

Ideat politiikan muutoksessa

Instituutioista ja intresseistä ideoihin

Liisa Björklund: *TM, projektipäällikkö, Kirkkopalvelut*

liisa.bjorklund@kirkkopalvelut.fi

Janus vol. 16 (1) 2008, 4-18

Janus

Tiivistelmä

Poliittisilla ideoilla on intressien ja instituutioiden ohella yhä enemmän merkitystä politiikan muuttumisen selittämisessä. Artikkelissa arvioidaan ideoiden aikaansaamaa käännettä yhteiskuntapolitiikassa ja analysoidaan politiikan tutkimuksen erilaisia käsityksiä ideoista. Ideat edustavat kokonaisvaltaisia ajattelu- ja toimintamalleja, jotka mahdollistavat vakiintuneista intressiasetelmista irrottautumisen ja aiempaa itsenäisemmän poliittisen toimijuuden. Erityistä huomiota kiinnitetään ideoiden käyttötarkoituksen analysoimiseen kysymyksellä, toimivatko ideat toimijoiden uskomuksina, politiikan keinoina vai päämäärinä. Ideoista on tullut tapa käsitteellistää ja mahdollistaa sellaisia tulevaisuuden vaihtoehtoja, joilla kehitystä ohjataan haluttuun suuntaan. Artikkelitarkastelee aihetta sosiaalieettisestä näkökulmasta ja tarjoaa käsitteellisiä välineitä arvioida ideoiden vaikutusta paradigman muuttumisessa sekä uusien arvojen korostumisessa.

Abstract

Political ideas are of increasing importance in explaining the changes in politics, alongside interests and institutions. The article evaluates the changes that ideas have caused in social politics and analyses the different views that political research has on ideas. Ideas represent the pervasive political paradigms which enable detachment from established interest settings and provide for more independent political actors. The emphasis is on analyzing the application areas of the ideas by asking whether the ideas function as beliefs, political means or perhaps goals. Ideas have become a way to conceptualize and realize future options which guide development in the desired direction. The article addresses the subject from a social ethical perspective, offering conceptual tools for evaluating the effects that ideas have on paradigm shift and appreciation of new values.

Yhteiskuntatieteilijöiden kiinnostus ideoita kohtaan on virinnyt kahden viimeisen vuosikymmenen aikana tapahtuneesta kansainvälisen toimintaympäristön muutoksesta. Tähän saakka perinteisten sosiaalipoliittisten ajattelumallien – intressiperusteisten ja institutionaalisten teorioiden – on katsottu riittävän, mutta 2000-luvun

kehitys on asettanut uusia vaatimuksia politiikan muutoksen tutkimiselle.

Artikkelissa kuvaan ideoiden aikaansaamaa käännettä politiikan tutkimuksessa. Aihe on tullut Suomessa ajankohtaiseksi vasta viime vuosien aikana eikä siitä ole käyty laajempaa

teoreettista keskustelua. Analysoin perinteisten muutosteorioiden rinnalle nostettuja ideoita ja niitä koskevia teorioita sekä ideoiden määritelmiä (Hall 1993; Blyth 1997; Campbell 1998; Béland 2005). Ideoiden avulla politiikan toimijat hahmottavat poliittista todellisuutta ja nostavat esille sellaisia ratkaisuja, joiden he uskovat autavan sopeutumaan muutokseen tai suuntautumaan tulevaisuuteen.

Pohjimmiltaan ideoiden tutkimuksessa on kyse **muutoksen, muuttumisen ja muuttamisen** tulkinnoista. Muutoksella tarkoitetaan vallitsevien asianteilojen vaihtumista joiksikin toisiksi ja vahvemmin jonkin muutoksen lopputulosta, kun taas muuttumisella tarkoitetaan asianteilojen muutosprosessia, josta ei voida vielä varmuudella sanoa, mikä on sen lopputulos. Muuttumisessa on myös vaikeampi osoittaa tahoja, joka sitä ohjaa. Erylisesti poliittisesti ja taloudellisesti epävarmoina aikoina ideoiden rooli on vahvistunut poliittisessa päätöksenteossa. Tämä johtuu siitä, että politiikan päättäjät joutuvat tekemään ratkaisuja enemmänkin uskomustensa kuin tietonsa tai tahtonsa varassa tilanteissa, joissa yhteiskunnan toimijat tai olosuhteet eivät käyttäydykään odotetulla tavalla (Hall 1993). Ideoiden tutkimuksessa tiedostetaan aiempaa selkeämmin se, ettei poliitikalla voida aina ohjalla yhteiskunnan suuntaa eikä muuttaa erilaisia vaihtuvia tekijöitä.

Politiikan tutkimuksessa ideoiden käsitteellinen määrittely on ollut suhteellisen väljää. Ideoita on tarkasteltu sekä uusina kokonaisvaltaisina tiedollisina paradigmoina ja maailmankuvina että yksittäisen poliittisen ongelman ratkaisuyrityksinä. Ideoilla tarkoitetaan väljästi ajattelumalleja, näkökulmia ja käsityksiä asianteiloista, jotka ohjaavat yhteiskunnallisten toimijoiden valintoja (ks. Blyth 2002 *policy paradigm*; Hall 1993, *social learning*; vrt. Kuhn 1968, *scientific paradigm*). Ideoiden tutkimuksen keskeiset käsitteet, kuten paradigma, maailmankuva, kehystäminen, näkökulma ja katsomus, kuvaavat uusia tapoja selittää yhteis-

kunnan muuttumista. Ideat ilmenevät poliittisen argumentaation uusina sanavalintoina, yhteiskuntapuheessa toistuvina termeinä ja käsitteinä. Suomalaisesta yhteiskunnallisesta keskustelusta on tunnistettavissa esimerkiksi sellaiset ideat kuin vastuu, kannustavuus, joustavuus, tuottavuus ja kilpailukyky (ks. Hallitusohjelma 2007; Julkunen 2006; Kantola 2006; Rajavaara 2007).

Vaikka ideat muodostavat uuden tavan hahmottaa poliittista todellisuutta, niiden käsitteellisten ja kausaalisten piirteiden analysoimisen on jäänyt vähemmälle huomiolle (Campbell 1998, 377-378). Jotta ideoiden vaikutusta politiikkaan voidaan täsmällisesti arvioida, on eriteltävä ideoiden käsitteellisiä piirteitä ja merkitysrakenteita. Arvioin artikkelissa ideoiden vaikuttavuutta kysymällä, toimivatko ne politiikan uskomuksina, keinoina vai päämäärinä. Artikkelissa kuvaan, miten ideoiden tutkimus voi hyödyntää sosiiaalietiikan metodia, jolla analysoidaan keskeisten käsitteiden merkitysrakenteita, eritellään yhteiskuntapuheen argumentaatiotapoja sekä esitetään vaihtoehtoisia ajatusmalleja. Myös poliittisten ideoiden käyttötarkoituksen ja kausaalimekanismien tunnistaminen edellyttää käsitteellistä analyysia (vrt. Hall 1993, 289-290). Artikkelini tarjoaa käsitteellisiä välineitä tarkastella ideoiden vaikuttavuutta politiikassa myös etiikan kannalta. Ideoiden monimuotoisuus ei ole este teoreettiselle etiikan tarkastelulle, joka pyrkii sanomaan jotakin ideoiden vaikutuksesta yhteiskunnan arvoihin, oikeudenmukaisuuteen ja ihmiskäsitykseen.

Yhteiskunnan muutostekijät

Politiikan perusuonteeseen on kuulunut, että enemmistön intressien ja valtaresurssien pohjalta on tehty mahdollisimman kestäviä linjauksia politiikan eri lohkoilla, millä on pyritty luomaan pysyviä institutionaalisia järjestelyjä (Immergut 1998; Pierson 2001). Pyrkimys tehdä intressipohjaisista linjauksista pysyviä on kuitenkin

aiheuttanut sen, että politiikan toimijat ovat reagoineet uuteen informaatioon ja vaihtuviin olosuhteisiin hitaammin kuin tilanteet olisivat edellyttäneet. Tarvittavien muutosten esteenä ovat olleet liian monien ryhmien edut ja tottumukset. Muuttuvassa toimintaympäristössä politiikan toimijoilta odotetaan yhä enemmän kykyä irtautua perinteestä ja tehdä tulevia valintoja uuden informaation varassa (Heiskala 2006, 14-15; Saari 2006, 229-230). Jotta tähän päästäisiin, on politiikan toimijoiden omaksuttava uusia ajattelu- ja toimintatapoja ja ymmärrettävä yhteiskunnan muuttuminen uudesta näkökulmasta (Hall 1993, 279).

