

Tieteen muuttuva rooli korporatistisessa neuvonannossa

Pitkittäisanalyysi tutkijoiden asemasta ministeriöiden valmistelutyöryhmissä 1980–2018



ANNE MARIA HOLLI
SAARA TURKKA

TIIVISTELMÄ Kysymys tutkijoiden ja tieteellisen tiedon roolista poliittisen päätöksenteon valmistelussa on viime vuosina puhuttanut niin tiedeyhteisöjä kuin julkispolitiikan toimijoitakin. Tässä artikkelissa analysoidaan ajallisen pitkittäisanalyysin avulla tutkijoiden osallistumista suomalaisittain keskeisiin päätöksenteon valmistelun instituutioihin, valtionkomiteoihin ja ministeriöiden laajapohjaisiin valmistelutyöryhmiin, vuosina 1980–2018. Suomessa, kuten muissakin Pohjoismaissa, yhteiskunnallisesti tärkeämmät päätökset on perinteisesti valmisteltu korporatistisissa valmisteluelimissä, joihin on nimitetty viranhaltijoiden ohella myös etu- ja kansalaisjärjestöedustajia sekä tutkijoita.

Tutkimuksessa hyödynnetään sekä primääri- että sekundääriaineistoa tutkijoiden osallistumisesta komitea- ja työryhmätyöskentelyyn kyseisellä ajanjaksolla. Tulokset osoittavat, että tutkijoiden osuus työryhmissä on 2010-luvulla yli puolittunut edelliseen vuosikymmeneen verrattuna, samalla kun heidän asemansa työryhmien sisäisessä hierarkiassa, erityisesti niiden puheenjohtajina, on heikentynyt. Suomessa ei näin ollen ole tapahtunut joissakin muissa Pohjoismaissa havaittua ”tieteellistymiskehitystä”, jossa tutkijoiden määrä valmistelukorporatistimin instituutioissa on kasvanut, vaan pikemminkin päinvastoin. Tutkimustulokset kertovat Suomen poliittisen neuvonantojärjestelmän hybridisoitumisesta. Valtiovallan tavat kerätä ja hyödyntää tietoa päätöksenteon valmistelussa ovat muuttuneet, samalla kun laajapohjaisia työryhmiä asetetaan harvemmin. Nämä tekijät ovat työntäneet tutkijoita valmisteluinstituution ulkopuolelle, ja he ovat menettämässä asemaansa korporatistisina kumppaneina. Poliittisen neuvonannon muotojen moninaistuminen on puolestaan vetänyt tutkijoita uudentyyppeisiin valmistelua tukeviin rooleihin. Viime vuosien kehitys näyttää vahvistaneen erityisesti neuvonantojärjestelmän uusliberaaleja piirteitä.

JOHDANTO

Tutkijoiden ja asiantuntijoiden osallistuminen poliittiseen päätöksentekoon on arkipäivää nykydemokratioissa. Tutkimuksen ja tutkitun tiedon rooli päätöksenteossa on myös ollut kansainvälisesti kasvavan kiinnostuksen kohteena sekä tieteellisessä tutkimuksessa että myös yhteiskuntapolitiikan eri sektoreilla. Yhtäältä kirjallisuudessa on esitetty väitteitä eräänlaisesta epistokratian eli ”tietävien vallan” noususta: tieteellä ja tutkijoilla nähdään olevan yhä enemmän vaikutusvaltaa ja painoarvoa poliittisessa päätöksenteossa (Christensen ja Hesstvedt 2019; Christensen 2018). Esimerkkinä tällaisesta kehityksestä on mainittu muun muassa se, että tieteentekijöitä on entistä enemmän mukana päätöksenteon valmistelussa (emt.). Ei-vaaleilla valittujen asiantuntijainstituutioiden määrän ja merkityksen nähdään myös kasvaneen (Vibert 2007).

Toisaalta poliittisten päättäjien antamat lausunnot, joissa kiistetään tutkijoiden tai asiantuntijoiden arvioita, samoin kuin erilaiset tieteeseen kytkeytyvät poliittisen päätöksenteon skandaalit, ovat osoittaneet, kuinka tutkimusta ja asiantuntemusta myös enenevästi haastetaan päätöksenteossa ja julkisessa keskustelussa (esim. Clarke ja Newman 2017; Fischer 2009; Jasanoff 2011). Suomessa tutkijoiden ja päätöksentekijöiden välillä on ollut omat kahnauksensa: moni varmasti muistaa pääministeri Juha Sipilän lausahduksen ”kaiken maailman dosenteista” viime hallituskaudelta (esim. Uusi Suomi 3.12.2015). Erilaisissa ohjelmissaan Suomen hallitukset ovat kuitenkin 2010-luvulla korostaneet luotettavan tiedon merkitystä päätöksenteon tukena (Hallitusohjelma 2011; 2015; 2019; ks. myös esim. Raivio 2014; Valtioneuvosto 2013; Valtioneuvoston kanslia 2011).

