

# Neokorporatismikeskustelusta tavoitetutkimukseen: Katsaus Pardem- tutkimusprojektiin

JUHANI PEHKONEN

## 1. Tutkimusprojektin tausta ja eteneminen

Keskustelu eduskunnan aseman heikkenemisestä suhteessa suuriin työmarkkinajärjestöihin kävi erityisen vilkkaana läpi koko 1970-luvun. Pardem- (Parlamentaarisen demokratian toimivuus Suomessa) tutkimusprojekti sai paljolti vaikuttimensa juuri neokorporatismikeskustelusta. Projektin vastuullisella johtajalla professori Olavi Borgilla oli takanaan kansanedustajakausi vuosilta 1972—75. Käyty keskustelu tai pikemminkin väittely ja henkilökohtaiset kokemukset vahvistivat käsitystä siitä, että ainoastaan hyvin vankan tietopohjan avulla oli pääteltävissä vastaako keskustelu todellisuutta ja niitä käsityksiä, joita julkisuudessa asiasta esiintyi.

Ennen Pardem-projektin alkua ja osittain vielä sen alkaessa Tampereen yliopiston politiikan tutkimuksen laitoksella oli käynnissä ns. »Vaalimainontatutkimus -76» -projekti. Tämän tutkimushankkeen keskeiset teemat kytkeytyivät vuosien 1945—75 eduskuntavaalien sekä erityisesti vuoden 1976 kunnallisvaalien vaalimainonnan laajuuden ja kustannuksien selvittämiseen (Borg — Jonninen — Tarasti 1977). Tutkimushanke suoritettiin yhteistyössä oikeusministeriön kanssa. Työ oli oleellinen osa komiteamietintöä vuonna 1979 (Komiteamietintö 1979: 47).

Tämän vaalimainontaprojektin yhteydessä

kävi hyvin konkreettisella tasolla ilmi, että sellaisen yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen, joka todella vaikuttaa yhteiskunnallisiin päätöksentekijöihin, pitää täyttää eräitä perusedellytyksiä. Näitä ovat ainakin Vaalimainonta- ja Pardem -projektien kokemusten perusteella ennen muuta:

- tutkimuksen selkeä tavoitehakuisuus ja hyvä kommunikoitavuus,
- tutkimushankkeen tietokannan riittävä laajuus ja kattavuus,
- ehdottomasti tasapuolinen, kaikkia keskeisiä osapuolia koskeva kohtelu ja
- tutkimuksen kyky tuottaa merkittävästä yhteiskunnallisesta ongelmasta jotakin selvästi uutta informaatiota.

Jo alunperin oli selvää, että tutkimustoiminta projektissa jouduttaisiin organisoimaan siten, että opinnäytetyöt ja varsinainen tutkimustoiminta nivelyisivät sopivalla tavalla yhteen. Syynä olivat ensikädessä niukat resurssit, kuten tutkijoilla yleensäkin. Jo ennen 1980-luvun taitumista tutkimushanke oli tuottanut runsaasti perusmateriaalia lähinnä pro gradu tasoisina opinnäytteinä. Nämä opinnäytetyöt koskivat tasaisesti puoluejärjestelmää, virkakoneistoa sekä etujärjestöjä. Tutkimushankkeen edetessä kävi kuitenkin ilmi, että puoluelaitos olisi jat-

kosuunnitelmissa jätettävä enemmän tai vähemmän syrjään hankkeen etujärjestöpainotteisuuden takia. Puoluetutkimusta oli Suomessa tehty varsin runsaasti, joten projektin Suomen Akatemialta saadut, hankkeen lopulliseen laajuuteen nähden varsin vähäiset resurssit arvioitiin tarkoituksenmukaisemmaksi sijoittaa pääasiassa etujärjestölohkon laajojen kysely- ja haastattelututkimusten rahoittamiseen. Varsinkin kun välillistä tukea oli odotettavissa nimenomaan työmarkkinasektorilta.

Projektin pilottihaastattelu kohdistettiin vuonna 1977 kansanedustajiin. Tavoitteena oli selvittää, mitä mieltä kansanedustajat itse olivat eduskunnan asemasta ja suhteesta etujärjestöihin. Haastattelututkimuksen aineiston keruuaika oli ongelman ajankohtaisuuden kannalta otollinen. Asiasta käytiin tuolloin jatkuvaa keskustelua.

Tulopoliitikan kauden alussa — siis 60-luvun lopulla ja 70-luvun alussa ei eduskunnan ja etujärjestöjen — erityisesti työmarkkinakentän — keskinäinen valtasuhdekysymys vielä ajankohtaistunut. Vuoden 1966 vaalien jälkeinen laajapohjainen hallituspolitiikka (ns. kansanrintama), 60-luvun lopulla tapahtunut SAK-laisen ay-liikkeen eheytyminen sekä sen liikkeelle sysäämä ja 70-luvun alussa myös toimihenkilösektorilla alkuunpäässyt palkansaajien järjestövoiman nopea kasvu mahdollistivat työmarkkinajärjestöjen ja hallituksen entistä kiinteämmän yhteistoiminnan. Palkansaajajärjestöistä ja työnantajajärjestöistä kehittyi voima, joka hallitusten oli otettava ennakkoon huomioon erityisesti talous- ja sosiaalipoliittisia ratkaisuja tehdessään. Etujärjestöt työntyivät myös nopeasti mukaan valtionhallinnon sivelinorganisaatioihin. Tässä yhteiskunnallisessa tilanteessa kansanedustajiin kohdistunut haastattelu otettiin vastaan varsin suopeasti.

Kansanedustajahaastattelu oli aihealueesta ensimmäinen tällä tasolla suoritettu tutkimus. Tutkimukseen kytkeytyi kuitenkin aihealueita ja tietoja, joita ajankohtaisuutensa takia oli vaikea käsitellä ja julkaista. Tämän takia tutkijat päätyivät aineiston tulostuksen lykkäämiseen 1980-luvulle, jolloin tutkimuksen tietoja ei enää voitu suoraan henkilöidä istuvaan eduskuntaan. Eduskunnan ja etujärjestöjen suhde nähtynä kansanedustajien silmin julkaistiin

englanninkielellä vuonna 1983 ECPR:n (European Consortium for Political Research) kokouksessa Freiburgissa (Borg 1983). Suomenkielellä sama tutkimus on julkaistu vuonna 1984 tutkijoiden ja kansanedustajain seuran julkaisusarjassa (Borg 1984). Merkittävä osa tämän haastattelun aineistosta on vielä julkaisematta, mutta julkaisemattomat osat eivät koske ensisijaisesti neokorporatistusteemaa.

