

## TUTKIMUSSELOSTEET JA KOMMENTIT

---

### **POLIITTISESTA SOSIOLOGIASTA POLIITTISEEN EKONOMIAAN: KUUDENNET POLITIIKAN TUTKIMUKSEN PÄIVÄT HELSINGISSÄ 10.—11. 1. 1974**

Raimo Lintonen

Kuudennet politiikan tutkimuksen päivät, jotka järjestettiin Helsingissä 10.—11. tammikuuta 1974, heijastelivat verrattain yhtenäisellä tavalla politologiassa aivan parin viime vuoden aikana tapahtunutta voimakasta kehitystä ja uutta suuntautumista. Siksi päivien anti voitaneen tiivistää muutamiksi aforistisiksi ilmaisuiksi, vaikka se olikin esimerkiksi sivumäärällä mitattuna mahtava (yli 300). Keskeisin teema sekä yleisalustuksissa että tutkimusraporteissa oli talouden ja politiikan suhde eli poliittisen taloustieteen näkökulma. Vaikka se voidaan mieltää varsin laajaksi, osoittanee sen »perinteisen» politiikan tutkimuksen näkökulmasta saama kritiikki, että tiettyä kokonaisorientoitumista on politologiassa havaittavissa. Tämä koskee niin yleistä politiikan tutkimusta kuin hallinto-oppia ja kansainvälistä politiikkaa. Toiseksi päivät heijastelivat myös »valtion» tulemistä »takaisin» erääksi keskeiseksi keskustelun ja tutkimuksen kohteeksi. Itse asiassa koko valtio-opin ja nimenomaan sen tutkimusaspektin voidaan sanoa jälleen nousseen keskeiseen asemaan yhteiskuntatieteissä. Kolmanneksi päivät ilmensivät marxilaisen tutkimusperinteen merkityksen ja vaikutuksen — ilmeisesti ensi kerran laajemmin ja konkreettisemmin — kasvaneen valtio-opin piirissä. Kaiken kaikkiaan aiempien päivien heijastelemasta abstraktista tieteenteoreettisesta keskustelusta ollaan nyt suuntautumassa konkreettiseen ja relevanttiin tarpeisiin ja hyvinvointiin liittyvään tutkimukseen.

Katsauksessaan suomalaisen politiikan tutkimuksen tilaan Valtiotieteellisen Yhdistyksen vuosikokouksessa maaliskuussa 1973 Erkki *Berndtson* heijasteli ja ennakoiki varsin osuvasti tämän vuoden päivien kuvaa ja yleensäkin valtio-opin keskeisiä tutkimustehtäviä:

»Käytännön tasolla se (tarpeisiin ja tiedonintresseihin perustuva tutkimus) vaatii entistä tarkempaa kvantitatiivista analyysia, joka vuorostaan liittyy yhteiskunnallisen kokonaisprosessin teoreettisiin lähtökohtiin, jolloin tutkimus pitää sopeuttaa aikaisemmin esille tuotuun politiikan tutkimuksen substanssiin historiallisesti, tällä hetkellä yhteiskunnallisen

tuotannon, yhteiskuntaluokkien ja valtion muodostamaan kokonaisuuteen.»<sup>1</sup>

Kun tietyn kokonaissuuntautumisen olemassaolo on todettu, on tietysti heti perään sanottava, ettei kehitys suinkaan näytä kaikilta osin tasaiselta, ristiriidattomalta ja ongelmattomalta. Poliittisia ristiriitotakaan paitsi ei kuudensilla päivillä jääty. Tämä lienee yhteydessä tutkijoiden poliittisen skaalan laajenemiseen ja marxilaisen perinteen esille tuloon, sillä aiemmin keskustelua voitiin käydä suuressa määrin samaan tieteelliseen traditioon sosiaalistettujen kesken. Tutkijayhteisön ilmeinen poliittisen herkkyyden kasvu ei toivottavasti estä näkemästä myös tieteen sisäisistä premisseistä käsin käytävän keskustelun välttämättömyyttä ja hedelmällisyyttä. Epätasainen kehitys näkyy muun muassa historiallisen aspektin ansaitsemattoman vähäisenä painona kuudensien päivien tutkimusraporteissa. Huolimatta politologian ja historian lähentymiseen tietoisesti tähtäävistä yksittäisistä tutkimuksista ja projekteista näyttää kiinnostus kapealta.<sup>2</sup> Tämä läheneminen tutkimuskäytännön tasolla ei ole kuitenkaan ongelmaton, mekaaninen ja menetelmäteknologian soveltamiseen samastettavissa. Yhtä lailla talouden ja politiikan suhteen analyysi on ongelmallinen. Ainakin on syytä muistaa, ettei ole aihetta ottaa taloutta annettuna, vaan on huolellisesti perehdyttävä sen mekanismeihin ja kytkettävä tämä kokonaisvaltaiseen yhteiskunta-analyysiin (ks. Jorma Kalelan esityksen referaatti jäljempänä).

Perusta poliittiseen ekonomiaan osoitettuun kiinnostukseen ei ole yksinomaan tieteen sisällä, vaan suurelta osalta valtio-oppi on joutunut huomioimaan reaali maailman muuttumiseen. Yhdensuuntaistumista on tapahtunut laajassa mielessä tutkimuskohteiden tasolla, vaikka myös tutkimusperinteet ovat vaikuttaneet toisiinsa.<sup>3</sup> Erityisen kouriintuntuvasti tämä on tullut esille kansainvälisessä politiikassa, joten sallittakoon asian valaisemiseksi muutama ajankohtainen hajahuomio tästä perspektiivistä. Yleisesti on sanottu kansainvälisten taloudellisten suhteiden »politisoituneen» ja kansainvälispoliittisissa suhteissa taas talouden merkityksen korostuneen 60-luvulla, etenkin sen jälkimmäisellä puoliskolla. Perinteisen diplomatian ja sotilaallis-strategisten kysymysten hoito on suhteellisesti menettänyt entistä asemaansa, ja ulkopoliitiikan hoito on yleensäkin muuttunut ja osin vaikeutunut. Valtion lisääntyviin tehtäviin ja ulkomaisiin kontakteihin on liittynyt päätöksenteon byrokratisoitumis- ja hajoamistendenssejä sekä ei-valtiollisten organisaatioiden merkityksen kasvu. Kansainvälisen riippuvuuden kasvaessa on toisaalta valtiollisten tavoitteiden kannalta käynyt entistä tärkeämmäksi kontrolloida taloudellisia ulkomaansuhteita. Niinpä kansainvälisen järjestelmän epävakaisuus on lisääntynyt ja seurauksena on ollut joukko kriisejä — esimerkiksi valuuttakriisit ja energiakriisit — jotka ovat olleet taloudellisia luonteeltaan.

