

Alkuperäisartikkeli



Suomen tiedontuotannon regiimi: yksi vai monta?

Ville-Pekka Sorsa, dosentti, tutkimusjohtaja, valtiotieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto

Antti Alaja, yhteiskuntatieteiden maisteri, väitöskirjatutkija, yhteiskuntatieteiden tiedekunta, Tampereen yliopisto ja apurahatutkija, valtiotieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto

Joel Kaitila, yhteiskuntatieteiden maisteri, väitöskirjatutkija, humanistis-yhteiskuntatieteellinen tiedekunta, Jyväskylän yliopisto

Abstrakti

Poliittisen talouden tutkimuksessa tapahtui 1990-luvulla niin kutsuttu ideakäännö. Viimeisen reilun vuosikymmenen aikana on alettu systemaattisesti tutkia ideoiden tuotantoa ja kanavoitua poliittis-taloudelliseen päätöksentekoon. Vertailevan poliittisen talouden tutkimuksen piirissä on kehitetty tiedontuotannon regiimin teoria, joka tarkastelee tiedontuotannon institutionaalisia ja organisatorisia koneistoja, jotka tuottavat ideoita ja asiantuntijätietoa poliittis-taloudellista päätöksentekoa varten. Tämä artikkeli esittelee ja problematisoi tiedontuotannon regiimien tutkimusta. Artikkelinä problematisoi tutkimuksen taustaoletusta regiimiin kuuluvien tiedontuottajien muodostaman organisaatiokentän yhtenäisyydestä ja pohtii oletuksesta luopumisen seurauksia tutkimukselle. Artikkelinä käyttää Suomeen kohdistuvaa upotettua tapaustutkimusta havainnollistamaan taustaoletuksesta luopumisen avaamia mahdollisuuksia. Analyysin perusteella Suomen poliittisessa taloudessa ei esiinny yhtä yhtenäistä tiedontuotannon regiimiä vaan useita sektorikohtaisia regiimejä.

Avainsanat: tiedontuotannon regiimit, Suomi, problematisointi, vertaileva poliittinen talous

<https://doi.org/10.51810/pt.109887>

Johdanto

Poliittisen talouden muutosta on selitetty kattavasti intressien, instituutioiden ja ideoiden kautta (Hall 1997). Poliittisen talouden tutkimuksessa tapahtui 1990-luvulla niin kutsuttu ideakäännö (Blyth 2002), jonka myötä ideoilla alettiin selittää erityisesti institutionaalista ja yhteiskuntapoliittista muutosta. Aikaisemmin esimerkiksi varhainen historiallinen institutionalismi kuvasi poliittis-taloudellisen kehityksen polkuriippuvuuksina, jotka muuttuivat lähinnä ulkoisten shokkien myötä. Ideakäännö nosti uusia selitysmalleja poliittisen talouden sisäsyntyisen muutoksen tutkimukseen. Käänteeseen myötä ideoiden nähtiin mahdollistavan poliittis-taloudellista päätöksentekoa ja niillä ajateltiin olevan kausaalista voimaa päätöksenteon selittämisessä (Mehta 2010). 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen aikana tutkittiin erityisesti sitä, millä eri tavoin ideat esiintyivät poliittis-taloudellisessa päätöksenteossa ja vaikuttivat käytännössä päätöksentekoon. Tutkimuksessa eriteltiin kattavasti ideatyyppejä (Béland ja Cox 2010), tunnistettiin ideoiden erilaisia esiintymismuotoja poliittis-taloudellisen päätöksenteon eri osa-alueilla (Campbell 2002) sekä käsitteellistettiin ideoiden suhdetta instituutioihin ja intresseihin erilaisissa selitysmalleissa (Campbell 2004).

Tutkimuksen painopiste siirtyi 2010-luvun aikana niihin mekanismeihin, jotka tuottavat, kanavoivat ja valikoivat ideoita poliittis-taloudelliseen päätöksentekoon (Campbell ja Pedersen 2014). Poliittisen talouden tutkijat ovat jo pitkään tunnustaneet ne mekanismit, joiden kautta intressit ja institutionaaliset vaikutteet välittyvät päätöksentekoon. Intressipohjainen selittäminen oli nostanut tuotantjärjestelmän ja instituutiopohjaisen selittämisen poliittis-hallinnollisen päätöksentekojärjestelmän analyysin keskiöön. Ideoihin perustuvat selitysmallit nostivat ensin keskiöön yksilöiden, verkostojen ja erilaisten epämuodollisten yhteisöjen aseman ideoiden kanavoinnissa päätöksentekoon. Poliittis-taloudellisten instituutioiden piirissä olevien politiikkayrittäjien, verkostojen ja niin kutsuttujen episteemisten yhteisöjen eli ammattiryhmien, joilla kaikilla on yhteisiä episteemisiä ja normatiivisia uskomuksia, havaittiin vaikuttavan merkittävästi ideoiden valikointiin (esim. Bakir 2009; Christensen 2018). Ideoiden tuotannon ja valikoinnin mekanismeja on sittemmin teoretisoitu pisimmälle vertailevan poliittisen talouden tutkimuksen piirissä.

John Campbellin ja Ove Pedersenin (2014) mukaan ideoiden tuotanto, välittäminen ja valikointi kansallisen tason päätöksentekoon on tavoitteellista ja säänneltyä. He viittaavat *tiedontuotannon regiimin* käsitteellä institutionaalsiin ja organisatorisiin koneistoihin, jotka tuottavat ideoita ja asiantuntijatietoa poliittis-taloudellista päätöksentekoa varten. Tiedontuotannon regimit muodostavat Campbellin ja Pedersenin mukaan tuotantojärjestelmästä ja poliittis-hallinnollisesta päätöksentekojärjestelmästä erillisen ja suhteellisen omalakisien vaikutuspiirin. Urauurtavassa vertailevassa tutkimuksessaan he käsittelevät Yhdysvaltojen, Ranskan, Saksan ja Tanskan tiedontuotannon regimien toimijoiden ja organisointitapojen erityispiirteitä. Heidän mukaansa kussakin maassa vallitsee tyypiltään erilaisten tiedontuottajien muodostama organisaatiokenttä, jonka toimijoita tunnustetaan päätöksentekoon maan poliittiselle taloudelle ominaisella tavalla.

Tämän artikkelin tarkoituksena on esitellä ja problematisoida tiedontuotannon regimien tutkimusta. Tiedontuotannon regimien teoria on varsinkin vertailevan poliittisen talouden tutkimuksessa hyvin tunnettu. Pelkästään Campbellin ja Pedersenin (2010; 2014; 2015) keskeiset julkaisut ovat keränneet yhteensä satoja viittauksia (Google Scholar 2021). Tähän asti teoriaa on käytetty ensisijaisesti käsitteellisenä viitekehystenä aihepiiriin liittyvien tutkimuslöydösten tulkinnalle (esim. Christensen ym. 2017; Tchilingirian 2021). Empiiristä tutkimusta itse aiheesta eli eri maiden regimien luonteesta on sen sijaan vähänlaisesti. Aiempien tutkimusten ongelmalliset taustaoletukset voivat olla yksi mahdollinen syy sille, miksi teoriaa käytetään vähän tässä kontekstissa. Problematisoimme aiemman tutkimuksen menetelmällistä oletusta, jonka johdosta kansallisen regiimin nähdään koostuvan yhdestä yhtenäisestä organisaatiokentästä, jonka toimijat, suhteet ja ”pelisäännöt” vaikuttavat maan kaikkien päätöksentekoon. Esitämme, että oletuksesta luopuminen mahdollistaa maakohtaisen tiedontuotannon regiimin hahmottamisen paitsi, Campbellin ja Pedersenin tavoin, yhdestä organisaatiokentästä koostuvana myös useista erillisistä mutta toisiinsa liitetystä organisaatiokentästä koostuvana regiiminä. Lisäksi oletuksesta luopuminen avaa mahdollisuuden sille, että yhdessä maassa voi vallita useita sektorikohtaisia tiedontuotannon regimejä. Tiedontuotannon organisaatiokenttien määrän ja suhteiden hahmottaminen on oleellista, jotta tiedontuotannon mahdollisesti eritasoiset polkuriippuvuudet

voidaan huomioida. Polkuriippuvuuksien erojen huomioiminen on tarpeen tiedontuotannon ja päätöksenteon suhteiden muutoksen selittämiseksi.

Havainnollistamme taustaoletuksesta luopumisen seurauksia empiiriselle tutkimukselle upotetun tapaustutkimuksen avulla. Tapaustutkimuksemme kohdistuu Suomen poliittiseen talouteen, jota analyysissämme edustaa neljä päätöksenteon sektoria: makrotalouspolitiikka, palkkapolitiikka, innovaatiopolitiikka ja yksityisen sektorin työeläkepolitiikka. Osoitamme, että alatapauksissamme tiedontuottajien päätöksenteon tunnustamisen tavat, organisaatiokenttien toimijat, suhteet organisaatiokentän muihin toimijoihin sekä suhteet muihin kenttiin vaihtelevat merkittävästi. Kenttien välillä ei vallitse sellaista systemaattista yhteyttä, jonka myötä voitaisiin puhua yhtenäisestä organisaatiokentästä Campbellin ja Pedersenin mukaisesti. Analyysimme perusteella Suomessa ei siten vallitse yksi vaan useita sektorikohtaisia tiedontuotannon regiimejä.

Artikkelilla on kolme tieteellistä kontribuutiota: esittelemme tiedontuotannon regiimien teoriaa ja tutkimusta suomenkieliselle yleisölle, problematisoimme regiimien tutkimuksen taustaoletuksia ja esitämme suuntaviivoja alan tutkimuksen kehittämiseksi sekä tuomme empiirisen havainnollistuksen kautta esiin Suomen tiedontuotannon organisaatiokenttien eräitä keskeisiä piirteitä. Tarkoituksenamme ei ole muodostaa kokonaiskuvaa Suomen kaikkien tiedontuotannon organisaatiokenttien luonteesta. Analyysimme antaa kuitenkin suuntaviivoja Suomea koskevalle empiiriselle jatkotutkimukselle.

Tiedontuotannon regiimien käsite ja teoria

Tiedontuotannon regiimien käsite viittaa organisatorisiin ja institutionaalisiin koneistoihin, jotka tuottavat tietoa ja ideoita poliittiseen ja tuotannollis-taloudelliseen päätöksentekoon. Campbellin ja Pedersenin (2011; 2014; 2015) kehittämä tiedontuotannon regiimien teoria nojaa keskipitkän aikavälin kehityksen tutkimukseen neljän maan kansallisen tason poliittis-taloudellisesta päätöksenteosta. He vertailivat maita, jotka edustivat liberaaleja (Yhdysvallat), valtiovetoisia (Ranska) tai korporatistisia (Saksa ja Tanska) kapitalistisia ja vauraita maita. Teorian taustalla on kaksi keskeistä empiiristä havaintoa. Ensinnäkin Campbell ja Pedersen (2014, 4) havaitsivat, että päätöksentekoon

vaikuttavat ideat tulevat kansallisella tasolla pääasiallisesti organisoidusta tiedontuotannosta. Tiedontuottajat sekä tuottavat omia ideoita että “tulkkaavat” (*translation*) muualta tulevia ideoita päätöksentekoon soveltuvaan muotoon. Toiseksi he havaitsivat, että organisoituun tiedontuotantoon osallistuu maasta riippuen varsin erilaisia toimijoita, joiden suhteet päätöksentekoon ja toisiinsa vaihtelevat. Esimerkiksi englanninkielisessä maailmassa keskenään kilpailevat yksityiset ajatushautomot on tunnustettu “ideoiden markkinoiden” kautta päätöksenteossa keskeisiksi tiedontuottajiksi, kun taas läntisen ja pohjoisen Euroopan korporatistisissa maissa päätöksentekoon on neuvotellen tunnustettu eri osapuolia edustavia tutkimus- ja asiantuntijatahoja.

