

**”TAPAHTUMIEN KULKUA ON MAHDOTONTA
ENNUSTAA”**

Mahdollisuudet, haasteet ja uhat ministeriöiden tulevaisuusnäkemyksissä
koskien väestön ikärakenteen kehitystä Suomessa

Jyväskylän yliopisto
Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos
Valtio-oppi
Timo Bergman
Pro gradu -tutkielma
Kevät 2011

TIIVISTELMÄ

”TAPAHTUMIEN KULKUA ON MAHDOTONTA ENNUSTAA”

Mahdollisuudet, haasteet ja uhat ministeriöiden tulevaisuusnäkemyksissä koskien väestön ikärakenteen kehitystä Suomessa

Timo Bergman

Pro gradu-tutkielma

Valtio-oppi

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos

Jyväskylän yliopisto

Ohjaajat: Marja Keränen ja Anu Kettunen

Kevät 2011

Sivumäärä: 84 sivua

Tämän tutkielman tarkoitus on suomalaisten ministeriöiden suhtautumistapojen tulevaisuuteen tutkiminen. Suhtautumistapoja on pyritty hahmottamaan etsimällä painotuseroja mahdollisuuksien, haasteiden ja uhkien välillä ministeriöiden tulevaisuusnäkemyksissä. Tutkimuskohteeksi on rajattu väestön ikääntyminen tulevaisuuden haasteena.

Tutkielman aineiston muodostavat ministeriöiden tulevaisuuskatsaukset vuosilta 2006 ja 2010. Tulevaisuuskatsausten tarkoituksena on tietopohjan luominen eduskuntavaaleihin ja niiden jälkeisiin hallitusneuvotteluihin. Kyseisten asiakirjojen yleisönä toimii kuitenkin periaatteessa kaikkien niistä kiinnostuneiden ihmisten joukko, koska ne ovat julkisesti saatavilla internetissä. Tulevaisuuskatsausten lisäksi tutkielman aineistoon kuuluvat valtioneuvoston ennakoitiverkoston toimintaympäristökuvaukset vuosilta 2005 ja 2009.

Tutkielman analyysin apuna on käytetty pääasiallisesti Bertrand de Jouvenelin tulevaisuusteorioita ja Chaïm Perelmanin argumentaatioteoriaa. Näiden lisäksi siinä on käytetty muuta, käsiteltävien aiheiden kannalta olennaista teoriakirjallisuutta. Analyysissä on hyödynnetty eniten de Jouvenelin tulevaisuuden ennakoinnin perusteluja. Perelmanin teorioista analyysin tukena on käytetty eniten reaalisuuden ja arvottamisen periaatteita.

Ministeriöt käyttivät runsaasti syy-seuraus -suhteeseen perustuvaa kausaaliargumentaatiota perustellessaan tulevaisuuteen varautumista. Kausaaliargumentaatiossa korostuivat enemmän uhat ja haasteet kuin mahdollisuudet. Tutkielman tuloksissa ilmeni kuitenkin vaihtoehtoisena tapana mahdollisuus-haaste -argumentaatio, joka tuotti uutta ainesta tulevaisuuskeskusteluun. Ministeriöiden tulevaisuuskeskustelua leimasi myös epäusko julkisen sektorin kehittämistä kohtaan. Tämä ilmeni sillä tavalla, että mahdollisuudet liitettiin yleensä yksityiseen elinkeinotoimintaan, kun taas julkinen sektori nähtiin yleensä uhkien ja haasteiden maailmana.

Avainsanat: tulevaisuus, kausaaliargumentaatio, ministeriö, ikääntyminen, asiantuntijatie-to, ennakointi ja epävarmuus

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ.....	2
SISÄLLYS	3
1. JOHDANTO.....	4
1.1 Tutkimusaineisto.....	6
1.2 Tutkimuskysymykset, teorianäkökulma ja tutkimusote.....	12
2. TALOUSKEHITYKSEN KOKONAISUUS	20
2.1 Talouskehitys yksinkertaistetun päättelyn jatkumossa.....	20
2.2 Tulevaisuuden eläkejärjestelmä – vanhat päätökset riittävät?.....	29
2.3 Pelko julkisen talouden resurssien niukkuudesta.....	31
2.4 Tuottavuus – julkisen sektorin mahdollisuus?	34
2.5 Suomi muiden joukossa ja erityistapauksena.....	37
2.6 Tulevaisuuteen varautumisen tuska	39
3. TYÖELÄMÄ MAHDOLLISUUTENA YKSILÖILLE, PERHEILLE JA TYÖNANTAJILLE	42
4. IKÄÄNTYVÄT - POTILAITA, KANSALAISIA VAI KULUTTAJIA?.....	51
5. 'TODELLISUUS' VS. IKÄÄNTYVIEN TURVALLISUUSKOKEMUS	59
6. PÄÄTÄNTÖ	66
6.1 Kansantalouden kestävyys.....	67
6.2 Työelämän vetovoima.....	70
6.3 Palvelukysyntä.....	71
6.4 Turvallisuus	72
6.5 Tulosten seuraukset tulevaisuustyölle	73
6.6 Jatkotutkimus.....	74
LÄHDELUETTELO	76
Aineistolähteet.....	76
Tutkimuskirjallisuus ja muut lähteet	81

1. JOHDANTO

Tulevaisuus on kiinnostanut ihmisiä kautta aikojen. Sitä on pyritty ennustamaan ja ennakkoimaan mitä erilaisimmilla tavoilla. Myös minua ovat aina kiinnostaneet tulevaisuuteen liittyvät kysymykset. Kiinnostukseni nousi uudelle tasolle tehdessäni kesällä 2010 opintoihin liittyvää harjoittelua työ- ja elinkeinoministeriössä. Työskentelin ministeriössä toimintaympäristömuutoksia ja heikkoja signaaleja kartoittavassa ja ennakoivassa muutossignaalit-hankkeessa. Tartuin tilaisuuteen tehdä graduni harjoitteluun liittyvästä aihepiiristä.

Kiinnostuksen aste tulevaisuutta kohtaan on vaihdellut eri aikakausina. Nykyaikainen käsitys tulevaisuudesta on saanut Lucian Hölscherin (1999) mukaan alkunsa saksankielisellä alueella vuosien 1770-1830 paikkeilla, jolloin historian ja ihmisyyden kehityksen yhteyttä alettiin korostaa edistyksellisen historian käsityksen muodossa. Korkeasuhdannettaan tulevaisuuden käsite eli Hölscherin mukaan vuosina 1890-1950, jolloin tulevaisuusajattelun piirissä ideoitiin kommunistisen yhteiskunnan ja tuhatvuotisen valtakunnan kaltaisia suuria utopioita hyvin pitkällekin ulottuvalla aikavälillä. Huippukauden tulevaisuudentutkimuksessa odotettiin tulevaisuudelta paljon. Korkeasuhdanteen jälkeisenä aikana tulevaisuusajattelun piirissä esitetyt ajatukset ovat olleet vaatimattomampia ja lyhyemmälle aikavälille suuntautuneita. Tulevaisuusajattelijat ovat Hölscherin mielestä 1960-luvulta lähtien pelänneet ennemmin kuin odottaneet tulevaa. (Hölscher 1999, 47-55, 127-131 ja 217-223)

Hölscherin aikakausijaottelu arvottaa pitkän aikavälin utopiat korkeammalle kuin lyhyen aikavälin tarkastelut, jotka voivat olla melko lähellä esimerkiksi hallinnollista suunnittelua. Rajoitteistaan huolimatta jaottelun vahvuus on siinä, että se antaa aineksia ajatteluun tulevaisuusnäkemysten suhteen. Minun tutkielmani tapauksessa tämä tarkoittaa kiinnostusta tulevaisuusnäkemysten muotoilemisen tyyliin. Palaan tähän kysymykseen myöhemmin tutkimuskysymysten ja aineiston kohdalla.

Tulevaisuuden ennakointi on viime vuosien aikana lisääntynyt suomalaisessa yhteiskunnassa. Eduskunnassa toimii tulevaisuusvaliokunta, jonka jäsenet tekevät projektiluonteises-

ti tulevaisuusselvityksiä eri politiikka-alueilta. Valtioneuvosto puolestaan antaa säännöllisin väliajoin eri aihepiireistä tulevaisuusselontekoja eduskunnan käsiteltäväksi. Valtioneuvoston kansliassa toimii hallitusohjelman toteutumista seuraava politiikka-analyysiyksikkö sekä ennakointiverkosto, joka kokoaa yhteen sekä tukee omilla hallinnonaloillaan tulevaisuustyötä tekeviä ministeriöitä.

Yritykset ovat kiinnostuneita toimintaympäristönsä kehityksestä ja omasta asemastaan siinä tulevaisuudessa. Tulevaisuuden kysymyksiin liittyvää materiaalia tuotetaan myös erilaisissa ajatushautomoissa ja yrityksissä. Turun kauppakorkeakoulun yhteydessä toimiva tulevaisuuden tutkimuskeskus koordinoi tulevaisuudentutkimuksen verkostoakatemiaa, johon kuuluu 9 jäsenyliopistoa. Suomen itsenäisyyden juhlarahasto - Sitra puolestaan koordinoi Foresight.fi -sivustoa, joka on ”avoin kohtaamispaikka asiantuntijoille, päätöksentekijöille ja tulevaisuuskeskustelusta kiinnostuneille kansalaisille” (<http://www.foresight.fi/> [9.12.2010]).

Tulevaisuustyötä tehdään suhteellisen laajasti suomalaisessa yhteiskunnassa. Jos haluaa tutkia tulevaisuutta hahmottamaan pyrkiviä asiakirjoja, niin vaihtoehtoja löytyy runsaasti. Oma kiinnostukseni kohdistuu ministeriöiden hallinnonaloillaan valmistelemiin tulevaisuuskatsauksiin, joissa ne esittävät näkemyksensä tulevaisuuden tärkeimmistä haasteista, kehityssuunnista sekä niihin liittyvistä ratkaisuehdotuksista. Kyseiset asiakirjat eivät periaatteessa ole ministeriöiden virallisia kannanottoja. Niillä on kuitenkin asiantuntijanäkemykseen pohjautuvaa valtaa ja ohjaavaa vaikutusta sekä ennen eduskuntavaaleja että niiden jälkeen, kun puolueet, järjestöt ja muut vastaavat tahot muotoilevat tavoitteitaan vaaleihin ja hallitusohjelmaneuvotteluihin. Ministeriöiden tulevaisuuskatsauksilleen muotoilemalla sisällöllä on tässä mielessä paljon valtaa. Samalla niiden sisältö kertoo ministeriöissä harjoitettavan tulevaisuustyön luonteesta ja laadusta. Näistä syistä olen valinnut juuri ministeriöiden tulevaisuuskatsaukset analysoitaviksi.

Tulevaisuudentutkimus on ollut Suomessa vahvasti teknisten ja kauppatieteiden miehittämä. Yhteiskuntatieteissä tulevaisuudentutkimusta sen sijaan on tehty verrattain vähän. Politologisella tutkimusotteella olisi kuitenkin hyvin paljon annettavaa aihepiirin tutkimukselle, koska esimerkiksi päätöksenteon tueksi tuotettavat tulevaisuusnäkemykset vaativat use-

ampien tietolähteiden yhdistämistä ja laajempien kehitystekijöiden ymmärtämystä. Tehtäessä arvioita tulevaisuudesta joudutaan useimmiten tekemään valintoja ja tulkintoja monitulkintaisten ja kontingenttien asiantilojen välillä. Näiden valintojen tutkiminen auttaa näkemään laajemmin tehtyjen päätösten ja valintojen taustoja sekä avaamaan laajempia ajatuskokonaisuuksia niiden taustalla. Hyvänä esimerkkinä tästä toimii tämänhetkinen epävarma tilanne maailmassa, jossa monet ihmisten jokapäiväiseen elämään vaikuttavat toimitatavat ovat muuttumassa ja hakevat muotoaan.

Tutkielmastani hyötyy niin politologinen tutkimus, tulevaisuuden tutkimus kuin ministeriöissä tehtävä tulevaisuustyö prosessina. Tutkielmani edistää omalla panoksellaan tulevaisuusasiakirjojen ja muiden vastaavien dokumenttien poliittisen luennan taitoja. Tulevaisuudentutkimus puolestaan saa lisämausteen politologisesta tutkimusotteesta.

1.1 Tutkimusaineisto

Olen kerännyt tutkimusaineistoni ministeriöiden vuosien 2006 ja 2010 tulevaisuuskatsauksista Suomessa. Kerron tässä alaluvussa ensiksi tulevaisuuskatsauksesta käytäntönä ja sen historiallisesta taustasta. Sen jälkeen kerron tutkielmani aineistosta ja perustelen sen suhteen tekemiäni rajauksia.

Tulevaisuuskatsaus käytäntönä lähti liikkeelle valtion keskushallinnon uudistamista johtaneen ministeriryhmän ehdotuksesta vuonna 2002. Työryhmä esitti loppuraportissaan, että hallitusneuvotteluihin olisi hyvä saada ennakoita koottuja tilanne- ja kehitysarvioita.

”Hallitusneuvottelujen pohjaksi ja ohjelmavalmisteluun avoimuuden lisäämiseksi ministeriöt tuottavat keskeisistä yhteiskunnan tilaa koskevista kysymyksistä tilanne- ja kehitysarvioita, joihin poliittiset puolueet ja eri yhteiskuntaryhmät voivat ottaa kantaa valmistautuessaan hallitusneuvotteluihin.” (VM 2002, 13)

Keskeisenä julkilausuttuna perusteluna tulevaisuuskatsauskäytännön aloittamisen puolesta toimi siis avoimuuden lisääminen. Avoimuus liittyy tässä tapauksessa sisällöllisesti tietoon, joka koskee suomalaisen yhteiskunnan tulevaisuutta. Periaatteena se viittaa kuitenkin myös siihen, että yhteiskunnan tilaa koskeva tieto ei jäisi hallituspuolueiden yksinoikeudeksi. Mielenkiintoista toimenpide-ehdotuksessa on, että siinä rajataan tiedon saajiksi puolueet ja yhteiskuntaryhmät. Työryhmän suunnitelmissa ei siis ollut ulottaa avoimuutta yksittäisiin kansalaisiin asti. Käytännössä tämä periaate toteutuu kuitenkin tällä hetkellä, koska vuosien 2006 ja 2010 asiakirjat ovat periaatteessa kenen tahansa saatavilla internetissä.

Valtion keskushallinnon uudistamista johtaneen ministeriryhmän loppuraportin esityksen pohjalta ministeriöt laativat ennen vuoden 2003 eduskuntavaaleja ensimmäiset tulevaisuuskatsaukset, jotka toimitettiin eduskuntapuolueille. Helmikuussa 2003 ministeriöiden kansliapäälliköiden kokous asetti virkamiestyöryhmän valmistelemaan valtioneuvoston ennakoitiverkoston. Työryhmä sai työnsä valmiiksi joulukuussa 2003, jonka jälkeen työministeriö asetti ensimmäisen verkoston kaudelle 1.3.2004-31.5.2007. Aluksi sen toiminnassa olivat mukana kaikki ministeriöt paitsi ulkoasiainministeriö ja puolustusministeriö, jotka nekin tulivat mukaan vuoden 2005 aikana. (TM 2007, 8-10)

Ensimmäiset tulevaisuuskatsaukset tehtiin siis itsenäisesti ministeriöissä ilman valtioneuvostotason yhteistyötä taustana. Asiakirjat kokosi valtiovarainministeriö, jonka kirjaamosta tiedustelin niiden saatavuutta sähköpostitse. Minulle vastattiin, että asiakirjoja ei käytännössä ole saatavissa, koska niitä ei ole rekisteröity eikä arkistoitu (Metsärinta-Lehmusvaara 2010). Näin ollen vuoden 2003 tulevaisuuskatsaukset rajautuvat käytännössä pois potentiaalisesta tutkimusaineistostani.

Vuosien 2004-2007 aikana toiminut ennakoitiverkosto uudisti tulevaisuuskatsauskäytäntöä sillä tavalla, että se tuotti ministeriöiden käyttöön asiakirjan ”Valtioneuvoston ennakoitiverkosto: Toimintaympäristökuvaus ministeriöiden tulevaisuuskatsausten taustaksi.” Kyseinen asiakirja oli tarkoitettu tukemaan ministeriöitä tulevaisuuskatsausten tekemisessä sekä ”muussa pitkän aikavälin strategisessa suunnittelussa”. (VNK 2005)

Tämän lisäksi verkosto järjesti monia yhteiskunnallisia toimijoita yhteen koonneita ennakoitioforumeja, teki vuonna 2005 julkaisun ministeriöiden siihen asti tehtyä ennakoitioityötä, käsitteli ministeriöiden ja valtioneuvoston ennakoitiohankkeita ja -prosesseja sekä tutustui muiden kotimaisten toimijoiden, EU:n ja OECD:n ennakoitioitoimintaan. (TM 2007, 9-11)

Valtioneuvoston ennakoitioverkosto on tähän mennessä nimitetty aina hallituskauden ajaksi. Kuluvan hallituskauden 2007-2011 ennakoitioverkoston toiminta on kulkenut aika pitkälle samoja laturia kuin edeltäjänsä. Ennen tulevaisuusksausten tekemistä se on valmistellut edeltäjänsä tapaan toimintaympäristökuvauksen ”Yhdessä ja erikseen - Maailma ja Suomi 2010-luvulla” (VNK 2009). Tämän lisäksi aiemmasta käytännöstä poiketen valtioneuvoston kanslia on tehnyt syksyn 2010 aikana oman tulevaisuusksaustensa hyödyntäen siinä ministeriöiden asiakirjojen muodostamaa tietopohjaa (VNK 2010b).

Tulevaisuusksausten valmisteluprosessi on aikataulullisesti tähän mennessä edennyt yleensä niin, että valtioneuvoston kanslia pyytää ministeriöitä vuoden alkupuolella toimitamaan asiakirjat sille saman vuoden kesällä (2006) tai alkusyksystä (2010). Alustavaa kuvaa asiakirjojen luonteesta saa valtioneuvoston kanslian ministeriöiden kansliapäälliköille lähettämästä kirjeestä vuoden 2010 tammikuulta.

”Tulevaisuusksausten toiminta-ajatuksena on tuottaa yhteiskunnalliseen keskusteluun ja hallitusneuvottelujen pohjaksi tilanne- ja kehitysarvioita keskeisistä poliittisistä päätöksentekoa edellyttävistä ja muista yhteiskunnan tilaa koskevista kysymyksistä. Menettelyllä lisätään samalla valmistelun avoimuutta.” (VNK 2010a, 1)

Tässä lainauksessa toistetaan avoimuuden tavoittelu julkilausuttuna periaatteena prosessissa. Toinen huomioitava asia on tulevaisuusksausten luonne keskustelua luovina asiakirjoina. Valmisteluajataulunsa ansiosta ne ehtivät vaikuttaa poliittiseen keskusteluun paitsi eduskuntavaalikamppailussa myös sitä edeltävänä aikana, jolloin puolueet, kansalaisjärjestöt ja muut poliittisistä vaikuttamista tekevät tahot valmistelevat sekä vaali- että hallitusohjelmatavoitteitaan. Tulevaisuusksaustuksissa ei siis tehdä poliittisia linjanvetoja, mutta niillä on asiantuntijatietoon pohjautuvaa valtaa ohjata keskustelua ja linjausten valmistelua. Tä-

män taustaoletuksen lisäksi näkökulmaani aineistoon ohjaa ajatus, että kaikkien asiantuntijatiietoonkin sisältyy arvovalintoja.

Tulevaisuuskatsausten valmisteluprosesseista ei ole olemassa systemaattisesti koottua tietoa, mutta yksittäisistä asiakirjoista on löydettävissä tietoa prosessiin vaikuttaneista toimituksista ja toimintatavoista. Valtioneuvoston ministeriöille lähettämä kirje kertoo jonkin verran prosessista.

”Tavoitteena on virkamiesten toimesta tuottaa eri osapuolten käyttöön tiivis tietopaketti hallinnonalan merkittävimmistä kehitystekijöistä, keskeisistä ongelmakohdista ja erilaisista ratkaisuvaihtoehdoista. Tavoitteena ei siten ole esimerkiksi valmistella linjauksia tai ratkaisuja hallitusneuvotteluja varten.” (VNK 2010a, 1)

Periaatteessa ainoa valmisteluprosessiin liittyvä muodollinen raja on, että katsaukset valmistellaan virkamiesvoimin. Muuten ministeriöt ovat voineet valita itse parhaaksi katsomansa toimintatavan.

Yleensä ministeriöissä on perustettu valmistelutyötä varten sisäinen hanke, jota ohjaava työryhmä on vastannut tulevaisuuskatsauksen valmistelusta. Työryhmään on yleensä pyydetty edustajia eri osastoista ja yksiköistä. Työnjaon organisoinnissa asiakirjan valmisteluun osallistuvien kesken on ollut jonkin verran eroja. Yksi tapa on malli, jossa on erikseen osastojen johtohenkilöistä koostuva valmisteluryhmä ja edellisen työrukkasena toimiva sihteeristö. Tästä mallista toimii esimerkkinä sisäasiainministeriön vuoden 2006 valmisteluprosessi. Toisen tyyppisessä mallissa on yksi työryhmä, jossa on jäseniä ja asiantuntijoita. Tämän mallin esimerkkinä toimii työ- ja elinkeinoministeriön vuoden 2010 valmisteluprosessi.

Tutkielmani pääasiallisen aineiston muodostavat ministeriöiden tulevaisuuskatsaukset vuosilta 2006 ja 2010 sekä kyseisten vuosien toimintaympäristökuvaukset. Ensimmäiset ennen vuoden 2003 eduskuntavaaleja valmistellut tulevaisuuskatsaukset jokainen ministeriö teki itsenäisesti ilman valtioneuvoston ennakkointiverkostoa taustana. Ensimmäinen ennakkointiverkoston ohjaama kierros oli vuonna 2006, jolloin tehtiin myös ensimmäinen koko valtio-

neuvoston toimintaympäristökuvaus tukemaan ja ohjaamaan ministeriöitä. Valmisteluprosessi eteni vuonna 2010 samalla tavalla lisättyä valtioneuvoston kanslian omalla tulevaisuuskatsauksella, jonka se teki muiden ministeriöiden julkaistua asiakirjansa. Vuosien 2006 ja 2010 asiakirjat ovat siten paremmin vertailukelpoisia sekä keskenään että suhteessa oman ajankohtansa toimintaympäristökuvaukseen. Tästä syystä päädyin rajaamaan aineistoni nimenomaan vuosien 2006 ja 2010 asiakirjoihin. Toinen merkittävä syy valinnalleni on jo aikaisemmin mainitsemani: Vuoden 2003 asiakirjoja ei ole mahdollista saada.

Aineistoanalyysi tuloksineen ratkaisee tutkielmani onnistumisen ja on tutkielmani tarkoitus. Tästä syystä käsittelem teorianäkökulmaani ja tutkimusotteeseeni liittyviä käsitteitä ja näkökulmia yhdessä aineistoanalyysin kanssa. Tarkoitukseni on lisätä tällä valinnalla teorian ja aineiston vuoropuhelua. Teorianäkökulmani ja tutkimusotteeni pääpiirteet esittelen johdannon alaluvussa ”Tutkimuskysymykset, teorianäkökulma ja tutkimusote”.

Väestön ikärakenteen kehitykseen liittyvän analyysin pohjaksi olen kerännyt otteita aineistosta sekä vuoden 2006 että 2010 tulevaisuuskatsauksista. Valittuun teemaan päädyin siksi, koska se kaikkia hallinnonaloja koskettavana aihepiirinä tarjoaa riittävän laajan näkemyksen ministeriöiden tulevaisuusnäkemysistä. Otteet aineistosta olen kerännyt käyttämällä hyväksi elektronisessa muodossa olevien asiakirjojen hakutoimintoa. Hakusanoina olen käyttänyt sanoja ’väestö’ ja ’ikäntyminen’ sekä niiden johdannaisia. Kertyneestä otemassasta olen valikoinut analyysin kannalta mielenkiintoisimmat esiteltäviksi. Tämän jälkeen jaoin aineisto-otteita pienempien teemojen alle, koska teeman laajuudesta johtuen otteita aineistosta kertyi niin paljon. Nämä alateemat jäsentävät samalla aineistoanalyysikappaleen pienempiin alalukuihin.

Aineistoanalyysini koostuu neljästä kappaleesta, joita ovat kansantalouden kestävyys, työelämän vetovoima, palvelukysyntä ja turvallisuus. Kansantalouden kestävyuden kappaleen olen jakanut sen laajuuden johdosta viiteen alalukuun: yleinen talouskehitys, eläkkeet, julkisen talouden resurssit, tuottavuus, ikääntymisen yleismaailmallistaminen ja tulevaisuus. Teemoja käsittelevät luvut aloitan valtioneuvoston ennakointiverkoston toimintaympäristökuvauksessa esitetystä näkemyksestä kyseisestä aihekokonaisuudesta. Vastaavasti verrataan vuoden 2010 asiakirjoja vuoden 2009 toimintaympäristökuvaukseen. Tavoitteenani on

saada tämän vertailun avulla tietoa ministeriöiden omasta ideoinnista ja innovatiivisuudesta. Tätä tavoitetta tukee myös analyysin lopussa tehtävä yhteenveto, jossa etsin yksittäisten ministeriöiden esittämiä yleisestä linjasta poikkeavia erityisteemoja.

Alateemat kertovat asioista, joita ministeriöt käyttävät perustellessaan tulevaisuuteen varautumista. Tämän argumentaation rakenne ja tyyli ovat analyysini kohteena. Analyysini lähtee liikkeelle sellaisesta taustaoletuksesta, että kullakin ministeriöllä on oma tulevaisuusnäkemyksensä, jonka saavuttamisen tärkeyttä se perustelee toimenpiteiden toteuttamisen kautta. Tässä kyseisessä aineistossa alateemat toimivat argumentteja kokoavina vetoamisen kohteina. Erilaiset tavat vedota alateemaan kertovat samalla myös ministeriöiden arvostuksista. Argumentointityylit puolestaan kertovat ministeriöiden asennoitumistavasta tulevaisuutta kohtaan.

