

Juhani Kivelä: Valtiokonsernin talousohjauksen tila – tuki vai taakka? Tampere: Tampere University Press, 2010. 293 s.

Hallintotieteiden tohtori Juhani Kivelän hallintotieteen väitöskirja ei ole tavanomainen. Pitkän työuran tehnyt alivaltiosihteeri on käynyt käsiksi väitöskirjatutkimuksessaan mielenkiintoiseen ja vaatimaan aiheeseen, valtiokonsernin talousohjaukseen. Tutkimustyön tuloksena on syntynyt laaja, lähes kolmesataasivuinen teos.

Kivelän tutkimus on hyvin empiirinen. Sen idea, tausta, lähtökohdat ja tutkimuskysymykset nousevat käytännöstä. Tutkija tutkii valtiokonsernin talousohjauksen rakennetta ja toimivuutta etsien vastauksia seuraaviin kysymyksiin: Miten valtiokonsernin talousohjausjärjestelmän rakenne on vuosien 1987–2008 uudistusten jälkeen tasapainossa uudistustavoitteiden kanssa? Miten valtiokonsernin talousohjausjärjestelmä uudistusten jälkeen eri toimijoiden näkökulmasta toimii? Vastattavana on myös kolmas, tulevaisuuteen suuntautuva kysymys: Miten talousohjausjärjestelmän tila – rakenne ja toimivuus – näyttäisivät olevan tasapainossa 2010-luvun nähtävissä olevien talousohjaustavoitteiden kanssa? Onko järjestelmän tila tuki, taakka vai riski tavoitteille?

Talousohjaus uudistuksen alkaessa esillä olleet tavoitteet olivat (a) valtiontalouden saaminen kokonaishallintaan sekä (b) valtion toimintojen tuottavuuden parantaminen, toiminnan taloudellisuus ja vaikuttavuus. Uudistusten edetessä tavoitteeksi tuli lisäksi (c) demokratian eli poliittisen ohjauksen vahvistaminen talousohjauksessa.

Pääasiallisena aineistona rakennetutkimuksessa on uudistuksen aikainen dokumenttiai-neisto, asiakirjat ja suunnitelmat. Toimivuuden arviointi perustuu lähes sadan johtavan, talousohjauseliittien kuuluvan toimijan haastatteluihin. Tutkijan pitkäaikaisesta työkokemuksesta valtiokonsernin talousohjauksen keskeisissä tehtävissä on eittämättä merkittävää hyötyä kokonaisuuden hahmottamisessa ja keskeisten muutosten tunnistamisessa. Prosessissa mukanaolemisesta on tieteellisen tutkimuksen kannalta myös vaaransa, jotka tutkija on onnistunut välttämään.

Tutkimustaan tekijä luonnehtii usealla taval-

la (s. 41): Tutkimus on arviointitutkimus ja päätutkimusmenetelmä on kvalitatiivinen tapaututkimus. Arviointitutkimus on kirjoittajan mukaan aina tapauskohtaista eli kontingenttia. Valmiita arviointimalleja tai yleispäteviä arviointikriteereitä ei ole olemassa, vaan arvioinnin tekijän on rakennettava kulloiseenkin tehtävään paras mahdollinen arviointimalli ja kriteeristö.

Tutkijan mukaan ”valtiokonsernin talousohjausjärjestelmä on aidosti kompleksinen järjestelmä” (s. 82). Hän päättelee, että valtiokonsernin talousohjausrakenteen ja sen toimivuuden ymmärtämiseksi tarvitaan hallintoa tutkivien erityistieteiden teorioiden tukea ja mekanismien ymmärtämistä (s. 47). Tutkimuksen teoreettinen viitekehys rakentuu kahdelle metateorialle eli systeemiteorialle ja kompleksisuusteorialle sekä viidelle erityistieteiden teorialle, joita ovat budjetti-, valta-, byrokrania-, kontingenssi- ja hajautusteoriat. Tutkija esittelee teorit, joista kompleksisuusteorian perusteellisimmin. Tutkimuksen kompleksisuusteoriaan perustuvan tulkintakehikon, arviointikriteerit, tutkija esittää teoriakuvausten päätteeksi. Rakenneosiossa arvioinnin pääkriteerinä on kompleksisuusteorian käsite *kaukana tasapainosta*. Sen perusteella arvioidaan, miten ohjausjärjestelmän rakenne on tasapainossa talous- ja demokratiatavoitteiden kanssa. Lisäksi sovelletaan muita käsitteitä. Toimivuustutkimusosiossa sovellettavat pääkäsitteet ovat *merkitys ja tasapaino*.