Politiikan tutkimuksen aiempi teoreettinen viitekehys on perustunut intressiperusteiseen teoriaan ja institutionaaliseen analyysiin. Intressiperusteiset ja institutionaaliset teoriat ovatkin ansiokkaasti selittäneet sosiaalisten rakenteiden muodostumista sekä poliittisten toimijoiden ja instituutioiden välisiä suhteita (Saari 2006, 99-100). Poliitiikan toimintaympäristö on kuitenkin muuttunut ja voidaan kysyä, onko se muuttunut jollakin niin perustavalla tavalla, ettei intresseihin perustuva selitysmalli enää toimi vaan muutokset tapahtuvat yhä useammin valtaresursseista tai rakenteista riippumatta.

Intressit ja institutionaalinen muutos

Intressiperusteinen teoria on selittänyt yhteiskunnan muuttumisen poliittisten intressiryhmien valtapyrkimyksillä ja institutionaalisilla ratkaisuilta. Teorian taustalla on näkemys, jonka mukaan intressiryhmien väliset voimasuhteet ja niissä tapahtuvat muutokset heijastuvat poliittisessa päätöksenteossa. Poliitiikan muutoksen voi siten hahmottaa eri intressiryhmien käytettävissä olevien valtaresurssien muutoksena. Esimerkiksi puolueiden valta-asetelmilla voidaan osoittaa olevan yhteys sosiaalipolitiikan universaaliuden asteeseen ja sosiaalisten oikeuksien sisältöön (Korpi 1978).

Intressiteoriassa päähuomio on poliittisissa valtaresursseissa eli siinä, miten poliittinen valta-asema saavutetaan ja millainen **identiteetti** valta-asemassa olevalle ryhmälle muodostuu. Intressiryhmän identiteetti on seurausta ryhmän historiasta ja niistä poliittisista ideoista, jotka ovat ohjanneet heidän preferenssejään, toimintaansa ja tavoitteenasetteluaan. Poliittisten toimijoiden identiteetit ovat vaikuttaneet intressien määräytymiseen sekä siihen, millaisia instituutioita he ovat suosineet (Immergut 1998, 7-8; Campbell 2002, 24-25). Intressit ovat vahvistaneet poliittisten eturyhmien identiteettiä enemmän kuin ryhmistä irrallaan syntyneet poliittiset ideat, jotka eivät rajaudu vain yhden intressiryhmän tavoitteiksi.

Institutionaalinen analyysi on keskittynyt keskeisimpien instituutioiden vaikutussuhteiden tarkasteluun ja niissä tapahtuvien muutosten erittelyyn (Immergut 1998; Rothstein 2005). Intressien tai institutionaalisten rakenteiden merkitystä korostavat selitysmallit olettavat, että yhteiskunnan muuttumista voidaan hallita ja selittää pitkälti harjoitetun politiikan avulla. Yhteiskunnassa nykyhetkellä vallitseva todellisuus ja sosiaaliset instituutiot ovat seurausta aiemmasta politiikasta. Tällä tavoin politiikka on jättänyt pysyvät jäljet ja näyttänyt kuljetut polut, joita seuraamalla muutoksia on voitu ymmärtää ja ennustaa (Hall 1993, 287-288). Instituutioiden rakenteellisia muutoksia voidaan arvioida vertailevasti ja historiallisesta instituutioiden kehityksen näkökulmasta ja kysyä, miten rakenteet heijastavat **vanhaa** sosiaalipolitiikka ja miten niitä on muutettu vastaamaan **uutta** poliittista tilannetta (Immergut 1998). Suomessa on esimerkiksi kannustamisen idealla vaikutettu tulonsiirtojärjestelmään niin, että sosiaalietuuksien saantiehtoja on kiristetty ja etuuksia leikattu (Jul-kunen 2001, 163-192; Kiander 2006, 155-180). Tulonsiirtoja voimakkaasti tasaavasta järjestelmästä on siirrytty kohti yksilöllisesti kannustavampia ja tuottavimpia rakenteellisia ratkaisuja.

Intressien ja institutionaalisten rakenteiden merkitystä korostaviin teorioihin sisältyy ongelmia, jotka ilmenevät vertailtaessa politiikkaratkaisujen lyhyen ja pitkän aikavälin vaikutuksia. Intressiperusteisessa teoriassa on kyse intressiryhmän valitsemista perusteluista, jotka saattavat vaihdella sen mukaan, mitä tietoa kulloinkin on saatavilla päätöksenteon pohjaksi ja mihin toimijat kulloinkin vetoavat (Denzau & North 1994). Oman intressiryhmän ratkaisujen puolustamiseksi käytetty argumentaatio saattaa vaihtua olosuhteiden muuttuessa. Argumenttien perusteiden heiketyssä argumentaatioketjut höllentävät, ja politiikkaa selitetään ja tulkitaan uudella tavalla. Ongelmaksi on koettu myös intressiryhmien puolustusmekanismit, joilla intressiryhmät yrittävät puolustaa tai hillitä muutoksen voimaa. Muutosta pyritään ehkäisemään pitäytymällä instituutioiden välisissä vakiintuneissa toimintatavoissa, joita kutsutaan polkuriippuvuuksiksi (*path-dependences*). Urautuneet toimintatavat vakauttavat olosuhteita ja hillitsevät muutosta (North 1990). Polkujen välityksellä toisiinsa kytkeytyneet instituutiot muuttuvat toistensa ehdollistamina ja niiden väliset riippuvuudet edistävät tai hillitsevät muutosta (Julkenen 2001, 17-22; Saari 2006, 90-94).

Intressiperusteisella ja institutionaalaisella teorioilla on selitysvoimaa sellaisissa yhteiskunnallisissa kehitysvaiheissa, joissa poliittinen hallinta on vakaata eivätkä olosuhteet edellytä nopeita toimia. Yhteiskunnan vakaus tukee intressiryhmien keskinäisiä valta-asetelmia ja luo vaikutelman, että politiikan toimijat hallitsevat yhteiskunnalliset muutokset. Tällaisessa tilanteessa politiikan sietokyky on korkealla (*complexity boundary*), mutta tilanteiden muodostuessa monimutkaisemmiksi kompleksisuusraja madaltuu, jolloin aiemmin rationaalisinä pidetyt ratkaisut joudutaan arvioimaan uudelleen. Voidaan sanoa, että poliittiset päätökset ovat suhteellisen yksinkertaisissa tilanteissa intressien ja instituutioiden ohjaamia, mutta mitä monimutkaisemmiksi tilanteet muuttuvat, sitä enemmän arvoihin ja

uskomuksiin perustuvat ajattelutavat ohjaavat politiikkaa (Denzau & North 1994; Saari & Kananen 2008).

Yhä enemmän poliittisia ratkaisuja joudutaan tekemään tilanteissa, joihin vaikuttavia kontingenteja tekijöitä ei voida tuntea, vaan joudutaan toimimaan puutteellisen tiedon varassa. Päätökset ovat tällöin enemmänkin toimijoiden uskomuksiin perustuvia. Yhä useammin politiikan toimijat joutuvat tilanteisiin, joka ei ole kausaalista seurausta politiikasta, vaan politiikan hallinnan ulottumattomissa. Esimerkiksi äkilliset taloudelliset kriisit voivat olla poliittisesti hallitsemattomia eikä niiden aikana tapahtuvia muutoksia mikään toimijataho ole erikseen aikonut (Pierson 2001). Suunnittelemattomien muutosten on ajateltu olevan osa *luovaa tuhoa*, joka pakottaa politiikan toimijat tekemään uusia ratkaisuja uusien elinvoimaisempien instituutioiden luomiseksi (Schumpeter 1942/1987; ks. Böckerman 2003, 41-50).

Politiikkaparadigman kehittyminen

Brittiläinen yhteiskuntatieteilijä Peter Hall (1993) on kyseenalaistanut institutionaalisen muutoksen vakiintuneet selitysmallit. Hänen teoriassaan ideoilla on intressejä merkittävämpi rooli nykyhetkessä tapahtuvien muutosten kausaalissa selittämisessä ja toimijoiden intentionaalisten valintojen ymmärtämisessä. Ideat tekevät monimutkaisissa valintatilanteissa näkyviksi sellaisia vaihtoehtoja, joita eivät edusta minkään intressiryhmän pyrkimyksiä. Hallin tapa tarkastella yhteiskunnan kehitystä onkin ollut merkittävä käänne yhteiskuntatieteiden tutkimisessa. Ideoiden avulla yhteiskunnallista muuttumista voidaan arvioida enemmän politiikan tarkoituksenmukaisuuden kuin yksittäisten intressiryhmien etujen kannalta. Poliitiikan sisältö saa keskeisemmän roolin, kun politiikan toimijoiden tavoitteet eivät määräydy vain intressien tai rakenteiden perusteella (Dostal 2004, 443).

