

Kuluttaja politiikan rajaobjektina

Petteri Repo

Kuluttajaan vedotaan usein, kun politiikkaa legitimoidaan. Viime vuosina kuluttaja on saanut merkittävän roolin innovaatiopolitiikassa, samalla haastan kuluttajapolitiikan kuluttajanäkemyksen. Tämä artikkeli tarkastelee, toimiiko kuluttaja ns. rajaobjektina eli yhdistävänä tekijänä näiden politiikan alojen välillä. Samalla vertaillaan kuluttaja- ja innovaatiopolitiikan kuttajiin liittyviä linjauksia.

Kuluttaja ja hänen sisaruksensa käyttäjä ovat viime vuosina nousseet suomalaisen innovaatiopolitiikan keskiöön. Nousu on tapahtunut nopeasti ja haastanut kuluttajapolitiikan, joka on perinteisesti valvonut kuluttajan etuja markkinoilla. Perinteisesti kuluttaja- ja innovaatiopolitiikan välillä on ollut selkeä työnjako edellisen tavoittellessa korkean kuluttajansuojatason varmistamista ja jälkimmäisen elinkeinoelämän kilpailukyvyn edistämistä (TEM 2008a, TEM 2008b).

Nyt nämä tavoitteiltaan ja lähtökohdiltaan kaksi erilaista politiikan alaa pyrkivät palvelemaan kuluttajaa ja hakemaan legitimaatiota toiminnalleen kuluttajalta. Tämä herättää mielenkiintoisia uusia kysymyksiä. Kilpailevatko nämä kaksi politiikkaa samasta kuluttajasta? Vai ovatko ne aikaisempaa sopuisampia ja pyrkivät uudenlaiseen työnjakoon? Tiivistetysti kyse on siitä, luoko kuluttajahakuisuus poliittista monimuotoisuutta vai yhdenmukaisuutta.

Tarkastelen tässä artikkelissa politiikan mahdollista monimuotoistumista kuluttaja-käsitteen kautta. Tarkastelen erityisesti, toimiiko kuluttaja-käsite kuluttaja- ja innovaatiopolitiikkaa yhdistävänä tekijänä eli ns. rajaobjektina (Star & Griesemer 1989). Tällainen rajaobjekti sisältää riittävästi muuttumattomia ominaisuuksia, vaikka sitä tulkitaan joustavasti eri alojen tarpeisiin vastaten.

Artikkeli etenee siten, että taustoitaa kysymyksen tarkastelemalla kuluttajan tuloa politiikkaan. Sitten esittelen käyttämäni aineiston eli tarkasteltavat politiikkadokumentit. Jatkan tarkastelemalla kuluttajaa rajaobjektina ensin yleisesti ja sitten tarkemmin kolmen aineistossa esille nousevan teeman kautta: aktiivisen kuluttajuuden, innovaatioiden hyvinvointivaikutusten ja politiikan aikajänteen. Lopuksi pohdin, kuinka hyvin kuluttaja toimii kuluttaja- ja innovaatiopolitiikan rajaobjektina.

Kuluttajan tulo politiikkaan

Kulutus ja ihmisten arki muodostuivat poliittisesti kiinnostaviksi kysymyksiksi vasta 1900-luvun alussa. Eräänlainen kuluttajapolitiittinen merkkipaalu oli Yhdysvaltain presidentti Kennedyn puhe kuluttajien oikeuksista vuonna 1962, jonka jälkeen alettiin rakentaa nykymuotoista kuluttajapolitiikkaa myös Euroopassa (Mayer 1998; Heinonen 1998). Euroopassa kuluttajapolitiikka pyrkii lujittamaan yhtäältä kuluttajien turvallisuutta ja oikeussuojaa sekä toisaalta takaamaan oikeuden tiedonsaantiin ja koulutukseen (Euroopan komissio 2001). Sittenmin kuluttaja-ajattelu on levinnyt kaikkeen yhteiskuntapolitiikkaan, myös innovaatiopolitiikkaan.

Innovaatio- ja kuluttajapolitiikka eivät perinteisesti ole olleet läheisesti yhteydessä toisiinsa, mutta Suomessa ne on järjestetty nykyisen työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle, jossa niiden molempien lasketaan kuuluvan elinkeinopolitiikan piiriin (KTM 2006). Molemmat politiikan alat ovatkin vahvasti hallintovetoisia (vrt. Palonen 2009), ja siten tavoitteiltaan pikemminkin normatiivisia kuin keskustelulle avoimia. Niiden lähentymistä alkoi tapahtua erityisesti 1990-luvun lopulla, kun kuluttajiin suhtautuminen kääntyi politiikan alalla entistä markkinasuuntautuneemmaksi.

Kuluttaja nousi innovaatiopolitiikan keskiöön silloisen kauppa- ja teollisuusministeriön elinkeinopolitiikan suuntaviivoissa (KTM 2006) ja sittemmin esityksessä kansalliseksi innovaatiostrategiaksi, jonka myötä syntyi valtioneuvoston innovaatiopoliittinen selonteko (TEM 2008b). Vaikuttaa siltä, että tietoyhteiskuntakehitys on lähentänyt innovaatio-

ja kuluttajapolitiikkaa luomalla näille uusia, samankaltaisia haasteita: kuluttaja ymmärretään nyt aiempaa aktiivisemmaksi toimijaksi (vrt. Repo, Timonen & Zilliacus 2009, Autio & Heinonen 2007, KTM 2006). Lisäksi suomalaisen yhteiskunnan ja politiikan kansainvälistyminen on yhdenmukaistanut politiikka-alojen sisältöä.