Koska ministeriöiden keskinäisessä työnjaossa ja nimissä on tapahtunut muutoksia aineistoni tarkastelujakson aikana, ne on perusteltua todeta tässä vaiheessa. Matti Vanhasen toinen hallitus sopi ohjelmassaan uusista järjestelyistä ministeriöiden työnjaon suhteen. Hallinnon kehittäminen koottiin valtiovarainministeriön alle. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että sisäasiainministeriöstä siirrettiin valtiovarainministeriön organisaatioon kuntaosasto sekä alueiden ja hallinnon kehittämisosastolta alue- ja paikallishallintoyksikkö. Toinen merkittävä muutos oli työministeriön sekä kauppa- ja teollisuusministeriön yhdistäminen työ- ja elinkeinoministeriöksi. Uuden ministeriön tehtäväkenttään tulivat molempien vanhojen ministeriöiden tehtäväalueet lukuun ottamatta työministeriössä olleita maahanmuutto- ja kotoutusasioita, jotka taas siirrettiin sisäasiainministeriöön. (VNK 2007, 69-70)

Alueiden ja hallinnon kehittämisosasto, lukuun ottamatta alue- ja paikallishallintoyksikköä, puolestaan siirrettiin sisäasiainministeriöstä työ- ja elinkeinoministeriöön. Sosiaali- ja terveysministeriöstä siirrettiin työ- ja elinkeinoministeriöön valtakunnallinen VETO-ohjelma, joka tähtäsi työelämän vetovoiman ja työikäisten työ- ja toimintakyvyn lisäämiseen. Sosiaali- ja terveysministeriö puolestaan sai työministeriöstä toimeentuloturva-asiat ja ympäristöministeriöstä asumistukiasiat. (VNK 2007, 69-70) Hallituskauden aikana opetusministeriö (OPM) on muuttanut nimensä opetus- ja kulttuuriministeriöksi (OKM).

Työnjaon muutos on näkynyt vuoden 2010 tulevaisuuskatsauksissa ensinnäkin sillä tavalla, että siirretyt tehtäväkokonaisuudet sisältyvät vastaanottavan ministeriön asiakirjaan. Valtiovarainministeriö on tehnyt talouspolitiikkaa käsittelevän tulevaisuuskatsauksen lisäksi erikseen hallintopolitiikkaa ja kuntapolitiikkaa käsittelevät asiakirjat. Asiakirjojen analysoinnin kannalta työnjaon muutokset voidaan nähdä joko rajoitteena tai mahdollisuutena. Tässä tutkielmassa lähdetään liikkeelle siitä periaatteesta, että asiakirjojen aihealueiden sisältöä voidaan hyödyntää analyysissä riippumatta siitä, onko niiden hallinnollinen sijaintipaikka vaihtunut välillä.

1.2 Tutkimuskysymykset, teorianäkökulma ja tutkimusote

Pääasiallinen tutkimuskysymykseni kuuluu seuraavasti:

Millä tavalla eri ministeriöt Suomessa perustelevat varautumista tulevaisuuteen, painottavatko ne enemmän mahdollisuuksia, haasteita vai uhkia?

Päätutkimuskysymykseni on siinä määrin yleinen, että sitä on syytä täydentää alakysymyksillä:

Millaisia asioita ministeriöt painottavat tulevaisuuteen varautumisessa?

Kuinka paljon ministeriöiden tulevaisuuskatsauksissa on omaa näkemystä?

Minkälaisia asioita ministeriöt liittävät väestön ikääntymiseen tulevaisuuden haasteena?

Tutkielmani rakenne koostuu suurimmaksi osaksi kappaleista, joissa teorianäkökulmaan, tutkimusotteeseen ja aineistoanalyysiin liittyvät ainekset kulkevat käsi kädessä. Ainoastaan tutkielman ensimmäinen ja viimeinen kappale, johdanto ja pohdinta, muodostavat tässä suhteessa poikkeuksen. Pohdintakappaleen olen järjestänyt luettavuuden edistämiseksi aineistoanalyysikappaleita vastaavien alaotsikoiden alle. Ainesten kuljettaminen koko tut-

kielman ajan yhdessä vahvistaa niiden keskinäistä vuoropuhelua sekä luo perusteluja valitun teorianäkökulman ja tutkimusotteen puolesta.

Tässä vaiheessa esittelen tiiviisti läpi tutkielmani kulkevia tärkeimpiä teorioita ja tutkimusotteita. Ne toimivat sekä konkreettisina työvälineinä aineistoanalyysissä että ohjaavat laajemmin ajattelua, jolla lähestyn aineistoa. Tutkimusotteeni rakentuu toisaalta politologisen tulevaisuudentutkimuksen kannalta olennaisten käsitteiden, toisaalta retorisen analyysin varaan. Tarkasteltavista käsitteistä tärkeimmät ovat tulevaisuus, nykyisyys ja menneisyys.

Aloitan tutkimusotteeni rakentamisen tarkastelemalla ranskalaisen tulevaisuudentutkijan Bertrand de Jouvenelin ideoita ja teorioita. Käytän hänen ajatuksiaan aineistoanalyysini tukena ja suhteutan niitä tarkasteltaviin teksteihin. Pääasiallisena lähteenäni toimii hänen tulevaisuudentutkimuksen pääteoksensa *L'art de la conjecture* (1964) englanninkielinen editio *The art of conjecture* (1967). Tarkasteluani täydentävät muutamat de Jouvenelin omat sekä muiden kirjoittamat artikkelit, joissa täydennetään ja kommentoidaan hänen ajatuksiaan. Aluksi hahmottelen de Jouvenelin asettumista tulevaisuudentutkimuksen traditioiden kentällä. Tämän jälkeen esittelen tutkielmani näkökulmasta tärkeimmät de Jouvenelin ajatuksista, joita ovat tulevaisuuden ennakoinnin syyt, menneisyyden ja tulevaisuuden laadullisilla eroilla operoiva erottelu *facta-futura*, tulevaisuudesta tietämisen tapoja erotteleva *prévision-prévoyance* sekä tulevaisuuden kehityskulkujen muotoon liittyvä erottelu tulevallisuuksiin (*futuribles*) ja ennakoiviin lausumiin (*proferens*).

Eräs tapa luokitella tulevaisuudentutkijoita ja -tutkimusta on ollut erottelu teknokraattiseen ja humanistiseen traditioon. Teknokraattinen traditio on yleensä yhdistetty yhdysvaltalaisiin tulevaisuudentutkijoihin. Se pohjautuu positivistiseen ajatteluun, jossa tieteen tärkein tehtävä on tuottaa edistystä yhteiskunnassa. Tulevaisuuden mahdollisimman tarkkaa ennustamista pidetään niin ikään tunnusomaisena teknokraattiselle tulevaisuudentutkimukselle. Tämän ajattelun vastareaktiona syntyi lähinnä ranskalaisten tulevaisuusteoreetikkojen piirissä humanistinen tulevaisuudentutkimus, jonka edustajana myös de Jouvenelia pidetään. (Paalumäki 1998, 1-3)

Humanistinen tulevaisuudentutkimus toisaalta tunnusti täsmällisten tulevaisuusennusteiden tekemisen mahdottomuuden, toisaalta toi tutkimukseen idean viedä inhimillisellä toiminnalla tulevaisuutta toiveiden mukaiseen suuntaan. Jouni Vauhkonen (2000) listaa De Jouvenelin ansioita.

”De Jouvenelia voikin pitää yhtenä harvoista poliittisista ajatteliijoista, joka on sanonut jotain uutta tulevaisuuden käsitteestä ja samaan aikaan välttänyt sekä utopistisen ajattelun että teknokraattisen tulevaisuusajattelun monet ongelmat.” (Vauhkonen 2000, 105)

Teoksen ajallisesta kontekstista liikkeelle lähtien de Jouvenel perustelee tulevaisuuden ennakoimisen tarvetta yhteiskunnan ja ihmisten välisten suhteiden epävarmuudella ja muuttuvaisuudella. Yleisempinä perusteluina tälle toiminnalle hän käyttää ensinnäkin sitä, että jokin asia ei tapahtuisi. Toinen yleinen syy ennakoinnille on, että yritämme taivuttaa toteutuvaa tapahtumien kulkua suuntaan, joka tuo todennäköisen ja halutun lähemmäksi toisiinsa. (Jouvenel 1967, 10, 19 ja 130-132) Ennakoinnin perustelut ovat tämän tutkielman näkökulmasta relevantteja siinä mielessä, että niitä voidaan käyttää apuna analysoitaessa ministeriöiden tapoja argumentoida tulevaisuuden kehityskulkuihin varautumista.

Menneisyyden ja tulevaisuuden välistä käsitteellistä eroa de Jouvenel havainnollistaa parin *facta-futura* avulla. *Facta* viittaa menneisiin tapahtumiin, jotka ovat jo tapahtuneet. *Futura* puolestaan liittyy vielä tulemattomiin tulevaisuuden tapahtumiin, joista meillä ei voi olla varmaa tietoa. De Jouvenel avaa mainittua erottelua myös kahdella verbillä: *facere* (tehdä) ja *esse* (olla). Ensiksi mainittua käytetään kuvaamaan mennyttä, kun taas jälkimmäisellä kuvataan tulevia tapahtumia ja tilanteita. Toinen *facta-futura* -erottelua havainnollistava käsitepari on *infectum* ja *perfectum*. *Infectumista* tulee loppuunsaatettu fakta (*perfectum*) vasta, kun tilanne tai tapahtuma realisoituu todellisuudessa. (Jouvenel 1967, 3-6)

Infectum-perfectum -erottelun avulla voi tutkia argumentaatiota, jossa voidaan ainakin osittain myöntää kehitystä tapahtuneen, mutta enemmän tai vähemmän suorasti vaaditaan lisätoimenpiteitä päämäärän saavuttamiseksi. Hyödynnän tätä aineistoanalyysissäni tutkiessani ministeriöiden argumentteja niiden vedotessa lisäedistykseen eri osa-alueilla.

Käsiteparilla *prévision-prévoyance* de Jouvenel avaa näkemystään tietämisen ja ajan suhteesta. *Prévision* on alun perin teologinen termi, joka merkitsee Jumalaan liittyvää täydellistä tietoa tulevaisuuden tapahtumista. *Prévoyance* taas viittaa inhimillisen mielen toimintaan liittyen siihen, mitä mahdollisesti tapahtuu tulevaisuudessa. Nämä termit eivät kuitenkaan ole puhtasoppisia kategorioita, vaan de Jouvenel itsekin yhdistelee niitä toisiinsa teksteissään sanankäytön tasolla. Erottelulla on kuitenkin se merkitys, että se auttaa jäsentämään tulevaisuuden hahmottamiseen liittyvän toiminnan eri puolia. (Jouvenel 1967, 15-16)

Tulevaisuuden kehityskulkujen muotoa de Jouvenel käsitteellisti neologismilla *futuribles*, joka on muodostettu latinan tulevaisuutta merkitsevästä *futura*-sanasta ja Ranskan kielen mahdollista tarkoittavasta *possible*-sanasta. Jouni Vauhkonen mukaan Kari Palonen oli esittänyt käännökseksi sanaa 'tulevallisuus' (Vauhkonen 2000, 112). Käännös on mekaani- suudessaan hivenen kankea, mutta toimii kuitenkin suomenkielisessä tekstissä paremmin kuin alkuperäinen ranskankielinen sana. Tästä syystä käytän jatkossa tätä käännöstä.

Futuribles tarkoittaa de Jouvenelin terminologiassa ajattelun kohdetta, joka suuntautuu tulevaisuuteen. Se keskittyy vain mahdollisiin tulevaisuuksiin, ei siis ollenkaan varmaan tietoon tulevaisuudesta. Tässä suhteessa *futuribles* eroaa ennakoivista lausumista. Niiden avulla tavoitellaan varmaa tietoa tulevaisuudesta käyttämällä apuna formaalia ajatuskulkua, esimerkiksi kausaliteettia. Tulevallisuus eroaa ennakoivasta lausumasta sillä tavalla, että siinä ei lähtökohtaisesti tavoitella varmaa tietoa tulevaisuudesta. Siihen sisältyy aina sen muodostavan ajattelijan odotushorisontti sekä ajattelijan tai jonkun muun poliittisen toimijan toimintaohjelma (*policy*). Tulevallisuuksien maailma ei kuitenkaan ole äärettömän laaja, vaan sen piiriin pääsevät jouvenelilaisessa ajattelussa vain nykyisyyden näkökulmasta uskottavat, kuviteltavissa olevat kuvat. (Jouvenel 1967, 18-19)

Tulevaisuuden toimenpiteiden välttämättömyyttä perustellaan hyvin usein historialla. Tällainen ajattelu olettaa enemmän tai vähemmän suorasti, että menneisyyttä voidaan käyttää argumentoinnissa hyvin vahvana perusteena, koska se on voitu osoittaa 'objektiivisesti todeksi'. Menneisyyteen liittyvä näkemys sisältää kuitenkin aina valintoja ja taustaoletta-

muksia. Menneisyyden käyttäminen tulevaisuuden perustelemisessa on tutkimukseni kanalta hyvin mielenkiintoinen näkökulma.

Bertrand de Jouvenel otti aktiivisesti kantaa ajankohtaisiin asioihin. Heli Paalumäki (2003, 16) muistuttaakin artikkelissaan tästä seikasta: ”Usein unohdetaan, että Jouvenel halusi olla sidoksissa omaan aikaansa ja osallistui kirjoituksillaan moniin 1950- ja 1960-luvulla tulevaisuudesta ja sen ymmärtämisen periaatteista käytyihin keskusteluihin.” The art of conjecture -teosta erityisesti on pidetty vahvasti normatiivisia piirteitä sisältävänä tekstinä, kun taas politiikan pienimmän mahdollisen elementin etsimiseen keskittyvää The pure theory of politics -teosta on pidetty enemmän deskriptiivisenä. Ensiksi mainitun vahvuus on kuitenkin siinä, että sen näkökulma suuntautuu nimenomaan tulevaisuuteen sekä siihen liittyviin käsitteisiin ja ajatuksiin. Toinen sen vahvuuksista on vahva sidos tulevaisuuskysymysten käytäntöön. Näistä syistä kyseinen teos käsitteineen ja teorioineen soveltuu hyvin tämän tutkielman aineiston analysointiin, kunhan sen rajoitteet tiedostetaan tutkimusta tehtäessä.

Pääasiallisen pohjan aineistoni retorille analyysille tarjoaa Chaïm Perelmanin argumentaatioteoria. Hyödynnän enimmäkseen Perelmanin ja Lucie Olbrechts-Tytecan yhdessä kirjoittaman La nouvelle rhétorique -teoksen englanninkielistä editiota The New Rhetoric (1971) sekä kokoomateoksen L’empire rhétorique suomenkielistä editiota Retoriikan valtakunta (1996). Tärkeimmät käsittelemäni osa-alueet Perelmanin ajatuksista ovat argumentoijan ja yleisön väliset esisopimukset, lokuksen käsite alalajeineen sekä konkreettinen esimerkki argumentaatiossa.

Perelmanin ja Olbrechts-Tytecan hahmottelemat esisopimukset argumentoijan ja yleisön välillä ovat yleensä julkilausumattomia. He jakavat esisopimukset kahteen ryhmään sen mukaan, joista toinen ryhmä koskee reaalisuuden ja toinen arvostamisen perusteita. Reaalisuuden perusteina voidaan käyttää faktoja, totuuksia ja asioiden normaaliksi tai todennäköiseksi arvioimisen perusteita. Niiden avulla oikeutetaan argumentteja yleensä suhteessa universaaliyleisöön. Arvostamisen perusteissa liikutaan arvojen, niiden keskinäisten hierarkioiden sekä niihin liittyvien argumenttien oikeutuksen maailmoissa. Niissä on kyse pa-

remmuuden arvioinnin periaatteista, ja ne on yleensä suunnattu erityisyleisölle. (Perelman & Olbrechts-Tyteca 1971, 67-74)

Arvostamisen perusteiden alueella Perelman ja Olbrechts-Tyteca käyttävät lokuksen käsitettä kuvaamaan paremmaksi arvottamisen periaatteita. Perelman ja Olbrechts-Tyteca luonnehtivat klassisia kirjoittajia seuraten lokuksia otsakkeina, joiden alle argumentteja voidaan luokitella. Lokus on johdannainen Aristoteleen käsitteestä *loci communes*, jolla hän tarkoitti yleisiä, kaikkien tieteiden käytettävissä olevia argumentteja. Niiden vastakohdaksi toimivat erityiset aiheet, jotka kuuluvat joko jonkin erityistieteen tai erityisen puhetaityyppiin piiriin. (Perelman & Olbrechts-Tyteca 1971, 83-85)

Perelman ja Olbrechts-Tyteca jakavat lokuksen käsitettä sisäisesti erilaisiin tyyppeihin, joista yleisimmät ovat määrällinen ja laadullinen. Määrään liittyvällä lokuksella arvioidaan jokin asia paremmaksi määrällisillä perusteilla. Käytännössä se voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että useampien ihmisten hyväksymä asia on arvokkaampi kuin pienemmän ihmismäärän hyväksymä asia. Toinen tapa havainnollistaa määrällistä lokusta on kokonaisuuden arvottaminen paremmaksi kuin osa. Esimerkkeinä määrällisestä lokuksesta toimivat yleisen mielipiteeseen tai demokratiaan vetoaminen. Määrällisen lokuksen pohjalta muodostetusta premissistä seuraava johtopäätös on useimmiten premissin olemassaolon varassa sillä tavalla, että jos sitä ei ole, johtopäätökseltäkin putoaa pohja. (Perelman & Olbrechts-Tyteca 1971, 83-89)

Laatuun perustuvassa lokuksessa vedotaan asioiden ainutkertaisuuteen niiden arvokkuuden perusteluna. Perelman ja Olbrechts-Tyteca yhdistävät kvalitatiivisen lokuksen argumentoijaan, joka pyrkii kyseenalaistamaan vallitsevaa tilannetta ja totuuksia. Kvalitatiivisessa lokuksessa voidaan vedota myös asioiden korvaamattomuuteen, uhanalaisuuteen tai harvinaisuuteen. Kvantitatiivisen ja kvalitatiivisen lokuksen lisäksi Perelman ja Olbrechts-Tyteca nimeävät muita vetoamisen perusteita, joita ovat järjestys, olemassaolo ja olemus. Järjestys viittaa aikaisemman paremmuuteen suhteessa myöhempään. Olemassaolo puolestaan vetoaa aktuaalisen tai todellisen arvokkuuteen suhteessa mahdolliseen, kontingenttiin tai mahdottomaan. Olemukseen vetoaminen taas pohjautuu ajatukseen, että jollekin lajille on olemassa 'oikea' olemus. Vedottaessa tätä olemusta käytetään mittapuuna, johon lajin

yksittäistä edustajaa suhteutetaan. Muut lokukset voidaan kuitenkin usein redusoida määrälliseen tai laadulliseen lokukseen. (Perelman & Olbrechts-Tyteca 1971, 89-95)

Eräs käyttökelpoinen osa Perelmanin argumentaatioteoriassa on esimerkin rooli. Hänen mukaansa esimerkki on erityistapaus, jota käytetään apuna havainnollistettaessa sääntöä tai rakennetta, jonka ilmentymä on esimerkki. Eräs esimerkin olennainen ominaisuus on sen kiistattomuus, koska esimerkistä seuraavan johtopäätöksen todenmukaisuus riippuu esimerkin kiistattomuudesta. Jos kiistattomuus häviää, niin johtopäätöksellä ei ole enää pohjaa. (Perelman 1996, 120-121)

Perelmanin argumentaatioteoriaa on kritisoitu sen taustaoletuksesta, että pyrkimys yhteisymmärrykseen argumentoijan ja yleisön välillä on osa argumentatiivisen toiminnan todellisuutta. Tätä on pidetty politologisen tutkimuksen näkökulmasta rajoittavana. Kai Paajaste ja Mikael Nygård (2001) ovat kuitenkin sitä mieltä, että Perelmanin argumentaatioteoria on yleispätevä teoria, jota voidaan käyttää yhtä hyvin konsensus- kuin konfliktitilanteiden tutkimiseen. (Paajaste & Nygård 2001, 254)

Paajasteen ja Nygårdin näkemystä tukee myös Kari Palonen (1997, 82), joka pitää merkityksellisimpänä asiana retorisen tilanteen poliittisuudelle sitä, että argumentoija ja yleisö tunnustavat vastavuoroisesti toimijuutensa. Perelmanin argumentaatioteorian käytettävyyttä ei siis voi ennen tutkimusentekoa tiukasti rajata vain tietyytyypiseen argumentaatiotilanteeseen, joka tässä tapauksessa on konsensuselementin sisältävä tilanne. Loppujen lopuksi on kyse tutkijan kyvystä suhteuttaa oma tutkimusaineistonsa teoriaan.

Asetin aiemmin pääasialliseksi tutkimuskysymykseksi tutkia suomalaisten ministeriöiden tapoja perustella varautumista tulevaisuuteen. Tätä kysymystä silmälläpitäen on perusteltua lähteä liikkeelle de Jouvenelin hahmottelemia tulevaisuuden ennakoinnin perustelutyyppien kolmijaosta. Kyseinen jaottelu auttaa minua hakemaan tutkimusaineistosta vastauksia erityisesti päätutkimuskysymykseeni ministeriöiden tulevaisuusnäkemysten painottumisesta mahdollisuuksiin, haasteisiin tai uhkiin.

Kaksi viimeksi mainittua perustelutyyppiä ovat alakysymyksen näkökulmasta kiinnostavia sillä tavalla, että niissä positiivinen ja negatiivinen näkökulma painottuvat eri tavoilla. Tulevaisuuteen varautuminen siksi, että jokin asia ei tapahtuisi, pohjautuu perustelutyyppinä puhtaasti negaatioon. Todennäköisen ja halutun taivuttaminen lähemmäs toisiaan pohjautuu selkeämmin positiiviseen näkökulmaan. Kyseisessä tyypissä voidaan nähdä toisaalta todennäköistä vastaava haaste-elementti, toisaalta haluttua vastaava mahdollisuuselementti.

Tulevaisuuden ennakkoinnin perustelutyyppit toimivat tästä eteenpäin analyyttisenä työkalunani, kun etsin tutkimusaineistostani esimerkkejä erilaisista tyyleistä argumentoida tulevaisuuteen varautumisen puolesta. Analysoinnissa on syytä muistaa, että perustelutyyppien väliset erot ovat häilyviä ja yksittäisestä aineistokatkelmasta voi löytyä aineksia liittyen useampaankin tyyppiin.

2. TALOUSKEHITYKSEN KOKONAISUUS

2.1 Talouskehitys yksinkertaistetun päättelyn jatkumossa

Väestön ikärakenteen muutoksen ja kansantalouden kestävyuden välisen suhteen käsittely painottui määrällisesti eniten yleistä talouskehitystä käsitteleviin näkökulmiin. Valtioneuvoston ennakkointiverkosto esittää oman näkemyksensä vuoden 2005 toimintaympäristökuvauksessaan.

”Väestön vanhetessa kansantalouden julkiset menopaineet lisääntyvät tuntuvasti. **Eläkemenojen kasvu kiihtyy 2010-luvun taitteessa**, kun eläkeläisten määrän kasvu nopeutuu ja yhä useampi on oikeutettu täyteen työuraan perustuvaan eläkkeeseen. **Hoito- ja hoivamenojen kasvu kiihtyy hieman myöhemmin 2020- ja 2030-luvuilla**, jolloin hyvin iäkkäiden määrä lisääntyy. **Sosiaali- ja terveysministeriön projektiolaskelmien** mukaan sosiaalimenojen suhde bruttokansantuotteeseen nousee nykyiseltä noin 27 prosentin tasolta vuoteen 2030 mennessä runsaaseen 30 prosenttiin ja jää sille tasolle” (VNK 2005, 20, lihavoinnit TB)

Perustelunsa pohjana ennakkointiverkosto käyttää sosiaali- ja terveysministeriön laskelmaa, joka perustuu tiettyihin tilastollisiin oletuksiin talouskehityksestä, työmarkkinoista sekä etuuksien ja palveluiden kustannuskehityksestä. Taustatieto on osittain menneisyydessä toteutuneesta kehityksestä. Projektion ongelma on, että se ei huomioi ollenkaan esimerkiksi tulevaisuudessa mahdollisesti tapahtuvaa tuottavuuden kehitystä palveluissa. (STM 2009, 23-28)

Ennakkointiverkosto siis jaottelee väestön ikääntymisestä johtuvia menoja niiden oletetun realisoitumisen ajankohdan mukaan. Jaottelu voidaan nähdä myös kannanottona toimenpiteiden kiireellisyysjärjestyksestä. Ennakkointiverkoston mielestä toimenpiteet eläkemenojen suhteen menevät palveluihin liittyvien menojen edelle kiireellisyyden suhteen. Ennakkointiverkoston näkemys voidaan nähdä vallinneen tilanteen kuvauksena ministeriöille, joiden vastuulle tarkempien toimenpiteiden esittäminen kuuluu. Tätä tulkintaa tukee sekin, että

ennakointiverkosto perustelee näkökulmansa määrällisesti puuttumatta sen kummemmin toimenpiteiden laadulliseen sisältöön.

Eri menojen asettaminen kiireellisyysjärjestykseen on mahdollista tulkita myös niin, että valtioneuvoston ennakointiverkoston mielestä toimenpiteitä hoito- ja hoivapalveluiden suhteen voidaan esittää ja arvioida harkiten. Toisenlaisena näkemyksenä voidaan pitää valtiovarainministeriön vuoden 2006 tulevaisuuskatsauksessaan esittämiä toivottavia toimenpiteitä, joilla ikärakenteen muutokseen voidaan vastata kansantalouden kestävyuden näkökulmasta.