Jatkuvien, toisiaan ruokkivien talouskriisien ja »uusmerkantilismin» kautta pelkäävälle maailmalle on tunnusomaista valtioiden tavoitteiden ja tehtävien

sekä talouden — niin kansallisten kuin kansainvälisenkin — rakenteen muutokset. Laadulliset päämäärät ovat tulleet entistä keskeisemmiksi samalla kun päämäärät ovat moninaistuneet. Kun toisaalta resurssien rajallisuus ja tavoitteiden osittainen ristiriitaisuus on käynyt ilmi, on talouden hoidosta tullut entistä selvemmin *poliittinen*, poliittisia päätöksiä vaativa ongelmaryhmä. Toisaalta ulkomaankaupan merkityksen kasvuun, kaupan osittaiseen vapautumiseen ja kiristyvään kansainväliseen kilpailuun on liittynyt rakennemuutoksia — ulkomaankaupan osuuden kasvu kansantuotteesta, tuotannon tekijöiden kansainvälistyminen ja tuotannon keskittyminen — jotka ovat saattaneet ulkomaankaupan lisääntyvän poliittisen huomion kohteeksi. Tämä »poliittisuus» on heijastunut valtion tehtävien kasvuna sekä »uusien» talouspoliittisten instrumenttien esille tulona. Kehitystä valaisevat eräät kuudensilla päivillä esitetyt raportit<sup>4</sup> sekä GATT:n laatima yli 800 kohtaa käsittävä »ei-tariffisten» kansainvälisen kaupan pidäkkeiden luettelo, joka ulottuu valtion hankinnoista ja vientituesta tuoteselosteisiin, standardeihin ja tullien laskentaperusteisiin.<sup>5</sup>

Valtio on syystä tullut erääksi keskeiseksi huomion kohteeksi mutta ilmeisesti hieman eri näkökulmista. Vedenjakaja ja ilmeisesti myös väärinkäsityksiä aiheuttava seikka on se, halutaanko tutkia valtiota pääasiassa empiirisesti valtioelinten ja valtiollisten prosessien kokonaisuutena vai pannaanko pääpaino valtion luonteen ja tehtävien kokonaisvaltaiseen ja teoreettiseen analyysiin.<sup>6</sup> Edellisessä mielessä voitaisiin väittää, ettei valtio ole koskaan ollutkaan unohduksissa suomalaisessa politologisessa tutkimuksessa.

Vaikka kuudensien politiikan tutkimuksen päivien pääpaino olikin tällä kertaa työryhmyöskentelyssä, oli ohjelmassa normaaliin tapaan yleisistunto, jossa kuultiin neljä alustusta. Näistä keskeisin oli eittämättä professori Erik *Allardt*n esitys valtio-opin tilasta ja tutkimuspolitiikasta. Dosentti Jorma *Kalelan* aiheena oli politiikan tutkimus historiallisesta perspektiivistä, apulaisprofessori Ilkka *Heiskanen* puhui hallinnon tutkimuksen suuntaamisesta ja VTL Jaakko *Kalela* kansainvälisen politiikan tutkimuksen kehitysuunnista ja niiden poliittisesta taustasta. Hieman kärjistäen voisi sanoa, että kun Allardt etsi lähtökohtia, veti rajaa menneisyyteen, osoitti konstruktiiivisesti tutkimusongelmia, yhtäläisyyksiä ja yhteistä suuntaa, Jorma Kalela puolestaan näki itse tutkimusprosessissa vaikeuksia ja ongelmia, Heiskanen esitys painottui tutkimuksen soveltamisen periaatteellisiin ja Jaakko Kalelan käytännön ongelmiin sekä yhteiskunnan ja tutkimuksen suhteeseen. Aikaa yleisistuntoon oli varattu niin niukalti, ettei keskustelua esitysten pohjalta ehditty käydä nimeksikään. Samoin jäätiin kaipaamaan kokoavaa päättäjaisistuntoa.

### Valtio-opin tila ja tutkimuspolitiikka

Professori *Allardt* totesi esitelmässään poliittisen sosiologian olleen valtio-opissa hyvin keskeisessä asemassa 1950-luvulta pitkälle 1960-luvulle asti. Kes-

keistä tuolle tutkimustyylille oli, että pyrittiin selittämään poliittisia ilmiöitä pääasiallisesti sosiaalisen rakenteen, luokkajaon ja muiden jakojen avulla. Poliittinen sosiologia käsitteleeekin politiikkaa yksinomaan seurausilmiönä ikäänkuin valtiota, hallituksia ja määrätietoista poliittista toimintaa ei olisi olemassakaan. Poliittisen sosiologian anti on Allardtin mielestä nyt selvästi sisällytetty valtio-oppiin, mutta samalla on myös selvää, ettei ole enää paluuta sen yksipuolisuuksiin. Tällaisena Allardt piti esimerkiksi poliittisten asenteiden hengetöntä tutkimusta, jota on vieläkin havaittavissa. Asteet eivät ole relevantteja paitsi ja nimenomaan reaktioina tiettyihin poliittisiin tapahtumiin.