Kuluttajapolitiikan perusteet eivät ole juuri muuttuneet Suomessa sitten kuluttajahallinnon rakentamisen 1970-luvun lopulla. Kuluttajapolitiittisten ohjelmien tavoitteet ovat vakiintuneet ensimmäisen vuonna 1983 julkaistun ohjelman jälkeen: markkinoiden toimivuus sekä tuotteiden ja palvelujen turvallisuus ovat nykyisenkin ohjelman keskeistä sisältöä (TEM 2008a). Tietoyhteiskuntakysymykset ovat vakiinnuttaneet asemansa kuluttajapolitiikassa. Kuluttajahallinnon järjestelyihin on tehty muutoksia, mutta niiden tarkoitus on ollut pikemminkin tehostaa valitua politiikkaa kuin kyseenalaistaa sitä.

Innovaatiopolitiikka elää puolestaan vahvaa rakentamisvaihetta. Tämä näkyy paitsi innovaatiojärjestelmän valmisteilla olevassa uudelleenjärjestäytymisessä, myös resurssien kasvussa ja uusien politiikka-ideoiden tarjonnassa (esim. Himanen, 2007; STPC, 2006; Lemola & Honkanen, 2004). Suomen innovaatiojärjestelmää arvostetaan kansainvälisesti ja sen merkitystä kansalliselle kehitykselle ja kilpailukyvyllä pidetään suurena. Innovaatiojärjestelmä on toimijoidensa suuren lukumäärän ohella jopa moninaisuuden osalta vähintäänkin yhtä laaja ellei laajempi kuin kuluttajahallinto, joka periaatteessa vastaa hyvin laajasta toimikentästä. Innovaatiojärjestelmän resurssit ovat lisäksi huomattavasti suuremmat kuin kuluttajahallinnon (VTV 2007, Research.fi 2008).

Rakennan tässä artikkelissa yhteyksiä kuluttaja- ja innovaatiopolitiikan välille keskittyen kuluttaja-käsitteeseen ja toimivuuteen politiikan alojen yhteisenä nk. rajaobjektina. Tarkastelemani aineisto keskittyy strategiaan linjauksiin eikä politiikan toteuttamisen keinoihin, joita ovat kuluttajapolitiikassa esimerkiksi kuluttajansuojalainsäädäntö ja kuluttajaneuvonta sekä innovaatiopolitiikassa tutkimus- ja kehitysrahoitukseen liittyvät instrumentit. Artikkelissa keskitytään kolmeen teemaan, joita käsitellään sekä kuluttaja- että innovaatiopolitiikassa: aktiiviseen kuluttajuuteen, innovaatioiden hyvinvointivaikutuksiin ja politiikan aikajänteeseen.

Dokumentit sisältävät rajaobjekteja

Tutkimusaineistona kuluttaja-rajaobjektin tunnistamisessa käytän keskeisiä kuluttaja- ja innovaatiopolitiikan dokumentteja (vrt. Zeiss & Groenewegen 2009). Niissä määritellään kuluttajuutta omiin politiikan lähtökohtiin ja tavoitteisiin sopiviksi (vrt. Wahlen 2009, Autio & Heinonen 2007), mikä edesauttaa rajaobjektin tunnistamista. Kirjallinen aineisto sopii tähän tarkoitukseen, sillä käytetty kieli on yksi eri aloille yhteisten rajaobjektien tunnistusmuoto (Bechky 2003).

Kuluttaja- ja innovaatiopolitiikan eri vakiintumisvaiheet näkyvät dokumenttien julkaisutahdissa. Kuluttajapolitiikalla on pidempi perinne ja sen alueelta tulee vain vähän linjajulkaisuja, joista tärkein on kuluttajapolitiittinen ohjelma (TEM 2008a). Nykyinen ohjelma on toimenpidepainotteinen, joten siksi tarkastelen myös edellistä, enemmän politiikkavallinnoille perustelua sisältävää ohjelmaa (KTM 2004). Ohjelmat edustavat jatkumoa, joten niitä on mielekästä tarkastella yhdessä.

Innovaatiopolitiikka on puolestaan muotoutumisvaiheessa ja siitä tulee enemmän julkaisuja, jotka täsmentävät kehitteillä olevia linjauksia. Näistä läheisimmin kuluttajapolitiikkaan liittyviä ovat kauppa- ja teollisuusministeriön elinkeinopolitiikan suuntaviivat (KTM 2006), valtioneuvoston innovaatiopolitiittinen selonteko eduskunnalle (TEM 2008b) sekä alustava yhteenveto kysyntä- ja käyttäjälähtöisen innovaatiopolitiikan jäsentelystä ja sisällöistä, josta on myöhemmin määrä laatia toimintaohjelma (TEM 2009).