”Tähän ongelmaan vastaavia toimia ovat **työllisyyttä ja talouskasvua** pysyvästi edistävät toimet sekä **julkisen talouden velkaantuneisuuden (velan ja BKT:n suhteen) alentaminen**. Mitä **myöhemmin** julkisen talouden **kestävyys**haasteeseen vastataan, sitä **vaikeampia** tehtävät ratkaisut aikanaan tulevat olemaan.” (VM 2006, 15, lihavoinnit TB)

Tässä lainauksessa kausaaliargumentaatio etenee seuraavalla tavalla:

Syy 1: Työllisyyden ja talouskasvun edistäminen

Syy 2: Julkisen velan suhteellisen osuuden BKT:sta pienentäminen

Seuraus: Parempi julkisen talouden kestävyys

Huomionarvoista valtiovarainministeriön argumentoinnissa on myös tyyli, jolla se tehdään. ’Kestävyys

haastetta’ käytetään ensinnäkin lisäämään voimaa omaan sanomaan. Toinen mielenkiintoinen seikka toimenpide-esityksessä on suhtautuminen toimenpiteiden toteutamis

aikatauluun.

Tällaisen tilanteen analysoimiseen soveltuu Perelmanin ja Olbrechts-Tytecan (1971) kuvaama järjestyksen lokuksen kategoria. Järjestyksen lokuksen pohjalta tehtävä arvottaminen paremmaksi pohjautuu yleensä aikaisemman paremmuuteen suhteessa myöhäisempään. Tämän lisäksi on olemassa myös muita arvottamisen perusteita: syy, periaate, tarkoi-

tus ja päämäärä. Yksittäisen tapauksen kohdalla argumentin perusteita voi löytyä useammastakin perusteesta. (Perelman & Olbrechts-Tyteca 1971, 93-94)

Valtiovarainministeriön argumentaatioon soveltuu arvottamisen perusteista ainakin ajallisesti aikaisempien toimenpiteiden paremmuus suhteessa myöhäisempiin sekä päämäärä. Ensin mainittu peruste siitä syystä, että aineistokatkelmassa arvioidaan nopea toiminta paremmaksi kuin toimenpiteiden lykkääminen pitkälle tulevaisuuteen. Jälkimmäinen siitä syystä, että argumentaatioon perustellaan nopealla toiminnalla helpompia ratkaisuja päämääränä. Tällainen argumentaatio voidaan nähdä myös niin, että sillä pyritään vetoamaan erityisesti poliitikkoihin, joita suomalaisessa päätöksentekokulttuurissa usein kritisoidaan vastuun pakoilusta. Esimerkkinä tällaisesta kritiikistä toimii Risto Heiskalan kirjoitus ”Poliittinen kulttuuri suosii perussuomalaisia” Helsingin Sanomissa 15.11. 2010.

”**Suomessa** on totuttu sopeutumaan myös siihen, että poliitikot ovat aina epämiellyttäviä päätöksiä tehdessään työntäneet kameroiden ja mikrofonien eteen jonkun arvossa pidetyn virkamiehen, jonka nimissä leikkauslista esitetään.” (Heiskala 2010)

Valtiovarainministeriön aikahorisontti kohdistuu lähitulevaisuuteen eli lyhyelle aikavälille, kun taas valtioneuvoston ennakoitiverkoston aikahorisontti suuntautuu pitkälle aikavälille. Samassa asiakirjassa valtiovarainministeriö vetoaa pitkän aikavälin puolesta.

”Vaikka julkisen taloutemme tila ja sen tämän vuosikymmenen näkymät ovat muihin kehittyneisiin maihin verrattuna hyvät, merkitsee **väestömme ikääntymiseen sisään ladattu julkisten menojen kasvu** sitä, että **julkinen taloutemme ei ole pitkän ajan** katsannossa **kestävällä pohjalla**.” (VM 2006, 15, lihavoinnit TB)

Valtiovarainministeriö käsittelee tilannetta yleisemmällä tasolla suhteessa valtioneuvoston ennakoitiverkoston näkemykseen. Käytännössä molempien voidaan katsoa puhuvan samoista asioista. Erona on ainoastaan se, että valtioneuvoston ennakoitiverkosto käsittelee aihetta tarkemmalla tasolla. Valtiovarainministeriön näkemys noudattaa seuraavanlaista kausaalista kaksivaiheista rakennetta:

1. Vaihe

Syy: Väestön ikääntyminen

Seuraus: Julkisten menojen hallitsematon kasvu

2. Vaihe

Syy: Julkisten menojen hallitsematon kasvu

Seuraus: Julkisen talouden pohjan pettäminen

Tällainen rakenne sulkee pois kaikki tekijät, joilla kehityksen kulkuun vaikuttavat toimijat voisivat hillitä julkisten menojen kasvua. Siinä oletetaan menojen kasvavan automaattisesti. Tällainen, kehityksen suuntaan vaikuttavia toimenpiteitä huomioonottamaton argumentointi, voidaan nähdä vaikuttamiskeinona, kun vedotaan yleisöön toimenpiteiden toteuttamiseksi. Valtiovarainministeriön argumentaatiossa julkisten menojen kasvu on ei-toivottava asia eli uhka. Tässä suhteessa ministeriön argumentaatio noudattaa de Jouvenelin ajatusta varautua tulevaisuuteen, jotta jokin asia ei tapahtuisi (Jouvenel 1967, 130-132).

Heinosen ja Kakkuri-Knuutilan (2007) mukaan olennainen osa kausaalisuhteen pohjalta tapahtuvaa argumentointia on ongelman määrittäminen. Ongelma on jotain ei-toivottavaa, jonka poistaminen on järkevän toiminnan tavoitteena. Keinojen kautta saavutettava tavoite puolestaan on ratkaisu ongelmaan. Keino-tavoite -suhde rinnastuu syy-seuraus -suhteeseen. (Heinonen & Kakkuri-Knuutila, 2007, 277-278)

Näitä ajatuksia soveltaen valtiovarainministeriön tilanneanalyysissä voidaan nähdä tavoitteena eli seurauksena julkisten menojen kasvun hillintä, joka toimii myös perusteluna tulevaisuuteen varautumisen puolesta. Argumentaatioketjussa julkisen talouden pohjan pettämisellä on puolestaan pelotteellinen voima ei-toivottavana asiana, johon pitää puuttua. Aineistokatkelmassa keskitytään ainoastaan tilanteen kuvaamiseen, siinä ei oteta lainkaan kantaa sen vaatimiin toimenpiteisiin. Siitä puuttuu myös mahdollisuuden elementti, joka on

läsnä todennäköisen ja halutun lähemmäksi toisiaan taivuttamisessa. Katkelman heijastama suhtautumista tulevaisuuteen voidaan pitää enemmän uhkiin tai haasteisiin, kuin mahdollisuuksiin painottuvana.

Sosiaali- ja terveysministeriö antaa oman panoksensa kansantalouden kestävyteen vaikuttavien tekijöiden erittelyssä. Sen näkökulma painottuu mahdollisuuksiin, joita avautuu kansalaisten hyvinvoinnista huolehtimisen kautta.

”Rahoitusnäkyviä helpottavat **eläkeuudistukset, työeläkkeiden osittainen rahastointi ja kansalaisten terveydentilan paraneminen**. Julkisen talouden kestävä rahoitus riippuu tulevaisuudessa keskeisesti **työuran pidentymisestä, positiivisen terveyskehityksen jatkumisesta ja sosiaali- ja terveystalveluiden tuottavuudesta ja vaikuttavuudesta**.” (STM 2006, 9, lihavoinnit TB)

Tämänkaltainen tilannekuvaus kertoo lukijalleen mahdollisuuksista vaikuttaa kehityksen suuntaan. Lainauksen ensimmäisen virkkeen lihavoitu kokonaisuus kertoo asiakirjan teko- hetkellä osittain jo toteutuneista asioista. Jälkimmäisessä lihavoidussa kokonaisuudessa vedetään yhteen yleisellä tasolla kehityksen suuntaan vaikuttavia toimenpidekokonaisuuksia. Nämä kaksi kokonaisuutta ovat ’sosiaali- ja terveystalvelujen tuottavuutta ja vaikuttavuutta’ lukuun ottamatta sisällöltään toisiaan vastaavat. Alkuvaiheessa mainitut tekijät voidaan nähdä myös esimerkkeinä, todistuksena sille, että kehityksen suuntaan on mahdollista vaikuttaa.

Käytettäessä esimerkkejä argumentoinnin tukena Perelmanin (1996) mukaan pyritään konkretisoimaan säännönmukaisuuksia, joihin esimerkit perustuvat. Esimerkki on erityistapaus, mutta se halutaan irrottaa sidoksestaan tarkkaan käyttöyhteyteen ja ottaa käyttöön säännön tai rakenteen havainnollistamisessa. Tällaisen argumentoinnin kestävyden edellytyksenä on esimerkin kiistattomuus. Jos kiistattomuus kyseenalaistuu, niin esimerkin varaan rakennetulta argumentilta putoaa pohja. (Perelman 1996, 120-121)

Sosiaali- ja terveysministeriön argumentaatio pyrkii todistamaan menneisyydessä toteutettujen toimenpiteiden toimivuuden myös tulevaisuudessa. Argumentaatiota voidaan tässä

mielessä pitää epäinnovatiivisena ja konservatiivisena. Menneisyyden toimenpiteestä muodostuu Perelmanin idean mukainen konkreettinen säännönmukaisuus. Niiden käytössä on kuitenkin vaarana, että niiden oletetaan olevan patenttiratkaisu mihin tahansa tilanteeseen missä tahansa toimintaympäristössä. Pahimmillaan tulevaa kehitystä ennakoivien toimijoiden oma luova ajattelu saattaa heikentyä, kun he tavoittelevat jotain jo saavutettua säännönmukaisuutta.

Valtioneuvoston ennakoitiverkosto ei käsittele vuoden 2009 toimintaympäristökuvauksessaan ollenkaan väestön ikääntymisen suhdetta kansantalouden kestävyYTEEN. Valtiovarainministeriön finanssipolitiikkaa koskeva tulevaisuuskatsaus julkaistiin jo helmikuussa 2010, kun muut tulevaisuuskatsaukset julkistettiin vasta syyskuussa 2010. Eräänä vaikuttavana tekijänä tällaiseen järjestelyyn ovat valtioneuvoston budjettikehysneuvottelut, jotka käydään yleensä maaliskuussa. Julkaisuajankohdan valinnalla on joka tapauksessa vaikutusta muiden ministeriöiden tapaan suhteuttaa omia linjauksiaan aiemmin julkaistun asiakirjan näkemyksiin. Aikaisemmin liikkeellä ollut ministeriö saa paitsi etumatkaa omien näkemystensä esittämiseen myös vahvistettua omaa oletettua ensisijaista asiantuntija-asemaansa kyseisessä aihepiirissä.

Valtiovarainministeriö käsittelee yleisen talouskehityksen aihepiiriä ensimmäisen kerran vuoden 2010 finanssipolitiikkaa koskevan tulevaisuuskatsauksensa esipuheessa, jossa suhteellisen synkin sanakääntein kuvataan tilannetta.

”Työllisyys on heikentynyt **tuntuvasti** ja työllisyysaste **uhkaa** jäädä selvästi jälkeen tavoitteista. Samalla julkisen talouden tasapaino on kriisin myötä **heikentynyt jyrkästi**. Julkinen talous on siten entistä **haavoittuvammassa asemassa** vastaanottamaan väestön ikääntymisen aiheuttamat menopaineet ja veropohjan kaventumisen. Julkisen talouden kestävyYden turvaaminen on aiempaa suurempi haaste.” (VM-talous 2010, 9, lihavoinnit TB)

Lainaus pohjautuu puhtaasti menneisyydessä toteutuneen kehityksen todisteluun. Keinona ministeriö käyttää sanomaa vahvistavia ilmaisuja ’tuntuvasti’, ’uhkaa jäädä selvästi’ ja ’heikentynyt jyrkästi’ ja ’haavoittuvampi asema’, joka liitetään juuri ikääntymisen haasteeseen vastaamiseen. Valtiovarainministeriön tilannekuvaus on selkeästi uhkapainotteinen

tulevaisuuteen asennoitumisen suhteen. Vaikka siinä ei suoraan sanotakaan toimenpiteistä pidättäytymisen negatiivisia vaikutuksia, kuvausta voidaan verrata de Jouvenelin negatiivisella perusteltavaan varautumiseen tulevaisuuden suhteen (Jouvenel 1967, 130-132). Huolimatta siitä, että ministeriö luo vahvoilla kielikuvilla hyvin synkän kuvan tilanteesta, se ei kuitenkaan tässä vaiheessa kerro ollenkaan keinoista, joilla julkisen talouden kestävyys haasteeseen tulevaisuudessa voitaisiin vastata.

Valtiovarainministeriö käyttää ahkerasti termiä 'kestävyysvaje' luodessaan kuvaa kansantalouden näkymistä 2010-luvulla. Kyseinen termi on siitä mielenkiintoinen, että se koostuu sekä positiivisesti (kestävyys) että negatiivisesti (vaje) latautuneista sanoista. Seuraavassa lainauksessa valtiovarainministeriö käyttää tätä termiä viitatessaan ennen vuoden 2007 eduskuntavaaleja tekemäänsä liikkumavararaporttiin.

”Valtiovarainministeriön ns. liikkumavararaportissa oli todettu, että Suomen julkisessa taloudessa vallitsee **kestävyysvaje**. Tällä tarkoitettiin sitä, että säädettyin julkisin hoito- ja hoivavelvoittein sekä annetuin veroastein **julkisen talouden alijäämä** alkaisi meillä vanhusväestön osuuden kasvun ja työikäisen väestön supistumisen myötä **kasvaa hallitsemattomasti** seuraavien vuosikymmenten kuluessa.” (VM-talous 2010, 16, lihavoinnit TB)

Tämä lainaus toimii myös hyvänä esimerkkinä siitä, miten menneisyydessä tehtyjä arvioita käytetään muodostettaessa tietopohjaa tulevaisuuden toimenpiteiden perustelemiseen. Liikkumavararaportti on tehty vuoden 2007 toiminnallisessa ja taloudellisessa kontekstissa. Tästä huolimatta valtiovarainministeriö käyttää sitä 2010-luvun toimenpiteiden perustelemiseen. Eräs vaikuttava syy tähän voi olla tavoiteltava toiston voima. Yllä olevassa lainauksessa ministeriö ei vielä puutu tilanteen vaatimiin toimenpiteisiin, mutta jatkaa analyysiaan.

”Julkisen velan suhde bruttokansantuotteeseen kasvaisi tällöin **räjähtäen**. Tällaisen **umpikujan** estämiseksi meillä tarvittiin tuolloin tehdyn arvion mukaan julkisen talouden rahoitustasapainon vahvistamista 1 prosenttia bruttokansantuotteesta vastaavalla määrällä, siis vajaalla 2 mrd. eurolla. Keskeiseksi keinoksi tähän esitettiin työllisyysasteen korottamista. Tämä **demografisen muutoksen aiheuttama huoli** julkisen talouden kestävydestä välittyi myös hallituksen ohjelmaan.” (VM-talous 2010, 16, lihavoinnit TB)

Ministeriö käyttää kehityksen kuvaamisessa 'räjähtämistä' ja 'umpikujaa' voimistaakseen raporttinsa sanomaa. 'Umpikujan' käyttäminen sisältää epäsuoran väitteen, että nyt ollaan vielä tilanteessa, jossa on olemassa pelivaraa tehtävien ratkaisujen suhteen. Jos taas toimenpiteisiin ei ryhdytä, pelivara häviää ja joudutaan umpikujaan.

Opetus- ja kulttuuriministeriö vie tulevaisuuskatsauksessaan keskustelun painopistettä pelkistä rakenteellisista tekijöistä laadullisiin seikkoihin.

”Väestö ikääntyy Suomessa. Huoltosuhteen muutoksen sekä talouden viimeaikaisen kehityksen seurauksena tarvitaan 2010-luvulla julkista taloutta tasapainottavia toimia. Mm. työllisyysaste on nostettava nykyistä korkeammalle tasolle, työuria pidennettävä ja työelämää kehitettävä.”
(OKM 2010, 6, lihavoinnit TB)

Tämä aineistolainaus yhdistää jouvenelilaisessa mielessä haaste- ja mahdollisuuselementtejä (Jouvenel 1967, 19). Haastetta edustaa julkisen talouden tilanne. Mahdollisuuksina ministeriö taas esittää keinoja, joilla haasteeseen voidaan vastata: työllisyyden parantaminen, työurien pidentäminen ja työelämän kehittäminen. Näistä työllisyyden parantamista voidaan pitää rakenteellisena ja työelämän kehittämistä laadullisena keinona. Työurien pidentämisessä puolestaan yhdistyy piirteitä molemmista.

Valtiovarainministeriö puolestaan ottaa päämääräksi julkisen talouden vahvistamisen. Siihen pyritään kahden erilaisen toimenpideryhmän avustuksella. Toinen ryhmä tarkoittaa käytännössä julkisen sektorin menojen jäädyttämistä tai leikkaamista ja toinen tuottavuutta kasvattavia rakenteellisia toimenpiteitä, joilla esimerkiksi järjestellään palveluita uudella tavalla.

”Siltä osin kuin on kysymys **syntyvyysvaihteluista**, tulisi toimenpiteissä keskittyä **julkisen talouden vahvistamiseen ennakolta**. Tämän julkisen **etukäteissästämissä** turvin voidaan **vähentää** seuraavaan, pienempään sukupolven kohtuuttomasti kohdistuvaa **verorasitusta**. Toinen, samaan päämäärään tähtäävä keino on **hoito- ja hoivajärjestelmän tuottavuuden pa-**

rantaminen, jonka ansiosta aktiiviväestö voi selviytyä velvoitteestaan pienemmin resurssein.” (VM-talous 2010, 20)

Julkisten menojen jäädyttäminen tai leikkaaminen on siis valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan pitkällä aikavälillä suoja väestörakenteen heilahteluja vastaan. Lausumassaan ministeriö kuvaa käytännössä saman kolikon eri puolia. Ensiksi se painottaa ennalta säästämistä keinona hallita verorasitusta. Loppuvaiheessa se puolestaan nostaa esille tuotavuuden parantamisen keinona hillitä julkisen sektorin menojen kasvua. Veroilla katetaan suuri osa julkisen sektorin menoista ja menojen kasvu taas määrittää pitkälti sen, kuinka paljon kansalaisilta on kerättävä veroja.

Kausaalisen perustelun tyypeistä ministeriöt käyttivät talouskehityskeskustelussa menokausaliteettia ja rakennekausaliteettia. Ministeriöt käyttivät menokausaliteettia yleensä uhan tai haasteen yhteydessä. Menokausaliteetin avulla perustellessaan ministeriöt käyttivät yksinkertaistettua kausaalipäätelyä, jossa kehityksen suuntaan vaikuttavia tekijöitä jätetään pois päätelyketjusta. Mahdollisuuksien maailmaa ministeriöiden näkemyksissä edustivat rakenteelliset toimenpiteet, joiden yhteydessä ministeriöt käyttivät ahkerasti rakennekausaliteettia perustellessaan tulevaisuuteen varautumista. Uhat ja haasteet ministeriöt liittivät lähestulkoon aina johonkin julkiseen talouteen liittyvään asiaan. Ainoa poikkeus tästä oli työllisyyden heikkeneminen, joka sekin liittyy välillisesti julkiseen talouteen.

Osa ministeriöiden esittämistä mahdollisuuksista suuntautui aidosti tulevaisuuteen, mutta osa mahdollisuuksista oli menneisyydessä toteutettuja toimenpiteitä, joilla odotettiin olevan tulevaisuudessakin vaikutusta. Hyvänä esimerkkinä tästä toimii sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön vuoden 2006 tulevaisuuskatsauksessaan esille tuomat asiat: eläkeuudistukset ja väestön terveydentilan yleinen paraneminen. Talouskehitykseen liittyvässä keskustelussa oli taipumusta ennustaa tulevaa kehitystä perinteisillä tavoilla, joissa turvaudutaan esimerkiksi tilastollisiin ennusteisiin.

2.2 Tulevaisuuden eläkejärjestelmä – vanhat päätökset riittävät?

Eräs juonne keskustelussa väestön ikärakenteen muutoksen vaikutuksista kansantalouden kestävyydelle on eläkemenot. Valtioneuvoston ennakointiverkosto käsittelee asiaa vuoden 2005 toimintaympäristökuvauksessaan. Ennakointiverkoston näkökulma suuntautuu menneisyyteen, päättymässä olleella vaalikaudella tehtyihin eläkeratkaisuihin ja niiden vaikutukseen.

”Vuoteen 2009 mennessä eniten nousupaineita liittyy väestön ikääntymisen johdosta terveydenhuolto- sekä sosiaalipalvelumenoihin. Sosiaaliturvamenojen ennustetaan kohoavan hieman vaikka tehdyillä eläkeuudistuksilla on hidastettu eläkemenojen kasvua ja vaikka työttömyyden ennakoidaan alentuvan...” (VNK 2005, 37, lihavoinnit TB)

Ennakointiverkoston lausuma toimii hyvin selkeästi esimerkkinä argumentaatiosta, jossa tulevaisuuden kehitystä ennustetaan menneisyydessä tehtyjen toimenpiteiden pohjalta. Argumentaatiollaan ennakointiverkosto viestittää epäsuorasti lisätoimenpiteiden tarvetta, mutta ei itse kuitenkaan esitä siinä suhteessa mitään uutta. Tämä voidaan nähdä ennakointiverkoston haluna jättää toimenpiteiden tarkempi määrittely ministeriöiden tehtäväksi.

Sosiaaliturvaan liittyvien menojen kasvu edustaa haaste-elementtiä. Mahdollisuudet liittyvät puolestaan eläkejärjestelmän uudistuksiin ja alhaiseen työttömyysasteeseen. Jouvenelaisessa mielessä ennakointiverkoston perustelu edustaa siis todennäköisen taivuttamista halutun suuntaan (Jouvenel 1967, 19).

Sosiaali- ja terveysministeriö jatkaa valtioneuvoston ennakointiverkoston käynnistämää keskustelua väestön ikääntymisen vaikutuksista eläkemenojen kehitykseen. Sisällöllisesti lausuma ei sinänsä tuo keskusteluun mitään uutta, vaan siinä toistetaan samaa, ennakointiverkoston aloittamaa keskustelukokonaisuutta.

”Kun eläkeläisten määrä kasvaa ja eläkkeellä oloaika pitenee, eläkemenojen kasvu kiihtyy 2010-luvulla. Eläkejärjestelmien kestävä rahoitus on

vaikeuksissa, ellei työelämässä jatketa nykyistä pidempään.” (STM 2006, 6, lihavoinnit TB)

Tästä aineistolainauksesta on löydettävissä kausaalinen päättelyketju, joka toimii samalla ongelman kuvauksena:

Syy 1: Eläkkeensaajien määrän kasvu

Syy 2: Eläkkeellä oloajan piteneminen

Seuraus: Eläkemenojen kasvu

Lainauksessa ei kuitenkaan jäädä pelkän ongelman kuvaamisen tasolle, vaan ministeriö esittää myös ratkaisun seuraavan päättelyketjun muodossa:

Syy: Nykyisen pituiset tai lyhyemmät työurat

Seuraus: Eläkejärjestelmän rahoituksen vaikeutuminen

Sosiaali- ja terveysministeriö nostaa eläkejärjestelmän kestävyysliittävän epävarmuuden tulevaisuuden uhaksi, johon se tarjoaa ratkaisuksi työurien pidentämistä. Ministeriö käyttää vedotessaan eläkejärjestelmän tulevaisuuden puolesta jouvenelilaista perustelua, jonka mukaan tulevaisuuteen varaudutaan siksi, että jotakin ei tapahtuisi (Jouvenel 1967, 130-132). Koska ministeriö muodostaa perustelunsa negaation kautta, sen edustama näkemys voidaan luokitella enemmän uhaksi kuin haasteeksi. Aineistokatkelman sisältämän argumentaation sisäisessä rakenteessa voidaan kuitenkin havaita uhan lisäksi myös mahdollisuuselementti, jota edustaa työurien pidentäminen. Ministeriön näkemys sisältää jouvenelilaisessa mielessä siis myös todennäköisen taivuttamista halutun suuntaan (Jouvenel 1967, 19).

Keskustelu eläkemenojen yhteydestä väestön ikääntymiseen painottui enemmän uhan tai haasteen kuin mahdollisuuden suuntaan. Uhkana keskustelussa nähtiin eläkeläisten määrän kasvu ja eliniän pitenemisestä johtuva pidempi eläkkeellä oloaika. Mahdollisuutena minis-

teriöt näkivät vaalikaudella 2003-2007 tehdyt eläkejärjestelmän uudistukset ja työurien pidentämisen. Hyvin suosittu argumentointitapa eläkemenoihin liittyvässä keskustelussa oli kausaalisuhteisiin pohjautuva päättely. Tästä syystä eläkemenoihin liittyvä kausaaliargumentaatio muodostaa erään aineistoanalyysissäni ilmenneen kausaaliargumentaation tyyppin.

2.3 Pelko julkisen talouden resurssien niukkuudesta

Eräs osa kansantalouden kestävyuden ja väestökehityksen suhteesta käytyä keskustelua on pelko julkisen sektorin resurssien riittävyydestä. Tulevaisuuskatsauksista erottuu kaksi erilaista tapaa tarkastella kysymystä. Ensimmäinen niistä on pessimistinen tyyli, jossa on taustaoletuksena julkisten resurssien niukkuus. Tästä hyvät esimerkit tarjoavat liikenne- ja viestintäministeriö sekä oikeusministeriö.

