

DEMOKRATIA, TASA-ARVO JA INFORMAATION KULKU SUOMALAISESSA YHTEISKUNNASSA

Ilkka Heiskanen—Tuomo Martikainen

1. Johdanto

1.1. Tutkimussuunnitelman tausta ja tekijät

Seuraava projektisuunnitelma on lyhyehkö tiivistelmä pitkälle jäsennellystä tutkimussuunnitelmasta, joka on tehty Valtion yhteiskuntatieteellisen toimikunnan alullepanemaa »Demokratia, tasa-arvo ja informaation kulku suomalaisessa yhteiskunnassa» projektia varten. Varsinainen projektisuunnitelma on laaja, ja se sisältää yli 100 sivua tekstiä sekä runsaasti liitteitä. Näin ollen nyt esitettävä tiivistelmä antaa välttämättä ainoastaan varsin luonnosmaisen kuvan koko suunnitelmasta ja sen yksityiskohdista.

Varsinainen tutkimussuunnitelma on tehty VTL Tuomo Martikaisen johdolla sinä aikana, jolloin hän on ollut yhteiskuntatieteellisen toimikunnan suunnittelutehtävässä tätä projektia varten. Itse suunnitelmalla on kuitenkin huomattavasti syvemmät juuret, ja se on itse asiassa useiden henkilöiden tutkimusintressien ja tutkimusperspektiivien toistensa leikkaamisen ja yhteensovittamisen tulosta.

Tutkimuksen viitekehys sai alkunsa suunnitteluryhmän vanhimman jäsenen VTT Ilkka Heiskasen keväällä 1970 Yhdysvalloissa (University of Illinois, Department of Political Science) pitämästä esitelmästä »*The Efficiency of the Political Institutions*», jossa pyrittiin sanoutumaan irti kapea-alaisesta poliittisten prosessien tutkimuksesta, joka tuijottaa vain kansalaisten omaa asemaansa koskeviin havaintoihin ja niihin perustuviin poliittisille instituutioille tehtyihin vaateisiin ja poliittisten instituutioiden kannatukseen, kiinnittämättä huomiota poliittisten prosessien todellisiin (so. objektiivisiin) yksilöiden ja ryhmien yhteiskunnallista asemaa koskeviin vaikutuksiin. Esitelmän ajatuksia on kehitelty myöhemmin yhteiskuntatieteelliselle toimikunnalle tehdyssä alustavassa projektiluonnoksessa keväällä 1972 ja ne on siitä edelleen hieman elaboroitu julkaisussa »*Yhteiskunnan automaattiset mekanismit ja poliittiset prosessit yksilö- ja ryhmätasoisien tarpeitten tyydytyksen säätelyssä*».¹ Uudessa lopullisessa muodossaan tätä projektisuunnitelmaa varten viitekehyyksen »automaattisia mekanismeja» koskevaa puolta on elaboroitu talouselämän asian-

tuntijoiden kanssa käytyjen keskustelujen perusteella, jolloin viitekehyksen soveltuvuutta nimenomaan talouselämän ja markkinarakenteiden tutkimukseen on oleellisesti parannettu. Toinen saman tutkijan tutkimusintressi sitoutuu läheisesti edelliseen: tutkijan on näet mahdotonta kehittää jollain sosiaalitieteen alueella uutta yhteiskunnallisesti tärkeää tutkimusta, ellei hän ota kantaa sosiaalitieteiden asemaan ja mahdollisuuksiin vaikuttaa yhteiskunnalliseen kehitykseen. Tällainen tutkimusintressi on selvästi ollut esillä Heiskanen v. 1970 jälkeisissä tutkimuksissa, ja hän on edelleen kehitellyt tähän liittyviä teemoja ollessaan yhteiskuntatieteellisen toimikunnan varttuneena tieteenharjoittajana vuoden 1972 ajan.²

Suunnitteluryhmän varsinainen vetäjä VTL Tuomo Martikainen on vuosina 1969—71 tutkinut erityisesti poliittisia resursseja ja niiden ryhmäkohtaista ja alueellista jakautumista.³ Tämä tutkimustyö on selvästi osoittanut, että pelkkä perinteellinen poliittisten prosessien tutkiminen ei ole riittävää, vaan samassa yhteydessä on myös tutkittava esim. yhteiskunnallisten palvelusten tarjontaorganisaatioita ja niiden responsiivisuutta kansalaisten tarpeiden ja vaateiden suuntaan. Tällöin on luonnollista, että tutkimusintressi on siirtynyt voimakkaasti myös paikallishallinnon päätöksenteon, siinä käytettävissä olevien inhimillisten ja rakenteellisten resurssien ja päätöksentekoa sitovien pöytäkirjojen tutkimukseen, jolloin myöskin alueellinen eriarvoisuus ja sellaista synnyttävät tekijät tulevat tehokkaammin otetuksi huomioon.

Suunnitteluryhmän kahdesta muusta jäsenestä VTT Risto Sänkiäho siirtyi myös vuoden 1971 vaiheilla kansalaisten poliittisen toiminnan ja kansallisten poliittisten instituutioiden tutkimuksesta alueellisen ja paikallisen päätöksenteon tutkimukseen ja myöhemmin syvensi tätä orientoitumistaan Yhdysvalloissa opiskelunsa aikana policy analysis — tutkimuksista saamallaan teoreettisilla vaikutteilla.⁴ VTK Sakari Hänninen taas ryhmän nuorimpana tutkijana on alusta pitäen pyrkinyt kehrittelemään poliittiseen kansantaloustieteeseen nojaavaa tutkimusotetta, joka soveltuisi keskushallintotasoiheen budjettianalyysiin poliittisten ja taloudellisten prosessien vuorovaikutuksen selvittämiseen.

Tutkimusryhmän jäsenet keskustelivat vuoden 1971 aikana yhteisistä tutkimusintresseistään ja tarkoituksena oli vuoden 1972 alussa laatia tutkimussuunnitelma ja tarjota sitä yhteiskuntatieteelliselle toimikunnalle tutkimussopimuksen tekemistä varten. Kun keväällä 1972 alkoi kiertää huhupuheita yhteiskuntatieteellisen toimikunnan suunnitelmista perustaa nyt käsillä oleva tutkimusprojekti, tutkimusryhmä päätti pidättäytyä oman tutkimussopimuksen ehdottamisesta ja jäädä odottamaan projektitarjousta. Kun tällainen tuli — tosin yllättäen ja yllättävässä muodossa tarjoten aluksi vain suunnittelijan tehtävän hakua — ryhmä laati projektisuunnitelman ja asetti oman ehdokkaansa suunnittelijaksi. Vaikean päätöksentekoprosessin jälkeen yhteiskuntatieteellinen toimikunta hyväksyi ryhmän ehdokkaan VTL Martikaisen yhdeksi

suunnittelijaksi kilpailemaan kahden muun tutkijan (tutkimusryhmän) kanssa toteuttamiskelpoisen projektisuunnitelman laatimiseksi.

Alkuperäinen kevään 1972 projektisuunnitelma oli laajuudestaan huolimatta vielä sängen luonnosmainen, mihin syynä oli luonnollisesti laatimiseen käytettävissä olleen ajan lyhyys. Tämä puolestaan johtui yhteiskuntatieteellisen toimikunnan myöhäisestä ja merkillisestä tavasta informoida asiasta tutkijapiirejä. Uusi projektisuunnitelma, jota seuraavassa lyhyesti referoidaan, on nyt edeltäjästä monessa mielessä poikkeava. Se on täsmällisempi, tiivistetympi ja detaljoidumpi, osaprojektit on nivottu yhteen, kuten ensimmäisessä versiossa luvattiin, ja suunnitelman toteuttamiskelpoisuutta ja sen yhteiskunnallista relevanssia on jo kokeiltu empiirisillä aineistoilla ja erilaisilla pilot-tutkimuksilla.⁵

1.2. Tutkimussuunnitelman yleiset tavoitteet toimikunnan tehtäväksiannon valossa

Toimikunnan laatima »Toimintaohjelma No 1», jossa nyt käsiteltävänä olevaa projektia hahmoteltiin, toteaa:

»Toimikunta katsoo, että tutkimukseen tulisi sisältyä ainakin seuraavat kolme kohtaa:

1. Elinolosuhteiden ja eriarvoisuuden kartoitus yksilötasolla
2. Päätöksentekomenettelyt instituutiotasolla
3. Yhteiskunnan informatiojärjestelmän ja informaatiotilan tutkiminen

Niiden tutkiminen voi näin ollen tapahtua vain siten, että tutkimus kohdistetaan sellaisiin osaongelmiin, joiden kohdalla arvioidaan olevan mahdollisuuksia saada konkreettisia tutkimustuloksia ja jotka voivat olla hyödyksi päätöksentekijöille.»

Nyt selostettavan projektisuunnitelman suunnittelijat ovat lähteneet seuraavista perusteista, joiden avulla suunnitellun projektisuunnitelman he uskovat parhaiten vastaavan toimikunnan asettamia tavoitteita:

(1) Projektin kolme teemaa, tasa-arvoisuus, demokratia ja informaation kulku suomalaisessa yhteiskunnassa on nivellettävä yhteen yhtenäisen viitekehyksen puitteissa. Vain tällöin voidaan valita strategisesti tärkeät tutkimuskohteet, jotka palvelevat samanaikaisesti kaikkia kolmea teemaa ja maksimoivat tutkimusresursseilla saavutettavien teemoihin keskittyvien tutkimustulosten määrän.

(2) Projektisuunnitelman aiheitten valinta perustuu »informaatorikkaiden katkaisukohtien» strategiaan: viitekehyksen luonnostelemasta yhteiskunnan poliittisten ja ei-poliittisten instituutioiden yksilötasolle ulottuvien vaikutusketjujen kokonaisuudesta otetaan tutkimuskohteiksi ne poliittiset ja taloudelliset instituutiot, jotka kaikkein laajimmassa määrin näyttävät säätelevän yhteiskunnan yksilöille ja ryhmille tarjoamia tarpeentyydytyksen (elintason

saavuttamisen) mahdollisuuksia ja heidän resurssejaan käyttää näitä mahdollisuuksia.

»Informatiivisten katkaisukohtien valinnassa» aikaisempi yhteiskuntatieteellinen tieto, suunnitteluryhmän suorittamat pilot-tutkimukset ja tieto muista tällä hetkellä tekeillä olevista samaan tutkimuskenttään liittyvistä tutkimuksista tai varmasti toteutuvista tutkimussuunnitelmista ovat olleet ratkaisevia. Olemassa olevan informaation ja pilot-tutkimusten avulla on voitu arvioida vaihtoehtoisten tutkimuskohteitten tärkeys em. perspektiivistä. Tieto tekeillä olevista tutkimuksista on ollut tärkeää kahdessa suhteessa. Ensiksikin on ollut tärkeää välttää tarpeetonta päällekkäisyyttä ja resurssien tuhlausta. Toiseksi tieto tekeillä olevista tai suunnitelluista varmasti toteutuvista tutkimuksista on »odotettavissa olevan komplementtaarisuuden» vuoksi tärkeää. Voi olla tapaus, jossa projekti A voi luottaa siihen, että projekti B (käyttää esim. edustavaa otosta) antaa joltakin alueelta tarkan yleiskuvan, jolloin se voi keskittyä spesifisten rakenteiden (x) vaikutusten valikoiduissa tutkimuskohteissa y (stratifioitu tai valikoitu otos) tutkimukseen. Projekti B antaa tietoja y:n esiintymismäärästä koko yhteiskunnassa, jolloin voidaan välillisesti A:n ja B:n tiedoista arvioida rakenteiden x kokonaisyhteiskunnallinen merkitys.

(3) »Informaattiorikkaiden katkaisukohtien strategialla» valittujen instituutioiden rakenneominaisuuksien ja toimenpidekokonaisuuksien (policy) vaikutukset kytketään yksilö- ja ryhmätasolle alueellisen tarkastelun kautta. Näitä vaikutuksia yksilöihin ja ryhmiin tutkitaan heidän välittömässä elinympäristössään, joka määrää sekä heidän resurssiensa käyttöarvoa että heille tarjoutuvien tarpeentyydytyksen mahdollisuuksien luonnetta. Tutkimusteknisesti instituutioiden rakennevaikutusten ja toimenpidekokonaisuuksien vaikutusten alueellinen kytkeminen yksilö- ja ryhmätasolle estää ns. »universaalisuusvirhepäätelmän», joka usein heijastuu myös poliittisessa keskustelussa.⁶ Tutkimuksen lopputuloksen kannalta taasen päädytään »institutionaaliset vaikutukset — elinympäristöt — yksilöt / ryhmät» — tyyppiseen yksilöiden ja ryhmien käytössä olevien resurssien määrän, käyttöarvon sekä käyttömahdollisuuksien ja saatujen hyötyjen sosiaali-indikaattorijärjestelmään.⁷

Siihen, miksi suunnittelijat katsovat ylläluonnostelluille premisseille perustuvan projektin antavan »konkreettista» ja »päätöksentekijöitä hyödyttävää» sekä »soveltavaa» tietoa, palaamme myöhemmin viitekehityksen ja ehdotettujen osaprojektien tarkastelun jälkeen, jolloin voimme viitata osaprojektien tulosten »hyödyllisyyteen».

2. Teoreettiset lähtökohdat

Yhteiskuntatieteellinen toimikunta ottaa jo toimeksiannossaan itse asiassa kantaa projektin viitekehyskysymyksessä. Toimeksiannon sisältö edellyttää, ettei kyseessä ole vain yhteiskunnallisesti hyödyllisen sosiaali-indikaattori-

järjestelmän luominen, johon toteamukset »yksilötasaisen tarpeentyydytyksen kokonaistilanteen selvittämiseen» ja »perusta mahdollisten uusien tilastojen luomiseen» näyttävät viittaavan. Toimikunta puhuu näet toimeksiannossaan myös valtionhallinnon »eri hallinnonhaarojen» uudistuksista, jotka tähtäävät yksilö- ja ryhmätasoisessa »resurssien käytössä» ja »tarpeiden tyydytyksessä» ilmenevän eriarvoisuuden lieventämiseen. Lisäksi toimikunta viittaa demokratiasta puhuessaan kansalaisten mahdollisuuksiin vaikuttaa poliittisten prosessien kautta omaan asemaansa ja katsoo tämän riippuvan kansalaisten omaa asemaansa ja poliittisia prosesseja koskevasta informaation määrästä.⁸ Toimikunta siis edellyttää myös eriarvoisuutta synnyttävien mekanismien tutkimusta, joka taasen väistämättä johtaa ongelmakentän käsitteelliseen jäsentelyyn. Toimikunnan itsensä käyttämät käsitteet viittaavat jo kolmeen yhteiskuntatieteissä asemansa vakiinnuttaneeseen tutkimusotteeseen: a) tarveteoreettinen tutkimus (erot tarpeentyydytyksen asteessa), b) kansantaloustieteen vaihdantateorian yleissovellutukset (resurssit / saadut hyödyt — tarkastelu), c) policy-analyysi (poliittiset ja hallinnolliset toimenpiteet).⁸

