

Selvityshenkilöt uudella vuosituhanella

Tutkimus selvityshenkilöinstituution piirteistä ja muutostrendeistä 1990-luvulta nykypäivään

Anne Maria Holli

TIIVISTELMÄ

Artikkelissa tarkastellaan selvityshenkilöiden käytön piirteitä ja siinä tapahtuneita muutoksia julkishallinnossa. Selvityshenkilöiden käyttäminen laajapohjaisen komiteavalmistelun tilalla ja ohessa yleistyi Suomessa vasta 1990-luvulla. Tutkimus perustuu määrälliseen aineistoon vuosina 2000–14 toimineista selvityshenkilöistä. Sen perusteella todetaan, että 2000-luvulla selvityshenkilöiden käyttö on ”normalisoitunut” ja vakiintunut miltei kaikissa ministeriöissä mitä moninaisimpien tehtävien suorittamiseksi. Instituutiona selvityshenkilöys on myös muuntunut uusien käyttötapojen myötä: sen sisälle on syntynyt uusia alalajeja, hankkeet ovat ajallisesti pidentyneet ja selvityshenkilöiden tehtäväkenttä on ”mataloitunut” 1990-lukuun verrattuna. Uusinstitucionalistisesta näkökulmasta katsottuna selvityshenkilöinstituution muutosta voi kuvata ennen kaikkea konversion käsitteellä, missä vanhaa instituutiota aktiivisesti sovelletaan uusiin tarkoituksiin. Sääntelemätön ja täten joustava selvityshenkilöys on tässä oiva työkalu, joka on vaikeuksitta sopeutettavissa hallinnon ja päätöksentekijöiden uusiin ja vaihtuviin tarpeisiin. Ongelmaksi tulee, millaisia pulmia tämä voi tuottaa demokratianäkökulmasta silloin, kun on hallinnon ydintehtäviä ”ulkoistetaan” selvityshenkilöille.

ABSTRACT

State investigators in the new millennium. An analysis of the characteristics and trends of change in the Finnish state investigator institution

The article analyzes the characteristics and changes in the use of state investigators in Finnish public administration. Previously, it was common to utilize multi-member commissions; however, from the 1990s onwards policy preparation have increasingly been delegated to single persons, ‘state investigators’. On the basis of quantitative data on state investigators in 2000–14, the article shows that state investigators have become a normalized method of policy preparation by almost all ministries for a wide array of purposes. The institution has also changed in various ways as it has been put to new uses: new subtypes have developed, the projects are of longer duration and consist of lower level tasks than before. Drawing from neoinstitutionalist theorizing, the paper argues that conversion is the main mode of change observed in the institution. The institution’s potential for conversion is enhanced by the fact that it is totally unregulated, and, thus, flexible, but it also raises a series of democratic problems as core functions of bureaucracy are contracted out.

Key words: state investigators, Finland, policy-making, public administration, institution, institutional change

JOHDANTO

Tässä artikkelissa tarkastellaan selvityshenkilö-instituution piirteitä, funktioita ja muutostrendejä 2000-luvulla. Siinä kartoitetaan selvityshenkilöiden tehtäväkenttää, käytön yleisyyttä ja organisoimisen tapoja ministeriöissä sekä valmistelumuodossa tapahtuneita muutoksia 1990-luvulta tähän päivään. Kuinka paljon selvityshenkilöitä ylipäättään asetetaan? Millaisiin tehtäviin heitä asetetaan ja millä tavalla työ organisoidaan? Keitä selvityshenkilöt nykyään ovat ja miten selvityshenkilötoimeksiannot ja -työ ovat muuttuneet ajan myötä?

Tutkimuksen näkökulma pohjaa uusinstitutionalismiin (esim. March & Olsen 1984; March & Olsen 2006; Hall & Taylor 1996; Lowndes & Roberts 2013). Artikkelissa tarkastellaan yhtäältä selvityshenkilöiden asettamisen ja toimeksiantojen muodollisia piirteitä, mutta uusinstitutionalismien hengessä ennen kaikkea selvityshenkilöiden asettamista ja työtä ohjaavia vakiintuneita informaalisia käytäntöjä ja normeja, jotka määrittävät työtä muodollisten normien puitteissa ja ohella. Epävirallisten normien vahva rooli selvityshenkilöinstituutiossa on merkittävä ennen kaikkea siksi, että selvityshenkilöys on täysin sääntelemätön määräaikaisen valmistelun muoto. Kyseisen instituution muutokset näyttäytyvät vain tutkimalla sitä, miten selvityshenkilöitä tosiasiaassa käytetään – muodollisen laki- tai normitaustan kartoittaminen ei anna juuri mitään tietoa selvityshenkilöiden toiminnasta ja sen kehitystrendeistä.

Institutionaalisen muutoksen selittäminen on osa uusinstitutionalistisen tutkimustradition keskeisiä ja osin vielä ratkaisemattomia ongelmia (esim. Hall & Taylor 1996; Streeck & Thelen 2005). Erityisesti historiallisen uusinstitutionalismien edustajat ovat pohtineet nimenomaan sitä inkrementalistisen muutoksen problematiikkaa, joka näyttäytyy myös suomalaisessa selvityshenkilöinstituutiossa, kun sitä tarkastellaan riittävän pitkällä aikavälillä niin kuin tässä tutkimuksessa on tehty. Mahoney ja Thelen (2010) ymmärtävät muutoksen spesifin muodon liittyvän yhtäältä instituution omiin, toisaalta poliittisen ympäristön ominaisuuksiin, jotka vaikuttavat yhdessä myös toimijoihin ja näiden strategioihin muutoksen suunnan valitsemiseksi.

Korvaaminen, kerrostuminen, ajalehtiminen ja konversio ovat neljä erilaista muutoksen tyyppimallia, jotka kuvaavat erilaisia tapoja muuttaa olevia normeja tai sääntöjä vastaamaan uusiin haasteisiin (Streeck & Thelen 2005; Mahoney & Thelen 2010). Korvaamisesta (*displacement*) on kyse silloin, kun vanhat säännöt tai institutiot korvataan uusilla, usein kertaheitolla esimerkiksi hallinnollisen reformin seurauksena. Kerrostumista (*layering*) tapahtuu, kun vanhojen normien päälle syntyy uusia, joiden yhteisvaikutuksesta vanhatkin säännöt alkavat vaikuttaa käyttäytymiseen uusin tavoin. Kun normit pysyvät entisellään, mutta niiden vaikutus muuttuu ympäristön muuttumisen takia, kyseessä on ajalehtiminen (*drift*). Myös konversiossa (*conversion*) säännöt tai institutiot pysyvät entisen kaltaisina, mutta toimijat soveltavat niitä uusin tavoin. Siinä missä ajalehtimisen kohdalla muutoksen moottorina on välinpitämättömyys ja muutos on tarkoittamaton, konversiossa on kyse nimenomaan toimijoiden aktiivisesta tavasta käyttää esimerkiksi vanhaa instituutiota uusiin tarkoituksiin. (Mt.) Edellä kuvattua Streeckin ja Thelenin tyypittelyä sovelletaan tässä tutkimuksessa jäsentämään selvityshenkilöinstituution kehitystä ja muutosten piirteitä 1990-luvulta 2010-luvulle.

Ensimmäinen selvityshenkilö asetettiin jo vuonna 1989 Holkerin hallituksen aikana, kun valtiovarainministeriön valtiosihteeri Teemu Hiltunen kutsuttiin tekemään tässä ominaisuudessa ehdotus valtionapujärjestelmän uudistamisesta (Kaisti 2000, 42). Selvityshenkilöiden käyttäminen määräaikaisessa valmistelussa vakiintui Ahon hallituksen (1991–95) kaudella, jolloin selvityshenkilöitä asetettiin taloudellisen laman ja kriisiajan kontekstissa valmistelemaan tarvittavia uudistuksia nopeammassa tahdissa hitaaksi ja jäykäksi arvioidun komitealaitoksen sijaan.

Vuosien 1989–1996 aikana selvityshenkilöitä oli asetettu kaiken kaikkiaan 92 kappaletta, alimmillaan kaksi vuodessa (1989 ja 1990) ja huippuvuotena 1995 korkeimmillaan 21 selvityshenkilöä (Kaisti 2000, 49). Vuosien 2000–2014 aikana selvityshenkilöhankkeita oli puolestaan 9–25 kappaletta/vuosi ja niiden puitteissa toimi 10–28 selvityshenkilöä vuosittain. 2010-luvulle tullessa selvityshenkilöinstituution yleisyys poliittisen valmistelun mekanismina on

siis vähintään samaa luokkaa kuin 1990-luvun huippuvuosina, jopa korkeampi. Sitäkin yllättävämpää on, ettei ilmiö ole kiinnostanut suomalaista akateemista tutkimusta lukuun ottamatta muutamaa varhaista opinnäytetyötä (Kaisti 2000; Peura 1998), jotka kuitenkin keskittyivät selvityshenkilöinstituution nousuun ja alkuvaiheisiin 1990-luvulla. Selvityshenkilöiden esiinmarssi tuodaan tosin esiin yleisellä tasolla osana valtionhallinnon ja sen määräaikaisen valmistelun muutoksia viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana näitä aiheita käsittelevissä tutkimuksissa, arvioinneissa ja kehittämisraporteissa (esim. Temmes & Kiviniemi 1997; Temmes 2001; Puoskari 2001; Helander & Johansson 1998, 37; Valtiovarainministeriö 2006; Kuusela & Ylönen 2013).

Käsilä olevan artikkelin tavoitteena on ennen kaikkea tarjota perustietoa selvityshenkilöinstituutiosta ja siinä havaituista kehitys- ja muutostrendeistä politiikan, hallinnon ja oikeustieteen tutkimuksen tarpeita varten. Välittömintä hyötyä tämän tutkimuksen paneutumisesta siihen poliittisen valmistelun ”harmaaseen maastoon”, minkä selvityshenkilöt muodostavat, lienee tosin lainvalmistelun tutkimukselle sekä erilaisille käynnissä oleville valtionhallinnon ja lainvalmistelun kehittämishankkeille. Niissä kysymys selvityshenkilöiden merkityksestä ja asemasta on ajantasaisen perustiedon puuttuessa ollut lähinnä yleistietämyksen tai kokemuspohjaisen tiedon varassa.

Artikkeli rakentuu seuraavasti: Aluksi esitellään käytetty selvityshenkilöiden määritelmä ja selvityshenkilöhankkeiden keskeiset piirteet aiemman tutkimuksen pohjalta. Tutkimusaineiston ja menetelmien selvittämisen jälkeen analysoidaan tutkimuskysymyksiä empiirisen aineiston valossa. Aluksi kuvataan selvityshenkilöhankkeet kokonaisuudessaan tutkimusajankaksella 2000–2014. Tämän jälkeen näkökulma tarkentuu kahteen teemaan: yhtäältä kuvaamaan instituution sisäisiä muutoksia, toisaalta vertaamaan saadun tiedon valossa ns. vakiotyyppejä edustavia selvityshenkilöitä suhteessa aiempien vuosikymmenten vastaaviin. Lopuksi saatuja tuloksia tarkastellaan laajemmasta näkökulmasta ja osoitetaan selvityshenkilöinstituution keskeiset muutosmekanismit ja haasteet.

SELVITYSHENKILÖYDEN MÄÄRITTELY JA TUTKIMUKSEN TAUSTA

Mikä sitten on ”selvityshenkilö”? Yksiselitteisin tapa määritellä selvityshenkilö perustuu toimeksiantoon; tämä on myös se määrittely, jota tässä tutkimuksessa sovelletaan. Selvityshenkilö määrätään tehtävänsä valtioneuvoston tai – nykyään ennen kaikkea – ministeriön kirjallisella toimeksiannolla, jossa tyypillisesti mainitaan, että kyseessä on nimenomaan selvityshenkilöksi asettaminen määräajaksi tiettyä tehtävää varten. 1980-luvun lopulta 2000-luvun taitteeseen saakka käytetty termi oli ”selvitysmies”. 2000-luvulla alettiin myös enenevästi käyttää toimeksiannon saajasta sukupuolineutraalia nimitystä ”selvityshenkilö”. Sekä erityisten kuntajakoselvitysten tekemistä varten että opetus- ja kulttuuriministeriön toimeksiannoissa käytetään toimeksiannon saajasta nimitystä ”selvittäjä” (ml. ”kuntajakoselvittäjä”). 2000-luvun mittaan alettiin myös asettaa toisinaan ”selvityshenkilöryhmiä” toimeksiantoja varten.