”Väestön ikääntymisestä seuraava julkisen talouden resurssien niukkuus vaikuttaa myös liikennesektorin käytettävissä oleviin resursseihin, jotka tuskin merkittävästi kasvavat tulevaisuudessa.” (LVM 2010, 17, lihavoinnit TB)

”Valtiontalouden näkymät ovat taloudellisen taantuman ja sen vaatimien julkisen talouden sopeuttamistoimien vuoksi **pitkään vaikeat**. Väestön ikääntymisestä johtuva kansantalouden **huoltosuhteen heikentyminen** kaventaa lähivuosisikymmeninä taloudellista liikkumavaraa. **Julkisen talouden niukkuus on reunaehto myös oikeusvaltion ylläpidossa ja kehittämisessä lähivuosina.**” (OM 2010, 12, lihavoinnit TB)

Liikenne- ja viestintäministeriön argumentaatio voidaan jäsentää seuraavanlaisen kaksivaiheisen päättelyketjun avulla, jossa ensimmäisestä seurauksesta tulee päättelyn toisessa vaiheessa syy:

1. Vaihe

Syy: Väestön ikääntyminen

Seuraus: Julkisen sektorin resurssien vähäisyys

2. Vaihe

Syy: Julkisen sektorin resurssien vähäisyys

Seuraus: Liikennesektorin resurssien vähäisyys

Oikeusministeriö puolestaan päätyy samaan lopputulokseen kuin liikenne- ja viestintäministeriö, mutta sen päättely lähestyy lopputulosta eri suunnasta.

1. Vaihe

Syy: Väestön ikääntyminen

Seuraus: Huoltosuhteen heikentyminen

2. Vaihe

Syy: Huoltosuhteen heikentyminen

Seuraus: Vähemmän taloudellista liikkumavaraa

3. Vaihe

Syy: Vähemmän taloudellista liikkumavaraa

Seuraus: Niukkuus oikeushallinnon taloudellisissa resursseissa

Ministeriöiden päättelyketjut noudattavat samaa logiikkaa, vaikka oikeusministeriöllä ketju on yhden tekijän verran pidempi kuin liikenne- ja viestintäministeriön vastaava. Sisällöllisestikin ne vastaavat toisiaan, vaikka ministeriöt kuvaavat resurssien niukkuutta eri sanoilla. Näistä syistä lainauksia voidaan analysoida samalla logiikalla. Suoran kausaalisuhteen rakentaminen 'väestön ikääntymisen' ja 'julkisen sektorin resurssien vähäisyyden' välille voidaan kyseenalaistaa. Päättelyketjua pitäisi näiden kahden välillä täydentää ainakin kahdella tekijällä: väestön ikääntymisestä aiheutuvalla vähemmällä työvoimalla, josta puoles-

taan seuraa pienempi talouskasvu. Vasta tästä seuraisi 'julkisen sektorin resurssien vähäisyys'.

Ylikoski nimittää tämänkaltaista päättelyä kaltevaksi tasoksi (slippery slope), jossa oletetaan, että kehitys etenee väistämättä ketjureaktiomaaisesti tapahtumasta toiseen (Ylikoski 2007, 169). Liikenne- ja viestintäministeriö luo argumentaatiollaan vaikutelman kehityksen väistämättömyydestä. Tämän avulla ministeriö pyrkii kääntämään huomion pois siitä, että kausaalipäättelyä yksinkertaistamalla siitä on rajattu pois kehityksen suuntaan vaikuttavia tekijöitä. Kyseisten tekijöiden avulla ministeriö ja muut hallinnolliset toimijat voisivat vaikuttaa kehityksen suuntaan.

Toisenlaisessa lähestymistavassa tuodaan esille kehityksen haastetekijät, mutta samalla kuvataan mahdollisuuksia sekä tapoja niiden hyödyntämiseksi. Tällaisesta argumentoinnista tarjoaa esimerkin työ- ja elinkeinoministeriö.

”Maailmanlaajuisen taloudellisen toimintaympäristön muutos ja väestön ikääntyminen ovat keskeiset ja voimistuvat haasteet Suomen taloudelliselle kilpailukyvyllle. Edessä on **kilpajuoksu** riittävän kasvun aikaansaamiseksi, jotta voidaan säilyttää **totuttu, yhteinen hyvinvoinnin perusta.**” (TEM 2010, 5, lihavoinnit TB)

Lainauksessa kuvataan ensinnä tulevaisuuden kehitykseen vaikuttavia tekijöitä. Tämän jälkeen siinä asetetaan tavoiteltavaksi päämääräksi hyvinvoinnin turvaaminen. Keinoksi päämäärän saavuttamisessa työ- ja elinkeinoministeriö asettaa taloudellisen kasvun tavoittelun, jonka tärkeyttä korostetaan vielä termillä 'kilpajuoksu'. Lainauksessa on huomionarvoista myös, että se siirtää keskustelun kansalliselta kansainväliselle tasolle.

Yhteisen hyvinvoinnin turvaamista voi perustellusti verrata Perelmanin ja Olbrechts-Tytcan (1971) määrän lokukseen, jossa vetoamisen kohteena olevan asian arvokkuus perustuu jollain tavalla määrällisiin seikkoihin. Määrän lokukseen vetoamista pidetään konservatiivisena tapana argumentoida, koska siinä vedotaan yleensä johonkin jo olemassa olevaan.

(Perelman & Olbrechts-Tyteca 1971, 85-89) Tässä kyseisessä aineistolainauksessa vetoamisen kohteena on 'yhteinen hyvinvoinnin perusta'.

Julkisen sektorin resurssien riittävyys väestön ikääntymiseen liittyvänä tulevaisuuden haasteena oli ministeriöiden näkökulmasta uhkien ja haasteiden valtakunta. Keskustelu oli sisällöltään ministeriöiden itse muotoilemaa, mutta sävyllään se painottui negaatioihin. Keskustelun syntymiseen lienee vaikuttanut vuonna 2008 alkanut talouskriisi. Tätä tukee myös se, että julkisen sektorin resursseihin liittyvää keskustelua ei ilmennyt tässä sävyssä lainkaan vuoden 2006 asiakirjoissa, mutta vuoden 2010 asiakirjoissa se oli läsnä.

Liikenne- ja viestintäministeriö sekä oikeusministeriö pelkäsivät omien hallinnonalojensa toimintaresurssien puolesta. Sen sijaan, että ministeriöt olisivat ideoineet keinoja varautua tulevaisuuteen pohtimalla haasteelliseen tilanteeseen vaikuttavia tekijöitä yksityiskohtaisemmin, ne keskittyivät tilanteen kuvaamiseen yksinkertaistettujen kausaalisuhteiden muodossa. Näille jatkossa resurssikausaliteetin nimen alla kulkeville päättelyketjuille on luonteenomaista kehityskulun kuvaaminen vääjäämättömänä ja yksinkertaistettuna. Pienen positiivisen pilkahduksen keskusteluun toi työ- ja elinkeinoministeriö vetoamalla 'yhteisen hyvinvoinnin' luomisen puolesta.

2.4 Tuottavuus – julkisen sektorin mahdollisuus?

Eräänä kansantalouden kestävyyyteen liittyvän keskustelun ulottuvuutena voidaan nähdä tuottavuuden kasvattamiseen vetoaminen. Vuoden 2010 tulevaisuuskatsauskierroksella valtioneuvoston ennakoitiverkosto aloittaa asian käsittelyn seuraavalla tavalla.

”Väestön ikääntyminen supistaa työvoiman tarjontaa. Tämän ohella ikääntyminen uhkaa heikentää tuottavuuskasvun edellytyksiä vähentämällä muun muassa talouden sopeutumiskykyä ja työvoiman liikkuvuutta. tilannetta kuitenkin helpottaa se, että varsinaisen työikäisen väestön (15-64-vuotiaat) keski-ikä kääntyy lähivuosina laskuun. Toisaalta ikääntyminen ohjaa työvoiman kysyntää aloille, joilla tuottavuuskehitys on perinteisesti ollut hidasta.” (VNK 2009, 82-83, lihavoinnit TB)

Tämä aineistokatkkelma on hyvin vahvasti uhka- ja haastepainotteinen. Ikärakenteen muutos on ennakoitiverkoston mielestä negatiivinen asia paitsi työvoiman saatavuudelle myös tuottavuuskehitykselle. Uhka personoituu ennakoitiverkoston näkemyksessä julkiseen sektoriin, johon se viittaa katkelman viimeisessä virkkeessä. Pienenä positiivisena mahdollisuutena ennakoitiverkosto nostaa esille työikäisten keski-ään alenemisen. Tämänkin mahdollisuuden tehoa tosin heikentää ennakoitiverkoston näkemyksen deterministinen perusvire, jonka mukaan ikääntyminen tarkoittaa automaattisesti työmarkkinoilla seisahdumista tuottavuuden suhteen. Käsitellystä aineistokatkkelmasta puuttuvat kokonaan toimenpiteet, joilla tuottavuutta voitaisiin mahdollisesti edistää. Ennakoitiverkosto kuitenkin palaa myöhemmin asiakirjassa aiheeseen kertomalla keinoja tuottavuuden edistämiseksi.

”Julkisen sektorin kustannuspaineet sekä palvelujen yhä korkeammat laatuvaatimukset edellyttävät innovaatiotoiminnan vahvistamista myös julkisten palvelujen tuottamisessa. Julkisen sektorin tuottavuuden ja tehokkuuden lisäämiseen pyritään 2010-luvulla muun muassa teknologian tehokkaammalla hyödyntämisellä, kunta- ja palvelurakenteita uudistamalla, valtion tuottavuusohjelmalla ja palvelujen tehostamisella.” (VNK 2009, 90, lihavoinnit TB)

Tässäkin lainauksessa on huomioitava, että ennakoitiverkosto kertoo keinoista yleisellä tasolla. Se ei siis vastaa ihan tarkalleen aikaisemmin muotoilemaansa negatiiviseen tilannekuvaukseen. Lainaus koostuu alkupuolen haastekuvauksesta ja loppupuolella hahmotelluista mahdollisuuksista. Sitä voidaan siis pitää jouvenelilaisessa mielessä halutun taivuttamisena lähemmäs mahdollista (Jouvenel 1967, 19).

Jos valtioneuvoston ennakoitiverkosto keskittyi julkiseen sektoriin tuottavuuden edistämisen toimenpiteiden suhteen, työ- ja elinkeinoministeriö laajentaa sen koko yhteiskuntaa koskevaksi.

”Kolme neljäsosaa talouden kasvusta on viime vuosikymmeninä perustunut tuottavuuden nousuun. Tuottavuuden nousu on viime vuosikymmeninä merkinnyt kolme neljäsosaa talouden kasvusta. Työikäisen väestön määrän vähetessä kaikki kasvu tulee tuottavuuden paranemisesta. **Ilman tuotta-**

vuoden merkittävää nousua kasvu ja sen myötä kansantuotoksen jakovara pienenee.” (TEM 2010, 14, lihavoinnit TB)

Työ- ja elinkeinoministeriö käyttää lainauksen alkuosassa menneisyyden kehitykseen pohjautuvaa perustelutapaa tulevaisuuden hahmottelemisessa. Perustelutapa puolestaan noudattelee hyvin selkeästi Jouvenelilaista tulevaisuuden ennakoimista siitä syystä, että jotakin ei tapahtuisi (Jouvenel 1967, 130-132). Tässä tapauksessa ei-toivottava seuraus on kansantaloudessa jaettavissa olevien resurssien väheneminen. Mahdollisuutta toisin sanoen perustellaan uhkakuvan kautta. Vastaavanlaista argumentointia käyttää myös valtiovarainministeriö kuntapolitiikkaa käsittelevässä vuoden 2010 tulevaisuuskatsauksessaan.

”Ilman peruspalvelujen tuottavuuden merkittävää kohenemista ja kuntien lakisääteisten tehtävien ja velvoitteiden kasvun pysäyttämistä ja toisaalta niiden määrän vähentämistä **kuntatalous** ajautuu edellä kuvatuilla menopaineilla **negatiiviseen kehityskierteeseen ja mittaviin veronkorotuksiin.**” (VM-kunta 2010, 14, lihavoinnit TB)

Tässä lainauksessa kausaalinen päättelyketju etenee kaksivaiheisesti seuraavalla tavalla:

1. Vaihe

Syy 1: Peruspalvelujen tuottavuudessa ei merkittävää parannusta

Syy 2: Kuntien velvoitteiden säilyminen nykytasolla tai kasvaminen

Seuraus: Kuntatalouden vaikeudet

2. Vaihe

Syy: Kuntatalouden vaikeudet

Seuraus: Veronkorotukset

Lisäyksenä suhteessa työ- ja elinkeinoministeriön näkemykseen valtiovarainministeriö nostaa esille tuottavuuden lisäämisen oheen kuntien lakisääteisten velvoitteiden vähentämisen. Toinen erottava tekijä on se, että valtiovarainministeriön näkökulma kohdistuu

asiakirjan luonteesta johtuen kuntatalouden kysymyksiin, kun taas työ- ja elinkeinoministeriön näkökulma on koko kansantaloutta koskeva. Valtiovarainministeriön kolmoisrooli tulevaisuuskatsauksissa antaa sille mahdollisuuden politikoida eri rooleilla.

Tuottavuus väestön ikääntymiseen ja kansantalouden kestävyteen liittyvänä haasteena tuli mukaan keskusteluun vuoden 2010 tulevaisuuskatsauskierroksella. Tähän lienee vaikuttanut vuonna 2008 alkanut talouskriisi seurausvaikutuksineen. Taloudellisesti tiukemmat ajat saattavat kannustaa pohtimaan vahvemmin keinoja selviytyä pienemmillä taloudellisilla resursseilla.

Yleisesti ministeriöiden näkemykset mukailivat valtioneuvoston ennakointiverkoston toimintaympäristökuvauksen linjauksia. Myös tuottavuuskeskustelussa ministeriöt käyttivät kausaalipäätelyä perusteluna tuottavuuden vaikutusten suhteen. Käytän tästä tyyppistä jatkossa nimitystä tuottavuuskausaliteetti. Ministeriöt käyttivät kyseistä tyyppiä uhkapainotteisiksi määrittelemiensä taloudellisten tekijöiden, kansantalouden kestävyden ja kansantuotteen jakovaran yhteydessä. Tuottavuuskeskustelu muodosti poikkeuksen väestön ikääntymiseen liittyvässä keskustelussa siinä suhteessa, että siinä ministeriöt näkivät mahdollisuuksia julkisen sektorin kehittämiseen liittyvissä asioissa eli uudessa teknologiassa, kunta- ja palvelurakenteiden uudistamisessa sekä valtion tuottavuusohjelmassa.

2.5 Suomi muiden joukossa ja erityistapauksena

Eräs piirre väestön ikääntymisen ja kansantalouden kestävyden suhteesta käydyssä keskustelussa on ensiksi mainitun yleismaailmallistaminen. Näkyvissä olevaa kehitystä globaalilla tasolla havainnollistetaan usein tilastollisilla ennusteilla. Tilastollista havainnollistamistapaa käyttää myös valtioneuvoston ennakointiverkosto vuoden 2009 toimintaympäristökuvauksessaan. Ennakointiverkosto määrittelee aluksi väestön ikääntymisen taustalla vaikuttavat tekijät eli alenevan syntyvyyden ja eliniän kasvun. Tämän jälkeen se listaa lukuja ikääntyneiden suhteellisen osuuden ja absoluuttisen määrän kasvusta kehittyneissä ja kehittyvissä maissa. (VNK 2009, 36)

Valtiovarainministeriö hahmottelee Suomen asemaa ikääntyvässä maailmassa vuoden 2010 finanssipolitiikkaa koskevassa tulevaisuuskatsauksessaan.

”Julkisen talouden kestävyysongelman taustalla on väestön ikärakenteen muutos. Se on kaikkien teollisuusmaiden ja myös monien nopeasti kehittyvien maiden edessä muutamien vuosikymmenten kuluessa. Suomen erityispiirre on, että vanhusväestön osuuden jyrkin kasvu tapahtuu meillä nopeasti.” (VM-talous 2010, 17, lihavoinnit TB)

Argumentissa on huomionarvoista ensinnäkin valtiovarainministeriön rakentama suoraviivaisen voimakas kausaalisuhte väestön ikääntymisen ja julkisen talouden kestävyysongelman välillä. Tämän jälkeen ministeriö laajentaa väestön ikärakenteen muutoksen yleismaailmalliseksi ilmiöksi, jonka merkityksellisyyttä ministeriö perustelee perelmanilaisen määrän lokuksen kaltaisesti (Perelman & Olbrechts-Tyteca 1971, 85-89). Väestön ikääntyminen koskettaa sen näkemyksen mukaan vähintään suurta osaa maailman valtioista. Suomen asema ei poikkea tässä asetelmassa muun maailman tilanteesta. Ilmiön vaikutusten aikahorisonttikin ulottuu kauas tulevaisuuteen.

Tämän jälkeen ministeriö alkaa kuvata Suomen kansallista tilannetta. Argumentaatio etenee yleisestä (maailma) erityiseen (Suomi). Ministeriön mielestä Suomi on erityistapaus, jossa ikääntyminen tapahtuu nopeasti lähitulevaisuudessa. Valtiovarainministeriö perustelee väestön ikääntymisen merkitystä ilmiönä perelmanilaisen laadun lokuksen kaltaisesti (Perelman & Olbrechts-Tyteca 1971, 89-93). ’Suomen erityispiirteen’ kuvaus vaatii epäsuorasti toimenpiteitä jo lyhyellä aikavälillä. Suomi on ministeriön mielestä maailman muiden valtioiden joukossa uniikki, jopa mahdollisesti uhanalainenkin tapaus.

Määrällisten ja laadullisten perusteluiden käyttäminen yhtä aikaa esitystapana saattaa vaikuttaa ristiriitaiselta. Mutta valinnan logiikka alkaa paljastua tarkasteltaessa argumentin eri osia vetoamisena erilaisiin yleisöihin. Määrällisillä perusteluilla vedotaan tässä tapauksessa laajempaan ihmisjoukkoon. Laadulliset perustelut taas kohdistuvat rajatumpaan yleisöön, joka tässä tapauksessa voidaan nähdä poliittisia päätöksiä valmistelevien, tekevien ja toteuttavien joukoksi. Yleisen ja erityisen välinen voimakas esitystavallinen ero voidaan nähdä keinona korostaa toimenpiteisiin ryhtymisen tärkeyttä.

Valtioneuvoston ennakointiverkoston vuoden 2009 toimintaympäristökuvauksesta liikkeelle lähtenyt ikääntymisen yleismaailmallistamisen teema suhteellisesti ikääntymiseen liittyvää keskustelua globaalista näkökulmasta. Siinä luotiin kuvaa, että Suomi ei ole yksin ikääntymiseen liittyvien haasteidensa kanssa, vaikkakin ikääntymisen nopeutta Suomen erityispiirteinä korostettiin. Argumentointi rakentui kaksiosaisen strategian varaan, mikä loi ristiriitaisen kuvan keskustelun tavoitteista. Suurta yleisöä pyrittiin vakuuttamaan ikääntymiseen varautumisen puolesta vetoamalla määrällisiin perusteluihin. Poliitiikan aktiivitoimijoita taas kannustettiin toimenpiteisiin painottamalla laadullisena perusteluna Suomen erityispiirrettä.

2.6 Tulevaisuuteen varautumisen tuska

Yksi ulottuvuus kansantalouden kestävyuden aihepiirissä on suhtautuminen tulevaisuuteen ja sen ennakointiin. Käsittelen keskustelun tässä yhteydessä siitä syystä, että aihepiiriä käsitellään useimmiten väestön ikääntymisen ja kansantalouden kestävyuden kanssa. Näin tekee myös valtiovarainministeriö vuoden 2010 talouspolitiikkaa käsittelevässä tulevaisuuskaatsauksessaan. Aineistolainaus toimii hyvänä esimerkkinä tulevaisuuden ennakoinnin mielekkyyden kiistämisestä.

”Tapahtumien kulkua on mahdotonta ennustaa. Sen sijaan voimme turvallisesti sanoa, että mitä aiemmassa vaiheessa, mitä paremmin harkiten ja mitä suuremman yksimielisyyden vallitessa julkisen talouden kestävyysongelmaan puututaan, sitä parempia keinoja sen ratkaisemiseksi voidaan löytää.” (VM-talous 2010, 18, lihavoinnit TB)

Lainaus on tulevaisuustyön näkökulmasta hyvin mielenkiintoinen, koska siinä kiistetään koko ennustamisen mielekkyys. Huomionarvoista on niin ikään se, että valtiovarainministeriö asettaa nopean toiminnan, yksimielisyyden ja harkitsevuuden yhdistelmän hyvien tulevaisuuteen varautumisen keinojen ennakkoehdoksi. Nämä ennakkoehdot muodostavat hyvin haasteellisen yhdistelmän, sillä samanaikaisesti pitäisi toimia nopeasti, harkita hyvin ja saavuttaa yksimielisyys. Kaikki kolme ennakkoehtoa ovat periaatteessa ristiriitaisessa

suhteessa keskenään. Nopean toiminnan vaikutus harkitsevuudelle voi esimerkiksi olla hyvin tulkinnanvaraista. Osittainen vastaus voi löytyä siitä, miten harkitsevuus käsitetään. Se voidaan nähdä joko erilaisten näkemysten esiintymisen rohkaisemisena tai tiettyihin ennakkoehtoihin rajattuna ajatusten esittämisenä. Mainitussa lainauksessa esitetty näkemys lienee lähempänä jälkimmäistä kantaa.

Valtiovarainministeriön suhtautumistapaa tulevaisuuteen voidaan toisaalta tulkita De Jouvenelin artikkelissaan *Political Science and Prevision* (1965) esittämien jaottelujen kautta: Menneisyyden (*facta*) suhteen voidaan operoida akselilla tosi-väärä (*prévision*), kun taas tulevaisuudessa (*futura*) ei ole olemassa tätä erottelua, vaan sitä voidaan luonnehtia mahdollisen alueeksi (*prévoyance*). Tämä tarkoittaa kuitenkin myös sitä, että menneisyyteen ei voi enää vaikuttaa. Nykyisyys on de Jouvenelin näkemyksen mukaan niin ikään menetetty siihen vaikuttamisen suhteen, koska se liukuu pois jatkuvasti. Voimme siis vaikuttaa ainoastaan tulevaisuuteen, joka vastaanottaa herkästi toimintamme. (Jouvenel 1965, 29)

Aineistokatkelmassa vaadittu yksimielisyys voidaan rinnastaa menneisyyden alueella tapahtuvaan asemoitumiseen akselilla tosi-väärä. Harkitsevuus taas edustaa futuran mahdollisuuksien maailmaa. Toimimisen mahdollisuuksissa suhteessa aikaan valtiovarainministeriön näkemys puolestaan tulee hyvin lähelle jouvenelilaista näkemystä, että ainoastaan tulevaisuuteen voidaan vaikuttaa, koska näkemyksessä korostetaan nopean toiminnan tärkeyttä. Ministeriön näkemys vaikutusmahdollisuuksista suhteessa aikaan on itse asiassa suhteellisempi kuin de Jouvenelin konseptio. Kaiken kaikkiaan valtiovarainministeriön näkemys tulevaisuudesta tässä aineistokatkelmassa muodostaa hyvin ristiriitaisen näkemyksen, jossa suhtaudutaan tulevaisuuden mahdollisuuksiin ennemmin tieltä raivattavina esteinä kuin mahdollisena aineksena erilaisten vaihtoehtojen puntarointiin.

Asennoitumista tulevaisuuteen kuvastavat myös mahdolliset ennako-olettamukset, että tulevaisuuden ennakkoinnin arvo tai hyvyys on sidottu sen lopputulosten tarkkuuteen. Valtiovarainministeriön vuoden 2010 talouspolitiikkaa koskevasta tulevaisuuskatsauksesta löytyy hyvä esimerkki mainitun kaltaisesta ajattelusta.

”Tämänhetkinen **talouskriisi** on muuttamassa perusteellisesti finanssipolitiikan tehtävänasettelua ja lähtökohtia. Vaikka kriisin **pitkäaikaisia vaikutuksia on vaikea arvioida tarkkaan**, potentiaalinen tuotanto alentunee kriisin seurauksena selvästi.” (VM-talous 2010, 9, lihavoinnit TB)

Lainaus heijastaa erityisesti kansantaloustieteessä sekä talouspolitiikan toimeenpanossa ja tietopohjan muodostamisessa vallitsevaa tutkimustulosten tarkkuuden itseisarvoista korostamista. Marja-Liisa Kakkuri-Knuutila käsittelee tutkimuksen tarkkuuden tavoitetta artikkelissaan ”Kansantaloustieteen täsmällisyyden harha”. Hänen näkemyksensä mukaan matemaattis-tekninen tarkkuuden määritelmä on ensinnäkin vain eräs määritelmä muiden joukossa. Toiseksi kyseinen tarkkuuden laji ei empiirisessä tieteessä yksinään riitä tieteenalan näkemysten ja todellisuuden vastaavuuden saavuttamiseen, vaan siihen vaikuttaa myös menetelmien käyttämisen tapa ja todellisuuden luonne sinänsä. Lisäksi Kakkuri-Knuutila korostaa, että ”täsmällisyys ja tarkkuus ovat pikemminkin yksittäisen aineiston tai yksittäisen tutkimuksen kuin aineistotyyppin, kokonaisen tieteenalan tai koulukunnan ominaisuuksia. (Kakkuri-Knuutila 2000, 239-240)

Tulevaisuustyön näkökulmasta tarkkuuden itseisarvoinen tavoittelemine ja siihen liittyvä matemaattis-tekninen ennustaminen saattavat pahimmassa tapauksessa merkitä tulevaisuuden luovan hahmottamisen heikentymistä. Näin käy, jos tutkimusta tekevät ja sitä tulkitsevat ihmiset laiminlyövät tutkimusmenetelmien ja -tulosten suhteuttamisen vallitsevaan empiiriseen todellisuuteen. Tulevaisuutta ennakoiva ihminen tarvitseekin tutkimusmenetelmien ja -tulosten lisäksi omaa ajatteluaan ja kokemustaan hyödyntäessään erilaista tulevaisuutta koskevaa tietoa.

3. TYÖELÄMÄ MAHDOLLISUUTENA YKSILÖILLE, PERHEILLE JA TYÖNANTAJILLE

Eräs ulottuvuus väestön ikääntymiseen liittyvässä keskustelussa on työelämän vetovoiman yhteys työurien pituuteen. Valtioneuvoston ennakoitiverkosto ottaa kantaa aihepiiriin vuoden 2005 toimintaympäristökuvauksessaan.

