

## Tutkimusyhteistyö

### TUTKIMUSYHTEISTYÖN PITKÄ LINJA

Valtionhallinnon järjestelmällinen kehittäminen alkoi jo sodan lopulla vuonna 1944. Painopiste tuohon aikaan oli vahvasti rationalisoinnissa. Tutkimusnäkökulmana oli siksi työntutkimus. Toinen vahva alue oli oikeustiede. Vuosikymmenten kuluessa tarve laajentaa näkökulmaa alkoi käydä ilmeiseksi. Hallintoa koskevaa tietämystä haluttiin laajentaa ja saada tietoa hallinnon tilasta. Jo vuonna 1967 esitettiin, että valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisestä vastanneelle osastolle perustettaisiin hallinnon tutkimustoimisto.

Tutkimusta kaivattiin monilta osa-alueilta. Nähtiin, että tarvetta oli saada parempaa tietopohjaa muun muassa yleisesti hallinto-organisaatioiden työnjaosta. Myös toimi- ja päätösvallan ja henkilöstöhallinnon monien haasteiden teoreettista ja soveltavaa tutkimusta kaivattiin. Ajatus uuden hallinnon tutkimustoimiston takana oli, että sen kautta saataisiin nimenomaan soveltavaa tutkimusta täydentämään yliopistojen kautta saatavaa perustutkimusta ja teoriaa. Tavoitteena oli, että nämä kaksi tahoja toimisivat kiinteässä yhteistyössä eivätkä kilpailuasetelmassa.

Hallinnon tutkimustoimistoa ei koskaan valtiovarainministeriöön perustettu. Sen sijaan samana vuonna 1967 perustettiin Kansainvälisen hallintotieteiden instituutin (IIAS) Suomen osasto. Sen erityisenä tehtävänä oli ja on edelleen tukea tutkijoiden ja virkamiesten vuoropuhelua. Tässä vuoropuhelussa painotus oli pitkään enemmän oikeus- kuin hallintotieteessä. Vaikka tutkimustoimistoa ei perustettu, niin valtiovarainministeriössä oli tutkijoita töissä ja valtiovarainministeriö myös julkaisi omia tutki-

muksiaan. Omien tutkimusten lisäksi haluttiin aktiivisesti jakaa tietoa eri tieteenaloilla tehdyistä hallinnon tutkimuksista eteenpäin muualle hallintoon.

Valtiovarainministeriö järjesti myös tutkijoiden ja virkamiesten yhteisiä tilaisuuksia kuten tänäkin päivänä. Ensimmäinen isompi yhteinen tilaisuus järjestettiin Paimiossa vuonna 1973. Tässä hallinnon tutkimusseminaarissa yli 70 asiantuntijaa keskusteli valtionhallintoon kohdistuvan tutkimuksen tilasta ja kehittämisestä. Seminaari oli ensimmäinen laaja hallinnon ja tutkijoiden tapaaminen. Tapaaminen johti pohdintaan siitä, että hallinnon tutkijoiden ja virkamiesten maailmat eivät kohdanneet riittävästi. Huolena oli, että hallinnontutkijat tutkivat vailla riittävää yhteyttä käytäntöön ja kehittäjät tekivät työtään ilman riittävää yhteyttä tutkimustuloksiin.

Myöhemmin 1970-luvulla tehtiin yhteistyötä hallinnon tutkimuksen edistämiseksi muun muassa Suomen Akatemian kanssa. 1980-luvulle tultaessa oli kasvanut huoli siitä, ettei hallinnon pitkää linjaa ja historiaa oltu tutkittu riittävästi. Näin syntyi ajatus hallintohistoriakomiteasta, joka tuotti sitten mittavan määrän tutkimusaineistoa seuraavan vuosikymmenen aikana.

### 1990-LUKU ON AKTIIVISEN UUDISTUSPOLITIIKAN KAUTTA

1990-luvun alussa uutta aktiivista hallinnon kehittämisen kautta oli eletty muutama vuosi. Tuon ajan suurten uudistusten, kuten tulosohjau uudistus ja liikelaitostaminen, käynnistymisen jälkeen tuli tarve saada tietää, miten

Suomen hallinto ja sen kehittäminen vertautuu muihin maihin.