Vuonna 1978 ECPR:n kokouksessa Grenoblessa professori Gerhard Lehbruchin johtaman työryhmän aihe koski juuri tätä teemastoa. Borg on itse kertonut, että tällöin hänelle kävi varsin konkreettisella tavalla ilmi, että aihe oli peruskäsitteiltään selkiintymätön ja ilmiselväksi puutteeksi sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla koettiin aihealuetta käsittelevien empiiristen aineistojen niukkuus. Tämän kokemuksen perusteella kiteytyi käsitys laajan peruskartoituksen tarpeesta.

Poliittisen päätöksenteon kannalta on selvää, että tulopoliittiset sopimukset aiheuttavat kiistatta seuraamuksia lainsäädäntöprosessiin. Eduskunnalla käytännössä ei aina ole ollut mahdollisuutta kajota lainkaan sopijaosapuolten toimesta laadittuihin (sovittuihin) lakiteksteihin. Eduskunta on usein joutunut hyväksymään säännökset sellaisenaan. Kuten Arvo Myllymäki väitöskirjassaan esittää, ovat kokonaisratkaisujen sosiaalipakettien osalta todellista lainsäädäntövaltaa käyttäneet lähes yksinomaan etujärjestöt. Muodollisesti eduskunnalta ei tietenkään ole valtaa viety, eihän valtiosääntöön ole kajottu. Sensijaan eduskunnan valta on suhteellisesti ottaen heikentynyt siksi, että eduskuntaa ympäröivät voimatekijät ovat eittämättä vahvistuneet (Myllymäki 1979, 214).

Pardem-tutkimushankkeen kannalta kohosi mitä tähdellisimmäksi kysymykseksi saada tietoa, mitä näiden merkittävään vaikutusasemaan valtiossa nousseiden järjestöjen johtajat ja jäsenet työelämän, yhteiskunnan ja valtion keskeisistä kysymyksistä itse ajattelevat. Yritysdemokratiakomitean 1960—70 lukujen taitteessa suoritettujen selvitysten jälkeen ei työelämän suurista organisaatioista ollut juurikaan laajempia selvityksiä tehty. Näin myös puhtaasti ajantasalla olevan tiedon tarve oli motivoimassa tutkimusprojektin sitä osaa, joka kohdistui järjestöjen johtoliittien sekä rivijäsenten

mielipiteiden ja sosiaalisen rakenteen kartoitukseen.

Alunperin tutkijoiden tarkoituksena tosin oli suorittaa vain ns. työmarkkinaelittejä eli keskusjärjestöjen johtoryhmiä koskevat kyselytutkimukset sekä järjestöresurssien kasvua ja järjestöjen osallistumista valtionhallinnon sivuelinorganisaatioihin koskevat selvitykset. Jo ensimmäisen, neljän palkansaajien keskusjärjestön johtoryhmiin vuonna 1980 suoritetun kyselytutkimuksen (Borg 1980b) jälkeen kävi kuitenkin selväksi, että pelkkä johtoryhmien kysely ei pysty antamaan riittävää kuvaa työmarkkinajärjestöjen asemasta yhteiskunnassamme. Tämä käsitys syntyi tutkijoille ennenkaikkea siksi, että työmarkkinajärjestöt eivät selvästikään enää olleet perinteisen kaltaisia painostusjärjestöjä tiettyjen ryhmätujen läpiajamiseksi päätöksentekokoneistoissa. Ne olivat yhtä paljon merkittäviä hallinta- ja valtakoneistoja, jotka vaikuttivat suurten ihmisjoukkojen elämään ja oloihin sekä monin muodoin kytkeytyivät perinteiseen poliittis-parlamentariseen päätäntäkoneistoon. Kehittyi siis yhteiskunnallinen tilaus, jossa tutkijoiden oli lähdettävä mm. vertaamaan keskenään johtoeliittien ja ns. kentän käsityksiä ja rakennetta.

Ajatus johtoryhmien ja rivijäsenten käsitysten vertailusta johti mielenkiintoiseen ketjureaktioon. Tutkimushankkeen kannalta oleellista oli, että kyselytutkimusta ei voitu suorittaa koko laajassa ay-kentässä ellei myös vastaapuoli eli työnantajajärjestöt tule vastaavalla tavalla mukaan. Tämä toi mukanaan STK:n ja LTK:n johtoryhmien lisäksi niiden jäsenkentän. Tutkimushankkeen etenemisen ehtona siis oli perinteisen työmarkkinoiden pariteettiperiaatteen tiukka noudattaminen.

Tässä vaiheessa tuntui luonnolliselta laajentaa tutkimus koskemaan koko tulopoliittista koneistoa ainakin niin, että myös tuottajajärjestö (MTK) tulisi mukaan, mikä sitten onnistuikin. Näin tutkijoille avautui lukuisten neuvottelujen tuloksena mahdollisuus päästä vertailemaan tulopoliittisen koneiston kaikkien keskeisten osapuolten koostumusta ja käsityksiä työmarkkinoiden keskeisistä kysymyksistä sekä näiden järjestöjen asemasta yhteiskunnassa ja valtiossa.

Samassa vaiheessa projektissa tapahtui myös

laajennus pienyrittäjäkentän suuntaan. Omistajayrittäjäpohjaista pienyrittäjäkenttää edustaa varsin laajalti SYKL. Koska SYKL ei ole varsinaisen työmarkkinaosapuoli, STK:n ja LTK:n kyselyihin ei ollut mahdollista sisällyttää erityisesti omistajayrittäjäpohjaista pienyrittäjäkenttää koskevia kysymyksiä. Näin pienyrittäjiä koskevat tiedot olisivat jääneet puutteellisiksi. Niinpä kun kävi ilmi, että SYKL:llä itsellään oli tarve kartoittaa järjestöpolitiikkansa suuntaviivoja, liitettiin SYKL mukaan Pardem-projektin tutkimuskohteisiin eräänlaisena kylkiäisenä.