Tiedontuotannon regiimien teoria eroaa politiikkatieteissä aiemmin esitetyistä näkökulmista ainakin kahdella tavalla. Ensinnäkin teoria nostaa esiin tiedontuottajien *tunnustamisen* ja ideoiden käytön välisen kiinteän yhteyden. Tunnustaminen viittaa tapoihin, joilla poliittis-taloudelliset päättäjät nostavat asiantuntijaorganisaatioita erilaisiin asemiin päätöksenteossa. Esimerkiksi kansainvälisten organisaatioiden on aiemmassa tutkimuksessa esitetty vaikuttavan kansalliseen päätöksentekoon asiantuntijatyön useiden eri muotojen kautta (Broome ja Seabrooke 2015). Kansallisessa politiikassa vaikuttavien ideoiden on puolestaan esitetty päätyvän päätöksenteon piiriin kansalliset ja organisaatioiden rajat ylittävien verkostojen välityksellä (Henriksen ja Seabrooke 2016). Tiedontuotannon regiimien teoria esittää, että asiantuntijatyö tai ideoiden välittäminen eivät vielä sellaisenaan riitä vaikuttamaan päätöksentekoon. Edes laajimmalle levinneet ideat eivät vaikuta päätöksentekoon, ellei niitä ensin “tulkata” (*translation*) kuhunkin kontekstiin soveltuvaan muotoon. Eikä merkittävinkään kansainvälinen asiantuntijaorganisaatio pääse “tulkkaamista” tekemään, ellei organisaation auktoriteettia ole ensin tunnustettu kansallisesti ja sen työlle anneta vaikutusvaltaista asemaa kansallisessa päätöksenteossa.

Toiseksi teoria nostaa tiedontuotannon järjestelmät poliittis-hallinnollisen päätöksentekojärjestelmän ja tuotantojärjestelmän rinnalle erilliseksi poliittisen talouden *vaikutuspiiriksi* (Campbell ja Pedersen 2014, 31). Teoria korostaa erityisesti tiedontuottajien ja muiden toimijoiden suhteen muuttuvuutta, moninaisuutta ja riippuvuuksia. Käsite on tässä mielessä laajempi kuin esimerkiksi poliittisten neuvonantajajärjestelmien käsite (esim. Craft ja Howlett 2013). Tiedontuotannon regiimi voi tietyssä maassa tietynä aikana saada

neuvonantajajärjestelmää muistuttavan eli pitkälti poliittisen järjestelmän määräämän muodon, mutta näin ei toisina aikoina tai toisissa maissa välttämättä ole. Tiedontuottajien suhteet päätöksentekijöihin ja toisiinsa ovat moninaisia, eivätkä päätöksenteon sisältöihin vaikuttavat tiedontuottajat ole välttämättä poliittisten päätöksentekijöiden hallittavissa. Lisäksi tiedontuotannon vaikutuspiiri elää omaa institutionaalista elämäänsä. Campbell ja Pedersen (2014, 5, 14–21) hyödyntävät vertailevan poliittisen talouden tutkimuksen komplementaarisuuden käsitettä kuvaamaan tiedontuotannon regiimin itenäisyyttä ja suhdetta muihin regiimeihin. Tiedontuotannon regiimien on pystyttävä tuottamaan ideoita, jotka koetaan poliittis-taloudellisen ja tuotantoregiimin piirissä relevanteiksi ongelmien selättämisessä. Erityisesti talouskriisit johtavat todennäköisesti muutoksiin tiedontuotannon regiimeissä. Regiimien institutionaalinen muutos on kuitenkin luonteeltaan polkuriippuvaista, joten talouskriisitkään harvoin täysin mullistavat tiedontuotannon regiimejä ja niiden kansallisia erityispiirteitä.

Ontologisessa mielessä tiedontuotannon regiimit ovat *organisaatiokenttiä*. Organisaatiokenttiä luonnehtivat vakiintuneet käsitykset yhteisesti hyväksytystä toiminnasta ja toiminnan ympärille kerääntyneistä toimijoista eli organisaatioista, toimijoiden asemista ja keskinäisistä suhteista sekä toiminnan ”pelisäännöistä” (Fligstein ja McAdam 2012). Tiedontuotannon organisaatiokentät koostuvat erilaisista asiantuntijaorganisaatioista, jotka lainsäätäjät, puolueet, hallitukset, työmarkkinajärjestöt, etujärjestöt, suuryritykset ja muut kansallisen tason poliittis-taloudelliseen päätöksentekoon osallistuvat toimijat tunnustavat ja voivat potentiaalisesti myös nostaa osaksi omaa tai keskinäistä päätöksentekoaan. Asiantuntijaorganisaatioita yhdistää käsitys siitä, että kunkin organisaation tuottama tieto nähdään potentiaalisesti legitimiiksi ja uskottavaksi päätöksentekijöiden silmissä. Päätöksenteon kohdalla tunnustamisen tavat asettavat organisaatiokentälle sen keskeiset pelisäännöt ja määrittävät keskeisesti kentän jäsenten rooleja ja keskinäisiä suhteita. (Campbell ja Pedersen 2014, 30.)

Kansallisten tiedontuotannon regiimien eroja voidaan edellä sanotun valossa kuvata teorian kolmen keskeisen ulottuvuuden kautta. Ulottuvuuksia ovat: 1) tavat tunnustaa tiedontuottajat päätöksenteossa, 2) tiedontuottajien toimijatyypit ja 3) tiedontuottajien väliset suhteet organisaatiokentällä. Campbell ja Pedersen (2014) eivät esitä näille ulottuvuuksille mitään ”lopullista” typologiaa vaan pitävät niiden saamia sisältöjä historiallisesti muuttuvina

ja siinä mielessä avoimina. Eri ulottuvuuksien toistaiseksi tunnistetut piirteet perustuvat Campbellin ja Pedersenin (emt.) vertailevaan tutkimukseen, joka kohdistuu neljään eri maahan.

Tiedontuottajat voidaan tunnustaa päätöksentekoon mandaattien, sääntelyn, konventioiden tai tapauskohtaisen neuvottelun välityksellä. Yhdysvalloissa tiedontuottajien ideat kilpailevat suuremmin päätöksentekijöiden huomiosta kuin muissa maissa. Yksityiset tiedontuottajat eivät voi suoraan osallistua päätöksentekoon. Päätöksentekijöiden tunnustamat ideat kuitenkin vaikuttavat hyvin vahvasti päätöksenteon valmistelun mandaatteihin kongressissa ja presidentti-instituutiossa. Tämän johdosta tiedontuottajat pyrkivät vaikuttamaan suoraan päätöksentekijöihin. Tätä tunnustamisen tapaa voidaan kutsua *kilpailulliseksi*. Ranskassa päätöksenteon tiedontuotanto on sääntelyn kautta määrätty valtionhallinnon eri toimijoiden tehtäväksi. Tätä tunnustamisen tapaa Campbell ja Pedersen kuvaavat *keskitetyksi*. Valtionhallinto voi ulkoistaa tiedontuotannon tehtäviä ja hyödyntää monien erilaisten toimijoiden työtä omassa tiedontuotannossaan. Henkilötason suhteet ja -verkot määräävät vahvasti, minkä organisaatioiden tietoa hallinto hyödyntää päätöksenteossa. Saksan regiimille tyypillistä tiedontuottajien tunnustamisen tapaa Campbell ja Pedersen kuvaavat *edustukselliseksi*. Päätöksentekoon tunnustetaan siinä kulloinkin mukana olevia tahoja edustavia tiedontuottajia kunkin päätöksenteon sektorin konventioiden määräämällä tavalla. Tanskassa perustetaan tyypillisesti ad hoc -asiantuntijakomissioita ratkaisemaan havaittuja ongelmia. Komissioiden asemat ja kokoonpanot vaihtelevat riippuen päätöksenteon sidosryhmistä, käsillä olevan ongelman ratkaisemiseen saatavilla olevasta asiantuntemuksesta ja kunkin sektorin päätöksentekoon liittyvistä konventioista. Tätä tunnustamisen tapaa kutsutaan *neuvottelevaksi*.

Tiedontuotannon organisaatiokenttä voi sisältää julkisen sektorin organisaatioita, puolijulkisia organisaatioita tai erilaisia yksityisiä organisaatioita. Toimijoiden väliset suhteet voivat olla läheisempiä tai etäisempiä ja perustua kilpailuun tai yhteistyöhön. Yhteistyö voi perustua organisaatiokentän jatkuvaan koordinaatioon tai päätöksenteon piirissä tapahtuvaan neuvoteltuun yhteistyöhön. Yhdysvaltojen regiimiä hallitsevat nykyään yksityisrahoitteiset, omaa tutkimusta tekevät tai muiden ideoita ajavat ajatuspajat, mutta myös kongressilla ja presidentti-instituutiolla on perinteisesti merkittävää tiedontuotannon kapasiteettia. Yksityisillä tiedontuottajilla ei ole virallista asemaa

päätöksenteossa. Etenkin yksityiset toimijat kilpailevat keskenään päätöksentekijöiden huomiosta. Tiedontuottajat ovat kilpailuasetelman johdosta harvoin tekemisissä suoraan toistensa kanssa. Ranskan regiimissä tiedontuotannosta vastaavat pääasiallisesti ministeriöt, julkiset ja valtion tukemat puolijulkiset tutkimusorganisaatiot. Näiden välinen työnjako on säänneltyä, mutta kyseiset organisaatiot myös hyödyntävät omassa työssään monien erilaisten toimijoiden asiantuntemusta. Myös Ranskassa tiedontuottajat ovat harvoin suoraan tekemisissä toistensa kanssa muuten kuin edellä kuvatun asiantuntemuksen hyödyntämisen kautta.

Saksan regiimissä on suuri määrä perinteisiä puolijulkisia tutkimuslaitoksia ja muita asiantuntijaorganisaatioita, joita rahoitetaan osavaltioiden ja liittovaltion toimesta. Osalla tutkimuslaitoksista on suora kytkös työnantaja- ja työntekijäjärjestöihin. Poliittisilla puolueilla on julkisrahoitteiset poliittiset säätiöt eli ajatuspajat, jotka ovat kansainvälisesti vertaillen hyvin resursoituja. Tiedontuottajien organisaatiokentän suhteita luonnehtii jatkuva yhteistyö sekä työnjaon virallinen ja epävirallinen koordinaatio sektoritasolla. Päätöksenteossa tapahtuva yhteistyö on kompromissi- ja konsensushakuista. Myös Tanskan regiimissä tiedontuottajat tekevät keskenään laajaa yhteistyötä päätöksenteon piirissä. Yhteistyötä ei kuitenkaan koordinoita organisaatiokentällä, vaan organisaatiokenttä sisältää sekä yhteistyösuhteita että kilpailua. Julkisen sektorin toimijoista niin valtiovaraministeriöllä kuin julkisilla ja puolijulkisilla tutkimuslaitoksilla on merkittävä asema tiedontuottajina. Myös esimerkiksi työmarkkinajärjestöt ovat pyrkineet lisäämään omaa tutkimuksellista ja analyttistä kapasiteettiaan.

Tiedontuotannon regiimien tutkimuksen problematisointi

Tiedontuotannon regiimit ovat pääasiallisesti tarjonneet tulkinnallisen viitekehyksen tutkimukselle, jossa on tarkasteltu empiirisesti pitkittäistä muutosta tiettyjen organisaatioiden tai tiedontuotannon tapojen asemasta päätöksenteossa. Varsinkin kasvavan ajatuspajasektorin toimintaa eri maissa on tulkittu tiedontuotannon regiimin käsitteen kautta (ks. Tchilingirian 2021). Käsitettä on käytetty vastaavalla tavalla kehyksenä päätöksentekoon osallistuvien asiantuntijoiden aseman poikittaisvertailuun. Poliittisen talouden tutkimuksessa

on kiinnitetty erityistä huomiota taloustieteilijöiden ja taloustieteellisten instituutioiden asemaan eri maiden tiedontuotannon regiimeissä (Christensen 2018; Farrell and Quiggin 2017; Schmidt ja Thatcher 2013). Tiedontuotannon regiimin käsitettä on myös venytetty metaforisesti muun kuin kansallisen tason päätöksenteon tutkimukseen. Esimerkiksi Ramona Coman (2018) on käyttänyt käsitettä Euroopan unionia koskevassa tutkimuksessa ja Johan Christensen, Åke Gornitzka ja Cathrine Holst (2017) ovat hyödyntäneet sitä mahdollisen pohjoismaisen tiedontuotannon regiimin piirteiden hahmottamiseen.

