

# Politiikan agendat

## Erittelyjä politiikan päiväjärjestyksen muotoutumisen ehdoista

Matti Wiberg

### Johdanto

Politiikka on nasevimmin luonnehdittavissa kolmen tekijän avulla: poliittiset toimijat, politiikan asiakysymykset ja poliittiset tapahtumat. Poliittiset toimijat ovat toimivia subjekteja, asiakysymykset muodostavat poliittisten erimielisyyksien sisällön ja poliittiset tapahtumat ovat niitä prosesseja ajassa ja tilassa, joissa poliittiset toimijat ja politiikan asiakysymykset ovat osallisia. Politiikka merkitsee siten strategista vuorovaikutusverkkoa, jossa eri toimijat pyrkivät politiikan asiakysymysten osalta haluamiinsa lopputuloksiin käytettävissään olevin keinoin olemassaolevat – uskotut ja todelliset – rajoitteet huomioiden.

Mediajulkisuus raportoi näkyvät poliittiset toimijat ja poliittiset tapahtumat, mutta se ei juuri osoita, keillä on kussakin tilanteessa valta määrätä poliittisten asiakokonaisuuksien kohtalosta. Näkyvät poliittiset toimijat voivat toimia näkymättömien toimijoiden juoksupoikina tai sitten heidän kätensä voivat olla ulkoisten pakkojen sitomia. Näissä tapauksissa valta on muilla kuin näkyvillä toimijoilla. Poliittisessa julkisuudessa kuitenkin näkyvyys samaistetaan valtaan.

### Poliittiset ristiriitaulottuvuudet

Kullekin poliittiselle järjestelmälle on ominaista tietty ajankohtaisten poliittisten ristiriitaulottuvuuksien olemassaolo. Poliittisten asiakokonaisuuksien kehkeytyminen ristiriitaulottuvuuksiksi on poliittisen työstämisen tulosta. Asiakokonaisuudet politisoidaan tietoisesti. Poliittinen julkisuus, joka ei perustu jonkin merkityksellisen yhteiskunnallisen ristiriidan tunnustamiseen ja sille rakentamiseen, on tuomittu päiväperhoksi, lyhykäiseksi pintasilaukseksi jostakin yhdentekevästä.

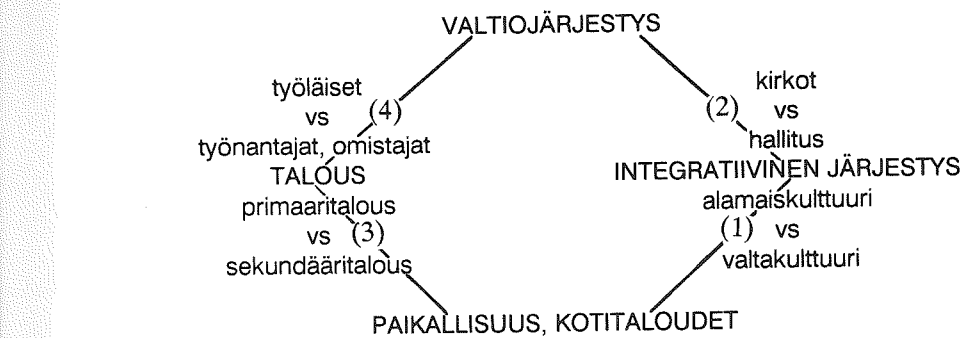
Mikä sitten tekee asiakokonaisuudesta poliittisen ristiriitaulottuvuuden? Tähän kysymykseen ei ole yksikäsitteistä valtio-opillista vastausta. Kriteereitä on useita:

*Kesto:* miten pitkään ulottuvuus vaikuttaa yhteisössä

*Intensiteetti:* millä teholla ulottuvuus jakaa yhteisön jäseniä

*Kattavuus:* montako yhteisön jäsentä asia välittömästi koskee.

Perinteisiä poliittisiä ristiriitaulottuvuuksia läntisissä kansanvalloissa ovat yhteisön toisaalta alueelliseen keskukseen ja periferiaan ja toisaalta funktionaalisesti talouteen ja kult-



Kuvio 1. Perinteiset poliittiset ristiriitaulottuvuudet Rokkanin mukaan.

tuuriin jakavat ulottuvuudet (ks. kuvio 1; Rokkan 1970, 102-144).

Ristiriitaulottuvuuksista kaksi on seurausta kansallisesta vallankumouksesta:

(1) keskusjohtoisen kansakunnanrakennuskulttuurin ja etnisesti, kielellisesti tai uskonnollisesti erillisen alamaispopulaation välinen alati kasvava konflikti

(2) sentralisoivan, standardoivan ja mobilisoivan kansallisvaltion ja kirkon välinen konflikti.

Kaksi on seurausta teollisesta vallankumouksesta:

(3) maaseutuintressien ja teollisten yrittäjien kasvavan luokan välinen konflikti

(4) omistajien ja työläisten välinen konflikti toisaalta ja vuokratilallisten ja työläisten välinen konflikti toisaalta.

Euroopan 1800- ja 1900-lukujen poliittinen historia selittyy pitkälle näiden ristiriitaulottuvuuksien synnyn ja muotoutumisen avulla.

Itse asiassa nämä keskeiset ristiriitaulottuvuudet selittävät edelleenkin melko hyvin poliittista toimintaa. Tutkimuskirjallisuudessa on kuitenkin alkanut näkyä yhä enenevässä määrin viitteitä siitä, että puoluejärjestelmän jäätymishypoteesi olisi murenemassa. Oddbjörn Knutsen (1988) tiivistää tutkimuskirjalli-

suudessa esitetyn puoluejärjestelmän jäätmishypoteesin viiteen kohtaan:

1. Puoluevaihtoehdot ovat suhteellisen pysyvät. Ne noudattelevat 1920-luvulta peräisin olevia poliittisia ristiriitaulottuvuuksia.