Toimeksianto on käytännössä ainoa selvityshenkilön toimintaa, tehtäviä ja vastuita määrittävä normipohja (ks. kuit. TM0201). Selvityshenkilöitä varten ei ole olemassa yhtenäistä säännöstöä tai ohjeistusta valtionhallinnossa (ks. myös Kaisti 2000, 50), vaan heidän toimintansa perustuu yhtäältä toimeksiantoon kirjattuihin työn tavoitteisiin ja ministeriön erityisiin evästyksiin siihen liittyen, toisaalta vuosikymmenten kuluessa syntyneeseen ”hiljaiseen tietoon” selvityshenkilötyön käytännöistä sekä selvityshenkilön itsensä taustan ja kokemuksen suodattamaan ymmärrykseen esimerkiksi soveliaista toimintatavoista. Selvityshenkilöt eivät – ainakaan jos heidät on värvätty virkamieskunnan ulkopuolelta – periaatteessa ole virkamiesvastuun, hallintolain tai muiden virkamiehen asemaa ja tehtäviä määrittämien velvoitteiden sitomia päinvastoin kuin viranhaltijat. ”Joustavana”, virkamiestyöstä erotettuna omana muotonaan selvityshenkilöyksi asetuu juridisesti harmaaseen maastoon, jossa toimeksiantaja – ministeriö – on asettanut ainoat velvoitteet ja on myös selvityshenkilön ainoa tilivelvollisuuden kohde.

Vielä 1990-luvulla selvityshenkilö käsitteellistyi julkishallinnossa ja sen tutkimuksessa ennen kaikkea suhteessa siihen asti vallinneisiin

tyypillisiin valmistelumuotoihin, so. komiteoihin ja työryhmiin. Selvityshenkilö rinnastui tuolloin ”yhden miehen komiteoihin”, joita oli Suomessakin käytetty aika ajoin vielä 1970-luvulle saakka (Huuska 1970; Suomen Komitealaitos 1976). Peura (1998, 15–22) tarkasteli tutkimuksessaan 1950–1980-luvun valmistelua ohjanneita valtioneuvoston komiteasäädöksiä ja paikansi selvityshenkilöiden normitaustan niissä mainittuihin komitea- ja virkamiesvalmistelun vaihtoehtoihin. Keskeinen oli ennen kaikkea vuonna 1988 annettu valtioneuvoston päätös (VNP 218/88), joka edellytti ministeriötä tekemään esivalmistelua ja harkitsemaan myös komiteoille vaihtoehtoisia valmistelutapoja, joista yksi oli ”antaa tehtävä virkamiehen tai asiantuntijan suoritettavaksi *erillistä palkkiota* vastaan.” (Kursivointi AMH:n.)

1990-luvulla selvitystoimenannoista tuli keino, jolla poliittista ja/tai hallinnollista valmistelua voitiin tehdä yhden virkamiehen tai muun, ulkopuolisen, asiantuntijan toimesta vakinaisesta virka- tai työsuhteesta irrallaan ja erillisen palkkion varassa. Tyypillisesti selvityshenkilön toimeksiannossa selvitys-, lainvalmistelu- tai toimenpide-ehdotusta koskeva kehittämistehtävä annettiin pääsääntöisesti vain yhdelle henkilölle suhteellisen lyhyessä ajassa (valtaosassa tapauksia alle puolen vuoden, maksimissaan yhden vuoden määräajassa) suoritettavaksi (Kaisti 2000). Komiteavalmistelusta poiketen laajemmat tutkimus- tai tiedonhankintatehtävät eivät juurikaan kuuluneet selvityshenkilöiden toimenkuvaan (Kaisti 2000, 50–51).

Vaikka kantava ihanne oli, että selvityshenkilölle asetetut tehtävät olisivat kapeammat ja rajatummalla kuin laajapohjaisille elimille kuuluvat tehtävät, Kaisti (2000, 54–55, 82) huomauttaa, että selvityshenkilöitä asetettiin 1990-luvulla myös hyvin merkittävien kokonaisuudistusten valmistelijoina. Esimerkkeinä mainittakoon vaikkapa valtion keskushallinnon uudistamishanke (1992) ja kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistaminen (1996). Kaistin johtopäätökset olivatkin, että selvityshenkilöille oli vuosien 1989–1997 ajanjaksolla muotoutunut sekä komiteoita korvaava että niitä täydentävä rooli. Edelliseen viittasi se, että selvityshenkilöitä asetettiin yhtäältä sellaisiin tehtäviin, joiden aiemmin oli katsottu ”kuuluneen” laajapohjaisen valmistelun piiriin, jälkimmäiseen se, että selvitys-

henkilöitä toisaalta käytettiin myös runsaasti komiteoiden tehtäviä selvästi kapeampialaisten valmistelutehtävien hoitamiseen. Laadullisessa, kuuteen ministeriöön keskittyvässä tutkimuksessaan Peura (1998, 86, 92) puolestaan korosti selvitysmiesten täydentävää ja muista valmistelun muodoista poikkeavaa roolia sekä sen asemaa ennen kaikkea vahvistuneen virkamiesvalmistelun apuna.

Poliittisten prosessien tutkimuksen näkökulmasta Suomen selvityshenkilöinstituutiosta on sen alkua ajoista saakka korostunut selvityshenkilöiden rooli nimenomaan politiikan muotoilemisvaiheen (*policy formulation*) välineenä. Erityisesti selvityshenkilöiden työn keskiöön näyttää 2000-luvun mittaan enenevästi tulleen vaihtoehtojen analyysi (*options analysis*, Hogwood ja Gunn 1984), ja sellaisten tarjoaminen päättäjille, joskaan tätä tehtävää ei voi käytännössä täysin irrottaa muista valmistelun vaiheista, kuten asiakysymysten määrittelystä, ennustamisesta ja ennakoinnista sekä tavoitteiden asettamisesta ja niiden priorisoinnista. Olennainen osa selvityshenkilöiden työnkuvaa on alusta asti liittynyt tarvittavan tiedon kokoamiseen käsillä olevasta asiakysymyksestä mahdollisten toimenpidevaihtoehtojen analyysin pohjaksi. Useimmiten kysymyksessä on tiedon keruu olevasta yhteiskunnallisesta tilanteesta ja sen ongelmakohdista, mutta ainakin 2000-luvun mittaan toimeksiannot ovat toisinaan spesifioineet kohteeksi myös olemassa olevan akateemisen tutkimustiedon keräämisen käsillä olevasta ilmiöstä.

Vuonna 2003 tapahtuneeseen komitea-asetuksen kumoamiseen saakka ministeriö saattoi omatoimisesti päättää selvityshenkilöiden asettamisesta tarpeidensa mukaan, kun taas komiteoiden asettamista rajoittivat siihen liittyvät tiukat muutosäännökset. Selvityshenkilövalmisteluun siirtymisen katsottiin myös jo varhaisissa arvioissa lisänneen ministeriön kontrollivaltaa valmistelun ja sen lopputulosten suhteen (Kaisti 2000, 79) päinvastoin kuin lopputuloksen suhteen ”arvaamattomampi” komiteatyöskentely. Vuoden 2003 jälkeen valinta siitä, millä tavalla kutakin asiakysymystä valmistellaan – so. tehdäänkö asia virkamiesvalmisteluna, asetetaanko laajapohjainen valmistelu vai selvityshenkilö – on aiempaa kiinteämmin poliittisen ja hallinnollisen johdon itsensä harkinnan varassa.

Tämä asettaa myös ministeriöille itselleen vaa-teita ymmärtää näiden valintojen perustaa ja implikaatioita paremmin, semminkin kun poliittista valmistelua ja sen instituutioita koskeva tutkimus on komiteakautta koskevan tutkimuksen jälkeen pitkälti hiipunut.

Ervasti ja Tala (1996, 53) toteavat vuoden 1994 hallituksen esitysten tarkastelussaan, että yksi prosentti annetuista esityksistä oli valmisteltu myös selvityshenkilön voimin. Selvityshenkilöiden roolia lainsäädännön valmistelussa ei kuitenkaan huomioitu asiaa koskevissa seurantalutkimuksissa (ks. Ervasti ym. 2000, 33; Pakarinen ym. 2010, 23; Slant & Rantala 2012, 20), joten ajallista vertailutietoa selvityshenkilöiden panoksesta lainvalmisteluun ei ole saatavilla. Slant ym. (2012) toteavat kuitenkin virkamiestyönä tapahtuneen perusvalmistelun lisääntyneen pitkällä aikavälillä, vuodesta 1994 vuoteen 2012, jolloin sen osuus oli jo kaksi kolmasosaa (64 %), samalla kun työryhmä- ja komiteavalmistelun osuus hallituksen esityksien valmistelussa oli kavennut vajaaseen neljännekseen (23%). Tämä yhtälö jättää auki monia kysymyksiä todellisen tilanteen luonteesta ja selvityshenkilöiden roolista siinä, kun muistetaan samanaikainen lakiesityksien määrän pysyminen korkeana, niiden sivumäärän paisuminen (ks. Slant & Rantala 2012, 9–14) sekä uusien tehtävien kasautuminen ministeriöiden vähe-neville henkilöresursseille 1990-luvun alusta lähtien.

Selvityshenkilöt näet sijoittuvat useimmiten ministeriöiden valmistelukaaviossa esivalmisteluvaiheeseen, lakiehdotusten tai muiden uudistusten taustatyöksi katsottavaan vaiheeseen, jolloin heidän roolinsa saattaa jäädä havaitsematta lainvalmistelun ja sen tutkimuksen näkökulmasta tai kirjautua esimerkiksi aikaviipeen takia virkamiesvalmistelun tiliin. Selvityshenkilöiden tehtävät voivat myös kokonaan jäädä lainvalmistelun tutkimuksen ulkopuolelle, jos selvityshenkilötoimeksiannot eivät sinällään koske lakien ja säädösten valmistelua, vaan jotain aivan muuta, kuten esimerkiksi jonkin hallinnollisen tai poliittisen ohjelman tai uudistuksen valmistelusta. Selvityshenkilöt voivat myös jäädä tutkimuksen näköpiiriin ulkopuolelle, jos heidän tehtävänsä eivät enää liitykään valmisteluun, vaan pikemminkin politiikan tai säädösten toimeenpanovaiheeseen.

Kysymykset selvityshenkilöiden roolista ja panoksesta jäävät vaille vastausta niin kauan kuin selvityshenkilöistä ja heidän toiminnastaan ei ole systemaattisesti koottua ja analysoitua tietoa. Toistaiseksi selvityshenkilöt ovat niin politiikan tutkimuksen kuin julkishallinnon ja lainvalmistelunkin tutkimuksen näkökulmasta lähes täysin kartoittamatonta aihealuetta, mitä tilannetta tämä tutkimus pyrkii osin korjaamaan.

TUTKIMUKSEN AINEISTOT JA MENETELMÄT

Tutkimusta varten kerättiin kvantitatiivinen aineisto vuosina 2000–2014 toimineista selvityshenkilöhankkeista. Lisäksi paremman tiedon saamiseksi suhteellisen tuntemattomasta instituutiosta tehtiin kuusitoista puolistrukturoitua teemahaastattelua kolmessa ministeriössä selvityshenkilöinä toimineille henkilöille ja korkeille viranhaltijoille. Määrällisen tiedon keruun tarkoituksena oli yhtiäältä kartoittaa selvityshenkilöiden käytön yleisyyttä ministeriöissä myöhemmän haastatteluotoksen valinnan pohjaksi, toisaalta kerätä puuttuvaa perustietoa selvityshenkilöhankkeista sekä selvityshenkilöinä toimivien ihmisten taustasta ja toiminnasta. Alla kuvataan määrällinen aineisto tarkemmin; laadullista aineistoa käytetään tässä artikkelissa eksplisiittisesti hyväksi vain hyvin rajallisesti, joskin haastatteluista saatu tietämys ohjaa pitkälti taustalla tutkimusta.