Tiedontuotannon regiimien teoriaan on suhtauduttu myös kriittisesti. Cornel Ban (2016) on esittänyt, että kansallisen tason tiedontuotanto on keskeisessä asemassa lähinnä vauraammissa maissa. Jos tarkastellaan taloudellisesti poliittisesti perifeerisiä maita, niin ulkoiset pakot ja ulkomaiset auktoriteetit vaikuttavat päätöksenteossa ilmeneviin ideoihin huomattavasti vahvemmin kuin kansallinen tiedontuotanto. Christensen ja Holst (2020) ovat puolestaan esittäneet, että Euroopassa kansalliset tiedontuotannon regiimit ovat mukautuneet samansuuntaisesti EU-instituutioiden luomiin paineisiin, mikä kyseenalaistaa kansallisen tason tiedontuotannon erityisyyden. Tutkimuksessa on esitetty myös kritiikkiä, jonka mukaan teoria ohjaa empiiristä tutkimusta liiaksi tiettyihin toimijoihin, kuten ajatuspajoihin ja tutkimuslaitoksiin esimerkiksi yliopistojen sijaan (Christensen ja Holst 2020), tai jättää analyysin ulkopuolelle keskeisiä toimijoita, kuten poliittisten puolueiden omat asian tuntijat (Mudge 2018).

Mikä merkittävintä, Campbellin ja Pedersenin alkuperäisen vertailun jälkeen yhdenkään maan tiedontuotannon organisaatiokenttää ei ole kuvattu tutkimuksessa kattavasti. Vaikka aihepiiriä koskevaa tutkimusta on runsaasti, ei näissä tutkimuksissa ole kuvattu itse aihetta eli organisaatiokenttien kansallisia erityispiirteitä. Kuvauksen vähäisyys voi johtua siitä, että Campbellin ja Pedersenin tutkimuskohdetta eli tiedontuotannon organisaatiokenttää ei ole kyetty pyrkimyksistä huolimatta tunnistamaan kansallisen tason päätöksenteosta. Tämä voi johtua kahdesta eri syystä: joko muissa maissa ei todella esiinny päätöksentekoon kiinteästi kytkeytyviä tiedontuottajien organisaatiokenttiä tai sitten tutkimukseen sisältyy taustaoletuksia, joiden vuoksi tiedontuotannon organisaatiokentän tunnistaminen teorian esittämässä muodossa on mahdotonta. Koska emme pidä näistä syistä edellistä todennäköisenä

tämänhetkisen tutkimustiedon valossa (esim. Christensen 2021), keskitymme tässä artikkelissa jälkimmäisen mahdollisuuden tarkasteluun.

Käytämme aiemman tutkimuksen kriittiseen tarkasteluun *problematisoinnin* menetelmää (Alvesson ja Sandberg 2011). Problematisoinnin lähtökohtana on aiemman tutkimuksen valintoihin sisältyvien taustaoletusten purkaminen ja muuttaminen, uusien kysymysten esittäminen taustaoletuksia muuttamalla sekä uusien käsitteellisten ja menetelmällisten valintojen mahdollistaminen (emt.). Campbell ja Pedersen (2014, 15–19) esittävät, että eri sektoreiden päätöksenteossa voi esiintyä säännönmukaisesti jokseenkin erilaisia asiantuntijaorganisaatioita ja että regiimit voivat periaatteessa koostua myös useammasta, esimerkiksi sektorikohtaisesta, organisaatiokentästä. Samalla he kuitenkin olettavat, että kansallisen tason kaikkien päätöksenteon sektoreiden eliittejä haastatteleamalla saadaan tietoa yhdestä tiedontuotannon organisaatiokentästä (emt.). Tutkimuksen menetelmällisenä taustaoletuksena siis on, että kansallinen tiedontuotannon regiimi koostuu yhdestä tiedontuotannon organisaatiokentästä, joka koskee kaikkea poliittis-taloudellista päätöksentekoa.

Tämän oletuksen poistaminen tekee yhden maan päätöksentekoon liittyvien tiedontuottajien organisaatiokenttien määrästä, luonteesta ja keskinäisistä suhteista avoimen empiirisen kysymyksen. On mahdollista, että maassa on yksi yhtenäinen organisaatiokenttä, jonka toimijat ja ”pelisäännöt” todella liittyvät joka sektorin päätöksentekoon. On myös mahdollista, että eri päätöksenteon sektoreilla vaikuttavat toisista sektoreista täysin erilliset tiedontuotannon organisaatiokentät, joiden ”pelisäännöt” eivät muistuta toisiaan. Taustaoletuksen poistamisella on teoreettisia seurauksia. Campbell ja Pedersen esittävät tiedontuotannon organisaatiokenttien olevan polkuriippuvaisia ja omaa institutionaalista elämänsä eläviä (ks. edellinen osio). Mikäli maassa esiintyy useita erilaisia tiedontuotannon organisaatiokenttiä, voivat myös polkuriippuvuudet olla luonteeltaan ja vahvuudeltaan erilaisia ja yhdet organisaatiokentät siten toisia alttiimpia poliittis-hallinnollisille ja/tai tuotannollisille järjestelmämuutoksille. Tämä kohdistaa katseen organisaatiokenttien väliin eroihin ja keskinäisiin suhteisiin, jotka toimivat tiedontuotannon regiimien muutoslähteinä. On esimerkiksi mahdollista, että jollain päätöksenteon sektorilla vahvasti polkuriippuvainen ja kriisiytynyt organisaatiokenttä korvataan hyvin nopeasti toisella vähemmän polkuriippuvaisella organisaatiokentällä, joka

muuttuu kyseisen sektorin ensisijaiseksi tiedontuotantokoneistoksi. On myös mahdollista, että organisaatiokentät ovat keskenään hierarkkisissa suhteissa, kuten pääasiallisten tiedontuottajien ja alihankkijoiden kentät, jolloin yhden organisaatiokentän muutos ennustaa hyvin suoraviivaisesti jonkin siitä riippuvaisen kentän muutosta muttei lainkaan siitä erillisten kenttien muutosta.

Kansallisen tason tiedontuotannon koneisto voi taustaoletusten muutosten johdosta muodostua kolmesta erilaisesta sommitelmasta. Se voi muodostua: 1) yhdestä yhtenäisestä organisaatiokentästä, 2) useammasta kuin yhdestä organisaatiokentästä, jotka ovat toisiinsa jonkinlaisessa suhteessa, tai sitten 3) useista, toisistaan kokonaan erillisistä organisaatiokentistä. Käytämme jatkossa ensimmäisestä tapauksesta termiä *yhtenäinen tiedontuotannon regiimi* ja viittaamme sillä sellaisiin regiimeihin, jotka koostuvat yhdestä toimijajoukosta, samoista ”pelisäännöistä” ja samoista tiedontuottajien päätöksentekoon tunnustamisen tavoista. Toisesta tapauksesta käytämme termiä *koordinoitu tiedontuotannon regiimi*. Tässä tapauksessa regiimi koostuu useista toimijajoukoilta ja ”pelisäännöiltään” toisistaan poikkeavista organisaatiokentistä, joiden päätöksentekoon tunnustamiseen liittyy yhteisiä mekanismeja ja piirteitä. Viimeisen tapauksen kohdalla kirjoitamme tiedontuotannon regiimeistä monikossa. Tällöin kansallisen tason päätöksenteossa vallitsee useita tiedontuotannon regiimejä.

Näiden lähtökohtien valossa esitämme tiedontuotannon regiimien empiiriselle tutkimukselle seuraavat uudet kysymykset: Esiintyykö maassa yksi vai useampia tiedontuotannon regiimejä? Millaisista tiedontuotannon organisaatiokentistä kansallisen tason tiedontuotannon regiimi tai regiimit muodostuvat? Millä tavoilla organisaatiokentät mahdollisesti suhteutuvat toisiinsa tiedontuottajien tunnustamisen kautta? Näihin kysymyksiin vastaaminen vaatii tutkimusstrategiaa, joka ei lähtökohtaisesti oleta vain yhden organisaatiokentän olemassaoloa, vaan tunnistaa kaikki päätöksentekoon liittyvät tiedontuotannon organisaatiokentät, jotka puolestaan voivat muodostaa yhden yhtenäisen tai koordinoidun tiedontuotannon regiimin tai useita tällaisia regiimejä. Tulkitsemme, että tällaisen tutkimusstrategian on lähdettävä liikkeelle alhaalta ylöspäin. Analyysi voi lähteä liikkeelle joko tietyistä päätöksenteon sektoreista, esimerkiksi tutkimalla, millainen tiedontuotannon organisaatiokenttä kytkeytyy työmarkkinapolitiikkaan, tai tiedontuottajista, esimerkiksi tarkastelemalla, millaiseen päätöksentekoon tiedontuottaja osallistuu

ja millaiset suhteet sillä on muihin tiedontuottajiin eri päätöksenteon sektoreilla. Lähdemme empiirisessä havainnollistuksessamme liikkeelle strategioista edellisellä.

Edellä esittelimme Campbellin ja Pedersenin vertailevassa tutkimuksessa esiintyvät kolme ulottuvuutta – tunnustamisen tavat, toimijatyypit ja suhteet kentällä. Yhtenäisyysoletuksen poistamisen johdosta vertailevan analyysin kohteena ei ole enää kaikkiin poliittis-taloudellisen päätöksenteon sektoreihin liittyvä organisaatiokenttä vaan kuhunkin päätöksenteon sektoriin liittyvät tiedontuottajien organisaatiokentät. Tämän johdosta tiedontuottajien tunnustamisen tapoja tarkastellaan sektorikohtaisten päätöksenteon areenoiden kautta. Toimijatyyppejä ja suhteita kentällä voidaan tarkastella samalla tavalla kuin Campbellin ja Pedersenin tutkimuksessa. Tiedontuotannon regiimit voidaan konstruoida tällä tavoin alhaalta ylöspäin tunnistetuista tiedontuotannon organisaatiokentistä. Lisäämme näiden kolmen ulottuvuuden ohelle myös neljännen ulottuvuuden, joka on sektorikohtaisen tiedontuotannon organisaatiokentän suhde muiden sektoreiden vastaaviin kenttiin. Nostamme tässä yhteydessä esiin kaksi erottelua, jotka mahdollistavat tulkinnat kansallisen tason yhtenäisistä, koordinoituista tai erillisistä regiimeistä. Ensinnäkin tulkitsemme, ovatko kentät erillisiä vai toisiinsa liittyviä. Toiseksi tutkimme, liittyvätkö kentät yhteen hierarkkisesti. Käytämme hierarkkisesti toisiinsa liitetystä kentistä ilmaisuja koordinoiva tai koordinoitu, millä viittaamme valta-aseman luonteeseen.

Tapaustutkimus: Suomen tiedontuotannon regiimi(t)

Lähestymme analyysissämme yhden maan tiedontuotannon regiimi(e)n luonnetta upotetun tapaustutkimuksen strategialla (*nested case study*). Tässä strategiassa keskitytään alatapauksiin, jotka valikoidaan yleisestä tapauksesta johdettavien piirteiden tai ominaisuuksien kautta. Alatapaukset voivat sisältää samanlaisia piirteitä, edustaa samanlaista logiikkaa tai muuten muodostaa yhtenäisen kuvan ylätapauksesta. Ne voivat myös erota ominaisuuksiltaan tai logiikaltaan toisistaan, mikä on huomioitava ylätapauksen ominaisuuksien tai logiikan tulkinnassa. Lisäksi ylätapauksen tulkinnassa on kiinnitettävä huomiota siihen, johtuvatko alatapausten yhtenäiset tai eroavaiset piirteet

joistain ylätapaukseen kuuluvista alatapauksia ehdollistavista piirteistä. (Chong ja Graham 2013.)