2. Puolueuskollisuus on suhteellisen pysyvää. Äänivirtaumat puolueiden kesken ovat eri vaaleissa suhteellisen pieniä.

3. Perinteiset poliittiset ristiriitaulottuvuudet (Rokkanin mielessä) selittävät edelleen hyvin puoluepreferenssejä.

4. Puoluesamaistuminen eli sosiaalis-psykologinen kiinnittyneisyys on suhteellisen vahvaa ja vakaata.

5. Ideologisilla eroilla itsenäisinä konfliktirajoina ei ole vahvaa kausaalista voimaa: eri ideologiset intressit liittyvät korosteisesti yhteiskunnan rakenteellisiin seikkoihin (erityisesti sosio-ekonomiset erot).

Sten Sparre Nilsson (1987, 520) tiivistää Rokkanin erittelemät keskeiset yhteiskunnalliset ja poliittiset ristiriitaulottuvuudet viiteen:

- \* alueellinen: pääkaupunki vs muu maa: keskusta vs periferia
- \* sosio-kulttuurallinen: kaupunkikulttuuri vs maaseutukulttuuri
- \* uskonnollis-moraalinen

- \* tavaramarkkinat: peruselintarvikkeiden ostajat vs tuottajat
- \* työmarkkinat: yritysomistajat vs työläiset: eri tuloluokat.

Sparre Nilsson (1987, 522) korostaa, että siten Rokkanin mallin luomisen päivien poliittiset "markkinaehdot" ovat muuttuneet monin tavoin: voidaan puhua koulutusjärjähdyksestä, valitsijoiden sosiaalinen ja maantieteellinen liikkuvuus on lisääntynyt, television merkitys on korostunut ja sanomalehdistö ei enää ole yhtä tiukasti puoluepoliittisesti sitoutunutta kuin aikaisemmin. Puolueuskollisuus ei enää johda äänestäjiä samassa määrin kuin aikaisemmin. Yhteiskunnalliseen keskusteluun nousee muitakin kysymyksenasetteluja kuin ne, joiden peusteella puoluejärjestelmät aikoinaan syntyivät. Sparre Nilsson ehdottaa, että ainakin seuraavat yhteiskunnalliset ja poliittiset ristiriitaulottuvuudet tulisi nykyään ottaa huomioon:

- \* sukupuoli: miehet vs naiset
- \* ikä: nuoret vs vanhat
- \* luottomarkkinat: velkojat vs velalliset
- \* teknologinen muutos
- \* suhde muihin maihin ja kansoihin

Lijphart (1984) puolestaan esittää seitsemän keskeistä, läntisissä demokratioissa pitkään – eli usean vaalikauden aikana – vaikuttanutta poliittista ristiriitaulottuvuutta. Hän korostaa, että puolueita jakavia poliittisia ristiriitaulottuvuuksia voi löytää puolueohjelmista, puolueiden muodollisista julkilausumista, puoluekokousväittelyistä sekä puoluejohtajien parlamentti- ja muista puheista – eli poliittisesta julkisuudesta. Lijphartin mukaan seuraavat asiakokonaisuusulottuvuudet esiintyivät ainakin yhdessä demokraattisessa puoluejärjestelmässä kahdestakymmenestä kahdesta vuosien 1945-1980 aikana (lueteltu esiintymistiheyden mukaisessa järjestyksessä):

- \* (1) sosioekonominen

- \* (2) uskonnollinen
- \* (3) kulttuuris-etninen
- \* (4) urbaanis-ruraalinen
- \* (5) hallitsemistavan tukeminen
- \* (6) ulkopoliittikka
- \* (7) postmaterialismi

Oikeisto-vasemmistoulottuvuudella on neljä erilaista puoluepositiota:

(1) tuotantovälineiden julkinen vs yksityinen omistus

(2) valtion voimakas vs heikko rooli taloudellisessa suunnittelussa

(3) hyvinvoinnin uudelleenjaon rikkailta köyhille tukeminen vs vastustaminen

(4) valtiollisten sosiaaliturvaohjelmien ekspansion tukeminen vs vastustaminen.

Postmaterialismi on Ronald Inglehartin (1977) kehittänyt termi. Sen mukaan ns. arvokumous jakaa kansalaisia materialisteihin ja jälkimaterialisteihin. Materialistisella arvosuuntauksella tarkoitetaan Inglehartin tutkimuksissa operationaalisesti inflaation ja yhteiskunnallisen epäjärjestyksen torjumisen pitämistä tärkeämpänä kuin demokraattisia osallistumismahdollisuuksia ja sananvapautta. Postmaterialistisella arvosuuntauksella tarkoitetaan vastaavasti käänteisiä valintoja. Materialistisia arvoja kannattavien kansalaisten katsotaan olevan kiinnostuneita taloudellisiin ja sosiaaliin etuihin liittyvistä kysymyksistä sekä sisäisestä ja sotilaallisesta turvallisuudesta. Postmaterialistiset arvot omaksuneet puolestaan kohdistavat mielenkiintonsa elämänlaadun, yhdenvertaisuuden, yksilöllisen itsensä toteuttamisen, osallistumisen ja ihmisoikeuksien ongelmiin.