## 2. Empiiristen kyselyaineistojen tavoitteet ja laajuus

Kokonaisuudessaan tupo-järjestöjä ja pienyrittäjäkenttää koskevien kyselyjen rakenteelliset peruspääteet ja tavoitteet voidaan karkeasti esittää seuraavasti:

1. Järjestöjen sosiaalisen ja poliittisen rakenteen kartoitus (demograafiset muuttujat erityisesti).
2. Järjestöjen toiminnallisen rakenteen ja sisäisen demokratian kartoitus (osallistumis- ja kysymys demokratian toimivuudesta erityisesti).
3. Järjestöjen toimintastrategian kartoitus (tavoitepreferenssit erityisesti).
4. Järjestö- ja valtasuhteiden kartoitus (erityisesti tupo-osapuolten keskinäiset suhteet ja asema päätöksentekijöinä).
5. Keskeisesti työmarkkinapolitiikkaan kytkeytyvien mielipiteiden kartoitus (erityisesti sopimisjärjestelmää ja työrauhaa koskevat kysymykset).
6. Järjestöjen ja muiden valtaryhmien kehitysnäkymien kartoitus (erityisesti kehitysnusteet).
7. Järjestöjen toiminnan subjektiiviset arvioinnat (erityisesti onnistuneisuus edunvalvonnassa).

Kyselytutkimuksiin kytkeytyen on (yhteistoiminnassa apulaisprofessori Voitto Helanderin kanssa) valmiiksi suunniteltu hallinnon strategisen tason haastattelukierros, jonka kohdejoukko olisi ministeriöiden kaikki osasto- ja apulaisosastopäälliköt. Kysymyksenasettelu koskee nimenomaisesti arvioita tupo-osapuolten keskinäisestä vaikutusvoimasta sekä erityisesti näke-

**Taulukko 1. Pardem-projektin kyselyjen kohteena olleiden tupo-osapuolten ja pienyritysten kohdejoukot ja palautusprosentit.**

	Tavoiteltu vastaaja- joukko	Vastan- neiden määrät	Palautus- prosentti
Palkansaaajien keskusjärjestöjen johtoryhmät (SAK + TVK + Akava + STTK)	522	425	81.4 %
Työnantajain keskusliittojen johtoryhmät (STK + LTK)	314	261	83.1 %
MTK johtoryhmät	192	159	82.8 %
Palkansaaajien keskusjärjestöjen jäsenkunta	11540	7166	62.1 %
Työnantajien keskusliittojen (STK + LTK) jäsenkunta	2757	1640	59.5 %
MTK:n jäsenkunta	2541	1421	55.9 %
SYKL:n jäsenkunta	2298	1037	45.2 %

myksiä sidosryhmäkonsultaatioiden laajuudesta ja merkityksestä eri hallinnonhaaroilla. Hallinnon strategisen tason tutkimushanke on kuitenkin jäänyt toistaiseksi panematta vireille johdun paitsi projektin rajallisista resursseista paljolti myös käynnissä olevasta ns. »rötösherrajahdistista». Tutkijat eivät ole katsoneet tarkoituksenmukaiseksi edes pyrkiä tiedustelemaan arvioita hallinnon piirissä esiintyvistä sidoksista »painostajiin», koska tänä päivänä ilmenevä yleinen varovaisuus julkisessa hallinnossa saattaa vaikuttaa ratkaisevalla tavalla annettuihin vastauksiin.

Tutkimushankkeeseen kytkeytyvät kyselyaineistot on kerätty pääosin vuosien 1981—82 aikana. Kaikki ns. kenttätasonkyselyt suoritettiin ns. Pekkasen sopimuksen voimassaollessa. Taulukko 1 osoittaa tavoitellut vastaajajoukot sekä kyselyllä tavoitettujen vastaajien määrät.

Lisäksi tutkimusprojektin yhteydessä on kerätty eräisiin työmarkkinapolitiikan kannalta keskeisiin tapahtumiin liittyen myöhemmin (1983 ja 1984) ns. kontrolliaineistoja, jotta saataisiin arvio työmarkkinakonfliktien ja -kriisien mahdollisesta vaikutuksesta jäsenkunnan mielipiteisiin. Tällaisina kontrolliaineistoina on yhteistyössä TVK:n kanssa kerätty terveydenhuoltoalan lakon jälkeen lakossa olleita järjestöjä koskeva 1912 hengen kyselyaineisto vuonna 1983.

Yhteistyössä akavalaisen OAJ:n kanssa on keväällä 1984 peruskoulun opettajien lakon jälkeen suoritettu opettajakunnan keskuudessa

seurantatutkimus, jossa tutkimuskohteena oli 873 OAJ:n jäsentä. Lisäksi rinnan loppuvuodesta 1984 on kerätty laaja Virkamiesliittoa koskeva kontrolliaineisto.

### 3. Resurssikartoituksista järjestöedustuksiin

Edellä kuvailtu aineistot ovat vain osa mittavasta projektista. Pardem-projektin yhteydessä on pyritty kartoittamaan myös työmarkkinaosapuolten käytössä olevia taloudellisia ja inhimillisiä resursseja. Resurssikartoituksesta on julkaistu projektin tuotteena toistaiseksi yksi palkansaaajien keskusjärjestötason resurssikehitystä koskeva selvitys (Borg 1980a). Resurssikartoituksen jatkaminen keskusjärjestötasolta alaspäin koettiin kuitenkin liian laajaksi tehtäväksi. Sen sijaan MTK:n osalta vastaava kartointus on tehty opinnäytetyönä (Hoskola 1983) ja suunnitteilla on vastaava työ työnantajien osalta.

