

RUOTSI ESIKUVANA

LAURI KARVONEN: »Med vårt västra grannland som förebild», En undersökning av policydiffusion från Sverige till Finland. Meddelanden från Stiftelsen för Åbo Akademi Forskningsinstitut nr 62, Åbo 1981, 274 s.

Ruotsalaisten esikuvien heijastuminen suomalaisen yhteiskuntapolitiikan toimintaohjelmien muotoutumiseen ei ole uusi asia, mutta tutkimus ei ole kysymystä juurikaan huomionut. Toisaalta tällaisia kansainvälisiä leviämislmiöitä ei ole vielä muuallakaan järin suuressa määrin tietoisesti tutkittu. Tässä mielessä Lauri Karvosen toukokuussa 1981 tarkastettu väitöskirja, joka käsittelee lainsäädännön diffuusiota Ruotsista Suomeen, on merkittävä yritys lisätä yleistä ja spesifiä tietoamme tästä problematiikasta. Karvosen »diffuusio-*projekti*» on liittynyt osana laajempaan turkulaiseen RESPO-tutkimushankkeeseen, joka on äskettäin saatettu päätökseen.

Työn keskeinen käsite ja näkökulma on diffuusio. Teoreettinen osa perustuukin paljolti diffuusiokirjallisuuden kriittiseen erittelyyn. Käsitteellä tarkoitetaan innovaatioiden kommunikointia ajassa tiettyjä kanavia myöten yhdestä sosiaalisesta systeemistä toiseen. Diffuusion keskeisiin ehtoihin luetaan systeemien välinen kommunikaatio sekä niiden väliset rakenteelliset yhtäläisyydet; jälkimmäisten osalta oletetaan kuitenkin vastaanottajan olevan jossain määrin lähettäjäsystemiä »kehittymättömämpi». Analyysiulottuvuuksiksi kiinnitetään diffuusion ajoittuminen, osallistuvat aktorit, policy-tyyppi ja sektorihistorian yhteisyys. Tapaustutkimusten yhteydessä eritellään lisäksi diffuusion ohjautumista ulkoapäin, kontaktikanavia, diffuusion poliittista väriä sekä diffuusiota vastustavien ryhmien esiintymistä. Ilmiöön liittyvien prosessien systemaattinen ja yksityiskohtainen historiallinen erittely nähdään hyvin tärkeäksi tutkimustehtäväksi. Tutkimusta luonnehditaan deskriptiivis-eksploratiiviseksi. Kuvaus ei tunnu oikein osuvalta (mistä tekijäkin on tietoinen), sillä se ei tee täyttä oikeutta tutkimuksen systemaattisille, vertaileville ja teoreettisille pyrkimyksille. Avarammin ajatellen tuntuukin siltä, että sellaisten tutkimuskäytäntöjen eksplikointi ja kehittäminen sekä kehittämisen huomiointi on tärkeää, joissa suhteellisen itsenäisesti ja häpeilemättä otetaan varteen ala- ja kohdekohtaiset rajoitukset, mahdollisuudet ja erityispiirteet tähyämättä epärealistisiin tieteellisiin ihanteisiin.

Yleiset edellytykset diffuusiolle Ruotsista Suomeen näyttäisivät olevan olemassa: suomalaiset päätöksentekijät ovat suhteellisen voimakkaasti orientoituneet Ruotsiin, ja maiden välillä vallitsee oletusten mukainen rakenteellinen suhde. Ruotsin valtiopäiväasiakirjoista identifioidaan ensin innovatiiviset lait ja toimintaohjelmat ajanjaksolta 1947—72, ja niiden suomalaiset vastineet pyritään sitten löytämään sekä toteamaan yhtäläisyydet. Tulosten mukaan diffuusio on potentiaalisesti merkitsevä vaikkakaan ei millään muotoa hallitseva ilmiö: 25 % vertailusta osoittaa huomattavia samankaltaisuuksia. Diffuusioviive on keskimäärin 4,3 vuotta edellä mainitussa ryhmässä, ja se

näyttäisi kasvavan yhtäläisyyksien vähenyessä. Potentiaalisten diffuusiotapausten jakautuminen koko tarkasteltavalle ajanjaksolle ei sen sijaan näytä noudattavan selvää kaavaa. Diffuusiotaipumus on tavallista voimakkaampi oikeusministeriön ja valtioneuvoston kanslian sektoreilla sekä regulatiivisten policyjen kohdalla.