Jos tänään halutaan mainita tutkimussuunta, joka on samalla tavalla jännittävä ja etuvartioasemassa kuin poliittinen sosiologia 1950-luvulla, on Allardtin mukaan puhuttava poliittisesta ekonomiasta eli poliittisesta taloustieteestä, joka on valtio-opin kehityksen kannalta keskeinen tutkimusalue. Tämän päivän jännittävimmät tutkimukset koskevat valtion, talouden ja politiikan suhteita. Kun nyt halutaan formuloida valtio-opille tutkimuspolitiikkaa, koskee se juuri näitä suhteita. Ja vaikka politiikan tutkijoiden edustama poliittinen spektri on hyvin laaja-alainen — mitä Allardt piti uutena seikkana aiempiin vuosikymmeniin verrattuna — varsinaiset tutkimuskysymykset ovat tästä huolimatta varsin yhteneväisiä. Poliittista ekonomiaa ei kuitenkaan ole syytä nähdä ahtaasti tutkimusalanana tai valtio-opin haarana, vaan pikemminkin yleisenä suuntauksena, joka vaikuttaa niin yleisen politiikan tutkimuksen kuin hallinto-opin ja kansainvälisen politiikan alueella.

Allardt erotti nykyisessä poliittisessä ekonomiassa kolme toisistaan poikkeavaa suuntausta: (1) anglosaksinen rationaalisen valinnan malleja käsittelevä »ekonomistinen» suuntaus, jonka tunnettuja edustajia ovat esimerkiksi Anthony Downs, Albert Hirschman ja Mancur Olsson; (2) lähelle anglosaksista suuntausta sijoittuu *hyvinvoinnin, tasa-arvon ja sosiaalisen kehityksen tutkimukseen* keskittynyt suuntaus, joka on voimakas varsinkin YK:n elimissä, Euroopan mannermaalla ja Pohjoismaissa. Se eroaa anglosaksisesta siinä, ettei yhtä voimakkaasti tähdennetä rationaalista valintaa ja hyödyntavoittelun motiiveja. Tämä tutkimusala on saamassa keskeisen sijan valtio-opissa; (3) kolmas suuntaus on *marxilainen* kapitalismia koskeva tutkimus, joka käsittelee yhä enemmän valtio- ja hallintokoneiston osuutta kansantaloudessa, mikä selvästi ilmenee myös meillä valtiomonopolistisen kapitalismin tutkimuksessa.

*Marxilainen* suuntaus on mainituista poliittisin siinä, että sen edustajat nimenomaan ilmoittavat tutkimuksella olevan taktisia päämääriä. Jos kuitenkin katsotaan mitä tutkimuskysymyksiä ja tehtäviä suuntaus tuo esille, on silmiinpistävä, miten vähän ne eroavat poliittisen ekonomian muiden suuntausten herättämistä kysymyksistä. Teorian puitteissa voidaan kuitenkin herättää lukuisia hedelmällisiä ja legitiimejä tutkimuskysymyksiä, joita ovat esimerkiksi taloudellinen keskittyminen, valtion edustajien ja yksityisen liike-

elämän yhteistyö ja vuorovaikutus, valtion toiminta edellytysten luomiseksi tuotantolaitoksille, sen suuria yksiköitä suosiva politiikka sekä kaikkien näiden tutkiminen aikaperspektiivistä. Allardtin mielestä nämä kysymykset ovat kuitenkin selvästi osa politiikan tutkimusta eikä niitä voida pitää vain yhteen suuntaan kuuluvina.

Valtiomonopolistisen kapitalismin tutkimussuunnan kuten muidenkin poliittisen ekonomian suuntien edustajat ovat tuoneet valtion takaisin valtio-oppiin. Tämä ei merkitse paluuta metafyyssiseen valtiokäsitykseen, vaan sitä, että valtion elinten ja valtionhallinnon perinpohjaista tutkimista pidetään entistä tärkeämpänä. Allardt viittasi eräisiin metafyyssiseen valtiokäsitykseen vivahtaviin käsitteellisiin epäselvyyksiin valtiomonopolistisen kapitalismin teoriassa — käsiteltäessä valtion suhteellista itsenäisyyttä — ja toivoi analyttisempää otetta.

*Ekonomistinen* suunta käsittelee poliittisia ilmiöitä taloudellista vaihtoa muistuttavina tapahtumina. Jo tähän lähtökohtaan saattaa sisältyä huomattavia rajoituksia, koska politiikassa vaihdettavat ja tavoiteltavat asiat ovat hyvin monimuotoisia. Toiseksi suunta on teoreettisissa perusolettamuksissaan hyvin yksilökeskeinen, vaikka toisaalta yksilöt osallistuvatkin etujen tavoittelussaan myös yhteistoimintaan. On myös ilmeistä, että tässä on kyse suuressä määrin parlamentaarisen demokratian poliittikkamallista, mikä tietenkin voi olla rajoitus. Metodinen perusolettamus on se, että kun nähdään politiikka analogisena talouden kanssa, voidaan politiikkaa myös analysoida taloustieteen formaalisti korkeatasoisilla menetelmillä. Toinen vielä tärkeämpi perusolettamus on se, että vaikka poliittinen käyttäytyminen ei ole samaa kuin markkinatalouden taloudellinen käyttäytyminen, niin ihmisluonto on kuitenkin varsinkin etujen tavoittelussaan samanlainen. Näitä perusolettamuksia on Allardtin mukaan tietenkin analysoitava tarkemmin.