Eduskuntavaaliraportissaan Heikki Paloheimo (1988a, 66) toteaa, että Suomen poliittisessa elämässä ovat tällä hetkellä selvästi näkyvissä – eli myös poliittisessa julkisuudessa ihmisiä jakavina – ainakin seuraavat poliittiset ristiriitaulottuvuudet:

#### RISTIRIITAULOTTUVUUS

- \* vasemmisto – oikeisto
- \* kaupunki – maaseutu; etelä – pohjoinen
- \* herrat – kansa
- \* kovat – pehmeät arvot; suhde luonnonsuojeluun
- \* tuottajat – kuluttajat
- \* suomenkieliset – ruotsinkieliset
- \* nuoret – vanhat; aktiiviväestö – passiiviväestö
- \* sekularismi – uskonnollinen moraal

Paloheimo (1988b, 5) on tiivistänyt suomalaisten puolueiden kannatuskehityksen on viime vuosien pientä liikettä. Poliittista liikettä synnyttävät hänen mukaansa ainakin seuraavat ristiriidat:

1. ruuhka-Suomen ja muun Suomen välinen vastakkainasettelu,
2. nousevien ja taantuvien elinkeinojen välinen vastakkainasettelu,
3. palkansaajien ja työnantajien/yrittäjien vastakkainasettelu,
4. luonnonsuojelun ja kasvupolitiikan välinen vastakkainasettelu ja
5. hallituspuolueiden ja oppositiopuolueiden välinen vastakkainasettelu.

Journalismin konkreettisuudella The Economistin pääkirjoitus (6.8.1988, 10-11) kertoo Ranskan presidentin François Mitterrandin kuvanneen äänestäjiään sanomalla, että he ovat erittäin sensitiivisiä seuraavien asioiden suhteen: hyväntekeväisyys, kolmas maailma, ihmisoikeudet, tieteellinen tutkimus, koulutus, ammatillinen täydennyskoulu-

#### PÄÄASIAALLISET PUOLUEET

SKDL, SDP, KOK, POP

KESK, SMP

SMP

Vihreät

KESK

RKP

SEP

SKL

tus, kulttuuri, mielen seikkailu, tasa-arvoisuus, syrjinnän vastustaminen.

Lehti päättelee, että nämä ovat kaikki asioita, joiden suhteen jako oikeistoon ja vasemmistoon tulee tulevaisuudessa syvenemään: jokaisen poliitikon ja äänestäjän tulisi siksi päättää, missä kohdin hän itse seisoo. Tässä on myös poliittista julkisuutta hyväksikäyttämään pyrkivällä politiikolla miettimistä.

#### Poliitiikan tyyli

Poliittikka voi olla periaatteessa kahdenlaista: reagoivaa ja proaktiivista. Edellisessä tapauksessa poliittiset toimijat tekevät jotakin vain vastaukseksi ulkoisiin ärsykkeisiin. Proaktiivinen politiikan tekeminen on toisella tavalla luovaa; siinä toimija itse valitsee tavoitteensa ja siten myös mahdolliset konfliktikysymykset.

On syytä erottaa kaksi ulottuvuutta: politiikan responsiivisuuden aste ja sen aloitteellisuus:

POLITIIKAN ALOITTEELLISUUS	reagoivaa proaktiivista	POLITIIKAN RESPONSIIVISUUS	
		responsiivista	epäresponsiivista
		1	2
		3	4

Responsiivisuus tarkoittaa sitä, missä määrin poliittiset teot ja niiden seuraukset (politiikan tuotokset ja niiden vaikutukset) vastaavat niiden kohteiksi joutuvien toimijoiden preferenssejä, tarpeita ja intressejä. Ihmisten arkea häiritsevien huolien poistamiseen tähtäävät toimet eivät välttämättä ole menestyksellisiä: usein poliittisilla sääntelytoimilla on tarkoittamattomia, jopa kielteisiä seurauksia sivuvaikutuksista puhumattakaan. Astelman tapausta 1 edustaa esimerkiksi se, että kansalaiset toivovat/vaativat/pyytävät lisää kunnallisia lasten päivähoitopaikkoja, ja poliitikot puolestaan päättävät asianomaisissa julkisissa elimissä, että niitä perustetaan lisää tarvetta vastaavasti (politiikka palveluna). Astelman tapausta 2 edustaa esimerkiksi samojen julkisten elinten päätös olla rakentamatta lisää päivähoitopaikkoja nimenomaisista perustelluista vaatimuksista huolimatta (politiikka keino-estää ihmisiä puuttumasta itselleen kuuluviin asioihin). Astelman tapausta 3 edustaa tilanne, jossa jokin poliittinen ryhmä on väestöennusteita tutkailtuaan päättänyt esittää kunnallisoikeuden uusien kunnallisten lasten päivähoitopaikkojen rakentamiseksi ennenkuin mitään kansalaismielipidettä tai muuta tyytymättömyyden indikaattoria on esiintynyt (politiikka uusien asioiden esiinnostamisena). Astelman tapausta 4 edustaa esimerkiksi aloite päivähoitopaikkojen rakentamiseen suunniteltujen varojen suuntaamisesta kunnallisten luottamushenkilöiden virkistymiskeskuksen rakentamiseen tilanteessa, jossa päivähoiton tilaongelmat ovat pahenemassa (politiikka vallankäymintänä).

Keskeisten kansanvaltaisten poliittisten päätöselinten – eduskunnan ja kunnanvaltuustojen – aikabudjetit ovat aina ylikuormittuneet. Tämä merkitsee, että nämä elimet ovat tyypillisesti vain reagoivia elimiä. Aloitteellisuus on useimmiten muualla, muodollis-

ten edustuksellisten elinten ulkopuolella. Proaktiivisia toimijoita muodollisen poliittisen koneiston suuntaan – joskaan ei välttämättä oman peruskenttensä suuntaan – ovat etu- ja työmarkkinajärjestöt.

### Poliitiikan päiväjärjestys

Valtio-opillisessa tutkimuskirjallisuudessa on pohdittu aivan liian vähän politiikan päiväjärjestyksen muotoutumista. (Ks. Wiberg (toim.) 1989.) Tiedämme jonkin verran siitä, mitä asioille voi tapahtua sen jälkeen kun ne ovat kohonneet, nousseet tai joutuneet poliittisten toimijoiden päätöskokousten esityslistoille. Tuntemme jonkin verran poliittisen päätöksenteon ehtoja. Hieman olemme myös perillä siitä, miten asioita, vaihtoehtoja ja päätösesityksiä voi muotoilla poliittisen päätöksenteon tarpeisiin. Mutta emme tunne niitä mekanismeja, joiden kautta asiat kehkeytyvät niin pitkälle, että niistä tehdään muodollisissa päätöselimissä päätöksiä.

