

## ESITTELYJÄ JA ARVIOITA

---

### **HUOMIOITA 1970-LUVUN SUOMALAISEN POLITIIKAN TUTKIMUKSEN TILASTA: YHDEKSÄNNET POLITIIKAN TUTKIMUKSEN PÄIVÄT HELSINGISSÄ 6.—7. 1. 1977**

Matti Niemi

Yhdeksännet politiikan tutkimuksen päivät pidettiin tammikuun alussa Helsingissä, joka toimi jo neljättä kertaa<sup>1</sup> päivien järjestäjänä. Helsingissä koettiin niin ikään yhdeksän vuotta sitten päivien synty. Päivien historian ohella voimme kirjoittaa myös suomalaisen politiikan tutkimuksen historiaa,<sup>2</sup> sillä niin hyvin Valtiotieteellisen Yhdistyksen järjestämät politiikan päivät heijastavat sen kulloistakin tilaa. Plenum-esitelmät ja niistä käydyt keskustelut sekä työryhmien raportit antavat aineksia huomioille politiikan tutkimuksen tilasta ja mahdollisesti sen tulevaisuudesta.

Edellisiin Helsingissä vuonna 1974<sup>3</sup> järjestettyihin päiviin verrattuna voidaan todeta esitelmien ja raporttien sivumäärän kasvaneen 300:sta 350:een. Muutenkin muodolliset puitteet ja osanottajamäärä saavuttivat ainakin karkeasti saman tason. Yhdeksänsien päivien tunnelma ei kuitenkaan ollut yhtä toiveikas eikä teema niin yhtenäinen ja kokoava.<sup>4</sup> Yhdeksänsien päivien teema »valtio ja muuttuva yhteiskunta» kuvaa yleisyydestään huolimatta erästä päivien keskeistä piirrettä, nimittäin keskustelua valtiokäsitteen problematiikasta, valtion ja yhteiskunnan suhteista sekä demokratian malleista politiikan tutkimuksessa. Tosin keskustelu valtiokäsitteestä on ilmeisen päättymätön prosessi. Tähän problematiikkaan liittyy jäljempänä käsiteltävät *Jan-Magnus Janssonin* ja *Osmo Apusen* esitelmät. Janssonin esitelmässä palataan eräällä tavalla klassiseen kysymyksenasetteluun.

Kuudensilla päivillä ilmennyt uusi poliittisen taloustieteen suuntaus oli vakiintunut yhdeksänsille päiville tullessa eikä se enää ollut niin selvästi näkyvillä. Nyt sen sijaan oli voimakkaasti kuvassa mukana historiallinen retrospektio ja kriittinen uudelleen arviointi.<sup>5</sup> Näille päiville uutena työryhmänä perustetun »aatehistorian ja valtioteorian» työryhmän raportit sekä Apusen esitelmä ilmentävät kokonaisuudessaan tätä trendiä. Kriittinen uudelleen

arviointi heijastelee tavallaan politiikan tutkimuksen eräänlaista »lamatilaa», joka vallitsee muuallakin yhteiskunnassa. Samaan uudelleen arvioinnin kategoriaan varsinkin tieteen sisältä arvioituna sisältyy myös *Ilkka Heiskasen* esitelmä, jossa käsitellään laman syitä.

Tavallaan valtiokäsitteestä käytyyn keskusteluun liittyvänä ja konkreettisenä vastauksena siihen oli kolmas päivillä havaittavissa oleva trendi eli valtiobyrokratiaa ja sen organisaatiota sekä niiden prosesseja tutkivan konkreettisen ja empiirisen tutkimuksen versoaminen.<sup>6</sup> Trendi kuvastaa oletettavasti behavioraalista kansalaisten tarpeista ja demokratian vaateista liikkeelle lähtevää empiiristä tutkimusta.<sup>7</sup>

On ilmeistä, että osa tutkijoista haluaa muutosta vallitsevaan tutkimustilaan tai ainakin he ovat huolestuneita nykyisestä kehityksestä. Osa puolestaan on tyytyväinen tilanteeseen ja jotkut ovat vieraantuneita tai siirtyneet politiikoiksi tai hallintoteknokraateiksi. Poliitiikan tutkijoiden keskuudessa ilmenee siis selvää eriytymistä ja fragmentoitumista, mikä ei suinkaan ole edullista valtio-opin sisäisen kehityksen ja tehtävämäärityksen kannalta. Yleiskeskustelussa tuli jälleen kerran esille ajatus poikkitieteellisen metodologisen keskustelun tarpeesta, joka saattaisi elvyttää muuten usein verenvähyyttä kärsivää politologian sisäistä keskustelua. Historiallisen aspektin korostuminen näillä päivillä palvelee kyllä osaltaan tätä tarvetta.