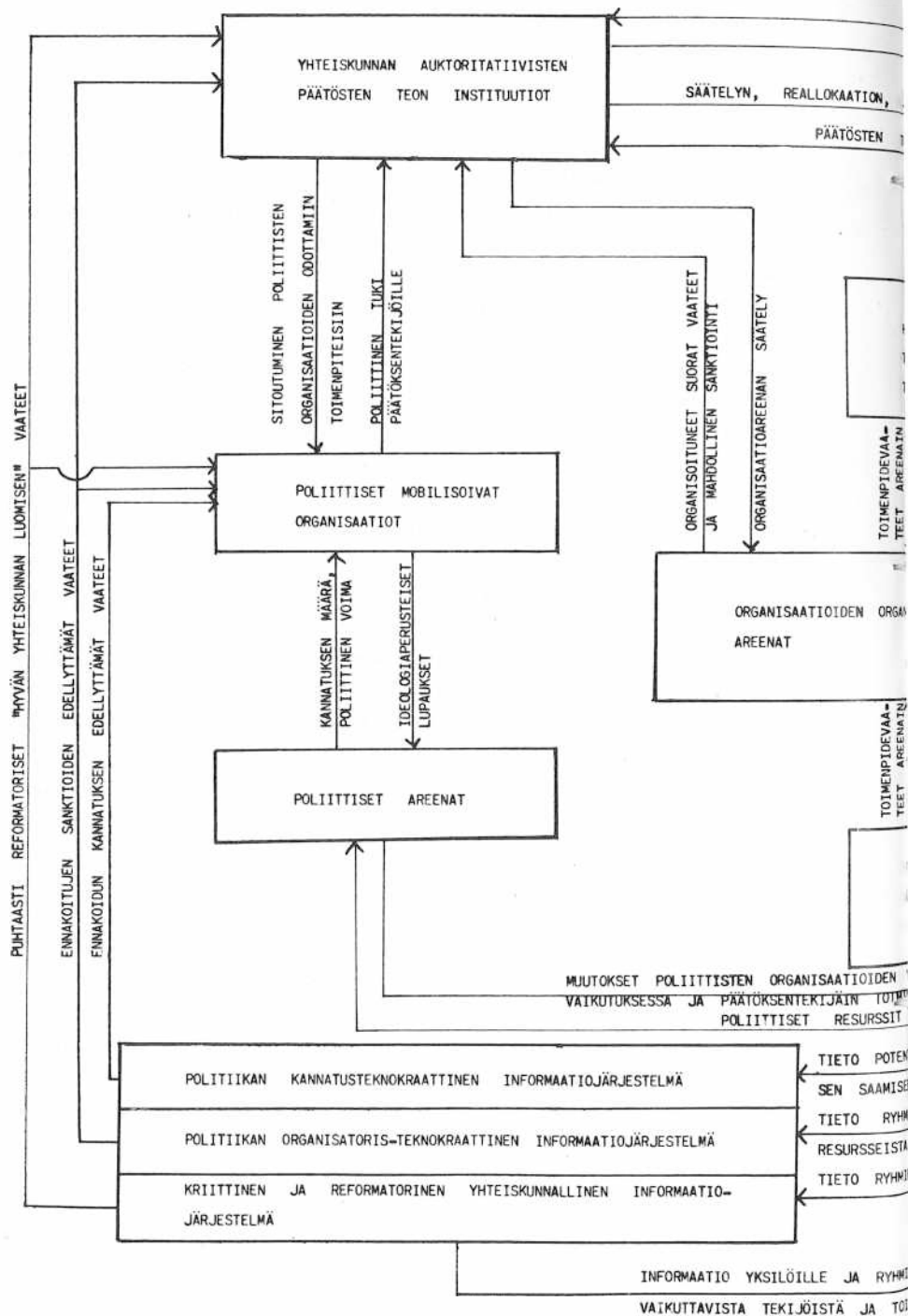
Nyt esiteltävässä projektisuunnitelman viitekehyksessä on yhdistetty käyttökelpoisia käsitteitä ja perusolettamuksia kaikista näistä kolmesta tutkimusotteesta. Näitä suhteellisen hajanaisia ja toisistaan eriäviä elementtejä on nivottu yhteen vaikutteilla neljältä muulta taholta: d) yksilöiden ajassa ja alueellisesti tapahtuvien mahdollisuusrakennesiirtymien (elämänurien) tarkastelu, e) politiikan tutkimuksen yhteiskuntatasoisten ja alueellisten poliittisten kokonaisprosessien tutkimus, f) yhteiskuntaa koskevan systemaattisen tiedon soveltamisen vaikutusten analyysit, g) markkina- ja ei-markkinamekanismien yhteisvaikutuksia tutkiva poliittinen kansantaloustiede.⁹

Viitekehysten käsitteistö ja käsitteiden osoittamien yhteiskunnan rakenteiden ja niiden vuorovaikutussuhteiden yhteenvedo on esitetty ohessa kaaviona (Kuvio 1). Kaaviossa ei ole eriytetty eikä luokiteltu yhteiskunnan hyödykkeiden ja palvelusten tuotannon ja jakelun organisaatioita ja areenoita, joista on erillinen kaavio. Toisaalta yhteiskunnan auktoritatiivisen päätöksenteon ja poliittisten ja organisatoristen areenoiden sekä niillä toimivien organisaatioiden eri tasoja (alueelliset, funktionaaliset) ei ole eriytetty, koska kaaviosta olisi tullut liian kompleksinen. Yhteiskuntatasoa alempana (alueellisella tasolla ja toiminnallisten yksiköiden puitteissa) tapahtuviin poliittisiin ja organisatorisiin prosesseihin ja niiden merkitykseen viitataan kuitenkin seuraavassa kaavion käsitteiden ja niiden kytkentöjen tarkastelussa.

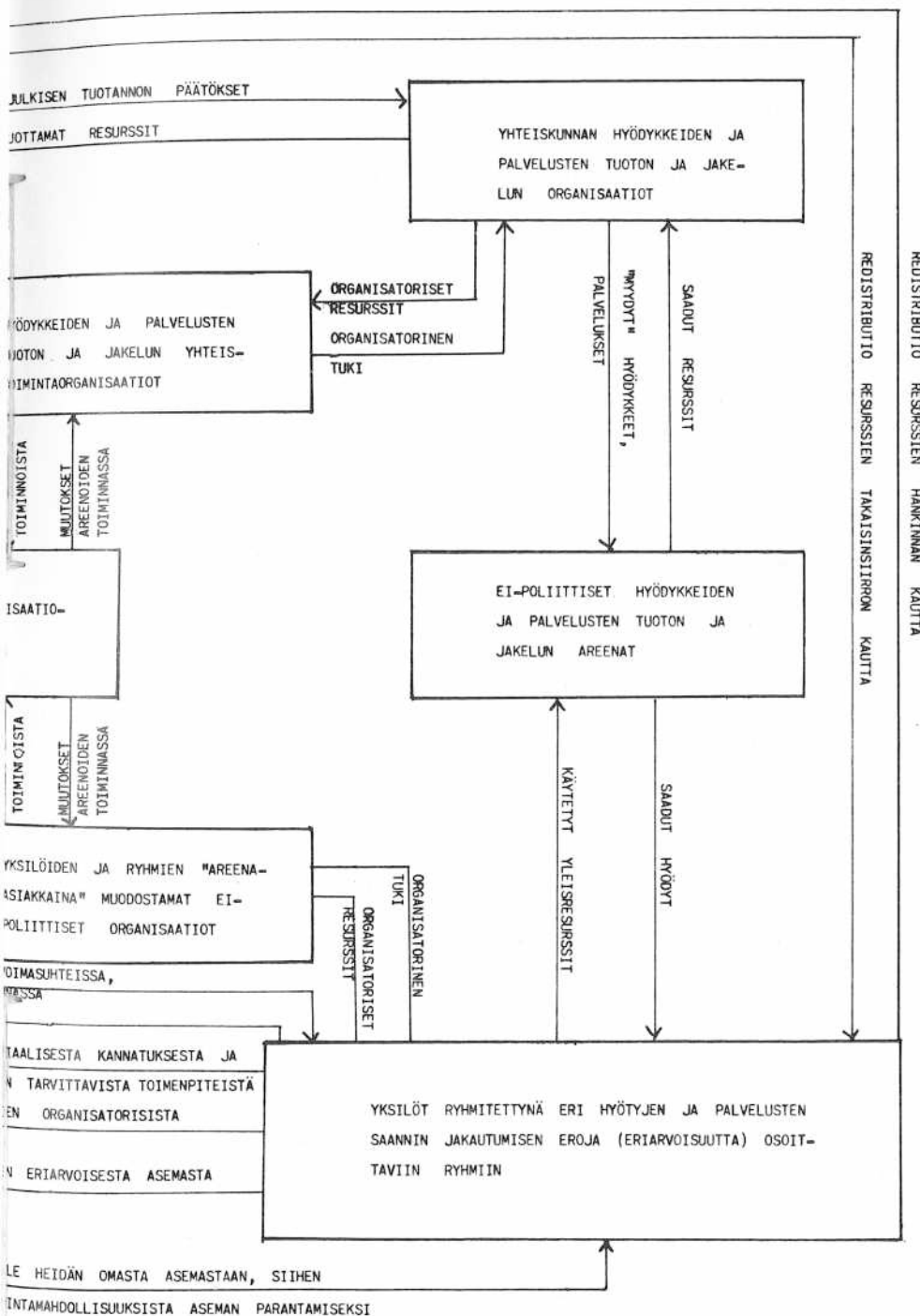
Seuraavassa viitekehysten tarkastelussa voimme käsitellä kaavion osoittamia viitekehysten osia lähtemällä liikkeelle tulkinnoista, jotka yllämainitut tutkimusotteet a—g ovat niille antaneet.

Kenties kaikkein vähiten yllämainituista tutkimussuunnista ovat viitekehykselle antaneet perinteelliset tarveteoriat. Ne pyrkivät luokittelemaan ja asettamaan arvojärjestykseen yksilöiden »perustarpeita» psykologisista lähtö-

Kuvio 1. Yhteiskunnan tuotannon ja jakelutavat
 ristet prosessit yksilö- ja ryhmätasolla



lun mekanismit ja poliittiset ja organisa-
 toisen tarpeentyydytyksen määrääjinä.



kohdista. Yhteiskunnan hyödykkeiden ja palvelusten tuotannon ja jakelun tarkastelussa näistä luokitteluista ja hierarkioista saattaisi olla apua, mikäli ne osoittaisivat mitä hyödykkeitä ja palveluksia yhteiskunnassa välttämättä tarvitaan ja mikä on näiden hyödykkeiden ja palvelusten »välttämättömyyden» aste yksilöille ja ryhmille. Kuitenkin nämä luokittelut ja hierarkiat lähtevät tavallisesti implisiittisesti jo olemassa olevista yhteiskunnan hyödykkeiden ja palvelusten luokista ja antavat niille vain psykologisen pintasilauksen. Tutkijat yleensä — ja niin myös tämän tutkimuksen viitekehys — lähtevät yleisistä konkreettisista hyödykkeiden ja palvelusten luokitteluista, joista on olemassa jo suhteellisen vakiintunut tutkimuskäytäntö.¹⁰ Yksilölliseltä subjektiiviselta kannalta tarve merkitsee silloin yksilöiden tuntemaa »vajaatilaa» joidenkin hyödykkeiden ja palvelusten saannin suhteen. Yhteiskunnalliselta ja objektiiviselta kannalta tarve taasen merkitsee sitä, että yhteiskunnallisen asemansa vuoksi tiettyihin ryhmiin kuuluvat yksilöt jäävät ryhmien jäseninä »vaja-tiloihin» verrattuna koko jaettavien hyödykkeiden ja palvelusten määrään, jakavien yksilöiden ja ryhmien määrään ja näiden hyödykkeiden ja palvelusten ryhmäkohtaiseen välttämättömyyteen yksilöiden ja ryhmien toimintakyvyn kannalta. Yksilöiden luokittelut valtahierarkisiin, alueellisiin ja funktionaalsiin ryhmiin siten, että ryhmien eriarvoisuus hyödykkeiden ja palvelusten saannissa ja niiden hankkimiseen käytettyjen resurssien määrissä käy ilmi, paljastaa siten myös objektiiviset yhteiskunnalliset tarpeet (tiettyjen yhteiskunnan ryhmien vajaatilat). Kuten kuvioista käy ilmi, tutkimuksen viitekehys lähtee liikkeelle juuri näin määritellyistä yhteiskunnallisista, objektiivisistä tarpeista.

Kansantaloustieteestä lainattu vaihdannan malli liittää yksilöiden ja ryhmien objektiiviset tarpeet toisaalta heidän käytettävissään oleviin resurssihin toisaalta taasen varsinaiseen hyödykkeiden ja palvelusten jakeluun. Yksilöillä on tietynä ajankohtana tietty määrä resursseja, joille he perustavat tarkasteltuna ajankohtana toimintansa. Toiminnat kohdistuvat palveluksia ja hyödykkeitä tuottaviin ja jakaviin organisaatioihin, jotka muodostavat toimintareenat (työpaikat, erityyppiset markkinat, palvelusten jakelupisteet). Toimintansa tuloksena yksilöt saavat hyötynsä joko kulutettavan (tarpeita tyydyttävän) palvelusten ja hyödykkeiden määrän tai uusien resurssien muodossa.

Resurssien käsite sitoo viitekehyksen yhteen mahdollisuusrakenteiden analyysin kanssa. Yksilön elämänura voidaan tulkita siirtymiseksi institutionaaliselta areenalta (esim. perhe) toiselle (esim. koulu) siten, että uuden areenan tarjoamien mahdollisuuksien käytön tehokkuus riippuu edelliseltä areenalta saaduista resurssista, ja tämä käytön tehokkuus taasen määrää yksilön uudet resurssit hänen siirtyessään seuraavalle areenalle (esim. työmarkkinat). Mahdollisuusrakenteiden tutkimus yksilöiden ja yksilöryhmien resurssien analyysissä on tärkeää kolmesta syystä. Ensiksikin on mahdollista, että mahdollisuusrakenteiden kautta tapahtuva resurssien hankkiminen saa kumulatiivisia

piirteitä: heikot lähtökohtaresurssit voivat johtaa tarjoutuvien mahdollisuuksien heikkoon käyttöön ja heikkoihin jatkoressursseihin sekä kumulatiiviseen epäedun noidankehään. Missä määrin näin tapahtuu ja millainen mahdollisuusrakenteiden yhteiskunnallinen ohjailu (huonot lähtökohtaresurssit omaavien ylikompensoiminen tehostetulla opetuksella koulussa, erikoisella ammattinohjauksella jne.) saattaa lieventää näin syntyvää eriarvoisuutta, on luonnollisesti tärkeä tutkimuskohde. Toiseksi mahdollisuusrakenteiden kautta tapahtuva resurssien muodostuminen saattaa eräissä tapauksissa selittää samojen resurssien erilaista tuottavuutta eri toiminta-areenoilla. Esim. perhe-taustalla ja koulutuksella voi olla interaktiivinen vaikutus siten, että kahdesta saman koulutuksen saaneesta henkilöstä toinen, jolla on parempi kodin antama tietotausta, voi myös käyttää paremmin hyväkseen koulutietojaan ja menestyä paremmin työmarkkinoilla ja työpaikassa. Tällaiset interaktiiviset ilmiöt resursseissa ovat luonnollisesti epätasa-arvoisuuden tärkeitä syitä, ja on tärkeää analysoida olosuhteita, joissa niitä syntyy.

Kolmanneksi edellä mainituista syistä johtuvat erot resurssien tuottavuudessa johtuvat ilmeisesti myös alueellisten areenoiden rakenteesta (esim. jollakin alueella ei ole koulutusta vastaavaa työtä, ei ole riittävästi palvelupisteitä). Tältä kannalta resurssien huono tuottavuus on keskeisin ilmiö kun halutaan selittää esim. muuttoliikkeitä tai alueellista koulutusalttiutta.

Edellä jo kävi implisiittisesti ilmi, etteivät yksilöiden ja ryhmien areenoilta saamat hyödyt ole riippuvaisia vain heidän resurssiensa määrästä ja tuottavuudesta, vaan myös areenoiden rakenneominaisuuksista.¹¹ Areenoiden rakenteen paikallisiin vaihteluihin viitattiin jo edellä, mutta vastaavasti myös valtakunnalliset areenoiden rakennemuutokset (esim. teollisuuden automatisoiminen) voivat vaikuttaa ratkaisevasti siihen, mitä yksilöt resursseillaan saavat irti lähiympäristönsä toiminta-areenoista. Samalla tavoin kuin edellä todettiin yksilöiden ja ryhmien voivan vaikuttaa resurssiensa tuottavuuteen esim. koulutuksen ja ympäristön vaihdoksen kautta voivat he vaikuttaa saamiinsa hyötyihin pyrkimällä muuttamaan areenoiden rakenteita organisatorisen ja poliittisen toiminnan kautta. Tämä taasen voi tapahtua joko pyrkimyksinä vaikuttaa suoraan areenat muodostaviin organisaatioihin tai sitten yhteiskunnan auktoritatiiviseen päätöksentekoon.

