

VOITTO HELANDER & DAG ANCKAR:
**Consultation and Political Culture. Essays
on the Case of Finland.** By the Finnish
Society of Sciences and Letters: Helsinki
1983, 198 s.

Voitto Helanderin ja Dag Anckarin kirjoittaman teoksen peruslähtökohtana on pyrkimys välittää ennen kaikkea kansainväliselle foorumille tekijöiden keskeiset näkökohdat suomalaisen yhteiskuntatodellisuuden viime aikaisesta kehityksestä, nykyisyydestä sekä tulevaisuudesta. Teos perustuu tekijöiden alustuksiin, jotka nyt on kirjaa varten saatettu ajan tasalle.

On ansiokasta, että suomalaiset tiedemiehet ovat jaksaneet saattaa julkaistavan kirjan muotoon analyysin suomalaisen demokratian 1960- ja 1970-lukujen suurista muutoksista, jotka sinänsä eivät ole irrallisia ilmiöitä kansainvälisessä kehityksessä. Tällä tavoin rikastutetaan vähäiseltä osin kansainvälistä tutkimusta myös suomalaisesta näkökulmasta käsin. Kotimaisille lukijoille teos tarjoaa kattavan esityksen korporatistimin teorioihin, suomalaisen sopimus- ja neuvotteluyhteiskunnan syntyyn sekä responsiivisuuden salattuun maailmaan.

Teos kuuluu valtio-oppineiden ja valtiosääntötutkijoiden 1960—1970-lukujen keskeisimmän ongelman selvittely- ja selittelyyrityksiin länsimaaisissa demokratioissa ja ennen muuta Suomessa. Kutsun tätä ongelmaa edustuksellisen kansanvallan legitimitteettikriisiksi. Kriisin diagnoosi on seuraava: etujärjestötoiminnan valtaisa kasvu, tulopoliittinen hallitsemistapa, kasvava epäluuloisuus edustuksellista demokratiaa ja traditionaalista politiikkaa kohtaan. Kaikki tämä todellisuus on tapahtunut valtiosääntömme sisällä, sen kirjainta muuttamatta. Sanotusta kehityksestä Kaarlo Tuori kysyy haastavasti juuri ilmestyneessä väitöskirjassaan (Valtionhallinnon sivuelinorganisaatiosta 2, s. 711), tuleeko valtiosäännöllä ylipäätänsä olla tosiasiallisten poliittisten suhteiden muodostumista ohjaava normatiivinen vaikutus, vai tuleeko valtiosäännön tehtävä supistaa valtiollisen päätöksenteon ulkoisia muotoja koskevien määräysten antamiseen?

Helanderin ja Anckarin teos jakaantuu kolmeen osaan. Näistä ensimmäinen osa

(Helander) käsittää huolellisen yleiskuvauksen valtiovallan ja etujärjestöjen välisten suhteiden kehityksestä toisen maailmansodan jälkeisessä Suomessa. Teoksen pääsisällöksi muodostuu viidestä eri kappaleesta koottu analyysi valtiovallan ja etujärjestöjen välisistä suhteista komitealaitoksessa (Helander), organisaatioista ja poliittisesta neuvottelujärjestelmästä Suomessa 1965 ja 1975 (Helander & Anckar), järjestöjen osuudesta päätöksenteon valmisteluvaiheessa (Anckar & Helander), Suomen tulopoliittinen järjestelmä 1968—1982 (Helander) sekä esitys rakenteellisesta korporatismista (Helander & Anckar). Teoksen kolmannen ja viimeisen osan aloittaa Helanderin esitys poliittisen kulttuurin muutoksesta sekä muutoksesta etujen jakoon Suomessa 1960—1970-luvuilla. Teos päättyy Anckarin mielenkiintoiseen esitykseen uusien sosiaalisten liikkeiden merkityksestä demokratian edistäjinä.

Teoksen rakenteellinen kuvaus osoittaa kirjoittamisesta päävastuun langenneen Voitto Helanderin hartioille. Dag Anckar on täysin itsenäisesti kirjoittanut vain kirjan viimeisimmän ja kenties uusinta valtioteoreettista selityspäätöstä etsivän vastauksen edustuksellisen kansanvallan toimintavaikkeitensa.