Joka tapauksessa ekonomistinen näkemys johtaa määrättyihin tutkimuskysymyksiin. Keskeiseksi tulee se, miten kollektiiviset päätöksentekijät ja nimenomaan valtio allokoii ja jakaa resurssejaan. Tässä mielessä budjettien analyysi tulee ja on tullut keskeiseksi valtio-opin tehtäväksi, jota ei enää nähdä yksinomaan taloustieteellisenä kysymyksenä, vaan myös poliittiset, sosiaaliset ja rakennetekijät vaikuttavat budjetin kasvuun ja sen allokointiin. Uranuurtaja valtio-opissa tällä saralla oli Jussi *Teljo* ja hänen vuonna 1938 ilmestynyt teoksensa »Kansaneduskunta ja valtion tulo- ja menoarvio». Puutteena Allardt piti, ettei ole hyviä empiirisiä teorioita yleisten hyvien ja palvelusten kysynnästä ja tarjonnasta — johtuen kenties yhteiskuntatieteilijöiden vähäisestä yhteistyöstä. Jakaantumattomiin hyviin, joita voidaan luonnehtia kaikkien kansalaisten kohdalla toteutuviksi asiainloiksi, liittyy myös paljon tutkimusongelmia, joista tiedetään tällä hetkellä hyvin vähän: minkälaisen olosuhteiden vallitessa ne aiheuttavat ristiriitoja tai edellyttävät väkivaltaa ja mitkä ovat niiden toteuttamisen poliittiset ja rakenteelliset edellytykset sekä

mitkä niiden optimaaliset muodot. Nämä ovat Allardtin mielestä tärkeitä kysymyksiä, koska jakaantumattomien hyvien osuus yhteiskuntapolitiikassa on lisääntymässä. Ne eivät ole myöskään puhtaasti taloudellisia edellyttäessään politologian ja poliittisen sosiologian ristiriitoja, valtaa ja lojaalisuutta koskevia analyysimalleja.

Vaikka *hyvinvoinnin, tasa-arvon ja sosiaalisen kehityksen* tutkimus onkin lähellä ekonomistista suuntausta, suuri osa tämän suunnan piirissä tapahtuvasta tutkimuksesta tehdään ilman ekonomistien rationaalisuusoletuksia. Esimerkiksi tulojen jakautumien tutkimuksilla on deskriptiivistäkin arvoa, mutta todella mielenkiintoisiksi ne tulevat vasta, kun analysoidaan vallitsevan asiointilan poliittisia ja rakenteellisia edellytyksiä. Erilaisten yhteiskuntapolitiittisten päätösten ja uudistusten vaikutuksia analysoidessa ei voida pysähtyä vain siihen, miten taloudelliset edut ja taakat jaetaan erilaisille ryhmille, johon on suunnattu riittämättömästi systemaattista tieteellistä tutkimusta, vaan myös analysoitava niiden pitkäaikaiset vaikutukset ristiriitoihin ja vallanjakoon.

Tällä hetkellä monet langat yhteiskuntatieteissä johtavat nimenomaan valtio-oppiin ja politologiseen teoriaan. Niinpä yhteiskuntatieteiden tutkimuspolitiikka on tällä hetkellä suuressa määrin johdettavissa valtio-opin sisäisestä kehityksestä. Yhteiskunnallinen kehitys on vienyt siihen, että sekä kansantaloutta, hyvinvointia että yhteiskunnan rakennetta tutkittaessa halutaan siihen lisätä nimenomaan politologista analyysia ja kollektiivisen päätöksenteon tutkimista. Allardt varoitti politologeja kuitenkin lyömästä rintoihinsa ilahduttavasta kehityksestä huolimatta: kollektiivisen päätöksenteon ja muiden politiikkatieteellisten ongelmien tutkimisessa ollaan vielä alkutaipaleella sekä teorianmuodostuksen että konkreettisen tiedon osalta. Valtio-opin yhä keskeisempi asema tulee vaatimaan entistä suurempia ponnistuksia.

### **Historiallisen perspektiivin vaikeudet**

Dosentti Jorma Kalela pyrki paikallistamaan niitä konkreettisia vaikeuksia, joita syntyy politologin ryhtyessä suorittamaan tutkimusta historiallisesta näkökulmasta. Historian ja yhteiskuntatieteiden suhteesta viime vuosina käyty keskustelu on Kalelan mukaan monipuolistuessaan laantunut, mutta samalla merkinnyt ennakkoluulojen osittaista väistymistä sekä konkreettisten näyttöjen esilletuloa tieteidenvälisyydestä. Eräs tällainen on Risto Alapuron väitöskirja Akateemisesta Karjala-Seurasta, jota Kalela piti myönteisenä pelinavauksena ja pioneerityönä sosiologian puolelta. Kalela pyrki osoittamaan, että Alapuron heikkoudet ovat yleistettävissä muihin sosiologeihin ja politologeihin.

Suurimmat ongelmat näyttäisi Kalelan mukaan aiheuttavan metodologinen koulutus tai pikemminkin sosiologiassa ja politiikan tutkimuksessa tavanomainen tutkimusote: ollaan vahvasti sidoksissa puhtaaksiviljelemällä kehitettyyn teoriaan, josta johdettuja hypoteeseja halutaan koetella. Teoria on ohjannut historioitsijoiden ja muiden tutkijoiden teorioiden analyysia, se on ohjannut karsimaan tarpeettoman aineksen ja jäsentämään jäljelle jääneen. Se on myös rajannut niiden ilmiöiden piirin, joihin on puututtu sekä niiden, jotka on nähty problemaattisiksi. Tällainen työskentelytapa, jota Kalela periaatteessa piti oikeana ja suotavana, toimii konkreettisia historiallisia ilmiöitä selitettäessä ainoastaan kahdella edellytyksellä: teorian tulee olla riittävä ja tutkijan on kyettävä muokkaamaan sitä, mikäli empiirinen aineisto näyttää vaativan tätä. Näyttää siltä, että tuo toinen vaatimus lähtökohtateorian muokkaamisesta, joka jokaiselle historioitsijalle on itsestäänselvyys, on muille yhteiskuntatieteilijöille vieras ainakin käytännössä. Tämä näyttää toisaalta automaattisesti seuraavan jo mainitusta »puhtaaksiviljelevästä» tutkimusotteesta ja toisaalta menetelmäteknologiasta, mikä tekee lähtökohtateorian korjaamisen monesti kalliiksi. Historian koko monimuotoisuuden ja -mutkaisuuden huomioimisen ei tarvitse estää oleellisen löytämistä. Eikä moninaisuuden huomioimisen tarvitse johtaa sen paremmin metodologiseen eklektismiin kuin kaiken ajateltavissa olevan ja asiaan vaikuttavan mahduttamiseen analyysiin.

