

SUOMALAISEN POLITIIKAN TUTKIMUKSEN KRITIIKIN TILA

Voitto Helander & Krister Ståhlberg

Kommentteja Jyrki Käkösen arvosteluun

Politiikka-lehden numerossa 3/73 on Jyrki Käkönen (JK) esittänyt huolestuneisuutensa paitsi suomalaisen kunnallispolitiikan tutkimuksesta yleensä, erityisesti siitä tutkimusprojektista, jota olemme parhaillaan toteuttamassa.¹ JK:n monisteraportistamme² esittämät melko poleemiset kommentit sisältävät aineksia, joita emme voi sivuuttaa ilman kriittisiä vastahuomautuksia.

Kritiikilleen on Käkönen halunnut antaa hyvinkin jalot tarkoituserät, kohdistaa huomio projektiimme »jo sen alkuvaiheessa, varsinkin kun sen lähtökohdat eri yhteyksissä vaikuttavat horjuvilta» (s. 250). Jo arvioinnin ajankohdan sopivuus on mielestämme kuitenkin hieman kyseenalainen. Kritiikki tulee nimitäin liian myöhään palvelukseen projektimme lähtökohtavalintaa. Liian varhaista se taas on ollakseen kritiikkiä tutkimustuloksiin tai edes niihin operatiivisointiratkaisuihin, joita arvostelija jo on ennättänyt kritikoida ennen kuin ne ovat edes nähneet julkisuutta.

Muun muassa *Politiikka*-lehdenkin palstoilla on usein korostettu, että suomalaisen politiikan tutkimuksen kulttuurin yhtenä kalvakuuden ilmentymänä on tieteellisen keskustelun ja tutkimuksiin kohdistuvan arvostelun vähäisyys. Silloinkin, kun arvostelua on esitetty, sitä on usein leimannut henkilökohtai-

nen kinastelu ja hedelmätön huulenheitto. Arvostelun kohteeksi joutunut on kokenut kritiikin usein pikemminkin henkilökohtaisena herjana kuin tutkimukseensa sisältyvien ratkaisujensa arviointina. Aina eivät kriitikkojenkaan motiivit ole olleet kokonaan vailla sivuvaikutuksia.

Arvostelulla tulee olla oikeutuksensa suomalaisten politologien keskuudessa. Pidämme oikeutettuna arvostelua, joka kohdistuu esittämiimme käsityksiin ja niissä mahdollisesti ilmeneviin virheisiin. Pidämme asiallisena myös arvostelua, joka kohdistuu siihen, mitä olemme jättäneet käsittelemättä eli ajatuskuljumme puutteellisuuksiin. Sitä vastoin pidämme epäoikeutettuna arvostelua, joka kohdistuu siihen mitä kriitikko vain olettaa tutkijain tarkoittaneen. Astian makua aavistelemme olevan mukana silloin, kun arvostelija kylmästi jättää kritikoimastaan tekstistä käsitteitä ja ajatuksia, joita siihen eksplisiittisesti sisältyy, ja joiden pois jättämisestä kriitikko sitten arvostelee tutkijoita. JK:n arvostelu on paikoin liiankin lähellä tällaista tarkoituksenmukaisuusnäkökohtiin pohjautuvaa kritiikkiä.

Ensimmäiseksi JK kritikoi tutkimuksemme lähtökohtia. Erityisesti hän ihmettelee sitä, että olemme valinneet lähtökohdaksemme klassisen liberaalisen demokratiateorian ja johtaneet demokratiaa koskevat arvot lähinnä J. S. Milliltä. Ennen muuta JK kritikoi meitä arvolähtökohtiemme valinnan ahistoriallisuudesta eli siitä, että olemme siirtäneet tietyn mallin historiallisesta tilanteesta toiseen kriitikkömästi (JK varottaa meitä 1800-luvun yhteiskuntamuodostuman puitteissa syntyneestä arvojärjestelmästä). Päinvastoin kuin JK väittää, emme suinkaan ole siirtäneet Millin käsityksiä kriitikkömästi yhteiskunnallisesta kontekstista toiseen (ks. KS & VH s. 32–33, 59–60), vaikka olemmekin hyväksyneet muutamat keskeiset Millin käsitykset arvolähtökohtiemme pohjaksi.

