

Ideat
yhteiskunta-
politiikassa

Ville-Pekka Sorsa,
Antti Alaja
& Joel Kaitila

Ideat

yhteiskunta- politiikassa

VASTAPAINO
TAMPERE 2025



Tämän teoksen Open Access -editio on lisensoitu CC BY-NC-ND 4.0 -käyttöluvalla. Voit jakaa avoimen kirjan, mutta sinun on mainittava lähde asianmukaisesti. Et voi käyttää aineistoa kaupallisiin tarkoituksiin, etkä tehdä siihen muutoksia. Tarkastele käyttöluvaa osoitteessa:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.fi>

Tämän kirjan avoimen julkaisemisen (Open Access) on rahoittanut Suomen Akatemian yhteydessä toimiva Strategisen tutkimuksen neuvosto, WELGO-hanke.

DOI: 10.58181/VP9789523972469 (Open Access)
<http://doi.org/10.58181/VP9789523972469>

Maksullinen painettu kirja ja sähkökirja (ePub) ovat myös saatavilla.



VERTAISARVIOITU
KOLLEGIALT GRANSKAD
PEER-REVIEWED
www.tsv.fi/tunnus

© Vastapaino & tekijät

ISBN 978-952-397-277-3 (painettu kirja)
ISBN: 978-952-397-246-9 (Open access -kirja)

Kustannusosakeyhtiö Vastapaino
Yliopistonkatu 60 A
33100 Tampere
www.vastapaino.fi

Painopaikka: Drukätava 2025

Sisällys

1. JOHDANTO	7
Mitä ideat ovat?	11
Yhteiskuntapolitiikka ideoiden kontekstina	17
Ideatutkimuksen yhteiskunnallinen merkitys	22
Kirjan tarkoitus, rakenne ja kirjoittajat	26
 2. YHTEISKUNTAPOLITIIKAN IDEOIDEN TUTKIMUKSEN JUURET JA LÄHTÖKOHDAT	 31
2.1. Yhteiskuntapoliittisen ideatutkimuksen juuret	33
Behavioralismi, materialismi ja rationalismi	36
Yhteiskuntapolitiikan tutkimuksen ideakäännö	40
2.2. Uusi institutionalismi ja ideakoulukunnan synty	45
Peter Hall ja politiikkaparadigmat	49
Ideoiden tyypit ja vaikutuskanavat yhteiskuntapolitiikassa	53
Yhteiskuntapolitiikan selittäminen ideoilla	59
Diskursiivinen institutionalismi ja ideoiden käyttö politiikassa	62
2.3. Poliittikkatoimenpiteiden tutkimus ideatutkimuksen edelläkävijänä	67
Ongelmanmäärittelyt, politiikkaratkaisut ja politiikan virrat	69
Jaksoittaisen tasapainon malli ja yhteiskuntapolitiikan vaikutelmat	73
Kannattajakoalitiot ja uskomusten merkitys	76
2.4 Yhteiskuntapoliittisen ideatutkimuksen rakennustyömaat ja jakolinjat	82
Selittävä, ymmärtävä ja kriittinen ideatutkimus	86
Tieteenfilosofiset lähestymistavat	93
2.5 Yhteiskuntapoliittinen ideatutkimus Suomessa	98
Ideat ja hyvinvointivaltion muutos	100
Poliittinen talous ja talouspoliittiset ideat	102
Tutkimus-, innovaatio- ja ympäristöpolitiikan ideat	108

3. IDEOIDEN ASEMA JA MERKITYS	
YHTEISKUNTAPOLITIIKASSA	111
3.1. Miten ideat ilmenevät yhteiskuntapolitiikassa?	116
Politiikkaratkaisut, ongelmanmäärittelyt ja tilannekuvat	117
Ideat heuristiikkoina, kehystämisen työkaluina ja rakenteellisina viitekehyksinä	124
3.2. Miksi ideat päätyvät ja miten ne valikoituvat yhteiskuntapolitiikkaan?	131
Jotkut ideat ovat houkuttelevampia kuin toiset	132
Päätöksenteon olosuhteet luovat kysyntää uusille ideoille	137
Vallitsevien ideoiden sisältö muuttuu käytettäessä	142
Aktiiviset toimijat tuottavat ideoita yhteiskuntapolitiikkaan	149
3.3 Miten ideat vaikuttavat yhteiskuntapolitiikkaan?	169
Ideoiden vaikutukset yhteiskuntapoliittiseen keskusteluun	174
Ideoiden vaikutukset politiikkatoimenpiteisiin	179
Esimerkki: ideoiden vaikutukset kilpailukykysovimukseen	185
4. MITEN YHTEISKUNTAPOLITIIKAN IDEOITA VOIDAAN TUTKIA?	197
Paljastettujen ideoiden tutkimusstrategia eli miten ideatutkimusta ei tulisi tehdä	201
Yhteiskuntapoliittisen ideatutkimuksen tutkimusasetelmat	205
Yhteiskuntapoliittisen ideatutkimuksen aineistot	214
Ideoiden operationalisointi ja analyysimenetelmät	226
Politiikkatoimenpiteitä selittävän tutkimuksen menetelmälliset haasteet	238
5. YHTEISKUNTAPOLITIIKAN IDEOIDEN JA IDEATUTKIMUKSEN TULEVAISUUDENNÄKYMÄ	249
Ideat monikriisin aikakaudella	251
Yhteiskuntapoliittisen ideatutkimuksen tulevaisuudennäkymät	258
Lähteet	271

1. JOHDANTO

Yhteiskunnallisten keskusteluiden seuraajat törmäävät päivittäin varsin merkillisiin ilmauksiin ja sanoihin. Yhdistyneet kansakunnat (YK) ajaa *kestävää kehitystä*. Valtiovarainministeriö on ollut huolissaan *julkistalouden kestävyysvajesta*. Euroopan unioni (EU) pyrkii olemaan *hiilineutraali* vuoteen 2050 mennessä. Suomen hallitukset ovat 2000-luvun ensimmäisillä vuosikymmenillä pyrkineet vahvistamaan *kierotalouden* edellytyksiä.

Nämä ilmaukset ovat samanaikaisesti yksinkertaisia ja monimutkaisia. Ensisilmäyksellä ilmaukset vaikuttavat varsin yksinkertaisilta: voidaanhan ne ilmaista vain yhdellä tai kahdella sanalla. Tarkempi perehtyminen kuitenkin osoittaa niiden olevan huomattavan moniulotteisia. YK:n määritelmä kestävästä kehityksestä sitoo yhteen 17 erilaista tavoitetta, joiden saavuttaminen samanaikaisesti vaatii kokonaisvaltaista ja maailmanlaajuisia yhteiskunnallista muutosta. Julkistalouden kestävyysvaje taas on tietynlaisen laskentamallin kautta hahmotettava ongelma, joka perustuu kymmeniin erilaisiin oletuksiin mahdollisista ja toivottavista kehityskuluista sekä niiden keskinäisistä suhteista. Monimutkaisuudestaan huolimatta kestävään kehitykseen ja julkistalouden kestävyysvajeseen liittyy myös yksinkertainen ydinajatus: nykyminen jatkaminen ei ole toivottavaa, eikä sitä pystytä enää kovin pitkään jatkamaan.

Kestävän kehityksen ja julkistalouden kestävyysvajeen kaltaiset ilmaukset mahdollistavat hyvin moniulotteisista asioista puhumisen kuitenkin asian pihvissä pysyen. Ne yksinkertaistavat asioita hyödyllisillä tavoilla jättäen samalla keskustelussa tilaa erilaisille näkökulmille ja painotuksille. Mikä tärkeintä, ne mahdollistavat yhteisten päämäärien asettamisen ilman juuttumista yksityiskohtiin. Voimme yhteiskunnassa päättää edistää kestävästä kehitystä tai puuttua julkistalouden kestävyysvajeen ongelmaan ilman, että meidän tarvitsee ensin saavuttaa yhteisymmärrystä jokaisesta yksityiskohdasta. Nämä hyödylliset ominaisuudet ovat leimallisia *ideoille*.

Kestävä kehitys, hiilineutraalius, julkistalouden kestävyysvaje ja kiertotalous ovat kaikki 2000-luvun kolmella ensimmäisellä vuosikymmenellä politiikassa merkittävästi vaikuttaneita ideoita. Ne heijastavat vahvasti aikaansa. Nämä ideat ovat saaneet jalansijaa maailmassa, jossa yhteiskunnalliset ilmiöt ovat huomattavan monimutkaisia ja ongelmat joskus viheliäisen suuria. Ilman ideoita monimutkaiset ilmiöt eivät olisi ajatuksellisesti hallittavissa eikä suurten ongelmien ratkaisua koskevaan päätöksentekoon olisi tarjolla selkeitä suuntaviivoja. Ideat tekevät siis mahdolliseksi laajoihin ja viheliäisiin ongelmiin puuttumisen politiikan keinoin.

Edellä mainitut ideat ovat tarkemmin ilmaistuna politiikkaideoita. Politiikkaideat ovat luonteeltaan pitkälle työstettyjä, melko selkeästi rajattuja ja usein hyvin selkeästi nimettyjä ideoita. Ne tarjoavat poliittisille päätöksentekijöille selkeitä välineitä erilaisten ongelmien tunnistamiseen ja vaihtoehtoja niiden ratkaisemiseen. Politiikkaideat eivät kuitenkaan ole ainoita politiikassa vaikuttavia ideoita. Kaikki ideat eivät ole yhtä selkeitä kuin kestävä kehitys tai kiertotalous. Ideat voivat olla vaikeasti nimettäviä, rajattavia tai ylipäätään sanallistettavia. Ne voivat syntyä spontaanisti omissa ajatuksissa tai ihmisten välisissä keskusteluissa. Vaikeasti rajattavat ja spontaanisti syntyneet ideat vaikuttavat kuitenkin politiikkaa tekevien ihmisten havaintoihin, järkeilyyn, tunteisiin, puheisiin ja käyttäytymiseen siinä missä missä politiikkaideatkin. Kaikilla ideoilla on nii-

den selkeydestä tai syntytavasta riippumatta potentiaalia vaikuttaa ihmisten ajatuksiin, sanoihin ja tekoihin.

Ideat ovat keskeinen osa politiikan arkea. Päätöksentekijöiden uskomukset tavoittelemisen arvoisista ja mahdollisista asioista vaikuttavat niin heidän asenteisiinsa kuin haluun toimia aktiivisesti tietynlaisten kysymysten parissa. Taitavasti esiin nostetut ongelmanmäärittelyt poliittisten puolueiden tai työryhmien sisäisissä keskusteluissa voivat muuttaa kokonaisten ryhmien kantoja. Häätä ja kriisitilanteiden hallintaan erikoistuneissa työryhmissä ideoidaan aktiivisesti ratkaisuja jatkuvasti esiin nousevien uusien ongelmien taklaamiseksi. Hallitusohjelmiin, erilaisiin kansainvälisiin standardeihin ja asiantuntijakäsityksiin upotetut oletukset ohjaavat niin päätöksenteon valmistelua kuin asioista käytävää poliittista keskustelua. Ideat ovat politiikan keskeisiä rakennusaineita ja työkaluja, jotka ovat jatkuvasti läsnä kaikkialla, missä asioista keskustellaan, neuvotellaan ja päätetään.

Yleisemmin ottaen voidaan sanoa, että ideoita löytyy kaikkialta, missä ihmiset toimivat yhdessä. Ideoiden mahti piilee niiden kyvyssä saada ihmiset puhaltamaan yhteen hiileen. Tähän kykyyn on kiinnitetty runsaasti huomiota julkisessa keskustelussa. Esimerkiksi historioitsija Yuval Noah Harari esitti vuonna 2016 ilmestyneessä bestseller-teoksessaan *Sapiens*, että ideat ovat olleet mahdollisesti merkittävien yksittäisten ihmiskunnan kehitystä edistänyt voima.¹ Kiitos kykyimme omaksua ideoita, ihmisten ohjaaminen ja koordinaatio ei vaadi jatkuvaa neuvomista, sopimista tai komentamista. Yhteiseen päämäärään pyrkimiseen riittää, että omaksumme yhteisiä ideoita. Hararin mukaan laajamittaista yhteistyötä vaativat ihmiskunnan suuret kehityskulut, kuten maanviljely, kaupungistuminen tai teollistuminen, eivät todennäköisesti olisi tapahtuneet ilman ideoita.

Hararin näkemyksiä maailmanhistoriasta on aiheellisesti kritisoitu turhan suurella pensselillä maalaamisesta. Ideoiden merkitystä

1 Harari 2016.

yhteiskunnan kehitykselle on silti vaikea liioitella. Ideat määrittelevät, järjestävät ja muuttavat koko sosiaalista maailmaamme.² Ideat auttavat erilaisia yhteiskunnallisia toimijoita näkemään yhteisiä intressejä ja toimimaan yhdessä mielikuvien avulla. Nykyaikaista massayhteiskuntaa ohjaavat voimat, kuten poliittiset liikkeet, yritysorganisaatiot tai tiede, tuskin pystyisivät määrittämään niin monen ihmisen elämää ilman niissä vaikuttavien ideoiden antamia jäsenyksiä.

Poliittisessa päätöksenteossa ideoilla on kuitenkin poikkeuksellisen paljon merkitystä. Voidaan jopa sanoa, että ideat mahdollistavat *yhteiskuntapolitiikan* – tai ainakin nykyajalle tyypillisen, monimutkaisten tavoitteiden ja ongelmien ympärillä pyörivän yhteiskuntapolitiikan. Yhteiskuntapolitiikka viittaa yhteiskunnan luonteeseen, rakenteeseen ja toimintaan vaikuttavien sekä näitä muodostavien politiikkatoimenpiteiden toteuttamiseen. Ideat mahdollistavat yhteiskunnan hallinnan ja ohjaamisen. Ideat auttavat nostamaan esiin ja määrittelemään yhteiskunnallisia ongelmia sekä hahmottamaan ongelmiin erilaisia ratkaisukeinoja.³ Lisäksi ideat mahdollistavat yhteiskuntien tulevaisuuden visioinnin ja pyrkimykset sinne pääsemiseksi. Ideat antavat pohjapiirustuksia eli skeemoja, karttoja ja käsikirjoituksia yhteiskunnallisten rakenteiden muuttamiseen.⁴

Ideat tuovat yhteiskuntapolitiikkaan luovuutta ja koherenssia. Ilman ideoita yhteiskuntapolitiikka olisi lähinnä olemassa olevien asioiden hallinnointia sekä improvisoitua ja epäjärjestelmällistä vallankäyttöä ilman selkeää suuntaa. Ideoiden ymmärtäminen on siksi välttämätöntä nykyaikaisen yhteiskuntapolitiikan kuvaamiseksi, ymmärtämiseksi ja selittämiseksi. Ideoiden ja niiden käytön ja vaikutusvallan ymmärtäminen on erityisen tärkeää aikana, jolloin yhteiskunnalliset haasteet ovat suuria, ongelmat viheliäisiä ja tarve toimenpiteille ongelmien ratkaisemiseksi äärimmäisen akuutti.

2 Freeden 2003.

3 Mehta 2010.

4 Campbell 2004.

Mitä ideat ovat?

Mihin oikeastaan viittaamme, kun kirjoitamme ideoista? Monelle lukijalle tulevat ideoista todennäköisesti ensin mieleen ajatukset. Ajatukset käsitteenä viittaavat tarkemmasta määritelmästä hieman riippuen mielessämme muodostuvaan sisäiseen puheeseen, aivotoiminnan prosesseihin tai tietoisuutemme pilkahduksiin, jotka syntyvät vuorovaikutuksessa ympäristömme kanssa. Yhteistä näille käsityksille on, että ne liittyvät kiinteästi mielemme sisäiseen toimintaan eli ajatteluun ja siinä muodostuviin mielikuviin ja mietteisiin eli ajatuksiin.

Ideat epäilemättä liittyvät ajatteluun. Tarkemmin sanottuna ideat ovat *ajatusrakenteita*. Ideat ajatusrakenteina voidaan sanakirjamääritelmien mukaisesti ymmärtää ainakin ajattelun lopputuotteiksi, ymmärryksiksi, päämääriksi, toimintasuunnitelmiksi tai ennakkokäsityksiksi. Yhteiskuntapolitiikan kontekstissa ideoilla viitataan pääasiallisesti näistä kolmeen viimeiseen eli päämääriin, toimintasuunnitelmiin ja ennakkokäsityksiin. Rajaamme siksi kirjan käsitteilyn näihin käsityksiin ideoista.

Tämä rajaus jättää kirjan ulkopuolelle monia tunnettuja käsityksiä ideoista ajattelun lopputuotteina tai ymmärryksinä. Näihin kuuluu mahdollisesti yksi tunnetuimmista ideakäsityksistä eli antiikin kreikkalaisen filosofin Platonin niin kutsutun ideaopin käsitys ideoista. Tässä opissa ideat kuuluvat metafysiikan maailmaan. Ne viittaavat eräänlaisiin aistimaailman asioiden arkkityyppeihin, joihin päästään käsiksi vain järjen avulla. Emme viittaa kirjassa termillä ”idea” tällaisiin asioihin.

Arkinen tapamme puhua ideoista nojaa usein käsitykseen ideoista päämäärinä, toimintasuunnitelmina tai ennakkokäsityksinä. Jos sanot ystävällesi, että ”hei, minulla on idea”, ei hän todennäköisesti odota seuraavaksi kuulevansa asiantilan toteamista. Jos jatkaisit puheenvuoroasi sanomalla, että ”Helsinki on Suomen pääkaupunki” tai ”sininen on keltaisen vastaväri”, pitäisi ystäväsi tätä joko omituisena tai mahdollisesti huumorina. Hän luultavasti pyytäisi sinua avaamaan ideaasi, jotta voisi ymmärtää, mitä olet ehdottamassa.

Lausahdus ”minulla on idea” toimiikin luontevimmin johdantona jonkinlaiseen tekemiseen – joko suoraan ehdotukseen tehdä jotain tai vähintäänkin jonkinlaiseen kuvaukseen siitä, että jokin asiantila voisi vaatia tai mahdollistaa tekemistä.

Ideat päämäärinä, toimintasuunnitelmina tai ennakkokäsityksinä sisältävät aina jonkinlaisia toiminnallisia tai eteenpäin katsovia elementtejä. Ne ovat ajatusrakenteina eräänlaisia ehdotuksia tai vähintäänkin avauksia mahdolliseen toimintaan tai sen rationaliteettiin. Ideat päämäärien, toimintasuunnitelmien ja ennakkokäsitysten mielessä ovat lyhyesti ilmaistuna *ajatusrakenteita, jotka orientoivat ihmisten tekemistä*. Orientaatiolla tarkoitetaan toimijoiden käsityksiä, odotuksia ja toimintavalmiuksia, jotka ovat heidän mielessään ennen konkreettisia toimintatilanteita.

Ideat auttavat ihmisiä näkemään, minkä tekeminen on mahdollista ja toivottavaa. Toisin ilmaistuna ideoissa on sekä *kognitiivisia* että *normatiivisia* ulottuvuuksia. Kognitiiviset ulottuvuudet kertovat, miten asioiden uskotaan maailmassa olevan, mitä maailmassa voidaan tehdä, millainen toiminta on mielekäästä (eikä absurdia) ja millaisiin seurauksiin toiminnan oletetaan johtavan. Normatiiviset ulottuvuudet puolestaan kertovat, millainen maailman pitäisi olla, mikä kaikki tekee toiminnasta toivottavaa ja millaisia seurauksia toiminnassa tulisi tavoitella. Ideat orientoivina ajatusrakenteita siis sisältävät tai peräänkuuluttavat arvioita ja arvostelmia tekemisen mahdollisuudesta ja toivottavuudesta.

Ideat voivat sijaita niin yksilöllisessä ajattelussa, kielellisessä vuorovaikutuksessa kuin yhteiskunnan rakenteissakin. Ideoilla on toisin sanoen varsin erilaisia *kantajia*. Arkijärkinen ajattelu voi yhdistää ideat pääasiallisesti yksilölliseen ajatteluun. Idean olemassaolo maailmassa ei kuitenkaan edellytä sitä, että idea olisi aktiivisesti kenenkään ajatuksissa. Ilmeisimpänä esimerkkinä ovat kirjoitetut tekstit, kuten vaikkapa jokin kauan sitten unohtunut poliittinen manifesti, joka on säilössä historiallisessa arkistossa. Tällaisten tekstien ideat toki aktivoituvat ihmisten mielissä vasta, kun tekstejä luetaan. Aktivointia ei kuitenkaan tarvita idean olemassaoloon. Nykytutki-

muksessa korostetaankin, että ideat voivat olla olemassa maailmassa tietyllä ajanhetkellä myös pitkälti yksilöllisestä ajattelemisesta riippumatta. On aivan toinen kysymys, millä tavoin teksteissä esiintyvät ideat voivat vaikuttaa ihmisten toimintaan ja milloin ne mahdollisesti aktivoituvat ihmisten ajattelussa.

Ihmiset eivät välttämättä aina edes tiedosta toimintaansa vaikuttavia ideoita. Ideat voivat institutionalisoitua, eli niistä voi tulla niin vahvasti sisäistettyjä itsestäänselvyyksiä, ettei niistä tarvitse puhua eikä niitä tarvitse välttämättä edes aktiivisesti ajatella, jotta ne vaikuttaisivat ihmisten toimintaan. Ideoista voi tulla osa yhteiskunnallisia rakenteita. Yhteiskunnallisiin rakenteisiin upotetut ideat ovat tyypillisesti ajattelumme työkaluja ja mustia laatikoita, joita käytämme jatkuvasti hyväksemme, mutta joiden sisältöjä emme varsinaisesti tunne.

Poliittisessa päätöksenteossa käytetään lukuisia erilaisia malleja, indikaattoreita ja mittareita, joiden tarkkoja sisältöjä päätöksentekijät harvoin tuntevat. Nämä mallit voivat sisältää monenlaisia ideoita. Esimerkiksi taloustieteen eräiden koulukuntien oletus siitä, että julkisen sektorin toiminta on aina pois yksityisen sektorin toiminnasta, voi olla kirjoitettu sisään päätöksenteon valmistelussa käytettyihin vaikutusarvioinnin tapoihin. Idealla on vaikutusta päätöksentekoon, jos päätökset millään tavalla perustuvat vaikutusarvioihin. Kenenkään ei ole päätöksenteossa tarvinnut ajatella itse ideaa, eikä sitä ole tarvinnut nostaa kertaakaan eksplisiittisesti esiin keskusteluissa. Silti idea on tullut vaikuttaneeksi perustavanlaatuisesti päätöksentekoon, jos toimenpiteisiin päädytään vaikutusarvion perusteella.

Ideat kulkevat erilaisten kantajien välillä yli aikojen, kulttuurien ja kielirajojen. Monet nykytutkijat näkevätkin ideat erilaisiin kantaajiin kirjoitetuiksi ja erilaisten välittäjien kautta kulkeviksi, historiallisesti rakentuviksi uskomuksiksi ja käsityksiksi.⁵ Jotta ideat voisivat siirtyä ajasta, paikasta ja kielestä toiseen, täytyy niiden olla jollakin

5 Béland 2019.

tavalla *erityisiä* eli rajattuja ja tunnistettavia. Jos yksittäisiä ideoita ei voisi jollain tavalla eritellä, emme voisi puhua saman idean liikkeistä, vaan törmäisimme aina vain eri ideaan. Lisäksi ideoiden on oltava jollakin tavalla kielellisesti kommunikoitavissa, jotta ne voisivat siirtyä eri kantajien välillä.

Nimeäminen on keskeisin keino rajata, erotella ja kommunikoida ideoita. Monet ideat, kuten edellä mainitut kiertotalous tai hiilineutraalius, tiivistyvät yhteen yhdyssanaan. Osa ideoista muistuttaakin termejä eli käsitteitä, joille on annettu tietty nimi erikoiskielissä, kuten vaikkapa tieteellisissä teorioissa. Nimeäminen mahdollistaa tiettyjen merkitysten antamisen ja vakiinnuttamisen. Termejä ja niiden merkityksiä voidaan myös opettaa ja jakaa tietoisesti ihmisille muun muassa tietokirjojen ja koulutuksen välityksellä.

Samalla termillä voi kuitenkin olla myös monia eri merkityssisältöjä. Esimerkiksi termillä kansainvälinen kilpailukyky viitataan kahteen varsin erilaiseen käsitykseen koskien valtioiden, yritysten ja tuotteiden asemaa kansainvälisessä markkinataloudessa.⁶ Muun muassa tieteellinen tutkimus ja kansainvälisten organisaatioiden asiantuntijat ovat varsin tarkkaan määritelleet ja rajanneet kummankin asiasisällön. On siis olemassa kaksi merkitykseltään kontrolloitua ja merkityssisällöltään jossain määrin eroavaa ideaa, joilla on sama nimi. Samasta ideasta voidaan usein myös puhua monilla eri termeillä. Esimerkiksi julkisen sektorin menoleikkausten ideaa voidaan kuvata sopeuttamistoimiksi, kestävyysvajeen pienentämiseksi tai talouskuriksi.

Kaikki ideat eivät ole käsitteellisesti kovinkaan selkeärajaisia. Kestävyys ja hyvinvointi ovat hyviä esimerkkejä ideoista, joille voidaan antaa lukematon määrä erilaisia, mahdollisesti myös ristiriitaisia merkityksiä. Kestävyydestä ja hyvinvoinnista on lukuisia erilaisia tieteellisiä teorioita, ja niitä ajavat kansainväliset toimijat käyttävät ideoita varsin eri merkityksissä. Ideat voivat ääritapauksissa olla niin sanottuja tyhjiä tai kelluvia merkitsijöitä, joilla ei ole mitään muuta

6 Kaitila 2019.

yhteisesti jaettua ja julkilausuttua merkitystä kuin yksi tai useampi sana, jolle jokainen antaa omat merkityksensä.

Edellä sanotun perusteella ideoiden terminologinen ja käsitteellinen yhtenäisyys voivat vaihdella merkittävästi. Ideat onkin tutkimuksessa toisinaan jaoteltu uskomuksiin ja käsitteisiin.⁷ Tarkemmin ottaen voidaan puhua uskomusluonteisemmista ja käsitteelluonteisemmista ideoista. Uskomusluonteiset ideat ovat vaikeammin nimettäviä, rajattavia ja määriteltäviä ajatusrakenteita, joiden kielelliset ilmentymät elävät jatkuvasti niin ajattelussa kuin ihmisten vuorovaikutuksessa. Käsitteelluonteisemmat ideat taas ovat selkeämmin nimettäviä, rajattuja ja merkitykseltään määriteltäviä ajatusrakenteita, joita kontrolloidaan terminologisesti muun muassa koulutuksen, tieteellisten teorioiden tai kansainvälisten standardien kautta.

Ideoille voidaan aina antaa monia erilaisia merkityksiä. Käsitteelluonteisille ideoille pääasiassa puhujat antavat merkityksiä, kun taas uskomusluonteiset ideat saavat pääsääntöisesti merkityksiä kuulijoilta. Vastaavasti käsitteelluonteiset ideat siirtyvät puhujien antamien ja uskomusluonteiset ideat kuulijoiden antamien merkitysten välityksellä. Puhujat ja kuulijat eivät kuitenkaan koskaan voi täysin hallita ideoiden merkitystä. Ideat ovat siksi aina jossain määrin *monimerkityksellisiä* eli polyseemisiä.

Mainitsimme edellä kiertotalouden idean, joka liittyy luonnonvarojen uusiokäytön tapoihin. Tarkemmin ottaen kiertotalous voi tarkoittaa lukemattomia erilaisia tuotannon ja kulutuksen sekä luonnonvarojen käsittelyn, kierrätyksen ja uusiokäytön tapoja. Yhdelle kiertotalous voi olla oman liiketoiminnan järjestämistapa, toiselle mahdollisuus edistää talouskasvua Suomessa ja kolmannelle keino löytää kestävämpiä elämäntapoja. Ensimmäinen voi nähdä kiertotaloudessa oman elinkeinonsa tulevaisuuden vahvistamisen, toinen mahdollisuuden tulla valituksi uudelleen eduskuntaan ja kolmas tavan parantaa maailmaa. Käsitys siitä, mitä kiertotalous on ja mikä

7 Esim. Kärrylä 2022.

kiertotalouden edistämisestä tekee toivottavaa, voi olla näille toimijoille täysin erilainen. Silti kaikki kolme voivat asettua saman idean taakse ja tarttua samansuuntaisiin toimiin kiertotalouden edistämiseksi. Juuri kyky yhdistää samanaikaisesti yhteisesti annettuja merkityksiä ja toimijakohtaisesti eroavia merkityksiä tekee ideoista merkittävän työkalun poliittisissa keskusteluissa.

Tiivistetysti sanottuna käsittelemme tässä kirjassa ideoita ajatusrakenteina, joita luonnehtii viisi keskeistä ominaispiirrettä:

1. *Toiminnan orientointi.* Ideat ovat toimintaan, prosesseihin, tapahtumasarjoihin tai tekemiseen liittyviä ajatusrakenteita. Ideat ovat päämääriä, toimintasuunnitelmia tai muita ennakkokäsityksiä. Ne antavat orientaatioita eli varsinaisia toimintatilanteita edeltäviä käsityksiä, odotuksia ja valmiuksia toimintaan.
2. *Kognitiiviset ja normatiiviset ulottuvuudet.* Ideat sisältävät kognitiivisia ulottuvuuksia eli käsityksiä mahdollisen ja mahdottoman välisistä rajanvedoista sekä maailman tilasta ja syy-seuraussuhteista. Lisäksi ideat sisältävät normatiivisia ulottuvuuksia eli latauksia, joiden valossa asiat ja tekemiset näyttäytyvät toivottavina tai ei-toivottavina.
3. *Kantajasidonnaisuus.* Ideat esiintyvät ihmisten yksilöllisessä ajattelussa, ihmisten välisessä kielellisessä vuorovaikutuksessa ja yhteiskunnan erilaisissa rakenteissa. Ideat voivat siirtyä erilaisten kantajien välillä yli aikojen ja paikkojen.
4. *Erityisyys.* Ideat ovat eroteltavissa, rajattavissa ja kommunikoitavissa. Ideoiden terminologisen ja käsitteellisen tarkkuuden ja kontrollin aste vaihtelee. Ideat voivat olla käsitteellisempää tai uskomusluonteisempää.
5. *Monimerkityksellisyys.* Ideoille annetaan aina erilaisia merkityksiä. Niihin voidaan kytkeä monia erilaisia merkityssisältöjä julkilausutusti ja julkilausumattomasti. Eri toimijoiden ideoille antamat merkitykset voivat poiketa merkittävästi.

Yhteiskuntapolitiikka ideoiden kontekstina

Tarkastelun kohteenamme on kautta kirjan yhteiskuntapolitiikka. Käsittelemme kirjassa ideoiden asemaa, merkitystä ja tutkimusta spesifisti yhteiskuntapolitiikan kontekstissa. Keskittyminen yhteiskuntapolitiikan kontekstiin tarkoittaa rajallista huomiota muissa konteksteissa esiintyviin ideoihin. Ideoita esiintyy yhteiskuntapolitiikan ohella myös lukuisissa muissa asiayhteyksissä. Esimerkiksi tieteessä esiintyy teoreettisia ideoita. Teoreettiset ideat ovat kirjamme kannalta oleellisia vain silloin, kun niitä hyödynnetään suoraan yhteiskuntapolitiikassa tai kun ne epäsuorasti vaikuttavat yhteiskuntapolitiikassa vaikuttaviin ideoihin – eli silloin, kun niistä tulee juuri yhteiskuntapolitiikan ideoita. Tällaisissa tapauksissa on syytä huomata, että teoreettiset ideat voivat saada yhteiskuntapolitiikan kontekstissa eri merkityksiä kuin tieteen kontekstissa. Käsittelemme tällaisissa tapauksissa ideoiden saamia merkityksiä vain yhteiskuntapolitiikan kontekstissa.

Yhteiskuntapolitiikka (englanniksi *public policy*) voidaan ymmärtää joko yhteiskunnalliseksi ilmiöksi tai tieteenalaksi. Kirjassa ymmärrämme yhteiskuntapolitiikan ilmiöksi ja sen tutkimuksen tieteenalarajoihin katsomattomaksi tekemiseksi. Määrittelemme yhteiskuntapolitiikan ilmiönä yhteiskunnan tuottamiseksi, uusintamiseksi, säätelyksi, ohjaamiseksi ja muuttamiseksi erilaisten politiikkatoimenpiteiden keinoin. Viittaamme tämän ilmiön tutkimukseen ilmaisulla ”yhteiskuntapolitiikan tutkimus”. Jos viittaamme yhteiskuntapolitiikkaan tieteenalana, käytämme ilmausta ”yhteiskuntapolitiikan tieteenala”.

Ymmärrämme tässä yhteydessä yhteiskunnan Pohjoismaille tyypilliseen tapaan laajasti niin politiikan, talouden, kansalaisyhteiskunnan kuin koko julkisesti näkyvillä olevan sosiaalisen maailman piirit sisältäväksi kokonaisuudeksi. Käsityksemme yhteiskuntapolitiikan ”yhteiskunnasta” on siten laajempi kuin mitä yhteiskuntapolitiikkaa kuvaava englanninkielinen termi *public policy* tyypillisesti kuvaa. Englanninkielinen termi viittaa tyypillisesti vain julkisen vallan toteuttamaan yhteiskuntapolitiikkaan.

Laajassa mielessä ymmärrettyä yhteiskuntapolitiikkaa tehdään muuallakin kuin esimerkiksi eduskunnassa, Euroopan parlamentissa tai kunnanvaltuustoissa. Järjestäytynyt pääoma ja työvoima voivat keskenään sopimalla päättää liiketoiminnan ja työn tekemisen edellytyksistä yhdessä maassa. Suuryritykset voivat sisäisillä linjauksillaan vaikuttaa kokonaisten kansakuntien ja talousjärjestelmien kohtaloon. Terveystieteiden organisaatiot ja vakuutusyhtiöt vaikuttavat päätöksillään ihmisten kykyyn toimia yhteiskunnassa. Yliopistojen ja yritysten väliset kumppanuudet voivat vaikuttaa koko yhteiskunnan teknologiseen kehitykseen. Pankkien ja yritysten väliset neuvottelut voivat vaikuttaa kokonaisten toimialojen taloudellisen kehityksen tahtiin.

Viime kädessä yhteiskuntapolitiikkaa esiintyy kaikkialla siellä, missä yhteiskuntaa pyritään muuttamaan ja ohjaamaan *politiikkatoimenpiteillä*. Poliittikkatoimenpiteillä viitataan erilaisiin periaatelinjauksiin ja ohjauskeinoihin, joiden avulla ihmisten toimintaa mahdollistetaan, muotoillaan ja rajoitetaan. Rajaamme kirjan käsittelyn alan poliittikkatoimenpiteiden kautta. Emme esimerkiksi käsittele poliittisessa viestinnässä, yritystoiminnassa tai populaarikulttuurissa esiintyviä ilmiöitä, ellei näillä ole jonkinlaista välitöntä suhdetta jonkinlaisiin poliittikkatoimenpiteisiin tai niiden valmisteluun.

Poliittikkatoimenpiteet jaetaan usein vaikutuskeinojensa luonteen kautta normeihin, informaatioon, rahoitukseen ja organisaatioihin.⁸ Normit viittaavat toimintaa ohjaaviin lakeihin, strategioihin, sääntöihin, standardeihin ja muihin toimijoita tavalla tai toisella velvoittaviin tai suuntaaviin ohjauskeinoihin. Informaatio viittaa tiedotuskampanjoihin, ohjeistuksiin, suosituksiin sekä muihin tiedon ja sen jäsentelyn avulla toimintaa mahdollistaviin ohjauskeinoihin. Rahoitus viittaa etuuksiin, apurahoihin, veroihin, rahallisiin kannustimiin ja muihin ohjauskeinoihin, joilla toimijoita ohjataan antamalla niille tai viemällä niiltä resursseja määritellyillä ehdoilla. Organisaatiot viittaavat virastoihin, palveluihin, verkostoihin ja muihin

8 Howlett 2023.

ihmisten muodostamiin kollektiivisiin toimijoihin, jotka toteuttavat määriteltyjä tehtäviä.

Public policy -termin avulla kuvataan vain kapeaa politiikkatoimenpiteiden joukkoa. Termillä kuvataan tyypillisesti vain poliittisen päätösvalan piirissä olevia ohjauskeinoja ja poliittisesti päätettyjä toimenpiteitä. Lisäksi kuvaus rajautuu tyypillisesti suoriin ohjauskeinoihin. Englanninkielisissä keskusteluissa epäsuorien vaikutuskanavien käyttöön viitataan usein politiikkatoimenpiteiden sijaan esimerkiksi sääntelyn (*regulation*) tai ohjauksen (*governance*) käsitteillä.

Tässä kapeassa lähestymistavassa esimerkiksi virastojen tekemät päätökset kuuluvat julkishallinnon (*public administration*) piiriin. Virastojen tekemät päätökset ja periaatelinjaukset eivät siten ole politiikkatoimenpiteitä, vaikka ne ohjaisivatkin ihmisten toimintaa normien, rahoituksen ja informaation keinoin täysin samalla tavalla kuin poliittiset päätökset. Yksityisen sektorin päättämät ohjaustoimenpiteet, kuten työmarkkinajärjestöjen neuvottelutuloksena toteutettu palkkapolitiikka, eivät myöskään kuulu kapeassa käsityksessä politiikkatoimenpiteiden piiriin.

Laaja käsitys yhteiskunnasta vaatii myös laajaa ymmärrystä politiikkatoimenpiteistä. Yhteiskuntapolitiikan tarkastelu laajassa mielessä vaatii kaikkien yhteiskunnan rakenteeseen potentiaalisesti vaikuttavien päätöksenteon areenoiden ja niille tarjolla olevien ohjauskeinojen huomiointia. Esimerkiksi terveyspalveluihin tai yksityisten yritysten toimintaan voidaan vaikuttaa paitsi julkisen myös yksityisen ohjauksen keinoin. Laaja käsitys yhteiskuntapolitiikasta vaatii myös organisaatioiden sisällä tehtävien päätöksien huomiointia, jos niillä tuotetaan koko yhteiskunnan rakenteeseen ja toimintaan vaikuttavia toimenpiteitä. Omaksumamme laajan käsityksen mukaan niin julkisesti kuin yksityisestikin päätetyt sekä niin suorat kuin epäsuoratkkin toimenpiteet kuuluvat yhteiskuntapolitiikan piiriin, jos ne vaan vaikuttavat koko yhteiskunnan toimintalogiikkaan. Tällainen laaja käsitys politiikkatoimenpiteistä on tuttu ainakin ilmasto- ja kaupunkipolitiikan tutkimuksesta.

Tiivistetysti sanottuna viittaamme yhteiskuntapolitiikalla kaikkeseen sellaiseen normien asettamiseen, informaatio-ohjaukseen, rahoitukseen ja organisointiin, millä on potentiaalisesti vaikutusta koko yhteiskunnan rakenteisiin tai käytäntöihin. Yhteiskuntapolitiikka voidaan eritellä tarkemmin sen vaikutuksen kohteiden kautta. Yhteiskuntapolitiikka pitää sisällään ainakin sosiaalipolitiikan, talous- ja työmarkkinapolitiikan, ympäristöpolitiikan, koulutuspolitiikan, terveyspolitiikan, innovaatiopolitiikan, tiedepolitiikan, liikennepolitiikan ja lukuisia muita politiikan eri lohkoja sekä näiden keskeisiä toimijoita.

Edellä kuvattu käsitys yhteiskuntapolitiikasta ei rajoitu pelkän yhteiskuntapolitiikan tieteenalan käsitykseen ideoista ja yhteiskuntapolitiikan ilmiöstä. Kirjamme nojaa pääasiallisesti yhteiskuntapolitiikan tutkimuksen niin kutsutun ideakoulukunnan historialliseen kehitykseen ja nykytilaan.⁹ Kyseistä koulukuntaa yhdistää tietty kiinnostuksen kohde eli yhteiskuntapolitiikka ja yhteinen näkökulma siihen eli ideat. Koulukunta on luonteeltaan eklektinen eli erilaisten tieteen- ja tutkimusalojen lähestymistapoja yhdistelevä ja hyödyntävä. Hyödynnämme siksi myös tässä kirjassa useiden eri tieteenalojen ja niiden keskeisten tutkimusalojen näkökulmia sekä yhteiskuntapolitiikkaan että ideoihin. Lähestymistapaamme voidaan kutsua sen pohjana olevan koulukunnan tavoin tieteenalarejoihin katsomattomaksi tai niiden jälkeiseksi (*post-disciplinary*).

Yhteiskuntapolitiikan tutkimuksen ideakoulukunta nojaa eniten kahteen tutkimusalaan. Näistä ensimmäiseen viitataan englanniksi termillä *policy studies*. Suomessa tätä tutkimusala ei ole esiintynyt omana selkeänä kokonaisuutenaan. Tutkimusala asettuu Suomessa osin yhteiskuntapolitiikan, osin valtio-opin ja osin hallintotieteiden tieteenaloille. Tutkimusala on kiinnostunut politiikkatoimintoja koskevasta päätöksenteosta eli poliittisen päätöksenteon asialistoista, toimijoista, rakenteista, prosesseista ja lopputuotteista. Lisäksi yhteiskuntapolitiikan ideatutkimuksen koulukunta

9 Ks. Kamkhaji & Radaelli 2022.

nojaa politiikan tutkimuksen alan ideatutkimuksen sekä politiikan tutkimuksen ja sosiologian historiallisen ja konstruktivistisen institutionalismin koulukuntiin. Käsittelemme näitä tutkimushaaroja ja niiden merkitystä ideatutkimuksen kehitykselle tarkemmin kirjan toisessa luvussa.

Tässä valossa käsityksemme ideoista ja yhteiskuntapolitiikasta on jonkin verran laajempi kuin yhteiskuntapolitiikan tieteenalalla vallitsevat ymmärrykset ideoista ja yhteiskuntapolitiikasta. Toisaalta kirjamme huomio on ennen kaikkea perustutkimuksessa, jonka tarkoituksena on selittää ja ymmärtää yhteiskuntapolitiikkaa. Sen tarkoituksena ei ole esitellä soveltavaa tutkimusta eli uusia ideoita yhteiskuntapolitiikkaan kehittävää tutkimusta. Tämä rajausta sulkee käsittelymme ulkopuolelle kaksi yhteiskuntapolitiikan tieteenalan piirissä esiintyvää soveltavaa tutkimusalaa, joissa ideoilla on keskeinen asema.

Näistä ensimmäinen on englanninkielisessä maailmassa yleinen politiikka-analyysin soveltava tutkimusala (*policy analysis*), jonka yhtenä tarkoituksena on luoda uusia ideoita päätöksenteon tueksi. Politiikka-analyysin tarkoituksena on auttaa päätöksentekijöitä löytämään politiikkaratkaisuja erilaisten työkalujen, kuten mikrotaloudellisten mallien, avulla.¹⁰

Toinen on tutkimusala, jossa tunnistetaan yhteiskunnallisia ja taloudellisia ongelmia tavalla, joka muistuttaa uusien ongelmanmäärittelyiden luomista. Tämä lähestymistapa on varsinkin Suomessa korostunut yhteiskuntapolitiikan tieteenalalla. Osittain tästä syystä yhteiskuntapolitiikan tieteenala luokitellaan Suomessa sosiaalitieteeksi, vaikka monessa muussa maassa yhteiskuntapolitiikka luokitellaan politiikkatieteeksi. Monissa muissa Euroopan maissa yhteiskunnallisten ongelmien tutkimus kuuluu sosiologian tieteenalan tai sosiaalisten interventioiden tai sosiaalityön soveltavien tutkimusalojen piiriin.

10 Esim. Engeli & Allison 2014.

Yhteiskuntapolitiikan ja ideoiden tutkimukseen edellä esitellyn rajauksen puitteissa on tarjolla monia tieteenfilosofisia lähestymistapoja. Esityksemme perustuu niin kutsuttuun maltilliseen konstruktivistiseen käsitykseen ideoista ja yhteiskuntapolitiikasta, joka on ollut myös yksi ideakoulukunnan keskeisimmistä vaikutusvaltaisista lähestymistavoista, joskaan ei ainoa. Esittelemme lähestymistapaa tarkemmin kirjan toisessa luvussa. Nostamme samalla jonkin verran esiin yhteiskuntapoliittisessa ideatutkimuksessa esiintyvien lähestymistapojen keskeisimpiä eroja. Vertailemme ideakoulukunnan näkökulmia tulkitsevan politiikan tutkimuksen radikaalikonstruktivistisiin perinteisiin.¹¹ Historiallisessa tarkastelussa keskustelemme myös jonkin verran muiden teoriaperinteiden ja tutkimusalojen, kuten sosiologisen institutionalismin¹² ja aatehistorian,¹³ ideakäsitysten kanssa.

Ideatutkimuksen yhteiskunnallinen merkitys

Tämän kirjan tarkoituksperät ovat akateemiset. Kirjan tarkoituksena on edistää ymmärrystä ideoiden merkityksestä yhteiskuntapolitiikassa yhteiskuntapoliittisen ideatutkimuksen (*ideational policy studies*) historiallisen kehityskulun, lähtökohtien ja työkalujen esitellyn myötä. Yhteiskuntapoliittisella ideatutkimuksella on kuitenkin myös omanlaistaan yhteiskunnallista merkitystä, mikä on syytä tiedostaa kirjaa luettaessa.

Kuten edellä totesimme, ideat mahdollistavat tulevaisuuden visionnin ja sinne pääsemisen tavoittelun. Ideat tuovat yhteiskuntapolitiikkaan luovuutta. Niitä tarvitaan yhteiskunnan kehittämiseen ja toisenlaisen yhteiskunnan luomiseen. Ideoiden tarjoamasta luovuudesta ei kuitenkaan ole apua, jos politiikassa ei osata tuottaa tai hyödyntää ideoita. Tieteellinen tutkimus auttaa osaltaan ymmärtämään ideoiden luomisen ja käytön prosesseja. Kuten kaikki yhteis-

11 Esim. Bevir & Rhodes 2016.

12 Esim. Scott 2012.

13 Esim. Hyrkkänen 2002.

kuntatieteet, myös ideatutkimus antaa yhteiskunnallisille toimijoille työkaluja yhteiskuntaan vaikuttamiseen. Siksi tätäkin kirjaa voi halutessaan lukea vastakarvaan sen akateemisiin tarkoituksiperiin nähden. Sitä voi lukea jonkinlaisena oppaana erilaisten ideoiden tuotantoon, kehittämiseen, hyödyntämiseen, vastustamiseen tai omaksuamiseen erilaisissa tilanteissa.

Kirjaa ei kuitenkaan kannata lukea oppaana ideoiden menestykselliseen luomiseen, levittämiseen ja vakiinnuttamiseen politiikassa. Tutkimus ei voi koskaan antaa takeita tällaisiin tarkoituksiin. Taaksepäin katsomalla voimme tehdä nykyaikaa ymmärrettäväksi ja esittää tieteellisiä teorioita siitä, miten maailma on tähän asti toiminut ja mahdollisesti toimii myös tulevaisuudessa. Ihmiset voivat kuitenkin aina päättää tehdä asiat nyt tai tulevaisuudessa toisin. Ihmistieteissä ei siksi voida koskaan saada takeita teorioiden pätevydestä.

Missään tämä ei päde niin vahvasti kuin yhteiskuntapolitiikassa, jossa asioita toistuvasti päätetään tehdä toisin kuin mikä tieteellisen tiedon valossa olisi odotettavissa tai todennäköistä. Kuten rautakansleri Otto von Bismarck aikoinaan totesi: vaikka jotkut professorit niin kuinka halusivat, ei politiikka ole tiedettä, vaan taidetta.

Tiede tulee aina jäljessä yhteiskuntapolitiikan taiteeseen nähden. Voimme aina muuttaa tieteellisiä teorioita maailman toiminnan luonteesta, kun asioiden uusia käsitteellistyskiä ja uutta empiiristä evidenssiä tulee vastaan. Tulevaisuudesta emme kuitenkaan pysty päättämään muiden puolesta. Koska ihmistieteellinen tutkimus ei koskaan pysty antamaan lopullisia totuuksia tutkimuskohteestaan, ei tieteellisten teorioiden ja lähestymistapojen tuntemus voi antaa lopullisia välineitä maailman muuttamiseen. Tämän takia vastuu kirjan sisältöjen käytöstä muuhun kuin ymmärryksen lisäämiseen ja tutkimukselliseen käyttöön on väistämättä lukijalla.

Toisaalta on tärkeä tiedostaa, että tutkimustietoa käytetään yhteiskunnassa jatkuvasti hyväksi. Tämän vuoksi yhteiskuntatieteet eivät ole koskaan kokonaan riippumattomia tutkimuskohteestaan eli yhteiskunnasta. Yhteiskuntatieteiden esittämiä teorioita, empiirisiä löydöksiä ja kuvauksia voidaan omaksua sellaisenaan yhteiskuntaa

koskevinä uskomuksina. Toisin sanoen tiede voi tuottaa ajatusrakenteita, jotka päätyvät esiintymään ideoina yhteiskuntapolitiikassa.

Yhteiskuntatieteellisiä käsitteitä käytetään jatkuvasti mediassa maailman kuvaamiseen, politiikassa asioiden ymmärrettäväksi tekemiseen ja taloudessa toimintaympäristön jäsentelyyn. Poliittiseen päätöksentekoon osallistuvat asiantuntijat käyttävät jatkuvasti esimerkiksi markkinoiden tai kilpailukyvyyn kaltaisia käsitteitä, joiden merkitysten luomiseen yhteiskuntatieteet osallistuvat. Yhteiskuntatieteilijät myös kouluttavat tulevaisuuden asiantuntijoita ja osallistuvat itse yhteiskuntapolitiikan tekemiseen kutsuttuina asiantuntijoina. Lisäksi yhteiskuntatieteilijät ovat kansalaisia siinä missä kaikki muutkin ja sellaisina myös poliittisia toimijoita.

Yhteiskuntapolitiittinen ideatutkimus on osaltaan kartuttanut tietämystämme siitä, millä tavalla yhteiskuntatieteellinen tutkimus on muokannut yhteiskuntapolitiikkaa. Ideatutkimus on ennen kaikkea tehnyt näkyväksi sitä, millä tavalla asiantuntijat vaikuttavat ja tulevat vaikuttaneeksi yhteiskuntapolitiikan suunnitteluun, toteuttamiseen ja arviointiin ideoidensa välityksellä. Kuten myöhemmin kirjassa esitämme, on varsinkin taloustieteilijöillä ollut merkittävä vaikutus yhteiskuntapolitiikan suuntaan ja sisältöön ideoiden ja niitä kotelovien ajattelun työkalujen tuottajina.

Ideatutkimuksen työkalut voivat valottaa poliittisten ja valtakamppailujen tekoja ja osapuolia, jotka muista näkökulmista jäisivät pimentoon. Ideatutkimuksen avulla voimme tunnistaa itsestäänselvyyksinä pidettyjä uskomuksia ja ajattelutapoja sekä paljastaa ja paikantaa niiden merkityksiä ja alkuperiä. Joskus ideat voidaan ottaa annettuna ja niitä voidaan pitää niin vahvasti itsestäänselvyyksinä, että niitä ei välttämättä edes tunnisteta ideoiksi. Tällöin ideoita ei pystytä muokkaamaan tai vaihtamaankaan, vaikka tarvetta siihen olisi.

Esimerkiksi 2010-luvun alun Suomessa päättäjät puhuivat julkistalouden kestävyysvajeesta tosiasiana.¹⁴ Väestön ikärakenteen muu-

14 Eskelinen & Sorsa 2013.

tos on epäilemättä tosiasia. Se ei kuitenkaan ole sama asia kuin ongelmanmäärittely, jota julkistalouden kestävyysvajeeksi kutsutaan. Julkistalouden kestävyysvaje on alun perin valtiovarainministeriön (VM) lanseeraama idea. Idean mukaan tulevaisuudessa mahdollisesti esiintyvät sukupolvien väliset intressiristiriidat ovat ongelma, johon tulee yrittää puuttua etukäteen. Idean mukaan ongelman ratkaisuun on monia keinoja, mutta VM pitää näistä vain osaa eli käytännössä menoleikkauksia mahdollisina ja toivottavina.¹⁵ Tällaisten oletusten ja periaatteiden pitäminen tosiasiana ei ole lainkaan sama asia kuin se, että väestön ikärakenteen muutos on tosiasia.

Kun puhumme väestön ikärakenteen muutoksen sijaan julkistalouden kestävyysvajeesta, esitämme asian juuri tietynlaisena ongelmana, johon on tarjolla vain tietynlaisia ratkaisuja. Jos kestävyysvajeita aletaan pitää tosiasiana, voi kykymme nähdä muita ikärakenteen muutokseen liittyviä ongelmia ja niiden mahdollisia ratkaisumalleja heikentyä. Tosiasiaksi nähdyn asian pohjalta voidaan päätyä tekemään politiikkaa, joka vain syventää ongelmia. Esimerkiksi nuorempien sukupolvien koulutuksen tai julkisten palveluiden kurjistaminen tulevaisuuden intressiristiriitojen välttämiseksi voi helposti johtaa sukupolvien välisten intressiristiriitojen kärjistymiseen, jos tulevien sukupolvien intresseissä onkin matalamman veroasteen sijaan laadukas koulutus ja julkiset palvelut.

Jos pidämme ideoita tosiasioina, emme välttämättä pysty arvioimaan niiden soveltuvuutta vallitseviin tilanteisiin. Jos taas pystymme tunnistamaan, että kyse on ideasta, pystymme myös muokkaamaan ideaa. Voimme esimerkiksi nähdä, että väestön ikärakenteen muutos on aiheuttanut muitakin kuin julkistaloutta koskevia ongelmia tai että julkistaloutta koskeviin ongelmiin voidaan tarvita muita ratkaisukeinoja kuin toimenpiteet, jotka kasvattavat entisestään ristiriitoja. Julkistalouden kestävyysvaje ei tietenkään ole ainoa idea, josta on tullut arkijärjessä tosiasia. Esimerkiksi Suomessa poliittiset puolueet vasemmistoliitosta kokoomukseen

15 Ks. Sorsa 2014.

ovat argumentoineet, että valtion tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiomenojen lisääminen edistää talouskasvua, kilpailukykyä ja koko yhteiskunnan kehitystä.¹⁶ Tämä idea ei ole kotimaisten puolueiden tai edes viimeaikainen keksintö. Tällaisten näkemysten varhainen levittäjä oli irlantilaissyntyinen luonnontieteilijä J. D. Bernal, joka jo 1930-luvulla kytki tieteen ja tutkimuksen modernin yhteiskuntapolitiikan päämääriin.¹⁷ Bernalin ja hänen hengenheimoistensa ideat päätyivät asiantuntijakeskusteluihin, jotka juurtuivat myöhemmin osaksi talousjärjestö OECD:n keskeisiä ideoita. Pääministerin puheenjohtama valtion tiedoneuvosto (nykyisin tutkimus- ja innovaationeuvosto) toi talousjärjestö OECD:n näkemyksiä tutkimus- ja kehittämismenojen lisäämisen talouskasvua vauhdittavasta vaikutuksesta myös suomalaiseen yhteiskuntapolitiikkaan 1960-luvulla.¹⁸

Usein tosiasioina pidettyjen ideoiden taustalla voikin olla varsin pitkiä ja monipolvisia prosesseja. Ideoiden erottaminen tosiasioista voi olla hyvin vaikeaa, jos ideoista on tullut osa arkijärjen itsestäänselvyksiä vuosikymmenten tai jopa vuosisatojen aikana. Yhteiskuntapolitiittinen ideatutkimus voi antaa tarpeellisia välineitä vakiintuneen arkijärjen ja siihen liittyvien ongelmien ylittämiseksi.

Kirjan tarkoitus, rakenne ja kirjoittajat

Kirja on tarkoitettu tieteelliseksi yleisesitykseksi yhteiskuntapolitiikan ideoista, yhteiskuntapolitiikan ideoiden tutkimuksen kehityskaarista sekä alan tutkimuksen tarjoamista työkaluista ideoiden ymmärtämiseksi ja yhteiskuntapolitiikan selittämiseksi. Motivaatiomme kirjan kirjoittamiseen on ensisijaisesti akateeminen: haluamme lisätä ihmistieteilijöiden, yhteiskuntapolitiikasta kiinnostuneiden opiskelijoiden sekä muiden yhteiskuntapolitiikasta ja sen tutkimuksesta kiinnostuneiden ymmärrystä ideatutkimuksen luon-

16 Parlamentaarinen tki-työryhmä 2021.

17 Pielke Jr. 2014.

18 Lemola 2002.

teesta ja nykytilasta. Teosta voi luontevasti lukea oppikirjamaisena johdatuksena yhteiskuntapolitiikan ideoihin ja niiden tutkimukseen. Teos tarjoaa samalla myös yhden näkökulman yhteiskuntapolitiikan laajempaan ja kokonaisvaltaisempaan ymmärtämiseen. Kirja on siksi suunnattu myös yhteiskuntapolitiikkaa tekeville tai muuten aktiivisesti seuraaville lukijoille.

Yhteiskuntapolitiikan ideoiden tutkimus alkaa olla siinä määrin vakiintunutta, että sitä koskien on saatavilla useita erinomaisia englanninkielisiä yleisesityksiä. Yleisesityksiä löytyy niin ideoiden merkityksestä yhteiskuntapolitiikassa kuin laajemminkin politiikkatieiden ideatutkimuksesta.¹⁹ Suomalaisista tutkijoista Olli Herranen on arvioinut uuden institutionalismin ja ideatutkimuksen teorioita kriittisesti yhteiskunnallisen järjestyksen ja instituutioiden ongelmia käsittelevässä kirjassaan.²⁰ Suomeksi yhteiskuntapoliittista ideatutkimusta koskevaa kattavaa yleisesitystä ei ole kuitenkaan tähän mennessä tehty. Lähimmäksi tällaista yleisesitystä tulee 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä julkaistu sosiaalipolitiikan ideoita koskeva Johannes Kanasen ja Juho Saaren toimittama teos.²¹ Muiden yhteiskuntapolitiikkaa tarkastelevien tai vähintään sivuavien tieteenalojen, kuten politiikan tutkimuksen tai poliittisen talouden tutkimuksen, tai muiden yhteiskuntapolitiikan lohkojen, kuten talouspolitiikan tai innovaatiopolitiikan tutkimuksen, piirissä esiintyvistä ideatutkimuksesta ei ole vielä kirjoitettu kattavasti suomeksi. Lisäksi yhteiskuntapoliittinen ideatutkimus on kehittynyt merkittävästi 2010-luvulla ja 2020-luvun alkupuoliskolla, minkä valossa osa yleisesityksistä alkaa olla jo osittain vanhentuneita. Pyrimme tällä kirjalla täyttämään näitä aukkoja.

Kirjan rakenne on seuraavanlainen. Kirjan toisessa eli tätä johdantolukua seuraavassa luvussa esittelemme yhteiskuntapolitiikan ideoiden tutkimuksen juuria ja lähtökohtia sekä yhteiskuntapoliti-

19 Ks. esim. Béland 2019; Béland & Cox 2010; Gofas & Hay 2009; Parsons 2007, luku 4.

20 Herranen 2022.

21 Kananen & Saari 2009.

kan tutkimuksen ideakoulukunnan muotoutumista. Aloitamme luvun esittelemällä ideatutkimuksen pidemmän aikavälin merkitystä yhteiskuntatieteissä ja ideoiden katoamista yhteiskuntapolitiikan tutkimuksen agendalta. Tämän jälkeen esittelemme kolmessa alaluvussa tarkemmin yhteiskuntapolitiikan ideatutkimuksen historiaa valaistaksemme paremmin sitä, miksi ideoita on pidetty yhteiskuntapolitiikan kannalta niin tärkeitä. Käsittely johdattaa lukijan keskeisten tutkijoiden kontribuutioiden kautta yhteiskuntapolitiikan ideatutkimuksen avainkysymyksiin ja tekee tutuksi erilaisia ideatutkimuksen suuntauksia ja nykytilaa. Luvun lopuksi esittelemme hieman laajemmin Suomessa tehtyä yhteiskuntapoliittista ideatutkimusta.

Jos lukija ei ole kiinnostunut ideatutkimuksen historiallisesta kehityksestä ja sen vaikutuksesta tapoihin selittää ja ymmärtää yhteiskuntapolitiikkaa, voi hän hypätä suoraan kirjan kolmanteen lukuun. Kolmas luku pyrkii tiivistetysti antamaan tutkimuksen nykyteorioihin perustuvia vastauksia siihen, millä eri tavoilla ideat ilmenevät yhteiskuntapolitiikassa, mistä ne tulevat sinne sekä miksi, milloin ja miten ideoilla on yhteiskuntapolitiikassa väliä. Esittelemme luvussa teoreettisia näkemyksiä ideoiden erilaisista esiintymismuodoista ja käyttötavoista yhteiskuntapolitiikassa, ideoiden alkuperästä sekä ideoiden vaikutuksista yhteiskuntapolitiikkaan.

Kirjan neljännen luvun tarkoituksena on esitellä yhteiskuntapoliittisen ideatutkimuksen metodologiaa eli sitä, miten ideoihin ja niiden seurauksiin voidaan päästä tutkimuksen keinoin käsiksi. Luvussa käsitellään ideatutkimuksen erilaisia tutkimusasetelmia, aineistoja ja analyysimenetelmiä. Luku on hyödyllinen erityisesti ideoiden tutkimista harkitseville ja tutkimuksen tekemisen tavoista kiinnostuneille lukijoille.

Kirjan viidennessä ja viimeisessä luvussa vedämme yhteen yhteiskuntapolitiikan ideatutkimuksen kehityskulkuja ja nykynäkemyksiä sekä suuntaamme katseemme tulevaisuuteen. Pohdimme ideoiden mahdollisesti kasvavaa merkitystä yhteiskuntapolitiikassa

sekä ideatutkimuksen vielä avoimia kysymyksiä, kehittämistarpeita ja tulevaisuudennäkymiä.

Jotta ideatutkimuksen näkökulmat avautuisivat suomenkieliselle lukijalle mahdollisimman hyvin, pyrimme nostamaan empiirisiä esimerkkejä pääasiallisesti Suomen kontekstista. Kirjassa esiin nostettavat pidemmät esimerkit kilpailukyvyn ideasta, kilpailukykyopimuksesta ja koronapandemiasta perustuvat kirjottajien omiin aiempiin tutkimuksiin kirjan kirjoittamista edeltävän noin kymmenen vuoden ajalta. Esimerkit ovat peräisin Suomen Kulttuurirahaston, Emil Aaltosen säätiön ja Palkansaaajasäätiön rahoittaman, vuosina 2018–2023 toimineen *Tiedontuotannon regiimit ja asiantuntijavalta Suomessa* -hankkeen (TIRAS) sekä Suomen Akatemian yhteydessä toimivan strategisen tutkimuksen neuvoston (STN) rahoittaman, vuosina 2021–2024 toimineen WELGO-hankkeen puitteissa tehdystä tutkimuksesta. Kiitämme lämpimästi näitä rahoittajia tutkimuksen mahdollistamisesta.

Kirja on syntynyt kirjoittajien lähes vuosikymmenen mittaisen yhteistyön ja lukuisten sisällöllisten keskusteluiden seurauksena. Kokonaisuus perustuu yhteiseen näkemykseemme yhteiskuntapolitiittisen ideatutkimuksen luonteesta ja tilasta. Sisältöjä ei näin ollen voida erotella siten, että yksi kirjoittaja on täydessä vastuussa yhdestä asiasisällöstä ja toinen toisesta. Kirjoitustyötä on silti ohjannut tietty työnjako. Ville-Pekka Sorsa on ollut vetovastuussa lukujen 3 ja 4 sisältöjen kokoamisesta ja kirjan kokonaisargumentin muotoilusta. Hän on pääasiallisessa vastuussa terminologian käyttöön ja tekstin yhtenäisyyteen liittyvistä kysymyksistä. Antti Alaja on tehnyt valtaosan lukua 2 varten tehdystä tutkimustyöstä ja ollut vetovastuussa kyseisen luvun kirjoittamisesta. Joel Kaitila on ollut vetovastuussa useimpien pidempien esimerkkien kirjoittamisesta ja tehnyt valtaosan tutkimustyöstä suomalaisen ideatutkimuksen esitelyä varten alaluvussa 2.5. Tekstissä ilmenevät mahdolliset asiavirheet ja virhetulkinnat ovat kirjoittajien vastuulla.

2.

YHTEISKUNTAPOLITIIKAN IDEOIDEN TUTKIMUKSEN JUURET JA LÄHTÖKOHDAT

Yhteiskuntapolitiikan tutkimuksen piirissä julkaistiin 1990-luvulta lähtien suuri määrä englanninkielisiä artikkeleita, joiden otsikoissa esitettiin, että ideoilla on väliä.¹ Nykytutkimuksen näkökulmasta huomio kuulostaa lattealta itsestäänselvyydeltä – tietenkin ideoilla on väliä. Huomio oli kuitenkin radikaali vielä 1990-luvulle tultaessa, sillä se poikkesi merkittävästi tutkimuksen tuolloisesta valtavirrasta. Miksi näin oli? Miten yhteiskuntapolitiikkaa on tuolloin hahmotettu, jos ideoilla ei nähty olevan merkitystä? Miksi aiemmasta valtavirran haastajasta on sittemmin tullut keskeinen osa yhteiskuntapolitiikan tutkimuksen valtavirtaa? Miten ideoiden nousu tutkimuksen keskiöön on muuttanut yhteiskuntapolitiikan tutkimusta? Miten ideatutkimus itse on muuttunut?

1 Ks. Walsh 2000.

Tämän luvun tarkoituksena on vastata näihin kysymyksiin. Tarkastelemme yhteiskuntapolitiikan ideatutkimuksen juuria, sen nousun johtaneita kehityskulkuja ja nousun seurauksia tieteenhistoriallisesta näkökulmasta. Tieteenhistoriallinen näkökulma tarkoittaa sitä, että tarkastelemme tutkimuksen sisällöllisiä kehityskaaria. Toisin sanoen esittelemme, millaisten tutkimusongelmien, -kohteiden, -havaintojen ja teorioiden myötä ideatutkimus kehittyi, haastoi aiempaa tutkimusta, nousi älyllisesti varteenotettavaksi vaihtoehdoksi muille lähestymistavoille ja vakiintui.

Tämä lähestymistapa auttaa hahmottamaan ideoiden merkitystä yhteiskuntapolitiikassa kunkin ajan keskeisten ilmiöiden ja ongelmien kautta. Esimerkiksi tieteensosiologinen näkökulma antaisi aihepiiriin varsin erilaisen näkökulman. Se korostaisi muun muassa tutkimusyhteisöjen, yliopistolaitoksen, resurssikamppailujen ja julkaisutoiminnan kehityskulkuja. Tämän kirjan tarkoituksena on kuitenkin johdattaa lukija parempaan ymmärrykseen ideoista yhteiskuntapolitiikassa eikä sitä tutkivasta tutkimusyhteisöstä. Siksi jätämme näitä koskevat laajemmat pohdinnat toisaalle.

Aloitamme käsittelyn ideatutkimuksen juurista. Kaksi seuraavaa alalukua käsittelee tarkemmin yhteiskuntapolitiikan tutkimuksen ideakäänteen kahta eri lähdettä ja kehityspolkua. Alaluvussa 2.2 tarkastelemme yhteiskuntapolitiikan tutkimuksen ideakoulukunnan varhaista muotoutumista niin kutsutun historiallisen institutionaalismin koulukunnan parissa. Alaluvussa 2.3 paneudumme ideoiden nousuun politiikkatoimenpiteiden tutkimuksessa. Alaluku 2.4 johdattaa lukijan yhteiskuntapolitiikan ideatutkimuksen myöhempiin kehityskulkuihin ja keskeisiin jakolinjoihin. Luvun viimeisessä alaluvussa 2.5 käsittelemme ideatutkimuksen asemaa ja merkitystä kotimaisessa tutkimuksessa.

2.1. Yhteiskuntapoliittisen ideatutkimuksen juuret

Ideat eivät ole sellaisenaan uusi tutkimuskohde yhteiskuntatieteilijöille eivätkä varsinkaan politiikan tai historian tutkijoille. Poliitiikan tutkimuksen piirissä erityisesti politiikan teoria ja poliittisen ajattelun historia ovat käytännössä aina olleet kiinnostuneita poliittisen ajattelun ideoista ja käsitteistä. Poliitiikan teoria keskittyy poliittiselle ajattelulle keskeisten ideoiden ja doktriinien analyttiseen tutkimukseen.² Poliitiikan teorialle on ollut tyypillistä tutkia klassisten poliittisten ajattelijoiden ideoita Machiavellista Hobbesin kautta Arendtiin. Ideoita on käsitelty eri aikoina ja eri asiayhteyksissä hie-
man erilaisten otsikoiden alla.

Ideologiat ovat kuuluneet politiikan tutkimuksen keskeisiin kiinnostuksen kohteisiin jo 1800-luvulta lähtien. Freeden on käsitellyt ideologian käsitteen moniulotteista historiaa.³ Ranskalainen Antoine Destutt de Tracy lanseerasi ideologian käsitteen Ranskan vallankumouksen jälkeen. Hän määritteli ideologian ideoiden tutkimukseksi. Kiinnostus ideologioiden tutkimukseen levisi Saksaan,

² Heywood 2004.

³ Freeden 2003.

missä muiden muassa yhteiskuntatieteilijät Karl Marx 1800-luvulla ja Karl Mannheim 1900-luvulla kehittivät omat näkemyksensä ideologiasta. Italialainen Antonio Gramsci nosti ideologiaa koskeviin keskusteluihin teorian hegemoniasta eli ideoiden avulla harjoitettavasta kulttuurisesta ylivallasta ja sen synnystä kansalaisyhteiskunnan piirissä.

Ideologioiden lisäksi klassiset yhteiskuntatieteilijät olivat kiinnostuneita maailmankatsomuksista (saksaksi *Weltanschauungen*). Max Weber, jonka taloutta, kulttuuria ja politiikkaa käsitellyt tutkimustyö viitoitti yhteiskuntatieteellistä tutkimusta lukuisilla eri tieteenaloilla, sivusi myös ideoita tutkimustyössään. Weber vertasi maailmankatsomuksia ja niihin kuuluvia ideoita historian rautateiden ”vaihdemiehiin”, jotka ohjaavat ihmiskunnan kehityksen toisille raiteille.⁴

Lähes kaikki historian tutkimus on tavalla tai toisella käsitellyt ihmisen ajattelun historiaa. Esimerkiksi kulttuurien, tieteen tai uskonnon historian tutkimus on usein merkinnyt myös ideoiden historian tutkimusta. Historian tutkimuksen piirissä on myös aiheelle omistettu tutkimusalanansa eli aatehistoria (engl. *intellectual history*). Yhdysvalloissa koko aatehistorian tutkimusala kutsuttiin pitkään 1900-luvulla ideoiden historiaksi. Tutkimusalan kehitykseen vaikutti erityisesti Johns Hopkins -yliopiston pitkäaikainen professori Arthur Lovejoy, joka peräänkuulutti tarvetta tunnistaa historiasta yksikköideoita (*unit-ideas*). Lovejoy näki yksikköideat aatehistorian keskeiseksi tutkimusyksiköksi. Yksikköideat viittaavat hieman yksinkertaistetusti logiikaltaan yhtenäisinä pysyviin ajatusraken-teisiin, jotka saavat eri aikoina, paikoissa ja konteksteissa erilaisia merkityksiä. Saksassa on puolestaan vaikuttanut hengenhistoriaksi (saks. *Geistesgeschichte*) kutsuttu tapa tutkia ihmisen ajattelua. Sen keskeisiin käsitteisiin kuuluvat maailmankatsomukset ja ajan henki (*Zeitgeist*).

4 Eastwood 2005.

Ideoilla on edellä kuvattujen esimerkkien nojalla ollut merkittävä asema politiikkaa tarkastelevissa yhteiskuntatieteissä ja historian tutkimuksessa. Ideat kuitenkin katosivat pitkälti politiikan ja yhteiskuntapolitiikan tutkimusagendalta 1900-luvun puolivälissä. Syyt ideoiden tutkimuksen katoamiseen tieteen asialistalta ovat pääasiassa yhteiskunnallisia. Ideat oli 1900-luvun alkuun asti nähty ihmiskunnan kollektiivisen toiminnan ja yhteiskunnallisen edistyksen ajureiksi. 1900-luvun alkupuolen kokemukset kansallissosialistisista ja kommunistisista hirmuhallinnoista liittivät ideoihin ja varsinkin ideologioihin pahaenteisen kaiun.⁵ Kaiun vuoksi myös ideoiden tutkimusta alettiin vierastaa.

Ideoiden tutkimuksen vastustus oli erityisen voimakasta 1950-luvun Yhdysvalloissa, missä kiinnostusta ideoita kohtaan pidettiin jo sellaisenaan poliittisesti epäilyttävänä.⁶ Samaan aikaan Yhdysvaltojen globaali asema tieteen suunnannäyttäjänä vahvistui muun muassa sotateollisuudesta nousseiden teknologisten innovaatioiden ja tutkimuspanostusten johdosta. Pohjoisamerikkalaiset näkökulmat tutkimukseen levisivät läntiseen maailmaan ja alkoivat domioida sen yhteiskuntatieteitä. Toisaalta myös Neuvostoliiton vaikutusvallan kasvulla oli vaikutuksensa yhteiskuntatieteeseen. Tämä näkyi sekä Neuvostoliitossa suosittujen marxilaisuuden tulkintojen leviämisenä että niiden kritiikin jatkuvana kasvuna.

Kylmän sodan poliittinen ilmapiiri näkyi vahvasti yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen johtavissa suuntauksissa 1950-luvulla. Yhteiskuntapolitiikan tutkimuksessa korostettiin behavioralismia, materialismia ja rationalismia. Nämä suuntaukset olivat tehneet selkeän pesäeron aiempiin tutkimuksen suuntauksiin ja eksplisiittisesti hylänneet monet aiemman tutkimuksen lähtökohdista – myös ideoiden huomioon. Yhteiskuntapoliittisen ideatutkimuksen nousua 1900-luvun kahdella viimeisellä vuosikymmenellä onkin

5 Berman 1998.

6 Ks. Béland 2015.

mahdotonta ymmärtää ilman näiden suuntausten ääriviivojen ymmärrystä.

Behavioralismi, materialismi ja rationalismi

Behavioralismi viittaa erityisesti Yhdysvalloissa kehitettyyn ja ympäri maailmaa levinneeseen suuntaukseen.⁷ Se on englannin kielestä johdetun nimensä mukaisesti kiinnostunut ihmisten käyttäytymisestä (*behavior*). Eräiden arvioiden mukaan behavioralismi saavutti hallitsevan paradigman aseman yhdysvaltalaisessa yhteiskuntatieteessä 1950- ja 1960-luvuilla.⁸ Kriittisempien tulkintojen mukaan behavioralismi ei suosioistaan huolimatta ikinä saavuttanut valta-asemaa yhteiskuntatieteissä. Selvää kuitenkin on, että behavioralistit asettivat 1950- ja 1960-luvuilla vetovoimaisen tutkimusagendan, johon kaikki politiikkatieteet ja erityisesti yhteiskuntapolitiikan tutkimus joutuivat hyvin laajasti reagoimaan. Behavioralismin kultakauden jälkeistä koko politiikan tutkimuksen alaa on kutsuttu jälkibehavioralistiseksi.⁹

Kylmän sodan ilmapiirissä behavioralismiin liitettiin objektiivisen ja luonnontieteisiin vertautuvan tieteen aura. Leima auttoi poistamaan näkyvistä ihmistieteiden väistämättömät normatiiviset, ideologiset ja poliittiset ulottuvuudet. 1950-luvun Yhdysvalloissa poliitista ilmapiiriä luonnehti mccarthyismi eli keulakuvansa senaattori Joseph McCarthyn mukaan nimetyt kommunistivainot.¹⁰ Behavioralismi auttoi pohjoisamerikkalaisia politiikan tutkijoita suojautumaan kommunismisyytöksiltä. Behavioralismi alkoi levitä Länsi-Euroopassa erityisesti 1960- ja 1970-luvuilla, jolloin aktiivinen joukko tutkijoita ja merkittäviä tutkimusrahoittajia katsoi, että eurooppalaisen politiikan tutkimuksen tulisi ottaa mallia behavioralismista.¹¹

7 Politiikan tutkimuksessa ks. esim. Dahl 1961.

8 Esim. Hamati-Ataya 2019.

9 Easton 2002.

10 Gunnell 2013.

11 Boncourt 2015.

Luonnontieteellisyyttä korostaneet politiikan tutkimuksen behavioralistit asemoivat itsensä tieteellisesti suhteessa ”vanhaan” kuvailevaan institutionalismiin ja politiikan teoriaan.¹² Behaviorialismi oli ennen kaikkea reaktio vanhan institutionalismin raakaa faktualismia eli rakenteiden ja toimintatapojen yksityiskohtaista laadullista kuvailua vastaan.¹³ Behaviorialismin mukaan niin tutkijan omat kuin yhteiskunnan instituutioiden sisään kirjoitetut arvot voitiin ja tuli eristää tutkimusprosessista. Poliitiikan tutkimuksen behavioralistit korostivat, että politiikan säännönmukaisuudet tulee selittää, ymmärtää ja mahdollisesti myös ennustaa poliittisen käyttäytymisen ja sen tilastollisen testaamisen kautta. Erityisesti kyselytutkimukset ja kyselydatan tilastotieteelliset analyysimenetelmät olivat tyypillisiä behaviorialismille.

Yhteiskuntapolitiikan tutkimuksessa ideat yksinkertaisesti katosivat tutkimuksen näköpiiristä behaviorialismin myötä. Behaviorialismi ei ollut lähtökohtaisesti kiinnostunut poliittisen käyttäytymisen tietyistä syistä, kuten vaikkapa uskomuksista, arvoista tai instituutioiden toimintalogiikoista, vaan ainoastaan niiden seurauksista eli itse käyttäytymisestä. Syihin päästäisiin käsiksi kokeellisilla ja tilastollisilla menetelmillä. Jos tällaisia menetelmiä ei voida käyttää, ei asiaa voida tutkiakaan behavioralistisesta näkökulmasta.

Yhteiskuntapolitiikan tekemiseen tosielämän olosuhteissa on harvoin tarjolla sopivia kokeellisia asetelmia. Harvat kansanedustajat esimerkiksi voivat tai haluavat säätää lakeja kansalaisille osana eräänlaista laboratoriokoetta tai säätää erilaiset lait eri kansalaisryhmille. Tällainen toiminta ei ole lainsäädännön puitteissakaan tavallisesti mahdollista. Ideoihin on lisäksi vaikeaa päästä käsiksi tilastollisilla menetelmillä, koska ideoiden esittäminen numeroilla on hankalaa. Tämän myötä niitä ei käytännössä voitu huomioida poliittisen käyttäytymisen tutkimuksessa.

12 Gunnell 2013; Blyth & Varghese 1999.

13 Blondel 1981, 26.

Siinä missä behavioralismi vei ideat pois tutkimuksen näköpiiristä, toinen sotienjälkeisen yhteiskuntatieteen keskeinen näkökulma – materialismi – kyseenalaisti ideoiden kyvyn vaikuttaa yhteiskuntapolitiikkaan. Materialismi viittaa lähestymistapoihin, joissa materiaalistien intressien, kuten ihmisten halujen ja tarpeiden, saatavilla olevien resurssien sekä tuotantovoimien ja -teknologioiden, nähdään määräävän politiikkaa, taloutta ja yhteiskunnallista kehitystä. Materialismin näkökulmasta ideat ovat epifenomenaalisia eli materiaalisen maailman yksisuuntaisesti määräämiä tekijöitä. Vaikka ideat voisivatkin jossain tapauksessa selittää ihmisten toimintaa, ei tämä selitysvaima ole itsenäistä, koska materiaallinen maailma määrää ihmisten ideat.

Materialististen näkemysten historiallisesti tunnetuin edustaja on luultavasti ollut Karl Marx.¹⁴ Marxin teoriassa yhteiskunnan materiaallinen taloudellinen perusta muovaa sen päällysrakenteen, joka puolestaan ylläpitää ja oikeuttaa materiaalista perustaa. Hän analysoi materiaalistien ja ideatekijöiden vaikutussuhteita monista eri näkökulmista, mutta päätyi korostamaan materiaalistien tekijöiden etusijaa.¹⁵ Yleisesti ottaen Marxin nimiin laitetulla materialismilla viitataan käsitykseen, jonka mukaan ideologiat ovat alisteisia taloudellisille olosuhteille ja toimijoiden asemille yhteiskunnissa. Myöhempi marxilainen yhteiskuntatiede erosi merkittävästi Marxin ajatuksista, mutta käsitys ideoiden epifenomenaalisuudesta esiintyi sen piirissä kattavasti.

Marxin ajatukset materialismista ja yhteiskuntatieteen marxilaiset koulukunnat nousivat merkittävään asemaan sotienjälkeisessä yhteiskuntatieteessä. Länsimaaisessa politiikan tutkimuksessa materialismia edustivat kuitenkin myös monet muut, kuten esimerkiksi kansainvälisen politiikan realistiseen koulukuntaan ja tietyt rationaalisen valinnan teoriaan nojaavat tutkijat.¹⁶ Näissä lähestymistavoissa valtioiden, organisaatioiden ja yksilöiden

14 Ks. esim. Berman 1998.

15 Ks. esim. Marx 1978.

16 Ks. Parsons 2007.

valintoja selittää suoraviivaisesti heidän asemansa ”materiaalisessa maisemassa”.¹⁷

Jos ideoilla on ylipäätään jotain merkitystä yhteiskuntapolitiikassa, niin se liittyy materialistisen näkökulman mukaan intressikamppailuihin ja materiaalsen hyödyn tavoitteluun. Poliittisten toimijoiden toimintaa oletetaan määräävän toimijoiden materiaaliset halut ja käytettävissä olevat resurssit. Toimintaa motivoivat toimista saatava materiaalsen hyöty ja resurssien turvaaminen. Koska ideat ovat alisteisia intresseille ja materiaalsille resursseille, ei niille jää tässä yhtälössä minkäänlaista itsenäistä asemaa. Yhteiskuntapolitiikka ei näin ollen voida selittää ideoilla. Materialisteille ideat lähinnä häiritsevät yhteiskuntapolitiikan analyysia, sillä ne voivat estää tutkijaa näkemästä päätöksentekijöiden todellisia materiaalsia vaikuttimia.¹⁸

Yhteiskuntatieteissä erilaisten näkökulmien ja koulukuntien kehitykselle on tyypillistä kultakausien, hiipumisen ja uudessa kaavussa paluun syklit. Materialismin uuden tulemisen mukana myös ideat nousivat uudessa valossa mukaan tutkimusagendalle. Erilaiset yhteiskuntatieteen uusmarxilaiset ja uusmaterialistiset suuntaukset, jotka nojasivat esimerkiksi Gilles Deleuzen ja Félix Guattarin töihin, nousivat 1980-luvulla merkittävään asemaan useilla tutkimusaloilla. Näissä suuntauksissa ideoille on tunnustettu asema yhteiskunnan, politiikan ja ylipäätään ihmiselämän ohjaajina yhtenä vaikuttimena muiden joukossa.

Politiikan tutkimuksen keskiöön behavioralismin manttelinperijäksi ei kuitenkaan noussut 1980-luvun uusmaterialismi vaan ideoihin jokseenkin vihamielisesti suhtautunut rationalismi. Rationalismi yhdisti behavioralismin ja materialismin näkökulmat yhteiskuntapolitiikan ideoihin. Behavioralismin tavoin rationalismin teoreettiset järjeilytavat ja menetelmälliset lähtökohdat eivät käytännössä mahdollistaneet ideoiden huomiointia tutkimuksessa.

17 Emt. 64, käännös kirjoittajien.

18 Mehta 2010.

Sen lisäksi rationalismi ei pitänyt ideoita relevanttina tekijänä yhteiskuntapolitiikan kannalta. Yhteiskuntapolitiikka näyttäytyi sen näkökulmasta ensisijaisesti yksilöiden ja intressiryhmien preferensseihin vastaamisen välineenä ja parhaiden keinojen valinnan areenana. Materialismin tavoin materiaaliset intressit ja valtaresurssit nähdään tällöin lopputuloksen kannalta ensisijaisiksi tekijöiksi.

Rationaalisen valinnan teoria on ollut merkittävin rationalistisen suuntauksen edustaja politiikan ja yhteiskuntapolitiikan tutkimuksessa. Rationaalisen valinnan teoriassa yhteiskunnallisten ja poliittisten ilmiöiden selittämiseen käytetään taloustieteen työkaluja, kuten deduktiivisia malleja ja yksinkertaisten preferenssien määrittelyä. Rationaalisen valinnan teoria lähtee yhteiskunnallisten ilmiöiden selittämisessä liikkeelle mikrotasolta ja yksilöistä. Yksilöiden toimintaa voidaan luonnehtia tavalla tai toisella välinerationaaliseksi. Tämä tarkoittaa sitä, että yksilöiden oletetaan valitsevan aina parhaat keinot päämääriensä saavuttamiseksi.¹⁹

Rationaalisen valinnan teorian antamia työkaluja alettiin hyödyntää laajalti paitsi yhteiskuntapolitiikan tutkimuksessa myös sen tekemisessä. Yhteiskuntapolitiikan valmistelussa omaksuttiin laajalti kustannus-hyöty-analyysin kaltaisia suunnittelutekniikoita, jotka juontavat juurensa rationaalisen valinnan teoriaan. Teoria omaksuttiin politiikan tutkimuksessa erittäin laajasti 1980- ja 1990-luvuilla. Teoria oli politiikan tutkimuksessa niin vaikutusvaltainen, että koko yhdysvaltalaisen politiikan tutkimuksen 1990-lukua on kutsuttu rationaalisen valinnan teorian aikakaudeksi.²⁰

Yhteiskuntapolitiikan tutkimuksen ideakäänne

Ideat nousivat yhteiskuntapolitiikan ja politiikan tutkimuksessa uudelleen agendalle suhteellisen myöhään, eräissä tapauksissa vasta 1980-luvun loppupuolella. Ideatutkimus nousi kuitenkin varsin

19 Wittek ym. 2013.

20 Blyth 2003.

nopeasti tutkimuksen valtavirtaan ja eräissä tapauksissa myös keskiöön. 1990-luvulta lähtien on alettu puhua useiden eri tutkimusalojen ideakäänteistä (*ideational turn*).²¹

Yhteiskuntatieteelliselle keskustelulle on tyypillistä julkistaa erilaisia käänteitä aina, kun uudenlaiset näkökulmat nousevat keskusteluun tai vanhat näkökulmat tulevat uudestaan muotiin. Yhteiskuntatieteissä on nähty muun muassa kielellinen käänne, kulttuurinen käänne, materiaalistien käytäntöjen käänne ja argumentatiivinen käänne.²² Kaikki edellä mainitut käänteet ovat osoittautuneet suhteellisen pysyviksi. Niiden ympärille on muodostunut erilaisia tutkimusperinteitä, tutkimusyhteisöjä ja koulukuntia. Yhteiskuntapolitiikan tutkimuksen ideakäänne poikkeaa kuitenkin monista muista käänteistä siinä mielessä, että se vielä 2020-luvullakin muokkaa ja uudistaa tutkimuksen valtavirtaa.