Hallin teoriassa ideat ymmärretään politiikan paradigman, vakiintuneiden selitysmallien ja teorioiden uudistajiksi sekä ratkaisuksi uusiin yhteiskunnallisiin ongelmiin. Toimijatahojen reaktiot toimintaa suuntaaviin uusiin ideoihin perustuvat Hallin kuvaamaan *sosiaaliseen oppimiseen*. Ideoita tuottavat monet eri tahot, jotka toimivat oppimisprosessissa opettajan roolissa, sillä suositellessaan ja vahvistaessaan ideoiden avulla jotakin toimintaa he opettavat politiikan toimijoille uusia näkökulmia ja ratkaisuja. Ideoiden oppimisprosessin Hall jäsentää kolmivaiheisena ja se toimii ideoiden tutkimuksen väljänä teoreettisena viitekehystenä.

Hall (emt.) käyttää politiikan paradigman käsitettä samaan tapaan kuin Thomas Kuhn (1968) puhuu tieteellisestä paradigmasta. Poliitikassa vallalla oleva paradigma selittää institutionaalisten rakenteiden järjestyksen ja yhteiskunnalliset valtasuhteet. Uusi paradigma sisältää yleensä jotakin vanhasta paradigmasta, mutta pyrkii selittämään tapahtuvaa muutosta paremmin ja laajemmin. Uuden paradigman oppiminen seuraa tieteellisen falsifioinnin ja testaamisen menetelmää: uusia ajattelumalleja tarvitaan, koska vanhat eivät enää tarjoa ratkaisuja tai antavat virheellisiä selityksiä.

Hallin mukaan uusien poliittisten paradigmojen oppiminen on pitkäjänteinen prosessi, jota hän kuvaa kolmivaiheisen muutosteorian avulla. Hän käyttää esimerkkinä Britanniassa tapahtunutta makroekonomista murrosta vuosina 1970-1989 (Hall 1993, 281-287). Ensimmäisessä vaiheessa poliittiset olosuhteet eli politiikan puitteet ja kehykset (*political settings and frames*) alkavat muuttua, mutta päämäärät ja keinot säilyvät vielä samoina. Tämä politiikan kehystämisen vaihe saattaa kestää vuosia, mutta institutionaaliset rakenteet eivät joudu vielä vakavaan epätasapainoon ympäristön muutoksen kanssa. Toisessa vaiheessa politiikan ratkaisut ja välineet (*instruments*) alkavat muuttua ja politiikan toimijat joutuvat tasapainoilemaan institutionaalisten ra-

kenteiden ja uusien politiikkavaihtoehtojen välille. Tässä vaiheessa institutionaalisia rakenteita korjataan sisältäpäin sekä vahvistetaan, oikeutetaan ja suunnataan kehitystä kohti mahdollista suurempaa rakenteellista muutosta. Vasta kolmannessa vaiheessa muutokset edellyttävät myös politiikan päämäärien (*hierarchy of goals*) uudelleen arvioimista ja institutionaalisten rakenteiden uudelleen järjestelyä. Ensimmäinen ja toinen vaihe eivät automaattisesti johda kolmanteen. Varsinainen politiikkaparadigman muutos tapahtuu kuitenkin vasta muutoksen saavuttaessa kolmannen vaiheensa.

Sosiaalista oppimista tapahtuu muutoksen kolmannella tasolla yksittäistä valtiota ja sen harjoittamaa politiikkaa laajemmassa kehyksessä. Yhä voimallisemmin valtioiden tilanteisiin vaikuttavat globaalitaloudelliset toimijat (esim. OECD, EU ja IMF), jotka haastavat kansalliset suhteuttamaan kansalliset poliittiset päämäärät laajempaan kehykseen. Myös Hallin käyttämät esimerkit keynesiläisen politiikan, monetarismien ja makrotaloudellisten tekijöiden vaikutuksista kuvaavat kansallisten kehysten vaihtumista globaaliin kehykseen, jossa politiikan ongelmat, keinot ja päämäärät on arvioitava uudessa valossa (ks. Pierson 2001).

Hallin (1993) mukaan sosiaalisen oppimisprosessin kolmannella tasolla politiikan toimijat löytävät ongelmiin sellaisia ratkaisuja, jotka palvelevat muutokseen sopeutumista. Ideoiden omaksuminen muodostaa kokonaisuudessaan kognitiivisen systeemin, jossa politiikan toimijat vaihtavat käsitteellisen viitekehysten tai näkökulman uudessa tilanteessa joksikin toiseksi. Tilanne asetetaan uusiin *kehyksiin*, jotka vastaavat todellisuutta paremmin. Hallin kuvaama paradigman kolmas taso edellyttää koko kognitiivisen systeemin ja sen sisältämien normatiivisten ja kognitiivisten katsomusten, perinteisten ajattelutapojen sekä analyyttisten mallien perusteellista uudelleen arvioimista.

Ideoiden avulla on mahdollista tuoda esille sellaisia politiikan vaihtoehtoja, joilla voidaan arvioida politiikan kokonaistavoitteita silloin, kun ne eivät ole palautettavissa yksittäisen intressiryhmän edun tavoitteluun tai institutionaalsiin rakenteisiin. Poliittiset ideat vaikuttavat tällä tavoin toimijoiden tapaan määritellä intressinsä ja mahdollistavat aiempaa itsenäisemmän poliittisen toimijuuden (Blyth 2002). Ideateorioissa nousevat intressiryhmien tahtotilojen yläpuolelle arvioimaan yhteisiä poliittisia uskomuksia. Ideoiden suhde intresseihin muistuttaa uskusten suhdetta tahtoon.

Ideoiden kehukset

Ideoiden omaksuminen uudeksi ajattelumalliksi edellyttää politiikan toimijoilta aiempien kognitiivisten ja normatiivisten kehysten vaihtamista (Hall 1993). Idean tarkoituksenmukaisella käsitteellisellä kehystämällä voidaan edesauttaa idean hyväksymistä, oikeuttaa se ja tämän jälkeen vakiinnuttaa se yhteiskuntapuheen termiksi. Kielellisillä valinnoilla pyritään kehystämään poliittisten ongelmien ratkaisuja yhteisesti hyväksyttävällä tavalla (Campbell 1993, 394-398; 2002, 397). Ideat edellyttävät sellaisia kommunikatiivisia symboleja ja käsitteitä, jotka voidaan yhteisesti hyväksyä ja ymmärtää samalla tavalla. Tällaisten symbolien, termien ja käsitteiden valinta on tehtävä suunnitelmallisesti ja harkitusti, sillä valitulla retoriikalla on huomattava merkitys idean käyttövoimaan ja elinkaareen. Kehysten kielellisellä kohdistamisella voidaan vaikuttaa ratkaisevasti siihen, miten idea sopii sen hetkiseen poliittiseen ja kulttuuriseen asenneilmastoon ja arvoihin.

Ideoiden kehystämisen kolme vaihetta

Campbell (2002) kuvaa poliittisten ideoiden kolmivaiheisen kehystysprosessin (vrt. Hall 1993, sosiaalisen oppimisen kolme vaihetta). Ensimmäisessä vaiheessa idealle etsitään *oikea*

kehys, joka sovittaa idean faktuaaliseen yhteiskunnan tilanteeseen. Oikean kehysten löytämiseksi ja perustelemiseksi politiikan toimijat käyttävät empiirisiä tutkimustuloksia, joilla he yrittävät osoittaa idean käyttökelpoisuuden tai välttämättömyyden kyseisessä tilanteessa. Oikea kehys tukee idean ymmärtämistä ja hyväksymistä eri toimijoiden keskuudessa. Väärä kehys voi aiheuttaa hyvän ja toimivan idean hylkäämisen, kun puolestaan oikea kehys pystyy oikeuttamaan huonommankin idean läpimenon.