Olemme raportissamme aivan eksplisiittisesti ja selkeästi tuoneet esille sen, että tutkimusotteemme on normatiivinen: lähdemme tietyistä arvoista, jotka olemme johtaneet klassisesta liberaalisesta demokratiateoriasta. Kriitikkomme JK arvostelee erityisesti sitä, että olemme perustelematta päätyneet johtamaan tutkimuksemme arvot juuri klassisesta liberaalisesta demokratiateoriasta emmekä jostakin toisesta demokratianäkemyksestä. Nyt on kuitenkin niin, että olemme perustelleet lähtökohtavalintaamme ennen muuta sillä, että käsityksemme mukaan kunnallinen itsehallintomme pohjautuu suurelta osalta niihin näkemyksiin, joita klassinen liberaalinen demokratiakäsitys edustaa (KS & VH s. 54). Tämän JK tulkitsee kuitenkin melko brutaalilla tavalla: »Tältä osin on kysymys ennen kaikkea poliittisesta valinnasta, toisin sanoen tutkijoiden omasta arvomaailmasta, sitä millaiselta he haluavat yhteiskunnan näyttävän, eikä objektiivisesta valinnasta» (JK s. 252). Hyväksymme JK:n ajatuksen, että valintamme on poliittinen. Millainen on se »objektiivinen» demokratiateorian valinta, jonka JK näkee suorittamamme »poliittisen» teoriavalinnan vaihtoehdona? Olemmeko ehkä täysin väärässä ajatellessamme, että vain marxilais-

leniniläisen demokratiateorian valinta on määritelmällisesti »objektiivinen», muut »poliittisia»?

Merkillisiä piirteitä arvosteluun sisältyy JK:n kirjoittaessa otsikon »Demokratian toteutuminen» alla tutkimuksestamme: »Demokratian toteutumisasteen kriteeriksi on tutkimuksessa valittu normatiivinen lähtökohta — kansan tahdon toteutuminen. Kunnallisen demokratian katsotaan toteutuvan siinä määrin kuin kuntalaiset osallistuvat kunnallispoliittiseen päätöksentekoon. Tältä osin tutkimus sivuaa kahta olennaista kysymystä: 1) mikä on kansan yleinen tahto ja 2) mikä sisältö osallistumiselle on annettava» (JK s. 252). Ensimmäisen virkkeen jäljessä on nootitus, jossa viitataan raporttimme sivulle 59. Emme kuitenkaan parhaalla tahdollammekaan löydä mainitulta sivulta virkkeen sisältämää ajatusta. Miten ylipäänsä voisimmekaan löytää: kritikoimmehan esimerkiksi Ruotsin Kunnallistutkimusprojektia juuri tuon ajatuskulun käyttämisestä. Siten edellä siteeraamamme JK:n kolmannen virkkeen kysymys ja siihen kohdistuva porvarillisen hegemonian kritiikki on projektimme ratkaisuihin suuntautuvana arvosteluna irrelevanttia, vaikka se muutoin olisikin paikallaan.

