

KESTÄVÄN KEHITYKSEN INNOVAATIOPOLIITTINEN ARVOJÄRJESTYS

Retorinen analyysi kestäväen kehityksen hierarkkisesta asemasta työ- ja elinkeinoministeriön innovaatiopolitiikassa

Noora Koskela
Maisterintutkielma
Politiikan tutkimus
Yhteiskuntatieteiden ja
filosofian laitos
Jyväskylän yliopisto
Kevät 2022

JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO

Tiedekunta Humanistis-yhteiskuntatieteellinen tiedekunta	Laitos Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos
Tekijä Noora Koskela	
Työn nimi Kestävän kehityksen innovaatiopoliittinen arvojärjestys. Retorinen analyysi kestävän kehityksen hierarkkisesta asemasta työ- ja elinkeinoministeriön innovaatiopolitiikassa.	
Oppiaine Politiikan tutkimus	Työn tyyppi Maisterintutkielma
Aika Kevät 2022	Sivumäärä 57 sivua
Ohjaaja Jouni Tilli	
<p>Tiivistelmä</p> <p>Tutkielman tarkoituksena on selvittää kestävän kehityksen roolia ja sen eri ulottuvuuksien välisiä arvotuksia työ- ja elinkeinoministeriön innovaatiopolitiikassa. Tutkielmassa tutkitaan, mikä on kestävän kehityksen rooli työ- ja elinkeinoministeriön harjoittamassa innovaatiopolitiikassa sekä, missä suhteessa kestävää kehitystä ja sen ulottuvuuksia arvotetaan retorisesti työ- ja elinkeinoministeriön innovaatiopolitiikassa. Tutkimuskysymysten taustalla toimii innovaatiopolitiikan alalla tapahtunut teoreettinen muutos perinteisestä talouskeskeisestä innovaatioteoriasta kohti uusia ratkaisukeskeisiä lähestymistapoja. Tutkielman aineistona toimii työ- ja elinkeinoministeriön vuonna 2019 julkaistu virkamiespuheenvuoro ”Innovaatiopolitiikan lähtökohdat”, jonka tarkoituksena on esittää asiantuntijavallan keinoin näkemyksiä innovaatiopolitiikasta tuleville poliittisille päättäjille. Tutkielman metodina käytetään retorista hierarkioita tutkivaa analyysia, jonka taustalla toimii erityisesti Kenneth Burken teoria ultimaattisesta järjestyksestä hierarkioiden asettajana.</p> <p>Analyyssissa tutkittiin taloudellisen, sosiaalisen ja ekologisen kestävän kehityksen ulottuvuuksien sekä yleisen kestävän kehityksen puheen välisiä hierarkioita. Analyysin pohjalta saa hierarkioiden kautta kuvan kunkin kestävyysulottuvuuden hierarkkisesta asemasta sekä laajemmin kestävän kehityksen roolista innovaatiopolitiikassa. Analyysi osoitti, että työ- ja elinkeinoministeriön innovaatiopolitiikka ohjaa vahvasti talous. Kestävän kehityksen ulottuvuuksista vahvin oli siten taloudellisen kestävyuden ulottuvuus, joka itsessään asettaa muut kestävän kehityksen ulottuvuudet sekä yleisen kestävän kehityksen puheen sitä hierarkkisesti alempaan asemaan. Ekologinen kestävyys oli puolestaan alhaisimmassa hierarkkisessa asemassa.</p>	
Asiasanat Innovaatiopolitiikka, innovaatiot, kestävä kehitys, virkamiespuheenvuoro, asiantuntijavalta	
Säilytyspaikka Jyväskylän yliopisto	
Muita tietoja	

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	1
1.1	Tutkimusaiheen tausta	1
1.2	Tutkimuskysymykset ja aiempi tutkimus	2
1.3	Aineiston esittely	5
2	YHTEISKUNNALLISESTI VAIKUTTAVA INNOVAATIOPOLITIikka	8
2.1	Innovaatiot	8
2.2	Innovaatiopolitiikka.....	10
2.3	Innovaatiopolitiikan kehitysvaiheet ja lähestymistavat.....	13
2.4	Kestävä kehitys.....	14
2.5	Kestävä kehitys innovaatiopolitiikassa.....	16
3	VIRKAMIESTEN VALTA	20
3.1	Asiantuntijavalta ilmiönä.....	20
3.2	Virkamiesten asema Suomen poliittisella kentällä ja innovaatiopolitiikassa	22
4	METODIN ESITTELY	26
4.1	Retorinen analyysi.....	26
4.2	Hierarkiat retoriikan ulottuvuutena	28
5	ANALYYSI - ARVOTTAMISTA HIERARKIOILLA	30
5.1	Taloudellinen kestävyys.....	30
5.2	Sosiaalinen kestävyys	36
5.3	Ekologinen kestävyys	39
5.4	Yleinen puhe kestävästä kehityksestä	42
6	JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA	47
6.1	Johtopäätöksiä analyysistä.....	47
6.2	Pohdintaa työ- ja elinkeinoministeriön innovaatiopolitiikasta	50
	AINEISTO	54
	LÄHTEET	54

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimusaiheen tausta

Yhteiskunnille on vuosien mittaan tullut ratkottavakseen suuria globaaleja haasteita, jotka vaativat laaja-alaista politiikkaohjausta. Näihin haasteisiin lukeutuvat kestävän kehityksen haasteet, jotka pitävät sisällään laajoja ekologisia, sosiaalisia ja taloudellisia kysymyksiä. Kestävää kehitystä luodaan ihmisten ja maapallon hyvinvoinnin varmistamiseksi. Sen tarkoituksena on luoda olosuhteet, joissa hyvinvointi, talous ja ympäristö tukevat toisiaan ja mahdollistavat globaalin oikeudenmukaisen kehityksen, joka tapahtuu luonnon kantokyvyn rajoissa. Tällä hetkellä kestävän kehityksen toteutuminen kohtaa laajoja haasteita, jotka ovat uhkana sen monien eri tavoitteiden toteutumiselle. Kestävää kehitystä luodaan poikkihallinnollisesti monilla eri tahoilla, ja sen edistäminen nähdään kuuluvan entistä laajemmin monien eri toimijoiden ja politiikka-alojen vastuulle. (YK 2015, 1–5.)

Kestävän kehityksen keskustelun tavoin, myös innovaatiopolitiikka on murroksessa. Viime vuosikymmenet innovaatiopolitiikassa on ollut vallalla ajatus, jonka mukaan innovaatiopolitiikan tarkoitus on ollut mahdollistaa taloudellista hyötyä, kuten talouskasvua ja kilpailukyvyn vahvistumista. Nykyisin monet näkökulmat ajattelevat, että innovaatiopolitiikkaa tulisi soveltaa kyseistä näkökulmaa laajemmin. Yhä useammin uskotaan innovaatiopolitiikan tarkoituksen olevan taloudellisen hyödyn lisäksi toimia johdatuksena ratkaisuihin, joiden avulla voidaan omalta osaltaan edistää monien globaalien ongelmien, kuten kestävän kehityksen haasteiden ratkaisemista. (Edler ja Fagerberg 2017, 2–5.) Innovaatioiden merkitys kestävälle kehitykselle on tunnustettu muun muassa YK:n kestävän kehityksen

toimintaohjelmassa Agenda2030:ssa, jossa innovaatioiden rooli näkyy itsenäisesti sen määrittelemissä kestäväen kehityksen tavoitteissa sekä myös muiden kestäväen kehityksen tavoitteiden mahdollistajana. (YK 2015.)

Innovaatiopolitiikkaa luodaan erityisesti julkisella sektorilla, jossa sen linjoja rakennetaan. Innovaatioita, joita innovaatiopolitiikalla pyritään edistämään, luodaan kuitenkin pääsääntöisesti yksityisellä sektorilla. Tämä poikkihallinnollinen asetelma tekee innovaatiopolitiikasta yritystoimintaa ohjaavan työkalun. Mikäli innovaatiopolitiikka on vaikuttavaa, voi sen avulla yrityksiä saada toimimaan valtion tai muun innovaatiopolitiikkaa harjoittavan tahon tavoitteiden mukaisesti. Näin yritykset voivat olla osana yhteiskunnallisten haasteiden ratkaisuja, innovaatiopolitiikan painotuksien mukaisesti. Puhuttaessa kestävästä tai kestävästä kehitystä edistävästä innovaatiopolitiikasta, tarkoituksena on kannustaa yrityksiä innovoimaan ja siten toimimaan tavalla, joka tukisi sekä yrityksiä että myös globaalia kestävästä kehitystä. Tästä näkökulmasta innovaatiopolitiikka voi edistää kestävästä yritystoimintaa ja kannustaa myös yksityistä sektoria toimimaan kestäväällä tavalla, joka on keskeistä kestäväen kehityksen edistämässä. Innovaatiopolitiikan painotukset ja hyödyt, joita sillä tavoitellaan antavat osaltaan suunnan yritysten liiketoiminnan linjoille. Se, millaista innovaatiopolitiikkaa valtio harjoittaa, kertoo kulloisestakin poliittisesta painotuksesta.

Innovaatiopolitiikan rooli kestäväen kehityksen edistäjänä on tunnistettu laajasti ja innovaatiopolitiikan teorit ovat alkaneet korostamaan uusia kestävästä kehitystä huomioivia lähestymistapoja (ks. esim. Lemola 2020, 310; Edler ja Fagerberg 2017, 5). Näistä uusista alaa vallanneista lähestymistavoista huolimatta innovaatiopolitiikan murroksen mukanaan tuomat kestävästä kehitystä ja yhteiskunnan ongelmia huomioivat lähestymistavat eivät ole aina valtavirtaistuneet käytännön politiikan tasolle asti. Tämä innovaatiopolitiikan teoreettinen murros talouskeskeisestä lähestymistavasta kohti ratkaisukeskeistä lähestymistapaa toimii lähtökohtana varsinaiselle tutkimuskysymykselle.

1.2 Tutkimuskysymykset ja aiempi tutkimus

Tutkimuksen pohjana toimii yllä esitetty näkökulma, jonka mukaan innovaatiopolitiikka voi toimia omalta osaltaan kestäväen kehityksen mahdollistajana tai työkaluna. Tutkielmassa tutkin kestäväen kehityksen roolia Suomen työ- ja elinkeinoministeriön ja siten ministeriöiden asiantuntijatasolla harjoitettavassa innovaatiopolitiikassa. Tutkin aihetta seuraavien tutkimuskysymysten avulla:

1. Mikä on kestävä kehityksen rooli työ- ja elinkeinoministeriön harjoittamassa innovaatiopolitiikassa?
2. Missä suhteessa kestävä kehitystä ja sen ulottuvuuksia arvioidaan retorisesti työ- ja elinkeinoministeriön innovaatiopolitiikassa?

Ensimmäinen tutkimuskysymys keskittyy tarkastelemaan kestävä kehityksen roolia ja merkitystä innovaatiopolitiikassa laajemmin ja toimii pohjana toiselle tutkimuskysymykselle. Toinen kysymys toimii ikään kuin tarkentavana kysymyksenä ja keskittyy kestävyysulottuvuuksien välisiin hierarkioihin. Koska kestävä kehitys on aiheena hyvin laaja, on merkityksellistä tutkia, millaisia arvoja ja hierarkioita kestävä kehityksen eri ulottuvuudet saavat aineistossa, joka tässä tutkielmassa on työ- ja elinkeinoministeriön innovaatiopolitiikan virkamiespuheenvuoro. Tämä kertoo, korostetaanko aineistossa ja sen oteissa kestävä kehitystä vai esimerkiksi jotain sen ulottuvuutta. Kestävä kehitys vaatii sen kaikkien osa-alueiden yhtäaikaista ja toisia tukevaa toteutumista (YK 2002, 8). Se, millaisia arvotuseroja ulottuvuuksien välillä on, kertoo tärkeää viestiä, onko kestävä kehitys kokonaisuudessaan millaisessa roolissa vai korostuuko esimerkiksi sen jokin osa-alue ylitse muiden. Tällaisessa tilanteessa ei ole enää kyseessä kestävä kehityksen edistäminen, vaan jonkin yksittäisen aihealueen korostaminen.

Tutkimuksen metodina toimii retorinen analyysi, jonka avulla tutkitaan, miten kestävä kehityksen ja sen eri ulottuvuuksien roolia luodaan tekstissä esiintyvien hierarkioiden avulla. Hierarkioita yhtenä retoriikan ulottuvuutena ovat käsitelleet teorioissaan Kenneth Burke ja Chaïm Perelman, joiden ajatukset retorista hierarkioiden muodostamisesta toimivat analyysin teoreettisena viitekehityksenä ja metodin pohjana. Koska innovaatiopolitiikan luominen sijoittuu poikkialueisiin ympäristöihin, on sille politiikanalana ominaista suostutteleva ote (Tarkiainen 2007, 24). Aineistona toimivan virkamiespuheenvuoron tarkoitus on vakuuttaa tuleva hallitus toteuttamaan innovaatiopolitiikkaa virkamiesten esittämällä tavalla. Kyseisistä syistä on mielekästä tutkia, miten ja millaisilla keinoilla tätä suostuttelua luodaan aineistossa, ja millaisen roolin kestävä kehitys ja sen eri ulottuvuudet saavat tekstissä tehtävässä argumentoinnissa.

Innovaatiopolitiikan ja kestävä kehityksen välisiä yhteyksiä ei ole tutkittu kovin pitkään, ja aihe on suhteellisen tuore. Viime vuosina innovaatiot kestävä kehityksen edistäjänä on herättänyt laajaa kiinnostusta. Esimerkiksi Mariana Mazzucato on tutkinut aihetta ja ollut keskeisessä roolissa uusien ratkaisukeskeisten lähestymistapojen luomisessa (VNK 2019, 133). Hänen tutkimuksensa mukaan

sosiaalisesti ja ekologisesti kestävänsä talouskasvun aikaansaamisesta on tullut yhä keskeisempi osa valtioiden poliittista agendaa. Mazzucato esittääkin tutkimuksissaan ratkaisukeskeistä innovaatiopolitiikkaa vastaukseksi näihin globaaleihin ongelmiin. (Mazzucato 2017, 3.) Sittenmin Mazzucaton lähestymistapaa on sovellettu useissa innovaatiopolitiikan tutkimuksissa. Esimerkiksi Erkki Karo (2018) on tutkinut yhteiskunnallisia haasteita innovaatiopolitiikan lähtökohtina Itä-Aasian kontekstissa. (Karo 2018). Suomessa erityisesti valtioneuvosto ja Sitra ovat tehneet omia selvityksiään innovaatioiden ja kestävänsä kehityksen yhteyksistä. (ks. esim. TEM 2019b; VNK 2019, Sitra 2008). Aiheen virallista tutkimusta on kuitenkin Suomessa suhteellisen vähän, eikä innovaatiopolitiikan uusien lähestymistapojen tutkiminen ole kohdannut suomalaisella tutkimuskentällä vastaavaa nousua kuin kansainvälisesti. Monet kestävänsä innovaatiopolitiikkaa käsittelevät suomalaiset tutkimukset ovat suhteellisen vanhoja, eivätkä siten vastaa nopeasti muuttuvan alan nykyistä todellisuutta. Suomalaista tutkimusta aiheelle tarvitaan, koska kansainvälisessä tarkastelussa valtioiden määritelmät innovaatiopolitiikalle vaihtelevat. (Edler ja Fagerberg 2017, 3.) Innovaatiopolitiikan kansainväliset tutkimukset eivät ole siten suoraan sovellettavissa tai verrannollisia suomalaiseen innovaatiopolitiikan tutkimukseen. Tämä pro gradu -tutkielma antaa oman osansa suomalaisen innovaatiopolitiikan tutkimuskentälle. Tutkielma tulee lisäämään ymmärrystä, onko suomalainen innovaatiopolitiikan kenttä ottanut omakseen alaa kansainvälisesti vallanneet ratkaisukeskeiset lähestymistavat ja, kuinka kestävä kehitys näyttäytyy osana innovaatiopolitiikkaa.

Innovaatiopolitiikkaa retorisestä näkökulmasta tutkivia tutkimuksia on julkaistu muutamia ja innovaatiopolitiikan tutkiminen retorisestä näkökulmasta on suhteellisen harvinaista. Suomalaista innovaatiopolitiikkaa on tutkinut retorisesti Ari Tarkiainen (2007), joka keskittyy innovaatiopolitiikkaan poliittisena prosessina ja käsitteenä. Innovaatiopolitiikan retorisuutta hän tutkii tieteen retoriikan sekä politiikan retoriikan näkökulmista, joiden avulla etsitään innovaatiopolitiikan retorisia ulottuvuuksia. Tuloksissa hän korostaa, että innovaatiopolitiikalle on ominaista rationaalinen ja tieteellinen argumentaatio. Hänen mukaansa innovaatiopolitiikan oikeutus on vahvasti kytköksissä taloudelliseen kasvuun sekä poikkihallinnollisuuteen. (Tarkiainen 2007.) Muut innovaatiopolitiikan retoriset tutkimukset ovat tutkineet esimerkiksi Hong Kongin tai Etelä-Afrikan innovaatiopolitiikkaa (Kahn 2013; Sharif 2010). Kyseiset tutkimukset eivät juurikaan anna pohjaa suomalaisen innovaatiopolitiikan tutkimiselle, niiden tarkkojen kontekstien vuoksi. Yllä mainitut tutkimukset ovat suhteellisen vanhoja, eivätkä siten ota huomioon innovaatiopolitiikan uusia näkökulmia. Niistä eroten, tämä tutkielma tutkii, kuinka kestävänsä kehityksen roolia innovaatiopolitiikassa luodaan retorisesti.

Aihetta ei ole etsintäni mukaan aiemmin tutkittu. Tämä tutkimus tulee siten täyttämään kyseistä puutetta innovaatiopolitiikan ja kestävä kehityksen tutkimuskentällä ja toimimaan avauksena suomalaisen kestävä kehityksen ja innovaatiopolitiikan suhteen retorisiselle tarkastelulle.

Työ- ja elinkeinoministeriön innovaatiopolitiikkaa ei ole virallisesti tutkittu suoraan kestävä kehityksen näkökulmasta. Tämä tutkielma tulee omalta osaltaan korjaamaan kyseistä vajavaisuutta innovaatiopolitiikan tutkimuksen parissa. Aiheeseen tutustuessani en löytänyt jo julkaistuja tutkimuksia, joissa tämän tutkimuksen aineistona toimivaa virkamiespuheenvuoroa olisi käytetty aineistona. Suomen innovaatiopolitiikkaa ja sen toteutumista seurataan ja arvioidaan esimerkiksi Business Finlandin ja OECD:n toimesta, mutta nämä arvioinnit eivät keskity tarkastelemaan innovaatiopolitiikkaa suoranaisesti kestävä kehityksen näkökulmasta (TEM 2022).

Pro gradu -tutkielmia innovaatiopolitiikasta omana alanaan on tehty muutamia ja kestävästä kehityksestä yksinään tai johonkin toiseen aiheeseen yhdistettynä on tehty useita. Vuonna 2012 Lauri Pulkka on yhdistänyt nämä kaksi aihetta ja julkaissut Helsingin yliopistosta valtio-opin pro gradu -tutkielman ”Luova kestävyys. Ekologinen kestävyys työ- ja elinkeinoministeriön innovaatiopolitiikassa”, jossa hän keskittyy tarkastelemaan ekologisen kestävyden osuutta kestävästä kehityksestä sen aikaisessa työ- ja elinkeinoministeriön innovaatiopolitiikassa. Hän tutkii aihetta yhteensovittamisen näkökulmasta. Pulkka tutkii tutkielmassaan kestävä kehityksen ja innovaatiopolitiikan yhdistämistä, mutta erityinen painotus hänellä on ekologisen kestävyden ulottuvuudessa. (Pulkka 2012.) Pulkasta poiketen tarkastelen tässä tutkielmassani kaikkia kolmea kestävä kehityksen ulottuvuutta sekä yleisen kestävä kehityksen puheen roolia työ- ja elinkeinoministeriön innovaatiopolitiikassa ja keskityn yhteensovittamisen sijaan erityisesti niiden hierarkkisiin arvoituksiin. Työ- ja elinkeinoministeriön innovaatiopolitiikan tarkastelu laajemmin kestävä kehityksen näkökulmasta on paikallaan, sillä kestävä kehityksen rooli innovaatiopolitiikassa keskustelussa on viime vuosina muuttunut merkittävästi uusien ratkaisukeskeisten näkökulmien vallatessa globaalisti innovaatiopolitiikan teoreettista alaa.

1.3 Aineiston esittely

Tutkimuksen aineistona toimii työ- ja elinkeinoministeriön virkamiespuheenvuoro ”Innovaatiopolitiikan lähtökohdat”. Virkamiespuheenvuoro

on julkaistu maaliskuussa 2019 virkamiespuheenvuorolle tyypillisesti ennen eduskuntavaaleja. Kyseessä on ensimmäinen työ- ja elinkeinoministeriön julkaisema virkamiespuheenvuoro innovaatiopolitiikasta, mutta erilaisia virkamiespuheenvuoroja on julkaistu jo pidempään erityisesti valtionvarainministeriössä. Nimestään huolimatta virkamiespuheenvuorossa on kyse noin 80 sivuisesta tekstimuodossa julkaistusta dokumentista.

Työ- ja elinkeinoministeriön harjoittama innovaatiopolitiikka ja heidän esittämänsä virkamiespuheenvuoronsa kuuluvat asiantuntijavallan alaisuuteen, jossa vallan perustana on asiantuntijuus. (Reunanen 1996, 1). Tutkimus keskittyy tutkimaan virkamiestason vallankäyttöä, joka on keskeinen osa Suomen poliittista järjestelmää. Tutkimuksen avulla voidaan nähdä, millaista innovaatiopolitiikkaa harjoitetaan työ- ja elinkeinoministeriössä ja millaista on kestävä kehitys ja sen eri ulottuvuuksien arvostus ja asema siellä luotavassa innovaatiopolitiikassa. Suomen ministeriöissä havaittavassa asiantuntijavallassa on lähtökohtaisesti kyse valmistelutyöstä. Valmistelutyöllä tarkoitetaan tapaa, jolla virkamiesten työkuva keskeistä on perehtyä ja valmistella asioita poliittisille päättäjille. Valmisteltavat asiat vaativat usein vahvaa perehtymistä, jonka vuoksi poliitikoilla on harvoin mahdollisuutta valmistella käsiteltäviä asioita virkamiesten tavoin. Tämä toimintatapa antaa virkamiehille valtaa käsittelyssä olevien aiheiden ympärille. (Murto 2014, 10.) Asiantuntijavaltaan keskittyvää aineistoa analysoimalla saa ymmärrystä kyseisestä vallan ilmenemisestä innovaatiopolitiikan kentällä.