Yhteiskuntapolitiikan tutkimuksen ideakäänne voidaan paikantaa yhteiskuntatieteiden laajempiin muutostrendeihin. Ideakäänne oli osa moninaisia vastaliikkeitä edellä kuvatuille mekanistisille, deterministisille ja luonnontieteistä ammentaville tieteellisille käsitteille yhteiskunnasta, politiikasta ja taloudesta. Ensinnäkin ideakäänne asettuu osaksi yhteiskuntatieteiden kielellisiä ja kulttuurisia käänteitä, jossa yhteiskunnan rakenteet ymmärretään aineellisia, pakottavia ja normatiivisia rakenteita huomattavasti monipuolisemmin. Ideatutkimus on erityisesti korostanut, että uskomus- ja ajatusrakenteet vaikuttavat perustavanlaatuisesti ihmisten asemaan ja toimijuuteen maailmassa. Toiseksi ideakäänne asettuu osaksi yhteiskuntatieteiden diskursiivista ja käytännöllistä käännettä, joka korostaa aktiivista toimijuutta, tapahtumien ennalta määräytymättömyyttä (kontingenssia) ja mahdollisia maailmoja. Ideatutkimus on korostanut, että ideoilla voidaan muuttaa yhteiskunnan rakenteita ja että ideoita voidaan käyttää hyväksi varsin monenlaisilla erilaisilla tavoilla ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa.

21 Ks. esim. Blyth 1997.

22 Häikiö & Leino 2014.

Yhteiskuntapolitiikan tutkimuksen ideakäänteellä on myös oma, yhteiskuntatieteiden yleisemmistä kehityskuluista erillinen historiansa, jonka kahta eri juurta käsittelemme seuraavissa kahdessa alaluvussa. Ensimmäinen juuri on niin kutsutun historiallisen institutionalismin koulukunnan pyrkimykset selittää yhteiskuntapolitiikan suunnanmuutoksia ja makrotason rakenteiden muutosta ja pysyvyyttä. Toinen juuri paikantuu politiikkatoimenpiteiden tutkimukseen (*policy studies*), joka pyrki 1980-luvulta alkaen selittämään erilaisten koalitioiden ja yhteisten tahtotilojen syntyä politiikkaprosesseissa.

Lisäksi yhteiskuntapolitiikan tutkimuksen ideakäännöksi liittyy keskeisesti tiettyihin kritiikin kohteisiin. Monien ideakäännösten keskeisten edustajien kritiikin kohteena olivat 1990- ja 2000-luvun alun globalisaatiokeskustelut.²³ Ennen 2010-luvun loppupuolen käänteentekeviä tapahtumia, kuten Donald Trumpin ensimmäistä presidenttikautta Yhdysvalloissa tai Ison-Britannian eroa Euroopan unionista, globalisaatio esitettiin julkisissa ja asiantuntijakeskusteluissa tyypillisesti väistämättömäksi taloudelliseksi prosessiksi, joka loi painetta verojen alentamiseen, hyvinvointivaltion heikentämiseen tai työmarkkinoiden jäykkyyksien purkamiseen. Syyksi paineisiin esitettiin se, että sijoittajilla on globaalissa kapitalismissa aina mahdollisuus siirtää pääomansa muualle. Kansallisen tason politiikoille ei siten jäänyt muita loogisia vaihtoehtoja kuin pääoman intressien palvelu ja sen myötä sen houkuttelu.

Ideatutkijoiden kritiikin ydin oli, että edellä kuvattu käsitys globalisaatiosta on lähinnä teoriasta johdettu tyylitelty fakta,²⁴ eikä suinkaan väistämätön tosiasia. Ideatutkijoiden näkökulmasta monet globalisaatiotutkijat olivat samastaneet huteralla pohjalla olevan teoreettisen idean materiaaliseen tosiasiaan. Merkittävä osa yhteiskuntapolitiikan ideatutkijoiden 1990- ja 2000-luvun tuotannosta keskittyikin juuri globalisaation idean purkamiseen ja kritiikkiin.²⁵

23 Cairney 2019.

24 Clark 1998.

25 Esim. Campbell 2004; Hay 2002.

Toinen merkittävä kritiikin kohde oli edellä kuvattu rationaalisen valinnan teoria. Monet vaikutusvaltaiset ideatutkijat ovat asemoineet itsensä eksplisiittisesti rationaalisen valinnan teorian haastajiksi.²⁶ Ideatutkijat ovat kritisoineet rationaalisen valinnan malleja useista eri näkökulmista.

Mahdollisesti yleisin kritiikki koskee sitä, että rationaalisen valinnan mallin mukaan kussakin kontekstissa toimijoilla on vain yksi rationaalinen tapa toimia, mikä ei jätä tilaa tieto- tai arvopohjaisten uskomusten motivoimalle toiminnalle. Ideanäkökulmasta katsottuna toimijat tulkitsevat maailmaa monin eri tavoin.²⁷ Ihmisten toiminnan rationaliteetti riippuu aina heidän omaksumistaan uskomuksista. Valintatilanteissa voi siksi esiintyä samanaikaisesti lukuisia rationaliteetteja. Tästä syystä päätöksentekijät voivat omasta näkökulmastaan olla aivan erilaisessa päätöksentekotilanteessa kuin missä rationaalisen valinnan teoria olettaa heidän olevan.

Ideatutkijoiden esittämä kritiikki rationaalisen valinnan teoriaa kohtaan muistutti paljon politiikan tutkijan Herbert Simonin jo 1950-luvulla esittämiä näkemyksiä. Hänen mukaansa ihmiset ovat rajoitetusti rationaalisia. Ihmisten kykyä rationaaliseen päätöksentekoon muovaavat ja rajoittavat monenlaisten sisäisten tekijöiden, kuten kognitiivisten vinoumien lisäksi myös ulkoiset tekijät, kuten esimerkiksi organisaatioiden asettamat rooliodotukset, valtasuhteet ja kulttuurissa tosiasioina pidetyt asiantilat ja vallitsevat uskomukset. Tässä valossa päätöksentekijöiden preferenssit ovat ulkoapäin muokattavia ja jatkuvasti muovautuvia. Jos preferenssit voidaan selittää ulkoisilla tekijöillä, ei preferenssillä ole itsenäistä selitysvoimaa. Simonin työn jatkajat osoittivat, että ihmiset käyttävät päätöksenteossa rationaalisten laskelmien sijaan erilaisia heuristiikkoja eli peukalosääntöjä. Yhteiskuntapolitiikan ideoiden tutkijat ovat korostaneet ideoiden olevan keskeisiä preferenssien muovaajia ja heuristiikkojen lähteitä.²⁸

26 Blyth & Varghese 1999; Hay 2002.

27 Hay 2002.

28 Swinkels 2020.

1990-luvulla rationaalisen valinnan teorian kannattajien piirissä esiintyi jonkin verran kiinnostusta integroida ideat osaksi rationaalisen valinnan tutkimusohjelmaa. Ideoiden korostettiin olevan tärkeässä asemassa päätöksenteossa erityisesti epävarmuuden vallitessa.²⁹ Ideoita, kuten mitä tahansa muutakin kulttuurisia merkityksiä kantavia tekijöitä, on kuitenkin vaikea sovittaa malleihin, joissa toimintaa selitetään pääasiallisesti materiaalisten tai yksilöllisten intressien kautta.³⁰ Ideatutkimuksen ja rationaalisen valinnan teorian lähtökohtien välille muodostui kuilu, jonka myötä ideatutkijat asemoituivat vaihtoehdoksi tuolloiselle tutkimuksen valtavirralle.

Ideakäännettä luonnehti lisäksi pyrkimys nostaa maailmansotia edeltäneestä ideatutkimuksesta unohdettuja tai muista kuin tieteellisistä syistä hyljeksittyjä näkökulmia takaisin keskusteluun. Esimerkiksi Gramscin ajatukset hegemoniasta nousivat merkittävään asemaan politiikan tutkimuksessa 1980-luvulla muun muassa Ernesto Laclau ja Chantal Mouffen töiden myötä. Sen sijaan esimerkiksi ideologioiden tutkimus ei kokenut samanlaista uudelleensyntymää.

29 Esim. Goldstein & Keohane 1993.

30 Blyth 2003.

2.2. Uusi institutionalismi ja ideakoulukunnan synty

Yhteiskuntapolitiikan ideoiden tutkimuksen nousun käsittely on luontevaa aloittaa politiikan tutkimuksen ja sosiologian historiallisesta institutionalismista sekä niitä lähellä olevista poliittisen talouden tutkimuksen keskusteluista. Useat yhteiskuntapolitiikan tutkimuksen ideakoulukunnan synnyn taustalla olevat julkaisut nimittäin kirjoitettiin osana historiallisen institutionalismin ja vertailevan poliittisen talouden tutkimuksen tutkimuskirjallisuutta.

Ennen ideatutkimuksen nousun kuvaamista on syytä lyhyesti luonnehtia institutionalismia tai pikemminkin institutionalismeja. Institutionalistinen yhteiskuntatiede pyrkii kuvaamaan ja selittämään yhteiskuntaa ja ihmisten toimintaa aikaa kestävien sosiaalisten rakenteiden avulla. Tutkimuksen ydinajatuksena on, että ihmisillä on taipumusta toimia säännönmukaisesti ja ottaa toimintatavat itsestään selvinä. Nämä toimintatavat on kirjoitettu yhteiskunnan rakenteisiin. Institutionalismin eri lajit ymmärtävät säännönmukaisuuksia tuottavat rakenteet ja vaikutusmekanismit eri tavoilla.³¹

31 Ks. Gronow 2008.

1800-luvun lopulla ja 1900-luvun alussa kehitetty vanha institutionalismi keskittyi kuvaamaan vakiintuneita toimintatapoja seikkaperäisesti. Erityisesti politiikan tutkimuksessa vanha institutionalismi oli hiipunut 1950- ja 1960-luvuilla. Niin kutsuttu uusi institutionalismi palautti instituutiot 1970-luvun lopulta alkaen yhteiskuntatieteellisten keskustelujen ytimeen ja yhteiskuntapolitiikan tutkimuksen valtavirtaan. Uuden institutionalismin piirissä oli kolme keskeistä suuntausta.³² Historiallinen institutionalismi oli kiinnostunut yhteiskunnan makrotason muodollisista rakenteista. Sosiologinen uusi institutionalismi ja rationaalisen valinnan institutionalismi puolestaan olivat kiinnostuneita ihmisten mikrotason käyttäytymistä ohjaavista rakenteista.

Yhteiskuntapolitiikan tutkimuksen ideakoulukunnan alkusäykset tulivat historiallisen institutionalismin piiristä. Historiallisen institutionalismin edustajat olivat kiinnostuneita yhteiskuntapolitiikan ja erityisesti talouspolitiikan sisältöjen ja järjestelmien jatkuvuuksista ja eroista vauraissa kapitalistisissa maissa. Varhaisessa lähestymistavan omaksuneessa 1980-luvun tutkimuksessa peräänkuulutettiin valtioinstituution palauttamista tutkimusagendalle.³³ 1990-luvulle tultaessa näitä teemoja käsiteltiin jo historiallisen institutionalismin otsikon alla.³⁴ Historiallisten institutionalistien empiirisiä tutkimuskohteita olivat varsinkin puolue- ja vaalijärjestelmät, työmarkkinat sekä talouspolitiikan ja hyvinvointivaltion monet instituutiot kolmikantaisesta sopimisesta sosiaaliturvan kautta julkisiin palveluihin. Kirjallisuudessa korostettiin instituutioiden alkuperän ja varhaisen muodostumisvaiheen merkitystä niiden kehitykselle.³⁵

Valtioiden makrotason muodolliset rakenteet eivät toki olleet uusi kiinnostuksen kohde politiikan tutkijoille tai sosiologeille. Monet alojen klassikot ovat omina aikakausinaan tarkastelleet tällaisten instituutioiden luonnetta ja niiden konstitutiivista asemaa

32 Hall & Taylor 1996.

33 Weir & Skocpol 1985.

34 Steinmo ym. 1992.

35 Thelen & Steinmo 1992.

yhteiskuntapolitiikassa.³⁶ Historiallinen institutionalismi kuitenkin korosti, että tällaiset instituutiot vaikuttavat ja suureksi osaksi selittävät yhteiskuntapolitiikan suuntaa ja sisältöjä.

1980- ja 1990-lukujen keskusteluissa historiallinen institutionalismi haastoi ennen kaikkea politiikan tutkimuksen niin kutsuttua pluralistista suuntausta. Pluralismin mukaan politiikassa oli kyse siitä, mikä sosiaaloudellinen intressiryhmä tai äänestäjien yhteenliittymä saa kulloinkin tahtonsa läpi.³⁷ Yhteiskuntapolitiikan ajatellaan tällöin heijastavan voittajien intressejä. Historiallisen institutiotalismin mukaan näkemys on liian yksinkertainen. Pluralistinen näkemys ei sen mukaan pystynyt selittämään yhteiskuntapolitiikan jatkuvuutta. Historiallinen institutionalismi pyrki selittämään yksinkertaisen havainnon: miksi yhteiskuntapolitiikan suunta muuttuu niin vähän tai ei lainkaan, vaikka valta-asemassa olevat intressit vaihtuvat?

Historiallisen institutiotalismin mukaan instituutiot rakenteistavat politiikkaa ja vaikuttavat jatkuvasti erilaisia valtaresursseja omaavien toimijoiden välisiin suhteisiin.³⁸ Intressitahojen kyky muodostaa yhteistä tahtoa, ajaa asiaansa politiikkatoimenpiteillä ja saada tahtonsa läpi riippuu perustavanlaatuisesti siitä, millaisia valtaresursseja yhteiskunnan rakenteet niille antavat. Erilaiset institutionaaliset rakenteet suosivat erilaisia toimijoita ja tavoitteita. Lisäksi rakenteet rajoittavat merkittävästi politiikan ja yhteiskunnan muutosta ylipäänsä. Näiden perusteiden vuoksi historiallinen institutiotalismi on toisinaan määritelty ”rajoitetun poliittisen innovaation teoriaksi”.³⁹

Historialliset institutionalistit pitivät ideoita merkittävänä tekijöinä yhteiskuntapoliittisten rakenteiden ja toimenpiteiden alkupe-
räisessä suunnittelussa. Esimerkiksi Gøsta Esping-Andersenin kuuluisa kolmen hyvinvointivaltiomallin vertailu paikansi erilaiset ideat

36 Steinmo 2008.

37 Berman 2013.

38 Thelen & Steinmo 1992.

39 Weir 1992.

yksilön, perheen ja valtion tehtävistä yhdeksi keskeiseksi syyksi sille, miksi Euroopassa omaksuttiin systemaattisesti niin erilaisia hyvinvointivaltiomalleja.⁴⁰ Historialliset institutionalistit eivät kuitenkaan olleet kiinnostuneita uusien järjestelmien luomisesta vaan sen selittämisestä, miksi eri maiden yhteiskuntapolitiikan rakenteet ja sisällöt pysyivät melko vakaina ja toisiinsa nähden erilaisina.

Taloustieteen piiristä poimittu polkuriippuvuuden (*path dependence*) käsite on historiallisessa institutionalismissa jatkuvuuden selittämisen avainkäsite. Polkuriippuvuuden käsite kuvaa yksinkertaistetusti tilannetta, jossa asioiden muuttamisesta aiheutuu lyhyellä aikavälillä enemmän poliittisia, taloudellisia, inhimillisiä tai muita kustannuksia kuin asioiden jatkumisesta ennallaan. Polkuriippuvuuksien vuoksi jatkuvuus on muutosta todennäköisempää. Jatkuvuudesta voi kuitenkin pitkällä aikavälillä aiheutua enemmän kustannuksia kuin muutoksesta.

Esimerkiksi polkuriippuvuudesta voidaan ottaa sosiaalipolitiikan tutkimuksessa usein esiintyvä eläkejärjestelmien kaksinkertaisen maksutaakan ongelma.⁴¹ Niin sanotusta etuusperusteisesta eläkejärjestelmästä, jossa työssäkäyvä sukupolvi kattaa eläkkeellä olevien eläkkeet suoraan eläkemaksuilla, on vaikea siirtyä sellaisiin maksuperusteisiin järjestelmiin, joissa työssäkäyvien rahat sijoitetaan eläkerahastoihin. Tällöin työssäkäyvien täytyisi maksaa sekä eläkkeelle jo jääneiden eläkkeet että säästää omat eläkkeensä. Etuusperusteiset järjestelmät nähdään tästä syystä vahvasti polkuriippuvaisiksi. Etuusperusteiset eläkejärjestelmät voivat kuitenkin helposti ajautua rahoitusvaikeuksiin, jos maksajien määrä vähenee merkittävästi, mikä tekee polkuriippuvuudesta potentiaalisesti merkittävän ongelman.

Polkuriippuvuus ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö muutosta tapahtuisi – muuttuvathan yhteiskuntapolitiikan suunta ja pitkää-aikaisetkin instituutiot yhtenä. Historiallisen institutionalismin

40 Esping-Andersen 1990.

41 Pierson 1993.

piirissä korostettiin, että muutokset kumpusivat ennen kaikkea eksogeenisista eli ulkoapäin tulevista shokeista. Esimerkiksi Stephen Krasnerin laajaa suosiota nauttineen jaksoittaisen tasapainon mallin mukaan kriisit ”puhkaisevat” vanhan järjestyksen ja avaavat sen siten nopeille muutoksille.⁴² Historiallisen institutionalismin tutkijat olivatkin kiinnostuneita historian ratkaisevista, usein suhteellisen lyhytkestoisista vaiheista, jolloin uusia instituutioita muodostettiin.⁴³

Historiallisen institutionalismin vahvuutena oli edellä sanotun perusteella yhteiskuntapolitiikan jatkuvuuden selittäminen. Jatkuvuuksia selitettiin nostamalla instituutiot intressien rinnalle yhteiskuntapolitiikan selittäjiksi. Historialliset institutionalistit eivät kuitenkaan onnistuneet selittämään järjestelmistä sisältäpäin lähtevää ja vähittäistä muutosta. Ideat nousivat merkittävään asemaan juuri tällaisten yhteiskuntapolitiikan muutosten selittämisessä.

Peter Hall ja politiikkaparadigmat

Jo varhaiset historiallisen institutionalismin edustajat olivat olleet kiinnostuneet ideoiden merkityksestä yhteiskuntapolitiikan muotoutumisessa ja tiettyjen politiikkatoimenpiteiden leviämässä valtiosta toiseen. Esimerkkinä tällaisista kysymyksistä käyvät erot keynesiläisen makrotalouspolitiikan läpilyönnissä eri maissa,⁴⁴ työllisyyspolitiikan periaatteiden muotoutuminen⁴⁵ ja sosiaaliturvajärjestelmien muutokset.⁴⁶ Harvardin yliopiston Eurooppa-tutkimuksen professori Peter A. Hall oli kuitenkin ensimmäinen tutkija, joka pyrki systematisoimaan ideoiden merkitystä yhteiskuntapolitiikassa ja institutionaalisessa muutoksessa. Hallia pidetään yhteis-

42 Krasner 1984; ks. myös Thelen & Steinmo 1992.

43 Fioretos ym. 2016.

44 Hall 1989b.

45 Weir 1992.

46 King 1992.

kuntapolitiikan tutkimuksen ideakoulukunnan muodostumisen avainhenkilönä.⁴⁷

Hallin vuonna 1993 julkaistua artikkelia yhteiskuntapoliittisista paradigmoista, sosiaalisesta oppimisesta ja valtiosta on pidetty poikkeuksellisen merkittävänä historiallisen institutionalismin myöhempien kehityskulkujen kannalta.⁴⁸ Artikkelissaan Hall esitti institutiotutkijoille pähkinän: jos valtioiden toiminta ei heijastele vain sosiotaloudellisia intressejä, mitkä sitten ovat valtioiden toiminnan vaikuttimet? Instituutioiden tutkimisen avulla pystyttiin kyllä tarkastelemaan erilaisten toimijoiden valtaanjääsyn prosesseja ja vallankäyttöön liittyvää kitkaa, joka tuotti jatkuvuuksia yhteiskuntapolitiikkaan. Yhteiskuntapolitiikan suunnanmuutoksien osalta selitykset perustuivat kuitenkin edelleen intresseihin. Empiirinen tutkimus oli jo osoittanut, ettei eri maissa ajettu ja omaksuttu yhteiskuntapolitiikka aina heijastanut valtaapitävien intressejä. Aiemmassa tutkimuksessa ei ollut onnistuttu antamaan kattavaa vastausta siihenkään, miksi valtaapitävien intressejä ajetaan niin vaihtuvilla tavoilla.

Hall esitti kysymykseensä kaksi toisiinsa kytkeytyvää vastausta: sosiaalinen oppiminen ja ideat. Hall käytti empiirisenä esimerkkinään oppimisprosessista Ison-Britannian makrotalouspolitiikkaa 1970-luvun alusta 1980-luvun loppuun. Kyseisellä ajanjaksolla makrotalouspolitiikkaa ohjanneet ideat vaihtuivat keynesiläisyydestä monetarismiin.

Hallin mukaan sosiaalisen oppimisen teoria antaa uskottavan selityksen tietynlaisille yhteiskuntapolitiikan muutoksille.⁴⁹ Hall esitti, että yhteiskuntapolitiikka tulisi ymmärtää eturyhmien vallankäytön lisäksi kollektiiviseksi järjestyksi. Vanhat keinot intressien ajamiseen eivät välttämättä toimi uusissa olosuhteissa. Poliittikkatoimenpiteet vaativat jatkuvaa muovaamista, jotta niillä voitaisiin saavuttaa haluttuja tuloksia. Sosiaalisen oppimisen teoria esitti, että päätöksen-

47 Kamkhaji & Radaelli 2022.

48 Esim. Berman 2013.

49 Hall 1993.

tekijät voivat oppia ajamaan intressejään myös muuttuneessa maailmassa. Näin ollen päätöksentekijät voivat muuttaa politiikkatoimenpiteitä, vaikka näiden intressit eivät muuttuisi ja instituutiot olisivat vahvoja. Sosiaalisen oppimisen teoria tarjosi siten historiallisille institutionalisteille lupaavan lähestymistavan selittää yhteiskuntapolitiikan muutoksia.

Oppiminen ei kuitenkaan Hallin mukaan riitä selittämään kaikenlaisia muutoksia. Hän esitteli samassa artikkelissa politiikkaparadigman (*policy paradigm*) käsitteen, jonka avulla hän teki erottelun yhteiskuntapolitiikan eriasteisten muutosten välillä. Hall lainasi paradigman käsitteen Thomas Kuhnin tieteenfilosofiasta ja -sociologiasta, jossa sitä sovellettiin tieteen lähestymistapojen ja koulukuntien muutosten kuvaamiseen, ja sovelsi sitä yhteiskuntapolitiikan kontekstiin. Hall arvioi Ison-Britannian makrotalouspolitiikan muutosta kolmella tasolla: politiikan tavoitteet, politiikkainstrumentit ja instrumenttien parametrit. Jos päätöksenteossa vain muutetaan olemassa olevien toimenpiteiden tai instituutioiden parametreja tai vaihdetaan instrumentteja, ei tämä indikoi yhteiskuntapolitiikkaa ohjaavien ideoiden muutosta. Kyse on ennemmin ideoiden soveltamistavan muutoksesta, mitä voidaan vaivatta selittää sosiaalisella oppimisella. Jos kaikki kolme kuitenkin muuttuvat, voidaan puhua paradigmaattisesta muutoksesta. Tällaisen muutoksen selittämiseksi täytyy Hallin mukaan huomioida ideat. Ideoilla Hall viittasi tässä yhteydessä mihin tahansa ajatusrakenteisiin. Hallin mukaan

päätöksentekijät työskentelevät tavallisesti ideoiden ja standardien kehityksessä, joka erittelee sekä politiikan tavoitteet ja tavoitteiden saavuttamiseksi käytettävissä olevat politiikkainstrumentit että sellaisten ongelmien luonteen, johon näillä [tavoitteilla ja

instrumenteilla] pyritään vastaamaan. Niin kuin *Gestalt*,⁵⁰ tämä kehys on upotettu juuri siihen terminologiaan, jonka kautta päättöksentekijät viestivät työstään, ja se on vaikutusvaltainen juuri siksi, että niin paljon siitä otetaan itsestäänselvyytenä eikä sitä voida altistaa tutkiskelun alaiseksi kokonaisuudessaan. Kutsun tätä tulkitsevaa kehystä yhteiskuntapoliittiseksi paradigmaksi.⁵¹

Hallin mukaan paradigmaattiset muutokset eivät tapahdu automaattisesti uuden tiedon pohjalta tai reaktiona kasautuviin ristiriitoihin. Niin paradigmojen muodostumiseen kuin muutoksiin liittyy aina poliittista harkintaa. Paradigmoja ei kuitenkaan voida valita tai muuttaa vain niin tahtomalla. Uusien ongelmanmäärittelyiden ja instrumenttien omaksumiseen vaikuttavat muun muassa niitä ehdottavien ideoiden houkuttelevuus, ideoiden kannattajien ja asiantuntijoiden asemat, intressiryhmien näkemykset, julkisen keskustelun suunta sekä eri puolueiden vaalimenestys. Tällaiset tekijät voivat vaikuttaa päätöksentekoon niin merkittävästi, että paradigman muutospyrkimyksille jää vähänlaisesti tilaa. Vakaan yhteiskuntapoliittisen paradigman vallitessa valtion instituutiot voivat nauttia erittäin vahvaa autonomiaa suhteessa eri intressiryhmien vaatimuksiin.

Politiikkaparadigman käsite auttoi näkemään, että yhteiskuntapolitiikan suunnanmuutokset saattoivat johtua ideoiden muutoksesta ja vakaus puolestaan saattoi johtua ideoiden institutionaalisoitumisesta. Siinä missä ideakoulukunnan syntyy vaikuttaneet tutkijat tarttuivat huomioista ensimmäiseen, tarttuivat historialliset institutionalistit tarkemmin huomioista jälkimmäiseen. Hall avasi huomioillaan laajemman keskustelun intressien, ideoiden, institu-

50 *Gestalt* viittaa tässä yhteydessä psykologiseen termiin. Hall viittaa termillä tulkintamme mukaan siihen, että kuvatut elementit ovat yhdessä enemmän kuin osiensa summa. Poliitiikkaparadigmat ovat siis enemmän kuin ongelmien, tavoitteiden ja instrumenttien välinen koherentti suhde. Ne ovat tulkinnallisia kehyksiä, joiden kautta elementtien välinen koherenssi muodostuu ja jotka tekevät koherenssista tärkeän asian.

51 Emt. 279, käännös kirjoittajien.

toiden ja politiikkatoimenpiteiden suhteista.⁵² Hallin työn jälkeen on ollut ilmeistä, että intressit, ideat ja instituutiot vaikuttavat paitsi yhteiskuntapolitiikkaan myös toisiinsa. Myöhemmässä katsannossa Hallin teoria jätti auki useita erittäin tärkeitä kysymyksiä, kuten ideoiden tarkemman määritelmän, ideoiden vaikutuskanavat päätöksenteossa sekä paradigman tarkemman luonteen ja sitä tuottavat mekanismit.⁵³ Hallin työtä voidaan silti pitää keskeisenä lähtölaukauksena yhteiskuntapolitiikan tutkimuksen ideakoulukunnan muodostumiselle. Koulukunnan muodostuminen tapahtui kolmella eri rintamalla, joita esittelemme seuraavaksi tarkemmin.

Ideoiden tyypit ja vaikutuskanavat yhteiskuntapolitiikassa

Peter Hallin avaus ideoiden merkityksestä yhteiskuntapolitiikan suunnan määrittäjänä rajoittui pitkälti tietyn tyyppisiin eli vahvasti institutionalisoituneisiin ideoihin. Avaus jätti avoimeksi varsin merkittäviä kysymyksiä: millaisia muun tyyppisiä ideoita yhteiskuntapolitiikassa voi esiintyä ja millä tavoin ne voivat vaikuttaa päätöksentekoon? Näihin kysymyksiin tarttui ensimmäisenä Dartmouth Collegessa pitkän uran tehnyt sosiologian professori John L. Campbell. Campbell on yhteiskuntatieteiden piirissä tunnettu erityisesti institutionaalisen muutoksen, yritysten yhteiskuntavastuun ja globalisaation teoreetikkona. Hänen ideoita, politiikkaa ja politiikkatoimenpiteitä koskevat tutkimuksensa ja niiden yhteydessä kehitetyt teoriat ovat olleet merkittäviä ideatutkimuksen kannalta. Hänen työnsä pyrki ennen kaikkea täsmentämään idean käsitettä. Tämä kehitystyö on ollut keskeistä historiallisen institutionalismin mutta myös laajemmin poliittisen talouden ideatutkimuksen kehityksen kannalta.

52 Hall 1997.

53 Ks. esim. Daigneault 2014; Kamkhaji & Radaelli 2022.

Campbell esitti 1990-luvun tutkimuksissaan, että aiemmassa tutkimuksessa ideat oli määritelty varsin epäselvästi. Idean käsitteellä viitattiin niinkin erilaisiin asioihin kuin kulttuureihin, maailmankatsomuksiin, poliittisiin toimintastrategioihin ja politiikkaohjelmiin. Idean käsitteen selkiyttämiseksi Campbell esitti, että ideoilla viitataan hyvin erilaisiin ajatusrakenteisiin riippuen siitä, millaisella areenalla ne esiintyvät ja painotetaanko ajatusrakenteiden tiedollisia vai normatiivisia piirteitä.⁵⁴

Ensimmäinen Campbellin keskeinen huomio oli, että ideoiden erilaiset esiintymismuodot riippuvat siitä, vaikuttaako idea yhteiskuntapoliittisen päätöksenteon etualalla vai taka-alalla. Päätöksenteon etualalla viitataan päätöksenteon välittömään piiriin eli esimerkiksi hallitusten muodostamiseen, kolmikantaisiin neuvotteluihin tai lainsäädäntöprosesseihin. Taka-alalla puolestaan viitataan päätöksenteon taustalla vaikuttaviin voimiin, kuten asiantuntijatyöhön, yleiseen mielipiteeseen tai eturyhmien näkemyksiin. Etualalla valitsevat ideat auttavat päätöksentekijöitä valikoimaan toimenpiteitä, kun taas taka-alalla vaikuttavat ideat rajaavat hyödyllisiksi tai hyväksyttäviksi nähtyjen toimenpiteiden piiriä. Koska ideoiden funktiot ovat näissä asiayhteyksissä niin erilaisia, täytyy myös itse ideoiden olla luonteeltaan erilaisia.

Toiseksi Campbell esitti, että ideat eroavat sen mukaan, miten ne vaikuttavat päätöksentekoon. Hän teki vahvan erottelun kognitiivisten ja normatiivisten ideoiden välille. Kognitiiviset ideat ovat luonteeltaan tiedollisia ja teoreettisia, normatiiviset ideat arvopohjaisia ja arvottavia. Hieman yksinkertaistaen kognitiiviset ideat kertovat, minkä tekeminen on mahdollista ja mitä erilaisista teoista uskotaan seuraavan. Normatiiviset ideat puolestaan kertovat, minkä tekeminen on toivottavaa ja millaisia seurauksia pidetään oikeina.

Näiden kahden jaottelun kautta Campbell muodosti nelikentän yhteiskuntapolitiikan ideoista. Etualalla vaikuttavia kognitiivisia ideoita hän kutsui *ohjelmiksi*. Ohjelmat perustelevat politiikka-

54 Campbell 1998.

toimenpiteitä ja tarjoavat käsikirjoituksia niiden toteuttamiseen. Toisin ilmaistuna ”ohjelmalliset ideat auttavat toimijoita laatimaan konkreettisia ratkaisuja heidän yhteiskuntapolitiittisiin ongelmiinsa”.⁵⁵ Ohjelmalliset ideat esiintyvät esimerkiksi hallitusohjelmien kaltaisissa strategioissa, selonteoissa ja päätöksentekoa varten laadituissa asiakirjoissa. Esimerkiksi ohjelmallisesta ideasta käy kansallisen innovaatiojärjestelmän idea.⁵⁶ Idean mukaan kansallinen kilpailukyky perustuu tieteellisiin ja teknologisiin innovaatioita tuottaviin instituutioihin ja näiden väliseen vuorovaikutukseen. Suomessa idea omakuttiin laajojen politiikkaohjelmien perustaksi, sen toteuttamista varten perustettiin omia toimielimiään ja sitä käytettiin aktiivisesti perustelemaan muun muassa tutkimus-, kehitys- ja innovaatorahoituksen lisäämistä.

Päätöksenteon etualalla esiintyviä normatiivisia ideoita Campbell kutsui *kehyksiksi*. Kehyksiä käytetään politiikkatoimien oikeuttamiseen. Ne sisältävät ja yhdistelevät erilaisia arvoja ja arvostelmia. Esimerkiksi Margaret Thatcher oikeutti 1980-luvulla uusliberaalia yhteiskuntapolitiikkaansa kehystämällä sen osaksi Ison-Britannian rajattujen valtiointerventioiden ja talousliberalismin perinteitä.⁵⁷ Näin harjoitettu yhteiskuntapolitiikka saatiin näyttämään konservatiivien äänestäjien silmissä pitkäaikaisten ja peribrittiläisten perinteiden loogiselta jatkumolta – olkoonkin, että kyseessä olivat yhteiskuntaa, taloutta ja politiikkaa radikaalisti uudelleenmuotoilevat toimenpiteet, jotka toimeenpantiin pikemminkin valtion pakottavaa vallankäyttöä laajentamalla kuin sitä edellä kuvattujen perinteiden tapaan rajoittamalla.

Taka-alalla vaikuttavia kognitiivisia ideoita Campbell kutsui *paradigmoiksi*. Ne esiintyvät ennen kaikkea tutkijoiden ja asiantuntijoiden parissa ja määrittelevät mahdollisiksi nähtyjen asioiden rajoja päätöksenteossa. Campbellin käsitys paradigmoista muistuttaa Hallin käsitystä politiikkaparadigmoista mutta eroaa näistä siinä, ettei

55 Emt. 386, käännös kirjoittajien.

56 Alaja & Sorsa 2020.

57 Campbell 2004.

paradigmojen tarvitse olla upotettuja juuri päätöksenteon instituutioihin. Esimerkiksi paradigmasta käyvät vaikkapa valtavirtaisen eli uusklassisen koulukunnan taloustieteen teoreettiset ideat, joita voidaan pitää ehkä merkittävimpänä yksittäisenä yhteiskuntapolitiikkaan maailmanlaajuisesti vaikuttavana tieteestä lähtöisin olevana ideakokoelmana.⁵⁸ Ideat ovat monien politiikkatoimenpiteiden suunnittelun ja arvioinnin keskeisten työkalujen taustalla.

Esimerkiksi potentiaalisen kasvun ja niin sanotun NAIRU-työttömyyden⁵⁹ ideat esittävät, että raha- ja finanssipolitiikan toimilla voidaan vaikuttaa talouskasvun ja työllisyyden tasoon mutta vain lyhyellä aikavälillä ja kansantalouden potentiaalisen tuotannon tason asettamisissa rajoissa.⁶⁰ Niiden mukaan makrotaloustaloustieteen politiikalla ei siis voida vaikuttaa talouskasvuun ja työllisyyden kehitykseen pitkällä aikavälillä. Kun politiikkatoimenpiteiden arvioinnissa käytetään uusklassiseen taloustieteeseen perustuvia työkaluja, suljetaan tällöin monia tavoitteita käytännössä päätöksenteon ulkopuolelle. Jos työttömyyden taso on alle NAIRU-työttömyyden, ei täystyöllisyyttä nähdä voitavan saavuttaa millään raha- ja finanssipolitiikan keinolla.

Taka-alalla vaikuttavia normatiivisia ideoita Campbell kutsui *julkisiksi mielialoiksi* (*public sentiments*). Julkiset mielialat määräävät, millaisten vaihtoehtojen katsotaan olevan hyväksyttäviä ja oikeutettuja päätöksentekijöiden ja kansalaisten parissa. Julkiset mielialat liittyvät yleiseen mielipiteeseen sekä vallitseviin normeihin ja identiteetteihin. Poliitikot tekevät päätöksiä pohjautuen siihen, mitä pidetään kullakin ajanhetkellä kulttuurisesti hyväksyttävänä. Eturyhmien, mediakeskustelun ja suuren yleisön kannanotot, reaktiot ja ulostulot määrittelevät sitä, millaiset toimenpiteet nähdään kulloinkin toivottaviksi ja oikeutetuiksi. Puoluepolitiikassa esimerkiksi hyödynnetään jatkuvasti erilaisia kyselyitä siitä, miten puolue-

58 Esim. Popp Berman 2022; Hirschman & Popp Berman 2014.

59 Lyhenne NAIRU viittaa ilmaukseen *non-accelerating inflation rate of unemployment*. Se kuvaa kansantalouden työttömyyden tasoa, jonka alapuolella inflaation oletetaan kasvavan.

60 Ahokas & Holappa 2014.

een jäsenet ja kannattajat suhtautuvat erilaisiin teemoihin ja poliittikkatoimiin.

Campbellin työ oli ensimmäinen pyrkimys jäsentää ideoiden luonnetta ja niiden esiintymisen areenoita systemaattisesti. Nykytutkimuksen valossa nämä jäsenyykset ovat jo vanhentuneita. Kaikkiin ideoihin esimerkiksi sisältyy väistämättä jonkinlaisia normatiivisia ja kognitiivisia ulottuvuuksia, minkä vuoksi on jokseenkin harhaanjohtavaa puhua normatiivisista ja kognitiivisista ideoista.⁶¹ Ideoiden kognitiiviset elementit auttavat suunnittelemaan, perustelemaan ja rajaamaan toimenpiteitä, kun taas normatiiviset elementit auttavat oikeuttamaan toimenpiteitä ja hahmottamaan niiden toivottavuutta.

Campbellin työ on jäänyt elämään ennen kaikkea sen huomion myötä, että ideat vaikuttavat yhteiskuntapolitiikassa monilla eri areenoilla ja että nämä kaikki on huomioitava, kun yhteiskuntapolitiikan muutosta selitetään ideoilla. Esimerkiksi Campbellin kuvaus Yhdysvaltain talouspolitiikan paradigmaattisesta muutoksesta teollisuuspolitiikasta niin sanottuun tarjontapuolen talousajattelun (*supply-side economics*) ohjaamaan politiikkaan on ollut hyvin vaikutusvaltainen poliittisen talouden ideatutkimuksen kentällä.⁶² Tutkimuksen mukaan uudet ideat eivät olisi voineet lyödä läpi ilman organisoitua toimintaa useilla eri rintamilla niin päätöksenteon etu- kuin taka-alallakin.

Ideoiden luokittelu niiden esiintymisareenan mukaan on sen sijaan nykytutkimuksen valossa harhaanjohtavaa. Ohjelmia ja kehyksiä muistuttavia ideoita voi esiintyä niin päätöksenteon etu- kuin taka-alallakin. Taka-alalla voi esimerkiksi esiintyä tutkimusohjelmia ja asiantuntijat voivat päätöksentekijöiden tavoin käyttää ideoita perustelemaan ja oikeuttamaan suosituksiaan. Sittenkin ideatutkijat ovat myös kyseenalaistaneet politiikan etu- ja taka-alan tiukan erottelun. Esimerkiksi niin kutsutut ajatusyhteisöt vaikuttavat päätök-

61 Kamkhaji & Radaelli 2022.

62 Campbell 2002.

senteossa samanaikaisesti sekä etu- että taka-alalla, eikä eri kanavien vaikutusmekanismeja ole välttämättä mielekästä erotella.⁶³

Campbell myös omassa myöhemmässä tutkimuksessaan muutti kantaansa ideoiden vaikutuskanaviin. Hänen myöhemmän tuotantonsa mukaan päätöksenteon etu- ja taka-alan erottamisen sijaan on tärkeää tutkia sitä, millaisten ”koneistojen” kautta ideat konkreettisesti päätyvät päätöksentekoon. Campbell esitteli Ove K. Pedersenin kanssa 2010-luvulla tiedontuotannon regimien (*knowledge regime*) käsitteen, joka kuvaa päätöksentekoa varten ideoita ja asiantuntijatietoa tuottavia instituutioita ja organisaatiokoneistoja.⁶⁴

Tiedontuotannon regimien teorian mukaan yhteiskuntapolitiikan ideat ovat aktiivisesti työstettyjä. Ideat voivat olla lähtöisin esimerkiksi kansainvälisistä tai kotimaisista poliittisista tai asiantuntijakeskusteluista. Niiden päätyminen kansalliseen päätöksentekoon vaatii kuitenkin aina työstämistä, jotta ne olisivat käyttökelpoisia ja soveltuvia kunkin maan olosuhteisiin. Tämän johdosta poliittisilla neuvonantajilla, päätöksenteon valmistelijoilla ja erilaisilla asiantuntijoilla on aina merkittävä rooli ideatyössä. Campbellin ja Pedersenin mukaan tiedontuotannon regimit vaikuttavat yhteiskuntapolitiikkaan omaehtoisesti siinä missä poliittishallinnollinen ja taloudellinen tuotantoregimikin.

Campbellin ja Pedersenin empiirisen tutkimuksen perusteella eri maissa havaitaan kokoonpanoltaan ja vaikuttamistavoiltaan erilaisia ideoita päätöksentekoon tuottavia ja välittäviä koneistoja.⁶⁵ Tutkimuksessaan he käsittelivät Yhdysvaltojen, Ranskan, Saksan ja Tanskan tiedontuotantoa. Heidän mukaansa kussakin maassa valitsee tyypiltään erilaisten tiedontuottajien muodostama organisaatiokenttä, jonka toimijoita tunnustetaan päätöksentekoon maalle ominaisella tavalla. Esimerkiksi Yhdysvalloissa ideoiden ja päätöksenteon suhde on kilpailullinen. Vasta päätöksentekijöiltä saatu tunnus ja ideoiden omaksuminen avaavat ideoiden tuottajille pääsyn

63 Esim. King 2005; Mirowski & Plehwe 2015.

64 Campbell & Pedersen 2014; suomeksi ks. Sorsa ym. 2021.

65 Campbell & Pedersen 2014.

päätöksentekoon. Erityisesti yksityisrahoitteiset ajatuspajat kilpailevat päätöksentekijöiden huomiosta. Ranskassa ideat taas päätyvät päätöksentekoon ennen kaikkea ministeriöiden ja henkilökohtaisten verkostojen kautta.

Yhteiskuntapolitiikan selittäminen ideoilla

Brownin yliopiston kansainvälisen talouden professori Mark Blyth julkaisi vuonna 1997 vaikutusvaltaisen katsauksen ideatutkimuksen noususta poliittisen talouden tutkimuksen piirissä.⁶⁶ Blyth käytti noususta ilmausta ideakäännne. Hän asemoi poliittisen talouden tutkimuksen ideakäänteen reaktioksi historiallisen ja rationaalisen valinnan institutionalismien kehitykseen. Hänen näkemyksensä mukaan ideat näyttäytyivät aiempien institutionalismin suuntausten piirissä lähinnä keinoina paikata vallitsevien selitysmallien ongelmia. Sen sijaan ideoille ei oltu valmiita antamaan itsenäistä selitysvoimaa. Jos ideat eivät olleet yhteensopivia vallitsevien institutionaalisten järjestysten kanssa, ei niillä ajateltu olevan vaikutusvaltaa tai menestymisen mahdollisuuksia yhteiskuntapolitiikassa. Blyth ja hänen seuraajansa luopuivat tästä oletuksesta. He pyrkivät sen sijaan hahmottamaan, missä mielessä ja missä määrin ideoilla voi olla yhteiskuntapolitiikassa instituutioista ja intresseistä riippumatonta itsenäistä selitysvoimaa.

Blythin tutkimus kohdistui erityisesti institutionaalisen muutoksen selittämiseen ideoilla. Vuonna 2002 julkaistu *Great transformations*, joka koskee talouspolitiikan ja instituutioiden murroksia Yhdysvalloissa ja Ruotsissa 1930- ja 1970-luvuilla, on ollut erittäin vaikutusvaltaisen ideatutkimuksessa.⁶⁷ Kirja lähtee liikkeelle taloushistorioitsija Karl Polanyin esittämästä kaksoisliikkeen teesistä. Teesin mukaan kapitalistisen markkinatalouden kehittymiseen ja institutionaaliseen muutokseen 1700-luvulta lähtien sisältyy kahdensuuntai-

⁶⁶ Blyth 1997.

⁶⁷ Blyth 2002.

sia kehityskulkuja. Yhtäältä ihmiselämää on pyritty tuomaan mahdollisimman laajasti itsesäätelevien markkinamekanismien piiriin. Varsinkin maan, työn ja rahan – eli Polanyin termein kuvitteellisten hyödykkeiden – tuominen markkinamekanismien piiriin aiheuttaa merkittäviä yhteiskunnallisia ongelmia. Ihmiset eivät esimerkiksi saa työstään riittävästi rahaa elämiseen tarvittavaan ruokaan tai asumiseen, mutta heillä ei ole minkäänlaisia vaihtoehtojaakaan markkinoille, jos elämä on tuotu laajasti markkinamekanismien piiriin. Tämä synnyttää vastaliikkeitä, jotka pyrkivät suojelemaan ihmisiä markkinavoimilta sekä rajaamaan ja sääntelemään markkinoita.

Blyth kuvaa teoksessaan erityisesti toisen maailmansodan jälkeisiä vuosikymmeniä, jolloin järjestäytynyt työvoima etsi suojaa kapitalismin tuottamilta epäkohdilta hyvinvointivaltion instituutioiden ja keynesiläisen talouspolitiikan avulla. Blythin mukaan 1970-luvulle tultaessa elinkeinoelämä alkoi nähdä hyvinvointivaltion instituutiot taloudellisiksi ja poliittisiksi ongelmiksi. Elinkeinoelämän näkökulmasta markkinoita oli kaksoisliikkeen toisen vaiheen aikana suit-sittu liian menestyksekkäästi. Se organisoituikin vastaiskuun.

Blythin käsitys instituutioiden muutoksesta poikkesi aiemmista käsityksistä. Varhaisen historiallisen institutionalismin tapaan hän korosti talouskriisien ja kriisiaikojen merkitystä instituutioiden muutoksen ajurina. Epävarmuus horjuttaa vanhoja instituutioita ja toimijoiden näkemyksiä omista intresseistään. Blyth kuitenkin myös esitti, että tutkimuksen johtavat selitysmallit eli eksogeenisten shokkien ja jaksoittaisen tasapainon mallit eivät pystyneet selittämään sitä, miksi kriisiaikoina rakennetut uudet instituutiot saivat juuri tietynlaisen muodon ja sisällön. Tähän tarvittiin Blythin mukaan aktiivisen poliittisen toiminnan, erityisesti ideoiden ja niiden aktiivisen käytön, ymmärtämistä.

Blythin työ vei ideatutkimusta eteenpäin merkittävästi kolmessa mielessä. Ensinnäkin se osoitti, että ideoilla ei ole vaikutusta vain paradigmaattisiin muutoksiin vaan mahdollisesti kaikkiin yhteiskuntapolitiikan muutoksiin, joissa esiintyy jonkinlaista neuvottelua tai päätöksentekoa epävarmuuden keskellä. Toiseksi se osoitti, että

ideoiden vaikutus yhteiskuntapolitiikkaan vaatii niiden aktiivista käyttöä. Pelkän idean olemassaolo ei siis riitä osoittamaan idean vaikutusta. Kolmanneksi se osoitti, että ideoilla voi olla myös ensisijaista selitysvoimaa. Ydinajatuksena on, että ideat artikuloivat tai ”kotelivat” (*encapsulate*) intressejä. Näin ollen intressit voivat vaikuttaa yhteiskuntapolitiikkaan alisteisina ideoille. Blythin työn jälkeen ei ole enää nähty mahdolliseksi johtaa yhteiskuntapolitiikan toimijoiden intressejä heidän materiaalisesta tai institutionaalisesta asemastaan. Sen sijaan on analysoitava ideoita, joita toimijat käyttävät tunnistaakseen intressinsä.⁶⁸

Kontribuutioista viimeinen eli ideoiden mahdollisuus toimia yhteiskuntapolitiikan ensisijaisena selittäjänä tarkoitti myös erottautumista historiallisesta institutionalismista. Blythin työn on nähty edustavan konstruktivistiseksi institutionalismiksi kutsuttua suuntausta. Konstruktivistinen institutionalismi haastoi historiallista institutionalismia osoittamalla, että instituutioiden vaikutus yhteiskuntapolitiikkaan voi olla ideoista riippuvaista. Koko uuden institutionalismin lähtökohtana oli, että yhteiskunnassa vallitsee erittäin vahvoja jatkuvuutta tuottavia ja muutosta rajoittavia rakenteita. Jos ideat ovat ensisijaisia instituutioihin nähden, instituutiot eivät välttämättä ole niin vahvoja tai rajoittavia kuin oletettiin.

Konstruktivistisen institutionalismin toisen keskeisen teoreettikon Colin Hayn mukaan Blythin näkemykset ideoiden selitysvoimasta jäivät monilta osin puutteellisiksi. Hay kritisoi Blythia erityisesti siitä, että tämän työssä intressit esiintyvät samaan aikaan yhteiskunnallisten toimijoiden tulkitsemina intresseinä ja tutkijan materiaalisesta maailmasta johtamina intresseinä.⁶⁹ Jos yhteiskuntapolitiikan toimijoiden intressit ovat tulkinnanvaraisia toimijoille itselleen, ei tutkijan materiaalisesta maailmasta johtamille eli käytännössä maailmaan postuloimille intresseille tulisi antaa tutkimuksessa itsenäistä painoarvoa. On keskityttävä vain päätöksenteossa

68 Carstensen 2015, 148.

69 Hay 2010.

artikuloituihin intresseihin. Lisäksi Hayn mukaan erottelu politiikan kriisiaikoihin ja normaaliaikoihin ei ole perusteltua, sillä ideat ovat aina yhtä keskeisessä asemassa politiikassa.⁷⁰

Hay onkin pyrkinyt erottautumaan omalla, ideoiden roolia aiempaa vahvemmin korostaneella ”paksulla konstruktivismilla” Blythin ”ohuesta konstruktivismista”.⁷¹ Sitten monet yhteiskuntapolitiikan ideatutkijat ovat peräänkuuluttaneet jonkinlaisen keskitien etsimistä konstruktivistisen ja historiallisen institutionalismin väliltä. Esimerkiksi Stephen Bell on esittänyt, että merkittävä osa historiallisen institutionalismin tutkimuksesta ei vastaa kritiikkiä ahtaista institutionaalisista rajoitteista.⁷² Hänen mukaansa Hayn paksu konstruktivismi taas lähestyy liiaksi eräänlaista voluntarismia eli näkemystä, jonka mukaan politiikkaa ja vallankäyttöä määrää viime kädessä tahto ja joka ei lainkaan huomioi toimintaa rajoittavia tekijöitä, kuten instituutioita. Hayn konstruktivismi on Bellin mukaan oikeassa korostaessaan toimijuutta ja ideoiden aktiivista käyttöä kaikissa olosuhteissa, koska ideat auttavat näkemään yhteisiä intressejä ja antamaan suuntaviivoja instituutioiden muuttamiselle. Tämä toimijuus itsessään on kuitenkin instituutioiden rajoittamaa, mahdollistamaa ja ohjaamaa.

Diskursiivinen institutionalismi ja ideoiden käyttö politiikassa

Yhdysvaltalaisen politiikan tutkimuksen professorin Vivien A. Schmidtin kehittämä diskursiivisen institutionalismin suuntaus alkoi systemaattisesti kehittää teoriaa ideoiden käytöstä yhteiskuntapolitiittisen päätöksenteon kontekstissa. Suuntaus on kiinnostunut paitsi ideoiden sisällöistä myös niiden kommunikaatiotavasta erilaisten instituutioiden piirissä.⁷³ Diskursiivisen institutionalismin

⁷⁰ Hay 2006.

⁷¹ Hay 2002; ks. myös Marsh 2009.

⁷² Bell 2011.

⁷³ Schmidt 2008.

käsite esiintyi uuden institutionalismin keskustelussa jo 2000-luvun vaihteessa,⁷⁴ mutta sittemmin diskursiivinen institutionalismi on tavattu yhdistää erityisesti Schmidtin urauurtavaan työhön ja sen jatkajiin. Schmidtin oma tutkimus on kohdistunut erityisesti Euroopan integraatioon. Hänen kehittämänsä diskursiivinen institutionalismi inspiroi erityisesti 2010-luvun aikana merkittävän määrän empiirisiä tutkimuksia ja teoreettista keskustelua.

Diskursiivinen institutionalismi korostaa diskurssien ja kommunikaation merkitystä yhteiskuntapolitiikassa, institutionaalisessa muutoksessa ja laajemmin ottaen politiikan muutoksessa. Diskursseilla viitataan hieman yksinkertaistaen kielellisten ja muiden vuorovaikutustapojen muodostamiin kokonaisuuksiin. Diskurssien tutkimus on 1980-luvun radikaalien jälkistrukturalististen ja postmodernististen näkökulmien myötä usein leimattu tutkimushaaraksi, jonka mukaan ”todellisuus on vain sanoja”. Schmidtin lähtökohtana on, että diskurssien tutkimus ei alkuunkaan vaadi tällaisia oletuksia. Ideatutkimuksessa tarvitaan käsitteitä kuvaamaan ideoiden välittämiseen ja levittämiseen liittyvää kommunikaatiota. Tähän tarkoitukseen diskurssin käsite on Schmidtin mukaan mitä luontevin.

Schmidtille diskursiivisessa institutionalismissa on kyse ihmisten välisessä kommunikaatiossa omaksutuista logikoista. Keskittyminen kommunikaatioon erottaa diskursiivisen institutionalismin niin hyväksyttävyyteen keskittyvästä vanhasta sosiologisesta institutionalismista kuin kahdesta uuden institutionalismin haarasta, taloudelliseen laskelmointiin keskittyvästä rationaalisen valinnan institutionalismista ja polkuriippuvuuteen keskittyvästä historiallisesta institutionalismista. Schmidt kuvaakin diskursiivista institutionalismia omaksi uuden institutionalismin haarakseen.⁷⁵

Schmidtin käsitys instituutioista korostaa instituutioita toiminnan konteksteina, jotka syntyvät toimijoiden toiminnan tuloksina ja ovat siten enemmän tai vähemmän avoimia muutoksille. Schmidt

74 Campbell & Pedersen 2001.

75 Schmidt 2008.

kyllä huomioi pakottavien ja ohjaavien instituutioiden, kuten lainsäädännön tai taloudellisten kannustimien, merkityksen toiminnalle. Instituutiot ovat hänelle kuitenkin viime kädessä ajatusrakennelmia, jotka yhtäältä ehdollistavat toimijoita mutta joita toimijat toisaalta voivat muuttaa. Tässä mielessä Schmidtin käsitys instituutioista vastaa organisaatiotutkimuksen uuden institutionalismin käsitteitä. Schmidtin lähestymistapa on siksi myös osin kyseenalaistettu historiallisen institutionalismin piirissä.⁷⁶

Diskursiivisen institutionalismin yksi keskeisimpiä panoksia ideatutkimukselle on ollut huomion kiinnittäminen politiikan diskurssien erilaisiin yleisöihin ja konteksteihin. Schmidtin tutkimus valottaa, mitä ideoiden avulla voidaan tehdä politiikan vuorovaikutuksen eri areenoilla. Tämä on avannut yhteiskuntapoliittisessa ideatutkimuksessa uusia keskusteluita siitä, mistä päätöksenteossa vaikuttavia ideoita oikeastaan tulisi etsiä ja millaista vaikutusta niillä voidaan eri asiayhteyksissä odottaa olevan.

Schmidtin keskeinen avaus tutkimusalalla oli hänen tekemänsä jaottelu politiikan kommunikaatio- ja koordinaatiodiskurssista.⁷⁷ Koordinaatiodiskurssi on päätöksentekoon osallistuvien toimijoiden välistä vuorovaikutusta, jossa keskustellaan yhteiskuntapoliittisten ratkaisujen yksityiskohdista. Koordinaatiodiskurssiin osallistuvat poliitikkojen, virkahenkilöiden, tutkijoiden ja asiantuntijoiden kaltaiset tahot. Koordinaatiodiskurssissa ideoilla muotoillaan ja perustellaan toimenpiteitä, kytketään toimenpiteitä toimijoiden intresseihin ja sovittuihin periaatteisiin sekä suostutellaan muita toimijoita toimenpiteiden taakse.

Kommunikaatiodiskurssi puolestaan on päätöksentekoon osallistuvien tahojen vuorovaikutusta erilaisten yleisöjen, mukaan lukien suuren yleisön ja mediatoimijoiden, kanssa. Kommunikatiodiskurssissa päätöksiä esitellään suurelle yleisölle ja oikeutetaan sekä haetaan ”omilta” tukea ja kannatusta omien ehdotusten taakse.

76 Esim. Béland 2019.

77 Schmidt 2008.

Kommunikaatiodiskurssissa politiikkaa usein ”paketoidaan” mielipideilmaston kannalta sopivaan muotoon. Kommunikaatiodiskurssissa ideoilla oikeutetaan toimenpiteitä ja pyritään saamaan toimenpiteet näyttäytymään halutussa valossa.

Nämä kaksi diskurssia voivat erota toisistaan sisällöllisesti erittäin merkittävästi. Niissä eivät välttämättä edes esiinny samat ideat, minkä vuoksi julkisuudessa esiintyvistä ideoista ei välttämättä voida päätellä päätöksenteossa tosiasiallisesti vaikuttaneita ideoita.

Schmidt on havainnollistanut näitä eroja muun muassa euroalueen 2010-luvun velkakriisin eli tuttavallisemmin eurokriisin tapauksen avulla.⁷⁸ Kriisin syyt olivat huomattavan moninaiset. Etelä-Euroopan valtiot ajautuivat velanmaksuongelmiin muun muassa euroalueen taloudellisten epätasapainojen, rahaliiton institutionaalisten valuvikojen ja ordoliberalismin inspiroiman eurooppalaisen talouspolitiikan seurauksena. Schmidt nosti esiin, että euroalueen kansallisten päättäjien kokouksissa esiintynyt koordinaatiodiskurssi erosi julkisuudessa näkyvästä kommunikaatiodiskurssista erittäin merkittävästi. Siinä missä koordinaatiodiskurssi rakentui yhtenäisesti monenlaisten ongelmien esiintuomiseen ja ratkaisumallien esittämiseen, oli kommunikaatiodiskurssi yksinkertaistavaa ja suunnattu pääasiallisesti kansallisten äänestäjien ja markkinoiden suuntaan. EU-maiden johtajat eivät seisoneet ryhdikkäästi tehtyjen ratkaisujen takana julkisuudessa. Eurokriisin alkuvaiheessa euroalueen päättäjien omaksuma kommunikaatiodiskurssi sai markkinatoimijat toistuvasti epäilemään euron tulevaisuutta. Samalla johtajien kansalaisille esittämä EU-kriittinen diskurssi lisäsi EU-kriitikoiden suosiota niin oikealla kuin vasemmallakin.

Schmidtin diskursiivista institutionalismia voidaan pitää eräänlaisena siltana seuraavaksi käsittelemämme tutkimuskirjallisuuden eli politiikkatoimenpiteiden tutkimuksen kehityskaarten ja yhteiskuntapolitiikan tutkimuksen ideakoulukunnan välillä. Ideakoulukunta sai alkunsa kolmen edellä esitellyn keskustelunavauksen

78 Schmidt 2014.

myötä. Hall oli avannut keskustelun ideoiden merkityksestä yhteiskuntapolitiikan muutoksessa, Campbell ideoiden luonteesta ja vaikutuskanavista yhteiskuntapolitiikkaan ja Blyth ideoiden aktiivisesta käytöstä ja ensisijaisuudesta yhteiskuntapolitiikan selittäjinä. Schmidt oli kuitenkin ensimmäinen, joka otti analyysin keskiöön yhteiskuntapolitiikan monikontekstisen ja prosessimaisen luonteen. Schmidtin työ alkoi siis soveltaa institutionalistisen ideatutkimuksen selittäviä teorioita käytännön yhteiskuntapolitiikan kannalta oleellisiin konteksteihin, joita oli siihen asti tarkasteltu systemaattisesti politiikkatoimenpiteiden tutkimuksen piirissä.

2.3. Poliitiikkatoimenpiteiden tutkimus ideatutkimuksen edelläkävijänä

Yhteiskuntapolitiikan ideoiden tutkimuksen historiaa olisi lähes mahdotonta kirjoittaa ilman poliitiikkatoimenpiteiden tutkimuksen (*policy studies*) kehityskulkujen huomiointia. Poliitiikkatoimenpiteiden tutkimus on politiikan tutkimuksen kenttä, joka syntyi 1950-luvulla Yhdysvalloissa erityisesti politologi Harold Lasswellin vaikutuksesta. Tutkimuskenttä on perinteisesti tutkinut poliitiikkatoimenpiteiden, politiikan ja julkisen hallinnon vuorovaikutusta.⁷⁹ Poliitiikkatoimenpiteiden tutkimuksen keskeisin kiinnostuksen kohde on poliitiikkaprosessi (*policy process*). Poliitiikkaprosessit kuvaavat tapahtumasarjoja, jotka johtavat poliitiikkatoimenpiteisiin tai tarkemmin ottaen päätöksiin erilaisten poliitiikkatoimenpiteiden omaksumisesta ja toimeenpanosta. Poliitiikkatoimenpiteiden tutkijat ovat kehittäneet lukuisia erilaisia teorioita, malleja ja lähestymistapoja poliitiikkaprosesseihin, ja näitä käytetään laajalti alan tutkimuksessa ja opetuksessa.

79 Cairney 2019.

Politiikkaprosessien varhainen tutkimus ymmärsi tutkimuskohteensa sykliseksi – puhuttiin politiikkasykleistä (*policy cycle*). Politiikkaprosessi jaettiin eri vaiheisiin, kuten politiikan asialistan asettamiseen, vaihtoehtojen haarukointiin, päätöksentekoon, toteutukseen ja arviointiin.⁸⁰ Vaikka nykytutkimuksessa on pitkälti luovuttu käsityksestä politiikkaprosessien syklisyydestä,⁸¹ oli syklin eri vaiheiden erottaminen tärkeää uusien tutkimuskysymysten asettamiseksi. 1980-luvulta alkaen tutkijat olivat kiinnostuneita etenkin politiikan asialistojen muotoutumisesta, joka on nähty keskeiseksi politiikkatoimenpiteiden muutoksen kannalta.

Siinä missä institutionalistisen ideatutkimuksen keskeiset tutkijat asemoivat ideatutkimuksen vastareaktioksi politiikan tutkimuksen valtavirtaan, ei politiikkatoimenpiteiden tutkimuksen piirissä vastaavaa vastakkainasettelua ole nähtävissä. Esimerkiksi yhteiskuntapolitiikan keskeisiä teorioita ja aihepiirejä käsittelevässä oppikirjassaan Stirlingin yliopiston politiikan tutkimuksen professori Paul Cairney on pikemminkin arvioinut, että lähes kaikki vaikutusvaltaiset teoriat antavat ideoille merkittävän aseman politiikkatoimenpiteiden syntyprosessissa.⁸² Samansuuntaiseen johtopäätökseen ideoiden roolista ovat päätyneet myös muut tutkijat.⁸³ Cairney nostaa ideat keskeisiksi tekijöiksi yhteiskuntapolitiikan muotoutumisessa instituutioiden, julkisten toimijoiden ja intressiryhmien vuorovaikutuksen sekä sosiaaloudellisten tekijöiden ohella.

Myös vallan ja ideoiden vuorovaikutuksen käsittely on kuulunut politiikkatoimenpiteiden tutkimuksen keskeisiin kysymyksiin. Poliitiikan lopputulemien selittämiseksi on tarpeen tarkastella molempia samanaikaisesti. Jos vaikutusvaltainen instituutio, organisaatio tai intressiryhmä ottaa idean kannettavakseen, idealla on kiistatta paremmat mahdollisuudet vaikuttaa päätöksentekoon. Ideoiden ansiosta yhteiskuntapoliittinen muutos ei kuitenkaan aina

80 Ks. esim. Weible 2018.

81 Béland 2019.

82 Cairney 2019.

83 Ks. Hannah ym. 2022.

edellyttä vahvoja valta-asemia. Esimerkiksi kuolemantuomioiden määrä kääntyi Yhdysvalloissa laskuun 1990-luvun jälkipuoliskolla ja 2000-luvulla, vaikka kuolemantuomiota kannattava konservatiivinen republikaanipuolue ja George W. Bush olivat tuolloin liittovaltiossa vallassa. Syynä muutokseen oli kuolemantuomioiden aktiivinen kehystäminen viattomuuden ja syyttömänä tuomitsemisen idealla mediassa.⁸⁴

Toisin kuin institutionalismissa, ideoiden nousua tutkimuksen keskiöön ei voida politiikkatoimenpiteiden tutkimuksessa paikantaa yksittäisiin lähtölaukauksiin tai tietoisin vastaliikkeisiin. Pikemminkin ideat nousivat tutkimuksen keskiöön useamman teoreettisen viitekehyksen sisällä 1980- ja 1990-luvuilla. Viitekehyksiä yhdistää ajankohdan lisäksi myös se, että ne ovat olleet erityisen kiinnostuneita politiikan asialistalle päätyvistä ideoista ja niiden vaikutuksesta politiikkatoimenpiteiden muutokseen.

Ongelmanmäärittelyt, politiikkaratkaisut ja politiikan virrat

Yhdysvaltalaista politiikan tutkijaa John Kingdonia on pidetty politiikkatoimenpiteiden tutkimuksen yhtenä keskeisimmistä hahmoista ja erityisesti ideatutkimuksen pioneerina.⁸⁵ Politiikkatoimenpiteiden tutkimuksen ulkopuolisessa tutkimuksessa Kingdonin ansioita ja merkitystä ei ole kuitenkaan yhtä laajasti tiedostettu tai tunnustettu kuin esimerkiksi Peter Hallin. Kingdon korosti omalla tutkimusalallaan jo klassikon aseman saaneessa, vuonna 1984 julkaistussa *Agendas, alternatives and public policies* -teoksessaan, että yhteiskuntapolitiikan tutkimuksessa oli keskitytty liikaa eturyhmien vaikutusvaltaan.⁸⁶ Ideat ja niiden avulla tehty suostuttelu olivat Kingdonin mukaan erottamaton osa yhteiskuntapolitiittista päätöksentekoa.

84 Baumgartner ym. 2009.

85 Cairney & Jones 2016.

86 Kingdon 2014.

Kingdonin näkemykset pohjautuivat laajaan empiiriseen tutkimustyöhön, jota hän teki Yhdysvaltojen kongressin piirissä.⁸⁷ Hän tutki laajoilla haastatteluaineistoilla erityisesti terveys- ja liikennepolitiikan asialistan ja vaihtoehtojen muodostumista Yhdysvalloissa. 1980-luvun politiikkatoimenpiteiden tutkijoita askarrutti, miksi päivänpolitiikan päätöksenteon asialistalla keskitytään juuri tiettyihin kysymyksiin, vaikka potentiaalinen poliittisten ongelmien joukko oli paljon laajempi. Kingdon etsi empiirisessä tutkimuksessaan vastausta erityisesti siihen, miksi juuri tietyt toimenpidevaihtoehdot ja ratkaisut valikoituvat yhteiskuntapoliittisissa prosesseissa.

Kingdonin ehkä merkittävin yksittäinen panos ideatutkimukseen on ollut edelleen yleisesti hyväksytty näkemys ideoiden esiintymismuodosta yhteiskuntapolitiikassa: ideat esiintyvät politiikkaprosesseissa ennen kaikkea ongelmanmäärittelyinä (*problem definitions*) ja ongelmien ratkaisuksi ehdotettuina toimenpidevaihtoehtoina eli politiikkaratkaisuinä (*policy solutions*). Näihin määritelmiin on nojattu politiikkatoimenpiteiden tutkimuksessa ja yhteiskuntapolitiikan tieteenalalla erittäin kattavasti.⁸⁸ Palaamme näihin tarkemmin kirjan seuraavassa luvussa.

Muut Kingdonin merkittävät panokset tutkimukseen ovat politiikkayrittäjyyden (*policy entrepreneurship*) teorian kehitystyö ja politiikkavirtojen analyyttisen mallin luominen.⁸⁹ Kingdonin aiemmasta tutkimuskirjallisuudesta poimima ja jatkokehittämä politiikkayrittäjän käsite on suosittu tapa käsitteellistää yksilöiden toimijuutta politiikkaprosesseissa. Kingdonille yhteiskuntapoliittiset yrittäjät ovat toimijoita, jotka käyttävät runsaasti aikaa ja resursseja kannattamiensa asioiden edistämiseen. Yhteiskuntapoliittiset yrittäjät voivat olla hyvin erilaisia toimijoita. Kingdonin mukaan tällaisia

yrittäjiä löytyy eri paikoista. Yhdelläkään virallisella tai edes epävirallisella asemalla poliittisessa järjestelmässä ei ole yksinoike-

87 Emt.

88 Esim. Mehta 2010.

89 Ks. Greer 2015.

utta yrittäjyyteen. Yhdelle keskeinen yrittäjä voi olla valtiosih-teeri, toiselle senaattori tai edustajainhuoneen jäsen ja muille lobbari, akateemisen maailman edustaja, lakimies Washingto-nissa tai virkamies.⁹⁰

Menestyäkseen politiikkaprosesseissa politiikkayrittäjän on oltava laajasti verkostoitunut ja ajettava sitkeästi asiaansa, minkä lisäksi päättäjien täytyy kokea yrittäjä kuulemisen arvoiseksi ajamassaan asiassa. Tällaisia yrittäjiä voi kuitenkin tulla varsin monista lähteistä. Yhteiskuntapolitiikan ideatutkimuksen piirissä Kingdonin työn erityispiirteenä onkin pidetty hyvin laaja-alaista käsitystä yhteiskunta-politiikan toimijoista.⁹¹

Yhteiskuntapolitiikan virtojen metaforan kautta Kingdon pyrki erityisesti vastaamaan kysymykseen siitä, milloin kunkin idean ”aika on tullut”. Hän kehitti vaikutusvaltaisen ja edelleen laajasti käytetyn moninaisten virtojen viitekehyksen (*multiple streams fra-mework*, MSF). Viitekehyksen mukaan politiikkaprosesseihin vai-kuttaa kolme virtaa: ongelmien virta, vaihtoehtojen ja ratkaisujen virta sekä poliittinen virta. Ikkuna yhteiskuntapolitiikan muutok-sille avautuu silloin, kun nämä kolme virtaa kohtaavat.

Kingdon tunnisti useita erilaisia olosuhdetekijöitä, jotka vaikut-tavat ongelmanmäärittelyiden päätymiseen politiikan asialistalle ja valikoitumiseen politiikkaprosesseihin. Näitä ovat muun muassa päivittyvät indikaattorit tapahtuneesta kehityksestä, päätöksente-kijöiden huomion vangitsevat tapahtumat, saatu palaute omaksut-tujen politiikkatoimien onnistumisesta ja poliittiset kampanjat. Jos esimerkiksi julkisen velan suhde bruttokansantuotteeseen kasvaa, myös julkisen velan painoarvo poliittisena kysymyksenä saattaa kas-va. Näin kävi esimerkiksi 2010-luvun alkupuoliskolla Suomessa. Päätöksentekijöiden huomion vangitsevat tapahtumat taas viittaavat äkillisiin tapahtumasarjoihin, jotka kiinnittävät heidän huomionsa

90 Kingdon 2014, 179–182, käännös kirjoittajien.

91 Béland 2015.

tiettyihin kysymyksiin. Kun rahoitusmarkkinat alkoivat epäillä Kreikan maksukykyä loppuvuodesta 2009 ja valtion joukkovelkakirjojen luottoluokitus heikentyi, euroalueen valtioiden velkakestävyys nousi eurooppalaisen talouspolitiikan asialistalle keskeiseksi ongelmaksi.

Lisäksi Kingdon pohti, miksi juuri tietyt politiikkaratkaisut valikoituivat lukuisista eri vaihtoehdoista politiikassa määriteltyjen ongelmien ratkaisuiksi. Hän nosti esiin useita ratkaisujen piirteitä, jotka edesauttavat politiikkaratkaisun omaksumista.⁹² Politiikkaratkaisun täytyy olla teknisesti riittävän hiottu. Sen pitää myös vastata kulloisenkin asiantuntijayhteisön ja kansallisen kulttuurin piirissä esiintyviä uskomuksia valtion tehtävistä, tasa-arvosta ja tehokkuudesta. Sen aiheuttamien kustannusten on oltava vaikutuksiin nähden siedettäviä ja sen on oltava suuren yleisön hyväksyttävissä. Kingdon kiinnitti näin ollen huomiota itse ideoiden luonteeseen ja sen merkitykseen ideoiden suosion lähteenä.

Yhteiskuntapoliittiset yrittäjät voivat nousta muutoksen ajureiksi yhdistelemällä eri virtoja. He voivat esimerkiksi kytkeä tietyt ratkaisut tiettyihin ongelmiin tai saada vastavalitut hallinnot keskittämään huomionsa tiettyihin ongelmiin. Vaikka periaatteessa kuka tahansa toimija voi vaikuttaa kaikkiin virtoihin, antoi Kingdon poliitikoille keskeisen roolin ongelmien muotoilemisessa ja teknistä asiantuntemusta omaavalle asiantuntijayhteisölle keskeisen roolin ratkaisujen kehittämisessä.

Poliittinen virta tarkoittaa muun muassa muutoksia kansallisessa ilmapiirissä, intressiryhmien asettamia paineita päätöksentekijöitä kohtaan, avainpoliitikkojen vaihtumista vaalien kautta, poliittisten ja hallinnollisten virkahenkilöiden vaihdoksia tai muutoksia ministeriöiden ja viranomaisten vastuualueissa. Lyhyesti ilmaistuna kyse on poliittis-hallinnollisen järjestelmän sisäisistä kehityskuluista. Poliitikassa neuvottelu, kompromissit ja voittajan vankkureihin hypääminen ovat keskeisiä tekijöitä, jotka määräävät, millaisten ongel-

92 Kingdon 2014, 143–144.

mien ja ratkaisukeinojen tunnustamiseen politiikasta löytyy tahtoa. Poliittisen virran muutokset voivat tehdä aiemmin epärealistisiksi leimatuista ratkaisuista realistisia ja nostaa kokonaan uusia ongelmia asialistalle.

Kingdonin merkkiteoksessa yksi haastateltava kuvaa poliittisia toimijoita suurta aaltoa odotteleviksi surffareiksi. Aallon tullessa politiikkayrittäjille tarjoutuu mahdollisuus saada kannattamansa ideat läpi politiikassa. Aalto kuitenkin loppuu nopeasti. Kingdon itse kuvasi tätä tilannetta politiikkaikkunaksi. Ikkunoiden avautumista on vaikea ennustaa, koska politiikan virta kehittyä arvaamattomasti. Kingdonin mukaan voimasuhteiden laajamittainen vaihtuminen vaalien seurauksena on tyypillinen politiikkaikkunan avaaja. Esimerkiksi Lyndon B. Johnsonin toisen presidenttikauden alussa vuonna 1964 Yhdysvaltojen politiikkaa luonnehti suureksi yhteiskunnaksi (*Great society*) kutsuttu sosiaalipoliittinen uudistusinto. Johnsonin hallinto teki laajamittaisesti uudistuksia terveydenhuollossa, köyhyyden vähentämisessä ja koulutuspolitiikassa. Ronald Reaganin valtaantulo 1980-luvun alussa puolestaan avasi mahdollisuuksia tarjontapuolen talouspolitiikalle ja abortin vastustajille.

Jaksoittaisen tasapainon malli ja yhteiskuntapolitiikan vaikutelmat

Yhdysvaltalaisen politiikan tutkijoiden Frank Baumgartnerin ja Bryan D. Jonesin 1990-luvun alussa lanseeraama jaksoittaisen tasapainon (*punctuated equilibrium*) malli lukeutuu yhteiskuntapolitiikan tutkimuksen keskeisiin teorioihin. Jaksoittaisen tasapainon käsite tuotiin yhteiskuntapolitiikan tutkimukseen biologian piiristä. Mallia on hyödynnetty erityisesti Yhdysvaltojen kongressin ja budjettipolitiikan tutkimuksessa.⁹³ Baumgartner ja Jones ovat sittemmin jatkokehittäneet malliaan muiden tutkijoiden kanssa, ja sitä on so-

93 Kuhlmann & van der Heijden 2018.

vellettu selittämään politiikkatoimenpiteitä kattavasti myös Yhdysvaltojen ulkopuolella.

Mallin lähtökohtana on teesi, että yhteiskuntapolitiikan muutokset eivät ole inkrementaalisia eli vähittäisiä, kuten Charles Lindblomin kaltaiset yhteiskuntapolitiikan tutkijat olivat aiemmin väittäneet.⁹⁴ Muutokset ovat pikemminkin episodimaisia. Poliittisessa järjestelmässä on monia tasapainoa ylläpitäviä voimia, kuten vahvoja intressejä, jotka estävät uusien asioiden pääsyn politiikan asialistalle. Jos politiikan asialista muuttuu nopeasti, silloin myös politiikkatoimenpiteet muuttuvat nopeasti. Jaksoittaisen tasapainon malli pyrki huomioimaan yhteiskuntapolitiikan vakauden ja muutoksen samanaikaisesti.⁹⁵

Mallissa yhteiskuntapolitiikka jakautuu erilaisiin alajärjestelmiin, kuten esimerkiksi ydinenergiapolitiikkaan tai eläkepolitiikkaan.⁹⁶ Suomessa näistä alajärjestelmistä käytetään usein ilmausta politiikkalohko tai -sektori. Alajärjestelmissä politiikkatoimenpiteitä tekevät ja alan hallintaan osallistuvat spesifit asialle omistautuneet toimijat, kuten parlamenttien valiokunnat, toimivaltaiset ministeriöt ja virastot, asian ympärille järjestäytyneet intressiryhmät ja asiantuntijat sekä muut aiheeseen vihkiytyneet tahot. Alajärjestelmiä muodostuu, koska parlamentit, hallitukset ja muut ”makropolitikan” instituutiot eivät pysty käsittelemään kaikkia asioita samaan aikaan. Tämä näkemys pohjautuu näkemykseen poliittisten toimijoiden rajallisesta kyvystä keskittyä kaikkiin kysymyksiin, rajoitetusta rationaalisuudesta ja yksinkertaisesti rajallisesta ajasta. Useimmat asiat delegoidaan siksi muille päätöksenteon tasoille. Erikoistuminen on välttämätöntä, jos minkäänlaisia toimenpiteitä halutaan saada aikaiseksi.

Yhteiskuntapolitiikan alajärjestelmien vakauden kausia kuvataan jaksoittaisen tasapainon mallissa politiikkamonopolin (*policy monopoly*) käsitteen avulla. Monopolitilanteessa asiakokonaisuuden

94 Lindblom 1959.

95 Baumgartner ym. 2018.

96 Ks. Baumgartner & Jones 2009.

päätöksentekoa luonnehtivat pysyväisluonteinen institutionaalinen rakenne ja valtasapaino. Monopoli tarvitsee tuekseen vetoavan yhteiskuntapoliittisen vaikutelman (*policy image*), joka ylläpitää vakautta ja ymmärrystä asiasta. Vaikutelmaan täytyy sisältyä sekä tietopohjaisia elementtejä että tunteisiin vetoavia piirteitä. Ideat ovat erittäin keskeisiä vaikutelmien rakennusaineiksia ja siten tärkeitä yhteiskuntapolitiikan vakauden tuottajia.

Jaksoittaisen tasapainon mallin keskeinen lähtökohta on, että ”makropolitiikan” asialista ja asioiden saama huomio johtavat positiivisiin ja negatiivisiin palautteisiin yhteiskuntapolitiikan alajärjestelmissä.⁹⁷ Palautteet ovat keskeisiä yhteiskuntapolitiikkaan vaikuttavia mekanismeja.⁹⁸ Palautteet voivat vaikuttaa nopeasti kokonaisen alajärjestelmän toimintaan, ellei politiikkamonopoli kykene puolustautumaan vaikutukselta. Palautteen alkaessa kasautua vanha monopoli voi murtua kokonaan. Esimerkiksi 1950-luvulla ydinenergiaan liittyi Yhdysvalloissa vaikutelma talouskasvusta ja halvasta energiasta. Muun muassa onnettomuuksien myötä kuvasto ydinenergian ympärillä muuttui merkittävästi negatiivisemmaksi 1960-luvun lopulta alkaen ja lopulta ydinvoiman lisärakentaminen pysähtyi.⁹⁹

Jaksoittaisen tasapainon mallissa nostetaan esille poliittisia toimijoita, jotka kamppailevat sekä yhteiskuntapolitiikan asialistasta että niitä tukevista vaikutelmista.¹⁰⁰ Yhteiskuntapoliittiset yrittäjät pyrkivät nostamaan uusia asioita politiikan agendalle sekä esittämään vastustamiensa asioiden nousua ja vaikutusvaltaa. Kuten edellä kuvatussa moninaisten virtojen mallissa, myös jaksoittaisen tasapainon mallissa kiinnostuksen kasvuun vaikuttavat monet tekijät, kuten yksittäisten päätöksentekijöiden huomion vangitsevat tapahtumat, indikaattorit, intressiryhmien kampanjat ja poliitikkojen

97 Boushey 2012.

98 Kuhlmann & van der Heijden 2018.

99 Baumgartner & Jones 2009.

100 Emt.

puheet. Toiminnan, uuden tiedon tai tapahtumien kautta voi täten avautua mahdollisuuksien ikkuna suurille muutoksille.

Jos Kingdonin kehittämä moninaisten virtojen malli kuvasi ja selitti sekä ”makropolitiikan” että politiikan alajärjestelmien kehityskulkuja, kohdistui jaksoittaisen tasapainon malli korostetummin vain yhteiskuntapolitiikan alajärjestelmiin. Sen sisältämä käsitys ideoista on kuitenkin perustavanlaatuisempi kuin moninaisten virtojen mallissa. Jaksoittaisen tasapainon mallissa ideoilla ei ole pelkästään kausaalista vaikutusta politiikkatoimenpiteisiin. Ideoiden tuottamat poliittiset vaikutelmat myös sulautuvat osaksi ja rakenteistavat eli *konstituoivat* yhteiskuntapolitiikan alajärjestelmien toimintaa.¹⁰¹ Käsitys yhteiskuntapolitiikan alajärjestelmiä konstituoivista ideoista tulee lähelle Peter Hallin politiikkaparadigmojen käsitettä mutta myös vie sitä tällä tavoin yhden askeleen pidemmälle.¹⁰² Ideoiden konstitutiivisen aseman huomiointi avasikin uuden näkökulman politiikkaparadigmojen tutkimukseen.

Jaksoittaisen tasapainon mallia on luonnehdittu eklektiseksi yhdistelmäksi yhteiskuntapolitiikan tutkimuksen useita erilaisia suuntauksia. Vaikka malli on institutionalistisesti virittynyt, on siinä tätä vahvempi ideoiden ja toimijuuden empiirinen painotus. Samalla siinä huomioidaan toimijoiden rationaalisuus, ideat ja intressit monilla eri tasoilla. Mallin monipuolisuus on tehnyt siitä oleellisen monille yhteiskuntapolitiikan tutkimuksen aloille. Mallia on kritisoitu pääasiallisesti siitä, ettei siinä huomioida ideoiden voivan konstituoida ”makropolitiikkaa” siinä missä alajärjestelmiäkin.¹⁰³

Kannattajakoalitiot ja uskomusten merkitys

Yhdysvaltalaisen ympäristöpolitiikasta kiinnostuneen politiikan tutkijan Paul A. Sabatierin 1980-luvun jälkipuoliskolla hahmotteleva lähestymistapa yhteiskuntapolitiikkaan eli *advocacy coalition*

101 Ks. John 2015.

102 Cairney & Weible 2015.

103 John 2015.

framework (ACF) kuuluu tätä nykyä yhteiskuntapoliittisen kirjallisuuden klassikoihin.¹⁰⁴ Sabatier on jatkokehittänyt lähestymistapaa aktiivisesti muun muassa Hank Jenkins-Smithin ja Christopher Weiblen kanssa. ACF on ollut erittäin suosittu Yhdysvalloissa ja Euroopassa. Lähestymistapaa on hyödynnetty laajamittaisesti varsinkin ympäristö- ja ilmastopolitiikan tutkimuksessa. Sen on katsottu olevan erityisen hyödyllinen kuvaamaan politiikkaprosesseja, joita luonnehtivat konflikti tavoitteista sekä läheinen suhde tieteellisen ja teknisen tiedon tuotantoon.¹⁰⁵

ACF:lle ei ole vakiintunutta suomenkielistä käännöstä. *Advocacy coalition* voitaisiin kääntää esimerkiksi puolestapuhujien liitoksi, vaikuttajien yhteenliittymiksi tai kannatus- tai asianajakoalitiioiksi. Käytämme näistä tässä yhteydessä (ilmauksen lyhyiden vuoksi) ilmausta kannattajakoalitiot. Itse viitekehyksen kuvaamiseen käytämme lyhennettä ACF.

ACF pyrki tuomaan politiikkatoimenpiteiden tutkimukseen selkeitä hypoteeseja, joita voitaisiin testata empiirisesti. Se tarjoaa teoreettisen pohjan ennen kaikkea tapaustutkimuksille ja politiikkaprosessien vertaileville tutkimuksille.¹⁰⁶ Ideatutkimuksen näkökulmasta ACF poikkesi edellä kuvatuista lähestymistavoista nostamalla ideat yhtä lailla politiikan kohteiksi kuin yhteiskuntapolitiikan määrittäjiksi tai välineiksi.

Kuten jo lähestymistavan nimi antaa ymmärtää, ACF nosti erilaiset koalitiot yhteiskuntapolitiikan keskiöön.¹⁰⁷ Koalitioiden eli monien erilaisten toimijoiden yhteenliittymien oletetaan muuttuvan suhteellisen hitaasti. Lähestymistavassa koalitioiden toimijoiksi lasketaan myös muunlaisia toimijoita kuin politiikan perinteiset valtaeliitit, kuten poliitikot tai virkahenkilöt. Konsultit, aktivistit, yritykset ja tutkijat voivat yhtä lailla muodostaa keskeisen osan yh-

104 Cairney 2015.

105 Pierce ym. 2017.

106 Jenkins-Smith ym. 2018.

107 Sabatier & Jenkins-Smith 1999; Jenkins-Smith ym. 2018.

teiskuntapoliittisia uskomuksia edistävästä koalitiosta.¹⁰⁸ Koalitiot muodostavilla toimijoilla voi olla yhteenliittymässä erilaisia rooleja ja sitoutumisen asteita. Esimerkiksi julkishallinnossa toimivien yksilöiden edustamat kannat ovat tyypillisesti maltillisempia kuin intressiryhmien edustajien. Jotkut toimijat ovat taas erityisen keskeisiä koalitioiden toiminnalle. ACF kiinnittää huomiota myös välittäviin toimijoihin (*brokers*), jotka pyrkivät etsimään kompromisseja erilaisten koalitioiden välillä.