Seuraavassa käsitellään yhdeksänsien päivien kolmen yleisesitelmän keskeisiä sisällöllisiä politiikan tutkimuksen kehityksenkin kannalta relevantteja asiakohtia.

## Demokratian ongelmia

Poliitiikan päivien ensimmäisessä yleisesitelmässä Jan-Magnus Jansson käsittelee »demokratian malleja» ja niiden soveltamisessa ilmenneitä ja ilmeneviä ongelmia. Jansson palasi esitelmällään klassiseen kysymyksenasetteluun, joka on uutta verrattuna puhtaaseen behavioralistiseen traditioon. Jansson painottaa valtiota politiikan tutkimuksen keskeisenä tutkimuskohteena,<sup>8</sup> mitä monet behavioralistit eivät useinkaan tee. Valotettuaan demokratian ja tasa-arvon tutkimuksen historiallista taustaa hän hahmotteli kaksi päämallia: konsensusmallin ja kilpailumallin. Näiden mallien tarkastelun pohjana oli kysymys niiden yhdistämisestä siten, että ilmenevät ongelmat mahdollisimman hyvin voitaisiin minimoida ja suuri osallistuminen olisi mahdollista. Kilpailua tulisi olla kuitenkin sen verran, etteivät vaalit menettäisi merkitystään. Perusasioissa tulisi valita mahdollisimman suuri konsensus, jotta demokraattinen järjestelmä toimisi suhteellisen joustavasti. Demokratian teoreettiset mallit ovat kuitenkin sellaisenaan ihanteita ja käytännössä ilmenee monia ongelmia, joista ei kos-

kaan voida täysin irtaantua. Janssonin mielestä tällaiset mallit ovat kuitenkin tärkeitä tavoitteita uudistuksille.

Mitä ongelmia demokratian toiminnassa nykyajan suomalaisessa yhteiskunnassa on? Ensinnäkin pluralismi demokraattisissa järjestelmissä vähenee ja tapahtuu keskittymistä ja puoluepolitisoitumista. Jansson tarkoittaa lähinnä sitä, että eri yhteiskunnalliset eturyhmät ja sektorit ovat yhä enemmän riippuvaisempia toisistaan. Samalla valtionhallinto ja kulttuuri politisoituvat, sekä elinkeinoelämä on tullut yhä enemmän valtiosta riippuvaisemmaksi. Toisaalta taas yhteiskunta on avoimempi siten, että jokaisella kansalaisella on ainakin teoriassa mahdollisuus päästä vaikuttamaan poliittiseen toimintaan. Näinhän ei ollut asianlaita esim. sääty-yhteiskunnassa. Keskittymisen myötä myös valvonta ja kontrolli eliittejä kohtaan on lisääntynyt.

Mutta se, että demokraattisessa yhteiskunnassa on eliittejä, on ristiriidassa demokratian ihannemallin kanssa, jossa jokaisen äänen pitäisi olla samanarvoinen. Elitistisyys on siten myös eräs demokratian ongelma, ja pyrkimyksenä tulisi olla sen vähentäminen, toteaa Jansson. Realistinen lähtökohta demokratian tarkastelulle kuitenkin on, että se sisältää aina myös epätasa-arvoa ja elitistisyyttä ja niiden vähentäminen on ensi sijassa poliittinen kysymys.

Koska kaikki yhteiskunnan jäsenet eivät voi osallistua poliittisen vallan käyttöön ja hallitsemiseen, on eri tyyppisten vähemmistöjen asema turvattava ja suojattava. Ns. kilpailumallissa puhutaan tällöin enemmistödemokratiasta. Konsensus-mallissa on vähemmistöjen mielipide niinkään otettava huomioon. Vähemmistö saattaa olla luonteeltaan poliittinen (oppositio), rodullinen, sosiaalinen, uskonnollinen, kielellinen jne. Jansson käsitteli myös vähemmistösuojan erityistapauksen eli suhteellisuusperiaatteen soveltamista Suomen osalta, jossa tämä ajattelu heijastuu esim. valtionhallinnossa jopa vähämerkityksellisiä lautakuntia ja komiteoita myöten. Suomessa ei mikään poliittinen katsantokanta ole näin dominoivassa asemassa. Suhteellisuusperiaatetta on tällöin myös helppo käyttää »avaimena kaikkiin demokratian ongelmiin» joskaan se ei aina ole tehokkain tapa ongelmien ratkaisemiseksi. Demokratian ihanteen kannalta kyllä olisi hyvä, että suhteellisuusperiaatetta noudatettaisiin kirjaimellisesti.