Aineisto määrittelee julkaisun olevan ”virkamiespuheenvuoro innovaatiopolitiikan tavoitteista, haasteista ja mahdollisista toimenpiteistä ensi vaalikaudelle ja sen yli.” Julkaisun tarkoituksena on myös määritellä pääteemoja ja -linjauksia innovaatiopolitiikalle sekä esittää kehitystoimia aineistossa annettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Julkaisun alussa virkamiehet nimeävät kolme keskeistä dokumenttia, jotka ovat olleet erityisessä tarkastelussa, kun virkamiespuheenvuoroa on laadittu. Nämä ovat olleet OECD:n vuonna 2017 julkaisema Suomen innovaatiopolitiikan maa-arviointi, tutkimus- ja innovaationeuvoston vuonna 2017 julkaisema Visio ja tiekartta vuoteen 2030 sekä työ- ja elinkeinoministeriön vuonna 2018 julkaisema Kestävän Kasvun Agenda. (TEM 2019a, 9–10.) Aineisto keskittyy tarkastelemaan 2000-luvulla toteutettua innovaatiopolitiikkaa ja antaa lopuksi suosituksia 2020-luvulle. Aineisto on suunnattu poliittisille päättäjille, joilla on Suomen demokraattisessa järjestelmässä lopullinen päätäntävalta. Julkaisu toimii asiantuntijoiden suostutteluvälineenä, jonka avulla virkamiehet kannustavat tulevaa hallitusta toimimaan heidän suositustensa mukaisesti.

Suomessa on karkeasti jaoteltuna kolme keskeistä innovaatiopolitiikkaa harjoittavaa tahoa. Nämä ovat eduskunta ja hallitus, pääministerin puheenjohtama tutkimus- ja innovaationeuvosto sekä ministeriöt, joista keskeisin on työ- ja elinkeinoministeriö, jossa sijaitsee myös innovaatioihin ja yritysrahoitukseen keskittynyt osasto. Innovaatiopolitiikkaa tutkinut Tarmo Lemola pitää eduskunnan roolia innovaatiopolitiikassa merkityksettömänä ja tutkimus- ja innovaationeuvostoa tehottomana toimielimenä (Lemola 2020, 315–316). Mikäli innovaatiopolitiikan luominen eduskunnassa tai tutkimus- ja innovaationeuvostossa ei ole ihanteellisella tasolla, on luonnollista keskittyä tutkimaan ministeriötyöskentelyä, jossa kyseistä politiikkasektoria harjoitetaan merkittävässä määrin asiantuntija- ja virkamiesvallan muodossa.

Innovaatiopolitiikan lähtökohdat -virkamiespuheenvuoro sisältää viisi päälukua, lukijalle suunnatun aloituksen, joka avaa aineiston peruslähtökohdat, osion, jossa on esitelty innovaatiopolitiikan kärkiviestit sekä kolme liitettä. Aineiston pääluvut ovat seuraavat: 1 Innovaatiopolitiikalla nostetaan tuottavuutta ja vastataan yhteiskunnallisiin haasteisiin, 2 Tutkimus- ja kehittämistoiminta ja innovaatiot kasvun lähteenä, 3 Innovaatiopolitiikka 2000-luvulla, 4 Suomi Euroopan unioni ja kansainvälinen kilpailu sekä 5 Uudet suunnat 2020-luvulle. On tärkeää pitää mielessä, että julkaisu on ennen kaikkea innovaatiopolitiikan eikä kestävän kehityksen dokumentti, eikä sen ensisijainen tarkoitus ole luoda tässä tutkimuksessa tutkittavaa kestävän kehityksen politiikkaa.

2 YHTEISKUNNALLISESTI VAIKUTTAVA INNOVAATIOPOLITIikka

2.1 Innovaatiot

Innovaatio terminä on saanut alkunsa latinan kielen sanasta *innovatus*, joka tarkoittaa muutosten tekemistä, johonkin vakiintuneeseen. (Türker 2012, 148.) Innovaatioiden määritelmä on vaihdellut eri käyttötarkoitusten ja kontekstien mukaan. Innovaatioita määriteltäessä nostetaan lähes poikkeuksetta esiin innovaatioteorian pioneerin, itävaltalaisen taloustieteilijän Joseph Schumpeterin (1883–1950) ajatuksia ja teorioita (ks. esim. Edler ja Fagerberg 2017, 3–4; Rogers 1998, 6). Hän on teorioissaan nimennyt innovaatioiden olevan uusia tuotteita, uusia tuotannon tai toimituksen metodeja, uusia markkinoita tai uusia tuotannon organisaatioita. (Schumpeter 1942, 82–83.) Sitten useat määritelmät ovat korostaneet innovaatioiden olevan jokin uusi idea, jota hyödynnetään tuotteissa, tuotannossa tai muissa toimintatavoissa. Eri tulkintatavat painottavat määritelmässään osaa tai kaikkia edellä mainituista Schumpeterin innovaatiotyypeistä. Yhteistä määritelmille on, että innovaatioiden nähdään olevan jotain uutta ja paranneltua, joka voi olla niin tuote kuin myös prosessi. (Rogers 1998, 5–8.) Uutuuden korostamisesta huolimatta innovaatiot eivät ole synonyymi keksinnöille. Edler ja Fagerberg (2017) ovat tulkinneet Schumpeterin ajatuksia ja kiteyttävät, että Schumpeterille keksinnön ja innovaation ero tulee ajatuksesta, jonka mukaan taloudellisesti ja sosiaalisesti merkittävää ei ole itse idea eli keksintö vaan tapa, jolla sitä voidaan hyödyntää yhteiskunnallisessa ja taloudellisessa mielessä (Edler ja Fagerberg 2017, 4).

Innovaatio ilmiönä on ollut olemassa hyvin pitkään, koko ihmiskunnan olemassaolon ajan (Edler ja Fagerberg 2017, 3). Nykyään ajatus innovaatioista sisältää vahvan konnotaation markkinatalouteen, jonka Schumpeter kirjoituksissaan niille antoi. Schumpeter näki innovaatioiden toimivan moottorina kapitalismille. (Schumpeter 1942, 82–83). Ajatus markkinataloutta tukevista innovaatioista on tiukasti kytkettynä Schumpeterin teoriaan luovasta tuhosta (engl. *Creative Destruction*). Tämä tarkoittaa tilannetta, jossa taloudellista kehitystä tapahtuu, kun uudet toimintatavat ja innovaatiot jatkuvasti ”tuhoavat” vanhoja luoden samalla uusia toimintamalleja niiden tilalle. Schumpeterin mukaan luovan tuhon prosessi on keskeistä kapitalistisissa järjestelmissä. Hänen mukaansa kaikki markkinataloudelliset järjestelmät sisältävät ja tarvitsevat luovaa tuhoa. Schumpeter tiedosti teorian rajallisuuden ja huomautti, ettei se aukottomasti vastaa taloudellisen järjestelmän tarkempaan yksityiskohtiin. (Schumpeter 1942, 82–84.) Luovan tuhon prosessi ei myöskään saa aikaan pitkäkestoista menestystä innovaatioita kehittäville yrityksille, sillä teorian mukaan uudet innovaatiot korvaavat vanhat suhteellisen nopeasti. Schumpeter joutui uransa aikana kehittämään luovan tuhon teoriaa, sillä hän lisäsi innovoivien pienyritysten joukkoon suuryritykset, tutkimuslaitokset sekä patenttisuojan, jotka hän mielsi tärkeäksi osaksi uusien innovaatioiden muodostusprosessia. (Lemola 2020, 205–206.)

Schumpeter itse ajatteli, että valtion ei tulisi juurikaan säädellä innovaatioita. Hän oli suuri kapitalismin kannattaja ja uskoi, että luova tuho ilman julkista säätelyä saa aikaan kehityksen parhaan lopputuleman. Hän kritisoi teoksessaan *Capitalism, Socialism and Democracy* (1942) teoreetikkoja, kuten John Maynard Keynesiä ja Karl Marxia, jotka antoivat Schumpeterin mukaan valtiolle liian suuren aseman kehityksen säätelijänä. Tilalle hän esitti ajatuksia kapitalistisesta yhteiskunnasta, jonka ydinajatuksena oli innovaatiot ja luova tuho. Kannastaan huolimatta Schumpeter ei uskonut kapitalismin kehityksen jatkuvan ikuisesti, vaan tuomitsi sen aikanaan tuhoutuvan omaan menestykseensä. (Schumpeter 1942, 110–112, 386.)

Yhteiskunnallisessa kontekstissa innovaatiot nähdään harvoin itseisarvona, vaan keinona saavuttaa joitakin laajempia poliittisia tavoitteita (Borrás ja Edquist, 2013, 1515). Nämä tavoitteet ovat perinteisesti Schumpeterin innovaatioteorian mukaisesti koskeneet taloutta. Nykyään innovaatioiden potentiaali ja hyöty on tiedostettu myös muilla yhteiskunnan osa-alueilla. Innovaatiopolitiikalla on esimerkiksi viime vuosina alettu tavoitella taloudellisen edun lisäksi myös kestävän kehityksen mukaisia ratkaisuja aihetta edistävien innovaatioiden avulla. Innovaatiot toimivat jatkuvasti ympäristön muokkaajina. Kestävät innovaatiot ovat keskeisessä roolissa, kun valtiot,

organisaatiot, instituutiot tai muut toimijat, kuten yritykset tavoittelevat kestäviä ratkaisuja. (Silvestre ja Tîrca 2019, 325–326.)

Innovaatioiden jaottelussa on käytössä erilaisia viitekehyksiä. Ne on perinteisesti jaettu teknologisiin ja ei-teknologisiin innovaatioihin (Rogers 1998, 8). Tämä jaottelu on viime vuosina saanut rinnalleen uuden muodon, joka jakaa innovaatiot teknologisiin ja sosiaalisiin innovaatioihin. Sosiaalisilla innovaatioilla voidaan tarkoittaa kontekstista riippuen esimerkiksi oppimis- ja vuorovaikutusprosesseja sekä uudistuksia organisaatioissa. Sosiaaliset innovaatiot voivat lisätä tuottavuutta tai luoda hyvinvointia. Usein niillä tavoitellaan molempia tavoitteita yhtäaikaisesti. (TEM 2019a, 59.)

2.2 Innovaatiopolitiikka

Työ- ja elinkeinoministeriö määrittää tutkimuksen aineistossa *Innovaatiopolitiikan lähtökohdat* (2019) innovaatiopolitiikan tarkoittavan seuraavaa:

“Innovaatiopolitiikalla tarkoitetaan laajaa politiikkatoimien kokonaisuutta, jolla edistetään innovaatioiden luomista ja sitä tukevan t&k:n [tutkimus ja kehitys] ja osaamisperustan vahvistamista, monenkeskistä yhteistyötä kotimaassa ja kansainvälisesti, innovaatiotoimintaa harjoittavien yritysten määrän kasvua sekä elinkeinoelämän uudistumista. Innovaatiopolitiikan päätavoite on kansainvälisesti menestyvien innovaatioiden uusien tuotteiden, palveluiden ja liiketoimintamallien keinoin nostaa tuottavuutta, tukea talouden ja työllisyyden kestävää kasvua sekä lisätä kansalaisten hyvinvointia. Tämä edellyttää määrätietoisia panostuksia tulevaisuuteen uudistumiseen ja kilpailukykyyn.” (TEM 2019a, 9.)

Innovaatiopolitiikka on laaja ja monimutkainen käsite. Edler ja Fagerberg (2017) huomauttavatkin, kuinka innovaatiopolitiikalla ei ole yhtä oikeaa määritelmää, vaan termin määritelmät vaihtelevat käyttötarkoitusten ja kontekstien mukaan. Kyseisen termin ja sen sisällään pitämien politiikkatoimien ja tavoitteiden määrittelemisen vastaamaan tutkimuksen tarkoitusta ja lähtökohtia on tärkeää. (Edler ja Fagerberg 2017, 3.)

Kari Palonen (2003) nostaa esiin, että *politiikalle* on monissa kielissä, suomen kielessä mukaan lukien vain yksi termi, vaikka se sisältää useita merkityksiä. Palonen on jakanut politiikan käsitteenä neljään eri ulottuvuuteen. Nämä ulottuvuudet ovat *policy*, *polity*, *politicking* ja *politicization*. Policylla hän tarkoittaa politiikan säätelevää puolta. Sillä viitataan poliittisiin toimintaohjelmiin, suunnitelmiin, suuntauksiin ja oppeihin. Se on tulevaisuusorientoitunut ja sillä on päämäärähakuinen tarkoitus. Policy antaa normatiivisen suunnan tulevaisuuden toimien valinnalle. Sitä rakennettaessa erilaisia toimintoja ja valintoja muutetaan toimintaohjelmiksi.

(Palonen 2003, 171, 175.) Innovaatiopolitiikasta puhuttaessa (engl. *innovation policy*) viitataan politiikkaan juuri *policy*na. Kyseessä on politiikan osa-alue, jonka tarkoituksena on antaa suuntaviivoja tulevaisuutta varten sekä säädellä innovaatiotoimintaa.

Innovaatiopolitiikan välineillä ei vaikuteta suoraan todellisiin poliittisiin päämääriin, kuten talouskasvuun, ympäristöön tai esimerkiksi terveydenhuoltoon, eikä sen vaikutukset näy välittömästi. Innovaatiopolitiikalla voidaan vaikuttaa ainoastaan eri toimijoiden innovaatioprosesseihin ja niiden lähtökohtiin. Tästä syystä innovaatiopolitiikan todelliset tavoitteet, tulee muuttaa tavoitteiksi, joihin voidaan vaikuttaa innovaatiopolitiikan keinoin. Innovaatiopolitiikka ei suoranaisesti itsessään esimerkiksi luo talouskasvua tai suojele ympäristöä, mutta sen avulla voi vauhdittaa näitä tavoitteita tukevien innovaatioiden syntyä. (Borrás ja Edquist 2013, 1514.) Edellä mainitut prosessit innovaatioiden kehittymisen taustalla ovat monimutkaisia ja sisältävät paljon epävarmuuksia sekä toisistaan riippumattomia osia, joiden toiminta vaikuttaa lopputulemaan eli syntyvään innovaatioon ja sen luomiin yhteiskunnallisiin seurauksiin. Innovaatioiden kehitymisprosessissa nämä osatekijät muuttuvat ja kehittyvät jatkuvasti. Näiden epävarmuustekijöiden vallitessa innovaatioprosessien lopputulokset saattavat poiketa suunnitellusta. (Silvestre ja Tirca 2019, 326.)

Innovaatioihin liittyvä epävarmuus tuo oman haasteensa innovaatiopolitiikan suunnitteluun ja sen toteuttamiseen. Päättäjät eivät voi tietää varmaksi onko esimerkiksi hanke, jota on rahoitettu kannattava ja onnistuuko tekeillä oleva innovaatio todellisuudessa luomaan ratkaisuja poliittisten päättäjien asettamalle agendalle. Innovaatioiden arvaamaton luonne ja suunnittelua korostava politiikka *policy*na luovat kiinnostavan ristiriidan. Innovaatiopolitiikka itsessään käsitteenä ja politiikanalana tehdään yhdistämällä toisiinsa asioita, jotka luonteiltaan ovat hyvinkin vastakkaiset. Innovaatiot ovat uutta ja ennennäkemätöntä, joita itseään tai niiden vaikutuksia on lähes mahdotonta ennustaa. Policy puolestaan perustuu suunnitelmallisuuteen ja ohjaavaan toimintaan, joka ei juurikaan jätä tilaa ennustamattomuudelle. Innovaatiopolitiikka yhdistää nämä sisäiset ristiriidat luoden haastavan kokonaisuuden, jossa jollain ennustamattomalla yritetään luoda ennustettavuutta. Tämä haaste herättää kysymyksiä kuten, kuinka vahvaa politiikkaa innovaatiopolitiikka *policy*na todellisuudessa on tai, kuinka onnistuneesti innovaatioita voi ohjata *policy*n keinoin.

Epävarmuuksista huolimatta innovaatiopolitiikkaa luodaan *policy*lle luonnollisin tavoin suunnitellusti sekä tulevaisuusorientoituneesti. Innovaatiopolitiikan saralla

käytettävät politiikan välineet voidaan karkeasti jakaa kolmeen osa-alueeseen. Innovaatiopoliittisia tavoitteita voidaan saada aikaan sääntelyllä. Tämä voi tarkoittaa lainsäädännöllisiä toimenpiteitä, kuten immateriaalioikeuksien regulaatiota, tutkimuksellisiin organisaatioihin tai kilpailuun kohdistuvaa ohjausta, t&k- ja innovaatiotoimien ohjausta sekä hallintaa tai tietyille toimialalle asetettuja säädöksiä, joilla voidaan ohjata innovaatiotoimintaa haluttuun suuntaan. Sääntelyn lisäksi innovaatiopolitiikkaa voidaan luoda taloudellisten keinojen avulla. Tähän kategoriaan sisältyvät rahoitukselliset keinot, kuten tutkimusorganisaatioiden ja yliopistojen taloudellinen tukeminen, yrityksiin kohdistuva riskipääoma- ja alkupääomasijoittaminen sekä päätökset verotuksesta, kuten verovähennyksistä. Kolmas kategoria, jolla innovaatiopolitiikkaa voidaan harjoittaa, ovat niin kutsutut pehmeät keinot. Tähän kategoriaan lukeutuvat muun muassa yrityksiin, yliopistoihin ja muihin tutkimusorganisaatioihin kohdistuvat menettelysäännöt sekä edunvalvontatavat, sopimukset ja tukeminen tai esimerkiksi innovaatioita edistävät kampanjat ja tapahtumat. Nämä kategoriat voivat - ja usein toimivatkin yhteisvaikutuksessa ja samanaikaisesti. Innovaatiopolitiikan välineitä tarkasteltaessa on huomioitava, että innovaatioiden kompleksisen ja uudistuvan luonteen vuoksi, myös politiikan välineet ovat jatkuvassa muutoksessa. Uudenlainen innovaatio voi muuttaa merkittävässä määrin innovaatioprosesseja tai -systemejä ja luoda siten innovaatiopolitiikalle uusia raameja. (Borrás ja Edquist 2013, 1516–1518.) Suomessa tunnetuimmiksi innovaatiopolitiikan keinoiksi viime vuosikymmeneltä voidaan luetella kuuluvan esimerkiksi Business Finland ja Innovatiiviset kaupungit (INKA) -ohjelma (Lemola 2020, 21).

Innovaatiopolitiikan välineillä voidaan tavoitella erilaisia lopputulemia. Innovaatiopolitiikan roolia korostavat Silvestre ja Tírca (2019), jotka uskovat, että mikäli innovaatiopolitiikalla ajetaan jotain tiettyä yhteiskunnallista tavoitetta, kuten kestäviä innovaatioita, on merkityksellistä muuttaa innovoivien toimijoiden ajattelusuuntaa haluttua tavoitetta kohti. Tavoite vaatii politiikan toimijoiden ja tutkijoiden halua ohjata innovaatioita innovaatiopolitiikan keinoin toivottuun suuntaan. (Silvestre ja Tírca 2019, 330.) Innovaatiopolitiikan merkitys siis korostuu, mikäli sen alaisuuteen liitetään laajempia yhteiskunnallisia tavoitteita. Tämä näkökulma on lisännyt myös muiden kuin valtiollisten toimijoiden osallisuutta innovaatiopolitiikkaan esimerkiksi rahoituksen avulla. Tämä on lisännyt innovaatiopolitiikan osa-alueella tapahtuvaa hallinnon ja hallintatapojen läpinäkyvyyttä, osallisuutta ja harkintaa päätöksenteossa. Tavoitteena on ollut ottaa entistä paremmin huomioon sosiaalinen puoli ja keskittyä toimimaan eettisesti ja kestävästi. (Edler ja Fagerberg 2017, 16.)

2.3 Innovaatiopolitiikan kehitysvaiheet ja lähestymistavat

On huomioitava, että innovaatiopolitiikka terminä on suhteellisen uusi. Nykyinen nimi vakiintui käyttöön Suomessa vasta 2000-luvun vaihteessa. Silloin termillä tarkoitettiin yksinkertaisesti keksintöjen ja innovaatioiden tuottamista ja näiden hyödyntämistä taloudellisessa mielessä. Itse politiikanala on kuitenkin saanut alkunsa 1960-luvulla, jolloin sitä kutsuttiin tiedepolitiikaksi. Tiedepolitiikan ala laajeni 1980-luvulla, jolloin sen yhteydessä alettiin puhua myös teknologiapolitiikasta. Nimeä tiede- ja teknologiapolitiikka käytettiin vuosituuhannen loppuun saakka, eikä termi ole vielä kukaan kadonnut käytöstä kokonaan. (Lemola 2020, 18–19.)

Innovaatiopolitiikan historiasta kirjoittaneet Jakob Edler ja Jan Fagerberg (2017) hahmottavat erilaisia teoreettisia lähtökohtia, joilla innovaatiopolitiikkaa on lähestytty ja sitä on oikeutettu eri aikakausina. He lähtevät liikkeelle lähestymistavasta, joka saa oikeutuksensa markkinahäiriöistä (engl. *market-failure approach*). Lähestymistapa oli yleinen toisen maailmansodan jälkeisillä vuosikymmenillä ja se on käytössä yhä edelleenkin. Se korostaa markkinoiden asemaa itseohjautuvana mekanismina, jonka toimintaan tulisi puuttua ainoastaan vähäisillä julkisilla väliintuloilla tilanteissa, joissa markkinat eivät itsenäisesti saa aikaan optimaalista lopputulosta. Lähestymistapa korostaa tietoa ja tutkimusta sekä niiden lisäämistä yhteiskunnassa sosiaalisena investointina, jolla saadaan aikaan innovaatioita. Tämän lisäksi julkinen valta voi toiminnallaan tukea yrityksiä lisäämään t&k-toimintaansa ja vahvistamalla immateriaalioikeuksia. (Edler ja Fagerberg 2017, 6–8.)

Markkinahäiriölähtöistä lähestymistapaa on seurannut innovaatiojärjestelmä-lähestymistapa (engl. *innovation-system approach*), joka on kehittynyt vuosituuhannen lopun vuosikymmeninä vastaamaan innovaatiopolitiikan laajempiin tarpeisiin. Lähestymistavassa innovaatiot nähdään taloudellisten ja sosiaalisten muutosten liikkeellepanevana voimana, joiden toimikenttänä eivät ole enää ainoastaan yritykset, vaan myös laajempi taloudellinen ja sosiaalinen toimintaympäristö. Innovaatiojärjestelmä-lähtöinen lähestymistapa keskittyy näkemään tämän laajan toimintaympäristön yksityisen sektorin innovaatioiden mahdollistajana ja niiden voimavarana, jossa politiikanteon tehtävänä on edesauttaa kyseistä tavoitetta. (Edler ja Fagerberg 2017, 9–10.)

