä heijastaa Suomen teollisuuden syvää rakennemuutostapääoma-, energia- ja raaka-ainevaltaisesta tuotannosta kohti teknologia- ja osaamisvaltaista toimintaa. Suomi on yhdessä Ruotsin kanssa OECD-maista viennissään eniten erikoistunut teleklusterin hyödykkeisiin. Taustalla on voimakkaasti kasvanut panostus tutkimus- ja kehitystoimintaan, jonka osuus bruttokansantuotteesta nousi 3 prosenttiin vuonna 1998.

Käytännössä vientimenestys on ollut paljolti kiinni Nokiasta, jonka osuus koko viennistä oli 15 prosenttia vuonna 1997 ja vuotta myöhemmin jo lähempänä 20 prosenttia. Suomen vienti on muutenkin yrityskohtaisesti voimakkaasti keskittynyttä. Tässä mielessä talouden kansainvälistyminen on edelleen kapealla pohjalla. Neljän suurimman yrityksen (Nokian lisäksi UPM-Kymmene, Enso ja Metsä-Serla) osuus kokonaisviennistä on yhteensä lähes puolet. Näissä yrityksissä viennin osuus liikevaihdosta vaihteli 50-70 prosentin välillä. Suomen suurimpien teollisuusyritysten voimakasta kansainvälistymistä osoittaa se, että kymmenen suurimman teollisuusyrityksen myynti niiden ulkomaisista tytäryhtiöistä oli vuonna 1997 lähes yhtä suurta kuin niiden vienti Suomesta (n. 90 vs. 125 mrd mk). Kyseiset luvut ovat olennaisesti korkeampia kuin näiden yritysten myynti kotimaisille markkinoilla (n. 26 mrd mk).

Suomalaisyrietykset alkoivat sijoittaa laajassa mitassa ulkomaille vasta 1980-luvun puolivälistä lähtien, jolloin EU:n sisämarkkinoiden perustaminen kävi ilmeiseksi. Vuonna 1996 EU:n osuus kaikista ulospäin suuntautuneista suorista sijoituksista oli 2/3, kun taas Pohjois-

---

<sup>6</sup> Tämä luku pohjautuu pääosiltaan julkaisuihin Mika Pajarinen, Petri Rouvinen & Pekka Ylä-Anttila, *Small Country Strategies in Global Competition. Benchmarking the Finnish Case*. Helsinki: Taloustieto Oy (Sitra 203) 1998 sekä Mika Pajarinen & Pekka Ylä-Anttila, *Ulkomaiset yritykset Suomessa – uhka vai mahdollisuus?* Helsinki: Taloustieto Oy 1998.

Amerikkaan ohjautui 1/5. Vuonna 1997 suorien suomalaissijoitusten kanta ulkomailla oli yhteensä 110 mrd mk, joka merkitsee summan kolminkertaistumista 1990-luvun aikana. Tähän saakka kotimaiset ja ulkomaiset investoinnit ovat täydentäneet toisiaan, mutta viime vuosina ne ovat alkaneet myös kilpailla keskenään. Tämän seurauksena työllisyyden parantuminen alhaisen osaamistason alueilla on hidastunut. Kymmenen suurimman teollisuusyrityksentyövoimasta noin puolet on nyt ulkomailla, kun osuus vuonna 1983 oli vain 15 prosenttia.

Suomeen suuntautuneet suorat ulkomaiset sijoitukset ovat myös kasvaneet sangen nopeasti, vaikkakin hitaammin kuin ulospäin suuntautuneet investoinnit. Vuonna 1996 ulkomaisten sijoitusten kanta Suomessa oli noin 50 mrd mk, josta 70 prosenttia tuli EU-maista ja 12 prosenttia Pohjois-Amerikasta. Kansainvälisissä vertailuissa ulkomaisen pääoman osuus Suomessa on edelleen teollisuusmaiden alhaisimpia: pienistä maista jäljessämme on vain Portugal. Kuitenkin monikansallisten yritysten vaikutus Suomessa kasvaa, sillä 500 suurimmasta yrityksestä kolmannes on ulkomaisessa omistuksessa. Nämä yritykset näkyvät selvimmin osaamisvaltaisilla ja palvelualoilla sekä rakennusteollisuudessa. Kvaerner Masa-Yardsin ja ABB:n kaltaisilla ulkomaalaisomisteisilla yrityksillä on merkitystä myös Suomen viennin kannalta. Kaikkiaan nämä yritykset työllistävät Suomessa noin 100.000 työntekijää.

Ulkomaiset sijoittajat eivät perustaa Suomeen uusia tuotantolaitoksia, vaan ostavat jo toiminnassa olevia tuottoisia ja osaamiskykyisiä yrityksiä. Osaksi tästä syystä ne ovatkin menestyneet markkinoilla paremmin kuin suomalaisomisteiset yritykset, joiden pääoma on usein ollut tehottomassa käytössä. Ottaen huomioon ulkomaisten sijoitusten sangen vähäisen osuuden sekä sen kotimaisten markkinoiden toimintaa tehostaneen luonteen, voidaan katsoa niiden vaikutusten olleen voittopuolisesti myönteisiä sekä osoittavan tunnustusta suomalaiselle osaamiselle. Toisaalta asia saa uusia vivahteita, jos käy ilmi, että ulkomaisten sijoitusten kautta suomalaista osaamista alkaa valua haitalliselle tavalla pois maasta.

Ulkomaalaisomistuksesta Suomessa viime aikoina virinnyt voimakas keskustelu. Tämä keskustelu ei ole kuitenkaan kohdistunut useimpiin Suomessa toimivista 1700 ulkomaalaisyrityksestä, vaan on keskittynyt muutamaaan suurimpaan yrityskauppaan sekä Helsingin pörssin toimintaan. Erityisesti suomalaisten ja ruotsalaisten yritysten välillä on tehty merkittäviä järjestelyjä (Merita Nordbanken ja StoraEnso), joissa ensiksi tehtyjen kotimaisten fuusioiden pohjalta on luotu pohjoismaista perustaa osallistua kovenemaan kansainväliseen talouskilpailuun. Pankki- ja vakuutusala (Skandia sekä Pohjola ja Sampo) tehdyt kaupat vaikuttavat myös keskeisesti siihen, minkälaisia kansainvälisiä ja kansallisia institutionaalisia omistajia Suomen teollisuudella on. Otettaessa kantaa ulkomaalaisomistukseen on pidettävä mielessä, että kaupat tapahtuvat tavallisesti pörssin välityksellä. Toisin sanoen sen rajoittaminen edellyttäisi puuttumista myös osakkeiden julkiseen ja vapaaseen kauppaan, joka on olennainen osa globalisaatiokehitystä.

Helsingin pörssi on nykyisin yksi maailman kansainvälisimmistä pörsseistä, jos mittarina käytetään ulkomaalaisomistuksen suhteellista osuutta. Tosin se on myös pieni pörssi, jossa yhden yhtiön (Nokia) paino on erittäin suuri. Yhdessä kansainvälistymisen kanssa Nokian on ollut omiaan nostamaan sen vaihtoa ja kurssitasoa, mutta myös volatilitteettia. Lukumääräisesti ulkomaalaiset omistavat kolmasosan Helsingin pörssin osakkeista, mutta markkina-arvostaheidän

hallussaan on noin puolet. Esimerkiksi Oslon ja Tukholman pörseissä ulkomaalaisten osuus markkina-arvosta on noin kolmasosa ja Frankfurtissa kymmenesosa.

Suomen Pankin mukaan ulkomaisessa omistuksessa oli vuoden 1998 lopussa suomalaisia pörssiosakkeita 425 mrd mk arvosta, kun vastaava luku vuotta aikaisemmin vain 172 mrd mk. Kun uusia osakkeita ostettiin 47 mrd mk, niin arvonnousuksi tuli vuodessa yli 200 mrd mk. Samana aikana suomalaisten omistukset ulkomaisissa pörssiyrityksissä nousivat 17.5 mrd mk:sta 28.8 mrd mk:an. Euroalueen syntyminen ja riskien hajottaminen merkinnevät sitä, että varsinkin suomalaiset institutionaaliset sijoittajat hakeutuvat entistä enemmän ulkomaalaisiin osakkeisiin. Tästä huolimatta tuntuva epätasapaino sisään- ja ulospäinsuuntautuvien pörssisijoitusten välillä tulee säilymään ainakin niin kauan kuin Suomen talous jatkaa kasvuaan ja sijoitukset tänne tuottavat kansainvälisesti katsoen erittäin korkeita voittoja.

Tähän saakka Suomi näyttää olevan globalisaatiossa taloudellisesti voiton puolella. Se on onnistunut monipuolistamaan teollista rakennettaan ja luomaan suhteellisesti enemmän työpaikkoja teknologia- ja osaamisvaltaisilla kuin perinteisillä aloilla. Kotimaiseen teknologiaan perustuvan viennin voimakas kasvu ja pääomien vapaa liikkuvuus ovat luoneet maahan taloudellista dynamiikkaa, jota suljetussa taloudessa ei olisi ollut mahdollista saavuttaa. Globalisaatio, teknologinen kehitys ja taloudellinen kasvu ovat vahvistaneet toisiaan. Toisaalta Suomen talouselämän dynaaminen osa toimii epävarmoissa ja epäjatkuissa oloissa: sen menestys on voimakkaasti riippuvainen maailmantalouden yleisestä ja tällä hetkellä kriisiytyneestä kehityksestä sekä kyvystä pysyä teknisen kehityksen eturintamassa.

Liikkumattomiin tuotannontekijöihin perustuvilla aloilla, kuten maataloudessa ja kotimarkkinateollisuudessa, kasvu on ollut hitaampaa ja työpaikkojen määrä on supistunut, jopa dramaattisesti. Näillä aloilla törmätään alhaisen koulutustason ja väestön ikääntymisen ongelmiin, jotka tulevat muutenkin lisäämään yhteiskunnalle työttömyydestä, terveyskuluistaja eläkkeistä aiheutuvia kustannuksia. Näyttääkin siltä, että alhaisen osaamistason ja hitaan kasvun aloilla työttömyysongelma on Suomessa tullut jäädäkseen. Tämä luo puolestaan yhteiskunnallista kahtiajakoa sekä sen kautta syrjäytymistä, turvattomuutta ja potentiaalista epävakautta.

## **5. Suomi kansainvälisessä työpaikkakilpailussa<sup>7</sup>**

Uudessa globaalissa työnjaossa on valtioiden ja alueiden kilpailu työpaikoista kiristynyt. Ne pyrkivät luomaan itselleen sellaisen kilpailutekijöiden yhdistelmän, joka houkuttelee liikkuvaa

---

<sup>7</sup> Tämän luvun perustana ovat Antti Kasvion ja Ari Niemisen julkaisut *Kilpailu työstä. Tutkimus maailmanlaajuisesta työpaikkakilpailusta ja Suomen mahdollisuuksista*. Tampere: Tampere University Press (Sitra 221) 1999 ja *Globalisaatio, työpaikkakilpailu ja Suomi – uuteen kansalliseen strategiaan?* Tampere: Tampereen yliopiston tietoyhteiskunnan tutkimuskeskus (Sitra 168) 1998.

kansainvälistä pääomaa sijoittamaan varoja mahdollisimman hyväpalkkaiseen ja pysyvään yritystoimintaan. Tässä mielessä myös työpaikat ovat alkaneet liikkua kansainvälisesti, eivätkä ole enää kansallisesti kuuliaisia. Tosin tämän kilpailun merkitystä ei ole syytä liioitella: 1990-luvun puolivälissä kansainväliset yritykset työllistivät kotimaansa ulkopuolella 75 milj. työntekijää, jonka osuus maailman koko aktiivisesta työvoimasta on noin 3 prosenttia. Korkeatuloisten teollisuusmaiden osuus tästä työvoimasta supistuu koko ajan: vuonna 1965 se oli viidesosa, vuonna 1995 seitsemäsosa ja vuonna 2025 arviolta enää kymmenesosa.

Tämä merkitsee työvoiman tarjonnan nopeaa kasvua varsinkin matalatuloisissa maissa, joiden osuus koko maailman työvoimasta on jo nyt 60 prosenttia. Seurauksena on todennäköisesti kasvava paine siirtää työpaikkoja näihin maihin silloin, kun niiden työvoima on siksi tuottavaa, että palkkaerolla on todellista kilpailumerkitystä. Ensisijainen paine kohdistuu epäilemättä teollisuusmaiden perinteisiin aloihin ja niiden vähän koulutettuun työvoimaan. Eräissä tapauksissa myös palvelu- ja tekniikka-aloilla toimiva koulutetumpikin työvoima saattaa kokea asemansa uhatuksi. Tässä yhteydessä intialaiset tietokoneohjelmoijat ovat usein käytetty esimerkki.

Sinänsä kysymys globalisaation työllisyysvaikutuksista on kiistanalainen, eikä helppoa vastausta ole. Tutkimuksessa vallitsee kuitenkin pääpiirteinen yksimielisyys siitä, että kansainvälinen kauppa ei ole merkittävästi supistanut työvoiman kysyntää teollisuusmaissa, eikä siten siirtänyt työpaikkoja kehitysmaihin. Sen sijaan suorien sijoitusten osalta on esimerkkejä siitä, kuinka niiden välityksellä tuotantoa ja työpaikkoja siirtyy maihin, joissa osaamisen ja kustannusten yhdistelmä on edullinen. Näin on esimerkiksi suomalaista tekstiili- ja elektroniikkateollisuutta siirtynyt Viroon. Oma kysymyksensä on sitten se, olisivatko nämä työpaikat säilyneet Suomessa, jos Viroa sijoituskohteena ei olisi olemassa vai olisivatko ne matkanneet maantieteellisesti kaukaisempaan kohteeseen.

Toisaalta Suomen talouden avautuminen ei ole johtanut samanlaiseen työvoimaan maastamuuttoon kuin aikaisemmin. Pikemminkin Suomeen suuntautuu nettomuuttoa siirtolaisten ja pakolaisten lukumäärän kasvaessa. Vuoden 1997 lopulla maassa asui noin 80.000 ulkomaalaista, joista Helsingissä 22.000 eli suunnilleen yhtä paljon kuin koko maassa 1990-luvun alussa. Useimmat ulkomaalaiset eivät ole kuitenkaan integroituneet kovin hyvin työmarkkinoihin, vaan heidät on otettu vastaan enemmän historiallisista ja humanitaarisista kuin taloudellisista syistä. Suurimmat muuttajaryhmät ovat tulleet Venäjältä, Virosta ja Somaliasta.

Yleisesti ottaen suomalaisten kilpailukyky maailmantaloudessa on sängen hyvä: maassa on edelleenkin työvoimaa saatavissa, sen koulutustaso on keskimäärin korkea, talouden perusrakenne on toimiva, poliittinen järjestelmä on vakaa sekä taloudellinen lainsäädäntö ja sen toimeenpano pääpiirteissään kunnossa. Työmarkkinat eivät ole niin jäykät kuin usein väitetään ja toimiva kolmikantainen neuvottelujärjestelmä estää kielteiset yllätykset. Suomen jäsenyys Euroopan unionissa ja keskuspankissa takaa ulkomaisille yrityksille tasavertaisen kohtelun, vähentää transaktiokustannuksia sekä lisää kaikinpuolista ennakoitavuutta ja vakautta. Suomen välttyminen Venäjän viimeaikaisen taloudellisen kriisin pahimmilta vaikutuksilta on tästä yhtenä esimerkkinä.