Demokratian ihannemallin mukaan osallistumisen tulisi olla mahdollisimman suurta, mutta käytännössä liiallinen osallistuminen saattaa merkitä kriisiä ja sen vuoksi kohtuullinen osallistuminen olisi parasta. Yleensä poliittinen osallistuminen ei ole ollut kovin aktiivista demokraattisissa järjestelmissä, mutta se saattaa olla myös hallitsevien eliittien tarkoitus. Jansson painottaa kuitenkin eri osallistumuotojen (esim. kansanäänestys, lähidemokratia ja paikallinen itsehallinto) järjestämistä kansalaisille.

Jansson käsittelee esitelmässään problemaattisia ja ajankohtaisia asioita, jotka parhaillaan työn alla olevassa valtiosääntöuudistuksessa myös ainakin osaksi joudutaan ratkaisemaan ja joita kunnallislakiuudistuksessa on myös otettu huomioon. Demokratian ongelmia tarkasteltaessa jos missä historian

opetukset ovat kullanarvoisia. Tämä historiallinen aspekti tuli hyvin esille itse Janssonin esityksen demokratian tutkimuksen historiakohtassa.

### **Valtiokäsityksen yhteiskunnallisesta ja valtio-opillisesta historiasta**

Uudella ja mielenkiintoisella tavalla tarkasteli Osmo Apunen esitelmässään »Konsensuaalinen ja pakkovaltainen valtiokäsitys politiikan tutkimuksessa» sitä, miten valtiokäsitykseen ovat vaikuttaneet toisaalta yhteiskunnalliset aatevirtaukset ja muuttokset ja toisaalta valtio-opin sisäinen eriytyminen ja kehitys. Tämä esitys voidaan lukea myös siihen historiallisen uudelleenarvioinnin trendiin, josta aiemmin mainittiin, sekä valtiokäsitteestä ja valtion luonteesta jo aikaisemmin<sup>9</sup> 1970-luvun alkupuolella alkaneeseen keskusteluun. Dikotomia konsensuaalisuus -pakkovaltaisuus on vuorotellut aina *Snellmanista* lähtien suomalaisessa valtio-opillisessa keskustelussa, milloin konsensuaalisuus voimakkaampana, milloin pakkovaltaisuutta korostaen tai sitten molemmat rinnaketevasti liberalistisiin talousteorioihin ja tätä tietä parlamentaariseen ajattelu-tapaan. Janssonia Apunen pitää konsensuaalisen ajattelun jatkajana suomalaisessa politiikan tutkimuksessa. Janssonin *Politiikan teoriassa* (1969) erottuu selvästi konsensuaaliseen malliin sisältyvä kysymys siitä, miten yhteiskunta organisoituu yhteishyvää toteuttavaksi valtioksi.

Pakkovaltaisen valtiokäsityksen »uusi tuleminen»<sup>10</sup> tapahtui työväenliikkeen aktivoitumisen ja luokkaristiriitojen kärjistymisen myötä, mikä osoitti, ettei konsensuaalinen valtiokäsitys ollut kytkettävissä kansallisuusliikkeeseen. Ns. routavuosina vuosisadan vaihteessa suurlakkoon asti konsensuaalinen ja pakkovaltainen valtiokäsitys kulkivat rinnan. Tällainen sekajärjestelmä oli vallitsevana myös toisen maailmansodan jälkeen, jolloin behavioralismin myötä politiikan tutkimuksen päähuomio kiinnittyi poliittisen järjestelmän tutkimiseen, jossa valtio oli vain yksi osanen. Taustalla on kuitenkin pakkovaltainen valtiokäsitys, siis valtiosuvereenisuuden korostaminen.