Poliitiikan päiväjärjestyksen muotoutumista koskevan pätevän teorian tulisi kyetä tyologisomaan ja selittämään poliittista toimintaa siihen osallistuvien preferenssien tyydyttämisen näkökulmasta. Sen tulisi eritellä poliittisen päiväjärjestyksen muotoutumisen rajoitteet ja reunaehdot toimijoiden mieltymykset huomioiden.

Toistaiseksi emme tiedä, miten politiikan päiväjärjestys muotoutuu. Valtio-opillisella tutkimuksella on toistaiseksi vastattavanaan pitkä luettelo ydinkysymyksiä:

*Miksi* asiat nousevat politiikan päiväjärjestykseen?

*Milloin* (eli missä vaiheessa asiakokonaisuuden elinkaarta) asiat nousevat eri toimijoiden päiväjärjestykseen?

*Miksi* (millä tavoilla) asioita voidaan nostaa politiikan esityslistaan?

*Kenen toimesta* asiat nousevat politiikan ja muiden elämäntilanteiden eri toimijoiden päiväjärjestykseen?

*Millä seurauksilla* asian nostajille ja muille asiat nousevat politiikan päiväjärjestykseen?

Tämän lisäksi pitäisi tietysti myös tietää, mitä asiakokonaisuuksille tapahtuu, kun ne ovat nousseet jonkun poliittisen tai muun toimijan keskustelu- tai päätöspäiväjärjestykseen, miten niitä siellä työstetään ja muokataan ennen kuin niiden pohjalta tehdään politiikan tuotoksia. Yhteiskunnallisten ja poliittisten ongelmien kuvaamisen ja luokittelun yleistä valtio-opillista teoriaa ei ole. Oman toistaiseksi jokseenkin järjestelmällisesti tutkimattoman kysymysnipun muodostavat politiikan esityslistan manipulaatio ja siihen kuuluen asioiden poistaminen kokonaan joltakin poliitiikan esityslistalta. Agendamaniipulaatiosta on tietysti valtavasti anekdootteja poliitikkojen ja virkamiesten muistelmissa, mutta kattavia ja systemaattisia esityksiä ei aihepiiristä toistaiseksi juuri ole. (Wiberg 1989a.)

Tämän alan peruskysymyksiä ovat mm. seuraavat:

*Kuinka* asioita paketoitetaan ja pilkotaan politiikan esityslistalla?

*Millaisia* keinoja agendamaniipulaatiossa käytetään?

*Miksi* asiakokonaisuudet poistuvat politiikan päiväjärjestyksestä?

*Milloin* (eli missä vaiheessa asiakokonaisuuden elinkaarta) asiakokonaisuudet häviävät eri toimijoiden päiväjärjestyksestä?

*Miten* (millä tavoilla) asioita voidaan poistaa politiikan esityslistaan?

*Kenen toimesta* asiat poistetaan politiikan ja muiden elämäntilanteiden eri toimijoiden päiväjärjestyksestä?

*Millä seurauksilla* asian poistajille ja muille asiat poistuvat politiikan päiväjärjestyksestä?

Poliittiset ryhmät kamppailevat oman po-

liittisen esityslistansa puolesta. Eri eturyhmät, painostusjärjestöt ja puolueet pyrkivät saamaan omien etujensa ja intressiensä mukaisia tai muuten tärkeänä pitämiään poliittisia asiakokonaisuuksia ja poliittisia teemoja politiikan päiväjärjestykseen toteuttaakseen yhteiskunnallisia, taloudellisia, poliittisia ja kulttuurisia tavoitteitaan. Poliittiset asiakokonaisuudet eivät ole poliittisesti neutraaleja; ne ovat aina jonkun poliittisen ryhmän omia teemoja, sille leimallisia. Ryhmät eivät pelkäästään pyri nostamaan uusia asioita politiikan agendalle, ne pyrkivät myös pitämään itselleen merkittäviä asioita siellä. Jokainen yhteiskunnallinen uudistaja tietää kokemuksesta, että on helpompaa olla antamatta ihmisille uusia etuja kuin ottaa heiltä vanhoja etuja pois. Ryhmät näkevät myös paljon vaivaa varmistaakseen, että heille epäedullisia tai muuten vastenmielisiä asioita ei lainkaan oteta edes käsittelyyn puhumattakaan siitä, että niitä koskien tehtäisiin itselle epäedullisia tai muuten kielteisiä päätöksiä. Hallituspolitiikka on tyypillisesti hallituskoalitiolle itselleen tärkeiden asioiden edistämistä kun taas oppositiopolitiikka on usein olennaisesti hallituksen esitysten vastustamista. Tällöin molemmat toimivat tavallaan hallituksen ehdoilla. Toinen pyrkii ajamaan määrättyjä asioita ja toinen keskittyy vastustamaan niitä ilman, että se määrätietoisesti edes pyrkisi itse pakottamaan hallituksen toisiin esityksiin ajamalla kansalaisten ja julkisen sanan keskustelupäiväjärjestykseen asiakokonaisuuksia, joihin hallituksen taloudellisista, poliittisista tai kulttuurisista syistä on pakko jollakin tavalla reagoida.