Laman aikana työllistymisaste putosi jopa 60 prosentin alle, mutta on noussut nyt noin 65 prosenttiin. Syntyvyyden aleneminen, eläkeiän tosiasiallinen lasku sekä aikaisempaa pitempi kouluttautuminen rajoittavat tulevaisuudessa työvoiman tarjontaa. Ongelmaa tulee vaikeuttamaan se, että työvoiman kysynnän ja tarjonnan välinen kuilu on suurenemassa: kysyntä painottuu koulutettuun työvoimaan eteläisessä Suomessa, kun taas työttömyysongelmat keskittyvät vähän koulutettujen ryhmään sekä alueellisesti itäiseen ja Pohjoiseen Suomeen. Tämän seurauksena taloudellisen kasvun jatkuessa Suomi saattaa sängen pian joutua tilanteeseen, jossa se kohtaa samanaikaisesti työvoimapulan eräillä avainsektoreilla ja korkeahkon työttömyysasteen. Nykyinen ulkomaalaispolitiikka ei kykene tätä työvoimapulaa ratkaisemaan.

Suomen työvoiman koulutus- ja osaamistaso on kansainvälisesti kohtuullinen, varsinkin nuoremmassa väestössä. Sen sijaan vanhemmissa ikäluokissa koulutustaso ei ole järin korkea. Suomen taloudelliset sijoitukset koulutukseen ovat määrällisesti teollisuusmaiden kärkipäässä, joskin laskusuunnassa. Tuore OECD:n vertailu osoittaa, että koulutuksen osuus julkisista menoista on Suomessa 17.3 prosentista vuonna 1988, 14.2 prosenttiin vuonna 1990 ja 12.2 prosenttiin vuonna 1995. Tämä laskeva suunta on pudottanut Suomen ensimmäiseltä viidennelle sijalle OECD-maiden joukossa. Jos kaikkea maassamme vuonna 1990 koulutukseen suunnattua rahoitusta merkitään indeksiluvulla 100, niin vuonna 1995 tämä arvo oli 96. Peruskoulutuksessa vastaavat luvut olivat 86 ja yliopistokoulutuksessa 123 eli korkeakoulutuksen varat ovat suhteellisesti kasvaneet ja peruskoulutuksen laskeneet.

Perinteisesti Suomi on kulkenut sekä tuottavuudessa että työelämän organisaatioiden laadussa teollisuusmaiden jälkijoukossa, vaikka työntekemisen kulttuuri onkin sinänsä ollut vahva. Viime vuosina sekä tuottavuus että osaaminen ovat kuitenkin lisääntyneet nopeasti, joskin muutos on koskenut lähinnä vain suuria vientiteollisuuden yrityksiä. Tämä kehitys onkin saavutettu usein karsimalla kilpailijoiden tavoin vähemmän tuottavaa työvoimaa, jonka seurauksena työttömyys on pysynyt korkealla tasolla, sekä kohdistamalla entistä suurempia vaatimuksia jäljelle jääneeseen työvoimaan. Globalisaation oloissa tälle ongelmalle ei ole oikein muuta ratkaisua kuin pyrkiä nostamaan myös vähemmän tuottavan työvoiman osaamista sekä helpottamalla lisäksi sen työllistämistä vero- ja muun yhteiskuntapolitiikan keinoilla.

Työvoimakustannukset eivät Suomen kansainvälisessä kilpailukyvyssä ole enää kaikkein suurin ongelma. Ne ovat lähinnä korkeiden välillisten kustannusten vuoksi vain hieman teollisuusmaiden keskitason yläpuolella. Tähän on olennaisesti vaikuttanut 1990-luvun keskitetty, maltillinen tulopolitiikka, joka yhdessä alhaisen inflaation kanssa on merkinnyt vähäisiä palkkaliukumia. Työvoimakustannusten tasoon saattaa tulevaisuudessa vaikuttaa myös suhteellisen halvan työvoiman saatavuus Suomen lähialueilla. Lisäksi maailmantalouden kasvun hidastuessa yritysten kustannustietoisuus ilmeisesti lisääntyy. Euron käyttöönotto helpottaa puolestaan sen kattamalla alueella palkka- ja muita kustannuksia koskevien vertailujen tekemistä. Tehokkain ja hyväksyttävien keino vastata näihin paineisiin on alentaa välillisiä työvoimakustannuksia, pitää työllistymisaste korkealla ja eriyttää työkustannusten määräytymiseen vaikuttavia tekijöitä talouden eri sektoreilla.

Tämä suhteellisen lohdullinen yhteenveto ei kuitenkaan tarkoita sitä, että Suomen asema kansainvälisessä työpaikkakilpailussa olisi kaikin tavoin vakaa ja ennakoitava. Kilpailu

maailmanmarkkinoilla on siksi dynaamista, että valtion, alueen tai yrityksen asema saattaa muuttua nopeastikin. Kaikesta päätelleen globalisaatio ei ole 1990-luvun lopulla pysähtymässä, vaan pikemminkin tulossa uuden kehitysvaiheen kynnykselle. Kansainvälinen työpaikkakilpailu tulee jatkumaan ja pitämään suomalaisen yhteiskunnan ja sen työelämän instituutiot alituisesti koetuksella. Siksi jokaisen toimijan on jatkuvasti tarkistettava asemaansa sekä haettava alueellisilla ja globaaleilla markkinoilla sellaista tuotannontekijöiden yhdistelmää, joka takaa pysyvän menestymisen. Tässä pyrkimyksessä on tärkeää, että tietyn alueen yksityiset ja julkiset toimijat kykenevät yhteistyöhön, joka tuottaa teknologisia ja sosiaalisia uudistuksia sekä vuorovaikutusverkkoja ja luottamuksena ilmenevää sosiaalista pääomaa.

## **6. Alueellinen kehitys ja muuttoliike<sup>8</sup>**

Globalisaatio merkitsee alueellisten tekijöiden korostumista valtiollisten kustannuksella ja samalla niiden likeisempää kytkeä maailmantalouteen. Alueiden menestys kansainvälisessä kilpailussa perustuu suurelta osin niiden kykyyn hankkia verkottuneeseen informaatiotalouteen liittyvää sekä yleensä kansainvälisillä markkinoilla kilpailukykyistä tuotantoa ja palveluita. Kun kaikki eivät voi menestyä markkinoilla keskimääräistä paremmin, niin kansantalouksien avautuminen, globalisaatio, lisää alueiden välistä kilpailua ja eriarvoisuutta, joiden seurauksena talouden solmukohdat ja reuna-alueet etäännyvät ja eriytyvät toisistaan. Tämä kehitys vaihtelee luonnollisesti yhdeltä maantieteelliseltä alueelta ja tuotannonalalta toiselle. Yhteiskuntapoliittisesti on ratkaistava se, missä määrin ja millä keinoilla tätä eriarvoisuutta pyritään tasaamaan.

Pohjois-Euroopan asema aluetalouden kansainvälisessämuutoksessa ei ole yksiselitteinen. Yhtäältä on merkkejä siitä, että alue on EU:n laajenemisen myötä yhdentymässä aikaisempaa tiiviimmin muuhun maanosaan ja että taloudellinen vaihto on yleensäkin vilkastumassa. Toisaalta koko Euroopan taloudellinen painopiste on siirtymässä etelään, tätä kehitystä tasapainottaa kuitenkin kuljetusyhteyksien paraneminen pohjoisen ja etelän välillä. Venäjän jatkuva taloudellinen ja yhteiskunnallinen kriisi vaikeuttaa laajemman alueellisen yhteistyön kehittämistä, johon aloite EU:n pohjoisesta ulottuvuudesta toisaalta tähtää. Voidaankin sanoa, että Pohjois-Eurooppa voi profiloitua globaalissa talouskilpailussa luomalla yhtäältä omaa edistynyttä vientiteollisuutta sekä yhdistämällä toisaalta Venäjän energia- ja muut luonnonvarat niiden laajenevaan kysyntään EU-markkinoilla.

Yksi globalisaation ilmentymä aluekehityksessä on valtiolliset rajat ylittävien poikkikansallistalousvyöhykkeiden, ”kehitysmakkaroiden” syntyminen. Suomen tapauksessa tällaisia poikkikansallisia yhteyksiä on syntynyt muun muassa Etelä-Suomen ja Viron välillä sekä Raahesta Piitimeen ulottuvalla ns. Perämeren kaarella. Vastaavaa kehitystä esiintyy myös

---

<sup>8</sup> Tämä jakso perustuu osaksi julkaisuun Paavo Okko, Asko Miettälä & Jari Hyvärinen, Globalisaatio ja aluerakenteen muutos. Helsinki: Sitra (177) 1998.

Merenkurkun alueella, Varsinais-Suomen yhteyksissä Tukholman seutuun sekä Pohjoiskalotilla. Itä- ja Kaakkois-Suomen kehityksen kannalta olisi tärkeää saada Venäjä taloudellisesti jaloilleen niin, että jo nyt merkitystä omaava yhteistyö väkirikkaan Pietarin alueen kanssa voisi kehittyä edelleen.

Suomen sisäisessä aluekehityksessä pitkän aikavälin suuntana on ollut alueiden välisten kehityserojen supistuminen samalla kun väestö on keskittynyt eteläiseen Suomeen. Tosin aivan kaikki köyhät seudut eivät ole onnistuneet kuroma umpeen rikkaampien seutujen etumatkaa. Varakkaimpia maakuntia ovat 1990-luvulla olleet varsinkin Ahvenanmaa ja Uusimaa. Köyhimpiä ovat puolestaan olleet Kainuu, Etelä-Savo, Etelä-Pohjanmaa ja Pohjois-Karjala, jotka ovat eläneet suurelta osin maatalouden ja julkisen talouden varassa. Näillä alueilla, samoin kuin Lapissa ja Pohjois-Savossa, myös huoltosuhde eli huollettavien määrä suhteutettuna työllisiin on myös tavallista epäedullisempi.

Alueellisella eriarvoisuudella on siis myös demografinen ulottuvuutensa, jota viime vuosien voimistunut muuttoliike on edelleen kärjistänyt. Alueiden välisistä muuttajista on yli puolet ollut 15-29 vuotiaita, jotka ovat siirtyneet joko opiskelemaan, työpaikkaan tai työttömiksi valtakunnallisiin tai alueellisiin keskuksiin. Vuosina 1993-97 muuttovoittoa on maakunnittain tarkastellen tullut vain Uudenmaan, Varsinais-Suomen ja Pirkanmaan osalle, kun taas suurimpia menettäjiä ovat olleet Lappi, Kainuu sekä Keski- ja Etelä-Pohjanmaa. Kaupungeittain tarkasteltuna nettomuutto on suuntautunut lähes yksinomaan Helsinkiin, Espooseen, Tampereelle, Vantaalle, Turkuun ja Ouluun.

Yleisemmin todettuna muuttoliike on suuntautunut monipuolisen tuotanto- ja palvelurakenteen sekä yliopiston omaaviin kaupunkeihin, kun taas yksipuolisen elinkeinorakenteen omaavien kuntien väestö ja talous ovat supistuneet. Tuotantorakenteen monipuolisuuteen liittyy tutkimus- ja kehitysmenojen jakaantuminen maassa: vuonna 1997 Uudenmaan osuus oli lähes puolet ja Pirkanmaan 13 prosenttia kun taas sekä Varsinais-Suomen että Pohjois-Pohjanmaan osuudet olivat vajaat 10 prosenttia (viime vuosina varsinkin Pirkanmaan asema on Nokian ansiosta vahvistunut). Näin ollen koko muun maan osuudeksi jäi tutkimus- ja kehitysmenoista vain viidennes. Uudenmaan osuutta nosti valtion tutkimuslaitosten sijainti siellä, kun taas muut mainitut alueet hyötyivät suhteellisesti enemmän niillä sijaitsevista korkeakouluista. Tutkimus- ja teknologiaperusta ovat miltei välttämättömät edellytykset osallistua tehokkaasti taloudelliseen ja kulttuuriseen globalisaatiokehitykseen.

Lama 1990-luvun alussa kohteli maakuntia eri tavalla. Ahvenanmaa, Kymenlaakso, Etelä-Karjala ja Vaasan rannikkoseutu selvisivät bruttotuotteen suhteen miltei vaurioitta, kun taas varsinkin Häme kärsi lamasta suhteellisen pahasti. Toipuminen lamasta on ollut epätasaista ja maakuntien välinen eriarvoisuus on lisääntynyt. Tämä näkyy varsinkin, jos eriarvoisuutta mitataan markkinatuloilla, mutta tämä trendi pysyy vaikka huomioon otettaisiin erilaiset aluepoliittiset tulonsiirrotkin. Alueellinen eriarvoisuus ei jakaudu minkään yksiselitteisen jakoviivan mukaan, vaan olennaisia tekijöitä ovat muun muassa työttömyysaste ja vientiteollisuuden sijainti. Oulun ja Salon tapaiset paikat ovat hyötäneet tuntuvasti kytkeytymisestä Nokian kautta maailmanmarkkinoihin, mutta suhteellinen tulotaso on noussut maan keskiarvoa nopeammin myös sellaisilla perinteisen vientiteollisuuden seuduilla kuin



Jämsässä ja Raahessa. Toisaalta taloudellinen tilanne on suhteellisesti huonontunut teollisuutta ja vientitoimintaa menettäneillä alueilla kuten Lahden seudulla.

Kasvava eriarvoisuus ei ole vain suuralueiden tai maakuntien välistä, vaan näkyy myös esimerkiksi pääkaupunkiseudun sisäisessä tulonjaossa. Varakkaiden ja köyhien kaupunginosien väliset tuloerot ovat kasvaneet kaikissa alueen kaupungeissa. Tämä johtuu paitsi työttömyyden ja lapsiperheiden epätasaisesta jakautumisesta, niin myös pääkaupunkiseudun alueiden erilaisesta kytkeytymisestä osaamisvaltaiseen ja kansainvälistyvään talouteen. Globalisaatio vaikuttaakin yhteiskuntien polarisaatiota lisäävästi siten, että kansainvälisillä markkinoilla kelpaavien tuotantopanosten haltijat hyötyvät ja niitä vailla olevat puolestaan kärsivät siitä.

Kokonaisuutena tarkasteltuna pääkaupunkiseutu on ainoa alue Suomessa, jolla on syvät ja monipuoliset yhteydet globaaliin talouteen. Vuonna 1995 pääkaupunkiseudun osuus Suomen kaikista informaatiosektorin työpaikoista oli 42 prosenttia ja alan yritysten liikevaihdosta 48 prosenttia, kun vastaavat osuudet kaikilla aloilla olivat 27 ja 29 prosenttia. Pääkaupunkiseudun asema on vielä voimakkaampi, 50-70 prosenttia koko maassa, strategisissa liikkeenjohdon palveluissa kuten tietotekniikassa, mainonnassa, yritys juridiikassa ja konsulttipalveluissa. On ilmeistä, että kyseessä on kasautuva kehitys: kansainväliset yritykset ja niiden tarvitsemat palvelut etsivät toisiaan. Toisaalta on pantava merkille, että erikoistumisessaan onnistuneilla aluekeskuksilla, kuten Oululla ja Tampereella, voi myös olla suoria ja hyödyllisiä globaalisia yhteyksiä.