JK-sitaatin toisen virkkeen lopussa taas olisi saattanut (ja mielestämme pitänytkin) olla viittaus mainitulle raporttimme sivulle 59 siitä syystä, että juuri tuolla sivulla annamme lyhyen kunnallista demokratiaa koskevan määritelmän: »Den kommunala demokratin föreverkligas i den grad som kommunmedlemmarna inflytelserikt deltar i det kommunalpolitiska beslutsfattandet.» JK:n toinen virke on näet muutoin täysin identtinen määritelmämme kanssa lukuunottamatta sitä, että JK on jättänyt siitä yhden sanan, »inflytelserikt», pois. Mielienkiintoiseksi tuon yhden sanan (joko tahattoman tai tarkoituksellisen) 'unoh-tamisen' tekee se, että juuri »inflytelserikt» esittää keskeistä osaa toisaalta määritelmässämme, toisaalta siinä kritiikissä, jota JK tutkimustamme vastaan suuntaa. Tahattomaksi lipsahdukseksi emme »inflytelserikt» sanan poisjättämistä pysty parhaalla tahdollammekaan tulkitsemaan, sillä useissa kohdin JK pohjaa arvostelunsa juuri siihen, että olemme hänen mielestään täysin laiminlyöneet vallan ja vaikutuksen osuuden selvittämisen. Demokratiamääritelmäämme viitaten JK (s. 255—256) toteaa: »Toinen rajoittava tekijä löytyy projektissa hyväksytyn demokratiakäsitteen sisällöstä. Vaikka raportissa on demokratiakäsitteelle ja sen sisällölle uhrattu runsaasti tilaa, niin sen sisältö jää horjuvaksi ennen kaikkea siksi, että se ei sisällä itsessään käsitettä valta. Tämä puute on sikäli hämmästyttävä, että erilaisten demokratiakäsitteiden kritiikin perustana on raportissa pidetty nimenomaan valta-aspektin väheksymistä.» Vähintään yhtä suureen hämmästelyyn kuin JK:lla on aihetta valtakäsitteen puuttumisesta kirjoituksestamme lienee meillä kritikkomme lukutaidon suhteen. Käymme nimittäin demokratiamääritelmäämme liittyen (s. 56—59) melko pitkään keskustelua valta- ja vaikutuskäsitteistä sekä poliittisten resurssien epätasaisen jakautumisen aiheuttamista ongelmista demokratian toteutumisen kannalta. Jotta asia ei jäisi lukijalle epäselväksi, lienee asiallista siteerata raporttiamme tältä koh-

den hieman laajemminkin. Katsomme sen nimittäin sisältävän samalla vastauksia myös muihin JK:n kritiikissään esittämiin kohtiin, muun muassa JK:n aikaisemmin siteeratusta kohdassa esittämään kysymykseen »mikä sisältö osallistumiselle on annettava«:

»För att medborgaren skall kunna försvara sina intressen och utveckla sig själv genom deltagande, måste han ha till sitt förfogande politiska sanktionsmöjligheter inom beslutsfattningen och verkställandet av besluten. Vi säger, att medborgaren måste ha till sitt förfogande politiska resurser, med vilka han kan påverka besluten. Karaktären och fördelningen av de politiska resurserna som står till medborgarnas förfogande, utgör i sin tur ett problem, som kräver en närmare granskning.

I den liberala demokratitanken har man traditionellt understrukt betydelsen av sådana politiska resurser, som i det allmänna språkbruket kallas medborgerliga rättigheter eller friheter. Av dessa generella, i vanliga fall redan i grundlagen uttryckta, medborgerliga rättigheter, betonar den liberala demokratiuppfattningen speciellt den centrala betydelsen av åsiktsfriheten. Just möjligheten till en fri, icke styrd åsikts- och partibildning, har man sett vara det centrala kriteriet när man har skilt mellan liberalt och icke-liberalt demokratiskt tänkande. Medborgarnas möjlighet till fri åsiktsbildning måste ur deltagandets synpunkt ses som den centrala resursen, som ofrånkomligt förutsätts i den politiska demokratin.

Men de rättigheter och friheter, vars ofrånkomlighet har kraftigt betonats inom den liberala demokratiuppfattningen, ger medborgarna endast formella resurser att påverka de politiska besluten. Förutom dessa har medborgarna resurser av annan typ, vilkas inverkan på de politiska besluten är mycket mera märkbar och samtidigt mera problematisk, än inverkan av de åt alla medborgare jämnt fördelade formella resurserna. Sådana icke-formella resurser är framförallt de ekonomiska resurserna, men kan även vara andra slag av resurser, såsom skolbildning och intellektuell förmåga. Ett av kärnproblemen inom den liberala demokratiteorin består just av frågan om dessa icke-formella resurser betydelse och deras fördelning bland medborgarna; fördelar sig de politiska resurserna så jämnt, att alla medborgare har inte bara formella utan även reella möjligheter att i lika hög grad påverka de politiska beslutsprocesserna? Om man granskar t.ex fördelningen av ekonomiska och utbildningsmässiga resurser i det finländska samhället, kan man lätt konstatera, att dessa inte fördelar sig så jämnt, att man kunde förbigå dem i en undersökning av inflytelserikt deltagande.