### Poliittiset asiakokonaisuudet

Mahdollisten poliittisten asiakokonaisuuksien luettelo on jokaisessa poliittisessa järjestel-

mässä ja kussakin poliittisessa tilanteessa pitempi kuin luettelo niistä asioista, jotka poliittiset päätöksentekoaikoina käsittelemään. Siksi jokainen päätöksentekojärjestelmä joutuu luomaan omat suodattimensa ja portinvartijansa, jotka määrittävät, mitkä poliittiset asiakokonaisuudet tulevat käytännöllisen huomioon kohteiksi. Jokaisen poliittisen päätöksenteon järjestelmä joutuu päättämään, mitkä asiat otetaan poliittisen työstämisen kohteiksi – ja mitkä asiat jäävät tämän ulkopuolelle. Molemmat ovat yhtä lailla poliittisiä päätöksiä. Voidaan esimerkiksi nimenomaisesti päättää, että jotakin asiaa ei muuteta.

Poliittisille asiakokonaisuuksille on usein ominaista, että ne joko ovat vastakkaisten ja ristiriitaisten näkemysten objekteja tai järjestelmällistä tärkeyttä omaavia ongelmia. Poliittiset asiakokonaisuudet viittaavat aina joko poliittisiin konflikteihin tai asioihin, joilla on merkitystä poliittiselle järjestelmälle järjestelmänä. Tavallista on myös se, että ollakseen poliittinen asiakokonaisuus, asiakokonaisuuden täytyy olla jollakin tavalla näkyvä poliittisessa julkisuudessa. Asia voi olla laajan kansalaiskeskustelun piirissä tai määrätietoisten painostustoimenpiteiden kohteena. Asiakokonaisuuden täytyy jakaa kansalaisia eri ryhmiin, yleensä puolustajiin ja vastustajiin.

### Poliittiset asialistat

Poliittiset asiakokonaisuudet tulevat poliittisen koneiston käsittelyyn nousemalla julkiselle tai muodolliselle poliittiselle asialistalle. Julkinen poliittinen asialista koostuu asiakokonaisuuksista, jotka ovat suuren yleisön huomion kohteena ja jotka ainakin osaksi näkyvät ja kuuluvat viestimissä. Muodollinen asialista puolestaan on luettelo keskeisten poliittisten päätöksentekijöiden vakavan huomion koh-

teeksi hyväksymistä asioista. Muodollinen asialista jakaantuu ilmeisistä syistä varsinaiseen muodolliseen asialistaan ja pseudo-asialistaan. Viimeksimainittua ylläpidetään symbolisista tai muista julistuksellisista syistä ilman, että listan asioita olisi käytännössä tarkoitus työstää. Voitaisiin myös puhua erikseen keskustelupäiväjärjestyksestä ja päätöspäiväjärjestyksestä; näiden välillä on vain osittaisia leikkauksia. Toinen vaikuttaa vain osaksi toisen muotoutumiseen.

Poliitiikan julkinen asialista tai keskustelupäiväjärjestys koostuu siten asioista, jotka

- 1) ovat laajan huomion kohteena;
- 2) vaativat tekoja tai päätöksiä;
- 3) kuuluvat ainakin joidenkin poliittisten toimijoiden mielestä poliittisen järjestelmän jonkin osan hoidettavaksi.

Julkisuus voi vaikuttaa oikeastaan vain ensimmäiseen kohtaan. Julkisuus ei itse vaadi tekoja elleivät ne jotenkin ilmeisellä tavalla liity jonkin väestöryhmän tarpeentyydytykseen. Julkisuus voi olla puhutorvena jollekin ryhmälle, mutta tämä on eri asia kuin se, että julkisuus korvaisi ryhmän omat tarpeet ja toiveet omilla preferensseillään. Julkisuus voi mielekkäästi asettaa tehtäviä esim. julkisille viranomaisille vain, mikäli kyseiset tehtävät lakisääteisesti kuuluvat juuri kyseessä oleville viranomaisille. Julkisuudella ei ole mitään erityistä valtaa vaatia sellaisia tahoja ryhtymään toimiin, joilla ei ole lainsäädännöllistä tai muuta yleisesti hyväksyttyä velvollisuutta asian hoitamiseksi.

Poliittiset tavoitteet ovat usein epämääräisiä, moninaisia, ristiriitaisia ja epävakaita. Epämääräisyys takaa poliitikolle manöveerintilaa kiistelevien ryhmien välillä ja vähentää täten todennäköisyyttä leimautua epäonnistumisista. Moninaisuus selittyy sillä, että poliittisilla päätöksentekijöillä on samankaltaisesti useita tavoitteita. Hallituksen tai min-

kään muunkaan keskeisen poliittisen toimijan toimintaa ei voi palauttaa vain yhteen tavoitteeseen, oli se sitten sosiaalinen, taloudellinen tai poliittinen. Poliitikkojen on pidettävä huolta siitä, että he ovat perillä eri tavoitteiden keskinäisistä suhteista. Kun politiikkakonaisuuksien kesken vallitsee konflikti, poliitikot voivat turvautua ristiriitaisiin tavoitteenasetteluihin yrittäessään antaa kaikille jotakin. Epävakaisuus takaa puolestaan sen, että poliitikko kykenee määrittelemään tavoitteet uudelleen muuttamatta lainsäädäntöä tai ohjelmabudjettia.

Hallituksen poliittiseen työskentelyyn nousee myös runsaasti sellaisia asioita, joista muut poliittiset päättäjät eivät ole voineet sopia. Tällaisten asioiden kohdalla tärkeintä ei ole asioiden objektiivinen merkitys sinänsä, kuten esimerkiksi se, paljonko ne sitovat taloudellisia tai henkilöstöllisiä voimavaroja, vaan se, että asia on joutunut poliittisen kiistelyn kohteeksi. Monasti tällaisille asioille on ominaista myös se, että ne ovat vahvasti symbolisen kiistelyn kohteena.