Tutkimusasetelmassa ajatuksia herättää kaksi seikkaa. Ensiksikin se, että teorioista pimitut pääkäsitteet toimivat tutkimuksessa arvioinnin välineenä, arviointikriteerinä, eivät tutkimuksen kohteen jäsentäjinä. Toiseksi tutkimuksen keskeiset käsitteet, valtiokonserni ja talousohjaus, saavat määrittelynsä hyvin pragmaattisesti käytännön kautta. Valtioyhteisö jakautuu kolmeen osaan: ydinvaltioon, autonomisiin osiin ja markkinaehtoisin toimijoihin. Valtiokonsernilla tutkija tarkoittaa ydinvaltiota: ”Tässä tutkimuksessa valtiokonsernin käsitteen piiriin luetaan ne valtion toiminnot, joiden rahoitus perustuu talousarviossa myönnettyihin määrärahoihin ja joiden ohjaukset käytännöt määrittää yhteinen kassa” (s. 40).

Talousohjauksen käsite jää tutkimuksen alkuvaiheessa määrittelemättä, minkä vuoksi lukija joutuu arvailemaan, mitä talousohjaus tarkkaan

ottaen kätkee sisälleen. Käsite avautuu kyllä vähitellen ja tiivistyy sivulla 187 olevassa kuviossa. Siitä havaitaan, millä välineillä valtiokonsernin taloutta ohjataan. Ne ovat finanssipolitiikka, informaatio-ohjaus ja tuottavuuspolitiikka sekä niiden ohjausrakenteet. Finanssipolitiikan ohjusväline on raha, informaatio-ohjauksen välineenä on ollut tulosohjaus ja tuottavuuspolitiikan rakenne ja välineistö ovat parhaillaan kehitteillä.

Tutkimusraportin rakenne on selkeä. Talousohjausjärjestelmän rakenteen muutosvaiheista (luku 3) jäsenyyt lukijalle selvä kuva ajanmukaisessa järjestyksessä. Arviointikriteerin, *kaukana tasapainosta*, nimenomainen tehtävä arvioinnissa jää kyllä lukijaa askarruttamaan. Järjestelmän toimivuutta käsittelevä osio (luku 4) perustuu haastatteluaineistoon, ja se etenee talousohjauksen rakenne-elementtien perusteella. Tekstissä on runsaasti sitaatteja haastatteluista, jotka tutkija liittää sujuvasti juoneen. Tutkijan kommentit ja päätelmät ovat mielenkiintoisia, mutta melko niukkoja. Tutkijalla olisi varmaan ollut selvästi enemmänkin sanottavaa. Ehkä tiukemmalla siivilällä pitkäköistä sitaateista olisi voinut karsia osan pois. Haastattelusitaatit kertovat kyllä mielenkiintoisesti toimijoiden ajatuskuluista – muun muassa valtion tuottavuusohjelma saa kovaa kyytiä.

Tutkija tiivistävää sanomaansa hyvin. Tutkimuksessa on kokoava yhteenveto ja vielä yhteenvetöön tiivistelmä (luku 5). Tällainen menettely onkin paikallaan tämäntyyppisessä tutkimuk-

sessä. Yhteenvedossa on tiivistetyt vastaukset tutkimuskysymyksiin.

Tutkijan omin sanoin tutkimus on ”luuran-kotutkimus”, joka avaa lukuisia uusia tutkimusmahdollisuuksia. Tähän on helppo yhtyä. Mutta mikä tutkimuksessa on sitten antoisinta? Ovatko sitä vastaukset tutkimuskysymyksiin vai tekstissä oleva analyttinen kuvaus talousohjauksen muutosvaiheista? Vastaus on ilman muuta talousohjausjärjestelmän muutosten analyttinen kuvaaminen. Tutkimuksessa herättää ajatuksia vahvan empirian suhde teoriaan ja teorioihin. Teoria voi olla tutkimuksen päämääränä, teoriaa voidaan testata tai teoria voi olla välineenä empiirisen aineiston läpikäymisessä. Tässä vahvasti empiirisessä työssä teorian tehtävä jää melko ohueksi. Vaikka sillä on välineen asema, tutkija sanoo myös arvioivansa kompleksisuusteorian soveltuvuutta hallintotieteelliseen tutkimukseen.

Käsillä on hallintotieteen väitöskirja, jonka aikaansaaminen olisi tavalliselle väitöskirjan tekijälle ollut elämäkokoinen työ. Kirjoitustyylillä on pohdiskeleva, kirjoittaja on tekstinsä herä, joka kuljettaa juonta sujuvasti eteenpäin. Väitöskirjaan tuo oman lisäsvynsä kirjoittajan omien elämänvaiheiden käsittely. Tutkimuksella on laajaa hyväksikäyttöä tutkijoille, se toimii myös hyvin oppikirjana. Jokaisella hallintotieteilijällä on hyvät syyt paneutua HTT Juhani Kivelän väitöskirjaan.

*Pentti Meklin*