Lähivuosina innovaatiopolitiikkaa on alettu luoda ja tarkastella yhä uudemmista lähtökohdista. Ratkaisukeskeiseksi innovaatiopolitiikaksi (engl. *mission-oriented innovation policy*) kutsutaan lähestymistapaa, jossa innovaatiopolitiikalla yritetään

löytää ratkaisuja entistä laajemmin yhteiskunnallisiin ongelmiin sekä poliittisiin tavoitteisiin. (Edler ja Fagerberg 2017, 5). Tämän yhteydessä esiintyvä lähestymistapa on transformatiivinen innovaatiopolitiikka (engl. *transformative innovation policy*). Lähestymistapa korostaa muutostarvetta, kyseenalaistaa vanhoja ajattelutapoja ja on lähtöisin evolutionäärisestä taloustieteestä sekä edellä mainitusta järjestelmälähtöisestä innovaatiopolitiikasta. (Lemola 2020, 298.) Ratkaisukeskeistä politiikkaa on harjoitettu lukuisia vuosia, mutta innovaatiopolitiikan saralla lähestymistapa on noussut merkittävässä määrin esiin vasta viime aikoina, kun yhteiskunnilla on tullut ratkaistavaksi globaaleja ongelmia, kuten ilmastonmuutosta. (Edler ja Fagerberg 2017, 5.) Ratkaisukeskeinen innovaatiopolitiikka on ottanut agendalleen muita lähestymistapoja laajemmin esimerkiksi ympäristölliset ja sosiaaliset kysymykset. Kyseisen lähestymistavan käyttöönotto vaatii poliittisilta järjestelmiltä kykyä katsoa tavoitteita pitkällä tähtäimellä. (Boon ja Edler 2018, 435–436.) Samaa on havaittavissa transformatiivisen innovaatiopolitiikan saralla. Se perustuu taloudellis-yhteiskunnalliseen muutokseen ja sen keskeiseksi tavoitteeksi on noussut kestävän kehityksen edistäminen. Lähestymistavan lähtökohdaksi nostetaan usein vuonna 2015 sovittu YK:n kestävän kehityksen toimintaohjelma Agenda 2030 sekä samana vuonna allekirjoitettu Pariisin ilmastopöytäkirja. (Lemola 2020, 310.)

2.4 Kestävä kehitys

Keskustelun kestävästä kehityksestä nähdään usein alkaneen Rooman Klubin vuonna 1972 tilaamasta ja Massachusettsin teknillisen korkeakoulun professorien kirjoittamasta raportista Kasvun rajat (engl. *The Limits to Growth*). Raportti keskittyi tarkastelemaan luonnon ja maapallon kestävyyttä ja oli yksi ensimmäisistä yhteyksistä, joka nosti ajatuksen kestävästä kehityksestä esiin. Raportti osoitti, että maapallon kantokyky asettaa rajoja jatkuvalle kasvulle, kuten väestönkasvulle tai kulutukselle. (Meadows ym. 1972.) Kestävän kehityksen ympärillä käytävä keskustelu vuosien myötä kehittynyt ja laajentunut. Nykyisin kestävällä kehityksellä tarkoitetaan yhteiskunnallista muutosta, jonka tavoitteena on turvata tuleville sukupolville paremmat tai vähintään yhtä hyvät toimintamahdollisuudet kuin nykyaikana on. Kyseinen tavoite toteutuu, mikäli päätöksenteossa ja muussa toiminnassa otetaan huomioon taloudellinen, ekologinen ja sosiaalinen kestävyys. (VNK 2019, 21.)

Taloudellinen, ekologinen ja sosiaalinen kestävyys määriteltiin kestävästä kehityksestä toisiaan vahvistaviksi ulottuvuuksiksi Johannesburgin YK:n kestävästä kehityksestä huippukokouksessa vuonna 2002 (YK 2002, 8). Yksinkertaisesti ilmaistuna nämä

kestävän kehityksen alalajit muodostavat yhdessä kestävän kehityksen, vaikka aiheen määrittely on vuosien saatossa muuttunut yhä monipuolisemmaksi. Ekologinen kestävyys keskittyy ylläpitämään toimintaa, joka takaa laadukkaan ympäristön ja säilyttää luonnon monimuotoisuuden ja kestäkyvyn. Tämä aspekti nähdään pakollisena, jos halutaan saavuttaa hyvää elämänlaatua ja pitää yllä taloudellista toimintaa. Sosiaalinen kestävyys varmistaa ihmisoikeuksien toteutumisen ja pitää sisällään tekijät kulttuurisen kestävyuden takaamiseksi. Siihen sisältyy muun muassa eri kulttuurien, rotujen ja uskontojen kunnioittaminen. Taloudellinen kestävyys puolestaan nähdään välttämättömänä, kun tavoitellaan luonnon-, sosiaalista- ja henkistä pääomaa. Tämä takaa tuloja ja nostaa elintasoja. Kestävän kehityksen voidaan nähdä olevan tasapainottelua kaikkien näiden tavoitteiden välillä. Tämä tasapainottelu ja kaikkien tavoitteiden yhtäaikainen kunnioittaminen on kuitenkin osoittautunut hankalaksi. (Klarin 2018, 68.) Esimerkiksi taloudellinen kehitys vahingoittaa usein ympäristöä nostamalla energiantarpeita, joka rajoittaa ympäristöllisen kestävyuden toteutumista (Yi ja Xiao-li 2018, 28).

Kestävä kehitys pitää sisällään nimensä mukaisesti kehitystä. Kehitys terminä on historiallisesta näkökulmasta katsottuna yhdistetty talouskasvuun. Nykyään puhuttaessa kestävästä kehityksestä on kehityksen tämän lisäksi määritelty tarkoittavan rakenteellista ja infrastruktuurista kehitystä, inhimillistä kehitystä, yhteiskunnallista kehitystä, kuten demokratian ja hallinnon kehitystä sekä ympäristöllistä kehitystä. Kestävyys puolestaan tarkoittaa kykyä ylläpitää, jokin ominaisuus, tulos tai prosessi ajan mittaan tavalla, joka ei kuluta resursseja loppuun. (Klarin 2018, 68–69.)

Nykyään kestävän kehityksen puhe yhdistetään usein YK:n jäsenmaiden vuonna 2015 laatimaan kestävän kehityksen toimintaohjelmaan. Toimintaohjelma kantaa nimeä Agenda 2030, ja sen tavoitteena on poistaa maailmasta äärimmäinen köyhyys ja luoda hyvinvointia, niin sosiaalista kuin taloudellistakin ympäristölle kestävällä tavalla. Agenda 2030 sisältää 17 kestävän kehityksen tavoitetta eli SDG-tavoitetta. (VNK 2019, 29–30.) Innovaatiot itsessään mainitaan tavoitteessa 9: *“Rakentaa kestäväää infrastruktuuria sekä edistää kestäväää teollisuutta ja innovaatioita”*. Tavoitteet ovat kuitenkin päällekkäisiä ja yhden tavoitteen saavuttaminen auttaa toisen tavoitteen toteutumista. (YK 2015, 14.) Kestävien innovaatioiden luominen on tästä oiva esimerkki, sillä niiden voidaan nähdä olevan omalta osaltaan keskeisessä tai epäsuorassa asemassa lähes kaikkien Agenda 2030:n kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamisen mahdollistajana.

Suomessa kestäväää kehitystä tavoitellaan monin keinoin. Esimerkkinä voi mainita pääministerin puheenjohtaman ja yhteiskunnan eri toimijoita yhteen kokoavan kestävään kehityksen toimikunnan luoman kestävään kehityksen yhteiskuntasitoumuksen *Suomi, jonka haluamme 2050*, joka sitouttaa laajasti eri toimijoita mukaan kestävään kehityksen mukaiseen toimintaan. Sitoumus sisältää pitkän aikavälin periaatteet, tavoitteet sekä toimenpidesitoumukset, joiden avulla Suomen tulisi toimia kestävään kehityksen tavoitteiden mukaisesti. (Kestävään kehityksen yhteiskuntasitoumus 2016, 2–7.) Kestäväällä kehityksellä on merkittävä rooli pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmassa (2019). Kestävään kehityksen teema näkyy jo hallitusohjelman nimessä *Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta*. Nimessä itsessään on mukana jo edellä mainitut kolme kestävään kehityksen perusaspektia ja teema toistuu jatkuvasti pitkin hallitusohjelmaa. Kestävyys liitetään esimerkiksi talouskasvuun, ekologisuus kulkee ohjelmassa mukana ja sosiaalisten kysymysten, kuten ihmisoikeuksien toteutuminen on nostettu laajasti esiin. (Valtioneuvosto 2019.) Suomen ministeriöt ovat ottaneet vastuuta kestävään kehityksen edistämisestä. Osa ministeriöistä on lisännyt kestävään kehityksen edistämisen osaksi strategioitaan, kestäväää kehitystä edistetään ministeriöiden välisessä yhteistyössä, kuten työryhmissä ja verkostoissa sekä esimerkiksi toimenpidesitoumuksilla. (VTV 2019, 30–35.) Kestävä kehitys on vakiinnuttanut asemansa laajasti poliittisessa keskustelussa ja esimerkkejä kestävään kehityksen roolista nykypolitiikassa on runsaasti.

2.5 Kestävä kehitys innovaatiopolitiikassa

Viime vuosina innovaatiopolitiikan avulla on alettu yhä enemmän etsiä ratkaisuja yhteiskunnallisiin haasteisiin. Näkemys, jonka mukaan innovaatiot voidaan nähdä merkittävänä ratkaisuna kestävään kehityksen haasteisiin, on hyvin suosittu eri koulukuntien, teollisuuden- sekä yhteiskunnallisten toimijoiden keskuudessa (Silvestre ja Tîrca 2019, 325). Tämän myötä valtion rooli innovaatiopolitiikassa on muuttunut. Sen ei enää nähdä olevan toiminnan sivussa, innovaatioita tukevassa roolissa, vaan siitä on tullut innovaatiopolitiikan päätoimija, jonka tarkoitus on suoraan ohjata innovaatioiden syntyä, joilla voidaan toteuttaa ratkaisuja yhteiskunnallisiin haasteisiin. (Boon ja Edler 2018, 435.) On huomioitava, ettei innovaatiopolitiikka yksinään riitä kestävään kehityksen haasteiden ratkaisemiseksi. Erityisesti perinteinen innovaatiopolitiikka, jonka keskeinen tavoite on ollut tukea yritysten kasvua, ei nähdä riittäväksi kestävään kehityksen kannalta. Tällaista innovaatiopolitiikkaa ei useinkaan pidetä haitallisena, mutta uskotaan, että

sen rinnalle tulisi kehittää Suomessa myös enemmän ratkaisukeskeistä tai transformatiivista lähestymistapaa tukevaa innovaatiopolitiikkaa. (VNK 2019, 178.)

Jos halutaan innovaation tukevan yhteiskunnallista muutosta, ei ole riittävää keskittyä uuteen ideaan vaan ymmärtää perinpohjaisesti tapa, jolla sitä voi hyödyntää. Innovaatiopolitiikan kannalta keskeistä on kuitenkin keskittyä sekä uusien ratkaisujen luomiseen että niiden hyödyntämiseen. (Edler ja Fagerberg 2017, 4.) Yhteiskunnalliset haasteet ovat monitahoisia ongelmia, jotka eivät ole yhden ryhmän tai tahon ratkaistavissa. Näiden haasteiden ratkaisemiseksi tarvitaan useiden eri tahojen yhteistyötä eikä niihin ole yksiselitteisiä vastauksia. (Boon ja Edler 2018, 442.) Innovaatiopolitiikassa on kyse poikkihallinnollisesta toiminnasta ja on siten tästä näkökulmasta oivallinen työkalu yhteiskunnallisten haasteiden, kuten kestävän kehityksen haasteiden mahdolliseksi ratkaisukeinoksi. Innovaatiopolitiikan kehityspolkuja käsitelleessä kappaleessa esiteltiin viime vuosina yleistyneet transformatiivinen ja ratkaisukeskeinen innovaatiopolitiikka, jotka ovat ottaneet kestävän kehityksen tavoitteet keskiöön innovaatiopolitiikan rakentamisessa. Näiden näkökulmien mukaan innovaatiopolitiikan tarkoitusta tulisi laajentaa siten, että se kattaa talouden ja työllisyyden kasvun lisäksi myös muun mittavan yhteiskunnallisen hyödyn. (Boon ja Edler 2018, 442.)

Kestävää kehitystä tukevat innovaatiot ovat suhteellisen uusi ilmiö, mutta niiden kehitystä koskevat samat aspektit kuin muiden innovaatioiden kehitystä. Innovaatiot ovat monitahoisia, muuttuvia ja niiden lopputulema on epävarmaa. Tutkijat ovat yhtä mieltä väitteestä, ettei kestävän kehityksen tavoitteita voi saavuttaa ilman innovaatioita. Jos halutaan saavuttaa paranneltua kestävää toimintaa, on uusiin prosesseihin, tuotteisiin, hallintotapoihin ja politiikkatoimiin sopeutuminen välttämätöntä. Muutos on perustavanlaatuinen elementti organisaatioissa, tarjontaketjuissa ja yhteisöissä, kun ne kehittyvät kestävämpään suuntaan. (Silvestre ja Tirca 2019, 326.)

Innovaatiopolitiikan todelliset tavoitteet määritellään eri poliittisissa prosesseissa. Nämä tavoitteet voivat liittyä talouteen, ympäristöön, sosiaalisiin haasteisiin tai esimerkiksi turvallisuuteen. Tasapainottelu näiden eri tavoitteiden välillä on aina keskeinen poliittinen kysymys. (Borrás ja Edquist, 1514.) On myös esitetty kysymyksiä siitä, voiko jatkuva talouskasvu, jota innovaatiopolitiikalla tavoitellaan olla osana rakentamassa ympäristön kannalta kestäviä ratkaisuja. Talouskasvun ja ympäristön suhteesta on käyty pitkään keskusteluita. Tämä on ymmärrettävää, sillä talouskasvun ylläpitäminen sen tähänastisessa muodossa on kiistatta ollut haitallista ympäristölle. Merkittävä syy tähän yhteyteen on teollisuuden tapa tuottaa talouskasvua ympäristöä

kuormittavalla tavalla. Näistä ongelmista huolimatta monet taloustieteilijät, poliitikot ja organisaatiot, kuten OECD ja Maailmanpankki uskovat taloutta ja ympäristöä tukevaan kestäväan kasvuun ja näiden tavoitteiden yhdistämiseen. (Drews ym. 2017, 265.)

Kestävän kehityksen yhdistäminen innovaatiopoliittisiin tavoitteisiin ei ole suinkaan taloudellisessa mielessä kannattamatonta. On esitetty useita arvioita, joiden mukaan kestävälle kehitykselle on suuri kysyntä myös markkinoilla. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu (2019) viittaa Business & Sustainable Development Commissionin arvioon, jonka mukaan YK:n kestäväan kehityksen Agenda 2030 loisi globaalisti katsottuna yrityksille 12 tuhannen miljardin Yhdysvaltain dollarin markkinat. (TEM 2019b, 25.) Edler ja Fagerberg (2017) huomauttavat, että innovaatiopolitiikka voi mahdollisesti toimia vahvana välineenä, jonka avulla taloudellista järjestelmää voidaan muuttaa merkittävässä määrin. He ottavat esimerkiksi nykyjärjestelmän riippuvuuden fossiilisista polttoaineista. Tässä esimerkissä uusiutuvan energian innovaatiot eivät siten loisi pelkästään uusia toimintatapoja, vaan muokkaisivat samalla vallalla olevia rakenteita ja poistaisivat riippuvuuksia ympäristölle kuormittavien tekijöiden, kuten öljyteollisuuden ja -markkinoiden ympäriltä. (Edler ja Fagerberg 2017, 17.)

Valtioneuvoston kanslian katsauksen (2019) mukaan Suomen kestävien innovaatioiden osalta keskeisiä saavutuksia ovat olleet uusiin materiaaleihin ja teknologian kehittämiseen liittyvät innovaatiot. Näistä saavutuksista huolimatta, SDG-tavoitteiden raportoinnissa Suomi on suoriutunut kestäväan kehitystä tukevien innovaatioiden ja teollisuuden luomisessa vain kohtalaisesti. (VNK 2019, 177.) SDG-tavoitteiden toteuttamisen ja toimeenpanon vastuu on ensisijaisesti valtioilla. Valtion yksittäinen panos ei ole riittävä, vaan poikkihallinnollista yhteistyötä yksityisen sektorin, kansalaisten, paikallishallinnon sekä kansalaisyhteiskunnan osalta tarvitaan tavoitteiden saavuttamiseen. (VNK 2019, 29.) Samaa voi sanoa innovaatiopolitiikasta. Kansallisen politiikan konseptissa, vastuu innovaatiopolitiikan politiikkaohjauksesta ja toimeenpanosta on valtiolla. Valtio ei kuitenkaan itse ole juurikaan mukana luomassa innovaatioita itsessään, vaan vastuu erityisesti teollisista tai teknologisista innovaatioista on pääasiassa yrityksillä ja epäsuorasti myös muilla toimijoilla, kuten kansalaisilla kuluttajina. Kestäväan kehitystä tavoitteleva innovaatiopolitiikka yhdistää kaksi konseptia, joiden toteutumisen ehdot ovat yhtäläiset, ja joissa vastuu ja valta jakautuvat samassa suhteessa.

Boon ja Edler (2018) keskittyvät tutkimuksessaan yhdistämään kestäväan kehityksen roolia korostavaa ratkaisukeskeistä innovaatiopoliittista lähestymistapaa ja sen

sijoittumista taloustieteelliselle kysyntä-tarjonta-akselille. He argumentoivat, että ratkaisukeskeinen innovaatiopolitiikka ei ota aina tarpeeksi huomioon kysynnän merkitystä, mutta luovat ymmärrystä molempien näkökantojen välille. He yhdistävät ratkaisukeskeisen innovaatiopolitiikan lähestymistavan ja kysynnän argumentoimalla, että nämä aspektit voivat kohdata, jolloin myös innovaatiojärjestelmät muuttuvat kehityksen myötä. Yhteiskunnallinen kehitys alkaa siirtyä poliittiselta tasolta kuluttajien valintoihin sekä yritysten tapoihin toimia, jolloin kysynnän kohde muuttuu. (Boon ja Edler 2018, 435.) Yhteiskunnallinen keskustelu on viime vuosina korostanut kestävän kehityksen merkitystä. Kun tähän yhteiskunnalliseen keskusteluun liitetään innovaatiot ja niiden taloudellinen merkitys, on ymmärrettävää, että kestäville innovaatioille on myös markkinataloudellisesti katsottuna suuri kysyntä. Kestävää kehitystä korostaneen yhteiskunnallisen keskustelun perusteella kysyntä ei ole enää rajoittunut vain taloudelliseen näkökulmaan. Nykyisin ei painoteta ainoastaan taloudellista hyvinvointia, vaan etsitään myös vastauksia kulttuurisiin, sosiaalisiin ja ympäristöllisiin ongelmiin, joihin kestävän kehityksen mukainen innovaatiopolitiikan luominen antaa osaltaan vastauksia. Mikäli innovaatiot on tarkoitettu vastaamaan kysyntään, on luonnollista, että innovaatiopoliittiset toimet korostavat yhä enemmissä määrin kestävien innovaatioiden merkitystä.

3 VIRKAMIESTEN VALTA

Tutkimuksen aineistona toimii työ- ja elinkeinoministeriön virkamiespuheenvuoro ”Innovaatiopolitiikan lähtökohdat”. Virkamiespuheenvuoron voidaan nähdä olevan virkamiesten vallankäytön väline. Aineiston poliittisen merkityksen ymmärtämisen vuoksi, on tärkeää tarkastella asiantuntijavallan teoreettisia taustoja, suhdetta demokratiaan ja virkamiesten asemaa Suomen poliittisella kentällä sekä erityisesti innovaatiopolitiikan alalla. Keskityn seuraavassa osiossa tarkastelemaan edellä mainittuja ilmiöitä ja luomaan kokonaiskuvan konteksteista ja valta-aspekteista, jotka vaikuttavat tutkittavan aineiston taustalla.

3.1 Asiantuntijavalta ilmiönä

Valta on käsite, jolle ei ole yksiselitteistä määritelmää. Teoreetikot, filosofit ja tutkijat ovat määritelleet vallan eriävien käyttötarkoitusten ja konseptien yhteydessä sekä eri aikakausina useilla toisistaan poikkeavilla tavoilla. Max Weberin (1864–1920) mukaan valta on yhden toimijan mahdollisuutta toimia haluamallaan tavalla toisten vastustuksesta huolimatta ja välittämättä tilanteesta ja sen taustaoletuksista (Weber 1978, 53). Eri teoreetikoiden määritelmät vallasta korostavat hyvin eriäviä seikkoja. Esimerkiksi Michel Foucault (1926–1984) korostaa omassa vallan määritelmässään prosesseihin liittyvää toimintaa ja diskursseja. Nämä prosessit voivat olla esimerkiksi virkamiestyön prosesseja. Vallan teoreettiseen perustaan liittyy kuitenkin aina suhde. Virkamiespuheenvuoroa tarkasteltaessa tämä vallan suhde on virkamiesten ja poliittisten päättäjien eli hallituksen välinen. (Murto 2014, 33–34.)

Suomessa ministeriöiden virkamiesten valta koostuu asiantuntijuudesta, joka näkyy erityisesti heidän tekemässään valmistelutyössä. Ilmiöstä on käytetty nimityksiä

asiantuntijavalta, teknokratia sekä byrokratia tilanneyhteydestä ja teoriasta riippuen. Asiantuntijoiden valtaa ilmiöinä on käsitellyt keskeisiin yhteiskuntatieteilijöihin lukeutuva Max Weber. Hän itse nimitti ilmiön byrokratiaksi. Weberin mukaan byrokratialla tarkoitetaan hallintaa tiedon avulla. Weber itse uskoi, että byrokratialla voitaisiin saavuttaa tehokkain mahdollinen hallintomuoto. Tämän hän näki myös hallinnon kaikista rationaalisimpana versiona. (Weber 1978, 223–225.) Suomalaisessa tutkimuskirjallisuudessa ilmiöstä on käytetty usein nimeä asiantuntijavalta. Tässä tutkielmassa käsitellään asiantuntijavaltaa ministeriöissä, jättäen tarkastelun ulkopuolelle asiantuntijavallan, jota harjoitetaan julkisten virkojen ulkopuolella. Ministeriöiden asiantuntijavaltaa on Suomessa tutkittu suhteellisen vähän. Tutkimusalueen suomalaisiin merkkiteoksiin kuuluu kuitenkin Jyrki Reunanen vuoden 1996 väitöskirja *Asiantuntijavalta. Asiantuntijavalmistelu ministeriöissä ja asiantuntijavallan idean kehittäminen vanhaeurooppalaisen filosofian perusteella*. Reunanen argumentoi, että poliittisessa yhteydessä asiantuntijan tehtävä on muuttaa tieteelliset tiedot poliittisiksi suosituksiksi. Valtionhallinto siis käyttää jatkuvasti tiedettä luomatta sitä itse. Tässä yhteydessä asiantuntijan rooli voidaan nähdä hierarkkisesti tutkijaa alhaisempana, sillä asiantuntija ei toimi alkuperäisen tiedon luojana, vaan käyttää ja soveltaa jo tutkijoiden aiemmin tuottamaa tietoa. (Reunanen 1996, 2.) Ministeriöiden asiantuntijat ovat usein asiantuntijoita pienellä sektorilla ja heidän asiantuntijuutensa koostuu suhteellisen pienestä osasta koko ministeriön toimikenttää. Ministerin tulisi puolestaan teoreettisesti ajateltuna hallita yleisesti koko oman ministeriönsä ala, vaikka tämä ei todellisuudessa toteudukaan etenkin kokemattomien ministerien kohdalla. (Murto 2014, 45, 64.)