ACF:n tarkastelun taso on jaksoittaisen tasapainon mallin tavoin yhteiskuntapolitiikan alajärjestelmissä, eikä niinkään ”makropolitiikassa”. Se keskittyy ennen kaikkea yksittäisiin asiakysymyksiin, kuten vaikkapa tieliikenteeseen. Yhteiskuntapolitiikan alajärjestelmät taas hahmotetaan osaksi laajempaa yhteiskunnallista kokonaisuutta, johon kuuluvat suhteellisen pysyvät tekijät, kuten yhteiskunnalliset perusarvot, luonnonvarat ja perustuslait. Alajärjestelmien ja asiakysymysten muutoksen tarkastelulle sopiva aikajänne on yleensä vähintään vuosikymmenen mittainen. Kun alajärjestelmiä tarkastellaan vuosikymmenen aikajänteellä, voidaan havaita esimerkiksi talouskriisejä ja niiden aikaansaamia sosiotaloudellisia muutoksia, hallitusten vaihdoksia ja yleisen mielipiteen muutoksia, jotka heijastuvat myös alajärjestelmien toimintaan.¹⁰⁹

Varhaisissa kirjoituksissaan kannattajakoalitiosta Sabatier esimerkiksi esitti, että Yhdysvalloissa ilmansaasteisiin liittyviin kysymyksiin vaikutti kaksi koalitiota.¹¹⁰ Puhtaan ilman koalitiio korosti muun muassa ilmansaasteiden haitallisia terveysvaikutuksia ja markkinoiden kyvyttömyyttä korjata ongelmaa. Taloudellisen toteutettavuuden koalitiio taas korosti talouskehityksen ensisijaisuutta sekä haastoi päästöjen terveysvaikutuksia ja liittovaltion roolia ilmansaasteiden torjunnassa.

Kannattajakoalitiota koskevassa tutkimuksessa yhdenlaiset ideat nostetaan yhteiskuntapolitiikan perustavaksi, toimijoita yh-

108 Cairney 2015.

109 Sabatier & Jenkins-Smith 1999; Jenkins-Smith ym. 2018.

110 Sabatier 1988.

teen liimaavaksi ja yksilöitä motivoivaksi voimaksi. Kannattajak koalitiot kilpailevat mallin mukaan keskenään siitä, kenen *uskomukset* pääsevät määrittämään yhteiskuntapolitiikkaa. Yhteiskunnassa voi olla yksi tai useampia kilpailevia koalitioita, joilla on käytössään erilaisia ja vaihtelevia resursseja. Yhden koalition uskomukset ovat yhteiskuntapolitiikassa tyypillisesti hallitsevassa asemassa, kun taas muut koalitiot pyrkivät haastamaan vallitsevia uskomuksia.

Koalitioissa vaikuttavien ja uskomuksiaan edistävien toimijoiden katsotaan olevan rajoitetun rationaalisia. Rajoitettu rationaalisuus viittaa tässä yhteydessä siihen, että toimijoilla voi kyllä olla selkeitä yhteiskunnallisia tavoitteita, mutta heidän ajankäyttönsä ja kognitiiviset rajoitteensa asettavat merkittäviä rajoitteita asioiden ajamiseen ja päätöksentekoon. Kaikkein ei ole aikaa perehtyä syvällisesti.¹¹¹ Päätöksiä tehdään siksi enimmäkseen uskomusten pohjalta. Uskomukset ovat heuristiikkoja eli peukalosääntöjä ja ajattelun oikoteitä. Uskomukset vaikuttavat myös siihen, miten, millaista ja kenen tietoa omaksutaan. Näiden syiden vuoksi juuri uskomukset ovat keskeisiä yhteiskuntapolitiikan vaikuttajia ja koalitioiden yhteen tuojia. Uskomukset voivat politiikan kontekstissa siksi motivoida yhteiskunnallisia toimijoita enemmän kuin esimerkiksi materiaaliset intressit.

Koalitiolla on oltava riittävät materiaaliset, institutionaaliset ja tiedontuotantoon liittyvät resurssit, jotta ne pystyisivät ajamaan uskomuksiaan politiikassa. Näiden resurssien ansiosta yhteiskuntapolitiikkaa hallitsevien koalitioiden ideat päätyvät myös määräämään yhteiskuntapolitiikan alajärjestelmien toimintaa.¹¹² ACF-lähestymistapa osoittaakin, että ideoilla on yhteiskuntapolitiikassa eräänlaista kehämäistä vaikutusvaltaa. Saatavilla olevat ideat auttavat muodostamaan ja motivoivat resursoimaan koalitioita, jotka levittävät ideoansa yhteiskunnan rakenteisiin ja toimintatapoihin, joiden kautta koalitioita muodostavia ideoita tulee edelleen ihmisten saataville.

¹¹¹ Jenkins-Smith ym. 2018.

¹¹² Cairney 2015.

ACF-lähestymistapaa hyödyntävä tutkimus on tuottanut monipuolisia kontribuutioita yhteiskuntapoliittiselle ideatutkimukselle. ACF on antanut panoksensa muun muassa ideoiden luonteen tarkempaan käsitteellistämiseen. Lähestymistapaa hyödyntävässä tutkimuksessa tehdään usein erottelu normatiivisten ja yhteiskuntapoliittisten uskomusten sekä ydinuskomusten ja toissijaisien uskomusten välille.¹¹³ Normatiiviset ydinuskomukset liittyvät ihmisluontoon, arvoihin, käsityksiin oikeudenmukaisuudesta ja sosiokulttuuriseen identiteettiin. Yhteiskuntapoliittiset ydinuskomukset taas liittyvät muun muassa markkinoiden ja valtion rooliin, eri sosiaalisten ryhmien hyvinvoinnin ensisijaisuuteen, politiikkainstrumentteihin ja päätöksentekoon osallistuvien joukkoon. Toissijaiset uskomukset liittyvät tarkempiin yhteiskuntapolitiikan painotuksiin ja yksityiskohtiin.

Ydinuskomuksilla on usein merkittävämpi rooli politiikassa kuin toissijaisilla uskomuksilla.¹¹⁴ Yhteiskunnalliset toimijat harvoin kyseenalaistavat ydinuskomuksiaan. Koalitiot ovat siten alttiimpia kyseenalaistamaan toissijaisia uskomuksia kuin yhteiskuntapoliittisia ydinuskomuksia. Tältä osin ACF:n tapa käsitteellistää uskomusten hierarkiaa, odotettua vaikutusvaltaa politiikassa ja suhteellista pysyvyyttä muistuttaa Hallin politiikkaparadigmoja. Toisaalta ACF:n fokus on tätä selkeämmin yksittäisissä politiikkatoimenpiteissä ja menetelmällisesti se paikallistaa toimijuuden ennemmin yksilötasolle kuin yhteiskunnan rakenteisiin.¹¹⁵

Kannattajakoalitioiden tutkijat ovat kehittäneet edelleen myös yhteiskuntapolitiikan oppimisen teoriaa. Kannattajakoalitioiden tutkijat ovat osoittaneet, että oppiminen on koalitioiden ja ydinuskomusten luonteen vuoksi varsin hidasta. Oppimisen todennäköisyys kasvaa, jos keskustelujen pohjaksi on olemassa esimerkiksi numeerista dataa ja jos samasta aihepiiristä kiinnostuneet asiantuntijat

113 Pierce ym. 2017; Sabatier & Jenkins-Smith 1999.

114 Cairney 2015.

115 Esim. Cairney & Weible 2015.

löytävät jonkinlaisen neutraalin foorumin erimielisyyksiensä ratkoomiseen.¹¹⁶

Kannattajakoalitioiden tutkijat ovat lisäksi täsmentäneet ulkoisten ja sisäisten eli eksogeenisten ja endogeenisten tekijöiden mahdollisia vaikutuksia yhteiskuntapolitiikan muutokseen. Sekä sisäiset että ulkoiset tekijät vaikuttavat harjoitettuun politiikkaan koalitioiden välityksellä. Valtatasapaino koalitioiden välillä voi horjua molemmista syistä ja johtaa yhtä lailla pieniin kuin suuriinkin muutoksiin. Muutoksen luonne on siis kontingenttia koalitioiden toiminnan suhteen.¹¹⁷ Tämän vuoksi myös ideatutkimuksessa on syytä keskittää huomio yksittäisissä koalitioissa vaikuttaviin ideoihin koko yhteiskunnassa vallitsevien ideoiden sijaan.

¹¹⁶ Sabatier & Jenkins-Smith 1999.

¹¹⁷ Cairney 2015; Jenkins-Smith ym. 2018.

2.4 Yhteiskuntapoliittisen ideatutkimuksen rakennustyömaat ja jakolinjat

Vielä 1990-luvulla yhteiskuntapoliittista ideatutkimusta yhdistivät lähinnä viittaaminen Peter Hallin työhön, politiikkatoimenpiteiden tutkimuksen parista nousevien mallien ja käsitteiden käyttö sekä edellä kuvattu kiinnostus tiettyjä kohteita, kuten globalisaation ideaa ja rationaalisen valinnan teorian kritiikkiä, kohtaan. Yhteiskuntapolitiikan tutkimuksen varsinainen ideakoulukunta (*ideas school*) muodostui vasta 2000-luvun puolella. Koulukunta yhdisti vähitellen politiikkatoimenpiteiden tutkimuksen ymmärryksiä ideoiden asemasta ja roolista yhteiskuntapolitiikan prosesseissa institutionalistisista perinteistä ammentaviin teorioihin ideoiden merkityksestä yhteiskuntapolitiikan yleisemmän suunnan määrittäjinä. Koulukunnan muodostuminen ei ollut suoraviivainen kehitysprosessi, eikä sen kehitystyö ole vielä päättynyt.

1990-luvun ideatutkijat olivat pyrkineet lähinnä vakuuttamaan omien tieteenalojensa edustajat ideoiden tärkeydestä. Yhteiskuntapolitiikan ideoiden tutkijoiden argumentaatiossa korostui tuolloin eräänlainen puolustusmentaliteetti. Tutkijat keskittyivät enemmän

osoittamaan muiden lähestymistapojen puutteita ja korostamaan ideatutkimuksen tärkeyttä kuin kehittämään ja systematisoimaan itse ideatutkimusta teoreettisesti, empiirisesti ja metodologisesti. Tutkimuksessa edistyttiin 1990-luvulla ja 2000-luvun alkuvuosina lähinnä ideoiden käsitteellistämisessä ja luokitteluissa, ideoiden käyttötarkoitusten ja kontekstien kartoittamisessa sekä erilaisten ideoiden tunnistamisessa. Ideatutkimus oli käsitteellisesti, teoreettisesti ja kiinnostuksen kohteiden osalta varsin hajaantunutta. Ideoiden lähteiden, vaikutusmekanismien ja vaikutusvallan systemaattinen teoretisointi sekä yhteiskuntapolitiikan ideapohjaisten selitysten mahdollisuudet ja rajat olivat jääneet tutkimuksessa vähälle huomiolle.¹¹⁸

Ideatutkimuksesta alkoi muodostua koulukunta 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen lopulla, kun ideatutkimuksen kehitystä edistäviä ja jarruttavia tekijöitä alettiin laajemmin tiedostaa.¹¹⁹ Yhteiskuntapoliittisen ideatutkimuksen oppikirjojen ja yleisesitysten esiinnousu teki näkyväksi tutkimuskentän luonnetta, senhetkistä tilaa ja sen tuottaman tiedon rajoja.¹²⁰ 2010-luvun aikana koulukuntaa alkoi yhdistää refleksiivinen ymmärrys yhteiskuntapoliittisen ideatutkimuksen tilasta ja kehittämistarpeista. Alalla käytiin paljon keskustelua siitä, miten ideoita on tutkittu ja pitäisi tutkia, millä kaikilla eri tavoilla ideat vaikuttavat politiikassa, ketkä ideoita oikein tuottavat ja miksi joidenkin tahojen ideoilla on enemmän merkitystä kuin toisten.¹²¹ Samalla ideatutkimuksesta tuli yhteiskuntapolitiikan tutkimuksen valtavirtaa: ideatutkimuksen suosio nousi nopeasti 2000-luvun kahden ensimmäisen vuosikymmenen aikana.¹²²

2020-luvun alussa alettiin puhua yhteiskuntapolitiikan tutkimuksen ideakoulukunnan keskeisistä teoreettisista ja metodolo-

118 Kamkhaji & Radaelli 2022.

119 Ks. Gofas & Hay 2009.

120 Esim. Béland 2019; Béland & Cox 2010; Gofas & Hay 2009; Parsons 2007.

121 Esim. Campbell & Pedersen 2014; Mehta 2010; Swinkels 2020.

122 Ks. Swinkels 2020.

gisista ”rakennustyömaista”.¹²³ Rakennustyömailla viitataan siihen, ettei ideakoulukunta vielä muodostanut koherenttia tutkimusohjelmaa. Tällaisen muotoileminen edellyttäisi useiden toistaiseksi avoimien ongelmien ja kysymysten ratkaisemista. Hallin työn varaan rakentunut ideakoulukunta oli osoittautunut monien näkemysten osalta ristiriitaiseksi tai epä johdonmukaiseksi. Jos ideakoulukunta halusi pysyä selitysvolmaisena ja uutta tutkimusta tuottavana, täytyi sen ryhtyä aktiiviseen rakennustyöhön.

Alan keskeiset haasteet ja ongelmat voidaan tiivistää neljään rakennustyömaahan: käsitteellistämiseen, mikroperusteisiin, vaikutusmekanismeihin ja erottautumiseen.¹²⁴

Yhteiskuntapoliittista ideatutkimusta on vaivannut ennen kaikkea ideoiden heikko käsitteellistäminen, tarkemmin ottaen ideoiden epäselvät määritelmät ja niiden löyhä käyttö. Ideatutkijat ovat lähinnä olleet yksimielisiä siitä, että ideoilla on useita erilaisia muotoja tai tyyppejä. Epäselvien määritelmien myötä esimerkiksi diskurssit tai politiikkaohjelmat on toisinaan tulkittu ideoiksi, vaikka kyse olisi selkeästi ideoiden kantajista tai ideoiden pohjalta tehdyistä toimenpiteistä. Käsitteiden löyhän käytön takia keskustelu on usein lähtenyt harhateille. Yhdentyyppistä ideaa koskevan teorian on saatettu esittää olevan virheellinen, vaikka esityksen tueksi saatu evidenssi on koskenut aivan toisentyypistä ideaa. Ideatutkijoiden täytyykin olla entistä tarkempia siinä, millaisia ideoiden määritelmiä he tutkimuksessaan käyttävät, millaiseen kirjallisuuteen tämä tutkimus voidaan asemoida sekä missä muodossa ja millaisissa kantajissa ilmenevistä ideoista he kulloinkin puhuvat.

Alan teoreettista kehitystä ovat hidastaneet epäselvät käsitykset ideoiden mikroperusteista eli ideoiden lähteistä ja päätyemisestä yhteiskuntapolitiikkaan sekä ideoiden vaikutusmekanismeista. Vaikka ideoiden erilaisia lähteitä, kantajia ja leviämistapoja on tutkittu alalla laajasti, on ideoiden päätymistä käyttöön teoretisoitu paikoi-

123 Kamkhaji & Radaelli 2022; van Esch & Snellens 2024.

124 Kamkhaji & Radaelli 2022.

tellen varsin epäselvästi. Tutkimusta ideoiden lähteistä, ilmenemisestä ja esiintymisestä yhteiskuntapolitiikan käytännön kontekstissa on edelleen varsin vähän. Teoreettisten epäselvyyksien ja empiirisen tutkimuksen puuttumisen takia ala on vielä kaukana kokonaisvaltaisesta näkemyksestä koskien sitä, millä kaikilla tavoilla ja mistä syistä yksilöt ja ryhmät omaksuvat ja käyttävät ideoita yhteiskuntapolitiikassa.

Samaa voidaan sanoa mekanismeista, joiden kautta ideat vaikuttavat yhteiskuntapolitiikkaan. Keskustelua ideoiden vaikutusmekanismeista on vaivannut niin epäselvä käsitteellistys kuin löyhä teoretisointikin. Esimerkiksi oppimista on pidetty yhtenä keskeisenä vaikutusmekanismina. Tutkimuksessa esitetyt käsitykset oppimisesta ovat kuitenkin vaihdelleet erittäin laajasti, eikä eri käsityksiin nojaavasta tutkimuksesta ole muodostettu kokonaiskuvaa.

Jos kolmea edellistä rakennustyömaata ovat ensisijaisesti vaivanneet työn epäselvyydet tai epäjohtonmukaisuudet, vaivaa neljättä rakennustyömaata yksinkertaisesti työn puuttuminen. Yhteiskuntapoliittisen ideatutkimuksen menetelmävalikoima on varsin kehittymätön ja menetelmällinen identiteetti heikko. Ideatutkimuksesta on puuttunut vakiintunut menetelmävalikoima. Ideatutkimuksessa on lähinnä sovellettu useita muiden tutkimusalojen ja tieteenalojen menetelmiä sen sijaan, että olisi kehitetty menetelmiä spesifisti ideatutkimuksen käyttöön. Monet tutkimusalueelle tarjotut menetelmälliset innovaatiot ovat vieneet sitä entistä enemmän kognition tutkimuksen suuntaan. Menetelmien puuttumisen takia ideatutkimus on ollut vaarassa liukua joksikin muuksi kuin ideatutkimukseksi.

Rakennustyömaiden työ on edellä sanotun perusteella varsin eri vaiheissa. Työtä ei kuitenkaan voida edistää vain yksissä tuumin, koska yhteiskuntapoliittiseen ideatutkimukseen kuuluu monia eri koulukuntia ja jakolinjoja. Voidaan sanoa, että kullakin työmaalla rakennetaan useita eri rakennuksia. Rakennustyön edistäminen vaatii siksi tutkimusalan pysyvämpien jakolinjojen ymmärtämistä.

Selittävä, ymmärtävä ja kriittinen ideatutkimus

Yhteiskuntapoliittisessa ideatutkimuksessa on esiintynyt kolmea suuntausta, joiden tavoitteet ja tiedonintressit ovat olleet huomattavan erilaisia. Yhteiskuntapolitiikan *selittämisestä* kiinnostuneet ideatutkijat ovat kiinnostuneita miksi-kysymyksistä ja syy-seuraussuhteista.¹²⁵ Selityksen kohteina ovat ennen kaikkea politiikkatoimenpiteet: miksi politiikkatoimenpiteitä päätettiin tehdä ja miksi päädyttiin juuri tietynlaisiin toimenpiteisiin. Ideatutkimuksen toinen suuntaus pyrkii *ymmärtämään* poliittisia ja yhteiskuntapoliittisia kehityskulkuja niiden tekijöiden ja kokijoiden näkökulmasta. Ymmärtämään pyrkivä suuntaus on kiinnostunut mitä- ja miten-kysymyksistä sekä kokemuksista ideoiden esiintymisestä ja käytöstä yhteiskuntapolitiikassa. Lisäksi ideatutkimuksessa esiintyy *kriittinen* suuntaus, joka pyrkii kriittisesti arvioimaan yhteiskuntapolitiikkaa ja usein myös ottamaan siihen normatiivisesti kantaa. Näiden suuntausten lähtökohdat, tavat ymmärtää ideoita ja käsitykset tutkimuksen luonteesta vaihtelevat merkittävästi.

Tässä kirjassa esitetty käsitys ideoista nojaa ensisijaisesti selittävään tutkimusperinteeseen. Ideaperustaiset selitykset voidaan nähdä keskeiseksi yhteiskuntapolitiikan kausaaliseksi selittämistavaksi institutionaalisten, materiaalisten (intressipohjaisten) ja psykologisten selitysten rinnalla.¹²⁶ Ideoita käsitellään tässä tutkimushaarassa erityisinä muuttujina, joilla on mekanistista ja itsenäistä vaikutusta poliittisiin lopputulemiin.¹²⁷ Ideat nähdään yhteiskuntapolitiikan ”tekijöiksi” (*factor*), joiden merkitystä ja vuorovaikutusta suhteessa muihin politiikkaan vaikuttaviin tekijöihin tulee tutkia empiirisesti.

Ideoilla selittäminen poikkeaa myös logiikaltaan muilla tekijöillä selittämisestä.¹²⁸ Materiaaliset ja institutionaaliset selitykset korostavat toimijoiden asemaa ja sijaintia materiaalisessa tai institutionaali-

125 Parsons 2007.

126 Emt.

127 Gofas & Hay 2009.

128 Ks. Parsons 2007, 11–14.

sessä rakenteessa. Materiaalisissa selityksissä kiinnitetään huomiota maantieteellisen sijainnin, taloudellisten resurssien tai sotilaallisen voiman kaltaisiin materiaalsiin resursseihin ja rakenteisiin ja niiden tuottamiin intresseihin. Instituutioselitykset taas keskittyvät ihmisten tuottamiin yhteiskunnallisiin ja sosiaalsiin rakenteisiin, jotka luovat muun muassa kannusteita, normeja, valta-asemia ja polku-riippuvuuksia.

Psykologiset ja ideaselitykset taas korostavat rakenteiden antaman toimijuuden sijaan toimijoiden omia tulkintoja ja varsinaista toimintaa. Psykologinen selittäminen korostaa yksilöllisen toimijuuden tiedollisia ja vaistonvaraisia piirteitä. Ideaselitykset puolestaan korostavat historiallisesti muodostuneita ajatusrakenteita ja niiden enemmän tai vähemmän tietoista tai tavoitteellista käyttöä. Yksinkertaistetusti psykologiset selitykset korostavat yksilöllistä ajattelemista ja käyttäytymistä, kun taas ideoihin perustuvat selitykset korostavat yksilöllisiä ja jaettuja ajatusrakenteita ja ihmisten vuorovaikutusta.

Ideatutkimuksen ymmärtämiseen pyrkivä suuntaus on kiinnostunut ihmisten kokemusmaailmasta ja laajemmista yhteiskuntapolitiisista kehityskuluista. Yhteiskuntatieteitä on yleisesti ottaen luonnehtinut yleinen pyrkimys ihmiselämän, yhteiskunnan ja ylipäätään ihmisten toiminnan ymmärtämiseen. Tämä pyrkimys voidaan jäljittää muun muassa saksalaisen Max Weberin näkemyksiin. Ideoita yhteiskuntapolitiikassa ymmärtävään pyrkivien tutkijoiden mukaan ideat mahdollistavat ja tuottavat päätöksentekoa. Ideat eivät vain vaikuta ihmisiin, vaan ihmiset myös saavat toimijuutensa ideoiden kautta. Toisin sanoen ideat ovat koko yhteiskuntapolitiikan suhteen konstitutiivisia.

Tunnettu esimerkki ideoiden konstitutiivisesta asemasta politiikassa on kylmä sota. Yhdysvallat, Neuvostoliitto ja muut keskeiset kylmän sodan valtiot jakoivat yhdessä käsityksen, että ideologisen leirin toinen osapuoli on vihamielinen. Tällainen käsitys oli konstitutiivinen kilpailevaan ideologiseen leiriin ja muihin maihin kohdis-

tuvan politiikan harjoittamiselle.¹²⁹ Kylmän sodan idea alkoi murtua vasta Neuvostoliiton presidentin Mihail Gorbatšov in aikana harjoitetun uudistuspolitiikan myötä. Kylmän sodan idea muodosti kokonaisuvaltaisen toiminnallisen kehyksen Yhdysvaltojen ja Neuvostoliiton toiminnalle. Idean varaan rakennettiin laajoja julkishallinnollisia koneistoja ja niitä ohjaavia strategioita. Kylmän sodan agentit saivat tehtävänsä, toimintatapansa ja resurssinsa idean myötä. Teoreettisemmin ilmaistuna kylmän sodan idea toimi kylmän sodan politiikan ”diskursiivisena ehtona”.¹³⁰

Yhteiskuntapolitiikan tutkimuksen ideakoulukunta on rakentunut osittain selittävän ja osittain ymmärtävän tutkimussuuntauksen piiristä. Selittämistä ja ymmärtämistä pidettiin pitkään ylittämättömänä kahtiajakona ja siten koulukuntaa väistämättä jakavana tekijänä.¹³¹ Ajatuksena oli, että selittämiseen ja ymmärtämiseen pyrkivällä tutkimuksella oli paitsi erilaiset tavoitteet myös niin paljon toisistaan eriävät teoreettiset lähtökohdat, ettei niiden yhdistämiselle ollut edellytyksiä.

2000-luvulla alkoi kuitenkin nousta esiin näkemyksiä, joiden mukaan dualismi ei ole ylittämätön. Esimerkiksi Parsons korosti tuolloin, että ymmärtämään pyrkivien tutkijoiden mitä- ja miten-kysymykset kietoutuvat varsin usein yhteen miksi-kysymyksen kanssa.¹³² Nykytutkimuksessa selittämiseen ja ymmärtämiseen pyrkivän tutkimuksen teoreettisten työkalujen välille ei tehdäkään enää yhtä suurta eroa kuin aiemmin. Tässä mielessä yhteiskuntapoliittinen ideatutkimus on lähentynyt politiikkatoimenpiteiden tutkimuksen kenttää. Esimerkiksi aiemmin tässä luvussa esitellyssä kannattajak koalitioiden eli ACF-viitekehyksessä ideat on alusta alkaen nähty sekä toimijuutta konstituoiviksi että toimijoihin vaikuttaviksi tekijöiksi.

129 Wendt 1998.

130 Gofas & Hay 2009, 16.

131 Gofas & Hay 2009.

132 Parsons 2007.

Nyky näkemyksen mukaan ideoilla voi olla konstitutiivista, kausaalista tai kumppaakin selitysvoimaa. Monet yhteiskuntapolitiikan osa-alueet ja niiden muutokset ovat luonteeltaan ”ideationaalisia” eli ideoihin ja niiden muutokseen palautuvia. Tällöin selitykset ovat luonteeltaan konstitutiivisia. Tällaisissa tapauksissa selittävän tutkimuksen työkalut ovat samat kuin ymmärtävän tutkimuksen. Ero on vain työkalujen käytössä: yhdet käyttävät niitä tavoittaakseen yhteiskuntapolitiikan tekijöiden kokemuksia ja näkemyksiä, toiset saadakseen selvyyttä siihen, miksi kukin tekijä toimi niin kuin toimi. Kaikki yhteiskuntapolitiikan muutokset eivät kuitenkaan palaudu täysimääräisesti ideoihin. Ideat voivat vaikuttaa ihmisiin ja päätöksentekoon tavoilla, jotka poikkeavat muista vaikutuskanavista. Esimerkiksi politiikkavaihtoehtojen ennakoarvioinnissa voidaan käyttää työkaluja, joiden pohjalta päätöksiä tehdään. Nämä työkalut eivät välttämättä ole kenenkään intresseissä, niitä ei oteta itsestäänselvyyksinä eivätkä ne vaikuta yksilölliseen ajatteluun. Silti niiden pohjalta voidaan tehdä ratkaisuja. Tällaisissa tapauksissa ideaselitykset ovat luonteeltaan kausaalisia.

Viime kädessä kysymys selittämisen tavasta ja eri tekijöiden selitysvoimasta on empiirinen: selityksen luonne riippuu tapauksesta. Nykytutkimuksessa korostetaan, että tutkijan ei tulisi koskaan etukäteen olettaa, että juuri ideatekijät ovat muita tekijöitä merkittävämpiä yhteiskuntapolitiikan kehityksen kannalta. Riippumatta siitä, onko pyrkimyksenä ymmärtää vai selittää yhteiskuntapolitiikkaa, tulisi tutkimusasetelmissa aina pyrkiä hahmottamaan ideoiden ohella myös muut eli materiaaliset, institutionaaliset ja psykologiset vaikuttimet. Jotta tapauksen luonteeseen päästäisiin käsiksi, tarvitaan tutkimuksessa siksi aina vähintään jonkin verran ymmärtävän tutkimuksen näkökulmia.

Ideapohjaiset selitykset on usein nähty muita selityksiä täydentäviksi ja siinä mielessä aina jossain määrin tarpeellisiksi. Tämä johtuu siitä, että ideat vaikuttavat muihin yhteiskuntapolitiikkaa selit-

täviin tekijöihin ja toimivat vuorovaikutuksessa niiden kanssa.¹³³ Jo varhaisessa ideatutkimuksessa nostettiin esiin, että ideoiden, instituutioiden ja materiaalistien intressien vuorovaikutuksen tarkastelu voi olla kaikkein hedelmällisintä yhteiskuntapolitiikan selittämisen kannalta.¹³⁴ Nykyään sama ajatus ulotetaan myös ymmärtävään tutkimukseen: ideoita täytyy kohdella yhtenä yhteiskuntapolitiikkaa konstituoivana ja siihen vaikuttavana tekijänä muiden joukossa.

Selittävän ja ymmärtävän tutkimuksen erot tulevat nykyään lähinnä tutkimuksen tavoitteista, eivät niinkään teoreettisista työkaluista tai taustaoletuksista. Pyrkimysten välillä on usein jännitteitä tutkimuskohdetta valittaessa. Pyrkimykset selittää tai ymmärtää eivät yleensä kohdistu toisen pyrkimyksen kannalta oleellisiin ideoihin. Selittävä tutkimus voi tuoda esiin lähestulkoon triviaaleja ajatusrakenteita, jotka ovat ymmärrykseen pyrkivien tutkijoiden näkökulmasta varsin epäoleellisia – eihän jo hyvin tunnettujen ja laajalle levinneiden ideoiden ymmärtämiseksi enää tarvita tutkimuksen apuvälineitä. Ymmärtämään pyrkivä tutkimus usein läpivalaisee epätavallisia ja epätodennäköisiä kantoja ideoiden purkamisen avulla. Selittämään pyrkivien tutkijoiden näkökulmasta nämä analyysit kohdistuvat usein sivuseikkoihin varsinaisen asian eli politiikkatoimenpiteiden kannalta.

Jos selittämään ja ymmärtämään pyrkivät suuntaukset ovat vähitellen lähentyneet toisiaan, on yhteiskuntapoliittisen ideatutkimuksen kolmas suuntaus eli kriittinen ideatutkimus pysynyt selkeästi erillisenä suuntauksenaan. Ideatutkimuksen kriittisten lähestymistapojen pyrkimyksenä ei ole niinkään tunnistaa politiikkaprosesseissa ja -prosesseihin tosiasiallisesti vaikuttavia ideoita, vaan arvioida normatiivisesti ehdotettua tai toteutettua yhteiskuntapolitiikkaa sen ajatuksellista rakennetta tarkastelemalla. Tätä arviointia tehdään riippumatta siitä, millaiset ideat tehtävää politiikkaa mahdollisesti motivoivat tai selittävät.

¹³³ Carstensen & Schmidt 2015.

¹³⁴ Hall 1997.

Suuntauksen ehkä merkittävin edustaja on ollut Carol Bacchi. Hän on lanseerannut ja kehittänyt lähestymistavan nimeltään *what's the problem represented to be* tai vapaasti kääntäen mikä on esitettävä ongelma.¹³⁵ Lähestymistapa tunnetaan alalla yleisesti lyhenteellä WPR, minkä vuoksi viittaamme lähestymistapaan kyseisellä lyhenteellä myös tässä yhteydessä. WPR voidaan hahmottaa työkaluksi, jonka tarkoituksena on helpottaa yhteiskuntapolitiikan kriittistä tarkastelua ja arviointia. Se korostaa yhteiskuntapolitiikan eksplisiittisten eli julkilausuttujen ongelmanmäärittelyiden sijaan implisiittisiä eli julkilausumattomia ongelmanmäärittelyjä.

WPR-lähestymistapaan pohjaava tutkimus lähtee liikkeelle yksinkertaisesta oletuksesta: se, mitä ehdotetaan tehtäväksi jotain asiaa koskien, paljastaa myös sen, mitä asiassa pidetään ongelmallisena eli mikä tarvitsee muutosta. Tämän oletuksen mukaisesti ehdotetut ja omaksutut politiikkatoimenpiteet sisältävät julkilausumattomia ja kätkettyjä kuvauksia siitä, minkä katsotaan olevan ”ongelma”. Jos esimerkiksi tiettyjä koulutusmuotoja suositellaan naisten aseman ja edistymismahdollisuuksien parantamiseksi, vihjaa tämä siitä, että naisten koulutuksen puute on ”ongelma”, joka estää heitä etenemästä yhteiskunnassa. ”Ongelma” vastuuttaa osaltaan naisia hankkimaan itselleen koulutuksen eikä esimerkiksi patista yrityksiä puuttumaan naisten syrjintään työelämässä.

WPR-lähestymistavan tarkoituksena on lukea politiikkatoimenpiteitä, analysoida, miten ”ongelma” on niissä esitetty, ja arvioida ”ongelmien” esitystä kriittisesti. Tämä suoritetaan vastaamalla kuu-den kysymyksen sarjan:

1. Miten jokin erityinen politiikkatoimenpide tai toimenpide-ehdotus kuvaa ”ongelmaa” (esimerkiksi ”ongelmape-laajat”, ”huumeiden käyttö/väärinkäyttö”, ”sukupuolten tasa-arvo”, ”perheväkivalta”, ”ilmastonmuutos” tai ”seksuaalisen häirintä”)?

135 Ks. Bacchi 2012.

2. Millaiset oletukset tai olettamukset tukevat ”ongelman” kuvausta?
3. Kuinka ”ongelman” kuvaus on syntynyt?
4. Mitä ”ongelman” kuvauksessa jätetään huomiotta? Mistä kuvauksissa vaietaan? Voiko ”ongelmasta” ajatella toisin?
5. Minkälaisia vaikutuksia ”ongelman” kuvaus tuottaa ehdoteuissa politiikkatoimenpiteissä?
6. Miten ja missä ”ongelman” kuvausta on tuotettu, levitetty ja puolustettu? Miten sitä on kyseenalaistettu, häiritty ja korvattu tai voitaisiin kyseenalaistaa, häiritä ja korvata?

Kriittistä ideatutkimusta edustaa yhteiskuntapolitiikan tutkimuksen kentällä myös niin kutsuttu kriittisen politiikkatoimenpiteiden tutkimuksen (*critical policy studies*) tutkimushaara. Kriittinen politiikkatoimenpiteiden tutkimus on pysynyt yhteiskuntapolitiikan ideakoulukunnasta selkeästi erillisenä tutkimushaaranä. Syynä on se, että näiden kiinnostuksen kohteet eroavat täysin: ideakoulukunta on kiinnostunut yhteiskuntapolitiikassa vallitsevista ja vaikuttavista ideoista, kriittinen politiikkatoimenpiteiden tutkimus taas itse yhteiskuntapolitiikan näkemisestä ideoina.

Tämä ei tarkoita sitä, etteikö näillä haaroilla olisi toisilleen mitään annettavaa. Esimerkiksi WPR:n esittämiä kysymyksiä voidaan soveltaa myös julkilausuttujen ongelmanmäärittelyiden luonteen, lähteiden, seurausten ja hyötyjen jäsentämiseen. Vuoropuhelulla eri haarojen välillä on kuitenkin myös rajansa. Rajat tulevat selkeimmin esiin puhuttaessa tutkimusmenetelmistä. Ideakoulukunnan parissa on vahvasti korostettu, ettei päätöksentekoon vaikuttaneita ideoita voida lukea itse politiikkatoimenpiteistä.¹³⁶ Kriittisen ideatutkimuksen käyttämät menetelmät eivät yksinkertaisesti sovellu yhteiskuntapolitiikan selittämiseen tai politiikkaprosessin ymmärtämiseen. Vastaavasti ideakoulukunnan menetelmistä ei juurikaan ole hyötyä

136 Esim. Daigneault 2014; van Esch & Snellens 2024.

yhteiskuntapolitiikan jäsentämiseen julkilausumattomina ongelmoina.

Tieteenfilosofiset lähestymistavat

Yhteiskuntapoliittisen ideatutkimuksen historia on kokoelma monia erilaisia lähestymistapoja, kiinnostuksen kohteita ja käsityksiä tutkimuksesta. Ideatutkijat ovat osallistuneet moniin varsin erilaisiin tieteenfilosofisiin keskusteluihin hieman eri tieteenaloilla. Ideakoulukunnan parissa on esiintynyt ennen kaikkea konstruktionistisia ja konstruktivistisia lähestymistapoja yhteiskuntapolitiikkaan. Näiden eroja voidaan hahmottaa Ian Hackingin vuoden 1999 klassikkoteoksen *The social construction of what* nimessä esitetyn kysymyksen avulla.¹³⁷

Yhteiskuntapoliittinen ideatutkimus on ollut systemaattisesti kiinnostunut yhteiskuntapolitiikan sosiaalisesta rakentumisesta ja erityisesti ideoiden merkityksestä tälle rakentumiselle. Mutta *minkä* sosiaalisesta rakentumisesta tarkalleen ottaen ollaan kiinnostuneita, kun puhutaan yhteiskuntapolitiikasta? Siinä missä konstruktionistinen ideatutkija vastaisi tutkivansa yhteiskuntapolitiikan sosiaalista rakentumista, vastaisi konstruktivistit tutkivansa yhteiskuntapolitiikkaa koskevien käsitysten sosiaalista rakentumista.

Konstruktionististen näkökulmien mukaan yhteiskuntapolitiikkaa ei voida redusoida ideoiden kaltaisiin käsityksiin tai kieleen. Konstruktionismin mukaan voimme puhua mielekkäästi yhteiskuntapolitiikasta esimerkiksi sosiaalisten, materiaalisten, instituutionaalisten ja monien muunlaisten rakenteiden ja käytäntöjen kokoelmana, joka on maailmassa olemassa ja vaikuttaa ihmisiin riippumatta siitä, ajatellaanko tai kutsutaanko kyseistä kokoelmaa jossain yhteiskuntapolitiikaksi vai ei. Yhteiskuntapolitiikka ymmärretään teoreettiseksi käsitteeksi, joka niputtaa yhteen monenlaisia elimel-

137 Hacking 2009. Teos on suomennettu nimellä *Mitä on sosiaalinen konstruktionismi?*.

lisesti tai satunnaisesti toisiinsa liittyviä tekijöitä, jotka voivat olla olemassa maailmassa myös niistä puhumisen tai ajattelemisen tavoista riippumatta. Ideoilla ei siksi ole mitään erityistä asemaa yhteiskuntapolitiikassa: ne vaikuttavat asioihin yhtenä tekijänä muiden joukossa.

Konstruktivististen näkökulmien mukaan sillä, miten asioita hahmotetaan ja miksi asioita kutsutaan, on tätä paljon enemmän merkitystä. Lähtökohtana on, että kieli ja sen kantamat ajatusrakenteet tuottavat sosiaalista todellisuutta, eivätkä vain kuvaa sitä. Yhteiskuntapolitiikan agendoista, politiikkatoimenpiteistä ja niiden käytännön toteutuksesta ei ole mielekästä puhua ilman niiden sosiaalisen, kielellisen ja ajatuksellisen rakentumisen huomiointia. Yhteiskuntapolitiikaksi kutsumamme asian keskiössä on aina kielellinen vuorovaikutus, kuten esimerkiksi julkinen keskustelu mediassa, suullinen suostuttelu politiikassa, päätöksentekoprosessit lukuisine asiakirjoina ja puheineen sekä toimeenpanon ohjaus monenlaisin kirjallisin keinoin. Jos yhteiskuntapolitiikka palautuu kieleen, on kaikilla ideoiden kaltaisilla asioiden välisiä suhteita konstruoivilla kielellisillä välineillä perustavanlaatuisia vaikutusta siihen, miten yhteiskuntapolitiikkaa ajatellaan ja tehdään.

Konstruktivistisesta näkökulmasta katsottuna ideoilla on erityistä merkitystä yhteiskuntapolitiikassa. Konstruktivistille ideat ovat yhteiskuntapolitiikassa paljon enemmän kuin yksi vaikutin muiden joukossa: ideat ovat yhteiskuntapolitiikan perustavanlaatuisen muodostaja ja politiikkatoimenpiteiden osalta muihin tekijöihin nähden ensisijainen rakennusaines. Ideoilla on erityisen vahva kyky tuottaa sosiaalista todellisuutta, koska ne tiivistävät ajatuksia ja orientoivat ihmisiä tietyillä tavoilla. Ideoiden kielellinen artikulointi ja tietoinen käyttö ja työstäminen politiikkatoimenpiteiksi tekevät yhteiskuntapolitiikasta osittain sellaista kuin se on.

Radikaaleimmat konstruktivistit voisivat kuitenkin kiistää yhteiskuntapolitiikasta puhumisen missään muussa mielessä kuin kielellisissä käytännöissä esiintyvinä rakenteina. Maailmassa kyllä esiintyy kaikenlaista, jonka liitämme helposti termiin ”yhteiskun-

tapolitiikka”. Niistä tekevät yhteiskuntapolitiikkaa kuitenkin vasta tietetyt ajattelemisen ja puhumisen tavat, jotka liittävät ne ihmisten mielissä ja toiminnassa tämän termin alle. Tästä syystä ei ole mielekästä sanoa, että ideoilla olisi yhteiskuntapolitiikassa muihin tekijöihin nähden ensisijainen asema. Asia kun riippuu kokonaan siitä, millä tavalla käsityksemme ”ideoista” ja ”yhteiskuntapolitiikasta” esitämme. Olisi väärin sanoa, että ideoilla ja muilla kielellisillä rakenteilla on ensisijaista merkitystä yhteiskuntapolitiikassa, sillä *vain* niillä on merkitystä. Joissain ”yhteiskuntapolitiikan” kielellisen konstruoinnin tavoissa ”ideoilla” voi olla erityistä merkitystä, mutta toisissa ei.

Konstruktivistiset näkemykset ovat olleet ideakoulukunnassa tyypillisiä erityisesti historiallisen institutionalismin piiristä nousevalle tutkimukselle. Radikaaleimmat konstruktivistiset näkökulmat taas ovat olleet tyypillisiä historiallisesta institutionalismista irtautumaan pyrkineille, Colin Hayn kaltaisille ajattelijoille. Konstruktivistien ja radikaaleimpien konstruktivistien välinen köyden veto on toisinaan johtanut rinnakkaisten ja keskenään kilpailevien lähestymistapojen kehittämiseen samoihin ilmiökenttiin. Esimerkiksi politiikkaparadigmojen teoriasta on kehitetty sekä konstruktivistiset että konstruktivistiset versiot.¹³⁸

Monet politiikkatoimenpiteiden tutkimuksen ja diskursiivisen institutionalismin parissa työskennelleistä tutkijoista ovat pyrkineet rakentamaan siltaa konstruktioismin ja radikaalin konstruktivismin välille. Niin kutsuttu maltillisen konstruktivismi näkökulma, jota varsinkin monet Blythin ja Schmidtin työn jatkajat ovat edustaneet, on pyrkinyt eksplisiittisesti asettumaan konstruktioismin ja radikaalimman konstruktivistisen näkökulman välimaastoon.

Konstruktivistiseen tapaan maltillisen konstruktivismi näkökulma korostaa, että yhteiskuntapolitiikka on ensisijaisesti ajatusten ja kielen rakentamaa ja että osa siitä voi myös palautua täysimääräisesti näihin tekijöihin. Konstruktioismin tapaan se kuitenkin

138 Ks. Arslan 2023.

myös lisää, ettei yhteiskuntapolitiikka ”sijaitse” pelkästään kielessä tai kielellisessä vuorovaikutuksessa, eivätkä ajatusrakenteet tai kielelliset seikat ole siten ensisijaisia yhteiskuntapolitiikkaan vaikuttavia tekijöitä. Maltillisen konstruktivismin näkökulma korostaa, että yhteiskuntapolitiikkaan vaikuttavat monenlaiset voimat, vaikka ne tulisivat näkyviin vain kielellisen vuorovaikutuksen muodossa. Näkökulman mukaan instituutiot, materiaaliset intressit, psykologiset tekijät ja ideat kaikki vaikuttavat yhteiskuntapolitiikkaan, niin yhdessä ja erikseen kuin kausaalisesti ja konstitutiivisesti. Ne kaikki on siksi huomioitava myös ideatutkimuksessa. Tässä valossa ideat eivät selitä yhteiskuntapolitiikkaa vain itsenäisesti ja erillään muista tekijöistä, vaan myös siksi, että ne institutionalisoituvat, koteloiivat materiaalisia intressejä ja operoivat ihmisten ajattelussa.

Kirjan seuraavassa luvussa esiteltävä kokonaiskuva yhteiskuntapolitiikan ideoita koskevista teorioista perustuu maltilliseen konstruktivistiseen ymmärrykseen yhteiskuntapolitiikasta. Ymmärrämme yhteiskuntapolitiikan teoreettiseksi käsitteeksi, joka viittaa laaja-alaisesti tietynlaiseen sosiaaliseen, kielelliseen, materiaaliseen ja psykologiseen todellisuuteen, jossa esiintyy politiikkatoimenpiteitä ja niiden suunnittelua, valikointia ja toteuttamista koskevia ilmiöitä. Tämä todellisuus ei näytä kaikille samalta, eikä siitä voida aina muodostaa täydellistä kokonaiskuvaa, koska sitä tuotetaan ja tulkitaan jatkuvasti uudelleen kielellisesti. Siksi myös ideoilla on erityisen merkittävä asema tässä todellisuudessa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että vain erilaiset käsitykset yhteiskuntapolitiikasta ja ideoista tuottaisivat yhteiskuntapolitiikkaa. Päinvastoin: yhteiskuntapolitiikkaa tapahtuu myös osittain riippumatta siitä, miten siitä puhutaan ja kirjoitetaan. Siksi yhteiskuntapolitiikkaa ei voida redusoida ideoihin.

Maltillinen konstruktivistinen näkökulma kohdistaa kiinnostuksemme ideoiksi kutsuttavien ajatusrakenteiden ja niiden käytön erityiseen asemaan ja vaikutuksiin tässä todellisuuden osassa. Ideat tarjoavat ensisijaisen tulokulman yhteiskuntapolitiikan erilaisten näkökulmien, toimijoiden, päämäärien ja lopputulemien eli poli-

tiikkatoimenpiteiden ymmärtämiseen. Tutkijoina ei ole kuitenkaan mitään syytä olettaa etukäteen, että juuri ideat olisivat tarkastellussa asiayhteydessä tai tapauksessa ainoita, ratkaisevia tai edes keskeisiä vaikuttimia – monet muut tekijät vaikuttavat yhteiskuntapolitiikkaan niin ideoiden kautta kuin niistä riippumattakin. Mutta yhtä lailla ei ole mitään syytä olettaa etukäteen, että ideoilla ei voisi olla politiikkatoimenpiteiden kannalta ratkaisevaa vaikutusta tai että mikään seikka tutkittavassa tapauksessa ei voisi selittyä kokonaan ideoilla. Ideoilla voi olla yhteiskuntapolitiikassa sekä konstitutiivista että kausaalista voimaa.

Maltillisen konstruktivistisen näkökannan mukaan ideoita voidaan siis pitää yhteiskuntapolitiikan ilmiötasolla ensisijaisina vaikuttimina, minkä vuoksi yhteiskuntapolitiikan lähestyminen ja ymmärtäminen ideoiden kautta on tieteenfilosofisesti hyvin perusteltua. Kysymys ideoiden vaikutuksesta ja selitysvuimasta on kuitenkin empiirinen, ei tieteenfilosofinen. Maltillisen konstruktivismin mukaan ideoiden vaikutusten hahmottamiseksi on ymmärrettävä ideat ja niiden vaikutusmekanismit hyvin monipuolisesti sekä konstruktivististen että konstruktivististen teoriaperinteiden valossa.

2.5 Yhteiskuntapoliittinen ideatutkimus Suomessa

Minkä tahansa tutkimusalan historiaa ja nykytilaa käsittelevän suomenkielisen yleisteoksen on hyvä pohtia alan laajuutta ja tilaa Suomessa. Suomalaisen tutkimuksen esittely antaa oivan mahdollisuuden näyttää, millaisiin tutkimusaiheisiin ja -kysymyksiin yhteiskuntapoliittinen ideatutkimus voi tarttua. Käsittelyn avulla voidaan myös hahmottaa, miten laajaa tutkimuskenttää seuraavassa luvussa esiteltävät ideatutkimuksen tämänhetkiset työkalut voivat Suomessa hyödyttää. Nostamme tässä alaluvussa esiin esimerkkejä niin Suomessa tehdystä, Suomeen kohdistuvasta kuin suomalaistutkijoiden tekemistä muihin maihin kohdistuvista yhteiskuntapoliittisista ideatutkimuksista.

Aluksi on kuitenkin syytä nostaa esiin muutamia yleisiä huomioita kotimaisen tutkimuksen pitkäaikaisemmasta kehityskaaresta. Ensinnäkään suomalaisessa yhteiskuntapolitiikan tai politiikan tutkimuksessa ei ole vallinnut yhdysvaltalaisylyistä vierastusta ideatutkimusta kohtaan. Siksi Suomessa ei ole nähty ainakaan samanlaista eksplisiittistä ideakäännettä kuin kansainvälisellä tutkimuskentällä. Suomalaisesta politiikan tutkimuksesta on ylipäättään vaikeaa löytää yhdenmukaista tai pitkäaikaista tutkimuksellista hegemoniaa tai

valtavirtaa, jota vastaan altavastaajien pitäisi selkeästi asettua saadakseen tieteellistä kunniaa tai tutkimusrahoitusta.¹³⁹ Ideat nähtiin kotimaisessa politiikan tutkimuksessa tärkeiksi tutkimuskohteiksi myös silloin, kun ne eivät olleet kansainvälisesti huudossa. Ideologiat ja aatteet ovat kuuluneet suomalaisen politiikan tutkijoiden pitkäaikaisiin tutkimuskohteisiin.¹⁴⁰ Sotienjälkeisinä vuosikymmeninä Suomessa tutkittiin esimerkiksi puolueideologioita ja periaateohjelmia¹⁴¹ sekä yhteiskunnan ”superideologioita”, kuten talouskasvua, hyvinvointia tai tasa-arvoa.¹⁴²

Toiseksi ideatutkimusta on tehty Suomessa pääasiallisesti samoilla tutkimusaloilla kuin muuallakin maailmassa. Ideoihin yleisesti ottaen on kiinnitetty paljon huomiota politiikan tutkimuksen ja historian aloilla. Poliittinen kulttuuri, jossa myös ideoilla on roolinsa, on kuulunut poliittisen historian tutkimuksen keskeisiin käsitteisiin Suomessa. Myös Suomessa politiikan teorian ja poliittisen ajattelun historian keskeisinä tutkimuskohteina ovat olleet poliittisten ajattelijoiden ideat ja käsitteet. Etenkin 1990-luvulta alkaen politiikan käsitteiden historiasta tuli keskeinen tutkimuskohde politiikan tutkijoille.¹⁴³ Myös aatehistorian tutkimusta on esiintynyt Suomessa runsaasti.¹⁴⁴ Varsinainen yhteiskuntapoliittinen ideatutkimus on ollut Suomessa vahvaa erityisesti sosiaalipolitiikan tutkimuksessa.

Näiden alojen ulkopuolella ideatutkimuksen asema ja yhteys yhteiskuntapolitiikkaan ovat kuitenkin vaihdelleet merkittävästi. Merkittävin ero aiemmin tässä luvussa käsiteltyihin kansainvälisiin keskusteluihin on se, että kotimaisten yhteiskuntatieteiden parissa on esiintynyt historiallisesti varsin vähän poliittisen talouden tutkimusta ja politiikkatoimenpiteiden tutkimusta eli kahta ideakäänteen

139 Ks. Ahonen 2021.

140 Berndtson 1992.

141 Borg 1966.

142 Heiskanen 1977.

143 Saastamoinen ym. 2003.

144 Hyrkkänen 2002.

keskeistä tutkimusalaa. Poliittisen talouden tutkimuksen nousu on Suomessa ylipäättään suhteellisen viimeaikaista.

Esittelemme seuraavaksi muutamia keskeisiä tutkimuskenttiä ja kiinnostuksen kohteita, jotka liittyvät yhteiskuntapolitiikkaan ja joilla ideatutkimuksella on ollut merkittävä asema. Rajaamme käsittelyn vain sellaiseen tutkimukseen, joka on asemoitu eksplisiittisesti ideatutkimukseen ja koskee tavalla tai toisella politiikkatoimenpiteitä. Osa ideoiden tutkimusta lähelle tulevasta tutkimuksesta rajautuu edellisellä perusteella pois. Esimerkiksi monet utopioita koskevat viimeaikaiset tutkimukset¹⁴⁵ rajautuvat käsittelyn ulkopuolelle tällä perusteella. Vastaavasti monilla tutkimusaloilla, kuten aatehistoriassa, ideat ovat oleellinen kiinnostuksen kohde mutta ilman selkeää kytköstä politiikkatoimenpiteisiin. Myös tämä tutkimus rajautuu käsittelymme ulkopuolelle.

Rajatapauksia kuitenkin löytyy. Esimerkiksi kotimaisen kulttuurisen ja poliittisen sosiologian piirissä on esiintynyt paljon kiinnostusta maailmanlaajuisten yhteiskuntapoliittisten mallien, termien ja käsitteiden leviämistä kohtaan.¹⁴⁶ Tämä tutkimus on ankkuroitunut sosiologiseen uuteen institutionalismiin, joka on tavallisesti kiinnostunut enemmän kognitioista kuin ideoista.¹⁴⁷ Ideoiden kulttuurinen hyväksyttävyyys on kuitenkin ollut myös ideakoulukunnalle oleellinen teema.¹⁴⁸ Kotimainen tutkimus on käsitellyt juuri näitä teemoja, minkä vuoksi tämä tutkimus mahtuu osittain rajauksemme sisään.

Ideat ja hyvinvointivaltion muutos

Yhteiskuntapoliittista ideatutkimusta on Suomessa esiintynyt erityisesti sosiaalipolitiikan tutkimuksen parissa. Suomalaisten sosiaalipolitiikan tutkijoiden kiinnostus ideoita kohtaan ei ole sikäli

145 Esim. Eskelinen 2020.

146 Esim. Pi Ferrer & Alasuutari 2019.

147 Campbell 1998.

148 Schmidt 2008.

yllättävää, että yhdysvaltalaisessa ja eurooppalaisessa keskustelussa juuri hyvinvointivaltiosta kiinnostuneet tutkijat ovat tuottaneet merkittävän osan ideakirjallisuudesta.¹⁴⁹ Suomalainen sosiaalipoliitiikan tutkimus on nojannut hyvin monenlaisiin selityspereinteisiin. Ideoista on etsitty vastauksia ennen kaikkea hyvinvointivaltioiden eritasoisten muutosten selittämiseen. Selityksiä muutoksille on etsitty ideoiden rinnalla muun muassa instituutioista,¹⁵⁰ taloudellisen kehityksen ja intressien ristipaineista¹⁵¹ sekä poliittishallinnollisen järjestelmän ja yksilöiden piiristä.¹⁵²

2000-luvun ensimmäisillä vuosikymmenillä julkaistiin laajasti kirjallisuutta suomalaiseen sosiaalipolitiikkaan, hyvinvointivaltioon ja ideoihin liittyen. Johannes Kanasen ja Juho Saaren toimittama kokoomateos *Ajatusten voima: ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa* heijasteli 2000-luvulla kasvanutta kiinnostusta ideoita kohtaan hyvinvointivaltiotutkimuksessa.¹⁵³ Ideat nostettiin taloudellisen kehityksen, intressien ja instituutioiden rinnalle hyvinvointivaltion kehityksen selittäjiksi. Kirjassa tarkasteltiin ideoita politiikkaparadigmoina, agendoina ja normatiivisina kehyksinä, jotka vaikuttivat kotimaisiin sosiaalipoliittisiin uudistuksiin.

Ideat ovat tarjonneet yhden selityksen hyvinvointivaltion muutoksille 1990-luvun laman jälkeen. On esitetty, että pohjoismaisen hyvinvointivaltion politiikkaparadigma korvautui 1990-luvun Suomessa schumpeterlaisella työhön velvoittavan valtion paradigmalla.¹⁵⁴ Tutkijat ovat nostaneet esiin myös monia uusia tai muualta tulleita ideoita, joilla on ollut merkittävä asema sosiaalipoliittisessa päätöksenteossa. Näihin kuuluvat muun muassa selektiivinen sosiaalipolitiikka ja köyhyyspolitiikan nousu,¹⁵⁵ sosiaalisten investoin-

149 Esim. Taylor-Gooby 2005.

150 Esim. Julkunen 2017.

151 Esim. Hänninen 1981.

152 Esim. Joustie ym. 2015.

153 Kananen & Saari 2009.

154 Kantola & Kananen 2013.

155 Kuivalainen & Niemelä 2010.

tien idea perhepolitiikassa¹⁵⁶ sekä kannustaminen ja työn tarjonnan lisääminen.¹⁵⁷

Yksittäisistä ideoista erityisesti perustulon politiikkaratkaisu on kiinnostanut sosiaalipolitiikan tutkijoita. Kiinnostusta perustulon ideaan voidaan selittää sillä, että perustulo on nähty keskeiseksi sosiaalidemokraattiseksi kutsuttua hyvinvointivaltiota ja sosiaaliturvajärjestelmää haastavaksi ideaksi. Perustulosta on keskusteltu useiden eri käsitteiden, kuten kansalaispalkan, otsikon alla jo 1970-luvulta lähtien.¹⁵⁸ Ideatutkimuksessa on kiinnitetty erityistä huomiota siihen, että eri poliittiset liikkeet ja aatteet ovat kehystäneet perustulon idean eri tavoin eri aikoina.¹⁵⁹ Perustulon tarvetta on poliittisessa keskustelussa perusteltu esimerkiksi aktiivisuuden ja työntekoon kannustamisen, sosiaalisten oikeuksien sekä työelämän muutoksen kautta.

Ideoista kiinnostuneet sosiaalipolitiikan historian tutkijat ovat tarttuneet tutkimustyössään moniin peruskäsitteisiin ja hyvinvointivaltiota luonnehtiviin ideoihin, kuten sosiaalipolitiikkaan, yhteiskuntapolitiikkaan, hyvinvointivaltioon, hyvinvointiyhteiskuntaan ja pohjoismaiseen malliin.¹⁶⁰ Yksi tämän tutkimuksen kiinnostavimmista löydöksistä on, että termi ”hyvinvointivaltio” tai sellaista kokonaisvaltaisesti kuvaavat ideat eivät olleet Suomessa keskeisessä roolissa hyvinvointivaltion rakentamiseen liittyvän sosiaalipolitiikan laajentamisen aikakaudella.

Poliittinen talous ja talouspoliittiset ideat

Poliittisen talouden tutkimus on ollut yksi keskeisistä tutkimusaloista ideakoulukunnan synnyn taustalla. Jo 1700-luvun valistusfilosofian myötä syntynyt tutkimusala on vaikuttanut suomalaiseen

¹⁵⁶ Nygård & Krüger 2012.

¹⁵⁷ Björklund & Airio 2009.

¹⁵⁸ Julkunen 2009.

¹⁵⁹ Perkiö 2020.

¹⁶⁰ Kettunen 2014; Kuisma 2016.

kansantaloustieteeseen 1800-luvulta alkaen ja sen näkökulmia on esiintynyt jatkuvasti myös yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa. Nykyaikaisessa akateemisessa asussaan poliittisen talouden tutkimus on toisaalta rantautunut ja vakiintunut Suomeen suhteellisen myöhään. Esimerkiksi tutkimusalan edistämiseen omistettu tieteellinen seura, Poliittisen talouden tutkimuksen seura ry, perustettiin vuonna 2013.

Alan suomalaisessa tutkimuksessa on kuitenkin tartuttu aktiivisesti ideoihin. Kotimaisessa poliittisen talouden tutkimuksessa on tuotettu uutta tietoa pääasiallisesti kolmelta kentältä.

Ensinnäkin suurin osa tutkimuksesta on keskittynyt kotimaiseen talouspolitiikkaan ja sen asemaan laajemmassa yhteiskuntapolitiikassa. Viimeisten kymmenen vuoden aikana tutkimus on kasvattanut ymmärrystä esimerkiksi julkistalouden kestävyysvajeen idean luonteesta ja institutionalisoitumisesta yhteiskuntapolitiikkaa raa-mittavaksi viitekehykseksi. Kestävyysvajeen ohessa kilpailukyvyyn ja perustulon ideat ovat olleet tutkimuksen keskeisiä kiinnostuksen kohteita. Lisäksi tietoa on tuotettu politiikkatoimenpiteistä ja niiden perusteluista 2010-luvun talouskriiseissä.

Anu Kantolan ja Johannes Kananen edellä kuvattu tutkimus käsitteli myös talouspolitiikan kysymyksiä osana Suomen yhteiskuntapolitiikan paradigman muutosta 1990-luvun lamasta alkaen.¹⁶¹ Vanhan hyvinvointivaltiollisen paradigman tunnuspiirteitä olivat tassa-arvon, täystyöllisyyden ja tulontasauksen kaltaiset ideat. Kantola ja Kananen argumentoivat, että uudessa kilpailukykyparadigmassa edelliset alettiin nähdä pikemminkin taloudellisiksi ongelmiksi, joiden ratkaisemiseen tarvittiin talouspoliittisia toimenpiteitä. Keskeiseen asemaan nousseet ideat olivat kurinalainen finanssipolitiikka, tuotannon tehokkuus ja työmarkkinoiden joustavoittaminen. Näiden keskeisenä levittäjänä toimi valtiovarainministeriö.

Maiju Wuokko on tutkinut suomalaisen elinkeinoelämän pitkän aikavälin vaikuttamistyötä, jonka pyrkimyksenä on ollut vaikuttaa

¹⁶¹ Kantola & Kananen 2013.

kotimaisen politiikan kehystyksiin ja laajemmin ideamaisemaan.¹⁶² Sen kohteina ovat olleet erityisesti yhteiskuntapolitiikan konsensusnäkemykset ja hyvinvointivaltion oikeuttamiseen käytettävät ideat. Elinkeinoelämän valtuuskunnan (EVA) perustaminen vuonna 1974 perustui tilannearvioon, jonka mukaisesti yhteiskunnan tuolloinen vasemmistovirtaus uhkasi paitsi sellaisenaan markkinatalouden perusteita myös laajentaa julkisen sektorin kestäättömän suureksi. Sen vastapainoksi tarvittiin markkinatalousmyönteistä ideatuotantoa. EVA:n ideatuotannon ja laajemmin elinkeinoelämän vaikutustyön seurauksena oli kilpailukyvyn nousu hyvinvointivaltion rinnalle politiikan konsensusideaksi 1980-luvun aikana. Tästä seurasi myös muutoksia yhteiskuntapolitiikan prioriteetteihin. Elinkeinoelämä hyödynsi kolmikantakorporatismia ja valtiota edistämään taloudellisia intressejään kilpailukyvyn idean avulla ja pystyi samalla välttämään poliittiset riskit, joita esimerkiksi hyvinvointivaltion idean vastustaminen olisi sisältänyt.

Teppo Eskelinen ja Ville-Pekka Sorsa tutkivat suomalaisen talouspolitiikan vallitsevia ideoita julkistaloutta käsittelevissä asiantuntijapuheenvuoroissa vuoden 2007 jälkeisenä aikana ja jäljittivät niiden institutionalisoitumista.¹⁶³ Kirjoittajat esittelevät ideatutkimuksen ja puheaktiteorian käsitteistöön perustuvan näkökulman, jolla analysoidaan itsestäänselvyyksiksi ja jaetuiksi ”faktoiksi” esitettyjen ideoiden kykyä muokata politiikan sisältöjä ja talouden instituutioita. Kirjoittajat esittävät, että keskeisiä keinoja tällaisten ideoiden tuotannossa ovat yksittäisten tosiasioiden yleistäminen ja monimerkityksellistäminen ideoiden yhdistelyn kautta. Kestävyysvajeen idea auttoi oikeuttamaan erilaisia politiikkatoimenpiteitä, kuten julkistalouden menojen leikkauksia, työurien pidennyksiä ja julkisen sektorin tuottavuuden kasvattamisohjelmia sekä vahvistamaan idean kannalta keskeisten asiantuntijoiden vaikutusvaltaa päätöksenteossa.

¹⁶² Wuokko 2017; Wuokko 2021.

¹⁶³ Eskelinen & Sorsa 2013.

Sorsa on analysoinut tarkemmin myös julkistalouden kestävyysvajeen idean sisältöä. Hän osoittaa, että kestävyysvaje on abstrakti ja monitahoinen idea, johon sisältyy lukuisia ongelmanmäärittelyitä ja ratkaisumalleja.¹⁶⁴ Edellisestä esimerkiksi käy väestöllisen huoltosuhteen muutos, jolla oletetaan olevan suora vaikutus julkistalouden rahoitusasemaan. Jälkimmäisestä esimerkiksi käy se, että ongelmat on ratkaistava heti ja verotusta kiristämättä. Ongelmanmäärittelyihin ja ratkaisumalleihin kuuluu monia varsin hypoteettisia ja normatiivisia oletuksia. Idean suostuttelevuus ja suosio perustuvat Sorsan mukaan erityisesti varmuuden vaikutelmaan ja ”kestävyyden” aikaansaamiin positiivisiin mielikuviin vakaudesta.

Joel Kaitila analysoi suomalaista talouspoliittista asiantuntijakeskustelua 2010-luvun eurokriisiä seuranneina vuosina.¹⁶⁵ Hän havaitsi kilpailukyvyyn idean muuttuneen sisällöllisesti suhteessa aiemmin vallinneeseen versioon ideasta. 1990- ja 2000-luvuilla kilpailukyvyyn veturina toimi niin sanottu reaalisen tai kasvukilpailukyvyyn idea, joka korosti innovaatiopolitiikkaa ja tuotantorakenteen modernisointia. Aiemmin toissijaisessa tai tukevassa roolissa ollut kustannuskilpailukyvyyn idea puolestaan nousi politiikan ensisijaiseksi prioriteetiksi 2010-luvulla samalla, kun innovaatiopolitiikan vetovoima heikkeni. Kehityskulku kulminoitui Sipilän hallituksen hallitusohjelmaan, jossa hintakilpailukyvyllä oli erittäin merkittävä asema, ja prosessiin, jonka seurauksena solmittiin kilpailukyky sopimus.

Tässä yhteydessä on syytä mainita myös tämän kirjan kirjoittajien kaksi aiempaa yhteistutkimusta. Ensimmäisen tutkimuksemme koski vuoden 2016 kilpailukyky sopimusta.¹⁶⁶ Tutkimuksemme perusteella kestävyysvajeen ja kilpailukykykriisin ideoista muodostunut taloudellinen tilannekuva onnistui tilapäisesti oikeuttamaan jo väistyvän institutionaalisen resurssin eli keskitettyjen palkka- ja työmarkkinasopimusten käyttöä toimijoiden vastustelusta huolimatta. Lisäksi idean käytöllä soviteltiin työmarkkinatoimijoiden

164 Sorsa 2014.

165 Kaitila 2019.

166 Kaitila ym. 2022.

intressiristiriitoja tavalla, joka mahdollisti sopimuksen syntymisen. Löydökset ovat merkittäviä Pohjois-Euroopan niin sanottujen koor-dinoitujen markkinatalouksien työmarkkinapolitiikan tutkimuksen kannalta. Tutkimuksessa on pitkälti vierastettu ideoita tai jätetty ne huomiotta. Tutkimus osoittaa, että ideoilla voi olla yksittäisten työ-markkinapolitiikan prosessien kannalta ratkaisevaa merkitystä.

Kirjan tekijöiden toinen aiempi tutkimus kohdistui Suomen tiedontuotannon regiimiin eli ideoita tuottavaan, välittävään ja pää-töksentekoon soveltavaan koneistoon.¹⁶⁷ Tutkimuksessa arvioimme, missä määrin Suomessa on mielekästä puhua kansallisen tason tai ”makropolitiikan” tiedontuotannon regimistä. Suomalaisen talous- ja yhteiskuntapolitiikan keskeiset alajärjestelmät näyttävät toimivan niin erilaisilla logiikoilla ja niihin osallistuu niin erilaisia toimijoita, ettei niiden väliltä voida löytää samanlaisia perheyhtäläisyyksiä kuin Campbellin ja Pedersenin tutkimista maista.¹⁶⁸

Toiseksi kotimaisessa poliittisen talouden ja talouspolitiikan tut-kimuksessa on tarkasteltu erilaisten ideoiden esiintymistä mediassa. Tutkimus on tuottanut uutta tietoa talouspoliittisten valintojen oi-keuttamisesta julkisessa keskustelussa sekä median roolista ideoiden levittämisessä ja vaihtoehtoisten ideoiden leviämisen estämisessä.

Markus Ojala ja Timo Harjuniemi tutkivat 2010-luvun eurokrii-sin syiden kehystyksiä ja niiden esiintymistä seitsemän EU-maan lehdistössä¹⁶⁹. Heidän löydöstensä mukaan ”saksalainen ideologia” eli taipumus kehystää eurokriisi joidenkin jäsenmaiden julkisen sek-torin velkaantumisen ja kilpailukyvyn menetyksen aiheuttamaksi ongelmaksi tuli hallitsevaksi läpi euroalueen. Samoin hallitseviksi tulivat ongelman ratkaisuksi esitetyt julkisten menojen leikkaukset ja rakenneuudistukset, mutta yhteisvelan osalta kansallista hajontaa ilmeni enemmän.

Harjuniemi tutki Marko Ampujan kanssa Suomen talouspoli-tiikkaa eurokriisin aikana ohjanneita ideoita ja näiden esiintymistä

167 Sorsa ym. 2021.

168 Campbell & Pedersen 2014.

169 Ojala & Harjuniemi 2016.

Helsingin Sanomien uutisissa vuosina 2009–2014¹⁷⁰. Heidän mukaansa vakiintuneet ideat eli julkistalouden kestävyysvaje (ja sillä perusteltu talouskuripolitiikka ja erilaiset rakenneuudistukset) sekä vakiintuneet toimijat eli valtiovarainministeriö ja EU-toimijat hallitsivat julkista keskustelua. Nämä yhdessä tarjosivat vahvemman oikeutuksen jo vakiintuneille politiikkatoimenpiteille. Kriisi ei heikentänyt näiden ideoiden tai niiden esittäjien uskottavuutta. Median toiminta vahvisti vallitsevien ideoiden asemaa paitsi kehys-tämällä ne ainoiksi uskottaviksi ratkaisuiksi myös siten, että vaihto-ehdoisten politiikkalinjojen ja -toimenpiteiden esittely oli vähäistä.

Kolmanneksi Suomessa on tutkittu ideoita, niiden leviämistä sekä niiden vaikutuksia politiikkatoimenpiteisiin ja niiden valmisteluun kansainvälisessä kontekstissa. Esimerkiksi Jussi Ahokas kuvaa hyvinvointitalouden idean esiintymistä Suomen vuoden 2019 EU-puheenjohtajakauden politiikassa.¹⁷¹ Hyvinvointitalouden ideassa investoinnit ihmisten hyvinvointiin ja terveyteen yhdistetään suotuisaan taloudelliseen kehitykseen. Idean avulla Suomi pyrki nostamaan EU:n sosiaali-, terveys-, työllisyys- ja talouspolitiikkaan uudenlaisia näkökohtia, kuten hyvinvointi-investointien merkityksen korostamisen sekä tarpeen uudistaa talouspolitiikan ohjaus- ja arviointikeinoja huomioimaan paremmin politiikan hyvinvointivaikutukset. Hyvinvointitalouden idean omaksumista ja vaikutusvaltaa kasvattivat sen suunnitelmalliseen levittämiseen sitoutuneet toimijat sekä idean sisällöllinen monimerkityksellisyys.

Laura Nordström ja Niilo Laiho puolestaan selittävät ideateorian avulla Kansainvälisen valuuttarahasto IMF:n päätöstä lainoittaa Kreikkaa ilman talouden rakenneuudistuksia vuonna 2010.¹⁷² IMF:n päätöksentekoa, joka tähtäsi rahoituskriisin leviämisen riskin minimoimiseen, ohjasi analytiikka, jossa yhdistyivät finanssipoliittisen liikkumatilan ja taloustieteellisen mallintamisen, tarkemmin epälineaaristen moninaisten tasapainoprosessien mallien, koteloi-

170 Harjuniemi & Ampuja 2019.

171 Ahokas 2021.

172 Nordström & Laiho 2023; ks. myös Nordström 2024.

mat ideat. Vaikka näiden ideoiden yhdistelyn merkitys Kreikka-pakettiin johtaneessa prosessissa oli kiistaton, kirjoittajat päätyvät johtopäätökseen, ettei tämän johdosta tule olettaa päätöksentekoa ohjaavien ideoiden olevan koherentteja. Kriisitilanteessa tukeuduttiin niihin välineisiin, joita käsillä tuolloin oli.

Tutkimus-, innovaatio- ja ympäristöpolitiikan ideat

Edellä kuvattujen tutkimusalojen lisäksi ideatutkimus on vahvistanut asemaansa kotimaisessa tutkimus- ja innovaatiopolitiikan sekä ilmastopolitiikan tutkimuksessa. Tutkimus- ja innovaatiopolitiikka, jota aiemmin kutsuttiin tiede- ja teknologiapolitiikaksi, on hyvä esimerkki yhteiskuntapolitiikan lohkosta, jonka keskeiset ideat on kehitetty tutkimuskeskusteluissa ja kansainvälisten järjestöjen piirissä. Asiantuntijat ja virkahenkilöt ovat myöhemmin ”kotiuttaneet” ideat suomalaisen keskusteluun. Koska tutkijoilla on ollut merkittävä rooli näiden politiikkasektoreiden ideoiden tuottajina, on myös ideatutkimuksen esiintyminen näitä koskevassa tutkimuksessa varsin odotettavaa.

Antti Alaja ja Ville-Pekka Sorsa ovat tutkineet kansallisen innovaatiojärjestelmän idean merkitystä ja käyttöä kotimaisessa innovaatiopolitiikassa.¹⁷³ 1990- ja 2000-luvuilla kansallisen innovaatiojärjestelmän idea saavutti ohjelmallisen aseman. Idean mukaan Suomen kilpailukyky liittyi tieteseen ja teknologisiin innovaatioihin kytkeytyviin instituutioihin ja näiden väliseen vuorovaikutukseen. Nämä painotukset näkyivät myös politiikkatoimenpiteissä. Alajan ja Sorsan tutkimus osoitti, että idean asema päätöksenteossa alkoi kuitenkin heikentyä nopeasti 2000-luvun lopulla ja 2010-luvun alussa. Parlamenttikeskusteluissa ideaa käytettiin pääosin kuvaamaan tutkimus- ja kehittämisrahoituksen tasapainoa. Suurista institutionaa-

173 Alaja & Sorsa 2020.

lisistä uudistuksista vain vuoden 2009 yliopistolakia perusteltiin innovaatiojärjestelmän kehittämisellä.

Alaja on tutkinut myös tutkimus- ja innovaatiopoliittisten ideoiden suhteellista painoarvoa politiikkatoimenpiteiden selittämises-
sä.¹⁷⁴ Alan tutkijat ovat usein olettaneet, että tutkimus- ja innovaatiopoliitiikan toimenpiteet voidaan selittää alan omilla ideoilla. Alaja on suomalaista 2010-luvun innovaatorahoitusta koskevaa päätöksentekoa ja keskustelua koskevalla tutkimuksellaan osoittanut, että esimerkiksi talouskurin ja haitallisten yritystukien kaltaiset ideat voivat olla toimenpiteiden kannalta näitä ratkaisevampia. Lisäksi tutkimus- ja innovaatiopoliittisten ideoiden merkitystä on pienentänyt käsitys niin sanotusta innovaatioparadoksista. Sen mukaan tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiopanostukset ovat välttämättömiä taloudellisten ja yhteiskunnallisten hyötyjen tuottamiseksi, mutta niiden lisäämisellä ei kuitenkaan saavuteta näitä hyötyjä riittävässä määrin.

Viime vuosina Suomessa on tutkittu myös Suomen uutta innovaatiopoliittikkaa, jota luonnehtii sitä kehystävien ideoiden ja lähestymistapojen moninaisuus.¹⁷⁵ Keskeisiin ideoihin kuuluvat innovatiiviselle liiketoiminnalle yleisten edellytysten luominen, yrityäjyyden tukeminen, missio-orientoitunut politiikka ja ekosysteemien rakentaminen. Uuden innovaatiopoliitiikan alaan kuuluu siis ”vähän kaikkea”, mikä vaikeuttaa innovaatiopoliitiikan onnistumisen arvioimista.

Myös ilmasto- ja ympäristöpolitiikka on pitkälti asiantuntijaveitoista. Sen kysymykset ovat myös niin kompleksisia, että päätöksentekoon tarvitaan asioita yksinkertaistavia ideoita. Kun maailmalla on kiire ilmastotoimien suhteen, tutkimuksen nopeasti kasvava kiinnostus ilmastopoliitiikan ideoita kohtaan on ymmärrettävää. Varsinkin viimeisten kymmenen vuoden aikana näillä aloilla on julkaistu merkittävä määrä suomalaisia ideatutkimuksia.

¹⁷⁴ Alaja 2023.

¹⁷⁵ Laasonen ym. 2022.

Suomalaistutkijoilla on ollut merkittävä panos ennen kaikkea kasvukritiikkiä koskeviin tutkimuskeskusteluihin. Keskusteluiden ytimessä on ollut idea, joka tunnetaan englanninkielisellä termillä *degrowth*. Ideaa käytetään usein keräämään yhteen useita tekijöitä, joiden vuoksi talouskasvun tavoittelusta tulisi luopua vauraissa yhteiskunnissa ilmasto- ja ympäristöongelmien välttämiseksi. Suomalaiset tutkijat ovat osallistuneet tähän keskusteluun aktiivisesti. Esimerkiksi Annukka Berg ja Janne Hukkinen ovat osoittaneet, että kasvukritiikki on lisännyt politiikan epävarmuutta ja kompleksisuutta, mikä on paradoksaalisesti vain vahvistanut talouskasvua ajavien ideoiden asemaa ympäristöpolitiikassa.¹⁷⁶

Tuuli Hirvilammi puolestaan on kritisoinut hyvinvoinnin talouskasvulla edistämisen ideaa siitä, ettei idea huomioi ympäristötuhojen aiheuttamia negatiivisia vaikutuksia hyvinvointiin.¹⁷⁷ Hän esittää tilalle kestävän hyvinvoinnin hyvän kehän ideaa, jonka avulla voidaan saattaa yhteen erilaisia päämääräasetteluita ja institutionaalisia uudistuksia. Kestävän hyvinvoinnin kehän idea tarjoaa skeeman ihmisten tarpeiden tyydyttämiselle ekologisten rajojen puitteissa ja hyvinvoinnin instituutioiden rahoittamiselle. Idea korvaa kasvuhakuisuuden kestävän hyvinvoinnin, tasa-arvon, riittävyys, yhteisen työn ja sosiaaliturvan tavoitteilla. Tarpeiden tyydyttämiseen liittyvää resurssien käyttöä voidaan vähentää idean avulla tunnistamalla paremmin hyvinvointiin, kaikille ihmisarvoiseen elämään ja ekologisten rajojen sisälle jäämiseen riittävä resurssien käytön taso.

¹⁷⁶ Berg & Hukkinen 2011.

¹⁷⁷ Hirvilammi 2020.

3.

IDEOIDEN ASEMA JA MERKITYS YHTEISKUNTAPOLITIIKASSA

Yhteiskuntapolitiikan ideoiden tutkimuksen historia osoittaa, että ideoilla on lukuisilla eri tavoilla perustavanlaatuisia merkitystä yhteiskuntapolitiikassa. Tämä moninaisuus tekee asiakokonaisuuden ymmärtämisestä jokseenkin haastavaa. Tämän luvun tarkoituksena on jäsentää tarkemmin ideoiden merkitystä yhteiskuntapolitiikassa ymmärryksen luomiseksi. Luku pyrkii yksinkertaisesti vastaamaan seuraaviin kysymyksiin: millä eri tavoilla ideat ilmenevät yhteiskuntapolitiikassa, mistä, miten ja miksi ne sinne päätyvät sekä miten ne siihen vaikuttavat?

Näihin kysymyksiin vastaaminen vaatii ideoita koskevien *teorioiden* eli tutkimuksessa esitettyjen väittämien, lakien, luokitteluiden, määritelmien ja käsitteiden esittelyä. Samaa asiakokonaisuutta koskevia teorioita voidaan esitellä monilla tavoilla. Puhtaan teorialähtöinen esitystapa lähtisi liikkeelle kunkin teorian omista lähtökohdista, käsitteistä, rajauksista, järjelyn logiikasta ja historiallisista kontribuutioista. Käsittelimme edellisluvussa ideatutkimuksen

historiallista kehitystä tällaisesta näkökulmasta. Tässä yhteydessä vastaava esittely tapahtuisi listaamalla erilaisia teorioita, jotka käsitteellistävät ideoita, paikantavat ne yhteiskuntapolitiikkaan ja teieteellisiin keskusteluihin sekä kuvaavat ideoiden merkitystä ja rooleja yhteiskuntapolitiikassa kukin omalla tavallaan. Nämä tavat saattavat poiketa toisistaan merkittävästi muun muassa terminologialtaan, laajuudeltaan ja tarkkuudeltaan. Mitä laajempi teorioiden kirjo on, sitä työläämmäksi eri teorioiden vertailu ja sen myötä kokonaiskuvan muodostaminen muodostuu.

Ideatutkimuksen haasteena on paitsi useiden kymmenien relevanttien teoriakehysten olemassaolo myös samoja termejä eri tavoilla käyttävien teorioiden rinnakkaiselo. Esimerkiksi voidaan nostaa jo edellä mainitut politiikkaparadigmojen tutkimuksen kaksi teoriaperinnettä. Nämä kuvaisivat yhteiskuntapolitiikan ideoita kahdella toisistaan merkittävästi poikkeavalla tavalla.¹ Niin sanottu klassinen, konstruktionistinen käsitys politiikkaparadigmoista käsittelee ideoita institutionalisoituneina uskomuksina ja yksilöllisen ajattelun käsityksinä, jotka lukitsevat päätöksentekijöiden ajattelua ja toimintaa sekä muokkaavat ja rajoittavat heidän preferenssejään. Niin sanottu muokattu, konstruktivistinen versio taas käsittelee ideoita erilaisten uskomusten ja käsitysten verkostoina, jotka antavat päätöksentekijöiden argumentaatioon ja päättelyyn välineitä. Vaikka molemmat perinteet käyttävät samoja termejä, viittaavat ne täysin erilaisiin asiakokonaisuuksiin. Teorioiden käyttäminen johtaa myös hyvin erilaisten kohteiden tutkimukseen. Siinä missä klassinen käsitys suuntaa tutkijan katseen yhteiskunnan rakenteisiin ja päättäjien ajatteluun, suuntaa muokattu käsitys katseen päättäjien kielenkäyttöön ja tilannekohtaisiin yhteisymmärryksiin.

Teorioiden omista lähtökohdista liikkeelle lähtävä esittelytapa on hyödyllinen erityisesti yhteiskuntapolitiikan ideoiden tutkijoille tutkimuksen asemoinnin helpottamisen sekä tutkimusongelmien ja -asetelmien muodostamisen kannalta. Yhteiskuntapolitiikan ide-

1 Arslan 2023.

oita koskevien kymmenien erilaisten teoriakehysten esittely niiden omista lähtökohdista käsin vaatisi kuitenkin huomattavan pitkää ja monipolvista käsittelyä. Itse asiasta eli ideoista yhteiskuntapolitiikassa kiinnostuneille lukijoille tällainen esittelytapa on luultavasti turhan pitkäpiimäinen.

Koska kirjan tarkoituksena on muodostaa yleisesitys ideoista yhteiskuntapolitiikassa myös muille lukijoille kuin alan tutkijoille, esittelemme tutkimusalan keskeisten teorioiden sisältöjä tässä yhteydessä ilmiölähtöisemmin. Teoriasisältöjen ilmiölähtöinen esittelytapa on luonteeltaan eklektinen eli monia erilaisia teorioita rinnastava ja synteettinen eli eri teorioiden piirteitä ja näkemyksiä määrittelystä näkökulmasta yhteensovittava.

Teorioiden ilmiölähtöinen esitystapa esittelee teorioiden keskeisiä näkemyksiä rinnastamalla niitä esimerkiksi teoretisoinnin kohteiden, teorian luomisen ajankohdan, teoretisoinnin tavan tai jonkin muun teorian tai teoretisoinnin ominaisuuden tai kontekstin kautta. Esittelemme tässä luvussa yhteiskuntapolitiikan ideoita koskevien teorioiden keskeisiä sisältöjä niiden teoretisoinnin kohteiden kautta. Rinnastamme teorioiden esittämiä näkemyksiä ideoiden erilaisten ilmenemismuotojen, lähteiden, käyttötapojen ja vaikutusmekanismien kautta. Havainnollistamme teorioiden esittämiä näkemyksiä myös nostamalla esiin esimerkkejä niiden pohjalta tehdystä empiirisestä tutkimuksesta.

Teoreettisten näkemysten yhteensovittaminen voi tapahtua esimerkiksi filosofisten lähtökohtien, empiirisen kontekstin tai tieteenalakohtaisten keskusteluiden näkökulmasta. Yhteensovittaminen tapahtuu tässä tapauksessa filosofisesta, tarkemmin sanottuna edellisessä luvussa kuvatun maltillisen konstruktivismin näkökulmasta. Käsittelymme sisältää sekä konstruktionistisista että konstruktivistisista lähtökohdista ponnistavia näkemyksiä, jotka koskevat ideoita. Kaikki seuraavaksi esiteltävät näkemykset eivät tästä syystä ole välttämättä yhteismitallisia tai kaikilta osin yhteensopivia. Monet näkemykset on tutkimuskirjallisuudessa eksplisiittisesti tarkoitettu toisia näkemyksiä haastaviksi tai vaihtoehtoiksi niille. Näkemykset

ovat osin peräisin myös eri tieteenaloilta. Yksien näkemysten esittäjät eivät siksi välttämättä edes tunnista toisia näkemyksiä saman tutkimusalan piiriin kuuluviksi.

Teoreettisten näkemysten ilmiölähtöisen esittelytavan heikkoutena on yksittäisten teorioiden nyanssien sekä kilpailevien teorioiden välisten erojen ja mahdollisten ristiriitojen pintapuolinen käsittely. Tämän vuoksi onkin syytä erikseen korostaa, että eklektisyys ei tarkoita yhtenäisyyttä. Tässä luvussa rinnastetut näkemykset voivat tarkemmassa katsannossa olla huonosti yhteensopivia. Filosofista käsin tehty synteesi taas tarkoittaa sitä, etteivät kaikki teoriat välttämättä ole päteviä tai edes yhtä relevantteja yksittäisten empiiristen tapausten kohdalla. Esitystämme ei siis tule lukea yhtenä kokonaisvaltaisena teoriana yhteiskuntapolitiikan ideoita koskien tai empiiriseen analyysiin sopivana teoreettisena viitekehysenä.