Koska organisatorista toimintaa ja sen mahdollisia seurauksia on helpointa tarkastella eräiltä osin analogisena, eräiltä osin taas komplementaarisena ilmiöketjuna poliittisen toiminnan suhteen, voimme aluksi tarkastella yksilöiden ja ryhmien mahdollisuuksia säädellä resurssiensa määrää ja toiminta-areenoitensa rakennetta vaikuttamalla yhteiskunnan auktoritatiivisen päätöksenteon instituutioihin. Tämä tarkastelu perustuu poliittisten kokonaisprosessien analyysia varten kehitettyihin käsitteisiin.

Samalla tavalla kuin »tarpeitten» määrittelyssä ei yhteiskunnan sitovia auktoritatiivisia päätöksiä tekeviä instituutioita, so. yhteiskunnallisen poliitti-

sen päätöksenteon instituutioita ole syytä lähteä määrittelemään *in abstracto*. Riittää kun todetaan, että niiden aseman perustana on eräitten sellaisten yhteiskunnan erikoispalvelusten suorittaminen (järjestys, turvallisuus), joka vaatii pakkovallan käyttöä.

Tärkeimmät näistä instituutioista toimivat yhteiskunnallisella tasolla (valtio, keskushallinto) mutta eräissä tapauksissa auktoritatiivisen päätöksenteon siirtymistä alemmalle tasolle (alueellinen taso — paikallishallinto, funktionaaliset yksiköt — työpaikkatyöntekijöiden muodostamat päätöksentekuelimet) on todella tapahtunut — usein juuri keskushallinnon tietoisten pyrkimysten kautta. Esim. Suomen tapauksessa saadaan kansalaisten vaikutusmahdollisuuksista erittäin epätäydellinen kuva, jos paikallisella tasolla tapahtuvaa päätöksentekoa ei oteta huomioon — seikka, joka tulee tutkimussuunnitelmamme empiirisessä osassa voimakkaasti esille.

Yhteiskuntatasoisen auktoritatiivisen päätöksenteon vaikutusalueen laajuudessa ja syvyydessä on luonnollisesti suuria vaihteluja eri yhteiskuntien välillä. Yksinkertaistaen voidaan sanoa, että nykyaikaisissa teollistuneissa yhteiskunnissa tämä auktoritatiivisen päätöksentekokoneiston vaikutusalueen ilmeinen kasvu on tapahtunut kolmella suunnalla: järjestysfunktion laajenemisena yhteiskunnallisen tuotannon ja jakelun ohjailutehtäväksi, turvallisuusfunktion tulkitsemisena myös sosiaalisen turvallisuuden edistämiseksi ja päätöksenteon materiaalistien resurssien hankinnan ja käytön muuntumisena yleiseksi talouspolitiikaksi.

On syytä heti todeta, ettei »eteneminen» millään näistä kehityslinjoista väistämättä johda — kuten usein näytetään otaksuttavan — kahteen jatko-seuraukseen: a) siihen, että yhteiskunnan yksityiset kansalaiset tai ryhmät voisivat entistä enemmän määrätä omien resurssiensa määrästä ja tuottavuudesta sekä toiminta-areenoittensa rakenteesta, b) että eriarvoisuus vähenisi ja kaikkien yksilöiden ja yksilöryhmien tarpeentyydytyksen aste kohoaisi. Missä määrin yhteiskunnan auktoritatiivisen päätöksentekokoneiston laajeneminen ja syveneminen johtaa näihin jatkoseurauksiin on empiirinen kysymys, jota on kunkin yhteiskunnan kohdalla erikseen tutkittava.

Voimme aluksi tarkastella yleisempää kysymystä siitä, mitkä tekijät määräävät kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa yhteiskunnan auktoritatiivisiin päätöksiin. Usein lähdetään liikkeelle näkemyksestä, että kansalaisten poliittiset resurssit (tiedot politiikasta, organisatorinen toimintakyky, kyky osallistua) määräävät näitä vaikutusmahdollisuuksia. Kaaviomme (Kuvio 1) osoittaa selvästi, ettei asia ole näin yksinkertainen. Yksilöiden ja ryhmien poliittinen vaikutus voi edetä kolmea kanavaa: 1) varsinaista poliittista »reittiä» (poliittiset mobilisoivat organisaatiot — poliittiset areenat — auktoritatiivisen päätöksenteon instituutiot), 2) ei-poliittisten organisaatioiden »reittiä» (ei-poliittiset organisaatiot — organisaatioareenat — auktoritatiivisen päätöksenteon instituutiot), 3) poliittisesti relevantin informaatiojärjestelmän kautta joko

suoraan auktoritatiivisen päätöksenteon instituutioihin tai informaatiojärjestelmistä poliittisesti mobilisoiiviin organisaatioihin ja niiden kautta edelleen auktoritatiivisen päätöksenteon instituutioihin. Voimme näitä kanavia tarkastelemalla laatia luettelon tekijöistä, jotka vaikuttavat yksilöiden ja ryhmien poliittisten vaikutusten mahdollisuuksiin: a) yksilöiden ja ryhmien poliittisten resurssien määrä ja tuottavuus, b) poliittisten mobilisoiivien organisaatioiden rakenne ja responsiivisuus, c) poliittisten areenoiden rakenne, d) auktoritatiivisen päätöksenteon instituutioiden rakenne, e) kansalaisten näkyvyys poliittisesti relevantin informaation järjestelmissä, f) poliittisesti relevanttien informaation järjestelmien rakenne, g) kansalaisten organisatoristen resurssien määrä ja tuottavuus, h) ei-poliittisten organisaatioiden rakenne ja responsiivisuus, i) yhteiskunnan organisatoristen areenoiden rakenne.

Vaikka erillistä tutkimusta on tehty runsaasti kaikista näiden kategorioitten ilmiöistä, ei suurin osa tutkimuksesta ole relevanttia projektin tutkimustehdävän kannalta. Siksi näitä kategorioita ei ole syytä tarkastella erikseen, vaan voimme aluksi lyhyesti kommentoida kohtaa a (poliittiset resurssit) erikseen ja sen jälkeen analysoida kohdat »reiteittäin»: ensin a—d, sitten c—f ja lopuksi e—i.

Poliittisista resursseista on syytä aluksi todeta, että niiden määrää ja tuottavuutta voidaan tarkastella samoista lähtökohdista kuin yllä ei-poliittisten areenoiden resursseja. Niiden muodostuminen tapahtuu samalla tavalla mahdollisuusrakenteiden kautta, tosin kuitenkin useimmiten sivutuotteena mahdollisuusrakenteiden (perhe/koulu, koulu/työmarkkinat, työmarkkinat/työpaikka) päätoimintojen ohjaamana. Useimmat poliittisia resursseja koskevat tutkimukset ovat tuijottaneet sokeasti vain tietomäärään ja aktiivisuuteen kiinnittämättä huomiota yhteen tärkeimmistä resursseista, so. kykyyn tietoisesti arvioida poliittisia prosesseja ja tietomäärän pohjalta suorittaa poliittisia valintoja. Usein esim. edellä mainitut mahdollisuusrakenteet voivat tehokkaasti toimia kumulatiivisen tiettyyn suuntaan menevän poliittisen sosiaalisaation välineenä kasaten yksilöille ja ryhmille tietyn poliittisen arvorakenteen, jota on vaikea tai mahdotonta purkaa ja joka värittää yksilöiden tulkintaa yhteiskuntaa ja omaa poliittista asemaa koskevasta informaatiosta sekä estää heitä toimimasta oman asemansa parantamiseksi. (Esimerkki: yksilöiden tausta työläis- tai porvarikodissa ohjaa koulun valintaa, tämä taasen organisatorista toimintaa ja ammattiuraa ja edelleen tulkintaa omasta asemasta ja poliittisen koneiston yhteiskunnallisesta merkityksestä sekä viime kädessä toimintaa poliittisissa organisaatioissa ja poliittisilla areenoilla.)¹²

Poliittisten organisaatioiden ja päätöksenteon instituutioiden toiminnan responsiivisuus ja informaation valinta ja käyttö voidaan sitoa osittain yhteen edellä käsitellyn poliittisten resurssien hankinnan luonteen kanssa. Poliittisen mobilisaation organisaatiot (ainakin länsimaisissa demokratioissa mutta ilmeisesti myös muunkaltaisissa poliittisissa järjestelmissä) voivat luottaa yksilöiden

ja ryhmien konservatiivisuuteen poliittisissa valinnoissa, arvioida toimenpiteitensä vaikutuksia saamaansa kannatukseen ja tältä perustalta ennakoida yhteiskunnan eri ryhmien reaktioita (itsensä tai kilpailevien organisaatioiden) ideologisesti tulkitsemiin päätöksentekoinstituutioilta vaadittuihin tai vaadittaviin toimenpiteisiin. Päätöksenteon instituutioiden päätöksentekijät taasen saavat kannatuksensa poliittisilta organisaatioilta ja sitoutuvat ainakin pidättymään toimenpiteistä, jotka sotisivat heitä kannattavien mobilisoivien organisaatioiden kannatuksen säilyttämistä ja lisäämistä vastaan.

On ilmeistä, että mikäli yllä esitetyt näkökannat poliittisten resurssien kumulatiivisuudesta sekä yksilöiden poliittisen informaation luonteesta ja myös poliittisten organisaatioiden toiminnassaan käyttämästä informaatiosta pitävät paikkansa, yksilöiden ja ryhmien mahdollisuudet vaikuttaa suoraan auktoritatiivisiin päätöksiin esim. eriarvoisuuden vähentämiseksi ovat tuskin koskaan kovin suuret. Missä määrin näin on laita, on luonnollisesti empiirisen tutkimuksen kysymys, johon suunniteltu projekti omalta osaltaan toivottavasti antaa vastauksen.

Kaaviomme osoittaa kuitenkin, että informaatio yhteiskunnan epäkohdista (esim. yksilöiden ja ryhmien eriarvoisesta asemasta) ja vaateet niiden korjaisemisesta voivat siirtyä myös muita kuin varsinaista poliittista »reittiä» päätöksentekijäin tietoisuuteen ja lievennettäviksi. Jos palaamme edellä mainittuun tosiasiaan, että auktoritatiivisten päätöksentekijäin toiminta-alue on nyky-yhteiskunnissa laajentunut sosiaalisen hyvinvoinnin alueelle (ovatpa seuraukset mitkä tahansa eriarvoisuuden kannalta), on meidän otaksuttava vaikutteiden tähän toiminnan laajenemiseen tulleen joltakin suunnalta. Tällöin on kiinnitettävä huomiota yhteiskunnan yhteiskuntaa koskevaa tietoa jakaviin informaatiojärjestelmiin ja yhteiskunnan ei-poliittisiin järjestyneisiin ryhmiin.

Tässä suppeassa esityksessä on mahdotonta vetää yhteen tutkimusprojektin koko analyysia yhteiskunnallisen tiedon merkityksestä yksilöiden ja ryhmien tasa- tai eriarvoisuuden kannalta. Analyysi lähtee kuitenkin liikkeelle ajatuksesta, että yhteiskuntaa koskevan tiedon tuottaminen yhteiskunnassa on periaatteessa aivan samassa asemassa kuin minkä muun palveluksen tai hyödykkeen tuottaminen, so. riippuvainen toisaalta yksityisestä kysynnästä, toisaalta taasen auktoritatiivisen päätöksentekokoneiston halusta ohjata ja lujittaa tämän tiedon asemaa joko omalla kysynnällä tai sen tuotanto- ja jakeluprosessien säätelyllä. Projektisuunnitelman viitekehys puhuu kuudesta yhteiskuntaa koskevan tiedon luokasta: a) teknokraattinen tieto, b) legitimisoiva tieto, c) kriittinen tieto, d) ryhmäkohtaisia vakaumuksia vahvistava tieto, e) ryhmäkohtaisia vakaumuksia heikentävä tieto, f) reformatorinen tieto. Näiden ryhmien analysointia ja niiden välistä rajankäyntiä tässä suppeassa esityksessä on mahdotonta lähteä yrittämään vaan on tyydyttävä vain eräisiin projektisuunnitelman kannalta keskeisiin reformatorista ja kriittistä tietoa ja niiden »tilaajakuntaa» koskeviin huomautuksiin.

Edellä luetelluista informaation tyypeistä on helppo löytää »tilaajat» ainakin teknokraattiselle, legitimisoivalle, vakaumuksia vahvistavalle ja vakauksia heikentävälle tiedolle, koska voidaan osoittaa selvästi yksilöitä ja ryhmiä, jotka ovat näistä tiedontyypeistä kiinnostuneita ja joiden etujen mukaisia ne ovat. Reformatorisen ja kriittisen tiedon »käyttäjäkunta» taasen on ongelmallisempi: reformatorinen tieto on relevanttia useimmiten suppeille yksilöryhmille, tai sitten laajoille ryhmille, jotka itse eivät ole kiinnostuneita epäkohdista, joista he kärsivät. Kriittinen tieto taasen useimmiten on niin laaja-alaisia muutoksia vaativaa, että vain poikkeuksellisissa (massamobilisaation) olosuhteissa se saa laajempaa »tilaajakuntaa». Kuitenkin yhteiskuntaa koskevien tämäntyyppisten informaatiolajien synnyn, olemassaolon ja mahdollisen vaikutuksen selittävät ilmeisesti eräät niiden omasta ja poliittisen järjestelmän luonteesta sekä yhteiskunnan organisaatorakenteesta johtuvat tekijät. Ensiksikin sekä reformatorinen että kriittinen tieto ovat molemmat »sensaatiotuntuksia» (uusia yhteiskunnallisia seikkoja paljastavia), josta johdetaan ne saavat helposti osakseen huomiota, joskaan ei kenties laajaa tai jatkuvaa mielenkiintoa. Toiseksi yhteiskunnan poliittiset päätöksentekijät määrittävät mielellään tehtäväkseen yhteiskunnan parantamisen ja suosivat usein molempia saadakseen toiminnallisia vaihtoehtoja. Lisäksi, kuten edellä jo todettiin, suotuisissa olosuhteissa tällainen tieto voidaan helposti muuntaa esim. poliittisen kannatuksen lisäämiseen käytettäväksi tiedoksi. Lisäksi suppeaakin ryhmää ja sen elinolosuhteissa esiintyviä epäkohtia koskeva tieto voi kiinnostaa jotakin ei-poliittista organisaatiota, jonka jäsenistöön tämä ryhmä kuuluu, jolloin organisaatio ja koko sen laajempi jäsenkunta voi ryhtyä tiedon »kuluttajaksi».

Missä olosuhteissa sitten reformatorinen (tai eräissä tapauksissa kriittinen) tieto, joka ajaa joidenkin yksilöiden tai yksilöryhmien asemaa voi todella vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon joko suoraan tai poliittisten ryhmien kautta? Vastaus tähän kysymykseen edellyttää senlaatuista tutkimusta jollaista on vielä hyvin vähän yhteiskuntatieteissä. Eräitä yleisiä ehtoja voidaan kuitenkin ehdottaa: ensiksikin päätöksentekijöillä on ilmeisesti oltava resursseja irrotettavissa kyseisten epäkohtien poistamiseksi, toiseksi ehdotettu uudistus ei saa olla ristiriidassa heidän yleisten toimintakokonaisuuksiensa (policies) kanssa, kolmanneksi se ei saa vieroittaa heidän kannatustaan tai mennä vastoin heidän poliittisia sitoumuksiaan ja neljänneksi siitä ei saa muodostua kapean ryhmän kannatuksen lisäämisen väline eikä se saa olla minkään puolueen monopolisoitavissa, vaan sen on oltava laaja-alaisesti päätöksentekijäin kannatusta lisäävä (vrt. kansaneläkepaketti).