Organistinen valtioteoria ilmestyi 1920-luvulla valtiokäsitetä määrääväksi, mikä mahdollisti valtio-opin ja kansainvälisen politiikan yhteisen paradigman. Konsensuaalisessa mallissa tämä ei ollut mahdollista, koska siinä oli keskeistä yhteiskunnallisten instituutioiden tutkiminen ja tällöin valtioiden väliset suhteet jäivät konsensuaalisen tutkimusalueen ulkopuolelle. Kansainvälisillä suhteilla saattoi näin olla vain marginaalinen ja tuottamuksellinen merkitys.

Liberalismin läpimurrossa metafyyssinen ja kollektiivinen valtiokäsitys väistyi individualismin ja myöhemmin behavioralismin tieltä. Organistinen valtioteoria otti kasvualustakseen tällöin individualismin, jonka myötä korporatiivinen ajattelu kehittyi valtioteoriaan. Organistisen valtiokäsityksen ansiosta myös valtiosuvereenisuus tuli hallitsevaksi kansansuvereenisuuteen nähden, joka oli konsensuaalisen ajattelun aines. Valtiosuvereenisuus onkin sitten val-

linnut aina näihin päiviin. Suurten historiallisten murroskausien jälkeen tulevat vallalle pluralistiset selitysmallit ja näin kävi varsinkin toisen maailmansodan jälkeen, jolloin myös työväenliikkeen asema voimistui. Yhteiskunnassa voimistui samalla pakkovaltainen valtiokäsitys.

Tieteen puolella 1950-luvulla nousi esiin behaviorismi, jota Apunen kutsuu »sublimoiduksi konsensuaalisuudeksi». Behavioralismissa tutkittiin varsinkin Suomessa etupäässä julkisten instituutioiden yhteydessä ilmenevää poliittista käyttäytymistä, mutta valtio ja sen olemuksen tutkiminen jäi taka-alalle.

Esityksensä lopuksi Apunen tarkasteli, millaisia valtiokäsityksiä ilmenee erilaisten kansainvälisen politiikan tutkimusvirtausten taustalla. Yhteiskunnan reaalin muuttuminen ja tieteelliset suuntaukset ovat jatkuvassa vuorovaiikutuksessa ja näin molemmat muovaavat valtiokäsitystä. Organistinen valtiokäsitys on edelleen näkyvässä monella kansainvälisen politiikan alueella. Eräs tärkeä ilmiö valtiokäsityksenkin kannalta on ilmiö, jota Apunen kutsuu skaa-lan kasvuksi. Ns. maailmankylä-filosofiassa vanha monistinen valtiokäsitys on vain laajentunut globaaliksi. Suomalaisista tutkijoista *Göran von Bonsdorff* edustaa ehkä puhtaimmin tätä valtiokäsitteen laajentumisajattelua teoksessaan *Maailmanpolitiikka tekniikan aikakaudella*. Bonsdorffin ajattelussa yhdistyy toisaalta pakkovaltainen käsitys, koska hänelle kansainvälisen politiikan ja yhdentymisen lähtökohtana on kansallinen itsemääräämisoikeus, mutta viitekehystenä on kuitenkin konsensuaalisen poliittisen järjestelmän malli. Niin *Morgenthaun* voimapolitiikka-ajattelussa, systeemiteoriassa, integraatioteoriassa, turvallisuuspolitiikkastrategioissa kuin pienvaltiotutkimuksessakin on organistisia ja konsensuaalisen ajattelun piirteitä.

Politiikan tutkimuksen pakkovaltaista valtiokäsitystä edustavat ovat vähälukuiset. Rauhantutkimuksessa suorastaan valtiokeskeisyys on hylätty tutkimuksen periaatteena ja on lähdetty liikkeelle rauhan ja sodan ongelmista. Suomessa galtungilainen rauhantutkimus juurtui hyvin 1960-luvun ilmapiirisä, mutta Apunen suhtautuu skeptisesti rauhantutkimuksen mahdollisuuteen horjuttaa valtiokäsitteen asemaa suomalaisessa politiikan tutkimuksessa. Marxilaiselle tutkimukselle valtio kapitalistisessa yhteiskunnassa on valtaa pitävän luokan ase työväestöä vastaan, ja siirryttäessä sosialismista kommunismiin valtion kuoleentuminen on keskeistä. Nykyinen suomalainen marxilainen tutkimus on Apusen käsityksen mukaan pyrkinyt etupäässä osoittamaan valtion pakkovaltaista roolia kapitalistisessa yhteiskunnassa.