Toisessa vaiheessa testataan valittua kehystä, onko *viitekehys oikea* ja *retoriikka sopiva*. Kehystä testaamalla on mahdollista arvioida idean rakentumisprosessia ja sen taustalla vaikuttavia normatiivisia ja kognitiivisia taustaoletuksia sekä sitä, miten ne sopivat idealla tavoiteltavaan päämäärään. Kolmannessa vaiheessa mitataan *kehysten totuutta*, millaisia motiiveja ja intentioita idean taustalta löytyy. Poliittiset toimijat voivat kehystää idean retoriikalla, joka peittää alleen tai piilottaa idealla varsinaisesti tavoiteltavan päämäärän. Retoriikka voi olla mahdollisimman totuudellista ja avointa tai manipulatiivista ja suljettua. Manipuloivassa retoriikassa käytetään erilaisia strategioita, joita ovat esimerkiksi häivytystrategia, hajotusstrategia tai kompensatiostrategia (Pierson 1995, 21-24). *Häivytystrategiassa* tapahtuvia muutoksia piilotetaan, ositetaan tai vähätellään. Niitä perustellaan välttämättömyyksinä eikä poliittisten toimenpiteiden kausaalina seurauksina tai sellaisina kontingenteina tekijöinä, joihin politiikalla ei voida vaikuttaa. Tällöin idea perustuu uhkakuviin ja se saa voimansa näennäisestä välttämättömyydestä tai pakosta. *Hajotusstrategiassa* puolestaan poliittiset intressiryhmät asetetaan vastakkain niin, että osa hyötyy ja osa häviää muutoksessa. Tällä tavoin idea perustuu pelotteluun ja saa voimansa intressiryhmien vastakkainasettelusta. *Kompensatiostrategiassa* tarjotaan poliittisten heikennysten sijaan jotain muuta etuutta, jolloin idealla käydään kauppaa ja korvataan jotakin menetettyä etuutta (Julkunen 2005, 347-348).

Joillakin kehyksillä oikeutetaan sellaisia poliittisia prosesseja, jotka eivät suoraan liity ideaan (Béland 2005, 14). Esimerkiksi vaalilupaukset saattavat toimia jonkin idean manipulatiivisina kehyksinä, joilla idean tosiasiallisen toteuttamisen sijaan tavoitellaan vain vahvempaa valta-asemaa.

Idean kehyksestä voidaan muodostaa **käsitteellinen koordinaatisto**, johon sijoitetaan ideaa koskevat termit ja käsitteet sekä tavoitteet, keinot ja ongelmat. Käsitteellisen koordinaatiston avulla voidaan pyrkiä mittaamaan idean vaikutusta ja kysyä esimerkiksi, missä määrin ideassa vaikuttavat julkinen valta/markkinat, keskitetty/hajautettu auktoriteetti, institutionaaliset ohjausjärjestelmät/ei-institutionaaliset järjestelmät, pakotteet/kannustimet, säätely/joustopot tai taloudelliset/eettiset arvot tai normit (Treib, Bähr & Falkner 2007, 1-20). Erilaiset käsittekartat tarjoavat analyttisiä välineitä mitata politiikan kentässä tapahtuvia laadullisia muutoksia, joita voidaan tarkastella joko historiallisesta tai vertailevasta näkökulmasta. Eri tekijöiden välisiä riippuvuuksia voidaan kuvata sanallisesti, jolloin joudutaan turvautumaan käsitteisiin, jotka eivät ole matemaattisen tarkasti määriteltyjä, vaan niiden riippuvuuteen vaikuttaa käsitteiden merkitysrakenne. Ideasta luodun käsittekartan avulla voidaan argumentaatiosta mitata idean perusteluja, keinoja ja päämääriä.

Idean käsitteellistä kehystämistä voidaan kutsua myös idean **ohjelmointiprosessiksi**, jossa idealle argumentoidaan tietyt vaikutukset. Näitä vaikutuksia voidaan eritellä kausaaliin tuloksiin ja seurauksiin sekä niistä seuraaviin heijastusvaikutuksiin (von Wright 1963, 40-41). **Ohjelmoitu idea** voi ensin näyttäytyä **tuloksena** (käsitteellisessä sisältyvyysuhteessa) yksittäiseen poliittiseen ongelmaan, mutta ajan kuluessa sillä voi olla huomattavasti laajempia **seurauksia** (kausalisessa riippuvuusuhhteessa) politiikkaan. Tämän lisäksi ideoilla voi olla **heijastusvaikutuksia** (tulkinnallinen normatiivinen tai eettinen suhde), joilla on merkitystä politiikan arvojen kannalta (von

Wright 1963, 39-41). Esimerkiksi kilpailukyvyyn idealla tavoitellaan **tulokseksi** kilpailukyvyyn nousua ja **seuraukseksi** yritysten viennin kasvua ja talouden tuottavuuden nousua. Idean **heijastusvaikutuksena** saattaa olla yhteiskuntaan välittyvä näkemys, jonka mukaan yritysten taloudellinen etu on hyvinvoinnin tuottamisen edellytys tai jonka mukaan kilpailukyvyistä on muodostunut hyvinvointia tärkeämpi arvo. Vaikka vaikutukset eivät olisikaan keskenään yhteismittaisia tai toisensa poissulkevia, voidaan kyseisiä tulkintoja tehdä. Esimerkki kuvaa käsitteellistä tapaa, joilla ideoiden kausaalisuhteita ja totuusarvoa voidaan arvioida. Metodien avulla on mahdollista tutkia ideoiden intentionaalisuutta ja eritasoisia kausaalivaikutuksia. Se mahdollistaa ideoiden tutkimisen myös etiikan kannalta.

Ideoiden kausaalisuutta ja vaikutusmekanismeja voidaan tarkastella myös tutkimalla ideoiden **intentionaalista käyttötarkoitusta**. Seuraavassa luvussa erottelen toisistaan ideat, joilla tavoitellaan jotakin kokonaisvaltaisempaa poliittista päämäärää ideoista, jotka esittävät konkreettisemmän politiikan keinoja koskevan toimintasuosituksen johonkin tiettyyn tilanteeseen.

Uskomuksia, keinoja vai päämääriä?

Ideoiden tutkijat ovat kaivanneet teoreettisia välineitä, joilla voitaisiin osoittaa ideoiden ja niiden yhteiskunnallisten vaikutusten välinen kausaalinen suhde. Poliittisia ideoita on vaikea ymmärtää, ellei niitä voi nähdä seurauksena johonkin päämäärään pyrkimisestä. Tämä tarkoittaa, että ideat ovat aina jollakin tavalla **intentionaalisia eli aikomuksellisia**, jolloin niillä pyritään samaan aikaan jokin muutos poliittisessa ympäristössä. Kausaalisen teon teorioissa teko selitetään viittaamalla tavalla tai toisella todettavissa olevaan kausaaliseen yhteyteen syyn ja seurauksen välillä (von Wright 1963; 1971). Näitä yhteyksiä voidaan yrittää nähdä myös idean ja sen vaikutusten välillä. Yhteyksien määrittelemiseksi on

ensin tarkasteltava idean *intentionaalista käytötarkoitusta*, onko idea luonteeltaan poliittinen uskomus, keinoja koskeva toimintasuositus vai politiikan päämäärä.

Tekemäni erottelu päämäärä- ja keinoideoihin muistuttaa Campbellin (2002, 28) jaottelua kognitiivisiin paradigmatteihin (*cognitive paradigms and world views*) ja kohdennettuihin toimintasuosituksiin (*programmatic ideas*). Hänen mukaansa kognitiiviset paradigmat ovat kokonaisvaltaisia käsityksiä maailmasta ja niiden pohjalta uskotaan, että maailma toimii tietyllä tavalla. Kognitiivinen paradigma sisältää tavoiteltavia päämääriä, mutta ei esitä yksittäisiä ratkaisuja tiettyihin ongelmiin. Ohjelmointi-ideat esittävät erityisiä ratkaisuja ja keinoja sekä antavat suosituksen toimia tietyllä tavalla. Kognitiivinen paradigma sisältää päämääräideat, kun taas ohjelmointi-ideat ovat keinoideoita.