Nämä julkaisut eivät ole toisistaan riippumattomia jo senkään takia, että ne kumpuavat samalta hallinnonalalta eli työ- ja elinkeinoministeriöstä. Ne heijastavat myös kuluttaja- ja innovaatiopolitiikan välistä vuoropuhelua, joten niitä on mielekästä tarkastella yhdessä. Julkaisut ovat luonteeltaan hallinnollispoliittisia dokumentteja ja siten pitkien kehittämisprosessien tuotoksia. Ne pikemminkin tiivistävät linjauksia kuin arvioivat niitä.

Tarkastelen kuluttajaa kuluttaja- ja innovaatiopolitiikassa rajaobjekti-käsitteen kautta (*boundary object*). Rajaobjektit ovat eri aloja, organisaatioita ja ammattikuntia yhdistäviä tekijöitä. Ne ovat käsitteellisesti tarpeeksi joustavia sopiaukseen erilaisiin rajoitteisiin ja muokkaantuak-

seen eri tarpeisiin. Samalla ne ovat riittävän kestäviä säilyttääkseen yhteisen identiteetin eri tilanteissa (vrt. Star & Griesemer 1989).

Tämä kaksijakoinen toiminnallisuus on edellytys rajaobjektin yhdistävälle luonteelle. Samalla se antaa viitteitä kuluttajan rajaobjektikriteereistä. Ensin tulisi arvioida, onko kuluttaja käsitteenä niin joustava, että se sopii sekä kuluttaja- että innovaatiopolitiikan käyttöön. Tämän jälkeen voi pohtia, jaetaanko kuluttajakäsitteestä yhteinen näkemys.

Tehtävä ei ole suoraviivainen, sillä kuluttaja on harvinaisen vaikeasti haltuun otettava käsite (Ekström & Brembeck 2004; Gabriel & Lang 1995). Eri toimialoilla on keskenään erilaisia tapoja määritellä kuluttaja silloinkin, kun ne pyrkivät yhteisymmärrykseen (Repo 2002). Toimialojen sisälläkin on erilaisia näkökulmia. Kuluttajakäsitteen haltuunottamista ei helpota sekään, että kuluttajat ovat itsenäisiä toimijoita. He tekevät omatoimisia kulutus päätöksiä ja järjestäytyvät ajamaan yhteisiksi miellettyjä etujaan, jotka kuitenkin saattavat olla keskenään vastakkaisia.

Rajaobjektin käsite on peräisin tieteen ja teknologian tutkimuksen alalta (*science and technology studies*) ja on sittemmin otettu käyttöön muillakin aloilla. Organisaatioiden ja johtamisen tutkimuksen alalla (*organization and management studies*) käsite on muokkautunut eikä enää täysin vastaa alkuperäistä. Muokkautunut käsite on tilannesidonnaisempi siinä mielessä, että se liitetään usein rajat ylittävään koordinaatioon ja tiedon jakamiseen. Lisäksi käsite on suhteellistunut, eli joidenkin rajaobjektien voidaan katsoa olevan tehokkaampia tehtävässään kuin toisten.

Keskustelua käydään siitä, voiko rajaobjekti toimia huonosti vai pitääkö sen täyttää täysin sille määritellyt kriteerit, jotta sitä voitaisiin yleensä pitää rajaobjektina. Tieteen ja teknologian tutkimuksessa ollaan ankarammin tätä mieltä kuin organisaatioiden ja johtamisen tutkimuksessa. Yhtä kaikki, rajaobjektin käsite on vähitellen vakiintunut, eikä sitä nykyisin erityisemmin perustella kummassakaan tutkimustraditiossa (Zeiss & Groenewegen 2009).

Aktiivisuutta, teknologiaa ja aikajänteitä

Kuluttajapolitiikassa korostuvat oikeudelliset suojakysymykset ja valistus (TEM 2008a, Wahlen 2009). Innovaatiopolitiikassa puolestaan kiinnitetään huomio uuden omaksumiseen ja kehittämiseen (TEM 2008b, von Hippel 2005). Kuluttaja ja käyttäjä toimivat molemmissa oman politiikan legitimoinnin perustana.

Kuluttajapolitiikka puhuu järjestelmällisesti kuluttajasta ja innovaatiopolitiikka pääsääntöisesti käyttäjästä. Kuluttajan ja käyttäjän välinen rajanveto näyttäytyy kuitenkin poikkeuksellisen epäselvänä, kun kyse on käyttäjä- tai kuluttajälähtöisyydestä. Kuluttajapoliittinen ohjelma käsittelee innovaatioiden kohdalla kuluttajien ohella ihmisiä, kansalaisia, käyttäjiä ja asiakkaita (TEM 2008a). Vastaavasti innovaatiopolitiikassa puhutaan käyttäjien ohella asiakkaista, kansalaisista ja kuluttajista (TEM 2008b, TEM 2009).

Käsitteellinen monimuotoisuus kertoo aihepiirin terminologian varhaisesta kehitysvaiheesta ja käsitteiden jäsentymättömyydestä. Siksi tarve yhteistä kuluttajanäkemyistä rakentavalle rajaobjektille on ilmeinen. Tässä artikkelissa tätä rajaobjektia kutsutaan selkeyden vuoksi kuluttajaksi silloinkin, kun kuluttajaa kuvataan toisilla termeillä.