”Työelämän houkuttelevuutta on lisättävä monin eri keinoin. Varallisuuden nousun myötä – tai omaksumalla työkulttuurille vaihtoehdoisen elämäntavan – ihmisillä on tietyissä määrin mahdollisuus valita tehdäkö ansio-työtä vai ei. Työpaikkoja ja työorganisaatioita on kehitettävä hyväksi työpaikaksi kaikenikäisille, jotta niin ikääntyvien kuin nuortenkin erityisosaaminen ja vahvuudet pääsevät esiin ja että työssä jatkaminen nykyistä pidempään mahdollistuu.” (VNK 2005, 33, lihavoinnit TB)

Aineistokatkelmasta löytyy seuraavanlainen kausaalinen päättelyketju:

1. Vaihe

Syy: Työpaikkojen kehittäminen kaikenikäisten työntekijöiden näkökulmasta

Seuraus: Työelämän houkuttelevuus

2. Vaihe

Syy: Työelämän houkuttelevuus

Seuraus: Pidempi työura

Pidempi työura voidaan nähdä tässä yhteydessä päämääränä, jota kohti pitäisi edetä. ’Työelämän houkuttelevuus’ puolestaan on keino päämäärän tavoittelussa. ’Työpaikkojen kehittäminen kaikenikäisten työntekijöiden näkökulmasta’ taas on yksi keino edistää työelämän vetovoimaa. ’Työelämän houkuttelevuuden’ voidaan nähdä edustavan mahdollisuutta. ’Varallisuuden nousu’ ja ’työkulttuurille vaihtoehtoinen elämäntapa’ puolestaan ovat edel-

listä haastavia elementtejä. Työelämän vetovoiman asema tässä argumentaatiossa on siis samanaikaisesti mahdollisuus ja väline laajemman yhteiskunnallisen tavoitteen saavuttamisessa. Lainauksessa korostetaan tyylillisesti yksilölähtöistä näkökulmaa työelämän kehittämisessä, mutta päämäärä-keino -asetelmassa on kuitenkin hyvin selkeästi läsnä järjestelmänäkökulma. Toisin sanoen työpaikkojen laadullinen parantaminen työntekijöiden näkökulmasta on vain väline osana isompaa systeemiä.

Työministeriö nostaa vuoden 2006 tulevaisuuskatsauksessaan omana näkemyksenään esille huolen osaavan työvoiman saatavuudesta. Näkemys seurailee valtioneuvoston ennakoitiverkoston toimintaympäristökuvauksessa esitettyä näkemystä.

”Työvoiman saatavuusongelmat uhkaavat vaikeutua tulevaisuudessa. Suomessa on parhaillaan tapahtumassa historiallinen taitekohta kun työikäisen väestön määrä ensimmäistä kertaa kääntyy lähivuosina laskuun.”
(TM 2006, 7, lihavoinnit TB)

Aineistolainauksen näkökulma työntekijöiden saatavuuteen on hyvin haastepainotteinen. Ilmaisua 'historiallinen taitekohta' käyttämällä työministeriö lisäksi tyylillisesti vahvistaa näkemyksensä tehoa. Lainauksen sävy on sellainen, että Suomessa ollaan joutumassa haasteelliseen tilanteeseen, mutta toimenpiteisiin ryhtymällä vaikea tilanne voitaisiin välttää.

Heinosen ja Kakkuri-Knuuttilan (2007) mukaan ongelma on jotain ei-toivottavaa, jonka poistaminen on järkevän toiminnan tavoitteena. Keinojen kautta saavutettava tavoite puolestaan on ratkaisu ongelmaan. (Heinonen & Kakkuri-Knuuttila, 2007, 277-278) Tässä tapauksessa ei-toivottavaa asiaa edustavat vaikeudet saada työntekijöitä. Ajattelua argumentaation taustalla voisi myös havainnollistaa kahteen erilliseen suuntaan haarautuvana risteyskseenä, jossa työvoiman saatavuudessa on valittavana joko vaikeuksien tai suotuisan kehityksen tie.

Nyt kommentoidussa lainauksessa työministeriö jättää avoimeksi keinot työvoiman saatavuuden edistämiseksi, mutta palaa niihin myöhemmin vuoden 2006 asiakirjassaan:

”Työvoiman tarjontaa voidaan nostaa merkittävästi kolmella eri tavalla:

- pidentämällä selvästi työuria,
- hyödyntämällä nykyistä täysimääräisemmin työvoiman ulkopuolella olevien ja työttömien työpanosta,
- lisäämällä voimakkaasti työperusteista maahanmuuttoa.

Ensi hallituskaudella tarvitaan voimakkaita toimenpiteitä kaikilla kolmella lohkolla. Hallituskauden keskeisimpänä politiikkahaasteena onkin rakentaa sellainen politiikkayhdistelmä, jolla nämä toimenpiteet toteutetaan” (TM 2006, 9)

Tätä edellisessä lainauksessa työministeriö esitti epäsuoran vaatimuksen toimenpiteistä työvoiman saatavuuden lisäämiseksi. Lainauksessaan se vastaa vaatimukseen esittämällä toimenpiteitä, jotka ovat samalla sen omaa panosta aihepiiristä käytyyn keskusteluun. Samalla ministeriön kuvaus siirtyi edellisen lainauksen haasteesta mahdollisuuksien hahmottamiseen. Mahdollisuuksia edustavat keinot, joilla lisätään työvoiman tarjontaa. Ensimmäinen näistä kahdesta lainauksesta edustaa jouvenelilaista ajatusta varautua tulevaisuuteen, jotta jokin kehityskulku ei toteutuisi (Jouvenel 1967, 130-132). Jälkimmäinen puolestaan noudattelee mahdollisen taivuttamista lähemmäs haluttua (Jouvenel 1967, 19). Toiminnan ja sen valmistelun mahdollisen taivuttamisessa lähemmäs haluttua työministeriö jättää sanomansa vastaanottajille eli tässä tapauksessa hyvin ilmeisesti politiikan aktiivitoimijoille, jotka tekevät päätöksiä toimenpidekokonaisuuksien painotuksista. Ministeriön ainoa rajausta tässä suhteessa on, että kaikkia kolmea toimenpidekokonaisuutta tarvitaan.

Työvoiman saatavuuden kysymystä voidaan tarkastella joko järjestelmä- tai yksilölähtöisesti. Tähänastisissa lainauksissa on korostunut järjestelmänäkökulma. Yksilönäkökulma antaa kuitenkin paremmat mahdollisuudet arvioida työmarkkinoita laadullisesta näkökulmasta. Työministeriö maalaa tässä suhteessa hyvin optimistisen tulevaisuudenkuvan, jossa työntekijät pääsisivät ”kilpailuttamaan” aidosti työpaikkoja.

”Työikäisen väestön niukkeneminen ja siitä johtuva siirtyminen ’työntekijän työmarkkinoihin’ tuo lisääntyviä haasteita erityisesti työnantajille. Osaavasta työvoimasta käytävässä kilpailussa menestyvät työpaikat, jotka panostavat laadukkaaseen työympäristöön, hyvään johtamiseen ja tarjoavat työntekijöille kehittymismahdollisuuksia.” (TM 2006, 19, lihavoinnit TB)

Tässä aineistokatkelmassa korostuu hyvin selkeästi mahdollisuuselementti 'työntekijöiden työmarkkinoiden' muodossa. Sävy on jopa ylioptimistinen otettaessa huomioon, että työministeriön analyysi ei ota huomioon muita asiaan vaikuttavia tekijöitä kuin työikäisten määrän vähenemisen. Ministeriön näkemys olettaa, että kaikilla työnhakijoilla on sama tietoisuuden taso työpaikkojen laadusta ja siltä pohjalta he rationaalisesti valitsevat parhaan työpaikan. Eräs vaikuttava tekijä on juuri aiemminkin mainittu työnhakijoiden tietoisuus potentiaalisten työpaikkojen laadusta. Huomionarvoista siinä on kontrasti työntekijöihin liittyvän optimismin ja työnantajiin kohdistuvien haasteiden välillä. Toisin sanoen mahdollisuuksien nähdään olevan työntekijöiden puolella ja haasteiden työnantajien puolella.

Analyysi jatkuu kuitenkin siten, että ministeriö korostaa tarvetta työelämän ohjelmalliselle kehittämiselle. Seuraavassa lausumassa halutaan nostaa laadullinen kehittäminen teknologian rinnalle. Se voidaan siis samalla nähdä epäsuorana kritiikkinä sellaiselle näkemykselle, että teknologia ratkaisee yksinään kaikki ongelmat.

”Työvoiman ikääntyminen ja osaavan työvoiman saatavuus edellyttävät työelämän laadun ohjelmallista parantamista. Tuottavuushyötyjen hakeminen yhä kehittyneemmän teknologian avulla vaatii rinnalleen pitkäjänteistä tutkimusavusteista työelämän laadun kehittämistyötä.” (TM 2006, 23, lihavoinnit TB)

Työelämän laadullisten tekijöiden käsittely yksilönäkökulmasta jatkuu työministeriön tulevaisuuskatsauksessa ikääntyneiden työntekijöiden työllisyyttä lisäävien tekijöiden analysoinnilla:

”Vastaisuudessa työvoiman ikääntyminen on otettava entistä painokkaammin huomioon työaikakysymyksissä. Muiden maiden esimerkkien pohjalta on arvioitava, voidaanko ikääntyneiden, erityisesti 60–68 -vuotiaiden työpanoksen tarjontaa ja työllisyyttä kasvattaa kokoaikaisen työnteon mallilla, vai ovatko osa-aikatyön lisääminen ja muut joustavat työnteon mallit parempia vaihtoehtoja työssä jaksamisen kannalta.” (TM 2006, 26, lihavoinnit TB)

Lainauksessa asetetaan päämääräksi ikääntyneiden työntekijöiden työpanoksen lisääminen. Ministeriö esittää vaihtoehtoiset keinot, joiden välinen valinta jää päätöksentekijöiden tehtäväksi. Tämänkaltaiseen tulevaisuuden vaihtoehdot esittelevään mutta ne avoimeksi jättävän tilanteen tulkintaan soveltuu hyvin de Jouvenelin erottelu ennakoiviin lausumiin (proferens) ja tulevaisuuksiin (futuribles). Proferenssit ovat ennakoivia lausumia, jotka pyrkivät varmaan tietoon tulevaisuudesta jonkin muodollisen ajatuskuvion avulla. Ajatuskuvio voi olla esimerkiksi syy-seuraus -suhde. Tulevaisuudet tarkoittavat de Jouvenelin terminologiassa ajattelun kohteita, jotka suuntautuvat tulevaisuuteen. Niissä keskitytään mahdollisiin tulevaisuuksiin ja niiden pitää olla nykyisyyden näkökulmasta uskottavia, kuviteltavissa olevia. (Jouvenel 1967, 18-19)

Jos siis työministeriö toimisi ennakoivien lausumien taustalla olevan ajattelun mukaan, se pyrkisi esittämään varman tiedon ja toimenpiteet ikääntyneiden työntekijöiden työpanoksen kasvattamiseen. Koska ministeriö keskittyy vain esittelemään perusvaihtoehdot jättäen valinnanvaran päätöksentekijöille, sen voidaan sanoa toimivan tulevaisuuksien vihjaavan mallin mukaisesti. Tämä malli ottaa paremmin huomioon tulevan kehityksen epävarmuuden, mutta esittää kuitenkin perustellun näkemyksen vaikuttavista tekijöistä. Perusvaihtoehdoista ja niiden valinnan perusteista on kuitenkin syytä käydä ainakin aika ajoin keskustelua. Muuten vaarana on ajattelumallien luutuminen, joka voi heikentää tulevaisuuden ennakkoinnin kykyä.

Sosiaali- ja terveysministeriö säestää työministeriön näkemyksiä ikääntyvän työvoiman kysymyksissä vuoden 2006 tulevaisuuskatsauksessaan.

”Ikääntyvien työelämässä pysyminen on erityinen haaste, joka edellyttää työhyvinvoinnista huolehtimista sekä työtehtävien ja työympäristön muokkaamista.” (STM 2006, 7-8, lihavointi TB)

Sosiaali- ja terveysministeriö rakentaa lainauksessa selkeän päämäärä-keino -rakenteen. Päämääräksi se asettaa loppupäästä pidentyneen työuran. Keinoja päämäärän saavuttamisessa ovat puolestaan työhön liittyvä hyvinvointi, tehtävät ja ympäristö. Ikääntyneisiin

työntekijöihin liittyvän teeman käsittely saa sosiaali- ja terveysministeriön kohdalla mielenkiintoisen juonteen:

”Työvoiman keski-ikä kohoaminen uhkaa heikentää työmarkkinoiden muutoskykyä.” (STM 2006, 7-8)

Aineistokatkelmassa ikääntyneet työntekijät nähdään siis potentiaalisesti työmarkkinoiden toiminnan kehittämisen esteenä. Mielenkiintoista on, että ministeriö korosti tätä edellisessä aineistokatkelmassa ikääntyneiden työntekijöiden työelämässä jatkamisen tärkeyttä, mutta nyt se näkee mainitun kansalaisryhmän kehityksen esteenä. Edellisessä lainauksessa esittämillään keinoilla ministeriö halusi edistää ikääntyneiden työntekijöiden hyvinvointia. Periaatteessa samojen keinojen voidaan sanoa edistävän myös työntekijöiden kehittymis- ja muuttumishalukkuutta.

Oman näkemyksensä teemasta esittää sosiaali- ja terveysministeriö vuoden 2006 tulevaisuuskaupungissaan. Se nostaa teemasta esille erityisulottuvuutena työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen ja ikääntyneiden työttömyyden.

”Elinaikainen työura ei voi pidentyä, **jollei** työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyvien määrää kyetä vähentämään. Myös ikääntyneiden työttömyys vaikuttaa työuran pituuteen.” (STM 2006, 15, lihavoitu TB)

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemys noudattaa seuraavaa kausaalista rakennetta:

Syy: Työkyvyttömyyseläke vähintään nykyisellä tasolla

Seuraus: Elinaikainen työura enintään nykyisen pituinen

Tässä lainauksessa ministeriö käyttää jouvenelilaistain tarkasteltuna negaatioon perustuvaa argumentointia tulevaisuuteen varautumisen puolesta (Jouvenel 1967, 130-132). Työuran pidentyminen on sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksessä tulevaisuuden tavoite. Ei-toivottavana asiana ministeriö pitää työkyvyttömyyseläkeläisten määrän lisääntymistä.

Lainaus sisältää tiiviissä muodossa sekä tilanteen kuvauksen, että vetoomuksen työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyvien määrän vähentämiseksi. Vetoomuksessa ei kuitenkaan kerrota yksityiskohtaisesti toimenpiteitä, vaan toimenpiteiden vaatiminen jää yleiselle tasolle.

Valtioneuvoston ennakkointiverkosto näkee väestön ikääntymisen ja työelämän vetovoiman yhteyden siinä määrin tärkeänä, että ottaa vuoden 2010 toimintaympäristökuvauksessaan kantaa aihepiirin kysymyksiin.

”2010-luvulla Suomen talouskasvua rajoittavista tekijöistä ilmeisin on väestön nopea ikääntyminen. Työvoiman tarjontapotentiaali pienenee vuosikymmenen alusta lukien, kun suuret ikäluokat tulevat eläkeikään. Eläkkeelle siirtymistä uhkaavat aikaistaa talouskriisiin liittyvien irtisanomisten yhteydessä tehtävät eläkeputkiratkaisut.” (VNK 2009, 82, lihavoinnit TB)

”Väestön kasvaessa ja ikääntyessä Suomi voi olla edelläkävijämaa 60-80-vuotiaiden työllistämässä ja osaamisen yhteiskunnallisessa hyödyntämisessä. Tätä edistävät uusi mahdollistava teknologia ja sosiaaliset innovaatiot.” (VNK 2009, 97, lihavoinnit TB)

Aineistokatkemat muodostavat mielenkiintoisen kokonaisuuden. Ensimmäinen on negatiivissävytteinen ja hyvin vahvasti haastepainotteinen. Toisessa katkelmassa taas painotetaan mahdollisuuksia ikääntyvän työvoiman hyödyntämisessä. Ensimmäinen lainaus yksinään tarkasteltuna ilmentää jouvenelilaisessa mielessä negatiivista suhtautumista tulevaisuuden kehitykseen (Jouvenel 1967, 130-132). Toinen lainaus puolestaan painottaa mahdollisuuksia jossain määrin jopa ylioptimistisestikin. Yhdessä tarkasteltuna niistä ilmenee tulevaisuuden kehityskulku mahdollisuuksineen ja uhkineen. Toiminnallisesta näkökulmasta yhteistarkastelu tulee hyvin lähelle jouvenelilaista mahdollisen taivuttamista lähemmäs haluttua (Jouvenel 1967, 19).

Sosiaali- ja terveysministeriö jatkaa vuoden 2010 tulevaisuuskatsauksessaan työelämän laatuun liittyvien kysymysten pohtimista osana väestön ikärakenteen muutokseen varautumista. Tällä kerralla se on asettanut työllisyysasteen nostamisen päämääräksi, jonka saavuttamisessa työurien pidentäminen on keino muiden joukossa.

”Eliniän piteneminen ja työikäisen väestön väheneminen edellyttävät **työllisyysasteen nousua. Kaikilla työikäisillä ja osittainkin työkykyisillä** on oltava mahdollisuus osallistua **omien voimiensa mukaan** työelämään. **Avainkysymyksiä** ovat **työuran pidentyminen alku- ja loppupäästä sekä työkyvyttömyyden, sairauspoissaolojen ja työttömyyden vähentäminen**. Elinikäistä työaikaa pidennetään kolmella vuodella vuoteen 2020 mennessä. **Työhyvinvoinnilla** on tässä ratkaiseva rooli.” (STM 2010, 9, lihavoinnit TB)

Valtioneuvoston ennakkointiverkoston ja sosiaali- ja terveysministeriön lausumilla on yhtymäkohtana työllisyysasteen nostamisen päämäärä. Ero lausumien välillä syntyy siitä, että sosiaali- ja terveysministeriö kuvaa yksityiskohtaisemmin keinoja saavuttaa päämäärä. Toinen merkittävä ero on se, että sosiaali- ja terveysministeriö lähestyy asiaa yksilön ja hänen henkilökohtaisten voimavarojensa kautta, kun taas valtioneuvoston ennakkointiverkoston lähestymistapa on järjestelmäkeskeinen. Nämä erot toimivat hyvänä esimerkkinä siitä, että vaikka päämäärät olisivat samat tai hyvin lähellä toisiaan, keinojen hahmottelun näkökulma voi olla hyvinkin erilainen.

Sosiaali- ja terveysministeriön lausuman suhteesta tulevaisuuteen kertoo, että siinä kuvataan työhyvinvointiin liittyvien kysymysten vaikutusta työurien pidentämiseen enemmän mahdollisuuksien kuin haasteen kautta. Jouvenelilaisessa mielessä voidaan siis sanoa, että sosiaali- ja terveysministeriö kertoo ’avainkysymyksiä’ luetellessaan keinoista taivuttaa todennäköistä tulevaisuuden kehitystä halutun tulevaisuuden kehityksen suuntaan (Jouvenel 1967, 19).

Sosiaali- ja terveysministeriö jatkaa myöhemmässä vaiheessa tulevaisuuskatsaustaan työelämään osallistumista lisäävien tekijöiden analysointia. Ministeriö nostaa vahvasti esille perhe- ja työelämän yhdistämistä tukevat toimenpiteet.

”**Perheen ja työn sujuva yhdistäminen** edistää perheen perustamista, naisten ja miesten työllisyyttä, lapsiperheiden arjen hallintaa ja hyvinvointia sekä työssä jaksamista. Työnteon joustot ja joustojen uudet muodot on saatava tukemaan työn ja perhe-elämän tasapainoista yhdistämistä. **Perhevapailta, laadukkailla varhaiskasvatuspalveluilta ja työajan joustoilta** edistetään sekä perhe-elämän että työelämän hyvinvointia. Lapsiperheiden palveluita kehitetään lasten tarpeista lähtien painottaen laadukkaiden peruspalveluiden toimivuutta. **Samalla on otettava huomioon, että esimerkiksi ikääntyneet,**

sairaat ja vammaiset perheenjäsenet tarvitsevat läheistensä apua.” (STM 2010, 10, lihavoinnit TB)

Päämääräksi ministeriö asettaa perhe- ja työelämän hyvinvoinnin, jonka saavuttamista tukevat esimerkiksi työelämän joustot. Sosiaali- ja terveysministeriö pyrkii suuntaamaan keskustelua työelämän vetovoimasta uusille urille. Sen näkemyksen mukaan myös työelämän ulkopuolella olevat ihmiset tarvitsevat läheistensä apua. Yleensä työelämän joustavuutta vaaditaan vetoamalla vain välittömästi sen vaikutuspiirissä olevaan väestöön eli työllisiin. Sosiaali- ja terveysministeriön kanta ei auta pelkästään työelämän ulkopuolella olevia, vaan myös heidän läheisiään, jotka voisivat tulevaisuudessa hyötyä joustavammista työjärjestelyistä. Aineistokatkelmasta on syytä huomata myös, että yhdistämällä lapsiperheiden ja läheistensä apua tarvitsevien tarpeet sosiaali- ja terveysministeriö yhdistää taidokkaasti kahden väestöryhmän tarpeet saaden samalla lisävoimaa omille vaatimuksilleen.

Ministeriöt muodostivat keskustelussa työelämän vetovoimasta erään kausaalisen perustelun tyyppin, jota nimitän jatkossa työelämäkausaliiteetiksi. Sitä ministeriöt käyttivät perustellessaan työurien pidentämistä. Keskustelussa työelämän vetovoimasta erottui pari rakenteellisesti mielenkiintoista esimerkkiä tulevaisuuden mahdollisuuksien hahmottelemisesta. Molempia esimerkkejä voisi nimittää haaste-mahdollisuus -argumentaatioksi. Kyseisissä argumenteissa määritellään ensiksi tulevaisuuden haaste, jonka jälkeen esitellään ja arvioidaan mahdollisuuksia keinoina vastata haasteeseen. Esimerkkeinä haaste-mahdollisuus -argumenteista toimivat tässä yhteydessä työministeriön tulevaisuuskatsauksen työvoiman saatavuus ja siihen vastaamisen keinot sekä sosiaali- ja terveysministeriön vuoden 2006 tulevaisuuskatsauksessa mainitut keinot saada ihmiset pysymään pidempään työelämässä. Haaste-mahdollisuus -argumentaation vahvuus suhteessa syy-seuraus -argumentaatioon on ainakin siinä, että se tuottaa kausaaliargumentaatiota todennäköisemmin keskusteluun uutta ainesta.

4. IKÄÄNTYVÄT - POTILAITA, KANSALAISIA VAI KULUTTAJIA?

Eräs mielenkiintoinen juonne ministeriöiden tulevaisuuskatsausten väestön ikääntymiseen liittyvässä keskustelussa oli ikääntyneiden rooli yhteiskunnassa. Sen lisäksi, että määrällisesti kasvava ikääntyvä väestö usein nähdään julkisten palveluiden kysyntää lisäävänä voimana, se voidaan nähdä kasvavana kuluttajaryhmänä myös yksityisten palveluiden kysynnässä. Valtioneuvoston ennakointiverkosto käsittelee vuoden 2005 toimintaympäristökuvauksessaan asiaa seuraavasti.

”Hyvinvointipalveluiden kysynnän lisääntyminen antaa tilaa myös **yksityisten palvelujen kasvulle**, erityisesti erilaisille **kodinhoitoon liittyville** palveluille ja myös sellaisille **elämänlaatua parantaville** palveluille, jotka eivät kuulu julkisen palvelujärjestelmän piiriin.” (VNK 2005, 22, lihavoinnit TB)

Jouvenelilaisessa todennäköisen taivuttamisessa lähemmäs haluttua todennäköinen edustaa haaste-elementtiä ja haluttu mahdollisuuselementtiä (Jouvenel 1967, 19). Tässä aineistokatkelmassa on huomionarvoista haaste-elementin puuttuminen käytännössä kokonaan. Yksityisten elämän laatua parantavien palveluiden kasvua rajoittavia tekijöitä ei toisin sanoen ainakaan lausuta julki. Ennakointiverkoston lausuma voidaan nähdä toisaalta ylioptimistisena toiveena, toisaalta vaikuttamispyrkimyksenä. Jälkimmäistä näkemystä puoltaa se tosiasia, että tulevaisuuskatsauksen pääasiallinen yleisö ovat ministeriöissä tulevaisuuskatsauksia valmistelevat virkamiehet. Jättämällä haasteet mainitsematta ennakointiverkosto tavallaan kannustaa ministeriöitä ottamaan kantaa yksityiseen palvelukysyntään mahdollisuuksineen ja haasteineen. Toisin sanoen se jättää ministeriöille pelivaraa tehdä omia linjauksia.

Ennakointiverkosto jatkaa ikääntyvien kansalaisten merkityksen korostamista vuoden 2005 toimintaympäristökuvauksen yhteiskunnan sosiaalista ja kulttuurista muutosta kuvaavassa osiossa.

”Eliniän edelleen pidetessä **ikäntyneiden elämäntapa, ajankäyttö ja rooli yhteiskunnassa** voivat muuttua huomattavasti. Ikääntyneet ovat keskimäärin

paremmassa kunnossa, heidän keskimääräinen varallisuutensa ja eläketasonsa kohoavat ja heillä on enemmän ostovoimaa. **Eri-ikäisten ikäihmisten toiveisiin, tarpeisiin, ostovoimaan ja yhteiskunnalliseen merkitykseen ei ole vielä kiinnitetty riittävästi huomiota.**” (VNK 2005, 24, lihavoinnit TB)

Tämä lainaus vahvistaa samaa linjaa, josta ennakoitiverkosto lausui jo edellisessä aineistokatkelmassa. Erotuksena siihen tässä lainauksessa ennakoitiverkosto painottaa kokonaisvaltaisemmin ikääntyneitä ihmisiä kansalaisina kuluttajuuden lisäksi. Ennakoitiverkosto välittää edelleen ministeriöiden suuntaan sanomaa teema-alueen tärkeydestä. Tämä tulee selkeimmin ilmi viimeisestä virkkeestä, joka sisältää epäsuoran vetoimuksen toimenpiteiden puolesta, vaikka siinä ei suoraan niitä vaaditakaan.