Eklektinen ja synteettinen kokonaiskuva erilaisten teorioiden sisällöistä on hyödyllinen keskeisten näkemysten tunnistamiseen ja tutkittavien empiiristen tapausten suhteen relevanttien teoreettisten näkökulmien tunnistamiseen. Teoriaksi sinällään siitä ei kuitenkaan ole. Ideatutkimusta tekevien on syytä muistaa, että tutkimus täytyy aina jäsentää täsmällisempien teorioiden avulla ja asemoida valittua teoriaa hyödyntävään tutkimukseen.

Luku on jaettu kolmeen alalukuun. Ensimmäisessä alaluvussa pohdimme, millaisissa muodoissa ideat esiintyvät yhteiskuntapolitiikan kentällä. Tämän alaluvun kohteena olevat teoriat eroavat sen mukaan, millaiseksi kontekstiksi ne yhteiskuntapolitiikan näkevät. Ensiksi esiteltävien teoreettisten näkemysten mukaan ideat esiintyvät yhteiskuntapolitiikan kontekstissa spesifeissä muodoissa – politiikkaideoina. Toiseksi esiteltävien näkemysten mukaan yhteiskuntapolitiikassa vaikuttavat ihan samat ideat kuin muuallakin ihmisten toiminnassa, mutta yhteiskuntapolitiikassa niitä käytetään tietynlaisissa tilanteissa varsin päämäärätietoisin tarkoituksiin. Tästä syystä ideat nousevat yhteiskuntapolitiikan kontekstissa esiin erilaisina työkaluina.

Toisessa alaluvussa muodostamme kokonaiskuvaa siitä, mistä ideat tulevat ja miten ne päätyvät ja valikoituvat yhteiskuntapolitiisiin keskusteluihin ja päätöksentekoon. Tämän käsittelyn perusteena olevat teoriat eroavat sen mukaan, näkevätkö ne yhteiskuntapolitiikkaan päätyminen ja valikoitumisen syiksi ideoihin itseensä, yhteiskuntapolitiikan muihin vaikuttimiin vai yhteiskuntapolitiikan toimijoihin liittyvät syyt. Ensimmäiseksi esiteltävät teoreettiset näkemykset käsittelevät ideoiden houkuttelevuutta ja ideoiden keskinäisiä suhteita koskevia tekijöitä ideoiden valikoitumisen syynä. Toiseksi esiteltävät näkemykset jäsentävät ideoiden suhteita materiaaliseen ja poliittiseen todellisuuteen, intresseihin ja instituutioihin sekä etsivät näistä syitä ideoiden valikoitumiselle. Kolmanneksi esiteltävät näkemykset jäsentävät ideoita niiden aktiivisen tuotannon, levittämisen ja käytön kautta.

Kolmannessa alaluvussa esittelemme tarkemmin ideoiden vaikutuksia yhteiskuntapolitiikan prosesseihin ja lopputuloksiin. Tämän käsittelyn perusteena olevat teoriat eroavat sen mukaan, millaiseksi ne ymmärtävät ideoiden vaikutusmekanismit ja seuraukset. Osa näkemyksistä perustuu konstitutiivisiin ja osa kausaalisiin selitysmalleihin. Osa näkemyksistä koskee ideoiden omaksumisen tai käytön seurauksia tietyssä tilanteessa, osa seurauksia monivaiheisiin prosesseihin ja osa taas vaikutuksia pitkien prosessien lopputulotteisiin.

3.1. Miten ideat ilmenevät yhteiskuntapolitiikassa?

Yhteiskuntapolitiikka on ideoiden esiintymiselle erityinen konteksti, millä on vaikutusta siinä esiintyviin ideoihin. Yhteiskuntapolitiikan kontekstista tekee erityisen ensinnäkin sen kohde eli politiikkatoimenpiteet – päätökset ja linjaukset ja niihin perustuva vallankäyttö tulevaisuuden suuntaamiseksi, ihmisten ohjaamiseksi ja yhteiskunnan muuttamiseksi. Tämän erityispiirteen vuoksi yhteiskuntapolitiikassa ilmenee tyypillisesti sellaisia politiikkatoimenpiteisiin liittyviä ideoita, joita ei esiinny muissa konteksteissa joko lainkaan tai ainakaan samassa muodossa. Poliitiikkatoimenpiteisiin liittyvistä ideoista käytetään usein ilmausta politiikkaideat (*policy ideas*). Poliitiikkaideoita ovat politiikkaratkaisut, ongelmanmäärittelyt ja tilannekuvat. Aloitamme alaluvun näiden ilmenemismuotojen tarkemmalla esittelyllä.

Toisaalta yhteiskuntapolitiikka on siinä mielessä samanlaista kuin kaikki muukin sosiaalinen toiminta, että sitä tekevät yhdessä monet ihmiset omilla rajallisilla ja tilannesidonnaisilla tiedoillaan, taidoillaan ja ymmärryksillään. Tässä mielessä ihmisten toimintaan vaikuttavat yhteiskuntapolitiikan tekemisessä aivan samanlaiset ideat kuin kaikkialla muuallakin. Esimerkiksi solidaarisuuden idea

voi orientoida ihmisiä yhtä lailla arkielämässä kuin yhteiskuntapolitiikassakin.

Yhteiskuntapolitiikan tilanteet kuitenkin eroavat usein arkielämän tilanteista. Yhteiskuntapolitiikan tilanteita luonnehtii pyrkimys saada lukuisat muut ihmiset ja organisaatiot asettumaan jonkin kannan tai toimenpiteen taakse hyvin monimutkaisissa asioissa. Tästä syystä ideoita käytetään yhteiskuntapolitiikassa ennen kaikkea työkaluina muiden suostuttelemiseksi. Siksi ideat myös ilmenevät yhteiskuntapolitiikassa hieman eri tavoilla kuin monissa arkielämän tilanteissa. Käsitlemme ideoiden käyttöä työkaluina tarkemmin alaluvun toisessa osiossa.

Politiikkaratkaisut, ongelmanmäärittelyt ja tilannekuvat

Politiikkaratkaisut (*policy solutions*) ovat spesifein ja kapein muoto, jossa politiikkatoimenpiteisiin liittyvät ideat esiintyvät yhteiskuntapolitiikassa. Politiikkaratkaisuilla viitataan pitkälle määriteltuihin, kuvattuihin ja yksilöityihin toimenpide-ehdotuksiin, jotka sisältävät rajattuja ongelmankuvauksia, yksilöityjä ehdotuksia ongelman ratkaisemiseksi ja kuvauksia toimien odotetuista vaikutuksista.² Yksinkertaistettuna politiikkaratkaisut tuovat esiin erilaisia mahdollisia toimenpiteitä. Ne orientoivat yhteiskuntapolitiikan toimijoita hyvin spesifiin suuntaan: toimikaa näin. Politiikkaratkaisut voidaan kuitenkin kytkeä moniin erilaisiin arvoihin tai erilaisten päämäärien tavoitteluun ja niitä voidaan soveltaa edelleen erilaisten toimijajoukkojen toimeenpantavaksi. Politiikkaratkaisut ovat usein melko selkeästi nimettyjä ja niiden kuvaukset voivat olla hyvinkin pitkiä, jopa useiden kymmenien sivujen mittaisia.

Politiikkaratkaisuja erottaa niiden abstraktiotaso. Täsmällisemmät politiikkaratkaisut antavat suoran käsikirjoituksen toiminnalle, laaja-alaisemmat taas näyttävät periaatteita ja mahdollisia toimenpi-

2 Mehta 2010.

devaihtoehtoja. Esimerkiksi täsmällisestä politiikkaratkaisusta käy työpolitiikan *flexicurity*-malli, joka tunnetaan Suomessa usein Tanskan mallina. Politiikkaratkaisun päämääränä on tehdä työmarkkinoista mahdollisimman joustavia eli toisin sanoen saada työvoimaa mahdollisimman nopeasti sinne, missä sitä tarvitaan, ja pois sieltä, missä sitä ei tarvita. Esteenä joustavuudelle ovat yleensä työpaikansa menettäneiden työntekijöiden koulutuksen päivittäminen ja esimerkiksi asuinpaikan vaihtoon liittyvät taloudelliset haasteet. Näihin ongelmiin puuttuminen vaatii rahaa. Keinoina päämäärän saavuttamiseksi onkin siksi tasoltaan erittäin korkea mutta kestoltaan melko lyhyt työttömyysturva ja laaja tuki uudelleen kouluttamiseen.

Esimerkiksi suhteellisen laaja-alaisesta politiikkaratkaisusta voidaan nostaa vaikkapa John Maynard Keynesin kehittämä kysynnänsäätelyn idea, joka omaksuttiin toisen maailmansodan jälkeen useissa maailman maissa. Kysynnänsäätely on osa Keynesin laajempaa talouspoliittisten ideoiden ohjelmaa.³ Politiikkaratkaisu vastaa talouden kokonaiskysynnän muutoksen ongelmaan. Jos kokonaiskysyntä sakkaa, eli yritykset, valtio ja kotitaloudet eivät investoi tai kuluta aikaisempaan tapaan eikä vieni vedä, talouskasvu alkaa vähitellen heiketä ja työttömyys kasvaa. Talouden tulevaisuuden näkymät alkavat entisestään heiketä ja talous ajautuu lamaannustilaan. Vastaavasti jos kokonaiskysyntä kasvaa nopeasti yli talouden kulloisenkin tuotantokapasiteetin, ei tuotantojärjestelmä pysty sopeutumaan tilanteeseen ja seurauksena on hintojen nousu. Tämä voi johtaa inflaatiokierteeseen, jossa hinnat ja palkat jatkuvasti nousevat ja taloudellinen epävakaus lisääntyy.

Jotta tällaiset noidankehät voitaisiin välttää, tulisi talouden kysyntä pitää vakaalla uralla. Keynes itse listasi useita erilaisia ratkaisuja kysynnänsäätelyn toteuttamiseksi. Kysynnänsäätelyn politiikkaratkaisun pohjalta voidaan omaksua huomattavan erilaisia toimenpiteitä. Esimerkiksi Suomessa kysynnänsäätelyä harjoitettiin

3 Ahokas 2016.

toisen maailmansodan jälkeen valtionyhtiöiden lainarahalla tehtyjen investointien kautta, kun taas monissa muissa Euroopan maissa sitä harjoitettiin aktiivisella finanssi- ja palkkapolitiikalla. Hyvinvointivaltioiden laajentuminen johti automaattisten vakauttajien vahvistumiseen suhdanteiden tasaajina. Kun työttömyys kasvoi, työttömyysturvamenojen kasvu piti yllä kulutuskysyntää.

Politiikkaratkaisut ovat niiden suhteellisen täsmällisen ja työstetyn luonteen vuoksi jokseenkin harvinaisia yhteiskuntapolitiikan kontekstin ulkopuolella. Poliittikkaratkaisut ovat aina jossain määrin tietoisesti tuotettuja tai ainakin melko pitkälle työstettyjä. Poliittikkaratkaisuja voidaan tuottaa esimerkiksi kansalaisjärjestöjen, tutkijoiden, kansainvälisten organisaatioiden tai ajatushautomoiden tekemissä politiikkasuosituksissa tai poliittisten puolueiden ohjelmissa.

Poliittisen päätöksenteon ja kädenvääntöjen osalta politiikkaratkaisuihin liittyy useimmiten hyvin yksinkertaisia kysymyksiä: mitkä politiikkaratkaisut tai mitkä ratkaisun toimenpidevaihtoehdoista päätetään omaksua toimenpiteiksi ja mitkä ei. Poliittikkaratkaisun houkuttelevuus perustuu pitkälti siihen, nähdäänkö se riittävän vaikuttavaksi ongelmien ratkaisemiseksi, hallinnollisesti toteutuskelpoiseksi ja poliittisesti riittävän laajaa kannatusta nauttivaksi. Omaksuttavien toimenpiteiden luonne riippuu pitkälti politiikkaratkaisujen sisällöstä, mutta ne eivät välttämättä vastaa täysimääräisesti ehdotettuja toimenpiteitä, koska ehdotuksia joudutaan joka tapauksessa soveltamaan eri tavoilla eri käytännön konteksteissa.

Ongelmanmäärittelyt (problem definitions) ovat mahdollisesti tyypillisin muoto, jossa ideat esiintyvät yhteiskuntapolitiikassa. Ongelmalla viitataan johonkin tarkastelua, harkintaa tai ratkaisemista vaativaan pulmalliseen tilanteeseen tai asiaan. Ongelmat voivat olla luonteeltaan positiivisia tai negatiivisia. Esimerkiksi kestävyys on luonteeltaan positiivinen ja luontokato negatiivinen ongelmanmäärittely: toimenpiteitä tarvitaan kestävyuden edistämiseksi ja luontokadon estämiseksi. Ongelmanmäärittelyt orientoivat toimijoita

puhaltamaan yhteen hiileen yhteisesti havaitun ja toimenpiteitä vaativaksi todetun asiakokonaisuuden äärelle.

Ongelmia voidaan määritellä hyvin lyhyesti, jopa esimerkiksi yksittäisessä virkkeessä tai puheenvuorossa. Ongelmia määrittelevät käytännössä kaikki yhteiskuntapolitiikkaan liittyvät toimijat hyvin monenlaisilla foorumeilla.⁴ Ongelmanmäärittelyihin voi sisältyä kuvauksia erilaisista toimenpidevaihtoehdoista ja politiikkaratkaisuksista, joilla ongelmaa voidaan alkaa ratkoa. Ne jättävät kuitenkin avoimeksi, miten toimenpiteet käytännössä järjestetään tai millaisia toimenpiteitä tulisi suosia.

Ongelmien määrittelyyn kuuluu tyypillisesti kolme elementtiä: nimeäminen, syyttäminen ja väittäminen.⁵ Nimeäminen fokusoii ongelman laajuuden, syyttäminen ongelman aiheuttajat ja väittäminen ongelman ratkaisemisen kannalta vastuulliset toimijat. Esimerkiksi voidaan ottaa vaikkapa tieliikenneonnettomuuksien ilmiö.⁶ Tielii-kenneonnettomuuksien ongelma voidaan nimetä esimerkiksi autojen turvallisuudeksi holtittoman ajotavan tai tieverkon suunnittelun sijaan. Tällöin ongelmasta voidaan syyttää autojen valmistajia, koska ongelma kohdistuu ajoneuvoihin kuskien tai ajoratojen sijaan. Samalla voidaan kuitenkin myös väittää, että yritysten sijaan valtio on vastuussa asian ratkaisemisesta, koska autovalmistajat eivät kilpailupaineiden takia voi omaksua kalliita turvalaitteita ilman sitovaa sääntelyä.

Erilaisia ongelmanmäärittelyitä voidaan esittää rajattomasti, koska asiat voidaan nähdä ongelmallisiksi lukuisista eri syistä. Melkein mistä tahansa asiasta voidaan tehdä ongelma ja ongelmia voidaan lisäksi nimetä loputtoman erilaisilla tavoilla. Ongelmanmäärittelyt ovat näistä syistä selkeästi monimerkityksellisempiä kuin politiikkaratkaisut. Ne mahdollistavat ongelmien erilaisten aspektien korostamisen ja perustelevat varsin erilaisia toimenpiteitä. Ongelmanmäärittelyt kuitenkin myös rajaavat potentiaalisten toimen-

4 Ks. esim. Barbehön ym. 2015.

5 Mehta 2010.

6 Cobb & Ross 1997.

pidevaihtoehtojen laajuutta. Kun tietystä ongelmanmäärittelystä tulee hallitseva, sulkee se pois sellaiset toimenpiteet, jotka eivät ole sopusoinnussa ongelman määrittelytavan kanssa. Jos esimerkiksi ajoneuvojen turvallisuudesta tulee hallitseva tapa hahmottaa tieliikenneonnettomuuksien ongelmaa, turvallisemman tieverkon suunnittelu ei mahdu oleellisten toimenpide-ehdotusten listalle.

Politiikkaratkaisuja ja ongelmanmäärittelyitä kutsutaan usein politiikkaideoiksi, koska niiden yhteys politiikkatoimenpiteisiin on hyvin suoraviivainen: ne ehdottavat rationaliteetteja toimenpiteille ja yksittäisiä tai vaihtoehtoisia toimenpiteitä. Yhteiskuntapolitiikan kontekstiin on kuitenkin yhdistetty myös kolmas ideoiden muoto. Ajatuksena on, että ideat määrittävät myös epäsuorasti politiikka-toimenpiteitä. Tämä tapahtuu määrittämällä sitä, millaisille politiikkaideoille yhteiskuntapolitiikassa on kulloinkin tilaa. Näiden ideoiden luonteesta tai tarkasta määritelmästä ei vallitse tieteessä selkeää yhteisymmärrystä. Tutkijat ovat puhuneet muun muassa rakennussuunnitelmista, ohjaavista periaatteista, filosofioista, kollektiivisista ajattelujärjestelmistä, maailmankatsomuksista, ideologioista, ajanhengistä ja paradigmoista.

Jotkut tutkijat ovat pyrkineet luomaan kokonaiskuvaa politiikkatoimenpiteisiin epäsuorasti vaikuttavista ideoista. Esimerkiksi Mehta on puhunut metaideoista eli politiikkaideoita tuottavista, merkityksellistävistä, asemoivista ja rajoittavista ajatusrakenteista ja taustaoletuksista.⁷ Metaideoita ovat esimerkiksi julkiset filosofiat ja ajanhenget. Julkiset filosofiat viittaavat poliittisten puolueiden ja muiden politiikan aatteellisten yhteenliittymien näkemyksiin perusarvoista sekä valtion ja markkinoiden kaltaisten instituutioiden asianmukaisesta roolista yhteiskunnassa. Ajanhenget puolestaan viittaavat joukkoon erilaisia kulttuurisia, sosiaalisia ja taloudellisia oletuksia, jotka tiettynä ajanhetkenä ovat ylittämättömiä julkisessa keskustelussa. Mehta toteaa, että metaideat ovat vaikeasti havainnoitavia, eroteltavia ja rajattavia, koska ne ovat niin laajasti vaikuttavia

7 Mehta 2010.

ja tiiviisti sidoksissa kaikkiin vallitseviin tapahtumiin. Hänen mukaansa varsinaisissa politiikkaprosesseissa ja päätöksenteossa ongelmanmäärittelyt ja politiikkaratkaisut ovat ratkaisevia.

Viimeaikaisen ideatutkimuksen näkökulmasta ajatus metaideoista on osin harhaanjohtava. Mehtan kuvaamat metaideat eivät itse asiassa kuvaa politiikkaideoihin vaikuttavia ideoita, vaan ennemmin poliittisiin valtasuhteisiin vaikuttavia ideoita. Jos niiden vaikutusta politiikkatoimenpiteisiin ei voida käytännössä osoittaa ja politiikkaideat ovat joka tapauksessa politiikkatoimenpiteiden osalta ratkaisevia, ei metaideoilla ole juurikaan lisäarvoa yhteiskuntapolitiikan ymmärtämisessä tai selittämisessä. Ajatus tällaisista metaideoista on siis hylättävä.

Lasta ei kuitenkaan tule heittää pesuveden mukana. Metaideoiden ydinajatuksena on politiikkaratkaisujen ja ongelmanmäärittelyiden konjunkturaalinen eli historiallinen, ajallinen ja tilannesidonnainen luonne. Poliitiikkaratkaisut ja ongelmanmäärittelyt saavat ajassa ja paikassa erilaisia merkityksiä riippuen siitä, millaiseksi niiden esittämistilanne ymmärretään. Myös alttius politiikkaideoiden omaksumiseen vaihtelee tämän mukaan. Ideoilla voidaan antaa siis merkityksiä erilaisille tilanteille, mikä puolestaan orientoi ihmisiä näkemään politiikkaratkaisuja ja ongelmanmäärittelyjä eri tavoilla tietyn tilanneymmärryksen valossa.⁸ Määrittelemme tämän ideoiden konjunkturaalisen ilmenemismuodon *tilannekuvaksi*.

Tilannekuva (*outlook*) viittaa ajatusrakenteeseen, joka paikantaa politiikkaprosesseja, ongelmanmäärittelyitä ja omaksuttuja, ehdotettuja ja mahdollisia politiikkatoimenpiteitä yhteiskuntapolitiikan ajalliseen, paikalliseen ja historialliseen kontekstiin. Karkeasti ottaen tilannekuviissa on kyse väittämistä, jotka koskevat tietynhetkisen ajan luonnetta, ajan kannalta oleellisia kehityskulkuja ja vaatimuksia yhteiskuntapolitiikalle, ajanhetken ongelmanmäärittelyiden prioriteettijärjestystä sekä näiden myötä ongelmanmäärittelyiden ja politiikkaratkaisujen ajallista relevanssia. Tilannekuvat nostavat

8 Kaitila ym. 2022.

yhteiskuntapolitiikan keskiöön jatkuvan kamppailun siitä, millaista aikaa elämme, millaisessa tilanteessa olemme ja millaisia kysymyksiä annetussa tilanteessa on relevanttia, järkevää ja sopivaa esittää.

Tilannekuvat orientoivat yhteiskuntapolitiikkaa asettamalla erilaisia tapahtumasarjoja pidempiin jatkumoihin, suhteuttamalla niitä toisiinsa ja arvioimalla niiden painoarvoja. Tilannekuvat sisältävät tyypillisesti monenlaisia narratiiveja eli erilaisten tapahtumasarjojen kertomusmuotoisia kuvauksia. Tilannekuvien laajuus voi vaihdella merkittävästi. Suppeita, yksittäiseen asiaan liittyviä tilannekuvia voidaan esittää hyvin lyhyesti esimerkiksi yksittäisen päättäjän puheenvuorossa tai asiantuntijan pitämässä katsauksessa. Laajat, koko talouden, yhteiskunnan tai ekosysteemin lukuisten erilaisten asiakokonaisuuksien kokonaistilannekuvaa muodostavat esitykset, kuten selonteot ja selvitykset, voivat vaatia useita satoja sivuja ja runsaasti henkilötövuosia.

Olemme edellä kuvanneet kolmea erilaista muotoa, joissa ideat esiintyvät yhteiskuntapolitiikan kontekstissa erityisellä tavalla. On huomattava, että yksi ja sama idea voi esiintyä useammassa ilmenemismuodossa. Otetaan esimerkiksi jo aiemmin mainitsemamme julkistalouden kestävyysvaje. Idean suomalaisille esitellyt valtiovarainministeriön vuoden 2007 raportti *Julkisen talouden liikkumavara* käsitteli kestävyysvajetta tilannekuvana ja ongelmana sekä esitteli erilaisia politiikkaratkaisuja osana ongelmanmäärittelyä.⁹ Se voidaan siis nostaa yhteiskuntapolitiikassa esiin niin tilannekuvana kuin ongelmanmäärittelynäkin.

Toisesta esimerkistä käy ilmi kansallisen innovaatiojärjestelmän idean esiintyminen suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa.¹⁰ Kansallinen innovaatiojärjestelmä oli alun perin politiikkaratkaisu Suomen heikon kilpailukyvyn ongelmaan. Kansallisen innovaatiojärjestelmän rakentaminen ja siihen panostaminen nähtiin keinoksi houkutella Suomeen investointeja ja ratkaista heikon tuottavuuden

9 Valtiovarainministeriö 2007.

10 Ks. Alaja & Sorsa 2020.

ja talouskasvun ongelmat. Myöhemmin kansallisen innovaatiojärjestelmän ideaa alettiin kuitenkin käyttää ongelmanmäärittelynä ja kotimaisen innovaatiopolitiikan erilaisten ongelmien yhteen niputtajana.

Ideat heuristiikkoina, kehystämisen työkaluina ja rakenteellisina viitekehyksinä

Ideoiden täytyy olla jollain tavalla läsnä päätöksentekotilanteissa, jotta ne voisivat edes potentiaalisesti vaikuttaa politiikkatoimenpiteisiin. Ideat eivät tule yhteiskuntapolitiikkaan itsestään: jonkun on niitä tuotava esiin. Alan nykytutkimuksessa korostetaan, että ideoita täytyy ensin tavalla tai toisella *käyttää*, jotta niillä olisi merkitystä yhteiskuntapolitiikassa.

Yhteiskuntapolitiikkaa luonnehtivat ennen kaikkea erilaisten toimijoiden pyrkimykset saada asioita aikaiseksi. Yhteiskuntapolitiikassa ihmisten aktiivinen rooli ideoiden parissa tietoisesti työskentelevinä ja ideoita tavoitteellisesti käyttävinä toimijoina korostuu. Ideoiden käyttöä yhteiskuntapolitiikan kontekstissa luonnehtii ennen kaikkea aktiivinen pyrkimys vaikuttaa muihin toimijoihin. Ideoita voidaankin pitää yhteiskuntapolitiikan kontekstissa monipuolisina työkaluina, joita voidaan käyttää hyödyksi erilaisissa tilanteissa. Yhteiskuntapolitiikassa esiintyy ennen kaikkea kolmenlaisia funktioita.¹¹ Ideoita voidaan lyhyesti sanottuna käyttää yhteiskuntapolitiikassa järjelyn, vaikuttamisen ja organisoinnin välineinä. Ideat esiintyvät yhteiskuntapolitiikassa toisin sanoen heuristiikkoina, kehystämisen työkaluina tai rakenteellisina viitekehyksinä.

Ideoita voidaan käyttää yhteiskuntapolitiikassa ajattelun peukalosääntöinä eli *heuristiikkoina*. Heuristiikka viittaa ajattelun apuvälineeseen, jota voi käyttää apuna esimerkiksi ongelmanratkaisussa, keksimisessä tai havainnoinnissa. Ihmiset käyttävät keksimiään, saatavilla olevia tai aiemmin omaksumiaan ajatusrakenteita ajattelun

11 Ks. Swinkels 2020.

oikoteinä, joiden avulla he pyrkivät tulkitsemaan, ymmärtämään ja järkeistämään monimutkaista maailmaa. Lyhyesti sanottuna ideat ”kertovat” yhteiskuntapoliittisiin prosesseihin osallistuville ihmisille, mistä asioista tilanteessa on kyse ja millaisten asioiden tekeminen on tilanteessa mahdollista ja toivottavaa.

Ideat on heuristiikkojen tutkimuksen yhteydessä käsitteellistetty muun muassa kausaaliseksi uskomuksiksi, mentaaliseksi avuiksi tai peukalosäännöiksi. Yhteistä kaikille näille käsityksille on ymmärrys ideoista uskomuksina, niiden tulemisesta toimijoista ”sisäلتäpäin” ja ideoiden käytöstä merkitysten antamiseksi erilaisille tilanteille tai tapahtumille. Ideoiden käyttäminen heuristiikkana vaatii niiden jonkinasteista sisäistämistä. Heuristiikkoina esiintyvien ideoiden pääasiallinen kantaja on kognitio eli älylliset ja psykologiset toiminnot, joiden avulla ihminen käsittelee tietoa ja ympäristöään yksin tai yhdessä muiden kanssa. Ideoiden avulla muodostetaan usein jonkinlaisia asioiden välisiä suhteita ihmisten ajattelussa. Ideoiden tutkimuksessa onkin jo vuosikymmenten ajan muodostettu erilaisia ajatusrakenteita näkyviksi tekeviä kognitiivisia kartoja.¹²

Heuristiikkoina käytettäessä ideat esiintyvät uskomuksina, joihin tiivistyy käsityksiä syy-seuraussuhteista sekä normatiivisista oletuksista, jotka koskevat oikeaa ja väärää. Ideat eivät tällöin ole objektiivisia tai tarkkoja väitteitä maailmasta vaan ennemminkin ”väritettyjä linssejä” tai suodattimia, joiden avulla ihmiset havainnoivat maailmaa sekä käsittelevät ja arvioivat saamaansa tietoa. Ne yksinkertaistavat maailmaa ja liittävät siihen erilaisia latauksia.

Ideota voidaan käyttää heuristiikkoina yksilöllisesti tai ryhmässä. Varhaisemmassa ideatutkimuksessa heuristiikkoja käsiteltiin usein pelkästään yksilötasolla ja niiden kognitiivisen ulottuvuuden eli syy-seuraussuhteisiin liittyvien uskomusten kautta. Nykytutkimuksen valossa myös ideoiden normatiivisia ulottuvuuksia pidetään keskeisinä heuristiikkoina. Ideat sisältävät affektiivisia latauksia, joiden avulla yksilöt tulkitsevat ja järkeistävät maailmaa myös

12 Esim. Holsti 1976.

moraalisesti ja emotionaalisesti. Ryhmät taas käyttävät ideoita heuristiikkoina erityisesti korkean epävarmuuden olosuhteissa. Varsinkin hätä- tai kriisitilanteiden päätöksenteossa päättäjät joutuvat usein tulkitsemaan tilannetta ja keksimään toimenpiteitä huomattavan epävarmuuden vallitessa.

Viime vuosien keskeisin yhteiskuntapolitiikassa heuristiikkana käytetty idea on todennäköisesti pandemia. Uuden koronaviruksen aiheuttama maailmanlaajuinen covid-19-epidemia levisi poikkeuksellisen nopeasti vuodesta 2019 alkaen. Pandemian idea nousi päätöksenteossa nopeasti merkittävään asemaan. Minkä tahansa asian järjeistäminen pandemian idealla merkitsi sitä, että asiaan puuttamiseen tarvittaisiin toimenpiteitä nopeasti. Pandemian torjuntaan tarkoitetuista toimenpiteistä käytiinkin tämän takia tavallista vähemmän poliittista keskustelua ja kiistelyä.

Eri maissa nojattiin kriisin alkuvaiheessa jokseenkin erilaiseen pandemian ideaan, mikä osaltaan selittää päätettyjen politiikkatoimenpiteiden eroja. Esimerkiksi Suomessa pandemia ymmärrettiin pitkälti uudenlaiseksi vakavaksi uhaksi vanhojen ihmisten terveydelle ja terveydenhuollon kantokyvyllä.¹³ Ruotsissa pandemia taas ymmärrettiin influenssan kaltaiseksi taudiksi ja siten vähemmän vakavaksi terveysuhaksi, josta koituisi ensisijaisesti kansantaloudellisia ongelmia.¹⁴ Näiden erojen vuoksi Suomessa omaksuttiin tartuntatauti-epidemian alkuvaiheessa huomattavasti Ruotsia tiukempia toimenpiteitä pandemian hallitsemiseksi.

Jos ideoita voi käyttää omalla kohdallaan työkaluna ympäröivän maailman tulkitsemiseen ja merkitysten antamiseen, voi sitä käyttää työkaluna myös vastaavien tulkintojen ja merkitysten antamiseen muille. Yhteiskuntapolitiikassa ideoita voidaan käyttää saamaan muita suostuteltua, houkuteltua, peloteltua tai muuten orientoitumaan jonkin tekemiseen tai tekemättä jättämiseen. Ideoiden käytön tarkoituksena on saada asiat näyttämään toisille ihmisille puhujan

13 Kihlström ym. 2021.

14 Ludvigsson 2023.

haluamassa valossa kielellisen vuorovaikutuksen avulla. Ideoita voidaan toisin sanoen käyttää *kehystämisen työkaluina*.

Kehyksissä on karkeasti ottaen kyse siitä, millaisessa valossa asiat esitetään: mistä ja millaisesta asiasta on kyse, mikä siitä tekee ongelman ja mikä siinä vaatii puuttumista. Jos ideoilla järkeistäminen (*sense-making*) kohdistuu ennen kaikkea omiin havaintoihin ja tulkintoihin tilanteista ja maailmasta, ideoilla kehystäminen (*framing*) pyrkii tarjoamaan tulkintoja ja merkityksiä muille. Poliittiset toimijat käyttävät ideoita hyväkseen retorisisina työkaluina saadakseen puheena olevat asiat näyttäytymään eri valossa, jotta heidän omat agendansa olisivat paremmin perusteltuja ja oikeutettuja. Kun samaa ideaa nostetaan toistuvasti esiin ja saadaan ihmiset omaksumaan se, voi siitä tulla yhteiskuntapolitiikkaa myös jatkossa määrittävä kehys.

Kehystäminen eroaa järkeistämisestä ennen kaikkea siten, ettei se vaadi idean sisäistämistä uskomuksena. Kehyksenä käytettävän idean ei siis tarvitse tulla ihmisistä ”sisältäpäin”, vaan ne voivat tulla myös ”ulkopuolelta”. Kehystämistä voi tehdä myös sellaisilla ideoilla, joiden merkityssisältö ei ole idean käyttäjälle erityisen selkeä tai joihin käyttäjä ei lainkaan niin sanotusti usko. Kehystäminen tapahtuu kielellisessä vuorovaikutuksessa. Kaikkien vuorovaikutukseen osallistuvien ei tarvitse jakaa samoja merkityksiä tai ”uskoa” ideoihin, jotta niillä voisi olla vaikutusta päätöksentekoon.

Yhteiskuntapoliittista ideatutkimusta tekeville on syytä selvittää kahta huomiota. Ensinnäkin kehystämistyössä käytettyjä ideoita on toisinaan kutsuttu strategisiksi työkaluiksi.¹⁵ Termi ”strateginen” viittaa siihen, että kielellisessä vuorovaikutuksessa esiintyvät ideat ovat harkitusti ja suunnitelmallisesti esiin nostettuja. Näin ei kuitenkaan välttämättä aina ole. Ideoilla voidaan perustella toimenpiteitä myös ilman etukäteistä suunnittelua. Kutsuminen strategisiksi työkaluiksi voi siis johtaa harhaan. Tämän vuoksi käytämme edellä kuvatusta ideoiden käytöstä ilmausta ”kehystämisen työkalu”.

15 Swinkels 2020.

Toiseksi varhaisessa ideatutkimuksessa ideoiden esitettiin usein olevan yhteiskuntapolitiikan kehyksiä.¹⁶ Ideat ja kehykset eivät ole kuitenkaan sama asia.¹⁷ Myös muun muassa käsitteitä, visualisatioita tai äänimaisemia voidaan käyttää kehystämisen työkaluina. Ideat ovat vain yksi kehystämisen työkalu muiden joukossa, eikä ideoita pidä siksi samastaa kehyksiin. Ideasta voi kyllä tulla onnistuneen kehystämisen myötä yhteiskuntapolitiikan kehys, mutta myös muunlaiset asiat kuin ideat voivat olla kehyksiä ja kehykseen voi sisältyä muutakin kuin ideoita.

Yhteiskuntapolitiikalle on tyypillistä politiikkatoimenpiteisiin johtavien prosessien monivaiheisuus ja -mutkaisuus. Esimerkiksi yksittäisen lain säätäminen eduskunnassa vaatii lukuisia vaiheita. Lainsäädäntöprosessi vaatii ensinnäkin poliittisen aloitteen eli Suomen tapauksessa hallituksen esityksen, kansalaisaloitteen tai kansanedustajan aloitteen. Tämän jälkeen aloite siirtyy eduskunnan lähetekeskusteluun ja sen kautta valiokuntakäsittelyyn. Valiokuntakäsittelyt voivat kestää jopa vuosia. Valiokuntakäsittelyn jälkeen päätöksentekoon asti päätyvät lakiehdotukset käsitellään kahdessa käsittelyssä, joista ensimmäisessä tehdään mahdolliset muutokset valiokuntien esityksiin ja toisessa päätetään lakitekstin hyväksymisestä. Poliitiikkatoimenpiteen tekeminen vaatii siis lukuisia erilaisia vaikuttamisen ja päätöksenteon tilanteita sekä lukuisten eri toimijoiden osallisuutta.

Yhdenkään lain säätäminen tuskin onnistuisi ilman, että lainsäädäntöprosessia ohjaisi jonkinlainen yhteisymmärrys siitä, mitä kyseisessä prosessissa ollaan tekemässä ja millaiset rajat prosessilla on. Puolueiden voisi myös olla vaikeaa saada koskaan minkäänlaisia lakeja läpi, jos ne eivät saisi edustajiaan puhaltamaan yhteen hiileen prosesseissa. Ideoita voidaan käyttää työkaluina tällaisten yhteisymmärrysten muodostamiseksi.

16 Esim. Campbell 1998.

17 Ks. Snow & Benford 2005.

Yksi hyvä esimerkki ideoiden käytöstä tällaisina työkaluina on ideoiden kirjoittaminen hallitusohjelmiin. Hallitusohjelma on hallituksen muodostaneiden puolueiden noudatettavaksi sopima asiakirja, joka antaa raamit hallituksen toiminnalle. Hallitusohjelma antaa ministereiden ja ministeriöiden toiminnalle selkeitä suunta- viivoja. Lisäksi se määrittelee puolueiden välisen yhteisymmärryksen rajoja. Puolueiden täytyy aina sopia erikseen hallitusohjelman ulkopuolisista tai sen kanssa ristiriidassa olevista asioista. Jokainen tällaista asiaa koskeva riita on hallitukselle eksistentiaalinen uhka. Hallitusohjelmaan kirjoitetut ideat auttavat välttämään kiistoja: niin kauan kuin asia voidaan kytkeä johonkin hallitusohjelman ideaan, voidaan siihen puuttumisen todeta kuuluvan hallituksen agendalle ja olevan sovitun mukaista.

Hallitusohjelman kaltaisiin politiikkaprosesseja ohjaaviin asiakirjoihin kirjoitettuja ideoita kutsutaan ohjelmallisiksi ideoiksi.¹⁸ Ohjelmalliset ideat ovat hyvä esimerkki siitä, miten yhteiskuntapolitiikkaa voidaan ohjata sopimalla sitä ohjaavista ideoista. Ideat toimivat tällöin yhteiskuntapolitiikan *rakenteellisena viitekehyksenä*. Rakenteelliset viitekehykset tuovat ideoita systemaattisesti ihmisten mieliin ja rajaavat erilaisissa tilanteissa omaksuttavissa olevien ideoiden joukkoa.¹⁹ Rakenteellisena viitekehyksenä toimivat ideat tarjoavat valmiita tulkintakehyksiä, jotka tulevat päätöksenteon tilanteisiin systemaattisesti. Ideat näyttäytyvät tällöin intersubjektii visina eli toimijoiden välisinä käsityksinä. Ne vaikuttavat ihmisiin päinvastaisella tavalla kuin heuristiikat. Siinä missä heuristiikat lähtevät ihmisten sisältä, tuovat rakenteet ideoita ihmisille heidän ulkopuoleltaan.

Kaikki yhteiskuntapolitiikan rakenteelliset viitekehykset eivät ole ohjelmallisten ideoiden tapaan päätettyjä viitekehyksiä. Yhteiskuntapolitiikkaan vaikuttaa huomattava määrä erilaisia yhteiskunnallisia rakenteita, jotka elävät omaa elämäänsä. Yhteiskun-

18 Alaja & Sorsa 2020.

19 Jacobs 2014.

nan rakenteisiin upotetuista ideoista tulee ajattelun järjestelmiä, jotka koostuvat joukosta keskinäisesti yhteydessä olevia väitteitä ja oletuksia siitä, miten jokin toimii.²⁰ Tällaiset järjestelmät voivat peräänkuuluttaa politiikkatoimenpiteitä ja määrittää tarpeita niille yli ajan ja paikan.²¹

Yhteiskuntapolitiikassa voidaan esimerkiksi omaksua ja käyttää erilaisia vaikutusten arvioinnin työkaluja tai asiantuntijamääritelmiä, joiden sisään on kirjoitettu monenlaisia ideoita. Tällaisia ideoita ei tarvitse välttämättä sisäistää tai edes käyttää tietoisesti, jotta ne vaikuttaisivat yhteiskuntapolitiikkaan – riittää, että päätöksenteossa käytetään arvioinnin työkaluja tai asiantuntijoiden määritelmiä. Palaamme näihin tarkemmin myöhemmin tässä luvussa. Oleellista tässä yhteydessä on huomata, että rakenteellisena viitekehyksenä toimivat ideat kantavat mukanaan muutakin kuin ajatusrakenteita: ne kytkevät päätöksentekoa tiettyihin toimijoihin, instituutioihin ja organisaatioihin. Jos esimerkiksi veronkorotuksia perustellaan julkistalouden kestävyysvajeen pienentämisellä, samalla veronkorotusten vaikutusten arviointi annetaan valtiovarainministeriölle ja kytketään tiettyyn laskentamalliin.

20 Baker & Underhill 2015.

21 Hogan & Howlett 2015.

3.2. Miksi ideat päätyvät ja miten ne valikoituvat yhteiskuntapolitiikkaan?

Ideat tulevat edellä sanotun perusteella yhteiskuntapolitiikkaan ihmisten ajattelun, kielellisen vuorovaikutuksen ja yhteiskunnallisten rakenteiden kautta. Ideat alkavat vaikuttaa yhteiskuntapolitiikassa, kun niitä käytetään järjelyn, vaikuttamisen tai organisoinnin välineinä. Yhteiskuntapolitiikan ideat ovat tyypillisesti mahdollisia toimenpiteitä kuvaavia politiikkaratkaisuja, ratkaisua vaativien ongelmien määritelmiä tai päätöksentekoa laajempiin kehityskulkuihin kytkeviä tilannekuvia. Mutta miksi juuri tietyt ideat omaksutaan yhteiskuntapolitiikassa? Mistä yhteiskuntapolitiikassa kulloinkin vaikuttavat ideat ovat ylipäätään peräisin? Miten juuri tietyt ideat ovat valikoituneet yhteiskuntapolitiikkaan toisten sijaan?

Ideoiden omaksumisen oletettiin varhaisessa yhteiskuntapolitiikassa ideatutkimuksessa olevan jokseenkin passiivista. Oletuksena oli, että yhteiskuntapolitiikan toimijat ovat vain sattuneet omaksumaan jonkinlaisia ideoita, eikä asiaan tarvitse sen enempää kiinnittää huomiota. Myöhemmässä tutkimuksessa tämä oletus on todettu riittämättömäksi. Jos haluamme selittää politiikkatoimenpi-

teiden tekemistä ideoilla, on meidän kyettävä ymmärtämään kaikkia tapoja, joilla ideat voivat päätyä päätöksentekoon, ja selittämään yksien ideoiden päätymistä päätöksentekoon toisten sijaan.²² Vain osa ideoista on sellaisia, jotka yksilöt ovat sattumalta omaksuneet ajattelussaan. Suurin osa yhteiskuntapolitiikassa vaikuttavista ideoista on sinne aktiivisesti tuotuja ja tuotettuja.

Ideoiden päätymistä yhteiskuntapolitiikkaan on hahmotettu tutkimuksessa monilla erilaisilla tavoilla. Esimerkiksi Bermanin mukaan uusien ideoiden päätymistä yhteiskuntapolitiikkaan määrää ideoiden kysynnän ja tarjonnan kohtaanto eli ideoiden markkinoiden toiminta.²³ Tämän jäsennyksen mukaan uusille ideoille annetaan pääsy yhteiskuntapolitiikkaan, kun kansalaisten ja päätöksentekijöiden uskottavina ja hyväksyttävänä pitämille ideoille on riittävä tarjontaa ja kun ideoille syntyy päätöksenteossa riittävä kysyntää. Jäsenitys sopii hyvin tilanteisiin, joissa yhteiskuntapolitiikan ideat korvataan toisilla. Kaikki ideat eivät kuitenkaan tule yhteiskuntapolitiikkaan tällä tavalla. Yhteiskuntapolitiikan ideat vaihtuvat myös silloin, kun vallitsevat ideat saavat uudet sisällöt.

Yleisesti ottaen ideoiden päätymistä yhteiskuntapolitiikkaan voidaan selittää kolmenlaisilla tekijöillä: ideoiden ominaisuuksiin liittyvillä tekijöillä, yhteiskuntapolitiikan olosuhdetekijöillä sekä ideoiden käyttöön ja tuotantoon liittyvillä tekijöillä. Käytämme seuraavaksi tätä kolmijakoa hahmottamaan erilaisia teoreettisia näkemyksiä ideoiden päätymisestä ja valikoitumisesta yhteiskuntapolitiikkaan.

Jotkut ideat ovat houkuttelevampia kuin toiset

Ensimmäinen ideoiden valikoitumiseen ja yhteiskuntapolitiikkaan päätymiseen vaikuttava tekijä on ideoiden itsensä ominaisuudet. Ideoiden ominaisuudet ja keskeiset piirteet vaikuttavat niiden hou-

22 Kamkhaji & Radaelli 2022.

23 Berman 2006; 2013.

kuttelevuuteen eli käyttökelpoisuuteen ja sopivuuteen yhteiskuntapolitiikassa. Tutkimuksessa on korostettu ennen kaikkea kolmenlaisia ideoiden valikointiin liittyviä ominaisuuksia: ideoiden valenssia, monimerkityksellisyyttä ja keskinäistä yhteensopivuutta.

Ensimmäinen ominaisuus koskee ideoiden *valenssia*.²⁴ Valenssi viittaa idean emotionaalisiin ominaisuuksiin, jotka voivat tehdä ideasta enemmän tai vähemmän houkuttelevan yhteiskuntapolitiikan toimijoille. Valenssi voi olla luonteeltaan positiivista tai negatiivista sekä intensiteetiltään korkeaa tai matalaa. Positiivinen valenssi viittaa miellyttäviin ja negatiivinen epämiellyttäviin tuntemuksiin. Korkea ja matala valenssi viittaavat tuntemuksen vahvuuteen. Mitä korkeampi idean valenssi on, sitä vahvemmin se vaikuttaa toimijoiden käyttäytymiseen.

Ideoiden valenssi vaihtelee abstraktiotason ja moraalisten laustusten osalta. Korkean positiivisen valenssin ideat ovat tyypillisesti vapauden ja oikeudenmukaisuuden kaltaisia abstrakteja ideaaleja. Erilaisia ilmiöitä yhteen niputtavat käsiteluonteiset ideat, kuten esimerkiksi kansainvälinen kilpailukyky, ovat valenssiltaan tyypillisesti positiivisia mutta matalia. Teknisluonteiset politiikkaratkaisut, kuten esimerkiksi spesifit verotustavat, ovat usein valenssiltaan neutraaleja. Matalan negatiivisen valenssin ideat ovat tyypillisesti melko konkreettisia ongelmankuvauksia, kuten esimerkiksi riippuvuus. Korkean negatiivisen valenssin ideat, kuten esimerkiksi kansanmurha, tyypillisesti kuvaavat laaja-alaisia uhkia (ongelmanmäärittelyt) tai mahdollisia hirmutekoja (politiikkaratkaisut).

Idean omaksuminen yhteiskuntapolitiikassa on todennäköisempää silloin, kun idean valenssi vastaa sen käyttäjien tai kohdeyleisön vallitsevaa tunnetilaa. Positiivisia mielikuvia tavoitteleville toimijoille on luontevaa käyttää toiminnassaan korkean positiivisen valenssin ideoita, kun taas pelon tai aggression varaan profiliaan rakentaville toimijoille on luontevaa käyttää korkean negatiivisen valenssin ideoita. Koko yhteiskuntaa koskevissa positiivisissa murros-

24 Ks. Cox & Béland 2013.

kohdissa, kuten esimerkiksi suuren vaalivoiton, diktatuurin kaatumisen tai poikkeuksellisen taloudellisen menestyksen olosuhteissa, on helpompaa nostaa yhteiskuntapolitiikan agendalle korkean positiivisen valenssin ideaaleja kuin matalan valenssin teknisluonteisia ehdotuksia. Vähittäisten tunnelman muutosten, kuten esimerkiksi epävarmuuden lisääntymisen tai tulevaisuudenuskon heikentymisen, myötä taas voi auela tilaa matalan negatiivisen valenssin ongelmanmäärittelyille.

Toinen ideoiden ominaisuuksiin liittyvä tekijä, joka vaikuttaa ideoiden pääymiseen yhteiskuntapolitiikkaan, koskee ideoiden *monimerkityksellisyttä* eli polyseemisyttä. Ideoiden monimerkityksellisyydellä tarkoitetaan yksinkertaistetusti sitä, että samalle ajatusrakenteelle annetaan useita eri merkityksiä. Monimerkityksellisyys on yksi merkittävimmistä syistä sille, miksi ideat ovat yhteiskuntapolitiikassa hyödyllisiä.

Yhteiskuntapolitiikkaan kuuluu lehmänkauppa saman asian taakse asettumisen ja asian yksityiskohtaisuuden välillä. Melkein kaikki kannattavat esimerkiksi hyvinvointia, minkä vuoksi hyvinvointia on helppoa lähteä ajamaan yksimielisesti. Hyvinvointi voi kuitenkin tarkoittaa lähes mitä tahansa. Jos siis päätämme edistää hyvinvointia, millaisia politiikkatoimenpiteitä tällöin tulisi tehdä? Ilman tarkempia määritelmiä emme pysty suuntaamaan päätöksentekoa. Mutta jos määrittelemme asiat liian tarkasti, saatamme menettää yksimielisyyden ja pienentää asiaa ajavien joukkoa. Yhteiskuntapolitiikassa ajettavien asioiden on siis oltava riittävän erityisiä, jotta niiden ajamiseksi löytyisi konkreettisia keinoja, mutta myös riittävän yleisiä, jotta niiden ajamiseksi pystyttäisiin muodostamaan riittävä kannatuspohja.

Ideoiden monimerkityksellisyys mahdollistaa tasapainon löytämisen tässä lehmänkaupassa. Ideat auttavat tuottamaan jaettuja merkityksiä, jotka mahdollistavat monien toisistaan eroavien ja mahdollisesti ristiriitaisten merkitysten samanaikaisen käsittelyn ja

yhteensovittamisen riittävän yksimielisyyden luomiseksi.²⁵ Mutta ne tarjoavat myös riittävästi konkretiaa, jonka avulla erilaisia merkityksiä voidaan suunnata kohti käytännön toimintaa.

Idean monimerkityksellisyydellä on vaikutusta ideoiden päätymiseen yhteiskuntapolitiikkaan hieman samankaltaisella tavalla kuin ideoiden valenssilla. Mitä kompleksisempien kysymysten kanssa kulloinkin ollaan tekemisissä, mitä eroavaisempia eri toimijoiden kannat ovat tai mitä suurempaa epävarmuus on, sitä monimerkityksellisemmille ideoille on tarvetta. Mitä rajatumpiin asioihin puututaan, mitä suurempi konsensus asiasta vallitsee ja mitä vähemmän asiaan liittyy epävarmuutta, sitä täsmällisemmille ideoille on kysyntää.

Viimeaikaisessa tutkimuksessa on puhuttu ideoiden robustiuden (*robustness*) tai jäämäkkyuden ilmiöstä. Jämäkkyydellä viitataan siihen, missä määrin ideat pystyvät tuottamaan jatkuvuutta yhteiskuntapolitiikan arvoihin, tarkoituksiin ja funktioihin muuttuvissa olosuhteissa.²⁶ Jämäkkyys edellyttää toimijoilta sitoutumista yhtäältä ideoiden vakaaseen ytimeen sekä toisaalta oppimiseen ja sen mukaiseen toimenpiteiden muutokseen aina uuden evidenssin ilmetessä. Mitä laajempaa yhteisymmärrys tästä on, sitä vahvemmin koalitio pystyy uusimaan politiikkaansa muuttuvissa olosuhteissa. Merkitykseltään erityisen joustavat mutta ytimeltään erityisen selkeät ideat ovat tämän yhteisymmärryksen luomisen kannalta keskeisiä.

Kolmas ideoiden ominaisuuksiin liittyvä tekijä, joka vaikuttaa ideoiden päätymiseen ja valikoitumiseen yhteiskuntapolitiikkaan, koskee idean *yhteensopivuutta* muiden yhteiskuntapolitiikassa kulloinkin vaikuttavien ideoiden kanssa. Tätä teemaa on käsitelty ennen kaikkea politiikkaparadigmojen tutkimuksessa. Tämän tutkimuksen mukaan uusien ideoiden on vaikeaa lyödä läpi yhteiskun-

25 Cino Pagliarello 2022.

26 Migone ym. 2024.

tapolitiikassa, jos vallitsevat ideat ovat vakiintuneet ja muodostavat ajattelussa jonkinlaisen koherentin kokonaisuuden.

Politiikkaparadigmojen tutkimuksessa ideoiden yhteensopivuutta tarkastellaan neljän ulottuvuuden osalta:

1. Arvot, oletukset ja periaatteet koskien todellisuuden luonnetta, sosiaalista oikeudenmukaisuutta ja valtion sopivaa roolia
2. Ideat koskien väliintuloa eli interventiota vaativia ongelmia
3. Toimenpiteillä tavoiteltavien päämäärien ja tavoitteiden valikoimista koskevat ideat
4. Päämäärien saavuttamisen tarkoituksenmukaisia keinoja koskevat ideat (esimerkiksi instrumenttien tyypit, niiden sopivat asetukset ja implementaation periaatteet).²⁷

Uudet ideat lyövät yhteiskuntapolitiikassa todennäköisemmin läpi, jos ne pystytään sovittamaan johdonmukaisesti kaikkiin näihin ulottuvuuksiin. Jos esimerkiksi uusi sosiaaliturvaa koskeva politiikkaratkaisu ei sovi yhteen vallitsevien sosiaalista oikeudenmukaisuutta koskevien ideoiden kanssa, ei se luultavasti lyö läpi, vaikka se nähtäisiin kuinka vaikuttavaksi ratkaisuksi päivänpolttaviin työtömyysongelmiin.

Käsitykset paradigmojen luonteesta vaihtelevat eri teoriaperinteissä. Niin kutsuttu klassinen, konstruktionistinen käsitys politiikkaparadigmoista keskittyi yhteiskunnan institutionaalsiin rakenteisiin upotettuihin ideoihin. Käsitys oletti, että vallitsevien ideoiden sommitelma vangitsee yhteiskuntapolitiikan toimijat ja tekee heistä kyvyttömiä kuvittelemaan vaihtoehtoja. Viimeisen vuosikymmenen aikana politiikkaparadigmojen teoriasta on kehittynyt myös muunneltu, konstruktivistinen versio.²⁸ Muunneltu lähestymistapa näkee politiikkaparadigmat argumentaation repertuaariksi ja joustavaksi

27 Ks. Daigneault 2014.

28 Arslan 2023.

resurssiksi. Politiikkaparadigmat ymmärretään löyhästi kytkeytyneiksi ideoiden verkostoiksi, jotka muuttuvat jatkuvasti vastauksena toimijoiden tarpeisiin ja joista voidaan neuvotella ja tehdä kompromisseja. Poliittiset toimijat voivat strategisesti hyödyntää, muokata ja järjestää uudelleen ideoiden verkostoa konkreettisten ongelmien ratkaisemiseksi.

Ideoiden valikoitumisen kannalta ei kuitenkaan ole oleellista, ymmärretäänkö politiikkaparadigmat ajatuksien vangitsijoiksi vai retoriikan resurssiksi. Jos ideat eivät ole yhteensopivia vakiintuneiden ideoiden kanssa, johtaa niiden omaksuminen helposti jännitteisiin ja ristiriitoihin toiminnassa – oli tämä toiminta sitten päätöksentekijöiden ajattelua tai kielellistä vuorovaikutusta. Vallitsevien ideoiden kanssa moniulotteisessa ristiriidassa olevat ideat eivät siksi välttämättä ole houkuttelevia yhteiskuntapolitiikan toimijoille.

Päätöksenteon olosuhteet luovat kysyntää uusille ideoille

Yksi keskeisimmistä syistä uusien ideoiden päätymiselle yhteiskuntapolitiikkaan on se, että tietyissä olosuhteissa päätöksentekijät etsivät tietoisesti uusia ideoita. Karkeasti ottaen on olemassa kahdenlaisia syitä uusien ideoiden etsimiselle olosuhteiden muuttuessa. Uusia ideoita voidaan joutua etsimään, koska uudenlaiseen tilanteeseen ei ole olemassa sopivia ideoita tai koska vanhat ideat eivät uudessa tilanteessa enää toimi. Yhteistä näille tilanteille on epävarmuuden lisääntyminen. Yhteiskuntapolitiikan ideatutkimuksessa onkin vuosikymmenten ajan korostettu, että uusille ideoille on erityisen paljon kysyntää tilanteissa, joissa epävarmuus kasvaa nopeasti.²⁹

Kuvasimme kirjan edellisessä luvussa päätöksentekijöiden huomion vangitsevia tapahtumia.³⁰ Näitä tilanteita luonnehtivat dra-

²⁹ Blyth 2002.

³⁰ Kingdon 2014.

maattiset tapahtumat, jotka vievät kaiken julkisen huomion ja joihin päätöksentekijöiltä odotetaan nopeita ja päättäväisiä reaktioita. Teoreettisemmin ilmaistuna näitä tilanteita luonnehtivat politiikan asialistan äärimmäisen nopeat muutokset. Päätöksentekijät tarvitsevat uusia ideoita niin järkeistämään tilannetta, viestimään kansalaisille asian vakavasti ottamista kuin hahmottamaan tilanteeseen puuttumiseen vaadittavia toimenpiteitä. Uusia ideoita ei välttämättä omakсутa siksi, että vanhat ideat eivät toimisi tai soveltuisi tilanteeseen, vaan siksi, että vanhojen ideoiden käyttäminen viestinnässä voitaisiin tulkita kykenemättömyydeksi tai haluttomuudeksi reagoida uuteen tilanteeseen.

Esimerkkinä politiikan asialistaa äkillisesti muuttavista tapahtumista käyvät syyskuun 2001 terroriteot New Yorkissa. Valtiollisten päättäjien huomio siirtyi nopeasti terrorismin torjuntaan ja ennaltaehkäisyyn globaalin mediahuomion myötä. Tapahtumat herättivät suurta surua, vihaa ja epäluuloa amerikkalaisia päättäjiä kohtaan – miten he saattoivat antaa jonkin tällaisen tapahtua? Tilanne vaati ideoita, jotka indikoivat päättäväisyyttä ja laaja-alaisia toimia. Terrorismista tuli 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen ehkä keskeisin kansainvälistä politiikka ohjannut ongelmanmäärittely ja terrorismin vastaiseksi sodaksi kutsutusta politiikkaratkaisusta yhdysvaltalaisista yhteiskuntapolitiikkaa ohjaava idea.

Politiikan asialistan nopeat muutokset eivät aina vaadi syyskuun yhdennentoista päivän kaltaisia dramaattisia muutoksia. Esimerkiksi merkittävä vaalivoitto ja sen myötä tapahtuva vallan vaihto voi muuttaa nopeasti politiikan asialistaa. Yhteiskuntapolitiikan tutkimuksessa onkin usein korostettu, että poliittisten voimasuhteiden muuttuessa myös ideoiden kysyntä muuttuu, koska tietyt toimijat ovat avoimempia tietynlaisille ideoille.³¹ Suomessa esimerkiksi SDP:n ollessa hallitusvastuussa elinkeinoelämän esittämät ideat työmarkkinoiden muutoksesta todennäköisesti kaikuvat kuuroille

31 Emt.

korville. Ikkuna näitä koskeville ideoille aukeaa kuitenkin heti, kun puolue jää hallituksen ulkopuolelle.

On myös huomattava, että olosuhteiden ei tarvitse olla erityisen dramaattisia tai edes epätyypillisiä, jotta tilanne saataisiin näytämään jollakin tavalla poikkeukselliselta. Ideatutkimuksessa on esimerkiksi korostettu, että erilaisten tilastojen ja indikaattorien seuraaminen ja taitava käyttö voivat johtaa politiikan asialistan nopeisiin muutoksiin. Tilastojen ja indikaattorien merkityksestä käydäänkin politiikassa jatkuvaa kamppailua. Uusia tilastoja ja indikaattoreita pyritään myös jatkuvasti tuomaan politiikkaan, koska niiden avulla voidaan luoda päätöksentekoon uusille ideoille suotuisia olosuhteita.

Esimerkiksi 2010-luvun alussa Suomessa päätettiin leikata valtion tutkimus-, kehittämis- ja innovaatio-rahoinnusta eli TKI-rahoitusta. TKI-menojen osuus Suomen bruttokansantuotteesta supistui merkittävästi 2010-luvun mittaan. Vuosikymmenen lopulla asiantuntijoiden ja päättäjien parissa syntyi näkemys, että TKI-rahoituksen vähenemisestä on tullut talouspolitiikan kannalta ongelma. Päättäjien omaksuman idean mukaan ilman laadukasta tutkimusta, osaamista ja innovointia Suomen talous ei pysyisi elinvoimaisena ja kilpailukykyisenä. Idea nousi keskeiseen asemaan vasta, kun TKI-rahoituksen bkt-osuuden havaittiin pienentyneen ja kilpailijamaiden osuuden vastaavasti kasvaneen merkittävästi. Poliittiset puolueet muodostivat tilastokehityksen pohjalta laajan yhteisymmärryksen tilanteen poikkeuksellisuudesta ja ongelmallisuudesta. Puolueet päättivät parlamentaarisesti kasvattaa järjestelmällisesti TKI-rahoituksen bkt-osuutta tulevien vuosien aikana.³²

Toinen syy, miksi olosuhteiden muutokset voivat johtaa uusien ideoiden etsimiseen, on se, että vanhat ideat eivät yksinkertaisesti auta uudessa tilanteessa. Hätätilanteet ja poikkeustilanteet, kuten esimerkiksi rahoitusmarkkinoiden romahdukset, laajamittaiset luonnonkatastrofit tai uudenlaisten tartuntatauti-epidemioiden

32 Ks. Alaja & Lemola 2023.

puhkeaminen, ovat ensimmäinen esimerkki tällaisista tilanteista. Hätätilanteille on tyypillistä, etteivät vallitsevat ideat tarjoa selkeitä ratkaisuja akuutteihin ongelmiin.³³ Tulipalojen sammuttelu vaatii aina normaaliajoista poikkeavaa tietoa päätöksenteon tueksi. Päätöksentekijät tyypillisesti etsivät hätätilanteissa useammin neuvoa erilaisilta asiantuntijoilta kuin normaalitilanteissa, jolloin he yleensä myös altistuvat aiemmista poikkeaville ideoille.³⁴

Ideat ovat hätätilanteissa kaksiteräinen miekka. Yhtäältä ideat mahdollistavat nopean reagoinnin hätätilanteisiin. Päätäjät käyttävät ideoita heuristiikkoina kartoittaakseen keskeisiä ongelmia ja mahdollisia toimenpiteitä niiden ratkaisemiseksi korkean epävarmuuden vallitessa. Ideat ovat erityisen tärkeitä tilanteen kehityksen skenaarioiden, ennusteiden ja simulaatioiden laatimiseksi. Toisaalta hätätilanteissa omaksutut ideat voivat niin sanotusti jäädä helposti päälle. Hätätilanteen alkuvaiheessa omaksuttuja ideoita voidaan käyttää järjeistämään tilanteen kehitystä myös silloin, kun ne ovat osoittautuneet uuden tiedon valossa epäohdonmukaisiksi tai epäpäteviksi. Ideoiden vaihtaminen voi olla hätätilanteissa vaikeaa poliittisten paineiden tai uskomuksiaan muita hitaammin muuttavien asiantuntijoiden merkittävän roolin vuoksi.³⁵

Esimerkistä käy koronapandemian alkuvaiheessa monissa maissa omaksuttu ongelmanmäärittely, jonka mukaan kyse on influenssan kaltaisesta taudista. Ideaan kuului oletus, että tauti oli nopeasti ja pääasiallisesti pisaratartuntoina tarttuva. Sen voitiin olettaa olevan melko lievä ja lyhytkestoinen mutta riskiryhmien kannalta vaarallinen. Taudin alkuvaiheessa ongelmanmäärittely oli hyödyllinen: se auttoi fokusoimaan toimenpiteet taudin leviämisen estämiseen, riskiryhmien suojeluun ja rokotteiden kehittämiseen taudin ennaltaehkäisemiseksi. Tiedon lisääntyessä ongelmanmäärittelystä tuli kuitenkin ongelma. Taudin osoitettiin leviävän myös ilmateitse, mikä tarkoitti leviämisen estämiseen tähtäävien toimenpiteiden ole-

33 Berman 2013.

34 Craft & Howlett 2012.

35 Baekkeskov 2016.

van riittämättömiä ja tehottomasti kohdistettuja. Tauti osoittautui varsinkin vanhoille ihmisille varsin haitalliseksi ja sen huomattiin aiheuttavan myös hyvin pitkäaikaisia ongelmia. Lisäksi tauti osoittautui ennennäkemättömän nopeasti varioituvaksi, eikä sen ennaltaehkäisy olisi yhtä helppoa kuin hitaammin varioituvan influenssan. Alkuperäisen ongelmanmäärittelyn seuraaminen johtaisi myöhemmän tiedon valossa siis tehottomiin toimenpiteisiin.

Kriisit ovat toinen tyypillinen tilanne, jossa olosuhteet vaativat uusia ideoita. Kriisit ovat määritelmällisesti tilanteita, joissa järjestelmän toimintalogiikka ajautuu vaikeuksiin eikä järjestelmä enää tuota odotettuja lopputuloksia. Yhteiskuntapolitiikan kontekstissa kriisi tarkoittaa sitä, ettei aiemmilla toimenpiteillä tai toimintatavoilla pystytä enää saamaan aikaiseksi haluttuja asioita. Esimerkiksi talouskriiseissä harjoitettu yhteiskuntapolitiikka ei välttämättä enää tarjoa ihmisille riittävää toimeentuloa tai julkisia menoja ei enää pystytä rahoittamaan.

Kriisitilanteille on tyypillistä, että päättäjät joutuvat aktiivisesti ja tietoisesti vaihtamaan toimimattomat ideat uusiin. Tilanne vaatii toisin sanoen jonkinlaista *oppimista*. Yhteiskuntapoliittisessa ideatutkimuksessa on korostettu kahden erilaisen oppimisen merkitystä ideoiden vaihtamiselle. Niin sanotun politiikkaoppimisen (*policy learning*) teoria korostaa toimenpiteiden yrityksen ja erehdyksen kautta oppimista. Uusia, mahdollisesti muualta kopioituja toimenpiteitä kokeillaan ja uusia ideoita muodostetaan niistä saatujen kokemusten perusteella. Sosiaalisen oppimisen (*social learning*) teoria taas korostaa politiikkatoimenpiteitä edeltävää järjkeyä ja sen kautta tapahtuvaa oppimista. Teoria korostaa ryhmätasolla tapahtuvaa uusien ideoiden emergenttiä eli ilman etukäteistä suunnittelua tapahtuvaa etsimistä, mihin viitataan ideoinnin (*ideation*) käsitteellä.³⁶

Yhteiskuntapoliittinen ideatutkimus on keskittynyt huomattavan paljon äkillisiin ulkoisiin shokkeihin, hätätilanteisiin ja kriisei-

hin, jotka ovat luoneet kysyntää uusille ideoille. Tämä fokus on ollut siinä mielessä hyvin perusteltua, että yhteiskuntapolitiikan ideat ja suunta ovat usein muuttuneet radikaalisti juuri tällaisissa tilanteissa. On kuitenkin huomattava, että kriisit eivät välttämättä ja läheskään aina johda uusien ideoiden läpimurtoon.³⁷ Selityksiä ideoiden päätymiselle yhteiskuntapolitiikkaan ei siis tule etsiä vain kriiseistä.

Esimerkiksi vuonna 2007 alkaneen globaalin finanssikriisin jälkeen moni povasi uusliberalismiksi kutsutun ideoiden joukon kriisiä. Rahoitusmarkkinoiden toiminta ja finanssialan uudet toimintatavat olivat johtaneet ongelmiin, jotka lopulta ajoivat lähes koko globaalin talouden lamaan. Uusliberalismiin kuuluvien ideoiden, kuten markkinavetoisuuden ja löyhän sääntelyn, hyödyllisyyttä alettiin kyseenalaistaa laajasti. Samalla näihin ideoihin liitettyä asiantuntemusta alettiin kyseenalaistaa. Esimerkiksi Englannin kuningatar Elisabeth II päätyi kysymään, miksi taloustieteilijät eivät onnistuneet ennustamaan kriisiä. Tuohon aikaan uusliberaaleille ideoille ei kuitenkaan ilmestynyt uskottavaksi koettuja haastajia. 2010-luvun alkupuolesta tulikin lopulta uusliberaalien ideoiden jonkinlaista kulta-aikaa.³⁸

Vallitsevien ideoiden sisältö muuttuu käytettäessä

Kaikki ideat eivät päädy yhteiskuntapoliittiseen päätöksentekoon siksi, että ideat ovat sellaisenaan houkuttelevia tai päätöksentekijät etsivät niitä. Osa ideoista päätyy yhteiskuntapolitiikkaan vaivihkaa ja osa tietoisien vaikutustyön seurauksena. Toisin sanoen ideoiden ominaisuuksien ja olosuhteiden ohella myös ideoiden käyttötavoilla ja tuotannolla on merkitystä ideoiden päätymiselle yhteiskuntapolitiikkaan. Aloitamme näistä ensiksi mainitusta.

37 Ks. Berman 2013.

38 Blyth 2017.

Uusien ideoiden päätyminen yhteiskuntapolitiikkaan ei välttämättä vaadi vallitsevien ideoiden korvaamista toisilla ideoilla. Vallitsevat ideat voivat muuttua, kun niitä käytetään aiemmasta poikkeavilla tavoilla. Näitä tapoja voidaan hahmottaa lainaamalla instituutioteoriasta tuttuja käsitteitä.³⁹ Olemassa olevien ideoiden merkityssisältöjä voidaan muuttaa (*conversion*). Vanhat politiikkaratkaisut voidaan esimerkiksi esittää ratkaisuiksi toisiin ongelmiin. Ideoita voidaan myös täydentää tai kerrosta (layering) uusilla elementeillä siten, että niiden merkitys muuttuu. Esimerkiksi osaksi ongelmanmäärittelyä voidaan tuoda uusia ratkaisuvaihtoehtoja, jotka voivat laajentaa ongelmanmäärittelyn käyttöalaa aivan uudenslaisiin keskusteluihin.

Ideat muuttuvat käytön myötä tyypillisesti kahdessa eri tilanteessa. Ensinnäkin ideoiden merkitykset muuttuvat, kun ne liitetään tai kytketään eri toimijoihin. Ideoita tulkitaan usein erilaisten identiteettiä koskevien taustaoletusten varassa. Esimerkiksi jos oikeistopuolue omaksuu vasemmistopuolueen esittämän tilannekuvan työllisyydestä, voi vasemmistopuolueen kannattaja alkaa suhtautua tilannekuvaan aiempaa skeptisemmin, jos hän pitää oikeiston käsitystä työllistamisestä erilaisena kuin vasemmiston. Ideat voivat saada myös eri sisältöjä, kun ne kytketään osaksi erilaisia ideoiden verkostoja. Esimerkiksi asiantuntijakeskusteluissa tai kansainvälisen politiikan keskusteluissa esiintyvät ideat voivat saada ennalta-arvaamattomia merkityksiä, kun ne omaksutaan kansallisen tason päätöksenteossa.

Toiseksi ideoiden merkitykset muuttuvat, kun niiden kantajat muuttuvat. Yhteiskuntapolitiikan kontekstissa ideat kytkeytyvät aina jonkinlaisiin politiikkainstrumentteihin eli esimerkiksi tiettyyn lainsäädäntöön, rahoitukseen tai palveluihin. Jos näitä instrumentteja koskevat institutionaaliset rakenteet muuttuvat, voivat myös ideoiden aiemmat viittauskohteet ja käyttöalat muuttua merkittävästi. Esimerkiksi Suomen vientivetoista kasvua korostavien talous-

39 Ks. Streeck & Thelen 2005.

poliittisten ideoiden merkitys muuttui merkittävästi EU-jäsenyyden ja euroalueeseen liittymisen myötä, kun palkkapolitiikkaa ei voitu enää kytkeä rahapolitiikkaan ja mahdollisuudet lisätä julkisia investointeja tai tukea yrityksiä muuttuivat hyvin rajallisiksi. Viennin edistämisen idea pysyi edelleen suomalaisen yhteiskuntapolitiikan agendalla, mutta se merkitsi uusissa olosuhteissa hyvin eri asiaa kuin aiemmin.

Molemmat edellä kuvatuista muutoksista liittyvät kääntämisen eli translaation ilmiöön. Kun idea tuodaan uusien toimijoiden tai instituutioiden pariin, täytyy idea kytkeä näihin mielekkäällä tavalla, jotta se olisi merkityksellinen. Samalla itse idea saa uusia merkityksiä. Tällaiset muutokset ovat tyypillisesti vähittäisiä eli inkrementaalisia. Idean asema yhteiskuntapolitiikassa voi pysyä yhtä merkittävänä ja sen käyttötavat voivat säilyä suhteellisen vakaina vuosikymmenten ajan. Idea saa kuitenkin jatkuvasti uusia merkityksiä, kun se siirtyy sukupolvelta toiselle ja sen institutionaalinen ympäristö muuttuu.

Tällaisia inkrementaalisia muutoksia on helppointa kuvata esimerkin avulla. Esimerkkinne koskee kilpailukyyn idean muutoksia Suomessa. Esimerkki on eräässä mielessä harvinainen. Se kuvaa ideaa, jolla on lukumäärältään melko vähäisiä, vahvoja ja vakiintuneita merkityssisältöjä. Monilla ideoilla on huomattavasti enemmän erilaisia merkityssisältöjä, eivätkä kaikkien ideoiden merkityssisällöt ole yhtä vakiintuneita. Lisäksi esimerkissä sama idea on läsnä yhteiskuntapolitiikassa yli vuosisadan ajan. Monet vaikutusvaltaisetkin ideat tulevat ja menevät huomattavasti lyhyemmässä ajassa. Toisaalta juuri nämä ominaisuudet tekevät esimerkistä poikkeuksellisen havainnollistavan: se kuvaa ideaa, joka on luonteeltaan monimerkityksellinen ja saa eri merkityksiä uusissa tilanteissa ja konteksteissa.

Suomalaiset päättäjät ovat perinteisesti pitäneet Suomea pienenä avoimena taloutena, jossa vientimenestyksen merkitys talouskasvulle on suuri. Siten myös vientiyritysten kilpailukyystä huolehtiminen on ollut jatkuvasti ajankohtainen ongelma talouspolitiikas-

sa.⁴⁰ Kilpailukyvyistä on asiantuntijakeskusteluissa puhuttu kahdessa varsin erilaisessa merkityksessä. Taloustieteellisessä kirjallisuudessa erotetaan toisistaan kustannuskilpailukyky, eli kyky tarjota tavaroita ja palveluja kilpailijoita halvemmalla lyhyellä aikavälillä, sekä käsitteenä abstraktimpi ja hankalammin mitattava kasvu- tai reaalin kilpailukyky. Reaalisella kilpailukyvyllä viitataan siihen, millaiseksi investointiympäristöksi yritykset kansantalouden näkevät ja millaiset edellytykset kansantaloudella on kerryttää talouskasvua pidemmällä aikavälillä.

Molemmat käsitykset liittyvät elimellisesti samaan ongelmanmäärittelyyn, mutta ne painottavat ongelman eri tekijöitä ja siksi myös peräänkuuluttavat erilaisia ratkaisuja ongelmaan. Kyseessä ei siis ole kaksi merkityssisällöltään kokonaan erilaista ideaa vaan saman ongelmanmäärittelyn kaksi erilaista variaatiota. Niiden omaksuminen johtaa kuitenkin varsin erilaisiin politiikkaratkaisuihin paitsi yhteiskuntapolitiikassa (erilaiset diagnoosit ja suositukset) myös yritysmaailmassa (erilaiset kilpailustrategiat). Suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa nämä merkityssisällöt ovat esiintyneet rinnakkain mutta saaneet eri aikoina varsin erilaisia painotuksia idean käyttötapojen ja institutionaalisten muutosten mukana.

Suomen sotienjälkeistä taloutta luonnehtivat erikoistuminen metsä-, paperi- ja metalliteollisuuden tuotteiden vientiin sekä jyrkät suhdannevaihtelut ja korkean inflaation pyrähdykset. Näissä olosuhteissa kilpailukyvyyn idean pääsisällöksi muodostui teollisuuden kustannuskilpailukyvyistä huolehtiminen. Keinoiksi määrittyivät inflaation torjuminen tulopolitiikalla ja markan arvon epäsäännöllisen säännölliset devalvaatiot, joiden kautta kilpailijamaita korkeamman inflaation seurauksia pyrittiin korjaamaan.⁴¹

Reaalisen kilpailukyvyyn idean merkitys päätöksenteossa alkoi vahvistua inkrementaalisesti 1970-luvulta alkaen. Kilpailukyvyyn ja teknologisten kyvykkyyksien kasvattaminen alettiin nähdä kiinteästi

40 Ks. Allén ym. 1992; Heinonen ym. 1996.

41 Esim. Vartiainen 2011.

yhteen liittyviksi asioiksi, kun Suomi pyrki kuromaan umpeen teknologista jälkeenjääneisyyttä suhteessa Länsi-Euroopan maihin.⁴² 1980-luvun niin kutsuttu vakaan markan politiikka puolestaan pyrki irrottautumaan inflaatio-devalvaatiosyklistä. Kun vakaa valuuttakurssi valittiin talouspolitiikan prioriteetiksi, kilpailukykyä ei voitu ylläpitää valuutan ulkoista arvostusta muuttamalla. 1990-luvun lama osoitti karvaasti vakaan markan strategiaan liittyvät haasteet.⁴³ Päätöksentekijöiden huomio kiinnittyi tällöin tuotantorakenteen modernisointiin. Kilpailukyvyn idean merkitys muuttui, kun muut ideat löivät läpi talouspolitiikassa, ja ideaa täytyi alkaa kääntää muiden ideoiden kanssa yhteensopivaksi.

1990-luvun lama ja sitä seurannut pitkä vientivetoisen kasvun kausi tuottivat perusteellisen muutoksen kilpailukykyidean painotuksissa. Reaalisen kilpailukyvyn puute nousi talouspolitiikan agendan keskiöön. Päätöksentekijöiden ja asiantuntijoiden kritiikki kohdistui heikkoon tuottavuuskehitykseen, yritysten uudistumis- ja innovaatiokyvyn puutteeseen (ja olemassa olevan teollisuuden tukemiseen) sekä Suomen heikkoon kykyyn houkutella pääomia ja investointeja.⁴⁴

Lamapolitiikkaa hallitsi aluksi vahva kustannuskilpailukykykypainotus vaihtotaseen tasapainottamiseksi. Kasvustrategiana tämä ei kuitenkaan ollut kantava, sillä suomalaiset yritykset eivät tuottaneet riittävän paljon riittävän suuren jalostusarvon tuotteita, jotta vienti olisi voinut ajaa kasvua kestäväällä tavalla. Vaikutusvaltaiset talouspolitiikan toimijat, kuten kauppa- ja teollisuusministeriö sekä valtion tiede- ja teknologianeuvosto, omaksuivat nopeasti uuden tilanekuvan: kasvu-uralle palaaminen edellyttäisi uusien kasvualojen kehittämistä sekä panostuksia tutkimus- ja kehitystoimintaan ja osaamiseen.⁴⁵ Kansainvälisissä keskusteluissa suosituksi tulleet, ta-

42 Lemola 2020.

43 Ks. Vartiainen 2011.

44 Esim. Hämäläinen 2004; Kantola 2002.

45 Kauppa- ja teollisuusministeriö 1993; Valtion tiede ja teknologianeuvosto 1993.

loustieteilijä Michael Porterin kansakuntien kilpailukykyä koskevat ideat antoivat painotuksille lisäpontta.⁴⁶ Kilpailukyvyyn idea alkoi lama-aikana siis merkitä entistä enemmän reaalisen kilpailukyvyyn edistämistä. Syynä muutokseen oli reaalista kilpailukykyä painottavien asiantuntijänäkemysten vahvistuminen ja idean kytkeminen uusiin toimijoihin.

Keskellä lamaa työnantajajärjestöt ja Ahon hallitus yrittivät pitää kiinni kustannuskilpailukykystrategiasta ja vakaan markan politiikasta turvautumalla mittavaan sisäiseen devalvaatioon. Käytännössä kyse oli joukosta toimenpiteitä, joilla leikattaisiin työnantajien työvoimakustannuksia, palkansaajien tuloja ja etuuksia sekä julkisen sektorin menoja ja työntekijöitä. Kustannuskilpailukyvyyn idea ei ollut riittävä tuottamaan riittävän laajaa konsensusta, kun sen kohteena olivatkin yhtäkkiä työntekijät ja julkinen sektori. Hallituksen kohtaama vastarinta oli voimakasta ja radikaaleimmat toimenpiteet olivat poliittisesti liian kalliita toteuttaa. Tämä lisäsi vaihtoehtojen houkuttelevuutta myös hallituksen ja työnantajien parissa. Tuotantorakenteen uudistaminen ja innovaatiopolitiikka, erityisesti teknologiasektorin vahvistaminen ja työvoiman osaamistason kasvattaminen, nousivat etusijalle kilpailukyvyyn kohentamiseksi. Lipposen hallitusten panostukset TKI-toimintaan ja tiivis kolmikantainen yhteistyö työmarkkinaosapuolten kanssa toivat reaalisen kilpailukyvyyn idean uudenaikaiseen kontekstiin.

Suomen jäsenyys Euroopan unionissa ja yhteisvaluutassa muutti perusteellisesti talouspolitiikan instituutioita. Tällä oli vaikutusta myös kilpailukyvyyn idean merkityksiin. Devalvaatiomahdollisuuden poistuttua kustannuskilpailukyvyyn ylläpitäminen jäi käytännössä tulopolitiikan tehtäväksi. Samalla maailmantalouden vahva kasvu vähensi tulopolitiikan käytännön merkitystä. Erityisesti Nokian ajaman IT-sektorin menestys ja vahva vientivetoinen kasvu tekivät kilpailukyvyyn edistämisen ideasta aiempaa uskottavamman ja siihen liitetystä mielikuvista entistä positiivisempia. Reaalisen kil-

46 Jääskeläinen 2001.

pailukyyn parantamisen ongelmanmäärittely ja kansallisen innovaatiojärjestelmän vahvistaminen sen politiikkaratkaisuna nousivat kansallisen projektin asemaan, jossa ne pysyivät läpi 2000-luvun. Nämä pitivät yllä konsensusta talouspolitiikan linjoista yli puolue- ja työmarkkinajärjestöjen rajojen aina 2010-luvun alkuun saakka.

Globaalin finanssikriisin ja sitä seuranneen eurokriisin myötä asetelma alkoi jälleen muuttua. Työnantajat olivat konsensuksen pinnan alla tyytymättömiä työelämän ”museointiin”⁴⁷ ja ICT- ja metsäsektori ajautuivat ongelmiin. Uudet kustannuskilpailukykyhuolet nousivat esiin 2010-luvun alkupuolella. Kasvaneet yksikkötyökustannukset ja heikentynyt vientimenestys kyseenalaistivat reaalisen kilpailukyyn edistämisen mielekkyyden. Heikkoa vientimenestystä selitettiin huonontuneella kustannuskilpailukyvyllä, jonka korjaamiseksi työvoimakustannusten tulisi joustaa alaspäin. Samalla päätöksentekijät alkoivat epäillä innovaatiopolitiikan kykyä tukea talouskasvua.

Erityisesti julkistalouden kestävyysvajeen idean noustua yhteiskuntapolitiikan kehystäjäksi koko innovaatiopolitiikan sektori alkoi näyttäytyä enemmän ongelmana sellaisenaan kuin ratkaisuna kilpailukyyn ongelmaan. Kestävyysvajeen idea peräänkuulutti tarvetta taittaa veroasteen ja työeläkemaksujen kasvua ja vähensi julkisiin panostuksiin perustuvan kasvustrategian uskottavuutta. Kestävyysvajeen idean valossa tarjolla olleet tavat ratkoa reaalisen kilpailukyyn ongelmia alkoivat näyttää kustannuskilpailukyyn ongelmilta.

Kilpailukyyn merkitys muuttui jälleen kerran uusien ideoiden esiintulon myötä. Kestävyysvajeen idea heikensi merkittävästi reaalisen kilpailukyyn painotusta ja nosti kustannuskilpailukyyn painotuksen houkuttelevuutta sekä osaltaan ohjasi poliitikkoja oppimaan pois vanhasta menestysreseptistä. Suomessa alettiin puhua kilpailukyyn kriisistä, joka viittasi näiden tekijöiden myötä ennen kaikkea paisuviin yksikkötyökustannuksiin ja kansainvälisen kusan-

47 Wuokko ym. 2020, luku 8.

nuskilpailukyvyyn kriisiin. Tämä diagnoosi oli erityisen voimakkaasti esillä vuosina 2013–2015.

Sipilän hallituksen (2015–2019) politiikassa kustannuskilpailukyvyyn kohentamisesta tuli synonyymi kilpailukyvyyn edistämiselle. Etusijalla oli työn kustannusten alentaminen. Samalla TKI-menoja leikattiin. Vaikka kilpailukyvyyn kriisin tilannekuvasta ja kustannuskilpailukyvyyn ongelmista muodostui Suomessa laaja konsensus, ei vastaavaa konsensusta muodostunut ongelmien ratkaisukeinojen ympärille. Keskitetyt sopimukset ja erityisesti kilpailukyky sopimus päättyivät pikemminkin hajottamaan kuin kokoamaan toimijoiden rivejä talouden ja politiikan rajapinnoilla. Kustannuskilpailukyvyyn idea painui taka-alalle hajottavan kilpailukyky sopimuksen jälkeen, mutta se on kokenut Orpon hallituskaudella (2023–) jonkinlaisen renessanssin. Syynä tähän on kytkös uuteen toimijakoalitioon: idean taakse ei enää tarvitse entisessä määrin suostutella ammatti liittoja. Hallitus on edistänyt kustannustason alentamista lakiteitse ja epäsuoraan työntekijäjärjestöjen neuvotteluasemia heikentämällä, ei suoran vaikuttamisen välityksellä.

Aktiiviset toimijat tuottavat ideoita yhteiskuntapolitiikkaan

Suurin osa ideoista päättyy yhteiskuntapolitiikkaan, koska joku on ne sinne aktiivisesti tuottanut ja markkinoinut. Ideoiden päätyminen yhteiskuntapolitiikkaan onkin pitkälti riippuvaista niitä tuottavien, levittävien ja välittävien toimijoiden aktiivisesta työstä.⁴⁸ Ideoiden päätymistä yhteiskuntapolitiikkaan ei siksi voida selittää kattavasti ilman ideoiden aktiivisen tuotannon ja levittämisen sekä niiden kautta tapahtuvien valtakamppailuiden huomiointia.

Ideoiden tuotannon ja levittämisen ymmärtäminen vaatii sekä päätöksentekoon että ideoihin liittyvän toimijuuden ymmärtämistä. Ensinnäkin jotkut toimijat, kuten esimerkiksi puolueet ja ajatuspa-

48 Berman 2013.

jat, pääasiallisesti tuottavat ideoita päätöksentekoa varten, kun taas toiset toimijat, kuten poliitikot ja virkahenkilöt, pääasiallisesti käyttävät ideoita päätöksenteossa. Tämän vuoksi toimijoiden suhde ideoihin ja niiden levittämiseen on varsin erilainen. Ei ole silti syytä tehdä poissulkevaa erottelua ideoiden tuottajien ja käyttäjien välille. Esimerkiksi kansanedustajat ja asiantuntijat voivat olla joissain politiikkaprosessin vaiheissa ideoiden tuottajia ja toisissa vaiheissa omien ja muiden ideoiden käyttäjiä.