Tutkijoiden ja tutkitun tiedon tosiasialliseen rooliin poliittis-hallinnollisessa valmistelussa liittyy kuitenkin useita avoimia kysymyksiä. Suomessa on toistaiseksi hyvin niukasti tuoreempaa empiiristä tutkimusta aiheesta ja erityisesti tutkimuksen roolista laajapohjaisessa työryhmävalmistelussa – ja olemassa oleva tutkimus on tavannut keskittyä joko pieneen joukkoon tapauksia (Innanen 2015; Nieminen ym. 2018; Sundqvist 2020) tai yksittäiseen politiikka-alueeseen (Hämäläinen ja Aro 2015; Hämäläinen ja Villa 2014; Ylönen ym. 2010; ks. myös Saarela ja Söderman 2015).¹ Tällä artikkelilla² pyrimme osin paikkaamaan tätä puutetta ja tuomaan kattavammin esiin tieteen roolia valmistelun kokonaiskuvassa.

Artikkelissa analysoidaan tutkijoiden osallistumista ministeriöiden niin sanottuun laajapohjaiseen työryhmävalmisteluun vuosina 2000–2018 ja verrataan tietoja aiempiin tutkimustuloksiin ministeriöiden komiteavalmistelusta vuosilta 1980–1995. Yhteensä määrälliseen aineistoon nojaava pitkittäisanalyysi kattaa 38 vuoden aikajakson, jonka aikana tapahtuvia muutoksia tutkijoiden osallisuudessa ja asemassa päätöksentekoa valmistelemissä elimissä tarkastellaan. Etimmme artikkelissa vastauksia seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

1. Mikä on tutkijoiden määrällinen osuus ja asema valmistelutyöryhmissä? Millaisia ajallisia muutoksia on tapahtunut 1980-luvulta nykypäivään?
2. Millaisia viitteitä tutkimustulokset antavat Suomen poliittisen neuvonantojärjestelmän kehityksestä?

Ministeriöiden laajapohjaiset työryhmät ovat suurelle yleisölle usein melko näkymättömiä, mutta tärkeitä päätöksenteon valmistelun elimiä. Niin Suomessa kuin muissakin Pohjoismaissa yhteiskunnallisesti tärkeämmät päätökset on perinteisesti valmisteltu korporatistisissa

valmisteluelimissä, joihin on nimitetty viranhaltijoiden ohella esimerkiksi etu- ja kansalaisjärjestöjen edustajia sekä myös tutkijoita ja muita tieteen asiantuntijoita (Christiansen ym. 2010; Rommetvedt 2017). Vuoteen 2003 asti Suomessa toiminut komitealaitos edusti juuri tällaista korporatistisen valmistelun tapaa. Nykyisiä ministeriöiden asettamia laajapohjaisia työryhmiä voi kuitenkin pitää valmistelukorporatismiin (Christiansen ym. 2010; Rommetvedt 2017) suomalaisena varianttina. Ministeriöiden asettamien laajapohjaisten valmistelutyöryhmien tutkiminen on siis tapa saada tietoa tutkijoiden roolista suomalaisittain keskeisessä poliittis-hallinnollisen valmistelun instituutiossa.

Määrällisen analyysin tulosten pohjalta voidaan tehdä päätelmiä myös Suomen poliittisen neuvonantojärjestelmän muutoksesta. Policy-tutkimuksen piirissä kehittynyt poliittisten neuvonantojärjestelmien (*policy advisory systems, PAS*) tutkimus tarkastelee sitä, miten erilaiset neuvonantojärjestelmän muodostavat toimijat, organisaatiot ja instituutiot tarjoavat ja tuottavat poliittisille päätöksentekijöille ja päätöksenteon valmistelijoille neuvoja, tietoa ja suosituksia päätöksentekoa varten (Halligan 1995). Valmistelukorporatismiin keskeisen aseman vuoksi myös Suomen poliittista neuvonantojärjestelmää on voinut perinteisesti pitää korporatistisena. Tutkijoiden ja tutkimuksen roolia suomalaisessa päätöksenteossa voidaankin lähestyä nimenomaan poliittisen neuvonantojärjestelmän käsitteen avulla, ja tutkijoiden ja tutkimuksen aseman muutokset korporatistisissa valmisteluelimissä kertovat laajemmin Suomen poliittisen neuvonantojärjestelmän kehityksestä.

