

Tutkimustiedon hyödyntäminen valtionhallinnon kehittämisessä

Katju Holkeri

Esitys Sosiaalihalntotieteen professori Vuokko Niirasen juhlaseminaarissa: Kohti vaikuttavaa päätöksentekoa sote-johtamisessa, 21.9.2018 Kuopio

TUTKIMUSNÄKÖKULMA MUKANA ALUSTA ALKAEN

Valtionhallinnon järjestelmällinen kehittäminen alkoi jo jatkosodan lopulla vuonna 1944. Ensimmäinen kehittämisestä vastannut virastovaltuutettu oli Urho Kekkonen. 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. Sami Karhu kertoo kirjassaan *Virasto-oloja suursiivoamaan* (Edita 2006), miten virastovaltuutettu Salminen päätyi esittämään vuonna 1967, että valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisestä vastanneelle osastolle perustettaisiin hallinnon tutkimustoimisto. Taustalla oli, että Salminen näki, että ”hallinnon tutkimus, joka on maassamme vasta alussa, joutuu vastaamaan lukuisiin käytännön kysymyksiin tehtäessä ehdotuksia hallinto-organisaatioiden uudistamiseksi”.

Tutkimusta kaivattiin monilta osa-alueita. Nähtiin, että tarvetta oli saada parempaa tietopohjaa muun muassa yleisesti hallinto-organisaatioiden työnjaosta. Myös toimi- ja päätösvalan 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 valtiovarainministeriön järjestelyosastolle perus-

tettu. 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. Järjestelyosasto myös julkaisi omia tutkimuksiaan. Omien tutkimusten lisäksi haluttiin aktiivisesti jakaa tietoa eri tieteenaloilta 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 asian tuntijaa 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.

Tutkimus oli läsnä myös virkamiesten arjessa, sillä monet järjestelyosaston virkamiehet suorittivat akateemisia loppututkintoja ja väittelivät tohtoreiksi hallintoa koskevista aiheista. Myös yhteistyötä yliopistojen ja tutkimuslaitosten kanssa oli. Tutkimuksia tilattiin ja seminaareja järjestettiin. Virkamiehet keskustelivat yhdessä tutkijoiden kanssa hallinnon tilasta ja siitä, miten tutkimuksia kannattaisi suunnata.

Myöhemmin 1970-luvulla tehtiin yhteistyötä hallinnon tutkimuksen edistämässä 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. Jo hyvin pian isojen uudistusten, kuten tulosohjaus-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 suomalaisen ja kansainväliseen tutkimusaineistoon sekä OECD:n raporteihin. 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 kiritty kiinni edelläkävijöiden kantaan. Raportti nosti kuitenkin esille kaksi aluetta, joissa Suomi on hiukan enemmän jäljessä. Nämä olivat sääntelyn kehittäminen (erityisesti sääntelyn laadun kehittäminen) ja arvioinnin kehittäminen. Arvioinnin kehittämällä tarkoitettiin hallinnon arviointia yleensä (politiikkalohkot, organisaatiot jne), mutta erityisesti hallinnon uudistusten arviointia.

Arviointikysymykseen tartuttiin. Yhteinen seminaari ja julkaisu ”Tutkimaton uudistus” viitoittivat 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 toki.

Arviointihankkeen merkille pantavia piirteitä oli se, että siinä ei haluttu tutkia uudistuksia uudistus kerrallaan, vaan hankkeessa haettiin

kattavasti erilaisia näkökulmia ja myös eri tieteenalaja arviointiin. Arviointihankkeen näkökulmiin kuuluivat esimerkiksi eri toimijoiden näkökulmista tehdyt arvioinnit. Arviointihanke, jota pikemminkin voisi sanoa ohjelmaksi, sisälsi muu muassa seuraavanlaisia arviointeja:

- Markkinoiden ehdoilla – julkisten palvelut markkinoille
- Julkisen sektorin uudistukset ja niiden vaikutukset sisäasiainministeriön ja kauppaja teollisuusministeriön hallinnonaloilla
- Tulosohjaus 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

Tähän arviointiohjelmaan kuulunut professori Christopher Pollittin ja hänen tiiminsä kansainvälinen vertailu toi esille esimerkiksi sen, että Suomen hallinnon uudistaminen oli maltillisempaa ja pitkäjänteisempää kuin monissa muissa maissa. Vaikka liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen oli ollut mittavaa, oli se silti pystytty toteuttamaan ilman vakavia yhteenottoja esimerkiksi henkilöstöjärjestöjen kanssa.

1990-luvun lopulla syntyi myös uusia tutkimuksen ja valtiohallinnon yhteistyörakenteita, kun 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 paikallishallinnon muutostilanteessa.