Maakuntien kehityksen tarkastelu samanaikaisesti usean eri taloudellisen muuttujan avulla osoittaa niiden jakaantuvan 1990-luvulla karkeasti kolmeen eri ryhmään. Menestyjiin kuuluvat edellä todetulla tavalla Uusimaa, Pohjois-Pohjanmaa, Pirkanmaa, Varsinais-Suomi ja Vaasan rannikkoseutu. On syytä panna merkille, että osaamispääomansa lisäksi useimmat niistä sijaitsevat rannikkoseudulla ja ovat siten avoimempia ulkoiselle vuorovaikutukselle. Toisaalta Lappi, Kainuu sekä Etelä- ja Keski-Pohjanmaa kuuluvat jokseenkin johdonmukaisesti häviäjiin. Muut maakunnat sijoittuvat väliryhmään, jossa esiintyy sekä myönteistä että kielteistä kehitystä.

Huipputeknologian osuus ja muuttovoittoisuus näyttävät parhaiten selittävän alueen yleisen menestymisen niiden välisessä kilpailussa. Jotta kansainvälistymisen merkitystä ei korostettaisi liikaa, on syytä todeta teollisuuden viennin kasvun korreloivan sangen heikosti muiden menestystekijöiden kanssa. Toisin sanoen alueellista taloudellista kasvua on mahdollista saavuttaa myös ”viemällä” kotimarkkinoille.

## 7. Poliittika ja kulttuuri<sup>9</sup>

Suljetut yhteiskunnat tapaavat olla hierarkkisia, byrokraattisia, auktoriteettiuskoisia ja siten konservatiivisia. Niitä ohjaa keskitetty, joko yksinvaltainen tai puolidemokraattinen poliittinen koneisto, jolla on voimakas ote myös talouteen. Yhteiskunnan avautuminen lisää pluralismia, sillä sen vaikutuksesta ryhmäedut eriytyvät ja ulkopuolelta tulee uusia henkisiä virikkeitä. Tähän kehitykseen liittyy edelleen yksityistyminen, joka mahdollistaa todellisuuden erilaisia tulkintoja ja siten absoluuttisen korvautumisen suhteellisella. Asiantuntijuuden ja osaamisen vaatimukset haastavat perinteisen byrokratian.

Tämä kehitys ei ole kuitenkaan nopeaa ja yksiviiwaista, vaan päinvastoin hidasta ja polveilevaa. Suomi on pitkään ollut valtiokeskeinen yhteiskunta, jolle on ollut ominaista sekä valtiollinen että kulttuurinen protektionismi. Sitä on täydentänyt maaseutumaisten arvojen painotus ja hyvinvointivaltion tavoitteluun liittynyt sosiaalisen suojelun ajatus. Kansalaisten suojelun ja valtiojohtoisen aktivoinnin tavoitteet ovat heijastuneet niin alkoholinkäytön ja taiteen kuin joukkoviestinnänkin yhteiskunnallisessa ohjaamisessa. Sitä rohkaisi edelleen 1960- ja 1970-lukujen, ”suurten järjestelmien” ajan suunnitteluideologia, joka oli pääosin ulkopuolista perua. Globalisaatio – siis aineellisten ja henkisten rajojen madaltuminen, taloudellinen markkinaistuminen sekä tietotekniikan eteneminen – on kuitenkin nyt vienyt pohjan yhteiskunnalliselta holhoukselta ja protektionismilta.

Tämän mukana on murtunut yhtenäiskulttuuri ja suomalainen kansankuva on muuttunut samalla positiivisemmaksi, sillä puutteiden korostamista ei tarvita aikaisempaan tapaan ylhäältä tulevan holhouksen oikeuttamiseksi. Muutokseen ovat vaikuttaneet koulutustason nousu ja kansainvälinen avautuminen, joka näkyy muun muassa ulkomaalaispolitiikan asteittaisena vapauttamisena. Kaikkein ratkaisevinta on kuitenkin ollut sähköisen viestinnän valtiomonopolin murtuminen 1980-luvulla ja sen muuttuminen yhä enemmän markkinaohjautuvaksi. Myös kansalaisyhteiskunta on vapautumassa valtiollisesta puristuksesta, joka näkyy muun muassa Eläinten vapautusrintaman kaltaisten globaalien liikkeiden tulona osaksi suomalaista yhteiskuntaa.

Alamaisuuden tilalle on tullut asiakkuus. Kansalaista ei enää holhota patriarkalisesti määritettyjen sivistys- tai käyttäytymishanteiden mukaisesti, vaan hän voi valita markkinoilta haluamiaan ”kulttuurituotteita”, joihin valtio tuo oman panoksensa. Vaikka sosiaalipalveluita tarjotaan markkinoilla vain rajallinen määrä ja julkinen valta on niiden osalta määräävässä asemassa, niin tässäkin suhteessa asiakkuus työntyy alamaisuuden tilalle. Käyttäjä ei suhtaudu valtioon auktoriteettina, vaan katsoo olevansa oikeutettu palveluihin ja myös niiden arviointiin:

---

<sup>9</sup> Tämän luvun perustana ovat teokset Pertti Alasuutari & Petri Ruuska (toim.), *Elävänä Euroopassa. Muuttuva suomalainen identiteetti*. Tampere: Vastapaino (Sitra 210) 1999, Pertti Alasuutari & Petri Ruuska, *Post-patria? Globalisaationkulttuuri Suomessa*. Tampere: Vastapaino (Sitra 224) 1999 ja Raimo Väyrynen, *Globalisaatio ja Suomen poliittinen järjestelmä*. Helsinki: Taloustieto Oy (Sitra 222) 1999.

hyvinvointivaltiosta on tullut tavallaan saavutettu oikeus. Vastapainoksi julkinen valta korostaa omatoimisuuden tarvetta: yksilö on viime kädessä itse vastuussa tarvittavan koulutuksen ja muiden toimeentulon keinojen hankkimisesta. Yhteiskunnan muuttuessa asiakassuhteiden verkoksi siitä tulee eräänlainen jatkuva neuvottelujärjestelmä erilaisten palveluiden tuottajien ja kuluttajien välillä.

Myös kansalaisuus ja kansallisuus ovat Suomessa muuttumassa. Kansallisia tekijöitä vahvistaneen taloudellisen ja kulttuurisen protektionismin aika on ohi ja tilalle on tullut niiden asteittainen denationalisaatio. Tämä kehitys on herättänyt vastarintaa, joka on näkynyt muun muassa Euroopan unionin ja rahaliiton jäsenyyttä sekä yritysten ulkomaalaisomistusta koskeneessa poliittisessa keskustelussa. Globalisaation ja integraation vastapainoksi on painotettu kansallisen suvereniteetin ja identiteetin sekä sinivalkoisen pääoman merkitystä. Kuitenkaan Suomessa ei ole havaittavissa varsinaista globalisaation vastaista poliittista liikettä tai ryhmämuodostusta, vaan oppositiota esiintyy pirstaleina useissa eri puolueissa, etujärjestöissä ja pikkuryhmissä. Kansallisen ja kansallisen välinen jakolinja ei jaa Suomen poliittista järjestelmää mitenkään selvästi kahtia.

Puolueiden kannattajien haastattelututkimukset viittaavat siihen, että kaikkein voimakkainta suomalaiskansallisuuden korostus on kristillisessä liitossa ja keskustassa, kun taas kokoomus ja nuorsuomalaiset suhtautuvat myönteisimmin globalisaatioon. Sosialidemokraatit hakevat tasapainoa kansallisen ja kansainvälisen välillä ja rkp:n kannattajien kansainvälisyys on lähinnä pohjoismaalaisuutta. Vasemmistoliitto ja vihreät painottavat muita enemmän ympäristöä ja sosiaalisia seikkoja, eikä näitä puolueita voida sijoittaa yksiselitteisesti kansallisen ja kansainvälisyyden väliselle ulottuvuudelle.

Nämä havainnot viittaavat siihen, ettei suhtautuminen globalisaatioon noudata perinteistä oikeisto-vasemmistoulottuvuutta. Pikemminkin selityksiä täytyy hakea puolueiden aatteellisesta historiasta, mutta myös niiden sitoutumisesta yhteiskunnan tuotannollis-sosiaalisiin ryhmiin. Globalisaation valtion sisäisiä vaikutuksia koskevat tutkimukset osoittavat, että puolueiden ja etujärjestöjen suhtautumiseen vaikuttaa niiden materiaalinen asema. Globalisaatio hyödyttää niitä ryhmiä, joilla on valvonnassaan liikkuvia tuotannontekijöitä, kun taas kiinteiden, spesifisten tekijöiden varassa olevat ryhmät kärsivät siitä taloudellisesti. Näin kokoomuksen ja sosialidemokraattien asennoitumiseen voi olettaa vaikuttavan niiden kytkennät vientiteollisuuteen ja pankkipääomaan, kun taas toisaalta kotimarkkinoita ja maataloutta lähempänä olevat keskusta ja vasemmistoliitto ovat kriittisempiä globalisaatiota ja integraatiota kohtaan (tosin keskustan kantaa muokannee toiseen suuntaan sen kytkennät metsäteollisuuteen).

Talouden avautuminen vaikuttaa yleisemminkin Suomen poliittiseen järjestelmään. Suljetulle taloudelle oli ominaista erilaisten sisäpiirien syntyminen sekä yritysmaailmassa että sen suhteissa poliittisiin päättäjiin. Yrityksissä tämä johti helposti muilla kuin taloudellisilla perusteilla tehtyihin päätöksiin sekä pääoman tehottomaan käyttöön. Poliittisilla päättäjillä oli puolestaan omat vakiintuneet suhteensa yritysryhmiin, joilta saatiin taloudellista tukea vaaleja ja muita tarkoituksia varten. Vastapainoksi nämä päättäjät jakoivat yrityksille sääntely- ja tukiaistalouteen kuuluvia etuisuuksia. Avotaloudessa vastaavaan toimintaan ei ole tilaisuutta, eikä tarvetta. Sen yritykset odottavat poliittisilta päättäjiltä ratkaisuja, jotka takaavat vakaan

kustannustason, tasapainoisen valtiontalouden sekä kilpailukykyisen työvoiman ja toimivan talouden perusrakenteen. Tämä talouden ja politiikan välisen suhteen muutos ei ole Suomessa ollut helppoa, vaan se on luonut jännitteitä ”vanhan” ja ”uuden” mallin kannattajien välille.

Nämä jännitteet ovat tulleet näkyviin muun muassa kiinteistöjen ja yritysten ulkomaalaisomistusta koskevissa eduskuntakeskusteluissa 1990-luvulla. Kun vuonna 1992 pääasiallisena huolenaiheena oli vielä rantojen saksalaisomistus, niin Storan ja Enson fuusiota koskeva keskustelu kesäkuussa 1998 oli paljon monimuotoisempi. Siinä nousi esiin sekä analyttisiä että populistisia sävyjä, joita esiintyi sekä markkinoiden ensisijaisuuden että kotimaisen ”strategisen omistuksen” kannattajien puheissa. Kokoomuksen edustajat olivat johdonmukaisimmin valmiita sallimaan ulkomaalaisomistuksen, kun taas vasemmistoliittolaiset näkivät siinä uhkaa työllisyydelle ja aluepolitiikalle. Keskustan ja vielä enemmän sosialidemokraattien kannattajat jakautuivat erilaisiin koulukuntiin kuitenkin niin, että ulkomaalaisomistuksen vastustus oli voimakkaampaa keskustassa. Yhdessä vilkkaan julkisen keskustelun kanssa nämä eduskuntadebatit osoittavat, että ulkomaalaisomistuksessa kiteytyy suomalaisten suhtautuminen talouden globalisaatioon.

Globalisaation ja integraation myötä talous- ja muu yhteiskuntapolitiikka on kansainvälistynyt ja sisäistänyt myös osan ulkopoliittikkaa. Tämä muutos on vähentänyt presidentin ja lisännyt hallituksen sananvaltaa, joka nyt on todettu myös uudessa perustuslaissakin. Se johti myös Suomen Pankin rahapoliittisen autonomian korostamiseen siihen asti, kun tämä autonomia siirrettiin Frankfurtiin Euroopan keskuspankkiin. Päätösten monimutkaisuus ja reaaliaikaisuus on korostanut entisestään virkamiesten merkitystä asioiden valmistelussa ja toimeenpanossa. Tämä on tapahtunut osaksi eduskunnan kustannuksella, vaikka se onkin pyrkinyt uudistamaan ja tehostamaan työtapojaan varmistaakseen vaikutusvaltaansa ja sitä kautta demokratian sisältöä avoimessa taloudessa.

Talouden kansainvälistyminen antaa pohjaa vaatimuksille työmarkkinoiden erilaisten joustojen lisäämisestä sekä päätösvallan siirtämistä yksittäisille tuotannonaloille ja yrityksille. Kysymys työehtosopimusten yleisistovuudesta liittyy juuri suhtautumiseen näihin vaatimuksiin. Toisaalta tarve vakaaseen hintatasoon ja tasapainoiseen finanssipolitiikkaan puhuvat valtion, työnantajien ja työntekijöiden välisen kolmikantaisen yhteistyön puolesta, koska se edistää maltillista palkkapolitiikkaa ja tuottavuuden parantamista. Tutkimukset viittaavat siihen, että taloudelliselta kannalta paras lopputulos saavutetaan joko keskitetyllä tai puhtaasti markkinapohjaisella työmarkkinamallilla. Yhteiskunnan vakauteen ja tasavertaisuuteen liittyvät näkökohdat johtavat valitsemaan näistä kolmikantaisen keskitetyn neuvottelumallin. Kuitenkaan globalisaation oloissa tämä malli ei voi toimia, ellei se samalla mahdollista omissa puitteissaan riittäviä ala- ja yritysکوhtaista joustoja.

## II KUINKA UUDISTUA GLOBAALISTUVASSA MAAILMASSA

### 1. Uudistusten periaatteet

Suomalaisten edessä on kysymys, kuinka uudistaa hyvinvointia tavoittelevaa sopimusyhteiskuntaa ratkaisevasti muuttuvissa kansainvälisissä taloudellisissa ja poliittisissa oloissa. Uudistuvaa hyvinvointiyhteiskuntaa ei voida rakentaa aikaisempaan tapaan laajenevien julkisten menojen varaan, vaan muutosten on oltava pikemminkin laadullisia luonteeltaan. Yksi tällainen laadullinen piirre koskee markkinoiden tähänastista laajempaa hyväksikäyttöä yhteiskunnan voimavarojen tehokkaassa mobilisoinnissa ja jakamisessa. Globalisaatio ja markkinat kuuluvat yhteen, mutta samalla ne tarvitsevat vastapainokseen kansalaisyhteiskunnan luomaa yhteisöllisyyttä ja valtion panosta uudistuspolitiikkaan. Ollakseen kestäviä markkinat on sisäistettävä osaksi yhteiskunnan rakenteita ja tavoitteita. Talous ja yhteiskunta kuuluvat yhteen: markkinoilla ei sinänsä ole moraalialia, vaan sen on noustava yhteiskunnasta itsestään.

Globalisaatio ja integraatio merkitsevät sitä, että yhteiskunnan kaikki osa-alueet joutuvat mukaan kansainväliseen kilpailuun ja sääntelyyn. Kansallisvaltion rajat eivät anna enää mahdollisuuksia protektionismiin, vaan ne joutuvat antamaan periksi osallistumiselle, vuorovaikutuksella ja riippuvuudelle. Tässä uudessa tilanteessa on olennaista sopia niistä säännöistä, joita yhteiskunnassa noudatetaan, jotta se säilyisi toimivana, yhteisenä ja demokraattisena. Sääntöjen tulee perustua sille tavoitteelle, että Suomi pysyy ja uudistuu hyvinvointia tavoittelevana, tasavertaisena sopimusyhteiskuntana. Tämä edellyttää sosiaalisesti ja alueellisesti tasapainoista taloudellista kasvua, toimivaa ja koordinoitua työmarkkinajärjestelmää, kansalaisten osaavaa osallistumista taloudelliseen toimintaan sekä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistoimintaa. Näitä sääntöjä ei voi luoda mikään selvitysmies, vaan niiden on noustava yhteiskunnallisesta keskustelusta ja ristiriidoistakin.