Perustiedot selvityshenkilöhankkeista kerättiin julkisista lähteistä ja niitä täydennettiin osin ministeriöistä erikseen pyydetyillä ja muilla tiedoilla. Pääasiallisena lähteenä toimi valtioneuvoston hankerekisteri HARE, joka on julkinen verkkopalvelu (<http://www.hare.vn.fi>). HARE otettiin käyttöön 1.1.1998, mistä alkaen julkishallinto periaatteessa on kirjannut sinne tiedot muun muassa uusista säädösvalmistelu-, kehittämis- ja määräaikaaisista hankkeista, mukaan lukien komiteoiden, toimikuntien, työryhmien, projektien ja selvityshenkilöiden asettamisesta sekä niitä koskevista perustiedoista (KAS 3/98). Erityisesti palvelun alkuvuosina ongelmana oli se, että kaikkia hankkeita ei kirjattu rekisteriin, koska ministeriöt saivat itse päättää, mitä tietoja siihen vietiin. (Puoskari 2001, 21). Vuodesta 2001 valtiovarainministeriö on velvoittanut valtion-

hallintoa ylläpitämään HARE-tietoja yhtenäisesti ja kattavasti (VM 35/01/2000.; ks. myös KA 4/020/02; Valtiovarainministeriö 2007). HARE:n tekninen jälkeenjääneisyys ja jäykkyys on kuitenkin ollut tiedon seurannan ja evaluatation kannalta ongelma niin valtionhallinnolle itselleen kuin esimerkiksi rekisterin tutkimuskäytölle. HARE suljettiin käytöstä tätä artikkelia kirjoitettaessa 3.8.2015. Tilalle astui valtioneuvoston uusi hanketiedotuspalvelu (<http://valtioneuvosto.fi/hankkeet>), johon on koottu tiedot hankkeista vuodesta 2010 alkaen.

Nimenomaan HARE:n teknisen rajoittuneisuuden takia tiedot selvityshenkilöistä jouduttiin poimimaan HARE:sta manuaalisesti tutkimusta varten. Alla kuvataan ensin lyhyesti työn ongelmat ja sitten se, miten ne pyrittiin ratkaisemaan.

HARE mahdollisti sinällään hanketietojen hakemisen hankkeen organisointitavan perusteella. Tämän vuoksi ensiksi perustiedot haettiin HARE:ssa ”selvityshenkilöiksi” luokitelluista hankkeista tutkimusajanjaksolta. Erityisesti 2000-luvun alkupuolella HARE:ssa oli selvityshenkilöiksi toisinaan kategorisoitu virheellisesti myös muita, esimerkiksi tutkimushankkeita. Tämä ongelma ratkaistiin tarkistamalla systemaattisesti omaksutun, toimeksiantoon perustuvan selvityshenkilön määritelmän perusteella HARE:ssa selvityshenkilöhankkeiksi luokitetut tapaukset. Mikäli toimeksiannossa mainittiin eksplisiittisesti selvityshenkilötoimeksianto, tapaus luokitettiin selvityshenkilöksi. Silloin, kun toimeksiantoasiakirjat puuttuivat hankerekisteristä, selvityshenkilötoimeksianto pyrittiin tarkistamaan joko muista HARE:n tiedoista (HARE:n ”perustiedot”-osio) tai selvityshenkilöksi luokitellun henkilön tuottamasta loppuraportista. Oletuksena jälkimmäisen osalta oli, että henkilö itse tietäisi tehtävänsä selvityshenkilöluonteen ja siitä olisi maininta loppuraportin tehtäväkuvauksessa. Oletus osoittautui paikansa pitäväksi ja valittu ratkaisu toimivaksi tavaksi erottaa esimerkiksi tutkimushanke ja selvityshenkilötehtävä toisistaan silloin, kun HARE:sta puuttui toimeksianto. Näiden tarkistusten jälkeen lopullisesta analyysiin tulevasta aineistosta poistettiin kaikki ne tapaukset, joiden toimeksiannossa ei ollut eksplisiittistä mainintaa selvityshenkilöydestä.

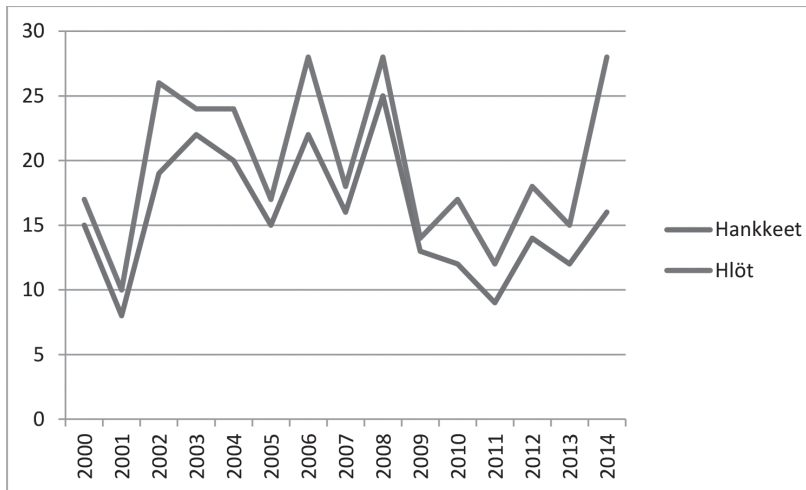
Toinen ongelma aineiston muodostuksessa oli se, että huolimatta vahvistuneesta säädöspohjasta ministeriöt eivät olleet välttämättä

merkinneet kaikkia selvityshenkilötoimeksiantoja HARE:en. Koska kattava tarkistus olisi ollut erittäin raskassoutuinen tehtävä tutkimuksen päätarkoituksen kannalta, lisätiedot HARE-rekisteristä puuttuvista selvityshenkilöistä pyydettiin vain kahdelta useimmiten selvityshenkilöitä käyttäneeltä ministeriöltä (OKM, STM). Näitä puuttuvia hankkeita oli kuusi kappaletta, joissa oli toiminut yhteensä kahdeksan selvityshenkilöä, so. ne muodostivat alle 3 % lopullisen tietokannan hankkeista ja henkilöistä. Lisäksi tietokantaan lisättiin muutama sellainen muiden ministeriöiden selvityshenkilöhanke, joihin projektin tutkijat olivat törmänneet esimerkiksi julkisuudessa esiintyneiden tietojen kautta.

Työn lopputuloksena muodostunut, SPSS-aineisto-ohjelmalla koodattu tietokanta ei siis mitä luultavimmin ole täysin kattava aineisto selvityshenkilöistä, mutta se on hyvin edustava otos vuosilta 2000–14. Vuoden 2014 osalta mukaan on kirjattu vain 9.4.2015 mennessä HARE:en kirjatut hankkeet. Tarkistusten ja virheluokitusten poistamisen jälkeen lopullinen tietokanta kuvaa nimenomaan ja ainoastaan selvityshenkilötoimeksiantoja sekä selvityshenkilöinä toimineiden ihmisten taustaominaisuuksia ja toimintaa (aineiston validiteetti).

Selvityshenkilötietokantaan on luokiteltu hankkeen tiedot (tunniste, hankkeen nimi, vuosi, asettava ministeriö, toimeksiannon alkamisaika ja päättymisaikakohta, kesto puolen kuukauden tarkkuudella, toimeksiannon sisältöä koskeva HARE-luokitus (lainsäädäntö-, kehittämis- ja uudistus-, tutkimus-, johto- tai muu tehtävä), hankkeen selvityshenkilöiden määrä ja/tai tyyppi (esimerkiksi yritys), selvityshenkilönä toimineen henkilön nimi, sukupuoli, asema tai koulutus, työelämä/eläköitymis -status, taustaorganisaatio, taustaorganisaation luokittelu sektoreittain ja erityisesti kansalaisjärjestöjä koskevin lisäluokituksin, sekä tieto selvityshenkilölle asetetuista tausta-, tuki- ja ohjausryhmistä sekä selvitystyöhön liittyvistä konsultaatioista sidosryhmien kanssa (kuulemiset, lausuntokierrokset ym.).

Hankkeessa tutkimusavustajana ja gradu-tekijänä toiminut VTK Maria Pohjanvuori täydensi lisäksi HARE:sta poimittuja, esimerkiksi henkilöiden taustaorganisaatio- ja muita tietoja muista julkisista lähteistä, erityisesti internetistä, saaduilla tiedoilla. Luokitusten systemaattisuus ja mahdolliset virheet ja puutteellisuudet on lisäksi alkuperäisen koodauksen jälkeen tarkis-



Kuvio 1. Selvityshenkilöhankkeiden ja selvityshenkilöiden lukumäärä vuosina 2000–14.

tettu hankkeen toisen tutkijan toimesta ja tällöin havaitut virheet ja puutteet korjattu (aineiston reliabiliteetti). Tietojen yksityiskohtainen koodaus (esim. selvityshenkilöinä toimineiden henkilöiden ja heidän taustaorganisaatioidensa yksilöinti) antaa lisäksi mahdollisuuden jatkossa suhteellisen vähällä vaivalla täydentää olemassa olevia tietoja uusilla muuttujilla.

Tässä artikkelissa kyseistä aineistoa kuvataan ja analysoidaan vain yksinkertaisin tilastollisin menetelmin, koska ne on katsottu riittäviksi asetettuihin kysymyksiin vastaamiseksi.

SELVITYSHENKILÖIDEN KÄYTTÖ JA ORGANISOINTI 2000-LUVULLA: KOKONAISKUVA TILANTEESTA

1990-luvun alkupuoliskoa koskenut tutkimus oli todennut selvityshenkilöiden määrän voimakkaan nousun vuosien 1992–1996 välillä, Ahon hallituksen ja taloudellisen laman kriisiaikoina, kun toimeksiantoja oli vielä vuosina 1989–90 ollut vain muutama vuodessa. Selvityshenkilöiden määrä vaihteli kuitenkin runsaasti vuositasolla, vajaasta kymmenestä yli kahteenkymmeneen. (Kaisti 2000, 49.) Toimeksiannon antaminen vain yhdelle henkilölle oli pääsääntö: näitä oli 85 % kaikista toimeksiannoista. 14 % tehtävistä oli annettu kahdelle henkilölle ja nämä olivat tyypillisesti STM:n asettamia. Vain yksi prosentti selvitystehtävistä annettiin kolmelle henkilölle. (Kaisti 2000, 59.)

Kuviossa 1 on esitetty selvityshankkeiden ja niissä toimineiden selvityshenkilöiden määrä vuosina 2000–14 (hankkeen alkamisvuoden mukaan). Yhteensä tutkitulla viidentoista vuoden ajanjaksolla oli asetettu yhteensä 238 selvityshenkilöhanketta (keskimäärin 16 hanketta/vuosi), joissa selvityshenkilöinä toimi 296 henkilöä (keskimäärin 20 henkilöä/vuosi). Vertailun vuoksi mainittakoon, että vuosien 1989–1996 seitsemän vuoden jaksona selvityshenkilöitä oli yhteensä 92 henkilöä (keskimäärin 13 henkilöä/vuosi). (Tiedot laskettu teoksesta Kaisti 2000.)