Viimeisenä kanavana, joka välittää kansalaisten vaikutuksia ja tietoa ja vaahteita yksilöiden ja ryhmien yhteiskunnallisesta (esim. eriarvoisesta) asemasta päätöksentekijäin toimenpiteitten piiriin, on reitti, joka kulkee yhteiskunnan ei-poliittisten organisoituneitten ryhmien kautta. Edellä on jo viitattu tämän

kanavan tehokkuuteen reformatorisen tiedon välityksen kanavana. On todettava, että nämä organisoituneet ryhmät ovat monista syistä usein kaikkein tehokkaimpia yksilöiden ja ryhmien asemaa koskevien vaateitten välittäjiä: ensiksikin niiden kannatus on tavallisesti rajatumpi kuin esim. poliittisten mobilisoivien organisaatioiden, jolloin ne voivat esittää konkreettisempia, helpommin ymmärrettäviä ja toteuttamiskelpoisempia vaateita, toiseksi niillä on juuri spesifisten etujen ajajina paremmat mahdollisuudet saada kannattajiltaan (jäseniltä) resursseja heidän asiainsa ajamiseen, ja kolmanneksi ne voivat luoda suuremman solidaarisuuden organisaatioiden sisällä organisatorisia keinoja käyttäen kapea-alaisen ryhmänkin etujen ajamiseksi.

Vaikka projektisuunnitelman viitekehys toteaaakin tämän vaikutuskanavan tärkeyden, se kiinnittää myös huomiota sen »tukkiutumismahdollisuuksiin»: organisaatioiden sisäisiin konflikteihin, niiden informaatiojärjestelmien heikkouteen jäsenryhmien asemien ja tarpeentyydytyksen asteiden havainnoinnissa, byrokraatisoitumiseen ja organisaatioiden ja »vastaorganisaatioiden» lukkiutumiseen» ja keskinäisiin kompromisseihin. Näitä tässä tarkemmin analysoimatta viittaamme vain Kuvioon 1, jossa organisaatioiden, vastaorganisaatioiden ja organisaatioiden organisaatioareenoiden ongelmaryhmä on jäsennely projektin tutkimusongelman kannalta. Tällöin huomioon on otettu vain yhteiskunnan hyödykkeiden ja palvelusten tuoton ja jakautumisen kannalta tärkeät etuisuuksien siirtoja ja yksilöiden, ryhmien ja organisaatioiden aseman muutoksia vaativat organisaatiot ja vastaorganisaatiot. Tällöin organisaatioiden organisaatioareenoilla kiteytyvät voimakkaana vastakkaisasetelmana toisaalta työntekijäin ja työnantajain edut ja toisaalta tuottajain ja kuluttajain edut. Ilmeisesti juuri näiden vastakohtaisuuksien aikaansaamien organisaatioiden toiminnan vaikutusten tutkimus on eräs kehittyneen ja organisoituneen yhteiskunnan epätasa-arvoisuutta koskevan tutkimuksen tärkeimpiä kohteita.

Kun edellä on luonnosteltu kolmen yksilöiden ja ryhmien yleiseen yhteiskunnalliseen päätöksentekoon suuntautuvan kanavan yleinen luonne, on tarkastelussa pitäydytty yhteiskunnalliselle tasolle. Sama tarkastelu voidaan siirtää luonnollisesti myös alemmille alueelliselle, yhteiskunnan sektorin, tai jonkin toimintaorganisaation tasolle. Koska alueelliset organisaatiot ja alueellinen päätöksenteko maassamme ovat projektin tutkimusongelmien kannalta tärkeitä, analysoi projektisuunnitelman viitekehys edellä käsiteltyjä »vaikutusreittejä» myös paikallisen päätöksenteon ja paikallishallinnon perspektiivistä. Analyysia ei tässä suppeassa esityksessä voida toistaa; riittää vain lisätä, että se voidaan soveltaa *mutatis mutandis* esim. koskemaan funktionaalisen itsehallinnon, so. yritys- ja työpaikkademokratian, ongelmia.

Vaateiden ja yksilöiden ja ryhmien asemaa koskevan tiedon siirtyminen yksilö- ja ryhmätasolta auktoritatiivisen päätöksenteon tasolle ei vielä riitä, vaan tarkastelua on jatkettava analysoimalla mitä näille vaikutteille tapah-

tuu, miten päätöksentekijät niihin reagoivat, mitä tavoitteita he asettavat, mihin toimenpiteisiin he ryhtyvät ja mitkä ovat näiden toimenpiteiden yksilö- ja ryhmätasoiset vaikutukset yleensä ja yksilöiden ja ryhmien tarpeentyydytyksen asteen vaihteluiden suhteen erityisesti. Nämä kysymykset vievät meidät tutkimusotteen kannalta lähelle policy-tutkimusta, johon viittasimme alussa eräänä viitekehyksemme elementtinä.

Totesimme jo aikaisemmin, että auktoritatiivisen päätöksentekokoneiston rakenne ja siteet poliittisiin organisaatioihin ja yhteiskunnan ei-poliittisiin organisaatioihin määräävät, missä määrin se ottaa vastaan ryhmä- ja yksilötasolta tulevia vaikutteita (vaateita ja informaatioita). Vastaavat tekijät luonnollisesti määräävät myös miten päätöksentekijäin tavoitteet viime kädessä formuloituvat, mitä toimenpidekokonaisuuksia he lähtevät rakentamaan, mitä strategioita he seuraavat näiden toimenpidekokonaisuuksien toteuttamiseksi ja myös millaisiksi toimenpidekokonaisuuksien lopulliset tulokset (output) muodostuvat yleensä ja yksilö- ja ryhmätasolla erityisesti.

Auktoritatiivisen päätöksentekokoneiston rakennetta on helpointa analysoida päätöksentekoteoreettisen luokittelun puitteissa. Tällöin voidaan erottaa koko koneiston vireillepanno- (ulkoisia vaikutteita vastaanottavat) organisaatiot, päätöksenteon valmisteluorganisaatiot, varsinaiset päätöksentekijät, päätöksenteon toteuttajat ja toteutuksen kontrollin organisaatiot. Luokittelun hienontamiseksi se voidaan tarvittaessa toistaa kunkin jakson sisällä (esim. vireillepano kontrolliin, kontrollin valmistelu jne.) ja kaikki päätöksentekokoneiston organisaatiot voidaan sitten luokitella tehtäviensä mukaisesti.

Koska eräs projektisuunnitelman laatijoista on julkaisussaan esittänyt luokitukset ja niiden empiirisen sovellutuksen Suomen julkisen päätöksentekokoneiston tarkasteluun, ei tätä rakenneanalyysia tässä toisteta.¹³ Viitekehys kuitenkin elaboroi erikoisesti poliittisen päätöksentekokoneiston informaatiojärjestelmän tärkeyttä sekä ulkoisten vaikutusten vastaanottamisen että koneiston oman päätöksenteon koordinoinnin kannalta.

Varsinaisen päätöksentekokoneiston analyysin perustaksi esitetty käsitejärjestelmä soveltuu yhtä hyvin yhteiskuntatasoisen kuin myös alemman auktoritatiivisen päätöksenteon analyysiin, ja sitä sovelletaan projektisuunnitelman osaprojekteissa sekä valtiollisen että alueellisen päätöksenteon tarkastelussa.

Kun siirrymme auktoritatiivisen päätöksentekokoneiston rakenteen ja rakennepidäkkeiden tarkastelusta sen tuottamien toimintakokonaisuuksien (policies) ja niiden jatkoseurausten tarkasteluun, menemme myös entistä syvemälle policy-analyysiin ja myös poliittisen kansantaloustieteen piiriin. Tutkimusprojektin tavoite rajaa erittäin selkeästi tämän päätöksentekokoneiston tavoitteiden ja niiden saavuttamiseksi käytettyjen toimintakokonaisuuksien luokittelun. Policy-analyysin terminologiaa käyttäen voimme sanoa, että olemme kiinnostuneita näiden toimintakokonaisuuksien redistributiivisistä vaikutuksista yksilö- ja ryhmätasolla.¹⁴ Päätökset ja niille perustuvat toiminta-

kokonaisuudet, jotka lisäävät eriarvoisuutta tällä tasolla, ovat negatiivisesti redistributiivisia ja päätökset ja niille perustuvat toimintakokonaisuudet, jotka vähentävät eriarvoisuutta, ovat positiivisesti redistributiivisia. Koko auktoritatiivisen päätöksentekokoneiston toiminta on jo sinänsä redistributiivista: vaikka sillä ei olisi mitään muita ulkoisia yhteiskunnallisia vaikutuksia, se oman kulutuksensa kautta vaikuttaisi yhteiskunnallisten hyötyjen jakautumiseen. Sama seikka käy tavallisesti ilmi kaikista julkisen talouden analyysistä, jotka yleensä lähtevät määrittelemään julkisen talouden tehtäviä redistributiivisesta perspektiivistä.

Projektisuunnitelman viitekehys pyrkii sellaiseen yleiseen auktoritatiivisen päätöksentekokoneiston toimintakokonaisuuksien luokitteluun, joka sallisi niiden redistributiivisten vaikutusten systemaattisen analyysin.¹⁵ Tässä luokittelussa on otettava huomioon ne tavat, joilla auktoritatiivinen päätöksenteko kontrolloi yhteiskunnan hyödykkeiden ja palvelusten jakelun ja tuotannon organisaatioita, ja miten nämä taasen »vastaavat» tähän kontrolliin. Viitekehys lähtee liikkeelle poliittisen kansantaloustieteen yksinkertaisista perusolettamuksista ja päättyy seuraavaan toimintakokonaisuuksien luokitteluun niiden käyttämien strategioiden perusteella.¹⁶

a) suoraan resursseja yksilö- ja ryhmätasolle redistribuoivat toimenpiteet (erilaiset tulonsiirrot, kuten lapsilisät, asumistuet, progressiivinen verotus),

b) tuotannon ja jakelun omakohtainen suora harjoittaminen (esim. erilaisten koulu- ja tutkimuslaitosten ylläpito, teollisuuslaitosten suora omistus),

c) hyödykkeitä ja palveluksia tuottavien puolijulkisten tai yksityisten organisaatioiden ohjailu niiden resurssien reallokaation kautta (valtion tukitoimenpiteet, liikeyritysten verotus),

d) yksityisten ja julkisten palveluksia ja hyödykkeitä tuottavien organisaatioiden ja niiden muodostamien rakenteiden kontrolli säännöstelevien sitovien päätösten (lainsäädäntö) kautta (esim. hinta- ja palkkasäännöstely, suhdannevarauslainsäädäntö),

e) näiden organisaatioiden ja niiden muodostamien rakenteiden ratkaiseva tai osittainen muuttaminen sitovien päätösten (lainsäädäntö) kautta (esim. kansallistaminen, kartelli- ja markkinoiden jakoa koskeva lainsäädäntö, teknologian lainaamista ja ostoa koskeva lainsäädäntö).

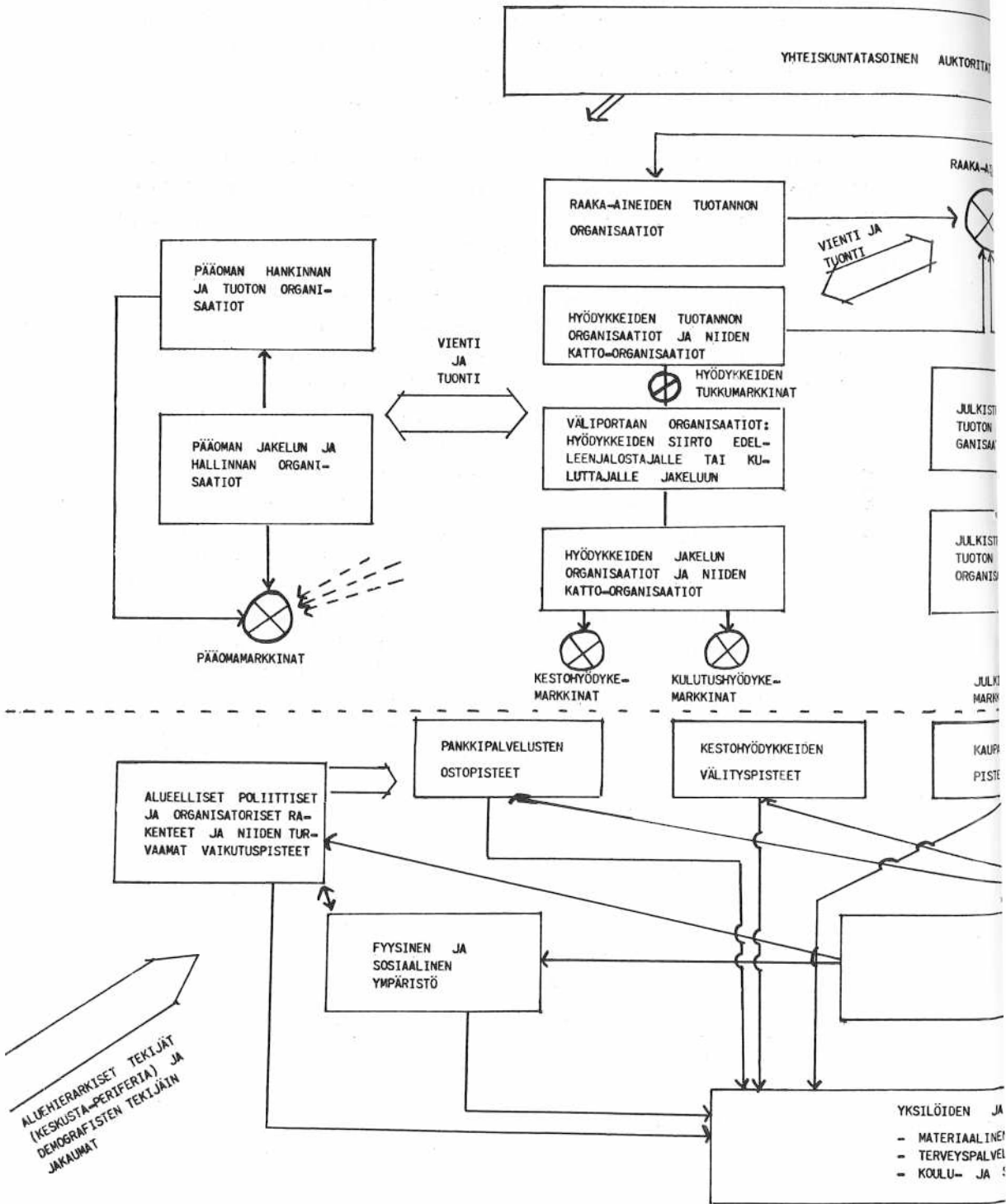
Jotkut näistä kategorioista ovat niin spesifisesti redistribuutioon tähtäviä (a—b), että auktoritatiivisen päätöksenteon jonkin jakson kaikista toimintakokonaisuuksista (policies) voidaan irroittaa näihin tyyppeihin kuuluvat ja arvioida niiden todellisia vaikutuksia yksilö- ja ryhmätasolla. Toiset taasen ovat niin väljiä (c—e), että niiden joukosta on empiirisessä tutkimuksessa poimittava jonkin ajanjakson kaikki tärkeimmät ja laajimmin yksilöiden ja ryhmien asemaan vaikuttavat toimintakokonaisuudet, jonka jälkeen niiden redistributiivisia vaikutuksia on sitten seurattava yksilö- ja ryhmätasolle.