Globalisoituvassa maailmantaloudessa voi menestyä vain itsestään kriittisesti tietoinen yhteiskunta. Toiminnan sääntöjä koskevan kansallisen yhteisymmärryksen ei tarvitse merkitä yksimielisyyttä kaikista sen yksittäisistä tavoitteista, vaan ainoastaan yhteiskunnan peruseriaatteista. Esimerkiksi valtion yritystoiminnan yksityistämiseen liittyvät laajat ja toisistaan poikkeavat taloudelliset ja poliittiset intressit osoittavat pelisääntöjen tarpeellisuuden. Itse asiassa toiminnan sääntöjen merkitys kasvaa muiden politiikan instrumenttien jäädessä globalisaation vaikutuksesta pois keinovalikoimasta tai niiden tehon heikentyessä.

## 2. Työelämä murroksessa

Suomen talouden rakennemuutos on 1990-luvulla ollut kansainvälisesti vertaillen nopeaa. Muutokset heijastavat globalisaation avaamia mahdollisuuksia ja sen asettamia uusia vaatimuksia. Globaalissa kilpailussa Suomi on valinnut muita teollisuusmaita selkeämmin osaamisstrategian. Tämä onkin pienelle maalle luonteva tapa vastata globalisaation haasteeseen: erikoistumalla ja pyrkimällä suuntaamaan resursseja sinne, missä tuotannon ja tulojen kasvu näyttää olevan voimakasta. Suomessa onkin kohtuullisen hyvät edellytykset harjoittaa tätä politiikkaa. Yhteiskunnassa on työvoimaresursseja, koulutusta ja osaamista, vaikkakin väestön ikääntyminen luo ongelmia ja koulutusinvestointien suuntaamisessa ja tehokkuudessa on parantamisen varaa.

Työn tuottavuus on kansainvälisillä markkinoilla toimivassa yrityssektorissa kasvanut selvästi nopeammin kuin muussa taloudessa. Lisäksi Suomi on työorganisaatioiden toimintatapojen kehittyneisyydessä tavoittanut maailman kärkimaita, vaikka niissä on edelleen jäljellä monia jäykkyystekijöitä. Työvoimakustannusten kilpailukykyisyys on tekijä, johon Suomessa on kiinnitettävä jatkuvasti huomiota, vaikka hintakilpailukykyimme onkin ollut viime aikoina pitkän aikavälin keskitasoa parempi.

Työelämä on 21. vuosisadan kynnyksellä käymässä läpi rajua muutosta. Tietoteknisen kehityksen edetessä ja globaalien kilpailun kiristyessä monet vanhat työpaikat häviävät ja tilalle syntyy uusia. Työpaikat vähenevät taantuvilla ja vähän ammattitaitoa vaativilla aloilla, kun taas uudet työpaikat vaativat usein erityisosaamista, jolloin heikosti koulutettujen on vaikea päästä työelämään. Tämän seurauksena tuloerot kasvavat ja esiintyy samanaikaista työvoimapulaa ja työttömyyttä. Heikosti koulutettujen työttömyysongelmaanein osaamisstrategia tarjoa ratkaisua, vaan ongelma näyttää tulleen jäädäkseen. Itse työnteko muuttuu projektimaisemmaksi: työntekijöiltä vaaditaan jatkuvasti tuloksia, mutta heidän jatkuvaan työllistämiseensä ei vähällä sitouduta.

Kansalaiset joutuvat itse kantamaan entistä enemmän huolta omasta työllistettävyydestään, mikä on yksi piirre yhteiskunnan markkinavaraisuuden ja yksilöllisyyden voimistumisessa. Keskeisenä tekijänä työelämässä menestymisessä on osaamispääoman jatkuva kartuttaminen, joka tekee mahdolliseksi pysymisen muutoksen tahdissa läpi koko työuran.<sup>10</sup> Yksilöllisen osaamisen korostuminen johtaa mielenkiintoiseen kysymykseen siitä, kuka tiedon omistaa ja miten. Kun lisäksi osaamispääoma ja sen kantajat ovat kansallisesti ja kansainvälisestikin liikkuvia, joudutaan miettimään sitä, kuinka heidät saadaan yhtäältä

---

<sup>10</sup> Näitä ja muita relevantteja seikkoja on eritelty laajasti Sitran tietoyhteiskuntaa koskevissa hankkeissa; ks. esim. Elämänlaatu, osaaminen ja kilpailukyky. Tietoyhteiskunnan strategisen kehittämisen lähtökohdat ja päämäärät. Helsinki: Sitra (206) 1998, Antti Rainio & Kaisa Kautto-Koivula (toim.), Elämänlaatu, osaaminen ja kilpailukyky. Tietoyhteiskunnan kehittämisen perustelut. Helsinki: Sitra (206) 1998 sekä Johanna Korhonen & Hannu Sokala (toim.), Tietoyhteiskunnan arki. Tiedon ja taidon tie. Helsinki (207) 1998

sitoutumaan työnantajaansa sekä toisaalta minkä verran heille jaetaan yrityksen tuottamasta tuloksesta ja annetaan mahdollisuuksia vaikuttaa sen ratkaisuihin. Näiden kysymysten ratkaisu edellyttää itse asiassa uudenlaisen työsuhte-etiikan luomista ja institutionalisoimista.

Taloudellinen erikoistuminen on tuonut mukaan uudenlaisen riippuvuuden tieto- ja viestintäteknologiasta, joka kehittyy maailmantaloudessa nopeammin kuin mitkään muut alat. Samalla se kuitenkin sisältää runsaasti epävarmuutta ja mahdollisia teknologisia epäjatkuvuuksia. Tieto- ja viestintäteknologian kasvunäkymät ovat edelleen erittäin hyvät. Kuitenkin resurssien voimakas keskittyminen luo haavoittuvuutta ja vaikuttaa jopa haitallisesti muiden potentiaalisten kasvualojen kehitykseen. Voimavarojen keskittäminen yhdelle alalle lukitsee kehityksen pitkäksi ajaksi tietyille uralle ja lisää riskiä, että muilla aloilla tarvittavia kehittyneitä tuotantontekijöitä ei synny riittävästi.

### **3. Päätöksenteko taloudessa**

Nopean teknologisen muutoksen rinnalla globaalitaloudessa kulkee tiivistyvä pääomamarkkinoiden yhdentymisen ja korkeaa tuottoa etsivä sijoitustoiminta. Omistus on Suomessakin kansainvälistynyt, kahteen suuntaan. Suomalaiset yritykset ovat investoineet ulkomaille ja kansainväliset pääomasijoittajat ovat ohjanneet rahojaan tänne. Suomalaisen osaamisen tehokas hyödyntäminen edellyttää jatkossakin sitä, että Suomeen virtaa lisää ulkomaista pääoma: itse asiassa panostamalla osaamiseen ja sen luomaan taloudelliseen potentiaaliin houkutellaan siitä kiinnostunutta rahaa maahan. Laajemmasta näkökulmasta katsottuna kyseessä on suomalaisen tuotannon kilpailukyky, joka motivoi myös halukkaita ostajia. Siten ulkomaisen pääoman tuloa maahan voidaan pitää luottamuksen osoituksena suomalaiselle osaamiselle ja kilpailukyvyille.

Ongelmalliseksi tilanne muodostuu kuitenkin silloin, jos omistuksen mukana päätösvalta suomalaisen osaamisen hyödyntämisestä ja sen luomien taloudellisten arvojen käytöstä valuu liaksi ulkomaille. Suomalaista työtä ja osaamista koskevia ratkaisuja saatetaan silloin tehdä pelkästään ulkomaisten osakkeenomistajienlyhyen aikavälin tuotto-odotustenperusteella. Tällöin voidaan hyvin tuottavia suomalaisia toimintoja käyttää jopa lypsylehminä muualla toteutettavien operaatioiden rahoittamiseen.

Suomalaiseen osaamisstrategiaan tulee siis kuulua keskeisenä elementtinä se, että myös täällä kehittyy riittävän vahvoja omistajaryhmiä, jotka kykenevät toimimaan strategisesti tehtäessä tulevien vuosien keskeisiä tuotannollisia ja omistuksellisia uudelleenjärjestelyjä. Suomessa tarvitaan myös jatkuvasti lisää riskipääomaa. Näitä kysymyksiä ei voida ratkaista pelkästään yritystasolla, vaan tarvitaan myös varsinaisten sijoittajien mukaantuloa. Kansalliset liikepankit tai vakuutusyhtiöt eivät tule enää yksin hoitamaan tätä tehtävää kuten ne tekivät suljetun talouden aikaan. Pikemminkin on nähtävissä, että ne myyvät kansainvälisten fuusioiden jälkeen pois strategisesti tärkeitä suomalaissijoituksiaan.

Suurimmat fuusiot ovat toistaiseksi olleet pohjoismaisia: itse asiassa talouteen on kehittymässä sängen vahva suomalais-ruotsalainen akseli. Suomalaisyrietykset eivät eräiden ruotsalaisyhtiöiden tapaan ole yhdistyneet pohjoismaiden ulkopuolisiin yrityksiin. Lienee kuitenkin vain ajan kysymys, milloin pohjoismaisten järjestelyjen pohja osoittautuu liian kapeaksi ja ne liitetään osaksi laajempia eurooppalaisia ratkaisuja.

Keskeinen seikka yritysten omistamisessa on se, kuinka työeläkevarat tullaan sijoittamaan. Jo nyt tätä omaisuuskeskittymää muutetaan osakepainotteiseksi, minkä säätelyn purkaminen on mahdollistanut. Jälkiviisaasti voi sanoa, että säätely olisi pitänyt purkaa ennen ulkomaalaisomistuksen sallimista, koska tämä olisi vahvistanut kotimaisen osakeomistuksen pohjaa. Korporatiivinen eläkejärjestelmä ei kuitenkaan kyennyt tähän ratkaisuun. Nykyisessä tilanteessa yksi olennainen kysymys on se, kuinka nopeasti ja paljon on mahdollista hankkia osakkeita työeläkevaroilla ilman, että niiden kurssit nousevat epärealistiselle tasolle. Toisena rahoituksen lähteenä voi olla kotitalouksien talletussäästöjen nykyistä laajamittaisempi siirtäminen yritysten osakkeisiin, joskin veropolitiikka ja sijoittamiseen liittyvät riskit ovat tälle esteenä.

On myös otettava huomioon se, että Helsinki jää todennäköisesti pieneksi paikalliseksi markkinapaikaksi ja globaalisti toimivat suuryritykset hoitavat rahoittajasuhteensa muualla. Tähän viittaavat jo Helsingin pörssin tiivistyvä yhteistyö Frankfurtin pörssin kanssa sekä monikansallisten suomalaisyritysten päätökset siirtää rahoitustoimintansa alan kansainvälisiin keskuksiin. Pörssitoiminta on sitä paitsi muuttumassa entistä elektronisemmaksi, jolloin fyysisen kauppapaikan merkitys vähenee.

Yritysten johtaminen (ns. corporate governance) on Suomessakin muuttumassa amerikkalaiseen suuntaan, jolloin osakkeiden arvon lyhyen aikavälin kehitys nousee toiminnan johtavaksi tavoitteeksi. Samalla yritysjohton sananvalta ja henkilökohtaiset edut kasvavat, joskin toisaalta heidän asemansa muuttuu epävarmemmaksi. Tehokkuuden kannalta tässä kehityksessä on omat myönteiset puolensa, mutta ongelmia tulee, jos sisäpiirisääntöjä ei kunnioiteta tai jos avainryhmillä, mukaan lukien yritysjohto, on mahdollisuus edistää omia intressejään osakkeenomistajien etujen kustannuksella. Amerikkalaiseen malliin kuuluvat fuusiot ja yritysten pilkkomiset heikentävät irtisanomisten vuoksi myös työntekijöiden asemaa.

Liikkeenjohton optiot tarjoavat konkreettista havaintoaineistoa amerikkalaistumisesta. Ne ovat sinänsä hyväksyttävä tapa sitoa johtoa osaamispainotteiseen ja kansainvälisesti liikkuvaan yrityspääomaan, mutta niitä ei voi irrottaa toimintamaan yhteiskunta- ja yrityskulttuurista. Yritystoiminta on osa yhteiskuntaa, eikä tätä tosiasiaa käy kiertäminen. Kyse ei ole vain optioiden laillisuudesta, vaan myös oikeudesta ja kohtuudesta. Jos niiden katsotaan yleisesti poikkeavan kohtuudesta, niin seurauksena on yhteiskunnallisenluottamuksen ja normien heikkeneminen. Tämän seurauksena ihmiset katsovat voivansa omissa asioissaan menetellä yhtä omaetuisesti kuin optiomiljonääritkin, silloin kun heille tilaisuus siihen avautuu.

Meneillään olevan muutoksen myötä yritysten hallituksiin ja siten vallankäyttäjiksi nousee entistä enemmän suurten institutionaalisten osakesijoittajien edustajia, joista globaaleilla pääomamarkkinoilla tulee keskeisiä yritysjohton toimien valvojia. Se, missä määrin nämä ovat ulkomaalaisia ja missä määrin suomalaisia, riippuu pitkälti siitä, miten suomalaiset



rahoitusmarkkinat ja instituutiot kehittyvät (nämä markkinathan ovat historiallisesti olleet pieniä ja heikkoja, eikä virheistä ole vähällä rangaistu). Epäonnistuminen tässä suhteessa merkitsee kansainvälisten sijoittajien luottamuksen heikkenemistä ja pääomavirtojen supistumista. Tarve uskottavuuden lisäämiseen saattaa puolestaan lisätä paineita siirtää suomalaisten suuryritysten pääkonttoritoimintoja eurooppalaisiin liikekeskuksiin.

Voidaan ajatella, että maan sisällä Suomen tulee pyrkiä vastaamaan ainakin kolmella eri tasolla globalisaatioon liittyviin mahdollisuuksiin ja uhkatekijöihin. Ensiksi yhteiskunnan instituutioita on kehitettävä kykeneviksi toimimaan aikaisempaa avoimemmassa ja globaalimmassa maailmantaloudessa. Suljetun talouden ja politiikan ajoilta periytyvät instituutiot on asetettava tarkoituksenmukaisuuden ja toimivuuden testiin. Toiseksi Suomen kaltainen maa ei voi menestyä globaalissa maailmantaloudessamuuten kuin vahvistamalla osaamistaan ei vain eliittien, vaan koko kansan tasolla. Osaamisstrategia edellyttää tasavertaista yhteiskuntaa, jossa syrjäytyminen pidetään kurissa. Kun kuitenkin voimistuva markkinakilpailu rajoittaa toisaalta sosiaalipolitiikan voimavaroja ja keinojakin, niin tarvitaan uutta hyvinvointiyhteiskuntaaja -politiikkaa. Osaamisen ja hyvinvoinnin teemat nousevat molemmat esiin aluepolitiikan suuntaa koskevassa keskustelussa.