Vaikka vaihtelu vuositasolla on ollut edelleen suurta, vuodet 2002–08 (Lipposen II hallituksen loppukausi, Jäätteenmäki/Vanhanen I ja Vanhanen II alkupuoli) näyttävät selvityshankkeiden asettamisessa selvänä kulta-aikana (15–25 hanketta vuosittain). Selvityshenkilöhankkeiden määrä laski 9–14 hankkeeseen per vuosi ajanjaksolla 2009–14, siis Vanhasen II hallituksen lopussa ja Kiviniemen hallituksen patkākaudella sekä vuonna 2011 alkaneella Kataisen hallitusjaksolla. Kuvioista 1 voi havaita myös, että selvityshankkeiden määrä on tavannut nousta uuden hallituksen asettamisen seurauksena, kun ministeriöt ovat nimenneet selvityshenkilöitä hallitusohjelman vaatimien toimien valmistelutehtäviin (vrt. myös Kaisti 2000). Tämä pätee osin myös Kataisen hallitukseen, joskin se käytti selvityshenkilöitä huomattavasti vähemmän jo kautensa alussa kuin aiemmat keskustavetoiset hallitukset. Kataisen

Taulukko 1. Selvityshenkilöhankkeiden toimikausien kesto 1990-luvulla ja 2000–2014 esitettynä prosenttiosuutena kaikista ajanjakson selvityshankkeista.

Toimikauden pituus	1989–97 % selvityshankkeista	2000–2014 % selvityshankkeista
alle 3 kk	24	15
3–6 kk	42	41
6–12 kk	30	38
12–18 kk	1	6
yli 18 kk	2	1
Yhteensä	100 N=92	100 N=237

Lähde: 1989–97 tiedot laskettu teoksesta Kaisti 2000, 56.

hallituksen selvityshenkilöiden käytön petraantumisen hallituskauden mittaan puolestaan liittyi vahvasti siihen, että sen aikana selvityshenkilöitä alettiin käyttää entistäkin useammin kuntajakotehtäviin – muissa, yleisemmissä valmistelutehtävissä selvityshenkilöitä oli Kataisen hallituksen loppuvuosina, 2013–14, edelleenkin huomattavasti aiempia 2000-luvun hallituksia vähemmän (ks. myöhemmin vakiotyyppin selvityshenkilöistä).

Merkillepantavaa vuoden 2010 jälkeisessä ajanjaksossa on se, että selvityshenkilöiden määrä on ollut selkeästi korkeampi kuin hankkeiden määrä, so. *selvityshenkilöitä on asetettu hanketta kohden enemmän kuin aiemmin*. Vain yhdelle henkilölle toimeksianto annettiin vuosina 2000–14 80 prosentissa kaikista hankkeista; kahden selvityshenkilön toimeksiantoja oli hankkeista 16 % ja kolmen henkilön toimeksiantoja 4 %. Muutos 1990-luvun alkuun on siis tapahtunut nimenomaan kolmijäsenisten ryhmien useistumisena selvitystehtävissä. Selitys piilee osin siinä, että selvityshenkilöitä on yhä enemmän tuona ajanjaksona alettu asettaa kuntajakoselvityksien tekemistä varten, joihin tyypillisesti on asetettu 2–3 selvityshenkilöä/hanke (ks. myöh.). STM:n ohella erityisesti VM kuntajakoselvittäjien taustatahona on asettanut useampia selvityshenkilöitä per hanke 2000-luvun mittaan. Lisäksi jotkin muutkin ministeriöt ovat alkaneet käyttää tällaisia useampijäsenisiä selvityshenkilöryhmiä aika ajoin.

Samaan aikaan, kun selvityshenkilöitä on alettu käyttää aiempia vuosikymmeniä enemmän ja yhä useampia henkilöitä kerrallaan per hanke, *selvityshankkeiden määrääjat ovat myös kasvaneet*. Taulukossa 1 verrataan 2000-luvun selvityshankkeiden toimikauden kestoja 1990-luvun tilanteeseen. 1990-luvun lyhytkestoiset selvityshankkeet (alle 3 kk) ovat 2000-luvulla vähentyneet lähes puoleen entisestä ja yli 6 kk kestävät hankkeet lisääntyneet. Selvityshenkilöiden käyttöönottoahan perusteltiin 1990-luvun alussa juuri selvityshenkilövalmistelun komiteaja työryhmyöskentelyä ripeämmällä tahdilla. 2000-luvulla enää runsas puolet selvityshankkeista tehdään alle puolen vuoden määräajassa. Jos huomioidaan lisäksi 2000-luvulla yleistynyt useiden selvityshenkilöiden käyttö hanketta kohti ja tarkastellaan hankkeisiin budjetoitua kokonaistyöaikaa yhteensä (selvityshankkeen henkilötyökuukausina mitattuna), havaitaan, että 15 % hankkeista käytti yli 12 henkilötyökuukautta selvityksen tekemiseen; kolme prosenttia yli 24 kuukautta (taulukkoa ei ole raportoitu tässä). Myös nämä tiedot osoittavat selvityshenkilöyksen keston huomattavaa kasvua verrattuna instituution alkuaikoihin: selvityshenkilöprojektien sisältämän kokonaistyöajan voi arvioida vähintään kolmin-nelinkertaisesti 1990-lukuun verrattuna.

Selvityshenkilövalmistelun kokonaisvolyymien mittarina tässä tutkimuksessa on käytetty henkilötyökuukausia. Vähiten henkilötyökuu-

Taulukko 2. Selvityshenkilöhankkeet, asetetut selvityshenkilöt ja hankkeisiin käytetyt henkilötyökuukaudet ministeriöittäin vuosina 2000–14 (lukumäärä ja prosenttiosuus kaikista asetetuista).

Min	Hankkeet	%	Henkilöt	%	Hlötyökk	%
VNK	6	2,5	7	2,4	35,5	2,0
OM	7	2,9	9	3,0	79,5	4,5
SM	20	8,4	20	6,8	120	6,8
PM	3	1,3	6	2,0	20,5	1,2
VM	38	16,0	57	19,3	423	23,8
OKM	65	27,3	76	25,7	441,5	24,9
MMM	8	3,4	9	3,0	64,5	3,6
LVM	10	4,2	10	3,4	52,5	3,0
TEM	12	5,0	12	4,1	48,5	2,7
STM	40	16,8	54	18,2	313,5	17,7
YM	19	8,0	24	8,1	109	6,1
TM*	1	0,4	1	0,3	8	0,5
KTM*	9	3,8	11	3,7	59	3,3
Yhteensä	238	100,0	296	100,0	1775	100

*Työministeriö ja kauppa- ja teollisuusministeriö yhdistyivät työ- ja elinkeinoministeriöksi vuoden 2008 alusta.

kausia käytettiin vuonna 2011 (57,5 kk) ja eniten 2014 (192,5 kk) ja 2004 (146,5 kk). Yhteensä tutkitulla ajanjaksolla selvityshenkilötyöhön käytettiin noin 148 henkilötyövuotta (1775 henkilötyökuukautta), mikä vastanee noin 60 prosenttia keskitasoisen ministeriön vuosittaisesta työpanoksesta. Selvityshenkilöiden työn kustannukset eivät kuitenkaan mene ministeriön perusbudjetista, vaan ne maksetaan tyypillisesti palkkioperusteisesti toimintamäärärahoista, esimerkiksi tutkimus- ja kehittämistoimintaan varatuista rahoista. Käytäntö säästää ministeriöissä myös rahaa sosiaaliturvakuluista ja muista henkilöstön palkkaukseen liittyvistä kiinteistä kustannuksista. Tällaisten säästöjen huomioiminen vielä nostaa edellä esitettyä arviota instituution volyyminä.

Samoin kuin 1990-luvulla, OKM on selvityshenkilövalmistelun kärkiministeriö myös 2000-luvulla, joskin sen suhteellinen osuus on hie- man laskenut muiden ministeriöiden ottaessa työmuodon omakseen: OKM:n osuus on laske-

nut vajaasta kolmanneksesta runsaaseen neljännekseen kaikista selvityshenkilöistä. Myös STM käyttää edelleen selvityshenkilöitä runsaasti (18 % henkilöistä, laskua verrattuna 24 prosentin suhteelliseen osuuteen 1990-luvun alussa). Sen sijaan VM:n kohdalla selvityshenkilöiden käyttö on noin nelinkertaistunut, vertailuajanjakson eli 1990-luvun neljästä prosentista 19 prosenttiin selvityshenkilöistä (15 prosenttia hankkeista). Osuus käytetyistä henkilötyökuukausista on vieläkin suurempi, vajaa neljäsosa kaikista. (Ks. taulukko 2.)

Sen sijaan VNK, jonka osuus asetetuista selvityshenkilöistä oli 1990-luvulla 14 %, on vuodesta 2000 alkaen asettanut niitä vain harvoin (2,4 %). YM ja SM ovat kasvattaneet hie- man osuuttaan asetetuista selvityshenkilöistä (edellinen kuudesta prosentista kahdeksaan prosenttiin, jälkimmäinen puolestaan neljästä prosentista seitsemään prosenttiin). Samoin kuin aiemmin, LVM ja MMM käyttävät edelleen selvityshenkilöitä muita ministeriöitä har-

vemmin. Myös TEM:ssä niiden suhteellinen osuus kaikista on neljän prosentin tiimoilla. Selvityshenkilökäytäntö on yltänyt 2000-luvulla myös OM:öön ja PM:öön, joskaan vertailutietoja 1990-luvulta ei ole käytettävissä. (Ks. Kaisti 2000, 45–46, 91.) Ulkoministeriö ei puolestaan ollut ainakaan kirjannut HARE:een yhtäkään selvityshenkilöhanketta 2000-luvulla.

Yhteenvetona voidaan siis todeta, että *kokonaisuutena tarkastellen* sekä selvityshankkeiden että niissä toimivien selvityshenkilöiden määrä on tutkittuna viidentoista vuoden ajanjaksona ollut keskimäärin korkeampi kuin 1990-luvulla. Myös selvityshenkilöille annetut määräajat työn suorittamiseen sekä niihin käytetty kokonaistyöaika on kasvanut, kun on yhä useammin alettu käyttää useampia henkilöitä yhdessä hankkeessa. Lisäksi kun selvityshenkilöiden käyttö oli aiemmin keskittynyt harvahkoihin ministeriöihin, 2000-luvulla niistä on tullut miltei jokaisen hallinnonalan hyödyntämä valmisteluoto. Ennen kuin pohditaan tarkemmin sitä, mitä nämä muutokset merkitsevät, on tarpeen kuitenkin tarkastella lähemmin, miten selvityshenkilöinstituutio on sisäisesti muuttunut ja miten sen rajat tänä päivänä vedetään.

SELVITYSHENKILÖYDEN UUDET MUUNNOKSET 2000-LUVULLA

Selvityshenkilöinstituutio sai siis alusta alkaen piirteitä, jotka erottivat sen sekä virkamiesvalmistelusta että monijäsenisestä valmistelusta. Selvityshenkilön tehtävä ja työn määräaika oli rajattu, päinvastoin kuin virkamiehen. Selvityshenkilönä toimi pääsääntöisesti vain yksi, ministeriön byrokraatiasta irrallaan toimiva henkilö (päinvastoin kuin monijäsenisissä komiteoissa tai työryhmissä) erillisen palkkion varassa (päinvastoin kuin kuukausipalkkainen virkamies). Keskeinen piirre oli lisäksi selvityshenkilöitä koskevan normisääntelyn puuttuminen toimeksiannossa mainittuja, lähinnä työnantajan määräyksiksi katsottavia tehtävän spesifikaatioita lukuun ottamatta.

Edellä kuvattuja selvityshenkilön tunnusmerkkejä voidaan pitää eräänlaisena perus- tai vakiotyyppinä, johon 2000-luvun tutkimusaineiston havainnot verrataan. Toimeksiantojen ja organisoimistapojen yksityiskohtien lähempi tarkastelu osoittaa, että edelleenkin yleisimmän

vakiotyyppin lisäksi 2000-luvun mittaan on syntynyt uusia selvityshenkilöiden alalajeja, kun selvityshenkilövalmistelua on alettu soveltaa uusien tarpeisiin ja alueille. Myös vakiotyyppi itsessään on elänyt ja sen rajat liikkuneet eri tavoin riippuen ministeriöstä ja tehtävistä. Jäljessä kuvaan lyhyesti ensin selvityshenkilöiden uudet muodot, ennen kuin siirryn tarkastelemaan vakiotyyppin selvityshenkilöitä 2000-luvulla.