Toinen seikka koskee sosiaalisten ja poliittisten rakenteiden tutkimusta, josta sosiologisesti orientoituneet tutkijat ovat kiinnostuneita. Sosiaalisia rakenteita voidaan kuitenkin analysoida vain suhteellisen laajojen historiallisten kehitysvaiheiden yhteydessä, koska nuo rakenteet muuttuvat yleensä hitaasti. Vaikka politiikankin tutkimuksessa keskityttäisiin rakenteiden selvittämiseen, eivät ne suinkaan mekaanisesti palaudu sosiaalisiin rakenteisiin. Ilman väliintulevia tekijöitä ei rakenteilla voida selittää poliittisten suhdanteiden tasolla tapahtuvia muutoksia.

Kalela puuttui myös funktionaalisen analyysin ongelmiin. Historiallisten funktionaalisten selitysten ehkä keskeinen ongelma on se, että periaatteessa sama selitys saattaa kahdessa eri tapauksessa vaatia kahta toisistaan tyystin poikkeavaa argumentaatioketjua. Ellei tätä tulkintaa ja mahdollisuutta oteta huomioon ja ellei funktionaalinen selitys nojaa huolelliseen ja yksityiskohtaiseen analyysiin, johtopäätökset jäävät helposti huitaisuiksi ilmaan.

Kenties tärkein ja vaikein historialliseen perspektiiviin liittyvä ongelma, johon Kalela puuttui, koskee yhteiskuntamuodostuman kokonaisanalyysia ja erityisesti periodisoinnin problematiikkaa. Talouden kehitystä ei ole syytä ottaa annettuna ja ongelmattomana ja ylimalkaisena, vaan myös talouden mekanismeihin on syytä perehtyä huolella, jos mieli päästä pitävään politiikkaa koskevaan analyysiin. Kokonaisvaltaisuuden vaatimusta voisi konkretisoida toteamalla, että esimerkiksi fascistisia liikkeitä tutkittaessa sitoo niiden sosiaalisen perustan ja poliittisen funktion analyysin yhteen talouden sekä

rakenteellinen että suhdanteiden mukainen kehitys, johon molemmat, sekä sosiaalinen perusta että poliittinen funktio ovat palautettavissa. Kalela päätti esityksensä lainaamalla politologeille ohjeeksi ranskalaista historioitsijaa Marc Blochia: »... a historical phenomenon can never be understood apart from its moment in time... As the old Arab proverb has it: »Men resemble their times more than they do their fathers«. Disregard of this oriental wisdom has sometimes brought discredit to the study of the past». Kalela oli yllättynyt, että tämän viisauden unohtamiseen saattaa kompastua politologikin.

### Hallinnon tutkimuksen suuntaaminen

Apulaisprofessori Ilkka Heiskanen puolestaan tarkasteli suomalaisen hallinnon tutkimuksen suuntaamisen ja organisoinnin »poliittista ekonomiaa»: »tuotevalikoimaa», »tuottajaorganisaatioita» ja niiden työnjako- ja yhteistyökysymyksiä, edellisten optimoinnin ongelmia ja tutkimuksen hyödynnettävyyden problematiikkaa. Heiskanen jakoi hallinnon tutkimuksen neljään luokkaan: kausaaliseen perus- ja soveltavaan tutkimukseen sekä finalistiseen perus- ja soveltavaan tutkimukseen. Kausaalinen tutkimus on lähinnä kiinnostunut syitten tutkimisesta ja selittämisestä, kun taas finalistinen tutkimus on enemmän kiinnostunut tavoitteisesta toiminnasta ja menetelmistä, joilla tavoitteet saavutetaan.

Alustajan mielestä on mahdotonta etsiä käytännön kaavaa osoittamaan eri tutkimussektoreiden vastuuta erityyppisen tutkimuksen tuottamisessa. Sitäpaitsi yleinen yhteiskunnallinen tilanne ja sen sanelema tarve määräävät, mikä on »parasta» tutkimusta ja mihin tutkimusorganisaatioiden tulisi pyrkiä. Leimallista suomalaiselle hallinnon tutkimukselle on ensinnäkin sekä kausaalisen että finalistisen perustutkimuksen lähes täydellinen puuttuminen johtuen kenties yliopistollisen hallinnon tutkimuksen nuoruudesta sekä finalistisen tutkimuksen tulosta maahamme yksityisen sektorin välityksellä ja sen hitaasta leviämisestä julkisen hallinnon käyttöön. Toinen leimallinen piirre on epäsystemaattisuus ja koordinoimattomuus. Perustutkimuksen puuttumisen ohella tätä on korostanut julkishallinnon puolella tutkimuksen sektori- ja tasokoh-taisuus, suppea perspektiivi sekä käyttö hetkellisten ongelmien selvittämiseen. Maamme hallinnon tutkimuksen heikkoudet näkyvät selvimmän poliittisten päätösten valmistelutyössä: parhaan todistuksen tästä saa analysoimalla viime vuosien tärkeimpien komiteamietintöjen kustannuslaskelmien perustaa ja vertaamalla toteutuneita kustannuksia arvioituihin.