#### **4. Poliitiikan ja työelämän suhteiden uudistaminen**

Globalisaation merkitsee yhteiskunnan syvenevää markkinaistumista, joka edellyttää sen instituutioilta aikaisempaa suurempaa keveyttä ja joustavuutta. Tämä vaatimus tulee ennen kaikkea kansainvälisiltä suuryhtiöiltä, jotka eivät halua toimintamaansa asettavan niiden kannettavaksi uusia kustannuksia, eikä ohjaavan niiden toimintaa välttämätöntä enempää. Toisaalta julkisen vallan suojaavat, ohjaavat ja koordinoivat tehtävät eivät ole suinkaan menettäneet merkitystään globaalissa maailmantaloudessa, eikä edes suuryritysten näkökulmasta. Päinvastoin on ilmeistä, että julkista valtaa tarvitaan ainakin samassa mitassa kuin aikaisemminkin, vaikkakin toisenlaisiin tehtäviin.

Avoimessakin taloudessa tarvitaan tehokasta julkista valtaa markkinoiden jättämien aukkojen täyttämiseen ja pelisääntöjen luomiseen. Markkinat eivät voi toimia ilman julkisen vallan luomia instituutioita, sääntöjä ja toimeenpanomekanismeja. Tämän lisäksi valtiota saatetaan tarvita strategisena omistajana ja joka tapauksessa se voi hyötyä taloudellisesti olemalla mukana omistajana osakemarkkinoilla. Hallituksen suhteellinen merkitys työmarkkinoilla on supistumassa, koska sillä ei ole varoja rahoittaa laajamittaisia uudistuksia tai vaikuttaa talouteen valuuttapolitiikan keinoin. Silti hallituksen on avoimessakin taloudessa syytä olla yhteistoiminnassa työmarkkinajärjestöjen kanssa. Kolmikanta ei saata olla ideaalinen tapa järjestää työmarkkinasuhteet, mutta sitäkin parempaa ei liene toistaiseksi keksitty.

Työelämän muutokset saattavat teollisuusmaissa vakiintuneetyhteiskunnalliset järjestelyt monien uusien haasteiden eteen. Näillä järjestelyillä on pyritty rakentamaan yhtenäistä palkansaajayhteiskuntaa, jossa kollektiivisesti määritellyt työehdot sitovat kaikkia osapuolia ja

jossa eri alojen ja ammattiryhmien väliset palkkaerot on pyritty pitämään kohtuullisina. Keskeisenä yhteiskuntapoliittisena tavoitteena on ollut täystyöllisyys, jolloin vakinainen ja täysipäiväinen työsuhde on nähty ensisijaisena työelämään osallistumisen muotona.

Tällä linjalla onkin Suomessa päästy suhteellisen hyviin tuloksiin, mitä kuvastavat muun muassa miesten ja naisten suhteellisen korkeat työhönosallistumisasteet sekä 1990-luvun alkuun saakka muita läntisiä teollisuusmaita alhaisemmat työttömyysluvut. Lähemmin tarkasteltaessa havaitaan kuitenkin, että työpaikkojen lisäys on kohdistunut pääasiassa julkiselle sektorille, kun taas yksityisellä palvelusektorilla työllistämiskynnys on muun muassa leveän verokiilan ja vähäisten palkkajousten vuoksi noussut sangen korkeaksi. Tämän vuoksi heikommilla resursseilla varustettujen henkilöiden työllistäminen on vaikeaa, ja osaksi tästä syystä on alettu vaatia suurempien palkkaerojen sallimista ja lisää joustoja työelämään.

Työttömyysturvaa ja muita sosiaalisia tulonsiirtoja on vaadittu uudistettaviksi niin, että ne kannustaisivat yhteiskunnan tuen varassa eläviä kansalaisia hakeutumaan nykyistä aktiivisemmin työelämään. Samalla yhteiskunnan maksaman tuen vastikkeellisuutta on haluttu lisätä niin, että sen varassa eläviä kansalaisia voitaisiin velvoittaa osallistumaan koulutukseen, aktiiviseen työnhakuun tai erilaisten yhteiskunnallisesti hyödyllisten tehtävien suorittamiseen. Muun muassa Englannin, Hollannin ja Tanskan esikuvan mukaan on Suomessakin pyritty rakentamaan työllisyyspolitiikassa eräänlaista kansallista mallia, jonka keskeisenä tavoitteena on ollut lisätä järjestelmän joustavuutta ja kannustavuutta.

Markkinoiden globalisaatio asettaa toisin sanoen useita haasteita yhteiskunnan instituutioille: niiden on muututtava joustavammiksi ja tehokkaammiksi ilman, että kustannukset kasvavat. Tähän liittyen halutaan voimistaa myös kansalaisten velvollisuuksia ja yksilöllistä aktiivisuutta. Markkinavaraisen globalisaation politiikalle asettamat vaatimukset ovat kuitenkin liikkuva maali: esiin nousee koko ajan uusia tarpeita yhteiskunnallisen säätelyn ja sen kustannusten purkamiseen. Vaikka globalisaatioon sopeutuminen on tarkoituksenmukaista ja osin välttämätöntäkin politiikkaa, on sille myös uskallettava asettaa rajat. Muussa tapauksessa ajaudutaan sellaiseen uusliberalismiin, joka heikentää kansalaisten asemaa ja yhteiskunnan vakautta, ja kääntyy jopa yritysten pitkän aikavälin etuja vastaan.

Tämä rajojen asettaminen näkyy muun muassa ammattiyhdistysliikkeen yksiselitteisessä vastustuksessa ehdotuksille työehtosopimusten yleissitovuuden ja ansiosidonnaisen työttömyysturvan purkamisesta. Toisaalta ay-liike on hyväksynyt työehtosopimusjärjestelmän sisällä toteutettavat joustot. Voidaan sanoa, että keskitetyn ja yleissitovan työehtosopimusjärjestelmän puolustaminen on ymmärrettävä tapa toimia globalisaation fragmentoivia ja individualisoivia voimia vastaan. Toisaalta tämä politiikka suuntautuu koko yhteiskunnan etua vastaan, jos se supistuu pelkästään erityisetujen puolustamiseksi sekä estää taloudellisten voimavarojen mobilisointia ja tehokasta käyttöä. Esimerkiksi sektorikohtaiset erillisjärjestelyt saattavat estää voimavarojen siirtymisen uusille, suuremman kasvupotentiaalin omaaville aloille. Tässä suhteessa kolmikantaan perustuvat, keskitetyt tulopoliittiset kehyssovimukset näyttävät sittenkin olevan parempi vaihtoehto.

## **5. Demokratian ja yksilöistymisen haasteet**

Yhteiskunnan yksi keskeisiä muutospiirteitä on yksilöllisyyden voimistuminen. Perinteisten sosiaalisten siteiden ja arvojen heikkeneminen, nouseva koulutuksen ja tiedon taso sekä maailman avautuminen tiedotusvälineiden ja rajojen madaltumisen ansiosta lisäävät yksilön kykyä ja mahdollisuuksia orientoitua henkilökohtaisesti ulkoiseen ympäristöön. Globalisaatio avaa mahdollisuuksia, mutta luo toisaalta edellytyksiä sosiaaliselle vieraantumiselle.

Nämä muutokset vaikuttavat kansalaisten suhtautumiseen yhteiskunnan instituutioihin, oli kyse sitten oikeuslaitoksesta, sosiaalivirastosta, armeijasta tai kirkosta. Näillä instituutioilla ei ole enää samaa auktoriteettia ja ihmisten käyttäytymistä ohjaavaa vaikutusta kuin ennen. Suomalaisessa yhteiskunnassa on tapahtunut siirtyminen alamaisuudesta asiakassuhteisiin, jossa ei toimita henkilökohtaisella vaan markkinapohjalla arvioiden hyötyjä ja kustannuksia. Tällainen muutos vaikuttaa luonnollisesti käsityksiin kansalaisuuden luonteesta ja merkityksestä.

Demokraattisen ja altruistisen kansalaisuuskäsityksen sijasta korostuu itsekeskeinen tai mahdollisesti jopa apaattinen kansalaisuus. Ne molemmat haastavat yhteiskunnan kiinteyden, sillä kumpikaan niistä ei koe, vaikkakin eri syistä, kollektiivista sitoutumista tarpeellisenä. Tämä ei voi olla johtamatta politiikan muuttumiseen monimutkaisemmaksi ja epävarmemmaksi. Tätä taustaa varten lienee ymmärrettävissä se painotus, jonka eduskunnan tulevaisuusvaliokunta on antanut yhteiskunnan vakauden, kiinteyden ja luottamuksen säilyttämiselle muutoksen oloissa. Yhteiskunnan sisäisen luottamuksen säilyttäminen on nousemassa sen kehityksen yhdeksi avainkysymykseksi.

Toisaalta eduskunnan huolestuminen heijastaa sitä, että globalisaatio haastaa poliittisen eliitin aseman ja oikeutuksen tuomalla yhteiskuntaan uusia voimavaroja ja periaatteita. Julkisen sektorin supistuminen heikentää mahdollisuuksia kanavoida määrärahoja ja jakaa virkoja poliittisilla perusteilla. Näin politiikan aineelliset insenttiivit heikkenevät ja hyödyn jakaminen tapahtuu yhä enemmän markkinoiden kautta. Useiden eliittien uskottavuus kansalaisten silmissä on laskenut, eikä niiden sanomiin enää luoteta aikaisemmalla tavalla. Toisaalta varsinkin virkamieseliitin ote hallintoon on säilynyt vahvana. Valtio siis säilyttää hallinnollista valtaansa, mutta sen merkitys samaistumiskohteena heikkenee.

Voidaan ajatella, että globalisaatio, siirtäessään painopistettä valtiosta yksilölle ja markkinoille, on ollut vahvistamassa, vaikkei yksin aiheuttamassa, yhteiskunnan rationaalisuus- ja motivaatiokriisiä. Näiden ongelmien myötä usko valtion kykyyn ohjata taloutta ja toimia kansalaisten parhaaksi on heikentynyt. Viime kädessä seurauksena voi olla legitimaatiokriisi, jossa globaalien markkinoiden taloudellisesti jakama yhteiskunta alkaa pirstoutua poliittisesti ja kulttuurisesti. Joutuminen näin syvään legitimaatiokriisiin ei hevillä ole mahdollista kehittyneissä teollisuusmaissa, mutta toisaalta ainakin Indonesian ja Venäjän esimerkit osoittavat sen, ettei talouskriisin ja globalisaation yhteiskunnassa aiheuttamia paineita ole syytä väheksyä.

Valtion uskottavuuden heikkenemiseen on vaikuttanut myös elintason nousu ja tuotantorakenteen muutos, jotka ovat vahvistaneet kaikissa teollisuusmaissa keskiluokan asemaa ja kansalaisten samaistumista siihen. Suurella osalla kansalaisista on suhteellisen turvattu

toimeentulo, joka on vienyt uskoa kollektiivisten ratkaisujen tarpeeseen ja yleensä valtion relevanssiin yhteiskunnassa. Globalisaatio saattaa olla haastamassa tätä ajattelua, jos se heikentää keskiluokan asemaa, lisää työpaikkojen epävarmuutta ja kasvattaa yhteiskunnasta syrjäytyneiden määrää. Toisaalta tällainen muutos saattaa jälleen lisätä keskiluokan kiinnostusta hyvinvointivaltioon ja sen palveluksiin: kun 1960- ja 1970-lukujen suunnitteluihanteesta siirryttiin 1980-luvun aikana voimakkaasti markkinoiden suuntaan, niin 2000-luvulla saatetaan taas asettaa julkiseen valtaan kohdistuvia odotuksia.

Näistä eri syistä globalisaatio tarjoaa haasteen demokratialle. Markkinoiden autonomia ja kansainvälisyyden lisääntyminen merkitsevät kansalaisten poliittisen vaikutusvallan heikkenemistä. Demokratian muodot säilyvät, mutta yhteiskunnan hallinta muuttuu käytännössä yhä eliittivetoisemmaksi huolimatta siihen kohdistuvasta kansalaisten epäuskosta. Maailmantalouden poliittisen hallinnan muodot ovat paitsi osittaisia, niin myös vieläkin elitistisempiä. Tarve luoda alueellisia ja maailmanlaajuisia demokraattisia järjestelyjä on yhtä ilmeinen kuin se on vaikea toteuttaa.

Toisaalta talouden avautuminen lisää kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia ja siten globalisaatio avaa tietä demokratialle kuten on käynyt viimeisen parin vuosikymmenen aikana Latinalaisessa Amerikassa, Keski- ja Itä-Euroopassa sekä Aasiassa. Näin globalisaatio näyttää luovan demokratiassa eräänlaisen kaksoisliikkeen: yhtäältä se edistää demokratian muotoja autoritaarisissa yhteiskunnissa, mutta toisaalta heikentää kansanvaltaisissa järjestelmissä sen sisällön edellyttämää osallistumista ja vaikutusta.

Suomalaisessakin yhteiskunnassa on havaittavissa edellä kuvattuja kehityssuuntia. Kansalaisten osallistuminenpolitiikkaan edes äänestäjinä on heikkenemässä ja politiikan vastainen tai ainakin välinpitämätön mieliala on juurtumassa yhä syvempään. Tuntuva osa kansalaisista, varsinkin nuoret ja vähänkoulutetut, passivoituu ja syrjäytyy poliittisesti. Myös instrumentaalinen suhtautuminen valtioon on voimistumassa: se nähdään julkisten palveluiden tuottajana ja jakajana, eikä samaistumisen kohteena. Nämä muutokset eivät ole toistaiseksi syvempiin seurauksiin. Kuitenkaan sen enempää hyvä- kuin huono-osaistenkaan nykyistä äänekkäämpi vaikuttaminen politiikkaan ei ole mahdollisuuksien ulkopuolella, varsinkaan taloudellisen laman iskiessä.

Poliittisten instituutioiden on oltava valmiita muutokseen, mutta ongelmallista on se, millä tavalla tämä tapahtuu ja mihin vedetään raja? Kaikista keskeisin kysymys on se, kuinka edustuksellista demokratiaa voidaan vahvistaa. Tulevaisuusvaliokunta on ilmaissut huolensa siitä, että eduskunta näpertelee pienten yksityiskohtien kanssa, kun taas suuret linjaratkaisut tehdään virkamiesten toimesta. Tämä on epäilemättä yhtä paljon osoitus poliitikkojen heikkoudesta kuin virkamiesten vahvuudesta. Yksi mahdollisuus olisi soveltaa toimivilta osiltaan valiokunnan itsensä edustamaa mallia muidenkin valiokuntien työhön. Tällöin kukin valiokunta pyrkisi hallituksen esitysten teknisen käsittelyn lisäksi määrittelemään oman alansa keskeisimmät ongelmat ja mahdolliset ratkaisumallit niihin. Näin valiokunnat loisivat itselleen eräänlaisen strategisen kehityksen siihen liittyvine tavoitteineen ja keinoineen.

Globalisaatio ja integraatio vaativat poliittiselta päätöksenteolta strategisen ajattelun lisäksi tehokkuutta ja nopeutta. Tämä asettaa erityisiä vaatimuksia päätösten valmistelulle, jonka on oltava yhtäältä hyvin perillä kansainvälisestä kehityksestä ja toisaalta tunnettava suomalainen yhteiskunnan todellisuus. Jako ”kansainvälisiin” ja ”kansallisiin” virkamiehiin on mahdoton ja suorastaan haitallinen. Erityistä merkitystä on virkamiesten kansainvälisellä kokemuksella ja tietämyksellä. Tiedon saanti ei ole vaikeaa: uusi tietotekniikka mahdollistaa informaation nopean ja tehokkaan hankinnan maailmalta. Kyse on enemmänkin siitä, kuinka tämä tieto saadaan palvelemaan päätöksentekoa. Globalisaatio korostaa virkamieskunnan kompetenssin tarvetta. Siksi sen rekrytointiin, koulutukseen ja palkkaukseen on syytä kiinnittää erityistä huomiota.