Upotettu tapaustutkimuksemme kohdistuu Suomen poliittiseen talouteen, josta valitsimme neljä edustavaa alatapausta. Alatapaukset ovat Suomen keskeisiä poliittis-taloudellisen päätöksenteon sektoreita: makrotalouspolitiikka, palkkapolitiikka, innovaatiopolitiikka ja yksityisen sektorin työeläkepolitiikka. Sektorit edustavat kattavasti vertailevan kapitalismin tutkimuksen keskeisiä instituutioita (ks. Nölke ja Vliegenthart 2009). Olemme valikoineet sekä useille kapitalismin variaatioille tyypillisiä että Suomessa ainutlaatuisia tai erityisiä piirteitä sisältäviä sektoreita saadaksemme edustavan kuvan suomalaisesta regiimistä. Kapitalismin variaatioilla tarkoitetaan kansallisesti eriytyneitä institutionaalisia järjestelyjä, jotka ohjaavat yritysten välistä vuorovaikutusta ja voivat keskinäisen yhteensopivuutensa kautta edistää talouskasvua (emt.).

Kaksi ensimmäistä alatapaustamme edustavat yleisiä, kaikille kapitalismin variaatioille tyypillisiä sektoreita. Makrotalouspolitiikka edustaa sekä luonteeltaan että institutionaaliselta muodoltaan hyvin yleistä tapausta: Suomen makrotalouspolitiikkaa esimerkiksi ehdollistavat ja ohjaavat samat instituutiot kuin kaikkia muita euroalueen maita. Palkkapolitiikan instituutiot puolestaan seuraavat spesifimmin pohjoiseurooppalaisten koordinoitujen markkinatalouksien logiikkaa. (Sorsa 2020.) Kaksi muuta alatapausta ovat Suomelle leimallisia, muista kapitalismeista tietyiltä osin poikkeavia sektoreita. Suomen innovaatiopolitiikka edustaa OECD-maissa yleistä ja institutionaaliselta muodoltaan tyypillistä sektoria, jonka asema ja painoarvo on kuitenkin ollut Suomessa poikkeuksellisen vahva (Alaja ja Sorsa 2020). Yksityisen sektorin työeläkepolitiikka on useille eri kapitalismin variaatioille tyypillinen sektori, joka koskettaa eläkkeiden kautta työmarkkinapolitiikkaa ja rahastoinnin kautta rahoitus- ja omistuspolitiikkaa. Suomen järjestelmän institutionaalinen muoto on kuitenkin kansainvälisesti ainutlaatuinen (ks. Sorsa 2011).

Analyysimme perustuu olemassa olevan tutkimuskirjallisuuden uudelleentulkintaan eli edustaa sekundääristä tutkimusta. Kustakin tutkimastamme sektorista ja sen tiedontuotannosta on olemassa riittävän runsaasti historiallista tutkimusta tiedontuotannon organisaatiokenttien luonteen hahmottamiseen. Tutkimukseen sisältyy silti tiettyjä varauksia. Pidämme päätöksenteon sektoreita edustavina suomalaisen kapitalismin variaation osalta. Emme kuitenkaan väitä, että niiden kautta tunnistettujen tiedontuotannon organisaatiokenttien

luonnehdinnat kattavat Suomen poliittisen talouden kaiken tiedontuotannon. Esimerkiksi infrastruktuuria koskeva päätöksenteko jää kokonaan analyysimme ulkopuolelle eivätkä tutkimamme organisaatiokentät kata kuin osan omistus-, rahoitus- ja koulutusjärjestelmän tiedontuotannosta. Analyysia tulee lukea artikkelin päämäärän valossa: tarkoituksemme on vastata, voidaanko Suomessa puhua yhdestä – yhtenäisestä tai koordinoidusta – vai useammasta tiedontuotannon regiimistä. Tämän kautta havainnollistamme, millaista tutkimusta tiedontuotannon regiimeistä voidaan tehdä ilman aiemman tutkimuksen yhtä keskeistä taustaoletusta. Tarkoituksenamme ei ole tuottaa lopullista tietoa Suomen tiedontuotannon regiim(e)istä. Tämä vaatisi kaikkien sektoreiden tutkimusta ja uutta primääritutkimusta aiemmin tutkimattomista tiedontuotannon organisaatiokentistä.

Tiedontuotannon organisaatiokentät neljällä päätöksenteon sektorilla Suomessa

Analysoimme neljää alatapaustamme seuraavalla tavalla. Kutakin alatapausta käsitellään omassa osiossaan. Tuomme osion alussa esiin lyhyen kuvauksen alatapausten luonteesta neljän edellä esittämämme vertailun mahdollistavan ulottuvuuden osalta: 1) tavat tunnustaa tiedontuottajat päätöksentekoon, 2) tiedontuotannon organisaatiokentän toimijatyypit, 3) avaintoimijoiden suhteet kentällä sekä 4) organisaatiokentän suhteet muihin tiedontuotannon kenttiin. Tämän jälkeen esitämme tarkemman kuvauksen päätöksenteon sektorin sekä sen tiedontuotannon ja päätöksenteon historiallisesta kehityksestä. Lopuksi tulkitsemme tarkemmin aiemman tutkimuksen pohjalta tiedontuotannon organisaatiokenttien luonnetta 2000-luvulla. Tulkitsemme kahden vuosikymmenen edustavan poliittisessa taloudessa keskipitkää aikaväliä. Löydöksemme on tiivistetty taulukossa 1 (ks. s. 86). Esitämme tarkemman tulkinnan kenttien suhteista ja sitä kautta Suomen tiedontuotannon regiimin luonteesta johtopäätösluvussa.

TAULUKKO 1. ALATAPAUSTEN ORGANISATIOKENTTIEN KESKEISET PIIRTEET.

Sektorit	Makrotalouspolitiikka	Palkkapolitiikka	Innovaatiopolitiikka	Yksityisen sektorin työeläkepolitiikka
Tiedontuottajien tunnistamisen tapa	Keskittetty	Edustuksellinen	Neuvoteltu	Neuvoteltu
Toimijatyytit	Julkiset (VM, SP, EU-instituutit, VTV ja VATT)	Julkiset (VM), puolijulkiset (työmarkkinajärjestöjen tutkimuslaitokset ja kolmikantaiset työryhmät)	Julkiset (tutkimus- ja innovaationeuvosto, TEM, Business Finland ja tutkimuslaitokset), puolijulkiset (yliopistot ja Etla)	Puolijulkiset (Eläketurvakeskus, Etla, työmarkkinajärjestöt ja eläkelaitokset), julkiset (VM ja STM)
Avaintoimijoiden suhteet	Jatkuva työnjako	Jatkuva yhteistyö	Neuvoteltu työnjako	Neuvoteltu yhteistyö
Suhde muihin kenttiin	Erillinen, osittain koordinoiva	Limittäinen	Erillinen	Erillinen, osittain koordinoitu

Makrotalouspolitiikka

Makrotalouspolitiikan tapauksessa korostuu sektorin päätöksenteon areenoiden muutoksen mukana tapahtunut laajamittainen muutos tiedontuotannon organisaatiokentällä. Kun keskitettyjen tulopoliittisten kokonaisratkaisujen ja devalvaatioiden ajan kolmikantainen talouspolitiikka vaihtui EU- ja EMU-jäsenyyden rajoitetuksi finanssipolitiikaksi, myös tiedontuotannon organisaatiokenttä muuttui. Tiedontuottajien tunnustaminen on vaihtunut edustuksellisesta tunnustamisesta keskitettyyn valtiolliseen tunnustamiseen. Kentän toimijat ovat vaihtuneet ja niiden välinen työnjako on muuttunut näiden muutosten mukana. Lisäksi makrotalouspolitiikan organisaatiokentälle on annettu myös muiden kenttien tiedontuotantoa koordinoivia tehtäviä.

Makrotalouspolitiikalla viitataan finanssi- ja rahapolitiikan muodostamaan kokonaisuuteen. Talouspolitiikan tiedontuotanto oli maailmansotien jälkeen vahvasti valtionhallintoon keskitettyä (Pekkarinen ja Vartiainen 1993, 137–145). Rahapolitiikan tiedontuotanto oli ollut sen toimeenpanijan eli Suomen Pankin (SP) käsissä 1800-luvulta lähtien. Toisen maailmansodan aikana valtion oma talouspoliittinen tiedontuotanto vahvistui, kun valtiovarainministeriö (VM) nostettiin SP:n ohelle makrotalouspolitiikan koordinaattoriksi. Sotien jälkeen myös Tilastollisen päätoimiston (nykyinen Tilastokeskus) perustaminen vahvisti valtiollista tiedontuotantoa. (Emt. 83–100.) 1960-luvulta alkaen tiedontuotanto monipuolistui, kun budjettipolitiikan hallintaan kehitettiin useita teknisiä järjestelyitä ja kun makrotalouspoliittisia kysymyksiä alettiin käsitellä komitealaitoksen välityksellä ja kolmikantaisessa sopimisessa (ks. emt. 161–163). Työmarkkinajärjestöt, tutkimuslaitokset – Elinkeinoelämän (Etlä), Palkansaajien (PT) ja Pellervon (PTT) tutkimuslaitokset – sekä rajoitetusti myös akateemiset tutkijat pääsivät tämän johdosta mukaan aiempaa kattavammin finanssipolitiikan valmisteluun. Vain rahapolitiikan tiedontuotanto pysyi visusti SP:n käsissä, eikä rahapolitiikkaa valmisteltu systemaattisesti osana laajempaa sopimista (emt. 201–202).

Suomen liittyminen EU:hun vuonna 1995 rajoitti makrotalouspolitiikan työkaluja, kun taas myöhempi yhteisvaluuttaan liittyminen siirsi rahapolitiikan kokonaan Euroopan keskuspankille. Yhteisvaluutan säännöt ja niiden vahvistaminen EU-sopimuksilla on tarkoittanut myös finanssipolitiikan alan kaventamista. Muutosten seurauksena VM:n ja finanssipolitiikan asema on

korostunut kansallisessa makrotalouspolitiikassa ja SP on muuttunut kansallisella tasolla päätöksentekijästä tiedontuottajaksi. Euroajan suomalainen makrotalouspoliittinen tiedontuotanto on ollut keskitettyä ja tiedontuottajien työnjako pitkälti säänneltyä. Kentän toimijoiden suhteet perustuvat ennalta määritelyyn ja VM:n koordinoimaan työnjakoon. VM:llä ja sen tuottamalla tiedolla on keskeinen vaikutus myös muiden sektoreiden päätöksentekoon (Heikkinen ja Tiihonen 2010, 487). Esimerkiksi VM:n vuonna 2007 esittelemällä julkistalouden kestävyysvajeen idealla on koordinoitu laajasti koti- maista päätöksentekoa (Eskelinen ja Sorsa 2012). Tämän myötä makrotalouspolitiikan tiedontuotannon organisaatiokentällä on koordinoiva suhde muuhun päätöksentekoon.

VM:n oma tiedontuotanto perustuu taloudellisen datan keräämiseen, arvioihin, katsauksiin, selvityksiin ja epämuodollisiin tilannekuviin. Esimerkiksi VM:n julkaisema, neljästi vuodessa ilmestyvä taloudellinen katsaus sisältää kokonaisvaltaisen analyysin kansan- ja julkistalouden tilanteesta ja näkymistä. Taloudelliset katsaukset kytkeytyvät suoraan talouspolitiikkaan: kevään katsaus toimii taustana hallituksen kehysriihelle ja syksyn katsaus valtion talousarvioesitykselle. Myös VM:n epämuodolliset virkamiespuheenvuorot voivat olla vaikutusvaltaisia, kuten esimerkiksi vuoden 2015 hallitusneuvotteluissa (Leinonen 2016, 92–96). SP:tä konsultoidaan kattavasti makrotalouspolitiikan valmistelussa. Se kerää ja analysoi kattavasti tilastotietoa ja analyyseja erityisesti rahoitusjärjestelmään ja sen vakauteen liittyvistä aiheista. Rahoitusjärjestelmän vakautta koskevaa tietoa täydentää Finanssivalvonta. SP tuottaa myös tutkimusta ja yhteiskunnalliseen keskusteluun osallistuvaa tietoa. Tämän toiminnan oleellisin foorumi on viidesti vuodessa ilmestyvä *Euro ja talous*-lehti (englanniksi *Bank of Finland Bulletin*), jossa julkaistaan rahapolitiikan lisäksi Suomen makrotaloutta, talouden näkymiä sekä kilpailukykyä ja työmarkkinoita käsitteleviä artikkeleita.