Toiseksi on ymmärrettävä ideatyötä eli ideoiden suunnittelun, työstämisen, merkitysten muuttamisen, levittämisen ja soveltamisen luonnetta. Ideatyötä voidaan tutkia yksilötasolla, organisaatiotasolla ja järjestelmätasolla. Yksilötasolla puhutaan tavallisesti politiikkayrittäjistä (*policy entrepreneur*), jotka nostavat ideoitaan esiin sitkeästi ja peräänantamattomasti lukuisissa erilaisissa tilanteissa ja verkostoissa. Organisaatiotasolla voidaan kiinnittää huomiota esimerkiksi politiikkaongelmien muotoilemiseen ja politiikkaratkaisujen laatimistyöhön sekä näihin erikoistuneisiin toimijoihin, kuten puolueisiin, ajatushautomoihin tai tutkimuslaitoksiin. Järjestelmätasolla taas voidaan kiinnittää huomiota institutionaalsiin ja organisaatiokoneistoihin, jotka tuottavat, valikoivat ja työstävät ideoita päätöksenteon tarpeisiin. Kansallisella tasolla näitä on kutsuttu tiedontuotannon regiimeiksi.⁴⁹

Ideoiden tarjonta riippuu siitä, millainen suhde toimijalla on käyttämiinsä ideoihin ja millaiseen ideatyöhön se osallistuu. Siksi aiheetta on luontevinta käsitellä toimijalähtöisesti. Esittelemme seuraavaksi erilaisia toimijaryhmiä, joiden harjoittamaan ideoiden tuotantoon ja levittämiseen sekä osallisuuteen päätöksenteossa liittyy selkeitä perheyhtäläisyyksiä. Ryhmittelyn tavoitteena ei ole kuitenkaan osoittaa, että tietynlaiset toimijat tuottavat aina tietynlaisia ideoita tai käyttävät niitä vain joihinkin tarkoituksiin. Päinvastoin. Ryhmittelyn tarkoituksena on vain hahmottaa, millaisia erityispiirteitä ja asemia yhteiskuntapolitiikan eri toimijoilla on ideatyössä ja

päätöksenteossa ja miten näiden voidaan odottaa vaikuttavan ideoiden tarjontaan.

Puolueet, ajatuspajat ja kansalaisyhteiskunta

Poliittinen toiminta rakentuu merkittävässä määrin paitsi yksittäisten ideoiden myös aatteiden ja ideologioiden varaan. Monille eksplisiittisesti poliittisille toimijoille eli puolueille, ajatuspajoille sekä kansalaisyhteiskunnan lukemattomille erilaisille liikkeille ja järjestöille on ominaista, että ne organisoituvat ideoiden ympärille. Ideat ovat tällaiselle toiminnalle pitkälti konstitutiivisia: ne sellaisenaan mahdollistavat, tuottavat ja muotoilevat poliittista toimintaa. Tässä mielessä ideat vaikuttavat yhteiskuntapolitiikkaan tiettyjen toimijoiden muodossa tai niiden läpi. Tämä tekee edellä mainituista toimijoista erityisiä ideoiden tarjonnan lähteitä.

Monet poliittiset puolueet eli tiettyjä poliittisia katsomuksia kannattavat ja pyrkimyksiä ajavat järjestöt on organisoitu ideologioiden ympärille. Ideologiat voidaan ymmärtää poliittisiksi käsitteiksi ja niiden välisiksi suhteiksi, joiden kautta toimijat jäsentävät maailmaa.⁵⁰ Osa ideologioihin kuuluvista käsitteistä voidaan ymmärtää käsitelunteisiksi ideoiksi. Esimerkiksi 1900-luvun jälkipuoliskolla eurooppalaisten sosiaalidemokraattisten puolueiden aatteelliseksi johtotähteksi muodostui julkisiin palveluihin ja tulonsiirtoihin liittyvien instituutioiden rakentaminen ja puolustaminen hyvinvointivaltion idean alla. Periaateohjelmissaan sosiaalidemokraattiset puolueet, kuten SDP Suomessa, tapaavat edelleen vanhoa Ranskan vallankumouksen keskeisten aatteiden eli vapauden, veljeyden (solidaarisuuden) ja tasa-arvon nimeen.

Puolueiden piirissä toimivat ihmiset, kuten puolueiden johtohahmot, poliitikot ja puolueaktiivit, tuottavat ja levittävät ideoita osana aatteidensa esiintuomista. Määrittelemällä erilaisten käsitteiden ja ideoiden välisiä suhteita he myös vaikuttavat ideoiden merkityssisältöihin ja kytkävät ideoita ajankohtaisiin kysymyksiin. Käyttä-

⁵⁰ Freedén 2003.

mällä ideoita puolueet pyrkivät myös mobilisoimaan kannattajiaan omaksumaan tilannekuvia, ongelmanmäärittelyitä ja politiikkaratkaisuja sekä asettumaan niiden taakse julkisuudessa.

On kuitenkin huomattava, ettei aatteista ja ideologioista voida suoraviivaisesti johtaa politiikkatoimenpiteitä. Ideologiat, arvot, aatteet ja periaatteet ovat tyypillisesti varsin abstrakteja ajatusrakenteiden joukkoja. Ideologiat päätyvät yhteiskuntapolitiikkaan vasta konkreettisempien ideoiden ajamisen ja käytön seurauksena. Ideologiat monissa tapauksissa liittyvät enemmän puolue toimijoiden omaan identiteettiin kuin yhteiskuntapolitiikkaan. Esimerkiksi edellä mainituissa sosiaalidemokraattisissa puolueissa monet toimijat saattavat kokea sosialismin edelleen tärkeäksi poliittiselle identiteetilleen, vaikka puolueet eivät olisi vuosikymmeniin ajaneet työntekijöiden tai valtion omistusosuuksien lisäämistä taloudessa.

Lisäksi on huomattava, että puolueisiin liitetyistä ideologioista tai aatteista ei välttämättä pysty päättämään paljoa puolueen esittämistä ja tosiasiallisesti käyttämistä ideoista. Puolueiden niin kutsutut ohjelmalliset uskomukset ovat monissa tapauksissa ideologioita paljon merkittävämpiä.⁵¹ Ohjelmalliset uskomukset viittaavat rajatumpiin asiakokonaisuuksiin liitettyihin ydinideoihin, joiden ympärillä vallitsee puolueissa laaja konsensus. Ohjelmalliset uskomukset ovat ideologioita konkreettisempia uskomuksien kokoelmia erilaisiin aihepiireihin, kuten hyvinvointivaltion kehittämiseen, talouspolitiikan suuntaan tai ilmastonmuutoksen torjuntaan kiinteästi liittyvistä lähtökohdista ja toimenpiteistä.

Puolue voi esimerkiksi omaksua sosiaalipoliittisen ohjelmallisen uskomuksen, jonka mukaan hyvinvointivaltion tulee niin sanottujen liberaalien hyvinvointivaltioiden tapaan keskittyä vain kaikkein köyhimpien tukemiseen. Vaihtoehtoisesti puolue voi omaksua pohjoismaiseen hyvinvointivaltioajatteluun liitetyn universalismin idean, jonka mukaan julkiset palvelut ja etuudet on lähtökohtaisesti suunnattava kaikille. Vaikka tällaisista ohjelmallisista uskomuksista

51 Berman 1998.

itsestään ei voida vielä johtaa konkreettisia toimenpiteitä, voidaan niillä rajata mahdollisten toimenpiteiden kirjoa erittäin merkittävästi. Niitä voidaan pitää abstrakteina ongelmanmäärittelyinä, joita käytetään ohjaamaan puolueen kannanmuodostusta.

Yhteiskuntapolitiikan näkökulmasta puolueiden ohjelmalliset uskomukset ovat erityisen keskeisiä ideoiden lähteitä, koska puolueet ovat usein päättävässä asemassa ja ohjelmallisilla uskomuksilla on välittömiä vaikutuksia politiikkatoimenpiteiden suunnitteluun. Ohjelmalliset uskomukset ovat aktiivisesti tuotettuja, työstettyjä ja valikoituja ideoiden joukkoja. Keskusteluun ohjelmallisista uskomuksista osallistuvat paitsi puolueiden johtohahmot myös muun muassa puolueiden poliittiseen valmisteluun osallistuva henkilökunta, asiakysymyksiin perehtyneet puolueen työryhmien jäsenet sekä mahdollisesti myös puolueita lähellä olevat ajatuspajat, intresiryhmät, kansalaisjärjestöt ja ulkopuoliset asiantuntijat. Ohjelmalliset uskomukset eivät näin ollen rajoitu vain puolueorganisaatioiden sisälle. Puolueet ovat kuitenkin keskeinen kanava, jonka kautta ideoita viedään suoraan päätöksentekoon.

Puolueiden ohella myös kansalaisjärjestöt ja -liikkeet osallistuvat ideoiden levitystyöhön jo pelkällä olemassaolollaan. Varsinkin kansalaisliikkeitä luonnehtii huomattavan välitön ideoiden ja toiminnan välinen suhde: liikkeet usein rakentuvat hyvin pitkälle kollektiivisen toiminnan kehysten varaan.⁵² Kansalaisjärjestöjä puolestaan luonnehtii pitkäjänteinen, ammattimaisempi työ poliittisten päämäärien hyväksi sekä ideoiden aktiivinen tuottaminen julkiseen keskusteluun ja päätöksenteon ilmapiiriin vaikuttamiseksi.

Kansalaisyhteiskunnan toimijat tyypillisesti nostavat ideoiden avulla erilaisia tilannekuvia ja ongelmia politiikan asialistalle. Esimerkiksi ruotsalainen ilmastoaktivisti Greta Thunberg onnistui vuonna 2018 koululaisten ilmastolakkoliikkeen myötä nostamaan päättäjien riittämättömät ilmastotoimet politiikan asialistalle. Thun-

52 Benford & Snow 2000.

bergin innostaman liikkeen lähtökohtana oli ajatus, että jähkailu ilmastopolitiikassa vie nuorilta tulevaisuuden.

Ajatuspajat ovat keskeisiä ja jokseenkin omalaatuisia toimijoita ideoiden tuottajina yhteiskuntapolitiikassa. Ajatuspajat keskittyvät usein kansalaisjärjestöjen tavoin puolueita pitkäjänteisempiin politiikan kysymyksiin. Toiseksi ne vaikuttavat päätöksentekoon enemmän tiedontuotannon ja asiantuntijatyön kuin esimerkiksi kampanjoinnin keinoin. Ajatuspajat eivät osallistu kaikkeen asiantuntijatyöhön, kuten esimerkiksi tieteelliseen julkaisemiseen tai perustutkimukseen yhtä aktiivisesti kuin tutkijat. Niiden työntekijät yleensä omistavat kansalaisjärjestöjen tavoin tutkijoita enemmän aikaa yhteiskuntapolitiikasta käytävään julkiseen ja asiantuntijakeskusteluun osallistumiseen.

Ajatuspajat pyrkivät vaikuttamaan yhteiskuntapolitiikkaan sekä tuottamalla ohjelmallisia uskomuksia asiantuntijatyössä että osallistumalla julkiseen keskusteluun vaikuttaakseen politiikan asialistaan. Ajatuspajoja perustavat ja rahoittavat niin varakkaat yksityishenkilöt, säätiöt, puolueet, julkisen vallan toimijat, kansalaisliikkeet kuin työmarkkinajärjestötkin. Erilaisten ajatuspajojen resurssit, toimintatavat ja painotukset vaihtelevat merkittävästi. Esimerkiksi Suomessa ajatuspajat ovat hyvin pieniä ja niiden toimintatavat ovat poikenneet merkittävästi esimerkiksi mannereurooppalaisista ajatuspajoista.

Erityisiä ajatuspajoista tekee niiden asema asiantuntijakeskusteluiden ja päätöksenteon linkkinä.

Ajatuspajoilla on keskeinen asema erityisesti kansainvälisten asiantuntijakeskusteluiden ideoiden kanavoinnissa ja tulkkauksessa kansalliseen julkiseen keskusteluun. Esimerkiksi Ison-Britannian ajatuspajat käyttivät laajalti EU-keskusteluissa esiintynyttä talouskurin ideaa 2010-luvun alkupuolen talouspoliittisten ratkaisujen kritisoimiseen.⁵³ Usein talouskuria pidetään ideana, jolla vasemmistolaiset problematisoivat oikeistolaista talouspolitiikkaa. Ison-Britannian tapauksessa ajatuspajojen tekemä ideatyö mahdollisti ta-

53 Anstead 2017.

louskurin idean käyttämisen myös konservatiivien lyömäaseena EU:n vastustamisessa.

Ajatuspajoilla on ollut erityisen merkittävä vaikutus erityisesti Yhdysvaltojen harjoittamaan yhteiskuntapolitiikkaan. Ajatuspajojen vaikutusvalta kasvoi Yhdysvalloissa 1970-luvulla. On esimerkiksi esitetty, että Heritage Foundation -ajatuspaja loi reaganismille intellektuaalisen pohjan, jonka ideoita vuonna 1980 valtaan noussut republikaanipresidentti Ronald Reagan käytti järjestelmällisesti.⁵⁴ Vaikka ajatuspajat eivät ole saaneet Yhdysvaltoihin vertautuvaa asemaa kaikissa vauraissa maissa, Yhdysvaltojen esimerkki on antanut pontta ajatuspajojen leviämislle ympäri maailman. Myös eräissä muissa maissa ajatuspajoilla on ollut pitkään merkittävä asema yhteiskuntapolitiikassa. Esimerkiksi Saksassa liittopäivillä edustettujen puolueiden ympärille on rakennettu useita julkisrahoitteisia säätiöitä, joita voidaan epäilemättä luonnehtia ajatuspajoiksi.

Ajatuspajat ovat saaneet jalansijaa myös Suomessa. Suomen lähihistorian ehkä keskeisin ajatuspaja on ollut *Elinkeinoelämän valtuuskunta* (EVA), joka perustettiin vuonna 1974 edistämään ja puolustamaan markkinataloutta. EVA perustettiin reaktioksi 1970-luvun radikalismiin, mutta 1980- ja 1990-luvuilla sen pääasiallinen toiminta kohdistui ympäristöliikkeen ja hyvinvointivaltion kritiikkiin.⁵⁵ 2000- ja 2010-luvuilla Suomeen ilmestyi lukuisia uusia ajatuspajoja sekä puolueiden että elinkeinoelämän ja palkansaajajärjestöjen rahoittamina. Muista uudemmissa ajatuspajoista tunnetuin lienee yksilönvapautta ja vapaiden markkinoiden keskeisyyttä korostava ajatuspaja *Libera*.

Edellä kuvattuja toimijoita yhdistää siis se, että ideat vaikuttavat suureksi osaksi niiden läpi. Niitä puolestaan erottaa se, millaisella aikajänteellä ne toimivat ja missä määrin ne itse tuottavat ideoita. Yhteiskuntapolitiikkaan osallistuvien toimijoiden on aina pystyttävä perustelemaan ja oikeuttamaan aatteensa ja ideansa suurelle yleis-

54 Campbell & Pedersen 2014.

55 Wuokko 2017.

sölle. Edellä kuvatuille poliittisille toimijoille panokset ovat kuitenkin muita korkeammat: niille ideat ovat elämän ja kuoleman kysymys. Puolueille suuri yleisö on äänestäjiä ja potentiaalisia äänestäjiä. Kansalaisliikkeille ja -järjestöille suuri yleisö on taas potentiaalisia osallistujia ja rahoittajia. Ajatuspajat tarvitsevat suuren yleisön mielenkiintoa ja tukea asiantuntijatyönsä legitimitetin ja auktoriteetin vahvistamiseksi sekä rahoituksen varmistamiseksi.

Omien toimenpide-ehdotusten ja toimenpiteiden perusteleminen ja oikeuttaminen vaativat asioiden esittämistä itselle suotuisassa valossa. Taitavalla ideoiden käytöllä on tässä keskeinen merkitys. Puolueissa tällaiseen kehystämistyöhön osallistuvat erityisesti puolueiden johtohahmot ja heidän avustajakaartinsa. Kansalaisliikkeissä ja -järjestöissä kehystämistyö voi olla koko toimintaa pääasiallisesti luonnehtiva piirre.

Poliittisten toimijoiden ideaperusteisuus ja tarve suuren yleisön tuelle tuottaa yhteiskuntapolitiikkaan eräänlaisia dynamiikkoja. Ensinnäkin kansainvälisillä esimerkeillä ja vuorovaikutuksella on huomattavaa vaikutusta toimijoiden käyttämiin ideoihin. Esimerkiksi puolueet ja niiden nuorisojärjestöt kuuluvat tyypillisesti kansainvälisiin kattopuolueisiin, joiden kautta eri maiden puolue toimijat usein tuntevat toisensa. Sama pätee myös kansalaisjärjestöihin ja näiden kansainvälisiin kattojärjestöihin. Poliittiset toimijat seuraavat usein myös sisartoimijoidensa toimintaa median välityksellä. Etenkin suurten maiden, kuten Yhdysvaltojen, Ison-Britannian tai Saksan, poliittisista käänteistä uutisoidaan laajasti myös Suomessa.

Nämä tekijät ovat usein johtaneet eri maiden puolueiden ideoiden samankaltaistumiseen ja ideoiden käytön samanaikaisuuteen. Euroopassa puolueiden asemoitumisessa on voitu havaita huomattavaa samankaltaisuutta. Esimerkiksi 2000-luvulla ja 2010-luvun alussa useat perinteiset oikeistopuolueet pyrkivät valtaamaan tuolloisen poliittisen keskustan sosiaalidemokraattisilta puolueilta ja alkoivat hyödyntää näiden ideoita. Tätä trendiä edustivat muun muassa Jyrki Katainen Suomen kokoomuksesta, Fredrik Reinfeldt

Ruotsin maltillisesta kokoomuksesta ja David Cameron Ison-Britannian konservatiiveista.

Toiseksi ideoiden leviämisen tavat ja nopeus vaikuttavat merkittävästi myös politiikan toimijoiden muodostumiseen ja muutokseen. Tätä nykyä eri maiden yhteiskuntapolitiikassa vaikuttavat ideat voivat esimerkiksi levitä huomattavan nopeasti sosiaalisen median välityksellä. Sosiaalisen median nousun myötä erityisesti yhdysvaltalaisen politiikan vaikutteet päätyvät entistä nopeammin kansalliseen poliittiseen keskusteluun eri maissa. Ideoiden ympärille muodostuu myös nopeasti liikehdintää. Esimerkiksi Yhdysvaltojen konservatiivien esimerkin innoittamana myös eurooppalainen laita-oikeisto on usein ottanut kritiikin kohteekseen ”woke-ideologian”.

Termi ”woke” luotiin 1930-luvun Yhdysvalloissa kuvaamaan tietoisuutta marginalisoitujen ryhmien ja vähemmistöjen koke-masta syrjinnästä ja alistamisesta. Laitaoikeiston ja konservatiivien 2010-luvulta alkaen käyttämä idea ”woke” puolestaan kuvaa pilkallisesti erilaisia oikeudenmukaisuutta ja oikeuksiaan ajavia, tyypillisesti syrjityssä tai vähemmistöasemassa olevia ryhmiä. Idean ytimessä on salaliittomainen oletus vähemmistöryhmän pyrkimyksestä kaataa perinteiset arvot. Idea on hyvin monimerkityksellinen sen suhteen, millaisiksi perinteiset arvot ymmärretään ja millaisen ryhmän niitä nähdään vastustavan. ”Woken” vastainen liikehdintä onkin Euroopan eri maissa kohdistunut varsin erilaisiin kohteisiin, kuten esimerkiksi rasisminvastaiseen toimintaan, seksuaalivähemmistöihin, muslimeihin, kahden vanhemman perhemallista poikkeaviin perheisiin tai feminismiin.⁵⁶

Intressiryhmät

Kaikki poliittiset toimijat eivät rakennu ensisijaisesti ideoiden ympärille. Näin voidaan sanoa erityisesti intressiryhmistä eli etujärjestöistä ja muista ryhmittymistä, joiden toiminnan ytimessä on tietyn toimijajoukon edun ajaminen. Tällaisia ovat esimerkiksi erilaiset

⁵⁶ Samaras 2025.

työmarkkinajärjestöt, ammattijärjestöt, yritysten edunvalvontajärjestöt ja lukemattomat erilaiset lobbarit, jotka ajavat jonkin maan, toimialan, organisaation tai jopa maksavien yksityishenkilöiden etua. Ideat ovat intressiryhmien yksi keskeisimmistä vaikutustyön ja edunvalvonnan työkaluista. Yhteiskuntapolitiikan tutkimuksessa onkin vuosikymmenten ajan korostettu erilaisten intressiryhmien merkitystä ideoiden aktiivisina tuottajina ja käyttäjinä.

Intressiryhmät pyrkivät tyypillisesti saamaan aikaan muutoksia, jotka muuttavat lainsäädäntöä, sääntelyä tai julkisrahoituksen kohdistamista oman jäsenistön kannalta suotuisammaksi. Työmarkkinajärjestöt voivat lisäksi tehdä keskenään sopimuksia tulojakoa koskien tai osallistua kolmikantaisiin neuvotteluihin valtiollisten toimijoiden kanssa yhteisten toimenpiteiden muotoilemiseksi. Etujärjestöjen toimintaan liittyvät usein ristiriitaiset, kilpailevat tai eriävät intressit. Yrityksillä ja toimialoilla voi esimerkiksi olla täysin vastakkaiset intressit sen suhteen, millaisiin asioihin yritystuet pitäisi suunnata.

Puolueita ja kansalaisliikkeitä luonnehtii se, että ideat ovat niiden perustoja ja lähtökohtia. Tästä syystä niiden käyttämät ideat yleensä myös muuttuvat hitaasti. Intressiryhmien kohdalla asia on päinvastoin. Niitä luonnehtii pragmatismi ideoiden suhteen. Epäilemättä jotkut ideat ovat niille muita tärkeämpiä ja lähempänä niiden perustaa. Intressiryhmät voivat kuitenkin tarttua lähes millaisiin ideoihin tahansa, jos ideoista on hyötyä niiden päämäärien ajamiseen. Vastaavasti intressiryhmät voivat nopeastikin luopua idean käytöstä, jos se saa asiat näkymään niiden kannalta epäedullisessa valossa.

Joissain tapauksissa intressiryhmät saattavat osallistua hyvin näkyvästi yhteiskuntapolitiikan suuriin ideakamppailuihin osana laajempaa yhteiskunnallista liikehdintää. Esimerkiksi länsimaiden 1930-luvun laman myötä työntekijäjärjestöt etsivät keynesiläisistä talouspoliittisista ideoista ja hyvinvointivaltiosta tukea kapitalismin epäkohtien korjaamiseksi osana niin kutsuttua edistyksellistä

keskustavasemmistolaista ja sosiaalidemokraattista liikehdintää.⁵⁷ 1970-luvulla työnantajat puolestaan käyttivät talousideoita haastakseen vallitsevat instituutiot, jotka katsottiin haitallisiksi talouskasvun ja elinkeinoelämän kannalta. Ne liittyivät näin osaksi uutta oikeistolaista eli uusliberaalia ja uuskonservatiivista liikehdintää.

Joskus intressiryhmät käyttävät ideoita pitkäjänteisesti omien päämääriensä saavuttamiseksi. Esimerkiksi Boumans on tutkinut alankomaalaisten työnantajajärjestöjen tapoja edistää tavoitteitaan ideoiden avulla 1970-luvun lopusta 2020-luvulle.⁵⁸ Järjestöjen strategisena tavoitteena on ollut muokata vallitsevaa korporatistista työmarkkinajärjestelmää suuntaan, jossa työehtojen määräytyminen olisi hajautetumpaa ja aiempaa enemmän yksittäisten yritysten kässissä. Työnantajajärjestöjen julkisuuteen tuomilla ideoilla on pyritty vaikuttamaan työmarkkinapolitiikan tekemisen ilmapiiriin ja legitimeettiin. Yhteiskuntapolitiikassa vallitsevat käsitykset yritysten, valtion ja työntekijöiden rooleista kansantalouden kokonaisuudessa muuttuivat ajan mittaan työnantajien tavoitteille suosiollisemmiksi onnistuneen vaikuttamistyön myötä.

Vastaavanlaista kehitystä voidaan löytää myös Suomesta. Kotimaiset työnantajat ovat kipuilleet kolmikantaisen ja kaksikantaisen sopimisen eli korporatistmin kanssa ja pyrkineet sinnikkäästi hajauttamaan työmarkkinajärjestelmää erityisesti viimeisten kahden vuosikymmenen aikana. Vaikka Suomen irtiotto korporatismista on ollut hitaampi, työnantajajärjestöt ovat onnistuneet vaikuttamaan työmarkkinapolitiikan ilmapiiriin muutokseen Boumansin havainnotja vastaavilla tavoilla.⁵⁹

Yksittäisistä ideoista vaikutusvaltaiseksi on muodostunut esimerkiksi palkkapolitiikan ”Suomen malli”. Idean ytimenä on ajatus, jonka mukaan yksityisen liiketoiminnan ja erityisesti kansainväliselle kilpailulle alttiin vientisektorin etujen on oltava ensisijaisia palkkapolitiikassa. Itse palkkapolitiikkaa ei kuitenkaan tule har-

57 Blyth 2002.

58 Boumans 2022.

59 Esim. Wuokko ym. 2020.

joittaa keskitetysti. Ideaan sisältyy lisäksi vaatimus hillitä julkisen sektorin kokoa ja sen palkkakustannusten kasvua. Idea ei sinällään ole uusi, sillä sen keskeiset sisällöt olivat läsnä jo 1980-luvun korporatismin kritiikeissä. Pitkäjänteinen vaikutustyö on kuitenkin tehnyt ideasta aiempaa houkuttelevamman. 2020-luvun alussa työnantajajärjestöt ovat vedonneet siihen, että ideaa vastaavat käytännöt on jo omaksuttu esimerkiksi Ruotsissa. ”Suomen mallille” on siis haettu oikeutusta paitsi korostamalla sen myönteisiä puolia myös argumentoimalla, että Ruotsissa malli on omaksuttu jo aiemmin – olkoonkin, ettei asia ole aivan näin yksinkertainen.⁶⁰ Vetoaminen muiden Pohjoismaiden edelläkävijyyteen on Suomessa useilta yhteiskuntapolitiikan lohkoilta tuttu retorinen strategia ideoiden houkuttelevuuden lisäämiseksi.⁶¹

Julkishallinnon toimijat

Nykyaikaisessa politiikassa ja päätöksenteossa ministeriöillä, virastoilla ja muilla julkishallinnon toimijoilla on keskeinen rooli päätöksenteon valmistelussa. Paitsi valmisteluun annetuilla poliittisilla lähtökohdilla myös valmistelussa tuotettavalla ja kerättävällä tiedolla on erittäin merkittävä rooli ideoiden tuojana päätöksentekoon.

Ideat eivät ole samalla tavalla konstitutiivisia julkishallinnon toiminnalle kuin esimerkiksi puolueille. Mutta julkishallinto ei käytäkään ideoita instrumenttina tiettyjen intressien ajamiseen. Toisinaan julkishallinnon toimijat tuottavat ideoita. Julkishallinnon toimijat ovat kuitenkin ensisijaisesti ideoiden käyttäjiä eli hyödyntäjiä, työstäjiä ja soveltajia. Ne kääntävät politiikasta, asiantuntijoilta ja kansainvälisistä organisaatioista tulevia ideoita paikallisiin olosuhteisiin ymmärrettävään muotoon, muokkaavat ideoista omaksumis- ja toteuttamiskelpoisia sekä tuottavat ideaa hyödyntävän päätöksenteon pohjaksi tarvittavaa tietoa. Julkishallinto on tämän vuoksi usein ideoiden portinvartija, joka arvioi ja määrittää ideoi-

60 Ks. Käräylä 2024.

61 Kettunen 2006; 2011.

den tarkoituksenmukaisuutta sekä valikoi ideoita erilaisten arvioiden pohjalta.

Julkishallinnon merkitys ideoiden työstäjänä ja portinvartijana ei kuitenkaan ole samanlainen kaikissa maissa tai kaikilla yhteiskuntapolitiikan sektoreilla. Tätä vaihtelua on käsitelty kattavimmin tiedontuotannon regiimien tutkimuksessa.⁶² Esimerkiksi Ranska edustaa ääritapausta julkishallinnon portinvartijuuden osalta. Valtiollisen poliittisen päätöksenteon valmistelu on keskitetty hierarkisiin ministeriöihin, joissa ylimmillä virkahenkilöillä on paljon ja poliittisesti nimitetyillä kabineteilla jonkin verran sananvaltaa. Valmistelun tiedontuotannosta vastaavat valtiolliset tutkimusyksiköt. Muilla kuin julkishallinnon organisaatiolla ei juurikaan ole pääsyä valtiollisen politiikan valmisteluun. Jotta uudet ideat voisivat lyöä läpi ranskalaisessa yhteiskuntapolitiikassa, täytyy ne siis saada ensin ututettua ministeriöiden ylimpien virkahenkilöiden ja valtion tutkimusyksiköiden toimintaan. Tämä voi tapahtua lähinnä epävirallisten vaikutuskanavien ja henkilöverkostojen välityksellä, koska ulkopuolisilla organisaatioilla ei juurikaan ole virallisia kanavia näihin vaikuttamiseen.

Suomessa julkishallinnon toimijoiden asema ideoiden työstäjinä ja portinvartijoina vaihtelee merkittävästi yhteiskuntapolitiikan eri sektoreilla.⁶³ Esimerkiksi makrotalouspolitiikassa julkishallinnon toimijat ovat erittäin keskeisessä asemassa, koska valmistelutyö ja tiedontuotanto on keskitetty julkisille toimijoille. Palkkapolitiikassa julkishallinnon asema on viime vuosina vahvistunut, mutta julkishallinnon toimijat ovat aiemmin olleet vain yksiä tahoja muiden joukossa valmistelu- ja asiantuntijatyössä.

Ideoiden työstämisen lisäksi julkishallinto on merkittävä ideoiden levittäjä. Sillä on levittäjänä kolme tyypillistä piirrettä. Ensinnäkin julkishallinnon itsensä tuottamalla ideoilla on välitön vaikutus politiikkojen ja puolueiden päätöksenteossa kohtaamaan idea-

62 Ks. Campbell & Pedersen 2014.

63 Sorsa ym. 2021.

kirjoon. Hyvästä esimerkistä käy aiemmin esitelty julkistalouden kestävyysvajeen idea. Valtiovarainministeriön vuoden 2007 selvitys *Julkisen talouden liikkumavara* esitteli idean. Idea alkoi välittömästi vaikuttaa päätöksentekoon siksi, että se oli kytkettävissä lähes mihin tahansa valmistelutyöhön selkeiden laskukaavojen ansiosta. Jos asialla oli odotettavissa olevan minkäänlaisia vaikutuksia julkiseen talouteen, pystyttiin asia myös kehystämään julkistalouden kestävyysvajeella. Käytännössä kaikilla toimenpiteillä on jonkinlaisia vaikutuksia julkistalouteen. Koska ministeriö arvioi kaikkien ehdotettavien politiikkatoimenpiteiden vaikutuksia julkiseen talouteen, pystyi se nostamaan kestävyysvajeen idean melkein pä minkä tahansa asian kehyykseksi.

Toiseksi julkishallinnon toimijoilla on merkittävä vaikutus tutkimuksessa esiintyvien ideoiden valikoimiseen päätöksentekoon. Tutkimuksessa on esimerkiksi havaittu, että John Maynard Keynesin makrotalouspoliittisten ideoiden eli keynesiläisyyden läpimurto eri maiden talouspolitiikkaan riippui keskeisesti siitä, miten näihin ideoihin suhtauduttiin valtiovarainministeriöiden tai keskuspankkien kaltaisissa instituutioissa.⁶⁴ Jos julkishallinnon toimijat eivät omaksuneet näitä ideoita varhain, ovat myös myöhemmät pyrkimykset tuoda ideoita päätöksentekoon pääasiallisesti epäonnistuneet.

Kolmanneksi julkishallinnon toimijat kääntävät ja tulkkaavat kansainvälisten organisaatioiden piirissä leviäviä ideoita kansalliseen päätöksentekoon. Esimerkiksi Suomessa 1990- ja 2000-luvuilla pääministerin puheenjohtama valtion tiede- ja teknologianeuvosto (nykyisin tutkimus- ja innovaationeuvosto) toi Suomeen kansallisen innovaatiojärjestelmän idean, joka saavutti erittäin keskeisen aseman kotimaisessa yhteiskuntapolitiikassa.⁶⁵ Neuvosto keräsi yhteen keskeisiä ministereitä, intressiryhmiä ja tutkimustahoja. Kansallisen innovaatiojärjestelmän idea kehitettiin innovaatiotutkijoiden ja taloudellisen yhteistyön järjestön OECD:n piirissä. Kuiten-

64 Hall 1989a.

65 Alaja & Sorsa 2020.

kin vasta tiede- ja teknologianeuvosto konkretisoi idean siten, että sillä pystyttiin vaikuttamaan suomalaiseen päätöksentekoon.

Kansainvälinen yhteistyö

Yhteiskuntapolitiikan eri lohkoilla vaikuttavat ja institutionalisoituneet ideat ovat usein hyvin samankaltaisia lähes kaikkialla. Esimerkiksi kansantalouden kokoa ja suorituskykyä mitataan lähes kaikkialla maailmassa bruttokansantuotteen ja sen kasvun kautta. Miksi? Yksi keskeinen syy tähän on ideoiden kansainvälisissä leviämisen tavoissa. Ideat leviävät kansainvälisessä järjestelmässä ja niitä työstetään samanaikaisesti eri paikoissa. Kun ideoita työstetään eri paikoissa samaan aikaan, on aina mahdollista, että toisilta mailta otetaan mallia idean omaksumiseen ja soveltamiseen. Lisäksi kansainvälisesti leviävät ideat päätyvät helposti kansainvälisiin standardeihin ja sopimuksiin.

Kansainvälisessä järjestelmässä ideat leviävät ennen kaikkea kansainvälisten järjestöjen työn kautta. Tyypillisiä ideoita levittäviä järjestöjä ovat Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD, Euroopan unionin organisaatiot sekä Yhdistyneet kansakunnat (YK) ja sen alajärjestöt. Kansainvälisiä järjestöjä voidaan luokitella monilla tavoilla. Usein tehdään erottelu hallitustenvälisten tai ylikansallisten järjestöjen ja kansainvälisten kansalaisjärjestöjen välille. Edellisestä esimerkiksi käyvät Euroopan unionin organisaatiot, joiden kautta monet ideat päätyvät jäsenvaltioiden politiikkaan. Jälkimmäisestä esimerkiksi käyvät vaikkapa Amnesty Internationalin tai Greenpeacen kaltaiset globaalit kattojärjestöt. Niiden valtiolliset tai paikalliset osastot voivat olla huomattavan itsenäisiä ja erilaisia mutta samalla tehdä systemaattista yhteistyötä kattojärjestöjen kautta.

Yhteiskuntapoliittisessa ideatutkimuksessa yksi eniten tutkittu ja erityisen vaikutusvaltaiseksi havaittu kansainvälinen järjestö on vuonna 1961 perustettu OECD.⁶⁶ OECD on hyvä esimerkki kansain-

66 Rautalin ym. 2023.

välisestä organisaatiosta, jonka vaikutus perustuu asiantuntemukseen ja osana sitä tietoiseen ideatyöhön. Sitä voidaankin pitää eräänlaisena rikkaiden maiden kansainvälisenä ajatuspajana. Järjestö on vaikuttanut elimellisesti varsinkin jäsenmaidensa talous- ja yhteiskuntapolitiikkaan. OECD:n merkitys on ollut erityisen suuri myös Suomessa, sillä kylmän sodan vuosina OECD oli yksi Suomen keskeisimmistä ”henkisistä silloista” länteen. Suomi halusi identifioitua osaksi rikkaiden ja teollistuneiden maiden klubia, jota OECD:n jäsenmaat epäilemättä edustivat ja jonka yhteisistä kiinnostuksen kohteista järjestössä keskusteltiin.⁶⁷

Jo aiemmin mainittu kansallisen innovaatiojärjestelmän idea sekä OECD:n ja Suomen suhteet toimivat hyvänä esimerkkinä ideoiden kansainvälisen leviämisen kanavista ja luonteesta. Idean päätyminen yhdestä kansallisesta kontekstista toiseen vaatii usein kansallisten toimijoiden etukäteistä tutustumista kansainvälisiin keskusteluihin ja epämuodollisia verkostoja. Suomi on pyrkinyt vuosikymmenten ajan olemaan OECD:ssa esimerkillinen maa tiede-, teknologia- ja innovaatiopolitiikassa. Suomalaiset poliitikot, virkahenkilöt ja tutkijat osallistuivat aktiivisesti OECD:n näitä aiheita käsitteleviin työryhmiin jo ennen kuin maasta tuli järjestön virallinen jäsen vuonna 1969. Huomattavan moni suomalainen relevanteista asioista kiinnostunut päätöksentekijä ja asiantuntija oli siis tutustunut OECD:n työhön jo kauan ennen kansallisen innovaatiojärjestelmän idean nousua.

Kansainväliset organisaatiot vaikuttavat tyypillisesti useita eri kanavia pitkin. Mitä useampaa kanavaa pitkin idea samanaikaisesti leviää, sitä todennäköisempää sen omaksuminen on. Esimerkiksi ajatus siitä, että tieteen ohjaamiseksi ja kehittämiseksi tarvittaisiin julkisen vallan suunnitelmallista toimintaa, tuli Suomeen OECD:n piiristä kahta eri kanavaa pitkin. OECD:n asiantuntijatyössä tiede nivoutui osaksi talouskasvuun ja yhteiskunnan modernisoimiseen tähtäävää politiikkaa. Suomalaiset päättäjät ja asiantuntijat törmä-

67 Lemola 2002.

sivät ajatukseen erilaisten työryhmien ja selvitysten kautta. Mutta idea näkyi myös siinä, millaisia suosituksia ja välineitä OECD antoi valtioiden toiminnan seurantaan ja tilastointia koskien. OECD tilastoi valtioiden tutkimus- ja kehittämismenoja ja Suomi liittyi näiden tilastojen tuottamiseen 1970-luvun vaihteessa. Siinä missä OECD:n asiantuntijatö perusteli tutkimus- ja kehittämisrahoituksen tasolle ja painotuksille tavoitteiden määrittelyä, teki näiden asioiden tilastointi mahdolliseksi asettaa selkeitä ja seurattavissa olevia tavoitteita.

Myös Euroopan unionin organisaatioilla on ollut erittäin merkittävä vaikutus Suomen yhteiskuntapolitiikassa vaikuttaviin ideoihin. EU vaikuttaa kotimaisen yhteiskuntapolitiikan ideoihin jo siksi, että sen piiriin on delegoitu merkittävä määrä jäsenmaiden päätöksenteosta. EU-päätöksenteossa omaksuttavat ideat vaikuttavat siksi suoraan myös jäsenmaissa. EU:lla on merkittävää toimivaltaa erityisesti kauppapolitiikassa. Suomi kuuluu euroalueeseen, minkä vuoksi rahapolitiikka kuuluu Euroopan keskuspankille. EU voi kuitenkin käyttää myös epämuodollista valtaa sellaisissa kysymyksissä, jotka kuuluvat ensisijaisesti jäsenmaiden toimivaltaan. Tutkimuksessa on esimerkiksi havaittu, että kun koulutus alettiin aiempien kulttuuristen ja yhteiskunnallisten kysymysten ohella määritellä talouskasvusta ja kilpailukyvyistä riippuvaksi, EU-komissio alettiin entistä enemmän huomioida ja sen ideat saivat enemmän painoarvoa jäsenmaiden koulutuspolitiikassa.⁶⁸

Tieteellinen tutkimus

Olemme edellä viitanneet useamman kerran tiedontuotannon regiimeihin eli ideoita ja asiantuntijatietoa päätöksentekoon järjestelmällisesti tuottaviin ja tuoviin koneistoihin. Asiantuntijoilla on aina merkittävä asema näissä koneistoissa. Yhden asiantuntijaryhmän – tieteellisten tutkijoiden – vaikutusvaltaa on kuitenkin syytä käsitellä vielä hieman tarkemmin. Asiantuntijatyöllä ja -tiedolla on merkittävä asema sen määrittämisessä, millaisia vaihtoehtoja pää-

68 Cino Pagliarello 2020.

töksentekijät pitävät realistisina ja toteuttamiskelpoisina. Tieteellisellä tiedolla on erityisen merkittävä asema sen määrittelemisessä, millaisilla työkaluilla vaihtoehtoja luodaan ja millaisilla kriteereillä niiden realistisuutta arvioidaan.

Taloustieteilijä John Maynard Keynes pääteoksessaan *Työllisyys, korko ja raha: yleinen teoria* usein siteeratun näkemyksen ideoiden vallasta politiikassa:

taloustieteilijäin ja poliittisten filosofien ajatuksilla on paljon enemmän kantavuutta kuin yleisesti luullaankaan sekä silloin, kun he ovat oikeassa, että myös silloin, kun he ovat väärässä. Itse asiassa ei maailmaa juuri muulla tavoin ohjatakaan. Käytännön miehet, jotka itse uskovat olevansa täysin vapaita kaikista intellektuaalisista vaikutuksista, ovat tavallisesti jonkun kuolleen kansantaloustieteilijän orjia.⁶⁹

Tätä nykyä harva luultavasti uskoo poliittisten filosofien suureen valtaan yhteiskuntapolitiikassa. Taloustiede sen sijaan on vain vahvistanut asemiaan yhteiskuntapoliittisesti vaikutusvaltaisimpana yhteiskuntatieteenä sitten Keynesin päivien. Taloustieteen merkitystä yhteiskuntapolitiikan ideoiden muutoksissa on tutkittu erittäin kattavasti. Tämän tutkimuksen valossa voidaan sanoa, että satojen vuosien takaisella poliittisella filosofialla on edelleen epäsuoraa vaikutusta yhteiskuntapolitiikkaan – onhan liberaalin yhteiskuntafilosofian teemoilla keskeinen asema valtavirtaisessa taloustieteessä.⁷⁰

Varsinkin talouspoliittiset politiikkaratkaisut perustuvat usein suoraan ja eksplisiittisesti taloustieteellisiin teorioihin ja malleihin. Yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa on puhuttu taloustieteen performatiivisuudesta eli siitä, että tieteen käyttämiä välineitä maailman kuvaamiseksi aletaan omaksua maailman tuottamisessa.⁷¹ Viimeaikaisessa ideatutkimuksessa on korostettu lisäksi taloustie-

69 Keynes 1951, 441.

70 Ks. Blyth 2017.

71 Suomeksi ks. Sorsa & Eskelinen 2018.

teellisten mallien ja niiden teknisten yksityiskohtien kykyä luoda teknokraattinen konsensus talouspolitiikan hallintaan. Esimerkiksi Heimberger, Huber ja Kapeller ovat tutkineet EU-komission tapaa tuottaa niin kutsutun potentiaalisen tuotannon arvioita, joilla on suuri vaikutus komission EU-jäsenmaille suositteleman finanssipolitiikan suuntaan.⁷²

Tieteellisen tutkimuksen ja asiantuntijayhteisöjen merkitystä ideoiden levittäjinä voidaan parhaiten havainnollistaa yhden kattavan esimerkin avulla. Elizabeth Popp Berman on tutkinut yhteiskuntapolitiikan tekemisen niin kutsutun taloustieteellisen tyylin yleistymistä.⁷³ Tyyli on kyse erityisestä tavasta ajatella yhteiskuntapolitiittisia kysymyksiä taloustieteen tiettyjen suuntausten ja kysymystenasetteluiden avulla. Tyyli löi läpi Yhdysvalloissa 1960-luvulla, mistä se on sittemmin levinnyt lähes maailmanlaajuisesti yhteiskuntapolitiikan tekemisen tavaksi. Tyylin synnyn ja leviämisen taustalla ovat taloustieteen ympärille rakentuneet monenlaiset ammatilliset verkostot, yhteen kietoutuneet tieteelliset ja poliittiset eliitit sekä päätöksentekijöiden koulutus.

Taloustieteellinen tyyli perustuu mikrotaloustieteen maailmankuvaan ja metodologiaan. Sille ovat tyypillisiä valinnan, kilpailun, kannustimien ja ulkoisvaikutusten kaltaiset mikrotaloustieteen käsitteet. Nämä käsitteet ohjaavat näkemään yhteiskuntapolitiikan ongelmat ja ratkaisut tietyllä tavalla. Taloustieteellinen tyyli alkoi näkyä ja institutionalisoitua monilla eri politiikkasektoreilla, mutta erityisesti kilpailu-, ympäristö-, liikenne-, sosiaali-, terveys- ja koulutuspolitiikassa.

Yksinkertaistetusti taloustieteellinen tyyli näkee yhteiskuntapolitiikan taloudellisen tehokkuuden edistämisen areenaksi ja korostaa markkinavalintoja keskeisenä puuttumisen kohteena. Tyylin omaksumisen myötä yhteiskuntapolitiikassa on omaksuttu kustannus-hyöty-analyysin kaltaisia suunnittelutekniikoita. Mikrotaloudel-

72 Heimberger ym. 2020.

73 Popp Berman 2022.

lisestä näkökulmasta tietyt ratkaisut näyttäytyvät aina tehottomina. Yhdysvalloissa esimerkiksi kansallista julkista terveystakuutusta, joka voisi tuoda terveydenhuollon kaikkien ulottuville, on kritisoitu liian vähästä kustannustehokkuudesta. Jos tehokkuutta pidetään arvioinnin keskeisenä lähtökohtana ja oikeuden terveystalouteen nähdään olevan ristiriidassa tehokkuuden kanssa, silloin oikeudet saavat väistyä.

Taloustieteellisen tyylin läpimurtoon Yhdysvaltojen yhteiskuntapolitiikassa vaikuttivat demokraattipuolueen teknokraattisiiven pelot julkisen sektorin koon kasvusta 1960-luvun sosiaalipoliittisen uudistusinnon aikakaudella. Demokraattipuolue nimesi jo 1960-luvulta alkaen tehokkuudesta kiinnostuneita, erityisesti Harvardin ja Chicagon yliopistojen taloustieteilijöitä keskeisiin tehtäviin ajamaan julkisen sektorin kasvun rajoittamista ja julkisen sektorin tehostamista. Republikaanit eivät ole käyttäneet taloustieteellistä tyyliä yhtä johdonmukaisesti kuin demokraatit, mutta toisaalta he eivät ole vastustaneetkaan sitä.

Yhdysvalloille tyypilliseen tapaan taloustieteellisen tyylin leviämiseen vaikuttivat myös ajatuspajat, kuten RAND Corporation and Brookings Institution. RAND Corporation oli itse asiassa ensimmäinen yhdysvaltalainen toimija, johon alettiin 1960-luvulla viitata termillä *think tank*. Suomalaisessa kontekstissa näistä merkittävät tutkimusresurssit omaavista toimijoista puhuttaisiin todennäköisemmin tutkimuslaitoksina.

Taloustieteellinen tyyli vakiintui yhteiskuntapolitiikan tekemisen tavaksi lukuisten pienempien lainsäädännöllisten ja hallinnollisten uudistusten kautta. Rahoitusta ohjattiin sellaiselle mikrotaloustieteelliselle tutkimukselle, joka käsitteli yhteiskuntapolitiikan kysymyksiä. Oikeus- ja yhteiskuntatieteilijät alkoivat käyttää yhä useammin taloustieteellisiä käsitteitä opetuksessaan ja analyysissään. Kun uudet tekniikat oli omaksuttu yhdessä organisaatiossa tai politiikkasektorilla, niitä oli aina vain helpompaa ”myydä” seuraavaan organisaatioon ajanmukaisena tapana ajatella yhteiskuntapolitiikkaa.

3.3 Miten ideat vaikuttavat yhteiskuntapolitiikkaan?

Kahdessa edellisessä aluvussa olemme muodostaneet kokonais-kuvaa teorioista koskien sitä, missä eri muodoissa ideat esiintyvät yhteiskuntapolitiikassa sekä miten ja miksi ideat päätyvät ja valikoituvat yhteiskuntapolitiikkaan. Näitä asioita koskevilla teorioilla olisi vähänlaisesti merkitystä, jos ideoilla ei olisi minkäänlaisia vaikutuksia harjoitetun yhteiskuntapolitiikan sisältöön. Tämän aluvun tehtävänä onkin esittää vastauksia tähän ratkaisevaan kysymykseen: miten päätöksenteon piirissä esiintyvät ideat vaikuttavat yhteiskuntapolitiikkaan?

Muutama selventävä huomio on syytä tehdä ennen tarkempien vastauksien antamista tähän kysymykseen. Ensinnäkin on tehtävä ero toimijakohtaisten ja yhteiskuntapoliittisten vaikutusten välillä. Ideoiden pääasiallinen vaikutus yksittäisiin toimijoihin on orientaatio, kuten jo kirjan alussa totesimme. Orientaatiolla tarkoitetaan toimijoiden käsityksiä, odotuksia ja toimintavalmiuksia, jotka ovat heidän mielessään ennen konkreettisia toimintatilanteita. Tässä yhteydessä olemme kuitenkin kiinnostuneita ideoiden yleisemmistä vaikutuksista yhteiskuntapolitiikkaan eli käytännössä politiikka-toimenpiteitä koskevan päätöksenteon prosesseihin ja politiikka-

toimenpiteiden sisältöihin. Käytämme ideoiden tuottamista toimijakohtaisista orientaatioista ilmausta ”ideoiden omaksuminen” erottaaksemme ne ideoiden vaikutuksista yhteiskuntapolitiikkaan. Tämän luvun huomio on nimenomaan teorioissa, jotka koskevat ideoiden vaikutuksia yhteiskuntapolitiikkaan.

Ideoiden yksilöllinen omaksuminen voi jo sellaisenaan vaikuttaa yhteiskuntapolitiikkaan, minkä vuoksi sitä ei tule jättää huomiotta. Joissain erityistilanteissa toimijakohtaiset orientaatiot voivat suoraan viivaisesti määrittää politiikkatoimenpiteitä. Esimerkiksi itsevaltaisen johtaja voi tehdä päätöksen yksinkertaisesta politiikkatoimenpiteestä suoraan omaksumansa idean pohjalta. Tätä voidaan kuitenkin pitää poikkeustapauksena. Politiikkatoimenpiteitä valmistellaan tai niistä päätetään vain harvoin yksin. Politiikkatoimenpiteisiin vaikuttaa lähes aina useita toimijoita, ja ne harvemmin ovat niin yksinkertaisia, että yksi ihminen pystyisi niitä edes suunnittelemaan. Lukuisten ihmisten täytyy omaksua ideat joko oma-aloitteisesti tai sovitusti, jotta niillä olisi vaikutusta politiikkatoimenpiteisiin. Toimenpiteiden muotoilussa on tavallisesti huomioitava myös monia muunlaisia tekijöitä kuin ideat, kuten esimerkiksi lainsäädäntö.

Pelkkä yksittäisten ihmisten omaksumien ideoiden tarkastelu ei näin ollen riitä ideoiden yhteiskuntapolitiikkaan kohdistuvien vaikutusten hahmottamiseksi. Vaikutusten hahmottamiseksi on ymmärrettävä ideoiden esiintymistä ja aktiivista käyttöä yhteiskuntapolitiittisissa prosesseissa, tarkasteltava useiden eri toimijoiden orientoitumisia samoissa tilanteissa sekä eriteltävä ideoiden vaikutuksia suhteessa muihin yhteiskuntapolitiikkaan vaikuttaviin tekijöihin.

Toiseksi on eroteltava ideoiden vaikutukset yhteiskuntapolitiittisiin prosesseihin ja prosessien lopputulemiin eli politiikkatoimenpiteisiin. Käytämme näiden kuvaamiseen termejä seuraukset ja lopputulokset. Ideoiden seurauksilla (*consequences*) viittaamme siihen, että ideoiden omaksumisella ja aktiivisella käytöllä on vaikutusta yhteiskuntapolitiittiseen prosessiin. Seurauksia voivat olla esimerkiksi päätös jatkaa lainvalmistelua tietyn tilannekuvan tai ongelmanmäärittelyn pohjalta tai enemmistön muotoutuminen tietyn

politiikkaratkaisun taakse neuvotteluissa. Lopputuloksilla tai lopputulemilla (*outcome*) taas viittaamme ideoiden vaikutuksiin politiikkaprosessissa päätettyjen toimenpiteiden sisältöihin. Lopputuloksia voivat olla esimerkiksi veronkorotusten kohdistaminen yhteen verolajiin toisen sijaan, tietyllä tehtävällä ja mandaatilla varustetun organisaation perustaminen tai vaikkapa tiedotuskampanjan kohdistuminen yhteen väestöryhmään toisen sijaan – tai sitten päätös olla toteuttamatta toimenpiteitä.

Seurauksien ja lopputulemien erottelu on tärkeää erityisesti silloin, jos haluamme ymmärtää yksittäisen idean vaikutuksia yhteiskuntapolitiikkaan. Idean seuraukset voivat olla luonteeltaan välittömiä ja konkreettisia, kuten esimerkiksi ongelmanmäärittelyn päätyminen toimenpiteitä valmistelevalle ryhmälle toimeksiantoon. Idean lopputulokset sen sijaan ovat usein välillisiä ja abstrakteja, kuten esimerkiksi idean maininta jonkin toimenpiteen perusteluissa tai jonkin idean kuvaaman logiikan esiintyminen jossain toimenpiteen osassa. Yksittäisten ideoiden vaikutusten arviointi tässä mielessä on huomattavan tulkinnanvaraista. Usein on mahdotonta sanoa yksiselitteisesti, mitä kaikkea päättäjät viimeisen äänestyksen hetkellä järjeistivät ja eivät järjeistäneet tietyllä idealla, muuttivatko he mielipiteitään jonkun tietyn idean vai instituution pohjalta tai missä laajuudessa idea vaikutti heidän kantoihinsa ja käyttäytymiseensä prosessin eri vaiheissa.

Ideoiden vaikutuksen arvioiminen on sitä selkeämpää, mitä enemmän keskitymme ideoiden käytön seurauksiin eli tarkastelemme yksittäisiä tilanteita ja niissä tehtäviä päätöksiä. Yksittäisten tilanteiden tarkastelu antaa mahdollisuuden tarkastella konkreettisesti, millaiset rakenteet vaikuttavat ja millaisia ideoita niiden kautta tulee tilanteeseen, ketkä tilanteessa ovat mukana, millaiset ideat nousevat esiin vuorovaikutuksessa ja miten ihmiset käyttävät ideoita järjeistämisen ja kehystämisen välineinä. Laaja-alaisetkin politiikkaprosessit voidaan pilkkoa yksittäisten rinnakkaisten ja peräkkäisten tilanteiden ja päätösten sarjoiksi. Näistä syistä käsittelemme tässä luvussa teorioita ideoiden vaikutuksista tilannelähtöisesti.

Tästä näkökulmasta katsottuna yhteiskuntapolitiikan lopputulokset olisi houkuttelevaa ymmärtää prosessin päättävien tilanteiden seurauksiksi. Lopputuloksia ei kuitenkaan voida selittää vain viimeisen tilanteen analyysin kautta. Poliittikkatoimenpiteet on ymmärrettävä lukuisten ihmisten, muuttuvien tilanteiden ja monien erilaisten päätösten lopputuloksiksi, joiden sisältöihin on vaikuttanut prosessien varrella lukuisia erilaisia tekijöitä. Jokaiseen politiikkaprosessiin sisältyy monia erilaisia kontekstitekijöitä ja jokainen prosessi tapahtuu historiallisesti erilaisessa tilanteessa. Ideoiden vaikutusten tunnistaminen vaatii siksi aina kokonaisuuksien ymmärtämistä. Poliittikkaprosesseja ei toisin sanoen pidä käsitellä mustina laatikoina, vaan ne täytyy pilkkoa osiin ja osia täytyy tarkastella tilannekohtaisesti kutakin historiallisessa kontekstissään. Poliittikkaprosesseja edeltävien ideoiden ja prosessin lopputuotteiden vertailu ei ole koskaan riittävää poliittikkatoimenpiteiden selittämiseksi ideoilla.

Edellä kuvatusta prosessi- ja tilannelähtöisestä näkökulmasta katsottuna ideoiden vaikutuksia yhteiskuntapolitiikan sisältöihin on vaikeaa arvioida yleisellä tasolla. Jokainen politiikkaprosessi on luonteeltaan jokseenkin erilainen. Ideoilla voi tämän vuoksi olla varsin erilaisia vaikutuksia prosessista ja tilanteesta riippuen. Yleisellä tasolla ideat vaikuttavat yhteiskuntapolitiikan sisältöön lähinnä kahdella keskeisellä tavalla: ne tuottavat koalitioita ja organisoivat prosesseja. Molempia tarvitaan poliittikkatoimenpiteiden aikaansaamiseksi. Teoriat ideoiden vaikutuksista yhteiskuntapolitiikkaan lähtevätkin tyypillisesti liikkeelle toisesta näistä lähtökohdista.

Yhteiskuntapolitiikalle on tyypillistä, ettei yksikään toimija pysty saamaan asioita aikaiseksi ilman muiden tukea tai muista riippumatta. Päätöksentekoon tarvitaan aina riittävän kannatuksen takaavia koalitioita eli yhteenliittymiä. Esimerkiksi uusi lainsäädäntö vaatii eduskunnan enemmistön puolelleen. Työmarkkinasopimukset vaativat järjestöissä vähintään enemmistön tai mahdollisesti kaikkien hyväksynnän. Koalitioita tarvitaan paitsi päätösten tekemiseen myös nostamaan asioita päätöksentekoon. Kuten edellisessä

luvussa esitimme, yhteiskuntapolitiikkaa leimaa jatkuva kamppailu päätöksentekijöiden huomiosta ja yhteiskunnallisesta näkyvyydestä. Asiat eivät yleensä edes nouse yhteiskuntapolitiikan agendalle ilman laajoja yhteisymmärryksiä ja yhteenliittymiä, jotka pystyvät vangitsemaan päätöksentekijöiden, median ja kansalaisten huomion. Ilman koalitioita ei koskaan päästäisi edes keskustelemaan, saati sitten päättämään politiikkatoimenpiteistä.

Politiikkatoimenpiteiden muotoilu on monimutkaista, työlästä ja tekijöiltään paljon vaativaa. Tämä johtuu siitä, että asioihin puuttuminen vaatii nyky-yhteiskunnassa hyvin laaja-alaista yhteistyötä. Esimerkiksi tupakoinnin vähentämisen kaltaiset terveyspoliittiset toimenpiteet vaativat muun muassa työpaikkojen, perheiden, oppilaitosten, median, kuntien, kansalaisjärjestöjen ja hyvinvointialueiden laajaa yhteistyötä. Keskusteluista tulee näin isossa toimijajoukossa helposti epäselviä ja rönsyileviä. Yhteisten toimenpiteiden valmistelu on keskusteluakin vaikeampaa, sillä se vaatii lukuisten erilaisten elementtien, kuten lakien, resurssien ja eri toimijoiden toimintatapojen, yhteensovittamista. Ilman selkeää yhteisymmärrystä valmistelun ja päätöksenteon tilanteiden luonteesta, tarkoituksesta ja pelisäännöistä politiikkatoimenpiteitä ei koskaan saataisi valmisteltua ja toteutettua.

Olemme jakaneet alaluvun käsittelyn kolmeen osioon. Ensimmäisessä osiossa esittelemme teorioita ideoiden vaikutuksista yhteiskuntapolitiittiseen keskusteluun eli varsinaisia päätöksentekoprosesseja edeltävään ja prosessien puitteissa tapahtuvaan keskusteluun. Toisessa osiossa tarkastelemme tarkemmin teorioita siitä, miten ideat vaikuttavat politiikkatoimenpiteiden muotoutumiseen. Kolmannessa osiossa esittelemme yksityiskohtaisemmin yhtä politiikkaprosessia esimerkkinä, jonka avulla konkretisoimme ideoiden erilaisia vaikutuksia ja niiden tulkintaa tilannelähtöisestä näkökulmasta.

Ideoiden vaikutukset yhteiskuntapoliittiseen keskusteluun

Koalitioiden muodostamista on usein pidetty ideoiden merkittävimpänä vaikutuksena yhteiskuntapolitiikkaan. Ideoita on tästä syystä usein kutsuttu *koalitiomagneeteiksi*.⁷⁴ Koalitiomagneetin käsite viittaa kahteen hieman erilaiseen asiaan. Yhtäältä käsite viittaa siihen, että ideat sellaisenaan keräävät ympärilleen toimijajoukkoja, jotka näkevät ideaan tarttumisen kannaltaan tärkeäksi ja haluavat keskustella toimenpiteistä sen pohjalta. Toisaalta käsite viittaa siihen, että ideoita käytetään retorisenä työkaluna, jonka avulla toimijoita voidaan houkutellessa tai painostaa mukaan keskusteluun.

Yhteiskuntapoliittisiin keskusteluihin tarvitaan aina jonkinlaisia rajoja tai raameja, jotka estävät keskustelun leviämisen kaikenlaisiin aiheisiin ja pitävät keskustelun konkreettisena. Ilman rajoja keskusteluun on turha edes lähteä, koska keskustelu ei luultavasti tule päätymään minkäänlaisiin lopputulemiin. Keskustelun rajaamisen ongelmana on, että samalla tullaan helposti sulkeneeksi ulos monille tärkeitä asioita ja näkökulmia. Myös tämä voi vähentää halua osallistua keskusteluun.

Keskustelun rajaamisen ongelmien ratkaisemiseksi tarvitaan *rajaobjekteja* (*boundary objects*), jotka mahdollistavat asioista rajatusti ja samalla kielellä puhumisen ilman, että toimijoiden erityispiirteitä tai tärkeitä asioita suljetaan lähtökohtaisesti pois keskustelusta. Rajaobjektit houkuttelevat toimijoita lähtemään mukaan yhteiskunnalliseen keskusteluun. Yhteiskuntapolitiikan rajaobjektit voivat olla esimerkiksi ideoita, käsitteitä tai teorioita.

Ideoista tekee rajaobjekteina erityisiä niiden monimerkityksellisyys ja tämän tuoma joustavuus.⁷⁵ Ideoilla on identiteetiltään riittävän erityinen, keskusteluita koossa pitävä ja konkreettinen ”ydin”, joka mahdollistaa keskinäisen ymmärryksen synnyn ja konkreettisten toimenpiteiden suunnittelun. Mutta lisäksi niillä on riittävän

74 Béland & Cox 2016.

75 Cino Pagliarello 2022.

yleinen, muovattavissa oleva ja erilaisia toimijoita sisäänsä mahdolluttava ”kuori”, joka mahdollistaa laajojen koalitioiden muodostamisen. Esimerkiksi hyvin täsmälliset käsitteet ja tieteelliset teoriat voivat olla liian joustamattomia muodostamaan laajoja koalitioita, koska niiden kuoren sisään ei välttämättä mahdu riittävän laajoja yhteenliittymiä.

Kun toimijat alkavat keskustella esimerkiksi Suomen kansainvälisen kilpailukyvyyn edistämisestä, he lähtökohtaisesti rajaavat keskustelun ulkopuolelle joitain asioita ja näkökulmia, kuten esimerkiksi paikallistasolle rajoittuvat kysymykset tai keskustelijoiden yksilölliset makuarvostelmat. Keskustelu rajautuu asioihin, joilla voidaan arvioida olevan merkitystä kansainvälisen kilpailukyvyyn kannalta. Kansainväliselle kilpailukyvylle voidaan kuitenkin antaa monia erilaisia merkityksiä. Yksi voi nähdä Suomen kansainvälisessä kilpailukyvyyssä tarpeen kohottaa koulutustasoa osaavamman työvoiman tuottamiseksi, toinen tarpeen kiinnittää tarkempaa huomiota työllistämiskustannuksiin ja kolmas keinon kohentaa Helsingin pörssissä listattujen yritysten osakkeiden arvoa. Vaikka kaikki haluavat eri asioita, voidaan kaikkien näkökulmia käsitellä yhteisellä käsitteistöllä ja jaetuilla arviointitavoilla.

Monimerkityksellisyys ei ole ainoa tekijä, joka saa toimijat käyttämään ideoita keskustelun pohjana. Ideat toimivat koalitiomagneetteina paitsi niiden kognitiivisten myös niiden normatiivisten piirteiden ansiosta. Ideoilla on niiden sisältämän valenssin myötä *affektiivisia* vaikutuksia. Affektiivisuus viittaa tässä yhteydessä ideoiden kykyyn tuottaa tunteita ja ruumiillisia tuntemuksia. Hieman yksinkertaistaen voidaan sanoa, että ideoilla voidaan vaikuttaa paitsi asioiden merkityksiin ja tulkintoihin myös siihen, miten eri toimijat tulevat ne yhdessä kokemaan.

Kansainvälisestä kilpailukyvystä puhuminen voi tehdä keskustelusta vähemmän latautunutta kuin esimerkiksi nuorten pahoinvoinnin tai työntekijöiden riiston ongelmanmäärittelyiden kautta keskustelun käyminen. Matalampi lataus vähentää todennäköisesti kärkeämpiä puheenvuoroja, avointa riitelyä ja mediahuomiota sekä

auttaa hidastamaan päätöksentekoa, mikä on hyödyllistä erilaisten vaihtoehtojen arvioinnin ja punnitsemisen kannalta. Toisaalta matalampi lataus voi myös tehdä asiasta poliittisesti vähemmän painavan ja heikentää toimijoiden panostusta asiaan.

Ideoiden monimerkityksellisyys ja valenssi vaikuttavat koalitioiden muodostumisen ja hajoamisen ajalliseen dynamiikkaan, joskin hieman eri tavoilla. Molemmat ominaisuudet voivat johtaa uusien koalitioiden nopeaan syntyyn. Uudet, vielä vakiintumattomat ja laajasti monimerkitykselliset ideat voivat synnyttää nopeasti uusia koalitioita. Kun ideat alkavat täsmentyä ja monimerkityksellisyys vähenee, alkavat ideat myös rajata ja tiivistää koalitioita sekä sulkea toimijoita niiden ulkopuolelle. Uuden koalition rakentamiseen voidaan tarvita uusia ideoita, koska vanhat ideat on jo yhdistetty tiettyihin toimijoihin ja merkityksiin.

Myös korkean valenssin ideat, jotka peräänkuuluttavat nopeita toimenpiteitä sietämättömien ongelmien ratkaisemiseksi, voivat synnyttää nopeasti uusia koalitioita. Kun ongelmat ratkeavat, niiden huomioarvo vähenee tai ne muusta syystä poistuvat päivänpolitiikasta, saattavat vahvatkin koalitiot hajota nopeasti ja pysyvästi. Esimerkiksi koronapandemian poistuttua politiikan asialistalta olisi koronatoimenpiteiden jatkamiseksi ollut vaikeaa ylläpitää riittäviä koalitioita.

Edellä kuvatussa mielessä ideat toimivat koalitiomagneetteina, koska ne toimivat sekä yhteisenä maaperänä eri toimijoiden yhteisten arvojen ja päämäärien hahmottamiselle että yhteisenä alustana erilaisten näkemysten yhteensovittamiselle. Ideat tarjoavat jaettuja merkityksiä ja latauksia, jotka mahdollistavat monien toisistaan eroavien ja mahdollisesti myös ristiriitaisten näkemysten samanlaisen käsittelyn ja yhteensovittamisen. Ne tarjoavat myös riittävästi konkretiaa, jonka avulla erilaisille näkemyksille voidaan antaa suuntaa kohti käytännön toimintaa.

Ideota voidaan käyttää myös suostuttelun ja painostuksen keinoina osallistaa toimijoita keskusteluihin ja muokata keskusteluun osallistuvien toimijoiden kantoja koalitioiden muodostamiseksi.

Ideat toimivat tällöin retorisena työkaluna eli keinona kuuntelijan vakuuttamiseksi. Jokainen idea tarjoaa kukin omanlaisiaan retorisia työkaluja, minkä vuoksi tässä yhteydessä ei ole mahdollista käsitellä teemaa kokonaisvaltaisesti. Nostamme kuitenkin esimerkiksi yhden ideoiden tyypillisimmän esiintymismuodon eli ongelmanmäärittelyiden tarjoamia retorisia työkaluja yhteiskuntapoliittisiin keskusteluihin.⁷⁶

Ongelmanmäärittelyihin sisältyy aina kiinteästi jonkinlainen ymmärrys ongelmien syistä ja aiheuttajista. Ongelmanmäärittely voi paikantaa ongelman syyt abstraktisti jonkinlaisiin järjestelmiin tai varsin konkreettisesti joihinkin toimijoihin. Ideoilla voidaan nostaa järjestelmiä, organisaatioita ja joskus jopa yksilöitä yhteiskuntapoliittisen keskustelun polttopisteeseen. Syyllisten ja syntipukkien metsästäminen on yksi tunnetuimmista strategioista yhteiskuntapoliittisen keskustelun ohjaamiseksi. Syiden ja syyllisten nimeäminen vaikuttaa yleensä koko keskustelun luonteeseen, koska se yksinkertaistaa asian tiettyä ryhmää tai toimijaa koskevaksi asiaksi. Media tarttuu mielellään syyllisten etsimiseen ja kansalaisten havaitsema vääräys motivoi helposti ottamaan yhteyttä päättäjiin. Syyllisten nimeäminen pakottaa toimijat usein lähtemään mukaan keskusteluun. Keskustelun osallistujat taas joutuvat ottamaan kantaa ongelmien aiheuttajiin. Epäsuositun syntipukin puolelle on vaikeaa asettua.

Toinen tapa, jolla ongelmanmäärittelyillä voidaan vaikuttaa yhteiskuntapoliittisiin keskusteluihin, on asioiden vakavuuden säättely. Yhteiskuntapoliitiikan agendalla on aina lukematon määrä erilaisia ongelmia. Ongelmanmäärittelyillä voidaan vaikuttaa merkittävästi ongelmien keskinäiseen painoarvoon ja asemaan yhteiskuntapolitiikan asialistalla. Tällä on vaikutusta keskustelua koskeviin odotuksiin sekä keskusteluun osallistumisen ja sen seuraamisen intensiteettiin.

Esimerkiksi akuuteiksi ja laajuudeltaan ja voimakkuudeltaan merkittäviksi kuvattavat ongelmat todennäköisesti kasvattavat keskustelun valenssia. Korkeampi valenssi johtaa tyypillisesti odotuk-

76 Ks. Rochefort & Cobb 1994.

siin nopeista ja vahvoista toimenpiteistä. Toimenpiteiden tekemättä jättämisellä voi näissä olosuhteissa olla negatiivisia vaikutuksia päättäjien kannatukseen, mikä motivoi ottamaan kantaa toimenpiteiden puolesta julkisuudessa ja kannustaa siten osallistumaan keskusteluun. Myös akuutiksi, laajaksi ja voimakkaaksi kuvattava ongelma johtaa helposti keskustelun korkeampaan valenssiin kuin vähemmän akuutti, suppea tai heikoksi kuvattava ongelma. Ongelma voidaan esittää myös esimerkiksi yleiseksi tai harvinaiseksi ja vähentyväksi, vakaaksi tai kasvavaksi. Vähitellen kasvavaksi esitetty harvinaisen ongelma voi heikentää odotuksia ongelmaan puuttumiseksi ja kannustimia keskusteluun osallistumiseksi.

Ongelmanmäärittelyillä voidaan vaikuttaa merkittävästi ongelman koettuun läheisyyteen eli proksimateettiin suhteessa keskusteluiden yleisöön. Ongelmat voidaan paikantaa erilaisilla ongelmanmäärittelyillä hyvin eri osaan ihmiselämää, yhteiskuntaa ja maapalloa. Selkeästi tunnistettavat tilanteet ja omaa viiteryhmää lähellä olevat ryhmät usein kasvattavat keskustelun valenssia ja yleisön asettamia paineita osallistua keskusteluun.

Ongelmanmäärittelyillä voidaan vaikuttaa myös ongelman uutuusarvoon. Asian uutuusarvolla on vaikutuksia keskustelun avoimuuteen. Kokonaan uutena esitettävä ongelma synnyttää todennäköisesti enemmän esimerkiksi mediahuomiota kuin vanha ongelma. Mutta jos ongelma todella on uusi, sen ymmärtämiseen ja ratkaisuun ei välttämättä voida käyttää aiempia näkökulmia ja käsitteitä. Ongelmien esittäminen uutena synnyttääkin usein epävarmuutta ja avaa tilaa uusille keskustelijoille ja ajatuksille. Vanhan idean pukeminen uuteen kaapuun voi tuoda mediahuomiota, mutta samalla myös kyseenalaistaa ajattelutapoja ja keinoja, joilla toimija haluaisi asiaa ajettavan. Esittäminen vanhana toisaalta vähentää ongelman keskeisyyttä ja mielenkiintoa siitä keskustelua kohtaan.

Ideoiden vaikutukset politiikkatoimenpiteisiin

Yhteiskuntapolitiikan tutkimuksessa politiikkatoimenpiteiden sisältöjä on selitetty pääasiallisesti kolmen i:n mallilla.⁷⁷ Politiikkatoimenpiteisiin vaikuttavat mallin mukaan pääasiallisesti ideat, intressit ja instituutiot. Ne määrittävät politiikkatoimenpiteiden sisältöjä muita tekijöitä enemmän myös siksi, että ne kytkeytyvät muunlaisia tekijöitä selkeämmin toimenpiteisiin. Päätöksentekoon vaikuttavat näiden tekijöiden lisäksi esimerkiksi psykologiset tekijät, kuten koetut paineet, kognitiiviset vinoumat tai ryhmäajattelu. Nämä tekijät epäilemättä vaikuttavat keskusteluun ja annettujen politiikkatoimenpiteiden valikointiin. Ne eivät kuitenkaan vielä riitä selittämään, miksi juuri tietyt sisällöt ovat ylipäättään ilmestyneet päätöksentekoon. Sisältöjen selittämiseksi tarvitaan kolmea i:tä.

Ideat, intressit ja instituutiot vaikuttavat politiikkatoimenpiteiden sisältöihin hieman eri tavoilla. Lisäksi ne vuorovaikuttavat keskenään varsin asymmetrisesti.⁷⁸ Eri tekijöiden painoarvo voi myös riippua olosuhdetekijöistä. Jotta voisimme tunnistaa ideoiden vaikutuksia politiikkatoimenpiteisiin tilannelähtöisesti, on ensin ymmärrettävä sekä ideavaikuttimien erityisluonnetta politiikkaprosesseissa että ideoiden vaikutuksia intresseihin ja instituutioihin.

Ymmärrämme seuraavassa intressit ja instituutiot laajassa mielessä. Intressit laajassa mielessä viittaavat ainakin toimijoiden haluihin, tarpeisiin, tuntemuksiin, asenteisiin ja muihin vastaaviin tekijöihin, jotka saavat toimijat kiinnostumaan asioista ja muodostamaan kantoja niiden suhteen. Intressit voivat olla subjektiivisia tai yhteiskunnallisten rakenteiden tai muiden toimijoiden asettamia. Yhteiskuntapolitiikan kontekstissa intressit ulottuvat tasoltaan ja konkretialtaan yksilöllisistä konkreettisista biologisista tarpeista organisaatioiden päättämien strategisten painopistealueiden kautta aina kansainvälisen kaupan huomattavan abstrakteihin kilpailuetuihin. Instituutiot laajassa mielessä viittaavat yhteiskunnassa vallitse-

⁷⁷ Esim. Shearer ym. 2016.

⁷⁸ Parsons 2007.

viin lakeihin, protokolliin, odotuksiin, normeihin, rooleihin, velvollisuuksiin, kategorisointeihin, identiteetteihin, käsikirjoituksiin ja muihin vakiintuneisiin rakenteisiin, jotka otetaan itsestään selvinä. Yhteiskuntapolitiikan kontekstissa instituutiot ulottuvat yksilöiden sisäistämistä normeista päätöksenteossa käytettyjen arviointityökalujen sisältämien oletusten ja kategorisointien kautta koko poliittisen järjestelmän rakenteisiin.

Ideota erottaa muista yhteiskuntapolitiikan vaikuttimista kaikkein perusteellisimmin se, että ideoilla voidaan konstruoida ja esittää uusia politiikkatoimenpiteitä. Poliittikkaratkaisut tuovat päätöksentekoon mahdollisia uusia toimintatapoja ja vaihtoehtoja valittavaksi. Instituutiot ja intressit eivät tähän pysty. Instituutiot viittaavat jo määritelmällisesti itsestään selviin ja siten tunnettuihin toimintatapoihin. Ne voivat kyllä kertoa yhteiskuntapolitiikan toimijoille, millaisia politiikkaratkaisuja jossain tilanteessa yleensä tehdään tai mitä voidaan pitää lain tai normien mukaan sopivina. Uusia toimenpiteitä ne eivät kuitenkaan tarjoa. Intressit taas voivat kertoa toimijalle, millaisia toimenpiteitä heidän kannattaisi valita tai preferoida tietyssä tilanteessa, mutta itse toimenpiteitä ne eivät vielä muodosta. Analogiana voidaan pitää näläntunnetta, joka kyllä kertoo ihmiselle, että syödä pitäisi – sen sijaan se ei kerro, mistä ruokaa tulisi etsiä. Toimenpiteitä varten tarvitaan ideoita. Ideat toisin sanoen tuottavat yhteiskuntapolitiikkaan uusia politiikkatoimenpiteitä ja uusia vaihtoehtoja jo tunnetuille toimenpiteille.

Edellä sanotun vuoksi ideat ovat politiikkatoimenpiteiden muotoilussa ja valmistelussa ensisijaisia vaikuttimia. Tiedetyt toimenpide-ehdotukset ja toimenpiteet voivat olla toimijan intresseissä enemmän kuin toiset, mutta tähän lopputulokseen päätyminen vaatii toimijoilta aina tulkintaa. Intressit tulevat näkyviin vain silloin, kun toimijat arvottavat erilaisia mahdollisuuksia ja vaihtoehtoja. Intressit toisin sanoen tulevat esiin ideoita arvioitaessa. Yhteiskuntapolitiikan toimijat käyttävät ideoita myös tietoisesti hyväkseen tehdessään intressejään näkyviksi. Viittasimme kirjan edellisessä luvussa tähän ilmiöön huomiolla, että ideat koteloiivat ja artikuloi-

vat intressejä. Intressit voivat olla erittäin keskeisiä vaikuttimia toimenpiteiden valikoinnissa ja päätöksenteossa, mutta toimenpiteiden suunnittelussa ja valmistelussa ideat aina ”edeltävät” intressejä.

Vastaavasti voidaan sanoa, että instituutiot voivat koteloida ideoita: ideat voivat institutionalisoitua ja niistä voi tulla itsestään selviä toimintatapoja. Tämän vuoksi ideat voivat muuttaa yhteiskunnan instituutioita. Lisäksi instituutiot tekevät yksistä ideoista toisia ”luonnollisempia” ja rajoittavat ideoiden sopivuutta ja ymmärrettävyyttä. Toimijat voivat kuitenkin aina päättää seurata muita kuin institutionalisointuneita ideoita. Tässä mielessä ideat ovat ensisijaisia myös instituutioihin nähden politiikkatoimenpiteiden muotoilussa. Instituutiot tuovat esiin ideoita ja vaikuttavat ideoiden valikointiin, mutta eivät määrää päätöksenteossa esiintyviä ideoita tai niiden valikointia.

Ideoiden ensisijaisuus vaikuttimena ei tarkoita sitä, että ne määrisivät ensisijaisesti lopputuloksia. Politiikkaratkaisujen valikoinnissa eli lopullisessa päätöksenteossa niin ideoilla, intresseillä kuin instituutioillakin on vaikutuksia politiikkaratkaisujen valikointiin. Ne määrittävät toimijoille ratkaisujen relevanssia ja tarkoituksenmukaisuutta kukin omalla tavallaan. Ideoiden antamat tilannekuvat määrittävät politiikkaratkaisujen relevanssia ja ongelmanmäärittelyt tarkoituksenmukaisuutta kertomalla toimijalle, minkä tekeminen missäkin tilanteessa on oikein ja mahdollista. Toimijoiden intressit taas määrittävät, mitkä politiikkaratkaisut he näkevät hyödyllisiksi ja tarpeellisiksi. Instituutiot määrittävät, mitkä politiikkaratkaisut toimijat näkevät sääntöjen mukaisiksi, hyväksyttäviksi ja ymmärrettäviksi. Jotta politiikkaratkaisun ympärille muodostuisi riittävän laaja kannattajakoalitio, on ratkaisun oltava riittävän monen oikeaksi, mahdolliseksi, hyödylliseksi, tarpeelliseksi, yleisesti hyväksyttäväksi ja ymmärrettäväksi näkemä ja kokemä. Eri toimijat voivat asettaa ratkaisun taakse lupulta varsin eri syistä.

Eri muodossa esiintyvät ideat orientoivat toimijoita kohti politiikkatoimenpiteitä hieman eri tavoilla. Näitä voidaan kuvata suunnistamisen metaforan kautta. Yhteiskuntapolitiikka on maasto, jossa

suunnistajat voivat mennä erilaisiin paikkoihin eli toivottaviin asiantiloihin. Ideoita voidaan pitää yhteiskuntapolitiikan reittikarttoina, kompasseina ja satelliittipaikantimina. Maastossa voidaan vaeltaa ilman näitä työkaluja, mutta tällöin helposti eksytään (eli ei saada mitään päätettyä) tai kohdataan ylitsepääsemättömiä esteitä (eli ei päästä minne halutaan). Yhteiskuntapolitiikassa reittien ja maaston välinen yhteys on aina hyvin häilyvä, erilaisia kompasseja on olemassa loputon määrä ja eri paikantimet antavat lukijalleen täysin erilaiset sijainnit.

Politiikkaratkaisut antavat yhteiskuntapolitiikkaan erilaisia reitтивaihtoehtoja, joiden avulla päätöksentekijät voivat hakeutua haluttuun paikkaan. Otetaan esimerkiksi kirjassa aiemmin mainittu työpolitiikan flexicurity-malli. Poliittikkaratkaisun päämääränä on tehdä työmarkkinoista mahdollisimman joustavia eli toisin sanoen saada työvoimaa mahdollisimman nopeasti sinne, missä sitä tarvitaan, ja pois sieltä, missä sitä ei tarvita. Tanska on valinnut reitin, jossa on tasoltaan erittäin korkea mutta kestoltaan melko lyhyt työttömyys-turva sekä laaja tuki uudelleen kouluttautumiseen. Oletuksena on, että tämä malli kannustaa työkykyisiä ihmisiä etsimään uuden koulutuksen ja töitä nopeasti.

Kuka tahansa ei voi seurata samaa reittiä. Esimerkiksi Tanskan talous on huomattavan monipuolinen, koulutusmahdollisuudet ovat laaja-alaisia ja etäisyydet huomattavan lyhyitä. Jos Suomi seuraisi samaa reittiä, ei se todennäköisesti pääsisi kovinkaan pitkälle. Paikkakuntien väliset etäisyydet ovat suuria ja ihmiset niin riippuvaisia omistamistaan kiinteistöistä, etteivät he pysty helposti vaihtamaan paikkakuntaa. Suomen talous on myös Tanskaa yksipuolisempi. Työpaikkoja, saati sitten samaan tulotasoon tarvittavia työpaikkoja, ei todennäköisesti ole tarjolla kaikkialla. Kouluttautumismahdollisuuksia voi olla saatavilla, mutta hyvätuloisiin työtehtäviin vaadittavan koulutuksen taso on korkea, kesto pitkä ja siihen pääsy erittäin kilpailtua. Suomi ei siis luultavasti pysty etenemään kartalla yhtä monipuolisesti kuin Tanska. Samaa päämäärään päästäkseen Suomen on valittava erilainen reitti.

Päätöksentekijät saattavat joskus lähteä reitille, jota pitkin he eivät pysty kulkemaan. Vaikka reitti olisi periaatteessa selvä, päätöksentekijät törmäävät jatkuvasti erilaisiin esteisiin ja valintatilanteisiin, joita ei kartalla näy. Jos edessä on romahtanut silta, täytyy suunnistajan kiertää rotko. On siis improvisoitava eli ideoitava uusia politiikkaratkaisuja. Oikean suunnan säilyttäminen voi tällöin olla hankalaa.

Ongelmanmäärittelyt toimivat päätöksentekijöiden kompassina, jonka avulla he voivat pitää oikean suunnan myös improvisoitaessa. Esimerkiksi politiikkatoimenpiteiden ennakoarviointi mahdollistaa toimenpiteiden valikoinnin. Edellä kuvattua flexicurityn esimerkkiä jatkaaksemme työmarkkinoiden joustavuuden ja uudelleen kouluttautumisen ongelmanmäärittelyä voidaan käyttää hyväksi esimerkiksi politiikkatoimenpiteiden vaikutusten ennakoarvioinnissa.

Tilannekuvat taas paikantavat toimijat kartalle eli kertovat, mistä he ovat lähdössä liikkeelle ja millaisessa maastossa he kulkevat. Niitä voidaan ajatella yhteiskuntapolitiikan satelliittipaikantimiksi, joista voidaan aina tarkistaa, missä kohti karttaa kulloinkin mennään. Esimerkiksi kriisiä korostava tilannekuva voi asettaa suunnistajan kartalle hankalaan paikkaan, josta olisi syytä päästä pimenävän illan vuoksi nopeasti pois. Yöpymispaikka ja reitti sinne on valittava nopeasti, jottei ajauduttaisi suurempiin ongelmiin.

Kaikissa edellä kuvatuissa tapauksissa ideat antavat jonkinlaisia toimintaohjeita, joita seuraamalla oletetaan tehtävän oikeita asioita ja päästävän haluttuihin lopputulemiin prosessien ajan. Eri ilmene-mismuodot vain suuntaavat politiikkaprosesseja eri tavalla. Tämä suuntaaminen voi olla luonteeltaan päätettyä tai emergenttiä.

Päätetty suuntaaminen viittaa siihen, että ideat nostetaan politiikkatoimenpiteiden valmistelua ja päätöksentekoa ohjaavaan tai organisoivaan rooliin. Politiikkatoimenpiteiden valmisteluun voidaan esimerkiksi nimittää työryhmä tai komitea, jonka tehtävänä on ratkaista jokin määritelty ongelma. Tällaiseen ohjaavaan asemaan

nostetuista ideoista käytetään ilmausta ohjelmalliset ideat.⁷⁹ Ohjelmalliset ideat tyypillisesti määrittelevät, millaisiin asioihin päätöksenteossa systemaattisesti kiinnitetään huomiota ja millaiset asiantuntijat pääsevät prosessiin mukaan.