Sett ur det inflytelserika deltagandets synpunkt, delar vi radikaldemokraternas uppfattning om den ojämna fördelningen av de politiska resurserna, nämligen att om de politiska resurserna fördelar sig mycket ojämnt i samhället, så

kan inte medborgarna försvara sina intressen på jämlik basis och då vill de inte heller befrämja det allmänna goda. För att kunna förverkliga demokratins innersta mål, måste de politiska resurserna i samhället fördelas jämnare än vad nu är fallet.

Ett betydande tilläggsproblem kommer in i vår undersökning därigenom att de politiska resursernas kvantitativa samband med inflytelserikt deltagande ingalunda är klara. Såsom t.ex Robert Dahl påvisar har de politiska resursernas storlek en central betydelse för inflytandet. Å andra sidan säger inte ännu existensen av de politiska resurserna som sådana någonting säkert om storleken av personens manifesta inflytande. Detta påverkas nämligen väsentligen även av i hur stor utsträckning och på vilket sätt resurserna används. Härvid förutsätter resonemanget givetvis att motivation att utöva inflytande inte räknas såsom en politisk resurs. Huruvida ett sådant betraktelsesätt är ändamålsenligt för vår undersökning skall vi återkomma till i andra sammanhang. Det förefaller i varje fall som om man inte kunde se motivation som något fristående från den allmänna omgivning i vilken inflytande utövas, d.v.s fördelningen av resurser i Dahls bemärkelse påverkar folks benägenhet att utnyttja sina resurser. För att betrakta motivation som en resurs talar även begreppet implicit inflytande, med vilket avses att en person A tar hänsyn till B, trots att B inte uttryckt någon önskan beträffande det beslut A står i beråd att fatta. A tar således hänsyn till B dels eftersom B har resurser i Dahls bemärkelse och dels eftersom A tror att B kommer att använda sina resurser ifall A inte tar hänsyn till B. Ur B:s synvinkel är det alltså en resurs att ge sken av att B alltid är benägen att aktualisera sitt potentiella inflytande (= resurser i Dahls bemärkelse).

En undersökning av de politiska resursernas betydelse för inflytande i beslutsprocessen görs alltså problematisk av den nämnda anledningen, att de politiska resurserna — oberoende av om man strävar att använda dem eller ej — implicit kan inverka på beslutsfattandet. På grund härav medför den ojämna fördelningen av de politiska resurserna ett betydande och svårkontrollerbart problem för undersökningen. Såvitt vi kan se, kan problemet lösas genom teoretisk medvetenhet kombinerad med fantasifulla empiriska lösningar.

När man strävar att maximera det såsom önskat framtida tillstånd uppställda inflytelserika deltagandet, måste man klargöra, i vilken grad fördelningen av de politiska resurserna är ojämna och på vilket sätt resursfördelningen kan utjämnas, för att de politiska resurserna för dem som deltar i de politiska beslutsprocesserna skall bli så likvärdiga att deltagandet fyller den uppgift, som den klassiska demokratiteorin förutsätter» (KS & VH, s. 57—59).

Edellä olevassa lainauksessa olemme tuoneet esille muun muassa käsityksemme taloudellisten resurssien merkityksestä demokratian toteutumismahdollisuuksien kannalta. Siitä huolimatta, että JK paikoin esittää samansuuntaisia ajatuksia taloudellisten ja niistä johtuvien resurssien merkityksestä kuin mekin,

on korostuksissamme selvä ero. Emme anna taloudellisille voimavaroille sel- laista hegemonista asemaa kuin JK.

Kovin tarkasta lukemisesta emme voi arvosteliijaamme syyttää myöskään siltä kohdin, kun hän käsittelee tapaamme käyttää systeemiteoriaa tutkimuk- sessa. Otsikon »Kunnallinen järjestelmä» alla JK nimittäin toteaa alkajaisiksi, että »Yleisestä systeemiteoriasta projekti on hyväksynyt erääksi lähtökohdak- seen sen, että systeemi pyrkii sopeutumaan ympäristöönsä» (s. 254). Tämän havaintonsa jälkeen JK taas tekee muutamia siihen pohjautuvia kommentteja. Olemme käsitelleet systeemin sopeutumista ympäristöönsä. Mutta juuri aja- tuksen systeemin tasapainosta ja sopeutumisesta ympäristöönsä olemme hylän- neet siistä syystä, että koko systeemin tasapainon käsite on ongelmallinen yhteiskuntatieteiden kannalta, kuten myös JK:n nootittamalla sivulla toteamme. Systeemin sopeutuminen ympäristönsä edellyttää, että systeemillä on jonkin- lainen yleinen tavoite, jonka mukaan se pyrkii sopeutumaan. Koska emme kun- nallisen systeemin kohdalla ole löytäneet mitään tavoitetta, jonka mukaan sen pitäisi sopeutua ympäristöönsä, emme ole sisällyttäneet sopeutumisajatusta tut- kimukseemme.