Organisaatiokentälle on noussut myös uusia toimijoita. Vuonna 1990 osa VM:n tiedontuotannosta siirrettiin Valtion taloudelliseen tutkimuskeskukseen (VATT), mikä lisäsi varsinkin politiikan arviointiin tähtäävän tutkimustoiminnan itsenäisyyttä. Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV), joka perustettiin vuonna 1948 VM:n alaisuuteen, muuttui vuonna 2001 itsenäiseksi toimijaksi, jonka tehtävänä on valvoa valtion talouden- ja omaisuudenhoitoa sekä finanssipolitiikkaa. Vuonna 2014 perustettu Talouspolitiikan

arviointineuvosto on instituutio, jonka tehtävänä on arvioida talouspolitiikan tavoitteita, keinoja ja vaikutuksia tutkimustiedon valossa. Sen merkittävin julkaisu on vuosittainen arviointiraportti. Myös kansainväliset toimijat, erityisesti Euroopan komissio, vaikuttavat tiedontuotantoon kansainvälisesti sovitujen mittareiden ja arviointien kautta. Eurooppalaista talouspolitiikkaa koordinoidaan ja valvotaan eurooppalainen ohjausjakso -prosessissa, jossa etenkin normaaliaikoina raportoidaan keskeisesti taloudellisista suunnitelmista ja niihin liittyvästä datasta Euroopan komissiolle (Elomäki ja Marttinen 2021).

Palkkapolitiikka

Palkkapolitiikan tapauksessa korostuvat tiedontuottajien pitkälle institutionalisoitunut edustuksellinen tunnustaminen, jatkuva yhteistyö ja eri tahoja edustavat tiedontuottajat organisaatiokentän pääasiallisina toimijatyypeinä. Kolmikannan omien toimijoiden tiedontuottajat ovat tuoneet palkkakehitystä koskevaa seurantatietoa palkkaneuvotteluihin, joiden välissä palkkakehitystä on seurattu kolmikantaisesti VM:n koordinoimassa seurantatyöryhmässä. Tiedontuotannon organisaatiokenttä on osittain limittäinen suhteessa muiden sektorien kentiin. Tiedontuotannon organisaatiokenttä on ollut suhteellisen vakaa ja muuttui vähittäisesti aivan viime vuosiin saakka, jolloin kentässä on tapahtunut äkillisiä muutoksia.

Palkkapolitiikka viittaa keinoihin, joilla palkkojen kehittymistä on ohjattu ja tehty ennakoitavaksi oloissa, joissa palkoista päättäminen kuuluu viime kädessä työmarkkinaosapuolille. Valtiovallan ja tulonsaajaryhmien eriävien intressien sovittaminen yhteen makrotaloudellisen ja poliittisen vakauden aikaansaamiseksi on ollut palkkapolitiikan pysyvä ydin. Suomessa hallitukset ovat tyypillisesti yrittäneet ohjata työmarkkinaosapuolia poliittisen vaihdannan avulla kohti ratkaisuja, jotka tukevat hallitusten tavoitteita (Kiander ym. 2011). Palkkapolitiikan päätöksenteko perustuu jatkuvaan neuvottelamiseen edustuksellisten osapuolten välillä. Myös palkkapolitiikan tiedontuotannossa korostuu edustuksellisten asiantuntijatahojen tunnustaminen päätöksentekoon. Kolmikantajärjestelyt ovat taanneet sen, että työmarkkinajärjestöillä on asema palkkapolitiikassa ja sitä tukevassa tiedontuotannossa riippumatta hallituskokoonpanoista (emt.).

Päätöksenteon tueksi tarkoitettua tietoa on tuotettu kolmikantaisesti koko sotienjälkeisen ajan (Kyntäjä 1993). Päätöksentekoon on tunnustettu lähinnä valtiovaltaan ja vakiintuneisiin työmarkkinaosapuoliin kytkeytyviä toimijoita. Näihin kuulumattomien toimijoiden ja niiden tuottaman tiedon tunnustaminen päätöksentekoon ja siten tiedontuotannon organisaatiokentälle on hyvin rajallista. Organisaatiokenttä onkin muotoutunut suhteellisen suljetuksi ja itsenäiseksi, ja sen suhteet ovat institutionalisoituneet vahvasti. Organisaatiokentän kokoonpano vakiintui 1960–80-lukujen tulopoliitiikan kaudella.

Tilastokeskus, VM ja SP tuottavat dataa, jota kentän kaikki toimijat käyttävät. Lisäksi VM ja SP tuottavat analyyseja talouden, palkkojen ja kilpailukyvyyn kehityksestä. Ne myös julkaisevat keskustelupuheenvuoroja, kehystävät politiikkaongelmia ja esittävät kannanottoja toivottavista toimenpiteistä. Julkisten organisaatioiden lisäksi organisaatiokentän oleellisia toimijoita ovat etujärjestöjen tutkimuslaitokset eli Etna, PT sekä PTT, joita myös taloudellisesti tuetaan valtion toimesta. Etujärjestöjen tutkimuslaitosten tiedontuotanto koostuu samankaltaisista toimista mutta pienemmässä mittakaavassa ja organisaatioiden taustaryhmien erityisnäkökulmia huomioiden. Lisäksi niissä harjoitetaan tutkimustoimintaa. Kotimaiset tiedontuottajat hyödyntävät säännöllisesti kansainvälisten toimijoiden, kuten Euroopan komission, Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD:n, kansainvälisen valuuttarahasto IMF:n ja Maailmanpankin, tietoa ja arvioivat näiden antamia suosituksia. Samalla tiedontuottajat ”tulkkavat” tietoa ja suosituksia suomalaisiin olosuhteisiin sopiviksi.

Palkkapolitiikkaa koskeva tiedontuotanto on tähdännyt yhtenäisen ja jaetun taloudellisen tilannekuvan luomiseen, jota on voitu soveltaa eri tasojen palkkaneuvotteluissa sekä laajemmin talous- ja työmarkkinapolitiikassa (Kaitila 2019). Tässä mielessä palkkapolitiikan tiedontuotannon organisaatiokenttä on osittain limittäinen makrotalouspolitiikan ja työeläkepolitiikan kanssa. Neuvoteltua tilannekuvaa on käytetty kehyksenä, joka määrittää, mikä politiikassa on mahdollista ja tavoiteltavaa, ja jonka reunaehtojen sisällä toimijoiden tulisi sovitella eriäviä intressejään (Kuusterä ja Tarkka 2012, 312–314). Oleellinen tilannekuvan muodostamisen ja sitä kautta tiedontuottajien tunnustamisen foorumi on ollut VM:n alla toiminut tulopoliittinen selvitystoimikunta (TUPOSETO, 1972–2008) sekä sen jatkaja tulo- ja kustannuskehityksen

selvitystoimikunta (TUKUSETO, 2008–2020), joissa valtiolla ja keskeisillä tulonsaajaryhmillä on ollut pysyvä edustus. TUKUSETO ei varsinaisesti linjannut palkkoista, mutta sen kahdesti vuodessa ilmestynyt Talousnäkymät ja palkanmuodostus -raportti koosti tilannekuvan ja neuvottelujen pohjaksi tietoa palkkojen, ostovoiman, inflaation ja kilpailukyvyn kehityksestä.

Tiedontuotannon organisaatiokenttä on tullut työmarkkinapolitiikan muutosten seurauksena jonkinlaiselle vedenjakajalle. Vuonna 2017 astui voimaan Elinkeinoelämän keskusliiton (EK) jäsenten päätös jäädä EK keskusjärjestöjen välisten palkkasopimusten tekemisestä. Lisäksi EK irtisanoi joukon keskusjärjestöjen välisiä sopimuksia, joissa oli linjattu useista työmarkkinapolitiikan ja järjestöjen yhteistoiminnan reunaehdoista. Vuosina 2020 ja 2021 Metsäteollisuus ry ja Teknologiateollisuus ry ovat kumpikin pyrkineet irtautumaan valtakunnallisista työehtosopimuksista. Kaikkiaan nämä muutokset ovat johtaneet tilanteeseen, jossa edellytykset palkkapolitiikan harjoittamiseen kansallisella tasolla ovat aiempaa heikommät. Vastaavaa kehitystä on tapahtunut myös tiedontuottajien tunnustamisessa, sillä TUKUSETO:n toiminta lopetettiin joulukuussa 2020. Toistaiseksi on epäselvää, miten laajoja näiden muutosten vaikutukset palkkapolitiikan tiedontuotannon organisaatiokenttään tulevat olemaan.

Innovaatiopolitiikka

Innovaatiopolitiikan tapauksessa tiedontuottajat on tunnustettu päätöksentekoon ad hoc -pohjaisesti neuvotellen. Tiedontuottajien tunnustamista luonnehti pitkään vakaus ja pyrkimys tiedontuotannon koordinaatioon, joka on kuitenkin 2010-luvulta alkaen heikentynyt nopeasti. Julkisilla ja puolijulkisilla toimijoilla on ollut merkittävä asema tiedontuotannossa. Innovaatiopolitiikan tiedontuotannon organisaatiokenttä on ollut yksittäisiä toimijoita lukuun ottamatta muista toimijoista pitkälti erillinen. Siinä missä aiemmin kentän toimijat tekivät jatkuvaa yhteistyötä päätöksenteon puitteissa, on tiedontuotannon koordinaation heikentyminen johtanut myös tiedontuottajien yhteistyön vähenemiseen.

Korpilammen hengen konsensus ja 1980-luvun vaihteen teknologia-politiikkaa linjanneet komiteat merkitsivät käännettä Suomen teknologia-politiikan kehitykselle. Poliitiikan painopiste siirtyi valtiollisen yritystoiminnan

tukemisesta teknologisen tutkimuksen edistämiseen ja yritysten tutkimus- ja kehittämistoiminnan tukemiseen. Tämä näkyi erityisesti Teknologian kehittämiskeskus Tekesin perustamisessa vuonna 1983. Teknologiapolitiikka ja kauppa- ja teollisuusministeriö (KTM) vahvistivat 1980-luvulla painoarvoaan suhteessa tiedepolitiikkaan ja opetusministeriöön (nykyään opetus- ja kulttuuriministeriö OKM). (Lemola 2020.) Teknologiapolitiikka laajeni 1990- ja 2000-luvun aikana innovaatiopolitiikaksi, kun palvelut nostettiin teknologian ja teollisuuden rinnalle politiikan painopisteiksi (Niinikoski 2011). Tuotantojärjestelmän kehitys nosti innovaatiopoliittisen tiedontuotannon kysyntää: yrityssektorin tutkimus- ja kehittämismenot kasvoivat ja Nokian ympärille syntyi vahva korkean teknologian sektori.

Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM), sen edeltäjä KTM:n sekä tutkimus- ja innovaationeuvoston (aiemmin tiede- ja teknologianeuvosto) roolit ovat olleet merkittäviä innovaatiopolitiikan valmistelussa ja tiedontuottajien tunnustamisessa (Laasonen ym. 2020). Pääministerin puheenjohtama tiede- ja teknologianeuvosto muun muassa toi kansallisen innovaatiojärjestelmän idean Suomeen (Alaja ja Sorsa 2020). Neuvosto oli niin strateginen päätöksentekofoorumi, tutkimus- ja kehittämisrahoituksen kehittämistä koordinoiva taho kuin keskeinen asiantuntijatiedon tilaaja. Neuvosto julkaisi myös laajoja ja asiantuntevia katsauksia (Miettinen 2002). Lisäksi se nosti asiantuntija-arvioinnit innovaatiopolitiikan keskeisiksi kehittämisvälineiksi. Tutkimus- ja innovaationeuvoston asema heikkeni nopeasti 2010-luvulla, mikä johti myös tiedontuotannon koordinaation heikentymiseen (Pelkonen ym. 2014). 2010-luvun aikana innovaatiopolitiikka on yhtäältä kaksihaaraistunut ja toisaalta keskittynyt ministeriöihin: tutkimuspolitiikkaa harjoitetaan OKM:ssä ja muuta innovaatiopolitiikkaa TEM:ssä (Lemola 2020).

Organisaatiokentän keskeisiä toimijoita ja sen tärkeimpiä julkisia tiedontuottajia ovat rahoittaja- ja valmisteluorganisaatio Business Finland sekä Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy, jotka toimivat TEM:in hallinnon-alalla. Business Finland syntyi vuonna 2018 Tekesin ja Finpro Oy:n fuusion seurauksena. Innovaatiopolitiikka ja siihen liittyvää tiedontuotantoa on harjoitettu myös hallituksen asettamassa talousneuvostossa, valtioneuvoston kansliassa (VNK) ja, erityisesti teknologista ennakointia koskien, eduskunnan tulevaisuusvaliokunnassa. Innovaatiopolitiikan pitkäaikainen tavoite on ollut laadukas ja verkottunut tutkimus, minkä johdosta innovaatiopolitiikan ala

ulottuu myös OKM:n ja sitä kautta Suomen Akatemian ja yliopistojen tiettyjen toimintojen piiriin. Eduskunnan alaisella Sitralla on ollut historiansa saatossa useita eri rooleja innovaatiopolitiikassa. VTT:n ohella Etlalla ja VATT:lla on tunnustettu asema kentän tutkimuksellisessa tiedontuotannossa. Tilastokeskus, OECD ja EU-komissio tarjoavat päätöksentekoon tilastollista tietopohjaa. Innovaatiopolitiikkaa koskevaa tietoa tuottavien konsulttiyhtiöiden määrä on kasvanut ja niiden tunnustaminen tiedontuotannossa on vahvistunut, mikä heijastelee yleisempää kansainvälistä trendiä (ks. Ylönen ja Kuusela 2019).

Vaikka tiedontuottajien tunnustamisen tavat ovat vaihdelleet innovaatiopolitiikan eri areenoiden ja eri aikojen välillä, tunnustamista on luonnehtinut ad hoc -pohjaisuus. Tieteellisen tutkimuksen tukeminen ja ohjaaminen innovaatiopolitiikan tarpeisiin on ollut ehkä merkittävin tunnustamisen mekanismi. Ministeriöt ja alan julkiset rahoittajaorganisaatiot olivat kiinnostuneita etenkin 1990- ja 2000-luvulla tukemaan tutkimushankkeita, jotka vahvistivat valtiollisesti valmistellun innovaatiopolitiikan tietopohjaa (Lemola 2020, 156–162). Myös yliopistojen yhteyteen pyrittiin kehittämään innovaatiopolitiikkaa tiedontuotantoa, mistä esimerkki on Tampereen yliopiston Tiedon, tieteen, teknologian ja innovaatioiden tutkimuskeskus (TaSTI). Vuonna 2014 toteutettu valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen uudistus on tehnyt tutkimuksen ohjauksesta entistä vahvemmin hankemuotoista. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan sekä Suomen Akatemian strategisen tutkimuksen neuvoston kautta innovaatiopolitiikan tiedontuotanto perustuu entistä enemmän kilpailtuun hankerahoitukseen.

Tilaututkimukset ja -arviointit ovat olleet toinen keskeinen neuvottelevan tunnustamisen tapa. Erilaisilta asiantuntijajaneelilta, arviointiryhmiltä ja konsulteilta on tilattu valtava määrä tutkimuksia ja arviointeja, jotka koskevat tutkimus- ja innovaatiotoiminnan sekä innovaatiopolitiikan vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta (Lemola 2020). On arvioitu, että Business Finlandin innovaatiotukien vaikutuksia on tutkittu Suomessa enemmän kuin mitään muuta innovaatiopolitiikan keinoa (Lemola 2021). Kansainvälisten tiedontuottajien ääni on tuotu kentälle juuri tilaustöiden kautta. Esimerkiksi Suomen innovaatiojärjestelmän kansainvälinen arviointi toteutettiin vuonna 2009 professori Reinhilde Veugelersin johdolla (Alaja ja Sorsa 2020), ja Sipilän hallitus tilasi OECD:lta (2017) katsauksen suomalaisen innovaatiopolitiikan kehittämistarpeista. Kansainväliset vertailut ja parhaiden käytäntöjen etsiminen

on ollut tyypillistä innovaatiopolitiikan kansainväliselle tiedontuotannolle, mikä on tilaustöiden myötä vahvistanut vertailutiedon asemaa kotimaisessa innovaatiopolitiikassa. Esimerkiksi Maailman talousfoorumin Global Innovation Index -luokittelu ja Euroopan komission Innovation Scoreboard -tulostaulu haastavat maita ja alueita arvioimaan omaa pärjäämistään eri indikaattorien valossa.

Yksityisen sektorin työeläkepolitiikka

Yksityisen sektorin työeläkepolitiikalla viitataan siihen politiikkaan, joka koskee nykyisen työntekijän eläkelain (TyEL) ja yrittäjän eläkelain (YEL) määrittelemiä eläkkeitä ja näitä toimeenpanevia organisaatioita. Työeläkejärjestelmän päätöksenteko on varsin omaperäistä ja jännitteistä johtuen järjestelmän kompleksisesta hallintomallista (Sorsa ja Johanson 2011). Yksityisen sektorin työeläkejärjestelmän päätöksenteko tapahtuu kahdella tasolla: koko järjestelmää koskevalla ja hallinnollisen kehittämisen tasolla (ks. Johanson ja Sorsa 2010). Tässä huomiomme kohdistuu koko järjestelmää koskevaan päätöksentekoon. Koko eläkekenttää koskevia reformeja tehdään työmarkkinaosapuolten välillä eli kaksikantaisesti tai työmarkkinaosapuolten ja valtion välillä eli kolmikantaisesti neuvotellen. Neuvottelutapaa ei ole esimerkiksi kirjoitettu lakiin, vaan siitä sovitaan aina reformikohtaisesti. Sama koskee tiedontuottajien tunnustamista päätöksentekoon: kunkin neuvottelun keskeiset tiedontuottajat valikoidaan osittain tilanteen ja päätöksenteon agendojen mukaan. Päätöksentekoon tunnustetaan kuitenkin ensisijaisesti vain alan omia tai eri osapuolia edustavia asiantuntijoita. Kentän pääasiallisten tiedontuottajien muuttuessa myös toimijoiden välinen työnjako, yhteistyön luonne ja päätöksentekoon vaikuttavat tiedontuottajat ovat vaihtuneet. 2010-luvulla valtiovallan ote niin eläkepoliittisesta päätöksenteosta kuin tiedontuottajien tunnustamisesta on osittain vahvistunut.

Eläketurvakeskus on kentän keskeisin oma tiedontuottaja ja koordinaattori. Sen asema työeläkepolitiikan tiedontuottajana on vahvistunut ajan myötä. Eläketurvakeskus muun muassa tilastoi eläkkeiden kehitystä, dokumentoi järjestelmän toimintaa, tekee ennusteita, toteuttaa alaa koskevaa tutkimusta ja osallistuu jatkuvasti järjestelmän kehitystyöhön. Kentän toinen keskeinen tiedontuottaja, Työeläkevakuuttajat TELA ry (aiemmin Työeläkelaitosten

liitto), on työeläkelaitosten etujärjestö. Edunvalvonnan ohella Tela on harjoittanut laajaa koulutus- ja tiedontuotantoa eläkeasioista, koordinoitua eläkelaitosten yhteistä tiedontuotantoa, tilastoinut sijoitustoimintaa sekä valmistellut sijoitustoiminnan kehittämistä koskevia uudistuksia. Telan ja eläkelaitosten asemat tiedontuottajina ovat vuosien varrella kaventuneet, kun taas Eläketurvakeskuksen asema on laajentunut. Myös julkishallinnon tiedontuotannolla on merkitystä työeläkepolitiikassa. Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) vastaa työeläketurvaa koskevasta lainsäädännöstä ja myöntää toimiluvan eläkelaitoksille. STM tuottaa selontekoja, seurantatietoa ja tiettyjä selvityksiä lainsäädäntömuutoksia varten. VM:llä puolestaan on toimivaltaa sellaisissa kysymyksissä, jotka koskevat julkistalouden tuloja ja menoja – käytännössä eläkemaksutasoja, koska eläkemaksut ovat verovähenteisiä. Yksityisten alojen työeläkelaitosten valvontaa hoitaa Finanssivalvonta, joka tuottaa runsaasti tietoa eläkelaitosten ja sijoitustoiminnan tilanteesta valvojan näkökulmasta. Tiedolla on merkitystä sijoitustoiminnan sääntelyä koskevissa uudistuksissa.

1980-luvulle asti eläkeneuvottelut tapahtuivat pitkälti eläkelaitosten ja Työeläkelaitosten liiton valmistelemina sekä työmarkkinaosapuolten neuvottelemina. Tiedontuotanto niin kehittämistyötä kuin eläkeneuvotteluita varten oli pitkälti eläkeyhtiöiden, pääasiallisesti Ilmarisen, harteilla, koska nämä olivat ainoat toimijat, joilla oli käytettävissään riittävästi tietojenkäsittelykapasiteettia. 1990-luvulla neuvottelutapa ja sen mukana myös tiedontuotannon asema päätöksenteossa muuttui. Ilmarisen toimitusjohtaja Kari Puron mukaan nimetty Puron ryhmä nousi keskeiseen asemaan eläkeneuvotteluissa sekä tiedontuottajana että muiden tiedontuottajien tunnustajana. Työryhmässä valmisteltiin lähes kaikki eläkeuudistukset noin 15 vuoden ajan. Eläkealan oma tiedontuotanto toimi ryhmän ohjauksessa. Käytännössä ryhmä tunnusti suuren eläkeyhtiön tai Eläketurvakeskuksen edustajien johtaman selvitysryhmän valmistelemaan neuvotteluita sekä vastaavan ryhmän tuottamaan seurantatietoa tulevaisuuden päätöksenteon tueksi. Vuoden 2005 eläkeuudistuksen yhteydessä valmisteluissa tarkasteltiin runsaasti myös eläkealan ulkopuolisia tutkimuksia ja tietoa kerättiin neuvotteluiden valmisteluun myös aiempaa laajemmän asiantuntijaryhmän voimin. (Hannikainen ja Vauhkonen 2012.)

Vuonna 2007 päätöksentekoon tunnustettujen asiantuntijoiden piiri laajentui. Työeläkeuudistuksia valmisteltiin Eläketurvakeskuksen toimitusjohtaja Jukka Rantalan mukaan nimetyssä Rantalan ryhmässä, jonka

kokoonpano oli aiempaa laajempi ja monisidosryhmäisempi. Erillisiä valmisteluryhmiä nimitettiin joustavammin tarpeen mukaan. Esimerkiksi sijoitussääntelyn uudistuksia tehtiin aiempaa enemmän sijoitusasiantuntijoiden johdolla (Sorsa 2011). Kun työmarkkinajärjestöt ja valtioneuvosto eivät päässeet vuonna 2009 yhteisymmärrykseen eläkeiän nostokeinoista, asetettiin Rantalan ryhmän ohkeen myös erillinen työhyvinvointikysymyksiä käsittelevä Ahtelan ryhmä.