Vahvimmassa mielessä päätöksentekoa voidaan ohjata ideoilla perustamalla niiden pohjalta organisaatioita. Ideat ovat yksi organisoinnin lähtökohdista. Ideat vaikuttavat esimerkiksi siihen, millaisia sääntöjä ja tehtäviä eri organisaatioille annetaan, millaisia tehtäviä organisaatioiden hierarkian eri tasoilla esiintyy ja millaisia jäseniä organisaatioon rekrytoidaan.⁸⁰ Esimerkistä käyvät vaikkapa erilaiset finanssi- ja talouspoliittiset neuvostot, joita Suomessa edustaa talouspolitiikan arviointineuvosto. Neuvostojen perustamisen taustalla on tietty ongelmanmäärittely, jonka mukaan julkistaloudella on taipumus päätyä alijäämiin eli käyttämään enemmän rahaa kuin kerätyt tulot.⁸¹ Finanssipoliittisia neuvostoja on perustettu valvomaan julkisia toimijoita ja nostamaan ongelmaa esiin julkisuudessa paineiden tuottamiseksi poliittisia päätöksentekijöitä kohtaan. Noin viidessäkymmenessä eri maassa on omaksuttu jonkinlainen finanssipoliittinen neuvosto.

Emergentti suuntaaminen viittaa siihen, että ideoiden vaikutus alkaa vähitellen voimistua ilman kenenkään päätöstä. Tätä ilmiötä kutsutaan usein ideoiden polkuriippuvuudeksi. Polkuriippuvuus johtuu useista syistä. Ideoiden luonne rajaobjekteina tekee valmistelusta koko ajan koherentimpaa, mikä tekee toisten ideoiden omaksumisesta suhteellisesti työläämpää. Ideat voivat alkaa myös institutionalisoitua. Esimerkiksi yhden tilannekuvan omaksuminen itsestäänselvyydeksi saa muut samaa aihetta koskevat tilannekuvat vaikuttamaan mielettömiltä. Tilannekuvan vaihtaminen voi tällöin vaikuttaa yhtä absurdilta kuin yhden alueen kartan vaihtaminen aivan toisen alueen karttaan kesken suunnistuksen.

79 Alaja & Sorsa 2020.

80 Egeberg & Trondal 2018.

81 Ks. Systä 2024.

Edellä kuvatuista syistä yhteiskuntapolitiikassa omaksutut ideat voivat vaikuttaa politiikkatoimenpiteiden sisältöön pitkäjänteisesti. Poliitiikkaprosessien alkuvaiheessa omaksutuilla ideoilla onkin taipumus vaikuttaa prosesseissa varsin pitkään. Samoin ohjelmallisen aseman saaneet ideat voivat vaikuttaa vielä pitkään sen jälkeenkin, kun itse ohjelmasta on luovuttu. Samat kartat, kompassit ja satelliittipaikantimet voivat pysyä käytössä, vaikka suunnistajat ja maasto olisivat kokonaan muuttuneet.

Esimerkki: ideoiden vaikutukset kilpailukyksopimukseen

Seuraavaksi tulkitsimme, esittelemme ja erittelemme tarkemmin ideoiden vaikutuksia yhdessä politiikkaprosessissa. Esimerkkimme koskee kilpailukyksopimusta tai tuttavallisemmin kiky-sopimusta, joka viittaa suomalaisten työmarkkinoiden keskusjärjestöjen helmikuussa 2016 saavuttamaan neuvottelutulokseen. Esimerkin tarkoituksena on valottaa tilannelähtöisestä näkökulmasta politiikkaprosessin ja sen kontekstin tulkinnan luonnetta, ideoiden esiintymistä ja suhdetta muihin vaikuttimiin eri tilanteissa sekä tulkintoja ideoiden seurauksista ja lopputuloksista. Neuvotteluprosessin kuvaus ja osa analyysistä perustuu aiempaan tutkimukseemme.⁸² Tässä yhteydessä tarkastelemme prosessia seikkaperäisemmin ja kattavammin ideoihin keskittyen kuin aiemmissa tutkimuksissamme.

Kiky-sopimus oli pitkällisen neuvotteluprosessin tulos. Prosessin käynnisti keväällä 2015 pääministeri Juha Sipilän juuri muodostama hallitus, jonka pyrkimyksenä oli sitouttaa työmarkkinajärjestöt Suomen kilpailukykyyn kohentamiseen uuden ”yhteiskuntasopimuksen” kautta. Hallituksen tavoitteena oli kohentaa Suomen kansainvälistä kilpailukykyä alentamalla yksikkötyökustannuksia eli työn tuottavuuteen suhteutettuja työllistämiskustannuksia suhteessa keskeisiin kilpailijamaihin. Pohjois-Euroopan niin kutsut-

82 Kaitila ym. 2022.

tujen korporatististen maiden yhteiskuntapolitiikalle tyypilliseen tapaan valtio asetti agendan kolmikantaisille neuvotteluille valtion, järjestäytyneen pääoman ja järjestäytyneen työvoiman edustajien kanssa. Neuvotteluiden tarkoituksena oli sekä etsiä toimenpidevaihtoehtoja että valita toimenpiteet agendan toteuttamiseksi.

Jo neuvotteluagendan asettamisessa ideoilla oli perustavanlaatuinen merkitys. Kilpailukyvyn edistämisen tavoite ja siihen liittyvät työllistämiskustannusten ja julkistalouden kestävyysongelmanmäärittelyt oli nostettu hallitusohjelman kautta ohjelmalliseen asemaan. Nämä ideat muodostivat myös kolmikantaisten neuvotteluiden lähtökohdat ja niitä käytettiin asettamaan neuvotteluille tarkemmat päämäärät. Neuvotteluissa esitetyt ehdotuksia arvioitiin koko prosessin ajan näiden ongelmanmäärittelyiden valossa. Toisin sanoen kilpailukyvyn ja julkistalouden kestävyysideoista tehtiin neuvotteluihin rakenteellinen viitekehys ja lisäksi niitä käytettiin työkaluina kielellisessä vuorovaikutuksessa.

Kiky-sopimuksen politiikkaprosessin ensimmäinen selittämistä vaativa tekijä on kilpailukyvyn kohentamisen ideoiden päätyminen neuvotteluprosessia ohjaavaksi viitekehykseksi. Ideoiden nostamista ohjelmalliseen asemaan voidaan selittää ideoiden yhteensovivuudella sekä ideatyöllä ja siihen liittyvällä ideoiden polkuriippuvuudella. Ideat oli laajasti jaettu sekä Sipilän hallituksen muodostaneissa puolueissa että päätöksentekoa lähellä olevien asiantuntijoiden parissa.

Kilpailukyvyn idea on vahvasti institutionalisoitunut, ja se on ollut keskeinen osa suomalaisia politiikkaparadigmoja vuosikymmenten ajan.⁸³ Myös kestävyysvajeen idea oli omaksuttu laajalti koko kotimaisessa puoluekentässä ja upotettu moniin politiikkatoimenpiteiden arvioinnin työkaluihin.⁸⁴ Kilpailukyvyn ja kestävyysvajeen ongelmanmäärittelyiden omaksuminen politiikkaprosessin lähtökohdaksi oli tässä mielessä varsin helppoa.

83 Kaitila 2019.

84 Sorsa 2014.

Kilpailukyvyyn ja kestävyysvajeen ideoilla oli erityisen paljon merkitystä uusien hallituspuolueiden eli keskustan, kokoomuksen ja perussuomalaisten itseymmärrykselle ja kannattajille. Erityisesti pääministeripuolue keskusta oli luvannut eduskuntavaaleissa äänestäjilleen panevansa ”Suomen kuntoon”. Käsitys epäkuntoon ajautuneesta maasta oli vedonnut äänestäjiin laajalti. Keskustalla oli vahva intressi saada aikaiseksi laaja-alainen ja koko yhteiskunnan kattava toimenpidekokonaisuus, joka vastaisi sen vaaleissa menestyksekkäästi nostamia ideoita. Vaikka hallituspuolueilla oli varsin erilaisia käsityksiä politiikkaratkaisuksista Suomen kilpailukyvyyn edistämiseksi ja kestävyysvajeen pienentämiseksi, vallitsi itse ongelmanmäärittelyistä puolueiden parissa laaja yhteisymmärrys.

Keskitetty kolmikantainen sopiminen oli kuitenkin kaikkea muuta kuin itsestään selvä vaihtoehto kilpailukyvyyn edistämisen keinoksi. Keskitetty sopiminen oli hallitukselle ja työmarkkinaosapuolille epäilemättä tuttu ja luonteva tapa toimia, sillä yhteiskuntapolitiikkaa ja erityisesti talouspolitiikkaa oli tehty Suomessa vuosikymmenten ajan kolmikantaisesti. Työnantajat olivat kuitenkin aktiivisesti pyrkineet eroon keskitetyn sopimisen instituutiosta. Keskitetystä sopimisesta oli jo kertaalleen luovuttu 2000-luvulla elinkeinoelämän yhteisen intressin löytämisen vaikeuden vuoksi. Keskitettyihin sopimuksiin palattiin osana eurokriisin hallintaa vuosina 2011 ja 2013. Varsinkin elinkeinoelämän piirissä näiden sopimusten sisältöihin oltiin pettyneitä. Monet EK:n vaikutusvaltaiset jäsenet, kuten esimerkiksi Metsäteollisuus, olivat pyrkineet jo pitkään irtautumaan kaikesta keskitetystä sopimisesta. Keskitetyn sopimisen instituutiosta oli tullut selkeästi aiempaa heikompi.

Keskitetty sopiminen mahdollisti koko maata laaja-alaisesti koskevien toimenpiteiden tekemisen, minkä vuoksi se oli keskustajohtoiselle hallitukselle keskeinen keino. Valtio ei pysty suoraan sanelemaan ihmisten palkkoja, eikä esimerkiksi paikallinen sopiminen mahdollista koko maan työllistämiskustannusten tasoon vaikuttamista. Lisäksi kilpailukyvyyn ja kestävyysvajeen ideoiden samanaikainen käyttö teki eräistä politiikkavaihtoehdoista epäjoh-

donmukaisia. Kestävyyssvajeen pienentämisen idea sulki pois mahdollisuuden tehdä laajamittaisia julkisia investointeja kilpailukyvyyn edistämiseksi. Vastaavasti veronkorotuksetkaan eivät olleet mahdollisia, kun kestävyysvajeen vähentämisen ohella haluttiin samalla vahvistaa kustannuskilpailukykyä. Ainoaksi loogiseksi ratkaisuksi jäivät joko menoleikkaukset tai keskitetyn sopimisen kautta tehdyt työmarkkinapoliittiset toimenpiteet. Menoleikkaukset olisivat olleet Suomen vaikean taloustilanteen vuoksi sekä poliittisesti epäsuosittuja että talouskasvua mahdollisesti heikentäviä. Keskitetty sopiminen oli siksi keskeinen vaihtoehto varsinkin laajoja toimenpiteitä peräänkuuluttaneelle keskustalle. Kokoomuksen hyvät suhteet elinkeinoelämän järjestöihin ja perussuomalaisten kasvanut kannatus työntekijöiden parissa mahdollisesti edesauttoivat koko hallitusta asettumaan tämän vaihtoehdon taakse.

Politiikkaprosessi käynnistyi toimijoiden kutsumisella alustaviin neuvotteluihin eli neuvotteluihin varsinaisten neuvotteluiden lähtökohdista ja tavoitteista. Sipilän hallitus kutsui alustaviin neuvotteluihin työmarkkinoiden keskusjärjestöt sekä kirkon, valtion ja kuntien työmarkkinailaitokset. Työmarkkinoiden keskusjärjestöistä keskeisimmät neuvottelijat olivat suuryrityksiä edustava Elinkeinoelämän keskusliitto (EK), korkeasti koulutettujen työntekijöiden liittoja edustava Akava, toimihenkilöiden liittoja edustava STTK sekä teollisuuden, julkisen sektorin, kuljetusalojen ja yksityisten palvelusalojen työntekijöiden liittoja edustava Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK.

Järjestöt lähtivät alustaviin neuvotteluihin mukaan vastahakoisesti. Jokainen järjestö piti esitettyä agendaa omien intressiensä kannalta epätydyttävänä. Elinkeinoelämän järjestöjen ja työntekijäjärjestöjen välillä ja sisällä oli useita ristikkäisiä ja kilpailevia kantoja, jotka koskivat varsinkin kestävyysvajetta ja keskitettyä sopimista. Heti neuvotteluprosessiin lähdetessä oli ilmeistä, ettei osapuolten väliltä löytynyt selkeää yhteisymmärrystä varsinaisten neuvotteluiden keskeisistä agendoista ja tavoitteista.

Yhteisymmärrys varsinaisten neuvotteluiden agendasta löytyi neuvotteluiden aikaan julkisuudessa ja suureksi osaksi myös neuvottelijoiden piirissä vallinneesta tilannekuvasta. Kiky-sopimusneuvotteluja edeltävinä vuosina Suomessa oli vakiintunut asiantuntijapuheenvuorojen välityksellä laajalti jaettu tilannekuva, jonka mukaan maan talouskasvun ongelmat ja julkistalouden kestävyysvaje olisivat ratkaistavissa julkisten menojen leikkausten ja vientivetoisen kasvun edistämisen avulla. Asiantuntijat puhuivat kilpailukyvyn kriisistä. Asiantuntijaesityksissä vientivetoisen kasvun esteeksi nähtiin verrokkimaita nopeammin kasvaneet yksikkötyökustannukset. Yksikkötyökustannukset viittaavat suhdelukuun työvoimakustannusten ja työn tuottavuuden (tuotos jaettu työpanoksella) välillä. Työvoimakustannukset jakautuvat suoriin (palkat) ja epäsuoriin (esimerkiksi työeläkemaksut ja muut työllistämiskustannukset). Yksikkötyökustannuksia voidaan siten pyrkiä alentamaan joko alentamalla suoria ja epäsuoria työvoimakustannuksia tai kohentamalla työn tuottavuutta.

Päätöksentekoa lähellä olevien talousasiantuntijoiden mukaan yksikkötyökustannuksia olisi täytynyt madaltaa 10–15 prosenttia, jotta vientimenestys voitaisiin palauttaa. Tätä tilannekuvaa tuotiin erittäin laajasti esiin kotimaisessa mediassa ja sitä jaettiin laajasti myös työmarkkinajärjestöjen parissa. Taustatukea Suomen kilpailukyvyn tilannekuvalle tuli myös kansainvälisistä keskusteluista. Esimerkiksi Euroopan komission maaraportit kannustivat Suomea palkkamalltiin kilpailukyvyn vahvistamiseksi. Yksikkötyökustannuksia pienentäviä toimenpiteitä ei tosin maaraporteissa esitelty.

Osa ammattiliitoista pyrki alustavissa neuvotteluissa kyseenalaistamaan kilpailukyvyn kriisin tilannekuvan, mutta niiden pyrkimykset saivat vähänlaisesti vastakaikua sekä julkisuudessa että neuvotteluissa mukana olleilta keskusjärjestöiltä. Sinällään ammattiliittojen esittämät näkökannat olivat aiheellisia, sillä Suomen vienniteollisuuden yksikkötyökustannukset eivät olleet vertailumaihin nähden mitenkään huomattavan suuria. Vallitsevaksi tilannekuvaksi oli tästä huolimatta muodostunut käsitys kilpailukyvyn kriisistä.

Laajalle levinneen tilannekuvan vuoksi yksikään työmarkkinajärjestö ei halunnut ottaa vastuuta neuvotteluprosessin kaatamisesta heti alkumetreillä, koska tällöin järjestöstä tulisi mediassa valtakunnan virallinen syyllinen Suomen ”epäkuntoon” saattamiseen. Asennetutkimusten mukaan suomalaisten luottamus työmarkkinajärjestöihin oli heikennyt sopimusneuvotteluiden alla merkittävästi.⁸⁵ Prosessin kaatamisesta olisi siksi voinut aiheutua järjestöille aiempaakin suurempia legitimitteettiongelmia. Lisäksi prosessin kaataminen olisi voinut legitimoida hallituksen muita toimenpiteitä tavoitteidensa ajamiseksi.

Kilpailukyvyyn kriisin tilannekuva myös koteloi monia järjestöjen jäsenten intressejä. Tämä teki tilannekuvan kyseenalaistamisesta julkisuudessa riskialtista neuvottelijoille. Työnantajajärjestöjen olisi voinut olla vaikeaa selittää vientisektoria edustaville jäsenilleen, miksi ne pyrkivät heikentämään jäsentensä menestystä kansainvälisillä markkinoilla. Työntekijöiden keskusjärjestöjen oli sinällään helppoa selittää jäsenilleen, miksi niiden tulisi vastustaa yksikkötyökustannusten alentamista – tarkoittaisihan se tulokehityksen tai työehtojen heikentämistä. Kilpailukyvyyn kriisin tilannekuva oli kuitenkin kehystänyt neuvottelut julkisuudessa talouskasvun ja työllisyyden kysymykseksi. Työntekijäjärjestöjen olisi voinut olla vaikeampaa selittää tilannekuvan omaksuneille jäsenilleen, miksi ne haluavat vaikeuttaa vientimenestystä, talouskasvua ja näiden myötä vaikutusvaltaisten jäsenten sektoreiden potentiaalista työllistymiskehitystä. Tilannekuvan kyseenalaistaminen neuvotteluissa olisi näin ollen voinut aiheuttaa myös sisäisiä ristiriitoja.

Neuvottelijoiden haluttomuus kyseenalaistaa kilpailukyvyyn kriisin tilannekuvaa voidaan tulkita tilannekuvan omaksumiseksi tai ainakin sen hiljaiseksi tunnustamiseksi, että tilannekuva tulisi kehystämään julkisuudessa neuvottelijoiden omaa toimintaa, jos nämä toimisivat sen vastaisesti. Siispa tilannekuvasta tuli neuvotteluiden

85 T-Media 2016.

lähtökohta ja prosessi eteni varsinaisiin neuvotteluihin kriisin purkamisen toimenpiteistä.

Päätös lähteä varsinaisiin neuvotteluihin ei tarkoittanut, että neuvotteluista tulisi helpot. Koko prosessin ajan oli epäselvää, olisiko neuvotteluiden osapuolilla edellytyksiä saavuttaa riittävä yhteisymmärrys neuvotteluja kehystäneistä ongelmista ja niiden ratkaisukeinoista. Kilpailukyky sopimuksen neuvotteluprosessia luonnehti monenlaisten politiikkaratkaisujen ideointi eli erilaisten toimenpidevaihtoehtojen etsiminen yhdessä ja omien joukkojen mobilisointi vaihtoehtojen tueksi tai niitä vastaan. Osapuolten väliset ja sisäiset näkemyserot vetivät neuvotteluita alusta pitäen varsin eri suuntiin ja johtivat lopulta myös moneen kertaan neuvotteluiden katkeamiseen.

Neuvotteluiden alkuvaiheessa hallitus ja elinkeinoelämän järjestöt esittivät yksikkötyökustannusten alentamista toimenpiteillä, jotka tähtäsivät ”työpanoksen kasvattamiseen ja tuottavuuden lisäämiseen” siten, että hintakilpailukyky parantuisi mitattavasti viidellä prosentilla. Tuottavuudella viitattiin tässä yhteydessä työpanoksen tuotokseen suhteessa käytettyjen työtuntien määrään. Lisäksi hallitus ja elinkeinoelämän järjestöt pyrkivät edistämään paikallista sopimista merkittävästi. Työntekijäjärjestöjen esittämät näkemykset palkkoja koskien olivat alkuvaiheessa lähinnä sivuroolissa.

Kun neuvottelut alkusyksyllä 2015 takkusivat, hallitus vastasi tilanteeseen poikkeuksellisella tavalla. Elleivät neuvottelijat saavuttaisi yhteisymmärrystä toimenpiteistä yksikkötyökustannusten alentamiseksi sopimisen keinoin, toteuttaisi hallitus itse lainsäädännöllisiä ja leikkaustoimenpiteitä alentaakseen yksikkötyökustannuksia merkittävästi. Hallituksen toimiin viitattiin monissa yhteyksissä ”pakkolakeina”. Pakkolakien uhka teki kansainvälisen kilpailukyyn ongelmanmäärittelystä kolmikantaisia neuvotteluita ohjelmallisesti organisoivan idean. Se kytki neuvottelut ennalta määriteltuihin politiikkaratkaisuihin. Jos sopuun toisenlaisista politiikkaratkaisuista ei päästäisi, päädyttäisiin tällöin toteuttamaan yhdenlaiset, hallituksen omaehtoisesti päättämät politiikkaratkaisut. Pakkolakien myötä

kilpailukyvyyn ongelmanmäärittelystä tuli työmarkkinoiden keskusjärjestöille vaikutusvaltaan liittyvä eksistentiaalinen kysymys. Jos työmarkkinajärjestöt halusivat pysyä osapuolina kolmikantaisessa päätöksenteossa, täytyi niiden kyetä tuottamaan politiikkaratkaisuja hallituksen määrittelemien ongelmien ratkaisemiseksi. Neuvotteluiden valenssi ja neuvottelijoiden kokemat paineet kasvoivat merkittävästi pakkolakien uhan myötä.

Pakkolakien uhka paitsi organisoï neuvotteluita myös vaikutti niiden julkisuuskuvaan. Toimijat näyttäytyivät sekä hallituksen silmissä että mediassa joko osina kilpailukyvyyn kriisin ongelmaa tai sen ratkaisua riippuen siitä, kuinka suostuvaisia ne olivat sopimaan yksikkötyökustannusten alentamisesta. Järjestöt joutuivat pakkolakien uhan myötä tasapainottelemaan neuvotteluissa omien valtaintressiensä eli kolmikantaisen vaikuttamisen ja positiivisen julkisuuskuvan sekä jäsentensä intressien välillä. Vaikka niin ammattiliittojen kuin eräiden elinkeinoelämän järjestöjenkin edustajat pitivät pakkolakien varjostamaa neuvottelutapaa valtaintressiensä vastaisena, eivät he katkaisseet neuvotteluita kokonaan.

Syksyllä 2015 mediajulkisuudessa uutisoitiin erittäin kattavasti neuvotteluiden kiistoista, osapuolten välisestä epäluottamuksesta, neuvotteluiden katkoksista ja hallituksen painostustoimista. Neuvottelut olivat useampaan otteeseen katkolla. Lisääntynyt paine johti intressiristiriitojen kärjistymiseen paitsi neuvottelijoiden välillä myös neuvottelevien järjestöjen jäsenistöissä. EK:n jäsenet päättivät sääntömuutoksesta, joka estäisi EK:n osallistumisen keskitettyyn sopimiseen vuoden 2016 jälkeen. EK voisi sen jälkeen jatkossakin neuvotella muttei enää sopia toimenpiteistä. Tämän myötä työnantajat vetäytyivät keskitetystä sopimisesta. Keskitetyn sopimisen instituutio toisin sanoen mureni kokonaan kesken neuvotteluiden.

Neuvotteluiden tila muuttui palkansaajajärjestöjen laaja-alaisen mielenosoitusten myötä syksyllä 2015. SAK esitti mielenilmausten siivittämänä ratkaisuehdotuksen neuvotteluiden jatkamiseksi. Hallitus asettui useiden SAK:n ratkaisuehdotusten taakse vedoten vä-

littömien ja nopeiden toimenpiteiden tarpeisiin kilpailukykykriisin ratkaisemiseksi. Ratkaisun myötä keskitetysti sovittu palkkamallti vakiinnutettiin osaksi neuvotteluja ja hallitus tyytyi edistämään paikallista sopimista työehtosopimusjärjestelmän puitteissa lakimuu-
tosten sijaan elinkeinoelämän vastustuksesta huolimatta. Hallitus päätti siis priorisoida suoria kilpailukykyä parantavia toimenpiteitä epäsuorien rakenteellisten uudistusten sijaan. Jatkoneuvotteluista mahdollisesti nousevien politiikkaratkaisujen joukkoa rajattiin tämän myötä merkittävästi, mikä muutti neuvotteluasetelmaa oleellisesti.

Työntekijäjärjestöille hallituksen ratkaisu rajaamisesta oli eräänlainen torjuntavoitto: niiden valta-asemista ei päätettäisi yhtä kovan paineen alla eikä lopputuloksena olisi todennäköisesti niin tulenarvoja työehtojen heikennyksiä, että niitä olisi mahdotonta perustella jäsenille. Neuvotteluiden jatkuessa palkansaaajajärjestöt onnistuivat näyttäytymään julkisuudessa enenevissä määrin osana kilpailukykyongelman ratkaisua, kun taas työnantajajärjestöjen asema muuttui epäselväksi. EK päätti jatkaa neuvotteluja, vaikka elinkeinoelämän sisäiset erimielisyydet neuvotteluiden jatkamisesta olivat merkittäviä. Päätös lähteä mukaan tehtiin enemmistöpäätöksenä.

Järjestöt pääsivät jatkoneuvotteluissa lopulta sopuun politiikkaratkaisuista. Neuvottelutulosta kutsuttiin ”yhteiskuntasopimuksen” sijaan ”kilpailukyky sopimukseksi”. Sopimuksellaan järjestöt vastasivat hallituksen agendaan useilla eri politiikkaratkaisuilla. Tärkeimmät toimenpiteet suorien ja epäsuorien työvoimakustannusten alentamiseksi olivat 1) sopimuspalkkojen korotuksista pidättäytyminen vuoteen 2017 asti, 2) työnantajien lakisääteisten sosiaali- ja työttömyysvakuutusmaksujen keventäminen siirtämällä kustannuksia määrättyiltä osin palkansaaajien ja valtion vastattavaksi, 3) vuosityöajan pidentäminen 24 tunnilla ilman lisäkorvausta sekä 4) julkisen sektorin työntekijöiden lomakorvausten leikkaaminen 30 prosentilla. Lisäksi järjestöt linjasivat monien toimenpiteiden jatkovalmistelusta, kuten paikallisen työehtosopimisen edistämisestä

	Alustavat neuvottelut	Kolmikantaiset neuvottelut	Jäsenjärjestöjen sopiminen ja toimeenpano
Ajanjakso	Huhtikuu – elokuu 2015	Syyskuu 2015 – tammikuu 2016	Helmikuu – kesäkuu 2016
Keskeiset tapahtumat	– Hallitus asetti agendat kilpailukykykriisin idean kautta: järjestöjen tehtävä ratkaista yksikkötyökustannusten alentamisen ongelma – Neuvottelut päättyivät tuloksettomina	– Hallitus esitteli ”pakkolait” vaihtoehtoisena tapana alentaa yksikkötyökustannuksia – Työntekijäjärjestöjen protestit, SAK:n vastaesitys (kilpailukykytoimien ehtona luopuminen sopimusjärjestelmän uudistamisesta lakiteitse) – EK:n sääntömuutos, poistumiset ja paluut neuvotteluihin – Hallituksen luopuminen pakkolaeista ja paikallisen sopimisen edistämisestä lakiteitse	– Keskusjärjestöjen alustava kilpailukyky sopimus – Liittotason neuvottelut sopimukseen osallistumisesta, lopullisesta muodosta ja toimeenpanosta
Selitettävät pulmat	1 Miksi hallitus päätyi ajamaan keskitettyä työmarkkinasopimusta?	2 Miksi hallitus painosti osapuolia pakkolaeilla? 3 Miksi työnantajajärjestöt palasivat neuvotteluihin? 4 Miksi hallitus hylkäsi pakkolait ja paikallisen sopimisen agendan?	5 Miksi useimmat työntekijä- ja työnantajajärjestöt hyväksyivät sopimuksen toimialoillaan?
Ideaperustaiset selitykset	1 Kilpailukykykriisin ideakehys ohjasi neuvottelut kohti kansallisen tason ratkaisuja	2 Hallitus priorisoi välittömiä kilpailukykytoimia pitkäkestosten rakenteellisten toimien ohii 3 Työnantajajärjestöt priorisoivat ongelman ”ratkaisupuolella” olemista suhteessa sisäiseen konsensukseen 4 Hallitus kompensoi ja legitimoivat osapuolten myönnytyksiä	5 Useimmat järjestöt priorisoivat asemoitumista ongelman ratkaisupuolelle; tulonjakohyödyt riittäviä työnantajille

Taulukko 1. Kilpailukyky sopimuksen neuvotteluprosessin keskeiset vaiheet.

kolmikantaisessa valmistelussa ja Suomen työmarkkinamallin kehittämisestä liittotasoisen työehtoneuvottelemisen suuntaan.

Edellä kuvattu analyysi osoittaa, että koko neuvotteluprosessin lopputuloksen selittäminen vaatii monipolvista tarkastelua. Ensinnä on selitettävä alustavien neuvotteluiden agendat ja kokoonpano ja sen jälkeen alustavien neuvotteluiden lopputulemat eli varsinaisten neuvotteluiden tavoitteet ja osapuolten lähteminen mukaan neuvotteluihin. Tämän jälkeen on selitettävä useampaan kertaan katkolla olevien neuvotteluiden jatkaminen ja agendojen muutokset. Lopuksi on kyettävä selittämään jatkoneuvotteluiden lopputuloksena ollut politiikkaratkaisu. Ideoilla oli merkittävä rooli jokaisen neljän vaiheen lopputuloksen selittämisessä. Ensimmäisessä vaiheessa lopputuloksia selittivät ideatyön polkuriippuvuudet ja keskeisten ideoiden keskinäinen yhteensopivuus. Toisessa vaiheessa lopputuloksia selitti ideoiden käyttö tilannekuvina, kolmannessa vaiheessa taas ideoiden käyttö prosessin organisoimiseksi ja kytkeminen toisiin ideoihin. Viimeisessä vaiheessa ideoiden käyttö koalition muodostamiseksi ja valenssin muuttamiseksi oli keskeistä. Neuvotteluiden lopputulos eli työmarkkinajärjestöjen esittämät politiikkaratkaisut olivat näin ollen varsin monipuolisen ja -polvisen ideoiden käytön tulosta.

Hallitus hyväksyi myöhemmin järjestöjen neuvottelutuloksen pääpiirteet pohjaksi keskusjärjestöjen jäsenliittojen neuvotteluille politiikkaratkaisujen toimeenpanosta. Toimeenpanovaiheessa sopimuksen tuli kattaa riittävän monta alaa, jotta kaikista hallituksen pakkotoimenpiteistä luovuttaisiin. Rakennusteollisuus, kuljetusala ja elintarviketeollisuus päättivät jättäytyä sopimuksen ulkopuolelle. Palvelualat ja metalliteollisuus eivät taas olisi lähteneet sopimukseen mukaan ilman myönnytyksiä. Porkkanaksi hallitus lupasi veronalennuksia, joilla kompensoitaisiin työntekijöiden maksujen nousua. Riittävä kattavuus lopulta saavutettiin. Hallitus luopui myös lopullisesti pakkotoimista.

Tilannelähtöisen tarkastelun ja ideoiden tärkeydestä kertoo osaltaan se, että monista kiky-sopimuksen valmistelun yhteydessä

sovitusta toimenpiteistä luovuttiin heti, kun neuvottelut siirtyivät liittotasolle ja keskusjärjestöjen neuvotteluita kehystäneiden ideoiden poliittinen painoarvo alkoi vähentyä. Monista kiky-sopimukseen sisältyneistä toimenpiteistä hankkiuduttiin nopeasti eroon liittotason työmarkkinaneuvotteluissa työntekijöiden ja työnantajien välillä. Ilman tiettyä historiallista tilannetta ja ideoiden tietynlaista käyttöä kiky-sopimuksen kaltaiseen lopputulokseen tuskin olisi päädytty.

Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö kiky-sopimuksella olisi ollut kauaskantoisia seurauksia. Kiky-sopimuksen valmistelua kehystäneet ideat kärjistikivä elinkeinoelämän intressien eroja. Varsinkin Metsäteollisuus näki liike-elämän intressien olevan pitkälti sovittamattomissa ja pettyi siihen, että sopimus pantiin täytäntöön ilman kuljetusalaa. Metsäteollisuus erosi EK:sta ja siirtyi myöhemmin yrityskohtaiseen sopimiseen osittain kiky-sopimuksen kokemusten siivittämänä. Kiky-sopimuksen perintönä voidaankin pitää muun muassa sektoreiden välisen kilpailun voimistumista kotimaisessa työmarkkinapolitiikassa, yritysten ja työntekijöiden intressien lähentymistä eräillä aloilla sekä keskitetyn sopimisen ja koordinaation instituutioiden heikentymistä.⁸⁶

Voidaan siis sanoa, että tiettyjen ideoiden ja niiden tietynlaisen käytön seurauksena koko suomalaisen talouselämän intressien artikkulaation tavat muuttuivat ja Suomen poliittisen talouden instituutioiden muutosvauhti kiihtyi merkittävästi. Näillä muutoksilla on epäilemättä ollut vaikutusta ideoiden käyttöön ja vaikutusvaltaan myöhemmissä kaksi- ja kolmikantaisissa neuvotteluissa. Tämä on hyvä osoitus siitä, minkä vuoksi yhteiskuntapoliittinen ideatutkimus on vahvasti kontekstisidonnaista ja historiallista tarkastelua vaativaa.

86 Sorsa ym. 2024.

4.

MITEN YHTEISKUNTA- POLITIIKAN IDEOITA VOIDAAN TUTKIA?

Tämän luvun tarkoituksena on esitellä yhteiskuntapoliittisen ideatutkimuksen metodologiaa eli tapoja ja keinoja, joilla ideoita koskevaa tietoa tavoitellaan, hankitaan ja muodostetaan yhteiskuntapoliittikkaan kohdistuvassa empiirisessä tutkimuksessa. Jos lukijana et ole kiinnostunut tekemään alan tieteellistä tutkimusta tai lisäämään ymmärrystä siitä, millaisten lähteiden ja päättelytapojen kautta edellisessä luvussa kuvattuihin asioihin voidaan päästä käsiksi, voit huoletta hypätä kirjan seuraavaan lukuun. Pohdimme tässä luvussa yhteiskuntapoliittisen ideatutkimuksen asetelmia, aineistoja ja analyysimenetelmiä. Fokuksemme on tosielämän tutkimuskohteita, niiden konkreettista havainnointia sekä havaintojen mittaamista ja laadullista analyysia koskevissa menetelmissä.

Yhteiskuntapoliittisen ideatutkimuksen teoria on kehittynyt vuosikymmenten saatossa varsin monipuolisesti. Samaa ei vali-

tettavasti voida sanoa ideatutkimuksen metodologiasta. Voidaan sanoa, ettei yhteiskuntapoliittinen ideatutkimus ole onnistunut kehittämään omia tutkimusmenetelmiä. Alalla käytetyt tutkimusmenetelmät ovat vaihdelleet huomattavan runsaasti, eikä mikään käytetyistä menetelmistä ole vakiintunut alalle tyypilliseksi menetelmäksi. Keskustelua alan menetelmistä ja niiden soveltuvuudesta eri tarkoituksiin on ylipäätään alettu käydä laajemmin vasta 2020-luvulla. Tutkimuksessa käytetyistä empiirisistä menetelmistä on tehty viime vuosina systemaattinen kirjallisuuskatsaus¹ ja alan menetelmakeskustelun tilaa on alettu tarkastella kriittisesti.²

2020-luvun alun kartoitusten perusteella alalla käytettyjä tutkimusmenetelmiä on sekä sovellettu että raportoitu varsin epäselvästi. Femke van Esch ja Jeroen Snellens tunnistivat yhteiskuntapoliittisen ideatutkimuksen kartoittavassa katsauksessaan 73 empiirisistä tutkimusartikkelia.³ Näistä vain 44 artikkelia ylipäätään kuvasi käytettyjä tutkimusmenetelmiä. Näistä 36 kuvasi tarkemmin tiedonkeruun menetelmiä ja 28 analyysimenetelmiä. 73 tutkimuksesta vain 22:ssä avattiin, miten niiden käyttämiä aineistoja analysoitiin ideoiden luonteen selvittämiseksi.

Alan tutkimus on pääasiallisesti kohdistunut hyvin kapeisiin tutkimuskohteisiin. 44:stä menetelmää kuvanneesta artikkelista suurin osa perustui vertaileviin (29) tai yksittäisiin (11) tapaustutkimuksiin. Laajemmat tutkimusasetelmat loistivat poissaolollaan. Suurin osa artikkeleista (28) käytti aineistonaan erilaisia asiakirjoja, joskus yhdistettynä muihin aineistoihin. Haastattelut, kyselyt tai arkistotutkimukset ovat olleet harvinaisia. Tiedonkeruutaan kuvanneista 36 artikkelista 15 kohdistui puheakteihin (muun muassa puheenvuoroihin, lehdistötilaisuuksiin ja lehdistöhaastatteluihin) ja 14 käytti aineistonaan organisaatioiden tuottamia dokumentteja. Analyysimenetelmiä kuvaavista 28 artikkelista yhdeksän perustui jonkinlaiseen laadulliseen sisällönanalyysiin, kahdeksan tilastolliseen analyysi-

1 Swinkels 2020.

2 van Esch & Snellens 2024.

3 Emt.

siin, kolme toimintakoodien analyysiin, kaksi diskurssianalyysiin ja kaksi kognitiivisen kartoituksen tekniikkaan.

Näiden kartoitusten valossa tutkimusala voidaan kutsua metodologisesti eklektiseksi. Alalla on lainattu ja yhdistelty menetelmiä varsin erilaisilta tutkimusaloilta. Esimerkiksi kognitiivisen kartoituksen menetelmät on lainattu psykologiasta ja diskurssianalyysin menetelmät viestinnän ja politiikan tutkimuksesta. Kumpakaakaan edellä mainituista menetelmistä ei ole kehitetty spesifisti ideoiden tutkimukseen, minkä vuoksi niitä on sovellettu ideatutkimukseen jokseenkin poikkeuksellisilla tavoilla.⁴

Ideatutkimuksen menetelmien voidaan odottaa kehittyvän nopeasti sekä uusien menetelmien tarpeen tiedostamisen että tarjolla olevien menetelmien kirjon kasvamisen myötä. Esimerkiksi tietokoneavusteiset tekstianalyysin menetelmät ovat yleistyneet politiikkatieteissä suurten koneluettavien tekstiaineistojen yleistymisen myötä. Ne ovat tarjonneet tutkijoille mahdollisuuden kysyä uudenlaisia tutkimuskysymyksiä ja tarttua aiempaa laajempiin aineistoihin.⁵ Politiikkatoimenpiteiden laadullisessa tutkimuksessa näiden menetelmien mahdollisia käyttötapoja on pohdittu kattavasti.⁶ Yhteiskuntapoliittisessa ideatutkimuksessa ei vielä teoksen kirjoitushetkellä ole hyödynnetty tietokoneavusteisen tekstianalyysin menetelmiä kuin muutamassa yksittäistapauksessa. Menetelmiä on kuitenkin käytetty muilla tutkimusaloilla yhteiskuntapoliittista ideatutkimusta sivuavien aiheiden tutkimukseen. On siis luultavasti vain ajan kysymys, milloin näitä menetelmiä aletaan käyttää systemaattisesti myös yhteiskuntapoliittisessa ideatutkimuksessa.

Alan tutkimusmenetelmien esittely on edellä esitellyn tilannekuvan pohjalta haastavaa. Esittelyssä on huomioitava alan menetelmiä koskevien yhteen vetävien ja kriittisten keskusteluiden viimeaikaisuus, käytettyjen aineistojen ja menetelmien moninaisuus ja vaihtelevat soveltamistavat sekä menetelmäkirjon vähittäinen laajentu-

4 Ks. Swinkels 2020.

5 Wilkerson & Casas 2017.

6 Isoaho ym. 2021.

minen ja potentiaaliset kehityssuunnat tulevaisuudessa. Tiettyihin menetelmiin yksityiskohtaisesti pureutuvan menetelmäoppaan kirjoittaminen ei näistä syistä ole kannattavaa: se olisi turhan laaja yhden kirjaluvun mittaan tai kattaisi vain pienen osan menetelmistä ja molemmissa tapauksissa vanhentuisi hyvin nopeasti.

Tästä syystä keskitymmekin tässä luvussa aikaa paremmin kestäviin teemoihin eli suurempiin metodologisiin kysymyksiin, jotka eivät katoa uusien menetelmien esiintymisen myötä. Näitä kysymyksiä voidaan hahmottaa van Eschin ja Snellensin esittämien yhteiskuntapolitiittisen ideatutkimuksen empiiristen tutkimusmenetelmien keskeisten vaatimusten kautta.⁷ Heidän mukaansa ideatutkimuksessa käytettyjen menetelmien on kyettävä

1. hahmottamaan ideoiden luonnetta erillään niiden motivoimista toimenpiteistä
2. erottelamaan erityyppisiä ja -sisältöisiä ideoita ja osoittamaan niiden vahvuutta
3. poimimaan tai ”louhimaan” ideat luotettavasti lähteistään

sekä politiikkatoimenpiteitä selittävän tutkimuksen tapauksessa

4. arvioimaan ideoiden vaikutuksia erillään muiden päätöksentekoon vaikuttavien tekijöiden vaikutuksista ja
5. osoittamaan korrelaatioiden lisäksi varsinaisia syy-yhteyksiä ideoiden ja toimenpiteiden välillä.

Ensimmäinen vaatimus koskee ennen kaikkea aineistoihin ja niiden saatavuuteen liittyviä kysymyksiä. Toinen vaatimus taas koskee tutkimusstrategiaan ja -asetelmiin liittyviä kysymyksiä ja kolmas vaatimus ideoiden operationalisointiin ja analyysimenetelmiin liittyviä kysymyksiä. Käsittelemme luvussa pääasiallisesti näitä kysymyksiä. Tämän jälkeen pohdimme hieman tarkemmin selittävään

7 van Esch & Snellens 2024.

tutkimukseen ja sen myötä ideoiden vaikutusten tunnistamiseen ja arviointiin liittyviä erityiskysymyksiä. Ennen näihin menemistä on kuitenkin syytä tehdä lyhyt ekskursio siihen, miten yhteiskuntapolitiittista ideatutkimusta on tehty aiemmin, millaisiin ongelmiin sen valossa voidaan törmätä ja millaisia suuntaviivoja menetelmien kehittämiseksi on aiempien menetelmien kritiikin esittämisen yhteydessä esitetty.

Paljastettujen ideoiden tutkimusstrategia eli miten ideatutkimusta ei tulisi tehdä

Jos täytyisi nimetä vain yksi syy ideatutkimuksen heikkoon menetelmälliseen kehitykseen, olisi se luultavasti niin kutsuttu paljastettujen ideoiden (*revealed ideas*) tutkimusstrategia.⁸ Strategian kantavana ajatuksena on, että yhteiskuntapolitiikassa vaikuttavat ideat voidaan lukea toteutetuista politiikkatoimenpiteistä. Tutkija toisin sanoen tarkastelee säädettyjä lakeja ja asetuksia, myönnettyä julkista rahoitusta, julkisten organisaatioiden tehtäviä ja muita politiikkatoimenpiteitä sekä konstruoi niiden pohjalta näitä toimenpiteitä perustelevat ja oikeuttavat ideat. Ideoita tutkitaan ikään kuin vain ne selittäisivät omaksutut toimenpiteet suoraviivaisesti.

Nykytutkimuksen valossa strategia on lukuisista syistä virheellinen. Kuten jo kirjan edellisessä luvussa todettiin, politiikkaprosessien aikana voi vaikuttaa monia erilaisia ideoita ja niiden vaikutukset voivat olla huomattavan erilaisia prosessin eri vaiheissa. Lopputulos ei siksi välttämättä tai edes todennäköisesti heijasta prosessiin vaikuttaneita ideoita. Tämän vuoksi politiikkatoimenpiteitä mahdollisesti selittäviä ideoita ei voida lukea itse politiikkatoimenpiteistä.

Edellä kuvattu kilpailukykysovimukseen johtanut politiikkaprosessi on tästä hyvä esimerkki. Kukaan ei ollut esittänyt neuvottelutuloksena ollutta toimenpidetokokonaisuutta politiikkaratkaisuna,

8 Ks. Daigneault 2014.

vaan ratkaisuihin päädyttiin erilaisten politiikkaratkaisujen ideoinnin ja monivaiheisen valikoinnin kautta. Kustannuskilpailukyvyyn ja julkistalouden kestävyysvajeen ideat kehystivät lähtökohtaisesti neuvotteluita, mutta keskeiset ratkaisut olivat kilpailukyvyyn kriisin tilannekuvan käytön seurausta. Lopullisissa toimenpiteissä ei sanota mitään kilpailukyvyyn kriisistä, vaan siinä puhutaan lähinnä heikentyneestä kilpailukyvyistä. Prosessin aikana ei esiintynyt yhtään ideaa, josta voitaisiin johtaa lopullisen sopimuksen sisällöt. Jos prosessiin vaikuttaneet ideat yritettäisiin lukea omaksutuista toimenpiteistä, päädyttäisiin aivan eri ideoihin kuin niihin, jotka olivat toimenpiteen synnyn kannalta oleellisia.

Paljastettujen ideoiden strategiaan sisältyy myös muita metodologisia ongelmia. Strategian keskeinen ongelma on, että siinä ideat sekoittuvat kaikkien muiden vaikuttimien kanssa. Paljastettujen ideoiden strategiassa politiikkatoimenpiteitä luetaan ikään kuin vain ideat olisivat determinoineet ne. Vastaavaa analyysia voitaisiin tehdä myös intressien ja instituutioiden näkökulmista. Kaikissa tapauksissa kaikki mahdolliset vaikuttimet siis redusoidaan yksittäiseen vaikuttimeen. Toisin sanoen oletetaan, että kaikki mahdolliset tekijät vaikuttavat toimenpiteisiin vain yhden vaikuttimen kautta tai että muita oleellisia tekijöitä ei yksinkertaisesti ole.

Kuten edellisessä luvussa esitimme, ideat ovat kyllä ensisijaisia politiikkatoimenpiteiden valmistelussa. Politiikkatoimenpiteisiin sisältyy aina jonkinlaisia kuvauksia politiikkaprosessin ”voittaneista” ideoista.⁹ Esimerkiksi hallituksen esityksen perusteluosa antaa hyvän kuvan siitä, millaisten ideoiden varaan konsensus on syntynyt. Se ei kuitenkaan kerro, miksi tai missä vaiheessa prosessia nämä ideat ovat voittaneet. Idean esiintyminen ennen politiikkaprosessia ja politiikkatoimenpiteiden perustelussa kertoo itsessään vain sen, että idea on ollut läsnä jossain vaiheessa prosessia ja että päätösvaltainen koalitio on sen nostanut lopputulemia koskevaan kielelliseen vuorovaikutukseen. Tästä ei kuitenkaan voida päätellä, että idea it-

9 Ks. Alaja & Sorsa 2020.

sessään selittää tapahtunutta. Idea on voitu nostaa toimenpiteen perusteluihin myös esimerkiksi joidenkin tiettyjen intressien tai instituutioiden vaikutuksesta. Ideat ovat vain yksi vaikutin muiden joukossa politiikkatoimenpiteiden valikoinnissa ja niistä kommunikoinnissa.

Jos kaikki yhteiskuntapolitiikan vaikuttimet redusoidaan ideoihin, ei tällöin koskaan päästä käsiksi siihen, mikä erilaisten tekijöiden painoarvo prosessissa on ollut. Joissain tapauksissa voi toki olla niin, että ideat ovat olleet ainoa merkityksellinen vaikutin. Voi esimerkiksi olla, että kaikki prosessiin vaikuttavat intressit ovat tulleet artikuloiduksi voittaneissa ideoissa. Mitään tällaista ei kuitenkaan voida varmistaa pelkistä prosessin lopputuotteista. Tarvitsemme lopputulosten sijaan tietoa niitä edeltävästä prosessista, jotta voimme päätellä mitään siitä, millä tavalla ja missä määrin ideat ja muut vaikuttimet ovat mahdollisesti vaikuttaneet lopputulokseen.

Yhteiskuntapolitiikkaan vaikuttavien ideoiden ja yhteiskuntapolitiikkaa ideoilla selittävän tutkimuksen strategiana paljastettujen ideoiden tutkimusstrategia on hylätty viime vuosina hyvin painokkaasti.¹⁰ Tutkimuksessa on korostettu tarvetta päästä käsiksi politiikkaprosessia koskeviin eli lopputuloksia edeltäviin aineistoihin. Tutkijoilla ei ole kuitenkaan ollut tarjota politiikkatoimenpiteiden tilalle kovinkaan selkeitä aineistoja. Syy tähän on yksinkertainen: relevanttien aineistojen saatavuus.

Paljastettujen ideoiden strategian käyttöön on ollut ymmärrettäviä syitä. Yhteiskuntapolitiikan tutkijat kiinnostuvat politiikkatoimenpiteistä yleensä vasta sen jälkeen, kun niistä on jo päätetty. Tämä on hyvin ymmärrettävää. Saammehan vasta jälkikäteen tietää, ovatko politiikkatoimenpiteet jotenkin poikkeavia, harvinaislaatuisia tai jollain muulla tavalla tieteellisesti kiinnostavia. Politiikkaprosesseihin on kuitenkin hyvin hankalaa päästä käsiksi jälkikäteen. Kaikkia prosesseja ei dokumentoida kattavasti tai seurata mediassa.

10 Esim. Daigneault 2014; Kamkhaji & Radaelli 2022; van Esch & Snellens 2024.

Muistikuvatkin heikkenevät nopeasti. Prosessien lopputuotteet voivat joskus olla ainoa relevantti aineisto, johon tutkijat pääsevät käsiiksi. Paljastettujen ideoiden strategialle voi joissain tapauksissa siis olla vähänlaisesti vaihtoehtoja.

Politiikkatoimenpiteet antavat myös melko luotettavaa tietoa. Toisin kuin osallistujien hatarat muistikuvat tai jälkikäteen annetut vaikutelmat ja mielipiteet prosessista, lopputuotteet ovat sängen luotettavia lähteitä ideoiden hahmottamiseksi. Hallituksen esitykset, strategiadokumentit tai rahoituspäätökset ovat mustaa valkoisella. Vaikka ne sisältävät vain politiikkaprosessin voittaneita ideoita, niin ainakin niissä esiintyy jossain vaiheessa prosessia konkreettisesti läsnä olleita ideoita – olkoon sitten vasta toimenpiteistä viestinnän yhteydessä. Päätökseen tarvittavan koalition on täytynyt seisoa tekstien takana, jotta ne ovat tulleet hyväksytyiksi. Hallituksen esitykset, strategiadokumentit tai rahoituspäätökset ovat lisäksi varsin helposti saatavilla: ne ovat useimmiten ladattavissa suoraan nettisivuilta.

Paljastettujen ideoiden tutkimusstrategian hylkääminen on nostanut keskusteluun myös kysymyksen paremmista strategioista. Tutkimusala on viimeisen reilun vuosikymmenen ajan luonnehtinut pyrkimys muodostaa jonkinlainen uusi definiitiivinen ja kokonaisvaltainen strategia, jonka avulla ideoiden esiintymistä ja vaikutuksia politiikkaprosesseissa voidaan tutkia kaikenkattavasti. Esimerkiksi Alan M. Jacobs on pyrkinyt kehittämään prosessijäljityksen menetelmistä yhteiskuntapoliittiseen ideatutkimukseen kokonaisvaltaisen tutkimusstrategian, jonka avulla tarkastellaan ideoiden esiintymistä ja vaikutusta suhteessa muihin vaikuttimiin politiikkaprosessissa.¹¹ Myös esimerkiksi kognitiivisen kartoituksen menetelmiä on tarjottu vastaavanlaisiksi patenttiratkaisuksi.¹²

Mielestämme yhteiskuntapoliittisen ideatutkimuksen menetelmien kehittämisessä ei tulisi pyrkiä vain kaikenkattaviin tutki-

¹¹ Jacobs 2014.

¹² Ks. van Esch & Snellens 2024.

musstrategioihin. Patenttiratkaisut johtavat useimmiten vain turhiin kompromisseihin tai oleellisiin tutkimuskysymyksiin vastaamatta jättämiseen. Esimerkiksi Jacobsin prosessijäljitys keskittyy kartoittamaan tilannelähtöisesti vain ideoita ja jättää siten tilannekohtaiset institutionaaliset ja intressitekiäjät sivuosaan. Yksittäisen prosessin analyysi jättää myös yhteiskuntapolitiikan makrotason kysymykset tutkimuksen ulkopuolelle. Van Eschin ja Snellensin kognitiivinen kartoitus puolestaan vaatii niin laajamittaista laadullista koodaamista, ettei sitä voida käytännössä soveltaa kuin hyvin yksinkertaisten politiikkaprosessien tai yksittäisten toimijoiden tutkimukseen.

Yhteiskuntapoliittisessa ideatutkimuksessa tarvitaan mielestämme kaikenkattavien metodologioiden sijaan useita erilaisia menetelmiä, jotka ovat yhteiskuntapolitiikan ymmärtämisen ja selittämisen kannalta relevantteja, tutkimuksen tarkempien tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaisia, menetelmällisesti johdonmukaisia sekä ennen kaikkea toteutuskelpoisia tosielämän olosuhteissa. Olemme kirjoittaneet seuraavat pohdinnat yhteiskuntapoliittisen ideatutkimuksen asetelmista, aineistoista ja analyysimenetelmistä tämän lähtökohdan valossa.

Yhteiskuntapoliittisen ideatutkimuksen tutkimusasetelmat

Tutkimukseen tarvittava aineisto ja menetelmät riippuvat aina tutkimuskohteesta, tutkimuksen tavoitteista sekä tutkimusongelmasta ja tarkemmista tutkimuskysymyksistä. Näiden muodostamaa kokonaisuutta kutsutaan tavallisesti tutkimusasetelmaksi. Tutkimusasetelmaan liittyy monenlaisia valintoja, joilla on vaikutusta aineistonkeruuseen ja analyysimenetelmän valintoihin.

Ensimmäinen yhteiskuntapoliittisen ideatutkimuksen tutkimusasetelmaa määrittävä valinta koskee tutkimuskohdetta. Kirjan edellisen luvun mukaisesti ideatutkimus voi kohdistua ainakin ideoiden 1) alkuperään tai lähteisiin, 2) esiintymiseen, 3) käyttöön tai 4) vai-

kutuksiin. Tutkimuksissa tarvitaan varsin erilaisia aineistoja ideoita riippuen siitä, millainen niiden tutkimuskohde on luonteeltaan.

Ensimmäisessä tapauksessa tutkimus kohdistuu ideoita ”edeltäviin” asioihin eli prosesseihin, joissa idea on muodostunut tai tuotettu ja tietoisesti levitetty tai muuten päätynyt ihmisten saataville. Tutkimus kohdistuu prosessiin, jonka lopputuotteita ideat ovat. Tutkimuksessa voidaan tarkastella esimerkiksi idean vähittäistä muotoutumista, yhden idean muuntumista toiseksi tai tunnettujen ideoiden tuottajia. Emme käsittele tällaisia tutkimuskohteita tässä yhteydessä sen tarkemmin, koska kirjamme ei koske ideoiden alkuperää vaan ideoiden merkitystä yhteiskuntapolitiikassa.

Kaksi seuraavaa tapausta vaatii erittäin tarkkoja aineistorajauksia. Toisessa tapauksessa tutkimuskohteena on saatavilla olleiden ideoiden esiintyminen tutkimuskohteena olevissa kantajissa eli tarkastellussa ajattelussa, kielellisessä vuorovaikutuksessa, yhteiskunnallisessa rakenteessa tai vaikkapa kaikissa näistä tietyssä kontekstissa. Tutkimus voi koskea esimerkiksi tietyssä kontekstissa esiintyvien ideoiden tunnistamista ja erittelyä, ohjelmallisten tai voittaneiden ideoiden tunnistamista tai vaikkapa jo tunnettujen ideoiden leviämistä tai suhteellista esiintymismäärää. Kolmannessa tapauksessa tutkimuskohteena ovat toimijat ja heidän toimintansa ideoiden käyttäjinä kiinnostuksen kohteena olevissa tilanteissa. Tutkimus voi kohdistua esimerkiksi ideointiin, tilanteiden tulkintaan ja järjeistämiseen ideoilla, ideoille annettuihin merkityksiin tai vaikkapa ideoiden valikointiin.

Molemmissa tapauksissa ideoiden esiintymistä tutkitaan tarkkaan rajatussa kontekstissa. Edellisessä tapauksessa kontekstina on tietty kantaja, jälkimmäisessä tietty tilanne. Tutkimus voi kohdistua yhteen tai useampaan kantajaan tai tilanteeseen. Tutkimuskohteen raja-
aus määrää tarvittavan aineiston ja osittain myös analyysimenetelmien luonnetta. Esimerkiksi ihmisten sisäisen ajattelun ja ihmisten välisen kielellisen vuorovaikutuksen tutkimukseen tarvitaan hyvin erilaisia aineistoja. Ihmisten tuottamat tekstit voivat sellaisenaan riittää tietyn tekstimuotoisen vuorovaikutuksen tutkimukseen,

mutta ajattelua koskevana aineistona ne ovat huomattavan rajallisia. Esimerkiksi politiikkatoimenpiteiden vaikutusarvioinnin työkalujen ja päätöksenteon etnografiseen analyysiin tarvitaan varsin erilaisia analyysimenetelmiä ideoiden irti saamiseksi tutkimuskohteesta.

Neljännessä tapauksessa tutkimuskohteena ovat ideoiden käytön ”jälkeiset” asiat eli seuraukset ja lopputulemat. Tutkimus voi kohdistua esimerkiksi ideoiden tuottamiin yksilöllisiin tai kollektiivisiin orientaatioihin, politiikkaprosessin organisointiin ideoilla tai politiikkatoimenpiteiden sisältöihin. Tässä tapauksessa tarvitaan aineistoja sekä ideoista että niiden mahdollisista vaikutuksen kohteista. Jos esimerkiksi halutaan tutkia ideoiden vaikutuksia yksittäisten ihmisten orientaatioihin, tarvitaan aineistoa sekä ideoiden omaksumisesta ennen tiettyä tilannetta että tilanteeseen menemisestä ja ideoiden käytöstä tilanteessa.

Ideatutkimus voi olla tavoitteiltaan kuvailevaa tai selittävää. Puhuttaasti kuvailevat eli deskriptiiviset tutkimuskysymykset ovat usein muotoa *mitä*. Tutkimuksessa voidaan esimerkiksi tarkastella, mitä ideoita yhdessä politiikkaprosessissa ylipäätään esiintyy tai missä asiayhteyksissä jotain tiettyä ideaa käytetään. Tällöin ei pyritä selittämään ideoiden olemassaoloa tai arvioimaan niiden vaikutuksia.

Varsinkin ideoiden omaksumisen ja käytön kuvailevan tutkimuksen tavoitteet voivat olla luonteeltaan sellaisia, etteivät ne aseta suuria vaatimuksia aineistolle. Jos esimerkiksi tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, millaisia teemoja ja asiakokonaisuuksia koskevilla poliittisilla keskusteluilla julkistalouden kestävyysvajeen tai kansainvälisen kilpailukyvyn ideat ovat esiintyneet, ei tutkimuksessa välttämättä tarvita aineistoja ratkaisevista päätöksentekotilanteista tai ihmisten ajattelussaan sisäistämistä ideoista. Tutkimukseen voivat riittää aineistoksi vaikkapa eduskunnan täysistunnoissa pidetyt puheenvuorot.

Niin sanotut deskriptiivis-analyttiset kysymyksenasettelut menevät kuvailusta yhden askeleen pidemmälle kohti ymmärtämistä. Ne ovat usein muotoa *millainen* tai *miten*. Ne koskevat yleensä erilaisten tekijöiden tarkempaa luonnetta, suhteita ja yhteyksiä tai

muutosta. Ne vaativat myös enemmän tulkintaa tai mittaamista. Voidaan esimerkiksi tarkastella, millaisia merkityksiä idea saa eri tilanteissa, millaiset ideat päätyvät politiikkatoimenpiteisiin tai miten jonkin idean esiintymistaajuus vaihtelee eri toimijoilla tai yli ajan.

Deskriptiivis-analyttisen tutkimuksen asettamat vaatimukset tutkimusaineistolle riippuvat tarkemmasta kysymyksenasettelusta. Vaatimukset ovat kuitenkin yksinomaan kuvailevia kysymyksenasetteluita suurempia. Esimerkiksi kilpailukykysovimuksen kaltaisessa pitkässä neuvotteluprosessissa esiintyvien ideoiden hahmottaminen vaatii huomattavan kattavaa ja systemaattista aineistoa koko prosessin ajalta. Kiky-sopimuksen tapauksessa tutkimuksen mahdollistivat neuvottelutilanteiden poikkeuksellisen intensiivinen ja kattava mediaseuranta, neuvottelijoiden säännölliset julkiset ulos-
tulot ja neuvotteluista medialle vuotaneet tiedot.¹³

Selittävä tutkimus asettaa merkittävimmät vaatimukset tutkimusasetelmalle. Selittävässä tutkimuksessa kysymykset ovat muotoa *miksi*. Kuten jo kirjan alkupuolella totesimme, politiikkatoimenpiteiden selittäminen voidaan ymmärtää konstitutiivisessa tai kausaalisessa mielessä. Näiden tutkimusasetelmat ovat luonteeltaan joksinkin erilaisia.¹⁴

Kausaalisessa selittämisessä keskiössä ovat tapahtumat ja käyttäytymiset. Yhteiskuntapoliittisessa ideatutkimuksessa on tyypillistä selittää ideoilla yksilöllistä tai kollektiivista käyttäytymistä, kuten päätöstä toteuttaa tiettyjä politiikkatoimenpiteitä. Tämä vaatii erilaisten mahdollisten selittäjien erottelamista, näitä koskevien hypoteesien muotoilua ja hypoteesien testaamista. Hypoteesien testaaminen vaatii jonkinlaisten selkeärajaisten asiantilojen määrittelyä. On esimerkiksi voitava esittää selkeät kriteerit sille, millaisessa tilanteessa voidaan esittää, että ideaa käytetään tai ollaan käyttämättä, milloin idea on ja ei ole ohjelmallisessa asemassa tai milloin idea on ja ei ole tuottanut tiettyä orientaatiota.

13 Ks. Kaitila ym. 2022.

14 Ks. Ylikoski 2013.

Konstitutiivisessa selittämisessä huomio kiinnittyy toisistaan irrottamattomissa olevien tekijöiden kykyihin tuottaa kausaliteettia. Konstitutiivinen selittäminen vaatii ennemmin toimijoiden, tilanteiden ja kokonaisuuksien kokemuksellista ymmärtämistä kuin hypoteesien testaamista.¹⁵ Ideatutkimuksessa konstitutiivinen selittäminen on tärkeää monista syistä. Esimerkiksi yksilöllisesti omaksuttuja ideoita voi toisinaan olla mahdotonta erottaa niiden kantajista ja käyttötilanteista. Varsinkin pelkkää kielellistä vuorovaikutusta koskevan aineiston avulla voi olla mahdotonta sanoa, edustaako idean esiintyminen vain sen käyttöä kehystyksen tai retorikan välineenä vai voiko se indikoida myös idean omaksumista ja vakiintumista käyttäjän ajattelussa. Myös idean omaksumisen ja sen tuottaman orientaation erottaminen voi olla käytännössä vaikeaa.

Ideoiden, yhteiskuntapolitiikan toimijoiden ja politiikkatoimenpiteiden välillä voi myös vallita elimellisiä riippuvuussuhteita. Esimerkiksi julkistalouden kestävyysvajeen pienentämiseen tähtäävien toimenpiteiden, kestävyysvajeen idean ja idean ympärille rakentuneen asiantuntijavallan välillä on elimellinen suhde. Tällaisten suhteiden huomioiminen vaatii aina monipuolista aineistoa ja runsaasti tulkintaa.

Ideoilla selittävän tutkimuksen kannalta on erityisen tärkeää määritellä, minkä tason tutkimusongelmia tutkimuksessa käsitellään. Yhteiskuntapolitiikan tutkimuksessa on ylipäätään tärkeää selventää, minkä tason ilmiöitä tutkimus käsittelee. Yhteiskuntapolitiikan tutkimusta jäsennetään usein kolmella eri tasolla.¹⁶

Mikrotasolla tarkastelun kohteena ovat yksittäiset päätöksenteon tai politiikkatoimenpiteiden suunnittelun tilanteet. Esimerkiksi päättäjien ja virkahenkilöiden yksilöllinen työ, erilaiset tapaamiset ja ryhmätason vuorovaikutukset sekä yksittäiset neuvottelu- ja päätöksentekotilanteet ovat keskeisiä mikrotason konteksteja. Mikro-

15 Parsons 2007; 2015.

16 Esim. Kaitila ym. 2022.

tasolla lopputuloksina ovat yksittäiset päätökset, kuten esimerkiksi esitykset, linjaukset tai rahoituksen myöntöpäätökset.

Mesotasolla kontekstina ovat useista tilanteista koostuvat politiikkaprosessit ja yhteiskuntapolitiikan alajärjestelmät. Esimerkiksi neuvottelut, organisaatioiden viralliset toiminnot, eduskunnan ja valtioneuvoston muodolliset päätöksentekoprosessit sekä hallinnalojen organisoidut toiminnot ovat keskeisiä mesotason kiinnostuksen kohteita. Lopputuloksina ovat yksittäiset politiikkatoimenpiteet, kuten esimerkiksi uusi lainsäädäntö, organisaatio tai hallitusohjelman kaltainen toimenpidekokonaisuus.

Makrotasolla kontekstina ovat yhteiskuntapolitiikan kaikkia alajärjestelmiä koskeva päätöksenteko, poikkihallinnollinen päätöksenteko ja alajärjestelmien väliset monenkeskiset suhteet. Huomio on tällöin esimerkiksi Suomessa koko valtioneuvoston tai kolmikan- taisen sopimisen toimintalogiikoissa ja säännönmukaisuuksissa, joita saavat aikaan lukuisat erilaiset lait, hallintotavat, poliittiset valtakamppailut ja monet muut vaikuttimet. Koko valtionhallintoa laajasti sitovien kansainvälisten sopimusten ratifiointi ja sote-uudistuksen kaltaiset useiden alajärjestelmien uudelleen muotoilut ovat esimerkkejä makrotason muutoksista. Makrotasolla lopputuloksina ovat kokonaiset yhteiskuntapolitiikan alajärjestelmät, kuten esimerkiksi lakisääteinen työeläkejärjestelmä tai valtion rautatiejärjestelmä. Valtioiden vertailu on tyypillinen makrotason tutkimuskohde.

Mitä korkeamman abstraktiotason konteksti on tutkimuksen kohteena, sitä laajempia aineistoja tutkimukseen tarvitaan ja sitä vaikeammaksi ja tulkinnanvaraisemmaksi ideoiden merkitysten ja vaikutusten arviointi muuttuu. On siis oltava tarkkana, minkä tason päätelmiä tutkimuksessa pyritään esittämään.

Otetaan esimerkiksi ideoiden seurauksien tutkimus. Mikrotason tarkastelussa kiinnostuksen kohteena on yksilöiden ja ryhmien tilannesidonnainen toiminta päätöksenteossa. Ideoiden mikrotason seurauksia eli vaikutuksia yksittäisten ryhmätason päätöksentekotilanteiden lopputulemiin ja seuraaviin tilanteisiin on suhteellisen

yksinkertaista arvioida tutkimuksen keinoin. Päätöksentekotilanteita on helppo havainnoida ja ihmiset osaavat usein melko hyvin artikuloida syitä kannoilleen yksittäisissä tilanteissa.

Mesotasolla kiinnostuksen kohteena ovat päätöksenteon organisoidut prosessit eli erilaisten valmistelun ja päätöksenteon tilanteiden sarjat, yksittäisiä tilanteita laajemmat toimijajoukot sekä näiden muodostamat kokonaisuudet. Jo yksinkertaisissa politiikkaprosesseissa ideoiden seurausten arviointi muuttuu vaikeaksi, koska päätöksentekoa saatetaan valmistella useissa erilaisissa elimissä ja prosesseissa, joiden väliset vaikutussuhteet voivat olla toimijoille osin näkymättömiä. Prosessiin osallistujien on vaikeampaa tunnistaa kaikkia oleellisia tekijöitä. Laaja-alaisissa politiikkaprosesseissa, kuten esimerkiksi Suomessa vuonna 2023 voimaan tulleessa sote-uudistuksessa, jo kokonaisuuden hahmottaminen voi olla uudistukseen osallistuneelle yksittäiselle toimijalle mahdotonta. Omista kannoista ei välttämättä haluta puhua keskeneräisissä asioissa.

Makrotasolla kiinnostuksen kohteena ovat lisäksi yhteiskuntapolitiikan alajärjestelmien luonnetta, toimijoita ja organisointia koskevat säännönmukaisuudet. Tällöin voidaan puhua vuosien tai jopa vuosikymmenten mittaisista prosesseista, sadoista erilaisista valmistelun ja päätöksenteon tilanteista sekä tuhansista eri tehtävissä työskentelevistä ihmisistä. Esimerkiksi uusien ideoiden seurausten arviointi on tällaisissa tutkimuskohteissa jo huomattavan vaikeaa. Selittävät tutkimusasetelmat voivat toisin sanoen olla makrotasolla käytännössä vaikeita, elleivät jopa mahdottomia toteuttaa.

Tutkimuksen tasoa määriteltäessä ja tutkimusasetelmaa kontekstualisoidessa on tärkeää pohtia, minkä tason asioihin tutkimus pyrkii kontribuoimaan. Mikrotason analyysit harvoin tuottavat oleellista uutta tietoa yhteiskuntapolitiikan ilmiöistä ilman analyysien selkeää kytköstä ja kontekstualisointia vähintään mesotason kysymyksiin. Esimerkiksi edellisluvussa tarkastellun kiky-sopimuksen tapauksessa mikrotason tilanteiden tarkastelu sellaisenaan ei olisi tuottanut ideatutkimukselle merkityksellistä uutta tietoa. Mikrotason tilanteet olivat tapauksessa merkityksellisiä siksi, että niillä oli

merkittäviä vaikutuksia mesotason lopputulemiin ja yhteiskuntapolitiikassa makrotasolla vaikuttaviin tekijöihin. Varsinkin makrotasoa koskevilla päätelmissä tulee olla erityisen huolellinen, koska päätelmien tulee olla todennettavissa mesotason ja mahdollisesti myös mikrotason prosesseissa. Makrotason ideatutkimusta on usein leimannut löydösten heikko kytkös mikrotason tilanteisiin.¹⁷

Tutkimuksen tason valinnan ohella tutkimuksessa on valittava, onko tutkimus kokonais- vai osittaistutkimusta. On valittava, tutkitaanko koko populaatiota vai jonkinlaista otosta tai valikoitua näytettä. Populaatio voi viitata esimerkiksi ideoiden lähteisiin, esiintymiseen, omaksumiseen tai vaikutuksiin määritellyssä laajuudessa tai asiayhteydessä kokonaisuutena. Edustava otos on luonteeltaan sellainen, josta voidaan päätellä jotain koko populaatiosta. Näytteet ovat yleensä suppeampia, muuten kuin satunnaisesti valittuja tai esimerkiksi tilastolliseen edustavuuteen pyrkiviä otoksia. Varsinkin kaikkien ideoiden esiintymisten ja vaikutusten kartoittamisessa sekä konstitutiivisessa selittämisessä tarvitaan yleensä kokonaistutkimusta.

Mikrotason tutkimuksessa koko populaatio on yleensä syytä sisällyttää tutkimukseen, jotta tarkasteltavasta tilanteesta voitaisiin sanoa jotain tilanteeseen yleisesti pätevää. Mesotasolla politiikkaprosessien ymmärtämiseksi tai prosessin vaiheiden ja lopputulosten konstitutiiviseksi selittämiseksi ei yleensä riitä kapea otos tai näyte. Kuvailevan tutkimuksen tai kausaalisen selittämisen tapauksessa pelivaraa on enemmän, sillä aineiston valinnan kannalta ratkaisevaa on aineiston tarkoituksenmukaisuus. Edustavalla otoksella voidaan testata hypoteeseja ja esimerkiksi prosessin ratkaisevaa muutosvaihetta koskevalla näytteellä voidaan päästä käsiksi lopputulosten kannalta merkittävimpien ideoiden käyttötapoihin ja ominaisuuksiin. Otokset ja näytteet ovat meso- ja makrotasolla yleisiä.

Lisäksi on valittava, tutkitaanko asiaa pitkittäis- vai poikittaisasetelmalla. Pitkittäisasetelmassa samaa kohdetta tutkitaan yli ajan.

17 Kamkhaji & Radaelli 2022.

Poikittaisasetelmissä taas vertaillaan eri kohteita. Molemmissa tapauksissa on tärkeää, että tapauksista saatava aineisto on vertailukelpoista. Pitkittäisasetelmassa aineiston on esimerkiksi kohdistuttava samaan lähteeseen koko prosessin ajan. Poikittaisasetelmassa aineiston on oltava samalla tavalla relevantti tai edustava eri kohteiden osalta.

Kuten edellä totesimme, yhteiskuntapolitiisessa ideatutkimuksessa on pääasiallisesti keskitytty yksittäistapauksiin, kun taas vertailevaa tutkimusta on vähänlaisesti. Prosessijäljityksen ja kognitiivisen kartoituksen kaltaiset metodologiat ovat suosineet prosessien tutkimusta ja sen myötä pitkittäistutkimusta. Poliitiikkaprosessien poikittaistutkimukselle, kuten esimerkiksi samanaikaisissa politiikkaprosesseissa esiintyvien ideoiden tai eri maissa tapahtuvien samaa aihetta koskevien prosessien vertailulle, ei ole kehitetty vastaavia menetelmiä. Poikittaistutkimus vaatii tästä syystä todennäköisesti enemmän suunnittelua kuin pitkittäistutkimus.

Niin pitkittäis- kuin poikittaistutkimuksessa kohteen rajaaminen on ensiarvoisen tärkeää tutkimuksen toteutuskelpoisuuden kannalta. Otetaan esimerkiksi mesotason kuvaileva tutkimus, jossa tarkastellaan ideoiden esiintymistä kotimaisessa veropolitiikassa. Veropolitiikka on yhteiskuntapolitiikan lohkona melko yksinkertainen, koska sitä tehdään pääasiallisesti vain lainsäädännön keinoin. Veropolitiikan kokonaistutkimus sisältäisi kaikki Suomessa koskaan tehdyt veropolitiikan alaan kuuluvaksi määritellyt politiikkatoimenpiteet. Toimenpiteitä on luultavasti satoja, ja kutakin toimenpidettä on todennäköisesti valmisteltu pitkissä prosesseissa, lukuisissa erilaisissa työryhmissä, kymmenissä erilaisissa kokouksissa ja satojen erilaisten kannanottojen ja lausuntojen kautta. Käytännössä näin suuren populaation tutkimus voi olla mahdotonta.

Tutkimusta voi edelleen rajata esimerkiksi tiettyyn veropolitiikan lohkoon, kuten ansiotulo- tai osinkoverotukseen, tai tiettyyn aikaväliin, kuten vaikkapa kymmenen vuotta ennen ja jälkeen euroalueen jäsenyyden. Myös molemmat rajaukset voidaan tehdä. Voidaan esimerkiksi tehdä vertaileva tapaustutkimus ansiotulo- ja osin-

koverotuksen ideoista 20 vuoden aikajaksolla. Tutkimusaineisto voidaan hyvin perustein rajata esimerkiksi eduskunnan kirjalliseen dokumentaatioon, koska veropolitiikan tekijät eivät välttämättä ole enää elossa tai ainakaan muista prosesseista kuin yksittäisiä asioita. On huomattava, että jo tässä tapauksessa aineisto voi sisältää jo useita tuhansia sivuja.

Yhteiskuntapoliittisessa ideatutkimuksessa on varsin usein hyödynnetty yksittäisen tapaustutkimuksen strategiaa. Tapaustutkimuksessa tutkittava asia on esimerkki tai näyte jostakin laajemmasta ilmiöstä ja asiasta. Strategian valinta on edellä sanotun valossa ymmärrettävää jo aineiston hallittavuuden näkökulmasta. Syynä tapaustutkimusstrategian valintaan onkin usein aineistojen saatavuus. Varsinkin yhteiskuntapolitiikan meso- ja mikrotason tutkimuksessa koko populaatiota tai laajempia otoksia voi olla mahdotonta tutkia aineiston saatavuuteen tai laajuuteen liittyvistä syistä. Useamman kuin yhden politiikkaprosessin tutkimus voi olla mahdotonta aineiston laajuuden vuoksi, jos menetelmät perustuvat manuaaliseen koodaamiseen ja runsaasti tulkintaa ja siten aikaa vaativiin tekstanalyysin menetelmiin, kuten esimerkiksi diskurssianalyysiin.

Yhteiskuntapoliittisen ideatutkimuksen aineistot

Paljastettujen ideoiden strategian hylkääminen on nostanut aineistoja koskevat kysymykset yhteiskuntapoliittisen ideatutkimuksen menetelmäkeskusteluiden keskiöön. Ideoita on etsittävä politiikkatoimenpiteitä edeltävistä asioista ja politiikkaprosesseihin osallistuneilta toimijoilta. Tämä lähtökohta on korostanut aineistojen valinnan kahta erilaista kysymystä. Ensinnäkin tutkijoiden on pystyttävä löytämään yhteiskuntapolitiikan kannalta *relevantteja* aineistoja. Toiseksi tutkijoiden tulee kiinnittää aiempaa enemmän huomiota relevanteiksi todettujen aineistojen *validiteettiin* ja reliabiliteettiin eli *luotettavuuteen*.

Ideoiden esiintymisen, käytön ja vaikutusten selvittämiseksi on tärkeää muodostaa kokonaiskuva siitä, millaisia politiikkatoimen-

piteitä tutkitaan ja millaiset prosessit ovat johtaneet kiinnostuksen kohteena oleviin politiikkatoimenpiteisiin. Tämä on tarpeen tutkimuksen kannalta relevanttien aineistolähteiden hahmottamiseksi. Yhteiskuntapoliittisessa ideatutkimuksessa ei tämän vuoksi voida välttää jonkinlaisen kokonaisvaltaisen ennakkoymmärryksen muodostamista tutkimuksen kohteena olevista asioista. Ennakkoymmärrys vaatii tapauksen kartoittamista ja rajaamista sekä sen historiallisen ja yhteiskuntapoliittisen kontekstin jäsentämistä.

Ennakkoymmärryksen rakentaminen on varsin erilaista riippuen siitä, mihin yhteiskuntapolitiikan tasoon ja millaiseen kohteeseen tutkimus kohdistuu. Otetaan esimerkki. Tutkimuksen kohteena voi olla se, esiintyykö tietyssä eläkeuudistuksessa eläkepolitiikan pitkästä linjasta poikkeavia sosiaalipoliittisia periaatteita tai tavoitteita. Jos tutkimme tällaisia makrotason kysymyksiä yksittäisessä reformissa, ei tutkijan tarvitse muodostaa kokonaiskuvaa reformin kaikista yksityiskohdista, vaan hänen pitää keskittyä makrotason kysymyksenasettelun kannalta keskeisiin reformin osiin. Nämä tutkittavat osat pitää lähinnä paikantaa reformin kokonaisuuteen, jotta osien asema ja merkitys reformille kävisi ilmi. Samaa voidaan sanoa mikrotason tutkimuksesta. Yksittäinen valmistelu- tai päätöksentekotilanne täytyy paikantaa kokonaisuuteen. Jos taas tarkoituksena on tehdä mesotason tutkimusta ja tarkastella kaikkia prosessissa vaikuttaneita ideoita tai niiden vaikutuksia lopputuloksiin, täytyy tutkijan pureutua tarkemmin koko prosessin yksityiskohtiin.

Mesotason tutkimuksessa ja politiikkatoimenpiteitä selittävässä tutkimuksessa ei voida välttää kokonaisvaltaista perehtymistä politiikkaprosesseihin. Aineistojen relevanssiin liittyvät kysymykset ovatkin suurimpia juuri politiikkaprosessien tutkimuksessa. Poliitiikkaprosessit ovat ennen tarkempaa perehtymistä yleensä mustia laatikoita, joiden toimijat, tapahtumasarjat ja tilanteet ovat ulkopuoliselle usein huomattavan epäselviä. Yhteiskuntapoliittisen ideatutkimuksen meso- ja mikrotason analyyseissa esiintyy lähes aina jonkinlaista prosessikuvausta, jonka avulla tätä mustaa laatikkoa ava-

taan. Prosessikuvauksen tekeminen on prosessijäljityksen (*process tracing*) ensimmäinen askel, minkä vuoksi ei ole yllättävää, että yhteiskuntapoliittisessa ideatutkimuksessa on usein käytetty ja haluttu kehittää edelleen prosessijäljityksen menetelmiä. Prosessijäljityksen tarkoituksena on tunnistaa politiikkaprosesseista paitsi kaikki keskeiset tapahtumasarjat myös niihin liittyvät valintatilanteet, tilanteissa vaikuttaneet erilaiset ideat, erilaisten toimijoiden mukana olot ja siirtymät sekä näiden pohjalta ideoiden vaikutuksen ”polut” eli esiintyminen eri toimijoilla ja tilanteissa ja näihin polkuihin liittyvät jatkuvuudet ja katkokset.¹⁸

Relevanttien aineistojen saaminen politiikkaprosesseista ei välttämättä ole helppoa. Poliitiikkaprosessin kaikkiin osiin on hankalaa päästä käsiksi jälkikäteen. Tutkijat joutuvat usein tyytymään osallistujien muistikuviiin ja prosessista tehtyyn usein pirstaleiseen ja osittaiseen dokumentaatioon. Poliitiikkaprosessit ovat usein hyvin intensiivisiä, eikä niiden jälkikäteisen dokumentaation tarkkuuteen voida välttämättä luottaa. Tutkimuksen luotettavuus voi jäädä heikoksi ilman huomattavan laaja-alaista ja monipuolista aineistoa sekä mahdollisuuksia niin kutsuttuun triangulaatioon eli erilaisten aineistojen ja menetelmien hyödyntämiseen löydösten vahvistamiseksi.

Paljastettujen ideoiden strategian hylkääminen on korostanut tarvetta suoralle pääsyle poliitiikkaprosesseihin niin sanotun ensikäden tiedon saamiseksi. Ideaalitapauksessa tämä tarkoittaa sitä, että tutkijat pääsevät seuraamaan politiikkaprosesseja alusta pitäen tai mahdollisimman aikaisin esimerkiksi suoran havainnoinnin, osallistujien säännöllisten haastatteluiden tai osallistujien tekemän dokumentoinnin eli esimerkiksi muistiinpanojen tai päiväkirjojen välityksellä. Tutkijoille avautuu harvoin tällaisia mahdollisuuksia. Hyvin sensitiivisissä korkean profiilin päätöksentekoprosesseissa, kuten kansainvälisissä rauhanneuvotteluissa tai kolmikantaisen sovimisen viime vaiheissa, tutkijoilla on harvoin mahdollisuutta saada

18 Jacobs 2014.

prosessista ensikäden tietoa. Esimerkiksi neuvotteluiden tallentaminen videolle tai tutkijan ilmestyminen neuvotteluhuoneeseen voi vähentää osallistujien halua puhua asioista tilanteen vaatimalla tavalla myös vähemmän sensitiivisissä tilanteissa. Tällöin varsinaiset neuvottelut todennäköisesti siirtyvät pois virallisista neuvottelutilanteista epävirallisiin ja siten tutkijan katseen ulottumattomiin.

Politiikkaprosessien reaaliaikainen seuraaminen vaatii myös erittäin paljon resursseja. Mitä moniosaisempia, monivaiheisempia ja pidempiä politiikkaprosessit ovat, sitä useampia ihmisiä tarvitaan seuraamaan niiden keskusteluista. Suomessa esimerkiksi hallitusneuvotteluissa voi samanaikaisesti työskennellä kymmeniä erilaisia alaryhmiä, joiden kaikkien havainnointi olisi lopputulosten selittämisen kannalta oleellista.

Usein tutkijat joutuvat nojaamaan politiikkaprosessien tutkimuksessa julkisesti saatavilla oleviin aineistoihin. Joissain tapauksissa, kuten edellä esitellyssä kilpailukyky sopimuksen tapauksessa, voidaan nojata julkisuudessa esitettyihin näkemyksiin. Tätä voidaan pitää enemmän poikkeuksena kuin sääntönä. Julkisuudessa esitetyt näkemykset eivät tavallisesti ole riittävän kattava lähde ideoiden kartoittamiseen.

Politiikkaprosesseille on tyypillistä, että neuvottelun ja päätöksenteon piirissä tapahtuva sisäinen kommunikaatio eli koordinaatiodiskurssi ja sieltä ulospäin julkisuuteen päätyvä tai suuntautuva kommunikaatio eli kommunikaatiodiskurssi eroavat toisistaan merkittävästi. Jälkimmäinen voi olla hyvin valikoivaa. Julkisuuteen saatetaan vuotaa tietoja neuvotteluiden etenemisestä valikoivasti ja toisin kehystettynä omien näkökulmien oikeuttamiseksi. Julkisuudessa esiintyvistä ideoista ei siis voida päätellä (vain) samojen ideoiden esiintyvän myös suljettujen ovien takana. Jotta samojen ideoiden voitaisiin todeta olevan läsnä sekä koordinaatio- että kommunikaatiodiskurssissa, tarvitaan aineistoja molemmasta vuorovaikutuksesta.

Politiikkaprosesseihin liittyy myös muita epäsymmetrioita. Esimerkiksi politiikkaprosessien käynnistymisen yhteydessä päätök-

sentekijät mielellään kertovat julkisuudessa, miten tärkeiden asioiden kimppuun he ovat käymässä. Päätöksentekijät pyrkivät usein saamaan myös saavutuksensa eli politiikkatoimenpiteet mahdollisimman laajalti näkyviksi. Ideoiden kannalta keskeisimmässä vaiheessa eli valmistelun, neuvotteluiden ja päätöksenteon osalta asiat ovat toisin. Omien kantojen esiin tuominen julkisuudessa laajasti voi vaikeuttaa neuvottelujen käymistä, koska se luo odotuksia ja jakolinjoja sekä mahdollisesti lukitsee toimijoiden kantoja neuvotteluissa. Keskenäisten asioiden osalta julkinen viestintä onkin tavallisesti melko yleistä, vähäsanaista ja monitulkintaista. Päätöksentekijät pyrkivät usein välttämään prosessissa esiintyvien ja vaikuttavien ideoiden tarkempien merkitysten ja käyttötapojen avaamista suoraan julkisuudessa.

Politiikkaprosessien saatavilla oleviin aineistoihin perustuvassa tutkimuksessa onkin tyypillistä, että alkuvaiheen ja loppuvaiheen aineistot painottuvat ratkaisevan keskivaiheen kustannuksella. Keskivaiheessa esiintyviin ideoihin voidaan päästä jossakin määrin käsiksi monenlaisten julkisuuteen näkyvien areenoiden avulla. Esimerkiksi hallituksen ja opposition sananvaihto eduskunnan yleisistuntokeskusteluissa tai vaikkapa työmarkkinajärjestöjen puheenvuorot omille jäsenilleen voivat antaa viitteitä siitä, millaisia ideoita politiikkaprosessissa esiintyy ja millaiset ideat kullekin toimijalle ovat olleet tärkeitä prosessin eri vaiheissa.