Politiikan päämääräksi luokiteltavat ideat ovat luonteeltaan normatiivisia ja sisältävät oletuksia yhteisön arvoista, oikeudenmukaisuudesta ja hyvinvoinnin jakautumisesta. Näillä ideoilla ilmaistaan yhteiskunnassa tavoiteltavat ja arvokkaana pidetyt asiat. Esimerkiksi Suomen hallitusohjelman 2007-2011 otsikossa ilmaistaan tavoiteltavat arvot: *Vastuullinen, välittävä ja kannustava Suomi*. Käsitteet toimivat itsessään päämääräideoina, jotka pitävät sisällään lukuisia oletuksia siitä, mihin suuntaan ja millä tavoin Suomea tulisi kehittää. Ideat purkautuvat erilaisiksi keinoja koskeviksi toimintasuosituksiksi, jotka on argumentoitu kunkin idean kohdalla eri tavoin.

Esimerkiksi vastuullisuuden idean avulla määritellään uudelleen yksilöllisen vastuun, yhteisen ja yhteiskunnan vastuun rajoja, kun taas välittämisen idea peräänkuuluttaa uutta yhteisöllisyyttä hyvinvointiyhteiskunnassa ja kannustamisen idealla tehdään kansalaisista yritteliämpiä ja omaehtoisempia (ks. Julkunen 2006; Kantola 2006). Näiden päämääräideoiden kohdalla on helppo tunnistaa niiden normatiivinen luonne ja se, miten ne heijastavat yhteiskunnassa tavoiteltavia arvoja ja normeja.

Keinoja koskevat ideat ovat luonteeltaan kognitiivisia uskomuksia tai episteemisiä asenteita, jotka pitävät sisällään jonkin toimintasuosituksen. Keinoja koskeva idea sisältää *uskomuksen, näkemyksen tai luulon*, että tavoiteltava päämäärä voidaan ratkaista tiettyjä keinoja käyttämällä. Tässä on tärkeää huomata, etteivät ideat toteutumattomina toimintasuosituksina ole jossakin objektiivisessa mielessä vielä tosia. Ideoista voidaan puhua mielekkäästi vain suhteessa toimijoiden uskomusmaailmoihin, jotka pitävät sisällään oletuksia asiantiloista. Keinoideat tarjoavat uusia mahdollisuuksia toimia tietyllä tavalla, mutta kukaan ei voi varmistua siitä, että idean esittämä keino on juuri oikea.

Kuvioon 1 on luokiteltu päämäärä- ja keinoideoiden luonne, tarkoitus ja vaikutukset. Ideoiden kausaalisuhteita voidaan tarkastella klassisen käytännöllisen päättelyn kaavion avulla. Kuviossa esiintyvät kaikki praktisen syllogismin premissit, keino- ja päämääräpremissit sekä itse toimitaan ohjaava toimintasuositus.

Kuvio 1. Ideoiden kausaalisuuden luokittelutapoja

Päämääräideat	Normatiivisia	Politiikan tavoitteita, arvopäämääriä	Heijastusvaikutukset, tulkinnalliset eettiset seuraukset
Keinoideat	Kognitiivisia Kausaalisia	Konkreettisia toimintasuosituksia	Kausaaliset tulokset, seuraukset

Aiemmin olen viitannut siihen, että ideat vaikuttavat poliittisessa päätöksenteossa erityisesti silloin, kun ei vielä aivan tiedetä, mikä keino toimisi parhaiten päämäärän saavuttamisessa, mutta uskotaan ja luullaan, että idealla voisi olla siinä ratkaiseva merkitys. Poliittista toimintaa ohjaavat uskomukset voidaan jakaa kolmeen eri ryhmään (Goldstein & Keohane 1993). Ensimmäinen on olemassa **normatiivisia uskomuksia**, jotka koskevat politiikan periaatteita ja niitä perusteluja, joilla oikeutetaan tietyt ratkaisut. Normatiiviset uskomukset ovat sidoksissa instituutioiden käytäntöihin, sääntöihin ja ohjeisiin. Toiseksi on **kausalisia uskomuksia**, jotka käsittävät poliittisten tekojen seuraussuhteita koskevat oletukset. Toimijatahojen suhtautuminen keinoihin, jotka toteuttavat intressin, perustuvat heidän kausaalisiin uskomuksiinsa päämäärän saavuttamisesta. Toimijan uskomukset teon kausaalista vaikutuksista muodostavat riittävän perusteen teon tekemiselle (von Wright 1971, 83-131). Näiden normatiivisten ja kausaalisten uskomusten pohjalta muodostetaan strategia, jolla jokin idea viedään politiikassa läpi. Kolmanneksi on toimijoiden **maailmankuvaa koskevat uskomukset**, jotka vaikuttavat kokonaisvaltaisesti poliittisten toimijoiden tapaan toimia ja tehdä ratkaisuja. Nämä toimivat politiikan taustaoletuksina, jotka määräävät toimijoiden kognitiivisia ja epistemiisiä valmiuksia tehdä ratkaisuja (Blyth 1997, 240-241). Sekä keino- että päämääräideat yhdessä muodostavat kokonaisvaltaisen politiikan näkemyshorisontin tai **intentionaalisen uskomusmaailman**, jolla on normatiivinen, kognitiivinen ja toiminnallinen ulottuvuus (Saari & Kananen 2008).

Ideoiden normatiiviset heijastusvaikutukset

Ideota ja niihin liittyviä uskomuksia käytetään uusien poliittisten ratkaisujen muotoilemisessa tavalla, jolla halutaan vakuuttaa muut toimijat yhteiskunnallisen muutoksen ja ratkaisujen

välttämättömyydestä. Ideat ovat tässä mielessä **vuorovaikutuksen välineitä**, joilla vaikutetaan toiseen osapuoleen. Toimijoiden erilaiset uskomusmaailmat vaikuttavat merkittävästi poliittiseen päätöksentekoon, sillä poliittista ratkaisua voidaan sanoa usein johtopäätökseksi jostakin uskomuksesta, joka koskee myös keinoja tuon uskomuksen mukaisen asian tilan toteuttamiseksi (vrt. praktinen syllogismi). Poliitikassa tavoitellaan erilaisia päämääriä, joihin liittyy asenteita ja uskomuksia, jotka saavat politiikan toimijat toimimaan tietyillä tavoilla. Uskomukset voivat osoittautua oikeiksi ja tosiksi, jolloin saavutetaan niillä tavoiteltu asiantila ja voidaan puhua jo tiedosta. Uskomukset voivat kuitenkin perustua myös pelkkiin arvauksiin tai luuloon, jolloin ei voida vakuuttua siitä, että uskomuksen mukainen toiminta johtaa haluttuun päämäärään (von Wright 1971, 156-160). Ideoiden rooli on vahvistaa näitä uskomuksia toimijatahojen toiminnan perusteiksi ja tekojen motivoinniksi, mutta uskomusten välittyminen juuri idean tuottajan aikomalla tavalla ei ole varmaa.

Institutionaaliset **olosuhteet**, politiikan toimijoiden **intressit** ja poliittinen **diskurssi** vaikuttavat ideoiden kausaalimekanismeihin (Yee 1998; Campbell 1998). Ideoiden tutkimuksen lähtökohtana on, että ideat ymmärretään vaikuttavina syinä jollekin poliittiselle ajattelulle, toiminnalle tai pyrkimykselle. Tässä mielessä ideat toimivat aikomuksina eli **intentiona** ja toimitasuosituksina erilaisille poliittisille ratkaisuille. Ideat ohjaavat poliittisia ratkaisuja niin, että ne saavat aikaan yhteiskunnallisissa toimijoissa jonkinlaisen **alitiuden toimia** jollakin tavalla ja jotakin päämäärää kohti, mutta niiden tuloksista, seurauksista ja heijastusvaikutuksista ei voida ennalta varmistua. Sama ongelma koskee osittain intressiperusteisia muutosteorioita. Niidenkään kohdalla ei voida vaikutuksista tosiasiaa varmistua, vaikka intressit ovatkin olleet suhteellisen ennustettavia ja niiden avulla on voitu sulkea joukko kontingenteja tekijöitä pois.

Ideoiden kohdalla ei lainkaan pystytä varmistamaan niiden tosiasiallisista vaikutuksista ja vielä vähemmän kaikista ei-intentionaalista sivuvaikutuksista. Yhteiskunnan monimuotoisten rakenteiden vuoksi ideoiden suhde yhteiskunnan muuttumiseen on lopultakin vaikea tarkasti osoittaa. Ideoilla tavoiteltavat päämäärät saattavat jäädä toteutumatta, myös politiikan keinoja koskevat ideat voivat osoittautua toimimattomiksi. Yksi ideoiden tärkeimmistä vaikutusmekanismeista on vakuuttaa eri tahot toimimaan niiden mukaisesti, vaikka tuloksista, seurauksista ja heijastusvaikutuksista ei voida varmistua. Idean kehystämistä voidaan pitää onnistuneena silloin, kun ennalta arvioidut idean seuraus- ja heijastusvaikutukset ovat mahdollisimman lähellä sillä aiottuja tuloksia. Idean pohjalta toteutettu politiikka on luotettavaa ja uskottavaa, kun politiikan toimenpiteistä heijastuneet arvot ovat myös aiottuja.