Ennakoitiverkoston kanssa samansuuntaisia näkemyksiä esittää kauppaja- ja teollisuusministeriö vuoden 2006 tulevaisuuskatsauksessaan. Se rakentaa näkemyksensä pääasiallisesti vallinneen tilanteen arvostelemisen varaan:

”Henkilökohtaisten palvelujen osalta olemme **edelleen** liiaksi itsepalveluyhteiskunta. Väestön ikääntyessä voidaan **odottaa**, että hemmottelun ja ylellisyyden markkinat kasvavat samoin kuin uudenlaisten hyvinvointipalveluiden kysyntä.” (KTM 2006, 14, lihavoinnit TB)

Tästä aineistokatkelmasta on löydettävissä sekä mahdollisuus- että haaste-elementti. Haastetta edustaa ministeriön arvostelema itsetekemisen kulttuuri. Lainauksen näkemyksen voidaan nähdä muodostavan tulevaisuuden kehityskulun, johon vaikuttaa mahdollisuutena palvelutalouden kehittyminen ja kehityskulkua hidastavana haasteena itse tekemisen kulttuuri.

Huomionarvoista kauppaja- ja teollisuusministeriön näkemyksessä on tapa, jolla siinä arvotetaan kehittynyt palvelukulttuuri paremmaksi kuin itsepalvelu. Tällaisen argumentoinnin analysointiin soveltuu Perelmanin ja Olbrechts-Tytecan (1969) esittämä laadun lokus, jonka tavoitteena on useimmiten kyseenalaistaa vallitseva tilanne. (Perelman & Olbrechts-Tyteca 1971, 89-93). Tulevaisuuskatsauksen kirjoittamisen aikaan vallinneelle tilanteelle kauppaja- ja teollisuusministeriö antaa negatiivisen arvolatauksen. Tulevaisuuden palvelu-

valtaisella taloudella taas on positiivinen arvolataus. Mahdollisuuden moottorina vallitsevan järjestyksen rikkomiseen ministeriö näkee puolestaan ikääntyvän väestön.

Kauppa- ja teollisuusministeriön näkemyksen taustalta heijastuu myös sen intressi edistää omalle hallinnonalalleen tärkeitä asioita eli muun muassa elinkeinotoimintaa suomalaisessa yhteiskunnassa.

Anthony Downs (1967) on esittänyt viranomaisten toimintaa analysoivassa teoriassaan, että oman edun tavoittelu edustamalleen organisaatiolle ohjaa viranomaisten käyttäytymistä. Se on kuitenkin vain tavoite muiden joukossa. Joskus viranomaiset voivat Downsin mukaan hyväksyä rajoitteita oman edun tavoitteisiin tai jopa uhrata niitä. Vaikuttavana tekijänä tässä voivat olla kulttuurissa laajalti jaetut eettiset arvot. (Downs 1967, 84)

Downsin teorian arvoihin perustuva uhraaminen voidaan nähdä myös niin, että arvoilla viranomainen voi hakea oikeutusta omille tavoitteilleen. Käsiteltävän aineistolainauksen kontekstissa yleinen ikääntyvien kansalaisten aseman edistäminen voidaan nähdä tällaisena arvona. Sen avulla kauppa- ja teollisuusministeriö saa edistettyä omalle hallinnonalalleen tärkeää asiaa, yksityistä palveluelinkeinoa.

Kauppa- ja teollisuusministeriön konstruoima 'itsepalveluyhteiskunta' rinnastuu Reinhart Koselleckin (1979) kokemustilan käsitteeseen. Kokemustila on nykyisyyttä, johon on sisällytetty muistettavissa olevat menneisyyden kokemukset. 'Itsepalveluyhteiskunnan' vastapoolissa, kehittyneessä palvelutaloudessa voidaan nähdä piirteitä Koselleckin odotushorisontin käsitteestä. Sillä viitataan vielä tulemattomaan nykyiseen tulevaisuuteen, jonka kokeminen ja paljastaminen ovat vasta tulossa. (Koselleck 1979, 349-375)

'Edelleen'-sanankäytön liittäminen liittyy 'itsepalveluyhteiskunnan' menneisyydestä nykyisyyteen etenevään aikajaksumoon. Kauppa- ja teollisuusministeriö olettaa väestön ikärakenteen muutoksen käynnistävän kehityskulun kohti kehittyneempää palvelutaloutta. 'Odottaa' -verbi sekä vahvistaa palveluyhteiskunnan sidosta tulevaisuuteen että luo odotuksia tulevaisuuden suhteen. Voidaan sanoa, että ministeriö käyttää aikakäsityksiä hyväksi ky-

seenalaistessaan nykyisen tilanteen. Vahvalla nykyisyyden ja tulevaisuuden vastakainasettelulla ministeriö saa myös luotua painetta toimenpiteille, joilla edistetään sen haluamaa palveluyhteiskuntaa.

Opetusministeriö puolestaan lähestyy vuoden 2006 tulevaisuuskatsauksessaan aihepiiriä kulttuurisesta näkökulmasta.

”Sosiaalinen ja kulttuurinen toimintaympäristö muuttuu, kun yksilölliset elämänpolut ja elämäntyylit moninaistuvat ja työhön, opiskeluun ja vapaa-aikaan liittyvät jaksot voivat vaihdella aikaisempaa vahvemmin läpi elämän. Eliniän pidentyessä ikääntyneiden elämäntapa, ajankäyttö ja rooli yhteiskunnassa voivat muuttua.” (OPM 2006, 5, lihavoinnit TB)

Opetusministeriö kuvaa aineistokatkelman viimeisessä lauseessa tilannetta täsmälleen samoilla sanoilla kuin ennakointiverkosto omassa näkemyksessään. Toinen huomionarvoinen seikka opetusministeriön näkemyksessä on sen näkökulma muutoksen etenemisen suunnasta. Näkökulmassa korostuu muutoksen lähteminen yksilötasolta, josta se sitten siirtyy rakenteiden tasolle. Yksilön elämää verrataan polkuun, jossa voi olla risteyskohtia useampaan mahdolliseen suuntaan. Polkua voidaan verrata Jouni Vauhkonen (2000) esittämään tulkintaan Bertrand de Jouvenelin tulevaisuuksista (futuribles).

”Hieman samaan tapaan kuin sukupuoli haarautuu menneisyydestä nykyisyyteen, tulevaisuudet suuntautuvat nykyisyydestä tulevaisuuteen monihaarisina mahdollisuuksina.” (Vauhkonen 2000, 114)

Ministeriön kuvaamat elämänpolut ja -tyylit voidaan nähdä osaltaan mahdollisuuksia muodostavina tekijöinä. Siten myös elämänsä suhteen valintoja tekevät yksilötkin voidaan nähdä tulevaisuuden kehitykseen suuntaan vaikuttavina tekijöinä. Tämän näkemyksen mukaisesti ikääntyvätkin ihmiset tekevät valintoja eivätkä ole enää vain passiivisia, kuolemaa kohti kulkevia eläkeläisiä. Opetusministeriön lausuma toimii hyvänä esimerkkinä ihmismielen mielikuvituksen ja tiedon pohjalta tekemästä tulevaisuudennäkymästä, vaikka se osittain ainoastaan toistaa ennakointiverkoston aikaisemmin esittämän näkemyksen.

Palvelukysyntä on väestön ikääntymiseen liittyvänä teemana mukana myös vuoden 2010 tulevaisuuskatsauksissa. Huomionarvoista on kuitenkin erityisesti valtioneuvoston ennakoitiverkoston kohdalla aihepiiriin liittyvän sisällön vähäisyys. Ennakointiverkosto muotoilee toimintaympäristökuvauksessaan palveluiden kysyntään liittyvää kehityskulkua sosiaali- ja terveystalouden näkökulmasta.

”Kansalaiset ovat tyytyväisiä sosiaali- ja terveystalouteen. Henkilöstön eläkkeelle siirtymisen nopeutuminen ja samanaikaisesti kiihtyvä väestön ikääntyminen edellyttävät palveluiden saatavuuden turvaamiseksi valintoja.” (VNK 2009, 78)

Väestön ikääntymiseen liittyvän palvelukysynnän muutokset voidaan nähdä joko pelkään julkisen sektorin palveluiden näkökulmasta tai vaihtoehtoisesti mukaan voidaan ottaa myös mahdollisuudet yksityisen elinkeinotoiminnan puolella. Jälkimmäiseen suuntaan keskustelua kääntää omalta osaltaan työ- ja elinkeinoministeriö, joka käyttää hyvinvointitoimialan merkitystä vahvana perusteluna elinkeinotoiminnan luomisen ja kehittämisen puolesta sen piirissä.

”**Väestön ikääntyminen lisää hyvinvointipalvelujen tarvetta ja kysyntää kaikissa kehittyneissä maissa.** Hyvinvointipalveluissa on **merkittävää potentiaalia**: esimerkiksi korkean teknologian tuotteet voidaan kytkeä kiinnostaviin palvelukonsepteihin. Potentiaalinen hyödyntäminen **edellyttää hyvinvointitoimialan strategista kehittämistä yrittäjyyden, yritysten kasvun ja kansainvälistymisen edellytyksiä tukemalla.**” (TEM 2010, 18, lihavoitit TB)

Työ- ja elinkeinoministeriö nostaa mahdollisuuselementtinä esille yksityisten hyvinvointipalveluiden kysynnän mahdollisuudet myös ulkomailla. Lainauksen viimeisessä virkkeessä esitetyt toimenpidekokonaisuudet puolestaan voidaan nähdä vastauksina toimialan haasteisiin työ- ja elinkeinoministeriön näkökulmasta. Kehittämisen haasteet löytyvät hyvinvointitoimialalla siten yrittäjyydestä, yritysten kasvusta ja kansainvälistymisestä.

Enemmän julkisen sektorin palveluihin painottuvaa näkökulmaa edustaa oikeusministeriön vuoden 2010 tulevaisuuskatsauksessaan esittämä näkemys. Ministeriö ottaa kantaa oman

hallinnonalansa palveluiden toimintaympäristön kehittymiseen nostaan esille useita tuomioistuinten palveluiden tarpeeseen vaikuttavia yhteiskunnallisia ilmiöitä.

”Väestön ikääntymisen myötä eläkeläisten ja muiden sosiaalivakuutusetu- ja saavien sekä terveydenhuoltopalveluita käyttävien ihmisten määrä kasvaa. Nämä sekä muut yhteiskunnalliset muutokset, kuten perheyhteisön, suvun ja muiden tukirakenteiden heikentyminen muuttoliikkeen myötä, tuloerojen lisääntyminen, sosiaaliset ongelmat ja niihin liittyvä syrjäytymisen uhka lisäävät asioiden määrää tuomioistuimissa.” (OM 2010, 21, lihavoinnit TB)

Lainauksen argumentaatio noudattelee seuraavanlaista kaksivaiheista kausaalista rakennetta:

1. Vaihe

Syy: Väestön ikääntyminen

Seuraus: Eläkeläisten ja muiden etuuksia ja terveyspalveluja käyttävien määrän kasvu

2. Vaihe

Syy 1: Eläkeläisten ja muiden etuuksia ja terveyspalveluja käyttävien määrän kasvu

Syy 2: Muut yhteiskunnalliset muutokset

Seuraus: Asioiden määrän lisääntyminen tuomioistuimissa

Oikeusministeriön tilannekuvaus keskittyy puhtaasti ongelmiin ja haasteisiin, mahdollisuuksia tai ratkaisuehdotuksia siinä ei esitetä. Huomionarvoinen on myös muihin yhteiskunnallisiin muutoksiin sisältyvään yhteisöllisten siteiden heikkenemisen yhdistäminen hyvin vahvasti muuttoliikkeeseen. Vaihtoehtoinen tapa toimia voisi olla esimerkiksi miettiä, millä tavalla uudenlaiset yhteisöllisyyden muodot voisivat vaikuttaa mainittuihin yhteiskunnallisiin muutostekijöihin. Oikeusministeriön näkemyksestä välittyy järjestelmäkeskeinen näkökulma, jossa ikääntyvät ihmiset nähdään lähinnä uhkana ja julkisen sektorin palveluiden järjestäminen oikeushallinnossa suurena haasteena. Näkemys pohjautuu staat-tiseen yhteiskuntanäkemykseen, jossa uusilla muodostuvilla yhteisöillä ei ole minkäänlai-

sia mahdollisuuksia vastustaa yhteisöllisyyden heikkenemistä tai vahvistaa uudenlaisia yhteisöllisyyden muotoja.

Peter Beresford (2009) on havainnollistanut eroja palveluiden käyttäjien osallistumisen käsitteellistämässä kahdella erilaisella lähestymistavalla: konsumerismilla ja demokratisoitumisella. Konsumeristista lähestymistapaa Beresford kuvaa seuraavasti.

”Niissä on hankittu näkemyksiä, tietoa ja käsityksiä ihmisistä kansalaisina, potilaina ja palvelunkäyttäjinä, jotta valtaapitävät voivat tulkita niitä ja tehdä niiden pohjalta johtopäätöksiä, joiden perusteella he voivat joko toimia tai jättää toimimatta.” (Beresford 2009, 251)

Demokratisoitumisella Beresford tarkoittaa puolestaan osallistumisprosessia on yhdistetty palveluiden käyttäjien yksilöllinen ja yhteiskunnallinen valtaistaminen (empowerment) (Beresford 2009, 253). Tämän näkökulman suhtautumista päätöksentekoon kuvastaa hyvin seuraava lainaus:

”Osallisuus ei koskaan tarkoita, että yksi toimija voisi olettaa saavansa kaiken mitä haluaa. Muidenkin toimijoiden tarpeet on otettava huomioon, mistä usein kuulee muistutettavan. Osallistumisessa on tärkeää, että se tarjoaa edellytykset sille, mitä vaaditaan: näkökulmista ja intresseistä *neuvottelulle*. Osallisenä oleminen antaa mahdollisuuden päästä mukaan näihin neuvotteluihin.” (Beresford 2009, 256)

Ministeriöiden keskustelua palvelukysynnän yhteydestä ikärakenteen muutokseen on leimannut korostuneen individualistinen vire: Siinä on korostettu vanhenevia ihmisiä ennen kaikkea yksilöllisinä kuluttajina ja kansalaisina. Tätä on vielä korostanut se, että mahdollisuudet on keskustelussa yleensä liitetty yksityisiin palveluihin, kun taas julkinen sektori on nähty enimmäkseen taakkana. Ministeriöiden palvelukysyntään liittyvää keskustelua voi siis pitää hyvin konsumeristisena. Yksilöllisen ja yhteisöllisen valtaistamisen yhdistävällä näkökulmalla voisi olla paljon annettavaa esimerkiksi keskustelussa vähäiselle huomiolle jääneelle julkisen sektorin palveluiden kehittämiseksi.

Keskustelun ulottuvuudet heijastavat erilaisia käsityksiä ikääntyvistä kansalaisista ihmisenä. Ensimmäisessä käsityksessä ikääntyvä ihminen nähdään potilaana, joka kaikkine vaivoineen ja ongelmineen on pelkkä taakka yhteiskunnalle. Toisen käsityksen mukaan ikääntyvä ihminen on kuluttaja, jolla on arvoa lähinnä hyödykkeitä ostavana yksilönä. Kolmannen käsityksen piirissä ikääntyvä ihminen nähdään kansalaisena, jolla on arvoa palveluiden käyttäjänä, yksilöllisenä kuluttajana ja kansalaisena oikeuksineen ja velvollisuuksineen.

Käsitystyyppinä voi verrata Max Weberin ideaalityypin käsitteeseen. Ideaalityypillä korostetaan. Siinä yksinkertaistetaan moninaista todellisuutta korostamalla tiettyjä todellisuuden elementtejä. Tämän jälkeen ideaalityypin avulla muodostettua konstruktia voidaan verrata empiirisen todellisuuden ilmiöön. Näin toimimalla voidaan saada tietoa kyseisen ilmiön ominaislaadusta. (Weber 1922, 190-192)

Oikeusministeriön näkemys on lähimpänä ensimmäistä käsitystä. Kauppa- ja teollisuusministeriön näkemyksessä taas on selkeimmin piirteitä kuluttajanäkemyksestä. Opetusministeriön näkemys puolestaan toimii esimerkkinä tyyppistä, jossa on yhteneviä piirteitä kansalaisnäkemyksestä. On syytä kuitenkin korostaa, että mikään näkemys ei ole täysin yhteneväinen käsitystyyppien kanssa.

Keskustelussa palvelukysynnästä osana väestön ikääntymistä ministeriöt näkivät mahdollisuuksia, haasteita ja uhkia. Ministeriöt liittivät mahdollisuudet yksityiseen elinkeinotoimintaan, kun taas julkinen sektori näyttäytyi teksteissä haasteiden ja uhkien maailmana. Ministeriöiden tulevaisuuskatsauksissa ei ilmennyt merkittävän paljon niiden omia näkemyksiä. Ainoana omana näkemyksenä voidaan pitää työ- ja elinkeinoministeriön hyvinvointipalvelujen laajentamista maailmanlaajuiselle tasolle vuoden 2010 tulevaisuuskatsauksessa. Kyseisessäkin näkemyksessä oli kyse ennakoitiverkoston aiemmin esittämän näkemyksen laajentamisesta. Muuten ministeriöt tyytyivät toistamaan joko suoraan tai epäsuorasti sisällön välityksellä valtioneuvoston ennakoitiverkoston toimintaympäristökuvauksessaan esittämiä näkemyksiä.

5. 'TODELLISUUS' VS. IKÄÄNTYVIEN TURVALLISUUSKOKEMUS

Ikääntyvien ihmisten turvallisuuteen liittyvät kysymykset ovat eräs ulottuvuus väestön ikärakenteen muutokseen liittyvässä keskustelussa. Valtioneuvoston ennakointiverkosto nostaa asian esille vuoden 2005 toimintaympäristökuvauksessaan, mutta vuoden 2009 asiakirjassaan se ei puutu asiaan ollenkaan. Ennakointiverkosto on siis jättänyt tavallaan pelitilan auki ministeriöille. Vuoden 2005 toimintaympäristökuvauksessa ikäihmisten turvallisuuden liittyvät kysymykset nousevat esille yhtenä osatekijänä edistettäessä heidän itsenäistä selviytymistään.

”Iän myötä vähenevän toimintakyvyn kompensoiminen edellyttää ihmisten elinympäristön muokkaamista siten, että itsenäinen ja mielekäs elämä on mahdollista vanhemmallakin iällä. Esteetön ja itsenäistä arkielämän selviytymistä tukeva ympäristö koostuu monesta osasta, joita ovat muun muassa sosiaali- ja terveystalouden saavutettavuus, asuntojen varustetaso ja turvallisuus, esteetön ympäristö sekä toimivat liikenne- ja viestintäyhteydet.” (VNK 2005, 22, lihavoinnit TB)

Ennakointiverkoston kokoavan lausuman jälkeen on luontevaa siirtyä ministeriöiden harjoittamaan keskusteluun ikääntyvän väestön turvallisuuden tiimoilta. Sisäasiainministeriö käsittelee vuoden 2006 tulevaisuuskatsauksessaan turvallisuuskysymyksiä seikkaperäisesti.

”Parannetaan ikääntyvän väestön asumisen turvallisuutta.” (SM 2006, 38)

”Väestön ikääntymiskehityksen seurauksena turvallisuuteen liittyvien asioiden merkitys kasvaa. Ikääntynyt väestö on alttiimpi onnettomuuksille ja luottamus siihen, että apua on saatavissa tarvittaessa, on tärkeä. Ikääntyneet kokevat myös olonsa usein turvattomaksi siitä huolimatta, että ikääntyneet henkilöt ovat harvemmin rikoksen uhreja.” (SM 2006, 39)

Ensimmäinen lainaus voidaan nähdä vain ennakointiverkoston aiemmin esittämien näkemysten toistamisena. Mutta koska se on toisaalta muotoiltu toimenpidemäiseen muotoon, ennakointiverkoston ja sisäasiainministeriön lausumien suhde voidaan nähdä myös niin, että ensimmäinen edustaa vaihtoehtoisten toimenpiteiden valikoimaa ja jälkimmäinen korostaa toiminnan tärkeyttä tietyllä osa-alueella.

Jälkimmäisessä aineistokatkelmassa huomionarvoista on näkemys ikääntyvien kansalaisten asemasta yhteiskunnassa. Heidät nähdään erityisenä ryhmänä, joka tarvitsee sen mukaiset turvallisuutta tukevat toimenpiteet. Lainauksen loppupuolella oleva näkemys koetun ja lukuihin perustuvan turvattomuuden ristiriidasta on mielenkiintoinen yleisöanalyysin näkökulmasta. Analyysiin soveltuu hyvin Perelmanin erottelu universaali- ja erityisyleisöön: Universaaliyleisö tarkoittaa periaatteessa kaikkia näkemyksen ymmärtämään pystyviä ja erityisyleisö taas mitä tahansa rajatumpaa kohderyhmää (Perelman & Olbrechts-Tyteca 1971, 31-35). Sisäasiainministeriön yleisö vaikuttaa tässä tapauksessa olevan politiikan aktiivitoimijat rivikansalaisten sijasta. Ministeriön voidaan nähdä vetoavan poliittisiin toimiin, että nämä eivät tekisi toimenpiteitä pelkästään kansalaisten reaktioiden pohjalta, vaan käyttäisivät myös saatavilla olevaa tietoa päätösten pohjana.

Oikeusministeriö säestää vuoden 2006 tulevaisuuskatsauksessaan sisäasiainministeriön näkemystä rikollisuuspelon lisääntymisestä. Se näkee rikollisuuspelon ja ikääntymiskehityksen välillä osittaisen kausaalisuhteen.

”Eräs keskeinen kehitystrendi on ollut **rikollisuuden pelon lisääntyminen**. Tähän vaikuttavat sekä **väestön ikääntyminen** että **median raflaava rikosuutisointi**. Erityisesti väkivaltarikosten lööppiuutisointi vääristää kuvaa yhteiskunnan rikollisuustilanteesta.” (OM 2006, 28, lihavoinnit TB)

Valtioneuvoston ennakointiverkosto käsittelee vuoden 2005 toimintaympäristökuvauksensa yhteiskunnan sosiaalista ja kulttuurista muutosta käsittelevässä luvussa väestön ikärakenteen muutoksen tematiikkaan yhteydessä olevia haasteita. Ennakointiverkosto käyttää ikääntymistä perusteluna hallinnonalat ylittävälle yhteistyölle tehden siitä yleisen kysymyksen. Haasteluettelossa ennakointiverkosto mainitsee turvallisuuskysymykset yhtenä osa-alueena.

”**Väestön ikärakenteen muutos vaikuttaa läpi koko yhteiskunnan**. Taloudellisten vaikutusten lisäksi sillä on myös laajoja sosiaalisia, kulttuurisia ja poliittisia vaikutuksia. Ikärakenteen muuttuminen **koskettaa kaikkia sektoreita** ja edellyttää erittäin pitkän aikavälin politiikkaa. Jotta eri tahojen suunnitelmat ja toimenpiteet sopisivat yhteen ja tukisivat toisiaan, edellyttää se päätösten valmistelussa ja toimeenpanossa nykyistä enemmän **yhteistyötä sekä eri ministeriöiden ja hallinnonalojen kesken että myös kunta- ja**

paikallistasolla. Haasteina ovat erityisesti: sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus, hyvät elinolot ja elinympäristö, asuminen ja yhdyskuntarakenne, liikennetkaisu, teknologia, tiedonvälitys, palvelujen saatavuus, kansalais-toiminta, sosiaaliset verkostot, vapaaehtoistyö ja omaishoito, perhe- ja läheis-suhteiden muuttuminen sekä **turvallisuus**, ihmisarvon kunnioittaminen, suo-jelun ja itsemääräämisoikeuden välinen tasapaino.” (VNK 2005, 24, liha-voinnit TB)

Ennakointiverkosto käynnistää lausumallaan keskustelun hallinnon rajat ylittävistä yhteis-työstä yleisellä tasolla. Ministeriöt jatkavat näkemysten vaihtoa rajatummissa aihepiireissä. Sisäasiainministeriö perustelee poikkihallinnollisuuden tarvetta ensiksi vuoden 2006 asia-kirjassaan yleisestä turvallisuusnäkökulmasta ja vuoden 2010 tulevaisuuskatsauksessaan asumisturvallisuuden kannalta.

”Väkivallan vähentäminen edellyttää laajaa poikkihallinnollista yhteis-työtä. Keskeinen tavoite on toimeenpanna kansallisessa väkivallan vähentä-misohjelmassa vahvistetut toimenpiteet ja liittää ne muuhun turvallisuutta pa-rantavaan työhön ja paikalliseen turvallisuussuunnitteluun. Väkivallan vähen-tämisen merkitys **korostuu myös väestön ikääntymisen johdosta, sillä ikääntynyt väestö kokee enemmän turvattomuutta.**” (SM 2006, 9, liha-voinnit TB)

”Asumisen turvallisuuden parantaminen on yksi tulevien vuosien keskei-simmistä tehtävistä. Se **vaatii laajaa poikkihallinnollista yhteistyötä ja uu-sia lähestymistapoja palvelujen tuottamiseen.**” (SM 2010, 4, lihavoinnit TB)

Anthony Downs (1967) on esittänyt viranomaisten toimintaa analysoivassa teoriassaan, että oman edun tavoittelu edustamalleen organisaatiolle ohjaa viranomaisten käyttäytymis-tä. Se on kuitenkin vain tavoite muiden joukossa. Joskus viranomaiset voivat Downsin mukaan hyväksyä rajoitteita oman edun tavoitteisiin tai jopa uhrata niitä. Vaikuttavana te-kijänä tässä voivat olla kulttuurissa laajalti jaetut eettiset arvot. (Downs 1967, 84)

Downsin teorian arvoihin perustuva uhraaminen voidaan nähdä myös niin, että arvoilla vi-ranomaisen voi hakea oikeutusta omille tavoitteilleen. Käsiteltävän aineistolainauksen kontekstissa yleinen ikääntyvien kansalaisten aseman edistäminen voidaan nähdä tällaisena arvona. Sen avulla sisäasiainministeriö saa edistettyä omalle hallinnonalalleen tärkeää asi-aa eli sisäiseen turvallisuuteen liittyviä väkivallan vähentämistä ja asumisturvallisuutta.