Viitekehys ei pyri etsimään näiden toimenpideluokkien ominaisuuksia, joiden voisi yleisesti otaksua johtavan positiivisesti tai negatiivisesti redistributiiviseen vaikutukseen vaan esimerkkien avulla analysoi eri toimenpideluokkien kohdalla: a) niitä rakenteellisia pidäkkeitä joita ryhmäkohtaiset tai alueelliset tekijät muodostavat positiivisten redistributiivisten vaikutusten saavuttamiselle, b) niitä vastatoimenpiteitä, joilla »ohjaillut» rakenteet reagoivat positiivisesti redistributiiviksi tarkoitettuihin toimenpiteisiin muuttaen niiden lopullisia vaikutuksia odotettua vastaamattomiksi. Tämä tarkastelu pyrkii osoittamaan, että tämä luokittelu on käyttökelpoinen yleinen luokittelu, jota voidaan käyttää useimpien suunniteltujen osaprojektien yhtenäistävänä käsitteellisenä perustana. Tarkastelun esimerkit taasen osoittavat, miten luokittelua voidaan sopivasti käyttää niveltämään yhteen auktoritatiivisen päätöksenteon tutkimus ohjailtujen ei-poliittisten (lähinnä markkinamekanismien varassa toimivien) tuotannon ja jakelun organisaatioiden tutkimukseen analysoimalla juuri jälkimmäisten vastatoimenpiteitä eri strategiaryhmiin eri tilanteissa.

Viitekehysten esittelyssä on esityksen yksinkertaistamiseksi puhuttu vain auktoritatiivisen päätöksenteon yksilö- ja ryhmätasoisista vaikutuksista, vaikka esittelymme alkuosan mukaan nämä vaikutukset nimenomaan ilmenevät yksilöiden ja ryhmien käytettävissä olevien areenoiden rakenneominaisuuksiin tapahtuvan vaikutuksen kautta. Esityksemme toinen kaavio (Kuvio 2) hajauttaa ensimmäisen kaavion yleisen areenakäsityksen toisaalta yhteiskunnallisiksi areenoiksi (markkinat) ja toisaalta taasen alueellisiksi, yksilön välittömän elinympäristön areenoiksi (jakelu- ja myyntipisteet). Kaavio palvelee myös useita muita tarkoituksia: a) se osoittaa yhteiskuntatasoisten areenoiden keskinäiset kytkennät, jotka määräävät niiden rakennetta, b) se muistuttaa yhteiskunnan kansainvälisten kytkentöjen tärkeydestä ja niiden organisatorisista kiinnepisteistä, c) se muistuttaa paikallisen auktoritatiivisen päätöksenteon vaikutuspisteistä ja sen siteistä yhteiskunnalliseen auktoritatiiviseen päätöksentekoon, d) siihen on eriytetty yksilöiden tärkeimmät areenatyypit, resurssityypit ja tarpeentyydytyksen (elintason) komponentit, jotka aikaisemmin on sivuutettu vain maininnalla ja e) se osoittaa eräitä kokonaisvaikutusketjuja, joita (Kuvion 1 osoittamien ohella) tarvitaan tutkimusstrategian edellyttämien 'informatiivisten katkaisukohtien' löytämiseksi. Näistä kohta c on jo käsitelty yllä ja kohtaan e palataan koko projektin osaprojektien valinnan ja määrittelyn yhteydessä. Sen vuoksi tässä tarvinnee enää lyhyesti tarkastella kohtia a—b sekä selittää komponenttien valintaa kohtaan d.

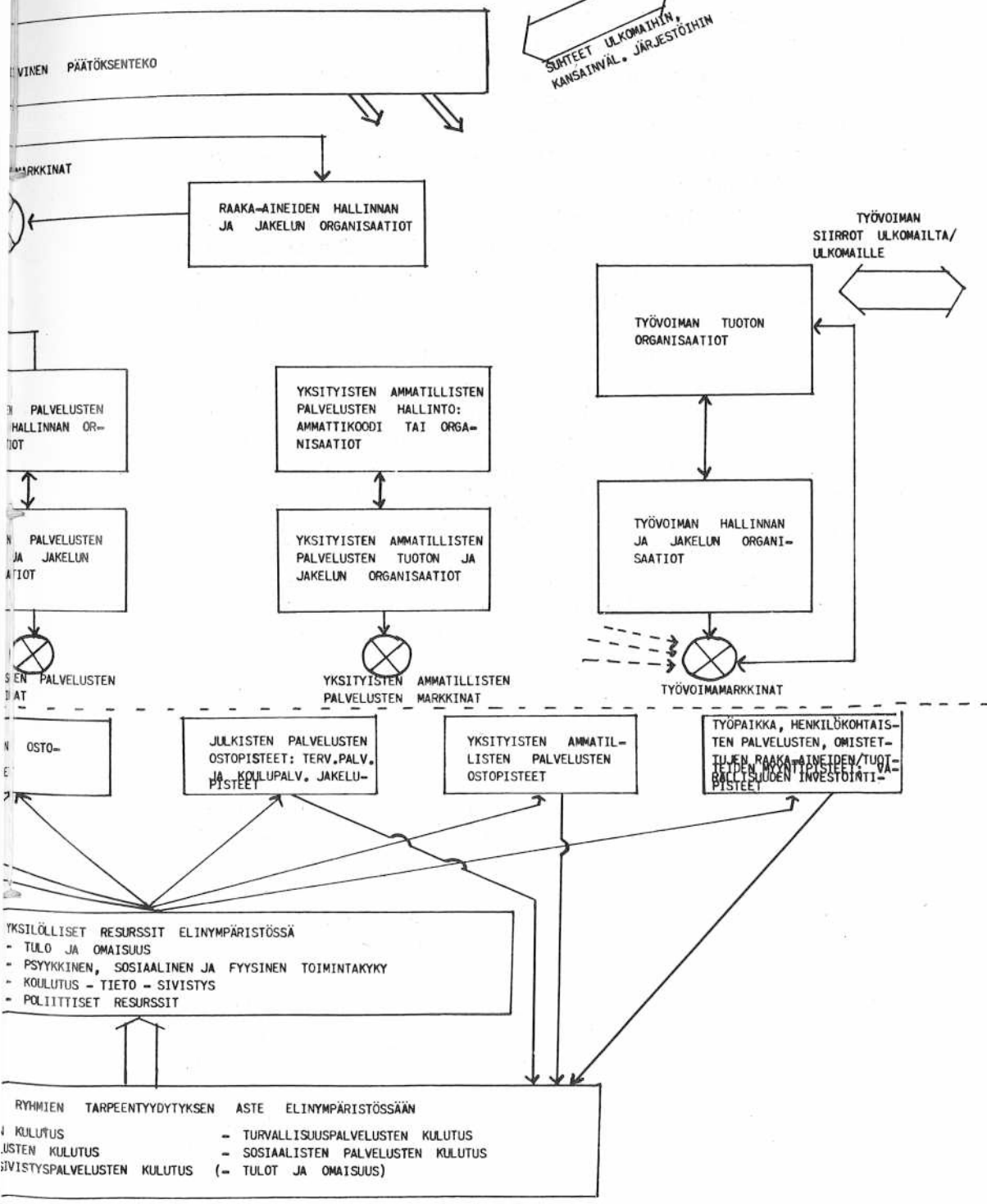
Kuvio osoittaa selvästi, että yhteiskuntatasoisten areenoiden rakenne on kolmen tekijäryhmän funktio: a) areenoita muodostavien organisaatioiden rakenneominaisuudet ja keskinäiset kytkennät ja vaihdanta- ja vaikutussuhteet, b) yhteiskunnan auktoritatiivisen päätöksentekokoneiston toimintakokonaisuudet (policies), c) yhteiskunnan ulkopuoliset (kansainväliset) organisatoriset kytkennät ja vaihdanta- ja vaikutussuhteet. Viitekehyksessä ei luonnol-

Kuvio 2. Yhteiskunnan hyödykkeiden ja



Palvelusten tuotannon ja jakelun verkosto.

SUhteet ULKOMAIHIN,
KANSAINVÄL. JÄRJESTÖIHIN



lisestikaan lähdetä luettelemaan a priori kaikkien areenoiden kaikkia areenainomaisuuksia sekä määrittämään olosuhteita, joissa kolme edellämainittua tekijäryhmää tietyllä tavalla vaikuttavat näihin ominaisuuksiin. Tämä edellyttäisi itse asiassa usein kaivatun yleisen yhteiskuntateorian luomista. Voimme kuitenkin yksinkertaistavalla esimerkillä valaista, miten näiden tekijöiden vaikutukset ilmenevät yhteiskuntatasoisten areenain rakenteessa ja edelleen seurata niiden vaikutuksia yksilö- ja ryhmätasolle. Esimerkki samalla selventää kaaviomme rakennetta.

Voimme lähteä liikkeelle eräästä viitekehyksen laajemmin käsittelemästä esimerkistä, jossa todetaan solidaarisen palkkaliukumia tasoittavan työmarkkinajärjestelmän (työvoiman hallinnan ja jakelun organisaatioiden rakennominaisuus) johtavan palkkatason tuottavuutta nopeampaan nousuun. Tiettyillä hyödykkeiden tuotannon aloilla tuotanto-organisaatioiden tehokas informaatiojärjestelmä (tuotanto-organisaatioiden rakennetekijä) voi kehittää ratkaisuja, joilla automatisoinnin toteuttaminen saattaa riippua kilpailutilanteesta pääomamarkkinoilla (pääoman hallinnon ja jakelun organisaatioiden ja pääomamarkkinoiden rakennetekijät) sekä mahdollisuudesta tuottaa ulkomailta tiettyä teknologiaa ja tiettyjä koneita (tuonnin organisaation rakenne, yhteiskunnan tuontia koskevat auktoritatiiviset päätökset). Automatisoitumisen toteutuminen voi edelleen yhteiskunnallisella tasolla johtaa tuottavuuden kohoamiseen ja uusiin työmarkkinavaateisiin sekä työvoimarakenteen muutoksiin, työvoimatarpeen vähenemiseen ja työttömyyteen. Miten tapahtumaketju vaikuttaa erillisten yksilöiden ja ryhmien asemaan heidän tarpeentyydytyksensä kannalta riippuu heidän alueellisesta ja funktionaalisesta sijainnistaan tapahtumaketjun suhteen. Automatisointi voi ulottua/olla ulottumatta yksilöiden ja ryhmien tuotantotoiminnan alalle ja ulottaa/olla ulottamatta (aluehierarkisista ja demografisista tekijöistä riippuen) vaikutuksensa heidän alueelliseen lähiympäristöönsä, vaikuttaen täten heidän niistä saamansa hyödyn määrään.

Yhteiskunnan areenoiden rakennetekijöiden luokittelua on joissakin tapauksissa yritetty, mutta kaikki tällaiset luetteloinnit näyttävät joko epätäydellisiltä tai liian yleisiltä. Suunnitellun tutkimusprojektin viitekehyksessä ei siis ole yritetty mitään yleisten ominaisuuksien luokittelua, vaan on tyydytty tarkastelemaan areenoita ja niiden rakennetekijöitä osaprojektien konteksteissa siinä järjestyksessä, kun ne ilmenevät tutkittaviin ilmiöihin (esim. auktoritatiivisen päätöksenteon luonteeseen ja toteutumiseen).

Kaavion resurssi- ja kulutusluokituksista voimme toistaa, kuten tarkastelumme alussa todettiin, ettei mitään yksiselitteistä ja tyhjentävää 'inhimillisten tarpeiden' järjestelmää ole onnistuttu kehittämään, joskin tutkimuskäytäntö on kehittänyt tiettyjä peruskategorioita, joiden suhteen yksilöiden ja ryhmien eriarvoisuutta (elintasoa, tarpeentyydytyksen astetta) arvioidaan. Kaavion sisältämä luokittelu ja sitä vastaava resurssien luokittelu perustuvat lähinnä

tutkimuskäytäntöön. Niiden validiteettia tavallaan osoittaa yksilöiden ja ryhmien lähiympäristön vastaavien areenoiden luokittelu, joka puolestaan on analoginen yhteiskuntatasoisen areenoiden, se on, markkinoiden luokittelun kanssa. Edelleen koska yhteiskunnan tärkeimmät auktoritatiiviset päätökset koskevat (kapitalistisessa järjestelmässä) markkinoiden ohjailua, voidaan analogista luokittelua käyttää myös näiden päätösten muodostamien toimintakokonaisuuksien (policies) kohdealueiden (koulutuspolitiikka, terveydenhoitopolitiikka, jne.) luokitteluun.

Tässä on syytä vielä korostaa, ettei edellä käyty keskustelu ja siihen liittyvät kaaviot ole mikään 'teorialuonnos'. Kyseessä on lähinnä tiettyihin päämääriin pyrkivän tutkimussuunnitelman tutkimusalueen koko ilmiökentän (tässä tapauksessa valitettavasti tutkimustehtävän luonteesta johtuen lähes koko yhteiskunnan) kokonaishahmotus (viitekehys).

3. Osaprojektit

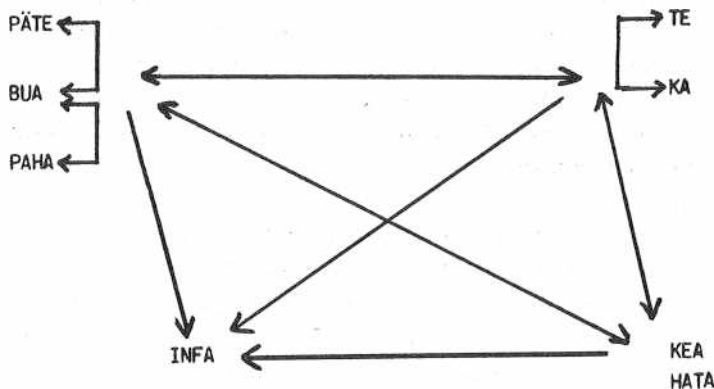
Yllä käydyssä keskustelussa on jo tullut esiin joko eksplisiittisesti tai implisiittisesti eräitä peruseriaatteita, joita tutkimustehtävä ja omaksuttu käsittekeino näyttävät edellyttävän. Jos etenemme siinä järjestyksessä, jossa ne ovat tulleet esiin, niin ensimmäinen kenties on se, ettei 'demokraattisia' poliittisia prosesseja kannata empiirisesti lähteä tutkimaan yksilöistä, ryhmistä ja heidän resursseistaan 'ylöspäin' kohden poliittisten päätöksentekijäin päätöksiä, vaan pikemminkin kannattaa lähteä itse päätöksistä ja etsiä niihin vaikuttaneita yksilöitä ja ryhmiä 'alaspäin'. Tällöin tulee kartoitetuksi yhteiskunnan päätöksenteon todellinen prosessi, eikä pelkästään sen muoto tai mahdollinen tai toivottava tapahtumisprosessi.

Toinen periaate kenties on, että yksilöiden tarpeentyydytykseen ja siinä ilmeneviin eroihin vaikuttavien tekijöiden tarkasteluun ei riitä 'keskimääräisten' makrotasoisien tekijäin tarkastelu, vaan tutkimus on ulotettava myös varsinaisten toimivien yksilöiden (tuotannon ja jakelun organisaatioiden) tasolle. Vasta tällä tasolla saavutettujen tulosten kautta voimme arvioida yhteiskunnan 'keskimääräisten' ilmiöiden, esim. palkkatason vaihteluitten todellisia vaikutuksia yksilöiden tarpeiden tyydytykseen.

Kolmas periaate on analoginen edellisen kanssa: yksilöiden ja ryhmien resursseillaan saamien hyötyjen ja heidän todellisen tarpeentyydytyksensä ja sen vaihteluiden tutkimisen kannalta on välttämätöntä siirtyä tutkimaan yksilöitä ja ryhmiä heidän lähiympäristössään. Tällöin on pakko siirtyä alueelliseen tarkasteluun, joka poliittisten vaikutusmahdollisuuksien ja hyödykkeiden ja palvelusten käyttömahdollisuuksien esiintymisen kautta voidaan kytkeä ylemmälle yhteiskunnalliselle poliittiselle ja ei-poliittiselle tasolle.

Seuraavat kuusi kokonaistutkimuksen osaprojektia on valittu näitä periaatteita seuraten:

Kuvio 3. Osaprojektien keskinäiset suhteet.