Asiantuntijavallasta puhuttaessa voidaan yksinkertaisesti tarkoittaa vallan lajia, jonka perustana on asiantuntemus. Se erotetaan usein muista vallan lajeista, kuten kansansuosioista, edustuksellisuudesta tai väkivallasta. Termi voidaan myös käänteisesti määrittää tarkoittavan asiantuntemuksen käyttöä vallankäytössä. Tässä yhteydessä ei puhuta enää vallan lajista vaan tavasta käyttää tietoa, eikä asiantuntijan ensisijainen tarkoitus ole silloin käyttää valtaa. Reunanen huomauttaa, että asiantuntijuus ei itsessään luo henkilöä päteväksi tai älykkääksi, tästä syystä asiantuntijavaltaan on suhtauduttava varauksella. (Reunanen 1996, 1–4.)

Aineistona toimiva työ- ja elinkeinoministeriön virkamiespuheenvuoro *Innovaatiopolitiikan lähtökohdat* on julkaistu 12.3.2019, virkamiespuheenvuorolle tyypillisesti juuri ennen eduskuntavaaleja. Julkaisun ajankohta on oleellinen, sillä virkamiespuheenvuoron tarkoitus on antaa ministeriön asiantuntijankemys tulevalle hallitukselle. Julkaisu on siten osoitettu suoraan tulevalle hallitukselle, mutta sen todellinen yleisö on suurempi. Virkamiespuheenvuoro saattaa antaa lähtökohdat

innovaatiopoliittiselle keskustelulle, jolloin sen todelliseksi yleisöksi nousevat kaikki, joita se edes etäisesti koskee, kuten media, kansa ja muut kansanedustajat. Ministeriön asiantuntijanäkemyistä kuvaava virkamiespuheenvuoro on siten konkreettinen esimerkki asiantuntijavallan käytöstä.

3.2 Virkamiesten asema Suomen poliittisella kentällä ja innovaatiopolitiikassa

Eero Murron (2014) mukaan virkamiesten valta on Suomessa vahvaa suhteessa politiikkoihin kaikissa instituutioissa, joissa virkamiehet työskentelevät. Väitteen hän perustelee virkamiesten työnkuvalla, johon kuuluu käsittelyssä olevien monimutkaisten, usein laajaa perehtymistä vaativien asioiden valmistelu. Murto argumentoi, että juuri valmistelussa on virkamiesten vaikutusvallan ydin. Tämä toimintatapa antaa virkamiehille mahdollisuudet ohjata poliittista toimintaa. (Murto 2014, 10–12.) Asiantuntijoiden asema poliittisessa hallinnossa on Weberin mukaan vahva, eikä tämä asema ole uhattuna edes tilanteissa, joissa poliittinen järjestelmä tai poliittisten päättäjien valta olisi vaarassa sortua tai muodostumassa uudelleen (Weber 1978, 224). Hänen mukaansa virkamiehet ja poliitikot on hyvä erottaa toisistaan hallinnon eri osina. Hän näkee, että virkamiehet, joiden tulisi toimia ammattitaitoisesti ja rationaalisti estävät yhteiskuntaa ajautumasta korrupioon sekä hallintaan, jossa tiedolla ja asiantuntijuudella ei olisi sijaa. (Weber 2009, 77–85) Weber näkee poliitikkojen ja virkamiesten yhteistyön sekä rooliensa tärkeänä osana kehittyvää yhteiskuntaa. (Temmes 2014, 58).

Murron (2014) mukaan kaikkien ministeriöiden virkamiesten käyttämä asiantuntijavalta ei ole yhtä merkittävää. Suomen ministeriökentällä valtiovarainministeriössä virkamiesten valta on suurinta ja tarkastelussa olevan työ- ja elinkeinoministeriön virkamiesten valta on valtionvarainministeriöön nähden vähäistä, kuten Murron virkamiesvaltaa käsittelevän tutkimuksen mukaan myös monen muun ministeriön virkamiesten valta. Tulos selittyy valtiovarainministeriön virkamiesten ylivoimaisella vallalla suhteessa muiden ministeriöiden virkamiesten valtaan, eikä se itsessään tarkoita, etteikö esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön virkamiehillä olisi käytössään valtaa. (Murto 2014, 82–84.)

Suomessa virkamiesten ja eduskunnan suhde on herättänyt keskustelua ja huolta parlamentarismien ja demokratian tilasta. Teppo Eskelinen (2019) argumentoi, että ministeriöiden virkamiehet käyttävät merkittävässä määrin epädemokraattista valtaa (Eskelinen 2019, 27). Virkamiehillä voidaan nähdä olevan merkittävä ohjaava rooli

hallitusten poliittisessa päätöksenteossa. Toimeenpanovallan voidaan nähdä etäännyneen poliittisesta vallasta, joka on kasvattanut virkamiesten asiantuntijavaltaa. (Murto 2014, 9–11.) Yhteiskunnallisessa keskustelussa on esitetty paljon näkemyksiä, joiden mukaan demokratian jatkuva lisääminen nähdään ainoana yhteiskunnallisen uudistuksen suuntana. Tämä olisi absoluuttista demokratian kannatusta, jonka mukaan esimerkiksi virkamiesten harjoittama asiantuntijavalta olisi haitallista yhteiskunnalliselle kehitykselle, eikä valtion johdossa saisi olla mukana ministeriöiden tai muiden tahojen asiantuntijoiden tiedollista osallisuutta. (Reunanen 1996, 181.) Anna Maria Holli ja Saara Turkka (2021) ovat tutkineet ministeriöiden työskentelyssä käytettävää tutkijoiden ja tieteellisen tiedon roolia poliittisessa päätöksenteossa. He huomauttavat, että tutkijat ja ministeriöiden asiantuntijat ovat vakiinnuttaneet asemansa nykydemokratioissa. (Holli ja Turkka 2021, 54–55.) Reunasen mukaan juuri asiantuntemus antaa keskeisen oikeutuksen ministeriöiden asiantuntijoiden hallinnolliselle autonomialle osana poliittista päätöksentekoprosessia (Reunanen 1996, 181).

Tarmo Lemola (2020) argumentoi, että eduskunnan rooli innovaatiopolitiikassa on ollut suhteellisen merkityksetön ja tästä syntynyt demokratiavaje olisi tarpeen korjata innovaatiopolitiikan osalta. Toinen tärkeä innovaatiopolitiikkaa harjoittava elin on pääministerin johtama tutkimus- ja innovaationeuvosto. Lemola näkee, että tutkimus- ja innovaationeuvosto ei myöskään toimi vaaditulla tavalla ja se tulisi elvyttää. (Lemola 2020, 315–316.) Vastaavaan tulokseen on päätyttyä opetus- ja kulttuuriministeriö vuonna 2014 julkaistussa tutkimus- ja innovaationeuvoston toiminnan ja vaikuttavuuden arvioinnissa. Arvioinnin mukaan tutkimus- ja innovaationeuvoston aseman parantamista kannattaa merkittävä enemmistö arviointiin osallistuneista. Tämän lisäksi todettiin, että tutkimus- ja innovaatiokysymysten painoarvo ei ollut riittävää arvioinnin aikaisen hallituksen toiminnassa. Tämä on ongelmallista, sillä kyseinen toiminta nähdään keskeiseksi elementiksi yhteiskunnan kehittämiseksi. On arvioitu, että innovaatiopolitiikkaa luodaan pääasiassa työ- ja elinkeinoministeriössä sekä opetus- ja kulttuuriministeriössä, jotka ovat innovaatiopolitiikan kannalta keskeisimmät ministeriöt. Kyseisten ministeriöiden valta-asema ei ole ongelmaton ja niiden nähdään valtaavan jopa liikaa innovaatiopolitiittista päätöksentekoa. (OKM 2014, 35–37.)

On pohdittu, onko joillain politiikansektoreilla käytössä enemmän asiantuntijavaltaa kuin kansanvaltaa ja miten asiaan tulisi suhtautua demokratian näkökulmasta. Kuten edellä on argumentoitu, innovaatiopolitiikkaa harjoitetaan suhteellisen paljon ministeriöiden asiantuntijoiden toimesta. Reunasen (1996) mukaan kansanvalta ja

asiantuntijavalta täydentävät toisiaan, mutta niiden kentällä on havaittavissa myös vahvoja vastakohtaisuuksia. Tätä ei kuitenkaan tarvitse tulkita ongelmalliseksi, sillä Suomessa vallitseva parlamentarismi ei ole suoraa ja vahvaa kansanvaltaa. Tämä näkyy esimerkiksi ministereiden nimityksissä, joissa valta ei ole suoraan kansalla. Tällaiseen demokraattiseen järjestelmään, joka sallii myös toissijaisen vallankäytön, sopii myös toimijat, jotka eivät ole suoraan kansan valitsemia. Suomen poliittinen järjestelmä onkin kansanvallan ja hallinnon eri toimielimissä toimivan asiantuntijavallan yhdistelmä. (Reunanen 1996, 179–180.) Innovaatiopolitiikan osalta voidaan siten edellä käsitellyn tutkimustiedon perusteella päätellä, että suhde kansanvallan ja asiantuntijavallan välillä osoittaa olevan enemmän painottunut asiantuntijavallan suuntaan. Kuten opetus- ja kulttuuriministeriön tutkimus- ja innovaationeuvoston arvioinnissa (2014) todettiin, asiantuntijoiden ja poliittisten päättäjien yhteistyö nähdään innovaatiopolitiikassa enimmiltä osin positiivisena asiana. Arviointi kuitenkin tiedostaa asiantuntijavallan aseman ja huomauttaa, että Suomessa käydään suhteellisen vähän poliittista keskustelua innovaatiopolitiikasta. Keskustelun vähäisyyden voidaan nähdä olevan suhteessa demokratian asemaan ja keskustelun lisääntyminen voisi nostaa innovaatiopolitiikkaan uusia näkökulmia ja vahvistaa politikan legitimitettä. (OKM 2014, 35–36.) Murto nostaa esiin ajatuksen, jonka mukaan poliitikkojen harjoittamaa politiikkaa pidetään yleisesti kansan keskuudessa ”likaisena” ja asiantuntijavaltaa enemmän ”puhtaana” (Murto 2014, 63).

Yleisesti erilaisten asiantuntijoiden, kuten virkamiesten roolin on nähty olevan neutraalia. Heidän roolinsa on toimia tiedon toimittajina. Tämä käsitys on kuitenkin murentunut ja asiantuntijuus on saanut myös uusia merkityksiä poliittisessa päätöksenteossa ja neuvonnassa. Heidän on esimerkiksi nähty legitimoivan poliittisia päätöksiä ja prosesseja. (Holli ja Turcka 2021, 59.) Vaikka virkamiestyöskentelyn neutraaliuutta on kyseenalaistettu, muistuttaa Murto, että tulee virkamiesnimitysten taustalla perustuslain mukaan olla taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Virkamiesnimityksissä on kuitenkin huomattavissa jonkinasteisia poliittisia nimityksiä, mutta lain mukaan poliittinen suuntautuminen itsessään ei saisi toimia ainoana kriteerinä virkamiesnimityksissä. (Murto 2014, 197.) Virkamiesten vallan lisääntynyt politisoituminen on yhteydessä ministerien vallan kasvuun. Vaikka tämän voidaan nähdä olevan demokratian kannalta positiivinen muutos, lisää se myös huolta asiantuntijavallan tilasta. Temmeksen mukaan tietyissä poliittisissa kysymyksissä vaaditaan poliittisen vallan sijaan objektiivista, analyysoivaa ja laaja-alaista asiantuntijatyöskentelyä, jotta voidaan saada aikaan lopputuloksia, jotka parhaiten hyödyttävät kansalaisia. (Temmes 2014, 56–57.) Virkamiesten työskentely ei siten aina ole puhdasta asiantuntijavaltaa, vaan joissain tapauksissa poliittiset suuntautumiset vaikuttavat taustalla. Policy-tutkimuksessa on tarkasteltu, kuinka

poliittisessa neuvonantojärjestelmässä, jossa ministeriöiden virkamiesten lisäksi eri toimijat, organisaatiot ja instituutiot ovat osana tuottamassa ja tarjoamassa tietoa, neuvoja ja suosituksia poliittisille päätöksentekijöille sekä keskeisille valmistelijoille. Suomessa valmistelutyöskentelyllä on poliittisissa prosesseissa keskeinen asema. Tämä valmisteleva työote ei ole Suomelle uniikkia vaan vastaavia piirteitä on perinteisesti ollut osana kaikkien Pohjoismaiden poliittista järjestelmää. (Holli ja Turkka 2021, 56.)

Asiantuntijavallan asema, sen ja kansanvallan yhteensovittaminen sekä näiden vertailu ei ole siis mutkatonta. Vallan lajien painotus riippuu myös politiikanalasta ja edellä mainittujen tutkimusten perusteella voidaan päätellä, että innovaatiopolitiikan osalta asiantuntijavalta on nähty viime vuosina oikeutettuna, joskin eduskunnalta on odotettu enemmän osallistumista kyseisen politiikanalan keskusteluun. Jääkin nähtäväksi, miten näiden kahden vallan lajien suhde kehittyy tulevaisuudessa innovaatiopolitiikan alalla.

4 METODIN ESITTELY

4.1 Retorinen analyysi

Sana retoriikka tulee kreikan kielen sanasta *rhetorike*, joka tarkoittaa suostuttelun taidetta tai taitoa. Sanan alku *rhetor* tarkoittaa puhujaa. (Martin 2013, 2.) Klassinen retoriikan traditio sisälsi retoriikasta useita eri määritelmiä, joita kuitenkin yhdistää ajatus, jonka mukaan puhe on keskeisenä osana retoriikkaa. Cicero määritteli retoriikan tarkoittamaan puhetta, jonka tarkoituksena on suostutella. Kyseisen määritelmän retoriikalla antoi Cicero teoksessaan ”Puhujasta” (lat. *De Oratore*), eikä kyseinen määritelmä ole edelleenkään poistunut retoriikan tutkimuksen piiristä. Ciceron lisäksi monet antiikin ajan ajattelijat ovat luoneet omia määritelmiään retoriikalle, mutta sama ydin toistuu määritelmästä toiseen. Esimerkiksi Quintilianus määritteli retoriikan ”hyvin puhumisen tieteeksi” (lat. *bene dicendi scientia*). Tärkeää on kuitenkin ymmärtää, että Quintilianuksen sana ”tiede” ei tarkoita tiedettä, jollaiseksi sen ymmärrämme nykypäivänä. Hänelle tiede oli ennemmin taidetta, josta juurtaa juurensa ymmärrys retoriikasta puhetaiteena. (Burke 1969, 49.)

Antiikin ajalta asti keskeisenä pidetty klassinen retoriikan traditio sai 1950-luvulla haastajan uudesta retoriikan traditiosta. Tässä tutkimuksessa tehtävä retorinen analyysi pohjautuu uuteen retoriikan traditiioon ja siten on tärkeää käsitellä, miten uuden retoriikan avulla voi analysoida tekstejä. Uutta retoriikan traditiota edustavat erityisesti Chaïm Perelman, Kenneth Burke ja Stephen Toulmin. Siinä missä klassinen retoriikan traditio korosti retoriikan olevan puhetaitoa, niin uusi retoriikan traditio laajensi retoriikan koskemaan myös mitä tahansa kirjoitettua tekstiä sekä retoriikan läsnäoloa myös yhteyksissä, joita ei aiemmin mielletty retoriikan alaisuuteen. Uuden

retoriikan mukaisesti retorisuus on läsnä kaikkialla yhteiskunnassa ja vuorovaikutteisessa elämässä. (Sääskilahti 2007, 42.)

Marja Keränen (2008) kertoo, kuinka uuden retoriikan traditiossa on keskeistä pohtia, mitä argumentaation tekniikoita tai retorisia keinoja analysoitavassa tekstissä tai puheessa käytetään. Keskeistä on tarkastella, miten tekstissä suostutellaan lukijat uskomaan kirjoittajan sanomaa. Suostuttelua voi tapahtua monin eri keinoin, mutta keskeistä on nähdä, mitä arvotetaan. Uuden retoriikan mukaisessa retoriikassa tärkeää on analysoida, ”kuka suostuttelee ketä ja millä argumenteilla”. Tekstiä luetaan ja analysoidaan retorisesti siten, että ensin tekstille esitetään tutkimuskysymys. (Keränen 2008, 36–37.) Tässä tutkimuksessa tekstiltä kysyttiin, mikä on kestävän kehityksen rooli työ- ja elinkeinoministeriön harjoittamassa innovaatiopolitiikassa sekä, missä suhteessa kestävän kehityksen eri ulottuvuuksia arvotetaan retorisesti työ- ja elinkeinoministeriön innovaatiopolitiikassa. Tämän perusteella tekstiä aletaan tutkia retorisin metodein. Tässä vaiheessa tulee keskittyä tutkimuskysymyksen lisäksi, argumenttien perusteluun sekä kiinnittää huomioita, miten ongelmiin esitetään ratkaisuja. Keskeistä on myös tarkastella kuka tai mikä taho tekstissä puhuu ja kenelle puhe on suunnattu. Konteksti, jossa teksti on julkaistu, on tärkeää sitä analysoidessa. Tulee pohtia, onko aiheen kontekstissa tapahtunut muutoksia, jotka voisivat näkyä analysoitavassa tekstissä. Jos näin on, tulee keskittyä tarkastelemaan, miten muutokset näkyvät tekstissä. (Keränen 2008, 36.) Tutkimusaiheen kannalta tällainen muutos on esimerkiksi uusien ratkaisukeskeisten suuntausten ilmeneminen innovaatiopolitiikan tutkimuskentällä. Kun analysoidaan retorisesti tekstiä, jonka tarkoituksena on olla poliittisesti vaikuttava, tulee lopuksi kysyä, onko tekstin vaikuttamisen mahdollisuudet millaiset. Lisäksi tekstiltä voi kysyä erilaisia sen kontekstiin liittyviä kysymyksiä. (Keränen 2008, 36.) Nämä kysymykset toimivat analyysin pohjana ja niiden avulla voi tutkia aineistossa luotavia hierarkioita.

Retoriikka ja suostuttelun taito on keskeisessä osassa politiikkaa. Poliittisten tavoitteiden eteenpäin vieminen vaatii muiden henkilöiden tai tahojen suostuttelua. Poliittisissa ympäristöissä täytyy tehdä valintoja tilanteissa, jolloin päättäjillä tai muilla vallanpitäjillä ei ole käytössään kaikkea mahdollista tietoa tilanteesta ja päätöksen vaikutuksista. Kyseisissä tilanteissa suostuttelu ja argumentaatio ottavat keskeisen roolin, joilla voidaan vaikuttaa poliittisiin päättäjiin ja siten heidän päätöksiinsä. Poliittisessa kontekstissa on keskeistä muokata ajettava asia argumenteiksi, jotka näyttäytyvät ratkaisuna poliittisille päättäjille. (Martin 2013, 1.)

Politiikassa ja sen eri konteksteissa käytetään monenlaisia suostuttelun keinoja. Retoriset keinot vaihtelevat riippuen tahosta, joka viestii ja siksi onkin tärkeää

huomioida, että tässä tutkielmassa analysoitava teksti koskee nimenomaan virkamiehille ominaista retoriikkaa. Perinteisesti poliitikkojen käyttämä retoriikka on usein hyvin erilaista kuin virkamiehille ominainen retoriikka. Virkamiesten harjoittama retoriikka on usein asiallista ja maltillista. Poliittiset päättäjät ovat usein vapaampia käyttämänsä retorisen argumentaation suhteen. Virallisesta virkamiesretoriikasta uupuvat lähes poikkeuksetta perinteiset retoriset keinot, kuten metaforat tai kärjistäminen, joita puolestaan on havaittavissa monien poliitikkojen puheissa ja kirjoituksissa. Yhtäläisyyksiäkin löytyy, esimerkiksi tutkittuun tietoon viittaaminen on keskeistä sekä poliitikoille että virkamiehille.

4.2 Hierarkiat retoriikan ulottuvuutena

Tutkimukseni metodina toimii retorinen analyysi, jonka pohjana toimii keskeisimpänä Kenneth Burken (1897–1993), mutta myös Chaïm Perelmanin (1912–1984) teorit järjestyksiä ja hierarkioita rakentavasta retoriikan ulottuvuudesta. Hierarkioita tutkiva retorinen analyysi keskittyy tutkimaan, miten tekstissä luodaan hierarkioita ja arvojärjestyksiä. Hierarkioita retoriikassa ovat tutkineet erityisesti uuden retoriikan teoreetikot ja metodin pohjaa luovat Burke ja Perelman. Perelmanin (1969) mukaan argumentaatio ei perustu ainoastaan abstrakteille ja konkreettisille arvoille, vaan myös hierarkioille (Perelman 1969, 80). Tällöin luodaan järjestystä, jossa jokin asia asetetaan toisen edelle toista arvokkaampana. Hierarkioita luodessa ”asioiden välinen yhdenvertaisuus tai tasa-arvo murtuu”. (Perelman 1997, 33.) Hierarkioita voi perustella arvoilla, mutta parhaiten hierarkioita voi havaita, kun jotain asiaa puolustetaan. Hierarkioita on Perelmanin mukaan kahta eri kategoriaa. Nämä kategoriat ovat konkreettiset ja abstraktit hierarkiat. Konkreettisissa hierarkioissa ilmaistaan jokin asian ylivoimainen suhde toista asiaa kohtaan. Abstrakteissa hierarkioissa korostuu puolestaan ylivoimaisuus jonkin asian vaikutukseen nähden. (Perelman 1969, 80.)