### Poliittisen teeman luonnehdinta

Kussakin poliittisessa tilanteessa valtaa on sillä, joka kykenee nostamaan itselleen syystä tai toisesta tärkeitä uusia asioita politiikan päiväjärjestykseen ja poistamaan sieltä itselleen epäedullisia asioita. Poliitikassa konfliktit eivät ole mitään lukiolaisväittelyitä, missä osapuolet etukäteen sopivat käsiteltävien asiakokonaisuuksien määrittämisestä. Itse asiassa vaihtoehtojen määrittäminen on vallan tärkeimpiä instrumentteja. Osapuolet kykenevät harvoin sopimaan, mistä asiakokonaisuudesta oikeastaan loppujen lopuksi on kyse (vrt. esim. väittelyitä, joissa kiistellään siitä ovatko kyseessä työpaikat vai luonnonsuojelu), koska

tämän luonnehtimiseen sisältyy vallankäyttöä. Se, joka määrittää, mistä politiikassa on kyse, hallitsee maata, sillä vaihtoehtojen määrittäminen on konfliktien valitsemista, ja konfliktien valitseminen allokoii valtaa.

Poliitiikan esityslista on kaikissa poliittisissa yhteisöissä jollakin tavalla vino. Tämä johtuu siitä, että toimijoiden valta on epäsymmetrisesti jakautunut yhteiskunnassa. Kaikki asiakokonaisuudet eivät siten ole poliittisesti yhtä tärkeitä, vaikka ne vaikuttaisivatkin ihmisten elämään yhtä paljon.

### Poliittisen teeman elinkaari

Poliittisilla teemoilla on elinkaarensa ja historiansa. Yksi asiakokonaisuus jaksaa kiinnostaa poliittisia toimijoita vain äärellisen ajan. Poliitiikan esityslista on aina ruuhkainen ja sillä voi samanaikaisesti olla vain rajoitettu määrä asiakokonaisuuksia. Kaikki asiat eivät ole aina ajankohtaisia. Toisaalta asian ajankohtaisuus kansalaisille tai viestimille ei ole riittävä tae sen joutumisesta politiikan päiväjärjestykseen. Kansalaisten ja poliitikkojen tai viestimien ja poliitikkojen esityslistat eivät ole identtiset. Molemmat toimijajoukot oppivat ja ottavat vaikutteita toistensa esityslistoista. Viiveitä voi olla molemminpuolin.

Ei ole ilman muuta selvää, että eri asiakokonaisuuksilla ja eri teemoilla olisi samanlainen elinkaari. Varmaa ei ole sekään, että eri tyyppiset toimijat reagoisivat johonkin teemaan samalla tavalla: eliittitason ja joukkotason välillä saattaa olla oleellisia ja systemaattisia eroja.

Kummalla on suurempi huomionarvo ja kummasta ollaan kiinnostuneempia: asiasta joka jo on läpikäynyt kaikki vaiheet vai sellaisella, joka ei vielä ole sitä tehnyt? Milloin eri toimijoiden kiinnostus ja seuranta on laajinta,



intensiivisintä ja kattavinta? Missä vaiheessa eri poliittisten toimijoiden kiinnostus on vähäisintä?

Viestimet raportoivat yleensä vain asioista, jotka poliitikot ja virkamiehet jo ovat työstäneet tai asioista, joista mainitut toimijat jo ovat tietoisia. Viestimet luultavasti tulevat säännönmukaisesti sikäli jälkijunassa, että ne eivät nosta kokonaan uusia asioita kansalaiskeskustelun piiriin; ne heijastelevat jo tapahtunutta ja juuri tapahtumassa olevaa. Ne eivät ennakoivat tulevaa.

Poliittisella teemalla, joka on noussut kansalaisten päiväjärjestyksestä poliitikkojen esityslistalle ja poistunut sieltä asianmukaisten toimenpiteiden jälkeen, on luultavasti parempi huomionarvo kansalaisten mielissä kuin sellaisella, joka ei ole heitä alunperinkään läheisesti kosketanut.

Anthony Downs (1972) jaksottaa poliittisten asiakokonaisuuksien elinkaaren viiteen vaiheeseen eritellessään ekologisten ongelmien esiintymistä joukkotasolla kansalaisten päiväjärjestyksessä:

- (1) Ongelman esivaihe (the pre-problem stage)
- (2) Huolestunut havaitseminen ja euforinen innostuneisuus (alarmed discovery and euphoric enthusiasm)
- (3) Oleellisten muutosten kustannusten tajuaminen (realizing the cost of significant progress)
- (4) Laajan yleisön kiihkeän mielenkiinnon vähittäinen vähentyminen (gradual decline of intense public interest)
- (5) Ongelman jälkitila (the post-problem stage).

Joukkotasolla poliittisen asiakokonaisuuden elinkaari voidaan nyt luonnehtia sanomalla, että se on summa niistä reaktioista, joita ihmiset tekevät siitä alkaen kun asiakokonaisuus tulee yleiseen tietoisuuteen siihen

saakka kunnes se häviää ihmisten tietoisuudesta. Asiakokonaisuus rakentuu siten kahdeksasta osasta:

- (1) toimijoiden tieto asiakokonaisuuden olemassaolosta
- (2) toimijoiden käsitys asiakokonaisuuden sisällöstä
- (3) toimijoiden käsitys asian merkitsevyydestä tai tärkeydestä
- (4) toimijoiden tiedot asiakokonaisuudesta eli mielipiteen esiintyminen
- (5) mielipiteen suunta
- (6) mielipiteen intensiteetti
- (7) toiminta

Näistä neljä ensimmäistä kuvaavat asiakokonaisuuden kognitiivista historiaa. Kohdat (5) ja (6) kattavat mielipidehistorian ja viimeinen kohta vihdoin toimijoiden toiminnan. (Gilljam 1988, 15)

#### **Poliittinen teema politiikan esityslistalla**

Poliittiset asiakokonaisuudet eroavat toisistaan sen mukaan ovatko ne jo politiikan esityslistalla vai ollaanko niitä vasta nostamassa sinne vai ovatko ne jo poistettu sieltä.