Mielipidekartoitusten ja resurssikartoitusten ohella kolmas laajempi teema on ollut etujärjestöjen osuuden selvittäminen valtionhallinnon sivuelinorganisaatioissa erityisesti päätösten suunnittelun ja valmistelun tasolla. Suunnittelu- ja valmistelutyöllä tarkoitetaan niiden komiteoiden, toimikuntien ja työryhmien toimintaa, jotka ovat valtioneuvoston, jonkin ministeriön, sen alaisen keskusviraston tai jossain tapauksessa myös ministeriön osaston tai muun alayksikön asettamia. Laajaa selvitystä siitä, kuinka suuressa määrin etujärjestöt kunkin ministeriön osalta ovat ko. valmisteluelimissä edustettuina,



ei ole pidemmältä ajanjaksolta olemassa. Myöskään ko. elinten volyymin kehityksestä ei ole yhtenäistä kuvausta olemassa. Hajatietoja on tosin olemassa useassakin tutkimuksessa. Laajimmat yhtenäiset selvitykset sisältyvät Huuskan väitöskirjaan vuodelta 1968 sekä useampiinkin Voitto Helanderin tutkimuksiin (Helander 1978, 1979 ja 1980).

Pardem-projektissa tavoitteena on tältä osin ollut erityisesti sen selvittäminen, mikä on ollut etujärjestöedusteisten valmisteluelinten lukumääräinen ja hallinnonalakohtainen kehitys koko sotien jälkeisenä ajanjaksona. Yksilöidysti ilmaistuna kysymys on siis siitä:

- miten laajasti etujärjestöt ovat kunakin vuonna osallistuneet ko. valmisteluelinten toimintaan,
- millä valtionhallinnon ja yhteiskuntapolitiikan sektoreilla näitä etujärjestöedusteisia valmisteluelimiä on esiintynyt sekä
- onko joitakin selviä muutoksia ja kehitystrendejä tarkastelussa mukana olevan 35 vuoden aikana ollut havaittavissa niin järjestöjen kuin toimisektoreiden osalta.

Keskeisimpänä lähdemateriaalina etujärjestöedustusten kokoamisessa ovat olleet järjestöjen vuosikertomukset vuodesta 1945 lähtien. Lähteet ovat sisältäneet tiedot edustuksista henkilönimeä myöten. Tietojen kontrolloimiseksi on kahden ministeriön (MMM ja STM) osalta suoritettu lyhyemmältä aikaväliltä kontrollitutkimus vastaavista ministeriöiden materiaaleista (Ruostetsaari 1983).

Neljäntenä osateemana on resurssi- ja valtarakenneanalyysien yhteydessä kerätty keskusjärjestöjen hallitusten täydelliset henkilörekisterit vuosilta 1945—80. Keskeisinä muuttujina tässä pitkittäisleikkauksenomaisessa työmarkkinoiden vaikuttajien rakenneanalyysissä toimivat työmarkkinaeliitin puoluetausta sekä ns. vaikutusvaltarangeeraukset. Luokituksessa on käytetty arvioimismenetelmää jos puoluetausta ei muuten ole ollut selvillä. Vaikutusvaltarangeeraus on tehty harvinaisella arviomiesmenetelmällä, arviomiehina ovat näet toimineet arvovaltaiset ja pitkään työmarkkinatoiminnassa mukana olleet avainhenkilöt. Arviomiesmenetelyyn pohjautuva johtuelinten valtarakenneanalyysi on toistaiseksi julkaisematon.

Työmarkkinajärjestöjen kehityksen liittämi-

seksi laajempaan yhteiskunnan organisointimiskehitykseen on viidentenä perusaineistona kerätty tiedot kaikista maamme toimivista yhdistyksistä ajalta 1919—80. Näistä on laitoksella yhtenäinen ATK-pohjainen perustiedosto, jota on voitu hyödyntää jo useissa erillistutkimuksissa. Yhteistoiminnassa yhdistyslakikomitean kanssa aineistosta on myös laadittu järjestötoiminnan laajuutta ja laatua maassamme 1919—1980 koskeva peruskartoitus (Veteläsuo 1982).

#### 4. Havaintoja Pardem-tutkimusraporttien tuloksista

##### 4.1 Onko eduskunta menettänyt valtaansa?

Kansanedustajien haastatteluun 1977 perustuvan tutkimuksen keskeisin teema koski väitettä eduskunnan aseman heikkenemisestä (Borg 1984). Henkilökohtaisessa haastattelussa, jonka suoritti erikseen tehtävään koulutettu henkilö, tavoitettiin 172 kansanedustajaa, jotka esittivät käsityksensä asiasta (taulukko 2).

Poliittisen kokemuksen mukainen taulukko osoitti, että vain vajaa viidennes kansanedustajista arvioi eduskunnan vaikutusvallan yleisesti valtioelimenä heikentyneen. Näin kokivat keskimääräistä jonkin verran voimakkaammin vain vähän aikaa sekä toisaalta pisimmän aikaa politiikassa mukana olleet edustajat. Borgin tulkinta, joka ilmeisesti perustuu paljolti myös omaan eduskuntakokemukseen, on seuraavankaltainen. Senioriparlamentaarikot vertaavat eduskunnan toimintaa aikaan, jolloin ei eduskunnan ja etujärjestöjen suhteesta julkisesti kiisteltä, eduskuntahan teki 50-luvulla kirpeitäkin päätöksiä etujärjestöjen nimenomaista tahtoa vastaan. Virkaiältään nuorimmat edustajat taas ovat tulleet eduskuntaan etujärjestöjen järjestövoiman voimakkaan kasvun aikaan. He — kuten prof. Borg antaa ymmärtää — mahdollisesti mittaavat eduskunnan toimintaa työelämän tehokkuusprinsiipeillä. Niinpä ei ole kovinkaan suuri ihme, että virkaiältään nuoret edustajat kokivat eduskunnan toiminnan heikentyneen lähinnä ns. sisäisistä (siis tehotto- muuteen ja vanhakantaisuuteen) liittyvistä syistä (Borg 1984).