Politiikkatoimenpiteiden selittäminen vaatii lähes aina jonkinlaista pääsyä koordinaatiodiskursseihin. Politiikkaprosessien dokumentoidut osat sopivat hyvin koordinaatiodiskurssin ”ideamaiseman” hahmottamiseen eli yhteiskuntapolitiikassa kulloinkin pääasiallisesti käytettyjen ideoiden tunnistamiseen. Jotkut osat politiikkaprosesseista voivat olla erittäin hyvin dokumentoituja ja niiden avulla voidaan tarkastella ideoiden esiintymistä pitkittäisesti. Esimerkiksi erilaiset selvitykset toimivat yleensä pohjana valmistelulle ja valmisteluryhmien tuottamat asiakirjat puolestaan toimivat pohjana päätöksenteolle. Joissain tapauksissa myös päätöksenteko voi olla hyvin dokumentoitua. Esimerkiksi lainsäädäntöön liittyv

yleensä useita erilaisia dokumentoituja vaiheita ja keskusteluja, joiden avulla päästään käsiksi merkittävään osaan koordinaatiodiskurssissa käytetyistä ideoista.

Ratkaisevista neuvottelu- ja päätöksentekotilanteista, kuten esimerkiksi hallitusneuvotteluista, hallituspuolueiden puheenjohtajien välisestä sopimisesta tai kolmikantaneuvotteluiden viimeisistä vaiheista, ei kuitenkaan yleensä ole saatavilla dokumentaatiota. Harvoissa tapauksissa päätöksenteosta tihkuu julkisuuteen tietoa niin laajalti, että sen avulla päästäisiin käsiksi ratkaisevien tilanteiden koordinaatiodiskurssiin. Myös suora pääsy tällaisiin tilanteisiin on rajallista, kuten edellä totesimme. On siis erittäin todennäköistä, että tutkija joutuu tyytymään toisen käden tietoon eli esimerkiksi muistinvaraiseen tietoon osallistujia haastatteleamalla.

Kaikki aineistolähteet eivät siis ole yhtä relevantteja yhteiskuntapolitiikan ymmärtämisen ja selittämisen kannalta. Erilaiset aineistotyytit antavat myös tietoa hyvin erilaisista ideoista tai niiden käyttötavoista. Näiden ymmärtäminen on tärkeää ideatutkimuksen aineistojen validiteetin ja luotettavuuden näkökulmista. Aiemmin tässä luvussa esitimme, että ideat ilmenevät ihmisten ajattelussa, kielellisessä vuorovaikutuksessa ja yhteiskunnallisissa rakenteissa. Yhteiskuntapoliittisen ideatutkimuksen aineistot riippuvat pitkälti siitä, millaisissa kantajissa esiintyviä ideoita haluamme tutkia. Lisäksi on huomattava, että yhteiskuntapolitiikan kontekstissa ideat ilmenevät tyypillisesti tilannekuvina, ongelmanmäärittelyinä tai politiikkaratkaisuin. Olemme koostaneet taulukkoon 2 esimerkkejä siitä, millaisissa erilaisissa yhteyksissä ideat voivat nousta esiin.

Ihmisten ajattelussa esiintyvien ideoiden ja niiden heuristiikkoina käytön tutkimus olisi helppoa, jos voisimme lukea ihmisten ajatuksia. Koska emme pysty näin tekemään, on kantajan empirisessä tutkimuksessa turvaututtava aina jonkinlaisiin välillisiin aineistolähteisiin. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että tutkimus kohdistuu joihinkin ajatuksista syntyviin tai ajattelusta johtuviin seurauksiin, kuten kirjoitettuihin teksteihin, puheakteihin tai muuhun käyttäytymiseen, kuten esimerkiksi vastaamiseen kyselyihin.

Idean määrittelmä Ontologinen perusta	Tilannekuva	Ongelman- määrittely	Politiikka- ratkaisu
Heuristiikkana toimijoiden ajattelussa	Havahtumiset, anekdootit, esimerkilliset havainnot	Leimat, luokittelut, problematisoinnit	Käsikirjoitukset, ennakoinnit, punninnat
Vuorovaikutuk- sen työkaluna toimijoiden kie- lellisessä vuoro- vaikutuksessa	Nykyhetkeen tulemisen nar- ratiivit, asioiden priorisoinnit, skenaariot	Nimeämiset, syytökset, välttämät	Tulevaisuus- narratiivit, seurauksien kuvaukset, vakuuttelut
Rakenteellisena viitekehyksenä instituutioissa, organisaatioissa, sopimuksissa, ym.	Selonteot, tilannehuoneet, uutisseurannat, tieteelliset katsaukset	Selvitykset, työryhmät, tieteelliset käsitteet	Politiikka- suositukset, vaikutusarviot, toimenpide- ohjelmat, strategiat

Taulukko 2. Esimerkkejä ideoiden havainnoitavista asiayhteyksistä

Aineistojen saatavuussyistä heuristiikkojen tutkimus rajoittuu useimmiten yksilöiden tai ryhmien tuottamaan puheeseen ja tekstiin. Tällaisista aineistoista voi olla mahdotonta todentaa luotettavasti, ovatko yksilöt omaksuneet ideoita ja pitävätkö he niitä itseltään selvinä vai epämääräisinä tai pätevinä vai epäpätevinä.

Ideatutkimuksessa on usein suosittu yksityisten puhe- ja tekstilähteiden käyttöä, koska näiden uskotaan tarjoavan mahdollisuuden tarkastella yksilöllistä ajattelua vilpittömästi eli totuudellisesti ja ilman pyrkimyksiä vaikuttaa muihin strategisesti.¹⁹ Tällaisia ovat esimerkiksi päiväkirjat, ystäville lähetetyt kirjeet tai tiiviiden ryhmien sisäinen viestinvaihto. Yksityisiä lähteitä voi kuitenkin olla varsin niukasti saatavilla, eivätkä ne välttämättä ole sen enempää vilpittömiä kuin muutkaan aineistolähteet. Eräät tutkimukset ovat osoittaneet, että yksityiset ja julkiset lähteet paljastavat usein varsin samanlaisia ajatusmalleja.²⁰ Julkisesti saatavilla olevat aineistolähteet

19 van Esch & Snellens 2024.

20 Esim. Renshon 2009.

voivat näistä syistä olla aivan yhtä valideja kuin yksityisetkin aineistot. Erot koskevat pääasiassa luotettavuutta.

Heuristiikkojen tutkimuksessa voidaan hyödyntää tietyillä varauksilla myös käyttäytymiseen liittyviä aineistoja. Käyttäytymisen tutkimuksessa on aina suuri riski liukua paljastettujen ideoiden strategiaa muistuttavaan asetelmaan (eli ideoita tulkitaan niiden tuottamiksi oletetuista asioista). Tämän vuoksi käyttäytymistä koskevat tutkimusstrategiat on suunniteltava tarkkaan. Esimerkiksi päätöksentekijöiden omaksumien ideoiden tutkimuksessa voidaan hyödyntää kokeellisia asetelmia. Niin kutsutuissa poliittisissa opeeraatiohuoneissa (*policy operations room*) tutkitaan päätöksentekoa paineen alla erilaisten simulaatioiden avulla.²¹ Päätöksenteosta sellaisenaan ei voida päätellä ideoita sortumatta paljastettujen ideoiden strategiaan. Ideoita voidaan kuitenkin käyttää simulaatioissa syötteinä ja tarkkailla osallistujien reaktioita niihin tai sitten osallistujia voidaan esimerkiksi pyytää järkeistämään simulaatiossa tapahtuneita asioita.

Myös kyselytutkimuksen työkaluja voidaan hyödyntää ideatutkimuksessa vastaavalla tavalla. Kyselyvastauksista ei voida suoraan päätellä ihmisten omaksumia ideoita. Ideoita voidaan kuitenkin käyttää syötteinä, joihin ihmiset reagoivat. Vastaajia voidaan esimerkiksi pyytää arvioimaan erilaisia idealuonteisia väittämiä tai kertomaan omista tuntemuksistaan idealuonteisia väittämiä koskien.

Kokeellisen tutkimuksen ja kyselytutkimuksen tapauksissa tutkija siis esittää kohteelle idean ja tutkii tämän reaktioita siihen. Tutkimus rajoittuu tällöin niihin ideoihin, jotka tutkija on kohteelleen esittänyt. Näiden kautta saatava aineisto kertoo ennemmin ihmisten ajattelun yhteensopivuudesta ja suhteesta tiettyihin ideoihin kuin erilaisten ideoiden varsinaisesta omaksumisesta tai käytöstä.

Heuristiikat ovat joka tapauksessa luonteeltaan hyvin subjektiivisia ja tilannesidonnaisia, minkä vuoksi ne sopivat mikro- tai korkeintaan mesotason analyysiin. Mitään kaikkia ihmisiä koske-

21 Hukkinen ym. 2022.

via tai yleispäteviä heuristiikkoja on tämän vuoksi turha etsiä. Jos haluamme hahmottaa jossain prosessissa tai tilanteessa vallinneet heuristiikat, täytyy meidän tutkia kaikkia näihin osallistuneita toimijoita mahdollisimman lähellä itse tilannetta. Tutkimusasetelman suunnittelun kannalta tämä asettaa käytännön haasteita. Heuristiikkojen tutkimuksen keskeinen haaste onkin saada yhteiskuntapolitiikan kannalta oleellisia toimijoita mukaan tutkimukseen riittävän laajalti. Esimerkiksi valtioiden johtavia päättäjiä, työmarkkinajärjestöjen johtajia tai johtavia virkahenkilöitä voi olla erittäin vaikeaa saada osallistumaan haastatteluihin tai päiväkirjan kirjoittamiseen.

Heuristiikkojen tutkimuksessa käytettävät tutkimusmenetelmät eivät eroa radikaalisti kielellisen vuorovaikutuksen työkalujen tutkimuksesta. Heuristiikkojen tutkimuksessa päädytään useimmiten tarkastelemaan jonkinlaista kielellistä ulosantia, joka taas tulee esiin kielellisessä vuorovaikutuksessa. Kielellisen vuorovaikutuksen kohdalla havaintoyksikkö on kuitenkin eri: heuristiikkojen tutkimuksen kohteena on yksittäinen ihminen, vuorovaikutuksen työkalujen tutkimuksessa ihmisten välinen vuorovaikutus.

Tämä ero on tärkeää ymmärtää. Esimerkiksi tutkimushaastatte-
luissa tai tutkimusta varten pyydytyissä päiväkirjoissa tai muistiin-
panoissa kielellinen vuorovaikutus tapahtuu tutkijan ja tutkimus-
kohteen välillä. Näissä tapauksissa aineistolla voidaan päästä välil-
lisesti käsiksi tutkimuskohteen omaksumiin heuristiikkoihin. Kie-
lellisen vuorovaikutuksen tutkimuksen osalta taas on huomattavaa,
että aineisto koskee tutkittavan ja tutkijan välistä vuorovaikutusta.
Se ei siis kerro mitään kielellisestä vuorovaikutuksesta päätöksente-
kijöiden välillä.

Vuorovaikutuksen työkalujen tutkimuksessa on keskityttävä
sellaisiin puheakteihin, teksteihin ja muihin kielellisiin tuotoksiin,
jotka esiintyvät yhteiskuntapolitiikan kannalta relevantissa vuoro-
vaikutuksessa. Esimerkiksi tällaisista tuotoksista käyvät erilaiset
pätöksentekoon liittyvät asiakirjat, neuvottelu- ja kokouspöytäkir-
jat ja muut dokumentoidut keskustelut sekä lukemattomat erilaiset
tuotokset, jotka on suunnattu potentiaalisille äänestäjille, oman

organisaation jäsenille, median edustajille tai muille tahoille, joilla on merkitystä kulloinkin käsillä olevan asian ja sen käsittelyareenan kannalta.

Kielelliset tuotokset avaavat tutkijalle mahdollisuuden tarkastella sekä ideoiden esiintymistä että käyttöä. Ideoiden vaikutusten tutkimiseksi on tutkittava lisäksi näiden tuotosten vastaanottoa. Vastaanoton tutkimuksessa voidaan omaksua samanlaisia menetelmiä kuin heuristiikkojen tutkimuksessa, jos tarkoituksena on tutkia yksittäisten ihmisten vastaanottoa. Ryhmätason vastaanottoa on taas helpompi tutkia kielenkäytössä omaksuttujen ideoiden kautta. Ideatutkimuksessa pyritäänkin usein hahmottamaan erilaisten logiikoiden, ilmauksien tai termien esiintymistä kielenkäytössä ja näiden esittämiseen liittyviä retoriikkoja tai narratiiveja.

Rakenteellisten viitekehysten tutkimuksessa sopivien aineistojen löytäminen on yhdessä mielessä vaikeampaa ja toisessa mielessä helpompaa kuin heuristiikkojen ja kielellisen vuorovaikutuksen osalta. Kuten edellä esitimme, rakenteelliset viitekehykset tuovat ideoita ihmisille ”ulkoapäin”. Jotta niillä olisi vaikutusta ihmisten toimintaan, täytyy viitekehysten olla aktiivisessa käytössä ajattelussa tai kielellisessä kommunikaatiossa samalla tavoin kuin sisäsyntyisten tai vuorovaikutuksessa käytettyjen ideoiden. Tässä mielessä tutkimus voidaan kohdistaa tiettyssä valmistelun tai päätöksenteon tilanteessa läsnä oleviin viitekehyyksiin, kuten vaikutusarvioinnin työkaluihin, sovittuihin määritelmiin tai valmistelun mandaatteihin.

Toisaalta yhteiskuntapolitiikan toimijoiden omaksumat ideat voivat olla peräisin myös kokonaan tilanteen ulkopuolelta. Tässä mielessä kaikkien oleellisten rakenteellisten viitekehysten huomiointi tutkimuksessa on vaikeaa. Rakenteellisten viitekehysten huomiointi vaatiikin rakenteiden tiettyjen ominaisuuksien ymmärtämistä.

Ensinnäkin ihmiset tuottavat ja uusintavat rakenteellisia viitekehyyksiä puheillaan ja teoillaan. Esimerkiksi instituutiot perustuvat siihen, että ihmiset ottavat esimerkiksi uskomuksia, sääntöjä tai toimintatapoja annettuina itsestäänselvyyksinä. Institutionaalisiin

rakenteisiin upotettuihin ideoihin päästään viime kädessä käsiksi vain tutkimalla sitä, mitä ihmiset pitävät itsestäänselvyyksinä. Tähän voidaan hyödyntää osittain samoja menetelmiä kuin heuristiikkojen tutkimukseen. Haasteeksi kuitenkin nousee instituutioiden ja esimerkiksi kulttuurien tutkimuksen ikuisuusongelma: miten päästä käsiksi sellaiseen, jonka otamme niin itsestään selvänä, ettemme välttämättä edes tiedosta sitä?

Ideatutkimuksessa vahvasti sisäistettyjä ideoita on pyritty tutkimaan esimerkiksi operaatiokoodien analyysillä (*operational code analysis*). Siinä tarkastellaan ensin ihmisten käyttäytymisen säännönmukaisuuksia ja sen jälkeen niiden julkilausuttua rationaliteettia kaikkien mahdollisten saatavilla olevien aineistojen avulla. Ajatuksena on, että niin julkilausutut kuin julkilausumattomat asiat ovat oleellisia itsestäänselvyyksien hahmottamisessa. Analyysi kohdistuu muun muassa säännönmukaisesti julkilausuttujen perusteluiden ja perustelematta jäävien asioiden väliseen koherenssiin sekä toiminnan perustelemisen rajoihin.

Toiseksi ihmiset eivät välttämättä edes tiedosta käyttävänsä rakenteisiin upotettuja ideoita. Harva esimerkiksi tiedostaa, että tiettyihin teknisiltä vaikuttaviin laskentatapoihin voi sisältyä merkittävä määrä erilaisia ideoita. Kuten edellä toimme esiin, esimerkiksi julkistalouden kestävyysvajeen laskemistapa perustuu lukuisiin oletuksiin talouden toiminnasta. Kun näihin pohjaten arvioidaan politiikkaratkaisujen vaikutuksia, päädytään omaksumaan myös näkemyksiä siitä, millaiset toimenpiteet sopivat kestävyysvajeeseen puuttumiseen. Suomessa laskelmiin on esimerkiksi sisältynyt oletus, että julkisen sektorin toimijat eivät voi tehdä voittoa sijoitustoiminnalla.²² Laskentamallien myötä päätöksentekoon tulee mukaan oletus, ettei valtio voi pienentää kestävyysvajetta keräämällä itselleen pääomaa – ei, vaikka esimerkiksi julkisista eläkerahastoista tai valtionrahastoista saatu tosielämän kokemus toisin osoittaisi.

22 Ks. Sorsa 2014.

Kun tutkimuskohteena on kielellinen vuorovaikutus tai rakenteelliset viitekehykset, on aina syytä muistaa, ettei näissä esiintyviin ideoihin tarvitse yksilöllisessä ajattelussa ”uskoa”, jotta niillä olisi vaikutusta politiikkaan. Esimerkiksi selkeästi epätodet uskomukset ja epäpätevät salaliittoteoriat voivat kielellisen vuorovaikutuksen kautta vaikuttaa muihin siinä missä hyvin perustellut ja pätevät uskomuksetkin. Vastaavasti rakenteellisissa viitekehyksissä esiintyvät ideat voivat vaikuttaa riippumatta siitä, mitä yksikään yksittäinen toimija rakenteesta ajattelee.

Yhteiskuntapoliittisen ideatutkimuksen keskeiset aineistolähteet

Havainnointi ja dokumentaatio. Neuvotteluiden, päätöksentekotilanteiden tai muiden politiikkaprosesseihin kuuluvien tilanteiden suora havainnointi. Vaihtoehtoisesti hyödynnetään tilanteista muiden tekemää dokumentaatiota, kuten esimerkiksi pöytäkirjoja.

Haastattelut ja kirjalliset tuotokset. Päätöksentekijöitä, asiantuntijoita ja muita yhteiskuntapoliittisiin prosesseihin osallistuneita toimijoita pyydetään kertomaan suullisesti tai kirjallisesti välittömistä tai aikaisemmista kokemuksistaan ja näkemyksistään tai hyödynnetään näiden oma-aloitteisesti tuottamia suullisia tai kirjallisia tuotoksia.

Dokumenttianalyysit. Tutkimuksessa hyödynnetään politiikkaprosesseja varten tuotettuja lukuisia erilaisia asiakirjoja ja politiikkaprosessien dokumentaatiota mediassa.

Kokeelliset asetelmat ja kyselyt. Käytetään ideoita syötteenä ja dokumentoidaan yksilöiden ja ryhmien käyttäytymistä suhteessa niihin.

Ideoiden operationalisointi ja analyysimenetelmät

Yhteiskuntapoliittisen ideatutkimuksen viimeaikaisessa metodologisessa keskustelussa on tuotu esiin, että tutkimuksen täytyy pystyä uskottavalla ja luotettavalla tavalla louhimaan aineistoja eli saamaan ideat irti ja ulos aineistolähteistään sekä erittelemään ideoita sisällöllisesti.²³ Miten siis voimme löytää idean aineistosta, mistä sen tunnistaa ja miten ideoita voidaan eritellä?

Yhteiskuntapoliittisessa ideatutkimuksessa on käytetty pääasiallisesti laadullisia analyysimenetelmiä. Ideoita on yhteiskuntapolitiikan tutkimuksessa pidetty ensisijaisesti kognitiivisinä, kielellisinä tai diskursiivisinä ilmiöinä, joiden muoto tai artikulaatio on aina pääasiallisesti verbaalinen.²⁴ Tästä syystä ideatutkimuksessa ei ole hyödynnetty kattavasti muun muassa materiaalisia artefakteja tai visuaalisia aineistoja.

Ideoiden tutkimuksessa voidaan hyödyntää monia erilaisia määrällisiä analyysimenetelmiä, mutta tämä vaatii ensin ideoiden kvantifointia. Kvantifointi tarkoittaa laadullisten havaintojen määrittämistä. Ideatutkimuksen tapauksessa se tarkoittaa vähintään ideoiden esiintymisen koodaamista ja esimerkiksi esiintymiskertojen per asiakirja laskentaa (frekvenssi). Lisäksi voidaan kvantifoida ideoiden käyttöön liittyviä tekijöitä, kuten esimerkiksi ideaan liitettyjä latauksia (esimerkiksi dummy-muuttuja positiivinen 0 ja negatiivinen 1). Idean esiintyminen tai käyttö täytyy aina ensin todentaa laadullisesti, jotta esiintymiskerta voitaisiin todeta ja esiintymiskerrat laskea. Ideatutkimuksen menetelmät palautuvat siksi aina tavalla tai toisella kielellisten ilmausten ja kielenkäytön tulkitsevaan analyysiin.

Ideatutkimuksen toteuttaminen vaatii monenlaisia menetelmällisiä valintoja. Ensimmäinen keskeinen menetelmällinen valinta koskee ideoiden teoreettisen käsitteen *operationalisointia*. Opera-

23 van Esch & Snellens 2024.

24 Finlayson 2004.

tionalisointi määrittää, millaisia analyysimenetelmiä ideoiden tutkimukseen tarvitaan juuri tarkastelun kohteena olevassa aineistossa. Operationalisointi viittaa tutkittavan asian havainnoitavaksi tekemiseen tietyssä aineistossa. Operationalisointi tarkoittaa ennen kaikkea havaintoyksikön, analyysiyksikön ja mitattavien suureiden määrittelyä. Ideoiden tapauksessa kyse on siitä, millaisesta havaintoyksiköstä (esimerkiksi asiakirjasta, puheenvuorosta tai ihmisestä) ideoita etsitään ja millaisten analyysiyksiköiden (esimerkiksi ajatuskokonaisuuden tai termin) oletetaan kantavan ideoita aineistossa.

Yhteiskuntapoliittisessa ideatutkimuksessa huomio on usein kiinnittynyt tuotettuihin, selkeästi rajattuihin ja jossain määrin ”brändätyihin” politiikkaratkaisuihin ja ongelmanmäärittelyihin. Kuten kirjan alussa totesimme, voidaan tällaisia jo laajalti tunnettuja ja kontrolloituja ideoita kutsua käsiteluonteisiksi. Käsiteluonteiset ideat on helppo tunnistaa jo ideaa kuvaavan vakiintuneen termin esiintymisestä. Esimerkiksi julkistalouden kestävyysvajeeseen kuuluu selkeät määritelmät ja sovitut julkistalouden laskentakaavat. Julkistalouden kestävyysvajeen ideaa on siksi helppoa etsiä aineistosta merkkijonolla ”kestävyysvaje”. Koska eri ideoilla on eri nimet, on myös niiden erittelemisen sangen helppoa. Termipohjaisesti operationalisoituja ideoita on helppo kvantifioida, koska hakuosumien määrä indikoi idean esiintymiskertoja. Niitä voidaan tutkia luontevasti esimerkiksi määrällisen sisällönanalyysin keinoin.

Termipohjainen operationalisointi sopii varsinkin niin sanottujen ohjelmallisten ideoiden eli yhteiskuntapoliittikkaa sovitusti ohjaavien ideoiden tutkimukseen. Ohjelmalliset ideat perustuvat nimittäin osittain siihen, että idea on eksplisiittisesti nimetty.²⁵ Ideaa täytyy käyttää eksplisiittisesti, jotta sen ohjaavaa voimaa voitaisiin käyttää. Tällaisia ideoita on hyvin luontevaa operationalisoida termipohjaisesti. Termipohjaista operationalisointia voidaan hyödyntää myös muilla tavoilla. Poliittisen historian tutkijat ovat esimerkiksi tuoneet esiin, että tietynlaiset termit viittaavat useimmiten ide-

oihin tai niiden kokoelmiin. Esimerkiksi -ismi-päätteisten sanojen on oletettu viittaavan ideologioihin.²⁶

Kaikki ideat eivät kuitenkaan ole käsiteluonteisia. Niillä ei välttämättä ole selkeää nimeä, eivätkä ne ole selkeästi rajattavissa. Niihin ei tällöin voida viitata yhdellä sanalla tai millään välittömästi tunnistettavalla ilmauksella. Lisäksi on huomattava, että myös käsiteluonteisten ideoiden logiikalla voidaan kehystää asioita ilman idean vakiintuneen nimen käyttöä. Suomessa on kestävyysvajeen ohella puhuttu esimerkiksi julkistalouden ”epätasapainosta”, ”sopeutustarpeesta”, ”velkapommista” ja ”talouskurista” viitaten hyvin samankaltaisiin asioihin. Myös monet julkistaloutta koskevassa keskustelussa esiintyvät hokemat, kuten ”suu säkkiä myöten” tai ”velka on veli otettaessa, velipuoli maksettaessa”, kuvaavat usein samankaltaista logiikkaa kuin kestävyysvaje. Näissä kaikissa esiintyy samoja ydinpiirteitä kuin kestävyysvajeessa. Niiden terminologista ilmiä ei kuitenkaan voida johtaa mitenkään kestävyysvajeen ideasta.

Vielä tuntemattomien, epäselvästi rajattujen ja muiden kuin vakiintuneiden termien muodossa käytettävien ideoiden tunnistamista täytyykin lähestyä toisin keinoin kuin käsiteluonteisten ideoiden tunnistamista. Näiden tutkimukseen sisältyy ilmeisiä haasteita. Jos idea ei ole aiemmin tunnettu, ei meillä ole juuri minkäänlaista osviittaa siitä, millaisessa ilmiässä se tulee esiin ja millä tavalla tällaiset ideat voitaisiin operationalisoida.

Näiden seikkojen vuoksi uskomusluonteisten ideoiden tutkimuksessa vaaditaan aina varsin runsaasti tulkintaa. Yleisin lähtökohta uskomusluonteisempien ideoiden operationalisointiin on ollut ideoiden ymmärtäminen erilaisten asioiden yhteisesiintymisiksi ja suhteiksi. Ideoiden logiikkaan kuuluu aina jonkinlainen asioiden välisten suhteiden, kuten syy-seuraussuhteiden, kuvaus. Esimerkiksi tilannekuvat kertovat, mikä tilanteeseen on johtanut, ongelmanmäärittelyt kertovat, mikä ongelmia aiheuttaa, ja politiikkaratkaisut kertovat, mitä toimenpiteistä odotetaan seuraavan. Tällöin on

26 Marjanen 2018.

luontevaa tutkia, mitkä sanat esiintyvät aineistossa lähellä toisiaan ja millaisia suhteita ne saavat.

Yksinkertaisin tapa operationalisoida ideat tekstiaineistojen tutkimukseen on sanastojen (*vocabulary*) hahmottaminen. Ajatuksena on, että tiettyjen sanojen säännöllinen yhteisesiintyminen indikoi jonkinlaisen järjestelmällisen ajatusrakenteen esiintymistä. Toisten sanastojen esiintyminen indikoi vastaavasti toisen idean esiintymistä. Tämän strategian haasteena on, että eri ideat voidaan esittää huomattavan samanlaisilla sanastoilla. Yhdet sanat voivat esiintyä lukuisissa eri sanastoissa ja jotkut sanastot voivat muistuttaa toisiaan erehdyttävän paljon. Pelkistä sanojen yhteisesiintymistä ei siis voida rakentaa sanastoja. Sanastojen luominen vaatii tutkijalta jonkinlaista hermeneuttista vuoropuhelua tarkasteltavana olevien aineistojen kanssa. Sanaston rakentamisessa voi hyödyntää myös systemaattisia menetelmiä, kuten esimerkiksi määrällistä sisällönanalyysia tai tietokoneavusteisia tekstianalyysin menetelmiä.²⁷ Sanastot on kuitenkin myös tällöin validoitava laadullisesti aineiston kanssa keskustellen.

Toinen tapa lähestyä asiaa on olettaa, että sanojen yhteisesiintyminen ei riitä vaan niiden välillä on vallittava jonkinlainen merkityksellinen suhde. Esimerkiksi kognitiivisessa kartoituksessa (ajattelu), diskurssianalyysissa (kielellinen vuorovaikutus) ja operaatiokoodianalyysissa (käyttäytyminen) luodaan karttoja asioiden välisistä järjestelmällisistä suhteista aineistossa. Edellä kuvatuissa menetelmissä sekä asioiden että niiden välisen suhteen luonne on avoin ja sen hahmottaminen on tutkijan keskeisin tehtävä. Jotkut lähestymistavat taas olettavat, että asioiden välillä on oltava juuri tietynlainen logiikka, jotta se voitaisiin lukea ideaksi. Esimerkiksi narratiivisessa analyysissa tarkastellaan erilaisia kertomusmuotoja, joiden avulla päästään käsiksi syy-seuraussuhteiden sanallisiin kuvauksiin.

Kognitiivinen kartoitus ja diskurssianalyysi ovat olleet yhteiskuntapoliittisen ideatutkimuksen yleisimmät menetelmät ideoiden

27 Ks. van Loon 2022.

tunnistamiseen. Menetelmien lähteet ja tavoitteet ovat varsin erilaisia. Kognitiivinen kartoitus (*cognitive mapping*) on psykologian piirissä kehitetty menetelmä ajatusrakenteiden ja niiden välisten yhteyksien näkyväksi tekemiseen, kun taas diskursisianalyysi on muun muassa kielitieteen ja kirjallisuustieteiden parissa kehitetty menetelmä kielellisessä vuorovaikutuksessa ja kielen käyttötavoilla tuotettujen merkitysten ja subjektien tarkasteluun. Yhteiskuntapoliittisen ideatutkimuksen kontekstissa menetelmät muistuttavat jonkin verran toisiaan. Niitä erottaa lähinnä käyttöala. Kognitiivinen kartoitus pyrkii tavoittamaan ajattelussa esiintyviä ideoita, diskursisianalyysi taas kielellisessä vuorovaikutuksessa ja yhteiskunnallisissa rakenteissa esiintyviä ideoita. Edellisessä tapauksessa karttojen oletetaan edustavan henkilökohtaista todellisuutta ja jälkimmäisessä niiden oletetaan tuottavan sosiaalista todellisuutta.

Näiden menetelmien kantavana ajatuksena on luoda erilaisia suhdepolkuja ja -karttoja sanojen välille. Sanat ymmärretään kielen ulkopuolisiin ilmiöihin viittaaviksi sanoiksi ja ilmauksiksi, jotka saavat kuitenkin merkityksensä vain suhteessa muihin sanoihin. Menetelmissä nostetaan aineistosta esiin keskeisiä sanoja ja niiden välisiä suhteita, tarkemmin ottaen sanoihin johtavia ja sanoista pois johtavia suhteita. Ideoita ja niiden eri artikulaatioita pyritään kartoittamaan tällaisia suhteita tunnistamalla ja erittelemällä. Ideoiden tunnistamisen kannalta keskeisiä ovat sanojen väliset direktionaaliset suhteet eli esimerkiksi syy-seuraussuhteet tai ongelma-ratkaisu-suhteet. Sanojen välisiä vaikutussuhteita on tässä yhteydessä usein arvioitu positiivisiksi, neutraaleiksi tai negatiivisiksi. Kognitiivisessa kartoituksessa on lisäksi arvioitu muun muassa suhteiden painoarvoa (*weight*) sekä käsitteiden keskeisyyttä (*centrality*) ja näkyvyyttä (*salience*).

Molempien menetelmien käyttöön on olemassa kattavasti erilaisia oppaita ja ohjelmistoja, minkä vuoksi emme käsittele menetelmien teknisiä ominaisuuksia ja toteutusta tässä yhteydessä tämän enempää. Sen sijaan on syytä huomauttaa, että kumpikaan menetelmä ei tarjoa patenttiratkaisuja ideoiden erittelemiseksi. Ideoita

voidaan konstruoida aineistoista jonkinlaisten avainsanojen ja niiden suhteiden kautta. Tällöin yhdenlaiset käsitteiden väliset suhteet muodostavat yhden idean, toisenlaiset suhteet toisenlaisen idean. Mutta miten näiden väliset rajat tulisi vetää? Yksiselitteistä vastausta ei tähän kysymykseen voida valitettavasti antaa. Joissain tapauksissa, kuten vakiintuneissa käsiteluohteisissa ideoissa, yksittäinen sana voi olla keskeinen erottelija. Uskomusluonteisemmissa ideoissa taas ratkaisevaa voi olla eri käsitteiden välisten suhteiden korkea painoarvo. Rajanveto perustuu aina tulkintaan. Viime kädessä ideoiden erittely vaatii sanojen ja niiden välisten suhteiden hermeneuttista tulkintaa suhteessa aineiston muodostamaan kokonaisuuteen ja tutkittavan tekstin ulkopuoliseen historialliseen kontekstiin.

Kognitiivinen kartoitus ja diskurssianalyysi sopivat ideoiden tunnistamiseen varsin monenlaisista aineistoista, koska niiden kohteena ovat yksittäiset sanat. Ideatutkimuksessa on kuitenkin hyödynnetty myös erikoistuneempia menetelmiä ideoiden tunnistamiseksi tietynlaisista ilmauksista. Menetelmien lähtökohtana on, että ideat esiintyvät todennäköisesti tietynlaisessa kielenkäytössä. Siispä ideoita ei välttämättä kannata alkaa etsiä tekstistä ihan mistä tahansa sanojen joukoista. Erikoistuneet menetelmät voivat olla diskurssianalyysia ja kognitiivista kartoitusta taloudellisempia lähestymistapoja. Vastaavasti niiden soveltuva käyttöala on näitä menetelmiä kapeampi.

Narratiivinen ja retoriikka-analyysi ovat näistä erikoistuneista menetelmistä merkittävimmät. Ne poikkeavat kognitiivisesta kartoituksesta, diskurssianalyysista ja myös tekstiverkostoanalyysista siinä mielessä, että niissä kiinnitetään lähtökohtaisesti huomiota asioiden välisiin tietynlaisiin suhteisiin.

Narratiivisen analyysin tapauksessa ollaan kiinnostuneita asioiden välisistä suhteista kertomuksellisissa rakenteissa. Kertomukset voidaan ymmärtää keskeiseksi rakenteelliseksi tavaksi artikuloida ideoita kielellisesti. Narratiivisen analyysin avulla pyritään hahmotamaan, millaisia kertomuksia tutkittavasta kohteesta kerrotaan tai miten tutkittavan ilmiön olemus hahmottuu kertomuksenkaltaisena

rakenteena. Yhteiskuntapoliittisen ideatutkimuksen kiinnostuksen kohteena ovat olleet erityisesti tarinat, jotka tarjoavat toimijoille sosiaalisia suuntautumisia, varmuutta ja ohjausta ongelmien ratkaisemiseksi.²⁸

Narratiivista analyysia voidaan hyödyntää kattavasti erityisesti syy-seuraussuhteiden tunnistamiseen kaikenlaisista aineistoista. Se soveltuu hyvin myös haastatteluaineistojen ja muiden vapaata asioiden kerrontaa sisältävien aineistojen tutkimukseen. Viimeaikaisen menetelmäkehityksen ansiosta narratiivista analyysia voidaan mahdollisesti hyödyntää myös suurten tekstiaineistojen tutkimuksessa. Suomessa on kehitetty koneoppivia menetelmiä narratiivien tunnistamiseksi suomenkielisestä tekstistä.²⁹

Retoriikka-analyysi on diskurssianalyysin variaatio, joka keskittyy tarkastelemaan, millaisia suhteita puhuja tai tekstin kirjoittaja rakentaa argumentaatiossa itsensä ja yleisönsä väliin. Erona diskurssianalyysiin on se, että sanojen oletetaan lähtökohtaisesti saavan merkityksensä tekstin ulkopuolisesta kontekstista ja yleisön tekemistä tulkinnoista. Ideatutkimuksessa retoriikka-analyysin tutkimuskohteena ovat erityisesti jaetut tulkintamallit ja aktiiviset päättely- ja argumentaatioprosessit, jotka linkittävät ilmaisun laajempiin yhteiskunnallisiin ja poliittisiin rakenteisiin ja prosesseihin – mukaan lukien yhteiskunnallisiin rakenteisiin upotettuihin ideoihin.³⁰ Retoriikka-analyysi sopii varsinkin poliittisten puheiden, julkilausumien ja muun tavoitteellisen kielellisen vuorovaikutuksen tutkimukseen. Ne sopivat myös ideoiden erilaisten käyttötapojen hahmottamiseen kielellisessä vuorovaikutuksessa ja rakenteellisten viitekehysten käytön tunnistamiseen aineistosta.

Myös kehysanalyysia on hyödynnetty ideoiden käytön tutkimukseen. Sen tarkoituksena on karkeasti ottaen hahmottaa, millaisiksi kysymyksiksi puheen kohteena olevat asiat esitetään. Esimerkiksi peruskoulun luokkakokojen kasvattaminen voidaan esittää

28 Martinez 2019.

29 Hatavara ym. 2024.

30 Finlayson 2004.

taloudelliseksi, oppimiseen liittyväksi, kouluarkkitehtuuriin, opettajien ja oppilaiden hyvinvointiin tai vaikkapa tasa-arvoon liittyväksi kysymykseksi. Kehysanalyysissa eritellään kehystyksen välineitä (mitä sanoja, metaforia, esimerkillisiä tapauksia ja visuaalisia elementtejä käytetään), päättelymenetelmiä (miten perustelut, syyt, seuraukset ja vastaavuudet esitetään) ja näiden paljastamia kulttuurisia ilmiöitä – ideat mukaan lukien.³¹ Kehysanalyysin yksikkönä on yleensä lause, virke tai niin kutsuttu ajatuskokonaisuus.

On huomattava, että kehysanalyysi ei ole menetelmä vain ideoiden käytön vaan aivan kaikenlaisten kehystysten tunnistamiseen. Ideat ovat yhteiskuntapolitiikassa epäilemättä yksi keskeisimmistä kehystämisen välineistä, ja kehystäminen on yksi merkittävimmistä tavoista, joilla ideat tulevat esiin kielellisessä vuorovaikutuksessa. Kehykset kuitenkin sisältävät muitakin tekijöitä kuin ideoita. Ideoilla tehtävät kehystykset on siis eriteltävä muilla asioilla tehtyjen kehystysten joukosta. Itse ideoiden tunnistamiseen tarvitaan siksi kehysanalyysia pidemmälle meneviä menetelmiä. Kehysanalyysin laajempia menetelmiä voidaan hyödyntää ideatutkimuksessa tutkimuksen ensimmäisenä vaiheena, jossa havaintoyksiköistä tunnistetaan keskeiset analyysiyksiköt eli kehystämiset. Tämä tuottaa rajatun aineiston ideoiden esiintymisen ja käytön tarkastelulle. Kehysanalyysi sopiikin menetelmäksi rajaamaan aineistoa tutkimuskohteen kannalta relevanttiin osaan, jossa esiintyy hyvin todennäköisesti ideoita. Tätä strategiaa on hyödynnetty esimerkiksi parlamenttiaineistoihin kohdistuvassa ideatutkimuksessa.³²

Kehysanalyysi toteutetaan usein koodaamalla aineistoa manuaalisesti. Manuaalisen koodaamisen vaatiman työmäärän vuoksi menetelmää on hyödynnetty pääasiallisesti yksittäisten tai harvalukuisten politiikkaprosessien tutkimukseen. Kehysanalyysissa voidaan kuitenkin hyödyntää myös automatisoituja tekstianalyysin

31 Mendonça & Simões 2022.

32 Alaja 2023.

menetelmiä, mikä tekee siitä potentiaalisesti käyttökelpoisen myös suurempien aineistojen analyysiin.

Esimerkiksi Tuukka Ylä-Anttila, Veikko Eranti ja Anna Kukkonen ovat esittäneet, että aihemallinnuksella (*topic modeling*) saatavien aiheiden voidaan tulkita edustavan kehyksiä, jos kehykset ymmärretään sanojen väliseksi yhteyksiksi, aineistot koskevat samaa teemaa ja aiheet validoidaan kehysanalyysin keinoilla laadullisesti.³³ Ylä-Anttilan ja kumppaneiden esittämä toinen ehto eli aineistojen teemasidonnaisuus rajaa menetelmän käyttöalaa yhteiskuntapolitiikassa jonkin verran, koska harvat aineistot koskevat vain yhtä teemaa. Esimerkiksi lainsäädännön tapauksessa ehto on kuitenkin helppo täyttää: riittää, että aineisto koskee asiakokonaisuutta (esimerkiksi budjettipäätöksiä tai tiettyä teemaa koskevaa lainsäädäntöä). Siksi menetelmä on lupaava myös yhteiskuntapolitiikassa esiintyvien kehysten tunnistamiseen.

Aihemallinnus on tekstiaineistojen automaattisen ryhmittelyn menetelmä, joka hyödyntää ohjaamatonta koneoppimista.³⁴ Tiivistetyksi sanottuna aihemallinnus luo laskennallisten menetelmien avulla erilaisia yhdessä esiintyvien sanojen joukkoja ja laskee niiden esiintymistodennäköisyyksiä annetussa dokumentissa.³⁵ Dokumentti voi olla tutkijan valinnasta riippuen esimerkiksi asiakirja, sivu, kappale, rivi tai lause. Aihemallinnus yleisemmin ottaen on nähty politiikkatoimenpiteiden laadullisessa tutkimuksessa tehokkaaksi keinoksi toteuttaa tutkimuksen ensimmäisiä vaiheita, joilla tunnistetaan aineistosta oleellisia osia ja säännönmukaisuuksia.³⁶

Aihemallinnuksen menetelmiä on viime vuosina alettu kehittää myös ideoiden tunnistamisen tarpeisiin.³⁷ Dokumentin laajuuden määrittelyllä ja eräillä muilla teknisillä valinnoilla voidaan merkittävästi vaikuttaa siihen, millaisia sanojen yhteisesiintymiä menetel-

33 Ylä-Anttila ym. 2022.

34 Ks. Nelimarkka 2019.

35 Ks. van Loon 2022.

36 Isoaho ym. 2021.

37 Kivikoski 2023.

mällä voidaan aineistosta tunnistaa. Aihemallinnuksen menetelmiä voidaankin mahdollisesti hyödyntää ideoita todennäköisimmin sisältävien sanastojen ja ideoiden käyttöä sisältävien dokumenttien tunnistamiseen. Aihemallinnuksen menetelmät mahdollistavat myös erilaisen metadatan, kuten puhujan, paikkaan tai ajankohtaan liittyvien tekijöiden, hyödyntämisen tilastollisessa tutkimuksessa. Sitä voidaan hyödyntää esimerkiksi erilaisten hypoteesien testaamisessa tilastollisilla menetelmillä.

Yhteiskuntapoliittisen ideatutkimuksen menetelmäkeskusteluissa on viime vuosina korostettu tarvetta arvioida ideoiden vahvuutta. Kuten edellä toimme esiin, kognitiivisen kartoituksen ohessa on arvioitu käsitteiden keskeisyyttä ja näkyvyyttä sekä käsitteiden välisten suhteiden painoarvoa. Nämä mahdollistavat ideoiden vahvuuden arvioinnin ja ne voivat myös tukea ideoiden erittelyssä tehtävää tulkintaa. Aihemallinnus puolestaan mahdollistaa eri kehysten suhteellisen esiintymisen eli prevalenssin analyysin. Tämä ei suoraan kerro tiettyjen ideoiden vahvuudesta, koska asioita voidaan kehystää myös muuten kuin ideoilla. Se voi kuitenkin antaa osviittaa myös kehyksissä esiintyvien ideoiden prevalenssista.

Vahvuuden arviointiin on kuitenkin olemassa myös muita keinoja, joita ideatutkimuksessa ei ole toistaiseksi hyödynnetty. Kognitiivisessa kartoituksessa ja diskurssianalyysissa rakennetaan sanojen välisiä karttoja, jotka voidaan ymmärtää verkostoiksi. Ideoiden verkostomainen luonne mahdollistaa ideoiden analysoinnin myös verkostanalyysin keinoin.

Niin kutsutussa tekstiverkostoanalyysissa (*textual network analysis* tai *text network analysis*) hyödynnetään sosiaalisen verkostanalyysin (*social network analysis*) lähtökohtia tekstin tutkimiseen. Verkostanalyysiin kuuluu lukuisia erilaisia tapoja arvioida käsitteiden ja suhteiden keskeisyyttä ja vahvuutta. Verkostanalyysin formaalina perustana on graafiteoria, jonka mukaan verkostolla tarkoitetaan pisteistä (*nodes*) ja niitä yhdistävistä viivoista (*edges*) muodos-

tuvaa kuviota eli graafia, jolla on tietty rakenne eli topologia.³⁸ Tekstiverkostoanalyysissa pisteet kuvaavat yleensä sanoja tai ilmauksia ja niitä yhdistävät viivat kuvaavat sanojen tai ilmausten yhteisesiintymisen taajuutta tutkittavissa dokumenteissa.³⁹ Tekstiverkoston topologian analyysissa voidaan tarkastella esimerkiksi käsitteiden keskeisyyttä ja suhteiden painoa. Sekä pisteisiin että viivoihin voidaan liittää niiden ominaisuuksia tarkentavia määreitä eli attribuutteja, joita voidaan edelleen hyödyntää varsinaisessa analyysissa.

Tekstiverkostoanalyysi ja siihen kuuluvat visualisointikeinot tarjoavat lupaavia työkaluja varsinkin käsiteluonteisten ideoiden vahvuuden analyysiin. Tekstiverkostoanalyysissa ideat voidaan tosin operationalisoida vain sanojen yhteisesiintymiksi. Menetelmä on tässä mielessä diskurssianalyysia ja kognitiivista kartoitusta suppeampi. Se sopiikin parhaiten aineistojen varhaiseen luotaamiseen eli eksploraatioon.⁴⁰ Menetelmä mahdollistaa kuitenkin myös metadatan eli esimerkiksi puhujan, paikan tai aikaleiman ottamisen mukaan analyysiin attribuuttina. Tämän ansiosta se tarjoaa monipuolisia työkaluja esimerkiksi sen luotaamiseen, kuka ideoita mahdollisesti käyttää tai mistä ideat ovat mahdollisesti peräisin.

Tekstiverkostoanalyysia voidaan hyödyntää ideatutkimuksessa aineiston luotaamiseen mahdollisesti myös toisella tavalla. Verkostoanalyysin algoritmeja on jo hyödynnetty yhteisesiintyvien sanojen tunnistamiseen tutkittavista dokumenteista tietokoneavusteisesti. Kieli- ja kognitiotieteiden parissa on lisäksi kehitetty työkaluja, joiden avulla tunnistettuihin yhteisesiintymiin on saatu mukaan sanojen välisen suhteen direktionaalisuuden kuvaus.⁴¹ Suhteen direktionaalisuus tarkoittaa sitä, että tietyn sanan esiintyminen ennustaa toisen sanan esiintymistä. Tämän suhteen voidaan tulkita edustavan sanojen välistä syy-seuraussuhdetta tai muuta loogista suhdetta. Tällöin joidenkin sanojen välisen tietyn direktionaalisen suhteen yhtei-

38 Ks. Elo & Kleemola 2015.

39 van Loon 2022.

40 Elo & Kleemola 2015.

41 van Loon 2022.

sesiintymän voidaan tulkita artikuloivan jonkinlaisia uskomuksia. Tekstiverkostoanalyysin menetelmiä voidaan siten mahdollisesti käyttää aineistossa todennäköisesti esiintyvien uskomusluonteisten ideoiden tutkimuksessa. Se voi soveltua esimerkiksi relevantin aineiston osan rajaamiseen diskurssianalyysia ja kognitiivista kartoitusta varten samalla tavalla kuin aihemallinnusta voidaan potentiaalisesti käyttää kehysanalyysin tarpeisiin.

Kognitiivinen kartoitus ja diskurssianalyysi ovat suhteellisen työläitä ja perusteellista manuaalista koodaamista vaativia menetelmiä. Sosiaalisen verkostoanalyysin tiimoilta on kehitetty useita erilaisia algoritmeja yhteisöjen tunnistamiseen. Näitä algoritmeja voidaan hyödyntää myös koneoppimisen ohjauksessa. Koneoppivan verkostoanalyysin menetelmillä on siis suuri potentiaali ideoiden tai ainakin ideoita todennäköisimmin kuvaavien sanojen suhteiden tunnistamiseen laajoista tekstiaineistoista. Kesällä 2025 tällaisia tekstiverkostoanalyysin menetelmiä ei ole käytetty vielä yhteiskuntapoliittisen ideatutkimuksen tarpeisiin.

Toinen tapa arvioida ideoiden vahvuutta perustuu kvantifiointiin. Kun aineistoista on tunnistettu niissä esiintyvät ideat ja ideoiden käyttö on koodattu, voidaan näitä myös laskea. Kuvailevia ja yksinkertaisia määrällisiä menetelmiä, kuten ideoiden esiintymisen frekvenssitaulukoita tai ideoiden ja aineistolähteiden ristiintaulukointia, voidaan käyttää arvioimaan ideoiden vahvuutta sellaisenaan ja eri asiayhteyksissä. Edellä kuvatuista menetelmistä kognitiivinen kartoitus hyödyntää yksinkertaisia määrällisiä menetelmiä oletettujen syy-seuraussuhteiden vahvuuden arviointiin. Myös määrälliseen analyysiin perustuvat visualisaatiot, kuten sanapilvet, voivat olla tässä hyödyllisiä.

Edellä kuvatuista menetelmistä aihemallinnus ja tekstiverkostoanalyysi jo itsessään perustuvat moniin erilaisiin määrällisiin menetelmiin, joiden tarkempi avaaminen tässä yhteydessä ei ole tarkoituksenmukaista. Sen sijaan on syytä palata näiden menetelmien yhteydessä edellä mainittuun teemaan eli metadatan käyttöön analyysissa.

Kun ideoita koodataan aineistosta, voidaan samalla koodata ideoiden esiintymisen yhteyteen monenlaista metadataa. Tällaiseen koodaamiseen viitataan usein annotaation käsitteellä. Esimerkiksi eduskunnassa pidetyn puheenvuoron koodaamisessa voidaan annotoida myös puhujan taustatietoja (ikä, sukupuoli ja muita vastaavia tietoja), affiliaatio (puolue, vaalipiiri ja niin edelleen), puhe aika, käsiteltävä asia tai paikka. Idean käytön koodaamisen yhteydessä voidaan merkitä myös vaikkapa sen käyttö positiivisessa tai negatiivisessa mielessä tai käyttö toimenpiteiden perustelemiseen tai oikeuttamiseen. Tietokoneavusteisen tekstianalyysin menetelmien yleistymisen on avannut tutkijoille mahdollisuuden automatisoida metadatan koodaamista. Tämä on avannut yhteiskuntapoliittiselle ideatutkimukselle mahdollisuuden hyödyntää myös laajoja tekstiaineistoja. Esimerkiksi parlamenttiaineistot voivat olla kymmenien miljoonien sanojen laajuisia, eikä niiden annotaatio manuaalisesti olisi kannattavaa.⁴²

Metadata mahdollistaa monipuolisempien tilastollisten analyysien käytön. Sen avulla voidaan laskea esimerkiksi taustatietojen ja ideoiden käytön tai asiayhteyden ja idean esiintymisen välisiä korrelaatioita. Lisäksi tietynlaisten muuttujien kohdalla voidaan käyttää esimerkiksi regressioanalyysia osoittamaan kausaliiteettia. Metadata mahdollistaa myös monenlaisten hypoteesien testaamisen laadullisesti ja tilastollisesti. Käsittelemme tätä teemaa seuraavaksi tarkemmin selittävän tutkimuksen haasteiden esittelyn yhteydessä.

Politiikkatoimenpiteitä selittävän tutkimuksen menetelmälliset haasteet

Edellä sanotun perusteella yhteiskuntapoliittista ideatutkimusta luonnehtii kolme keskeistä piirrettä: prosessimaisuus, antireduktio-nismi ja kontekstisidonnaisuus. Prosessimaisuus tarkoittaa sitä, että tutkimuksen kohteena ovat erilaiset tilanteiden sarjat ja vaihtelevat

42 Ks. Andrushchenko ym. 2022.

ja muuttuvat tilanteet. Ideatutkimus on siksi luonteeltaan tapahtumasarjoja mallintavaa, aikasensitiivistä ja jossain määrin pitkittäisaineistoja vaativaa.

Antireduktionismi tarkoittaa kahta asiaa. Ideat eivät palaudu yksittäisiin ilmenemismuotoihin tai kantajiin, vaan ne voivat olla olemassa ja vaikuttaa monilla eri tavoilla ja tahoilla. Ideat eivät vaikuta kokonaan irrallaan muista yhteiskuntapolitiikkaan vaikuttavista tekijöistäkään, kuten instituutioista tai materiaalisesta maailmasta. Tämän vuoksi ideatutkimus vaatii monipuolisia aineistoja ja mahdollisesti useiden erilaisten menetelmien yhdistelmiä.

Kontekstisidonnaisuus taas tarkoittaa sitä, että ideoiden tai niiden käytön tunnistaminen vaatii aina näiden suhteuttamista aineiston kokonaisuuteen ja tutkimuskohteen kontekstiin. Tutkimuksessa tarvitaan siksi aina runsaasti tulkintaa ja laadullisia menetelmiä.

Kaikki nämä piirteet asettavat haasteita selittäville eli miksi-kysymyksiin vastaavalle tutkimukselle. Selittävää analyysia voidaan tehdä ideoiden omaksumisen, käytön ja vaikutusten tiimoilta. Esitimme kirjan edellisessä luvussa, että ideoiden omaksumiseen ja käyttöön vaikuttavat lukuisat erilaiset tekijät. Ideoiden vaikutukset politiikkatoimenpiteisiin taas riippuvat ideoiden lisäksi intresseistä ja instituutioista. Selittävän tutkimuksen on näistä syistä pureuduttava varsin syvälle tutkittavaan ilmiöön. Jo tästä syystä selittävä ideatutkimus kohdistuu usein hyvin rajallisiin tapauksiin. Poliitiikkatoimenpiteitä eli politiikkaprosessien lopputuloksia selittävä tutkimus on kohdistunut tyypillisesti vain yksittäisiin tai suhteellisen harvalukuisiin tapaustutkimuksiin.

Asiaa muokistaa entisestään se, että tavanomaiset kausaalisen selittämisen keinot, kuten hypoteesien testaaminen yksinkertaisin tilastollisin menetelmin, harvoin soveltuvat ideatutkimukseen. Esimerkiksi puheenvuorojen ja asiakirjojen määrä voi olla yksittäisen politiikkaprosessin kohdalla tilastollisen tutkimuksen näkökulmasta melko vähäinen. Helposti tunnistettavat ideat voivat myös esiintyä näissä aineistoissa vain muutamia kertoja. Lisäksi ideatutkimuksen muuttujat ovat tyypillisesti ei-numeerisia, diskreettejä eli epäjatku-

via tai dikotomisias (esiintyykö idea vai ei). Näissä tapauksissa tutkijalla on käytettävissään varsin harvoja tilastollisia testejä kausaliteetin esittämiseen.

Tämä ei tarkoita sitä, etteikö muuttujien vaikutuksia voitaisi joissain tapauksissa arvioida tilastollisesti. Suurilla aineistoilla, kuten esimerkiksi parlamenttikeskusteluiden dokumentaatiolla, voidaan tutkia taustamuuttujien yhteyksiä idean tai sen käyttötavan esiintymismäärään. Esimerkiksi eduskunnan täysistuntokeskusteluiden puheenvuoroissa voidaan tutkia esimerkiksi puhujien iän, ajankohdan tai puoluekannan yhteyksiä ”kestävyysvajeen” tai ”kilpailukyvyn” mainintojen määrään. Joissain tapauksissa, kuten iän ja ajankohdan kohdalla, taustamuuttujat voivat olla luonteeltaan sellaisia, että tutkimuksessa voidaan käyttää jopa regressioanalyysia vaikutusten estimoimiseksi. Tilastollisilla menetelmillä voi siten olla paljonkin annettavaa esimerkiksi ideoiden tietyssä kontekstissa ja tilanteissa omaksumista ja käyttöä koskevien hypoteesien testaamiselle.

Politiikkatoimenpiteiden selittämiseksi tilastollisilla menetelmillä on kuitenkin vähemmän annettavaa. Monet politiikkaprosessit ovat ainutlaatuisia tai ainakin ainutkertaisia. Tällaisissa tapauksissa tilastollisista menetelmistä ei välttämättä ole hyötyä. Kausaliteettia täytyy tällöin etsiä muilla keinoin. Ideatutkimuksen keskeiset hypoteesit voivat olla luonteeltaan laadullisia, ja kausaliteettia täytyy silloin myös arvioida laadullisin keinoin. Myös konstitutiiviset selitykset on otettava huomioon. Kuten edellä totesimme, konstitutiiviset selitykset vaativat toimijoiden, tilanteiden ja kokonaisuuksien kokeuksellista ymmärtämistä. Yksittäisten kontekstien tai tilanteiden tai pelkän ideoiden esiintymisen avulla ei tällaista selitystä voida rakentaa.

Politiikkatoimenpiteiden selittämiseksi on hahmotettava koko toimenpiteisiin johtanut prosessi, tunnistettava ja eriteltävä prosessissa esiintyneet ideat, arvioitava eri ideoiden vahvuutta ja suhdetta muihin kuin ideatekijöihin eri tilanteissa sekä nostettava erilaisia hypoteeseja testattavaksi ideoiden vaikutusta koskien kaikissa oleellisissa tilanteissa. On huomioitava ihmisten ajattelussa ja kielel-

lisessä vuorovaikutuksessa esiintyvät ja relevantteihin yhteiskunnallisiin rakenteisiin upotetut ideat. On tunnistettava, missä ja miten mikä tahansa idea on mahdollisesti vaikuttanut johonkin. Jokainen kohde ja vaihe voi vaatia omanlaisensa asetelmat, aineistot ja analyysimenetelmänsä.

Edellä mainittu Jacobsin prosessijäljitys pyrkii juuri tällaiseen selittämiseen.⁴³ Jacobsin metodologia perustuu oletukseen, että ideat ovat ensisijaiset politiikkatoimenpiteisiin vaikuttavat tekijät, joiden avulla voidaan päästä käsiksi prosessien keskeisiin taite- ja muutoskohtiin.

Prosessijäljitykseen kuuluu viisi eri tehtävää, joissa voidaan hyödyntää useita erilaisia aineistolähteitä ja analyysimenetelmiä. Ensimmäinen tehtävä on tarkastella päätöksentekijöiden kommunikaatiota ja sen kongruenssia eli yhtenevyyttä erilaisten ideoiden kanssa. Toinen tehtävä on tarkastella päätöksenteon sekvenssejä tutkitussa prosessissa sekä ideoiden vakautta ja muutosta prosessin aikana ja pidemmällä aikavälillä. Kolmas tehtävä on tarkastella tutkittavan prosessin sisällä tapahtuvaa variaatiota eli useimmiten yksittäisten päätöksentekijöiden käyttäytymisen ja järkeilyjen tilannekohtaisia eroja. Neljäs tehtävä on tarkastella ideoiden diffuusiota eli ideoiden alkuperiä ja välittymistä muille toimijoille sekä ideoiden kantajien liikkumista erilaisten instituutiorajojen yli. Viides tehtävä on tarkastella lopputulemien eli päätösten asiasisältöä ja niiden yhteensopivuutta prosessin eri vaiheiden kanssa.

Näiden tehtävien toteuttamisen jälkeen voidaan sanoa, millaisissa tilanteissa eri ideoilla on mahdollisesti ollut vaikutuksia ja millaisiin asioihin sekä missä kohti prosessia on tapahtunut keskeisiä muutoksia. Jacobsin metodologia ei ole reduktionistinen, sillä hän ei oleta ideoiden determinoivan muutoksia. Kun vaikutustilanteet, eri tilanteissa esiintyvät ideat ja tilanteiden seuraukset on prosessijäljityksen avulla tunnistettu, voidaan tämän jälkeen luoda hypo-

43 Jacobs 2014.

teeseja koskien kutakin tilannetta ja testata näitä sopivilla menetelmillä.

Edellä sanotun valossa Jacobsin prosessijäljitys on huomattavan vaativaa ja äärimmäisen monipuolisia aineistoja vaativaa, jos kaikkien menetelmään kuuluvat tehtävät halutaan toteuttaa. Prosessijäljityksen kaikkien tehtävien ei kuitenkaan tarvitse kohdistua koko prosessiin. Vain toinen Jacobsin tehtävistä on välttämätöntä toteuttaa koko prosessin kohdalla, mutta muut tehtävät voidaan rajata vain osaan prosessista. Rajauksissa on toki oltava tarkkana. Tällainen tutkimus rajoittuu helposti pelkkää politiikkaprosessia, eikä niinkään sen lopputuloksia, selittävään analyysiin.

Selittävää analyysia voidaan lähestyä myös toisesta suunnasta. Sitä voidaan tehdä idealähtöisesti eli yksittäisen idean vaikutusten selvittämisen kautta. Parsons on jäsentänyt politiikkatoimenpiteiden selittämisen vaatimuksia yksittäisten ideoiden vaikutusten selvittämisen näkökulmasta.⁴⁴ Jäsennyksen keskeinen lähtökohta on käsitteellinen erottelu idean ja sen vaikutuskontekstin välillä. Kontekstilla viitataan tekijöihin, jotka ehdollistavat yksittäisten ideoiden vaikutusvaltaa päätöksentekotilanteen tai politiikkaprosessin yhteydessä. Näitä ovat ainakin tilanteen tai prosessin suhde yhteiskuntapolitiikan laajempaan kenttään, niihin osallistuvat toimijat materiaalisine intresseineen ja resursseineen, vallitsevat instituutiot sekä mahdolliset kilpailevat ideat.

Tämä lähestymistapa ideoilla selittämiseen on lähtökohdiltaan pluralistinen. Politiikkaprosesseihin vaikuttavat ideoiden lisäksi myös monet muut tekijät, kuten esimerkiksi materiaaliset olosuhteet, toimijoiden intressit ja instituutiot. Näiden elementtien keskinäinen painoarvo on Parsonsin mukaan kontekstisidonnaista. Tämän vuoksi yksittäisten ideoiden vahvuutta tai vaikutusvaltaa ei voida arvioida tai olettaa irrallaan kontekstista. Ideatutkijoiden ei toisin sanoen tule pitää mitään yksittäistä ideaa lähtökohtaisesti ”perimmäisenä” politiikkatoimenpiteitä ajavana tekijänä. Vaikka tut-

44 Parsons 2016.

kijan hypoteesina olisi jonkin idean ratkaiseva panos politiikkatoimenpiteen toteuttamiseen, panoksen luonne on aina arvioitava vaikutuskontekstissaan ja suhteutettava kaikkiin muihin kontekstissa vaikuttaviin tekijöihin.

Idean vaikutusvallan osoittaminen vaatii kaikkien vaikutusmekanismien erittelyä. Ensinnäkin on osoitettava idean vaikutukset kontekstiin. Ideat voivat lähtökohtaisesti esimerkiksi lyödä toisia ideoita laudalta, saada toimijat tulkitsemaan intressejään uudella tavalla tai legitimoida tai delegitimoida olemassa olevien instituutioiden toimintaa. Toiseksi on arvioitava, millaista itsenäistä kausaalista voimaa, joka ei ole johdettavissa vaikutuskontekstiin tai muihin tekijöihin, idealla voi tilanteessa olla. Kolmanneksi on kyettävä osoittamaan idean kausaalisen voiman vahvuus. Tässä yhteydessä on huomattava, ettei idean kausaalinen voima johdu vain ideasta itsestään. Kausaalisen voiman osoittaminen edellyttää kussakin tilanteessa vaikuttavien elementtien erittelyä, jotta voidaan määrittää niiden mahdolliset vaikutukset ideoihin.

Parsons on esitellyt näiden ajatusten pohjalta typologian neljästä pääasiallisesta tavasta, joilla yksittäinen idea vaikuttaa politiikkatoimenpiteisiin.⁴⁵ Typologiaa voidaan käyttää lähtökohtana tutkimuksessa, jonka tavoitteena on kartoittaa yksittäisen idean mahdolliset vaikutukset politiikkatoimenpiteisiin.

Ensimmäinen idean vaikutuskanava on se, että valtaapitävät käyttävät ideaa tietyssä tilanteessa muotoilemaan politiikkatoimenpiteitä. Tässä tapauksessa toimija on päässyt valta-asemaansa ilman idean myötävaikutusta, eikä idea vaikuta toimijoihin kontekstin kautta. Tyypillinen esimerkki tilanteista, joissa ideat vaikuttavat toimenpiteisiin pääasiallisesti tällä tavalla, on päätöksentekijöiden ideointi kriisinhallinnassa tai neuvottelutilanteissa. Tutkimuksen täytyy osoittaa idean tulleen käytetyksi, vaikuttaneen johonkin politiikkatoimenpiteiden omaksumisen kannalta keskeiseen toimijaan tai toimintoon ja päätyneen jossain muodossa politiikkatoimenpi-

45 Emt.

teiden perusteluihin tai logiikkaan, jotta idean voitaisiin sanoa vaikuttaneen tällä tavalla.

Toinen ideoiden vaikutuskanava on se, että toimija saavuttaa valta-asemansa niiden avulla. Ideat ovat tässä tapauksessa konstitutiivisia toimijalle. Esimerkistä käyvät tiettyjen ongelmanmäärittelyiden tai politiikkaratkaisujen omistajiksi tunnistetut toimijat, jotka nostetaan ajamaan näitä asioita toimenpiteiden valmisteluun tai päätöksentekoon. Tutkimuksen tehtävänä on tehdä näkyväksi, miten tietty idea avasi toimijalle uudenlaisia toiminta- tai vallankäyttömahdollisuuksia käsillä olevassa kontekstissa. Samalla on osoitettava, että ideaan tukeutuminen ei ollut ainoa tapa hankkia valtaa tai edistää toimenpiteitä tarkastellussa kontekstissa. Jotta idean voitaisiin sanoa vaikuttaneen politiikkatoimenpiteisiin tällä tavoin, täytyy tutkimuksessa osoittaa, että idea on johtanut vallan uusjakoon ja idean valtaistamien toimijoiden ajamat asiat toteutetaan.

Esimerkiksi vuoden 2015 työeläkeneuvotteluiden kehystäminen julkistalouden kestävyysvajeen idealla nosti valtiovarainministeriön neuvotteluissa poikkeukselliseen rooliin.⁴⁶ Ministeriöllä on aina ollut neuvotteluissa jonkinlainen tausta-asiantuntijan rooli, mutta kestävyysvajeen idea antoi sille mahdollisuuden kontrolloida neuvotteluita uudella tavalla. Kaikkia neuvotteluissa tehtyjä ehdotuksia arvioitiin kestävyysvajelaskelmien avulla. Jos ehdotus ei pienentänyt riittävästi kestävyysvajetta, palautettiin asia neuvottelupöytään. Työmarkkinaosapuolet toteuttivat uudistuksen lopulta muodossa, joka pienensi kestävyysvajetta merkittävästi. Ilman kestävyysvajeen ideaa valtio ja idean ”omistaja” VM eivät olisi voineet kontrolloida neuvotteluita yhtä intensiivisesti.

Kolmas idean vaikutuskanava on päätösvaltaisten koalitioiden muodostaminen. Tämä vaikutuskanava on eräissä mielessä kahden erillisen vaikutuskanavan yhdistelmä, mutta se myös poikkeaa molemmista oleellisella tavalla. Idean vaikutusvalta on samanlaista kuin ensimmäisessä vaikutuskanavassa, mutta idean logiikan ei tarvitse

46 Sorsa & van der Zwan 2022.

päätyä politiikkatoimenpiteisiin asti, jotta voitaisiin sanoa idean vaikuttaneen toimenpiteisiin. Koalitioiden muodostamisen mahdollistavat ideat ovat tyypillisesti monimerkityksellisiä, eivätkä niiden kaikki piirteet välttämättä voi edes päätyä toimenpiteisiin. Idean seuraukset taas ovat samanlaisia kuin toisessa vaikutuskanavassa, mutta niiden realisoituminen ei vaadi idean olevan konstitutiivinen kaikille toimijoille eikä seurauksien tarvitse välttämättä olla pitkäaikaisia. Esimerkkinä tällaisesta tapauksesta toimii edellisen luvun lopussa kuvaamamme kilpailukykykriisin tilannekuva kiky-sopimusneuvotteluissa. Jotta idean voisi sanoa vaikuttaneen tällä tavalla, on tutkimuksessa osoitettava idean esiintyvän keskusteluissa, kartoitettava idealle annettuja merkityksiä, osoitettava idean olevan koalition kannalta ratkaiseva tekijä sekä näytettävä koalition tekemien päätösten ja politiikkatoimenpiteiden välinen vaikutuspolku.

Neljäs vaikutuskanava on ideoiden toimiminen päätöksenteossa instituutioiden kaltaisesti. Instituutioilla on vaikutusta niin vaikutuskontekstiin, toimijoihin kuin toimintaan. Vaikutusmekanismit toimijoihin ja niiden toimintaan ovat samat kuin kolmessa edellisessä vaikutuskanavassa. Instituutiot vaikuttavat vaikutuskontekstiin toimijoiden valta-asemia laajemmin. Esimerkiksi ohjelmalliset ideat tuovat vaikutuskonteksteihin kehyksiä ja koulutuksessa omaksutut uskomusluonteiset ideat muokkaavat toimijoiden orientaatioita. Ideat vaativat aina käyttöä vaikuttaakseen politiikkaprosesseihin, eikä instituutioiden kaltaisesti toimivien ideoiden tutkimus tässä mielessä eroa edellisestä kolmesta vaikutustavasta. Instituutioiden tavoin toimivien ideoiden tutkimuksen haasteena on kuitenkin idean esiintymisen ja käytön todentaminen – annettuna ja itsestään selvänä otettua kun voi olla vaikea havaita. Siksi tällaisten ideoiden tutkimiseen tarvitaan lisätyökaluja.

Parsons tunnistaa kaksi eri tapaa, joilla idea voi toimia instituution kaltaisesti ja tulla siten vaikuttaneeksi politiikkatoimenpiteisiin. Näiden tutkimukseen tarvitaan hieman erilaisia menetelmiä. Ensimmäisessä tapauksessa tietyssä tilanteessa vaikuttaneen idean vaikutus ”jää elämään” eli jatkuu myös tilanteen jälkeen. Tällaisen

vaikutusvallan tutkimiseksi on pyrittävä paikantamaan tilanteita, joissa idea esiintyy ja joihin osallistuvien toimijoiden on vaikea hyväksyä muita ideoita legitiimeiksi tai mahdollisiksi. Fokus on tällöin toimijoissa ja heidän argumentaatiossaan. Toisessa tapauksessa idean vaikutusvalta tietyssä tilanteessa muuntuu toimijoita organisoiviksi ja ehdollistaviksi viitekehyyksiksi. Fokus on tällöin tilanteista seuraavissa vaikutuskontekstien muutoksissa.

Edellä sanotun valossa politiikkatoimenpiteitä ideoilla selittävä tutkimus on muuta ideatutkimusta monipuolisempaa ja siten myös vaativampaa. Mahdotonta se ei kuitenkaan ole, sillä rajoitteena on lähinnä aineistojen saatavuus. Monipuolisten aineistojen huono saatavuus ei välttämättä ole este, jos selittävää analyysia rajataan esimerkiksi yksittäisiin ideoihin tai politiikkaprosessien osiin. Selvää kuitenkin on, että politiikkatoimenpiteitä ideoilla selittävä tutkimus vaatii monipuolista järkeilyä. Tätä järkeilyä on luontevinta kuvata prosessiksi. Olemme tiivistäneet selittävän tutkimuksen prosessin keskeiset vaihteet seuraavaan tietolaatikkoon.

Politiikkatoimenpiteitä ideoilla selittävä tutkimus prosessina

Tutkimuskohteen mallintaminen. Muodostetaan kokonaiskuva tutkimuskohteena olevasta politiikkaprosessista prosessijäljityksen keinoin. Hahmotetaan prosessiin osallistuneet toimijat, keskeiset päätöksentekotilanteet sekä kiinne- ja käännekohdat. Tunnistetaan politiikkaprosessin vaikuttavat keskeiset kontekstitekijät.

Tutkimusasetelman määrittäminen. Määritetään tutkimusstrategia: tarkastellaanko prosessilähtöisesti vai idealähtöisesti. Tunnistetaan valmistelu- ja päätöksentekotilanteiden ja niiden seurausten analyysiin tarvittavat aineistolähteet. Tunnistetaan tilanteisiin osallistuneiden toimijoiden valta-asemien ja niihin johtaneiden tekijöiden analyysiin tarvittavat aineistot. Hankitaan tarvittavat aineistot.

Ideoiden tunnistaminen ja arviointi. Prosessilähtöisessä tutkimuksessa tunnistetaan ja eritellään ideat kognitiivisen kartoituksen tai diskurssianalyysin avulla. Idealähtöisessä tutkimuksessa operationalisoidaan idea termi-, sanasto- tai merkityspohjaisesti. Koodataan aineistosta ideoiden esiintyminen. Kartoitetaan ideoiden käyttäjiä, käyttötapoja, yleisyyttä ja jatkuvuuksia. Arvioidaan ideoiden vahvuutta ja käytön luonnetta.

Ideoiden vaikutuskanavien hahmottaminen. Tunnistetaan aineistosta valikoidun idean tai tunnistettujen ideoiden esiintymispolut. Luonnehditaan eri tilanteiden vaikutuskontekstit ja toimijoiden valta-asemat. Tunnistetaan tilanteissa syntyneet toimenpide-ehdotukset ja koalitiot sekä tilanteissa tehtyjen toimien seuraukset. Muotoillaan tilannekohtaisia hypoteeseja ideoiden vaikutuksista ja testataan niitä aineiston mahdollistamilla analyysimenetelmillä.

5. YHTEISKUNTAPOLITIIKAN IDEOIDEN JA IDEATUTKIMUKSEN TULEVAISUUDENNÄKYMİÄ

Kirjan lopuksi on syytä kääntää katse historiasta ja nykyhetkestä kohti tulevaisuutta. Aloitimme kirjan kuvaamalla muutamia 2000-luvun kahden ensimmäisen vuosikymmenen aikana merkittävään asemaan nousseita ideoita. Esitimme, että kestävä kehityksen, hiilineutraaliuden ja kiertotalouden kaltaiset ideat ovat saaneet jalansijaa maailmassa, jossa ihmiskunnan kohtaamat ongelmat ovat huomattavan monimutkaisia ja viheliäisen suuria. Varsinkin ilmastonmuutoksen ongelma on huomattavan suuri. Se uhkaa paitsi koko ihmiskuntaa myös monien muiden lajien kohtaloa ja pahimmillaan koko planeetan elinkelpoisuutta. Tällaisten eksistentiaalisen tason ongelmien edessä kestävä kehityksen ja hiilineutraaliuden kaltaisten ideoiden voisi turvallisesti olettaa hallitsevan kaikkia päivänpoliittisia keskusteluita vuosikymmenestä toiseen.

Toisin on käynyt. Poliitiikan ideamaisema on muuttunut radikaalisti 2020-luvulle tultaessa. Vuosikymmenen alun koronapandemia muutti nopeasti politiikkaa hallitsevat ideat ympäri maailman.

Epidemiologiset tilannekuvat korvasivat taloudelliset ja ekologiset tilannekuvat ja nopeat politiikkaratkaisut korvasivat hitaat pandemian puhjetessa. Venäjän vuonna 2022 aloittama hyökkäyssota Ukrainaan nosti turvallisuuspoliittiset ideat, kuten kokonaisturvallisuuden, puolustuskyvyn ja omavaraisuuden, politiikan ytimeen Euroopassa. Donald Trump valittiin uudelleen Yhdysvaltain presidentiksi vuonna 2024. Trumpin hallinto palautti monet vanhat ongelmanmäärittelyt ja politiikkaratkaisut, kuten ulkomaankaupan tasapainon ja tullimaksuilla käytävän kauppasodan, poliittisiin keskusteluihin. Se aloitti myös kampanjan monien ideoiden, kuten moninaisuuden, yhdenvertaisuuden ja osallisuuden, kitkemiseksi kaikesta julkisen sektorin toiminnasta.

Nämä 2020-luvun alun kehityskulut ovat korostaneet ideoiden merkitystä politiikassa. Koronapandemian ja Venäjän hyökkäyssodan kaltaiset shokit vangitsevat koko yhteiskunnan huomion ja voivat muuttaa politiikan asialistan äärimmäisen nopeasti. Trumpin uudelleenvalinta taas on hyvä muistutus siitä, että valtasuhteet ja politiikan suunta voivat muuttua perusteellisesti ideoiden seurauksena. Suunta voi kääntyä huomattavan nopeasti, kun riittävän monet erilaiset toimijat asettuvat vaikutusvaltaisten ideoiden, kuten ”Amerikan mahtavaksi uudelleen tekemisen” edistämisen tai ”syvän valtion” alasajon, taakse. Trumpin hallinnon teot edistyksellisten ideoiden kitkemiseksi amerikkalaisesta yhteiskunnasta ovat myös muistuttaneet, että kamppailu ideoista on nykyaikaisen politiikan ytimessä.

2020-luvun kehityskulut ovat osoittaneet, että yhteiskuntapolitiittisella ideatutkimuksella on erittäin paljon annettavaa nyky-yhteiskunnan ymmärtämiselle. Tämän kirjan tarkoituksena on ollut lisätä ymmärrystä ennen kaikkea siitä, miten ja miksi ideat vaikuttavat politiikkatoimenpiteisiin eli niihin konkreettisiin toimenpiteisiin, joilla yhteiskuntaa muokataan ja ohjataan. Ideoiden ymmärtäminen auttaa hahmottamaan sitä, millaisiin toimenpiteisiin edellä kuvatun kaltaiset suuret ja nopeat muutokset politiikan asialistalla, valtasuhteissa ja kohteissa voivat johtaa.

Olosuhteet vaikuttavat merkittävästi ideoiden esiintymiseen, valikoitumiseen, käyttöön ja vaikutuksiin yhteiskuntapolitiikassa. Varsinkin erilaisissa hätä- ja kriisitilanteissa ja muissa korkean epävarmuuden olosuhteissa ideoilla on poikkeuksellisen suuri merkitys yhteiskuntapolitiikan ohjaajina. Tällaisia tilanteita nähdään jatkossa luultavasti aiempaa useammin jo ilmastonmuutoksen aiheuttamien ongelmien vuoksi. Jos haluamme paitsi ymmärtää lähitulevaisuuden yhteiskuntapolitiikkaa myös valmistautua siihen, on syytä paneutua ideoiden toimintaan ja merkitykseen erilaisissa hätä- ja kriisitilanteissa. Aloittammekin tulevaisuuden pohdinnan näistä teemoista.

Siinä missä yhteiskuntapoliittinen ideatutkimus tarjoaa erinomaisia välineitä 2020-luvun alun kehityskulkujen ymmärtämiseksi ja selittämiseksi, ovat nämä kehityskulut osin myös haastaneet ideatutkimusta. Uusia ilmiöitä nousee esiin niin nopeassa tahdissa, ettei tutkimus välttämättä pysy perässä. Onko yhteiskuntapoliittinen ideatutkimus elinvoimaista ja kykenevä pysymään muuttuvan yhteiskunnan perässä myös tulevaisuudessa? Näiden haasteiden myötä kirja onkin syytä päättää tutkimusalan tämänhetkisen tilan ja sen kehittämiskohteiden pohdintaan. Millaista ideatutkimusta juuri nyt tarvittaisiin tutkimusalan edistämiseksi?

Ideat monikriisin aikakaudella

Monet tutkijat ovat kuvanneet nykyaikaa monikriisin (*polycrisis*) käsitteellä. Käsite kuvaa tilannetta, jossa maailmaa luonnehtii erilaisten peräkkäisten, päällekkäisten ja yhteenkietoutuneiden kriisien jatkuva läsnäolo. Ajatuksena on, että yhteiskunnan edellisvuosikymmenillä vakiintuneet toimintalogiikat kriisiytyvät ilmastonmuutoksen, eriarvoisuuden kasvun ja demokratian murenemisen kaltaisten ekologisten, sosiaalisten ja poliittisten murrosten seurauksena. Nämä murrokset synnyttävät jatkuvia hätätilanteita, kuten esimerkiksi sään ääri-ilmiöitä, nälänhätiiä ja aseellisia konflikteja. Yhteis-

kunnat ja valtiot eivät pysty vastaamaan vanhoilla keinoilla nouseviin uusiin ongelmiin. Tarvitaan uusia toimintatapoja.

Monikriisin käsite korostaa, että yhteiskuntapoliittisen päätöksenteon luonne voi muuttua kriisitalanteiden nousun myötä perusteellisesti. Kriisitalanteet hallitsevat yhteiskuntapolitiikan asialistaa koko ajan. Koska uudet ongelmat ovat suuruusluokaltaan valtavia, vangitsevat ne koko yhteiskunnan huomion. Tarvitaan nopeita ja vaikuttavia toimenpiteitä, mutta toimenpiteiden sopivuudesta tai vaikutuksista ei ole minkäänlaisia takeita. Demokraattiseen päätöksentekoon kuuluvasta harkinnasta ja hyvän hallintotavan mukaisesta yhdessä sovittujen proseduurien seuraamisesta voi tulla vaikeaa. Monikriisin päätöksenteossa panokset ovat siis poikkeuksellisen suuria, julkinen huomio poikkeuksellisen laajaa ja epävarmuus perustavanlaatuisia. Päätöksenteolta tarvitaan aiempaa enemmän joustavuutta ja improvisointikykyä sekä osaamista demokratian ja hyvän hallinnon periaatteiden seuraamiseen uudenlaisissa olosuhteissa.

Monet ovat aiheellisesti kritisoineet monikriisin käsitettä ja yleisemmin jatkuvaa kriisipuhetta. Ilmausta ”kriisi” käytetään nykyään jos jonkinlaisista odottamattomista kehityskuluista tai takaiskuista, jotka eivät suinkaan haasta koko yhteiskunnan toimintalogiikkaa. Kriisejä voidaan myös konstruoida ideoilla. Tästä esimerkkinä käy kirjassa aiemmin kuvaamamme kilpailukyvyyn kriisi, jolla perusteltiin poikkeuksellisia yhteiskuntapoliittisia toimenpiteitä ja toimintatapoja. Kriisipuhe ylipäänsä peräänkuuluttaa nopeita ja suuria ratkaisuja ja voi siten oikeuttaa epädemokraattisia tai oikeusvaltion periaatteista ja käytännöistä piittaamattomia toimintatapoja. Autoritaariset ja itsevaltaiset johtajat, teknokraatit ja muut demokratiaa vastustavat tahot hyötyvät kriisipuheesta.

Kriisipuheen suhteen on siis oltava aina tarkkana. Ihmiskunnan historia on täynnä erilaisia toistuvia paikallisia ja alueellisia kriisejä, kuten väkivaltaisia vallankumouksia, luonnonkatastrofeja, nälänhätää ja aseellisia konflikteja. Monikriisin käsite vaikuttaa tästä huolimatta huomattavan ajankohtaiselta 2020-luvun olosuhteissa. Huo-

lestuttavat kehityskulut ovat nimittäin globaaleja ja alueellisten kriisitilanteiden ongelmat ulottuvat alueita huomattavasti laajemmalle.

Elämme maailmanlaajuisesti akuutin ilmastokatastrofin keskellä. Ihmisiä kuolee äärimmäiseen kuumuuteen, kuivuuteen ja tulviin monissa eri maailman kolkissa. Ilmastopakolaisten määrä kasvaa jatkuvasti. Samalla demokratia heikkenee maailmanlaajuisesti. Yhdysvallat on julistanut maailmanlaajuisen kauppasodan. Kolmen suuren ydinasevallan eli Intian, Pakistanin ja Kiinan väliset suhteet ovat kiristyneet rajaseutujen luonnonvarojen vuoksi. Lähi-idässä ja Ukrainassa soditaan. Israel pommittaa naapurivaltioitaan Yhdysvaltojen avustamana. Maan hallintoa epäillään myös kansanmurhasta Palestiinassa.

Monikriisin käsite auttaa näkemään, että kaikilla näillä kriisitilanteilla on yhteyksiä toisiinsa. Ilmastokatastrofi niukentaa luonnonvarojen saatavuutta ja heikentää yhteiskuntien yhtenäisyyttä. Tämä lisää strategista kilpailua luonnonvaroista ja antaa otollisen tilan autokraattiselle hallinnalle järjestyksen säilyttämiseksi. Tämä taas lisää aseellisten konfliktien ja ekstraktivismin eli luonnonvarojen väkisin haltuunoton todennäköisyyttä. Nämä entisestään kiihdyttävät ilmastomuutosta ja heikentävät kansainvälisen yhteisön kykyä puuttua sen aiheuttamiin ongelmiin yhteistuumin. Päätöksenteon epävarmuus tulee todennäköisesti kasvamaan jatkuvasti näiden noidankehien seurauksena.

Jos ideatutkimus on jotain onnistunut osoittamaan niin sen, että epävarmoissa tilanteissa ideoista tulee keskeisin yhteiskuntapolitiikkaa ohjaava voima. Epävarmoissa tilanteissa toimijoiden on vaikea hahmottaa intressejään ja päätöksentekijöiden psykologinen tarve varmuuden tunteelle kasvaa. Instituutiot otetaan vähemmän annettuina ja niiden vaikutusvalta heikkenee. Poliitiikan suuntaviivoja on kriisitilanteissa vaikea hahmottaa. Ideat antavat suuntaviivoja ja tuottavat päätöksentekijöille varmuuden tunnetta. On siis hyvin todennäköistä, että ideat ja niiden tuotanto ja käyttö määräävät yhteiskuntapolitiikan suuntaa aiempaa enemmän monikriisin aikakaudella. Ideoiden merkitys yhteiskuntapolitiikassa ja siten ideatutki-

muksen yhteiskunnallinen relevanssi luultavasti vain lisääntyvät monikriisin edetessä.

Koronapandemian alkuvaiheet antavat hyvää osviittaa siitä, millainen rooli ideoilla voi olla monikriisin ajan yhteiskuntapoliittisessa päätöksenteossa. Covid-19-epidemia levisi poikkeuksellisen nopeasti ja laajalti vuoden 2020 ensimmäisellä puoliskolla. Tilanne oli niin sanotusti akuutisti päällä. Viruksen aiheuttamasta taudista tai sen vakavuudesta ei kuitenkaan ollut vielä selkeää tietoa. Viruksen kaikista leviämistavoista tai varioitumisen tahdista ei ollut minkäänlaista varmuutta. Varhaiset kokemukset epidemiasta lähinnä kertoivat, että tauti leviää äärimmäisen hanakasti ja voi aiheuttaa monille, varsinkin vanhoille ihmisille, erittäin vakavia ongelmia. Koronapandemian alkuvaiheessa päätöksenteon epävarmuus oli näistä syistä äärimmäisen suurta, mutta leviämisen nopeuden takia panokset olivat myös äärimmäisen korkeat.