Tästä alkoi vahva kansainvälisen yhteistyön ja arvioinnin aikakausi. Heti 1990-luvun alkuvuosina valtiovarainministeriössä käynnistettiin kansainvälinen vertailuprojekti, jonka loppuraportti ”Maailman paras julkinen sektori?” julkaistiin 1993. Raportti tehtiin virkamiestyönä, mutta se pohjasi suomalaiseseen ja kansainväliseen tutkimusaineistoon sekä OECD:n raportteihin. Loppuraportti totesi, että vaikka Suomi on käynnistänyt uudistukset hiukan myöhemmin kuin ensimmäisen aallon maat, kuten pääministeri Thatcherin Iso-Britannia, niin useimmilla kehittämisen osa-alueilla oli kiertänyt edelläkävijöiden etumatkaa umpeen. Raportti totesi kuitenkin kaksi kehittämisen aluetta, joissa Suomi on hiukan enemmän jäljessä. Nämä olivat sääntelyn kehittäminen (erityisesti sääntelyn laadun kehittäminen) ja arvioinnin kehittäminen. Arvioinnin kehittämisellä tarkoitettiin hallinnon arviointia yleensä (politiikkalohkot, organisaatiot jne), mutta erityisesti hallinnon uudistusten arviointia.

## LAAJA HALLINNON ARVIOTIOHJELMA

Arviointitiedon tarve tunnustettiin ja työ alkoi tutkijoiden ja virkamiesten yhteistyönä. Ensimmäisenä konkreettisenä tuloksena oli yhteisen seminaarin pohjalta syntynyt kirja ”Tutkimaton uudistus” Se viitoitti tietä suurelle hallinnon uudistusten arviointiohjelmalle. 1990-luvun puolivälissä käynnistynyt laaja arviointihanke oli uudistusten arvioinnin kulta-aikaa. Vastaavaa ohjelmaa tai panostusta ei samassa laajuudessa ole ollut tämän jälkeen. Yksittäisiä erittäin merkittäviä arviointihankkeita ja selvityksiä ilmestyy toki säännöllisesti.

*Arviointihankkeen erityispiirteitä oli, että siinä ei tutkittu uudistuksia uudistus kerrallaan, vaan hankkeessa haettiin kattavasti erilaisia näkökulmia ja eri tieteenaloja arviointiin.*

Arviointeja tehtiin eri näkökulmista kuten päättäjien, virkamiesten ja kansalaisten. Arviointihanke, jota pikemminkin voisi sanoa ohjelmaksi, piti sisällään seuraavanlaisia arviointeja:

- Markkinoiden ehdoilla – julkisten palvelut markkinoille
- Julkisen sektorin uudistukset ja niiden vaikutukset sisäasiainministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonaloilla
- Tulosohejaus ja johtaminen
- Alue- ja paikallishallinnon uudistukset (mukana sisäinen ja ulkoinen näkökulma esim. tuottavuus ja palvelujen laatu)
- Kansalaisten näkemykset – erityisesti liikelaitostamisen ja yhtiöittämisen osalta
- Valtion liikelaitokset ja taloudellinen onnistuminen
- Virkamiesten näkemykset uudistuksiin – Hallinto puntarissa?
- Poliittisten päättäjien näkemykset
- Taloudelliset vaikutukset (mikro- ja makronäkökulma)
- Kansainvälinen vertailu
- Kokoava loppuraportti – Muutoksen mahdollisuudet

Arviointiohjelmaan kuului myös professori Christopher Pollittin ja hänen tiimensä kansainvälinen vertailu. Se nosti esille esimerkiksi sen, että Suomen hallinnon uudistaminen oli ollut maltillisempaa ja pitkäjänteisempää kuin monissa muissa maissa. Liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen oli ollut mittavaa, mutta se oli pystytty toteuttamaan ilman vakavia yhteenottoja esimerkiksi henkilöstöjärjestöjen kanssa aikana, jolloin tilanne monissa vertailumaissa oli toinen.