JK käsittelee useassa kohdin myös tapaamme rajata tutkimuskohteemme. Lukijalla, joka ei ole tutustunut tutkimusraporttiimme, lienee kuitenkin joltti- siakin vaikeuksia selvittää itselleen, miten olemme tutkimusalueemme rajan- neet. Yhtäällä JK nimittäin kirjoittaa tutkimuskohteeseemme viitaten (s. 253): »Demokratian toteutumista ei sensijaan voida tutkia vain tietyn koneiston puit- teissa, vaan yhteisössä käytettävä valta voi sijoittua myös tämän formaalin koneiston ulkopuolelle. Tutkimuksen rajaamista määrätyn formaalin koneiston puitteisiin ei voida riittävästi perustella tutkimustehtävän yksinkertaistami- sella». Toisessa kohdin JK toteaa kuitenkin: »Ottaessaan systeemikäsitteen mukaan tutkimukseen projekti on suppeassa muodossa hakeutunut kuitenkin perinteellisen formaalin prosessin ulkopuolelle ja hyväksynyt tarkastelun koh- teeksi Pystysen mallin mukaan myös ei-formaaliset organisaatiot» (s. 255). Ensiksi mainitun sitaatin kohdalla, JK viittaa kantansa vahvistamiseksi kolmeen kohtaan raportissamme (sivuille 3, 17 ja 93). Valitettavasti emme kahdelta ensiksi mainitulta raporttimme sivulta hakemallakaan löydä mitään sellaista ajatusta, joka edes pienessä määrin liittyisi JK:n käsittelemään asiaan. Raport- timme sivulla 93 käsittelemme tutkimuksen rajaamisongelmaa, mutta teemme sen nimenomaan siten, ettemme rajoitu tutkimaan päätöksentekoprosesseja vain »formaalin koneiston» puitteissa, vaan korostamme myös yhteisössä vallitsevien poliittisten voimien ja normien vaikutusta päätöksentekoprosesseihin. Olemme päinvastoin, kuten aikaisemmin esittämästämme laajasta osallistumisesta ja vai- kuttamista koskevasta raporttimme sitaatistakin käy ilmi, käsitelleet myös implisiittisen vallan käyttöön liittyviä ongelmia. Tulemme tarkastelemaan tähän probleemakenttään liittyviä »vallan kaksien kasvojen» ongelmia, muun muassa non-decisionmaking-kysymyksen osalta erillisessä tutkimusraportissa.

JK epäilee myös, etteivät taloudelliset vaikuttajat tule riittävässä määrin tutkimukseen mukaan. Olemme kunnallista demokratiaa kuvaavassa systeemi-mallissamme käyttäneet käsitettä organisaatiot ilmaisemaan yleisesti niitä erilaisia 'väliintulevia rakenteita', jotka toimivat yksityisten kuntalaisten ja kunnan hallinto-organisaation välillä. Tällaisia välittäviä rakenteita ovat esimerkiksi puolueet, erilaiset kansalaisjärjestöt, lehdistö ja yritykset. Raportissamme esittämämme lupauksen mukaisesti käsittelemme näitä kysymyksiä toisessa raportissa eritellessämme eri aktoreiden toimintaa soveltamiskelpoisuusaspektista.