Uudenlaisen uhkan vuoksi päätöksentekijät eivät voineet koronapandemian alkuvaiheessa selkeästi hahmottaa, millaiset toimenpiteet olisivat kunkin intresseissä. Monissa maissa terveyskriiseihin varautumisen ja hallinnan instituutiot eivät olleet kovinkaan kehittyneitä. Jos instituutioita oli, ne eivät olleet erityisen soveltuvia näin laajamittaisen ja nopeasti leviävän epidemian hallintaan. Esimerkiksi ne Euroopan maat, jotka olivat varautuneet tartuntatauti-epidemioihin, reagoivat koronaepidemiaan pääasiallisesti muita hitaammin.¹

Korkean epävarmuuden, epäselvien intressien ja heikkojen instituutioiden vallitessa ideoiden merkitys nousee äärimmäisen suureksi politiikan ohjaajana. Koronapandemian opetus on, että monikriisin aikana itse ideoiden luonteeseen ja käyttöön täytyy kiinnittää aiempaa tarkempaa huomiota. Koronapandemia osoitti tilannekuvien ja ongelmanmäärittelyiden olevan paitsi vahvoja myös valikoivia. Esimerkiksi Suomessa julkishallinto havahtui hyvin hitaasti koronaepidemiaan, vaikka asiantuntijat varoittelivat tilanteen vaka-

1 Toshkov ym. 2022.

vuudesta. Myös monet korkeissa asemissa olevat päättäjät ottivat tilanteen vakavasti. Vasta televisiokuvat Italiassa täyttyneistä sairaaloista ja ruumispusseista hotellien käytävillä saivat julkishallinnon havahtumaan tilanteen vakavuuteen. Tämän jälkeen terveyskriisin tilannekuva omaksuttiin erittäin nopeasti. Hallitseviksi nousivat pitkälti epidemiologiset tilannekuvat sekä terveysturvallisuuteen ja terveysjärjestelmän kantokykyyn liittyvät ongelmanmäärittelyt.² Tämän myötä pandemia ymmärrettiin Suomessa pääasiallisesti terveyskriisiksi, vaikka pandemiaan sisältyi jo lähtökohtaisesti paljon laajempia yhteiskunnallisen ja talouskriisin piirteitä.³

Toinen koronapandemian opetus on, että kriisitilanteissa yhteiskuntapolitiikan suunnan muuttaminen on erittäin vaikeaa. Tämä johtuu ideoiden polkuriippuvuudesta. Usein kriisin alkuvaiheessa omaksutut ideat määräävät kriisitoimenpiteitä ja päätöksenteossa käytettyä asiantuntemusta huomattavan pitkään, vaikka karttunut tieto antaisi jo erittäin vahvat perusteet suunnan muuttamiseen.⁴

Koronapandemiassa monet maat lähtivät alkuvaiheessa torjumaan taudin leviämistä kuin influenssaa. Taustalla olivat aiempien vuosikymmenten sika- ja lintuinfluenssojen antamat opit. Aiempien oppien mukaan koronapandemian hallintaan olisi tarjolla kolme politiikkaratkaisua: laumasuoja, lievittäminen ja hävittäminen.⁵ Eri maissa painotettiin eri ratkaisuja. Pandemian aikana alkoi valjeta, että näistä vain lievittäminen eli tartuntojen hallinta terveydenhuollon kantokyvyn säilyttämiseksi saattoi olla koronapandemian tapauksessa toteutuskelpoinen. Laumasuoja eli taudin mahdollisimman nopea sairastaminen väestössä ei toiminut, koska tauti muuntui poikkeuksellisen nopeasti. Taudin sairastaminen ei siis antaisi perusteellista suojaa taudille. Hävittäminen taas oli vaikeaa, koska vahinko oli jo tapahtunut: siinä vaiheessa, kun uhkaan havahduttiin, oli tauti jo levinnyt niin laajalle, ettei sitä luultavasti olisi pystytty

2 Kihlström ym. 2021.

3 Ks. Kihlström ym. 2023.

4 Baekkeskov 2016.

5 Dobbs 2020.

enää hävittämään. Taudin uudet variantit olivat myös aiempaa herkemmin tarttuvia.

Vaikka omaksuttujen ideoiden tiedollinen perusta murtui pandemian edetessä, jatkettiin aiempien tilannekuvien varassa toimimista ja varhaisessa vaiheessa omaksuttujen politiikkaratkaisujen toteuttamista vielä pitkään. Esimerkiksi Ruotsissa laumasuojan ja Kiinassa hävittämisen ideat ohjasivat päätöksentekoa huomattavan pitkään.

Monikriisin käsitteen yhtenä ydinoletuksena on, että yhteiskunnassa on koko ajan ”päällä” jokin akuutti kriisitilanne, joka kerää päätöksentekijöiden ja mahdollisesti myös kansalaisten huomion muiden agendojen ja ongelmien kustannuksella. Ideoilla rakennettavat tilannekuvat määrittävät erittäin perustavanlaatuisesti sitä, millaiseksi kriisitilanne ymmärretään ja millaiset ongelmanmäärittelyt ja toimenpiteet tilanteessa nähdään oleellisiksi. Tämän tiedostaminen ja ymmärtäminen on tarpeellista päätöksenteon kehittämiseksi. Monikriisin aikakausi vaatii päättäjiltä vahvaa tietoisuutta ideoiden luonteesta ja merkityksestä epävarmojen tilanteiden järkeistämisessä.

Esimerkiksi koronapandemian tapauksessa olisi auttanut, jos kriisi olisi ymmärretty lähtökohtaisesti terveysturvallisuuden kriisin sijaan koko yhteiskunnan kriisiksi. Koronaa torjuttiin keinoilla, jotka johtivat monien pitkäaikaisten ongelmien synnyttämiseen, kuten konkursseihin, mielenterveysongelmien lisääntymiseen ja terveydenhuollon ylikuormittamiseen. Monet kyseenalaisista toimenpiteistä, kuten vaikkapa koulusulut, olisi mahdollisesti voitu välttää ymmärtämällä ideoiden ja asiantuntemuksen aiheuttamia polkuriippuvuuksia kriisitilanteissa.

Sensitiivisyys ideoiden kyvylle heiluttaa päätöksentekijöiden huomiota ja käsitystä maailman tilasta auttaisi julkishallintoa ja kansalaisia myös hahmottamaan, että itse hätätilanteet eivät pääty siihen, kun päätöksentekijöiden tilannekuva vaihtuu. Esimerkiksi koronakriisin jälkihoitoon ja pitkäaikaisten seurausten hallintaan ei

ole panostettu lähimainkaan akuutiksi nähdyn pandemian aiheuttamien ongelmien mittakaavassa.

Ideoiden ymmärrystä tarvitaan myös laajemmin kansalaisten parissa, jotta monikriisissä voitaisiin pitää kiinni yhteiskunnan toimintakyvystä. Kriisit usein johtavat demokratian heikkenemiseen, koska ihmiset näkevät nopeat ja rajut toimenpiteet tarpeellisiksi kriisin tilannekuvan valossa. Koronapandemiassa kansalaiset antoivat monessa maassa tilaa autoritaarisille päätöksenteon tavoille ja luopuivat hallitsijoiden demokraattisen kontrollin vaatimuksista.⁶ Pandemioiden kaltaisissa tilanteissa kansalaiset ja päätöksentekijät voivat myös olla erityisen riippuvaisia asiantuntijoiden tuottamista tilannekuvista. Tällaisissa tilanteissa asiantuntijoilla on merkittävää vastuuta, koska he muotoilevat ja työstävät päätöksentekoon päätyviä ideoita. Asiantuntijoiden on tämän vuoksi syytä tiedostaa ideoiden luonne ja mahdolliset vaikutukset yhteiskuntapolitiittiseen päätöksentekoon.

Ei ole kuitenkaan syytä olettaa, että uudet ideat ovat kriisitilanteissa ratkaisevia. Kriisitilanteille on itse asiassa tyypillistä, että yhdet vanhat ideat korvautuvat vain toisilla vanhoilla ideoilla. Esimerkiksi talouskriisit ovat olleet otollisia tilanteita talouskuripolitiikan ideoiden palauttamiselle politiikan agendalle. Talouskriiseihin liittyy aina merkittäviä epävarmuuksia ja suuria uhkakuvia ihmisten toimeentulon tai omaisuuden menetyksestä. Talouskriisit ovat tyypillisesti kompleksisia ja seurausta monimutkaisista tapahtumaketjuista. Talouskurin idea kuitenkin luo mielikuvan, että ongelmiin ajautuminen on ollut seurausta kurin pettämisestä. Idea yksinkertaistaa kriisin moraaliseksi ongelmaksi ja sen syyksi päätöksentekijöiden ”vastuuttomuuden”. Moraaliseen ongelmaan on etsittävä moraalisia ratkaisuja eli päätöksentekijät täytyy ”palauttaa ruotuun”.

Moraalisen ongelman ratkaiseminen ei kuitenkaan tarkoita sitä, että itse talouskriisi hellittäisi talouskuria edistävillä toimenpiteillä. Talouskurin vahvistaminen talouskriisien aikana useimmiten vain

6 Ks. Sorsa & Kivikoski 2023.

syventää ja pidentää kriisejä. Silti talouskurin idea on palannut politiikan agendalle hanakasti juuri kriisiaikoina ja saanut taakseen laajoja koalitioita.⁷ Talouskuria on pidetty esimerkkinä zombi-ideasta eli toistuvasti poliittisessa keskustelussa esiin nousevasta mutta epäuskottavasta politiikkaideasta.⁸

Edellä esitellystä kriittisestä suhtautumisesta ideoihin monikriisin aikakaudella ei pidä päätellä, että ideoihin pitäisi suhtautua kielteisesti. Asia on pikemminkin päin vastoin. Nyky-yhteiskunnan ongelmat todella ovat viheliään suuria ja vaikeita ratkaista. Ilman toimenpiteitä ja päätöksentekoa fokuksioivia ja suuntaavia ideoita ongelmien ratkaiseminen ei ole mahdollista. Monikriisin ei tarvitse tarkoittaa ilmastomuutoksen kiihdyttämistä, hyvinvoinnin heikentämistä tai demokratian alasajoa. Ilman ideoiden parempaa ymmärrystä se voi kuitenkin tarkoittaa juuri sitä. Tarvitsemme hyviä ideoita ja niiden taitavaa käyttöä, jotta pystyisimme muodostamaan laajoja koalitioita ja tahtoa kohti esimerkiksi ekologisesti kestävä, tasa-arvoisempaa ja demokraattisesti resiliienttiä yhteiskuntaa. Jos emme ymmärrä ideoita ja niiden merkitystä yhteiskuntapolitiikalle, emme voi tuottaa hyviä ideoita tai käyttää niitä taitavasti.

Yhteiskuntapoliittisen ideatutkimuksen tulevaisuudennäkymät

Yhteiskuntapoliittisella ideatutkimuksella on epäilemättä osansa annettavana houkuttelevien ideoiden muotoiluun ja niiden taitavien käyttötapojen hahmottamiseen monikriisin aikakaudella. Onko tutkimusala kuitenkin kykenevä tuottamaan parempaa ymmärrystä ideoiden luonteesta ja merkityksestä nopeasti muuttuvassa maailmassa? Tätä kysymystä on syytä pohtia kirjan lopuksi.

Ideat eivät todennäköisesti ole katoamassa ihmistieteellisen tutkimuksen agendalta. Ihmistieteet ovat olleet kiinnostuneita ideoista

7 Ks. Blyth 2017.

8 Ojala 2023.

jo antiikin ajoista lähtien. Juuri yhteiskuntapolitiikan tutkimuksessa ideat on kuitenkin myös hävitetty tutkimuksen agendalta, kuten aiemmin kirjassa esitettiin. Ideoiden nosto takaisin yhteiskuntapolitiikan tutkimuksen piiriin oli tietoinen ponnistus. Yhteiskuntapolitiikan tutkimuksessa ideat alkoivat nousta merkittävään asemaan vasta 1980-luvulla ensin politiikan ja politiikkatoimenpiteiden tutkimuksen parissa ja vähän myöhemmin monilla muilla aloilla. Jo 1990-luvun jälkipuoliskolla monet ideatutkijat julistivat omilla tutkimusaloillaan tapahtuneen ideakäänteeseen. Ajatuksella ideakäänteestä joukko keskeisiä tutkijoita pyrki vahvistamaan ideatutkimuksen uskottavuutta yhteiskuntatieteellisissä keskusteluissa yleisesti ottaen ja monissa tapauksissa nostamaan ideat osaksi omien tutkimusalojensa valtavirtaa.

Otetaanko ideat tätä nykyä yhteiskuntapolitiikan tutkimuksessa niin vakavasti, ettei pelkoa ideoiden katoamisesta agendalta ole? Kysymykseen voidaan antaa kolme hieman erilaista vastausta riippuen siitä, korostetaanko vastauksessa yhteiskuntapolitiikan tutkimuksen agendoja, yhteiskuntapoliittisen ideatutkimuksen tunnustamista yhteiskuntatieteiden kentällä vai tutkimuksen lähtökohtia ja asemaa eri tieteenaloilla.

Tutkimusaiheiden näkökulmasta vastaus on yksinkertaisesti kyllä. Yhteiskuntapoliittisen ideatutkimuksen kenttää viime vuosina kartoittaneiden tutkijoiden mukaan ideoiden merkityksen tunnustamisesta on tullut itsestäänselvyys monilla tieteenaloilla, erityisesti yhteiskuntapolitiikan, politiikan ja poliittisen talouden tutkimuksen aloilla. Esimerkiksi Kamkhaji ja Radaelli arvioivat, että nykytilanteessa ei ole millään tavalla kiistanalaista väittää, että ideoilla on väliä politiikkatoimenpiteiden kannalta.⁹ Swinkelsin mukaan ideoita pidetään laajasti erittäin keskeisenä muuttujana yhteiskuntapolitiikkaa tarkastellessa.¹⁰ Ideoita ei siis enää pidetä epäilyttävänä tutkimuskohteena, materiaalsen maailman jäännösmuuttujana tai

9 Kamkhaji & Radaelli 2022.

10 Swinkels 2020.

”koviin tieteisiin” sopimattomana aiheena. Nykynäkökulmasta on selvää, että ideoilla on yhteiskuntapolitiikassa merkitystä ja monenlaista selitysvoimaa. Ideat on aina huomioitava, jotta voisimme ymmärtää ja selittää yhteiskuntapolitiikkaa.

Myös tutkimuksen tunnustamisen näkökulmasta vastaus kysymykseen on kyllä. Ideatutkijat ovat saavuttaneet koko ajan vahvempia asemia eri tieteenalojen virantäytöissä.¹¹ Ideatutkimusta julkaistaan tutkimusalojensa johtavissa kansainvälisissä tieteellisissä lehdissä. On myös ideatutkimukselle kokonaan omistettuja tieteellisiä julkaisukanavia, kuten esimerkiksi yksi poliittisen talouden tutkimuksen alan johtavista lehdistä, *New political economy*. Ideatutkimukseen myös viitataan jokseenkin taajaan. Esimerkiksi Google Scholarin mukaan Schmidtin keskeisimpään artikkeliin diskursiivisesta institutionalismista¹² oli huhtikuussa 2025 viitattu lähes 5000 kertaa ja Blythin vaikutusvaltaiseen kirjaan¹³ 4492 kertaa. Kingdonin pääteoksesta on tullut politiikkatoimenpiteiden tutkimuksen klassikko.¹⁴ Teokseen oli samana ajankohtana viitattu Google Scholarin mukaan 34 907 kertaa.

Kolmas, ideatutkimuksen lähtökohtia ja asemaa eri tieteenaloilla koskeva vastaus on hieman varauksellisempi: riippuu tutkimusalasta.

Esimerkiksi politiikkatoimenpiteiden tutkimus oli ideatutkimuksen edelläkävijä. Ideoita on tarkasteltu politiikkatoimenpiteiden tutkimuksen malleissa ja lähestymistavoissa yhtenä keskeisenä yhteiskuntapolitiikkaan vaikuttavana tekijänä.¹⁵ Poliitiikkatoimenpiteiden tutkimuksen näkemys ideoista on levinnyt koko yhteiskuntapolitiikan tutkimuksen kentälle. Ideatutkimus on kiinteä osa tutkimusalan itseyemmärrystä ja käytänteitä. Poliitiikkatoimenpiteitä selittävässä tutkimuksessa harvemmin esimerkiksi törmää kiistoihin

11 Ks. Parsons ym. 2023.

12 Schmidt 2008.

13 Blyth 2002.

14 Kingdon 2014.

15 Cairney 2019.

materialistien, rationalistien tai ideatutkijoiden välillä. Pikemminkin aloja luonnehtii erilaisten teorioiden ja mallien välinen pragmaattinen kilvoittelu siitä, millä kaikilla tavoilla erilaiset tekijät huomioidaan. Erilaisia tapauksia selittävät aina hieman erilaiset tekijät ja kaikkien tekijöiden tutkimukseen tarvitaan sofistikoituneita työkaluja. Ideat ovat yksi keskeisimmistä tekijöistä ja ne huomioidaan varsin hienostuneesti alan tutkimuksen keskeisissä malleissa.

Poliittisen talouden tutkimuksen alalla ideoista on tullut varsin tavanomainen tutkimuskohde ja tutkimuksen valtavirtaa. Makrotalouspoliittiset paradigmat ja kriisiajat ovat edelleen keskeisiä tutkimuskohteita alalla. 2010-luvun eurokriisin aikana ja sen jälkimmäisissä keskityttiin talouskuriin ja ordoliberalismiin liittyviin ideoihin.¹⁶ 2020-luvun alun koronapandemian aikana keskityttiin esimerkiksi teknokraattiseksi keynesiläisyydeksi kutsuttuihin taloudellisen hallinnan ideoihin.¹⁷

Ideat kuuluvat elimellisesti myös poliittisen talouden tutkimuksen teoriaperustoihin. Jos ideanäkökulmat eivät ole lähtökohtaisesti kuuluneet alan uusiin keskustelunavauksiin, ovat ne tulleet keskusteluun mukaan varsin nopeasti. Esimerkistä käy niin kutsuttujen kasvumallien tutkimus.¹⁸ Tutkimuksen lähtölaukauksena voidaan pitää Lucio Baccaron ja Jonas Pontussonin vuonna 2016 julkaistua artikkelia, jossa peräänkuulutettiin tarvetta huomioida vertailevan poliittisen talouden tutkimuksessa talouden kysyntään vaikuttavat rakenteet ja makrotalouspolitiikan toimenpiteet.¹⁹ Siinä missä Baccaro ja Pontusson tunnustivat ideoiden merkityksen hegemonian huomioinnin kautta, nousivat dynaamisemmat ja erilaisia vaikutuskanavia selkeämmin erittelevät ideanäkökulmat mukaan keskusteluun varsin nopeasti.²⁰

16 Blyth 2017; Young 2015.

17 van't Klooster 2021.

18 ks. Sorsa 2023.

19 Baccaro & Pontusson 2016.

20 Esim. Oren & Blyth 2019.

Ideatutkimuksen asemasta politiikan tutkimuksen piirissä voidaan kuitenkin esittää pessimistisempiä arvioita kuin edellä kuvattujen alojen kohdalla. Vaikka ideoiden painoarvo tunnustetaan periaatteessa merkittäväksi, ideat tavataan kuitenkin sivuuttaa politiikan tutkimuksen käytännöissä.²¹ Vanhat pelot ideatutkimuksen menetelmällisestä haastavuudesta ja teorioiden mahdollisesti vähäisestä yleistettävyydestä varjostavat ideatutkimuksen harjoittamista kyseisellä alalla. Ideat on kyllä kiistatta hyväksytty osaksi politiikan tutkimuksen asialistaa, mutta asialistan läpikäynnissä harvoin päästään ideoihin asti.

Rationalistisia selityksiä etsivät taloustieteelliset näkökulmat ja yksilöllistä ajattelua korostavat kognitiiviset lähestymistavat ovat myös vähentäneet politiikan tutkimuksen mielenkiintoa ideoita kohtaan.²² Samansuuntaisia arvioita ideoiden heikkenevästä asemasta on esitetty historiallisen institutionalismin piirissä.²³ Nämä kehityskulut ovat olleet erityisen voimakkaita Pohjois-Amerikassa. Voi siis olla, että pohjoisamerikkalaisessa politiikan tutkimuksessa ideoita ja ideatutkimusta kohtaan kohdistuu edelleen kylmän sodan ajalta tuttuja epäilyksiä.

Toisaalta monilla yhteiskuntapolitiikkaa lähelle tulevilla aloilla, kuten esimerkiksi hallintotieteissä sekä organisaatioiden ja johtamisen tutkimuksessa, ideatutkimuksella on suhteellisen vakiintunut ja valtavirtainen asema myös Pohjois-Amerikassa. Yhteiset kiinnostuksen kohteet, kuten kriisit, ovat vahvistaneet vuoropuhelua yhteiskuntapoliittisten ideatutkijoiden ja hallinnon tutkijoiden välillä.²⁴

Edellä sanotun perusteella yhteiskuntapoliittisen ideatutkimuksen ympärille on muodostunut kriittinen massa, jolla on potentiaalia auttaa ymmärtämään ideoita ja niiden merkitystä myös lähitulevaisuudessa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö ideatutki-

21 Parsons ym. 2023.

22 Blyth ym. 2016.

23 Béland 2019.

24 Hannah ym. 2022.

musta tarvitsisi kehittää, jotta se voisi pysyä elinvoimaisena. Alan keskeiset rakennustyömaat on onneksi tunnistettu ja tämänhetkisen rakennustyön tilaa on arvioitu. Kehittämistä tarvitaan niin teoreettisten kuin menetelmällisten keskusteluiden kentillä.

Yhteiskuntapoliittista ideatutkimusta ovat viime vuosiin asti vaivanneet käsitteelliset ja teoreettiset epäselvyydet. Ideoihin on viitattu usein varsin löyhästi ja käsitteelliset sekaannukset ovat yleisiä. Tutkimuksessa on esimerkiksi usein puhuttu erilaisista ideoista, vaikka on viitattu vain ideoiden erilaisiin kantajiin, käyttötapoihin tai ilmenemismuotoihin tietyssä kontekstissa. Yhdenlaisia ideoita tai niiden ilmenemismuotoa koskevasta teoriasta on tehty päätelmiä koskien toisenlaisia ideoita tai ilmenemismuotoja. Usein vaikuttaa siltä, että keskustelu kiertää kehää ja pyörä pyritään keksimään jatkuvasti uudelleen. Vasta hyvin viimeaikaisissa keskusteluissa näihin ongelmiin on tartuttu eksplisiittisesti ja systemaattisesti.

Tätä kirjaa voidaan lukea yhtenä pyrkimyksenä selkiyttää käsitteellisiä ja teoreettisia epäselvyyksiä. Olemme jäsentäneet ideoita koskevia teorioita niiden käyttökohteiden mukaan. Olemme erottaneet toisistaan ideoiden määritelmät, kantajat, käyttötavat ja ilmenemismuodot. Ideat ovat eriteltävissä olevia ja monimerkityksellisiä ajatusrakenteita, jotka orientoivat toimijoita kertomalla heille, millaisten asioiden tekeminen on mahdollista ja toivottavaa. Ideat voivat esiintyä erilaisissa kantajissa, niitä voidaan käyttää eri tavoilla ja ne voivat ilmetä eri muodoissa eri asiayhteyksissä. Ihmisten ajattelu, kielellinen vuorovaikutus ja yhteiskunnan rakenteet kantavat ideoina. Ideoita voidaan käyttää heuristiikkoina, työkaluina ja viitekehyksinä. Ideat ilmenevät yhteiskuntapolitiikan kontekstissa erityisesti tilannekuvina, ongelmanmäärittelyinä ja politiikkaratkaisuin. Samat ideat voivat tulla yhteiskuntapolitiikassa esiin eri ilmenemismuodoissa.

Teoriaa ideoiden asemasta ja merkityksestä yhteiskuntapolitiikassa olemme jäsentäneet erottelemalla ideoiden lähteet, omaksumisen ja vaikutukset omiksi kysymyksikseen. Ideoita tulee yhteiskuntapolitiikkaan ainakin poliittisilta toimijoilta, kansalaisyh-

teiskunnasta, julkishallinnosta, kansainvälisestä järjestelmästä ja asiantuntijoilta. Ideoiden monimerkityksellisyys ja valenssi tekevät niiden omaksumisesta houkuttelevaa. Ideoiden omaksumiseen yhteiskuntapolitiikassa vaikuttavat sekä ideoiden kysyntään että tarjontaan liittyvät tekijät. Uusia ideoita etsitään päätöksentekijöiden huomion vangitsevissa tilanteissa ja korkean epävarmuuden olosuhteissa. Toimintaympäristön muutokset muuttavat vallitsevien ideoiden merkityksiä. Aktiivinen ideoiden levittäminen ja niin sanottu politiikkayrittäisyys puskevat uusia ideoita päätöksentekijöille. Ideat vaikuttavat sekä yhteiskuntapoliittisiin keskusteluihin että politiikkakatoimenpiteisiin. Ideat tuovat keskusteluihin hyödyllisiä rajaobjekteja mutta myös polkuriippuvuuksia. Ideat vaikuttavat politiikkatoimenpiteisiin antamalla uusia vaihtoehtoja, suuntaamalla valmistelua ja synnyttämällä koalitioita.

Näitä tekemiämme jäsennyksiä ei tule lukea lopullisina totuuksina ideoista yhteiskuntapolitiikassa. Tiede voi kertoa vain senhetkisen tiedon varassa parhaiten perusteltuja näkemyksiä tutkimuskohteistaan. Näkemyksiä täytyy aina päivittää uuden tiedon myötä. Ideat, kuten kaikki ihmisen tuottamat ajattelun, kielen ja yhteiskunnan rakenteet, voivat saada koko ajan uusia ja ennalta-arvaamattomia muotoja. Jos voimme kuvitella uudenlaisia ideoita, voimme kuvitella niille myös aiemmasta poikkeavia käyttötapoja ja ilmeneismuotoja. Empiirinen todellisuus ja siinä tapahtuvat muutokset viime kädessä näyttävät, millaiseen suuntaan ideateoriaa täytyy kehittää. Tutkimuksen kannalta tärkeintä on, että se kykenee pysymään kärryillä muuttuvassa maailmassa.

Ideatutkimuksen niin sanottu *track record* eli ansiolista on tältä osin varsin hyvä. Yhteiskuntapoliittinen ideatutkimus nousi Länsi-Euroopassa ja Yhdysvalloissa keskeiseen asemaan 1980- ja 1990-lukujen suhteellisen vakaissa poliittisissa olosuhteissa. Länsi-Euroopassa ja Yhdysvalloissa oli 1990-luvulle asti ollut tyyppilistä, että hallitusvastuussa oli poliittiseen keskustaan pyrkivä vasemmisto- tai oikeistopuolue. Demokratisoitumisen odotettiin jatkuvan. Erilaiset kansalliset instituutiot, kuten kapitalismin variaatiot

ja hyvinvointivaltiomallit, pitivät pintansa. Ideat operoivat vahvojen instituutioiden ja soviteltujen intressien yhteiskunnassa, jossa yhteiskuntapolitiikan muutokset olivat vähittäisiä. Taloustieteilijät ovat viitanneet tähän kauteen vakaan kasvun tai ”suuren kohtuuden” kautena (englanniksi *The great moderation*).

Ideoille annettiin suuren kohtuuden aikakaudella merkittävä rooli yhteiskuntapolitiikan vähittäisinä muuttajina. Varsinkin globalisaation ja uusliberalismin ideat nähtiin keskeisiksi yhteiskuntapolitiikkaa muuttaviksi voimiksi. Aikansa johtavat ideat tarjosivat myös oivia kriittisiä tarkastelupisteitä. Yhteiskuntapolitiikka ei muuttunut lähimainkaan niin nopeasti tai edes niillä tavoilla kuin globalisaation idean puolestapuhujat antoivat olettaa. Uusliberalististen ideoiden leviämislle ja omaksumiselle ei taas näyttänyt olevan selkeitä institutionaalisia rajoja.

Yhdysvaltojen ja Länsi-Euroopan poliittinen vakaushetki alkoi heikentyä nopeasti 2000-luvun alussa. Esimerkiksi 2000-luvun lopun globaali finanssikriisi, liberaalin demokratian vastavoimien nousu Itä-Euroopassa, 2010-luvun eurokriisi, Donald Trumpin valinta Yhdysvaltain presidentiksi vuonna 2016 ja Ison-Britannian ero EU:sta eli Brexit muuttivat yhteiskuntapolitiikan olosuhteita nopeasti. Yhteiskuntapolitiittinen ideatutkimus onnistui nopeasti lisäämään ymmärrystä ja antamaan selityksiä myös tällaisille nopeille muutoksille.

Ideatutkijat ovat esimerkiksi osoittaneet, että yksi syy illiberaalin politiikan nousuun on ollut taitava ideoiden käyttö.²⁵ Illiberaalit ideat ovat tyypillisesti vanhoja konservatiivisia ideoita, jotka ovat löytäneet uuden monimerkityksellisemmän muodon ja maaperän erityisesti jälkikommunistisissa maissa. Itä-Euroopassa liberalismia kritisoivia ideoita ovat levittäneet konservatiivi-intellektuellit, ajatuspajat, katolinen kirkko ja Fideszin kaltaiset poliittiset puolueet.²⁶ Illiberaaleja ideoita luonnehtivat eräät yhteiset ydinpiirteet, kuten

25 Coman ym. 2023.

26 Buzogány & Varga 2023.

esimerkiksi ”kommunisteiksi” nimitettyjen tahojen kritisoiminen ja ihmisten välisen tasa-arvon haastaminen. Illiberaaleja ideoita on nostettu vastustamaan erityisesti pakolaisuutta. Ideoiden kuoren sisään mahtuu kuitenkin myös paljon variaatiota. Eri liikkeiden välillä vallitsee eroja esimerkiksi suhtautumisessa seksuaalisiin vähemmistöihin. Illiberaalien ideoiden joustava kuori on mahdollistanut laajojen koalitioiden syntymisen.

Myös Brexitin taustalla on esiintynyt ideoiden taitavaa käyttöä. EU-politiikkaa on kaikkialla Euroopassa leimannut vahva teknokraattisuus ja taloudellisten etujen argumentaatio, jotka liittyvät ennen kaikkea valtavirtaisen taloustieteen ja taloustieteilijöiden vahvaan asemaan yhteiskuntapolitiikassa ja julkisessa keskustelussa. Ison-Britannian Leave-kampanja ja erityisesti siihen liittyneet konservatiivit onnistuivat kuitenkin eroa ajavalla kampanjalla sysäämään taloudellisen edun kysymykset ja vakiintuneet talousasiantuntijat syrjään julkisesta keskustelusta. Kontrollia ja EU:n markkinalogiikkaa haastavilla ideoilla kampanja onnistui kehystämään Brexitistä autonomiaa koskevan kysymyksen sekä tuottamaan julkisuuteen kuvan EU-eroa taloustieteellisillä perusteilla vastustaneista ekonomisteista EU:n ”papistona” tai ”palkkasotureina”.²⁷

Mikä tahansa tieteellinen koulukunta, teoriaperinne tai tutkimusala pystyy reagoimaan tutkimuskohteissaan tapahtuviin muutoksiin, kun sillä vain on riittävät työkalut muutosten havaitsemiseen ja jäsentämiseen sekä halukkuutta laajentaa ja muokata teorioitaan olosuhteisiin sopiviksi. Tästä pääsemmekin hieman huoletuttavampaan ideatutkimuksen tulevaisuutta koskevaan teemaan: yhteiskuntapoliittisen ideatutkimuksen työkaluihin, tarkemmin sanottuna tutkimusmenetelmiin.

Ideatutkimuksen merkittävin ongelma on ollut tiedon heikko kumulaatio.²⁸ Yhteiskuntapoliittisella ideatutkimuksella on ollut taipumusta paneutua vain yksittäistapauksiin. Tämä on hyvin ym-

27 Rosamond 2020.

28 ks. van Esch & Snellens 2024.

märrettävää aineiston saatavuuteen liittyvät rajoitteet huomioiden ja politiikkatoimenpiteiden selittämisen vaatimusten laaja-alaisuus tiedostaen. Tutkimuksessa on onnistuttu yksittäistapauksien kautta luomaan teoriaa siitä, miten, missä ja milloin ideat *voivat* vaikuttaa yhteiskuntapolitiikassa. Sen sijaan tutkimusalalla on ollut vähemmän tietoa siitä, miten laajasti, perusteellisesti tai millaisissa tapauksissa tai olosuhteissa esitetyt teoriat pätevät. Tiedon kumulointi vaatii samanaikaisesti laaja-alaisempaa vertailua ja kokonaisia tapauksia rajatumpaa fokusta.

Suurin tiedon kumulaation edistämisen haaste on epäilemättä vertailukelpoisten aineistojen saatavuus. Tutkijoille ei luultavasti koskaan aukea pääsyä politiikkaprosessien kaikkiin osiin. Tähän ongelmaan tutkijat voivat vaikuttaa vain rajallisesti. Poliitiikkaprosesseista saatavat aineistot ovat aina jossain määrin pirstaleisia. Ideatutkimuksen kannalta erityisesti haasteeksi muodostuu ennemmin sekä relevanttien että vertailukelpoisten aineistojen löytäminen eri tapauksista. Monet vertailukelpoiset aineistot, kuten esimerkiksi julkilausumat tai parlamenttikeskustelut, voivat olla hyvin vähäisissä määrin relevantteja ratkaisevien tilanteiden kannalta.

Vertailukelpoisia aineistoja on tästä huolimatta hankittavissa tai jo olemassa. Päätöksentekijöille suunnattuja haastattelurunkoja ja kyselyitä voidaan esimerkiksi yhtenäistää vertailevaa tutkimusta varten. Lainsäädännön valmisteluasiakirjat ovat entistä useammin saatavilla suoraan eri maiden julkishallinnon nettisivuilta kone-luettavassa muodossa. Tällaisissa tapauksissa ongelmana on, ettei ideatutkimuksessa ole vakiintuneita analyysimenetelmiä erilaisiin tarpeisiin, kuten ideoiden tunnistamiseen tai vahvuuden ja selitysvoinman arviointiin. Tässä mielessä tiedon kumuloinnin edistäminen vaatii tarkoitukseen soveltuvien tutkimusmenetelmien luomista.

Tutkimusalan menetelmäkeskustelut ovat ylipäättään olleet vähäisiä ja alalla käytetyt menetelmät hajanaisia. Menetelmien hajanaisuus voi olla yksi syy ideatutkimuksen epävarmaan asemaan politiikan tutkimuksen piirissä. Taloustiede ja kognitiotieteet ovat tarjonneet ideatutkijoita selkeämpiä menetelmiä päätöksenteon

mikrotason käsittelyyn.²⁹ Lisäksi tutkimusala vaivasi pitkään paljastettujen ideoiden tutkimusstrategia, joka ohjasi selityksiä ja ymmärrystä etsivät tutkijat yhteiskuntapoliittisista prosesseista niiden lopputuotteiden pariin. Tämä voi olla yksi syy siihen, miksi alalla ei ole vielä kehitetty soveltuvia menetelmiä suurten ja moninaisten aineistojen analyysiin.

Tutkimusmenetelmien kehittymättömyyden vuoksi jokainen uusi avaus menetelmiä koskien on joutunut ottamaan kantaa hyvin moniin asioihin. Tämä on johtanut siihen, että tutkimuksessa on pyritty kehittämään kaikenkattavia menetelmiä, joiden tarkoituksena on ollut ottaa haltuun koko tutkimuskenttä. Näistä tärkeimmät ovat prosessijäljityksen ja kognitiivisen kartoituksen menetelmät. Kaikenkattavat menetelmät ovat kuitenkin raskaita käyttää, eikä niiden käyttöön ole välttämättä edellytyksiä kuin suurimmilla tutkimushankkeilla – jos niilläkään. Menetelmät eivät pysty kattamaan kaikkea oleellista. Tällaiset rajaukset motivoivat kehittämään vielä aiempaakin kattavampia ja raskaampia menetelmiä. Vaarana on, että pyörää pyritään koko ajan keksimään uudelleen, eikä tutkimuksessa koskaan päästä kehittämään käyttökelpoisia menetelmiä.

Yhteiskuntapolitiikan ideatutkimuksessa tarvitaan epäilemättä uusia lähestymistapoja menetelmien kehittämiseen. Sen sijaan, että kehitettäisiin kaikenkattavia menetelmiä tai lainattaisiin menetelmiä muilta aloilta ja yritettäisiin soveltaa niitä sellaisenaan ideoiden tutkimukseen, tulisi alalla kehittää omia menetelmiä täsmällisempiin tarkoituksiin. Menetelmien kehitystyössä tulisi lähteä liikkeelle ideatutkimuksen omista tarpeista. Menetelmiä voitaisiin systematisoida esimerkiksi luomalla menetelmäoppaita ideoiden eri ilmene-mismuotojen tunnistamiseksi erilaisista kantajista. Tällaista opasta voitaisiin hyödyntää ohjatun koneoppivan työkalun kehittämiseen ideoiden tunnistamiseksi. Mallia voi ottaa esimerkiksi narratiivien tunnistamiseksi kehitettyjen työkalujen kehittämistyöstä.³⁰

29 Kamkhaji & Radaelli 2022.

30 Andrushchenko ym. 2022.

Kuten kirjan neljännessä luvussa esitimme, myös muut tietokoneavusteiset tekstianalyysin menetelmät, kuten esimerkiksi ai-hemallinnus ja tekstiverkostoanalyysi, voivat mahdollisesti antaa uusia keinoja ideoiden erittelyyn, vahvuuden arviointiin ja hypoteesien testaukseen. Sen sijaan, että näitä yritettäisiin sellaisenaan hyödyntää ideatutkimuksessa, tulisi menetelmien teknisiä ominaisuuksia kehittää ideatutkimuksen tarpeisiin paremmin sopiviksi. Tämän myötä myös erilaisten menetelmien ideatutkimukselle antamat mahdollisuudet ja rajoitteet saataisiin tehtyä näkyviksi.

Selittävässä tutkimuksessa on pystyttävä osoittamaan asioiden yhteisesiintymisen lisäksi varsinaisia syy-yhteyksiä. Prosessijäljityksen ja kognitiivisen kartoituksen menetelmät ovat tarjonneet keinoja oletettujen syy-yhteyksien kartoittamiseen sekä hypoteesien testaamiseen määrällisesti ja laadullisesti yksittäisten politiikkaprosessien kohdalla. Ne eivät kuitenkaan tarjoa riittäviä välineitä laaja-alaisempaan tai vertailevaan analyysiin. Kvantifointia ja määrällisiä menetelmiä tarvitaan epäilemättä hypoteesien testaamiseksi laajemmissa vertailevissa analyyseissa. Ideatutkimuksessa on usein karsastettu määrällisiä tutkimusotteita.³¹ Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että tutkimuksessa täytyisi hyödyntää tavanomaisia yhteiskuntatilastotieteellisiä menetelmiä, joiden soveltuvuus ideatutkimukseen voi olla varsin rajallinen. Esimerkiksi edellä mainittuun tekstiverkostoanalyysiin kuuluu hyvin erilaisia määrällisiä työkaluja, joilla sanojen välisiä yhteyksiä ja keskeisyyttä voidaan analysoida.

Tiedon kumulaatio asettaa toki vaatimuksia myös teorian kehittämiseksi. Hypoteeseja ei päästä koskaan testaamaan, jos niitä ei ensin esitetä. Ideatutkimuksessa harvoin nostetaan esiin sellaisia propositioita tai hypoteeseja, jotka olisivat selkeästi testattavissa laadullisilla tai määrällisillä menetelmillä. Jos tiedon kumulaatiota halutaan edistää, tulisi ideatutkijoiden nostaa tutkimuksestaan systemaattisemmin esiin erilaisia hypoteeseja. Tiedon kumulointia edistäisi myös se, että tutkimuksesta nostettaisiin aiempaa enemmän

31 ks. van Esch & Snellens 2024.

esiin pohdintaa löydösten yleistettävyydestä. Millaisissa tapauksissa ja olosuhteissa saatujen löydösten voidaan odottaa pätevän? Millaiset havainnot voisivat indikoida samoja asioita toisista tapauksista?

Aineistoihin pääsyn takaaminen ja tutkimusmenetelmien kehittäminen ovat epäilemättä yhteiskuntapoliittisen ideatutkimuksen jatkuvuuden ja elinvoimaisuuden kannalta keskeisimmät tehtävät. Jos tutkimukseen ei ole käytettävissä aineistoja tai niitä ei osata hyödyntää, on hyvin epätodennäköistä, että seuraava aihepiiristä kiinnostunut sukupolvi alkaa tutkimusta tehdä. Toivomme, että tämä kirja on antanut yhteiskuntapolitiikan ideoiden tutkimuksen tekemisestä kiinnostuneelle lukijalle hyödyllisiä suuntaviivoja myös tähän tehtävään tarttumiseksi.

Lähteet

- Ahokas, Jussi (2016) John Maynard Keynesin talouspolitiikka ja suomalaiset keynesiläisen talouspolitiikan määritelmät. *Poliittinen talous* 4:1, 15– 41. <https://doi.org/10.51810/pt.96129>
- Ahokas, Jussi (2021) Hyvinvointitalouden idea EU-politiikassa. *Poliittinen talous* 9:1, 118–126. <https://doi.org/10.51810/pt.107313>
- Ahokas, Jussi & Lauri Holappa (2014) *Rahatalous haltuun: irti kurjistavasta talouspolitiikasta*. Helsinki: Like.
- Ahonen, Pertti (2021) Hegemonia Suomen valtio-opissa 1921–2021. *Politiikka* 63:2, 188–204. <https://doi.org/10.37452/politiikka.101444>
- Alaja, Antti (2023) Consensus under strain: policy ideas and decline of Finnish public innovation funding in the 2010s. *Innovation: The European journal of social science research*, 1–20. <https://doi.org/10.1080/13511610.2023.2202831>
- Alaja, Antti & Tarmo Lemola (2023) *Minne menet tutkimus- ja innovaatiopolitiikka?* Helsinki: Teollisuuden palkansaajat ry.
- Alaja, Antti & Ville-Pekka Sorsa (2020) The evolution of the National Innovation System as a programmatic policy idea in Finland. *Science and public policy* 47:6, 834–843. <https://doi.org/10.1093/scipol/scaa045>
- Allén, Tuovi & Visa Heinonen & Mika Pantzar (1992) Isä tuo rahat kotiin ja äiti tuhlaa ne – retki suomalaisen talouspolitiikan retoriikkaan. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 88:4, 528–534. <https://www.taloustieteellinenyhdistys.fi/images/stories/kak/KAK41992/KAK41992Allen.pdf>
- Andrushchenko, Mykola & Kirsi Sandberg & Risto Turunen & Jani Marjanen & Mari Hatavara & Jussi Kurunmäki & Timo Nummenmaa & Matti Hyvärinen & Kari Teräs & Jaakko Peltonen & Jyrki Nummenmaa (2022) Using parsed and annotated corpora to analyze parliamentarians' talk in Finland. *JASIST* 73:2, 288–302. <https://doi.org/10.1002/asi.24500>
- Anstead, Nick (2017) The idea of austerity in British politics, 2003–2013. *Political studies* 66:2, 287–305. <https://doi.org/10.1177/0032321717720376>

- Arslan, Melike (2023) Policy paradigm modes: explaining USA antitrust law changes in the 1970s. *Journal of public policy* 43:4, 681–703. <https://doi.org/10.1017/S0143814X23000193>
- Baccaro, Lucio & Jonas Pontusson (2016) Rethinking comparative political economy: The growth model perspective. *Politics & society* 44:2, 175–207. <https://doi.org/10.1177/0032329216638053>
- Bacchi, Carol (2012) Introducing the ‘What’s the Problem Represented to be?’ approach. Teoksessa Angelieue Bletsas & Chris Beasley (toim.) *Engaging with Carol Bacchi: Strategic interventions and exchanges*. Adelaide: The University of Adelaide Press, 21–24.
- Baekkeskov, Erik (2016) Explaining science-led policy-making: pandemic deaths, epistemic deliberation and ideational trajectories. *Policy sciences*, 49, 395–419. <https://doi.org/10.1007/s11077-016-9264-y>
- Baker, Andrew & Geoffrey Underhill (2015) Economic ideas and the political construction of the financial crash of 2008. *The British journal of politics and international relations* 17:3, 381–390. <https://doi.org/10.1111/1467-856X.12072>
- Barbehön, Marlon & Sybille Münch & Wolfram Lamping (2015) Problem definition and agenda-setting in critical perspective. Teoksessa Frank Fischer & Douglas Torgerson & Anna Durnová & Michael Orsini (toim.) *Handbook of critical policy studies*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 241–258. <https://doi.org/10.4337/9781783472352.00021>
- Baumgartner, Frank & Bryan Jones (2009) *Agendas and instability in American politics*. 2. painos. Chicago: The University of Chicago Press.
- Baumgartner, Frank & Suzanna Linn & Amber Boydston (2009) The decline of the death penalty. How media framing changed capital punishment in America. Teoksessa Brian Schaffner & Patrick Sellers (toim.) *Winning with words. The origins and impact of framing*. New York: Routledge, 159–184.
- Baumgartner, Frank & Bryan Jones & Peter Mortensen (2018) Punctuated equilibrium theory: Explaining stability and change in public policymaking. Teoksessa Christopher Weible & Paul Sabatier (toim.) *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 55–101.
- Béland, Daniel (2015) Kingdon reconsidered: Ideas, interests and institutions in comparative policy analysis. *Journal of comparative policy analysis* 18:3, 228–242. <https://doi.org/10.1080/13876988.2015.1029770>
- Béland, Daniel (2019) *How ideas and institutions shape the politics of public policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Béland, Daniel & Robert Cox (toim.) (2010) *Ideas and politics in social science research*. New York: Oxford University Press.
- Béland, Daniel & Robert Cox (2016) Ideas as coalition magnets: coalition building, policy entrepreneurs, and power relations. *Journal of European public policy* 23:3, 428–445. <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1115533>
- Bell, Stephen (2011) Do we really need a new ‘constructivist institutionalism’ to explain institutional change? *British journal of political science* 41:4, 883–906. <https://doi.org/10.1017/S0007123411000147>
- Benford, Robert. D. & David. A. Snow (2000) Framing processes and social movements: An overview and assessment. *Annual review of sociology* 26, 611–639.

- Berg, Annukka & Janne Hukkinen (2011) The paradox of growth critique: Narrative analysis of the Finnish sustainable consumption and production debate. *Ecological economics* 72:15, 151–160. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2011.09.024>
- Berndtson, Erkki (1992) *Politiikka tieteenä. Johdatus valtio-opilliseen ajatteluun*. Helsinki: VAPK-kustannus.
- Berman, Sheri (1998) *The social democratic moment. Ideas and politics in the making of interwar Europe*. Cambridge: Harvard University Press.
- Berman, Sheri (2006) *The primacy of politics. Social democracy and the making of Europe's twentieth century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Berman, Sheri (2013) Ideational theorizing in the social sciences since “Policy paradigms, social learning, and the state”. *Governance* 26:2, 217–237. <https://doi.org/10.1111/gove.12008>
- Bevir, Mark & Roderick Rhodes (2016) Interpretative political science: Mapping the field. Teoksessa Mark Bevir & Roderick Rhodes (toim.) *Routledge handbook of interpretative political science*. Lontoo: Routledge, 3–26.
- Björklund, Liisa & Ilpo Airio (2009) Moraali ja kannustinrakenteiden muutos. Teoksessa Johannes Kananen & Juho Saari (toim.) *Ajatuksen voima: Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa*. Helsinki: Minerva, 153–184.
- Blondel, Jean (1981) *The discipline of politics*. Lontoo: Butterworths.
- Blyth, Mark (1997) Any more bright ideas? The ideational turn of comparative political economy. *Comparative politics*, 29:2, 229–250. <https://doi.org/10.2307/422082>
- Blyth, Mark (2002) *Great transformations: Economic ideas and institutional change in the twentieth century*. New York: Cambridge University Press.
- Blyth, Mark (2003) Structures do not come with an instruction sheet: Interests, ideas, and progress in political science. *Perspectives on politics* 1:4, 695–706. <https://doi.org/10.1017/S1537592703000471>
- Blyth, Mark (2017) *Talouskuri. Vaarallisen opin historia*. Suom. Hannu Laurila ja työryhmä. Tampere: Vastapaino.
- Blyth, Mark & Oddný Helgadóttir & William Kring (2016) Ideas and historical institutionalism. Teoksessa Orfeo Fioretos & Tulia Falletti & Adam Sheingate (toim.) *The Oxford handbook of historical institutionalism*. Oxford: Oxford University Press, 142–162.
- Blyth, Mark & Robin Varghese (1999) The state of the discipline in American political science: Be careful what you wish for? *The British journal of politics and international relations* 1:3, 345–365. <https://doi.org/10.1111/1467-856X.000>
- Boncourt, Thibaud (2015) The transnational circulation of scientific ideas: importing behavioralism in European political science (1950–1970). *Journal of the history of the behavioral sciences* 51:2, 195–215. <https://doi.org/10.1002/jhbs.21713>
- Borg, Olavi (1966) Basic dimensions of Finnish party ideologies: A factor analytical study. *Scandinavian political studies* 1966:1, 94–117. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.1966.tb00510.x>
- Boumans, Saskia (2022) Neoliberalisation of industrial relations: The ideational development of Dutch employers’ organisations between 1976 and

2019. *Economic and industrial democracy* 43:4, 1610–1631. <https://doi.org/10.1177/0143831X211020086>
- Boushey, Graeme (2012) The punctuated equilibrium theory of agenda-setting and policy change. Teoksessa Eduardo Aralar & Scott Fritzen & Michael Howlett & M. Ramesh & Xun Wu (toim.) *Routledge handbook of public policy*. Lontoo: Routledge, 138–152.
- Buzogány, Aron & Mihai Varga (2023) Illiberal thought collectives and policy networks in Hungary and Poland. *European politics and society* 24:1, 40–58. <https://doi.org/10.1080/23745118.2021.1956238>
- Cairney, Paul (2015) Paul A. Sabatier, “An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein”. Teoksessa Martin Lodge & Edward C. Page & Steven J. Balla (toim.) *The Oxford handbook of classics in public policy and administration*. Oxford: Oxford University Press, 484–497.
- Cairney, Paul (2019) *Understanding public policy. theories and issues*. Lontoo: Bloomsbury Publishing.
- Cairney, Paul & Michael Jones (2016) Kingdon’s multiple streams approach: What is the empirical impact of this universal theory? *The policy studies journal* 44:1, 37–58. <https://doi.org/10.1111/psj.12111>
- Cairney, Paul & Christopher Weible (2015) Comparing and contrasting Peter Hall’s paradigms and ideas with the advocacy coalition framework. Teoksessa John Hogan & Michael Howlett (toim.) *Policy paradigms in theory and practice. Discourses, ideas and anomalies in public policy dynamics*. New York: Palgrave Macmillan, 83–99. https://doi.org/10.1057/9781137434043_5
- Campbell, John (1998). Institutional analysis and the role of ideas in political economy. *Theory and society*, 27:3, 377–409. <http://www.jstor.org/stable/657900>
- Campbell, John (2002) Ideas, politics, and public policy. *Annual review of sociology* 28:1, 21–38. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.28.110601.141111>
- Campbell, John (2004) *Institutional change and globalization*. Princeton: Princeton University Press.
- Campbell, John & Ove Kaj Pedersen (2001) Introduction: The rise of neoliberalism and institutional analysis. Teoksessa John L. Campbell & Ove Kaj Pedersen (toim.) *The rise of neoliberalism and institutional analysis*. Princeton: Princeton University Press, 1–23.
- Campbell, John & Ove Kaj Pedersen (2014) *The national origins of policy ideas: Knowledge regimes in the United States, France, Germany, and Denmark*. Princeton: Princeton University Press.
- Carstensen, Martin (2015) Paradigm man vs. the bricoleur: bricolage as an alternative vision of agency in ideational change. *European political science review* 3:1, 147–167. <https://doi.org/10.1017/S1755773910000342>
- Carstensen, Martin & Vivien Schmidt (2015) Power through, over and in ideas: conceptualizing ideational power in discursive institutionalism. *Journal of European public policy* 23:3, 318–337. <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.115534>
- Clark, Gordon (1998) Stylized facts and close dialogue: Methodology in economic geography. *Annals of the association of American geographers* 88:1, 73–87. <https://doi.org/10.1111/1467-8306.00085>

- Craft, Jonathan & Michael Howlett (2012) Policy formulation, governance shifts and policy influence: location and content in policy advisory systems. *Journal of public policy* 32:2, 79–98. <https://doi.org/10.1017/S0143814X12000049>
- Cino Pagliarello, Marina (2020) Aligning policy ideas and power: the roots of the competitiveness frame in European education policy. *Comparative education* 56:4, 441–458. <https://doi.org/10.1080/03050068.2020.1769927>
- Cino Pagliarello, Marina (2022) Unpacking ambiguity in ideational change: the polysemy of the ‘Europe of Knowledge’. *West European politics* 45:4, 884–905. <https://doi.org/10.1080/01402382.2021.1918429>
- Cobb, Roger & Marc Ross (toim.) (1997) *Cultural strategies of agenda denial: Avoidance, attack and redefinition*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Coman, Ramona & Valentin Behr & Jan Beyer (2023) The shaping power of anti-liberal ideas. *European politics and society* 24:1, 1–4. <https://doi.org/10.1080/23745118.2021.1956244>
- Cox, Robert Henry & Daniel Béland (2013) Valence, policy ideas, and the rise of sustainability. *Governance* 26:2, 307–328. <https://doi.org/10.1111/gove.12003>
- Dahl, Robert (1961) The behavioral approach in political science: Epitaph for a monument to a successful protest. *American political science review* 55:4, 763–772. <https://doi.org/10.2307/1952525>
- Daigneault, Pierre-Marc (2014) Reassessing the concept of policy paradigm: aligning ontology and methodology in policy studies. *Journal of European public policy* 21:3, 453–469. <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.834071>
- Dobbs, Mary (2020) National governance of public health responses in a pandemic? *European journal of risk regulation* 11:2, 240–248, 1–9. <https://doi.org/10.1017%2Ferr.2020.39>
- Easton, David (2002) Political science in the United States. Past and present. Teoksessa David Easton & John Gunnell & Luigi Graziano (toim.) *The development of political science. A comparative survey*. Lontoo: Palgrave, 275–291.
- Eastwood, Jonathan (2005) The role of ideas in Weber’s theory of interests. *Critical review. A journal of politics and society*, 17:1–2, 89–100. <https://doi.org/10.1080/08913810508443629>
- Egeberg, Morten & Jarle Trondal (2018) *An organizational approach to public governance: Understanding and design*. Oxford: Oxford University Press.
- Elo, Kimmo & Olli Kleemola (2015) Verkostoanalyysi historiallisten aineistojen eksploratiivisena analyysimenetelmänä: esimerkkinä sotavalokuvat. *Historiallinen aikakauskirja* 113:4, 412–428. <https://journal.fi/haik/article/view/140261>
- Engeli, Isabelle & Christine Allison (2014) Conceptual and methodological challenges in comparative public policy. Teoksessa Isabelle Engeli & Christine Allison (toim.) *Comparative policy studies. Conceptual and methodological challenges*. Lontoo: Palgrave Macmillan, 1–13. https://doi.org/10.1057/9781137314154_1
- Esping-Andersen, Gøsta (1990) *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Eskelinen, Teppo (2020) *The revival of political imagination. Utopia as methodology*. Lontoo: Zed Books.

- Eskelinen, Teppo & Ville-Pekka Sorsa (2013) The production of institutional facts in economic discourse. *World political science* 9:1, 1–30. <https://doi.org/10.1515/wpsr-2013-0002>
- Finlayson, Alan (2004) Political science, political ideas and rhetoric. *Economy and society* 33:4, 528–549. <https://doi.org/10.1080/0308514042000285279>
- Fioretos, Orfeo & Tullia Falletti & Adam Sheingate (2016) Historical institutionalism in political science. Teoksessa Orfeo Fioretors & Tullia Falletti & Adam Sheingate (toim.). *The Oxford handbook of historical institutionalism*. Oxford: Oxford University Press, 3–28. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199662814.013.1>
- Freeden, Michael (2003) *Ideology: A very short introduction*. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Gofas, Andreas & Colin Hay (2009) Varieties of ideational explanation. Teoksessa Andreas Gofas & Colin Hay (toim.) *The role of ideas in political analysis. A portrait of contemporary debates*. Abingdon: Routledge, 13–56.
- Goldstein, Judith & Robert Keohane (1993) Ideas and foreign policy: An analytical framework. Teoksessa Judith Goldstein & Robert Keohane (toim.) *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change*. Ithaca: Cornell University Press, 3–30. <http://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctvv4147z.5>
- Greer, Scott (2015) John W. Kingdon, Agendas, alternatives, and public policies. Teoksessa Martin Lodge & Edward Page & Steven Balla (toim.) *The Oxford handbook of classics in public policy and administration*. Oxford: Oxford University Press, 417–432. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199646135.013.18>
- Gronow, Antti (2008) Not by rules or choice alone: a pragmatist critique of institution theories in economics and sociology, *Journal of institutional economics*, 4:3, 351–373. <https://doi.org/10.1017/S1744137408001124>
- Gunnell, John (2013) The reconstitution of political theory: David Easton, behavioralism, and the long road to system. *Journal of the history of the behavioral sciences*, 49:2, 190–210. <https://doi.org/10.1002/jhbs.21593>
- Hacking, Ian (2009) [1999] *Mitä sosiaalinen konstruktioismi on?* Suom. Inkeri Koskinen. Tampere: Vastapaino.
- Hall, Peter (1989a) Conclusion: The politics of Keynesian ideas. Teoksessa Peter Hall (toim.) *The political power of economic ideas: Keynesianism across nations*. Princeton: Princeton University Press, 361–392. <https://doi.org/10.2307/j.ctv173fivq.18>
- Hall, Peter (toim.) (1989b) *The political power of economic ideas: Keynesianism across nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Hall, Peter (1993) Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative politics*, 25:3, 275–296. <https://doi.org/10.2307/422246>
- Hall, Peter (1997) The role of interests, institutions, and ideas in the comparative political economy of the industrialized nations. Teoksessa Mark Lichbach & Alan Zuckerman (toim.) *Comparative politics: Rationality, culture and structure*. Cambridge: Cambridge University Press, 174–207.

- Hall, Peter & Rosemary Taylor (1996) Political science and the three new institutionalisms. *Political studies* 44:5, 936–957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>
- Hamati-Ataya, Inanna (2019) Behavioralism. Teoksessa *Oxford research encyclopedia of international studies*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.376>.
- Hannah, Adam & Erik Baekkeskov & Tamara Tubakovic (2022) Ideas and crisis in policy and administration: Existing links and research frontiers, *Public administration*, 100:3, 571–584. <https://doi.org/10.1111/padm.12862>
- Harari, Yuval Noah (2016) [2011] *Sapiens: Ihmisen lyhyt historia*. Suom. Jaana Iso-Markku. Helsinki: Bazar.
- Harjuniemi, Timo & Marko Ampuja (2019) Established ideas from established institutions: austerity and structural reforms in the Finnish economic policy debate. *Critical policy studies* 13:4, 451–469, 10.1080/19460171.2018.1451758
- Hatavara, Mari & Kirsi Sandberg & Mykola Andrushchenko & Sari Hälikkö & Jyrki Nummenmaa & Timo Nummenmaa & Jaakko Pelttonen & Matti Hyvärinen (2024) Computational recognition of narratives. Applying narratological definitions to the analysis of political language use. *Narrative inquiry*. <https://doi.org/10.1075/ni.22028.hat>
- Hay, Colin (2002) *Political analysis. A critical introduction*. Basingstoke: Palgrave.
- Hay, Colin (2006) Constructivist institutionalism. Teoksessa Sarah Binder & Roderick Rhodes & Bert Rockman (toim.) *The Oxford handbook of political institutions*. Oxford: Oxford University Press, 56–74. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548460.003.0004>
- Hay, Colin (2010) Ideas and the construction of interests. Teoksessa Daniel Béland & Robert Cox (toim.) *Ideas and politics in social science research*. New York: Oxford University Press, 65–82. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199736430.003.0004>
- Heimberger, Philipp & Jakob Huber & Jakob Kapeller (2020) The power of economic models: the case of the EU's fiscal regulation framework. *Socio-economic review*, 18:2, 337–366. <https://doi.org/10.1093/ser/mwzo52>
- Heinonen, Visa & Juri Mykkänen & Mika Pantzar & Seppo Roponen (1996) *Suomalaisen talouspolitiikan ajattelumallit valtiovarainministerien budjettiesitelmissä 1974–1994*. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus.
- Heiskanen, Ilkka (1977) *Julkinen, kollektiivinen ja markkinaperusteinen*. Helsinki: Helsingin yliopiston Yleisen valtio-opin laitos.
- Herranen, Olli (2022) *The invisible order. A relational approach to social institutions*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Heywood, Andrew. (2004) *Political theory: an introduction*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hirschman, Daniel & Elisabeth Popp Berman (2014) Do economists make policies? On the political effects of economics. *Socio-economic review* 12:4, 779–811. <https://doi.org/10.1093/ser/mwu017>
- Hirvilammi, Tuuli (2020) The virtuous circle of sustainable welfare as a transformative policy idea. *Sustainability* 12:1, 1–15. <https://doi.org/10.3390/sui2010391>

- Hogan, John & Michael Howlett (toim.) (2015) *Policy paradigms in theory and practice. Discourses, ideas and anomalies in public policy dynamics*. New York: Palgrave Macmillan.
- Holsti, Ole (1976) Foreign policy formation viewed cognitively. Teoksessa Robert Axelrod (toim.). *Structure of decision. The cognitive maps of political elites*. Princeton: Princeton University Press, 18–54.
- Howlett, Michael (2023) *Designing public policies: Principles and instruments*. 3. painos. Abingdon: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003343431>
- Hukkinen, Janne & Jussi Eronen & Nina Janasik & Sakari Kuikka & Annukka Lehtikoinen & Peter Lund & Helmi Räisänen & Mikko Virtanen (2022) The policy operations room: Analyzing path-dependent decision-making in wicked socio-ecological disruptions. *Safety science*, 146, 105567. <https://doi.org/10.1016/j.ssci.2021.105567>
- Hyrkkänen, Markku (2002) *Aatehistorian mieli*. Tampere: Vastapaino.
- Häikiö, Liisa & Helena Leino (2014) Tulkitsevan politiikka-analyysin lähtökohdat. Teoksessa Liisa Häikiö & Helena Leino (toim.) *Tulkinnan mahti. Johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin*. Tampere: Tampere University Press, 9–30.
- Hämäläinen, Timo (2004) Towards a theory of social innovation and structural change. Teoksessa Gerd Schienstock (toim.) *Embracing the knowledge economy. The dynamic transformation of the Finnish innovation system*. Cheltenham: Edward Elgar, 28–44.
- Hänninen, Sakari (1981) Alkoholipolitiikka ja valtion rakennemuutokset. Säännöstelystä valikoivaan sääntelyyn. *Alkoholipolitiikka*, 46, 328–333.
- Isoaho, Karoliina & Daria Gritsenko & Eetu Mäkelä (2021) Topic modeling and text analysis for qualitative policy research. *Policy studies journal* 49:1, 300–324. <https://doi.org/10.1111/psj.12343>
- Jacobs, Alan (2014) Process tracing the effects of ideas. Teoksessa Andrew Bennett & Jeffrey Checkel & Simon Fraser (toim.) *Process tracing. From metaphor to analytic tool*. Cambridge: Cambridge University Press, 41–73. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139858472.005>
- Jenkins-Smith, Hank & Daniel Nohrstedt & Christopher Weible & Karin Ingold (2018) The advocacy coalition framework: An overview of the research program. Teoksessa Christopher Weible & Paul Sabatier (toim.) *Theories of the policy process*. Neljäs painos. New York: Routledge, 135–171. <http://dx.doi.org/10.4324/9780429494284-5>
- John, Peter (2015) Frank R. Baumgartner and Bryan D. Jones, Agendas and instability in American politics. Teoksessa Martin Lodge & Edward Page & Steven Balla (toim.) *The Oxford handbook of classics in public policy and administration*. Oxford: Oxford University Press, 577–588. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199646135.013.35>
- Joustie, Heikki & Juhani Kivelä & Jaakko Kuusela & Markku Temmes & Seppo Tiitonen (2015) Aikalaianalyysiä suomalaisen hyvinvointivaltion lähtökohdista, kehityksestä ja ongelmista. *Hallinnon tutkimus* 34:2, 173–181.
- Julkunen, Raija (2009) Perustulo. Teoksessa Johannes Kananen ja Juho Saari (toim.). *Ajatusten voima: ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa*. Helsinki: Minerva, 261–295.

- Julkunen, Raija (2017) *Muuttuvat hyvinvointivaltiot. Eurooppalaiset hyvinvointivaltiot reformoitavina*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Jääskeläinen, Jari (2001) *Klusteri tieteen ja politiikan välissä: Teollisuuspolitiikasta yhteiskuntapolitiikkaan*. Helsinki: Elinkeinoelämän tutkimuslaitos.
- Kaitila, Joel (2019) From innovation to labour costs: Change of emphasis in Finnish competitiveness policy ideas after the Eurocrisis. *Competition & change* 23:1, 47–70. <https://doi.org/10.1177/1024529418802457>
- Kaitila, Joel & Ville-Pekka Sorsa & Antti Alaja (2022) The power of the economic outlook: An ideational explanation of the distinct pattern of Finnish wage setting within the Nordic context. *European journal of industrial relations* 28:4, 471–490. <https://doi.org/10.1177/09596801221093059>
- Kamkhaji, Jonathan & Claudio Radaelli (2022) Don't think it's a good idea! Four building sites of the 'ideas school', *West European politics*, 45:4 841–862. <https://doi.org/10.1080/01402382.2021.1959751>
- Kantola, Anu (2002) *Markkinakuri ja managerivalta*. Helsinki: Loki-kirjat.
- Kantola, Anu & Johannes Kananen (2013) Seize the moment: Financial crisis and the making of the Finnish competition state. *New political economy* 18:6, 811–826. <https://doi.org/10.1080/13563467.2012.753044>
- Kananen, Johannes & Juho Saari (toim.) (2009) *Ajatuksen voima: ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa*. Helsinki: Minerva.
- Kauppa- ja teollisuusministeriö (1993) *Kansallinen teollisuusstrategia*. Helsinki: Kauppa- ja teollisuusministeriö.
- Kettunen, Pauli (2006) The power of international comparison – A perspective on the making and challenging of the Nordic welfare state. Teoksessa Niels Finn Christiansen & Klaus Petersen & Nils Edling & Per Haave (toim.) *The Nordic model of welfare: A historical reappraisal*. Kööpenhamina: Museum Tusculanum Press, 31–65.
- Kettunen, Pauli (2011) The transnational construction of national challenges: The ambiguous Nordic model of welfare and competitiveness. Teoksessa Pauli Kettunen & Klaus Petersen (toim.) *Beyond welfare state models – Transnational historical perspectives on social policy*. Cheltenham: Edward Elgar, 16–40.
- Kettunen, Pauli (2014) The language of social politics in Finland. Teoksessa Daniel Béland & Klaus Petersen (toim.) *Analysing social policy concepts and language: Comparative and transnational perspectives*. Bristol: Policy Press, 157–176. <https://doi.org/10.2307/j.ctt9qgzj2.14>
- Keynes, John Maynard (1951) [1936] *Työllisyys, korko ja raha: Yleinen teoria*. Suom. Ahti Karjalainen ja Pentti Kivinen. Helsinki: Werner Söderström Osakeyhtiö.
- Kihlström, Laura & Moona Huhtakangas & Soila Karreinen & Marjaana Viita-aho & Vesa Jormanainen & Ilmo Keskimäki & Liina-Kaisa Tynkkynen (2021) Globaali pandemia ja paikalliset ratkaisut: COVID-19 pandemian paikallinen hallinta ja johtaminen Suomessa. THL – Tutkimuksesta tiiviisti 5/21.
- Kihlström, Laura & Lea Siemes & Moona Huhtakangas & Ilmo Keskimäki & Liina-Kaisa Tynkkynen (2023) Power and politics in a pandemic: Insights

- from Finnish health system leaders during COVID-19. *Social science & medicine*, 321, 115783. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2023.115783>
- King, Desmond (1992) The establishment of work-welfare programs in the United States and Britain: Politics, ideas, and institutions. Teoksessa Sven Steinmo & Kathleen Thelen & Frank Longstreth (toim.) *Structuring politics. historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 217–250.
- King, Michael (2005) Epistemic communities and the diffusion of ideas: Central bank reform in the United Kingdom. *West European politics* 28:1, 94–123. <https://doi.org/10.1080/0140238042000297107>
- Kingdon, John (2014) [1984] *Agendas, alternatives, and public policies*. Pearson new international edition. Harlow: Pearson Education Limited.
- Kivikoski, Katja (2023) *Ideatutkimusta kehysmallinnuksella: Hyvinvoinnin idea kansanedustajien täysistuntopuheissa vuosina 2015–2021*. Helsingin yliopiston maisteritutkielma.
- Krasner, Stephen (1984) Review: Approaches to the state: Alternative conceptions and historical dynamics. *Comparative politics* 16:2, 223–246. <https://doi.org/10.2307/421608>
- Kuhlmann, Johanna & Jeroen van der Heijden (2018) What is known about punctuated equilibrium theory? And what does that tell us about the construction, validation, and replication of knowledge in the policy sciences? *Review of policy research* 35:2, 326–447 <https://doi.org/10.1111/ropr.12283>
- Kuisma, Mikko (2016) Oscillating meanings of the Nordic model: ideas and the welfare state in Finland and Sweden. *Critical policy studies* 11:4, 433–454. <https://doi.org/10.1080/19460171.2016.1200475>
- Kuivalainen, Susan & Mikko Niemelä (2010) From universalism to selectivism: the ideational turn of the anti-poverty policies in Finland. *Journal of European social policy* 20:3, 263–276. <https://doi.org/10.1177/0958928710364432>
- Käräylä, Ilkka (2022), Merkitysten ja muutoksen tutkimus käsitehistoriallisesti. Teoksessa Mirkka Danielsbacka & Matti Hannikainen & Tuomas Tepora (toim.) *Avaimia menneisyyteen: Opas historiantutkimuksen menetelmiin*. Helsinki: Gaudeamus, 112–130.
- Käräylä, Ilkka (2024) *Pohjoismainen malli ja sen neljä poikkeusta – työmarkkinoiden instituutiot Norjassa, Ruotsissa, Suomessa ja Tanskassa*. Raportteja 1/2024. Helsinki: Uuden talousajattelun keskus.
- Laasonen, Valtteri & Jari Kolehmainen & Markku Sotarauta (2022) The complexity of contemporary innovation policy and its governance in Finland. *Innovation: The European journal of social science research* 35/4: 547–568. <https://doi.org/10.1080/13511610.2020.1842176>
- Lemola, Tarmo (2002) Convergence of national science and technology policies: the case of Finland. *Research policy* 31:8–9, 1481–1490. [https://doi.org/10.1016/S0048-7333\(02\)00077-X](https://doi.org/10.1016/S0048-7333(02)00077-X)
- Lemola, Tarmo (2020) *Kohti uutta tutkimus- ja innovaatiopolitiikkaa. Suomen tiede-, teknologia- ja innovaatiopolitiikan kehityskaari 1960-luvulta 2020-luvulle*. Tampere: Vastapaino.

- Lindblom, Charles (1959) The science of muddling through, *Public administration review* 19:2, 79–88. <https://doi.org/10.2307/973677>
- Ludvigsson, Jonas (2023) How Sweden approached the COVID-19 pandemic: Summary and commentary on the national commission inquiry. *Acta paediatrica* 112, 19–33. <https://doi.org/10.1111/apa.16535>
- Marjanen, Jani (2018) Ism concepts in science and politics. *Contributions to the history of concepts* 13:1, v–ix. <https://doi.org/10.3167/choc.2018.130101>
- Marsh, David (2009) Keeping ideas in their place: In praise of thin constructivism. *Australian journal of political science* 44:4, 679–696. <https://doi.org/10.1080/10361140903296578>
- Martinez, Magdalena (2019) An examination of higher education policy problems using narrative policy analysis. *American behavioral scientist* 63:3, 1–18. <https://doi.org/10.1177/0002764218820569>
- Marx, Karl (1978) [1852] Louis Bonaparten brumairekuun kahdeksastoista. Teoksessa Karl Marx & Friedrich Engels *Valitut teokset*, 3. osa. Moskova: Kustannusliike edistys, 141–259.
- Mehta, Jal (2010) The varied roles of ideas in politics: From “whether” to “how”. Teoksessa Daniel Béland & Robert Cox (toim.) *Ideas and politics in social science research*. New York: Oxford University Press, 23–46. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199736430.003.0002>
- Mendonça, Ricardo Fabrino & Paula Guimarães Simões (2022) Frame analysis. Teoksessa Sele Ercan & Hans Asenbaum & Nicole Curato & Ricardo F. Mendonça (toim.) *Research methods in deliberative democracy*. Oxford: Oxford University Press, 345–355.
- Migone, Andrea & Michael Howlett & Alexander Howlett (2024) Paradigmatic stability, ideational robustness, and policy persistence: exploring the impact of policy ideas on policy-making. *Policy and society*, 1–15. <https://doi.org/10.1093/polsoc/puae004>
- Mirowski, Philip & Dieter Plehwe (toim.) (2015) *The road from Mont Pèlerin: The making of the neoliberal thought collective, with a new preface*. Cambridge: Harvard University Press.
- Nelimarkka, Matti (2019) Aihemallinnus sekä muut ohjaamattomat koneoppimismenetelmät yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa: kriittisiä havaintoja. *Politiikka* 61:1, 6–33. <https://journal.fi/politiikka/article/view/79629>
- Nordström, Laura (2024) *Power of Experts in the EU: Birth of the Troika and Resilience of the EMU paradigm in the European debt crisis of 2010*. Dissertationes Universitatis Helsingiensis 157/2024.
- Nordström, Laura & Niilo Laiho (2023) Explaining IMF design of 2010 Greece loan: bricoleurs relying on fiscal space and nonlinear multiple equilibria processes. *Comparative European politics*, 21, 285–307. <https://doi.org/10.1057/s41295-022-00307-3>
- Nygård, Mikael & Nicole Krüger (2012) Poverty, families and the investment state. The impact of social investment ideas on family policy discourses in Finland and Germany. *European societies* 14:4, 755–777. <https://doi.org/10.1080/14616696.2012.726368>

- Ojala, Markus (2023) Zombi rahaliitossa: markkinakurin vuosikymmenet euroalueella. *Poliittinen talous* 11:2 145–162. <https://doi.org/10.51810/pt.137371>
- Ojala, Markus & Timo Harjuniemi (2016) Mediating the German ideology: Ordoliberal framing in European press coverage of the Eurozone crisis. *Journal of contemporary European studies* 24:3, 414–430. <https://doi.org/10.1080/14782804.2015.1135109>
- Oren, Tami & Mark Blyth (2019) From big bang to big crash: The early origins of the UK's finance-led growth model and the persistence of bad policy ideas. *New political economy* 24:5, 605–622. <https://doi.org/10.1080/13563467.2018.1473355>
- Parlamentaarinen tki-työryhmä (2021) *Parlamentaarisen TKI-työryhmän loppuraportti*. Helsinki: Eduskunta. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-516-0>.
- Parsons, Craig (2007) *How to map arguments in political science*. Oxford: Oxford University Press.
- Parsons, Craig (2015) Before eclecticism: competing alternatives in constructivist research. *International theory* 7:3, 501–538. <https://doi.org/10.1017/S1752971915000135>
- Parsons, Craig (2016) Ideas and power: four intersections and how to show them. *Journal of European public policy* 23:3, 446–463. <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1115538>
- Parsons, Craig & Adolfo Garcé & Daniel Béland (2023) Taking ideas seriously in political science: The diffusion of presidentialism in Latin America after independence. *Political science quarterly* 138:2, 217–238. <https://doi.org/10.1093/psquar/qqadoo8>
- Perkiö, Johanna (2020) From rights to activation: The evolution of the idea of basic income in the Finnish political debate, 1980–2016. *Journal of social policy* 4:1, 103–124. <https://doi.org/10.1017/S0047279418000867>
- Pi Ferrer, Laia & Pertti Alasuutari (2019) The Spread and domestication of the term “austerity.” Evidence from the Portuguese and Spanish parliaments. *Politics and policy* 47:6, 1039–1065. <https://doi.org/10.1111/polp.12331>
- Pielke, Roger. Jr. (2014) In retrospect: The social function of science. *Nature* 507, 427–428. <https://doi.org/10.1038/507427a>.
- Pierce, Jonathan & Holly Peterson & Michael Jones & Samatha Garrard & Theresa Vu (2017) There and back Again: A tale of the advocacy coalition framework. *Policy studies journal* 45:S1, S12–S46. <https://doi.org/10.1111/psj.12197>
- Pierson, Paul (1993) When effect becomes cause: Policy feedback and political change. *World politics* 45:4, 595–628. <https://doi.org/10.2307/2950710>
- Popp Berman, Elisabeth (2022) *Thinking like an economist: How efficiency replaced equality in U.S. public policy*. Princeton: Princeton University Press.
- Rautalin, Marjaana & Jukka Syväerä & Eetu Vento (2023) Packaging OECD policy advice: universal policy models and domestication of recommendations. *Contemporary politics* 29:3, 379–402. <https://doi.org/10.1080/13569775.2022.2163547>

- Renshon, Jonathan (2009) When public statements reveal private beliefs: Assessing operational codes at a distance. *Political psychology* 30:4, 649–661. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9221.2009.00718.x>
- Rocheftor, David & Roger Cobb (1994) *The politics of problem definition. Shaping the policy agenda*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Rosamond, Ben (2020) European integration and the politics of economic ideas: Economics, economists and market contestation in the Brexit debate. *Journal of common market studies* 58:5, 1085–1106. <https://doi.org/10.1111/jcms.13029>
- Saastamoinen, Kari & Kyösti Pekonen & Pauli Kettunen & Tuija Pulkkinen & Ilkka Liikanen & Henrik Stenius & Ismo Pohjantammi & Eeva Aarnio & Kari Palonen & Risto Alapuro & Matti Hyvärinen (toim.) (2003) *Käsitteet liikkeessä: Suomen poliittisen kulttuurin käsitehistoria*. Tampere: Vastapaino.
- Sabatier, Paul (1988) An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy sciences* 21:2/3, 129–168. <https://www.jstor.org/stable/4532139>
- Sabatier, Paul & Hank Jenkins-Smith (1999) The advocacy coalition framework. An assessment. Teoksessa Paul Sabatier (toim.) *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 117–166.
- Samaras, Georgios G (2025) Battleground Europe: the rise of anti-woke movements and their threat to democracy. *Frontiers in political science*. 7:1568816. <https://doi.org/10.3389/fpos.2025.1568816>
- Schmidt, Vivien (2008). Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse. *Annual review of political science* 11:1: 303–326. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>
- Schmidt, Vivien (2014) Speaking to the markets or to the people? A discursive institutionalist analysis of the EU's sovereign debt crisis. *The British journal of politics and international relations* 16:1, 188–209. <https://doi.org/10.1111/1467-856X.12023>
- Scott, John (2012) Studying power. Teoksessa Edwin Amenta & Kate Nash & Alan Scott (toim.) *The Wiley-Blackwell companion to political sociology*. Oxford: Blackwell Publishing, 69–77. <https://doi.org/10.1093/heapol/czw052>
- Shearer, Jessica & Abelson, Julia & Kouyaté, Bocar & Lavis, John & Walt, Gill (2016) Why do policies change? Institutions, interests, ideas and networks in three cases of policy reform, *Health policy and planning* 31:9, 1200–1211. <https://doi.org/10.1093/heapol/czw052>
- Snow, David & Robert Benford (2005) Clarifying the relationship between framing and ideology. Teoksessa Hank Johnston & John Noakes (toim.) *Frames of protest: Social movements and the framing perspective*. Lanham: Rowland and Littlefield, 205–211.
- Sorsa, Ville-Pekka (2014) Kestävyyssvajeen politiikkaidean kritiikki. *Politiikka* 56:2: 132–142.
- Sorsa, Ville-Pekka (2023) Kapitalismin variaatioista kasvumalleihin: kulunut vuosikymmen vertailevan poliittisen talouden tutkimuksessa ja Suomen poliittisessa taloudessa. *Poliittinen talous* 11:2, 107–124. <https://doi.org/10.51810/pt.137225>

- Sorsa, Ville-Pekka & Antti Alaja & Joel Kaitila (2021) Suomen tiedontuotannon regiimi: yksi vai monta? *Poliittinen talous* 9:1, 72–105 <https://doi.org/10.51810/pt.109887>
- Sorsa, Ville-Pekka & Teppo Eskelinen (2018) Taloustieteellinen asiantuntemus teknotaloudellisessa kapitalismissa. *Politiikka* 60:1, 79–88.
- Sorsa, Ville-Pekka & Joel Kaitila & Antti Alaja (2024)n Partial organization and economic coordination: The gradual re-organization of Finnish corporatism. *Competition & Change* 28:5, 561–580. <https://doi.org/10.1177/10245294241258507>
- Sorsa, Ville-Pekka & Katja Kivikoski (2023) COVID-19 and democracy: A scoping review. *BMC public health* 23:1, 1668. <https://doi.org/10.1186/s12889-023-16172-y>
- Sorsa, Ville-Pekka & Natascha van der Zwan (2022) Sustaining the unsustainable? The political sustainability of pensions in Finland and the Netherlands. *Journal of European social policy*, 32:1, 91–104. <https://doi.org/10.1177/09589287211035691>
- Steinmo, Sven & Kathleen Thelen & Frank Longstreth (toim.) (1992) *Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511528125>
- Steinmo, Sven (2008) Historical institutionalism. Teoksessa Donatella Della Porta & Michael Keating (toim.) *Approaches and methodologies in the social sciences: A pluralist perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 118–138. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511801938.008>
- Streeck, Wolfgang & Kathleen Thelen (toim.) (2005) *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*. New York: Oxford University Press.
- Swinkels, Marij (2020) How ideas matter in public policy: a review of concepts, mechanisms, and methods. *International review of public policy* 2:3, 281–316. <https://doi.org/10.4000/irpp.1343>
- Systä, Jussi (2024) Liikaa demokratiaa? Demokratia ja politiikka talouspolitiikan arviointineuvoston ja finanssipoliittisten neuvostojen perusteluissa. *Politiikka* 66:1, 31–52. <https://doi.org/10.37452/politiikka127139>
- Taylor-Gooby, Peter (toim.) (2005) *Ideas and welfare state reform in western Europe*. Basingstoke: Palgrave/Macmillan.
- Thelen, Kathleen & Sven Steinmo (1992) Historical institutionalism in comparative politics. Teoksessa Sven Steinmo, Kathleen Thelen & Frank Longstreth (toim.) *Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1–32. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511528125.002>
- T-Media (2016) Kansan arvot 2016. <https://www.epressi.com/media/userfiles/40925/1480517957/kansan-arvot-2016-tutkimustiivistelmä.pdf> (haettu 2.9.2025)
- Toshkov, Dimiter & Brendan Carroll & Kutsal Yesilkagit (2022) Government capacity, societal trust or party preferences: what accounts for the variety of national policy responses to the COVID-19 pandemic in Europe? *Journal of European public policy* 29:7, 1009–1028. <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1928270>

- van Esch, Femke & Jeroen Snellens (2024) How to ‘measure’ ideas. Introducing the method of cognitive mapping to the domain of ideational policy studies. *Journal of European public policy*, 31:2, 428–451. <https://doi.org/10.1080/13501763.2022.2155215>
- van Loon, Austin (2022) Three families of automated text analysis. *Social science research* 108, 102798. <https://doi.org/10.1016/j.ssresearch.2022.102798>
- van’t Klooster, Jens (2021) Technocratic Keynesianism: a paradigm shift without legislative change. *New political economy* 27:5, 771–787. <https://doi.org/10.1080/13563467.2021.2013791>
- Valtion tiede- ja teknologianeuvosto (1993) Tiedon ja osaamisen Suomi. Kehittämisstrategia. Helsinki: Valtion tiede- ja teknologianeuvosto.
- Valtiovarainministeriö (2007) *Julkisen talouden liikkumavara*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 4/2007. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Vartiainen, Juhana (2011) The Finnish model of economic and social policy – From cold war primitive accumulation to generational conflicts? Teoksessa Lars Mjøset (toim.) *The Nordic varieties of capitalism*. Leeds: Emerald Group Publishing Limited, 53–87. [https://doi.org/10.1108/S0195-6310\(2011\)0000028006](https://doi.org/10.1108/S0195-6310(2011)0000028006)
- Walsh, James (2000) When do ideas matter? Explaining the successes and failures of Thatcherite ideas. *Comparative political studies* 33:4, 483–516. <https://doi.org/10.1177/0010414000033004003>
- Weible, Christopher (2018) Introduction: The scope and focus of policy process research and theory. Teoksessa Christopher Weible & Paul Sabatier (toim.) *Theories of the policy process*. New York: Routledge, 101–113.
- Weir, Margaret (1992) Ideas and the politics of bounded innovation. Teoksessa Sven Steinmo & Kathleen Thelen & Frank Longstreth (toim.) *Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 188–216. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511528125.008>
- Weir, Margaret & Theda Skocpol (1985) State structures and the possibilities for “Keynesian” responses to the great depression in Sweden, Britain, and the United States. Teoksessa Peter Evans & Dietrich Rueschemeyer & Theda Skocpol (toim.) *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 107–164. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511628283.006>
- Wendt, Alexander (1998) On constitution and causation in international relations. *Review of international studies* 24:5, 101–117. <http://www.jstor.org/stable/20097563>
- Wilkerson, John & Andreu Casas (2017) Large-scale computerized text analysis in political science: Opportunities and challenges. *Annual review of political science* 20:5, 529–544. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-052615-025542>
- Wittek, Rafael & Tom Snijders & Victor Nee (2013) Introduction: Rational choice social research. Teoksessa Rafael Wittek & Tom Snijders & Victor Nee (toim.) *The handbook of rational choice social research*. Stanford: Stanford University Press, 1–30.
- Wuokko, Maiju (2017) Business in the battle of ideas, 1945–1991: conclusions from the Finnish case. *Scandinavian economic history review* 65:3, 279–293. <https://doi.org/10.1080/03585522.2017.1371638>

- Wuokko, Maiju (2021) The curious compatibility of consensus, corporatism, and neoliberalism: The Finnish business community and the retasking of a corporatist welfare state. *Business history* 63:4, 668–685. <https://doi.org/10.1080/00076791.2019.1598379>
- Wuokko, Maiju & Niklas Jensen-Eriksen & Henrik Tala & Elina Kuorelahti & Aaro Sahari (2020) *Loputtomat kihlajaiset. Yritykset ja kolmikantakorporatismi Suomessa 1940–2020*. Helsinki: Siltala.
- Ylikoski, Petri (2013) Causal and constitutive explanation compared. *Erkenntnis* 78:2, 277–297. <https://doi.org/10.1007/s10670-013-9513-9>
- Ylä-Anttila, Tuukka & Veikko Eranti & Anna Kukkonen (2022) Topic modeling for frame analysis: A study of media debates on climate change in India and USA. *Global media and communication* 18:1, 91–112. <https://doi.org/10.1177/17427665211023984>
- Young, Brigitte (2015) The battle of ideas in the Eurozone crisis management: German ordoliberalism versus post-Keynesianism. Teoksessa Sebastiano Fadda & Pasquale Tridico (toim.) *The economic crisis in social and institutional context. Theories, policies and exit strategies*. Lontoo: Routledge, 78–90.