

Tutkija hallinnossa: teknikko vai kriitikko?

Merja-Liisa Hinkkanen-Lievonen

1. VOIKO HALLINNOSSA TEHDÄ TIETEELLISTÄ TUTKIMUSTA

Kysymyksen voisi muotoilla yksinkertaisemmin: voiko hallinnossa tehdä hyvää tutkimusta? Tai vieläkin pelkistetyemmin: voiko hallinnossa ylipäänsä tehdä tutkimusta? Selvitykset, selonteot ja kartoitukset kun usein ovat asia erikseen.

Hallinnossa tehtävän tutkimuksen tarkoituksena on yleisesti pidetty päätöksenteon tietopohjan parantamista. Tämä näkemys johtaa helposti siihen, että tutkimukselta odotetaan vain selvitystyyppistä tietoa: lyhyitä faktakatsauksia.

Tämä ei kuitenkaan ole ainoa mahdollisuus, tuskinpa edes järkevinkään. Selvitystyyppinen tutkimus pirstaloituu ja irrallistuu helposti. Faktakatsauksista puuttuvat hallinnonalan kehityksen suuret linjat, keskeiset ongelmat saattavat jäädä havaitsematta.

Parhaimmillaan tutkimus antaa hallinnolle uuden ulottuvuuden: pitkäjänteisen arvioinnin ja laajemman näkökulman. Tutkimus voi auttaa organisaatiota uudistamaan toimintaansa ja sen sisältöä sekä säilyttämään havaintokykynsä. Näin hahmotetun tutkimuksen tavoitteeksi voisi ajatella

- kriittistä arviointia siitä, kuinka hallinnonalan tavoitteet toteutuvat
- uusien ideoiden ja virikkeiden tuomista hallintoon
- keskustelun herättämistä.

Näiden tavoitteiden saavuttaminen puolestaan vaatii tutkimuksen painopisteen asettamista jonkekin muualle kuin faktojen tuotantoon ja tutkimuksen tavoitteiden uudelleenarviointia.

Keskeistä on, ettei korkeatasoisen tutkimuksen syntyminen hallinnossa ole niinkään kiinni tutkijoiden pätevyyydestä vaan edellytyksistä, jotka hallinto tutkimukselleen luo ja ehdoista, joita organisaatio tutkimukselle asettaa. Niin tutkijan oikein- kuin väärinkäyttöönkin on hallinnossa monia mahdollisuuksia.

2. TUTKIJAN VÄÄRINKÄYTTÖ

Väärinkäyttö 1: tutkija teknikkona

Virkamiesten näkökulma tutkimukseen on usein toinen kuin tutkijan. Virkamiehet haluavat kernaasti täsmälliseen kysymykseen täsmällisen vastauksen ja tulevat kärsimättömiksi, kun tutkija pitää jo täsmällisten kysymysten esittämistä ongelmallisena tarkoista vastauksista puhumattakaan.

Ongelmakenttä, "todellisuus", ei välttämättä ole niin tarkkarajainen ja siisti kuin täsmällisissä ennakkolähtökohdissa edellytetään. Tutkijan on voitava kuunnella tutkimuskohdettaan annettujen lähtökohtien ylikin. Rajattu kysymyksenasettelu ei saa johtaa siihen, että ripotellen annosteltu tutkimustieto kuvaa todellisuuden rykelmäksi hajanaisia, hallittavissa olevia palasia.

Toki tarvitaan täsmällistäkin tietoa ja yksittäisistä asioista, mutta organisaation on oltava valmis ottamaan vastaan myös ajatus, että todelliset ongelmat ovat toisaalla tai laajempia ja että tutkimuskohde liittyy paljon suurempiin kokonaisuuksiin.

Ellei hallinto ole tähän valmis, tutkijan ammattitaitoa käytetään väärin. Kyky hallita erilaisia tutkimusmetodeja, taulukoida riistiin, haastatella tai laatia kyselylomakkeita on vain ammattitaidon tekniikkaa olennaista on tutkijan ajattelukyky ja -tapa. Tutkija ei ole teknikko, joka näppärästi askaroi pikkuongelmat selviksi ja käyttökuuntoon.

Väärinkäyttö 2: tutkija palokuntana

Tutkimustyö kuten kaikki luova toiminta vaatii oman aikansa. Ajatukset ja ideat kypsyvät hitaasti täyteen kukkaansa, ja siksi tutkijalle on annettava mahdollisuus perehtyä asiaan. Tieto irrallistuu ja pinnallistuu, jos tutkijaa käytetään yksipuolisesti pikaselvitysten tekemiseen. Tutkija ei ole palomies, jonka hallinto hälyttää vaaratilanteessa. Tutkijan tehtävänä ei ole sammuttaa tuleen syttynyt ongelma ripeällä tutkimussuihkaisulla.