Ne poliittiset teemat, jotka eivät vielä ole politiikan esityslistalla, eivät myöskään ilmeisesti jaa ihmisiä puoluepoliittisten tai muidenkaan poliittisesti merkityksellisten rintamien mukaan. Saman puolueen ihmiset voivat olla eri mieltä ja eri puolueiden jäsenet tai kannattajat voivat olla samaa mieltä kyseisen poliittisen asiakokonaisuuden hoitamisesta.

Mikä sitten säätelee asian pääsemistä tai joutumista politiikan esityslistalle? Yleisesti ottaen ainakin kaksi yleistä ehtoa täytyy olla voimassa: yksi positiivinen ja yksi negatiivinen ehto. Poliittisen asiakokonaisuuden on oltava riittävästi tukea noustakseen politiikan agendalle ja samanaikaisesti siltä tulee puut-

tua ratkaisevan vahva vastustus. Kummatkin ehdot ovat välttämättömiä, mutta yksinään riittämättömiä. Vaikka vastustus puuttuisikin, niin asia ei nouse politiikan päiväjärjestykseen, ellei sillä myös ole vahvaa tukea. Jonkun täytyy toimia asian saamiseksi poliittisen mielenkiinnon kohteeksi. Asian poliittiseen työstämiseen tarvitaan erilaisia valmistelevia toimia.

Poliitiikan päiväjärjestys on siten monella tavoin valinnainen. Poliittiset ja muut toimijat voivat vaikuttaa paitsi siihen, mitkä asiat nousevat tai eivät nouse politiikan päiväjärjestykseen, niin myös suuressa määrin siihen missä järjestyksessä ja millä seurauksilla asioita siellä käsitellään. Eli kuten Schattschneider (1960, 71) napakasti toteaa: "Some issues are organized into politics while others are organized out of it."

Asiakokonaisuus saatetaan poistaa politiikan päiväjärjestyksestä, koska se on osa toista asiakokonaisuutta, jota ei missään tapauksessa haluta käsitellä. Esimerkiksi tuottajat voivat pyrkiä ympäristöasioiden poistamiseen politiikan esityslistalta viittaamalla siihen, että ympäristönsuojelijat itse asiassa ovat vain rettelöitsijöitä, jolloin asiayhteys on aika selvä tai vetoamalla inflaation torjuntaan ja työllisyysnäkökohtiin, jolloin asiayhteys ei ole ilmeinen. Ensin mainitussa tapauksessa puhutaan koko ajan ympäristönsuojelusta (ja epäasiallisten keinojen käyttämisestä tällä poliittikalohkolla). Jälkimmäisessä tapauksessa puhutaan kokonaan toisesta poliittikkokonaisuudesta, luonnonsuojelun sijasta järkeillääänkin talouspoliittisesti. Ensin mainittu tapaus tosin voidaan myös tulkita siten, että luonnonsuojelun sijasta puhutaankin lain ja järjestyksen asioista eli siis oikeuspolitiikasta.

Toimijat pyrkivät käyttämään sellaisia poliittisia asiakokonaisuuksia, joista vallitsee riittävä yksimielisyys tai jotka saavat tarpeek-

si tukea ajaakseen näiden avulla esityslistalta itselleen kiusallisia asioita.

Julkisuus voi nostaa asioita ihmisten, siis myös poliitikkojen ja virkamiesten keskustelu- ja päätöspäiväjärjestykseen, mutta ei ole lainkaan sanottu, että julkisuuden kenttiä tutkimalla saisimme edes likipitään kohdallisen käsityksen jonkin poliittisen järjestelmän eri toimijoiden poliittisen toiminnan tärkeysjärjestyksistä tai painopistealoista sen enempää kuin eri toimijoiden preferensseistä tai muistakaan sitoumuksista. Meillä eduskunnan, valtioneuvoston ja presidentin vuosittain päättämistä tuhansista asioista vain murto-osa raportoidaan pohdiskelevasti julkisuudessa. Suurin osa päätöksistä todetaan hyvin lyhyesti ja vailla tustatietoja.

Viestimet voivat omata paljon valtaa siinä, mistä puhutaan ja mistä tehdään päätöksiä, mutta niillä on paljon vähemmän sanomista siihen, mitä puhutaan ja minkä sisältöisiä päätöksiä tehdään.

Julkisuudella on oma vaikutuksensa politiikan päiväjärjestyksen muotoutumiseen. Meillä asiaa politiikan yhteydessä kuitenkin luultavasti vahvasti liioitellaan. Poliittisen järjestelmän aikarutiinit – tulo- ja menoarvio pitää olla valmis tietynä aikana, henkilöstösuunnitelmilla on oma rytminsä, taloudellisia katsouksia tehdään määrääjain, jne – sääntelevät suomalaisen politiikan päiväjärjestyksestä paljon enemmän kuin se lyhytsykeinen, nykivä ja pinnallinen keskustelu ja raportointi, johon suomalaiset viestimet yltävät (ks. Wiberg 1988, 1989b). Mediajulkisuus voi meillä vaikuttaa politiikan päiväjärjestykseen lähinnä kahdella tavalla: Ensinnäkin se voi toimia eri poliittisten toimijoiden välisen viestinnän kanavana. Poliitikot ja virkamiehet lukevat julkisuudesta, mitä mieltä muut toimijat ovat, ja ottavat tämän huomioon omaa toimintaansa suunnitellessaan. Toiseksi julkisuus voi hah-

mottaa ja selkeyttää ongelmia ja seuloa epäolennaisuuksia pois: *viestimet voivat auttaa kietyttämään poliittisia ongelmia, mutta vain harvoin ne pystyvät luomaan poliittisia asiakokonaisuuksia.* Julkisuus ja yleinen mielipide voivat painostaa esim. hallitusta tekemään jotakin jollekin ongelmalle, mutta useimmin painostus tähtää siihen, että jotakin ei tehtäisi. Julkisuus on siten reagoivaa, jo olemassa oleviin ärsykkeisiin vastaamista. Se ei juuri nosta uusia asioita poliittisen punninnan ja päätöksenteon piiriin.