Kuitenkin enemmistö kansanedustajista asetui sille kannalle, että etujärjestöt ovat tuporatkaisujen myötä saaneet haltuunsa uusia mer-

kittäviä vaikutusmahdollisuuksia, mikä seikka on suhteellisesti katsoen heikentänyt eduskunnan asemaa. Näin Borgin johtamassa kyselyssä tultiin jo vuonna 1977 kansanedustajien itsensä sanomana siihen samaan loppupäätelmään, mitä Arvo Myllymäki on väitöskirjassaan esittänyt muunlaisen laajan materiaalin pohjalta. Eduskunnalta ei ole todellisuudessa otettu pois mitään valtaoikeutta, vaan kysymys on todella relatiivisesta, eduskunnan aseman muuttumattomuuden ja etujärjestöjen yhteiskunnallisen aseman muuttumiseen perustuvasta valtasuhteen siirtymästä koko yhteiskunnan päätöksen-

tekojärjestelmää ajatellen (vrt. Myllymäki 1979, 214).

Kansanedustajahaastatteluun perustuvaan Borgin tutkimukseen sisältyy myös muutamia muita kiintoisia huomioita. Haastattelussa 89 kansanedustajaa halusi täsmentää verbaalisesti kantaansa eduskunnan asemasta. Peräti 50 edustajaa eli neljännes koko eduskunnasta arvioi, että etujärjestöt ja talouselämä sitovat kohtuuttomasti eduskunnan toimintaa erityisesti talous- ja sosiaalipoliittisen lainsäädännön osalta. Tästä seikastahan suuria tupo-paketteja on nimenomaisesti syytetty. Eduskunnan ylei-

**Taulukko 2.** Mikä seuraavista vaihtoehdoista vastaa lähinnä omaa käsitystäsi eduskunnan ja etujärjestöjen välisen vaikutusvaltasuhteen kehityksestä viime vuosina. Vastausjakautumat edustajien poliittisen toiminnan keston mukaan.

	Alle 10 v (33)	11—15 v (43)	16—20 v (20)	Yli 20 v (76)	Kaikki (172)
Eduskunnan asema pysynyt ennallaan, mutta tupo-järjestelmä tuonut etujärjestöille uusia vaikutusmahdollisuuksia	36 %	63 %	65 %	52 %	54 %
Eduskunnan vaikutusvalta on muistakin syistä heikentynyt (ns. sisäiset syyt)	42	19	20	25	26
Eduskunnan vaikutusvalta on yleensä heikentynyt	21	12	15	22	19
Ei ole heikentynyt lainkaan	0	7	0	1	2
	100	100	100	100	100

**Taulukko 3.** Tupo-eliitin käsitykset siitä, mitkä päätöksentekijäryhmät voivat Suomessa vaikuttaa erittäin suuresti ihmisten elinolosuhteisiin (kunkin ryhmän osalta listattu viisi vaikutusvoimaisimmaksi arvioitua).

SAK (179)	TVK (96)	Akava (83)	STTK (67)	STK (126)	LTK (133)
Rahalaitokset ja suuryritykset 73 %	Hallitus 66 %	Hallitus 68 %	Hallitus 75 %	Hallitus 65 %	Hallitus 65 %
Hallitus 63 %	Työnantaja-järjestöt 53 %	Ay-liike 48 %	Työnantaja-järjestöt 54 %	Eduskunta 50 %	Ay-liike 58 %
Työnantaja-järjestöt 63 %	Eduskunta 49 %	Puolueet 45 %	Ay-liike 49 %	Ay-liike 46 %	Eduskunta 51 %
Ay-liike 49 %	Ay-liike 33 %	Työnantaja-järjestöt 36 %	Puolueet 48 %	Puolueet 36 %	Puolueet 37 %
Eduskunta 49 %	Puolueet 38 %	Eduskunta 30 %	Eduskunta 46 %	Maatalouden etujärjestöt 26 %	Maatalouden etujärjestöt 29 %

sen roolin kannalta kiintoisa on edesmenneen pääministerin ja puhemiehen, Rafael Paasion täsmennys, jonka mukaan eduskunta kuitenkin on ehkä enemmänkin »foorumi» kuin varsinainen päätöksentekijä.

#### 4.2 Poliittis-hallinnollisten ja etujärjestöluonteisten vallankäyttäjien keskinäissuhde

Pardem-tutkimushankkeen eräänä keskeisenä pääteemana oli poliittis-hallinnollisten päätöksentekijöiden ja tulopolitiikkaan osaa ottavien etujärjestöjen keskinäisten valtasuhteiden tarkastelu. Koska tutkimushankkeen kyselyt ovat koskeneet käytännöllisesti katsoen koko tupokenttää, tarjoaa aineisto myöhemmässä vaiheessa hyvät edellytykset makrotasoiselle vertailulle, jossa yksilötasolta kerätyt mielipidetiedot yhdistetään suoraan yhteiskuntamme valtakoneistoihin. Lisää mielenkiintoa vertailuille saadaan siitä, että samanaikaisesti voidaan suorittaa vertailuja tupokentän sisällä johtoryhmien ja jäsenkentän välillä.

Seuraavassa rajataan valtasuhdekysymyksen tarkastelu työmarkkinakentän johtoryhmiin. Vuonna 1980 kesällä tiedusteltiin ay-huippujohtajilta, missä määrin eri poliittis-hallinnollisilla ja etujärjestöluonteisilla päätöksentekijöillä on heidän näkemyksensä mukaan mahdollisuus vaikuttaa ihmisten elinolosuhteita koskeviin päätöksiin (Borg 1980b). Sama kysymys esitettiin vuoden 1981 lopulla työnantajien keskusliittojen huippujohtajille (Borg — Pehkonen 1982a). Jokainen valtaryhmä tai -instituutio arvioitiin erikseen sen mukaan voiko se vastaajan mielestä vaikuttaa ihmisten elinolosuhteisiin erittäin suuresti, melko suuresti vaiko melko vähän. Taulukossa 3 on viisi voimakkaimmaksi vaikuttajaksi arvioitua valtatekijää listattu vallankäytön voimakkuutta ilmaisevaan järjestykseen.