Siihen JK:n huomautukseen (s. 255), että pyrkisimme mieltämään virkamiestön »lähinnä itseisarvoksi», voimme lyhyesti todeta, että arvostelijamme on lukenut raportistamme jotakin enemmän kuin siitä voidaan kohtuudella lukea. Käsittelemme kyllä (muun muassa JK:n nootittamalla sivulla 95) virkamiesten ja luottamusmiesten suhteita, mutta, kuten tekstistä selvästi käy ilmi, pikemminkin esimerkkinä keskustellessamme »realistisen» kunnallispoliittisen mallimme sisällöstä. Toisaalta katsomme virkamiesten olevan keskeisessä asemassa normatiivisessa mallissamme, mutta emme anna heille ryhmänä mitään erityistä itseisarvoa.

Kun tutkimustamme rajataan suhteessa kunnallisen systeemin ulkopuolisiin tekijöihin, olemme hyvin tietoisia niistä vaikeuksista, joita rajoittuminen pääasiassa kunnalliseen systeemiin tuo tullessaan. Olemme käsitelleet tätä problematiikkaa nyt puheena olevassa raportissa samoin kuin muuttujien ja osaprojektien täsmentämiseen liittyvässä raportissa. Ihanteena tietysti olisi tutkimusprojekti, jossa samanaikaisesti kartoitettaisiin yhteiskunnan kaikki ongelmat ja osoitettaisiin niille ratkaisumallit. Jokainen empiiristä yhteiskuntatieteellistä tutkimusta harjoittanut tietää, että tutkimuskenttää useimmiten on rajattava jo taloudellisten resurssien niukkuuden vuoksi. Tehdyiltä rajauksilta on edellytettävä mielekkyyttä ainakin siten, että tutkimuksesta sellaisenaan tulee kokonaisuus tai edes niin, että yksittäinen tutkimus on jollakin tavoin nivellettävissä osaksi laajempaa kokonaisuutta. Kun demokratiaa ja tasa-arvoa suomalaisessa yhteiskunnassa tälläkin hetkellä tutkitaan useissa laajoissa projekteissa ja koska ainakin yhdessä niistä (DETA) myös kysymykset kuntien ja valtion suhteista sekä kuntien taloudellisesta liikkumatilasta tulevat melko monipuolisesti kartoitetuksi, pidämme mielekkäänä tarkastella demokratian toteutumista kunnallisen systeemin puitteissa ottamalla huomioon myös ne tekijät, jotka rajoittavat kunnan itsenäistä liikkumatilaa. Näkemysmme mukaan kunnalliseen hallintoyhteisöön sisältyy siinä määrin omintakeista ja valtiosta riippumatonta vallan käyttöä, että on mielekästä tutkia demokratian toteutumista kunnallishallinnossa. Pidämme epäonnistuneena JK:n esittämää ajatusta (s. 254), jonka mukaan voidaan jossakin kohdin puhua demokratiasta demokraattisena vallankäyttönä ja jossakin toisessa yhteydessä taas osallistumisena. Katsomme siis — toisin kuin JK — että kunnallisen demokratian tarkastelu

edellyttää myös valta-aspektin sitomista siihen osallistumistekijän ohella. Emme näin ollen pidä onnistuneena JK:n kunnallisesta demokratiasta esittämää määrittelyä (s. 254): »kunnallisella demokratiolla voitaisiin ensisijaisesti ymmärtää, kuten useissa tutkimuksissa on tehty, kuntalaisten laajaa osallistumista kunnalle delegoitujen tehtävien hoitoon». Perusteet, joilla pidämme JK:n määritelmää epäonnistuneena, käyvät ilmi aikaisemmin esitetystä raporttimme laajasta sitaatista.

Jyrki Käkösen esittämän arvostelun konstruktiiivinen anti jää projektimme kehittelyn kannalta verraten ohueksi. Osaltaan tähän on syynä yhteisen kielen ja käsitteistön puuttuminen, mikä yleensäkin on hyvin vaikeasti ylitettävissä oleva este, jotta arvostelu voisi olla hedelmällistä.

LÄHDEVIITTEET

¹ Jyrki Käkönen, Suomalaisen kunnallispolitiikan tutkimuksen tila. Huomioita erään tutkimusprojektin lähtökohdista. *Politiikka* 3/1973.

² Krister Ståhlberg & Voitto Helander, Den kommunala demokratin. *Meddelanden från institutet för samhällsforskning*, Åbo Akademi. Serie B: 18. 1972.