Eräs seikka, nimittäin lähdeaineiston runsaus ja kattavuus, ansaitsee tulla erityisesti korostetuksi. Lähdeluettelossa on paitsi suomalaisen demokratiakeskustelun keskeisin anti (Deta, Tandem, Respo, Pardem ja eräät väitöskirjat Helander, Huuska, Myllymäki, Urmas) myös kattava kansainvälinen, edustuksellisen demokratian legitimeettikriisiä koskeva kirjallisuus (Almond, Elvander, Kvakvik, Lembruch, Lijphart, Schmitter ja Westerståhl). Merkille pantavaa on myös se, että Anckarin esitys sosiaalisten liikkeiden merkityksestä demokratiallemme perustuu paljolti hänen omaan teorianmuodotukseensa, jota hän on laajasti esitellyt myös *Politiikka*-lehden palstoilla (*Politiikka* 1/1980 ja 4/1982).

Yleisten luonnehdintojen lisäksi kirjan eräät yksityiskohdat herättävät lukijassa sytykkeitä jatkokeskusteluihin samoin kuin vastahuomautusten tekemiseenkin. Etenen kirjan sisällön mukaisessa järjestyksessä.

Voitto Helanderin huolellinen esitys etu-

järjestöjen ja valtiovallan välisistä suhteista maassamme sotien jälkeen ansaitsee tunnustusta ja jonkin verran kritiikkiäkin. Tekijä kuvaa ansiokkaalla tavalla järjestöjen painostuspolitiikan muuttumista 1960-luvun loppupuolella neuvottelu- ja yhteistyöpolitiikaksi. Syynä tähän oli epäilemättä suomalaisen tulopoliittikan alku vuonna 1968. Myös valtion tehtävät ja rooli ovat suuresti muuttuneet, puolueiden asema tullut osaksi virallistakin valtiosääntöistä järjestelmästä. Kaikesta kehityksestä huolimatta muodolliset instituutiot ovat säilyneet koskemattomina. Koska kyseessä on kirjan johdanto-kappale, olisi ollut suotavaa nimenomaan kansainvälistä foorumia ajatellen, että esityksen olisi sisällytetty myös eräänlaiset taitekohtavuodet valtiovallan ja etujärjestöjen suhteissa 1. vuodet 1977—1982. Näin ei ole tehty, vaan niiden selvittely on siirretty teoksen 5. pääkappaleeseen. Mielestäni kirjan kokonaiskuva jonkin verran kärsii tästä menettelystä.

Etujärjestöedustus komitealaitoksessa on ollut pitkään Helanderin erityisen mielenkiinnon kohteena. Kattava empiirinen materiaali komitealaitoksen kasvusta täydentää esitystä. Kyse ilmiönä on poliittisen vallankäytön liukumisesta hallitus- ja vieläpä hallintoviranomaisille saakka. Etujärjestöedustuksen vahvistuminen komiteatasolla on kuitenkin ollut pitkälle ohjattua ja parlamentaarisen tason kontrolloimaa. Se seikka, että tilapäisten komiteoiden määrän käyttö on jonkin verran vähentynyt 1970-luvulla, johtuu ensi sijassa Suomessa työryhmämuotoisten valmisteluolinten olennaisesta lisääntymisestä (Helander, *Politiikka* 1980 s. 204 ja Tuori, *Valtionhallinnon sivulinorganisaatiosta* 1 s. 385).

Teoksen kaksi seuraavaa kappaletta muodostuvat tekijöiden yhteistyön tuloksena tehdystä analyysistä organisaatioista ja järjestöistä poliittisen päätöksentekojärjestelmän valmisteluolimissa tai ko. prosessiin vaikuttavina voimina. Erityinen merkitys on ollut hallituksen tahdolla antaa järjestöjen osallistua ja vaikuttaa tähän prosessiin. Kehitys on pitkä ja alkaa sotien ajoilta, säännöstelytalouden aikakaudelta. Julkisen sektorin kasvusta on ollut seurauksena epäilemättä uusien neuvotteluolinten ja pysyvien organisaatioiden syntyminen. Mut-

kistunut, eriytynyt ja muuttunut hallinto on tarvinnut yhä enemmän informaatiota, jonka antamiseen ovat osallistuneet yhä useammat edunvalvontaorganisaatiot. Huippuorganisaatioiden (erityisesti työmarkkinajärjestöt) ja valtiovallan välinen tupo-mekanismi on ollut epäilemättä merkittävin ja vaikutuksiltaan laaja-alaisin yhteiskuntakehitystä muovaava mekanismi keskitetyssä yhteiskunnallisessa päätöksentekoprosessissa. Informaation kanavoituminen valtiosääntöisessä päätöksenteossa puolueille ja etujärjestöille takaa määrällisen kansalaismielipiteen kuulemisen kiitettävällä tavalla. Onhan etujärjestökiinnittyminen saavuttanut maassamme valtaiset mittasuhteet. Kuinka hyvin valmisteluvaiheessa annettu informaatio välittää todelliset kansalaiskäsitykset päätöksenteon fakta-aineistoksi, onkin jo huomattavasti problemaattisempaa.