Tutkittaessa taulukon tuloksia kiinnittyi päällimmäisenä huomio siihen, että kaikki perinteiset poliittis-parlamentaariset valtatekijät hallitusta lukuunottamatta jäävät ay-vaikuttajien käsityksen mukaan vaikutusvoimaltaan korporatiivis-etujärjestöluonteisten vallankäyttäjien jälkeen. Ainoastaan MTK-sektori koetaan eduskuntaa heikommaksi vaikuttajaksi. SAK-laisten huippujohtajien listalla rahalaitokset ja suuryritykset kokonaisuudessaan näh-

dään vaikutusvoimaisimmaksi ryhmäksi. Tämä selittyy ennen muuta kommunististen ay-johdajien mielipiteiden vaikutuksesta koko SAK:n järjestyslistaan.

Saatujen tulosten perusteella voi siten väittää, että ainakin ay-huippujohtajien kuva suomalaisesta valtasuhdejärjestelmästä oli 80-luvun alussa vahvasti korporatiivis-etujärjestöpainotteinen, jollei peräti »tripartistinen». Eräät länsi-eurooppalaiset tutkijathan alkoivat puhua kokonaan uudenlaisesta »kolmipuoluejärjestelmästä», joka sisältää hallituksen jäsenten lisäksi työnantajien ja työntekijöiden huippuvaikuttajat (Marsh — Grant 1977). Lähes kaikki tupo-vaikuttajat näkevätkin varsinkin eduskunnan ja paljolti myös puolueiden aseman päätöksentekokoneistossa varsin heikkoina.

STK:n ja LTK:n huippujohtajien mielipiteet poikkeavat jossain määrin ay-johdon vastaavista. Työnantajien kuva vallankäyttäjistä on yksioikoisempi. Ay-huippujohtajilla viisi päätöksentekijäryhmää oli merkittäviä vallankäyttäjiä. Työnantajien johtoryhmien mielestä ainoastaan hallitus, ay-liike ja eduskunta ovat todella merkittäviä vaikuttajia. Eduskunnalla on siis työnantajien mielestä suhteellisesti katsoen selvästi voimakkaampi asema kuin mitä ay-johdajat otaksuvat. Absoluuttisesti katsoen SAK:n, TVK:n, STK:n ja LTK:n huippujohtajien arviot eduskunnan vaikutusvoimasta ovat yllättävän samantasoisia, 49—51 % pitää sitä erittäin merkittävänä vaikuttajana. Koulutettujen palkansaajien johtajat taas STTK:ssa ja Akavassa arvioivat eduskunnan aseman absoluuttisesti heikoimmaksi, akavalaiset suorastaan »surkeaksi» (30 %).

Oman vaikutusvoimansa suhteen työnantajien huippujohtajat näyttävät olevan poikkeuksellisen vaatimattomia. Työnantajien keskusliitot eivät mahdu viiden vaikutusvoimaisimmaksi koetun joukkoon, mutta heillä MTK nousee viidennelle sijalle. Työnantajajohdon antama kuva ei tue selkeästi tripartismikäsitystä. On tietysti vaikea sanoa, onko työnantajien kohdalla kysymys todella voimattomuuden tunteesta vai tietoisesta valtataktisesta pyrkimyksestä aliarvioida omaa merkitystään. Työnantajien arvioiden mukaan poliittis-parlamentaariset ja kor-

poratiiviset etujärjestöluonteiset vaikuttajat lo-  
mittuvat keskenään.

#### 4.3 Ennustavatko vai ohjaavatko lakkotutkimukset

Kuten jo aikaisemmin on todettu, keskeisen osan järjestöjohdolle ja jäsenkentälle suunnattuja kyselyjä muodostivat kiinteästi työmarkkinapolitiikkaan kytkeytyvät asenne- ja mielipidetiedot. Yhtenä keskeisenä ulottuvuutena oli johdon ja rivijäsenten lakkoalttiuden selvittäminen.

Vuonna 1980 suoritettussa palkansaajakentän järjestöjohtoon kohdistetussa kyselyssä osoitautuivat TVK:n sekä Akavan järjestöjohtajat selvästi lakkoalttiimmiksi kuin SAK:n tai STTK:n johtoryhmät (Borg 1980b, 33). Ay-johtoliittiin kohdistetun kyselyn tulokset olivat muutenkin perinteisten lakkokäsitysten kannalta varsin yllättäviä. Vielä 80-luvun alussa lakko käsitettiin pääasiassa perinteisen työväestön järeäksi aseeksi »kapitalistityöntantajaa» vastaan. Saatu uusi kuva siis mitä ilmeisimmin ennakoi jotakin. Puoluetaustan mukaan ay-huippujohtajista lakkoaltteimpia olivat toki edelleen ideologiansa mukaisesti kesällä 1980 kommunistit. Mutta tämän jälkeen eivät tulleetkaan sosialidemokraatit, vaan kokoomuksen ja keskiryhmien ay-vaikuttajat. Puolueryhmistä kaikkein maltillisimpia olivat erityisesti SAK:n sosialidemokraatit. On pidettävä mielessä, että kysely suoritettiin ay-huippujohtajien parissa vajaa kolme vuotta ennen TVK-V:n kuntasektorilla toteutunutta suurta työtaistelua ja STTK:n 70-luvun lopun lakkojen jälkeen. Tutkimusten pohjalta saadut ensimmäiset merkit puhkeamassa olevasta toimihenkilösektorin tyytymättömyydestä olivat selvästi havaittavissa kesän 1980 johtoliittien kyselystä. Tutkimus ennusti myös »oikein» Pekkassopimuksen päänavauksen 1981.

Vuonna 1982 suoritettuna palkansaajien keskusjärjestöjen jäsenkenttään kohdistuneen laajan kyselytutkimuksen väliraporttina ilmestyi Suomen Sairaanhoidajaliittoa koskenut tutkimusraportti (Borg — Pehkonen 1982b). Pardem-projektin osaksi sairaanhoidajakunta päätettiin ottaa, koska liitto edusti suurta naisvaltaista julkisen sektorin liittoa, jolla oli suhteellisen kehittynyt järjestöverkosto ja melko pitkät järjestöperinteet. Sellaisenaan tutkimuksen ajateltiin antavan hyvän kuvan yhdestä työmarkki-

nakentämme oleellisesta lohkosta, nopeasti kasvaneesta matala- tai ainakin suhteellisen matalapalkkaisesta naisvaltaisesta toimihenkilökentästä. Koska yhteen liittoon kohdistuva tutkimus olisi muodostunut helposti kokonaisuudesta liiaksi irtireväistyksi, suoritettiin vertailuja läheiseen TVK-laiseen Suomen Apuhoitajaliittoon ja projektissa myös mukana olleeseen naisvaltaiseen Akavalaiseen liittoon, Suomen Farmasialiittoon.