Diffuusioprosessien analyysi tapahtuu tapaustutkimuksin. Selviä sääntöjä eivät prosessit tunnu noudattavan, vaan ne voivat tapahtua monin eri tavoin. Kyse on ollut kuitenkin hieman useammin »vanhoista» tunnistetuista suomalaisista ongelmista kuin uusien ongelmanasettelujen omaksumisesta. Ruotsalaisia malleja on tarkasteltu yleensä kokonaisuuksina, ja niiden huomiointi on tapahtunut pääsääntöisesti debatti- ja selvitysvaiheessa. Selviä eroja ei voitu havaita virkamiesten tai poliittisten aktorien dominanssin suuntaan, joskin jälkimmäisten osalta etujärjestöjen todetaan olleen selvästi tärkein toimijaryhmä. Tällöin on kuitenkin ehkä omaksuttu jossain määrin kapea näkökulma puoluepolitiikan merkitykseen eri areenoilla. Yhteinen sektorihistoria Ruotsin kanssa osoittautui diffuusiota jossain määrin edistäväksi tekijäksi. Yleensä diffuusio on perustunut suomalaisten aloitteisiin ja tarpeisiin eikä juurikaan ruotsalaisten suoriin ja tietoihin vaikutusrytyksiin. Merkittäviä diffuusiota vastustavia »puskuriryhmiä» ei havaittu.

Tulokset ja muu oheistieto on tiivistetty neljäksi ideaalityypiksi, joille on ominaista tietynlainen tarkastelu-ulottuvuuksien kategoriain kombinoituminen. Poliittisen diffuusion tapauksessa Ruotsin malli on tarvinut oikea-aikaisen oikotien, kun uudistukseen on ollut poliittista painetta, riittävä parlamentaarinen tuki ja kun on ollut kyse lähinnä budjettipäätöksestä. Diffuusioviive ja kytkennät aiempaan sektorikehitykseen ovat tällöin vähäiset. Byrokraattiseen diffuusioon taasen liittyy virkamiesten keskeinen asema, suhteellisen laaja selvitysvaihe sekä Ruotsiin suuntautumisen perinne. Tyyppin alatapaukseksi voidaan käsittää kumulatiivinen diffuusio, jolloin viitataan paineisiin matkia aiempia lainoja täydentäviä uudistuksia. Korporatiivisessa diffuusiosta korostuu etujärjestöjen aktiivisuus.

Ne toimivat yhteistyössä virkamiesten kanssa, niillä on vilkkaat suhteet Ruotsiin ja toiminnan konteksti on samanlainen kuin Ruotsissa.

Karvosen väitöskirja on huolellisesti, johdonmukaisesti ja tarkasti toteutettu. Tekijää ei voi moittaa tieteelliseksi »uhkape-luriksi» (muutoin kuin vaikean aiheen valinnan osalta). Lukija pystyy joka tapauksessa vaivatta seuraamaan tehtyjä ratkaisuja ja päättelyjä, mutta toisaalta tyyliä kuormittaa ehkä liiaksikin menettelytapojen selostaminen. Tutkimuksen suurin ansio on kuitenkin juuri sellaisen systematiikan ja sellaisten menettelytapojen kehittämisessä, joiden avulla voidaan identifioida lainsäädännölliset uudistukset, suorittaa vertailu yhtäläisyyksien ja diffuusiotausten esiintymisestä sekä saada yksityiskohtaisempi kuva diffuusion prosessista. Samalla tutkimuksessa on eksplikoitu ja ratkottu ongelmia, jotka liittyvät auktoritatiivisten sosiaalisten innovaatioiden tutkimukseen. Nuo ongelmat ovat luonnollisesti toista luokkaa kuin sosiologien yleensä varsin konkreettisiin innovaatioihin kohdistuvissa tutkimuksissa. Työn empiiriset tulokset ovat tietenkin sinänsä mielenkiintoisia.

Työn rajoja ja rajoituksia etsittäessä huomio kiintyy sen kapeuteen eräissä teoreettisissa ja empiirisissä suhteissa. Lukija olisi ensinnäkin odottanut tulosten kytkentää RESPO-projektin responsiivisuus-problematiikkaan, jota tavallaan lupailaan parissa kohdassa (s. 4, 50—51). Tuloksista voidaan kuitenkin lukea, että suomalaiset tarpeet ja aloitteet ovat olleet prosesseissa ratkaisevia; toisaalta byrokraattiset ja korporatiiviset tendenssit voidaan tulkita responsiivisuutta vähentäviksi. Edelleen taustaksi olisi myös kaivattu systemaattista valtiollisen päätöksentekojärjestelmän teoreettista ja empiiristä analyysiä, sillä nyt tuota järjestelmää koskevat tulokset ja havainnot ovat jossain määrin irrallisen konkreettisia (esim. s. 122—130), nousevat esiin vain tapaustutkimuksista tai jäävät lyhyiden viittausten varaan (s. 225). Kuitenkin tällaista yleisempien ja rakenteellisten taustaehto- jen kartoitusta suoritetaan Ruotsin ja Suomen välisten kontaktien ja maiden rakenteiden yhtäläisyyksien osalta. Valtiollisten

rakenteiden analyysin sijaan näytetään suuntaudutun kohti historiallista näkökulmaa (vrt. sektorihistoria, s. 43). Laajempaa kontekstia on kuitenkin tavoiteltu eräissä väitöskirjan esitöissä.