1. Alueellinen kuntapohjainen tutkimusprojekti, jossa on a) ekologinen (KEA), b) päätöksentekijäin haastattelu (PAHA).
2. Edellisen ekologisen osan perusteella suunniteltua poliittis-taloudellisesti stratifioitua otosta käyttävä haastattelututkimus (HATA).
3. Osittain kunta- ja haastattelututkimukseen nivelletty teollisuuden ja vähittäiskaupan tutkimus (TEKA).
4. Edelliseen nojaava ja sille myös aikataustaa tarjoava valtion budjettien aikasarja-analyysi (policy-tutkimus) (BUA).
5. Edellisiä tarkentava auktoritatiivisen päätöksenteon (vaikutukset ja informaatioperusta) tutkimus (PÄTE).
6. Yhteiskuntaa koskevan informaation vaikuttajaryhmien ja vaikutusten tutkimus (INFA).

Varsinaisessa projektisuunnitelmassa näiden projektien esittelyyn on käytetty kaikkiaan noin 80 sivua, joten seuraavat lyhyet yhteenvedot osaprojektien keskeisimmistä piirteistä eivät luonnollisesti tee niille täyttä oikeutta.

Oheinen kaavio (kuvio 3) osoittaa eri osaprojektien keskinäiset suhteet ja aseman koko projektissa. Kaavio on rakenteellisesti analoginen kuvio 1:n kaavion kanssa. Osaprojekteista KEA ja HATA tarjoavat tietoa yksilöiden ja ryhmien tarpeentyydytyksen asteista ja resurssien käytöstä heille tarjoutuvilla areenoilla, PÄTE, BUA ja PAHA selvittelevät miten ja millä seurauksilla auktoritatiivinen (yhteiskunnallinen tai alueellinen) päätöksenteko pyrkii joko suoraan tai markkinamekanismien (TEKA) kautta vaikuttamaan näihin yksilö- ja ryhmätasoiseen tarpeentyydytyksen aktiviteetteihin. TEKA selvittelee markkinamekanismien itsenäisiä vaikutuksia tarpeentyydytykseen ja takaisin-syöttöä auktoritatiiviseen päätöksentekoon, ja INFA kokoaa ja täydentää informaatioprosessien ja yhteiskunnallisen kokonaisinformaatiojärjestelmän ala-

osien merkitystä kaikissa näissä vaikutusten ja tarpeentyydytyksen aktiviteettien prosesseissa.

Tämän yleiskatsauksen jälkeen voimme luonnehtia eri projekteja lyhyesti aineiston ja keskeisten tutkimusongelmien suhteen.

3.1. Kuntapohjainen ekologista aineistoa käyttävä projekti (KEA)

Aineisto koostuu aluksi v. 1969 tilannetta kartoittavista tiedoista kaikkien kuntien osalta, jolloin pääpaino on kuntien budjettirakenteen selvittämisessä. Tähän aineistoon liittyy perusteellinen selvitys kuntien demografisia ja sosio-ekonomisia ominaisuuksia kuvaavasta taustasta. Aineistoon liitetään tulo- ja omaisuustilaston tiedot. Vuoden 1969 tilanne on suurelta osalta jo siirretty magneettinauhoille. Tutkimusaineisto, johon tullaan liittämään myöskin mahdollisimman paljon diakronista aineistoa, tulee sisältämään useita variaabeliryhmiä (yht. 13 kpl.).

Osaprojektin tutkimuskohteet voidaan luetella seuraavasti:

- a) Jakautumatiedot maamme 'alueellisista areenoista' julkisten palvelujen, poliittisten areenoiden ja organisatoristen areenoiden suhteen. Miten areenat ovat jakautuneet alueellisen eriarvoisuuden kannalta ja mitkä ovat ne sosio-demografiset tekijät tai taloudellisen kehityksen tekijät, jotka määräävät niiden esiintymistä.
- b) Jakautumatiedot areenoiden käytöstä kaikkien edellä mainittujen areenoiden suhteen. Tiedot 'vajaa'- tai 'ylikäytöstä' ja siihen vaikuttavista tekijöistä (liian suuri/pieni palvelusten määrä, käyttäjien resurssien suuri/pieni tuottavuus, areenoiden responsiivisuus).
- c) Tiedot valtion ja alueellisten päätöksentekijöiden (kuntien) välisestä suhteesta. Missä määrin valtio käyttää paikallishallintoa puhtaasti omana 'ekstensionaan' lakimääräisten palvelusten tuottamiseksi ja missä määrin paikallishallinnolla on omaa 'pelivaraa' valita ja vastata kansalaisten vaa-teisiin.
- d) Kunnan 'pelivaran' käyttö: 1. eri sektoreilla, 2. eri tavoin (policy strategies) ja 3. eri seurauksin (redistributiivivaikutukset). Mitkä tekijät kuntakohtaisesti määräävät kohtia 1—3 (painostusryhmät, yksityinen sektori, kuntatasoisten poliittisten ja ei-poliittisten organisaatioiden aktiivisuus).

3.2. Paikallishallinnon päätöksentekijäin haastattelututkimus (PAHA)

Aineisto kootaan haastattelemalla noin 1 000 paikallishallinnon päätöksentekijää 100 paikallishallinnon yksikössä (kunnassa). Otos sisältää yleisen haastattelututkimuksen (HATA) otokunnat (noin 50) ja lisäksi noin 50 umpimäh-

käisesti valittua kuntaa. Kussakin kunnassa haastatellaan valtuustoista tärkeimmät (valtuustossaoloaika, asema lautakuntajärjestelmässä) 6—14 valtuutettua. Kyselylomake sisältää tavallisten henkilökohtaisten taustatietojen ja kunnallishallintoasemaa sekä poliittis-organisatorista asemaa koskevien tietojen ohella kuusi laajahkoa osioluokkaa.

Tutkimuskohteista tärkeimmäksi muodostuu päätöksentekijäin informaatiomäärän, heidän responsiivisuutensa (ryhmäpainostuksen, reformatiivisen tiedon suhteen) ja heidän suosimiensa toimenpidekokonaistyyppien väliset suhteet. Kun nämä tiedot suhtautetaan kunnan tämänhetkiseen tilaan ja viimeaikaiseen kehitykseen, on mahdollista analysoida päätöksentekijäin ja (päättöksentekijäin kautta tapahtuvaa) kuntalaisten, kuntalaisryhmien ja muiden vaikutteiden osuutta tässä kehityksessä.

3.3. Poliittis-taloudellisin perustein stratifioitua otosta käyttävä haastattelututkimus (HATA)

Yksilötasoinen haastattelututkimus on välttämätön, mikäli pyritään viitekehityksen ehdottamaan tarkasteluun ja vastaaviin sosiaali-indikaattorijärjestelmiin. Tämän osaprojektin sisältämä haastattelututkimus tulisi käyttämään valikoivaa stratifioitua otosta luottaen siihen, että muut maassamme suoritettut haastattelututkimukset — lähinnä ns. kotitaloustiedustelu ja Vertailevan sosiologian tutkimusryhmän haastattelututkimus — antavat riittävästi tietoja koko maata koskevista jakautumista, jolloin helposti voidaan käyttää edellä viitekehityksessä mainittua »komplementaarisuusstrategiaa.»¹¹ Näin ollen yksilötasoinen haastattelututkimus suoritettaisiin lähinnä KEA-projektin antamien tietojen perusteella valituissa kunnissa, jotka edustavat eri tyyppisiä valtion vaikutuksen ja talouselämän vilkkauten (ja otaksuttujen vaikutusten) suhteen. Otoksen stratifiointiin ja kuntien valintaan käytettävien mainittujen muuttujien operationalisointi edellyttää luonnollisesti KEA-projektin puitteissa tehtävää täsmällistä analyysia, jotta valintaperusteiden validisuus voidaan lopullisesti varmistaa.

Operationalisoitiinpa otoksen määräämisen perusolottuvuudet lopulta miten tahansa, kuntatyyppien lukumäärä (9), tyyppisiä edustavien kuntien lukumäärä (6) ja otannat kuntien sisällä (120) voidaan pitää suhteellisen kiinteinä, jolloin kokonaisotoksen suuruudeksi saadaan 6 480. Pidämme tätä resurssien puitteissa toteuttamiskelpoisena, ja se vastaa suunnilleen Ruotsin *Låginkomstutredningen* -tutkimuksen käyttämää otosta. Haastatteluissa voidaan käyttää Suomen Gallupia (kustannusarvio tehty tältä pohjalta) tai jotain halvempaa luotettavaa vaihtoehtoa, jos sellainen löytyy.

Kuten edellä jo todettiin, tämä osaprojekti antaa lopullisen yksilö- ja ryhmätasoisien perustan koko projektin eräänä tavoitteena olleelle sosiaali-indi-

kaattorijärjestelmälle. Kuten edellä myös todettiin, haastatteluaineiston tiedoista voidaan niitä toisten tutkimusten tietoihin yhdistelemällä (oma osaprojekti KEA, kotitaloustiedustelu) saada myös luotettavia arvioita koko maan tilanteesta yksilö- ja ryhmäkohtaisen tarpeentyydytyksen suhteen, jos nämä asiat katsotaan tärkeiksi. Tutkimusprojektin 'selvittävien' tavoitteiden kannalta haastattelututkimus tarjoaa seuraavat analyysimahdollisuudet:

1. Voidaan selvittää ne tekijät, jotka sitovat yksilöt tiettyyn ympäristöön ja tiettyihin areenoihin, rajaavat heidän valintavaihtoehtojaan ja johtavat resurssien heikkoon tuottavuuteen.
2. Edellisen ongelmaryhmän yhteydessä nousee keskeiseksi yhteiskunnan hyödykkeiden ja palvelusten tuotantoa ja jakelua koskeva informaatiojärjestelmä. Vaikka haastattelututkimus ei voi yksin jäsentää sitä rakenneanalyysin osalta, voidaan kuitenkin saada selville yksilötason informaation 'jakelupisteet' ja 'tuotteen yleinen laatu'.
3. Voidaan analysoida, missä määrin yksilöt todella pyrkivät käyttämään 'suoraa' poliittista tietä asemansa muuttamiseen. Samalla selventyy näkemys siitä, missä määrin poliittinen järjestelmä sekä paikallisella että yhteiskunnan tasolla voi olla 'ei-responsiivinen' yksilöiden ja ryhmien informaation puutteen, 'väärin ideologioiden' tai poliittisen passiivisuuden johdosta.

3.4. Auktoritatiivisen yhteiskunnallisen päätöksenteon tutkimus valtion budjetin aikasarja-analyysin avulla (BUA)

Aineiston pääasiallisen osan muodostavat valtion tulo- ja menoarvioiden avulla selvitettävät valtion toimintakokonaisuuksiksi aggregoitavat valtion resurssien käyttöä koskevat toimenpiteet. Tutkimuksen aineistoon otetaan näiltä osin mukaan valtion »nykyaikaisen» budjetin olemassaolon koko kausi (1920—), joka luonnollisesti merkitsee myös tutkimusteknisiä vaikeuksia tuloja ja menoja koskevien aikasarjojen yhtenäistämässä niiden ajankohtien yli, jona budjetin rakenteessa (esim. pääluokkien välisissä tulo- ja menoerien luokituksissa) on tapahtunut ratkaisevia muutoksia. Budjetin rakenne sallii hyvin viitekehysten sisältämän strategiapohjaisen valtiovallan toimenpidekokonaisuusien luokittelun käytön kaikissa budjetin kehityksen vaiheissa.

Valtion suorista transaktioista yksilö- ja ryhmätasolle budjetti tarjoaa välittömästi tietoja tulonsiirtojen määristä sekä suoraan tai kuntien kautta tapahtuvasta julkisten palvelusten kustannuksista. Suorien transaktioiden toisen puolen, yksilöiltä ja ryhmiltä hankittujen resurssien analyysi taas edellyttää tulo- ja omaisuustilastojen sisältämän aineiston käyttöä. Tämän aineiston heikkous aikaperspektiivistä on ilmeinen, joten sitä tuskin voidaan kytkeä yhteen yleisen aikasarja-analyysin kanssa. Kuitenkin yleisen ekologisen

kuntatutkimuksen (KEA yllä) diakroniset osat tarjoavat mahdollisuuden myös budjetin tarkemmalle erittelylle tällä suunnalla.

Valtion budjettien sisältämä aineisto antaa luonnollisesti runsaasti tietoja myös valtion toimintakokonaisuuksista »markkinamekanismien» so. kaupan ja teollisuuden organisaatioiden ja niiden muodostamien rakenteiden suuntaan. Keskeisiksi muodostuvat tietysti budjetin meno- ja tuloerät, jotka selventävät sekä veropolitiikan että talouselämän tuen yleisiä tavoitteita. Näitä pyrkimyksiä voidaan myös hyvin luokitella ja analysoida viitekehyksen toimintakokonaisuuksien luokituksen avulla ja seurauksia ja taloudellisen sektorin »vasta-reaktioita» voidaan sitten seurata muiden budjetin ulkopuolisten aineistojen avulla. Tällöin joudutaan aikasarja-analyysiin hankkimaan tietoja taloudellisen sektorin kehityksestä esim. seuraavista lähteistä:

1. Yleinen taloudellinen kehitys (teollisuustilastot, kauppa- ja teollisuustilastot);
2. Tuotannon ja jakelun organisaatioiden rakennekehitys (yritystoiminnan tase-tilastot); ja
3. Valtion ja tuotannon ja jakelun organisaatioiden väliset resurssitransaktiot (tulo- ja omaisuustilastot).

Kuitenkin budjettianalyysi ja siihen perustuva auktoritatiivisen päätöksenteon toimintakokonaisuuksien vaikutusten tulkinta joutuu erittäin suuresti nojautumaan seuraavaksi esiteltävään teollisuuden ja kaupan tutkimuksen osaprojektiin (TEKA).

Tutkimusongelmat voidaan esittää seuraavasti:

1. Budjettianalyysi pyrkii yhteiskunnallisella tasolla aikaperspektiivistä analysoimaan yhteiskunnan auktoritatiivisessa päätöksenteossa tapahtuneet vaihtelut toimintakokonaisuuksien valinnassa ja painottamisessa.
2. Vaikka analyysi voidaan vain harvoissa tapauksissa kytkeä suoraan yksilö- ja ryhmätasolle, se antaa taustaa toisille osaprojekteille, joiden avulla analyysia voidaan tarkentaa ja viedä eteenpäin.
3. Budjettianalyysi pyrkii yleisellä tasolla analysoimaan auktoritatiivisen päätöksenteon yleistä tuotannon ja jakelun organisaatioihin ja niiden muodostamiin rakenteisiin kohdistamaa ohjailua ja tämän ohjailun aiheuttamia »vastareaktioita», jotka edelleen määräävät päätöksentekokoneiston resurssija ja välillisesti yksilö- ja ryhmätasoisia tarpeentyydytystä.

3.5. Teollisuuden ja kaupan (TEKA) osaprojekti

Tämä osaprojekti on laajuutensa ja tärkeytensä vuoksi kaikkein vaikeimmin lyhyesti luonnehdittavissa. Ensiksi on todettava, että se käsitteellisesti keskittyy teollisuuden ja kaupan yhdentymiseen (integraatioon, yritysten organisatorisella pohjalla olevaan yhteistyöhön), yhteiskunnan auktoritatiivisen

päätöksenteon tätä integraatiota heikentäviin tai voimistaviin vaikutuksiin sekä tämän integraation seurauksiin markkinoiden rakennemuutosten kautta yksilöiden ja ryhmien tarpeentydytykseen.