Ensiksikin *kuntajakoselvittäjistä* on muodostunut erityisesti 2000-luvun loppupuolella selvityshenkilöiden uusi alamuoto verrattuna 1990-luvulla syntyneeseen ja vieläkin hallitsevaan tyyppimalliin. Jälkimmäisen tehtävät liittyvät useimmiten poliittiseen ja hallinnolliseen valmisteluun yleisemmällä tasolla kun taas kuntajakoselvittäjien tehtävät rajoittuvat puhtaasti kuntajakoihin, so. kuntien yhdistämissiin (ja/tai jakamisiin, mikä tosin ei ole ollut ajankoh- taista viime aikoina) uusiksi kokonaisuuksiksi. Kuntajakoselvittäjistä oli maininta hyvin yleisellä tasolla, ilman yksityiskohtaisia määräyksiä toiminnan institutionaalisesta järjestämisestä jo vuoden 1997 kuntajakolaissa (1196/1997). Nykyään sen on korvannut kuntarakennelaki (1698/2009), jossa on aiemmasta poiketen suhteellisen tarkat määräykset siitä, miten tietyissä laajoissa tai vaikeissa tapauksissa on suoritettava ns. kuntajakoselvitys. Tätä varten ministeriö asettaa erityisen kuntajakoselvittäjän, jonka virkavastuusta ja tiedonsaantioikeuksista säädetään lain 17 §:ssä.

Tämän tutkimuksen kannalta kiinnostava on huomio, että vaikka kuntajakoselvittäjiä toki oli ollut aiemminkin, he alkoivat rinnastua osaksi selvityshenkilöiden veljeskuntaa vasta vuodesta 2008 alkaen, jolloin ne alettiin merkitä HARE-tietokantaan selvityshenkilöinä. Tämä viittaa siihen, että un kuntajakoselvittäjät vaikuttivat aiemmin olleen selvityshenkilöydestä *erillinen* instituutio; tuolloin niistä tuli institutionaalisesti osa valtionhallinnossa yleistynyttä ja ”norma- lisoitunutta” selvityshenkilöinstituutiota. Myös vuoden 2009 kuntarakenteita koskevan lakiuudistuksen perusteluissa (HE 125/2009) todettiin kuntajakoselvittäjien virkavastuun säätölempisen tarvetta perustelemaan se seikka, että kuntaselvit- täjiksi voitaisiin tällöin ottaa myös muita kuin virkavastuulla toimivia henkilöitä (so. virka- miehiä). Tosiasiassa kuntajakoselvitysten ”ul- koistaminen” – mikä sinällään noudattaa samaa

toimintamallia kuin selvityshenkilötoimeksiannot vanhastaan – näyttää alkaneen jo hie-man ennen uuden normipohjan valmistumista. Taustalla oli ennen kaikkea Vanhasen hallitusten vuonna 2005 alkanut Paras-hanke kunta- ja palvelurakenteen uudistamiseksi. Sen keinoina oli ennen kaikkea kuntien yhdistäminen vahvemmiksi yksiköiksi erilaisia korotettuja yhdistämistukia porkkanana käyttäen. Erityinen puitelaki (169/2007) asiasta säädettiin vuonna 2007 olemaan voimassa vuoteen 2012 saakka.

Keskeinen ero kuntajakoselvittäjien ja ”tavanomaisten” selvityshenkilöiden välillä liittyy paitsi edellisten rajattuun tehtäväalueeseen myös kuntajakoselvittäjien toiminnan yksityiskohtaisempaan sääntelyyn toimenannoissa. Koska tehtävä perustuu lakiin, toimeksiantoihin on poikkeuksetta kirjattu myös maininta siitä sekä selvityshenkilön virkavastuusta tehtävän suorittamisessa, tiedonsaantioikeuksista sekä salassapitovelvollisuudesta, mitä mainintoja ei esiinny lainkaan vakiotyyppin selvityshenkilöillä. Kuntajakoselvittäjät velvoitetaan toimeksiantoissa lisäksi toimimaan yhteistyössä kuntien kanssa ja kuulemaan kuntien päättäjiä ja kansalaisia tehtäväänsä suorittaessa. Kuntajakoselvittäjien palkkio on maksettu – päinvastoin kuin ”tavallisten selvitysmiesten” – omalta kuntien yhdistymisen tukemiseen talousarviossa varatulta momentiltaan.

Kuntajakoselvittäjiä koko tämän tutkimuksen aineistosta oli 9 % hankkeista, 12 % kaikista selvityshenkilöistä (22 hanketta, 35 selvityshenkilöä). Koska kuntajakoselvittäjiä esiintyi aineistossa kuitenkin vain tutkimusjakson loppupuolella, siellä heidän osuutensa painottuu vahvasti: he muodostivat 22 % kaikista vuosina 2008–2014 kirjatusta hankkeista (27 % ajanjakson selvityshenkilöistä). Yhtä lukuun ottamatta (jonka oli asettanut VNK) muut kuntajakoselvityshankkeet olivat valtiovarainministeriön asettamia. Kaikista VM:n asettamista selvityshenkilöistä 60 % olikin juuri kuntajakotehtäviin asetettuja. Ilmiö selittää myös VM:n vahvistuneen osuuden selvityshenkilöiden asettajista (ks. taulukko 2).

Toinen selvityshenkilöiden uusi alalaji 2000-luvulla on *virkamiesten virkatyöselvityshenkilöys*. Kuten aiempikin tutkimus on todennut, selvityshenkilöiksi rekrytoitiin jo 1990-luvulla usein joko työsuhteisia tai jo eläkkeelle siirtyneitä

viranhaltijoita joko omasta ministeriöstä, sen alaisesta laitoksesta tai muilta hallinnonaloilta (Kaisti 2000). Kyseinen henkilö suoritti selvitystehtävän siis erillisen palkkion turvin ja virkatöimestaan tuoksi ajaksi vapautettuna. 2000-luvulla spesifi kirjallinen selvityshenkilötoimeksianto on annettu kuitenkin myös viranhaltijoille, jotka toimeksiannon mukaan suorittavat tehtävänsä *virkatyönä* tai *osittain virkatyönä*. Kyseessä ei siis ole enää ajallisesti ja organisatorisesti virkamiestyöstä eriytetty tehtävä. Muutamassa harvassa tapauksessa selvityshenkilötehtävä on annettu sektorilaitoksen virkamiehelle ja palkkio maksettu tämän työantajaorganisaatiolle henkilön itsensä sijaan.

Havainnot viittaavat selvityshenkilöiden liudentumiseen virkamiestyön suuntaan ja sille päällekkäiseksi tehtäväksi (vrt. myös Temmes 2001, 15, samansuuntaisesta huomiosta). Kysymykseksi nouseekin, mistä tällaisessa ”virkatyöselvityshenkilöydessä” perimmiltään on kyse. Vaikka HARE:een oli (virheellisesti) kirjattu joitakin tällaisia virkamiehiä selvityshenkilöinä aiemminkin, heille ei tuolloin ollut annettu virallista selvityshenkilötoimeksiantoa, jolloin he ovat rajautuneet pois tämän tutkimuksen aineistosta. Mukana aineistossa on siis vain sellaiset tapaukset, joista on olemassa eksplisiittinen selvityshenkilötoimeksianto – jotka siis on 2000-luvun mittaan annettu virkamiehille, jotka tekevät valmistelua nimenomaan sekä ”selvityshenkilöinä” että ”virkatyönä”.

Voi kysyä, liittyykö tämä uutta muunnosta edustava virkatyöselvityshenkilöys siihen, että tietyille ministeriön viranhaltijalle annetaan selvityshenkilötoimeksianto ja hänet merkitään hankerekisterissä selvityshenkilöksi vain, jotta avoimen valmistelun vaateet täyttyisivät ja tieto siitä, kuka valmistelusta on vastuussa, olisi olemassa myös julkisuudessa. Tätä voitaisiin kutsua ”symboliseksi selvityshenkilöydeksi” erotuksena varsinaisista selvityshenkilöistä. Toisaalta virkatyöselvityshenkilöydessä saattaa myös kyse olla siitä, että selvityshenkilöksi nimetään viranhaltija, joka irrotetaan – vähintään osaksi – muista tehtävistään suorittamaan tietty valmisteluhanke. Tällöin kyseessä olisi eräänlainen ”organisatorinen selvityshenkilöys”, joka perustuu lähinnä työn järjestämiseen samoin kuin selvityshenkilöiden kohdalla. Molemmat vaihtoehdot saattavat lisäksi liittyä joihinkin selvityshenkilö-

valmisteluun liittyviin etuihin, ennen kaikkea sen sisältämään ”puolueettoman asiantuntijan” mielikuvaan (ks. Peura 1998; myös tekijän haastatteluaiaineistot), jota myös virkamiesvalmistelussa on aika ajoin alettu käyttää enenevästi hyväksi valmistelun laadun takeena.

”Virkatyöselvityshenkilöys” ei ole kovin yleistä. Vain 4 % aineiston kaikista selvityshenkilöhankkeista, 3 % selvityshenkilöistä kuului tähän kategoriaan (10 hanketta, 10 selvityshenkilöä). Sitä kuitenkin esiintyi useammassa, yhteensä kuudessa, ministeriössä, ennen kaikkea 2010-luvulla, mikä herättää spekulatioita selvityshenkilöinstituution kehityksestä tulevaisuudessa yhä enemmän tähän suuntaan.

Uusien alajajien ilmaantumisesta huolimatta valtaosa 2000-luvun selvityshankkeista (87%) ja -henkilöistä (85 %) kuuluu kuitenkin siihen vakio-kategoriaan, joka on muodoltaan ja organisoimisen yksityiskohdiltaan verrannollinen 1990-luvulla syntyneen tyyppimallin kanssa. Seuraavaksi tarkastellaan yksityiskohtaisemmin tätä perustyyppiä 2000-luvulla.

VAKIOTYYPIN SELVITYSHENKILÖT LÄHIKUVASSA

Vakiotyyppin selvityshenkilöllä viitataan tässä siis selvityshenkilöön, joka on värvätty tavalla tai toisella ministeriön ulkopuolelta (tai ei ainaakaan ole aktiivisessa virkasuhteessa ministeriöön toimeksiannon aikana) johonkin yleiseen valmistelutehtävään (muuhun kuin kuntajakotehtävään) määrääjäksi. Seuraavaksi tarkastelen yksityiskohtaisemmin näiden vakiotyyppin selvityshenkilöiden käyttöä ja työn organisoimisen tapoja verraten niitä yhtäältä 1990-luvun selvityshenkilöihin, toisaalta kuntajakoselvittäjien ominaisuuksiin. Kuntajakoselvittäjät näet muodostavat vakiotyyppiä vahvemmin säädeltyinä kiinnostavan vertailukohteen jälkimmäisten kanssa.

Määrällisesti vakiotyyppin selvityshenkilöiden käyttö on 2000-luvulla noussut 1990-lukuun verrattuna: 2000-luvulla asetettiin keskimäärin 14 perustyyppin selvityshenkilöhanketta/vuosi. Näissä oli keskimäärin työssä 17 selvityshenkilöä per vuosi (1990-luvun keskiarvo 13 henkilöä/v). Jo aiemmin viitattiin eri hallitusten erilaisiin tapoihin käyttää selvityshenkilöitä. Erityisesti Kataisen hallituksen (2011–15) aika-

na perustyyppin selvityshenkilöiden käyttö väheni huomattavasti (kun taas kuntajakoselvittäjien käyttö vastaavasti lisääntyi voimakkaasti loppukaudella) ja hankkeita asetettiin vuosina 2011–14 keskimäärin vain 8 kpl/vuosi (11 selvityshenkilöä/vuosi). Mahdollisen vähenemistrendin jatkumista Sipilän hallituskaudella (2015–) on tätä kirjoitettaessa (tammikuu 2016) vaikeaa vielä arvioida. Yhtäältä hallituksen asettamia selvityshenkilöhankkeita on rekisterissä toistaiseksi vasta seitsemän kappaletta; toisaalta tietoja ei välttämättä vielä viety kattavasti rekisteriin kuluneen vuoden osalta.