Burke (1969) jakaa ajatuksia Perelmanin kanssa. Konkreettisen ja abstraktin tason sijaan hän esittää, että hierarkioita voidaan luoda joko dialektisesti tai ultimaattisesti. Ultimaattista järjestystä luodaan hierarkiarakenteeksi, kun tekstissä tai puheessa esiintyy ohjaava teema, joka on niin vahva, että se itsessään toimii hierarkioiden luojana. Kyseinen teema asettaa tekstin konsepteja järjestykseen suhteessa tekstissä esiintyvään vahvimpaan teemaan. Tällöin hierarkioiden voi nähdä syntyvän suoraan ultimaattista järjestystä luovan teeman alaisuuteen. (Burke 1969, 187–188.) Toisin sanoen, ultimaattisen järjestyksen vallitessa hierarkiat syntyvät ohjaavan teeman alaisuuteen kuin luonnostaan, koska jokin teema ohjaa puhetta tai tekstiä vahvasti.

Tällaista voi olla havaittavissa esimerkiksi puheissa, joiden ydinsanoma on selkeä ja siten kaikkea argumentaatiota ohjaava. Kyseistä retoriikkaa voi havaita muun muassa mielenosoituksissa, jossa yhdellä asialla argumentointi ohjaa usein puheen retoriikkaa asettaen muut aiheet hierarkkisesti ajettavan asian alaisuuteen. Burken mukaan ultimaattisen järjestystavan käyttäminen voi olla haastava konsepti parlamentaarisessa politiikassa, mutta sen avulla on mahdollista aikaansaada tilanne, jossa jokin aihe nousee ylitse muiden pitkällä aikavälillä. Burke vertaa ultimaattista järjestystä dialektiseen järjestykseen, jossa tekstin sisäisillä aspekteilla olisi ristiriitainen suhde toisiinsa. Toisin kuin ultimaattisessa järjestyksessä, dialektisessa järjestyksessä ei ole yksittäistä teemaa, joka määrittäisi hierarkioiden syntymistä. Dialektisessa järjestyksen muodostamisessa on mahdollista luoda kompromisseja eri aiheiden välille, jotka lopulta määräävät, millaisia hierarkioita syntyy. (Burke 1969, 187–188.)

Burken teoriaa ultimaattisesta järjestyksestä tukee erityisesti yllä esitetyt Perelmanin ajatukset konkreettisten hierarkioiden luomisesta. Perelman viittaa myös Plotinoksen ontologiaan, joka perustuu ajatteluun, jonka mukaan yksi periaate tai seikka on ylimmäinen muihin nähden. (Perelman 1997, 37.) Hierarkioilla järjestetään puhetta tai kirjoitusta tavalla, joka muotoilee tavoiteltuja prosesseja ja argumentteja. Hierarkkisesti korkeimmalle asetetut teemat suostuttelevat kuulijoita tai lukijoita toiminaan niiden osoittamalla tavalla. (Martin 2014, 9.) Burke (1966) ajattelee, että hierarkiat ajavat ihmisiä eteenpäin ja niiden luominen on ihmiselle luonnollista. Hän uskoo, että hierarkiat toimivat sosiaalisten järjestelmien perustana luoden kannustimia ja järjestystä. (Burke 1966, 15–16.) Burken (1956) hierarkioita käsitteleviin teorioihin kuuluu myös jumaltermit. Nämä ovat termejä, jotka toimivat korkeimmassa hierarkkisessa asemassa käsiteltävän aiheen ylivoimaisena teemana tai terminä. Jumaltermit muodostuvat kielellisissä yhteyksissä. (Burke 1956, 224.) Jumaltermeillä on paljon yhteistä Burken ultimaattista järjestystä luovan teorian kanssa, sillä jumaltermissä yksittäinen termi toimii vastaavassa asemassa kuin ultimaattista järjestystä luova ohjaava teema.

Tutkimuksen tutkitaan, miten tekstissä esiintyvillä hierarkioilla luodaan retorisesti kestävä kehityksen ja sen ulottuvuuksien roolia. Tutkimuksessa keskeistä on tutkia hierarkioiden luomista tavalla, joka Burken mukaan edustaa ultimaattista järjestystä. Retorinen analyysi sopii metodiksi virkamiespuheenvuoron analyysille, sillä julkaisun tarkoitus on suostutella tulevaa hallitusta toimimaan puheenvuoron argumentoinnin mukaisesti. Metodilla voi havaita ja analysoida, millaisen roolin kestävä kehitys saa virkamiesten valitsemassa tavassa suostutella hallitusta.

5 ANALYYSI – ARVOTTAMISTA HIERARKIOILLA

Analyysissa käytetään aiemmin esiteltyä jaottelua, jonka mukaan kestävä kehitys voidaan jakaa kolmeen eri ulottuvuuteen. Nämä ulottuvuudet ovat taloudellinen kestävyys, sosiaalinen kestävyys ja ekologinen kestävyys. Analyysiä varten aineisto on luettu ja luokiteltu siten, että sieltä on etsitty, miten mikäkin näistä kolmesta ulottuvuudesta esiintyy aineistossa ja miten niistä kirjoitetaan. Kolmen kestävä kehityksen ulottuvuuksien lisäksi aiheistossa on mukana yleistä puhetta kestävästä kehityksestä, joka ei varsinaisesti mene osaksi mihinkään nimettyyn kestävä kehityksen ulottuvuuteen ja, joka on huomioitu omana kategorianaan aineistoa koodatessa. On tärkeää huomioida, että kyseessä ei ole kestävä kehityksen dokumentti, vaan tutkimuksen tarkoituksena on tutkia kestävä kehityksen roolia kyseisessä julkaisussa. Aineisto sisältää siten aiheita, joita ei tutkimuskysymyksen ja rajauksen vuoksi käsitellä analyysissa.

Analyysissa tutkitaan uuden retoriikan tradition mukaisesti, mitä tekstissä arvotetaan ja miten tätä arvotusta luodaan. Arvottamista tutkitaan tekstissä luotavien hierarkioiden avulla. Tarkoituksena on tutkia, miten hierarkioita luodaan kunkin kestävä kehityksen ulottuvuuden sekä yleisen kestävä kehityksen puheen kohdalle, niiden välillä sekä sisäisesti. Aineistoa tarkastellaan erityisesti edellä esitellyn Burken ultimaattisen järjestyksen teorian näkökulmasta. Tarkastelun tukena on Burken lisäksi hyödynnetty Perelmanin ja James Martinin ajatuksia hierarkioiden roolista retoriikassa sekä teoreettista kirjallisuutta aineistossa käsiteltävistä aiheista.

5.1 Taloudellinen kestävyys

Ensimmäisenä analysoidaan taloudellisen kestävyuden esiintymistä aineistossa, sekä sitä millainen rooli taloudelliselle kestävyuden ulottuvuudelle luodaan hierarkioiden

avulla. Kestävän kehityksen mukainen taloudellisen kestävyuden ulottuvuuden kehittäminen nähdään usein välttämättömyytenä, jolla voidaan saada aikaiseksi myös muita kestävän kehityksen ulottuvuuksia. Taloutta pidetään kestävän kehityksen yhteydessä mahdollistajana, mutta se nähdään myös taloudellista toimintaa ylläpitävässä roolissa. (Klarin 2018, 68). On tärkeää huomioida, että kaikki talous ja siihen liittyvät aiheet eivät ole kestävää taloutta, eikä siten sisälly taloudellisen kestävyuden ulottuvuuteen. Aineistossa puhetta taloudesta ei ole kuitenkaan aina avattu riittävästi, jotta jakoa taloudelliseen kestävyyteen ja yleiseen puheeseen taloudesta voitaisiin tehdä. Usein sana "kestävä" onkin lisätty jonkin taloudellisen termin yhteyteen. Aineisto sisältää paljon kirjoitusta taloudesta, mutta joissain kohdissa se on ristiriidassa kestävän talouden tai muiden kestävän kehityksen ulottuvuuksien kanssa, kuten analyysissa tullaan myöhemmin osoittamaan.

Talous toimii aineistossa Burken kuvailemana ultimaattista järjestystä luovana ohjaavana teemana, jota Perelmanin teoria konkreettisista hierarkioista tukee. Näissä arvottamistavoissa on keskeistä, että yksittäisen teeman asema muihin argumentteihin nähden on niin vahva, että esimerkiksi tässä tutkielmassa esiintyvät eri kestävyuden ulottuvuudet arvotetaan kyseessä olevan teeman perusteella hierarkkiseen järjestykseen. (Burke 1969, 187; Perelman 1997, 80.) Talous, sen kestävyys ja kasvu ohjaavat koko aineiston retoriikkaa. Kyseisestä syystä on järkevää aloittaa aineiston analyysi taloudellisesta ulottuvuudesta. Taloudesta puhutaan myös määrällisesti eniten pitkin koko aineistoa.

Puhe taloudellisesta kestävyydestä näyttäytyy muun muassa seuraavina aiheina: puheena kilpailukyvystä sekä kilpailupolitiikasta, viennistä, julkisesta taloudesta sekä sen tuottavuudesta ja kasvusta, menestyksestä ja vauraudesta, investoinneista, t&k:sta, innovaatioista ja luovasta tuhosta, taloudellisesta hyödystä, työpanoksista sekä työllisyydestä, huoltosuhteesta, kestävästä teollisuudesta ja taloudesta, vastuullisesta kuluttamisesta, liiketoiminnan mahdollisuuksista, rahoituksesta, verotuksesta sekä markkinoiden kehittämisestä.

Taloudellisessa kestävyudessa on havaittavissa sisäisiä hierarkioita. Kaikkia taloudellisen kestävyuden aiheita ei käsitellä aineistossa samassa suhteessa vaan myös niiden välillä on hierarkioita. Analyysissa ei keskitytä varsinaisesti tarkastelemaan tarkemmin kestävyysulottuvuuden sisäisiä hierarkioita. Jokaisen kestävyysulottuvuuden alussa tulkitaan kuitenkin lyhyesti, miten kestävyysulottuvuuksien sisäisiä hierarkioita luodaan aineistossa, jotta syntyy parempi ymmärrys, mistä kestävyysulottuvuuksien puhe todella koostuu tässä yhteydessä. Tämän tulkinnan tehdään tutkimalla, mitä minkäkin

kestävyysulottuvuuden sisäisiä aiheita aineisto korostaa eniten. Perelmanin (1997) mukaan määrät osoittavat hierarkioita. Se, mistä kirjoitetaan paljon, voidaan tulkita olevan suuremmassa arvossa kuin aiheet, joista kirjoitetaan vähän. (Perelman 1997, 37.) Innovaatiopolitiikan julkaisussa keskeisimpinä talouden kestävyiden aiheina olivat tällä määrällisellä tulkinnalla tarkasteltuna puhe innovaatioista, kilpailukyvyistä, tuottavuudesta ja menestyksestä sekä yleinen puhe taloudellisesta hyödyistä. Osa kestävyysulottuvuuden aiheista oli mukana vain yksittäisinä mainintoina. Näitä vähän mainittuja aiheita olivat esimerkiksi puhe vastuullisesta kuluttamisesta, luovasta tuhosta sekä maininnat kestävästä taloudenaloista, yleisen talouspuheen sijaan. (TEM 2019a.)

Innovaatioilla tai innovaatiopolitiikalla voidaan kontekstista ja käyttötarkoituksesta riippuen pyrkiä saavuttamaan erilaisia tavoitteita. Kuten tutkimuksen alussa määriteltiin, innovaatioiden perinteisen määritelmän mukaan innovaatioilla tarkoitetaan jotain uutta ja paranneltua tuotetta tai prosessia (Rogers 1998, 5–8). Innovaatio terminä itsenäan ei siis sisällä oletusta taloudellisesta hyödyistä, vaan ajatuksen innovaatioista kapitalismin moottorina loi Joseph Schumpeter (Schumpeter 1942, 82–83). Vaikkei kyseistä innovaatioteoriaa mainita aineistossa, on innovaatioiden tarkoitus kuvattu Schumpeterin teorian määritelmän mukaisesti. Esimerkkejä kyseisestä argumentaatiotavasta on havaittavissa läpi aineiston esimerkiksi kohdassa, jossa luodaan pohjaa innovaatioiden tarpeellisuudelle:

”Tuottavuuden ja talouskasvun ytimessä ovat innovaatiot, jotka puolestaan usein perustuvat t&k:n kautta luotuun uuteen tietoon ja teknologiaan.” (TEM 2019a, 17)

Innovaatioille annetaan merkitys tuottavuuden ja talouskasvun ajurina, mikä on Schumpeterin innovaatioteorian mukaista. Schumpeterin innovaatioiden määritelmää ei aineistossa kyseenalaisteta, mutta sen rinnalle nostetaan vivahteita uudemmissa innovaatiosuuntauksissa luvussa, joka käsittelee innovaatiopolitiikan uusia suuntia. Tästä huolimatta, Schumpeterin talouskeskeiset ajatukset innovaatioista, eivät poistu keskeisestä asemasta edes uusia suuntia käsiteltäessä. Tämä on retorinen valinta, joka jo itsessään nostaa talouden ylitse muiden kestävyysulottuvuuksien. Innovaatiot ja innovaatiopolitiikka ovat aineiston keskiössä ja se, mitä niillä tavoitellaan ja, mitkä aiheet on asetettu niiden teoreettiseksi lähtökohdaksi, kertoo paljon annetusta aiheen ympärille rakennetusta arvojärjestyksestä. Innovaatiot myös usein nähdään kestävästä kehityksen määritelmässä sijoittuvan ensisijaisesti taloudellisen kestävyiden alaisuuteen.

Talouden ja taloudellisen kestävyuden asettaminen hierarkkisesti korkeimpaan asemaan alkaa jo julkaisun alusta, jossa innovaatiopolitiikan lähtökohdaksi määritellään seuraavaa:

”Raportin peruslähtökohta on selkeä: talouskasvu perustuu valtaosin tuottavuuden kasvuun, jonka keskeiset lähteet ovat t&k-toiminta ja innovaatiot. Tuloksekas innovaatiopolitiikkaa auttaa yrityksiä menestymään globaalissa kilpailussa ja vahvistaa Suomen houkuttelevuutta investointien kohdemaana.” (TEM 2019a, 9)

Sanavalinnalla ”selkeä” ilmaistaan, että esitetyn innovaatiopolitiikan lähtökohdan oletetaan olevan yleisesti ymmärretty ja hyväksytty. Jokin asia voidaan retorisesti esittää yleisesti hyväksytyksi, vaikka kyseessä olisikin yksittäinen aihe vailla todellista yleistä hyväksyntää. Kyseisellä retorisella keinolla yritetään saada lukija hyväksymään aihe ilman kyseenalaistamista. (Perelman 1969, 84.) Asettamalla talouskasvu yleisesti hyväksyttäväksi aiheeksi, teksti ei anna tilaa aiheesta poikkeaville argumenteille. Peruslähtökohdat esitetään positiiviseen sävyyn käyttämällä termejä, kuten ”tuloksekas”, ”auttaa” ja ”vahvistaa”. Näiden termien käyttö luo kuvaa positiivisesta tulevaisuudesta, jota virkamiespuheenvuoron kuvaama innovaatiopolitiikka saisi aikaan. Oteessa esitettyjen lähtökohtien argumentoidaan tukevan taloudellista kestävyyttä ja hyvinvointia. Talouskasvu kirjataan kaiken lähtökohdaksi, jota muut esitetyt taloudelliset tavoitteet joko tukevat tai, joita talouskasvun esitetään vahvistavan. Kappale jatkuu seuraavasti:

”...Toivomme siksi raportin herättävän laajaa keskustelua innovaatiopolitiikasta ja sen roolista talouskasvun, kansalaisten hyvinvoinnin ja laajemmin kestävä kehityksen edistäjänä niin nyt eduskuntavaalikeväänä kuin siirryttäessä 2020-luvulle.” (TEM 2019a, 9)

Oteessa oleva kappaleen loppu nostaa talouskasvun rinnalle kansalaisten hyvinvoinnin ja kestävä kehityksen edistämisen. Kyseisiä seikkoja ei ole kuitenkaan määritelty virkamiespuheenvuoron lähtökohdiksi. Tällä erottelulla luodaan selkeä hierarkia talouden ja muiden kestävä kehityksen ulottuvuuksien välille. Kestävä kehitys omana terminään asetetaan kappaleessa arvojärjestyksessä alimmaksi, käyttämällä sanaa ”laajemmin”. Tällä tehdään yhä selkeämpää erottelua kestävä kehityksen ja innovaatiopolitiikalle annettujen peruslähtökohtien välille. Talouden kestävyys asetetaan innovaatiopolitiikan keskeiseksi tavoitteeksi. Aineisto kertoo, että ainoastaan aihetta laajemmin tarkastelemalla, kestävä kehityksen edistäminen voidaan nähdä kuuluvan innovaatiopolitiikan alaan, muuten se ei siihen lähtökohtaisesti kuuluisi.

Aineistossa talouskasvu ja siihen liitetyt positiivisina esitetyt mahdollisuudet esitetään tavoitetilana, jolla kirjoittajien esittämä innovaatiopolitiikka ja siihen kohdistetut toimet oikeutetaan.

”Talouden, työllisyyden ja kilpailukyvyn kestävä kasvu edellyttää innovaatiopolitiikan radikaaliakin uudistamista.” (TEM 2019a, 12)

”Taloukasvua ja tuottavuutta selittäviä tekijöitä on lukuisia, mutta laaja yksimielisyys on siitä, että tärkein selittäjä on innovaatiot. Kyse on tällöin mm. uusista käyttöön otetuista tuotteista, prosesseista, palveluista ja toimintamalleista. T&k-toiminta on keskeinen innovaatioiden ja tuottavuuden osatekijä” (TEM 2019a, 23)

Kyseinen valinta koko julkaisun oikeuttavaksi argumentiksi kertoo, että talouden, työllisyyden ja kilpailukyvyn kasvu asetetaan perusteeksi, jonka vuoksi julkaisun ehdottamaa innovaatiopolitiikkaa on oikeus harjoittaa. Ensimmäisessä sitaatissa sanavalinta ”edellyttää” luo ehdotonta kuvaa. Toisessa sitaatissa kerrotaan, että innovaatiot ovat taloukasvun ja tuottavuuden tärkein selittäjä. Innovaatioiden luomiselle annetaan yksi ainoa tarkoitus, joka on taloukasvun ja tuottavuuden ylläpitäminen ja edistäminen. He eivät perustele, miksi taloukasvua tai tuottavuutta tulisi ylläpitää, vaan tämä esitetään yhteisesti hyväksyttynä tavoitetilana. Taloudellinen kestävyys ja siihen kytkeytyvät aiheet toimivat aineistossa perusteina ehdotetuille toimille. Burken (1969) teorian mukaista ultimaattista järjestystä luodessa kirjoituksessa käsiteltävien aiheiden taakse asetetaan yksi yhdistävä periaate (Burke 1969, 187). Ehdotetuille toimet ja ajatukset saavat hyväksynnän, kun niille annetaan taloudellinen peruste. Kun talous asetetaan julkaisun perusteeksi sen oikeuttavaan rooliin, siitä tulee Burken mukainen aiheita yhdistävä periaate, joka luo pohjaa ultimaattista ja konkreettista arvojärjestystä asettavalle arvotukselle. Vastaava toimien perustelua ei tapahdu muiden kestäväen kehityksen ulottuvuuksien osalta, joka antaa taloudelle korkeimman hierarkkisen arvon. Retoriikkaa ja arvottamista on myös se, mitä ei ole mainittu. Virkamiespuheenvuoron oikeuttaminen ainoastaan taloudellisin perustein, ilman muiden kestäväen kehityksen ulottuvuuksien mainintaa on valinta, jolla kirjoittajat korostavat taloudellista sanomaansa entistä enemmän.

Sitaateissa innovaatiopolitiikan uudistamista kuvataan talouspoliittisella kilpailukykypuheella, joka on vakiintunut keskeiseksi osaksi hallinnollista puhetta. Puhetavalle tyypillinen sanasto on keskeisessä osassa aineistoa ja sieltä poimittuja sitaatteja. Innovaatioista itsestään puhuminen on myös ominaista kilpailukykypuheelle. (Pyykkönen 2014, 32.) Kirjoittajien valinta käyttää kilpailukykypuhetta osoittaa, että aineiston argumentaatiota luodaan talouspoliittisesta näkökulmasta. Tämä valinta puhetavasta asettaa taloutta hierarkkisesti korkeimpaan asemaan.

Virkamiespuheenvuoron luku 2 avaa pitkälti innovaatioiden merkitystä taloudelle lainaten talousnobelistia sekä antaen aiheelle taloustieteellisiä selityksiä ja taustoituksia.

”Talounobelisti Paul M. Romerin (1990a, 1990b) mielestä markkinat toimivat puutteellisesti ja talouskasvu on hitaampaa, koska uusia ideoita ja kehittämisaihoita syntyy liian vähän. Kysymys on inhimillisen pääoman riittävydestä ja laadusta. Osaamisen vahvistamisen ohella tilannetta voidaan parantaa julkisin markkinoita tehostavin toimin (mm. yritystuet, kilpailun lisääminen, kansainvälisen kaupan vapaus).” (TEM 2019a, 24)

Talous ja sen kasvu on ainoa kestävä kehityksen ulottuvuuksista, joita määritellään ja joiden taustoja avataan. Nobelistiin viittaaminen on retorinen keino, jolla kirjoittaja luo perusteluja käyttäen luotettavana pidettävää lähdettä. Romen on ansioitunut ekonomisti, jonka tutkimuksissa on keskeistä pitkäaikaisen talouskasvun saavuttaminen ja sen edistäminen (The Nobel Prize, 2022). Talouskasvua tutkineeseen nobelistiin viittaaminen tukee virkamiespuheenvuoron argumentointia, jossa korostuu talouskasvun merkitys. Kyseessä on perinteistä argumentointia, jonka avulla viestiä halutaan korostaa ja saada välitettyä sanoma lukijoille. Luotettavaan lähteeseen viittaaminen kuului jo Aristoteleen ajatuksiin, jonka mukaan yksi keskeisistä suostuttelun keinoista ja lähtökohdista on vedota luotettavana pidettyyn auktoriteettiin (*ethos*) (Martin 2014, 57–58). Kyseessä on myös julkaisun ainoa kohta, jossa yksittäisen lähdeviitteen kirjoittaja ja hänen tittelinsä avataan lukijalle. Tämä osoittaa, että otteessa osoitettua tietoa on haluttu korostaa ja kirjoittajat kokevat aiheen luotettavana pidetyn perustelun tarpeelliseksi. Valinnalla nostetaan talouden ja innovaatioiden yhteys keskiöön, eikä vastaavaa perustelua ole tehty muiden kestävä kehityksen ulottuvuuksien kohdalla. Se, mitä perustellaan ja taustoitetaan, kertoo mitä kirjoittaja haluaa korostaa jonkin asian arvottamista yli muiden perustelemattomien aiheiden.