Eräs ulottuvuus turvallisuudessa ovat tietotekniikkaan liittyvät kysymykset, joihin valtioneuvoston ennakointiverkoston toimintaympäristökuvauksessa ei puututa millään tavalla. Liikenne- ja viestintäministeriö sen sijaan nostaa esille kansalaisten valmiuksien ja tietotekniikan välisen suhteen.

”Kansalaisten tottumukset muuttuvat hitaasti. **Uutta tekniikkaa otetaan käyttöön ymmärtämättä mitä sen turvallinen käyttö vaatii.** Arjen tietoyhteiskunnassa **yksilön vastuu** kasvaa. **Riittävän taidon ja tiedon varmistaminen esimerkiksi ikääntyvälle väestölle** on suuri haaste.” (LVM 2006, 34)

Näkemyksessä on pessimistinen ja jopa hivenen syyllistävä pohjavire. Vaihtoehtoinen toimintatapa voisi olla ikääntyvien uuden tekniikan käyttämiseen liittyvien valmiuksien edistämiseen liittyvistä toimenpiteistä kertominen syyllistämisen sijaan. Ministeriön näkemyksessä korostuu enemmän haaste- kuin mahdollisuuselementti. Toisaalta ministeriö kuitenkin korostaa yksilöiden omaa vastuuta. Tämä luo ristiriitaisen kuvan sen suhteen, minkälaista viestiä liikenne- ja viestintäministeriö antaa ulospäin. Kyse voi olla myös tekstin kohderyhmävalinnasta. Liikenne- ja viestintäministeriökin puhuu ensisijaisesti hallitusohjelmaa ja muita poliittisia ohjelmia valmisteleville poliitikan toimijoille, ei rivikansalaisille. Perelmanilaisen idean mukaisena erityisyleisönä ovat siis tässäkin tapauksessa politiikan suuntaan vaikuttavat toimijat (Perelman & Olbrechts-Tyteca 1971, 31-35).

Eräs ulottuvuus ikääntyvien turvallisuudessa ovat asumiseen liittyvät kysymykset. Ympäristöministeriö pitää vuoden 2010 tulevaisuuskatsauksessaan tärkeänä, että ikääntyvien itsenäistä asumista tuetaan kokonaisvaltaisesti.

”Ikääntyvät haluavat **asua kotona** mahdollisimman pitkään, mikä on myös **kansantaloudellisesti järkevää.** Tämä edellyttää erilaisien **palvelujen kehittämistä** sekä **panostamista asumisturvallisuuteen,** esimerkiksi esteettömyyteen.” (YM 2010, 17)

Perelmanin ja Olbrechts-Tytecan (1971) esittämä järjestyksen lokuksen kategoria soveltuu hyvin lainauksessa esitetyn kaltaisen argumentaation analysointiin (Perelman & Olbrechts-Tyteca 1971, 93-94). Siinä arvotetaan kotona asuminen paremmaksi kuin laitosasuminen

kansantalouden kannalta. Järkevyys kansantalouden kannalta muodostaa päämäärän, johon pyritään keinojen avulla. Keinoja edustavat ympäristöministeriön lainauksen toisessa virkkeessä esittämät keinot: palvelujen kehittäminen ja asumisturvallisuus. Ympäristöministeriön näkemyksessä painottuu mahdollisuuselementti eli se rinnastuu jouvenelilaiseen mahdollisen taivuttamiseen lähemmäs haluttua (Jouvenel 1967, 19). Ministeriö ei kuitenkaan painota kotona asumisen arvoa sinänsä, vaan välineenä 'kansantaloudellisen järkevyyden' edistämisessä.

Oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön samansuuntainen ja aika pitkälle -sisältöinenkin kannanmuodostus ilmenee käytännössä, kun ne yhdessä vaativat vanhenevalle väestönosalle turvakotipaikkoja. Ensiksi sisäasiainministeriö vaatii palvelujen parantamista.

”Väkivallan uhrin palveluja tulisi parantaa vahvistamalla turvakotiverkostoa ja laajentamalla Rikosuhripäivystys koko maahan. Ikääntyville kohdistettuja turvakotipaikkoja tulisi perustaa.” (SM 2010, 29)

Ja oikeusministeriö vastaa.

”Lisäksi perustetaan ikääntyville kohdistettuja turvakotipaikkoja.” (OM 2010, 28)

Sisäasiainministeriö ja oikeusministeriö löytävät vielä kertaalleen yhteisen linjan, tällä kerralla tosin ei niin ilmiselvällä rakenteella, kuin aiemmassa tilanteessa. Aiheena on vanhus-ten kokema väkivalta, jossa ministeriöillä on yhteisenä tavoitteena saada viranomaisille konkreettisia välineitä puuttua tilanteisiin. Perusteluna oikeusministeriö käyttää lastensuojelulainsäädännön hyviä kokemuksia vastaavasta käytännöstä. Ensiksi oikeusministeriö esittelee asian yleisellä tasolla.

”Ikääntyneiden määrä kasvaa nopeasti, samoin muistisairaiden määrä. On mahdollista, että ikäihmisiin kohdistuvat rikokset lisääntyvät. Ikääntyneelle väkivaltaa tekee useimmiten lähiomainen tai muu lähellä oleva henkilö.” (OM 2010, 27)

Tämän jälkeen sisäasiainministeriö tarkentaa keskustelua ja tekee yksityiskohtaisemman toimenpide-esityksen.

”Tulisi selvittää, onko tarpeen tarkistaa lainsäädäntöä niin, että viranomaisilla olisi lakisääteinen velvollisuus tehdä ilmoitus tapauksista, joissa on aihetta epäillä, että ikääntynyt on väkivallan kohteena. Vastaava säännös on lisätty lastensuojelulakiin (LsL 25 §) ja tämä on tuottanut hyviä tuloksia.” (SM 2010, 29)

Oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön välinen dialogi kertoo siitä, että ne ovat mitä todennäköisimmin tehneet tiivistä yhteistyötä tulevaisuuskatsausten valmisteluvaiheessa. Chaïm Perelman kirjoittaa argumenttien määrän merkityksestä seuraavasti.

”Koska argumentaatio ei toteudu suljetussa järjestelmässä, siinä on ensiksi varmistettava, että yleisö hyväksyy sen lähtökohdat eli premissit. Niiden läsnäoloa kuulijoiden tietoisuudessa on tarpeen mukaan vahvistettava ja niiden merkitystä ja painoa täsmennettävä, minkä jälkeen niistä on johdettava argumentteja, jotka tukevat puolustettavaa väitettä.” (Perelman 1996, 155)

Dialogityyppinen argumentaatio antaa lisävoimaa ministeriöiden tärkeiksi määrittelemien asioiden vaatimuksille. Ikääntyneiden turvakotipaikat ja heihin kohdistuvan lähisuhdeväkivallan vähentäminen ovat aihepiireinä senkaltaisia, että niillä on suhteellisen helppo vedota monenlaisiin yleisöihin. Toisin sanoen vastarinta ministeriöiden vaatimia asioita kohtaan on hyvin epätodennäköinen. Tässä tapauksessa pääasiallinen kohdeyleisö vaikuttaisi olevan seuraavan vaalikauden poliittisista linjauksista päättävät ihmiset. Dialogin voima on juuri siinä, että esitettäessä konkreettinen toimenpide-ehdotus vaatimus ei jää pelkäksi abstraktiksi periaatteeksi, vaan sillä on myös konkreettista sisältöä.

Ministeriöt näkivät ikääntyvien turvallisuuteen liittyvät kysymykset pääasiallisesti haasteena. Mahdollisuuden ulottuvuutena keskustelusta nousi esiin asumisen turvallisuus, joka sekin alistettiin keinoksi kansantaloudellisten päämäärien edistämiseksi. Valtioneuvoston ennakointiverkoston ottaessa vuoden 2005 toimintaympäristökuvauksessaan kantaa aihepiiriin ministeriöiden näkemykset seurasivat pitkälti ennakointiverkoston näkemyksiä yrittämättä kehittää yleisesti esillä olleita teemoja pidemmälle. Hyvänä esimerkkinä tästä toimii liikenne- ja viestintäministeriön näkemys uuden tekniikan käyttämisen valmiuksista.

Ministeriöt liittivät ikääntyvien turvallisuuden tulevaisuuden haasteena seuraavia teemoja: elinympäristö, sosiaali- ja terveystalvet, asuminen, liikenne ja viestintä, turvattomuus, uusi tekniikka, ikääntyvien turvakotipaikat sekä lähisuhdeväkivallan ehkäiseminen. Omana näkemyksenään ministeriöt painottivat teemoina turvattomuutta ja sen kokemista, ikääntyvien turvakotipaikkatilannetta sekä lähisuhdeväkivallan ehkäisemistä. Mielenkiintoinen piirre keskustelussa oli turvattomuuden ja siihen liittyvän kokemuksen arvottaminen niin tärkeäksi, että sen kautta vedottiin päätöksiä tekevien harkitsevuuteen toimenpiteiden suhteen. Toinen mielenkiintoinen piirre keskustelussa oli sisäasiainministeriön ja oikeusministeriön dialogi, jolla ne nostivat ikääntyvien turvakotipaikkojen ja lähisuhdeväkivallan ehkäisemisen painoarvoa toimenpiteinä.

6. PÄÄTÄNTÖ

Tutkielmani tavoitteena on ollut tutkia suomalaisten ministeriöiden tulevaisuustyötä. Tutkielmani pääasiallisen tutkimuskysymyksen mukaisesti olen ollut ennen kaikkea kiinnostunut ministeriöiden tavoista perustella tulevaisuuteen varautumista. Mahdollisuuksiin, haasteisiin tai uhkiin painottuva argumentointi kertoo samalla myös asianomaisen ministeriön suhtautumisesta tulevaisuuteen. Tulevaisuuteen varautumisen perustelun tapojen lisäksi kiinnostukseni on suuntautunut ministeriöiden tärkeinä pitämiin painotuksiin tulevaisuuteen varautumisessa, niiden aidosti omien näkemysten määrään ja sisältöön tulevaisuuskatsauksissa sekä väestön ikääntymiseen tulevaisuuden haasteena liitettyihin asioihin.

Tutkimusaineistona olen käyttänyt ministeriöiden tulevaisuuskatsauksia vuosilta 2006 ja 2010. Koska aineisto on hyvin laaja kokonaisuus, oli perusteltua etsiä tarkempaa näkökulmaa. Tavoitteenani oli päästä pureutumaan syvemmälle tekstien muodostamaan kokonaisuuteen. Päädyin valitsemaan tulevaisuuskatsausten laajasta sisällöstä tarkasteltavaksi väestön ikääntymiseen liittyvät kysymykset, koska ne koskettavat periaatteessa jokaisen ministeriön hallinnon alaa. Tutkimusotteessani yhdistin politologista tulevaisuudentutkimusta retoriseen analyysiin. Tutkielmani kannalta tärkeimmät tarkasteltavat käsitteet ovat olleet tulevaisuus, nykyisyys ja menneisyys.

Tulevaisuudentutkimuksen osuuden tutkimusotteestani olen rakentanut pitkälti ranskalaisen tulevaisuudentutkijan Bertrand de Jouvenelin ajatusten varaan. Pääasiallisena lähteenä olen käyttänyt hänen tulevaisuudentutkimuksen päätteostään *The art of conjecture* (1967). Aineistoanalyysissäni olen hyödyntänyt de Jouvenelin tulevaisuuden ennakkoinnin perusteluja, nykyisyyden ja tulevaisuuden käsitteellistä eroa hahmottava *facta (perfectum)-futura (infectum)* -erottelu, tulevaisuudesta tietämiseen liittyvää *prévision-prévoyance* käsiteparia sekä tulevallisuuksia (*futuribles*) tulevaisuuden mahdollisuuksia hahmottavana käsitteenä.

Analyysini retorisen perustan ovat muodostaneet Chaïm Perelmanin ajatukset. Tutkimuskirjallisuutena olen hyödyntänyt Perelmanin ja Lucie Olbrechts-Tytecan yhdessä kirjoittaman *The new rhetoric* -teosta sekä kokoomateosta *Retoriikan valtakunta*. Tärkeimmät kä-

sittelemäni osa-alueet Perelmanin ajatuksista ovat argumentoijan ja yleisön väliset esipöytäkirjat, lokuksen käsite alalajeineen sekä konkreettinen esimerkki argumentaatiossa.

De Jouvenelin tulevaisuuden ennakkoinnin perusteluja sovelsin etsimällä niiden muodostaman teorianäkökulman ministeriöiden tulevaisuuskatsauksista uhka-, haaste- ja mahdollisuuselementtejä. Muita de Jouvenelin käsite-erotteluja sovelsin enemmän tapauskohtaisesti. Käsite-erottelut ovat olleet tutkielmani kannalta hyödyllisiä havainnollistaessaan erilaisia tapoja suhtautua tulevaisuuteen, siitä tietämiseen sekä sen suhteesta nykyisyyteen ja menneisyyteen. Perelmanin argumentaatioteoria puolestaan on auttanut minua erottelmaan tulevaisuuskatsauksien tekstejä toisaalta erilaisille yleisöille suunnattuina näkemyksinä, toisaalta erilaisia yhteiskunnallisia arvostuksia heijastelevina mielipiteinä. Teorianäkökulma on ollut tutkielmani kannalta riittävän analyttinen ja tarkka.

Tutkielmani kysymyksenasettelu on luonteeltaan sellainen, että sen avulla on mahdollista saada kuvailevaa tietoa ministeriöiden tavasta hahmottaa tulevaisuutta. Vaikka tutkielmasani ei olekaan esimerkiksi testattu hypoteesien vastaavuutta todellisuuden kanssa, aineistoanalyysini on kuitenkin antanut arvokasta tietoa ministeriöiden tulevaisuustyön kehittämistä varten. Seuraavaksi käyn läpi aineistoanalyysin tärkeimmät tulokset, jotka esitän aineistoanalyysilukuja vastaavassa järjestyksessä.

6.1 Kansantalouden kestävyys

Aloitin aineistoanalyysini väestön ikärakenteen ja kansantalouden kestävyysväliseen suhteeseen liittyvästä keskustelusta. Kyseisessä teemassa tulevaisuuteen varautumisen perustelut pohjautuivat pääasiallisesti joko tilanteen haasteellisuuden korostamiseen tai tulevaisuudessa näkyvien uhkien hahmotteluun. Ministeriöt nostivat näkemyksissään esille myös mahdollisuuksia, mutta yleensä mahdollisuudet oli alistettu jonkinlaisiin reunaehtoihin, joihin palaan myöhemmin pohdinnassani.

Perusteluissaan ministeriöt käyttivät hyvin paljon syy-seuraus -suhteeseen pohjautuvaa argumentaatiota. Tutkittuani kausaalipäätelyn sisältöä pystyin jakamaan sen erilaisiin tyypeihin, joita käsittelen seuraavaksi. Ensimmäisen tyyppin sisältö liittyi yleensä julkisten menojen kasvuun, jonka ministeriöt näkivät johdonmukaisesti enemmän tulevaisuuden uhkana tai haasteena kuin mahdollisuutena. Nimitän kyseistä päättelytyyppiä menokausaliteetiksi. Vuoden 2006 asiakirjakierroksella ministeriöt seurasivat menokausaliteetin suhteen valtioneuvoston ennakoitiverkoston näkemystä, kun taas vuoden 2010 asiakirjakierroksella ne käynnistivät keskustelun omaehtoisesti.

Sisällöllisesti lähelle julkisten menojen kasvuun liittyvää kausaaliargumentaatiota sijoittuu eläkemenojen kasvuun liittyvä kausaliteetti, jonka olen luokitellut menokausaliteetin alatyypiksi. Eläkekausaliteetti eroaa menokausaliteetista siinä suhteessa, että ministeriöt näkevät siinä haasteen tai uhan lisäksi mahdollisuuksia. Eläkemenojen kasvun kausaliteetissa ministeriöiden näkemät mahdollisuudet liittyivät menneisyydessä toteutettujen toimenpiteiden voimaan. Ministeriöt esittivät mahdollisuudet pääasiallisesti haasteiden tai uhkien vaikutuksia lieventävinä tekijöinä. Ne perustelivat mahdollisuudet yleensä negaation kautta. Lisäksi ministeriöt alistivat mahdollisuudet toimenpiteisiin, joista voidaan mainita esimerkkinä työurien pidentäminen.

Kolmas kausaalisen argumentaation tyyppi ministeriöiden tulevaisuusksauksissa oli vetoaminen määrällisesti mitattaviin rakenteellisiin toimenpiteisiin. Esimerkkeinä toimenpiteistä toimivat työllisyys, talouskasvu ja julkisen velan suhde bruttokansantuotteeseen. Kyseisen kausaliteetin olen nimennyt rakennekausaliteetiksi. Ministeriöt esittivät mainitut toimenpiteet enimmäkseen mahdollisuutena, mutta asettivat niiden toteuttamiselle kuitenkin ennakkoehdoksi nopeuden. Suhtautuminen aikaan tässä kausaliteettityypissä oli kaiken kaikkiaan ristiriitaista: Nopean toiminnan vaatimuksen ohella ministeriöt vetosivat sekä harkitsevuuteen päätöksenteossa että pitkään aikaväliin toimintaa ohjaavana tekijänä. Luvuilla mitattaviin asioihin luottaminen kertoo ministeriöiden rohkeuden asteesta tulevaisuuden suhteen. Ne turvautuvat mielellään tulevaisuusnäkemykseen, joka on helppo havainnollistaa ja todistaa luvuilla.

Neljäntenä kausaalisen argumentaation tyyppinä tulevaisuuskatsauksista nousi esille julkisen sektorin resurssien riittävyyteen liittyvä kausaliteetti, jonka ministeriöt nostivat itse keskusteluun. Kyseisen kausaliteetin olen nimennyt resurssikausaliteetiksi. Ministeriöt olivat yksinkertaistaneet kyseessä olevia kausaalisia päättelyketjuja poistamalla niistä tärkeitä tekijöitä, joihin vaikuttamalla pystytään vaikuttamaan kehityksen suuntaan. Lisäksi argumentaatioon liittyi yleensä ministeriön pelko oman hallinnonalansa resurssien riittävyydestä eli sitä luonnehti korostetusti uhka tai haaste. Seurauksena tällaisesta esitystavasta oli, että ministeriöt saivat häivytettyä vaihtoehtoisten toimenpiteiden olemassaoloa. Resurssien riittävyyteen liittyvä kausaliteetti kertoo sekä ministeriöiden innovatiivisuuden asteesta tulevaisuuden suhteen että niiden uskon puutteesta julkisen sektorin kehittämistä kohtaan. Tämä johtopäätös tukee ajatusta, että ministeriöiden tulevaisuusnäkemyksissä julkinen sektori on taakka, jota muu kansantalous vetää mukanaan.

Viidentenä kausaalisen argumentaation tyyppinä tulevaisuuskatsauksissa ilmeni tuottavuuskausaliteetti. Ministeriöt käyttivät sitä negatiivisessa sävyssä kansantalouden kokonaisuuteen liittyvien käsitteiden yhteydessä. Esimerkkeinä tästä toimivat kansantalouden kestävyys ja kansantuotteen jakovara. Tuottavuuskausaliteettia ei kuitenkaan liitetty pelkäämään uhkiin, vaan mahdollisuuksien maailmana ministeriöiden argumentaatiossa ilmeni julkisen sektorin kehittämiseen liittyviä tekijöitä eli uusi teknologia, kunta- ja palvelurakenteiden uudistaminen ja valtion tuottavuusohjelma. Julkisen sektorin kehittämisessä mahdollisuuksia näkevä argumentaatio voidaan nähdä poikkeuksena väestön ikääntymistä koskevassa keskustelussa, jossa ikääntyminen muuten pääsääntöisesti nähtiin haasteena tai uhkana.

Aineistoanalyysi tuloksineen osoittaa selkeästi kausaalipäätelyn riskitekijät. Sen runsas käyttö argumentoinnissa kuvastaa halua löytää yksinkertaisen selkeitä perusteluja tulevaisuuteen varautumisen suhteen. Kausaalipäätelylle ajattelun välineenä vaikuttaa olevan ominaista, että sen käyttäjälle tulee illuusio kausaalipäätelyn avulla päästävän varmaan tietoon. Tutkielmani tulokset osoittavat kuitenkin, että kausaalipäätely pikemminkin kiihdyttää kuin edistää luovaa tulevaisuuden visiointia. Vaihtoehtoinen tapa suhtautua tulevaisuuteen on hyväksyä sen epävarmuus ja lukuisien erilaisten kehityskulkujen mahdollisuus.

Tulevaisuustyön näkökulmasta tämänkaltaiset valinnat voidaan nähdä vähäisenä innovatiivisuuden ilmentymänä. Ne voidaan kuitenkin nähdä myös valintana sen suhteen, millaiselle yleisölle teksti on suunnattu. Ministeriöt haluavat vedota politiikan suuntaan vaikuttaviin toimijoihin sillä tavalla, että nämä toteuttaisivat toimenpiteitä väestön ikääntymiseen varautumiseksi.

6.2 Työelämän vetovoima

Työelämän vetovoimaa käsittelevälle keskustelulle on tyypillistä pidemmän työuran asettaminen päämääräksi, jota työelämän vetovoima muiden keinojen ohella palvelee. Keskustelussa työelämän vetovoimasta ilmeni kuudes kausaalisen perustelun tyyppi, työelämäkausaliiteetti. Tavalle käyttää työelämäkausaliiteettia argumentoinnin tukena oli tyypillistä sen alistaminen työurien pidentämisen päämäärälle.

Keskustelussa työelämän vetovoimasta erottui suhteessa kausaaliargumentaatioon vaihtoehtoinen tapa argumentoida, jota nimitän haaste-mahdollisuus -argumentaatioksi. Haaste-mahdollisuus -argumentaatio eteni yleensä niin, että ensiksi ministeriö määritteli tulevaisuuden haasteen, jonka jälkeen se esitteli ja arvioi mahdollisuuksia keinoina vastata haasteeseen. Aineistoanalyysin tulokset osoittivat haaste-mahdollisuus -argumentaation suuremman potentiaalin suhteessa kausaaliargumentaatioon. Ensiksi mainittu tuotti todennäköisemmin keskusteluun uusia ajatuksia ja ideoita.

Poikkeuksen pidemmästä työurasta päämääränä muodosti sosiaali- ja terveysministeriö, joka nosti työelämän laadun rinnalle perheiden hyvinvoinnin. Lisäksi se toi keskusteluun vahvasti työelämän ulkopuolisten näkökulmaa sekä korosti työvoiman moninaisuutta. Ministeriöiden tulevaisuusnäkemysten tyyliä tässä aihepiirissä sävyttää tulevaisuuden näkeminen mahdollisuuksien ja haasteiden kokonaisuutena. Toinen argumentaation rakentamiseen liittyvä piirre tässä aihepiirissä on vaihtoehtoisten toimenpiteiden esittäminen. Valinnanvaran eri toimenpiteiden välillä ministeriöt jättivät yleensä päätöksentekijöiden tehtäväksi. Keskustelun kokonaisuudessa ministeriöt tekivät myös omia avauksia pienemmistä asiakokonaisuuksista ja keinoista

Keskustelussa nähtiin avautuvan työntekijöille ja -hakijoille suuria mahdollisuuksia työikäisten määrällisen vähenemisen johdosta. Asetelma nähtiin nollasummapelinä, joka tarkoittaisi työnantajille lähestulkoon kokonaan haastetta. Toinen mielenkiintoinen keskustelussa esiin noussut mahdollisuus on työelämän ulkopuolisten läheisten tuen tarve työnteon joustojen edistäjänä, jota sosiaali- ja terveysministeriö ahkerasti nosti esille.

Työelämän vetovoimaa haastavina tekijöinä ministeriöt näkivät aineellisen elintason ja perinteisen työkuluttuurin haastavan siitä poikkeavan elämäntavan. Vanhentuvien työntekijöiden muutoskyvyn ja heidän hyvinvointinsa välillä ei nähty keskustelussa yhteyttä, vaan ne nähtiin ikään kuin erillisinä maailmoina. Työkyvyttömyydestä johtuva eläköityminen nähtiin myös selkeästi haastetekijänä pyrittäessä kohti pidempiä työuria.

6.3 Palvelukysyntä

Ministeriöiden vuosien 2006 ja 2010 tulevaisuuskatsauksien keskustelu palvelukysynnästä laajensi käsitystä ikääntyvistä ihmisistä. Tässä käsityksessä ikäihmiset nähdään aktiivisina kansalaisina ja kuluttajina, joiden toiminta vaikuttaa merkittävästi yhteiskuntaan ja sen rakenteeseen. Näkökulma laajenemisen taustalla yhtenä vaikuttavana tekijänä on näkökulman kääntyminen rakenteista yksilötasolle.

Erityisesti vuoden 2006 kierroksella valtioneuvoston ennakointiverkoston toimintaympäristökuvaus loi ministeriöille merkittävän kannusteen ottaa kantaa ikääntyneiden palvelukysyntään liittyviin kysymyksiin. Vuoden 2010 kierroksella tämä kannuste ei ollut niin merkittävä, mutta ministeriöt halusivat nostaa aihepiiriin liittyviä teemoja keskusteluun. Verrattaessa ministeriöiden näkemysten sisältöä toimintaympäristökuvaukseen voidaan todeta, että ministeriöiden näkemyksissä toistuvat aika pitkälti samat ajatukset kuin toimintaympäristökuvauksessa. Merkittävien yhteiskunnallisten muutosten vaatimukset liittyvät ministeriöillä lähinnä oman hallinnonalan kannalta tärkeisiin kysymyksiin.