### Kirjallisuus

- DOWNS, Anthony. Up and Down with Ecology – The 'Issue-Attention Cycle', *The Public Interest* 28 (Summer 1972): 38-50.
- GILLJAM, Mikael. Svenska folket och löntagarfonderna. Studentlitteratur, Lund 1988.
- INGLEHART, Ronald. The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics. Princeton University Press, Princeton 1977.
- KNUTSEN, Oddbjörn. Partipolitiske skillelinjer i avanserte industrisamfunn. *Tidskrift for samfunnsforskning* 29(1988):2, 155-175.

- LIJPHART, Arend. Democracies – Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries. Yale University Press, New Haven 1984.
- PALOHEIMO, Heikki. Eduskuntavaalien 1987 kannatussiirtymät. *Poliitikka* 30(1988):1, 65-73, (a).
- PALOHEIMO, Heikki. Poliittinen kenttä liikkuu. *Palkkatyöläinen* 7.3.1988, 5, (b).
- POLITICS without Economics. *The Economist*, August 6, 1988, 10-11 (pääkirjoitus).
- ROKKAN, Stein. Citizens, Elections, Parties – Approaches to the Comparative Study of the Process of Development. Universitetsforlaget, Oslo 1970.
- SCHATTSCHNEIDER, E.E. The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America. The Dryden Press, Hinsdale 1960.
- SPARRE NILSSON, Sten. To ganger fem konfliktlinjer: Gjensyn med Stein Rokkans historiske valgsosiologi. *Tidskrift for samfunnsforskning* 28(1987):6, 519-542.
- WIBERG, Matti. Politiska redaktörer – en skock tama ankor. *Finsk tidskrift* 223-224(1988):9, 458-465.
- WIBERG, Matti. Poliittisen manipulaation merkit osattava tunnistaa. *Helsingin Sanomat* yliö 7.1.1989. (a).
- WIBERG, Matti. Kelvolliseen poliittiseen journalismiin. *Kanava* (ilmestyy 1989). (b).
- WIBERG, Matti (toim.). Poliitiikan päiväjärjestys (työniemi). Turun yliopisto, Poliitiikan tutkimuksen laitos. Yleinen valtioppi. Tutkimustiedotteita n:o 10. (ilmestyy 1989).

## Ulkopolitiikka julkisuustestissä

*Alpo Rusi*

Seuraavassa on tarkasteltu julkisuutta kansainvälisen politiikan toimintaympäristönä. Lähtökohtana on tutkimusalan keskeisimpien teemojen kartoitus etenkin 1980-luvun loppupuolen tapahtumien valossa.

Joukkotiedotuksen aikakaudella päätöksenteko tapahtuu myös ulkopoliittisissa kysymyksissä yhä aukottomammin – ja yhä arमतtomammin – julkisuuden valokeilassa. Tässä suhteessa 1950- ja 1980-luvut eroavat toisistaan paljon enemmän kuin vertaamalla noita vuosikymmeniä vaikkapa perinteisillä elintasomittareilla. Ulkopoliitikka on kyettävä "myymään", ei vain kotimaisille joukkoviestimille, vaan muiden maiden uutisten metsästäjille. Suurvaltojen huippukokoukset ovat taistelua parhaimmista lehdistön briiffauksista. Lehdistö julistaa voittajat. Viestimet ovat vahvistaneet asemaansa kansainvälisen politiikan toimijoina.

Lisäksi teknologinen vallankumous on muuttamassa uutistoimintaa muutoinkin. Amerikkalainen televisioasema CNN (vuodesta 1980 toiminnassa ollut The Cable News Network) välittää uutisia 24 tuntia vuorokaudessa ja se toimii jo kymmenissä maissa. Lähi-idässä Yhdysvaltain ulkoministeriön virallinen tiedottaja – spokesman – tunnetaan yhtä hyvin kuin presidentti Reagan – CNN:n ansiosta. Japani on tarjoamassa piakkoin vastaa-

vanlaisen maailman laajuiseksi tarkoitetun uutiskanavan. Ennusmerkki ajateltaessa 21. vuosisadan maailmanjärjestystä?

Mutta kestäkö rationaali ulkopoliitikka uskottavasti käynnistyneen julkisuustestin? Onko kansainvälinen politiikka vasta nyt muuttumassa todelliseksi propagandasodaksi? *Hans J. Morgenthau* ennusti kehityksen todetessaan kylmän sodan kuumimmassa vaiheessa 1950-luvulla:

"Taistelu vallasta kansainvälisessä yhteisössä ei ole tänään pelkästään taistelua sotilaallisesta ylivallassa tai poliittisesta vaikutusvallasta, vaan määrättyssä mielessä taistelua ihmisten mielipiteistä. Kansakunnan voima riippuu myös siitä, miten houkuttelevana toisten valtioiden silmissä esiintyy sen poliittinen filosofia ja poliittiset instituutiot" (*Morgenthau*, 1954, 2. painos).

Joukkotiedotusviestintä (media) ei luonnollisestikaan määrää kansainvälisen politiikan asialistaa. Iranin ja Irakin sotaa ei lopettanut kansainvälinen media. Mutta esimerkiksi suurvaltasuhteiden problematiikkaan liittyy median kasvanut merkitys: suurvaltadiplomatia on nykyisin suurella määrällä "julkisuusdiplomatiaa". Dramaattinen aloitteellisuus on suunnattu myös yleisen mielipiteen pehmentämiseen, jolla pyritään puolestaan poliittisiin läpimurtoihin. Julkisuuteen pyritään vaikuttamaan, siltä pyritään eväämään tosiasiatietoja, sille yritetään syöttää myön-teistä tietoa, mutta siitä ei ole mahdollista