## TUTKIMUKSEN JA HALLINNON KEHITTÄMISEN VÄLISIÄ YHTEISTYÖRAKENTEITA

1990-luvun lopulla syntyi myös uusia tutkimuksen ja valtiohallinnon yhteistyörakenteita, Vuonna 1999 järjestettiin ensimmäiset alue- ja paikallishallintopäivät teemalla ”Euroopan laadukkaimpaan hallintoon”. Yhteisillä päivillä haettiin vastausta kysymykseen, miten hallinto voisi tukea Suomen nousua. Toistaiseksi viimeisimmät Alue- ja paikallishallintopäivät järjestettiin 2016 Tampereelle. Päivät

järjestettiin kymmenettä kertaa. Päivien järjestämisen jatko on vielä avoin kysymys nykyisessä alue- ja paikallis-hallinnon muutostilanteessa. Päiviä on kuitenkin pidetty arvokkaana yhteistyömuotona tutkijoiden ja virkamiesten kesken.

2010-luvulla käynnistyivät myös yhteiset valtiovarainministeriön ja Tampereen yliopiston toukokuussa järjestettävät seminaarit. Näissä seminaareissa on vuosittain ollut ajankohtainen teema, jonka tavoitteena on ollut palvella tutkimusta ja tulevaa hallinnon kehittämistä.

## TUTKIMUSLAITOSTEN JA TUTKIMUSRAHOITUSTEN KOKONAISUUDISTUS 2013

Syyskuussa 2013 hyväksyttiin valtioneuvoston periaatepäätös valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistuksesta. Päätös linjasi, että yhteiskuntapolitiikan valmistelun, päätöksenteon ja toimeenpanon tulisi perustua tutkittuun tietoon. Kokonaisuudistuksen yksi osa-alue oli, että valtioneuvosto vahvistaa vuosittain päätöksentekoa tukevan selvitys- ja tutkimussuunnitelman. Suunnitelma suuntaa selvitys- ja tutkimustoimintaa hallituksen valitsemille painopistealueille.

Tavoitteena on luoda perusta tutkimustiedon systemaattiselle ja laajalaiselle käyttämiselle päätöksenteossa, tiedolla johtamisessa ja toimintakäytännöissä.

Hallinnon kehittämiseen liittyvää tutkimus- ja selvitystyötä on toteutettu viime vuosina tämän Valtioneuvoston yhteisenä tutkimus-, ennakointi-, arviointi- ja selvitystoiminnan (TEAS-toiminta [www.tietokayttoon.fi](http://www.tietokayttoon.fi)) kautta muun muassa keskushallinnon uudistamisessa, johtamisen kärkihankkeessa ja avoimen hallinnon lobbausrekisteriselvityksessä.

## VAHVA PAINOTUS KANSAINVÄLISEEN VERTAILUUN

1990-luvun ja 2000-luvun taitteeseen osui Suomen ensimmäinen EU-puheenjohtajakausi. Se korosti kansainvälistä vertailuasetelmaa. Samoin se toi mukanaan entistä suurempaa painotusta tiedonvaihtoon, eri maiden ja organisaatioiden hyvien käytäntöjen esille nostamiseen ja arviointiin viranomaisten välillä. Toinen trendi oli, että painotus kysynnän puolella oli hallinnon uudistamishankkeiden arvioinnilla enemmän kuin politiikkalohkojen tai näkökulmien.

Kun tultiin 2000-luvulle, niin kolme kansainvälistä viisasta miestä (professorit Bouckaert, Peters ja OECD:n entinen

pääjohtaja Ormond) arvioivat Suomen keskushallintoa käynnistyvän hankkeen pohjaksi. Tästä arvioinnista nousee johtopäätelminä paljon sellaista, joka on edelleenkin valtionhallinnon kehittämisen kohteena. Selvityksessään "A Potential Governance agenda for Finland" he painottivat, että tarvitaan pidemmän ajan visiota, sillojen yli menevää yhteistyötä, panostusta tuloksellisuuteen ja kansalaisten kuulemista. Suomi ei saisi jäädä liian tyytyväiseksi saavutuksistaan, vaan tarvittiin jatkuvaa kehittämistä. Tähän viimeiseen kohtaan palattiin, kun Suomi pyysi OECD:tä tekemään koko hallintopolitiikkaa koskevan arvioinnin (Public Governance Review) vuonna 2010.