Heiskanen käsitteli tämän jälkeen hyödyntämisen ongelmia. Kausaalisella tutkimuksella voidaan sanoa olevan finalistista palveleva funktio, sillä irrallista kausaalitutkimusta voidaan kytkeä finalistiseen tutkimukseen esimerkiksi tulkitsemalla syyt keinoiksi, käyttämällä kausaalitutkimusta finalististen viite-



kehysten ja menetelmien soveltamisen konkreettisten edellytysten osoittamiseen sekä tulkitsemalla finalistinen tutkimus hallinnollisen ja organisatorisen käyttäytymisen ilmiöksi, jonka syitä ja seurauksia on selviteltävä. Vaikeiksi ongelmiksi finalistisia menetelmiä sovellettaessa muodostuvat hallinnollisten näkökohtien irrottaminen laajemmista yhteiskuntapoliittisista näkökohdista sekä tutkimuksen kautta saatujen ratkaisujen ja suositusten operationalisointi käytännön hallintotoimiksi. Finalistisen tutkimuksen hyödyntäminen ei ole mekanistinen toimi, vaan se vaatii monitahoista analyysia.

Kausaalista perustutkimusta voidaan, kuten edellä todettiin, hyödyntää finalistiseen niveltämällä. Tärkeämpää kuitenkin on, että edellistä voidaan pitää kriittisyyttä lisäävänä: yhteiskunnallisten ilmiöiden ymmärtäminen laajemmissa yhteyksissä johtaa yleensä niiden kriittiseen arviointiin. Soveltava kausaalitutkimus on vielä selvemmin kriittistä luonteeltaan. Esimerkiksi empiirisessä policy-analyysissa keskitytään juuri poliittisten ja hallinnollisten päätösten toivottujen, aiottujen tai joltakin arvonäkökannalta suotavien seurausten toteutumisen sekä niiden jatkoseurausten tarkasteluun. Julkisten palvelusten saannin redistribuoinnin kohdalla hallinnolliset järjestelyt voivat johtaa siihen, että tasoitus tehdään kustannusten puolella niiltä ryhmiltä puristetuilla resursseilla, joiden hyväksi »tasoitus» aioittiin. Tällaiset evaluatiiviset analyysit antavat mahdollisuuksia poliittisten päätösten ja niiden toteuttamisen kritiikkiin.

Kausaalisen hallinnon tutkimuksen soveltamisen tekniikka on tutkimuksen tulosten julkistamisen, levittämisen ja ymmärrettäväksi tekemisen tekniikkaa, joka vähitellen on formuloitumassa kolmeksi vielä kehittelyasteella olevaksi suunnaksi: hallinnollinen action research, jossa tutkimustoiminta aktivoi tutkittavia ja muuttaa heidän käyttäytymistään, työpaikkademokratian luominen ja kytkeminen laajempaan hallintotoiminnan kriittiseen analyysiin ja arviointiin sekä tutkimustulosten julkistaminen ja kommunikointi joukkotiedotuksen kautta keskusteluun ja sitä kautta poliittisiin prosesseihin. Ilman tarkkaa analyysia voi kunkin käytöllä olla arvaamattomia seurauksia. Kaiken takana on kuitenkin Heiskanen mukaan pakottava »imperatiivi»: kansalaisten demokraattisten osallistumisen ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämisen tarve.

Heiskanen muotoili lopuksi muutamia reseptejä hallinnon tutkimukselle: tarvitaan kausaalista perus- ja soveltavaa tutkimusta; toiseksi huomiota on kiinnitettävä kausaalitutkimuksen itsenäiseen »kriittiseen» hyödyntämiseen; kolmanneksi finalistista tutkimusta kehitettäessä on otettava huomioon hallinnollisten ja laajempien yhteiskuntapoliittisten ratkaisujen riippuvuus ja tästä johtuvat sovellutusvaikeudet sekä neljänneksi kohdistettava finalististisin menetelmin saatavien ratkaisujen soveltamisen tekniikkaan tutkimusta. Heiskanen toivoi yleisesti perustutkimuksen laajempaa käynnistämistä sekä ehdotti perustutkimuksen suuntaamista lähinnä yliopistollisiin laitoksiin katsoen finalistisen tutkimuksen sopivan lähempänä käytännön hallintotoimintaa ole-

vien tutkimusyksiköiden tehtäväksi. Eräänä keinona »käytännön ja teorian» yhdistämiseksi Heiskanen ehdotti korkean tason vaihto-ohjelmia hallinto-opin tutkijain ja opettajain sekä virkamiesten välille. Tutkijat ja opettajat voisivat tällaisen vaihto-ohjelman puitteissa toimia hallinnollisissa tehtävissä esimerkiksi vuoden ajan ja samalla tavalla virkamiehet voisivat osallistua vastavasti yliopiston hallinto-opin opetukseen.

### **Tutkimusotteet ja doktriinit kansainvälisessä politiikassa**

VTL Jaakko *Kalela* tarkasteli esityksessään kansainvälistä politiikkaa suhteessa ympäristöönsä, tutkimusalueen muuttumista, muuttumisen poliittista taustaa sekä tutkimusotteiden ja doktriinien yhteisvaihtelua ajallisesta perspektiivistä.

Kansainvälinen politiikka on tiedostettu itsenäiseksi tieteenalaksi vasta oikeastaan toisen maailmansodan jälkeen. Siitä huolimatta se on ollut varsin avoin muiden kuin politologien vaikutukselle: kehitykselle ovat antaneet sysäyksiä niin sosiologit, psykologit, taloustieteilijät kuin matemaatikotkin. Tämä on johtunut siitä, että tutkimusalue on koettu niin tärkeäksi, että ulkopuoliset ovat kärsimättöminä päättäneet antaa panoksensa. Toisaalta tämä on myös usein johtanut siihen, että kansainvälinen politiikka on eräissä suhteissa ollut politologiassa edelläkävijä, mainittakoon esimerkiksi eriarvoisuuden tutkimus ja simulointi. Alaan on kohdistettu voimakkaita odotuksia. Kaikesta tästä on seurannut voimakas ja lukuisiin eri suuntiin johtanut kehitys. Uusia ajankohtaisia tutkimusotteita on syntynyt jatkuvasti. Ne herättävät kiinnostusta, toiveita ja kritiikkiä. Alkaa tapahtua differentioitumista otteen »sisällä», kunnes se joutuu uusien otteiden varjoon jatkaen silti olemassaoloaan. Tällaista kehitystä on ollut havaittavissa kaikissa yhteiskuntatieteissä, mutta erityisen tuntuva se on ollut kansainvälisessä politiikassa. Voimakkainta muutos lienee ollut anglo-amerikkalaiseen perinteeseen nojaavien liberaalien ja vasemmistolaisten tutkijoiden keskuudessa.