On huomautettava siitä erosta vakiotyyppin selvityshenkilöiden ja kuntaselvittäjien välillä, mihin alustavasti viitattiin jo aiemmin. Vakiotyyppin selvityshenkilöitä asetetaan keskimäärin vähemmän hanketta kohti (1,2 henkilöä/hanke) kuin kuntajakoselvittäjiä (1,6 henkilö/hanke). (Ks. taulukko 3.) Perustyyppin hankkeiden kokonaiskesto henkilötyökuukausina laskettuna on myös keskimäärin huomattavasti lyhyempi (7,0 henkilötyökk) kuin kuntajakoselvittäjien kohdalla (12,7 henkilötyökk), joskin sekä henkilö-määrissä että kokonaiskestossa on kummankin ryhmän kohdalla erittäin voimakasta hajontaa.

Onko sitten asia niin, että uusia alalajeja edustavien selvityshenkilöiden poistaminen aineistosta selittäisi aiemmin mainitsemani havainnon selvityshenkilöiden toimeksiantojen pitenemisestä? Näin ei ole asian laita. 2000-luvulla alle 3 kk työskennelleitä vakiotyyppinkin selvityshenkilöitä oli vain runsas puolet (13 %) siitä mitä 1990-luvulla. Toimeksiantojen kesto on pidentynyt perustyyppissäkin kautta linjan; yli 12 kk toimeksiannoissa 2000-luvun selvityshenkilöt työskentelivät kaksi kertaa useammin (6 %) kuin 1990-luvulla (3 %). Vaikka myös vakiotyyppin sisällä asetettiin kolmijäsenisiä selvityshenkilöryhmiä useammin kuin 1990-luvulla (muutos yhdestä kolmeen prosenttiin), yksi- ja kaksijäseniset selvityshenkilöhankkeet ovat säilyneet tyyppillisinä organisoimismuotoina ja niiden osuus on linjassa (83 % ja 14 % hankkeista) 1990-luvun kanssa. Vakiotyyppin selvityshenkilöiden kohdalla siis johtopäätöksenä on, että niiden organisoiminen on muuttunut ennen kaikkea siinä suhteessa, että *toimeksiantojen kesto on pidentynyt* 1990-lukuun verrattuna.

Vakiotyyppin selvityshenkilöitä käytetään määrällisesti eniten edelleen OKM:ssa (30 %)

ja STM:ssä (22 %): näiden osuus vakiotyyppin selvityshenkilöistä on siis pysynyt jokseenkin samana kuin 1990-luvulla. Siinä missä VNK asetti 1990-luvulla kolmanneksi useimmiten (14 %) vakiotyyppisiä selvityshenkilöitä, sen osuus on muuttunut minimaaliseksi (2 %) ja vakiotyyppin selvityshenkilöyden jakautunut aiempaa useamman ministeriön työvälineeksi. Tämä nimenomainen muutos heijastaa myös selvityshenkilöiden muuntautumista eräänlaisiksi ministeriöiden ”sekatyömiehiksi”, joiden tehtävät ovat olleet miltei poikkeuksetta suhteellisen kapea-alaisia. Tehtävät ovat myös hyvin kirjavia ulottuen soveltavaa tutkimusta ja tiedonkeruuta koskevista tehtävistä aina toimeenpanoa lähellä oleviin hallinnollisten reformien pragmaattiseen toteuttamiseen. Huomiota aineistossa kiinnitti selvityshenkilöiden asettaminen usein myös erilaisten valtionhallinnon tehostamishankkeiden työrunkasiksi, esimerkiksi valmistelevaan valtion tutkimuslaitosten yhdistämistä jokseenkin käytännön tasolla.

Varsinainen lainvalmistelu ei selvityshenkilöiden tehtävänä ole sen yleisempää kuin 1990-luvullakaan, vaan se muodostaa vain viisi prosenttia HARE:n omista tehtäväluokitteluisista. Valtaosa vakiotyyppin selvityshenkilöistä työskentelee 2000-luvulla ”kehittämisen- ja uudistus” -hankkeissa tai ”muissa” tehtävissä. Tutkimustehtäviksi HARE:ssa on luokiteltu seitsemän prosenttia uuden vuosituhannen selvityshenkilöistä. Kaistin (2000, 51) mukaan 1990-luvulla selvityshenkilöille ei annettu tällaisia tutkimustehtäviä lainkaan – ero oli selvä verrattuna komiteoihin, joista tuolloin kahdella kolmanneksella oli tutkimukseen liittyvä velvoite toimeksiannossaan (Törmä 1995, 54).

Laadullinen haastatteluaineisto osoitti omalta osaltaan, että ministeriöt pyrkivät usein rekrytoimaan selvityshenkilön ”luottohenkilöitä” – joko ministeriön omista sellaisista tai yksittäisen ministerin omista luottohenkilöistä (tekijän haastatteluaineisto). Selvityshenkilölle voidaan myös asettaa virallisia ohjaus-, taustatai asiantuntijaryhmiä, jotka osin toimivat paitsi informaatiokanavana selvityshenkilön ja ministeriön välillä, myös pitävät huolta siitä, että yhtäältä ministeriön kontrolli työhön, toisaalta keskusteluyhteys työn yksityiskohdista ja siinä ilmenevistä mahdollisista ongelmista pysyy yllä osapuolten välillä.

Keitä nämä luottohenkilöt sitten ovat ja millaisen ryhmän he muodostavat ominaisuuksiltaan? Selvityshenkilöt ovat 2000-luvullakin poikkeuksetta ylempään korkeakoulututkinnon suorittaneita henkilöitä tai yhteiskunnan ylempää ammattillisesta kerrostumasta värvättyjä henkilöitä, kuten aiemminkin. Valtaosa vakiotyyppin selvityshenkilöistä, samoin kuin 1990-luvulla, on rekrytoitu julkiselta sektorilta (53 %), so. tässä ymmärrettynä valtionhallinnoksi, väliasteen hallinnoksi tai kuntasektorin toimiksi. Julkisen sektorin osuus selvityshenkilöistä on kuitenkin laskenut 1990-lukuun verrattuna (jolloin se oli 68 %)¹. Ero 1990-lukuun näyttäytyy ennen kaikkea yksityisen sektorin sekä tieteen, tutkimuksen ja oppilaitosten roolin vahvistumisena selvityshenkilöiden taustassa: yritystaustaisia vakiotyyppin selvityshenkilöitä 1990-luvulla oli 5 % kaikista, 2000-luvulla jo 14 %. Tutkijoita 1990-luvun selvityshenkilöistä oli 17 %, 2000-luvulla jo 27 % (tiedot laskettu teoksesta Kaisti 2000, 60; ks. taulukko 3).

Ministeriöiden välillä on suurta vaihtelua siinä, mistä vakiotyyppin selvityshenkilöt rekrytoidaan. PM (83 %), SM (75 %), TEM (73 %), STM (65 %) ja YM (63 %) suosivat ennen kaikkea julkisen sektorin selvityshenkilöitä. LVM (38 %) ja VM (19 %) käyttävät muita enemmän yritystaustaisia selvityshenkilöitä, joskin on muistutettava siitä, että lukumääräisesti vakiotyyppin selvityshenkilöiden käyttö on näiden kohdalla jokseenkin harvaa, mikä vääristää vertailua. Usein selvityshenkilövalmistelua käyttävistä ministeriöistä OKM poikkeaa muista siinä, että peräti 39 % sen selvityshenkilöistä on tullut tieteen ja tutkimuksen kentältä ja oppilaitosten henkilökunnasta. Kolmannelta sektorilta (ml. työmarkkinajärjestöt) rekrytoidut selvityshenkilöt ovat keskimäärin ministeriöissä vähäinen ja jokseenkin satunnainen ilmiö (6 %), samoin kuin 1990-luvullakin (5 %). Niistä ministeriöistä, jotka ylipäätään käyttävät paljon selvityshenkilöitä, OKM:n (7 %) ja STM:n (9 %) rooli myös järjestötaustaisten selvityshenkilöiden käyttäjänä kannattaa kuitenkin nostaa esiin.

Kuntajakoselvittäjät puolestaan värvätään vakiotyyppin selvityshenkilöitä paljon useammin yksityiseltä sektorilta (38 %). Kuntajakoselvittäjissä on lisäksi huomattavasti useammin eläkkeeltä selvityshenkilöiksi rekrytoituja henkilöitä (41 %) kuin perustyyppin selvityshenki-

Taulukko 3. Vakiotyypin selvityshenkilöiden toiminta ja tausta erinäisten muuttujien valossa sekä vertailutietoina vastaavat tiedot kuntajakoselvittäjistä.

	“Vakiotyypin” selvityshenkilöt	Kuntajakoselvittäjät
Hankkeen selvityshenkilöiden lukumäärä (keskiarvo) (keskihajonta)	1,2 (0,484)	1,6 (0,734)
Hankkeen henkilötyökuukaudet (keskiarvo) (keskihajonta)	7,0 (5,0713)	12,7 (10,7000)
Tehtävätyyppi		
– lainsäädäntötehtävä	5	
– kehittämis- ja uudistushanke	44	
– tutkimushanke	7	
– muu	44	100
N	(244)	(35)
Taustataho (%)		
– julkinen sektori	53	53
– yksityinen sektori	14	38
– kolmas sektori	6	9
– tiede ja tutkimus	27	
– muut	0,4	
N	(246)	(34)
Työelämästatus (%)		
– työelämässä	81	59
– eläkkeellä	19	41
N	(247)	(32)
Sukupuoli (%)		
– mies	78	89
– nainen	22	11
N	(250)	(35)
Ohjaus- tai asiantuntijaryhmä		
– on	43	63
– ei	57	37
N	(251)	(35)
Kuulemisia ja/tai lausuntoja		
– on	72	94
– ei	28	6
N	(250)	(33)

löissä, joissa sielläkin lähes joka viides selvityshenkilö on eläköitynyt. Siinä missä perustyyppin selvityshenkilöissä on nykyään miltei kaksi kertaa enemmän (22 %) naisia kuin 1990-luvulla (13 %), jolloin asia herätti mm. tasa-arvovaltuutetun negatiivista huomiota, kuntajakoselvittäjistä vain noin joka kymmenes on naispuolinen. Kuntajakoselvittäjien kohdalla näitä spesifejä ominaisuuksia selittää ennen kaikkea se, että monet kuntajakoselvittäjät on rekrytoitu selvityksen kohteena olevien kuntien entisistä ja jo eläkkeelle jääneistä kunnanjohtajista, so. toi-

mesta, joka on ollut perinteisesti kuntakentän miesvaltaisimpia. (Taulukko 3.)

Miten ministeriön kontrolli selvityshenkilöiden työn suhteen sitten toteutuu ja onko tässä eroja eri taustaisten selvityshenkilöiden välillä? Jonkinlainen ohjaus- tai asiantuntijaryhmä (ministeriöstä ja/tai laajemmin selvityksen kohdealueen sidosryhmistä) on ollut vakiotyypin selvityshenkilöiden työn valvojana ja/tai tukena vain alle puolessa tapauksista (43 %). Siinä he poikkeavat huomattavasti kuntajakoselvittäjistä, joilla lähes poikkeuksetta on ollut määrätty jo

toimeksiannossa erilaisia tausta- ja asiantuntijaryhmiä jakoselvityksen alaisista kunnista. Erot eri taustaisten perustyyppien selvityshenkilöiden kohdalla tässä suhteessa ovat jokseenkin pieniä: huomiota kiinnittää lähinnä se, että yritystaus-taisilla selvityshenkilöillä on tällainen ohjaus- ja asiantuntijaryhmä vielä harvemmin (35 %) kuin muilla. Erot näyttävät liittyvän ennen kaikkea ministeriön omiin vakiintuneisiin käytäntöihin tässä suhteessa: LVM (75 %) ja SM (67 %) profiloituvat vahvempina ohjaus- ja taustaryhmien käyttäjinä selvityshenkilöiden työn organisoinnissa, kun taas TEM (18 %) ja VM (19 %) käyttävät niitä harvimmin.