Suomalaisen tulopolitiikan esittely, analyysi sekä eräiden lukusarjojen tarkastelu osoittavat mielestäni tulopolitiikan rajallisuuden talous- ja sosiaaliongelmien ratkaisuissa tai edes työrauhajärjestelmän turvaajana. Lakkoalttius pysyi meillä koko 1970-luvun selvästi suurempana kuin muissa pohjoismaissa. Niinikään kuluttajahintojen nousu oli 1970-luvun puolivälissä suurta. Sen sijaan tulopolitiikan alkuvuosilta (1968—1972) Helander esittää myönteisiä työllisyys-, realipalkka- sekä kuluttajahintakehitystä kuvaavia tilastoja. Onnistuneimmillaan suomalainen tulopolitiikka on vaatinut suurta yksimielisyyttä parlamentaarisilta voimilta ja etujärjestöiltä sekä poikkeuksellisen vahvoja enemmistöhallituksia (Koivisto I, Sorsa II) tai vahvoja persoonia sekä valtiovallan (Kekkonen, Liinamaa) että etujärjestöjen (Hautala, Hetemäki, Hämäläinen ja Ihamuotila) puolelta. Suomalaisen tulopolitiikan muodonmuutosta ja elvytystä 1970-luvun lopulla on käsitelty tässä yhteydessä niin ikään ansiokkaasti (vrt. kuitenkin edellä esitettyä kritiikkiä).

Kappale rakenteellisesta korporatismista Suomessa antaa oikeastaan verraten vähän lisää edellä kuvattuun teoksen kokonaisantiin. Teokselle olisi ollut onneksi sijoittaa tämän pääkappaleen informaatio aikaisempien kappaleiden yhteyteen, varsinkin tekijöiden vakuuttava analyysi rakenteellisen korporatismiin syistä (sivut 134—142).

Helanderin esitys, joka aloittaa teoksen viimeisimmän osan, käsittelee korkeahkolla makrotasolla poliittisen kulttuurimme ja etujen jakamisessa tapahtuneita muutoksia maassamme 1960—1970-luvuilla. Tekijä kirjoittaa puoluepolitiikan ja puolueiden aseman muutokset ja puolueiden yhteistyökäytännön lisääntymisen sekä tupon vaikutukset parlamentaariseen päätöksentekorakenteeseen. Näkökulma laajenee Koirjärvi-liikkeeseen ja Lapin ongelmien käsittelyyn saakka.

Anckar jatkaa siitä, mihin Helander päättää esityksensä kysymällä, ovatko uudet sosiaaliset liikkeet sekä muualla että meillä kansalaiskäyttämisen demokratioiden edistäjiä. Kansalaistottelemattomuus, rauhanliikkeet, luonnonsuojelijat, edustuksellisen kansanvallan arvostuksen väheneminen jne. vaativat uutta otetta päätöksentekojärjestelmältämme. Näitä suuria, sosiaalisia muospaineita Anckar lähestyy responsiivisuuden näkökulmasta. Mikäli olen oikein tajunnut, niin Anckar ymmärtää responsiivisuuden viime kädessä vastaavuuden aikaansaamiseksi päätöksentekijöiden päätösten ja asianomaisten toiveiden kesken. Kun tekijä ei ilmeisesti periaatteessa aseta kyseenalaiseksi parlamentaarisen päätöksentekojärjestelmämme edustuksellisuutta ja valtiosääntönormeihin vahvistettua legaalisuutta ja pitkää legitimitettä, joutuu kysymään, mitä uutta responsiivisuuden liittyvä teorianmuodostus tarjoaa selityspäätöksiksi ilmiöihin, joihin poliittinen järjestelmämme ei näytä olevan ainakaan vielä valmis vastaamaan? Tutkittavat konkreettiset ilmiöt valottanevat »responsiivisuuden arvomaailmaa» aikaa myöten sekä lukijoille että minulle, responsiivisuuden sisällön toimissa poikkeuksellisten ilmiöiden selittäjänä.

Arvo Myllymäki