Aineisto on toisaalta yhteiskuntatasoista dokumenttiaineistoa, toisaalta yrityspohjaista yleistä havainto-, tilasto- ja dokumentti- sekä haastatteluaineistoa. Edelliseen aineistoon kootaan vuosilta 1960—1972 kaikki mahdolliset teollisuuden ja kaupan integraatiokehitystä (teollisuus: katto-organisaatiot, myynti-organisaatiot, toimialarationalisointi; kauppa: kilpailuryhmät, sektorikohtaiset yhteistyösopimukset ja -järjestöt) sekä niiden jatkoseurauksia (kilpailun muutokset) koskevat tiedot. Nämä pyritään kytkemään budjettianalyysin (BUA, edellä) sekä ulkomaankauppaa koskevien tilastojen antamiin tietoihin. Tämän yleisen aineiston keruun jälkeen siirrytään yritystasolle, jolla kerätään aineistoa sekä teollisista yrityksistä että vähittäiskaupan yrityksistä.

Teollisten yritysten otokseen otetaan toimialoittain sekä koon ja pääoma/t työvoima -valtaisuuden mukaan stratifioiden noin 120—130 yritystä. Lisäksi pyritään otos niveltämään PAHA- ja HATA-osaprojekteihin niin, että otoksen yritykset mahdollisimman suuressa määrin ovat niiden otosten sisältämien kuntien alueella.

Tutkimuskohteet selviävät seuraavasta yhteenvedosta:

- 1) Teollisuuden integroituminen eri muodoissaan (katto-organisaatiot, myynti-organisaatiot, toimialarationalisointi): a) eri toimialojen kilpailutilanteiden muutokset, b) yksityisten yritysten responsiivisuus integraatioon ja sopeutuminen integraation aiheuttamiin markkinatilannemuutoksiin, c) integraation ja sen aiheuttamien kilpailutilanteiden heijastuminen yritysten informaatiojärjestelmissä, d) integraation ja sen aiheuttamien kilpailutilanteiden heijastuminen eri tyyppisenä responsiivisuutena hyödykkeiden kuluttajien taholta tuleviin stimulusiin, e) integroitumisen vaikutus työntekijäin asemaan.

Erikseen pyritään selvittämään miten valtion tärkeimmät viimeaikaiset toimenpiteet ovat vaikuttaneet yritysten toimintaan yleensä, ja erikoisesti integraatiokehitykseen ja sen kautta kilpailutilanteiden kehitykseen.

- 2) Kaupan integroituminen eri muodoissaan (kilpailuryhmien kehittyminen): a) vaikutus kaupan eri toimialojen kilpailutilanteiden muutoksiin, b) vähittäiskaupan yrittäjien responsiivisuus integraatioon ja sopeutuminen integraation aiheuttamiin muuttuneisiin kilpailutilanteisiin, c) integraation ja sen aiheuttamien kilpailutilanteiden muutosten heijastumat vähittäiskaupan liikkeiden informaatiojärjestelmissä, d) integraation ja sen aiheuttamien kilpailutilanteiden heijastuminen vähittäiskaupan palvelusten jakautumisessa ja yrittäjiin responsiivisuudessa asiakkaiden suuntaan, e) integroitumisen ja sen aiheuttaman kilpailutilanteen vaikutus työntekijäin asemaan.

Erikseen pyritään selvittämään miten valtion tärkeimmät viimeaikaiset toimenpiteet ovat vaikuttaneet vähittäiskaupan toimintoihin yleensä, ja integraatiokehitykseen ja sen kautta kilpailutilanteiden kehitykseen.

3) Teollisuuden ja kaupan väliset suhteet: a) teollisuuden markkinaehtopoliittikka ja sen vaikutukset suoraan kuluttajatasolle ja kaupan integroitumiseen, b) integroitumisen vaikutus kaupan asemaan vis-a-vis teollisuus, ja näiden vaikutusten heijastuminen kuluttajatasolle, c) kaupan integroitumisen vaikutus kuluttajien tarpeitten kanavoitumiseen teollisuuden suuntaan, ja sitä kautta hyödykevalikoiman laajuuteen, laatuun ja määrään.

Lisäksi erillisenä selvityksenä tarkastellaan valtion yritystoiminnan vaikutusta teollisuudessa yleensä, teollisuuden integroitumisessa erikoisesti sekä näiden vaikutusten jatko vaikutuksia kuluttajien ja työntekijöiden kannalta. Kaupan projektiin liittyy taasen erillisenä osana tutkimus asunto- ja kiinteistömarkkinoiden yritysten organisaatioista, toimintamuodoista ja yksilö- ja ryhmätasoisista vaikutuksista.

3.6. Auktoritatiivisen yhteiskuntatasoisen päätöksenteon tutkimus (PÄTE)

Kuten viitekehyksen »opetuksia» tiivistettäessä todettiin, on auktoritatiivisen päätöksenteon tutkimuksen lähdeittävä liikkeelle jo valmiista päätöksistä ja edettävä kahteen suuntaan: toisaalta etsimään vaikutuksia ja vaikutusryhmiä, jotka panevat päätöksentekoprosessin vireille ja sorvaavat päätökset lopulliseen muotoonsa, toisaalta seuraamaan päätösten toimeenpanoa ja kytkeytymistä laajempiin yhteiskunnallisiin prosesseihin lopullisten yksilö- ja ryhmätasoisien vaikutusten toteamiseksi. Nyt esitettävä osaprojektisuunnitelma lähtee lähinnä ensimmäiseen suuntaan selvittelemään päätöksentekoon kohdistuvia vaikutuksia ja vaikuttajaryhmiä niiden taustalla. Päätöksenteon vaikutuksen seuraannosta pitävät huolta toiset osaprojektit (lähinnä KEA, BUA, HATA).

Konkreettisenä tutkimusstrategiana on poimia viitekehyksen toimintakokonaisuuksien luokittelun puitteissa viimeisen vuosikymmenen aikana tehdyt tärkeimmät lainsäädännölliset toimenpiteet ja seurata niitä taaksepäin niiden koko varsinaisen institutionaalisen käsittelyn läpi ja edelleen niiden institutionaalista käsittelyä edeltäneeseen vireillepanoon saakka. Tässä tarkastelussa on runkona viitekehyksen esittelyn yhteydessä mainittu instituutioiden toiminnan päätöksentekoteoreettinen luokittelu.

Tutkittavat auktoritatiiviset poliittiset päätökset haetaan vuosilta 1962—1972 säädettyjen lakien ja annettujen asetusten joukosta. Päätöksen »tärkeiden» mittarina voidaan yksinkertaisesti pitää niiden rahallista arvoa budjetissa (tulojen tai menojen puolella, ks. BUA-osaprojekti) tai reallokaation rakenteiden säätelyn kyseessä ollessa säätelyn kohteeksi joutuneiden organi-

saatioiden menettämien tai voittamien resurssien suuruutta. Viimeksimainittu saattaa olla jossakin määrin vaikeasti sovellettava kriteeri, jolloin kenties joudutaan turvautumaan arviomiesmenettelyyn ainakin joissakin toimintakokonaisuuksissa niiden tapausten valinnassa.

Tutkimuksen tarkoituksena on luonnollisesti kartoittaa ne yksilöt, ryhmät ja organisaatiot, jotka kaikkein voimakkaimmin vaikuttavat auktoritatiiviseen päätöksentekoon. Tärkeinä tutkimuskohteina nousee tällöin esiin seuraavat:

1. Missä määrin jakelun ja tuotannon organisaatiot vaikuttavat niihin asioihin, jotka koskevat niitä itseään ja missä määrin taas näiden vastaorganisaatiot (kuluttajajärjestöt, työntekijäjärjestöt) voivat vastaavasti osallistua päätöksentekoprosessiin,
2. Missä määrin ne yksilöt ja ryhmät, joita suora tarpeentyydytyksen säätely koskee voivat osallistua itseään koskevaan lainsäädäntöön, ja mikä on se informaatioperusta (kenen informaatio, missä suhteessa yhteiskunnan reformatiiviseen tietoon) jolle nämä päätökset rakentuvat,
3. Missä määrin palveluksia saavat ja palveluksia välittömästi jakavat yksilöt, ryhmät ja organisaatiot voivat osallistua julkisia palveluksia koskevaan lainsäädäntötyöhön.

Yleisempänä ongelmana nousee esille kunkin edellä luetellun alueen tai niiden osa-alueitten »klikkien» ja »suljettujen päätöksentekojärjestelmien» muodostuminen, so. joidenkin yksilöiden ryhmien tai organisaatioiden kyky monopolisoida esim. jokin valmisteluvaihe ja siten ratkaisevasti vaikuttaa kaikkien alueen lainsäädäntöön.

3.7. Yhteiskuntaa koskevan informaation vaikuttajaryhmien ja vaikutusten tutkimus (INFA)

Samoin kuin auktoritatiivisen päätöksenteon tutkimuksen osaprojekti (PÄTE) tämäkin osaprojekti lähtee liikkeelle valmiista »tapahtumasta», jokaan se ei tässä osaprojektissa ole varsinainen yhteiskuntatasoinen päätös, vaan pelkkä »informaatiotapahtuma». »Informaatiotapahtumalla» tarkoitetaan tässä kommunikaatioprosessia, jossa tietty sanoma pyritään viemään joko poliittisiin prosesseihin tai yhteiskunnan tuotannon tai jakelun prosesseihin. Täten meillä on itse asiassa kaksi informaatiotyyppiä: *poliittis-reformatorinen* ja *tuotanto-kulutusorientoitunut*.

Edellisestä on tyypiesimerkkinä yhteiskunnallinen reformatorinen keskustelu naisen asemasta ja pyrkimys sen tekemiseksi riittävän relevantiksi poliittisessä kentässä. Jälkimmäisestä taas on tyypiesimerkki uuden potentiaalisen teollisen tuotteen (esim. väritelevisio) tuominen yleisön tietoisuuteen mainonnan avulla. Projektin tarkoituksena on lähteä liikkeelle erilaisista viime

vuosikymmenenä esiintyneistä »informaatiotapahtumista» suomalaisessa yhteiskunnassa, analysoida tapahtumien kohteita, niitä ajaneita ryhmiä ja tapahtumien lopputuloksia.

Pyrkimyksenä on löytää vuosilta 1963—72 molemmista informaatiotapahtumien luokista n. kolmekymmentä tapausta, joista kerätään riittävä aineisto. Itse informaatiotapausten on oltava laajuudeltaan valtakunnallisia ja kohteeltaan sellaisia, että niiden ajamat asiat toteutettuina olisivat vaikuttaneet suhteellisen laajasti yksilöiden tai yhteiskuntaryhmien asemaan ja tarpeen tyydytykseen.

On tärkeää saada mukaan sekä »onnistuneita» että »epäonnistuneita» informaatiotapahtumia. »Onnistuneiden» tapausten löytäminen ei ole vaikeaa, koska poliittis-reformatorisesta informaatiotyypistä antaa reformatorinen lainsäädäntö, tuotanto/kulutusorientoituneesta informaatiotyypistä taas tuotantotoiminnan ja kulutuksen laajeneminen uusien tuotteiden kautta vihjeitä myös niitä edeltäneiden informaatiotapahtumien löytämiseen (mikäli keskustelu tai informaatiotapahtuma on todella lainkaan edeltänyt näitä seurauksia). »Epäonnistuneiden» tapausten (esim. yhteiskuntareformatoriset julkiset keskustelut, jotka eivät ainakaan toistaiseksi ole päätyneet varsinaisiin poliittisiin prosesseihin tai uusien mahdollisten tuotteiden markkinointi, joka on epäonnistunut kuluttajain mielenkiinnon puutteen vuoksi ja jotka ovat pudonneet pois tuotantoprosessista) löytäminen on vaikeampaa, mutta ei mahdotonta. Tällaisten tapausten löytäminen edellyttää toisaalta kommunikaatioareenoiden seulontaa, toisaalta taas joukkotiedotuksen ja mainonnan työntekijöiden haastatteluja. Koko aineiston keruu vaatii kuitenkin uudenlaista tutkimusteknistä työtä, johon aluksi on paneuduttava.

Tämän osaprojektin tarkoituksena on kartoittaa yhteiskunnallisen informaatiojärjestelmän kahta alajärjestelmää (poliittis-reformatorinen ja tuotanto/kulutusorientoitunut). Nyt suunniteltu osaprojekti pyrkii selvittämään niiden luonnetta, eriytymisen astetta, molempia kannattavia ryhmiä ja ryhmien välisiä eroavaisuuksia. Lisäksi se pyrkii tarkastelemaan näiden alajärjestelmien valtasuhteita, ketä ne palvelevat, järjestelmien sisäisiä kommunikaatio-kanavia, käytössä olevia resursseja, käytettyjä strategioita ja vetoomuksia ja niissä ilmeneviä eroja kommunikoinnin tehokkuudessa ja valta-asemassa vaikutusmahdollisuuksissa suomalaisessa yhteiskunnassa.

Tässä osaprojektissa otettu tutkimusperspektiivi ja tutkimusstrategia ovat suhteellisen uusia, joten projektin läpivienti edellyttää, kuten jo aikaisemmin todettiin, aluksi sekä käsitteellistä että tutkimusteknistä selvitystyötä. Kysymyksessä on eräänlainen case-tutkimusten ja yleistävän tutkimuksen synteesi, jollaista yhteiskuntatieteissä ei ole juuri käytetty sen valtavista potentiaalisista mahdollisuuksista huolimatta. Yleensä tutkimuksen lähtökohtien kannalta saattavat tällä suunnalla osin eräät »kasvatuksellisen propagandan» tutkimukset tarjota hyödyllisiä lähtökohtia (ks. lähdeviite 2).

On syytä muistuttaa, että projektisuunnitelma ei käsittele »primäärisen» informaatiovirran, so. koulutuksen, tutkimusta, muuten kuin sitä koskevien palvelusten alueellisen jakautumisen (KEA-projekti) ja lopputulosten yksilö- ja ryhmäkohtaisen jakautumisen (HATA-projekti) kannalta. Tämä johtuu siitä, että tekeillä on opetusministeriön tilaama ja Jyväskylän Kasvatustieteellisen tutkimuslaitoksen suoritettavaksi annettu koulutuksen sosiaali-indikaattorijärjestelmän kehittämisprojekti, jonka kanssa tämän projektisuunnitelman suunnitteluryhmä on ollut ja tarvittaessa pystyy olemaan yhteistyössä.

4. Ehdotetut osaprojektit: niiden yhteiskunnallinen relevanssi ja tutkimustulosten kommunikointi

Kun tarkastellaan osaprojektien sijoittumista kuvioiden 1 ja 2 osittamaan tutkimusalueen koko kenttään huomaa sen hajonnan, johon osaprojekteja valittaessa on pyritty. Ilman omaa osaprojektiaan jäävät tärkeistä yhteiskunnan rakennekokonaisuuksista vain alemman tasoiset poliittiset prosessit, organisaattorinen sektori ja organisaatioiden organisaatiomarkkinat sekä eräät taloudellisten prosessien suhteellisen keskeiset rakenteet (ulkomaankaupan organisaatiot, pääoman hankinnan, hallinnan ja jakelun organisaatiot). Kuitenkin niistäkin saadaan välillisesti tietoja nyt valittujen osaprojektien puitteissa. Toisaalta taas osaprojektit on valittu siten, että suhteellisen paljon tietoa saadaan alueellisella tasolla olevista yksilöiden ja ryhmien erilaisista elinympäristöistä.