Savuverhon levittäminen kytevän ongelman päälle ei puolestaan kuulu edes palomiehen toimenkuvaan.

Väärinkäyttö 3: tutkija talutuslieassa

Hallinnossa tehdyllä tutkimuksella on aina rajansa kuten tiedeyhteisössä tehdyllä tutkimuksellakin. Yliopistomaailmassa rajat ovat kenties hienosyisemmät ja perustuvat enemmän tiedeyhteisön keskinäiseen epäviralliseen kontrolliin ja tutkijan itsesensuuriin. Hallinnossa tutkijat kokevat rajojen tulevan tutkimuksen ulkopuolelta.

Hallinnossa on jatkuvasti pohdittava, mitkä tutkimuksen rajat ovat ja kuka ne vetää. Nämä ovat tutkimukselle elintärkeitä kysymyksiä. Rajat eivät saa olla sellaiset, että niiden rajapyykkeihin hirtetään tutkijan luovuus ja motivaatio.

Kysymyksenasettelun rajoittaminen etukäteen, tutkimuksen näkökulmaan puuttuminen tai vastausten ennakoiminen vetää tutkimuksen rajat hyvin ahtaalle. Tutkija tarvitsee henkistä liikkumavapautta kulkea sinne, mihin tutkimus häntä vie. Siksi hallinnolla tulisi olla kyky sietää kritiikkiä, taitoa ottaa vastaan yllättäviäkin tutkimustieto.

Keskeistä on organisaation ylimmän johdon tuki tutkimukselle ja tutkijoille. Siitä usein riippuu, kuinka muu organisaatio tutkimusta arvostaa ja millaisena tutkimuksen rooli hallinnossa nähdään. Johdon on luotettava tutkijoihinsa. Talutusliekaan pantu tutkija ei toimita vahtikoiran virkaansa hyvin: aikansa haukkuu, riiputtaa sitten päättään kun lieka ei anna periksi ja paneutuu lopulta nukkumaan.

Väärinkäyttö 4: tutkija jokapaikan höylänä

Sekä tutkijalle että organisaatiolle on haitallista, jos organisaatiolla on taipumus työntää tutkimusyksikölleen kaikki hankalat tai hajanaiset tehtävät, ne jotka eivät oikein kenenkään muunkaan toimenkuvaan luonnu. Juoksevien asioiden hoitamisessa hengästyy hoitajakin, juuri se, jolla pitäisi olla aikaa pohdintaan ja harkintaan. Ei voi olettaa, että jokapaikan höyläksi antautunut tutkija voisi muiden tehtäviensä ohella tuottaa täysipainoista tutkimusta.

Todella perimmäisten kysymysten äärelle joudutaan silloin, kun tutkija alkaa tehtäviltään integroitua hallintoon: istuu ansiokkaasti työryhmien jäsenenä, suunnittelee, kehittää, koordinoi ja valmistelee. Näin saattaa saada alkunsa uraputki, johon imeydyttyään tutkija puhaltuu lopulta linjaorganisaatioon virkamieheksi.

Saattaa tietysti olla toivottavaa, että tutkijan ammattitaito ja analyysikyky koituvat myös työryhmien hyödyksi. Tutkijalle itselleen tämän tapainen työ saattaa tarjota tervetulleen ja tutkimustyötä suuremman vaikutuskanavan, vaihtelua omiin tehtäviin tai mahdollisuuden edetä paremmille palkoille — tutkimusyksiköissä kun uratikkaat ovat linjahallinnon tikapuita huomattavasti lyhyemmät ja kapeammat.

Tilanne ei silti ole ongelmaton. Kahdella tuolilla istuja ei tavallisesti istu kunnolla kummallakaan tai istuu väärällä tuolilla väärään aikaan. Hallintoon integroituminen kenties hämärtää tutkijan identiteettiä tutkijana ja saattaa johtaa näkökulmaongelmiin tutkijan varsinaisessa päivätyössä, tutkimisessa. Sidos hallintoon ei myöskään välttämättä auta tutkijaa suoriutumaan kunnialla kenties keskeisimmistä tehtävästään: arvioijan roolista.

3. TUTKIJAN OIKEA KÄYTTÖ

Tutkijan oikea käyttö 1: tutkija profeettana?

Haluaako tutkija siis asettua olympolaisiin korkeuksiin tuomitakseen sieltä kelvollisia ja kelvottomia virkamiehiä, ylijohtajia ja organisaatioita? Pyrkikö tutkija jakamaan ellei historian niin ainakin tutkimuksen pyhittämiä tuomiota, varoittamaan sormi pystyssä kaidalta polulta poikkeavia?