Tutkimuksen lakkoalttiutta koskeneet tulokset olivat hätkähdyttäviä. Sairaanhoidajista niukka ja farmaseuteista selvä enemmistö suhtautui myönteisesti lakon käyttöön edunvalvonnassa. Lisäksi lakkohalukkuus kasvoi johdonmukaisesti ja voimakkaasti siirryttäessä nuorempien ikäryhmien suuntaan. Ko. liitot osoitautuivat myöhemmässä analyysissä TVK:n ja Akavan osalta selvästi lakkoaltteimmiksi. Puoluetausta ei myöskään näyttänyt sellittävän enää voimakkaasti lakkoalttiutta, kuten vielä järjestöjohton tutkimuksessa kävi ilmi. Tässä vaiheessa tutkijoille oli selvinnyt, että oltiin todennäköisesti törmäty toimihenkilösektorilla tikittävään »aikapommiin». Tutkimuksen valmistumisen aikaan ei ollut vielä ennakoitavissa, että seuraavien sopimusneuvottelujen alettua kaikki kolme liittoa olisivat yhtäaikaan lakossa. Tutkijoiden kannalta yksittäisellä, osaan toimihenkilökenttää kohdistuneella tutkimuksella ja myöhemmällä terveydenhoitoalan lakolla ei sinällään ollut mielenkiintoa siitäkään huolimatta, että tutkimus »ennusti» oikein. Kysymys kuului pikemminkin, mitä tämä merkitsee? Onko toimihenkilösektorilla laajemminkin tapahtumassa sellaista liikehdintää, joka asiallisesti ottaen tulee »mullistamaan» perinteiset työmarkkinoiden neuvottelu- ja sopimuskuviot? Osittain tästä syystä on Pardem-projektissa sittemmin työrauhakoneiston selvittämiseen ja koettujen työmarkkinakriisien seurausilmiöihin kiinnitetty erityistä huomiota (ks. esim. Borg — Kiljunen — Pehkonen 1984). Voikin sanoa, että opettajakunnan työtaistelu Akavalaisella sektorilla ei enää alaansa seuraaville tutkijoille ollut kovinkaan suuri yllätys. Työmarkkinoiden neuvottelukoneistossa onkin tapahtunut siirtymiä, jotka ovat vaikuttaneet perinteistä pariteettista kuvaa muuttavasti. Puhe »neljän koplasta» barrikkaa-



din molemmin puolin on tästä selvin osoitus. Kun työmarkkinamekanismien osien keskinäis-suhteissa tapahtuu muuntumista, ei se voi olla vaikuttamatta myös siihen kokonaisuuteen, jota kutsutaan tupo-koneistoksi.

### 5. Pardem-projektin vaikutuksista

Edellä todettiin, että ainakin projektin eräät osatutkimukset ovat ennustaneet hyvin kehitystä. Kiistatta projektilla on ollut yhteyttä myös eräisiin järjestötoimintoihin. Erityisesti 80-luvun taitteen jälkeen on tutkimuspanostus järjestöissä lisääntynyt tuntuvasti. On todennäköistä, että tämä olisi tapahtunut ilman Pardem-tutkimustakin. Näyttää kuitenkin siltä, että osittain ko. tutkimushankkeen vaikutuksesta osassa järjestöjä on koettu eräänlainen »ahaaelämys». Tutkimus nähdään tehokkaan johtamisen välineenä. Toisaalta järjestörakenteiden moniportaisuuden takia koetaan tärkeäksi luoda rivijäsenten tuntemuksia suoraan ilman »suodattavia» välikäsiä. Suurin tällainen järjestöjen itsensä suorittama projekti lienee parhailaan käynnissä oleva SAK:n ns. »miljoonaprojekti».

Toiseksi en liene kovin väärässä väittäessäni, että yhdestäkään toisesta yhteiskuntatieteellisestä tutkimusprojektista ei ole jaettu yhtä paljon tietoa akateemisen maailman ulkopuolelle kuin Pardem-tutkimusprojektista. Tällä en tarkoita ainoastaan enkä edes ensisijaisesti keskustelun pintaa eli lehdistöä, radiota ja televisiota vaan erityisesti järjestöjen ja elinkeinoelämän koulutustarkoituksiin tähdättyä tietoa. Projektin aineistoja (sekä julkaistuja että vielä julkaisemattomia) on käytetty lukemattomissa työmarkkinaosapuolten koulutustilaisuuksissa ja seminaareissa. Lisäksi projektissa mukana toimineet tutkijat ovat olleet kysytyjä esitelmöitsijöitä eri järjestöjen koulutustilaisuuksissa. Tietynkaltaista yhteiskunnallista kysyntää kuvastaa hyvin se, että projektin yksittäisiä osareportteja on järjestöjen itsensä toimesta jaettu tuhansin kappalein järjestöjen jäsenkenttään.

Järjestöelämään kytkeytyvän tutkimustiedon lisääntynyt kysyntä on ollut keskeisenä vaikuttimena myös erityisen järjestötutkimusyksikön perustamiseen Tampereen yliopiston Poliitiikan

tutkimuksen laitoksen yhteyteen. Tutkimusyksikkö toimii toistaiseksi laitoksen sisäisen työnjaon puitteissa siten, että sen keskeisiin tehtäviin kuuluu mm. valmistella ja laatia ehdotukset järjestötutkimusta koskevasta oppimateriaalista opetussuunnitelmiin sekä toimia politiikan laitoksen puolelta yhdyssiteenä järjestötutkimukseen liittyvissä kysymyksissä järjestöihin päin. Työmarkkinajärjestöjen edustajat vierailevat joka toinen lukuvuosi laitoksella järjestettävän laajan työmarkkinakurssin luennoilla ja opetusohjelmaan on kehitetty entistä approbaturarvosanan laajuutta vastaava järjestötutkimuksen opintokokonaisuus.