Kalela periodisoi kansainvälisen politiikan ajankohtaisten otteiden kehityksen seuraavasti: (1) toista maailmansotaa edeltänyt aika, johon liittyi erityisesti kansainvälisoikeudellinen, diplomatian, historian ja geopolitiikan tutkimus, (2) 1945—52 tulivat ajankohtaisiksi kansainvälisten järjestöjen, kansallisen edun ja ulkopoliittisten asenteiden tutkimus, (3) ajanjakso 1953—9 merkitsi behavioralistisen tutkimuksen alkua ja tähän liittyi päätöksenteon, integraation, interaktioiden ja systeemiteoreettinen analyysi, (4) 1960—6 olivat erityisen ajankohtaisia aseriisunnan tutkimus sekä simuloinnin ja peliteorian soveltaminen, (5) vuodesta 1967 »etuvartioasemassa» ovat olleet linkkiteoria, transnationalismin sekä imperialismien tutkimus. Nämä jaksot, joiden alkukohta on tietenkin tärkeä, liittyvät varsin saumattomasti kansainvälisen poli-

tiikan vaiheisiin (eli vastaavasti: kylmä sota, kylmä rauha, détenten alku, Euroopan détente), ja ulkopoliittisten tärkeiden doktriinien kehitykseen (roll back, containment, massive response, flexible response, gradualismi, détente ja free flow). Siirtymistä on tapahtunut toimijakeskeisyydestä systeemiseen tarkastelutapaan, valtiokeskeisyydestä useamman toimijatyyppin ja -tason tutkimukseen, rauhanomaisen kehityksen ja poikkitieteellisempään kansainvälisen politiikan tutkimukseen (talous ja politiikka). Kalela oletti, että myös tutkijoilla on ollut monesti varsin suuri merkitys doktriinien muotoutumiseen, usein ennalta mutta vielä useammin jälkikäteen jo tapahtuneen kirjaajana.

### Työryhmätyöskentelystä

Päivien pääpaino oli, kuten mainittiin, tällä kertaa siirretty työryhmätyöhön ja tutkimusraporttien esittämiseen kansainväliseen tapaan. Tarkoituksena oli suunnata päivät yleisluontoisesta keskustelusta konkreettisen politologisen tutkimuksen laajaan esittelyyn, missä eittämättä onnistuttiin suhteellisen hyvin: keskustelulle oli ainakin tuntuva pohjaa — ehkä liikaakin. Mutta yleisestikin ei voitane kieltää, etteivätkö kuuden päivän olisi jossain määrin palautta- neet uskoa tutkimuspäiviin instituutiona aiemman pessimismin jälkeen.<sup>7</sup>

Kolmannessa työryhmässä esitettiin kaiken kaikkiaan 16 raporttia, jotka jakautuivat suhteellisen tasaisesti eri ryhmien osalle.<sup>8</sup> Oli luonnollista, että valtaosa raportioijista oli Helsingistä, vaikka muiden kaupunkien osuus olisi voinut olla suurempi. Toisaalta yhden projektin piiristä tulleet raportit selittävät niiden kokonaismäärästä kolmanneksen. Kuhunkin työryhmään oli nimetty »ensimmäisen puheenvuoron käyttäjiä», jotka tosin saivat raportteja lukeakseen vasta viime hetkellä. Päivät mobilisoivat siten politologeja intensiivisesti moniin eri rooleihin ja ylipäättään politologista tutkimusta nyt myös kansallisissa puitteissa asettaen toisaalta yksityisille tutkijoille hyödyllisen tavoitteen. Ehkä juuri yksityiset raporttien esittäjät hyötyivät eniten. Mutta raporttisy- steemillä on myös huonot puolensa: keskustelu tahtoo »atomisoitua» luisuen usein detaljien tarkasteluun, mikä saattaa estää (psykologisestikin) yleisemmän yhtä tai useampaa raporttia koskevan keskustelun. Sitäpaitsi aikaa työryhmä- työskentelylle oli varattu hyvin niukasti, vaikka keskustelu olikin kiitettävän vilkasta.

Huolimatta järjestelyjen aikaisesta käynnistymisestä oli »aktiivisten» eli työryhmätyöskentelyyn osallistuneiden määrä aiempiin päiviin verrattuna kes- kinkertainen eli noin 60 henkilöä. Yleisistuntoihin osallistuneet mukaan lukien osallistujien kokonaismäärä ylti lähes sataan. Pieni kauneuspilkku päivien kuvassa oli kuitenkin se, että vain alle kolmasosa osanottajista oli saapunut muista yliopistokaupungeista ja opiskelijoita osallistui vain kourallinen —

hekin kaikki tietääkseni Helsingistä. Ehkäpä korkeakoulu- ja opiskelijapoliittisella tilanteella on vaikutuksensa.

Osallistujat olivat jakautuneet varsin epätasaisesti eri ryhmiin, joten kannattanee harkita joustavampaa menettelyä ilman linjajaon orjallista noudattamista. Eräs ratkaisu voisi olla pelkkien yleisistuntojen järjestäminen, joita voisi olla useita. Tällöin mielenkiintoisten esitysten päällekkäisyys ei kiusaisi. Toisaalta päivien työryhmät voitaisiin rakentaa »luonnollisen» keskustelun ja yhteistyötarpeen pohjalta, mitä on yksityisten tutkijoiden taholta toistuvasti toivottu ja Valtiotieteellisen Yhdistyksen piirissä suunniteltukin.<sup>9</sup> Kun tämä edellyttäisi hyvissä ajoin tutkimuskentän kartoitusta, suuntaamisen mahdollisuuksien pohdintaa, ohjaavan organisaation ja vastuullisten koordinaattorien (puheenjohtajien) nimeämistä, korostuisi politiikan tutkimuksen päivien merkitys tutkimuksen kenttää jäsentävänä, konkreettisena tavoitteena sekä laitojen ja tutkijoiden yhteistyön tiivistäjänä. Eri teemaryhmien puitteissa olisi luonnollisesti mahdollisuus yhteistyöhön naapuritieteiden kanssa.