Viimeisimmän, vuonna 2017 voimaan tulleen, eläkeuudistuksen valmistelua ei enää annettu laajemman ryhmän tehtäväksi, vaan työmarkkinaosapuolet halusivat pitää neuvotteluprosessin tiiviimmin omissa käsissään. Valtio kuitenkin määritteli neuvotteluiden päämäärät etukäteen aiempaa tiukemmin. Tiedontuotannolle asetettiin päätöksenteossa selkeä työnjako. Kun eläkealan omalle tiedontuotannolle annettiin keskeinen asema toimenpiteiden suunnittelussa, toimenpiteiden arvioinnissa ja valikoinnissa keskeinen asema annettiin VM:n tiedontuotannolle. (Sorsa ja van der Zwan 2021.) Myös tiedontuotannolle annettu asema päätöksenteossa poikkesi aiemmasta. Uudistuksen valmistelussa työmarkkinajärjestöjen omat asiantuntijat jakoivat neuvotteluteemat erilaisiin asiakoreihin. Asiakorien tueksi kerättiin kattavasti osittain alan omaa ja osittain julkishallinnon ja tutkimuslaitosten, erityisesti Etlan, tuotamaa tietoa. Neuvotteluiden kiistakysymysten täsmentyessä päätöksenteossa siirryttiin reaaliaikaiseen tiedontuotantoon. Eläketurvakeskukselta pyydettiin laskelmia erilaisten uudistusvaihtoehtojen tueksi huomattavan lyhyellä varoitusajalla. VM:n tiedontuotannolla ja erityisesti Jukka Pekkarisen johtamalla asiantuntijaryhmällä oli kestävyysvajelaskelmien myötä merkittävä rooli neuvotteluiden lopputuloksen kontrolloinnissa. (Lindén 2016.)

Johtopäätökset ja keskustelua

Edellä esitetty analyysimme osoittaa, että kussakin alatapauksessa tiedontuotannon tunnustamisen tavat, kentän avaintoimijat, keskinäiset suhteet sekä suhteet muihin tiedontuotannon kenttiin vaihtelevat merkittävästi. Tämän valossa Suomen tapauksessa ei voida puhua luontevasti yhdestä yhteisestä tiedontuotannon organisaatiokentästä. Jos Suomen tapauksta pyritäisiin hahmottamaan Campbellin ja Pedersenin analyysin tavoin yhtenä organisaatiokenttänä, olisi hyvin epäselvää, mikä tämän organisaatiokentän

toimijoita tarkalleen ottaen yhdistäisi. Tutkimissamme alatapauksissa tiedontuottajien tunnustamisen tavat vaihtelevat runsaasti, eikä mitään tapaa voida nimetä selkeästi ensisijaiseksi. On vaikea kuvitella sellainen päätöksenteon tilanne, jossa SP, Business Finland ja Eläketurvakeskus päädyttäisiin nostamaan päätöksentekoon samalla logiikalla. Vaikka eri organisaatiokentillä esiintyy samantyyppisiä toimijoita ja kenttien toimijajoukoissa on osittain myös limittäisyyksiä, toimijat ovat erilaisissa asemissa ja suhteissa keskenään eri päätöksenteon sektoreilla. VM:n ja Etlan suhde ei ole sama palkkapolitiikassa, innovaatiopolitiikassa ja työeläkepolitiikassa. Näiden huomioiden valossa yhtenäisen organisaatiokentän oletus johtaisi tulkintaan, ettei Suomessa ole kansallista tiedontuotannon regiimiä.

Jos lähtökohdaksi otetaan tiedontuottajien tunnustamisen ja eri sektorien tiedontuotannon organisaatiokenttien keskipitkän aikavälin muutokset, kuvaa Campbellin ja Pedersenin maavertailusta Tanskan malli eli tiedontuottajien valikointi tilanteesta riippuen Suomen tapausta ehkä parhaiten. Alatapauksissamme päätöksentekoon tunnustetut tiedontuottajat ovat nimittäin voineet vaihtua merkittävästi lyhyessäkin ajassa. Suurin osa tällaisista muutoksista on kuitenkin ollut suoraa rakenteellista seurausta päätöksentekojärjestelmän muutoksista, esimerkiksi EMU:n liittymisestä ja keskitetystä sopimisesta luopumisesta. Muutokset eivät johdu tietoisesta ”adhokratiasta” eli sopivimpien tiedontuottajien valikoinnista aina tilanteen mukaan. Kaikille alatapauksille yhteisen muutostrendin löytäminen on ylipäättään hankalaa. Kaikista tapauksista löytyy esimerkkejä niin tunnustamisen valtiollisesta keskitymisestä kuin hajaantumisesta edustuksellisuuden tai neuvottelun kautta – tai makrotalouspolitiikan tapauksessa näiden välisestä heiluriliikkeestä –, mutta nämä kehityskulut ovat eri alatapauksissa usein menneet samoina aikoina vastakkaisiin suuntiin. Näiden huomioiden valossa tulkinta Suomesta Tanskan kaltaisena ”adhokratiana” on harhaanjohtava.

Kun yhtenäisen organisaatiokentän oletuksesta luovutaan, voidaan upotettua tapaustutkimustamme tulkita toisin. Analyysimme osoittaa, että poliittis-taloudellisen päätöksenteon neljällä sektorilla on kullakin omanlaisensa tiedontuottajien organisaatiokenttä. Muodostaako jokainen tutkimamme alatapaus oman tiedontuotannon regiiminsä vai liittyvätkö eri sektoreiden tiedontuottajien organisaatiokentät jollain tavalla toisiinsa? Alatapauksemme ovat olleet pitkälti tai kokonaan muista tiedontuotannon organisaatiokentistä

erillisiä. Erillisyys on voinut johtua tiedontuotannon vahvasta sääntelystä, kuten makrotalouspolitiikassa, vahvoista konventioista, kuten palkkapolitiikassa, tai tarvittavan tiedon asettamista vaatimuksista, kuten innovaatio- ja työeläkepolitiikassa. Toisaalta on selvää, että organisaatiokentät ovat osittain limittäisiä. Esimerkiksi palkkapolitiikasta puhuttaessa ei voida välttää epäsuoriin työllistämiskustannuksiin tai verotukseen liittyviä ja sitä kautta työeläkkeisiin tai makrotalouspolitiikkaan liittyviä kysymyksiä. Näitä teemoja käsittelevillä toimijoilla on kuitenkin varsin erilaiset asemat kunkin sektorin organisaatiokentillä, eikä toimijoita nosteta näiden sektorien päätöksentekoon samoilla tavoilla.

Edellä sanotun johdosta esitämme johtopäätöksenä, etteivät alatapauksemme muodosta ainakaan selkeästi koordinoituja regiimejä vaan ne edustavat erillisiä tiedontuotannon regiimejä. Tulkintamme Suomesta useiden tiedontuotannon regiimien maana sisältää silti kaksi varausta. Ensinnäkin tutkimamme neljä päätöksenteon sektoria ovat saaneet 2000-luvulla yhteisiä piirteitä, kun valtiovallan ohjaus on vahvistunut ja makrotalouspolitiikalle on annettu muita päätöksenteon sektoreita koordinoiva asema. Tämä on vahvistanut VM:n asemaa useammalla tiedontuotannon organisaatiokentällä. Jatkotutkimusta tarvitaan sen tulkitsemiseksi, onko tämä muuttanut myös tiedontuottajien tunnustamista sektorikohtaisesti siinä määrin, että voidaan puhua organisaatiokenttien välisten koordinaatiosuhteiden muutoksesta. Toiseksi päätöksenteon keskittyminen ministeriöihin on näkynyt myös tiedontuotannon ulkoistamisen lisääntymisenä. Jatkotutkimusta vaaditaan niin kutsutun konsulttidemokratian nousun (Ylönen ja Kuusela 2019), ministeriöiden valmisteluryhmien yleistymisen (Holli ja Turkka 2021) sekä uusien valtiollista päätöksentekoa ja tutkimustietoa yhdistävien instrumenttien, kuten strategisen tutkimuksen neuvoston ja valtioneuvoston yhteisen selvitys- ja tutkimustoiminnan, vaikutuksista sektorikohtaisen tiedontuotannon organisaatiokenttiin.

Jatkotutkimukselle jää näiden varausten kautta laajemmin arvioitavaksi, esiintyykö Suomessa sektorikohtaisten tiedontuotannon regiimien sijaan tai/ ja ohella koordinoituja regiimejä. Tämän selvittäminen vaatii paitsi empiiristä jatkotutkimusta Suomen poliittis-taloudellisen päätöksenteon sektoreista myös tarkempaa teoretisointia organisaatiokenttien välisten suhteiden ja koordinaation luonteesta. Laajamittainen primääritutkimus Suomen tapauksesta

voisi vastata myös kysymykseen siitä, milloin Suomen tapauksessa voisi olla ajallisesti validia puhua yhdestä tai useammasta tiedontuotannon regiimistä. Vaikka tutkimuksemme ei ole kohdistunut suoraan tiedontuotannon regiimien polkuriippuvuuksien teemaan, voidaan alatapauksiemme erillisyyttä pitää merkittävänä löydöksenä jatkotutkimukselle tästä teemasta. Nostimme edellä esiin mahdollisuuden, että tiedontuotannon regiimit saattavat muuttua äkillisesti, jos tiedontuotannon organisaatiokenttä korvataan toisella. Analyysissä esitimme, että palkkapolitiikan tiedontuotannon regiimi on vedenjakkajalla keskitetyn sopimisen loputtua. Edustukselliselle tiedontuotannon regiimille on tyypillistä, että päätöksenteon konventiot määräävät tiedontuotantoa. Näiden konventioiden murtuessa on mahdollista, että myös sen tiedontuottajat korvataan nopeasti toisenlaisella tiedontuotannolla. Suomessa makrotalouspolitiikan tiedontuottajien on viime vuosina havaittu vähitellen ottaneen johtavaa roolia myös palkkapolitiikassa (Kaukoranta 2020).

Campbellin ja Pedersenin alkuperäisten tapausten eli Ranskan, Saksan, Tanskan ja Yhdysvaltojen tiedontuotannon regiimien tutkimus ilman yhtenäisydentustaoletusta voisituottaahyvin erilaisiatyypittelyjäneiden maiden tiedontuotannon organisaatiokentistä. Mikäli maiden regiimit osoittautuvat yhtenäisiksi myös ilman yhtenäisyyden olettamista menetelmällisesti, tulisi jatkotutkimuksessa pyrkiä selittämään, miten ja miksi regiimeistä on tullut yhtenäisiä. Tämä olisi tutkimuskentän teoreettisen edistämisen kannalta keskeisin agenda. Edellä esittämämme huomioid nostavatkin merkittäviä kysymyksiä vastattavaksi jatkotutkimuksessa myös muiden maiden osalta. Missä maissa vallitsee yhtenäisiä tiedontuotannon regiimejä ja missä ei? Millä tavoilla, millaisissa olosuhteissa ja miksi toisistaan erilliset tiedontuotannon organisaatiokentät yhdistyvät koordinoituiksi regiimeiksi?