Kuluttajan aktiivisuus, innovaatiot uudistumisen mahdollistajana ja tavoitteiden toteutumisen aikajänteet nousevat esille yhteisinä teemoina tarkastelluissa politiikkadokumenteissa. Taulukko 1 esittää politiikka-alojen suhtautumisen kuluttajaan näissä yhteisissä teemoissa.

Taulukko 1 osoittaa tiivistetysti, että kuluttaja- ja innovaatiopolitiikalla on yhtymäkohtia suhtautumisessaan kuluttajakäsitteeseen. Eroavaisuudetkin ovat ilmeiset, joten kuluttajarajaobjektin toimivuuden analysointi edellyttää yksityiskohtaisempaa tarkastelua, joka tehdään seuraavissa alaluvuissa. Tarkastelussa tukeudutaan erityisesti niihin tutkimusaineiston kohtiin, jotka käsittelevät kuluttajien suhdetta innovaatioihin. Tällaisia yhtymäkohtia on yhä enemmän, sillä kuluttajapolitiikassa käsitellään muun muassa käyttäjälähtöisiä innovaatioita ja kuluttaja-asioita koskevan liiketoimintaosaamisen kehittämistä (TEM 2008a). Innovaatiopolitiikassa puolestaan viitataan lukuisissa yhteyksissä käyttäjälähtöisyyteen (TEM 2008b).

Taulukko 1. Kuluttaja- ja innovaatiopolitiikan yhteisiä teemoja ja niiden linjausten kuvauksia.

	Kuluttajapolitiikka	Innovaatiopolitiikka
Aktiivisuus	Aktiivinen kuluttaja toteuttaa vastuullisuutta	Aktiivinen kuluttaja ohjaa muutosta
Innovaatiot	Innovaatiot tarjoavat parempaa (yksilöllisen) kuluttamisen myötä syntyvää hyvinvointia	Innovaatiot tarjoavat (yleistä) hyvinvointia
Aikajänne	Nykyratkaisujen parantaminen korostuu	Tulevaisuuden rakentaminen korostuu

Aktiiviset kuluttajat tukevat muutosta

Sekä kuluttaja- että innovaatiopolitiikassa arvostetaan aktiivista kuluttajuutta. Aktiivisten kuluttajien katsotaan tukevan sellaista muutosta, jota pidetään toivottavana. Muutos kuvastuu innovaatiopolitiikassa enemmän uuden luomisessa ja kuluttajapolitiikassa puolestaan nykyisen parantamisessa.

Innovaatiopolitiikassa kuluttaja kuvataan muutoksen moottoriksi. Kuluttajien päätösten katsotaan ohjaavan yhä enemmän tuotantoa ja kuluttajien merkityksen innovaatioiden lähteenä ja yritysten kumppaneina tuotekehityksessä oletetaan kasvavan. Kriittisten ja osaavien kuluttajien katsotaan voivan tukea vientituotteiden kehittämistä ja muodostavan yhdessä eräänlaisen koe- tai edelläkävijämarkkinan (KTM 2006, 29; TEM 2008b, 32).

Kuluttajapolitiikassa aktiivinen kuluttajuus liitetään vastuullisuuteen (TEM 2008a; vrt. Wahlen 2009; Autio & Heinonen 2007). Valinnoillaan kuluttajien ajatellaan vaikuttavan tuotteiden ja palveluiden kehittämiseen ja tuottamiseen. Katsotaan, että kuluttajat voidaan ottaa yritysten kumppaneiksi jo tuotekehitysvaiheessa. Hyvinvointiyhteiskunnan visioissa kuluttajat jopa osallistuvat palvelutuotantoon, ja siten ottavat enemmän vastuuta elämästään ja tekemisestään (TEM 2008a, 15).

Kuluttaja voi ostopäätöksillään ja valinnoillaan vaikuttaa markkinoilla myytävien tuotteiden valikoimaan ja tuotekehitykseen. Kuluttajien mukanaoloa ympäristöä säästävien innovaatioiden ja uusien sosiaalisten ratkaisujen kehittämisessä kannustetaan. Näin voidaan vähentää luonnonvarojen tuhlaamista ja kasvihuonepäästöjä sekä pitää huolta heikoimmista.

Kuluttajapolitiittinen ohjelma (TEM 2008a, 12)

Innovaatiopolitiikassa on kuluttajapolitiikkaakin vahvempi usko kuluttajien valintojen merkitykseen. Kuluttajien valintojen katsotaan jopa määrävän tuotannon suuntautumisen. Kriittisyys – tai tarpeet – nähdään voimavarana, jonka kanavoitumista kansantalouden ja yhteiskunnan moottoriksi kannustetaan (KTM 2006, 30; TEM 2008b, 33).

Kriittiset ja osaavat kuluttajat ovat edelläkävijöitä ja luovat hyvät mahdollisuudet kehittää Suomessa uusia vientituotteita ja toimia myös ulkomaisten yritysten innovaatio- ja kehitystoiminnan koemarkkinoina.

Elinkeinopolitiikan suuntaviivat (KTM 2006, 29)

Aktiivisuus kanavoituu politiikassa myös eri tavoin. Innovaatiopolitiikassa toivotaan suoraa vuorovaikutusta kuluttajan ja yrityksen välille, minkä tarkoitus on tukea tuotekehitystä (KTM 2006, 30-31; TEM 2008b, 16-17). Kuluttajapolitiikassa aktiivisuus toteutuu, kun kuluttajilla on käytössään oikeaa tietoa, havainnollisia työkaluja ja toimivia palautejärjestelmiä. Lisäksi korostetaan neuvonta-, sovittelu- ja riitojenratkaisumennettelyjä (TEM 2008a, 12).