Voidaan myös asettaa kysymys diffuusion käsitteen ja ilmiön luonteesta ja laajemmista kytkennöistä kansainvälisessä politiikassa. Nyt näet jää vaikutelmaksi, että diffuusio on varsin korostuneen ja eriytyneen huomion kohteena. Näyttäisi siltä, että Karvosen analyysissä painottuu diffuusion »lempeä», interaktionistinen tai integratiivinen, puoli, mihin liittyy tietty voluntaristisuus ja identifioitumisen tähdentäminen (s. 36, 61, 234). Mutta eikö toinen puoli olekin tulkittavissa vallan (dominanssin, riippuvuuden) problematiikan valossa? Vallan käsite nousee kyllä paikoin esille työssä (s. 3, 5—6, 16—17, 48, 216, 226), mutta pikemminkin aktuaalisessa, behavioraalisessa muodossaan. Kuitenkin diffuusio voidaan nähdä myös rakenteelliseen valtaan kytkeytyvänä, sillä onhan sillä Karvosenkin analyysissä rakenteelliset ehtonsa (s. 16—17, 216, 238). On kiintoisaa, että *Morgenthau* liittää diffuusion kulttuuri-imperialismiin (1961, 63; tämä on jäänyt huomaamatta: ks. s. 2, 239). Relevantimpia ovat tässä yhteydessä *Goldmannin* (esim. *Utrikespolitiska institutet, Forskningsrapport UI-74-3*), *Sjöstedtin* (siviilivaltaproblematiikka, *Cooperation and Conflict* 1977, 21—39) ja *Wallensteenin* ym. (Tampere Peace Research Institute, *Research Reports* 6/1973) kontribuutiot. Tosin kansainvälispoliittinen problematiikka ei ole kaikkein keskeisin osa Karvosen työtä, vaan paino on pikemminkin diffuusio- ja policy-tutkimuksessa. On tietenkin muistettava työn teoreettiset rajaukset sekä tutkimuskohteen ja aineiston rajoittuneisuus. Tähän voidaan kuitenkin huomauttaa, että rajoituksista huolimatta työssä kyllä tehdään yleisempiä tulkintoja, esimerkiksi kytkettäessä loppupuolella Ruotsi-Suomi -maaparin ominaisuudet *Keohanen* ja *Nyen* »kompleksisen interdependenssin» malliin (s. 231—232). Toisaalta tässäkin yhteydessä voidaan viitata Karvosen aiempiin julkaisuihin.

Karvonen pitää tapaustutkimuksiin nojaten todennäköisenä, että aktuaalinen diffuusio koskee niitä seitsemää muutakin po-

tentiaalista diffuusiotausta, joissa samanaikaisuksien ilmoitetaan olevan huomattavia (s. 213; vrt. kuitenkin »Svenska inslag i finländsk policy-making», 1979, bilaga). Kuitenkin ainakin yksi näistä seitsemästä tuntuu problemaattiselta, nimittäin rauhan- ja konfliktintutkimus. Alustavat vertailut osoittavat, että Suomessa Rauhan- ja konfliktintutkimuslaitoksen tehtävänasettelu muodostui laajemmaksi kuin Ruotsissa, eikä meillä kansainvälistä tutkijarekrytointia ja laitoksen autonomiaa painotettu samassa määrin kuin naapurissa. Joka tapauksessa verrattuna norjalaisiin ja yleensä kansainvälisiin esikuviin ruotsalaiset vaikutteet olivat merkitykseltään ilmeisesti vähäpätöisiä. Tärkeimpiä näkökohtia tässä yhteydessä ovatkin rauhantutkimuksen ideoiden välittyminen sekä tutkijayhteisön syntyminen Suomessa. Eikö yleisemminkin vastaavallisissa tilanteissa, joissa ideat ovat siirtyneet ja pohja luotu, lainsäädännön merkitys ole toissijainen, ehkä peräti vain lakitekniinen? Näin on kohdattu eräs lainsäädäntöön keskittymisen rajoitus: lakien merkitys vaihtelee ja on erilainen esimerkiksi rakentamisessa verrattuna tutkimukseen. Kaikki rajojen yli siirtyvät toimintaohjelmat eivät ehkä näy lakeina, ja valtiollistumisen aste ja merkitys vaihtelevat.