Kun OECD julkaisi selvityksensä, niin se nosti esille Suomelle kolme keskeistä haastetta: strategisen ketteryyden, yhteisen tahtotilan ja resurssien joustavuuden. Viimeisen OECD:n raportin laatijat totesivat olevan suhteellisesti kansainvälisesti verrattuna Suomen suurin heikkous. Sen sijaan OECD totesi, koska siihen olin erityisesti pyydetty heiltä vastausta, että Suomi ei ole jäämässä aiemmin menestyksensä vangiksi, vaan Suomen vahvuuksia on edelleenkin jatkuva kehittäminen ja kansainvälinen vuoropuhelu kehittämisessä.

Ennen tätä koko hallintoa koskenutta arviota OECD oli arvioinut eri hallinnon kehittämisen osa-alueita. Esimerkiksi 2000-luvun alussa Suomi oli ensimmäinen maa, josta tehtiin sähköisen hallinnon arviointi. Koko hallintopolitiikan arvioinnilla tavoiteltiin kokonaisvaltaisempaa arviota Suomen vahvuuksista ja heikkouksista. Muutaman vuoden jälkeen vuonna 2015 Suomi ja Viro tilasivat yhteisen jatkoarvioinnin. OECD:n selvitykset eivät ole kuitenkaan akateemista hallinnon tutkimusta, vaikka ne ovatkin erittäin laadukasta analyysia ja selvitystyötä.

OECD on saanut hallinnon kehittämisen tietopohjan näkökulmasta hyvin vahvan aseman. Siitä on syytä olla myös jossain määrin huolissaan. Kaikki se tieto ja analyysi valtionhallinnosta, joka tulee OECD:stä, on erittäin arvokasta. Se tarvitsisi kuitenkin Suomessa rinnalleen myös enemmän muualta tulevaa hallinnon tutkimusta. Tästäkin syystä virkamiespuolella on pidetty tärkeänä kansainvälistä yhteistyötä hallinnon tutkimuksessa myös kansainvälisen hallintotieteellisen instituutin (IIAS – International Institute of Administrative Sciences) kanssa.

Suomi on pyrkinyt olemaan aktiivinen kansainvälisessä IIAS-yhteistyössä. Tästä selvimpiä osoituksia ovat vuonna 2004 Vaasassa järjestetty IIAS:n eurooppalaisen osan European Group of Public Administrationin konferenssi ja vuonna 2009 Helsingissä pidetty IIAS:n kongressi.

Myös IIAS:n Suomen osasto on ollut tapaamispaikka tutkijoille ja virkamiehille jo vuosikymmeniä. Osasto on järjestänyt muun muassa seminaareja, tapaamisia ja lukupiirejä.

## KYSYNNÄSTÄ, TARJONNASTA JA LUOTTAMUKSESTA

Tutkimustiedon hyödyntämistä on monen tyyppistä. Keskustelu tutkimustiedon hyödyntämisestä on ollut pinnalla jo pitkään. Vaikka eri tapoja, prosesseja ja rakenteiden on kehitetty, niin silti aihe vaatii lisää huomiota ja panostusta. OECD:n havainto, että tutkimustiedon hyödyntäminen on enemmän virkamiesten huolena kuin päättäjien, on ehkä Suomessakin pohdinnan arvoinen.

Kansainvälisesti voidaan sanoa, että ongelmat kysynnän puolella ovat ehkä suurempia kuin tarjonnan puolella. Suomessa haasteena on myös, että valtionhallinnon tutkimus on vähentynyt, kun kunta- ja aluehallinnon uudistaminen on tarjonnut ajankohtaisia ja kysytyjä tutkimusaiheita. Kun haluamme edistää valtionhallinnon tutkimusta, on hyvä pohtia myös sitä OECD:n havaintoa, että ainakin joissain tapauksissa (esimerkit tulevat Iso-Britanniasta) lisääntynyt tarjonta lisää myös kysyntää. Tarjonnassa ja kysynnässä on siis kummassakin haasteita. Kuitenkin vielä näiden lisäksi enemmän painoa ja keskustelua tulisi laittaa kysymykseen tutkimustiedon käytöstä ja käytön ymmärtämisestä. Datalukutaidon ohella on kannettava huolta myös tutkimuksen lukutaidosta.