Aktiivisuuden määrittely ja sen kanavoituminen järjestelmään tukevat tulkintaa, jonka mukaan kuluttajapolitiikka tukee peruslaadun varmistamista ja innovaatiopolitiikka uuden laadun luomista. Yleisellä tasolla kyse on pikemminkin erilaisesta suhtautumisesta kuin ristiriidasta.

Kuluttajapolitiikka näyttäytyy yksilökeskeisenä aktiivisuuden korostamisen, valistuksen ja kuluttajariitojen ratkaisun osalta. Sen järjestel-

mäkeskeisyys nousee esille keinovalikoimassa, jossa korostetaan yhteiskunnallista päätöksentekoa ja yhteistyötä viranomaisten välillä (KTM 2004, 18; TEM 2008a, 20–21). Innovaatiopolitiikan järjestelmäkeskeisyys näkyy kansallisen innovaatiojärjestelmän rakennelmassa (TEM 2008b, 19). Toisaalta innovaatiopolitiikassa korostetaan yksittäisen kuluttajan ja yrityksen vuoropuhelua sekä kuluttajien tuottamia uusia ideoita (TEM 2008b, 33; TEM 2009, 10–11).

Aktiiviset kuluttajat eivät selkeästi näyttäytyä rajaobjektina, koska aktiivisuudella toivotaan ajettavan eri tavoitteita. Myös aktiivisuuden liittyminen kuluttaja- ja innovaatiopolitiikkaan ja sen tavoitteisiin on erillinen. Ero kärjistyy, kun kuluttajapolitiikassa aktiivinen kuluttaja toteuttaa vastuullisuutta ja innovaatiopolitiikassa ohjaa muutosta.

Innovaatiot ovat uusiutumisen lähde

Innovaatiot ovat ilmeinen yhtymäkohta kuluttaja- ja innovaatiopolitiikan välillä. Innovaatiot ovat tietenkin innovaatiopolitiikan ydintä sekä lisäksi tärkeä uusiutumisen lähde kuluttajapolitiikalle (TEM 2008a, 14–15). Aikaisemmin uusi teknologia edusti tällaista uudistumisen mahdollisuutta, eikä kuluttajilla katsottu olevan yhtä suoraa vaikutusvaltaa siihen (KTM 2006, 31; KTM 2004, 26–27).

Toivottava kehityssuunta on siirtää teknologia taustalle ja tuoda käyttäjän tarpeet etualalle luomalla kuluttajien toimintaympäristöön soveltuvia, helppokäyttöisiä tuotteita ja palveluita.

Kuluttajapoliittinen ohjelma (KTM 2004, 13)

Kuluttajapolitiikassa innovaatioihin ja uuteen teknologiaan suhtaudutaan myönteisesti ja ne nähdään tärkeänä muutostekijänä (TEM 2008a, 14–15; KTM 2004, 11–12). Niiden yhteydessä kuvataan korostetusti uusia mahdollisuuksia. Muiden vastaavien teemojen, kuten esimerkiksi rajat ylittävien palvelujen ja tietoyhteiskuntakysymysten kohdalla ollaan neutraalimpia ja mainitaan opastuksen, valvonnan ja selkeiden pelisääntöjen tarpeet. Toissijaisesti teknologia vaikuttaa myös muiden kuluttajapoliittisten tavoitteiden toteuttamiseen.

Muilta osin kuluttajapolitiikassa korostuu vakauttamisajattelu, jonka mukaan nykyistä järjestelmää paremmin toteuttamalla parannetaan kuluttajan hyvinvointia. Kun toimintaympäristössä tapahtuu muutoksia, järjestelmä sopeutuu siihen esimerkiksi edistämällä kestävyyttä, suojelua ja tiedon jakelua (TEM 2008a, 14–19). Vaikutuksiltaan tällainen ajattelu on tasapainottavaa ja pitkäjänteistä. Innovaatiopolitiikassa puolestaan korostuu muutosajattelu, jonka mukaan hyvinvointia rakennetaan edelläkävijyyden kautta (TEM 2008b, 4–5).

Menestyäkseen Suomen on oltava valituilla innovaatiotoiminnan osa-alueilla edelläkävijä maailmassa. Suomen on pystyttävä luomaan globaalisti merkittävää lisäarvoa ja houkuttelemaan maahan osajia ja investoijia.

*Valtioneuvoston innovaatiopoliittinen selonteko eduskunnalle
(TEM 2008b, 13)*

Innovaatioiden merkitys tulevalle hyvinvoinnille siis tunnustetaan selkeästi sekä kuluttaja- että hyvinvointipolitiikassa. Kuluttajapolitiikassa teknologian tuotokset nähdään uusina mahdollisuuksina kuluttajille, kun taas innovaatiopolitiikassa jo tuotosten tuottamisen katsotaan kasvattavan hyvinvointia (KTM 2004, 12; TEM 2008b, 3–4). Innovaatioiden hyödyt nähdään siis erilaisina. Tältä osin kuluttajapolitiikka on innovaatiopolitiikkaa yksilökeskeisempi ja nykyhetken tiukemmin sitoutuva ja innovaatiopolitiikka puolestaan kuluttajapolitiikkaa markkina- ja järjestelmäkeskeisempi sekä tulevaisuutta vahvemmin rakentava.