Erilaiset lausunnot, kuulemiset ja yhteydenpito sidosryhmiin asioiden valmistelussa on osa suomalaisen yhteiskunnan pitkäaikaisia toimintatapoja sekä periaate, jota on 2000-luvulla vahvasti korostettu avoimen hallinnon ja demokratian laadukkuuden nimissä. Vakiotyyppien selvityshenkilöistä 72 % on tavalla tai toisella yhteyksissä sidosryhmiin osana työtä: osa haastattelee alan toimijoita tai lähettää heille kirjallisia kyselyitä, osa järjestää kuulemisia tai kokouksia; osassa tapauksia ministeriö järjestää lausunto-kierroksen selvityshenkilöraportin valmistumisen jälkeen. Ero kuntajakoselvittäjiin on tässä suhteessa jälleen huomionarvoinen: kuntajakoselvittäjät ovat lähes poikkeuksetta yhteyksissä tehtävänsä suorittamiseksi kuntajakojen kohteena oleviin kuntiin ja toimijoihin, kuten heidät on myös velvoitettu tekemään.

Voikin kysyä, mistä vakiotyyppien selvityshenkilöiden vähempi aktiivisuus sidosryhmien kuulemisessa johtuu? Onko kysymys nimenomaan yksittäisen tehtävän laadusta – osassa esimerkiksi olevan lainsäädännön tai tiedon kartoittamista koskevia tehtäviä sidosryhmien kuuleminen ei ole välttämättä relevanttia – vai liittyykö havainto selvityshenkilöiden omiin tai asetavien ministeriöiden käytäntöihin? Luultavasti kyse on kaikista näistä. Tieteen, tutkimuksen ja oppilaitosten edustajat selvityshenkilöinä olivat jättäneet sidosryhmät kuulematta (32 %) useimmin, kolmannen sektorin selvityshenkilöt harvimmin (13 %). Myös ministeriöiden välillä erot olivat suuria: puolustusministeriön (67 %) ja valtiovarainministeriön (45%) selvityshenkilöt eivät juuri kuulleet muita työtään tehdessään. Osa selitystä näissä erityisesti puolustusministeriön kohdalla saattaa liittyä jokseenkin tekni-

siin selvitys- ja valmistelutöihin, sekä erityisesti VM:n kohdalla ministeriön vähäisempään sidosryhmäaktiivisuuteen yleensäkin.

Kokonaisyyhteenvetona voi todeta, että vakiotyyppien selvityshenkilöisyys on 2000-luvulla ollut keskimäärin yleisempää kuin aiemmin, joskin Kataisen hallituskaudella määrät vähenivät. Vakiotyyppinen selvityshenkilöisyys on myös tullut osaksi miltei kaikkien ministeriöiden toimintatapoja. Se on myös toimeksiantojen keston osalta pidentynyt. Perustyyppien selvityshenkilöiden toimenkuva on myös venynyt uusille alueille käsittämään lähes kaiken mahdollisen työn, mikä viranhaltijoiden toimenkuvasta suinkin voidaan ulkoistaa: tiedonkeruusta ja soveltavaa tutkimusta hyvin lähellä olevista hankkeista toimenpidevaihtoehtojen esittelemiseen ja käytännön toimeenpanon valmistelemiseen, erityisesti valtionhallinnon erilaisissa saneeraushankkeissa. ”Korkean tason” selvityshankkeet ovat lähes tulkoon kadonneet, joskin on huomattava, että joissakin tapauksissa vähämerkityksiseltä selvitystoimeksiannolta vaikuttava tehtävä ja siitä laadittu raportti voi pitemmällä tähtäimellä olla loppujen lopuksi suuntaa-antava ja lyödä jo lukkoon niin poliittiset prioriteetit ja toimintavaihtoehdotkin asian suhteen pitkälle tulevaisuuteen.

Muutosta tehtävissä ja työnkuvassa voinee kuvata tiivistetysti seuraavasti: kun 1990-luvulla vakiotyyppien selvityshenkilöiden toimenkuvaan kuului pohtia, *mitä* olisi tehtävä tietyn tavoitteen saavuttamiseksi, 2000-luvulla selvityshenkilöt keskittyivät ennen kaikkea kysymykseen, *miten* tietty, jo etukäteen sovittu, asia tehdään. Tämä liittyy myös siihen seikkaan, että yksityiskohtaiset hallitusohjelmat ovat 2000-luvulla määrittäneet politiikan tavoitteet ja keinotkin hyvin pitkälle. Samaan aikaan julkisen sektorin virkamiesten osuus vakiotyyppien selvityshenkilöissä näyttää vähentyneen ja tutkimus- ja yksityisen sektorin osuus kasvaneen. Kehityskulku saattaa liittyä yhtäältä valmistelutyön muuttamiseen suuntaan, jossa siinä edellytetään yhä erikoistuneempaa tietoa, mitä haetaan ajan ja resurssien puutteessa ministeriön ja julkisen sektorin ulkopuolelta. Toisaalta kyse saattaa osaltaan olla myös itse vakiotyyppien selvityshenkilöityön muuttamisesta: jos siinä ei enää laadita poliittisia tai hallinnollisia kokonaisuuksia ja toimintaehtotuksia, vaan keskitytään paloiksi ositeltuun pohjustustyöhön, virkamiestyöhön aiemmin

sisältyneen ydintehtävän – valmistelun – ulkoistamista ei katsota ongelmalliseksi, vaan se näytetty loogiselta ratkaisulta resurssiongelmiaan.

Kiinnostava on lisäksi kysymys siitä, onko viranhaltijoiden usein vaivalloisena ja aikaa vievänä pitämänä sidosryhmäyhteydenpito sellainen asia, joka nimenomaisesti nykyään enenevästi ulkoistetaan selvityshenkilöinstituution huoleksi. Jacobsson ym. (2015) huomauttavat, että nykyvaltiolle tyypillisessä hallintastrategiassa yhdistyy samanaikaisesti verkostoituminen muiden toimijoiden kanssa (*metagovernance*) ja mikromanagerointi. Tämän tarkoituksena on toteuttaa yhtäaikaista sekä julkiselle toiminnalle tarvittava demokraattisuus että hallinnon mahdollisuus irtisanoutua sen nimissä ja liepeillä tehdystä päätöksistä ja toimenpiteistä. Myös suomalainen selvityshenkilöinstituutio voidaan helposti mieltää juuri tämän kaltaisen hallinnan välineeksi, jolla samanaikaisesti hoidetaan sidosryhmien kuuleminen ja verkostoitumistarpeita, mutta joka ei loppujen lopulta velvoita ministeriötä mihinkään. Kysymys siitä, miten selvityshenkilöraportteja ylipäätään käytetään asioiden jatkovalmistelussa, jää tämän artikkelin ulkopuolelle, mutta haastatteluaineisto osoittaa osaltaan, että selvityshenkilöraportin siirtäminen – mitä erilaisimmista syistä – ”mappiin Ö” ei ole kovinkaan harvinaista ministeriöissä.

JOHTOPÄÄTÖKSET: TUTKIMUKSEN TULOKSET LAAJEMMASTA PERSPEKTIIVISTÄ

Tämä tutkimus on osoittanut, että selvityshenkilöt ovat vakiinnuttaneet 2000-luvun mittaan asemansa osana ministeriöiden toimintarepertuaaria. Niiden käyttö on yleistynyt lähes kaikissa ministeriöissä samalla, kun selvityshenkilöys on monin tavoin, pikkuhiljaa ja huomaamatta, muuttunut. (Vrt. myös Temmes 2001; Streeck & Thelen 2005.) Yhtäältä määräaikaissa valmistelussa vakiomenettelyksi normalistunut selvityshenkilöys on alkanut poikia uusia muunnoksia ja alalajeja vastaamaan valtionhallinnon uusiin tehtäviin ja tarpeisiin. Toisaalta vakiotyypininkin selvityshenkilöys on sisäisesti muuntunut ja pirstaloitunut kohtaamaan moninaisen joukon virkamiesvalmistelun käytännön tarpeita. ”Onton” valtion (*hollow state*, Milward & Provan 2000) hallinto on ulkoistanut (*contracting out*) keskeisen osan omaa työtään,

poliittisen ja hallinnollisen valmistelun, toisaalle ja manageroi siihen liittyviä moninaisia toimijoiden ja tehtävien verkostoja osana omaa toimenkuvaansa (ks. myös Jacobsson ym. 2015). Selvityshenkilöinstituutio normitasolla sääntelemättömänä työmuotona on ollut tämän muutoksen keskeinen työkalu, joka on helpposti, ilman turhia normitalkoita, taipunut näihin muutoksiin.

Aiemmin esittelemäni luokittelun valossa konversiosta on kyse silloin, kun säännöt ja normit pysyvät entisellään, mutta niitä sovelletaan ja tulkitaan uusin tavoin ja instituutio ”konvertoidaan” uusia tarkoituksia tai tehtäviä varten (Streeck & Thelen 2005; Mahoney & Thelen 2010). Konversio voidaan nähdä selvityshenkilöinstituutiosta 1990-luvulta tähän päivään tapahtuneiden muutosten keskeisenä kehityslinjana. Selvityshenkilöinstituutiota ei säädellä mitenkään muodollisesti, mikä on tehnyt siitä jo rakenteellisesti joustavan, ”tyhjän” valmiin muodon hallinnon uusien tarpeiden täyttämiseen. (Ks. myös Mahoney & Thelen 2010, 18–22) laajan harkintavallan merkityksestä konversiolle.). Tapa, jolla kuntajakoselvitykset tuotiin selvityshenkilöiden piiriin, on tästä malliesimerkki.

Sekä korvaamisen, kerrostumisen että ajalehtimisen strategioita eri muodoissaan voi puolestaan nähdä monissa niissä selvityshenkilötyön piirteissä ja muutoksissa, jotka tulivat esiin tässä tarkastelussa. Korvaaminen (*displacement*, uudet säännöt/uusi instituutio korvaa vanhat/vanhan) näkyi eritoten tavassa, jolla selvityshenkilöinstituutio otti 1990-luvun alussa korkeankin tason valmistelua ja tehtäväkenttää komitealaitokselta ja ajan myötä vakiinnutti asemansa komiteoiden ja ylipäätään laajapohjaisen valmistelun kustannuksella. Kerrostumisesta (*layering*, vanhojen sääntöjen ja käytäntöjen päälle lisätään uusia, joiden yhteisvaikutus ajan myötä muuttaa koko instituutiota) voinee puhua kun kyse on tavoista, joilla selvityshenkilöinstituutio on omaksunut vuosikymmenten kuluessa yhä useampia piirteitä, jotka muistuttavat entisistä komitea-ajoina (esimerkiksi 2000-luvulla yleistyneet monijäseniset ”selvityshenkilöryhmät”; projektien keston piteneminen) ja toisaalta ovat lähentyneet virkamiestyötä (2000-luvun ”virkatyöselvityshenkilöys”). Ajalehtiminen (*drift*, säännöt pysyvät entisellään eikä niiden toimivuuteen edes kiinnitetä huomiota, jolloin ulkoisen

ympäristön muutokset toimivat keskeisenä institutionaalisen muutoksen moottorina) puolestaan näyttäytyy ennen kaikkea kahdessa toisiinsa kytkeytyneessä seikassa: Ensinnäkin selvityshenkilöinstituutio ja sen toimivuus on jäänyt lähestulkoon täysin niin poliittisen keskustelun kuin evaluointienkin ulkopuolelle (ks. kuitenkin. Temmes 2001) huolimatta siitä, että valtionhallinto on vuosikymmenet pursunnut erilaisia hallinnon, säädosvalmistelun ja demokratian uudistamiseen ja laatuun liittyviä toimintaohjelmia ja hankkeita. Toiseksi: arviointitiedon ja kehittämiseidoiden puuttuessa uuden julkisjohtamisen yksi ydinajatus, nimittäin ulkoistaminen, on siirtynyt keskiöön selvityshenkilöinstituution muutossuunnan määrittämisessä. (Streeck & Thelen 2005; Mahoney & Thelen 2010).