Pardem-projektin informatiivisen, ensisijaisesti julkisuuteen ja järjestökenttään suuntautuneen vaiheen aikana perinteisten akateemisten töiden painopiste on ollut laudaturtutkielmistä ja liseniaattitöiden sekä väitöskirjojen valmistelussa. Laudaturtöitä teemastosta on toistaiseksi valmistunut 24 kappaletta. Liseniaattitasoisia tutkielmia on valmistunut kolme. Julkaistuja tutkimusraportteja on Pardem-tutkimusprojektin teemastoon liittyen julkaistu toistaiseksi alun kolmattakymmentä (22). Tämän lisäksi projektin tutkijat ovat kirjoitelleet lukuisia artikkeleja lähinnä työmarkkinajärjestöjen lehtiin.

Projektin tiimoilla työskennelleet tutkijat ovat tutkimusorientoitumiseltaan käytännössä jakaantuneet kahteen ryhmään. Toisaalta voidaan puhua ns. »pragmaatikkoryhmän» jäsenistä, jotka ovat korostuneen kiinnostuneita konkreettisista, yhteiskunnallisen käytännön kannalta relevanttien ongelmien empiirisestä selvittämisestä. Osa tämän ryhmän jäsenten mielenkiinnosta on viime aikoina suuntautunut erityisesti arvomurrosta ja vaihtoehtoliikkeitä koskevan empiirisluontoisen tutkimusaineiston keräämiseen ja analysointiin (Hoikka ym. 1984 ja Lampinen 1984). Toisaalta voidaan puhua ns. »teoriaryhmästä», joka pohdiskelee yhteiskunnan, valtion ja aaterakenteiden ongelmia. Tämän ryhmän tiimoilta on viimeksi valmistunut Tapani Turkan ansiokas liseniaattityö »Parlamentarismien mahdollisuudesta» ja vuoden 1985 aikana mitä todennäköisemmin valmistuu ainakin neljä liseniaattityötä ja 1–2 väitöskirjaa.

## LÄHTEET

- Borg — Jonninen — Tarasti: *Vaalimainontatutkimus -76*. Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu 9/1977.
- Borg, Olavi: *Palkansaajien järjestövoiman kasvu*. Tampereen yliopiston politiikan tutkimuksen laitos. Tutkimuksia 56/1980 (a).
- Borg, Olavi: *Ay-vaikuttajat ja yhteiskunta*. Tampere 1980 (b).
- Borg — Pehkonen: *Työnantajavaikuttajat ja yhteiskunta*. Tampereen yliopiston politiikan tutkimuksen laitos. Tutkimuksia 68/1982 (a).
- Borg — Pehkonen: *Sairaanhoidtajat ja työmarkkinapolitiikka*. Tampereen yliopiston politiikan tutkimuksen laitos. Tutkimuksia 71/1982 (b).
- Borg, Olavi: The Power of Parliament in a Neo-Corporatist Society as seen by its Members. *Paper prepared for the workshop »Parliament and Policy» at the ECPR Joint Sessions, Freiburg 20th—25th March 1983*.
- Borg, Olavi: Eduskunnan ja etujärjestöjen suhde kansanedustajien silmin. Artikkelikokoelmassa *Suomalaisen kansanvallan kasvot tänään* (toim. Lindgren — Kangas). Tutkijoiden ja kansanedustajien seura. Julkaisuja 1/1984.
- Borg — Kiljunen — Pehkonen: *Terveystieteiden tutkimuskeskuksen lakkokokemukset*. Tampere 1984.
- Helander, Voitto: *Korporatiivisista kehityspiirteistä Suomen komitealaitoksessa*. Respo 15/1978. Turku 1978.
- Helander, Voitto: *Etujärjestöt ja komitealaitos*. Respo 33/1979. Turku 1979.
- Helander, Voitto: Työryhmät ja komiteat valtion hallinnon valmistelemina esikuntaeliminä. *Politiikka* 3/1980.
- Hoikka — Kiljunen — Pehkonen: *Suomalaisten ydinvoima-asetteet*. Tampereen yliopiston hallintotieteiden laitos. Kunnallistieteen aineryhmä. Suunnittelusarja 18/1984.
- Hoskola, Helena: *Maataloustuottajain Keskusliiton järjestö rakenne ja järjestödemokratian toteutuminen keskusliittotasolla*. Tampereen yliopiston politiikan tutkimuksen laitoksen pro gradu -tutkielma, 1983.
- Huuska, Väinö: *Etujärjestöjen painostuspolitiikka Suomessa*. Porvoo 1968.
- Komiteanmietintö 1979: 47: *Puoluerahoituskomitean mietintö*.
- Lampinen, Elina: *Uusien liikkeiden jäsenet: Esimerkkinä Energiapoliittinen yhdistys*. Tampereen yliopiston politiikan tutkimuksen laitoksen pro gradu -tutkielma, 1984.
- Marsh — Grant: *Tripartism: Reality or Myth? Government and Opposition*. 12/1977.
- Myllymäki, Arvo: *Etujärjestöt tulopoliittikka ja ylimmät valtioelimet*. Tampere 1979.
- Ruostetsaari, Ilkka: *Maa- ja metsätalouden keskushallinnon sidosryhmäkonsultaatio vuosina 1967—80*. Tampereen yliopiston politiikan tutkimuksen laitoksen pro gradu -tutkielma, 1983.
- Turkka, Tapani: *Parlamentarismien mahdollisuudesta. Valtio-opillinen tutkimus Samuel Sandyn ehdotuksesta Sir Robert Walpolan virasta vapauttamiseksi*. Tampereen yliopiston politiikan tutkimuksen laitos. Lisensiaattitutkimus, 1984.
- Veteläsuo, Maija-Liisa: *Yhdistystoiminnan levinneisyys Suomessa vuosina 1919—1920*. Oikeusministeriön valmisteluosaston julkaisu (12/1982).