## TUTKITTAVAA RIITTÄÄ

Haastattelimme valtionhallinnon kehittämistyötämme varten hallinnon tutkijoita vuoden 2017 hallinnon tutkimuksen päivien yhteydessä. Haastatteluissa nousi esille, että alueita, joista tutkimusta nähtiin puuttuvan, oli monia.

### ESIMERKKEJÄ TUTKIMUSALUEISTA, JOISTA KAIVATTIIN TUTKIMUKSIA OLIVAT:

- *Valtionhallinnon ja valtioneuvoston uudelleenorganisointi*
- *Virkamiesten aseman muutos*
- *Valtiovarainministeriön ja Valtioneuvostonkanslian suhteet*
- *Ministeriöiden johtaminen*
- *Ministeriöt organisaatioina*
- *Valtion alue- ja paikallishallinto – Seurantahankkeet*
- *Hallinnon ja politiikan välinen suhde*
- *Ministeriöiden johto*

## TULEVAISUUDEN HAASTEISTA

Haasteiden lisäksi Suomella on myös tutkimusyhteistyössä vahvuuksia. Pienen maan etuna on yhteistyö, hyvä vuoropuhelu ja kunnioitus. Vahvuutena on myös tutkimuksen laatu. Sekä tutkijoilla että hallinnon kehittäjillä on vahvat kansainväliset verkostot. Meillä on myös perinteisiä yhteistyörakenteita kuten IIAS:n Suomen osasto ja NAF (Nordisk Administrativ Förening).

Kehittämisen tietopohjan varmistaminen nähdään yhtenä luottamusta kehittämistyöhön vahvistavana tekijänä. Tutkimustiedon hyödyntämisessä valtionhallinnon kehittämisessä on nyt ja tulevaisuudessa haasteita. Yksi niistä on jo mainittu valtionhallinnosta tehtävän tutkimuksen vähäisyys. Kysyntä on usein myös pirstaleista, hankekohtaista. Samoin haasteena on kysynnän lyhytjänteisyys. Ehkä kärjistäen voisi sanoa, että tutkimusta kaivataan usein siinä kohtaa kehittämistyötä, kun halutaan johonkin hankkeeseen kansainvälinen vertailu siitä, miten asia muissa maissa on järjestetty. Kysyntä voisi olla ennakoivampaa. Tutkimushankintaosaaminen voisi olla vahvempaa.

## TIETOPOHJA JA LUOTTAMUS

Luottamus on keskeinen teema valtionhallinnon kehittämisessä sen kaikilla eri osa-alueilla. Tutkimustiedon hyödyntämisessä valtionhallinnon kehittämisessä keskeistä on luottamus monesta ei näkökulmasta:

- luottamus toimijoihin,
- luottamus prosessiin
- luottamus prosessin lopputulokseen,
- kunnioitus toisen osapuolen ”ammattikunnan” logiikkaa kohtaan,
- kummankin osapuolen autonomia ja selkeät roolit.

Suomessa näissä ei ole ollut ongelmaa. Olemme siinä onnellisessa asemassa, että toimijoiden välillä valitsee luottamus.

Tulevaisuudessa yhteistyö hallinnon ja tutkijoiden välillä on edelleen tärkeää. Miten sitä voitaisiin edelleen vahvistaa? Miten voitaisiin lisätä esimerkiksi tutkijoiden ja virkamiesten välistä henkilökiertoa, mentorointia, urapolkuja ja tohtorin koulutuspolkuja hallinnossa? Tärkeää olisi panostaa yhteistyöhön, joka ei tähtää lyhytaikaiseen etuun. Yksittäisten hankkeiden sijasta olisi hyvä kysyä tutkijoiden näkemyksiä muun muassa siihen ovatko hallinto-politiikan kantavat periaatteet vielä ennallaan.

### Lähteet:

Politiikkakatsaus perustuu Hallinnon tutkimus -lehdessä 12/2018 julkaistuun artikkeliin ”Tutkimustiedon hyödyntäminen valtionhallinnon kehittämisessä”.