Profeetan kaapu istuu huonosti tutkijan harteille — hänen tarkoituksenaan ei toki ole asettua itse kritiikin ulko- ja yläpuolelle. Jonkinlainen huutavan ääni korvessa, ja tarvittaessa kriitikko, tutkija voi sen sijaan usein ja perustellusti olla.

Tutkija ei ole profetian vaan analyysin ammatillainen. Hänen vahvoja puoliaan on taito epäillä näennäisiä totuuksia, tunkeutua syvälle asioihin, kysyä uutta ja yllättävää. Siksi tutkijan on myös voitava tarkastella hallinnonalan tavoitteiden toteutumista, toiminnan sisältöä ja mielekkyyttä.

Arviointi, laajojen kehityskaarien pohtiminen, lienee tutkijan arvokkainta antia hallinnolle.

Oikea käyttö 2: tutkija ideapankkina

Tutkimus pitää hallinnossa ovia ja ikkunoita auki uusille tuulille. Tutkijan on seurattava sitä, mikä ajassa liikkuu, pyydystettävä ideoita, saatava ajatuksen liepeestä kiinni ja vietävä saaliinsa muiden nähtäväksi. Hallinnon puolestaan on oltava halukas saaliiseen tutustumaan.

Jos tutkija voi tuoda hallintoon uusia ideoita seuraamalla tutkimuksen, oman hallinnonalan ja yhteiskunnan kehitystä meillä ja muualla sekä tekemällä itse täysipainoista tutkimusta, hän pystyy myös antamaan merkittävän panoksen hallinnonalan ideologisen pohjan kehittämiseen.

Oikea käyttö 3: tutkija vastaan byrokrazia

Koulutuksensa ja ammattitaitonsa takia tutkijalla on kyky astua ulos rutiineista, tarkastella byrokraatia ulkopuolelta. Tutkija voi tuulettaa, elävöittää ja hedelmöittää hallintoa, jos siihen annetaan mahdollisuus. Miten hyvin vaihto-ohjelmassa siedetään erilaisia ajatuksia, arvostelua? Keskinäisyyden ja kiltteyden paljastaminen organisaatioissa johtaa ajan mittaan vain paikalleen pysähtyneeseen, henkisesti jähmeään virastoon.

Oikea käyttö 4: irrallaan mutta yhteydessä

Tutkijoiden suhde omaan organisaatioonsa on peruskysymys puhuttaessa tutkimustyön ehtoista hallinnossa. Ratkaisevaa on, kuinka tutkijat ja hallinto kumpikin tahollaan ja yhteisessä pohdinnassa mieltävät tutkijan roolin, tutkimustyön tavoitteet ja merkityksen.

Erlainen koulutus, erilaiset tehtävät, organisaation sisäiset rakenteelliset syyt — kaikki nämä seikat johtavat usein siihen, että hallinnon ja tutkijoiden välillä vallitsee selviä ja todellisia näkemuseroja tutkimuksen tehtävästä. Usein tämä todellinen ero kuitenkin tiivistyy tarpeettomasti rintamalinjaksi, jonka takana ollaan tiukoissa puolustusasemissa.

Yhtenä ääripäänä saattaa olla tilanne, jossa hallinto näkee tutkijoiden tehtäväksi vain ottaa vastaan toimeksiantoja linjaorganisaatiolta ja toimia hallinnon teknisenä apulaisena. Toisessa päässä on se harvinaisempi tilanne, jossa tutkijat saavat itsenäisesti puuhailla melkein pä mitä haluavat organisaation kiinnittämättä heihin sen suurempaa huomiota. Kummassakin tapauksessa tutkimus todennäköisesti täyttää huonosti tehtävänsä.

Tutkijan asema valtionhallinnossa voisi parhaimmillaan olla hedelmällinen paradoksi, joka sisältäisi sekä itsenäisyyden että yhteyden.

Tutkimus tarvitsee itsenäisyyttä, sekä todellista että todelliseksi koettua vapautta. Kytkenä linjaan ei saisi olla rajoittava tai kahlehtiva siten kuin esimerkiksi toimeksiantojen ollessa tiukkoja.

Toisaalta tutkijoiden itsenäisyys ja irralli-

uus saattaa viedä siihen, ettei tutkimusta oteta hallinnossa huomioon. Tutkija ja hänen työnsä katoaa olemattomiin, kun hallinto noteeraa valmistuneen tutkimuksen vain ad acta -merkinnällä. Siksi tarvitaan hallinnon sitoutumista tutkimukseen.

Sekä tutkijoilla että linjahallinnolla on periaatteessa ainakin yksi yhteinen intressi, monista erottavista näkemyksistä huolimatta: oman hallinnonalan kehittäminen. Tämän yhteisyyden varaan kannattaisi rakentaa.