Taloudellinen kestävyys asetetaan sen hierarkkiseen asemaan seuraavilla keinoilla: taloudesta on eniten mainintoja, taloudelliset tavoitteet asetetaan julkaisun tarkoituksiksi, taloudelle annetaan innovaatiopolitiikkaa oikeuttava rooli, aineistossa käytetään kilpailukykypuheelle olennaista kieltä ja taloudellista viestiä korostetaan vetoamalla luotettavaan auktoriteettiin sekä aihetta taustoittamalla. Yllä esitellyt tulkinnat osoittavat, että taloudellinen kestävyys nostetaan aineistossa hierarkkisesti korkeimpaan asemaan. Talous toimii Burken teorian mukaisena ultimaattista järjestystä luovana teemana, jossa tämä teema itse luo hierarkioita asettaen muut aiheet arvojärjestykseen talouden ehdoin. Talous edustaa myös Perelmanin teoriassa esitettyä tapaa, jolla luodaan konkreettisia hierarkioita, joissa ilmaistaan yhden asian ylivoimainen suhde toista aihetta kohtaan.

Keräsen (2008) mukaan on analyysissä tärkeää tarkastella kontekstia, jossa teksti on kirjoitettu (Keränen 2008, 36). Vaikka virkamiespuheenvuoro on suunnattu tuleville poliittisille päättäjille, on se kirjoitettu aikana, jolloin Suomessa oli vallalla pääministeri Juha Sipilän hallitus. Hallitukselle oli keskeistä taloudellisen edun

tavoittelemisen. Huomioitavaa on myös, että virkamiespuheenvuoro on kirjoitettu työ- ja elinkeinoministeriössä, jossa taloudelliset aiheet ovat olleet perinteisesti vahvassa asemassa. Samaan aikaan innovaatiopolitiikan alaa ovat kuitenkin vallanneet uudet suunnat, jotka eivät enää korosta ainoastaan taloudellista etua vaan myös laajasti yhteiskunnallisia ongelmia ja niihin löydettäviä ratkaisuja. Koska talous toimii aineistossa vahvassa asemassa, voi tehdä tulkinnan, että talouskeskeinen yhteiskuntapuhe ja vanhat työ- ja elinkeinoministeriössä perinteisesti korostetut innovaatiopoliittiset suuntaukset ovat vaikuttaneet taustalla uusia innovaatiopoliittisia suuntauksia vahvemmin.

5.2 Sosiaalinen kestävyys

Sosiaalisen kestävyden keskiössä on ihmisarvoon kytkeytyvät ihmisoikeudet, tasa-arvo ja kulttuurillinen identiteetti. (Klarin 2018, 68.) Sosiaalinen kestävyys tulee esiin tekstissä seuraavina aiheina: puheena kansalaisten tai yleisestä hyvinvoinnista sekä sen rakentamisesta, sosiaalisista innovaatioista, työhyvinvoinnista, terveydestä, inhimillisestä pääomasta sekä puheena osaamisen, koulutuksen ja tutkimuksen lisäämisestä. Sosiaalisen kestävyden ulottuvuus esiintyy myös mainintoina sosiaalisesta kestävästä kehityksestä sekä puheena sosiaalisista uhkista.

Kuten taloudellisen kestävyden alussa tarkasteltiin, myös sosiaalisen kestävyden aiheiden välillä on havaittavissa sisäisiä hierarkioita. Sosiaalisen kestävyteen lukeutuvista aiheista aineistossa on eniten mainintoja osaamisen, koulutuksen ja tutkimuksen kehittämisestä sekä kansalaisten sekä yleisen hyvinvoinnin lisäämisestä. Vähiten arvoa saavat puolestaan yksittäiset maininnat sosiaalisista innovaatioista, terveydestä, työhyvinvoinnista sekä inhimillisestä pääomasta. (TEM 2019a.) Kuten taloudellisen kestävyden sisäisiä hierarkioita tarkasteltaessa määriteltiin, se kuinka paljon aiheista kerrotaan, suhteessa toisiin aiheisiin kertoo näiden välisistä hierarkioista (Perelman 1997, 37).

Aineistossa viitataan useaan otteeseen tietoon, osaamiseen, koulutukseen tai tutkimukseen. Kyseiset aiheet nähdään perinteisesti kuuluvan sosiaalisen kestävyden ulottuvuuden alaisuuteen. Aiheet eivät näy aineistossa itseisarvona, vaan ne nähdään keinona saavuttaa taloudellista hyvinvointia, eikä seikkojen vaikutukset yllä muiden kuin taloudellisen hyödyn perusteluun. Otteet aineistosta, kuten:

”Suomen menestys on perustunut jo vuosikymmeniä uuteen tietoon, osaamiseen ja teknologiaan. Tuottavuuden ja talouskasvun ytimessä ovat innovaatiot, jotka puolestaan

usein perustuvat tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan (TKI) kautta luotuun uuteen tietoon ja teknologiaan.” (TEM 2019a, 11)

” Investoidaan osaamiseen, tutkimukseen, tuotekehitykseen ja innovaatioihin tuottavuuden parantamiseksi.” (TEM 2019a, 52)

”Osaamistason nostamisella voidaan vaikuttaa kilpailukykyyn. Inhimillisen potentiaalin täysmääräiseksi hyödyntämiseksi on kehitettävä sekä ihmisten valmiutta oppia uutta, että yritysten valmiutta uudistua ja tukea työntekijöiden saamisen kehittämistä.” (TEM 2019a, 58–59)

”Kootaan tutkimustulosten kaupallistamista edistävät kehittämistoimet kokonaisuudeksi.” (TEM 2019a, 14)

ovat esimerkkejä osioista, joissa osaamisen kehittämistä on käytetty keinona saavuttaa taloudellista hyötyä. Perelman huomauttaa, että mikäli aihe esitetään välineenä saavuttaa toinen tavoite, se asettuu toissijaiseksi arvoksi (Perelman 1969, 433). Osaamisen kehittäminen asetetaan siis hierarkkisesti alisteiseksi taloudelle ja sitä tulisi kehittää, mikäli siitä on taloudellista hyötyä. Viimeinen ote on esimerkki argumentointitavasta, jota esiintyy pitkin aineistoa. Kyseinen tapa osoittaa, että talous teemana on niin vahva, että se itsessään on ylivoimainen suhteessa muihin. Kaupallistaminen esitetään ehtona tutkimustulosten tarpeellisuudelle, joka ei anna tutkimuksen kehittämislle arvoa itsessään. Kyseinen tapa luoda arvojärjestystä ei anna tilaa vaihtoehtoiselle tulkinnalle tai arvotukselle. Asia esitetään ytimekkäästi kuin faktana. Tämä on olennaista Burken mukaiselle tavalle luoda ultimaattiseen järjestykseen perustuvia hierarkioita (Burke 1969, 187).

Ensimmäisissä sitaateissa puhutaan osaamisesta. Sanavalinta ”osaaminen” vahvistaa viestiä talouspuheesta. Pyykkönen (2014) kertoo, kuinka jokaisella rationaalisuudella, kuten tässä tapauksessa talousrationaalisuudella on oma puhetapansa. Talouspoliittiselle puhetavalle on ominaista osaamisesta puhuminen (Pyykkönen 2014, 32–33). Termi ”osaaminen” esiintyy pitkin aineistoa ja sitä käytetään perustelemaan taloudellisia tavoitteita, kuten kolmannessa sitaatissa tavoiteltavaa kilpailukykyä. Talouspoliittisen puhetavan sanaston käyttäminen osoittaa, että puhuttaessa sosiaaliseen kestävyteen kuuluvasta aiheesta, sillä ei kuitenkaan tavoitella itsessään kyseisen ulottuvuuden tavoitteita vaan taloudellista hyötyä.

Aineisto sisältää puhetta hyvinvoinnista. Hyvinvointipuheen ympäriltä on havaittavissa hierarkioita, vaikka niitä ei esitetä yhtä suoraan kuin edellä käsitellyssä osiossa. Hyvinvoinnilla argumentointi tulee aineistossa esiin muun muassa seuraavissa yhteyksissä:

” Innovaatiopolitiikan päätavoite on kansainvälisesti menestyvien innovaatioiden uusien tuotteiden, palveluiden ja liiketoimintamallien keinoin nostaa tuottavuutta, tukea talouden ja työllisyyden kestävä kasvua sekä lisätä kansalaisten hyvinvointia.” (TEM 2019a, 9)

”Investoinnit TKI-toimintaan ovat siten sijoituksia tulevaan ja keskeinen osa hyvinvoinnin ja kansainvälisen kilpailukyvyn varmistavaa pitkäjänteistä strategiaa.” (TEM 2019a, 11)

”Innovaatiotoiminta tuottaa hyvinvointia ja ratkaisuja globaaleihin haasteisiin.” (TEM 2019a, 12)

Hyvinvoinnille ja sen luomiselle annetaan edellä käsiteltyä koulutusta, osaamista ja tutkimusta korkea-arvoisempi rooli. Yllä mainituissa otteissa hyvinvointia ei esitetä ehdoksi tai keinoksi saavuttaa jokin toinen tavoite vaan se riittää itsenäiseksi perusteeksi tai tavoitteeksi. Kansalaisten hyvinvoinnin lisääminen nostetaan ensimmäisessä sitaatissa innovaatiopolitiikan päätavoitteeksi taloudellisten tavoitteiden kanssa. Toisessa sitaatissa hyvinvointi mainitaan ennen kilpailukykyä, joka rikkoo talouden vallitsevaa asemaa. Kolmannessa sitaatissa taloutta ei ole mainittu ollenkaan. Näillä keinoilla luodaan hyvinvoinnin hierarkkisesti korkeaa asemaa. Nämä havainnot rikkovat Burken ultimaattisen järjestyksen mukaista asetelmaa, jonka mukaan talous asettaisi myös muut aihealueet hierarkkiseen järjestykseen.

Hyvinvoinnin roolia ei voi kuitenkaan nostaa aineiston johtavana teemana toimivan talousargumentin tasolle, koska hyvinvointi tavoitteena mainitaan vain satunnaisesti ja usein muiden argumenttien rinnalla. Ensimmäisessä otteessa hyvinvointi mainitaan ikään kuin lisänä, joka mainitaan vasta taloudellisten tavoitteiden jälkeen. Sana ”sekä” luo toissijaista kuvaa. James Martin (2014) kertoo, kuinka rinnakkain esitettyjen aiheiden väliin syntyy luonnostaan hierarkia (Martin 2014, 76). Keskeistä on myös huomioida, että hyvinvointia ei määritellä tai kerrota, millaista hyvinvointia toivotaan saavan aikaan. Tämä kertoo hyvinvoinnin hierarkkisesta asemasta suhteessa talouteen, jota avataan yksityiskohtaisemmin pitkin aineistoa ja erityisesti luvussa 2, joka keskittyy avaamaan talouden ja innovaatioiden yhteyksiä ja oikeutuksia.

Sosiaalisen kestävyuden ulottuvuus on useassa osiossa kätkeyty osaksi muita argumentteja tai tavoitteita. Esimerkiksi seuraavissa otteissa sosiaalinen kestävyys mainitaan osana, mutta sen rooli ei ole vallitseva:

” [Tutkimus- ja innovaationeuvoston korvaajaksi esitetyn Kasvun ja osaamisen] Neuvoston tehtävänä on laatia yli hallituskauden ulottuva strategia, jossa tutkimus ja innovaatiotoiminta ovat talouden, tuottavuuden ja hyvinvoinnin kehittämisen ytimessä.” (TEM 2019a, 15)

”Laajennetaan työelämän ohjelmaperustaista, pitkäjänteistä kehittämistä tavalla, joka edistää teknologisten ja sosiaalisten innovaatioiden sekä tuottavuuden ja työhyvinvoinnin yhtäaikaista toteutusta.” (TEM 2019a, 59)

Kyseisissä tavoitteissa halutaan edistää useaa tavoitetta, joista sosiaaliset innovaatiot ja työhyvinvointi voidaan laskea kuuluvan sosiaalisen kestävyuden tavoitteiksi.

Ensimmäisessä otteessa luetellaan asioita, joita innovaatiopolitiikkaa ohjaavalla neuvostolla tulisi saavuttaa. Tavoitteet on asetettu järjestykseen, jossa hyvinvoinnin kehittäminen on viimeisenä. Se, missä järjestyksessä peräkkäiset tavoitteet esitetään, kertoo niiden välisestä hierarkiasta (Martin 2014, 76). Kirjoittajat ovat tehneet valinnan asettaa talous ja tuottavuus hyvinvoinnin edelle. Tällä valinnalla he luovat hierarkian, joka asettaa hyvinvoinnin näiden kahden muun aiheen alapuolelle. Sosiaaliset innovaatiot sekä työhyvinvointi asetetaan toisessa sitaatissa viimeisessä lauseessa tuottavuuden sekä teknologisten innovaatioiden kanssa yhteisiksi tavoitteiksi. Nämä kaikki kuitenkin voidaan nähdä alisteisinä ensimmäisenä mainitulle ylemmän tason tavoitteelle, joka on työelämän ohjelmaperustaisen pitkäjänteisyyden kehittäminen. Se, ettei sosiaalisesta kestävydestä puhuta itsenäisesti ilman talousargumentteja kertoo, ettei sosiaalisella kestävyydelle itsellään argumentointi ole kirjoittajille keskeinen tavoite. Tämä kertoo sosiaalisen puolen taloudelle alisteisesta roolista.

Sosiaalinen kestävyys asetetaan sen hierarkkiseen asemaan taloudelle alisteiseksi seuraavilla keinoilla: sosiaalinen kestävyys asetetaan välinearvon asemaan, sosiaalisesta kestävydestä puhuttaessa käytetään kilpailukykypuheelle ominaista kieltä, sosiaalista kestävyuden aiheita ei määritellä ja se asetetaan toissijaiseen asemaan taloudellisten tavoitteiden rinnalle ja siitä ei puhuta itsenäisesti. Sosiaalisen kestävyuden maininnat esiintyvät aineistossa säännöllisesti, mutta lyhyesti muiden tavoitteiden tai argumenttien rinnalla ja lähes poikkeuksetta taloudelle alisteisena. Hyvinvointi esitetään kuitenkin muutamaan otteeseen itseisarvona välinearvon sijaan, joka nostaa sen hierarkkista asemaa. Sosiaalisesta kestävydestä ja siihen liittyvistä aiheista on määrällisesti toiseksi eniten mainintoja talouden jälkeen, kun tarkastellaan kestävä kehityksen ulottuvuuksia ja yleistä puhetta kestävästä kehityksestä. Sosiaalinen kestävyys sijoittuu taloudellisen kestävyuden jälkeen toiseksi korkeimmalle julkaisussa luotavassa hierarkkisessa järjestyksessä.

5.3 Ekologinen kestävyys

Ekologinen kestävyys tarkoittaa yksinkertaisesti ilmaistuna, että ihmisen toiminta on luonnon kantokyvyn rajoissa. Luonnon monimuotoisuus tai ekosysteemien toimivuus ei saisi vaarantua ihmisen toiminnan seurauksena. (Klarin 2018, 68; VNK 2019, 21.) Ekologisen kestävyuden ulottuvuus näkyy tekstissä seuraavina aiheina: puheena ympäristöllisistä uhista, ilmastonmuutoksesta, ympäristöstä, ilmastotavoitteista ja ekologisuudesta sekä siinä, että ympäristöllinen aspekti on liitetty johonkin toiseen aiheeseen, kuten energiaan.

Ympäristöstä ja siten ekologisesta kestävydestä puhutaan aineistossa osioissa, joissa kuvataan yhteiskunnallisia taustoja, joiden pohjalta innovaatiopolitiikkaa tulisi rakentaa sekä luvussa, jossa kerrotaan innovaatiopolitiikan ehdotetuista suunnista 2020-luvulle (TEM 2019a). Ekologista kestävyttä on aineistossa mukana vain yksittäisinä mainintoina. Ekologisen kestävyuden sisäisiä hierarkioita on haastavaa tutkia niiden vähäisen ilmenemisen vuoksi. Mikään yksittäinen osa-alue ei korostu määrällään muista, koska mitään niistä ei ole mainittu useaan otteeseen aineistossa. Ekologisen kestävyuden vähäiset maininnat kertovat itsessään sen alhaisesta hierarkkisesta asemasta (Perelman 1997, 37).

Ekologista kestävyttä asetetaan hierarkkisesti alhaiseen asemaan sanavalinnoilla, jotka asettavat sen toissijaiseksi suhteessa muihin esitettyihin tavoitteisiin.

”Tämä [yritysten kilpailukyky ja kansalaisten hyvinvointi toisiaan tukevana yhteiskunnan osina] on luonut vaurautta ja edellytykset myös sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväälle kehitykselle.” (TEM 2019a, 17)

Lainauksessa kerrotaan, kuinka nykyinen toimintaympäristö on luonut edellytyksiä myös sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväälle kehitykselle. Vaikka sitaatissa esitetään sekä taloudellisia että ekologisia tavoitteita, ei niitä esitetä tasa-arvoisiksi. Tämän voi havaita aiheiden ympärille valituista rakenteista. (Perelman 1969, 293.) Kirjoittajat luovat tässä osiossa hierarkioita erityisesti käyttämällä ”myös”-sanaa. Sosiaalinen ja ekologinen kestävyys asetetaan tällä valinnalla toissijaisiksi, jotka ikään kuin saadaan aikaan sivuvaikutuksina vaurauden luomiselle. Tällä valinnalla vaurauden luominen nousee muiden tavoitteiden yläpuolelle. Ekologisen kestävyuden alisteinen rooli on huomattavissa myös järjestyksellä, jossa ekologisen kestävyuden aihe mainitaan viimeisenä.

Vastaavaa toissijaiseksi asettamista luodaan myös seuraavassa otteessa:

”Kehitys- ja kokeiluympäristöt mahdollistavat kasvualustan skaalautuvalle liiketoiminnalle ja yrittäjyydelle. Samalla tuotetaan uusia innovatiivisia ja kustannustehokkaita ratkaisuja kaupunkilaisten ja uudistuvan kaupunkiympäristön haasteisiin sekä ympäristö- ja ilmastotavoitteiden sekä muiden yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamiseen.” (TEM 2019a, 56.)

Lainaus on otettu 2020-luvun innovaatiopolitiikkaa käsittelevästä luvusta. Kuten edellisessä esimerkissä, myös tässä taloudellinen hyöty asetetaan Perelmanin esittämällä tavalla ensisijaiseksi tarkoitukseksi, joka ekologiset ja muut yhteiskunnalliset tavoitteet täydentävät (Perelman 1969, 293). Tässä yhteydessä hierarkia luodaan järjestyksellä ja käyttämällä sanoja ”samalla” ja ”sekä”. Sanoilla luodaan asetelmaa, jonka mukaan ympäristö- ja ilmastotavoitteita ei aseteta

hierarkkisesti ensisijaiseen järjestykseen, vaan niitä voidaan luoda samalla kuin saadaan hyötyjä liiketoiminnalle ja yrittäjyydelle.

Ekologisen kestävyuden hierarkioita luodaan irrottamalla ekologiset tavoitteet innovaatiopolitiikan ensisijaisista tavoitteista:

”Innovaatiopolitiikan tavoitteet on esitetty kuvassa 1. Poliitiikan omat tavoitteet ovat t&k-toiminnan laadun parantaminen ja tulosten laaja hyödyntäminen taloudessa ja yhteiskunnassa, julkisen tutkimuksen rakenteiden ja toimintojen uudistaminen ja yhteistyön tiivistäminen yritysten kanssa, menestyvien innovaatioiden luominen sekä elinkeinorakenteen monipuolistaminen. Laajemmin katsottuna innovaatiopolitiikalla vastataan globaaleihin yhteiskunnallisiin haasteisiin sekä edistetään tuottavuuden ja talouden kestävästä kehitystä sekä kansalaisten ja ympäristön hyvinvointia.” (TEM 2019a, 18.)

Yllä oleva lainaus kertoo innovaatiopolitiikan tavoitteista. Lainauksessa kerrotaan, kuinka innovaatiopolitiikan politiikanalan tavoitteet ovat ensisijaisesti kytköksissä taloudellisiin tavoitteisiin, mutta mukaan kuuluu myös julkisen tutkimuksen rakenteiden uudistaminen, joka kuuluu sosiaaliseen ulottuvuuteen. Näiden tavoitteiden jälkeen siirrytään kertomaan laajempaa kenttää, johon innovaatiopolitiikalla voidaan vastata. Kirjoittajat luovat hierarkkista järjestystä asettamalla innovaatiopolitiikan laajemman katsaustavan toissijaiseksi. Tämän he tekevät kertomalla, että kyseisen politiikan omat tavoitteet ovat ainoastaan yllä luetellut politiikka-alan omat tavoitteet. Tällä valinnalla he irrottavat laajemmat tavoitteet innovaatiopolitiikan omista tavoitteista ja asettavat siten ympäristön kestävyuden hierarkkisesti alhaisempaan kastiin.

Huomattavaa on myös, että laajemmat tavoitteet ovat yleisluontoisia, eikä niitä ole eritelty yhtä spesifisti kuin politiikka-alan omia tavoitteita. Nämä ovat kirjoittajan retorisia valintoja, joilla luodaan kuvaa, että laajemmat tavoitteet, joihin ympäristön hyvinvoinnin edistäminen kuuluu, on hierarkkisesti alemmassa roolissa, eikä kirjoittaja näe tarvetta avata niitä tarkemmin tai antaa niille toimenpiteitä.

Innovaatiopolitiikan tulevia suuntia kertovassa luvussa on osio, jossa innovaatiopolitiikalle annetaan merkitys, jossa talous ei toimi perusteena.

”Innovaatioiden merkitys tulee nähdä laajasti kaikilla yhteiskunnan aloilla. Innovaatiotoiminnalla on suuri merkitys mm. ympäristöasioissa, kansallisessa turvallisuudessa, sosiaali- ja terveystaloudessa sekä koulutuksessa.” (TEM 2019a, 51.)

Aiemmin käsitellyissä lainauksissa talouden rooli ohjaavana ja hierarkioita luovana teemana on vahva. Talous hierarkioita asettavana teemana ei kuitenkaan näy yhtä vahvasti viimeisessä, yllä olevassa lainauksessa. Lainaus on kohdasta, jossa kerrotaan innovaatiopolitiikan kansallisesta tahtotilasta. Ote on kappaleesta, jossa on

suhteellisen tasapuolisesti kaikkia kestävän kehityksen eri ulottuvuuksia. Sanavalinnat eivät luo hierarkioita eri alojen, kuten ympäristön tai turvallisuuden välille, vaan ne esitetään saman arvoisina. Osio osoittaa, että vaikka suurin osa kohdista, joissa kerrotaan ekologisesta kestävydestä, asetetaan hierarkkisesti alhaiseen asemaa, niin ei sama asetelma koske koko aineistoa. Keskeistä tälle havainnolle on, että kyseinen lainaus on luvusta, jossa luodaan uusia suuntia innovaatiopolitiikalle. Tämä kertoo ekologisen kestävyuden hierarkkisen roolin mahdollisesta noususta. On kuitenkin huomioitava, että kyseessä on yksi kappale, joka on ympäröity taloutta korostavilla luvuilla. Yksittäinen kappale, jossa talous ei ole vallitseva argumentti ei kuitenkaan riitä nostamaan aihetta hierarkkisesti juuri korkeampaan asemaan, mutta sen sijoittuminen tulevaisuuskeskeiseen lukuun on merkittävä valinta ja luo kuvaa mahdollisista innovaatiopolitiikan suunnanmuutoksista.