Kärjistetysti voi arvioida, että kuluttajapolitiikassa korostuu yksittäisten kuluttajien suojelu ja valistaminen markkinoilla, innovaatiopolitiikassa sen sijaan korostuu pyrkimys kehittää tuotteita ja palveluja kuluttajien toiveita kuuntelemalla ja innovatiivisia kuluttajia kannustamalla.

Siten rajaobjektina näyttäytyvät kuluttajan sijaan pikemminkin innovaatiot. Kuluttajapolitiikassa otetaan huomioon kuluttajan tai hänen puolestapuhujensa merkitys innovaatioiden suuntaamisessa (TEM 2008a, 14–15; KTM 2004, 26–27), mutta ollaan toki vielä kaukana innovaatiopolitiikan suoraviivaisemmista linjauksista, joissa kuluttajien intressien ja toiminnan katsotaan merkittävästi edistävän politiikan ja markkinoiden tavoitteita (TEM 2009, 11).

Politiikan aikajänteet ovat erilaisia

Kuluttaja- ja innovaatiopolitiikan aikajänteet ovat erilaisia. Perusero näkyy siten, että kuluttajapolitiikka suuntautuu enemmän nykyhetkeen ja innovaatiopolitiikka enemmän tulevaisuuteen. Yleistasolla ei tietenkään voi arvioida, kumpi suuntautuminen on strategisesti perustellumpi.

Kuluttajapolitiikan perustehtävänä on varmistaa Suomen korkea kuluttajansuojan taso. Kuluttajien tulee voida luottaa oikeuksiensa toteutumiseen.

Kuluttajapoliittinen ohjelma (TEM 2008a, 12)

Kuluttajapolitiikan painopiste on nykyhetkessä tai lähitulevaisuudessa eikä pidemmälle menevän tulevaisuuden kehittämisessä lukuun ottamatta valistustehtävää. Kuluttajapolitiikassa korostetaan kuluttajien suojelua ja markkinoiden toimivuutta. Markkinoiden toimivuudessa keskitytään nykymarkkinoiden toimivuuden parantamiseen eikä uusien markkinoiden luomiseen. Myönteinen suhtautuminen innovaatioihin ja teknologiaan on kuluttajapolitiikan selkein poikkeus linjaan, jossa korostuu nykyhetki tulevaisuuden sijaan (TEM 2008a, 14–15; KTM 2004, 12).

Innovaatiopolitiikka puolestaan tavoittelee kauemmaksi tulevaisuuden painottuvia menestystekijöitä (TEM 2008, 13–14). Kilpailu globaalissa toimintaympäristössä ja osaamisen kehittäminen ovat esimerkkejä kauaskantoisista tavoitteista.

Taloukasvun ja hyvinvoinnin lisääminen edellyttää innovaatioihin perustuvaa, kestävästi suunnattua tuottavuuden parantamista laajasti yrityksissä ja muissa yhteisöissä. Tämä korostuu työpanoksen vähentyessä väestön ikääntyessä.

*Valtioneuvoston innovaatiopoliittinen selonteko eduskunnalle
(TEM 2008b, 13)*

Jako tulevaisuus- ja nykypainotuksen välillä ei kuitenkaan ole aivan selkeä. Myös innovaatiopolitiikka nimittäin näkee kuluttajien ja yritysten välittömän vuorovaikutuksen olevan tärkeä uuden luomiskeino (TEM 2008b, 16–18; TEM 2009, 13). Ja toisaalta kuluttajapolitiikka katsoo pa-

remman tulevaisuuden syntyvän nykyjärjestelmän nykyistä tehokkaammalla toimeenpanolla (TEM 2008a, 12–13). Poliittinen eritahtisuus on siten osittain limittäistä. Siinä heijastuu myös erilainen suhtautuminen muihin yhteisiin tavoitteisiin, kuten markkinoiden toimivuuteen, uusiin arjen toimintatapoihin ja kuluttajien vaikutusmahdollisuuksiin.

Erilaisten aikajänteiden osalta kuluttaja toimii heikosti kuluttaja- ja innovaatiopolitiikan rajaobjektina. Kuluttajapolitiikassa korostuu nykyratkaisujen parantaminen ja innovaatiopolitiikassa tulevaisuuden rakentaminen. Limittäisyyttäkin esiintyy. Aikajänteiden eroavaisuudet eivät sinänsä ole ongelmallisia rajaobjektin näkökulmasta, jos kuluttajanäkemyks muilta osin on samankaltainen. Tällöin voitaisiin puhua politiikan alojen välisestä työnjaosta. Tähän mahdollisuuteen palataan artikkelin loppukeskustelussa.

Keskustelua

Sekä kuluttaja- että innovaatiopolitiikassa esitetään toiveena laaja-alainen näkemys omasta toimipiiristä. Suomalaisessa kuluttajapolitiikassa politiikan ja sisällön laaja-alainen määrittely on perinteisesti nähty strategia linjauksia tukevana keinona (TEM 2008a; KTM 2004; vrt. Euroopan komissio 2001). Vastaavasti innovaatiopolitiikan piirissä politiikan keskeinen kohde eli innovaatiotoiminta nähdään laajana kokonaisuutena (TEM 2008b; KTM 2006). Halua laajentaa oman politiikan vaikutuspiiriä siis on.