Ideoissa on pohjimmiltaan kysymys poliittisten toimijoiden tavasta tulkita yhteiskunnan todellisuutta. Niistä on tullut tapa käsitteellistää ja mahdollistaa sellaisia tulevaisuuden vaihtoehtoja, joilla kehitystä ohjataan haluttuun suuntaan. Ideoiden kohdalla on tärkeä arvioida, mitä kaikkia ideoita politiikassa voidaan johdonmukaisesti suosia ja miten voidaan vakuuttaa niiden pätevydestä. Ideat tarjoavat yhteiskunnan toimijoille perusteita toimia tietyllä tavalla ja näin ne synnyttävät myös **normatiivista painetta** tiettyihin toimintatapoihin. Ideoilla ei ole vaikutusta vain politiikan toimijoiden tapaan toimia, vaan myös kansalaisten käsityksiin yhteiskunnallisista 'tosiasioista'. Tästä syystä ideoiden tuottajatahojen on tarpeen olla tietoisia myös ideoiden normatiivista heijastusvaikutuksista. Vaikka kilpailukyyn, tuottavuuden ja kannustavuuden ideat toimisivatkin ensisijaisesti talouspolitiikan keinoina, on niillä huomattavasti laajemmat heijastusvaikutukset yhteisön kulttuuriin ja arvoihin. Yhteiskuntapolitiikan kantavimmista ideoista muodostuu helposti yhteiskunnallisia itseisarvoja, joilla mitataan politiikan onnistumista. Po-

liittikaparadigman muuttuminen on sidoksissa siihen, että politiikkaohjelmien laatijat alkavat korostaa uusia arvoja.

Politiikkaohjelmat ja niiden laatijat

Politiikkaohjelmien laatiminen ja muuttaminen (**agenda setting**) ovat osa laajempaa institutionaalista ja kognitiivista prosessia, jota edistävät tai ehkäisevät taloudellisten tekijöiden rinnalla erilaiset kulttuuriset ja toimijoiden psykologiset tekijät. Poliittisen järjestelmän muuttuminen ja uusiutuminen edellyttää politiikkaohjelmien laatijoilta kykyä vastaanottaa uutta informaatiota. Erilaiset tiedolliset tai järjestelmälliset esteet, tehottomuus ja vastustus hidastavat poliittista muutosta, mutta eivät välttämättä estä sitä. Institutionaaliset rakenteet sekä taloudelliset että kulttuuriset olosuhteet toimivat kehityksen suodattimina (**institutional filters**), jotka eri tavoin ja eri nopeuksilla päästävät uudet ideat suodattumaan politiikan sisältöihin. Esimerkiksi eri maiden hyvinvointikulttuurit toimivat institutionaalista muutosta ehkäisevinä tekijöinä (Pfau-Effinger 2005). Muutoksen mahdollisuus kytkeytyy politiikan kokonaisvaltaiseen dynamiikkaan pitkällä aikavälillä, ei vain yksittäisen tilanteen tietyllä hetkellä vaatimiin ratkaisuihin (Hall 1989).

Ideat voivat palvella sekä laajempien kognitiivisten paradigmojen ja maailmankuvan muutosta tai ne voivat tarjota ratkaisuja tiettyyn poliittiseen ongelmaan (ks. Campbell 2002). Poliittikan dynamiikkaa tarkastelemalla tutkijat yrittävät havaita sellaisia kulttuurisia ja institutionaalisia yleisiä ehtoja ja esityslistoja, jotka vaikuttavat yhteiskunnan muuttumiseen (Béland 2005, 6-9). Poliitiikkaohjelmien tuottajat (**agenda setters**) – politiikan eliitti ja uudenlaiset episteemiset yhteisöt – vaikuttavat yhä voimakkaammin siihen, millaiset asiat nousevat poliittiseen tietoisuuteen ja millaiset yleiset ehdot ovat kullakin hetkellä voimassa (Campbell 2002). Eri maiden

politiikkaparadigmat ja institutionaaliset ratkaisut vaikuttavat siihen, miten ideat omaksutaan ja oikeutetaan; toisessa maassa jokin idea saattaa mennä helposti läpi, kun taas toisessa poliittinen vastustus on suurta. Euroopan unionin alueella voidaan kiinnostavalla tavalla vertailla samojen ideoiden erilaisia poliittisia kehystysprosesseja. Esimerkiksi työllisyyspolitiikan *welfare-to-work* -idean kehystämässä vedotaan erilaisiin argumentteihin Iso-Britannian kuin Ruotsin tai Norjan työllisyyspolitiikassa (Dean 2007, 583-584).

Ideoiden kehystämisen myötä kansallisvaltiokeskeinen politiikan toimintamalli on muuttunut moniulotteisemmaksi; erilaiset käsitykset yhteiskunnan hallinnantavoista ja politiikan päätöksentekoprosessista ovat monimuotoistuneet ja laajentuneet (Treib, Bähr & Falkner 2007, 1-20; Kantola 2006, 156-159). Poliittisten intressiryhmien ja kansallisvaltioiden rinnalle on ilmestynyt muita toimijoita, jotka osallistuvat yhteiskunnalliseen keskusteluun ja vaikuttavat poliittiseen päätöksentekoon (Hall 1993, 279). Ideoiden tutkimuksessa erilaisia toimijoita kutsutaan politiikkaohjelmien laatijoiksi tai tuottajiksi (*agenda setters*). Yhä useammin näitä tahoja voidaan kutsua myös verkostotoimijoiksi (*network actors*), jotka eivät rajaudu enää perinteisen yksityisen ja julkisen vallan jaon mukaan, myös hierarkkiset tasot toimijoiden välillä ovat muuttuneet. Poliitiikan keskeiset toimijat sijoittuvat uudensuuntautuneisiin, kansalliset rajat ylittäviin asiantuntijaverkostoihin ja organisaatioihin (OECD, EU, Maailmanpankki), joilla on poliittista toimijavaltaa ja mahdollisuus toimia uusien kansallisten politiikkaohjelmien tuottajina. Poliitiikan toimintaympäristö monipuolistuu ja tiivistyy näiden asiantuntijaorganisaatioiden saadessa kansainvälisessä tiedonvälityksessä yhä suuremman roolin. Uusien politiikan toimijoiden välinen vuoropuhelu ei kuitenkaan ole aivan ongelmatonta taustalla vaikuttavien valta-asetelmien ja intressien suojauksen vuoksi. Poliitiikan diskurssi tarvitsee vielä läpinäkyvyyttä ja joustavuutta, jotta uusi tieto

ja ideoiden perusteet ovat kaikkien saatavilla (Dostal 2002, 443).

Episteemiset yhteisöt

Ideoiden tutkijat ovat kiinnittäneet erityistä huomiota siihen, mitkä tahot osallistuvat ja ovat oikeutettuja politiikan päätöksentekoprosesseihin, millaisia ideoita nämä tarjoavat ja mitkä ideat nousevat politiikkaohjelmiin ja esityslistoille (Baumgartner, Green-Pedersen & Jones 2006, 959-974). Aiempaa useammin esityslistojen laatijat ovat tahoja, jotka julkisen vallan ja poliittisen puoluekentän ulkopuolelta 'syöttävät' tai tuottavat uusia termejä, käsitteitä ja ideoita yhteiskuntakeskusteluun (Kantola 2006, 156-178). Näitä tahoja ovat sekä erilaiset asiantuntijaorganisaatiot, yritykset, järjestöt ja media että tutkijat, ideahautomot ja kulttuuriväki. Vaikutusvaltaisen toimijan aseman saavuttavat usein akateemisesti ja intellektuaalisesti sekä poliittisesti suuntautuneet asiantuntijaorganisaatiot, joilla on riittävä tietämys ja taito muotoilla näkemyksensä kiinnostavalla ja vakuuttavalla tavalla (Brint 1994). Näiden tahojen muodostamat *episteemiset yhteisöt* ovat vastuussa uusien ideoiden kehittämisestä sekä niiden kylvämisestä kansalliseen ja kansainväliseen poliittiseen maaperään. Episteemiset yhteisöt ohjaavat politiikkaa tiettyyn suuntaan ja muotoilevat uusia normatiivisia uskomuksia, kansallisia malleja ja empiirisesti päteviä termejä (Haas 1992). Episteemisillä asenteilla on suuri merkitys politiikan toimijoiden käytännöllisessä päätöksenteossa, jossa etsitään jatkuvasti uusia keinoja päämääräpremissessä.