Ekologinen kestävyys asetetaan sen hierarkkiseen asemaan seuraavilla keinoilla: asettamalla se toissijaiseksi taloudellisille tavoitteille, ekologinen kestävyys irrotetaan innovaatiopolitiikan ensisijaisista tavoitteista, ekologista kestävyyttä ei ole sosiaalisen kestävyuden tavoin määritelty, eikä sitä taustoiteta, kuten taloudellista kestävyyttä ja ekologisesta kestävydestä ei puhuta itsenäisesti tarpeeksi, jotta sen hierarkkinen asema nousisi korkealle. Kyseisen kestävyysulottuvuuden asema luodaan retorisesti asettamalla se hierarkkisesti kaikista kestävyuden ulottuvuuksista viimeiseksi. Puhetta ekologisesta kestävydestä on huomattavasti vähiten, kun otetaan huomioon kestävän kehityksen ulottuvuudet sekä yleinen puhe kestävästä kehityksestä. Aineistossa talous asettaa ehdot, joiden sivutuotteena myös ekologista hyötyä on mahdollista saavuttaa, mutta kirjoittajat luovat argumentaatiollaan kuvan, jonka mukaan ekologisen kestävyuden arvostus jää hierarkkisesti erittäin alhaiselle tasolle.

5.4 Yleinen puhe kestävästä kehityksestä

Aineisto pitää sisällään yleistä puhetta kestävästä kehityksestä, joka ei varsinaisesti kuulu mihinkään kestävän kehityksen ulottuvuuden alaisuuteen. Yleinen puhe kestävästä kehityksestä on keskittynyt aineistossa osioihin, joissa kerrotaan yhteiskunnallisiin haasteisiin vastaamisesta sekä 2020-luvulle suunnitelluista uusista suunnista, joissa ihmiskunnan kohtaamat suuret haasteet on liitetty muita lukuja vahvemmin mukaan argumentaatioon. Aihetta on sivuttu yksittäisillä lauseilla tai maininnoilla pitkin aineistoa. Yleinen puhe kestävästä kehityksestä ilmenee seuraavanlaisena: mainintana kestävästä kehityksestä tai YK:n kestävän kehityksen toimintaohjelma Agenda2030:sta, kansainvälisestä yhteistyöstä, kumppanuuksista tai

verkostoista, yhteiskunnallisista tai globaaleista haasteista, kestävyiden eri ulottuvuuksien yhteensovittamisesta sekä kestävyys-sanankäytönä.

Kestävän kehityksen puheen sisäisten hierarkioiden voi nähdä asettuvan seuraavaan järjestykseen sen perusteella, mistä puhutaan määrällisesti eniten. Kestävyys-sanankäyttöä, puhetta yhteistyöstä, kestävästä kehityksestä, yhteiskunnallisista haasteista ja Agenda2030:sta on aineistossa useaan otteeseen. Vähemmän mainintoja on kestävyiden eri ulottuvuuksien yhteensovittamisesta, mutta näitäkin on useammassa otteessa, joka kertoo siitä, että yleisen kestävä kehityksen puheen aiheiden välillä ei ole tällä katsontatavalla havaittavissa merkittäviä hierarkisia asetelmia.

Kestävä kehitys asetetaan innovaatiopoliittiseksi keinoksi saavuttaa taloudellista etua ja kestävä kehityksen haasteet muutetaan liiketoimintamahdollisuuksiksi. Tämä näkyy aineiston seuraavissa otteissa:

” Kehityshaasteisiin vastaaminen tarkoittaa käytännössä sitä, että niiden ratkaisuun kohdennetaan voimavaroja tavalla tai toisella. Esimerkiksi maailman energijärjestelmä tarvitsee uusia tarjontapuolen investointeja noin 2000 miljardia dollaria joka vuosi, ja näistä investoinneista 70 prosenttia tapahtuu joko suoraan valtio-ohjattujen toimijoiden toimesta tai ne reagoivat sääntelyn kokonaan tai osittain takaamaan tuloon (IEA 2018). Suuntaamalla investointeja puhtaaseen teknologiaan, voidaan politiikalla luoda puhtaan teknologian markkinat. Tällöin kehityshaaste muuttuu liiketoiminnalliseksi mahdollisuudeksi.” (TEM 2019a, 19)

”Kilpailukykyhaasteen lisäksi maailmanlaajuisien yhteiskunnallisten haasteiden kääntäminen liiketoimintamahdollisuuksiksi edellyttää strategisia valintoja ja ratkaisulähtöistä politiikkaa, jossa parhaat kyvykkyydet ja voimavarat suunnataan Suomen talouskasvun kannalta lupaavimpien kasvualojen vahvistamiseen.” (TEM 2019a, 36)

Ensimmäisen lainauksen kahdella viimeisellä lauseella luodaan kuva, joka summaa, että kappaleen tarkoituksena on liiketoiminnallisten mahdollisuuksien sekä uusien markkinoiden luominen. Kestävän kehityksen haasteisiin ei tartuta globaalien haasteiden itseisarvon vuoksi. Tämä antaa kuvan, että kestävä kehitys on otettu mukaan tekstiin, jotta sillä voitaisiin perustella uusia liiketoimintamahdollisuuksia ja saada siten lukija kiinnostumaan aiheesta. Myös tässä osiossa talous esitetään yleisesti hyväksyttynä faktana (Perelman 1969, 84). Tämä luo oletettavaa, että lukijan huomion saisi paremmin kiinnittymään aiheeseen, mikäli sille annetaan taloudelliset perusteet. Kirjoittajat eivät ole kokeneet, että pelkkä kestävyysargumentaatio riittää, vaan pääargumentaation tulee pohjautua talouteen.

Toinen sitaatti jatkaa saman argumentointitavan luomista. Siinä maailmanlaajuisille yhteiskunnallisille haasteille ei anneta muuta tarkoitusta kuin niiden muuttaminen liiketoimintamahdollisuuksiksi. Lisäksi sitaatissa esitetään keinoja, kuinka tämä haasteiden muuttaminen Suomen taloutta vahvistaviksi

liiketoimintamahdollisuuksiksi tapahtuu. Vastaavia keinoja ei ole esitetty muiden aiheiden ympärille. Kyseisten haasteiden maininta osana tekstiä ei siis itsessään anna niille hierarkkista tai muutakaan itseisarvoa, mikä asettaa kestävän kehityksen mukaiset maailmanlaajuiset yhteiskunnalliset haasteet hierarkkisesti alhaiseen asemaan.

Otteissa kestävään kehitykseen kytkeytyvät kehityshaasteet asetetaan välinearvoisiksi (Perelman 1969, 293). Ensimmäisessä otteessa käsiteltävän energiamurroksen tarkoituksiksi asetetaan sen avulla saavutettava taloudellinen hyöty. Kirjoittaja tekee valinnan puhua energijärjestelmän uudistamisesta taloudellisesta kulmasta eikä kuvaile, kuinka innovaatiopolitiikalla voitaisiin vastata energijärjestelmän kehittämiseen sen muiden hyötyjen takia. Tällä argumentointitavalla tehdään valinta, jonka mukaan energiaan kohdistuvaa innovaatiopolitiikkaa perustellaan nimenomaan taloudellisen hyödyn näkökulmasta ja asetetaan talouden kestävyys siten hierarkkisesti kehityshaasteiden muiden osa-alueiden yläpuolelle.

Erityisesti Euroopan unionia koskevassa luvussa kerrotaan kansainvälisestä yhteistyöstä, jolla voitaisiin saada aikaan aineistossa esitettyjä tavoitteita. Globaali yhteistyö ja kumppanuus ovat keskeisiä osia kestävää kehitystä, ja ne toimivat usein kestävää kehitystä laajasti läpileikkaavana teemana. Esimerkiksi Agenda2030 korostaa globaalia yhteistyötä erityisesti tavoitteessa 17 ja ajatus siitä, ettei mitään tahoa saisi jättää taakse kestävästä kehityksestä myöskään globaalissa mittakaavassa on määritelty jo kyseisen toimintaohjelman esipuheessa (YK 2015, 1, 26–28). Virkamiespuheenvuorossa yhteistyötä ei kuitenkaan tehdä yhteisten tavoitteiden vuoksi vaan kansainvälisesti tehtävä yhteistyö on valittava tarkoin tavalla, jolloin Suomi voi hyötyä siitä taloudellisessa muodossa.

”Globaalissa yhteistyössä on Suomen oltava aktiivinen ja toimittava parhaiden kumppanien kanssa. Suomen on oltava tunnettu vaikuttaja EU:ssa ja sen tki-politiikan aloitteissa, kuten eurooppalaisen huippututkimuksen edistämisessä. Näin voimme itse paremmin hyödyntää EU:n tarjoamia mahdollisuuksia vahvistaa osaamisperustaista taloutta.” (TEM 2019a, 47)

”Kansainvälisen vuorovaikutuksen tavoite on tukea Suomen omaa kasvua ja kilpailukykyä, vahvistaa yhteistyötä keskeisimpien kumppanimaiden ja -alueiden kanssa, edistää vaikutusmahdollisuuksiamme osana laajempia yhteisöjä (EU, OECD, YK, Itämeren piiri, Arktinen neuvosto) ja parantaa kykyämme kantaa vastuuta yhteiskunnallisten, rajat ylittävien ongelmien ratkaisemisessa. Yhteistyössä on priorisoitava niitä maantieteellisiä alueita, joissa on korkeatasoista erityisosaamista ja kehityspotentiaalia erityisesti Suomen kannalta tärkeillä aloilla. Yhteistyön tiivistäminen erityisesti globaalien johtavien kumppanien kanssa edellyttää omaa huipputasoa osaamista. Samalla ulkomailla tuotetun tiedon ja teknologian intensiivinen hyödyntäminen ja tätä tukevien kannustimien luominen on tärkeää avotaloudessa, jossa puhtaasti kansallisia toimintaympäristöjä ei enää ole ja jossa koottu näkemys tarvittavista toimista on yhteinen etu.” (TEM 2019a, 47)

Puhuttaessa globaalista yhteistyössä aineisto ei korosteta sitä kestäväen kehityksen näkökulmasta, vaikka aihe kuuluu kestäväen kehityksen alaisuuteen. Kansainvälisestä yhteistyöstä kerrotaan Suomen talouden näkökulmasta, eikä sitä arvoteta aiheen itsensä takia, mikä tekisi siitä osaltaan kestäväen kehitystä tukevaa globaalia yhteistyötä. Aineistossa esiintyvälle kilpailukykypuheelle onkin ominaista, että ratkaisuja punnitaan sen valossa, millaisia vaikutuksia aiheilla on Suomen asemaan kansainvälisillä markkinoilla (Pyykkönen 2014, 35). Toinen sitaatti alkaa lauseella, jossa kansainväliselle vuorovaikutukselle annetaan tavoitteita. Osiossa ei kuitenkaan avata tavoitteita tarkemmin. Tavoitteet sisältävät taloudellista puhetta, jota on avattu aineistossa aiemmin. Tämän lauseen jälkeen kerrotaan, että kansainvälisen yhteistyön priorisoinnissa tulee edetä Suomen etu edellä. Myös tämä perustelu avaa syitä kansainvälisten tavoitteiden asettamiselle. Otteen loppupuolella keskeiseksi tavoitteeksi määritellään kansainvälisen yhteistyön hyödyntäminen. Hyödyntämistä ei määritellä tässä yhteydessä, mutta aineistossa aiemmin annetut määritelmät julkaisun taloudellisista tarkoituksista ja niiden määrittäminen aineiston oikeuttaviksi teemoiksi sekä talous kaiken argumentaation ja arvojärjestysten asettajana luovat kuvaa, että hyödyntämisellä tarkoitetaan todennäköisesti taloudellista hyödyntämistä. Osuudet, joissa puhutaan kansainvälisestä yhteistyöstä tavalla, jossa sillä tavoitellaan vain kansallista taloudellista etua osoittaa, kuinka kestäväen kehityksen tavoitteet ovat usein haastava yhdistää. Kestävässä kehityksessä talouskasvu nähdään kestäväen kehityksen mahdollistajana, muttei sitä tule tavoitella toisten kestäväen kehityksen ulottuvuuksien tai tavoitteiden kustannuksella (YK 2015). Tämä osuus osoittaa hierarkkisen arvostuksen lisäksi, kuinka kestäväen kehityksen tavoitteiden yhtäaikainen saavuttaminen on usein haastavaa ja jopa ristiriidassa keskenään. Tällöin tehdään valinta, jossa toista tavoitetta korostetaan toisen kustannuksella, joka asettaa nämä hierarkkiseen järjestykseen.

Otteessa on käytetty huippuretoriikkaa, joka itsessään luo hierarkioita. Huipuista puhuminen on ominaista innovaatioita korostavalle talouspuheelle, jota otteessa esiintyy (Filander ym. 2019, 18). Huippupuhetta otteessa on esimerkiksi parhaiden kumppanien valitseminen, korkeatasoisen erityisosaamisen ja kehityspotentialin korostaminen sekä kertominen omasta huipputasoisen osaamisesta. Tämä argumentointitapa luo hierarkioita puhuttavien aiheiden sisälle. Huippupuheessa on kyse nykyisestä ajan hengestä ja poliittisista tavoitteista, jonka tarkoituksena on mahdollisimman tehokas tuotannon palveleminen. Retoriikassa tämä näyttäytyy yllä olevien esimerkkien kaltaisena huippujen korostamisena, joka jättää esimerkiksi sosiaaliset tavoitteet toissijaisiksi. (Filander ym. 2019, 18.) Otteessa kumppanimaat asetetaan hierarkkiseen järjestykseen sen mukaan, mistä Suomi voisi hyötyä taloudellisesti parhaiten ja, missä on Suomelle hyödyllisintä erityisosaamista. Alojen

kehityspotentiaalin esiin nostaminen asettaa alat hierarkkiseen järjestykseen samalla perusteella.

Ekologista kestävyyttä käsittelevässä kappaleessa käsitelty osio pätee myös tapoihin, jolla hierarkioita luodaan yleisen kestävän kehityksen puheen yhteyteen, sillä ote sisältää myös maininnan kestävän kehityksen puheesta ekologisen kestävyuden yhteydessä:

”...Laajemmin katsottuna innovaatiopolitiikalla vastataan globaaleihin yhteiskunnallisiin haasteisiin sekä edistetään tuottavuuden ja talouden kestävä kehitystä sekä kansalaisten ja ympäristön hyvinvointia.” (TEM 2019a, 18)

Tässä jo käsitellyssä oteessa globaaleihin yhteiskunnallisiin haasteisiin vastaaminen ja maininta kestävästä kehityksestä irrotetaan ekologisten tavoitteiden tavoin innovaatiopolitiikan ensisijaisista tavoitteista. Tällä luodaan hierarkioita myös kestävän kehityksen puheen osalta tavalla, joka käsiteltiin edellisessä osiossa.

Yleinen puhe kestävästä kehityksestä asetetaan sen hierarkkiseen asemaan seuraavilla keinoilla: kestävä kehitys asetetaan keinoksi saavuttaa taloudellista etua, kestävän kehityksen haasteet muutetaan liiketoimintamahdollisuuksiksi, kestävän kehityksen mukainen kansainvälinen yhteistyö sivutetaan tilanteissa, joissa se on ristiriidassa taloudellisen edun kanssa ja kestävä kehitys irrotetaan innovaatiopolitiikan ensisijaisista tavoitteista. Kestävän kehityksen mainintoja on läpi aineiston, mutta niitä ei yhtä poikkeusta lukuun ottamatta esitetä itsenäisinä vaan taloudellisten tavoitteiden rinnalla tai niille alisteisina. Vaikka puhetta kestävästä kehityksestä on pitkin aineistoa, sitä ei myöskään ole määrällisesti yhtä paljon kuin puhetta taloudellisesta kestävyydestä tai sosiaalisesta kestävyydestä, mikä asettaa sen hierarkkisesti näiden alapuolelle, mutta ekologisen kestävyuden yläpuolelle.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

6.1 Johtopäätöksiä analyysista

Analysoitava virkamiespuheenvuoro sisältää paljon suostuttelevaa tekstiä, jossa kestävän kehityksen hierarkkista järjestystä ja sen roolia luodaan monin retorisin keinoin. Ensimmäinen tutkimuskysymys keskittyi selvittämään kestävän kehityksen roolia työ- ja elinkeinoministeriön innovaatiopolitiikassa. Kestävän kehityksen aiheita mainitaan virkamiespuheenvuorossa useissa eri kohdissa, joka voi antaa lukijalle ensisilmäyksellä kuvan, että kestävä kehitys saisi työ- ja elinkeinoministeriön innovaatiopolitiikassa suhteellisen korkean roolin. Aineiston analyysi kuitenkin osoitti, ettei kestävä kehitys ja sen ympärille rakentunut argumentaatio kokonaisuutena ollut merkittävässä roolissa. Julkaisu ei esitä poliittisille päättäjille toimia, joilla kestävä kehitystä voitaisiin edistää, vaan keskittyy vahvasti taloudellisen edun tavoitteluun. Kuten tutkimuksen alussa esitelty YK:n määritelmä kestävästä kehityksestä osoitti, tulee kestävyysulottuvuuksien tukea ja vahvistaa toinen toisiaan, jotta kyse olisi kestävästä kehityksestä (YK 2002, 8). Työ- ja elinkeinoministeriön virkamiespuheenvuoron mukainen innovaatiopolitiikka ei siten edistä varsinaisesti kestävä kehitystä, sillä ulottuvuuksien yhtäaikainen ja toisia tukeva toteutuminen jää uupumaan. Kestävä kehitys jäi yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta taloudelliselle edulle alisteiseksi, jolloin sen rooli oli muiden kuin taloudellisen ulottuvuuden osalta suhteellisen pieni. Taloudellisen kestävyuden korostaminen ei yksinään riitä nostamaan kestävän kehityksen roolia korkealle tasolle. Esimerkiksi globaalia kumppanuutta tarkasteleva osa toimii esimerkkinä tavasta, jossa taloudellisen edun hakeminen menee toisen kestävän kehityksen tavoitteen edelle, tukien kestävän kehityksen sijaan taloudellista hyötyä.

Toisen tutkimuskysymyksen tarkoituksena oli selvittää kestävän kehityksen ja sen ulottuvuuksien retorinen arvottaminen työ- ja elinkeinoministeriön innovaatiopolitiikassa. Analyysissa osoitettiin, että talous ja taloudellinen kestävyys ovat aineistossa Burken teorian mukainen ohjaava teema, joka itsessään luo hierarkioita muiden kestävän kehityksen ulottuvuuksien sekä yleisen kestävän kehityksen puheen välille. Kyseistä hierarkiaa luodaan vahvasti pitkin aineistoa monin analyysissa esitetyin retorisin keinoin ja tämä asetelma rikotaan ainoastaan harvoin, eikä se silloinkaan käänny päinvastaiseksi, vaan esimerkiksi hyvinvointi voidaan nostaa taloudellisen kestävyuden rinnalle. Hierarkkisesti talouden jälkeen seuraavaksi ulottuvuudeksi nousi sosiaalinen kestävyys, joka oli kuitenkin vahvasti taloudelle alisteinen. Yksittäisissä osioissa hyvinvoinnilla argumentointi riitti kuitenkin perustelemaan ehdotettuja toimia yksinään, ilman taloudellista perustetta. Tämä osoitti sosiaalisen kestävyuden suhteellisen korkean hierarkkisen aseman, vaikka kuromista taloudellisen kestävyuden tasolle onkin runsaasti. Kolmanneksi hierarkkisessa järjestyksessä sijoittui yleinen puhe kestävästä kehityksestä. Yleisen kestävän kehityksen puheen hierarkkista asemaa nostettiin sen monilla yksittäisillä maininnoilla, mutta aiheen ympärille rakentuva sitä oikeuttava puhe jäi puuttumaan. Keskeistä yleisen kestävän kehityksen puheen luomisessa oli sen sijoittuminen tulevaisuuskeskeisiin osiin, mikä antaa ymmärtää, että aihe saattaa nousta keskeisemmäksi tulevissa työ- ja elinkeinoministeriön innovaatiopolitiikan julkaisuissa. Ekologisesta kestävyydestä puhutaan aineistossa määrällisesti vähiten, eikä aihe saa ympärilleen perusteluita. Ekologinen kestävyys sijoittuikin analyysissa hierarkkisesti tarkasteltavien aiheiden osalta alhaisimpaan asemaan. Yleisen kestävän kehityksen puheen tavoin, ekologisen kestävyuden puhe oli tulevaisuuskeskeistä. Ekologisen kestävyuden vähäinen osuus kertoi kuitenkin, etteivät kirjoittajat nähneet aihetta yksinään tarpeeksi merkittäväksi, eikä aineisto siten kannusta ekologista kestävyttä korostavaan innovaatiopolitiittiseen toimintaan.

Analyysin tulokset osoittavat, ettei suomalaisen innovaatiopolitiikan alaa ole vallanneet globaalisti nousussa olevat ratkaisukeskeiset ja transformatiiviset lähestymistavat, joiden mukaan innovaatiopolitiikan avulla olisi tarkoitus etsiä ratkaisuja laajasti erilaisiin yhteiskunnallisiin ja globaaleihin ongelmiin (Edler ja Fagerberg 2017, 5; Lemola 2020, 298). Puhetta kestävästä kehityksestä sekä sen ekologisesta ja sosiaalisesta ulottuvuudesta lisätään mukaan pitkin aineistoa, mutta aiheiden perustelut ja toimenpiteet jäävät vajavaisiksi ja taloudelliselle kestävyydelle alisteisiksi. Täten voi todeta, että Mazzucato ja muut hänen ratkaisukeskeistä innovaatiopolitiikkateoriaansa seuranneet tutkimukset eivät vastaa suomalaisen innovaatiopolitiikan lähtökohtia (Mazzucato 2017, 3.) Tämän sijaan virkamiespuheenvuoron argumentaatio keskittyy vahvasti ylläpitämään

innovaatiopolitiikkaa nimenomaan taloudellisen kasvun mahdollistajana, jota innovaatioiden pioneeri Joseph Schumpeter innovaatioteoriassaan korosti (Schumpeter 1942, 82–84). Talous oli keskeistä myös aiemmassa suomalaisen innovaatiopolitiikan retoriikkaa tutkineessa tutkimuksessa, missä se asetettiin innovaatiopolitiikan toiseksi motiiviksi yhdessä poikkihallinnollisuuden kanssa (Tarkiainen 2007, 24). Vaikka Tarkiainen keskittyi tarkastelemaan innovaatiopolitiikkaa eri näkökulmasta kuin tämä tutkielma, yhdistää niitä silti tulos suomalaisen innovaatiopolitiikan taloudellisesta oikeutuksesta. Tämä tutkielma vahvistaa näkemystä ja osoittaa, että virkamiestasolla luotavassa innovaatiopolitiikassa kenttää valtaa yhä vahva käsitys innovaatiopolitiikasta taloutta vahvistavana työkaluna.