## **6. Globaalinen hallinta**

Markkinat ovat hyvä renki, mutta huono isäntä. Autonomian sijasta markkinat on integroitava yhteiskuntaan siten, että niiden myönteisiä puolia voidaan käyttää hyväksi ja kielteisiä seurauksia, kuten kasvavaa eriarvoisuutta, voidaan hallita. Taloudellisen vaihdon esteiden ja kustannusten pienetessä globalisaatio mahdollistaa yhä suurempien kansainvälisten yritysten perustamisen. Aasian viimeaikaisen kriisin arvioidaan usein osoittavan, että globalisaatiokehitys on hidastunut tai jopa kokonaan pysähtynyt. Tämä ennuste vaikuttaa kuitenkin perusteettomalta. Pikemminkin suunta on useimmilla aloilla kohti maailmanlaajuisia konglomeraatioita, jotka jakavat keskenään markkinoita alueittain ja tuoteryhmittäin. Auto-, öljy- ja metsäteollisuudessa etenevä kilpailevien kansainvälisten fuusioiden aalto on tästä esimerkki. Lisäksi on jokseenkin varmaa, että rahoitusalan johtavat kansainväliset yritykset integroituvat aluksi laaja-alaisiksi finanssitavarataloiksi ja sitten venyttävät operaationsa koko maailman laajuisiksi.

Tämä yritystoiminnan kansainvälinen keskittyminen luo transnationaalisia jättiläisyhtiä, joiden toiminnalle on kehitettävä kokonaan uudet säännöt. Globaalista hallintaa on ryhdyttävä tehostamaan ja uudistamaan esimerkiksi rahoitus- ja telekommunikaatioalalla. Käytännön kokemukset viittaavat siihen, että globalisaatio heikentää markkinoita aikaisemmin ohjanneita normeja, joita johtavat yritykset ja pankit ovat saattaneet noudattaa ilman muodollisia sopimuksiakin. Kansainvälisen yritystoiminnan verkottuminen ja toimintojen ulkoistaminen lisäävät joustavuutta, mutta näillä verkoilla ei ole keinoja seurata sopimusten noudattamista ja rangaista normeja rikkovia toimijoita. Tämä tehtävä onnistuu lopulta vain valtioilta ja niiden keskinäisiltä organisaatioilta, joita molempia tarvitaan jatkuvasti globalisaation ohjaamisessa. Samalla valtion tehtävät kansainvälistyvät ja ulottuvat kansallisten rajojen ulkopuolelle.

Myös yhteiskuntien sisällä tarvitaan uusia otteita globalisaation seurausten hallitsemiseksi. Aasian kriisi osoittaa, että nousevissa teollisuusmaissa eivät paikallinen lainsäädäntö ja hallinnollinen valvonta ole ajan tasalla. Tarvitaan muun muassa tehokkaampaa konkurssilainsäädäntöä ja pankkivalvontaa, joiden avulla voidaan estää poliittisilla perusteilla rahoitettua, epätervettä yritystoimintaa. Nyt kriisimaiden viranomaisten tiedossa ei ole esimerkiksi ollut, kuinka paljon kotimaista ja ulkomaista lainaa yrityksillä ja pankeilla

todellisuudessa on. Globalisaatio lisää myös kattavan ja tehokkaan kilpailulainsäädännön tarvetta. Ilman sitä ei ole mahdollista estää keskittymisestä seuraavaa hallitsevan markkina-aseman väärinkäyttöä. Onneksi Euroopan unionin kilpailulainsäädäntö näyttää toimivan sangen tehokkaasti. Yleensäkin varsinkin syvempi alueellinen integraatio lisää jäsenmaiden valmiutta kehittää yhteistä kilpailupolitiikkaa. Sen sijaan on huomattavasti vaikeampaa luoda maailmanlaajuisia kilpailupolitiikkaa.

## **7. Osaamisstrategia**

Suomen johdonmukaisena tavoitteena on ollut korostaa innovaatioita, osaamista ja taitoa keinoina sijoittua tuloksellisella tavalla globalisoituvaan ja vapautuvaan maailmantalouteen. Näitä yleisiä tavoitteita on 1990-luvulla pyritty täsmentämään erilaisilla Valtion tiede- ja teknologianeuvoston sekä Kauppa- ja teollisuusministeriön laatimilla ohjelmilla, joiden ajatusten ja suositusten taustalla on usein ollut OECD:ssä tehty selvitys- ja ohjelmatyö. Näissä ohjelmissa on korostettu poikkeuksetta tiedon ja osaamisen merkitystä tuotannontekijänä sekä samalla välttämättömänä osana tehokasta osallistumista alueelliseen ja globaaliseen talousintegraatioon.

Tämä on taas liittynyt tarpeeseen vahvistaa yritysten kilpailukykyä sekä luoda maahan uutta tuotantoa. Jälkimmäisellä asialla oli vuonna 1992 ns. uusteollistamistyöryhmä, jonka mukaan ”kilpailukykyinen innovaatiojärjestelmä ja -ilmapiiri ovat välttämättömiä maan teollisuuden menestykselliselle kehittämiselle ja maan tekemiselle houkuttelevaksi teollisille investoinneille – sekä kotimaisille että ulkomaisille”. Painotuksiltaan toisentyypistä näkökulmaa osaamisstrategiaan edusti Opetusministeriössä vuonna 1993 laadittu kansallinen sivistysstrategia. Sen mukaan lisääntyviä investointeja tutkimukseen ja koulutukseen ei tulisi nähdä liian yksipuolisesti vain kilpailukyvyn parantamisen välineenä, vaan niiden tulisi toimia myös yhteiskunnan sivistyksellisen ja kulttuurisen laadun edistäjinä.

Suomalainen tieteellinen ja teknologinen yhteistoiminta Euroopan unionin sisällä sekä ESA:n ja Eurekan kaltaisissa monikansallisissa yhteistyöhankkeissa on tiivistynyt 1990-luvun alusta lähtien. Perusteellinen selvitys suomalaisten yritysten sekä opetus- ja tutkimuslaitosten osallistumisesta EU:n puiteohjelmiin osoittaa, että niiden olevan kärkitiloilla verrattuna budjetin maksuosuuteen ja puolivälissä suhteutettuna tutkimushenkilökunnan määrään. Suomalaisten neljännessä puiteohjelmasta saama rahoitus nousi kaikkiaan 207 milj. ecuun, josta yhteisrahoitteisiin hankkeisiin tuli 192 milj. ecua.

Toisaalta ei voi olla panematta merkille, että eri ohjelmissa tieteellisen ja teknologisen yhteistyön tarvetta Japanin ja Pohjois-Amerikankanssa mainitaan tuskin lainkaan. Samalla tavalla kuin maailmanlaajuisesti toimivat yritykset ovat havainneet, että niiden on oltava läsnä maailmantalouden kolmion jokaisessa kärjessä, niin vastaavasti menestyksellinen innovaatiostrategia edellyttää yhteistyötä myös Euroopan ulkopuolella olevien keskusten kanssa. Itse asiassa on jopa olemassa merkkejä siitä, että Suomen tieteellinen ja teknologinen yhteistyö alan johtavan keskuksen, Yhdysvaltojen, kanssa on supistumassa.

Suomen poliittinen eliitti on ollut hyvin yksimielinen osaamisstrategian keskeisestä roolista sopeuduttaessa globalisoituvaan maailmantalouteen, vaikka yksilöllisiä eroja onkin esiintynyt. Näyttää siltä, että Holkerin vuosina 1987-91 istuneesta hallituksesta lähtien sekä opetus- että kauppa- ja teollisuusministerit ovat olleet selvästi tutkimus- ja teknologiavetoisen osaamisstrategian kannalla, kun taas valtionvarainministerien kiinnostus on ollut laimeampaa. Erot näyttävät olevan pikemminkin institutionaalisia kuin puoluepoliittisia. Joka tapauksessa yritysten panostusten ja julkisen vallan kiinnostuksen ansiosta Seurauksena on ollut tutkimus- ja kehitysmenojen nousu kolmeen prosenttiin bkt:sta, jossa näkyvät muun muassa Tekesille ja Suomen Akatemialle annetut huomattavat lisävarat.

Toisaalta koulutus ei Suomessa erilaisista poliittisista sitoumuksista huolimatta voi kovin hyvin. Koulutusvarojen kehittymistä ja jakautumista 1990-luvulla koskeva tarkastelu osoittaa, että vain aikuiskoulutukseen ja tutkimukseen tarkoitettut varat ovat säilyttäneet suhteellisen osuutensa bruttokansantuotteesta ja valtionbudjetista. Toisaalta yleissivistävään, ammatilliseen ja yliopistolliseen koulutukseen suunnatut valtion varat ovat suhteellisesti laskeneet 1990-luvulla. Tosin yliopistojen rahoitus on viime vuosina kääntynyt kasvuun, mutta peruskoulutuksen kohdalla tätä käännettä ei ole vielä kukaan tapahtunut. Koulutuksen ja sen rahoituksen näkökulmasta tarkasteltuna suomalaisen osaamisstrategian pullonkaulat näyttävät olevan pikemminkin perus- kuin korkeakoulutuksessa.

Pitemmän päälle kokonaisresurssejaan kasvattava korkeakoululaitos saattaa joutua kärsimään siitä, että sen kivijalka, peruskoulutus, voi huonosti. Jo nyt insinöörikoulutusta vaikeuttaa tuntuvasti matematiikan ja luonnontieteiden heikohko asema aiemmassa koulutuksessa. Voimavarojen huvetessa peruskoulu ei välttämättä kykene vetämään mukaansa kaikkia oppilaita, mikä luo puolestaan ulkopuolisuutta ja kostaatuu heikkoina tietoina ja taitoina. Eräiden arvioiden mukaan koulutusinvestoinnit Suomessa eivät ole välttämättä tuottaneet kovin hyvin taloudellisen kasvun ja työllisyyden kriteereillä arvioituna, mutta tästä suhteesta tarvitaan kuitenkin tarkempaa tietoa. Koulutuksen ja yritystoiminnan välisen suhteen tasapainoisuuden ja toimivuuden varmistaminen on yksi keskeisiä haasteita osaamisstrategialle.

Julkisten tutkimusmenojen kasvun yhtenä keskeisenä edellytyksenä on ollut se, että vuodesta 1997 lähtien osa valtionyhtiöiden yksityistämisestä saatuja varoja on ohjattu tieteen ja teknologian edistämiseen. Tämä yksityistämisen-innovaatio-linkki on omaperäinen ja kaikesta päätellen tehokas tapa vastata globalisaatioon: valtio irtautuu yritysten enemmistöomistuksesta ja antaa näin sijaa markkinoille, mutta toisaalta osa näin hankituista varoista sijoitetaan tutkimus- ja kehitystoiminnan perusrakenteeseen ja käytännön toimiin. Näin luodaan pohjaa uusille tuotteille ja menetelmille, joiden avulla voidaan pyrkiä tavoittelemaan voittoja ja markkinaosuuksia.

Vaikka valtion budjetissa ei ole mitään muodollista yhteyttä valtionyritysten myyntitulojen ja tutkimusrahoituksen lisäyksen välillä, niin voidaan arvioida, että vuosina 1997-2000 toteutettavan tutkimusmenojen 3.5 mrd markan tasokorotuksen rahoituksesta on osan tarkoitettu tulevan juuri yksityistämisestä hankituista varoista. Osaamisstrategian toimivuuden kannalta olisi perusteltua, että tämä yksityistämisen ja innovaatioiden rahoituksen välinen yhteys

säilytettäisiin jatkossakin ja ulotettaisiin ehkä myös peruskoulutukseen, jonka rahoitukseen myös kirkko voisi esitetyllä tavalla osallistua.

Missä ovat osaamisstrategian rajat Suomessa? Maan koko asettaa tietysti ensimmäiset rajoitukset. Tunnetusti Nokia pystyisi työllistämään tällä hetkellä kaikki Suomessa elektroniikka- ja tietoliikennealalla valmistuvat tekniset asiantuntijat. Kun muitakin työllistäjiä alalla on, niin sen koulutusta voisi reippaasti laajentaa. Ongelmana on kuitenkin se, että yritysten toiminnallinen aikaperspektiivi on enintään muutama vuosi, kun taas uudelleen koulutukseenkin valmis työntekijä toimii pikemminkin 10-15 vuoden syklillä. Markkinaolosuhteiden tai yritysten strategisten ratkaisujen muuttuessa, huomattava määrä aikaisemmin suosittua alan työntekijöitä saattaa jäädä vaille työtä. On siis tavallaan yhteiskunnan edun mukaista olla panostamatta liikaa yhteen ainoaan alaan, puhumattakaan yhdestä ainoasta yrityksestä. Näin hajautetaan myös taloudellista riskiä ja estetään talouden yksipuolinen riippuvuus maailmanmarkkinoista.

Jos halutaan vakuuttautua globaalien markkinoiden epävakaisuutta vastaan, niin tällöin on pyrittävä kehittämään rakenteiltaan ja taidoiltaan monipuolinen elinkeinorakenne. Suomessa on esimerkiksi alettu toimia kansainvälistä kysyntää omaavan kulttuuriteollisuuden luomiseksi, jolloin alan osaamisesta tehtäisiin vientituote. Tätä suuntausta on vahvistettu sisäministeriön tuoreella vuosien 1999-2006 osaamiskeskusohjelmalla, jossa on mukana muitakin kuin teollisia projekteja, esimerkiksi matkailun ”elämysteollisuuden” osaamiskeskus Lapin yliopistossa, musiikin osaamiskeskus Kuhmossa sekä kulttuuriteollisuus Uudenmaan ja Varsinais-Suomen osaamiskeskuksissa.

Sen sijaan Suomessa ei ole toistaiseksi ryhdytty tositoimiin kansainvälisille markkinoille tarjottavan ”yliopistoteollisuuden” kehittämiseksi, vaikka se vahvistaisi onnistuessaan sekä kotimaisia voimavaroja että toisi lukukausimaksujen muodossa ”vientituloja”. Tällaisesta järjestelystä on tosin alkeita olemassa, esimerkiksi arktisessa verkostoyliopistossa ja eräillä tekniikan aloilla. ”Yliopistoteollisuuden” kehittäminen edellyttäisi valtakunnallista strategiaa, jossa yliopistojen tulisi sopia keskenään erityisosaamisen painopistealueista ja työnjaosta. Yliopistokoulutuksen kansainvälisen tarjonnan tulisi oletettavasti perustua yhtäältä Suomen Akatemian huippuyksiköihin sekä toisaalta kansainvälistäkysyntää tyydyttäviin tutkimusaloihin sekä niiden ennakkoluulottomiin yhdistelmiin.

Pienen maan ongelma tulee esiin myös ikäluokkien vähäisessä koossa. Suomessa on korkeakoulutuksen osalta erittäin kunnianhimoiset tavoitteet osaamistason nostamiseksi. Tämän on ajoittain epäilty johtavan siihen, että Suomessa ollaan menossa ylikouluttamisen ansaan. Kaikissa ammateissa ei suinkaan tarvita korkeakoulututkintoa. Vaikka koulutuksesta on aina oma hyötynsä, niin voimakas panostus siihen saattaa johtaa koulutukseen käytetyn pääoman nykyistä vielä tehottomampaan käyttöön.