Selvityshenkilövalmistelun ytimessä näet on kaksi toistensa kanssa helposti ristiriitaan ajautuvaa piirrettä: yhtäältä virkamiestyöhön perinteisesti kuulunut tehtäväkenttä, poliittinen ja hallinnollinen valmistelu; toisaalta näiden tehtävien ulkoistaminen kolmannelle osapuolelle, mikä saattaa siirtää myös toiminnan tavoitteisiin ja arvoihin liittyvää määrittelyvaltaa ja työhön liittyviä vastuita niin poliittisen ohjauksen kuin sille vastuullisen virkamiehistönkin ulkopuolelle (ks. myös Jacobsson ym. 2015). Valtionhallinnon laajemmat manageristiset muutokset ja sen ”projektoituminen” (esim. Temmes 1994, 2001; Sjöblom 2007; Streeck & Thelen 2005) 1990–2000-luvulla ovatkin yleisesti ottaen niitä taustatekijöitä, jotka ovat siirtäneet painoa selvityshenkilön ulkoistettuun, ”ostopalvelun” luonteeseen tilanteessa, jossa ministeriöiden ja keskushallinnon henkilöresurssit ovat jatkuvasti vähentyneet ja niiden mahdollisuudet hoitaa tehtäviä virkamiestyönä heikentyneet.

Samalla virkamiestehtävien ulkoistamiseen liittyvät mahdolliset ongelmat ovat jääneet suomalaisessa keskustelussa lähes täysin syrjään (ks. kuitenkin Temmes 2001; vrt. myös Kuusela & Ylönen 2013). Tukitoimintojen, kuten IT-palveluiden, ulkoistaminen ei näet siirrä vastuita ja velvollisuuksia viranhaltijoilta samalla tavoin pois kuin ydintoimintojen ulkoistaminen – mitä poliittinen ja hallinnollinen valmistelu perustavasti ovat. Tästä näkökulmasta keskeistä selvityshenkilöiden toiminnan ja merkityksen arvioimiseksi tulisi olla paitsi toiminnan tehokkuus ja tuloksellisuus (mikä tehtävä jää muuta-

mia harvoja viittauksia lukuun ottamatta tämän artikkelin ulkopuolelle) myös sen arviointi, mitkä ministeriöiden mahdollisuudet kontrolloida ja valvoa työtä ja sen laatua tosiasiaassa ovat, miten vastuu- ja tilivelvollisuusmekanismit toteutuvat selvityshenkilöiden toiminnassa ja miten siinä toteutetaan hyvän hallinnon sekä demokraattisen ja avoimen valmistelun periaatteita. Myös tämän tutkimuksen tulokset niin ministeriöiden kontrollin kuin sidosryhmäkonsultatioidenkin osalta osoittavat, että näissä suhteissa varsinkin vakiotyyppin selvityshenkilöiden kohdalla riittää jatkossa pohdittavaa.

Tässä yhteydessä on kuitenkin muistutettava myös siitä, että selvityshenkilöinstituutiosta 2000-luvulla tapahtunut tehtävien ”mataloituminen” pitkälti pragmaattiseksi virkamiesvalmistelun pohjatyöksi voi sinällään jo olla yksi mahdollinen vastaus siihen ristiriitaan, johon poliittisen ja hallinnollisen valmistelun ulkoistaminen saattaa demokratian näkökulmasta johtaa. Riittääkö tämä havainto selvityshenkilöiden tehtävien muuttumisesta kuitenkin pois-tamaan pysyvämpää huolta vallan ja vastuun siirtymisestä virkamiehistön ulkopuolelle tilanteessa, jossa selvityshenkilöys on alati valmiina kulisissa tarjoamassa helpon vastauksen eri hallitusten ja yksittäisten ministerienkin mitä vaihtelevimpiin tarpeisiin?

VIITTEET

¹ 1990-lukua koskevat tiedot on laskettu teoksesta Kaisti (2000, 60) ja muunnettu tämän tutkimuksen käyttämän luokittelukategorian kanssa verrannolliseen muotoon. On huomattava, että tämän ja aiemman tutkimuksen käyttämät erilaiset luokittelukategoriat vähentävät vertailun luotettavuutta. Tämä liittyy ennen kaikkea kategoriaan ”tiede, tutkimus ja oppilaitokset”, jota tässä tutkimuksessa käytetään rinnastamalla oppilaitosten edustajat tieteen ja tutkimuksen kenttään Hollin ja Saaren (2009) viitoittamalla tavalla. On siis mahdollista, joskaan ei kovin-kaan todennäköistä, että ero Kaistin toteaman korkean 68 %:n julkisen sektorin osuuden ja tässä havaitun 53 %:n osuuden välillä johtuisi siitä, että Kaistin tutkimuksessa nimenomaan oppilaitosten edustajat luokiteltiin julkisen sektorin eri tasoja koskeviin alakategorioihin.

LÄHTEET

- 1196/1997=Laki pienten erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan. Haettu sivulta <https://www.finlex.fi/fi/> 5.8.2015.
- 1698/2009=Kuntajakolaki. Haettu sivulta <https://www.finlex.fi/fi/> 5.8.2015.
- 169/2007=Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta. Haettu sivulta <https://www.finlex.fi/fi/> 5.8.2015.
- Ervasti, Kaijus & Tala, Jyrki (1996): *Lainvalmistelu ja vaikutusten ennakointi*. Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto ja Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki: Edita.
- Ervasti, Kaijus, Tala, Jyrki & Castrén, Elina (2000). *Lainvalmistelun laatu ja eduskunnan valiokuntatyö*. Julkaisuja 172. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Hall, Peter A. & Taylor, Rosemary C. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies* XLIV, 936–957.
- HE 125/2009=Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntajakolaiksi. Haettu sivulta <https://www.eduskunta.fi> 5.8.2015.
- Helander, Voitto & Johansson, Jan (1998). *Det statliga kommittéväsendet: en jämförelse mellan Sverige och Finland*. Meddelanden Från ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi Ser. A:490. Åbo: Åbo Akademi.
- Hogwood, Brian W. & Gunn, Lewis, A. (1984). *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- Holli, Anne Maria & Saari, Milja (2009). *Sukupuoli eduskunnan asiantuntijakuulemisissa*. TANE-julkaisuja 11/2009. Helsinki: Tasa-arvoasiain neuvottelukunta.
- Huuska, Väinö (1970). *Komiteat poliittisessa päätöksenteossa*. Toinen laajennettu painos. Tampere: Otava.
- Jacobsson, Bengt, Pierre, Jon & Sundström, Göran (2015). *Governing the Embedded State. The Organizational Dimension of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Kaisti, Anssi (2000). Komiteoista selvitysmiehiin. Selvitysmiesvalmistelu ministeriöissä vuosina 1989–1997. Yleisen valtio-opin pro gradu -tutkielma, kesäkuu. Turku: Turun yliopisto, valtio-opin laitos.
- KA 4/020/02=Valtionhallinnon asiakirjojen seurantaa ja hävittämistä koskeva määräys ja ohje. 2.6.2003. Helsinki: Arkistolaitos.
- KAS 3/98=Valtionneuvoston hankerekisteriin (HARE) merkittävien hankkeiden asiakirjojen seurantaa koskeva määräys. 25.3.1998. Helsinki: Arkistolaitos.
- Kuusela, Hanna & Ylönen, Matti (2013). *Konsulttidemokratia. Miten valtiosta tehdään tyhmä ja tehoton*. Helsinki: Gaudeamus.
- Lowndes, Vivian & Roberts, Mark (2013). *Why Institutions Matter. The New Institutionalism in Political Science*. Houndsmills, Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Mahoney, James & Thelen, Kathleen (2010). A theory of gradual institutional change. Teoksessa Mahoney, James & Thelen, Kathleen (Eds.), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power* (s. 1–37). Cambridge: Cambridge University Press.
- March, James G. & Olsen, Johan P. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review* 78(3), 734–49.
- March, James G. & Olsen, Johan P. (2006): Elaborating the “new” institutionalism. Teoksessa Rhodes, R.A.W., Binder, Sarah A. & Rockman, Bert A. (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions* (s. 3–20). Oxford: Oxford University Press.
- Milward, H. Brinton (1994). Implications of contracting out: new roles for the hollow state. Teoksessa Ingraham, Patricia & Romzek, Barbara (Eds.). *New Paradigms for Government: Issues for the Changing Public Service* (s. 41–62). San Francisco: Jossey Bass.
- Milward, H. Brinton & Provan, Keith (2000). Governing the hollow state. *Journal of Public Administration Research and Theory* 6, 193–314.
- Pakarinen, Auri, Tala, Jyrki & Hämynen, Laura (2010). *Vaikutusten arviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä*. Tutkimustiedonantoja 104. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Peura, Pia (1998). Selvitysmiesten veljeskunta kasvaa. Haastattelututkimus selvitysmiehistä kuudella hallinnonalalla. Pro gradu -tutkielma, marraskuu. Helsinki: Helsingin yliopisto, yleisen valtio-opin laitos.
- Puoskari, Minna (2001). Komiteoista työryhmiin ja projekteihin. Monijäsenisen valmistelun muuttuminen ministeriöissä 1970-luvulta 1990-luvulle. Pro gradu-tutkielma, helmikuu. Helsinki: Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin hallinto-opin suuntautumisvaihtoehto.
- Sjöblom, Stefan (2007). Kohti projektoitunutta julkishallintoa. Teoksessa Rantala, Kati & Sulkunen, Pekka (toim.), *Projektiyhdistykunnan kääntöpuolia* (s. 71–86). Helsinki: Gaudeamus.
- Slant, Outi & Rantala, Kati (2012). *Vaikutusten arviointi ja lainvalmistelun perustietoja vuoden*

- 2012 hallituksen esityksissä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 122. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Streeck, Wolfgang & Thelen, Kathleen (2005). Introduction: institutional change in advanced political economies. Teoksessa Streeck, Wolfgang & Thelen, Kathleen (Eds.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies* (s. 1–39). Oxford: Oxford University Press.
- Suomen komitealaitos (1976). Helsinki: Valtiovarainministeriön järjestelyosasto.
- Temmes, Markku (2001). *Määräaikaisen valmistelun kehittäminen*. Tutkimukset ja selvitykset 6/2001. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Temmes, Markku (1994). *Eurooppalaiset esikuvamme. Uudistuvan hallinto-ajattelun lähteillä*. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus/Valtion Painatuskeskus.
- Temmes, Markku & Kiviniemi, Markku (1997). Suomen hallinnon muuttuminen 1987–1995. Helsinki: Valtiovarainministeriö/Helsingin yliopisto, yleisen valtio-opin laitos, VNP 218/88=Valtioneuvoston päätös komiteoista. 10.3.1988. Helsinki: Valtioneuvosto.
- TM0201=Valtioneuvoston määräys asioiden käsittelystä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa. 3.12.2002. Helsinki: Valtioneuvosto.
- Valtiovarainministeriö (2006). *Laajapohjaisen valmistelun kehittäminen*. Laajapohjaisen valmistelutyön edistämistä selvittäneen työryhmän raportti. Työryhmämuistioita 1/2006. Helsinki: Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto.
- VM 35/01/2000=Valtiovarainministeriö: Valtioneuvoston hankerekisteri. 12.12.2000. Haettu sivulta <http://www.finlex.fi/fi/viranomaiset/normi/300001/5939> haettu 6.3.2015.
- Valtiovarainministeriö (2007). Hankeasiakirjojen arkistointiohje. 31.12.2007. Helsinki: Valtiovarainministeriö.