4. OIKEIN- JA VÄÄRINKÄYTTÖ: VASTATAANKO HUUTAVAN ÄÄNEEN

Miten käy silloin, kun tutkijan ääni ei hallinnossa kanna omaa tutkimusyksikköä pidemmälle? Tietty vaikuttamisen halu lienee osa useimpien hallinnossa työskentelevien tutkijoiden motivaatiota — tutkija haluaa kokea tekevänsä mielekästä työtä. Voidaan myös ajatella, että hallinnossa tehty tutkimus saa viime kädessä mielekkyytensä juuri tutkimustulosten hyväksikäytöstä.

On selvää, että tutkijan oma tehtävä loppuu aina siihen kuin tutkimuskin. Tutkijalla ei ole valtaa kehittää tutkimuskohteenaan ollutta hallinnon alaa, vaan valta on linjaorganisaatiolla. Kuinka usein ja kuinka merkittävässä asiassa linjan vastuuhenkilöt lähtevät tätä valtaansa käyttämään tutkimustulokset apunaan?

Oletettavasti tutkimuksen hyväksikäyttöä hallinnossa voisi parantaa paljonkin. Eräs ratkaisu saattaisi olla virkamiesten toimenkuvan kehittäminen. Heidän työnsä tulisi sisältää riittävästi mahdollisuuksia suunnitteluun, oman vastualueensa pitkäjänteiseen kehittämiseen ja siten myös tutkimuksen hyväksikäyttöön. Usein kysymys saattaa olla myös organisatorinen — tutkimustuloksiin reagoiminen voitaisiin jollain tavalla sisällyttää hallinnonalan toimintatapoihin.

Toisaalta tutkimustiedon hyödyntäminen ei välttämättä tarkoita konkreettisia toimia. Ajatteleminen, hätkähtäminen tutkimuksen edessä on myös sen hyväksikäyttöä, ja keskustelun herättäminen, asioiden esille tuominen, on tutkimuksen keskeisiä tehtäviä.

5. TUTKIMUS JA HALLINTO

Alussa esitettiin kysymys, voiko hallinnossa tehdä tieteellistä tutkimusta. Vastaushan kuuluu: voi, tietysti edellytyksin, joita tutkijoiden ja hallinnon olisi syytä pohtia yhdessä.

Tutkiminen on luovaa toimintaa, joka vaatii

tutkijalta sekä perusteellisen koulutuksen että monipuolisia taitoja: kykyä olla kriittinen, silmää nähdä asiayhteydet, herkkyyttä kuunnella tutkimuskohdettaan, selvänäköisyyttä pohtia ongelmia eri puolilta — ja nöyryyttä ymmärtää omat lähtökohtansa ja rajoituksensa.

Saattaa olla, ettei hallinto osaa ottaa huomioon näitä tutkijan työn edellytyksiä. Silloin se ei myöskään käytä täysin mitoin hyväkseen tutkimustyön mahdollisuuksia ja tulee siten kaivaneeksi pohjaa oman muuttumisensa ja kehittymisensä alta.

Siksi valtionhallinnossa on käytävä pohtimaan virastotutkimuksen ydinkysymyksiä. Milaista tutkimusta hallinnossa tehdään, mihin muuhun olisi mahdollisuuksia? Käyttääkö hallinto tutkijoitaan oikein, hyödynnetäänkö vai ryöstöviljelläänkö hallinnossa olevia tutkimusresursseja? Mihin valtionhallinto tutkimusta oi-

kein tarvitsee? Mitä hallinnossa tehtävä tutkimus on saanut aikaan?

Jos tutkimusta suunnattaisiin ja sille luotaisiin toimintaedellytyksiä alussa mainittujen periaatteiden mukaisesti, hallinnossa tehtävän tutkimuksen painopiste ja suurin anti ei olisi faktatiedon tuottamisessa vaan arvioinnissa ja ideoinnissa. Tietopohjan kartuttaminen olisi vain apuväline, johon tutkimus ei kuitenkaan pysähtyisi. Näin tutkimus myös ylittäisi selvitystyön rajat.

Tarvitseeko valtionhallinto tutkijoiltaan uudella tavoin painottunutta tutkimusta, uusia tavoitteita, vai riittävätkö entiset eväät? Hallinnossa tehtävän tutkimuksen roolin ja merkityksen pohtiminen vaatisi uskallusta muuttaa toimintamalleja.

Jokaisella organisaatiolla on sellaista tutkimusta kuin se ansaitsee. Mitä tutkijoiden ja tutkimuksen kannattelema peili kertoo tämän hetken valtionhallinnosta?