Korkeatasoisenkaan osaaminen ei muutu kannattavaksi liiketoiminnaksi ja uusiksi kilpailukykyisiksi työpaikoiksi ilman yrittäjyyttä, kehittynyttä liiketoiminnallista osaamista sekä uuden yritystoiminnan käynnistämiseen tarvittavia pääomia. Kysymys on pohjimmiltaan siitä, kuinka suomalainen elinkeinoelämä kykenee kantamaan oman osuutensa toteutettaessa kansallista osaamisstrategiaa vastauksena globalisaatioon. Onnistuminen tässä tehtävässä ei ole mitenkään



itsestäänselvyys. Julkisen vallan ja elinkeinoelämän on myös kyettävä yhteistyöhön osaamiseen liittyvissä kysymyksissä. Koulutus ja tutkimus eivät tietenkään ole tarkoitettuja tyydyttämään vain elinkeinoelämän tarpeita, mutta niitä ei myöskään voida jättää vaille huomiota.

## **8. Hyvinvointiyhteiskunta ja sen rahoitus**

Nykyinen hyvinvointivaltio kasvoi 1930-luvun traumaattisista kokemuksista ja tarpeesta vastata naapurissa sijainneen sosialistisen suunnitelmatalouden ideologiseen haasteeseen. Kyseessä oli korostetusti hyvinvointivaltio, koska verotuksella kootut varat jaettiin sen kautta tulonsiirtoina sosiaalisen tasauksen tarkoituksiin. Hyvinvointivaltiota perusteltiin myös tarpeella korjata markkinoiden epäonnistumisia toteutettaessa yhteiskunnallisia tavoitteita (joka ei sinänsä olekaan markkinoiden tehtävä). Nimensä mukaisesti hyvinvointivaltio oli kansallinen rakennelma. Kuitenkin taloudellisen integraation myötä on syntynyt ainakin pohjoismainen, ellei peräti eurooppalainen sosiaalinen malli, joka oikeuttaa puhumaan hyvinvointivaltiosta myös alueellisena, EU:n toimintaan liittyvänä käsitteenä.

Suomalainen hyvinvointivaltio lähtee uudelle vuosituhannele niskassaan 1990-luvun syvän laman jälkiseuraukset. Suuri julkinen velka, työttömyys ja julkisen sektorin kattava rooli yhteiskunnassa merkitsevät sitä, että lähes puolet kansantuotteesta verotetaan pois ja käytetään joko korkojen maksuun, julkisten palvelujen tuotantoon tai jaetaan uudelleen tulonsiirtojen kautta. Valtiovarainministeriön vertailevan arvion mukaan erityisesti työtulojen verotus on kireää ja vaikeuttaa menestyksestä osallistumista kansainväliseen työpaikkakilpailuun. Toisaalta tulonjako Suomessa on yksi maailman tasaisimmista ja esimerkiksi vanhuusajan köyhyys on saatu lähes kokonaan poistetuksi. Yhteiskunnan tarjoamalla etuuksilla onkin varsin laaja kannatus kansalaisten keskuudessa.

Suomen väestö ikääntyy nopeasti suurten ikäluokkien tullessa eläkeikään.<sup>11</sup> Lisäksi keskimääräinen eläkkeelläoloaika on moninkertaistunut eliniän pitenemisen myötä. Ikääntymisestä seuraa eläke- ja terveydenhuoltomenojen voimakas kasvu ja maksajien määrän väheneminen. Menojen kasvuun on varauduttu rahastoimalla osa eläkkeistä, mutta eläke-etuudet ovat ainakin aiemmin kasvaneet selvästi nopeammin kuin rahastokoron tuotto, mikä vähentää rahastojen merkitystä kustannusten keventämisessä ja korostaa säästämisen merkitystä. Etuuksien alentaminen siirtää toisaalta tuloja nykyisiltä tuleville sukupolville alhaisempien maksujen muodossa.

---

<sup>11</sup> Eläkerahoituksen ja globalisaation välisiä yhteyksiä on tutkittu raportissa Jukka Lassila & Tarmo Valkonen, *Gloabalistuminen ja hyvinvointivaltion rahoitus*: Helsinki: Sitra (212) 1998. Ks. myös Jukka Lassila & Tarmo Valkonen, *Perusturvan rahoitusvaihtoehdot ja niiden vaikutukset talouden tehokkuuteen ja hyvinvointiin*. Helsinki: Etlä (B 145) 1998.

Talouden kasvu on olennainen tekijä tulevan sosiaaliturvan rahoituksen aiheuttaman maksurasituksen kannalta. Nopeasti kasvavassa taloudessa tulonsiirtojen tarve on vähäisempi ja sukupolvien välisestä eläkelupauksesta kiinnipitäminen helpompaa. Aiempi usko julkisen talouden mahdollisuuksiin nopeuttaa mittavilla interventioilla talouden kasvua on kuitenkin vähitellen hiipunut markkinoiden toimivuuden parantuessa. Kuten edellä on eritelty, niin huomio on nyt kohdistunut koulutuksen ja osaamisen kaltaisten perusvalmiuksien kilpailukykyisyyteen.

Hyvinvointivaltion tulevaisuuden haasteet liittyvät ennen kaikkea sen rahoitukseen. Sangen yleinen käsitys on se, että globalisaation ja markkinavoimien vaatima kurinalaisuus julkisissa menoissa kaivaa maata hyvinvointivaltion rahoitukselta. Tämän lisäksi muun muassa Emun rohkaisema pääomien vapaa liikkuminen yli rajojen parhaan tuoton perässä tekee pääomatuloista heikosti tuottavan veropohjan. Verotuksen harmonisointi EU-alueella alentaa puolestaan kulutuksen verottamisesta saatavia tuloja, jotka onkin koottava ennen kaikkea työtuloista. Vaikka kyse ei olisi suorasta työtulojen verottamisesta, niin muukin verotus helposti alentaa pitkällä aikavälillä palkkoja tai työn kysyntää. Verorakenteen muutoksilla tai uusilla veroilla ei voida näissä oloissa rahoittaa hyvinvointivaltion laajentamista ilman, että samalla heikennettäisiin kannusteita ja työstä saatavaa tuloa.

Hyvinvointivaltion rahoituksella tarkoitetaan tässä yhteydessä pääasiassa eläkkeiden ja sosiaaliturvan rahoitusta. Sen järjestämisestä on tietysti useita vaihtoehtoja puhtaan yksityisen vakuutusjärjestelmän ja puhtaan veropohjaisen rahoituksen välillä. Tässä tarkastelussa lähdetään siitä yksinkertaistavasta oletuksesta, että Suomen kaltaisissa pienissä teollisuusmaissa hyvinvointivaltion rahoitus on tapahtunut pääasiassa verotuksen kautta. Tämä järjestelmä on kuitenkin joutunut sekä tarkoituksenmukaisuuteen että ideologiaan pohjaavan kritiikin kohteeksi. Ideologinen kritiikki perustuu lähinnä siihen, että progressiivisen verotuksen vuoksi hyvätuloiset joutuvat kustantamaan ns. sosiaalitapauksia, joilla ei ole välttämättä motiivia siirtyä työelämään. Tähän ongelmaan on pyritty puuttamaan muun muassa tekemällä työn vastaanottaminen edellytykseksi (ns. workfare) yhteiskunnan tuen jatkumiselle.

Tässä yhteydessä kiinnitämme kuitenkin enemmän huomiota tarkoituksenmukaisuuteen kuin ideologiaan. Hyvinvointivaltion rahoittamiseen verotuksella liittyy kaksi erityistä ongelmaa. Ensiksi sen edellyttämä korkea verotus johtaa helposti veropohjan kapenemiseen ja veronkiertoon, jonka seurauksena kustannusten ja tulojen epäsuhta kasvaa. Toiseksi julkisen sosiaaliturvan kasvulla on taipumus johtaa sen vastaanottajien lukumäärän kasvuun varsinkin, jos heillä ei ole riittäviä houkutteita siirtyä työvoimaan. Jos julkisella rahoituksella on omat haittansa, niin onko luotavissa vaihtoehtoinen tai täydentävä järjestelmä, jossa nämä haitat olisivat vähäisemmät, mutta hyvinvointipalvelujen taso voitaisiin silti pitää entisellään? Talousneuvostoa mukaellen analyysin lähtökohtana voi pitää sitä toteamusta, että hyvinvointivaltio tukee taloudellista kasvua ja on siksikin säilyttämisen arvoinen, mutta toisaalta sen haitalliset kannustusvaikutukset ovat voimistuneet.

Yksi keskeinen kysymys on se, millaisia mahdollisuuksia ja riskejä eläminen pienessä avotaloudessa asettaa hyvinvointivaltion rahoitukselle. *Kansainvälisesti yleinen tendenssi on eläke-etuuksien rationalisointi sekä maksujen ja etuuksien aikaisempaa kiinteämpi kytkeä.* Eläke-etuuksien rationalisointi kattaa eläkeiän noston lisäksi uudistuksille tyypilliset

indeksimuutokset ja eläkepalkan laskentajakson pidennyksen. Maksujen ja etuuksien tiiviimpi yhteys pitää äärimmillään sisällään siirtymisen kokonaan maksujen perusteella suoritettaviin eläkkeisiin kuten on tapahtunut Chilessä. Siellä tosin säännöllisen palkkatyön ulkopuolella oleva 40 prosenttia väestöstä on myös eläkejärjestelmän ulkopuolella.

Sangen yleisesti hyväksytään Maailmanpankin vuonna 1994 esittämä pilarimalli, jossa ensimmäisenä pilarina on pakollinen julkinen osa, toisena pakollinen yksityinen järjestelmä ja kolmantena vapaaehtoisista eläkesijoituksista koostuva yksityinen pilari. Eläkevarojen tuottava sijoittaminen markkinoille liittyy erityisesti toiseen pilariin, kun taas ensimmäinen pilari on tyypillisesti jakojärjestelmä (pay-as-you-go). Suomen yksityisen sektorin työeläkevarat olivat 225 mrd mk vuonna 1997 ja kokonaisuudessaan eläkejärjestelmä hallinnoi noin 280 mrd markan omaisuutta. Karkeasti puolet työeläkevaroista on sijoitettu joukkovelkakirjoihin: vain 11 prosenttia niistä on osakkeissa.

Eläkerahastojen sijoitustoimintaa uudistettaessa on hyödyllistä täsmentää miten tuottoa on tarkoitus lisätä. Sijoittamalla varat tuottavammin annetulla riskitasolla on kaikissa olosuhteissa hyödyllistä. Sen sijaan sijoitusten riskipitoisuuden kasvattaminen esimerkiksi osakesijoituksia lisäämällä parantaa yksiselitteisesti eläkeläisten hyvinvointia vain silloin kuin tuottojen vaihtelun vaikutus eläkkeisiin saadaan kokonaan poistetuksi. Suomen eläkejärjestelmässä riskin sijoitustoiminnan onnistumisesta kantavat tulevat eläkemaksujen maksajat kollektiivisesti. Rahoitusmarkkinoiden kehittyminen globaaleiksi ja yhteiseen valuuttaan siirtyminen euroalueella ovat helpottamassa portfolioiden hajottamista. Toisaalta samat ilmiöt lisäävät eri markkinoiden tuottojen välistä riippuvuutta ja näin vähentävät hajauttamisesta saatavaa hyötyä.

Integraatio ja globalisaatio ovat myös luomassa paineita perustaa kansainvälisiä yrityskohtaisia eläkejärjestelmiä, jotka ovat ”kuljetettavissa” maasta toiseen. Euroopan unionin piirissä joukko suuryrityksiä on perustanut Pan-European Pension Association -nimisen yhdistyksen, jonka tavoitteena on tehdä mahdolliseksi koko unionin kattava eläkejärjestelmä. Jäsenhallitukset ovat kuitenkin suhtautuneet tähän aloitteeseen varauksellisesti pelätessään menettävänsä verotuloja sekä heikentävänsä kansallista vakuutusteollisuutta.

Uutena rahoitusongelman ratkaisuna on yhä useammassa maassa alettu keskustella henkilökohtaisista sosiaaliturvatileistä. Niiden toivotaan lieventävän olennaisesti kannusteongelmia ilman, että vaikutettaisiin etuuksien määräytymiseen. Henkilökohtaisten sosiaaliturvatilien perusajatus on korvata osa veroista pakollisella etukäteissäätämällä. Esimerkiksi työttömyysturvassa tilimalli toimisi siten, että uusi työntekijä joutuu säästämään omalle, erityisesti tähän tarkoitukseen perustetulle tililleen muutaman kuukauden palkan suuruisen summan. Säästäminen tapahtuu usean vuoden aikana, ja myös työnantaja osallistuu maksuihin. Kun tarvittava summa on säästetty, säästäminen jatkuu, mutta työntekijä voi määrääjain nostaa tililtä tavoitteen ylittävän osan. Jos työntekijä joutuu työttömäksi, työttömyysturva maksetaan tältä henkilökohtaiselta tililtä. Jos työttömyys jatkuu pitkään ja tili tyhjenee, pääsee henkilö julkisen työttömyysturvan piiriin.

Tilijatuksen kannattajien mukaan työntekijä ei koe maksavansa veroa, kun hän pakosta tallettaa rahaa omalle tililleen. Verovaroin rahoitettaisiin vain julkinen työttömyysturva, joka tilien

vuoksi koskee vain suhteellisen pitkään työttöminä olevia ja niitä, jotka eivät ole vielä ehtineet säästää turvaa omalle tililleen. Työttömyysturvatili takaa työttömyysturvan, koska säästäminen on pakollista. Tili ei myöskään kannusta työttömyysturvan väärinkäyttöön, esimerkiksi jäämällä vapaaehtoisesti työttömäksi, koska ensimmäisten kuukausien aikana työttömyysturva pienentää omaa tiliä. Tämä on monista vakuutuksista tutun omavastuun sovellutus. Toisaalta tilejä voidaan arvostella siitä, että ilman palkkaan tulevaa lisäkompensaatiota työttömyysvakuutuksen kustannukset siirrettäisiin yksityisen kansalaisen kannettavaksi ja erityisesti sellaisten kansalaisten, joiden asema työmarkkinoilla on muutenkin epävakaa.

Edellä olevan tarkastelun perusjuonteena on se ajatus, että hyvinvointivaltiosta on aika siirtyä hyvinvointiyhteiskuntaan. Tämä merkitsee valtion liki yksinomaisen aseman tarkistamista hyvinvointipalvelujen rahoituksen kokoajana ja palvelusten jakajana. Yhtäältä tämä siirtyä pois valtiosta merkitsee markkinoiden merkityksen lisääntymistä: eläkevaroja voidaan sijoittaa kotimaisiin ja ulkomaisiin osakkeisiin, pakollista julkista eläkevakuutusta voidaan rahoittaa markkinoiden kautta ja palkansaajat voivat ottaa yksityisiä eläkevakuutuksia. Toisaalta markkinat ovat vain osa hyvinvointiyhteiskuntaa: sen lisäksi täytyy ottaa huomioon myös kansalaisyhteiskunta ja ns. kolmas sektori. Markkinat ja kansalaisyhteiskunta eivät tietenkään ole vastakohtia, vaan esimerkiksi sosiaalivakuutuksen siirtäminen markkinoille oletettavasti luo uusia palveluita myös kolmannella sektorilla.