Huomionarvoista ikääntyneiden palvelukysyntään liittyvässä keskustelussa oli se, että siinä uhat ja haasteet liitettiin yleensä julkisen sektorin palveluihin ja mahdollisuudet puolestaan yksityisiin palveluihin. Jälkimmäisen kohdalla keskustelussa nähtiin mahdollisuuksien ulottuvan kotimaan kysynnän lisäksi ulkomailla olevaan kysyntäpotentiaaliin. Julkinen sektori puolestaan näyttäytyi keskustelussa haasteiden ja uhkien maailmana, johon kohdistuu suuri palveluiden kysyntäpaine ikääntyvien ihmisten taholta. Hyvänä esimerkkinä tästä toimii aineistoanalyysissä käsittelemäni oikeusministeriön pessimistinen näkemys, jossa yhteiskunnalliset muutosvoimat nähtiin yksioikoisesti lisääntyvää palvelutarvetta muodostavana tekijänä.

6.4 Turvallisuus

Ikääntyvän väestön turvallisuuteen liittyvässä keskustelussa oli sellainen yhtymäkohta palvelukysynnän keskusteluun, että valtioneuvoston ennakoitiverkosto otti aihepiiriin kantaa vuoden 2005 toimintaympäristökuvauksessa, mutta seuraavalla kierroksella keskustelu eteni puhtaasti ministeriöiden voimin. Yleisesti keskustelussa nähtiin mahdollisuuksina asumisturvallisuus, liiketoiminnan mahdollisuudet sekä turvallisuus edistämässä Suomen houkuttelevuutta investointien kohdemaana. Haasteina keskustelussa nostettiin esille tapaturmien määrä, koettu rikollisuuden uhka sekä riittävät tiedot ja taidot uuden tekniikan käytössä. Keskustelussa käytettiin hyvin ahkerasti vaatimusta hallinnonalojen rajat ylittävästä yhteistyöstä keinona mahdollisuuksien edistämiseen ja haasteisiin vastaamiseen.

Vuoden 2006 asiakirjoissa ministeriöiden oma panos painottui haasteluonteisiin asioihin. Hyvinä esimerkkeinä tästä toimivat koetun rikollisuuden pelon ja puutteellisten tietotekniikan käyttöön liittyvien turvallisuustaitojen kritisointi. Ensin mainitussa aihepiirissä keskustelussa ministeriöt korostivat vahvasti asymmetriaa ikääntyneiden turvallisuuskokemusten ja ministeriöiden tutkimustiedon pohjalta määrittelemän todellisuuden välillä. Tätä asymmetriaa korostamalla ministeriöt vetosivat poliittisten toimijoiden kriittisyyteen näiden suunnitellessa ja toteuttaessa toimenpiteitä ikääntyneiden turvallisuuteen liittyen. Ministeriöiden kannoista välittyi kuitenkin ristiriitainen kuva, koska ne pitivät kuitenkin tärkeänä panos-

taa ikääntyneiden turvallisuuteen. Tämä voidaan tulkita valinnan jättämisenä poliittisten toimijoiden käsiin.

6.5 Tulosten seuraukset tulevaisuustyölle

Tutkielmani tulosten merkitystä Suomen ministeriöiden tulevaisuustyölle on myös syytä pohtia tässä vaiheessa. Hyödynnän pohdinnassani valtioneuvoston kanslian vuoden 2010 tulevaisuuskatsauksessaan ”Politiikan johtaminen 2010-luvulla” (VNK 2010b) esittämiä tulevaisuustyön kehittämisehdotuksia. Pohdin ehdotusten soveltuvuutta tämän hetkiseen poliittiseen tilanteeseen tutkielmani tulosten valossa. Käsittelen pohdinnassani myös mahdollisia vaihtoehtoisia toimintamalleja.

Valtioneuvoston kanslia esittää toimenpiteitä tulevaisuuskatsausten valmisteluprosessin kehittämiseksi.

”Ministeriöiden tulevaisuuskatsaukset on tähän saakka laadittu sektori-kohtaisesti. Jatkossa katsausten yhteensopivuutta ja horisontaalista otetta on kuitenkin mahdollista parantaa muun muassa ohjeistuksen ja yhteisen valmistelun keinoin, joihin kuuluu valtioneuvoston ennakoitiverkoston tuottama toimintaympäristökuvaus.” (VNK 2010b, 16)

Lainauksessa otetaan vahvasti kantaa tulevaisuuskatsausten sisältöjen yhdenmukaisuuden ja horisontaalisuuden puolesta. Tutkielmani tulokset osoittavat kuitenkin, että ministeriöiden omaa luovuutta ja ideointia tulevaisuuskatsausten valmistelussa pitäisi lisätä suhteessa tämänhetkiseen tilanteeseen. Vahvemman yksimielisyyden tavoittelussa on vaarana, että se saattaa viedä kehitystä päinvastaiseen suuntaan. Pahimmillaan voi käydä niin, että ministeriöt päättävät yhteisen kannan, jota kohti edetään ilman vastavuoroista ideointia. Vaihtoehtoinen tapa toimia on, että jokainen asian horisontaaliseen valmisteluun osallistuva ministeriö saa esittää aluksi itsenäisesti oman näkemyksensä, jossa on pohdittu aidosti erilaisia vaihtoehtoisia ratkaisuja. Tämän jälkeen ministeriöiden näkemykset kootaan yhteen ja niiden pohjalta pyritään löytämään yhteinen näkemys.

Valtioneuvoston kanslia esittää lisäksi näkemyksensä valtioneuvoston ennakoitiverkoston roolin kehittämisestä.

”Verkoston roolia ministeriöiden ennakoitotoiminnan koordinoinnissa voitaisiin vahvistaa. Erityisesti toimintaympäristökuvauksen valmistelua voitaisiin resursoida siten, että verkostolla olisi jatkossa käytettävissään enemmän myös ulkopuolisia asiantuntijavoimia.” (VNK 2010b, 16)

Ennakointiverkostolla on perusteltu paikkansa osana ministeriöiden tulevaisuustyötä. Tutkielmani tulosten valossa voidaan kuitenkin väittää, että ennakoitiverkoston pitäisi pikemminkin toimia ministeriöiden oman innovatiivisuuden edistäjänä sekä hyvien käytäntöjen kokoajana ja levittäjänä kuin tiukkana koordinoijana. Poikkihallinnollisuus ja horisontaalisuus kuitenkin edistävät parhaimmillaan uusia lähestymistapoja hahmotettaessa ratkaisuvaihtoehtoja tulevaisuuden haasteisiin. Ministeriöitä voitaisiin kannustaa uudenlaisten ajattelumallien ja tulevaisuudenennakoititapojen kokeilemiseen ja kehittämiseen. Ennakointiverkoston tehtävänä olisi puolestaan koota näitä käytäntöjä yhteen ja levittää niitä eteenpäin.

6.6 Jatkotutkimus

Jatkotutkimuksen kannalta tutkielmani sisältää lukuisia mahdollisia etenemistapoja. Eräs vaihtoehto voisi olla aineistopainotteisen tutkimuksen tekeminen kansan valitsemien edustuksellisten päätöksentekijöiden ja ministeriöiden asiantuntijavallan välisestä suhteesta. Kaiken kaikkiaan vallankäyttöön ja tietoon sen välineenä liittyvät tutkimusasetelmat ovat hyvin mielenkiintoisia. Aineistona tällaisessa tutkimuksessa voisi olla esimerkiksi eduskuntapuolueiden vaaliohjelmia ja hallitusohjelmataavoitteita sekä ministeriöiden tulevaisuusksatsauksia. Näitä asiakirjoja olisi mahdollista verrata toteutuneisiin hallitusohjelmiin.

Eräs laajennus argumentaation tutkimisen suhteen voisi olla teoria- ja tulkintänäkökulmien syventäminen toimenpiteisiin suostuttelevan kielenkäytön suuntaan. Sen suhteen hyödyllistä teoria-ainesta voisi löytyä esimerkiksi puheaktiteoriasta ja sen pohjalta kehitellyistä ideoista sekä Bertrand de Jouvenelin puhtaan politiikan teoriasta, jota en ole hyödyntänyt

lainkaan tässä tutkielmassa. Tulevaisuuteen liittyvien argumentointimuotojen tutkimusta olisi mahdollista syventää myös argumentoinnin tieteenfilosofisten taustaoletusten suuntaan. Erityisen mielenkiintoista olisi jatkaa kausaalipäätelyä poikkeavien argumentointimuotojen tutkimusta, jota olen sivunnut jonkin verran tässä tutkielmassa.

Toinen vaihtoehtoinen voisi olla teoriapainotteisempi tutkimus, jossa tutkittaisiin gradua syvällisemmin tulevaisuusajattelun ja -käsitteistön historiaa vaikkapa suomalaisessa kontekstissa. Aikaa käsitteenä ja siihen liittyviä käsityksiä olen sivunnut gradussani suhteellisen vähän. Tehdessäni tätä tutkielmaa olen saanut olla tekemisissä monien mielenkiintoisten asioiden kanssa, joista osan olen joutunut rajaamaan tutkielmani ulkopuolelle. Näin ollen lopetan tutkielmani hyvillä mielin tietoisena siitä, että vielä on olemassa paljon mielenkiintoisia asioita ja kysymyksiä, joihin tarttua tutkimuksen keinoin.

LÄHDELUETTELO

Aineistolähteet

KTM 2006: Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalan tulevaisuuskatsaus 2006. KTM Julkaisuja 40/2006. Helsinki, Edita.

LVM 2006: Uuteen käyttäjälähtöiseen ja innovatiiviseen liikennepolitiikkaan. Uuteen arjen tietoyhteiskuntaan. Liikenne- ja viestintäministeriön tulevaisuuskatsaukset eduskuntapuolueille 30.6.2006. Helsinki, liikenne- ja viestintäministeriö.

Saatavilla internetissä:

<http://www.lvm.fi/filesserver/upl298LVM%20Tulevaisuuskatsaus%202006.pdf> [Viitattu 16.12.2010]

LVM 2010: Digitaalinen Suomi, uusi liikennepolitiikka Liikenne- ja viestintäministeriön tulevaisuuskatsaus puolueille 10.9.2010. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 33/2010. Helsinki, liikenne- ja viestintäministeriö.

Saatavilla internetissä:

http://www.lvm.fi/c/document_library/get_file?folderId=964900&name=DLFE-10937.pdf&title=Julkaisuja%2033-2010%20LVM%20Tulevaisuuskatsaus%2010092010 [Viitattu 16.12.2010]

MMM 2006: Tulevaisuuskatsaus vuoteen 2015, maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala. Helsinki, maa- ja metsätalousministeriö.

Saatavilla internetissä:

http://www.mmm.fi/attachments/mmm/julkaisut/muutjulkaisut/5hgT1dLMt/MMM_tulevaisuuskatsaus2015.pdf [Viitattu 16.12.2010]

MMM 2010: Tulevaisuuskatsaus vuoteen 2020. Maa- ja metsätalousministeriön toimiala. Helsinki, maa- ja metsätalousministeriö.

Saatavilla internetissä:

http://www.mmm.fi/attachments/mmm/julkaisut/muutjulkaisut/5shsGMQZs/MMM-86732-v1-Tulevaisuuskatsaus_10_9_klo_13_50.pdf [Viitattu 16.12.2010]

OKM 2010: Osaava ja luova Suomi. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulevaisuuskatsaus. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 15/2010. Helsinki, opetus- ja kulttuuriministeriö.

Saatavilla internetissä:

<http://www.minedu.fi/OPM/Julkaisut/2010/liitteet/okm15.pdf> [Viitattu 16.12.2010]

OM 2006: Oikeudenmukainen ja turvallinen yhteiskunta. Oikeusministeriön tulevaisuuskatsaus 2006. Helsinki, oikeusministeriö.

Saatavilla internetissä:

<http://www.om.fi/Satellite?blobtable=MungoBlobs&blobcol=urldata&SSURlappertype=BlobServer&SSURlcontainer=Default&SSURlsession=false&blobkey=id&blobheadervalue1=inline;%20filename=qamug1gz.pdf&SSURlsscontext=Satellite%20Server&blobwhere=1243790088507&blobheadername1=Content-Disposition&ssbinary=true&blobheader=application/pdf> [Viitattu 16.12.2010]

OM 2010: Oikeudenmukaisuus ja luottamus kestävän yhteiskuntakehityksen perustana. Oikeusministeriön hallinnonalan tulevaisuuskatsaus 2010. Toiminta ja hallinto 70/2010. Helsinki, oikeusministeriö.

Saatavilla internetissä:

<http://www.om.fi/Satellite?blobtable=MungoBlobs&blobcol=urldata&SSURlappertype=BlobServer&SSURlcontainer=Default&SSURlsession=false&blobkey=id&blobheadervalue1=inline;%20filename=OMTH%2070%202010%20Tulevaisuuskatsaus%2036%20s.pdf&SSURlsscontext=Satellite%20Server&blobwhere=1277813448470&blobheadername1=Content-Disposition&ssbinary=true&blobheader=application/pdf> [Viitattu 16.12.2010]

OPM 2006: Opetusministeriön hallinnonalan tulevaisuuskatsaus. Opetusministeriö 26.6.2006. Helsinki, opetusministeriö.

Saatavilla internetissä:

http://www.minedu.fi/OPM/Linjaukset_ja_rahoytus/strategiat_ja_ohjelmat/Liitteet/OPMTulevaisuuskatsaus.pdf [Viitattu 16.12.2010]

PLM 2006: Puolustusministeriön tulevaisuuskatsaus. Helsinki, puolustusministeriö.

Saatavilla internetissä:

http://www.defmin.fi/files/693/Tulevaisuuskatsaus_PLM.pdf [Viitattu 16.12.2010]

PLM 2010: Suomen puolustus 2020-luvulla. Puolustushallinnon tulevaisuuskatsaus 9.9.2010. Helsinki, puolustusministeriö.

Saatavilla internetissä:

http://www.defmin.fi/files/1626/Tulevaisuuskatsaus_20100909_final.pdf [Viitattu 16.12.2010]

SM 2006: Turvallinen, monikulttuurinen, hyvinvoiva ja kilpailukykyinen Suomi. Sisäasiainministeriön tulevaisuuskatsaus. Sisäasiainministeriön julkaisu 37/2006. Helsinki, sisäasiainministeriö.

Saatavilla internetissä:

[http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/EEE35A3D86200DA9C225719D0048804A/\\$file/372006.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/EEE35A3D86200DA9C225719D0048804A/$file/372006.pdf) [Viitattu 16.12.2010]

SM 2010: Turvallinen ja moniarvoinen Suomi - sisäinen turvallisuus ja maahanmuutto 2020. Sisäasiainministeriön julkaisut 25/2010. Helsinki, sisäasiainministeriö.

Saatavilla internetissä:

[http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/3881D9D594BF9958C225779D00275D5D/\\$file/252010.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/3881D9D594BF9958C225779D00275D5D/$file/252010.pdf) [Viitattu 16.12.2010]

STM 2006: Sosiaali- ja terveysministeriön tulevaisuuskatsaus 2006. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 35/2006. Helsinki, sosiaali- ja terveysministeriö.

Saatavilla internetissä:

http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=28707&name=DLFE-3867.pdf [Viitattu 16.12.2010]

STM 2010: Sosiaali- ja terveysministeriön Tulevaisuuskatsaus 2010. Terve ja hyvinvoiva Suomi 2020. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 23/2010. Helsinki, sosiaali- ja terveysministeriö.

Saatavilla internetissä:

http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=1087414&name=DLFE-12410.pdf [Viitattu 16.12.2010]

TM 2006: Hyvää työtä ja osaavaa työvoimaa. Työministeriön tulevaisuuskatsaus ensi hallituskaudelle. Helsinki, työministeriö.

Saatavilla internetissä:

http://www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/06_tyoministerio/06_julkaisut/10_muut/tm_tulevaisuus_katsaus.pdf [Viitattu 16.12.2010]

UM 2006: Ulkoministeriön tulevaisuuskatsaus 2006. Ulkoasiainministeriö 30.6.2006. Helsinki, ulkoasiainministeriö.

Saatavilla internetissä:

<http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=13786&GUID=%7B1677B151-431E-4547-9ADA-D87CCC7FC287%7D> [Viitattu 16.12.2010]

UM 2010: Ulkopolitiikka 2020. Ulkoasiainministeriön tulevaisuuskatsaus 2010. Ulkoasiainministeriö 10.9.2010. Helsinki, ulkoasiainministeriö.

Saatavilla internetissä:

<http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=63033&GUID={C9C0E4FC-4F29-4A14-AD9D-D583B201AF5E}> [Viitattu 16.12.2010]

VM 2006: Talouspolitiikan strategia 2006 -raportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2006. Helsinki, valtiovarainministeriö.

Saatavilla internetissä:

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/02_taloudelliset_katsaukset/20060531Talous/strategia-2006-b.pdf [Viitattu 16.12.2010]

VM-hallinto 2010: Hallinto hyvinvoinnin ja talouden tasapainottajana. Hallintopolitiikan suuntaviivat vuoteen 2020. Valtiovarainministeriön julkaisuja 40/2010. Helsinki, valtiovarainministeriö.

Saatavilla internetissä:

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/04_hallinnon_kehittaminen/20100914Hallin/hallinto_hyvinvoinnin_ja_talouden...netti.pdf [Viitattu 16.12.2010]

VM-kunta 2010: Kuntapolitiikan linja. Valtiovarainministeriön julkaisuja 43/2010. Helsinki, valtiovarainministeriö.

Saatavilla internetissä:

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20100914Kunta/Kuntapolitiikan_linja.pdf [Viitattu 16.12.2010]

VM-talous 2010: Julkinen talous tienhaarassa. Finanssipolitiikan suunta 2010-luvulla. Valtiovarainministeriön julkaisuja 8/2010. Helsinki, valtiovarainministeriö.

Saatavilla internetissä:

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/02_taloudelliset_katsaukset/20100129Julkin/Julkinen_talous_tienhaarassa_NETTI.pdf [Viitattu 16.12.2010]

VNK 2005: Valtioneuvoston ennakointiverkosto: Toimintaympäristökuvaus ministeriöiden tulevaisuuskatsausten taustaksi. Helsinki, valtioneuvoston kanslia.

Saatavilla internetissä:

http://www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/03_tutkimus_ja_kehittaminen/04_ennakointi/enn_toimiymparistokuvaus2005.pdf [Viitattu 27.12.2010]

VNK 2009: Yhdessä ja erikseen – Maailma ja Suomi 2010-luvulla. Toimintaympäristökuvaus ministeriöiden tulevaisuuskatsausten taustaksi. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 33/2009. Helsinki, valtioneuvoston kanslia.

Saatavilla internetissä:

<http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2009/j33-yhdessa-ja-erikseen-j03-together/pdf/fi.pdf> [Viitattu 27.12.2010]

YM 2006: Ekotehokas yhteiskunta ja hyvinvointia edistävä elinympäristö. Toimintaympäristön muutoksista johtuvat haasteet ja keskeisten haasteiden ratkaisumahdollisuudet. Ympäristöministeriön tulevaisuuskatsaus 3.7.2006. Helsinki, ympäristöministeriö.

Saatavilla internetissä:

<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=115125&lan=fi> [Viitattu 16.12.2010]

YM 2010: Yhdessä kestävään tulevaisuuteen. Ympäristövastuullinen, osallisuutta tukeva yhteiskunta, monimuotoinen luonto ja hyvinvointia edistävä ympäristö. Ympäristöministeriön tulevaisuuskatsaus 2010. Helsinki, ympäristöministeriö.

Saatavilla internetissä:

<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=120865&lan=fi> [Viitattu 16.12.2010]

Tutkimuskirjallisuus ja muut lähteet

Beresford, Peter 2009: Osallistumisen ja valinnan jännitteet terveydenhuollossa – palvelunkäyttäjän näkökulma. Suomentaneet Anna Alanko ja Jarkko Mäki-Kojola. Sivut 248-256 teoksessa Koivusalo, Meri, Ollila, Eeva & Alanko, Anna (toim.): Kansalaisesta kuluttajaksi. Markkinat ja muutos terveydenhuollossa. Helsinki, Gaudeamus.

Downs, Anthony 1967: Inside bureaucracy. Boston, Little, Brown and Company.

Heinonen, Visa & Kakkuri-Knuutila, Marja-Liisa 2007: Talouspolitiikan retoriikka. Sivut 273-302 teoksessa Kakkuri-Knuutila, Marja-Liisa (toim.): Argumentti ja kritiikki. Lukemisen, keskustelun ja vakuuttamisen taidot. Helsinki, Gaudeamus.

Heiskala, Risto 2010: Poliittinen kulttuuri suosii perussuomalaisia. Helsingin Sanomat, julkaistu 15.11.2010.

Saatavilla internetissä:

<http://www.hs.fi/paakirjoitus/artikkeli/Poliittinen+kulttuuri+suosii+perussuomalaisia/HS20101115SI1MA01t77>. [Viitattu 13.12.2010]

Hölscher, Lucian 1999: Die Entdeckung der Zukunft. Frankfurt am Main, Fischer.

Jouvenel, Bertrand de 1967: The art of conjecture. London, Weidenfeld and Nicolson.

Jouvenel, Bertrand de 1965: Political science and prevision. The American Political Science Review 59 (1), 29-38.

Kakkuri-Knuutila, Marja-Liisa 2000: Kansantaloustieteen täsmällisyyden harha. Sivut 214-245 teoksessa Vainio, Tiina (toim.): Naisten talouskirja. Helsinki, Gaudeamus.

Kansallinen ennakointiverkosto. <http://www.foresight.fi/> [Viitattu 9.12.2010]

Koselleck, Reinhart 1979: *Vergangene Zukunft. Zur Semantik geschichtlicher Zeiten.* Frankfurt am Main, Suhrkamp.

Metsärinta-Lehmusvaara, Suvi 2010: VS: Tulevaisuuskatsaukset 2003 [online]. Vastaanottaja: Timo Bergman. Lähetetty: 2.11.2010 [viitattu 29.11.2010]. Yksityinen sähköpostiviesti.

Paajaste, Kai & Nygård, Mikael 2001: Bortom den vackra stilen. Chaïm Perelman och Quentin Skinner om politisk retorik. *Politiikka* 43 (3), 242-256.

Paalumäki, Heli 1998: Kohti mahdollisia tulevaisuuksia. Bertrand de Jouvenelin ajattelu tulevaisuudentutkimuksen käännekohdan ilmentäjänä 1960-luvun Ranskassa. Yleisen historian julkaisematon pro gradu. Turun yliopisto.

Paalumäki, Heli 2003: Edistyksen illuusio – Bertrand de Jouvenelin ”mahdolliset tulevaisuudet” aikansa kommentaattorina. *Futura* 22 (2), 16-26.

Palonen, Kari 1997: Argentinan politiikka. Chaïm Perelmanin retoriikan implisiittisestä politiikkakäsityksestä. Sivut 75-95 teoksessa Palonen, Kari: Kootut retoriikat. Esimerkkejä politiikan luennasta. Jyväskylä, SoPhi yhteiskuntatieteiden, valtio-opin ja filosofian julkaisuja 11.

Perelman, Chaïm & Olbrechts-Tyteca, Lucie 1971: *The new rhetoric. A Treatise on argumentation.* Notre Dame, University of Notre Dame press. In english translated by John Wilkinson and Purcell Weaver.

Perelman, Chaïm 1996: *Retoriikan valtakunta.* Tampere, Vastapaino. Suomentanut Leevi Lehto.

STM 2009: Skenaarioita sosiaalimenoista. Terveyden edistämisen vaikutukset ja analyysimallin esittely. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 7/2009. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.

TM 2007: Valtioneuvoston ennakointiverkosto 2004-2007. Loppuraportti. Valtioneuvoston ennakointiverkoston raportteja 1/2007. Työministeriö, Helsinki.

Vauhkonen, Jouni 2000: Tulevaisuus ja edistyksellisyys. Ajan ulottuvuudet Bertrand de Jouvenelin mukaan. Sivut 103-127 teoksessa Lindroos, Kia & Palonen, Kari (toim.): Poliitiikan aikakirja. Ajan politiikan ja politiikan ajan teoretisointia. Tampere, Vastapaino.

VM 2002: Valtion keskushallinnon uudistaminen. Ministerityöryhmän loppuraportti. Valtiovarainministeriö, Helsinki.

VNK 2007: Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma. Helsinki, valtioneuvoston kanslia.

Saatavilla internetissä:

<http://www.vn.fi/tietoarkisto/aiemmat-hallitukset/vanhanenII/hallitusohjelma/pdf/hallitusohjelma-painoversio-040507.pdf>

[Viitattu 28.3.2011]

VNK 2010a: Hallinnonalojen tulevaisuuskatsausten valmistelu vuonna 2010. Julkaisematon kirje.

VNK 2010b: Poliitiikan johtaminen 2010-luvulla. Valtioneuvoston kanslian tulevaisuuskatsaus. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 19/2010. Helsinki, valtioneuvoston kanslia.

Saatavilla internetissä:

<http://vnk.fi/julkaisukansio/2010/j19-politiikan-johtaminen/PDF/fi.pdf> [Viitattu

16.12.2010]

Weber, Max 1922: Die "Objektivität" sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis. Sivut 146-214 teoksessa Weber, Max: Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre. Tübingen, Mohr.

Saatavilla internetissä:

Potsdamer Internet-Ausgabe <http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2005/559/html/WL.pdf>

[Viitattu 31.3.2011]

Ylikoski, Petri 2007: Kuinka argumentti voi epäonnistua? Sivut 158-175 teoksessa Kakkuri-Knuuttila, Marja-Liisa (toim.): Argumentti ja kritiikki. Lukemisen, keskustelun ja vakuuttamisen taidot. Helsinki, Gaudeamus.