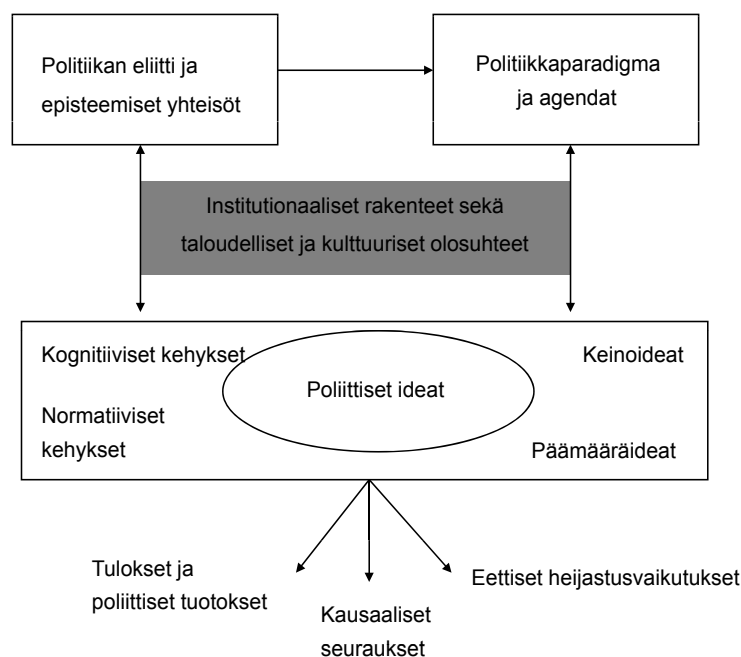
Politiikkaohjelmien tuottamista ja esityslistojen laatimista voidaan tutkia analysoimalla kansallisella ja eurooppalaisella tasolla vaikuttavien organisaatioiden diskursseja. Vaikutusvaltaisimpien yhteisöjen ja politiikan toimijoiden väliset diskurssit muodostavat ideoiden kasvualustan (Campbell 1998, 389). Episteemisten yhteisöjen diskurssit vaikuttavat politiikan toimijoiden ajat-

telutapoihin pitkäkestoisessa molemminpuolisessa omaksumisprosessissa, jossa motivaatio- ja avoimuustasot saattavat vaihdella. Yhteisön motiivina voi olla poliittisen vaikuttavuuden lisääminen, jolloin sillä on erityistä halua vaikuttaa yhteiskuntakeskusteluun. Toisessa tilanteessa yhteisö voi sulkeutua suojellakseen asemaansa kilpailijoita vastaan tai arvioidakseen rauhassa omia näkemyksiään. Yhteisöjen mahdollisuudet vaikuttaa politiikan agendoihin vaihtelee niiden saaman suosion ja luottamuksen perusteella (Dostal 2004, 444-445).

Diskursseissa muodostuneet ideat palautuvat vain harvoin tiettyyn episteemiseen yhteisöön. Jostakin ideasta vastuussa olevaa toimijatahoa

on vaikea osoittaa, koska niitä saattaa olla monia (puolueet, komiteat, työryhmät, selvitysmiehet, ideahautomot). Tässä ideat eroavat intresseistä, jotka edustavat jonkin yksilöitävän toimijatahon tavoitteita ja arvoja. Idean irrallisuus sen tuottaneista toimijatahoista saattaa luoda vaikutelman, että ideat olisivat intressejä arvoneutraalimpia. Kuitenkin ideat sisältävät normatiivisia ja intentionaalisia käsityksiä yhteiskunnan nykytilasta. Niin intressejä kuin diskursseja ja ideoitakin voidaan arvioida niiden totuudenmukaisuuden ja moraalisuuden kannalta. Ideoiden intentionaalista alkuperää voidaan tutkia ideoiden käsitteellistä kehystämistä seuraamalla. Kuvio 2 esittää kootusti artikkelissa käsiteltyä poliittisten ideoiden teoreettista kehystä.

Kuvio 2. Ideoiden tutkimuksen käsitteellinen viitekehys ja vaikutussuhteet



Ideoiden tutkimuksen haasteita

Yhteiskuntatieteilijät ovat muotoilleet teoreettisia malleja siitä, kuinka ideat vaikuttavat politiikan toimijoiden ajattelutapoihin ja yhteiskunnan kehityksen suuntaan (Hall 1993; Blyth 1997; Campbell 1998; 2002). Artikkelissa olen kuvannut keskeisimmät tällaiset teoriat ja esiteltyt ideoiden erilaisia määritelmiä. Ideat esiintyvät yhteiskuntapuheessa toistuvina käsitteinä, jotka sisältävät oletuksia yhteiskunnallisista asianteiloista, oletettuja keinoja joidenkin ongelmien ratkaisemiseksi tai ehdotuksia päämääräksi, joita kohti yhteiskunnan tulisi suuntautua. Ideoita koskevat teoriat täydentävät intressejä ja instituutioita selityksinä käytettäviä teoreettisia malleja, kun etsitään uusia tapoja ymmärtää ja selittää politiikan muuttumista. Ne eivät kuitenkaan aina onnistu kuvaamaan sosiaalista todellisuutta sen paremmin kuin perinteisetkään teoriat. Ideoiden tutkimuksessa on pyrittävä myös kriittisesti arvioimaan ideoiden perusteita ja tosiasiallista vaikuttavuutta.

Artikkelissa olen tarkastellut erityisesti kahta keskeistä politiikkaparadigman muuttumiseen vaikuttavaa tekijää, jotka kytkeytyvät toisiinsa. Ensinnäkin olen korostanut ideoiden tuottajatahojen entistä itsenäisempää roolia politiikassa. Nämä tahot sijoittuvat uudenlaisiin instituutioiden ja organisaatioiden sekä kansalliset rajat ylittäviin episteemisiin yhteisöihin, jotka tuottavat uusia ideoita poliittisiin ohjelmiin. Näillä tavoilla on valtaa ohjata politiikkaa haluamaansa suuntaan ja muotoilla uusia sisältöjä politiikkaohjelmiin. Poliitiikan muuttumista selittävät myös edelleen intressiryhmien keskinäisten valtasuhteiden muuttuminen, mutta yhä enemmän politiikassa vaikuttavat ideat, jotka tulevat perinteisen poliittisen säätelyn ulkopuolelta. Kiinnostavaksi muutoksen tekee se, että ideoiden avulla voidaan periaatteessa pohjustaa merkittäviä poliittisia muutoksia silloinkin, kun mikään taho ei julkisesti edusta tai aja niitä. Muotoilemalla ideoita joidenkin käsitteiden varaan raja-

taan aina joitakin politiikkavaihtoehtoja pois, kun taas joistakin toisista saatetaan tehdä poliittisesti välttämättömiä toimia, minkä vuoksi ne voidaan perustella pakkokeinoina eikä niitä tarvitse esitellä arvovalintoina. Ideoiden tutkimuksen haasteena on tehdä ideoista läpinäkyvämpiä.

Toiseksi olen käsitellyt ideoiden vaikuttavuuden arviointia, joka on politiikassa vaikuttavien mutkikkaiden kausaalisuhteiden vuoksi vaativa tutkimusalue. Ideoiden avulla tarkoitettuja vaikutuksia tulisi pyrkiä arvioimaan yksityiskohtaisemmin erottelemalla toisistaan niiden aikaansaamat välittömät tulokset niiden aiotuista seurauksista. Lisäksi tulisi arvioida erikseen ideoiden normatiivisia heijastusvaikutuksia yhteiskuntaan. Poliittisten ideoiden kohdalla tämä voidaan tehdä vertailemalla tarkoitettuja tuloksia toteutuneisiin seurauksiin ja heijastusvaikutuksiin. Mikäli tavoitteet poikkeavat paljon siitä, mitä saavutetaan, on kysyttävä, onko idean avulla todella tavoiteltu niitä asioita, joita sen on esimerkiksi kansalaisille esitetyn argumentaation perusteella väitetty edustavan, vai onko sen varassa alun perinkin tavoiteltu jotain muuta.