Apusen esitelmässä tulevat monipuolisesti esille ne eri historialliset tekijät niin tieteen kuin yhteiskunnallisten muutostenkin tasolla, jotka ovat ohjailleet valtiokäsitystä eri aikoina. Myös ulkopoliittiset tekijät, kuten esim. suhteet Neuvostoliittoon, säätelevät Apusen mukaan valtiokäsitystä pakkovaltaiseen suuntaan. On siis vastakkaisiin suuntiin vaikuttavia tieteiden sisäisiä kuin myös koko yhteiskunnan tasolla vaikuttavia tekijöitä.



## Politiikan ja hallinnon tutkimuksen lamatilasta ja tehtävästä 1970-luvun lopulla

Ilkka Heiskanen esitelmä »Politiikan ja hallinnon tutkimuksen tuottama teknologia, poliittisen ja hallinnollisen toiminnan tekniikka ja tutkimustulosten käytäntöönsoveltamisen taktiikka» oli merkityksellinen puheenvuoro politiikan ja hallinnon tutkimuksessa tapahtuneen sisäisen kehityksen kannalta. Esityksestä heijastui huolestuneisuus tutkimuksen nykytilasta ja tutkijoiden mahdollisuudesta vaikuttaa politiikan ja hallinnon käytäntöön, siis tutkijoiden mahdollisuudesta toimia poliittisten päätöksentekijöiden asiantuntijoina ja neuvonantajina. Heiskanen lähtee liikkeelle jälki-behavioraalisen ajattelun mukaan kansalaisten tarpeiden tyydyttämisestä.<sup>11</sup> Tähän ajatteluun sisältyy myös vaatimus tutkijoiden osallistumisesta yhteiskunnalliseen toimintaan ja uudistamiseen. Yleisellä tasolla tästä ollaan varmaan melko yksimielisiä, mutta tavoista, joilla tutkija voi yhteiskuntaan vaikuttaa, mielipiteet menevät ristiin, kuten tämän esitelmän pohjalta käydystä keskustelusta voi päätellä.

Heiskanen mielestä nykyinen 1970-luvun politiikan ja hallinnon tutkimus on kyvytön tuottamaan systemaattista teknologiaa poliittisen ja hallinnollisen käytännön tekniikan tarpeisiin. Toisin sanoen on muodostunut virheellinen suhde tutkijoiden ja käytännön välille. Vertaillenään tunnelmaa yhdeksän vuotta sitten pidettyihin politiikan päiviin Heiskanen piti sitä hajanaisena ja frustroituneena. Harvat hänen mielestään nykyään uskovat politiikan tutkijoiden mahdollisuuteen vaikuttaa poliittiseen ja hallinnolliseen toimintaan. Syynä saattaa osaltaan olla yhteiskunnassa vallitseva taloudellinen ja poliittinen lamatila. Tämän »sairauden» syytä selvitellessään Heiskanen tarkasteli niitä tekijöitä, jotka 1960-luvun lopulla ja 1970-luvun alussa politiikan ja hallinnon käytännön tekniikassa olivat omiaan vaikuttamaan tutkimuksen tuottaman teknologian luomiseen ja tutkimustulosten käytäntöön soveltamiseen. Tärkeimpiä niistä ehkä olivat valtapuolueiden aseman lujittuminen, etujärjestöjen aseman vahvistuminen (varsinkin ay-järjestöt), valtionhallinnon paisuminen sekä byrokraattiseen keskittymiseen tähtäävän suunnitteluideologian nousu sekä valtionhallinnon politisoituminen. Heiskanen osuvaa kuvausta käyttäakseni politiikan ja hallinnon tekniikka muuttui 1970-luvulla »suurten ja yhä kasvavien rakennuspalikoiden liikutteluksi, jota vain politiikan ja hallinnon 'suurimmat ja kauneimmat' voivat tehdä». Tästä seurasi myös että »edut ja vaikutusmahdollisuudet paketoitiin siten, että niistä osallisiksi pääsivät vain ne, jotka saattoivat osoittaa samaa poliittista väriä kuin pakettien käärijät.»

Tässä uudessa tilanteessa politiikan ja hallinnon tutkijoiden oli vaikea pysyä kehityksessä mukana »vanhoilla konsteillaan». Vanha lakimiesmäinen asiantuntijarooli romuttui ja tilalle tuli teknokraattiasiantuntija tai poliittinen sitoutuminen. Siis tutkijoihin kohdistui paineita ideologisen värin näyttämiseen. Seurauksena tästä kaikesta oli, että osa tutkijoista sitoutui poliittisesti