OECD:LLÄ VAHVA ROOLI 2000-LUVULLA

1990-luvun ja 2000-luvun taitteeseen osui Suomen ensimmäinen EU-puheenjohtajakausi. Se paitsi edelleen korosti kansainvälistä vertailuasetelmaa, niin toi myös 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 ja Peters sekä OECD:n entinen pääjohtaja Ormond) arvioivat Suomen keskushallinto 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, siilojen 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 kehittämisesä.

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 selvityksiä ei voi varsinaisesti kuitenkaan kutsua hallinnon tutkimukseksi, 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 rinnalleen myös enemmän muualta tulevaa hallinnon tutkimusta. Voi olla, että tilanne on liikaa englantilaisen sanonnan kaltainen. ”Käytämme tietoa kuin juoppo katulamppua, enemmän tueksemme kuin valaistukseksemme”. Tästäkin syystä virkamiespuolella on pidetty tärkeänä kansainvälistä yhteistyötä hallinnon tutkimuksessa. Vuonna 2004 Vaasassa järjestettiin European Group of Public Administration -konferenssi ja vuonna 2009 Helsingissä IIAS:n kongressi.

KYSYNNÄSTÄ, TARJONNASTA JA LUOTTAMUKSESTA

Tutkimustiedon hyödyntämistä on monen tyyppistä. Keskustelu tutkimustiedon hyödyntämisestä on ollut pinnalla jo pitkään. Vaikka eri tapoja, prosesseja ja rakenteitakin 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.

Juuri nyt pannaan paljon painoa datalukutaidolle. Se onkin todella, todella tärkeää. Sen

varjoon ei kuitenkaan saisi jäädä tutkimuksen lukutaito. Siitä meidän on syytä kantaa huolta.

Luottamus on keskeinen teema valtionhallinnon kehittämisessä. Sitä mietitään kaikki työalueet läpileikkaavana teemana. Tutkimustiedon hyödyntämisessä valtionhallinnon kehittämisessä keskeistä on luottamus ainakin kaikista seuraavista näkökulmista: luottamus toimijoihin, 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.

HAASTEISTA, VAHVUUKSISTA JA TULEVAISUUDESTA (HALLINTO, OIKEUS YMS)

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

Haastattelimme omaa kehittämistyötämme varten tutkijoita vuoden 2017 hallinnon tutkimuksen päivien yhteydessä. Noissa haastatte- luissa nousi esille, että alueita, joista tutkimusta nähtiin puuttuvan, oli monia.

Esimerkkejä tutkimusalueista, joista kaivattiin tutkimuksia:

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

Vaikka haasteita onkin, on meillä myös paljon 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 yhteistyö- rakenteita kuten IIAS:n Suomen osasto ja NAF (Nordisk Administrativ Förening).

LOPUKSI

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

Hallintopolitiikan periaatteet.

Jatkuvuus ja pysyvyys: kansalaiset, elin- keinoelämä ja kansainvälisen järjestelmän toimijat tarvitsevat selkeästi hahmotetta- van ja ennustettavasti toimivan julkisen hallinnon.

Muutosalttius ja joustavuus: historialli- set rakenteet eivät saa estää uudistumista ja jatkuvuus ei saa kahlita muutoksia.

Yhdensuuntaisuus: uudistuspolitiikan eri osien ja sektoreiden on tuettava toisiaan ja edettävä samansuuntaisesti.

LÄHTEET

Kirjallisuus:

- A potential governance agenda for Finland. Bouckaert, Peters and Ormond (Ministry of Finance 2000)
- Evaluation of public management reforms in Finland: From ad hoc studies to a programmatic approach in OECD. Holkeri, K. & Summa, H. (OECD 1997).
- Fostering Strategic Capacity across Governments and Digital Services across Borders (OECD 2015)

Maailman paras julkinen sektori? (Valtiovarainministeriö 1993)
Trajectories and Options. Christopher Pollitt et co (Ministry of Finance 1996)
Tutkimaton uudistus, Julkisen sektorin uudistukset tutkimuskohteena (Valtiovarainministeriö 1994)
Virasto-oloja suursiivoamaan. Karhu Sami (Valtiovarainministeriö 2006),
Working together to sustain success (OECD 2011)

Haastatteluaineisto:

Tutkijahaastattelut 2017, Hallinnon ja kuntatutkimuksen tiedepäivät 16.–17.11.2017, Tampere. Valtiovarainministeriön virkamiehet haastattelivat hallinnon tutkijoita kolmesta teemasta: 1) Mitkä teemat/tutkimusaiheet ovat sinusta tärkeimpiä valtionhallinnon tutkimuksessa tänään ja 10 vuoden päästä, 2) Mikä on tärkeintä valtionhallinnon kehittämässä tänään ja 10 vuoden päästä ja 3) Mikä on tärkeintä tutkijoiden ja kehittäjien yhteistyössä.