Pystytäänkö innovaatiopolitiikan keinoin edistämään kuluttajapolitiikan tavoitteita, jotka liittyvät esimerkiksi hyvään tuoteturvaan, selkeisiin sopimusehtoihin ja ylipäätään korkeaan kuluttajansuojan tasoon? Ja toisaalta, pystytäänkö kuluttajapolitiikan keinoin antamaan nykyistä enemmän työkaluja käyttäjälähtöiselle tuotekehitykselle, uutuustuotteiden markkinoille tuomiselle ja kuluttajien aktiivisemmalle vuoropuhelulle yritysten kanssa? Toistaiseksi kysymykset ovat retorisia, mutta ajan myötä niihin saadaan vastauksia.

Tässä artikkelissa on tarkasteltu kuluttaja- ja innovaatiopolitiikan suhdetta suppeammin. On keskitytty arvioimaan näiden kahden politiikan

kan alan yhteneväisyyksiä ja kysymystä siitä, toimiiko kuluttaja alojen välisenä rajaobjektina. Rajaobjekti loisi tällöin edellytyksiä yhteisymmärrykselle ja siten myös entistä läheisemmälle yhteistyölle.

Samankaltaisia teemoja nousee esille kuluttaja- ja innovaatiopolitiikassa. Aktiivinen kuluttajuus, innovaatioiden hyvinvointivaikutukset ja politiikan aikajänteet koskettavat kumpaakin politiikan alaa. Poliitiikat käsittelevät näitä teemoja kuitenkin eri tavoin tai eri tarkoituksiin. Päällekkäisyyttä ei juurikaan ole, ellei temaattista ja retorista lähestymistä lasketa päällekkäisyyden ensi askeleeksi.

Toimiiko kuluttaja siis kuluttaja- ja innovaatiopolitiikan rajaobjektina, joka tulkitaan eri tavoin, mutta joka kuitenkin sisältää riittävästi yhteistä ja muuttumatonta käsitystä? Ensimmäisen kriteerin, eli joustavan tulkinnan, se täyttää hyvin. Toista kriteeriä, eli yhteistä ja muuttumatonta käsitystä, se ei täytä. Kyseessä ei ole sama kuluttajanäkemys aktiivisuuden, innovaatioiden hyvinvointivaikutusten eikä politiikan aikajänteidenkään osalta.

Voidaanko sitten ajatella, että kuluttaja- ja innovaatiopolitiikan välillä on työnjako, jossa kuluttajapolitiikka keskittyy vastuullisuuteen ja innovaatiopolitiikka uusiutumiseen? Rajaobjektianalyysin näkökulmasta näin ei ole, koska ei ole riittävästi yhteistä, muuttumatonta kuluttajanäkemyistä, jonka puolesta työ olisi jaettu. Sikäli kuin työnjakoa on, se on rakennettu jollakin muulla tavalla kuin ensin määrittelemällä kuluttaja ja sitten jakamalla poliittisten tavoitteiden toimeenpano. Yhteistä kuluttajanäkemyistä ei myöskään aktiivisesti kehitetä ainakaan tarkastellun aineiston puitteissa (vrt. Kellogg et al. 2006). Käytännössä tämä viittaa siihen, että työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla on pidetty kuluttaja- ja innovaatiopolitiikka varsin erillään toisistaan.

Lisäksi kuluttaja- ja innovaatiopolitiikka edustavat nykyisellään erilaisia traditioita. Oikeudelliset ja valistavat traditiot kuvastuvat kuluttajapolitiikassa, kun taas innovaatiopolitiikassa korostuvat suunnittelu- ja taloustraditiot (vrt. Grunert 2006). Kuluttaja ei ole toiminut rajaobjektillisena käsitteenä niin, että se olisi onnistunut luomaan siltoja traditioiden välille.

Tieteen ja teknologian tutkimuksen alalla katsotaan usein tiukasti, että rajaobjektin täytyy toimia hyvin ylipäättään ollakseen rajaobjekti.

Organisaatioiden ja johtamisen tutkimuksen alalla ollaan joustavampia ja katsotaan, etteivät rajaobjektitkaan helposti yhdistä suuria näkemys-eroja (Zeiss & Groenewegen 2009). Niiden yhteistä näkemystä rakentavia ominaisuuksia voi olla vaikea ylläpitää tilanteiden muuttuessa (Carlile 2002). Tässä mielessä voidaan ajatella, että kuluttaja voisi otollisen hetken ja tilanteen tullen toimia kuluttaja- ja innovaatiopolitiikan raja-objektina lähentäen näitä politiikan aloja.

Rajaobjektianalyysi osoittaa, että kuluttaja- ja innovaatiopolitiikka edistävät lähentymisestään huolimatta varsin erilaisia tavoitteita. Samalla analyysi rohkaisee katsomaan retoriikkaan taakse. Kuluttajaan, käyttäjään, kansalaiseen ja yksilöön vedotaan kasvavassa määrin, kun politiikkaa legitimoidaan. On hyödyllistä olla tietoinen siitä, että kyseessä eivät aina ole samat kohteet.