Tiedämme tutkimuksen pohjalta, että diffuusiota esiintyy. Tekijä väittää, että tiedämme myös missä määrin sitä esiintyy (s. 225—226). On kuitenkin muistettava, että diffuusio on määritelty suhteellisen tiukasti (vrt. esim. s. 82, 116). Lisäksi määrälliset osuudet (s. 122) koskevat potentiaalisia diffuusiotaustapauksia. Olisi ollut myös mielenkiintoista selvittää, kuinka suuri diffuusiotaustaposten osuus on suomalaisessa lainsäädännössä; nythän vertailuperustana on ruotsalaisten innovatiivisten lakien joukko.

Tapaustutkimuksissa on käsitelty vain sellaisia lakeja tai toimintaohjelmia, joiden kohdalla diffuusion oletettiin olevan ilmeinen. Lisäksi kyseessä näyttäivät olevan sellaiset potentiaaliset diffuusiotaustapaukset, joiden osalta yhtäläisyydet ovat huomattavimmat (vrt. »Svenska inslag i finländsk policy-making», 1979, bilaga). Seurauksena on opetusministeriön sektorin jääminen aliedustetuksi, jolloin on etäännytty ilmoitetuista

edustavuustavoitteista (s. 137). Tärkeämpää on kuitenkin huomata »riippuvan muuttujan» vähentynyt variaatio tehtyjen ratkaisujen myötä. Olisi ollut hyödyllistä ottaa mukaan tapauksia, joissa diffuusio ei toteudu. Tällöin myös »riippumattomien muuttujien» variaatio olisi mahdollisesti lisääntynyt (esim. poliittisten aktorien rooli, puskuriryhmien merkitys); lisäksi neljän ideaalimallin dynamiikkaa olisi voitu seurata sekä arvioida mallien ja niiden komponenttien riittävyyttä tarkemmin.

Itse asiassa Karvonen on eräässä esityönsään alustavasti tarkastellut yhtä toteutumaton diffuusiotausta, nimittäin toimittajakoulutuksen järjestämistä (»Med beaktande även av förhållandena i Sverige», 1979, 65—73). Karvosen kertoman ja joidenkin tarkistuksien perusteella tapaus muistuttaa osatekijöitensä puolesta lähinnä korporatiivista ideaalityyppiä. Pari uutta tekijää näyttäisi kuitenkin nousevan esiin. Ainakin osallistuvien aktorien konfliktin voimakkuus sekä taloudellinen lama olivat ilmeisesti estämässä diffuusiota. Toisaalta ehkä myös sektorihistorian yhteisyyden väheneminen 1960-luvun alussa oli myötävaikuttamassa samaan suuntaan. Rauhan- ja konfliktintutkimuksen osalta taas lähinnä suomalaisten ulkoinen orientaatio oli tekijä, joka osaltaan johti poikkeamiin Ruotsin mallista.

Karvonen tuntuu projektinsa kuluessa kulkeneen kohti spesifiä, konkreettista ja historiallista analyysiä. Taustaksi voidaan varmasti asettaa historiantutkimuksen kohonnut arvostus muun muassa kansainvälisen politiikan tutkimuksessa. Mutta ilmeisesti myös kokemukset tapaustutkimuksien parissa ja tulosten tulkinnan ongelmat ovat olleet omiaan johdattamaan mainittuun suuntaan. Tämän heijastumia nähdään käsitelyssä tutkimuksen luonteesta, todellisuudesta sekä kansainvälisen politiikan tutkimuksen prioriteeteista. Karvonen varoittaa nimittäin sitoutumasta liikaa viitekehysiin ja luonnehtii todellisuutta »valtavan monivivahteiseksi» (s. 60, 226). Edelleen hän korostaa sisäpoliittisten tekijöiden merkitystä (s. 238). Näitä näkemyksiä on kuitenkin tarkasteltava tutkimuksen asetelma, monet rajoittavat ratkaisut ja kapea

variaatio huomioiden. Karvonen operoi ikäänkuin toisella tasolla verrattuna ekstensiivisempiin tutkimuksiin. Tältä tasolta maailma voikin näyttää toisenlaiselta. Tuntuukin yleisesti ottaen siltä, että sekä ekstensiivinen että intensiivinen tutkimus voivat olla informaatioarvoltaan rajallisia; kumpikaan ei ole yksin ratkaisu tutkimuksen ongelmiin. Spesifi, yksityiskohtainen tutkimus voi tuottaa paljon vaikeasti käytettävää informaatiota. Konkreettinen kohde sitäpaitsi karkaa käsistä menipä sitä kuinka lähelle tahansa. Aina on näet jossain määrin tehtävä todennäköisyyspäätelmiä ja teoriapitoisia päättelyjä tapahtumain kulun rekonstruomiseksi.

Raimo Lintonen