Tutkimuksen yhteiskunnallinen relevanssi on varmaankin eräs sosiaaliteitteitten vaikeimmin operationalisoitavia käsitteitä. Jos katsotaan, että tutkimus palvelee ja sen tulee palvella vain yhteiskunnan päätöksentekoaosemissa olevia yksilöitä ja ryhmiä, yksinkertainen teknokraattinen tieto valittavissa olevista päämääristä ja niiden saavuttamisen mahdollisista keinoista on täysin riittävä. Jos kyseessä on reformatorinen tai yhteiskuntakriittinen tieto — jollaiseksi yhteiskunnan eriarvoisuuden tutkimus myös väistämättä muovautuu olipa sen teknokraattinen anti mikä tahansa — on relevanssin määrittäminen jo paljon vaikeampaa. Kaaviomme (kuvio 1) osoittaa, että tällaista tietoa voidaan — ja ilmeisesti myös pitää — syöttää ainakin kolmeen pisteeseen: 1) yksilöille ja ryhmille, jotta he saisivat objektiivista tietoa omasta asemastaan, 2) poliittisille organisaatioille, jotta he voisivat orientoitua kapean kannatus-teknokraattisen ajattelun ulkopuolelle, ja 3) varsinaisille poliittisille päätöksentekijöille, jotta he voisivat toimia pelkkiä poliittisia ja organisatorisia vaahteita laajemmalla perustalla. Lisäksi tällaisen tiedon voisi otaksua olevan terveellistä myös hyödykkeiden ja palvelusten tuotannon ja jakelun organisaatioiden päätöksentekijöille ja palvelusten tuotannon ja jakelun organisaatioiden päätöksentekijöille ja laajojen organisoituneitten ryhmien johtajille.

Edelleen ilmeisesti yhteiskunnallisen tason alapuolella operoivat alueelliset kokonaisuudet — niin päätöksentekijät kuin heidän kannattajansa — tarvitsevat spesifistä omaa alueellista asemaansa koskevaa tietoa.

Olisi suhteellisen triviaalia lähteä selittämään millä tavoin ja missä suhteessa nyt suunnitellun tutkimusprojektin tutkimustulokset tulevat hyödyttämään edellä käsiteltyjä yhteiskunnan tukipylväitä ja peruskiviä. Riittää, kun todetaan, että jo tutkimuksen viitekehys ottaa käyttöaspektin huomioon informaation luokitteluissa ja informaatiojärjestelmien kytkennöissä, josta johtuen osaprojektit on valittu juuri nämä näkökohdat huomioon ottaen.

Projektilla hankitun tiedon lopulliset vaikutukset riippuvat luonnollisesti viime kädessä siitä, miten projektia hallitaan ja kuinka hyvin tutkimus onnistuu sekä millä tavoin tutkimustulosten kommunikointi suoritetaan.

Projektisuunnitelman viitekehuksesta käynee myös selvästi ilmi, ettei sitä ole suunniteltu pelkästään käytäntöä silmällä pitäen pieniin yksityiskohtiin keskittyen, vaan että projektin puitteissa pyritään selvittämään nyky-yhteiskunnan koko kuvaa yleistämällä sen eri rakennekokonaisuuksia, niiden keskinäisiä kytkentöjä ja kausaalisia vaikutussuhteita korkeammalla analyttisellä tasolla.

LÄHDEVIITTEET

¹ Ilkka Heiskanen, Yhteiskunnan automaattiset mekanismit ja poliittiset prosessit yksilö- ja ryhmätasoisien tarpeitten tyydytyksen säätelyssä, Turun yliopiston valtio-opin laitos, Tutkimuksia, Sarja C, No 20, 1972.

² Ilkka Heiskanen, Sosiaalitieteitten 'uudesta' metodologisesta keskustelusta ja sen merkityksestä politiikan tutkimukselle, *Politiikka* 1, 1971; Ilkka Heiskanen, The Administration of Educative Propaganda: Its Strategies and Ideologies, *Scandinavian Political Studies*, 6/1971; Ilkka Heiskanen, Direct Redistribution and Structural Regulation as Two Strategies of Governmental Social Science Policy: The Case of Finland, *Social Science Information* 12 (1), 1973 (taittovedos).

³ Tuomo Martikainen, Äänestysaktiivisuus v. 1968 kunnallisvaaleissa I—II (yhdessä Risto Sänkiahon kanssa), Helsingin yliopiston Yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia 16 ja 18 sekä *Political Activity: Structure, Determinants and Dynamics* (väitöskirjäsikikirjoitus).

⁴ Risto Sänkiaho, mt. yhdessä Martikaisen kanssa, Eduskunnan äänestysdimensioista vaalikaudella 1962—1966, Helsingin yliopiston Yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia 17 ja *Policy Analysis, käyttö ja mahdollisuudet, esitelmä politiikan tutkimuksen viidensillä neuvottelupäivillä*, Jyväskylä 12.—13. 1. 1973.

⁵ Näistä erittäin hyödyllinen ja virikkeitä antava on ollut yhteys Norjan »Levekårsundersøkelsen»-projektiin. Tämän projektin suunnitelmat (esim. Knut Anton Mork'in »Utkast til en teoretisk totalmodell for undersøkelsen», *Arbetsnotat* 6/11 -72 KAM, lähtee yksilötason tarkastelussa samoista (J. S. Colemanilta lainatuista) premisseistä.

⁶ Hayward R. Alker, Jr., *Mathematics and Politics*, The Macmillan Company, New York, 1965, s. 103.

7 Tällaiseen sosiaali-indikaattorijärjestelmään pyrkiminen on tavallaan konkreettinen vastareaktio sille ylimalkaiselle koko yhteiskunnan tasolla liikkuvalla ja usein harhaanjohtavalle keskustelulle, jota meillä on käyty sosiaali-indikaattorijärjestelmistä, vrt. esim. Talousneuvosto, Yhteiskuntapolitiikan tavoitteita ja niiden mittaamista tutkiva jaosto, Elämisen laatu, tavoitteet ja mittaaminen, Helsinki 1972 (moniste), s. 10—32.

8 Tarveteorioista käydystä keskustelusta, ks. esim. Erik Allardt, Nykyprotesteista ja motivaatiosta, s. 327—329 *Sociologia* 6/70; vaihdantakaavioista, ks. J. S. Coleman, *Resources for Social Change*, Wiley, New York 1971; policy-analyysistä, ks. Austin Ranney (ed.): *Political Science and Public Policy*, Markham Publishing Company, Chicago 1968.

9 Mahdollisuusrakennesiirtymistä, ks. Veronica Stolte Heiskanen ja Ilkka Heiskanen, *The Political Orientation of Youth. Effects of the Educational System*, *Youth and Society* 2, 4, 1971; poliittisten kokonaisprosessien tutkimuksesta, ks. David Easton, *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs, N.J., 1965; Heiskanen, Yhteiskunnan automaattiset mekanismit...mt.; Yhteiskuntaa koskevan tiedon soveltamisen vaikutuksista, ks. Heiskanen, *The Administration of...mt.*; markkina ja ei-markkina-mekanismeista ks. Oskar Lange, *Papers in Economics and Sociology*, Oxford Pergamon Press 1970.

10 Ks. esim. Stein Johansson, *Politiska resurser*, Låginkomstutredningen, Allmänna Förlaget; yhteenveto sivuilla 103—104.

11 Resurssien tuottavuuden, areenoiden rakenteen ja hyötyjen välisen suhteen matemaattisesta formuloinnista ks. Mork, mainittu raportti.

12 Heiskanen—Heiskanen, mt. 1971.

13 Ilkka Heiskanen, Valtioneuvoston asema Suomen poliittisessa järjestelmässä, osa Valtioneuvoston historiaa (taittovedos), ilmestyy keväällä 1973.

14 Vähitellen vakiintuvan terminologian esittelystä ks. esim. Theodor J Lowi, *American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory*, *World Politics*, 16 (July 1964) ja Lewis A Froman jr, *The Categorization of Policy Contents*, teoksessa Austin Ranney, mt. s. 41—52.

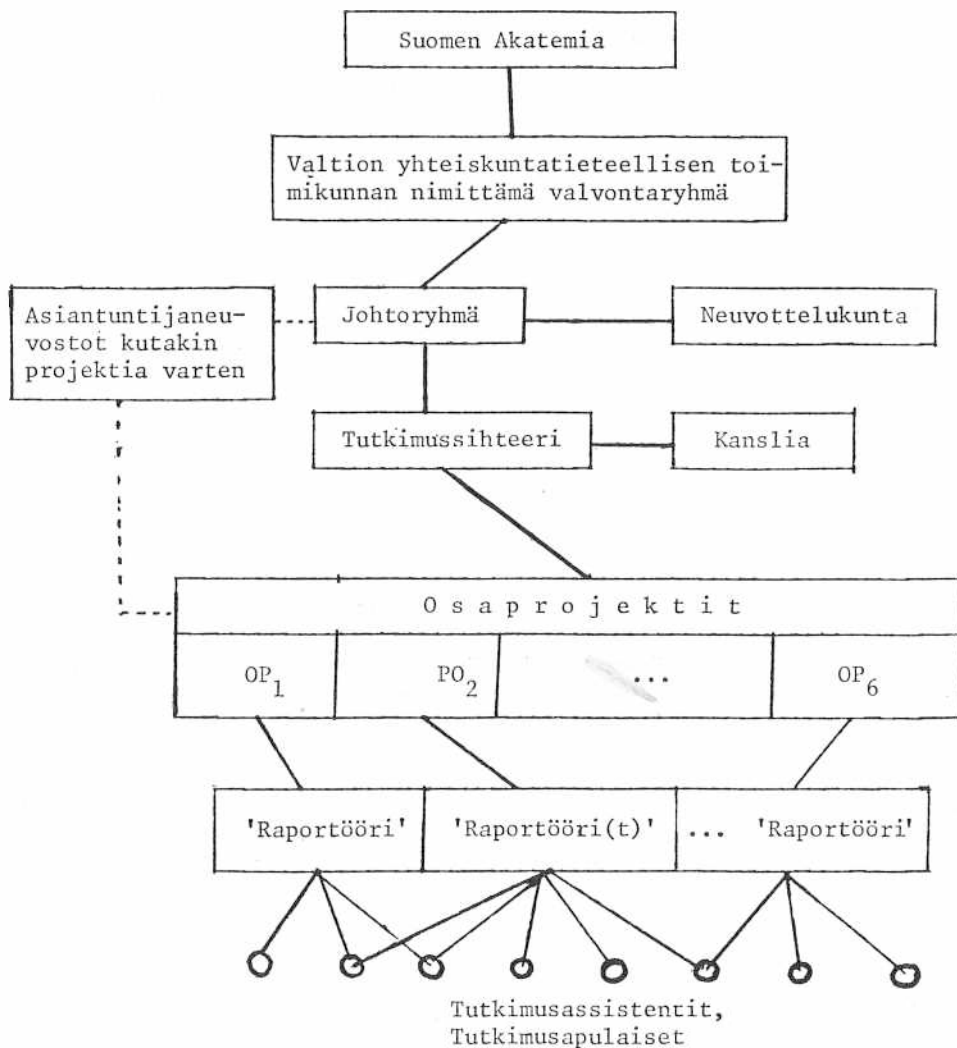
15 Ks. Robert Salisbury, *The Analysis of Public Policy. A Search for Theories and Roles*, teoksessa Ranney, mt. 151—178; sovellutuksesta tiedepolitiikkaan, ks. Heiskanen, *Direct Redistribution...mt.* 1973.

16 Ks. Oskar Lange, mt.

17 Esimerkeistä ks. Andrew Shonfield, *Modern Capitalism*, Oxford Paperbacks on International Affairs, Oxford University Press, London 1969, s. 203—220.

Liite 1

PROJEKTIN ORGANISAATIO



Johtoryhmä: 1) Käytännön koordinoija, 2) teoreettinen koordinoija, 3) tutkimustekninen koordinoija.

Neuvottelukunta: johtoryhmä + 'raportöörit' pysyvät tutk.apul. + tutkimusyhteistyössä mukana olevien ryhmien/laitosten edustajat.

'Raportööri' = henkilö, jonka ohjauksessa ja valvonnassa aineiston hankintaa ja esiana-lyysiä tehdään ja joka vastaa tutkimusraportin kirjoittamisesta.

Asiantuntijaneuvostot: koostuvat osaprojektien erikoisalojen tutkijoista sekä virastojen ja ao. organisaatioiden edustajista (3 + 1).

Kanslia: hoitaa projektin käytännön asiat sekä julkaisutoiminnan.

Liite 2. Projektin tutkimusten tulosten julkaisutoiminnasta

Projektin kustannusarvio osoittaa julkaisutoimintaan varatut määrärahat. Projektin organisaatiokaaviossa taasen julkaisutoiminta sitoutuu luonnollisesti projektiryhmän kansliaan, joka julkaisujen osalta on luonnollisesti yhteydessä Suomen Akatemian nimittämään projektin valvontaryhmään.

Julkaisutoiminnassa — kun kyseessä on lähinnä reformatorisen yhteiskuntatieteellisen tiedon levittäminen — on tärkeää kolme seikkaa: a) julkaisutoiminnan nopeus, b) julkaistujen tietojen riittävä haaroittaminen ja kattavuus ja c) julkaisemisen tuottaman informaation oikea osoite.

Julkaisutoiminnassa pyritään nopeuteen alustavien raporttien ja monistemuotoisten selvitysten kautta. Monet tämän projektisuunnitelman liitteistä ovat juuri tällaisiksi nopean kommunikoinnin välineiksi aiottuja julkaisuja. Riittävä haaroittaminen ja kattavuus saavutetaan jakelutien tarkalla kartoituksella ja varmalla jakelulla, sekä varmistuksella siitä, että julkaisu on mennyt perille ja se on myös havaittu. Informaation oikea osoite saavutetaan kahdella tavalla. Ensiksi harkitaan erikoisesti, minkä ryhmien ja organisaatioiden tietoisuuteen julkaisu on saatettava, jolloin näiden edustajia voidaan kutsua tiedotustilaisuuksiin tai julkaisut voidaan toimittaa perille henkilökohtaisen käynnin kautta, jolloin voidaan varmistua sanoman mahdollisen tärkeyden tajuamisesta. Toiseksi hyvät yhteydet julkiseen sanaan takaavat mahdollisuuden julkistaa 'tietoa tiedosta', se on, tehdä tunnetuksi julkaisujen sisältämää informaatiota, jolloin siitä kiinnostuneet henkilöt voivat sitä hankkia. Tämä edellyttää julkaisujen sisältämän tiedon yksinkertaistamista ja tiivistämistä tiedotteiksi, jotka eivät popularisoi eivätkä yksinkertaista, vaan todella informoivat saatavissa olevasta informaatiosta.

Hankalin ongelma luonnollisesti on se, että eräät tiedot olisivat objektiivisesti tärkeitä henkilöille ja ryhmille, jotka eivät kuitenkaan subjektiivisista syistä ole niistä kiinnostuneita. Ainoa vastaus ongelmaan on, että vaikka vanhoille koirille ei kenties voikaan opettaa uusia temppuja, tietoja voidaan erikoisesti pyrkiä jakamaan kanaviin, joista ne siirtyvät nuorempien sukupolvien haltuun. Tällöin julkaisujen levittäminen esim. kouluihin (yhteiskunnallisiin kerhoihin, ko. aineiden opettajille) on ilmeisesti erittäin tärkeää.

Liite 3. Osaprojektien eri osatehtävien ajoittuminen vv. 1973—76

- 1973: 1. Kuntatutkimus v. 1969 aineistolla ja v. 1970 tulo- ja omaisuustilaston tiedoilla
2. Budjettiaineiston keruu
3. Informaatioaineiston sisällön analyysi
4. Päätöksentekoaineiston perusanalyysit
5. Haastattelututkimuksen pilot -analyysit
- 1974: 1. Kuntatutkimuksen diakroninen laajennus ja analyysi
2. Budjettiaineiston analyysi
3. Informaatioaineiston jatkoanalyysi ('läpimenotutkimus')
4. Päätöksentekoaineiston analyysi
5. Haastattelututkimus (haastattelut)
6. Teollisuuden ja kaupan tutkimusten perustiedot

- 1975: 1. Kunta-aineiston loppuraportit
2. Budjettiaineiston loppuraportit
3. Haastatteluaineiston analyysi ja perusraportit
4. Päätöksentekotutkimuksen loppuraportit
5. Kaupan ja teollisuuden tutkimuksen loppuaineisto ja alkuanalyysi
- 1976: 1. Haastattelututkimuksen loppuraportit
2. Kaupan ja teollisuuden loppuraportit
3. Muiden osaprojektien tarkennukset ja koko projektin yhteenveto