Lähteet

- AUTIO M, HEINONEN V (2007) *Representation of Consumerism in the Finnish Consumer Policy Programmes 1983–2007*. Proceedings of the Nordic Consumer Policy Research Conference, Helsinki. October 3–5 2007. <http://www.consumer2007.info>.
- BECHKY BA (2003) Sharing Meaning Across Occupational Communities: The Transformation of Understanding on a Production Floor. *Organization Science* 14 (3) 312–330.
- CARLILE PR (2002) A Pragmatic View of Knowledge and Boundaries: Boundary Objects in New Product Development. *Organization Science* 26 (4) 442–455.
- Euroopan komissio (2001) *Kuluttajapolitiikka Suomessa. Suomen kuluttajapolitiikka verrattuna muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden kuluttajapolitiikkaan*. Asiak. SANCO (01) FIN-3, Euroopan komissio. Bryssel.
- EKSTRÖM KM, BREMBECK H toim. (2004) *Elusive Consumption*. Berg. Oxford.
- GABRIEL Y, LANG T (1995) *The Unmanageable Consumer*. Sage. London.
- GRUNERT K (2006) *Innovation og forbrugerkvalitet*. TemaNord 2006:541. Nordisk Ministerråd, København.
- HEINONEN V (1998) *Talonpoikainen etiikka ja kulutuksen henki. Kotitalousneuvonnasta kuluttajapolitiikkaan 1900-luvun Suomessa*. Bibliotheca Historica 33. Suomen Historiallinen Seura. Helsinki.
- HIMANEN P (2007) *Suomalainen unelma*. Teknologiaateollisuuden 100-vuotissäätiö. Helsinki.

- KELLOGG KC, ORLIKOWSKI WJ, YATES JA (2006) Life in the Trading Zone: Structuring Coordination Across Boundaries in Postbureaucratic Organizations. *Organization Science* 17 (1) 22-44.
- KTM (2004) *Kuluttajapoliittinen ohjelma vuosille 2004–2007*. KTM julkaisuja 15/2004. Kauppa- ja teollisuusministeriö. Helsinki.
- KTM (2006) *Elinkeinopoliittikan suuntaviivat*. KTM julkaisuja 35/2006. Kauppa- ja teollisuusministeriö. Helsinki.
- LEMOLA T, HONKANEN P toim. (2004) *Innovaatiopoliittikka - Kenen hyväksi, keiden ehdoilla?* Gaudeamus. Helsinki.
- MAYER RN (1989) *The Consumer Movement: Guardians of the Marketplace*. Twayne Publishers. New York.
- PALONEN K (2009) "Demokratiapoliittikka" – demokratian epäpolitisointia. *Politiikka* 51 (2) 146-150.
- REPO P (2002) *Kuluttajat sähköisen kaupan sääntelyssä ja itsesääntelyssä*. Kuluttajatutkimuskeskuksen julkaisuja 1/2002. Kuluttajatutkimuskeskus. Helsinki.
- REPO P, TIMONEN P, ZILLIACUS K (2009) Alternative Regulatory Cases Challenging Consumer Policy. *Journal of Consumer Policy* 32 (3) 289-301.
- Research.fi (2008) Tutkimus- ja kehittämistoiminnan menot sektoreittain (milj. €). Suomen tieteen ja teknologian tietopalvelu, [http://www.research.fi/voimavarat/Tk_menot päiväty 31.10.2008](http://www.research.fi/voimavarat/Tk_menot_päiväty_31.10.2008).
- STAR SL, GRIESEMER JA (1989) Institutional Ecology, 'Translations,' and Boundary Objects: Amateurs and Professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907 - 1939. *Social Studies of Science* 19 (3) 387-420.
- STPC (2006) *Science, Technology, Innovation. Science and Technology Policy Council of Finland*. Helsinki.
- TEM (2008a) *Kuluttajapoliittinen ohjelma vuosille 2008-2011*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 23/2008. Työ- ja elinkeinoministeriö. Helsinki.
- TEM (2008b) *Valtioneuvoston innovaatiopoliittinen selonteko eduskunnalle VNS 5/2008 vp*.
- TEM (2009) *Kysyntä- ja käyttäjälähtöisen innovaatiopoliittikan jäsentely ja sisällöt. Alustava yhteenveto hankkeen keskeisistä tuloksista*. Työ- ja elinkeinoministeriö. Helsinki. http://www.tem.fi/files/23474/Kysynta- ja_kayttajalahtoisin_innovaatiopoliittikan_jasentely_ja_sisallot.pdf
- VON HIPPEL E (2005) *Democratizing Innovation*. MIT Press. Cambridge.
- VTV (2007) *Kuluttajahallinnon toimivuus*. Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomukset 156/2007. Valtiontalouden tarkastusvirasto. Helsinki.
- WAHLEN S (2009) The consumer stuck between a rock of victimhood and a hard place called responsibility: political discourses on the consumer in Finnish and German governmental policy documents. *International Journal of Consumer Studies* 33 (4) 361-368.
- ZEISS R, GROENEWEGEN P (2009) Engaging Boundary Objects in OMS and STS? Exploring the Subtleties of Layered Engagement. *Organization* 16 (1) 81-100.