Ideoiden tutkijoiden haasteena on erottaa yhteiskuntapuheesta ne ideat, jotka toimivat politiikan päämäärinä, niistä, jotka koskevat politiikan keinoja. Tämä on mahdollista tehdä analysoimalla ideoiden tueksi esitettyä argumentaatiota, josta voidaan erottaa ideoiden sisältämät taustaoletukset, kognitiivisia keinoja koskevat uskomukset ja normatiivisia päämääriä koskevat tavoitteet. Koska ideat ovat tapoja käsitteellistää ja luoda pitäviä poliittisia päättelyketjuja, on tärkeää, että niiden tutkimuksessa käytetään käsitteellisesti tarkkoja välineitä, joiden avulla saadaan esille idealla tosiasiallisesti tavoitellut vaikutukset. Sosiaalietiikan tutkimus tarjoaa analyyttisiä välineitä avata poliittisen keskustelun käsitteitä ja arvioida sekä niiden vaikuttavuutta että eettisyyttä. Yhteiskuntapolitiikka ei ole vain keinorationaalista ratkaisujen etsimistä poliitti-

siin ja taloudellisiin ongelmiin vaan päämääriä koskevia arvovalintoja.

Jatkossa voitaisiin tutkia myös ideoiden ideologisoitumisprosesseja. Ideat tuovat politiikkaan uudenlaisia näkökulmia ja ratkaisuehdotuksia, mutta silloin kun niitä koskevat uskomukset, keinot ja päämäärät muuttuvat yhteiskunnallisiksi välttämättömyyksiksi tai poliittisen eliitin toetuksiksi, ne alkavat ideologisoitua. Demokratia edellyttää, että politiikassa esitetään samanaikaisesti monia näkemyksiä totuudesta. Mikäli jokin idea alkaa ohjata politiikkaa yhtenä totuutena, on perustellumpaa puhua idean sijaan ismistä tai ideologiasta.

Kirjallisuus

- Alasuutari, Pertti (2004) Suunnittelutaloudesta kilpailukykytalouteen – miten muutos oli ideologisesti mahdollinen. *Yhteiskuntapolitiikka* 69 (1), 3-16.
- Alasuutari, Pertti (2007) *Yhteiskuntateoria ja inhimillinen todellisuus*. Helsinki: Gaudeamus.
- Baumgartner, Frank R & Green-Pedersen, Christoffer & Jones, Bryan D (2006) Comparative studies of policy agendas. *Journal of European Public Policy* 13 (7), 959- 974.
- Béland, Daniel (2005) Ideas and Social Policy: An Institutional Perspective. *Social Policy & Administration* 39 (1), 1-18.
- Blyth, Mark (1997) Any more bright ideas? The Ideational Turn of Comparative Political Economy. *Comparative Politics*, 29 (2), 229-250.
- Brint, Steven (1994) Sociological analysis of political culture: an introduction and assessment. *Research on Democracy and Society*. vol. (2), 3-41.
- Böckerman, Petri (2003) "Luova tuho" – Joseph A. Schumpeter ja kapitalismi 1990-luvun Suomessa. Teoksessa Juho Saari (toim.) *Instituutiot ja sosiaalipolitiikka*. Johdatus institutionaalisen muutoksen tutkimukseen. Helsinki: STKL. 41-50.
- Campbell, John L. (1998) Institutional analysis and the role of ideas in political economy. *Theory and Society* 27 (3) 377-409.
- Campbell, John L. (2002) Ideas, Politics and Public Policy. *Annual Review of Sociology* (28), 21–38.
- Dean, Hartley (2007) The ethics of welfare-to-work. *Polity & Politics* 35 (4) 573-589.
- Denzau, Arthur & North, Douglass C. (1994) Shared mental models – Ideologies and institutions. *Kyklos* 47 (1), 3-31.
- Dostal, Jörg (2004) Campaigning on expertise: How the OECD framed EU welfare and labour market policies – and why success could trigger failure. *Journal of European Public Policy* 11 (3), 440–460.
- Esping-Andersen, Gøsta (2002) A new European social model for twenty-first century. Teoksessa Maria João Rodrigues (toim.) *The New Knowledge of Economy in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Giddens, Anthony (2006) *Europe in the Global Age*. Cambridge: Polity Press.
- Goldstein, Judith & Keohane, Robert (1993) Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change. Ithaca: Cornell University Press.
- Goldthorpe, John H. (1996) The quantitative analysis of large-scale data-sets and rational action theory: for a sociological alliance. *European Sociological Review* 12 (2), 109-126.
- Hall, Peter (1993) Policy paradigms, social learning and the state – The case of economic policy-making in Britain, New York: *Comparative Politics* 25 (3), 275-96.
- Haas, PM. (1992) Introduction. *Epistemic Communities and International Policy Coordination*. *International Organization* 46 (1992), 1-35.
- Heiskala, Risto (2006) Kansainvälisen toimintaympäristön muutos ja Suomen yhteiskunnallinen muutos. Teoksessa Risto Heiskala ja Eeva Luhtakallio (toim.) *Uusi jako – miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta*. Helsinki: Gaudeamus, 14-42.
- Immergut, Ellen (1998) The Theoretical Core of the New Institutionalism. *Politics & Society* 26 (1), 5-34.

- Julkunen, Raija (2001) *Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa*. Tampere: Vastapaino.
- Julkunen, Raija (2006) *Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu*. Helsinki: Stakes.
- Kananen, Johannes (2005) *Current Employment Policy Paradigms in Sweden, the UK and Germany*, in Taylor-Gooby, P. (ed.), *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe*. Basingstoke: Palgrave/Macmillan.
- Kantola, Anu (2006) *Suomea trimmaamassa: suomalaisen kilpailuvalltion sanastot*. Teoksessa Risto Heiskala ja Eeva Luhtakallio (toim.) *Uusi jako – miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta*. Helsinki: Gaudeamus, 156-178.
- Kiander, Jaakko (2007) *Kannustaminen hyvinvointivaltiossa ja tuloerojen kehitys*. Teoksessa Juho Saari & Anne-Birgitta Yeung (toim.) *Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa*. Helsinki: Gaudeamus, 155-180.
- Korpi, Walter (1978) *The Working-Class in Welfare Capitalism: Work Union and Politics in Sweden*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Krasner, Stephen (1978) *Defending National Interest*. Princeton: University Press.
- Kuhn Thomas S. (1968) *The Structure of Scientific Revolution*. Chicago: University of Chicago Press.
- North, Douglas C. (1990) *Institution, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pfau-Effinger, Birgit (2005) *Culture and Welfare State Policies: Reflections on a Complex Interrelation*. *Journal of Social Policy* 34 (1) 3-20.
- Pierson, Paul (2001) *Post-industrial pressures on the mature welfare states*. Teoksessa Paul Pierson (toim.) *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 80-106.
- Pierson, Paul (2001) *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Rajavaara, Marketta (2007) *Vaikutavuusyhteiskunta. Sosiaalisten olojen arvostelusta vaikutusten todentamiseen*. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 84. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Rauhala, Pirkkoliisa (1998) *Sosiaaliturvan murrokset*. *Janus* 6 (2), 134-154.
- Rothstein, Bo (1998) *Just Institutions Matter. The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Saari, Juho (toim.) (2006) *Suomen malli – murroksesta menestykseen*. Helsinki: Yliopistopaino.
- Schumpeter, Joseph A. (1942/1987) *Capitalism, Socialism and Democracy*. Harvard: Harvard University Press.
- Saari, Juho & Kananen, Johannes: *Johdanto. Teoksessa Kananen, Johannes & Saari, Juho (toim.) Maailmankuvat ja hyvinvointivaltion muutos (työnimi) Sosiaalipoliittikan paradigmmat, agendat ja kehukset. Ilmestymässä 2008.*
- Sikkink, Kathryn (1991) *Ideas and Institutions: Developmentalism in Argentina and Brazil*. Ithaca: Cornell University Press.
- Treib, Oliver & Bähr, Holger & Falkner, Gerda (2007) *Modes of governance: towards a conceptual clarification*. *Journal of European Public Policy* 14 (1), 1-20.
- von Wright, Georg Henrik (1963) *Norm and Action*. London: Routledge & Kegan Paul.
- von Wright, Georg Henrik (1971) *Explanation and Understanding*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Yee, Albert S. (1996) *The Causal Effects of Ideas on Policies*. *International Organization* 50 (1), 69-108.