Lähteet

Alaja, Antti ja Sorsa, Ville-Pekka. 2020. The Evolution of the National Innovation System as a Programmatic Policy Idea in Finland. *Science and Public Policy*, 47:6, 834–843. <https://doi.org/10.1093/scipol/scaa045>

- Alvesson, Mats ja Sandberg, Jörgen. 2011. Generating Research Questions Through Problematization. *Academy of Management Review*, 36:2, 247–271. <https://doi.org/10.5465/amr.2009.0188>
- Bakir, Caner. 2009. Policy Entrepreneurship and Institutional Change: Multilevel Governance of Central Banking Reform. *Governance*, 22:4, 571–598. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2009.01454.x>
- Ban, Cornel. 2016. *Ruling ideas: how global neoliberalism goes local*. New York: Oxford University Press.
- Béland, Daniel ja Cox, Robert Henry. 2010. Introduction: Ideas and Politics. Teoksessa Daniel Béland ja Robert Henry Cox (toim.), *Ideas and politics in social science research*. Oxford: Oxford University Press, 3–21.
- Blyth, Mark. 2002. *Great transformations: Economic ideas and institutional change in the twentieth century*. New York: Cambridge University Press.
- Broome, André, ja Seabrooke, Leonard. 2015. Shaping Policy Curves: Cognitive Authority in Transnational Capacity Building. *Public Administration*, 93:4, 956–972. <https://doi.org/10.1111/padm.12179>
- Campbell, John L. 2002. Ideas, Politics, and Public Policy. *Annual Review of Sociology*, 28:1, 21–38. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.28.110601.141111>
- Campbell, John L. 2004. *Institutional change and globalization*. Princeton: Princeton University Press.
- Campbell, John L. ja Pedersen, Ove K. 2010. Knowledge Regimes and Comparative Political Economy. Teoksessa Daniel Béland ja Robert Henry Cox (toim.), *Ideas and politics in social science research*. New York: Oxford University Press, 167–190.
- Campbell, John. L. ja Pedersen, Ove K. 2014. *The national origins of policy ideas: Knowledge regimes in the United States, France, Germany, and Denmark*. Princeton: Princeton University Press.
- Campbell, John L. ja Pedersen, Ove K. 2015. Policy ideas, knowledge regimes and comparative political economy. *Socio-Economic Review*, 13:4, 679–701. <https://doi.org/10.1093/ser/mwv004>
- Chong, Pei Wen ja Graham, Linda. 2013. The ‘Russian doll’ approach: developing nested case-studies to support international comparative research in education. *International Journal of Research & Method in Education*, 36:1, 23–32. <https://doi.org/10.1080/1743727X.2012.675555>

- Christensen, Johan. 2018. Economic knowledge and the scientization of policy advice. *Policy Sciences*, 51, 291–311.
<https://doi.org/10.1007/s11077-018-9316-6>
- Christensen, Johan. 2021. Expert knowledge and policymaking: a multi-disciplinary research agenda. *Policy & Politics*, 49:3, 455–471.
<https://doi.org/10.1332/030557320X15898190680037>
- Christensen, Johan, Gornitzka, Åse, ja Holst, Cathrine. 2017. Knowledge Regimes in the Nordic Countries. Teoksessa Oddbjørn Knutsen (toim.), *The Nordic models in political science. Challenged, but still viable?* Bergen: Fagbokforlaget, 239–252.
- Coman, Ramona. 2018. Why and how do think tanks expand their networks in times of crisis? The case of Bruegel and the Centre for European Policy Studies. *Journal of European Public Policy*, 26:2, 286–301.
<https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1415953>
- Craft, Jonathan ja Howlett, Michael. 2013. The dual dynamics of policy advisory systems: The impact of externalization and politicization on policy advice. *Policy and Society*, 32:3, 187–197. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2013.07.001>
- Elomäki, Anna ja Marttinen, Anni. 2021. Talouskuri ja byrokraattinen asiantuntijavalta: Eurooppalaisen ohjausjakson toimeenpano ja merkitys Suomessa. *Poliittinen talous*, 9:1. <https://doi.org/10.51810/pt.99615>
- Eskelinen, Teppo ja Sorsa, Ville-Pekka. 2012. Institutionaalisten faktojen tuotanto talouspuheessa. *Politiikka*, 54:3, 169–187.
- Farrell, Henry ja Quiggin, John. 2017. Consensus, Dissensus, and Economic Ideas: Economic Crisis and the Rise and Fall of Keynesianism. *International Studies Quarterly*, 61:2, 269–283. <https://doi.org/10.1093/isq/sqx010>
- Fligstein, Neil ja McAdam, Doug. 2012 *A theory of fields*. Oxford: Oxford University Press.
- Google Scholar. 2021. Haku: "Knowledge regimes" Campbell Pedersen. https://scholar.google.co.uk/scholar?hl=fi&as_sdt=0,5&q=%22knowledge+regimes%22+campbell+pedersen [Luettu 29.11.2021]

- Hall, Peter A. 1997. The role of interests, institutions, and ideas in the comparative political economy of the industrialized nations. Teoksessa Mark Irving Lichbach ja Alan S. Zuckerman (toim.), *Comparative politics: Rationality, culture, and structure*. Cambridge: Cambridge University Press, 174–207.
- Hannikainen, Matti ja Vauhkonen, Jussi. 2012. *Ansioiden mukaan: yksityisalojen työeläkkeiden historia*. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.
- Heikkinen, Sakari ja Tiuhonen, Seppo. 2010. *Hyvinvoinnin turvaaja – Valtiovarainministeriön historia 3, 1966–2009*. Helsinki: Edita.
- Henriksen, Lasse Folke ja Seabrooke, Leonard. 2016. Transnational Organizing: Issue Professionals in Environmental Sustainability Networks. *Organization*, 23:5, 722–741. <https://doi.org/10.1177%2F1350508415609140>
- Holli, Anne Maria ja Turkka, Saara. 2021. Tieteen muuttuva rooli korporatistisessa neuvonannossa: Pitkittäisanalyysi tutkijoiden asemasta ministeriöiden valmistelutyöryhmissä 1980–2018. *Politiikka*, 63:1, 54–81. <https://doi.org/10.37452/politiikka.98500>
- Johanson, Jan-Erik ja Sorsa, Ville-Pekka. 2010. Pension governance in Finland: A case study on public and private logics of governance in pension provision. Eläketurvakeskuksen raportteja 2010:2. Helsinki: Eläketurvakeskus.
- Kaitila, Joel. 2019. From innovation to labour costs: Change of emphasis in Finnish competitiveness policy ideas after the Eurocrisis. *Competition & Change*, 23:1, 47–70. <https://doi.org/10.1177%2F1024529418802457>
- Kaukoranta, Ilkka. 2020. Työehtokoordinaation tukipylväät huojuvat – mitä tilalle? <https://www.sak.fi/ajankohtaista/blogi/tyoehdokoordinaation-tukipylvaat-huojuvat-mita-tilalle> [Luettu 17.11.2021]
- Kiander, Jaakko, Sauramo, Pekka ja Tanninen, Hannu. 2011. Finnish incomes policy as corporatist political exchange: development of social capital and the social wage. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 17:4, 515–531. <https://doi.org/10.1177%2F1024258911419772>
- Kuusterä, Antti ja Tarkka, Juha. 2012. *Suomen Pankki 200 vuotta. II Parlamentin pankki*. Helsinki: Otava.
- Kyntäjä, Timo. 1993. *Tulopoliittika Suomessa: tulopoliittinen diskurssi ja instituutiot 1960-luvulta 1990-luvun kynnykselle*. Helsinki: Gaudeamus.

- Laasonen, Valtteri, Kolehmainen, Jari ja Sotarauta, Markku. 2020. The complexity of contemporary innovation policy and its governance in Finland. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*.
<https://doi.org/10.1080/13511610.2020.1842176>
- Leinonen, Jarkko. 2016. Talouspolitiikan narratiivit. Narratiivinen analyysi valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoroista. Pro gradu -tutkielma. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Lemola, Tarmo. 2020. *Kohti uutta tutkimus- ja innovaatiopolitiikkaa — Suomen tiede-, teknologia- ja innovaatiopolitiikan kehityskaari 1960-luvulta 2020-luvulle*. Tampere: Vastapaino.
- Lemola, Tarmo. 2021. Taloustieteellisten innovaatiotutkimusten usvassa. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 117:1, 29–35.
- Lindén, Michael. 2016. Arbetspensionsreformförhandlingarnas politiska närhistoria: Processbeskrivning och jämförande analys av arbetspensionsreformprocesserna i Finland på 2000-talet ur ett diskursiv institutionellt perspektiv. Pro gradu -tutkielma. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Mehta, Jal. 2010. The Varied Roles of Ideas in Politics: From “Whether” to “How”. Teoksessa Daniel Béland ja Robert Henry Cox (toim.), *Ideas and politics in social science research*. New York: Oxford University Press, 23–46.
- Miettinen, Reijo. 2002. *National innovation system: scientific concept or political rhetoric*. Helsinki: Edita.
- Mudge, Stephanie L. 2018. *Leftism reinvented. Western parties from socialism to neoliberalism*. Cambridge: Harvard University Press.
- Niinikoski, Marja-Liisa. 2011. *Innovation: formation of a policy field and a policy-making practice*. Doctoral Dissertations 40/2011. Helsinki: Aalto yliopisto.
- Nölke, Andreas ja Vliegthart, Arjan. 2009. Enlarging the Varieties of Capitalism: The Emergence of Dependent Market Economies in East Central Europe. *World Politics*, 61:4, 670–702.
<https://doi.org/10.1017/S0043887109990098>
- OECD. 2017. OECD Reviews of Innovation Policy: Finland 2017. OECD Reviews of Innovation Policy. Pariisi: OECD Publishing.
<https://doi.org/10.1787/9789264276369-en>
- Pekkarinen, Jukka ja Vartiainen, Juhana. 1993. *Suomen talouspolitiikan pitkä linja*. Porvoo: WSOY.

- Pelkonen, Antti, Nieminen, Mika ja Lehenkari, Janne. 2014. Tutkimus- ja innovaationeuvoston toiminnan ja vaikuttavuuden arviointi. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2014:6. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- Schmidt, Vivien A. ja Thatcher, Mark 2013. Theorizing ideational continuity: the resilience of neo-liberal ideas in Europe. Teoksessa Schmidt, Vivien A. ja Thatcher, Mark (toim.), *Resilient liberalism in Europe's political economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1–50.
- Sorsa, Ville-Pekka. 2011. *Pension fund capitalism in Europe: institutional organisation and governance of Finnish pension insurance companies*. Oxford: University of Oxford.
- Sorsa, Ville-Pekka. 2020. Suomen poliittinen talous vuonna 2020. *Poliittinen talous*, 8:1, 1–26. <https://doi.org/10.51810/pt.100700>
- Sorsa, Ville-Pekka ja Johanson, Jan-Erik. 2011. Hallinnolliset jännitteet julkisyksityisten eläkejärjestelmien uudistumiskyvyn lähteenä. *Hallinnon tutkimus*, 30:3, 177–190.
- Sorsa, Ville-Pekka ja van der Zwan, Natascha. 2021. Sustaining the unsustainable? The political sustainability of pensions in Finland and the Netherlands. *Journal of European Social Policy*. <https://doi.org/10.1177%2F09589287211035691>
- Tchilingirian, Jordan. 2021. 'Network Intellectuals' and 'Networked Intellectuals': relational approaches to the study of British think tanks, Teoksessa Donald E. Abelson ja Christopher J. Rastrick (toim.), *Handbook on think tanks in public policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2–15.
- Ylönen, Matti ja Kuusela, Hanna. 2019 Consultocracy and its discontents: A critical typology and a call for a research agenda. *Governance*, 32:2, 241–258. <https://doi.org/10.1111/gove.12369>



Refereed journal article

The Finnish knowledge regime: one or many?

Ville-Pekka Sorsa, dosentti, tutkimusjohtaja, valtiotieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto

Antti Alaja, yhteiskuntatieteiden maisteri, väitöskirjatutkija, yhteiskuntatieteiden tiedekunta, Tampereen yliopisto ja apurahatutkija, valtiotieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto

Joel Kaitila, yhteiskuntatieteiden maisteri, väitöskirjatutkija, humanistis-yhteiskuntatieteellinen tiedekunta, Jyväskylän yliopisto

Abstract

An ideational turn occurred in political economy scholarship in the 1990s. During the last decade systematic research attention has been paid to the production and channelling of ideas into political-economic decision-making. One of the key theories in comparative political economy has been that of knowledge regimes, which focuses on the institutional and organizational devices that produce ideas and expertise for national political-economic decision-making. This article presents and problematizes the research on knowledge regimes. The article problematizes the background assumption that the knowledge producers of one regime form one homogeneous organization field and discusses the consequences of giving up this assumption for further research. The article uses the nested case study of Finland to demonstrate the possibilities opened by the removal of the background assumption. The analysis suggests that in Finland there is no homogeneous national knowledge regime but sectorally variegated knowledge regimes.

Keywords: comparative political economy, Finland, knowledge regimes, problematization

<https://doi.org/10.51810/pt.109887>