On ilmeistä, että korkeampien tuottojen ja joustavuuden vastapainoksi sosiaalivakuutuksen siirtyminen markkinoille jakaa uudelleen riskejä, ennen kaikkea sijoitusten potentiaalisen epävakaisuuden ja eriarvoisuuden lisääntymisen vuoksi. Tilijärjestelmässä valta ja vastuu ovat tyypillisesti yksilöllä, jonka tilille maksut kertyvät. Toisaalta yksityiset eläke- ja muut sosiaaliturvatilit nostavat esiin joukon käytännöllisiä kysymyksiä: kuka kokoaa rahat, milloin sijoituspäätöksiä voidaan tehdä, kuka säätelee tilijärjestelmää ja paljonko tämän uuden järjestelmän pyörittäminen tulee lopulta maksamaan?

Erialaisten eläkejärjestelmien eduista ja haitoista esiintyy eriäviä poliittisia käsityksiä. Tunnetusti työeläkejärjestelmäärakennettaessa sen hallinnasta käytiin poliittista kiistaa oikeiston ja vasemmiston välillä. Vuotta 1995 koskeva tutkimus kansalais- ja eliittimieliopiteesta osoittaa, että kansalaisista 37 ja kansanedustajista 23 prosenttia pitäisi työeläkerahastot pelkästään valtion hallinnassa, kun taas vastaavasti 52 ja 63 prosenttia antaisi roolin myös yksityisille yhtiöille ”tarkasti valvottuina”. Jos nämä vaihtoehdot lasketaan yhteen, niin hallinnollisesta eliitistä 80, tutkimuseliitistä 76, mediaeliitistä 74 ja elinkeinoeliitistä 51 prosenttia asettuu niiden kannalle. Vain elinkeinoelämässä esiintyy laajaa kannatusta, 45 prosenttia, vaihtoehdolle, jossa yksityiset yhtiöt hallitsisivat työeläkevarastoja ”laajalla liikkuma-alalla”. Niin yleinen kuin eliittimieliopidekin näyttää siis asettuvan sille kannalle, että yhtiöiden roolia työeläkkeiden hallinnassa voidaan lisätä, mutta vain valtion valvonnassa.

Eläkejärjestelmien uudistaminen pakottaa myös pohtimaan sitä, kuinka kansalaisyhteiskunta voisi osallistua hyvinvointiyhteiskunnan ohjaamiseen. Vaatimus perheen ja suvun vastuun korostamisesta ei tässä suhteessa riitä. On myös harkittava sitä, kuinka kansalaiset voivat osallistua markkinoille sijoitettujen eläkevarojen ohjaamiseen sekä tuotettujen sosiaalipalveluiden jakamiseen. Monet ajattelijat ovat korostaneet sitä, että pelkkä tilastollisen

tasa-arvon edistäminen tulonsiirroilla ei riitä, vaan tarvitaan myös vaikutusvallan siirtämistä (empowerment) kansalaisten käsiin. Samasta lähtökohdasta on painotettu tarvetta laajentaa yritysten omistusta yrityskohtaisten palkansaajarahastojen tai osakkeiden jakojärjestelmän kautta; toisin sanoen vahvistaa kansankapitalismia.

## **9. Aluepolitiikka**

Perinteiset aluepolitiikan keinot ovat keskittyneet julkisen tuen ohjaamiseen aliekehittyneille tai taloudellisesta rakennemuutoksista kärsiville alueille. Nyt tämä kansallinen aluepolitiikka on menettämässä merkitystään. Julkisten menojen rajoittaminen ei ensinnäkään mahdollista kovin laajamittaista aluepolitiikkaa ja toiseksi investoinnit ohjautuvat nykyään pikemminkin markkinoiden kuin valtion kautta. Kaikkein olennaisinta on tietysti se, että aluepolitiikka on siirtynyt jäsenyyden myötä Euroopan unionin hoitoon. Agenda 2000 tulee ilmeisesti supistamaan aluepoliittisia tukia ja siten antamaan markkinavoimille aikaisempaa enemmän liikkumavaraa.

Euroopan rahaliiton toteuttaminen on luonut lisäksi kokonaan oman tilanteensa, jossa Suomi on euroalueen osa eikä täydellä keinovalikoimalla varustettu kansantalous. Liiton sisäiseen alueelliseen kehitykseen ei voida enää vaikuttaa valuuttapolitiikan keinoin. Valuuttakurssien poistumisen takia euroalueen sisäisessä kilpailussa toimivat pikemminkin ”absoluuttisen” kuin ”suhteellisen” edun periaatteet, jolloin niiden kilpailukyky heijastuu palkka- ja työttömyyseroissa sekä nettomuutossa. Jos näin syntyvää taloudellista eriarvoisuutta ei haluta hyväksyä, niin tarvitaan, kuten Euroopan unionissa, ylikansallista aluepolitiikkaa menetettyjen sopeutumiskeinojen korvikkeeksi. Markkinatalouden integraatio ei siis sulje pois aluepolitiikkaa, vaan pikemminkin edellyttää sitä.

Absoluuttisen edun periaatteen korostuminen aluekehityksessä johtaa luonnostaan ehdotukseen näiden etujen vahvistamisesta. Aikaisemmin kansallisessa aluepolitiikassa asetettiin alueellisia kilpailukykyeroja myös kustannuksia subventoimalla, mutta EU:n aluepolitiikan periaatteiden takia se ei ole enää mahdollista. Siksi tavoitteeksi asetetaan alueen tarjontapuolen tekijöiden kehittäminen. Näitä tekijöitä ovat työvoiman saatavuus ja laatu, liikenneyhteydet, talouden perusrakenne, suhtautuminen yritystoimintaan sekä alueen tunnettuus. Hyväpalkkaisia työpaikkoja voidaan globaalissa taloudessa hankkia parhaiten tarjoamalla osaavia työntekijöitä ja organisaatioita, jotka kykenevät sopeutumaan uusiin olosuhteisiin ja vaatimuksiin. Edellä osoitimmekin, kuinka monipuolisten osaamiskeskusten varassa toimivat alueet ovat Suomessa menestyneet niiden välisessä kilpailussa muita paremmin.

Tätä tosiasiaa on pyritty hyödyntämään vuodesta 1994 lähtien ns. osaamiskeskusohjelmalla joka on luonut kaikkiaan 11 keskusta, joiden toimiaikaa suunnitellaan nyt jatkettavaksi vuoteen 2006 saakka. Niihin on syntynyt 130 yritystä, jotka ovat auttaneet luomaan 8000 uutta työpaikkaa ja säilyttämään 7000 entistä. Niiden vuosittainen sisäasiainministeriön perusavustus on ollut 14 mmk ja vuotuinen liikevaihto vuonna 1997

kaikkiaan 260 mmk. Osaamiskeskusohjelmajohdanto innovaatioiden ja globalisaation risteykseen. Sen tavoitteena on tunnistaa alueellisia vahvuuksia sekä lisätä huippuosaamiseen perustuvia tuotteita ja palveluita. Tällaisiin alueellisiin klustereihin halutaan houkutella kansainvälisiä sijoituksia ja huippuosaamista. Ohjelman tavoitteena on luoda edellytyksiä ja yhteyksiä, välittää tietoa sekä hyödyntää inhimillisiä voimavaroja. Rahoitus tulee useista lähteistä: yrityksiltä, valtiolta ja paikallisilta viranomaisilta.

Osaamiskeskusohjelma on oivallinen esimerkki siitä, kuinka globaalinen ja paikallinen tuodaan yhteen osaamisen ja innovaatioiden kautta. Painopiste on paikallisessa toiminnassa, jossa eri yritykset ja julkiset toimijat tuodaan yhteistyöhön hyödyntämään paikallista erikoisosaamista ja saamaan alueelliset voimavarat tehokkaaseen käyttöön sekä siten löytämään oma saumansa kansainvälisillä markkinoilla. Osaamiskeskusohjelman mukaan vuorovaikutus kansainvälisten markkinoiden kanssa pyritään myös saamaan kahdensuuntaiseksi: ”osaamiskeskuksista pyritään luomaan entistä houkuttelevampia investointikohteita myös kansainvälisille yrityksille ja sijoittajille”.

Uudelle, osaamis- ja teknologiapohjaiselle aluepolitiikalle on ominaista oma-aloitteisuus. Suomen valtiolta ja Euroopan unionilta saadaan kyllä taloudellista tukea, mutta sen ohella tarvitaan tuntuvasti paikallista rahoitusta, jonka saatavuus on onnistumisen perusedellytyksiä. Osaamisstrategialle on ominaista myös laajapohjainen, verkostoitunut yhteistyö, joka tuo yrittäjät, viranomaiset ja yliopistot yhteen toteuttamaan aluestrategisia tavoitteita. Usein tämä yhteistyö ylittää vakiintuneita hallinnollisia rajoja tai käyttäytymismalleja. Poikkeavaa perinteiseen aluepolitiikkaan verrattuna on se, että osaamisstrategia edellyttää tiettyä keskittymistä, jota ilman ei voi syntyä riittävää määrää kompetenssia ja sosiaalisia suhteita. Tässä mielessä kaupunkipolitiikka on välttämätön osa aluepolitiikkaa.

Menestyminen kansainvälisessä kilpailussa edellyttää siis alueellisten ja toiminnallisten klustereiden luomista ja siten taloudellista kasautumista, joka näkyy puolestaan eriarvoisuuden ja muuttoliikkeen kasvuna. Luopuminen tästä kehitysmallista merkitsee jäämistä jälkeen kansainvälisessä kilpailussa, joka tuskin hyödyttää myöskään laita-alueita. Vaikka keskittymisen tarve on kiistaton, niin sillä on toki myös taloudelliset ja sosiaaliset haittapuolensa, joita voidaan pyrkiä lievittämään edistämällä laadullisten tuotannon tekijöiden tarjontaa myös laita-alueilla.

Osaamiskeskusstrategiantapainen aluepolitiikkaon pätevä tapa suhtautua globalisaatioon. Se myöntää alueiden joutuvan tekemisiin yhä suuremmin maailmanmarkkinoiden kanssa. Valtion voi odottaa tulevan apuun vain koordinaatiopalveluilla ja osittaisella taloudellisella tuella.

Absoluuttisia etuja voidaan hankkia vain mobilisoimalla ja vahvistamalla paikallisia voimavaroja, jotka auttavat tuottamaan kilpailukykyisiä tuotteita ja palveluita. Kyse on uudesta tavasta luoda myönteistä kehityskierrettä, joka on aina ollut aluepolitiikan tavoite, mutta nyt sen toteuttamiseen tarvitaan panostamista laatuun ja osaamiseen.

## 10. Globalisaation haaste

Globalisaation ulottuvuuksien ja vaikutusten erittely merkitsee helposti samaan kuin vasara pikkupojalle – koko maailma näyttää naualta – eli liki kaikki yhteiskunnan muutokset halutaan nähdä globalisaation seurauksina. Globalisaatio on toki vahva ja vaikuttava voima, joka muokkaa taloutta, yhteiskuntaa ja kulttuuria, mutta toisaalta se ei ole koko elämää säätelevä ulkoinen pakkopaita. Useimmat yhteiskunnalliset ongelmat johtuvat sittenkin sisäisistä tekijöistä: oli kyseessä sitten teknologian ja tuottavuuden kehitys, elinkeino- ja alue-rakenteen muutos, väestön ikääntyminen tai kulttuurin denationalisoituminen. Nämä ongelmat esiintyisivät vaikka talouksien avautumista ei olisi tapahtunutkaan. Toisaalta globalisaatio muokkaa omalla voimalla näiden ongelmien luonnetta ja ratkaisumahdollisuuksia. Se ei määrää mitään yhtä ainoata reseptiä, mutta suosii kyllä tiettyntyyppisiä ratkaisuja ja vaikeuttaa toisien toteuttamista.

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 linjanvedolle. 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 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 sijaitsevista, verkostoituneista yhteisöissä. Niiden luomiseksi tarvitaan uudenlaista koulutus-, alue- ja elinkeinopolitiikkaa, institutionaalisia uudistuksia ja kansalaisten aktivointia.

Konkreettisesti ajatellen nopeasti kansainvälistyvissä Suomessa päähuomio on kohdistettava valtion rooliin, osaamiseen, työelämän instituutioihin ja alueelliseen kehitykseen. Valtion jatkuva merkitys globaalissa maailmassa on syytä tunnustaa, erityisesti kollektiivisten

palveluiden, toimintasäntöjen 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.

Suomessa työelämän instituutioiden sisäinen uudistaminen on kesken. Kaikesta päätellen kolmikantaan perustuvat, keskitetyt työmarkkinasopimukset tarjoavat edelleenkin parhaan perustan talouden kehitykselle varsinkin, kun siirtyminen yhteisvaluuttaan luo inflaation, velkaantumiseen ja budjettiin liittyviä kansantaloudellisia velvoitteita. Tämän keskitetyn perustan sisällä tarvitaan kuitenkin aikaisempaa enemmän joustavuutta, osallistumismahdollisuuksia ja osaamisen palkitsemista. Näitä tavoitteita palvelisivat muun muassa yhtiökohtaiset osakerahastot, joiden kautta työntekijät saavat mahdollisuuden hyötyä hyvästä tuloksesta ja samalla sitoutuvat työnantajaansa.

Suomalainen osaaminen ja sen hyödyntäminen markkinoilla on edennyt aimo harppauksin. Panostaminen osaamisyhteiskuntaan on ainoa todellinen mahdollisuus menestyä jatkuvassa kansainvälisessä kilpailussa. Liiallisten riskien välttämiseksi osaamista ei tule kuitenkaan keskittää millekään yhdelle alalle, vaan tavoitteena tulee olla monipuolisiin tuotteisiin, palveluihin ja tietoon perustuva talous. Suomessa korkeampi koulutus sekä tutkimus- ja kehitystoiminta ovat kansainvälisesti vertaillen sangen hyvin resurssoituja. Sen sijaan on olemassa vaara, että peruskoulutus on jäämässä vähemmälle huomiolle ja myös sosiaalisesti segregoitumassa. Tasapainoinen osaamisyhteiskunta voi rakentua vain hyvin resurssoidulle ja uudistuskykyiselle peruskoulutukselle.

Suomen alueellinen kehitys kieltämättä keskittyy. Tietointensiiviset, inhimillistä ja sosiaalista pääomaa luovat, monipuoliset osaamiskeskukset vetävät puoleensa ihmisiä ja taloudellista toimintaa. Kansainvälisessä kilpailussa menestymisen kannalta tämä on myönteinen kehitys, eikä sille ole toimivia vaihtoehtoja, vaikka se luokin sosiaalisia sopeutumiskustannuksia. Sopiva vastaus osaamisyhteiskunnan luomaan uuteen aluerakenteeseen on korostaa omaehtoisen kehittämistoiminnan tarpeellisuutta. Se edellyttää paikallisten oppi- ja tutkimuslaitosten, yritysten ja viranomaisten joustavaa yhteistoimintaa uusien tuotteiden ja palveluiden kehittämiseksi, rahoittamiseksi, tuottamiseksi ja markkinoimiseksi myös kansainväliseen käyttöön.

Suomalaisen yhteiskunnan on siis pyrittävä yhdistämään moniarvoisuus osaamiseen ja sosiaalisuuteen. Vain moniarvoinen ja suvaitseva yhteiskunta voi ottaa oppia muilta ja kehittää omia ratkaisujaan: moniarvoisuus on luovuuden edellytys. Toisaalta päämäärien ja keinojenkin erilaisuudesta huolimatta yhteiskunnan eri toimijoiden täytyy säilyttää keskinäinen luottamus ja vuorovaikutus. Vain näin voidaan luoda sosiaalista pääomaa, jota ilman tuotanto, kauppa ja hallinto eivät voi toimia kansalaisten parhaaksi.