Analyysi osoittaa, että virkamiehet ovat tehneet valinnan suostutella tulevaa hallitusta noudattamaan heidän näkemystään innovaatiopolitiikasta taloudellisten argumenttien avulla. Retorisen analyysin päätteeksi on tärkeää tarkastella millaiset vaikuttamis- ja onnistumismahdollisuudet analysoitavalla tekstillä ja siinä luodulla suostuttelulla todellisuudessa ovat (Keränen 2008, 36). Vaikuttamismahdollisuuksien onnistumisen kannalta on keskeistä, että sanoma on kirjoitettu siten, että lukija voi samaistua viestin argumentaatioon. Kun lukijat samaistuvat kirjoittajan viestiin eli löytävät siitä heitä yhdistäviä tekijöitä, on suostuttelun onnistumisella paremmat mahdollisuudet kuin tilanteessa, jossa samaistumista ei tapahdu. (Burke 1969, 21.) Valinta talouden vallitsevasta roolista antaa kuvan, ettei sosiaalinen ja ekologinen kestävyys tai kestävä kehitys ylipäättään ole innovaatiopolitiikassa keskeistä, vaan tärkeintä olisi saada aikaan talouskasvua julkaisun esittämällä tavalla. Virkamiespuheenvuoron on ollut tarkoitus vaikuttaa vuoden 2019 eduskuntavaalien jälkeen nimitetyn hallituksen politiikkaan. Tuolloin muodostettu pääministeri Antti Rinteen hallitus ja myöhemmin samana vuonna muodostettu pääministeri Sanna Marinin hallitus koostuu puolueista, joissa sosiaaliset arvot (esimerkiksi sosiaalidemokraatit ja vasemmistoliitto) ja ekologiset arvot (esimerkiksi vihreät) asetetaan usein taloudellisia arvoja korkeampaan asemaan. Virkamiespuheenvuoroa kirjoittaessa tulevat hallituspuolueet eivät olleet vielä tiedossa, mutta ottaen huomioon vuonna 2019 muodostetun hallituksen puolueiden arvopohjat, ei virkamiespuheenvuoron vahva talousargumentaatio sosiaalisten, ekologisen ja kestävä kehityksen arvojen kustannuksella ole todennäköisimmin ollut samaistumisen näkökulmasta tarkasteltuna toimivin suostuttelun keino.

Tutkimusta, sen analyysia ja johtopäätöksiä tarkastellessa tulee huomioida, että tutkimuksessa analysoitavana on ollut yksittäinen innovaatiopolitiikan dokumentti, jonka avulla voi tutkia kestävä kehityksen roolia työ- ja elinkeinoministeriön

innovaatiopolitiikassa vain suhteellisen kapeasti. Vaikka kyseessä on keskeinen innovaatiopolitiikan julkaisu, tulisi tutkimuksen tuloksiin lisää luotettavuutta ja syvyyttä, mikäli sen aineistona olisi käytetty laajemmin esimerkiksi myös muita työ- ja elinkeinoministeriön innovaatiopoliittisia julkaisuja. Tutkielmassa saadut tulokset eivät siten kuvaa laajasti innovaatiopolitiikan kenttää. Tutkimuksen metodi tuki tutkimuskysymyksen asetelmaa, sillä sen avulla pystyi havaitsemaan kestävän kehityksen roolia ja arvojärjestyksiä sekä tapoja, joilla näitä luotiin. Aiheelle sopivan tutkimusmetodin valinta lisää ilmiötä kuvaavien tulosten luotettavuutta. Hierarkioita ja retorista arvottamista tutkimalla tämä tutkimus on pyrkinyt ymmärtämään kestävän kehityksen kokonaisvaltaista roolia työ- ja elinkeinoministeriön innovaatiopolitiikassa tavalla, jolla sitä ei ole aikaisemmin tutkittu ja antamaan siten lisää tietoa innovaatiopolitiikan todellisista painotuksista.

Tutkimuksen aineisto on julkaistu vuonna 2019, jonka jälkeen puhe kestävästä kehityksestä on noussut yhä keskeisemmäksi osaksi julkista keskustelua. Jatkotutkimusaiheeksi esitänkin, että vastaava analyysi olisi mielekästä tehdä jostain uudemmasta tai tulevasta työ- ja elinkeinoministeriön innovaatiopolitiikan julkaisusta. Tällöin voisi nähdä onko kestävä kehitys tai sen jokin ulottuvuus noussut hierarkkisessa järjestyksessä korkeammalle tai onko, kestävä kehitys tai mikään sen ulottuvuus itsessään horjuttanut talouden roolia argumentaatiota ja sanomaa ohjaavana teemana. Tämä myös selvittäisi, onko tämän tutkimuksen huomio, jonka mukaan kestävä kehitys tulisi korostumaan tulevassa työ- ja elinkeinoministeriön innovaatiopolitiikassa, osoittautunut oikeaksi. Virkamiespuheenvuoro on julkaistu aikana, jonka jälkeen on muodostettu pääministeri Antti Rinteen kestävälle kehitykselle pohjautuva hallitusohjelma, joka sittemmin on muutettu pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmaksi. Se, vastaako virkamiespuheenvuoron suositukset sen jälkeen luotua hallitusohjelmaa tai hallituksen harjoittamaa politiikkaa kertoo virkamiespuheenvuoron ja työ- ja elinkeinoministeriössä harjoitettavan asiantuntijavallan vaikuttavuudesta. Se, kuinka paljon hallitusohjelman innovaatiopoliittinen puhe vastaa tutkitun virkamiespuheenvuoron antamia ehdotuksia voisi toimia jatkotutkimusaiheena, joka kertoisi työ- ja elinkeinoministeriön virkamiespuheenvuoron poliittisesta vaikutusvallasta suhteessa demokraattisesti valittuun poliittiseen päätäntävaltaan.

6.2 Pohdintaa työ- ja elinkeinoministeriön innovaatiopolitiikasta

Työ- ja elinkeinoministeriön virkamiespuheenvuoro on ote tavasta, jolla virkamiehet harjoittavat asiantuntijavaltaa Suomessa innovaatiopolitiikan osalta. Tutkimuksen

analyysin tulosten mukaan työ- ja elinkeinoministeriön virkamiehet korostavat innovaatiopolitiikan suosituksissaan taloudellista etua. Puheenvuoro on kirjoitettu aikana, jolloin valtioneuvoston johdossa oli taloudellisia tavoitteita korostanut keskusta-oikeistolainen pääministeri Juha Sipilän hallitus. Vallinneet olot valtioneuvostossa ovat osaltaan voineet olla vaikuttamassa talouskeskeisen innovaatiopolitiikan virkamiespuheenvuoron julkaisemiseen. Tämä voi selittää, miksei asiantuntijatyötä tekevät virkamiehet ole juurikaan huomioineet innovaatiopolitiikan tutkimuksen saralla vallinneita uusia näkökulmia. Puhtaasti asiantuntijavallan näkökulmasta katsottuna, tulisi ministeriöiden asiantuntijatehtävissä työskentelevien virkamiesten ensisijaisesti toimia tieteellisen tiedon muuttajina poliittisiksi suosituksiksi (Reunanen 1996, 2). Todellisuudessa poliittiset olosuhteet eivät ole irrallisia virkamiesten asiantuntijatyöstä (Temmes 2014, 57). Ministeriöiden virkamiesten rooli onkin tasapainottelua ympäristössä, jossa keskeistä on niin asiantuntijuus kuin myös demokraattisesti valittu poliittinen valta. Virkamiestyön vaikuttavuus muodostuukin näiden kahden vallan lajin rajapinnalle. Vaikka virkamiehet tekevät asiantuntijatyötä, ovat he samanaikaisesti myös toteuttamassa politiikkaa, jota puolestaan ohjaa esimerkiksi vallassa olevan hallituksen asettamat poliittiset linjaukset. Virkamiehet asiantuntijavaltaa harjoittavina tahoina eivät ole tutkimuksen aineistossa muuttaneet kestäväää kehitystä korostavaa tieteellistä innovaatiopolitiikan tietoa suoraan poliittisiksi suosituksiksi, vaan korostavat vallitsevista tieteellisistä suunnanmuutoksista huolimatta vanhempia innovaatiopolitiikan tutkimuksen näkemyksiä.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan kuuluvat talouteen perinteisesti kytkeytyvät aihealueet. Sosiaalista, ekologista ja kestävään kehityksen painotusta ovat puolestaan korostaneet muut ministeriöt, kuten sosiaali- ja terveysministeriö, ympäristöministeriö sekä valtioneuvoston kanslia, jonka alaisuuteen kuuluu esimerkiksi kestävään kehityksen poikkihallinnollinen koordinointi. Nykyisin kestävään kehityksen edistäminen on kuitenkin vakiinnuttanut asemansa laajemmin ministeriöiden toiminnassa (VTV 2019, 30–35). Aiempi kestävään kehityksen tutkimus on osoittanut, ettei kestäväää kehitystä voi saavuttaa ilman sitä tukevia innovaatioita (Silvestre ja Tírca 2019, 326). Nämä huomiot mielessä pitäen on ristiriitaista, että ministeriötasolla luotava innovaatiopolitiikka, jonka roolia kestävään kehityksen edistäjänä on tieteellisesti korostettu, ei tunnista tarvetta kestävien innovaatioiden ja niiden aikaansaamien ratkaisujen edistämiseksi. Yhteiskunnallinen muutos kohti kestäväää kehitystä korostavia toimintatapoja antaisi ymmärtää, että myös työ- ja elinkeinoministeriö lisäisi painotukseensa taloudellisen kestävyuden lisäksi myös muita kestävään kehityksen ulottuvuuksia entistä laajemmin. Tätä ei kuitenkaan ole vahvasti havaittavissa tutkitussa virkamiespuheenvuorossa.

Työ- ja elinkeinoministeriön innovaatiopolitiikkaa kestävä kehityksen näkökulmasta oli aiemmin tutkittu vain Pulkan vuonna 2012 julkaistussa pro gradu -tutkielmassa. Vaikka Pulkka tutki innovaatiopolitiikkaa yhteensovittamisen näkökulmasta, myös hänen tutkimuksensa tulokset osoittivat, että talous oli huomioitu muita kestävä kehityksen ulottuvuuksia paremmin. (Pulkka 2012, 96.) Merkittävää muutosta talouden vahvasta asemasta ei siten ole havaittavissa viimeisen vuosikymmenen ajalta. Pulkka esitti tuloksissaan havaintoja, joiden mukaan erityisesti hänen tutkimansa ekologinen kestävyys olisi vakiinnuttamassa roolia taloudellisen kestävyuden rinnalla (Pulkka 2012, 100). Tämä tutkimus kuitenkin osoittaa, että kestävä kehityksen ulottuvuuksista juuri ekologisen kestävyuden asema työ- ja elinkeinoministeriön innovaatiopolitiikassa on kestävyysulottuvuuksista alhaisin. Ekologisen kestävyuden nousua innovaatiopolitiikan saralla ei ole ainakaan vielä ollut havaittavissa. Tämä tutkielma osoittaaakin, että globaalista innovaatiopolitiikan teoreettisesta murroksesta ja kestävyystekijöiden nousua ennustavista tekijöistä huolimatta, on kestävä kehitys ja sen ekologinen aspekti yhä heikossa asemassa työ- ja elinkeinoministeriön harjoittamassa talouskeskeisessä innovaatiopolitiikassa.

Kestävä kehityksen ja ekologisen kestävyuden puhe on työ- ja elinkeinoministeriön virkamiespuheenvuorossa hyvin tulevaisuuskeskeistä. Tätä huomiota tulkitessa tulee pitää mielessä, että innovaatiopolitiikka on politiikkaa policyn muodossa, jossa päämäärähakuisuus ja suunnan näyttäminen tulevaisuuteen ovat keskeistä (Palonen 2003, 175). Vaikka kestävä kehityksen roolia nostetaankin juuri tulevaisuuskeskeisissä osioissa, selkeät suuntaviivat tavoitteen saavuttamiseksi jäävät puuttumaan. Vastuu kestävästä kehityksestä ikään kuin vyörytetään toisten tehtäväksi tulevaisuudessa, eikä julkaisu keskity kertomaan esimerkiksi yksityiskohtaisia toimia kestävään kehitykseen liittyvien tavoitteiden saavuttamiseksi. Vahvistaakseen roolia politiikkana policyn muodossa, tulisi kestävä kehitystä korostavien osioiden saada rinnalleen tarkempia tavoitteita ja koordinaatiota (Palonen 2003, 175). Ilman selkeitä suuntaviivoja, ei tule käsitystä, että kestävä kehitystä edistävää innovaatiopolitiikkaa (policya) todella tehtäisiin.

Kun otetaan huomioon talouskeskeinen yhteiskunnallinen tilanne, jossa virkamiespuheenvuoro on kirjoitettu, sekä innovaatiopoliittista keskustelua ja teoriaa vuosikymmenet vallannut Schumpeteriläinen lähestymistapa, ei analyysin tulos taloudellisen kestävyuden vallitsevasta roolista ollut yllättävä. Merkittäviä löytöjä olivat kuitenkin kohdat, joissa tätä asetelmaa rikottiin tai kestävä kehityksen muita kuin taloudellisia ulottuvuuksia otettiin mukaan osoittamaan kiinnostusta kestävyysaiheisiin. Sosiaalista ja ekologista kestävyyttä sekä yleistä puhetta

kestävästä kehityksestä lisättiin osaksi virkamiespuheenvuoroa, mutta tavat, jolla kestävyysulottuvuuksien asetelmaa luotiin puhuivat silti talouden puolesta. Kestävyysaiheiden nostaminen osaksi innovaatiopolitiikkaa luovat kuitenkin kuvaa, että kestävä kehitys merkitys politiikanteossa tunnustetaan. Aiheet koetaan tärkeiksi mainita, muttei tarpeeksi tärkeiksi, jotta niiden tueksi esitettäisiin esimerkiksi perusteluja tai taustoituksia, kuten taloudellisen kestävyuden osalta on esitetty. Maininnat kertovat innovaatiopolitiikan ilmapiirin muutoksesta, mutta eivät vielä yllä konkretiaan asti. Havainnot kestävä kehityksen tulevaisuuskeskeisestä otteesta antavat ymmärtää, että kestävä kehitys kokonaisuutena otettaisiin osaksi tulevaisuudessa luotavaa innovaatiopolitiikkaa. Mahdollista tulevaa muutosta kestävä kehityksen roolista ministeriötason asiantuntijavallan harjoittamassa innovaatiopolitiikassa saattaa siten olla näköpiirissä. Tätä odotellessa toimii työ- ja elinkeinoministeriössä luotava innovaatiopolitiikka talouden ehdoilla siirtäen vastuun kestävästä kehityksestä tulevaisuuden haasteeksi.

AINEISTO

Työ- ja elinkeinoministeriö (2019a). Innovaatiopolitiikan lähtökohdat. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019:18.

LÄHTEET

Boon, Wouter ja Edler, Jakob (2018). Demand, challenges, and innovation. Making sense of new trends in innovation policy. *Science and Public Policy*, Volume 45, Issue 4, August 2018, 435–447.

Borrás, Susana ja Edquist, Charles (2013). The Choice of Innovation Policy Instruments. *Technological Forecasting & Social Change*, 80, 1513–1522.

Burke, Kenneth (1969). *A Rhetoric of Motives*. Los Angeles: University of California Press.

Burke, Kenneth (1966). *Language as Symbolic Action: Essays on Life, Literatur, and Method*. Berkeley: University of California Press.

Burke, Kenneth (1956). Symbol and Association. *Hudson Review*. Vol 9, No. 2, 212–225.

Drews, Stefan; Antal, Miklós ja van den Bergh, Jeroen C.J.M. (2018). Challenges in Assessing Public Opinion on Economic Growth Versus Environment: Considering European and US Data. *Ecological Economics* 146, 265–272.

Edler, Jakob ja Fagerberg, Jan (2017). Innovation policy: what, why, and how. *Oxford Review of Economic Policy*, Volume 33, Issue 1, 1 January 2017, 2–23.

Eskelinen, Teppo (2019). *Demokratia utopiana ja sen vastavoimat*. Tampere: Vastapaino.

Filander, Karin; Korhonen, Maija ja Siivonen Päivi (2019). *Huiputuksen moraalijärjestys. Osallisuuden ja sosiaalisen kivun kokemuksia*. Tampere: Vastapaino.

Holli, Anne Maria ja Turkka, Saara (2021). Tieteen muuttuva rooli korporatistisessa neuvonannossa. Pitkittäisanalyysi tutkijoiden asemasta ministeriöiden valmistelutyöryhmissä 1980–2018. *Politiikka* 63:1, 54–81.

- Karo, Erkki (2018). Mission-oriented innovation policies and bureaucracies in East Asia. *Industrial and Corporate Change*, 2018, Vol. 27, No. 5, 867–881.
- Keränen, Marja (2008). Poliittisen osallistumisen epäpolitisoituminen. Teoksessa Korvela, PaulErik & Lindroos, Kia (toim). *Avauksia poliittiseen ajatteluun*. Helsinki ja Jyväskylä: Minerva Kustannus Oy.
- Kestävän kehityksen toimikunta (2016). *Suomi, jonka haluamme 2050 – Kestävän kehityksen yhteiskuntasitoumus*.
- Klarin, Tomislav (2018). The Concept of Sustainable Development: From its Beginning to the Contemporary Issues. *Zagreb International Review of Economics & Business*, Vol. 21, No. 1, 67–94.
- Lemola, Tarmo (2020). Kohti uutta tutkimus- ja innovaatiopolitiikkaa. Suomen tiede-, teknologia- ja innovaatiopolitiikan kehityskaari 1960-luvulta 2020-luvulle. Tampere: Vastapaino.
- Martin, James (2014). *Politics and Rhetoric. A critical introduction*. New York: Routledge.
- Mazzucato, Mariana (2017). *Mission-Oriented Innovation Policy. Challenges and opportunities*. RSA Action and Research Centre.
- Meadows, D. H.; Meadows, D.L; Randers, J. ja Behrens, W.W. (1972). *The Limits to Growth. A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*. New York: Universe Press.
- Murto, Eero (2014). *Virkamiesvaltaa? Ministerien ja virkamiesten väliset valtasuhteet Suomessa viime vuosikymmenien aikana*. Tampere: Tampere University Press.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. *Tutkimus- ja innovaationeuvoston toiminnan ja vaikuttavuuden arviointi*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2014:16.
- Palonen, Kari (2003). Four Times of Politics: Policy, Polity, Politicking, and Politicization. *Alternatives* 28, 171–186.
- Perelman, Chaïm (1997). *Retoriikan valtakunta*. Tampere: Vastapaino.
- Perelman, Chaïm (1969). *The New Rhetoric. A Treatise on Argumentation*. Lontoo: University of Notre Dame Press.
- Pulkka, Lauri (2012). *Maisterintutkielma: Luova kestävyys. Ekologinen kestävyys työ- ja elinkeinoministeriön innovaatiopolitiikassa*. Helsingin yliopisto.

- Pyykkönen, Miikka (2014). Ylistetty yrittäjyys. Jyväskylä: SoPhi.
- Reunanen, Jyrki (1996). Asiantuntijavalta. Asiantuntijavalmistelu ministeriöissä ja asiantuntijavallan idean kehittäminen vanhaeurooppalaisen filosofian perustalta. Helsinki: Yliopistopaino.
- Rogers, Mark (1998). The Definition and Measurement of Innovation. Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research, The University of Melbourne.
- Schumpeter, Joseph (1942). Capitalism, Socialism and Democracy. Lontoo ja New York: Routledge (2003).
- Silvestre, Bruno S. ja Tîrca, Diana Mihaela (2019). Innovations for sustainable development: Moving toward a sustainable future. Journal of Cleaner Production, 208, 325–332.
- Sitra (2008). Kestävä innovointi. Innovaatiopolitiikka uusien haasteiden edessä. Sitran raportteja 76. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Sääskilähti, Minna (2007). Retoriikan välinein tekstilajia tutkimaan. Puhe ja kieli, 27:1, 41-46.
- Tarkiainen, Ari (2007). Retoriikka suomalaisessa innovaatiopolitiikassa. Tiedepolitiikka 2/2007, 17-26.
- Temmes, Markku (2014). Poliitiikan politisoituminen – virkamiestyön kriisi. Hallinnon tutkimus 1/2014, 54–62.
- The Nobel Prize (2022). Paul M. Romer, Facts. Nobel-palkintojen verkkosivu. Saatavilla: <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/2018/romer/facts/>. Viitattu 14.1.2022.
- Türker, M. V. (2012). A model proposal oriented to measure technological innovation capabilities of business firms—a research on automotive industry. Procedia - Social and Behavioral Sciences, 41, 147-159.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2019b). Taloutta ja yhteiskuntaa uudistava innovaatiopolitiikka. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019:7.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2022). Innovaatiopolitiikan arviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön verkkosivu. Saatavilla: <https://tem.fi/innovaatiopolitiikan-vaikuttavuus>. Viitattu 13.1.2022.

- United Nations (2002). Report of the World Summit on Sustainable Development. Johannesburg, South Africa, 26 August-4 September 2002. United Nations: New York.
- United Nations (2015). Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development.
- Valtioneuvosto (2019). Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019: Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31.
- Valtioneuvoston kanslia (2019). Kestävän kehityksen innovaatiot. Katsaus YK:n Agenda 2030 kehitystavoitteisiin ja vastaaviin suomalaisiin innovaatioihin. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:62.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2019). Tuloksellisuustarkastuskertomus. Kestävän kehityksen edistäminen. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 14/2019.
- Weber, Max (1978). *Economy and Society*. Edited by Guenther Roth and Claus Wittich. Lontoo: University of California Press.
- Weber, Max (2009). *Tiede ja politiikka. Kutsumus ja ammatti*. Tampere: Vastapaino.
- Yi, Su ja Xiao-li, An (2018). Application of threshold regression analysis to study the impact of regional technological innovation level on sustainable development. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, Volume 89, 27–32.