#### LÄHDEVIITTEET

<sup>1</sup> Erkki Berndtson, Arvot, tarpeet ja yhteiskuntatieteiden metodologia. Katsaus suomalaisen politiikan tutkimukseen vuonna 1973. *Politiikka* 3/1973 s. 246.

<sup>2</sup> Ks. Kari Sulevo, Historiallinen lähestymistapa valtio-opin tutkimuksessa. *Politiikka* 2/1973 s. 141.

<sup>3</sup> Esim. kansainvälisen politiikan osalta ks. Peter Wallensteen, Imperialism och interaktion: två sätt att studera handel i internationella relationer. *Politiikka* 2/1971 s. 98, 112—3; Helena Tuomi, Dominanssi kansainvälisessä järjestelmässä. *Rauhan- ja konfliktitutkimuslaitos. Tutkimuksia* 2/1972, s. II—III. Ks. myös Asko Puumalaisen raportti päivillä yleisen politiikan tutkimuksen ryhmässä, nootti 8 jäljempänä.

<sup>4</sup> Ks. esim. Asko Puumalaisen ja Sakari Hännisen raportit päivillä yleisen politiikan tutkimuksen ryhmässä, nootti 8 jäljempänä.

<sup>5</sup> Ks. esim. Edward L. Morse, Crisis diplomacy, interdependence and the politics of international economic relations, teoksessa Raymond Tanter & Richard H. Ullman (toim.), *Theory and policy in international relations*. Princeton N. J. 1972, s. 123—150; Susan Strange, The dollar crisis 1971. *International Affairs*, London vol. 48 2/1972, s. 191—8, Klaus Knorr, *Power and wealth. The political economy of international power*. New York 1973. Em. kirja on ensimmäinen seitsemän teoksen sarjasta, jossa on tarkoitus käsitellä kansainvälisten suhteiden poliittista ekonomiaa. Kuvaava on sarjan toimittajan Benjamin J. Cohenin toteamus Knorrin kirjan esipuheessa (s. vi): »This is an era of rapidly increasing interdependence in economic relations. It is also an era of rapidly increasing state intervention in economic affairs. Nations, now more than ever, have a need to understand both the politics and the economics of their subject, to combine and integrate both of these factors within a single analytical framework — in short, to develop a proper *political economy* of international relations».

<sup>6</sup> Ks. Erik Allardtin esitelmä päivillä (referaatti tekstissä) ja Esko Antolan raportti kansainvälisen politiikan ryhmässä, nootti 8 jäljempänä.

<sup>7</sup> Ks. Raimo Väyrynen, Politologian nykytilasta (pääkirjoitus). *Politiikka* 2/1973.

<sup>8</sup> Kuudensilla politiikan tutkimuksen päivillä esitettiin seuraavat raportit (luettelo työryhmittäin):

(1) *Yleisen politiikan tutkimuksen ryhmä: Ilkka Heiskanen & Eva Hänninen*: Valtion toimenpidekokonaisuudet teollisuuden tukemiseksi: toimenpidetyypit, välittävät organisaatiot, tavoitteet, päätöstuotos ja päätöstuottojen yhteensopivuus; *Sakari Hänninen*: Valtiomonopolistisen vientitukijärjestelmän kehityksestä Suomessa; *Olli Janhunen & Tuomo Martikainen*: Verotus, tulot ja redistribuutio; David Matheson: Small businessmen and radical-rightism; *Pekka Nyholm*: Etäisyysfunktio kollektiivisessa päätöksenteossa; *Asko Puumalainen*: Teollisuuden rakenne ja valtion policy-muodot; *Ilmari Susiluoto*: Tasa-arvo ja ihmisten tarpeet neuvostoliittolaisessa sosiaalitieteellisessä tutkimuksessa;

(2) *Hallinto-opin ryhmä: Hannu Ekholm*: Työnjako ja tehokkuus sairaalahallinnossa; *Ilkka Heiskanen & Ritva Mitchell*: The political science and administrative research on the infrastructure and public goods; *Tuomo Martikainen & Risto Yrjönen*: Resurssit, tarpeet ja vaateet: sosiaalitoimen tuotokseen vaikuttavien tekijöiden tarkastelua; *Esko Pennanen*: Komiteoiden asema valtion suunnittelujärjestelmässä;

(3) *Kansainvälisen politiikan ryhmä: Esko Antola*: Näkökohtia valtion roolin hahmottamisesta kansainvälisen politiikan tutkimuksessa; *Erkki Berndtson & Raimo Lintonen*: Japani kansainvälisessä järjestelmässä: johdatusta kansainvälisen järjestelmän muuttumisen konkreettiseen analyysiin; *Harto Hakovirta*: Taloudelliset riippuvuussuhteet ja puolueettomuuden uskottavuus erityisesti Suomen idänsuhteiden valossa; *Aira Kalela*: Mielipidejohtajat, kommunikaatio ja päätöksenteko kansainvälisissä kysymyksissä; *Jyrki Käkönen*: Valtion rooli ei-kapitalistisessa kehitystyössä.

Plenumien esitykset ja työryhmissä esitetyt raportit kootaan kevään kuluessa — revisioituina ja hieman lyhennettyinä — yhteismonisteeksi, joka julkaistaan Helsingin yliopiston Yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia -sarjassa (n:o 32/1974).

<sup>9</sup> Ks. Väyrynen, ma. ja Risto Sänkiäho, Vastaus Nyholmille. *Politiikka* n:o 1/1973 s. 58.