Artikkeli etenee siten, että ensin tarkastelemme Suomen korporatistista poliittista neuvonantojärjestelmää ja erityisesti komitea- ja työryhmäinstituution kehitystä sekä tuomme lyhyesti esiin Suomen kanssa vertailukelpoisten ja niin ikään korporatistiseen valmisteluun nojaavien muiden Pohjoismaiden tilannetta. Tämän jälkeen esittelemme tutkimuksen hyödyntämät aineistot ja menetelmät ennen siirtymistä määrällisen analyysin tuloksiin. Lopuksi kokoamme yhteen johtopäätöksemme tutkimuksen tuloksista ja arvioimme niiden merkitystä.

SUOMALAINEN JA POHJOISMAINEN VALMISTELUKORPORATISMI POLIITTISEN NEUVONANNON KANAVANA

Kaikkien Pohjoismaiden poliittista neuvonantojärjestelmää on perinteisesti voinut luonnehtia *korporatistiseksi*. Neuvonantojärjestelmien luokittelut ovat enemmän ideaalittyyppimäisiä yleistyksiä kuin tarkkoja kuvauksia neuvonannon monista, usein samanaikaisesti toimivista muodoista, mutta ne mahdollistavat vertailun eri maiden toisistaan eroavien neuvonannon tapojen välillä. Neuvonantojärjestelmiä analysoidaan PAS-tutkimusperinteessä usein maakohtaisesti, vaikka viimeaikainen tutkimus onkin nostanut esille myös kansainvälisen ja ylikansallisen neuvonannon merkitystä itsenäisenä ja myös kansallisiin järjestelmiin vaikuttavana neuvonannon tasona (esim. van den Berg 2017; Craft ja Howlett 2012). Kansainvälinen tutkimus on toistaiseksi painottunut enemmän anglosaksisiin, Westminster-mallin mukaisiin neuvonantojärjestelmiin, joissa neuvonannon tehtäviä ovat hoitaneet byrokraattien ohella muun muassa erilaiset ajatushautomot ja joihin ei ole muodostunut korporatististen maiden tapaisia institutionalisoituneita, laajapohjaisia neuvonantoelimiä (Craft ja Halligan 2017; Hustedt ja Veit 2017). Korporatistisista neuvonannon

järjestelmistä tarvittaisiinkin lisää tutkimusta (ks. kuitenkin esim. Alankomaista van den Berg 2017 ja Saksasta Veit ym. 2017).³ Käsillä oleva tutkimus vastaa myös tähän tarpeeseen.

Korporatismilla viittaamme tässä tutkimuksessa työmarkkinakorporatismista poiketen nimenomaan niin sanottuun yhteiskuntakorporatismiin, jossa valtiovalta vakiintuneesti ottaa (joitakin) eturyhmiä mukaan päätösten valmistelun tai toimeenpanon areenoille tai prosesseihin (Christiansen ym. 2010, 24; ks. myös Siaroff 1999, 189). Yhteiskuntakorporatistisessa ”vaihdannassa” mukaan pääsevät etuoikeutetut ryhmät saavat vaikutusvaltaa esimerkiksi päätösten valmistelussa, ja valtiovalta puolestaan saa ryhmiltä tarvitsemaansa tietoa päätöksenteon valmistelua varten ja vahvemman legitimitetin tehdyille päätöksille (Öberg ym. 2011) – sekä potentiaalisesti vielä varmistaa niiden vaivattomamman toimeenpanon (Helander ja Johansson 1998). Pohjoismainen tutkimus on viime vuosina alkanut erottaa valmistelu- ja toimeenpanokorporatismiin toisistaan (Christiansen ym. 2010; Rommetvedt 2017). Edellisellä viitataan juuri komitealaitokseen, laaja-pohjaisiin työryhmiin ja muihin päätösten valmisteluun liittyviin vakiintuneisiin menettelytapoihin, kuten lausuntokierroksiin, joissa valtiovalta konsultoi kansalaisyhteiskunnan eri toimijaryhmiä. Jälkimmäinen puolestaan pitää sisällään pysyvät komiteat ja neuvottelukunnat, joilla on yleisluonteisempia tiettyjen asioiden edistämiseen tai niiden toimeenpanoon liittyviä tehtäviä.

Komiteat ja työryhmät valmistelukorporatismiin instituutioina

Vaikka Suomi jakaa muiden Pohjoismaiden kanssa korporatistisen päätöksentekoperinteen, ovat suomalaisen valmistelukorporatismiin muodot viimeisten noin kahdenkymmenen vuoden aikana alkaneet poiketa pohjoismaisten naapureiden tyyppimallista. Pohjoismaissa valmistelukorporatismiin ilmentymänä on pidetty erityisesti komitealaitosta (esim. Blom-Hansen 2006; Dahlström ym. 2019; Helander 1997; Petersson 2016). Mukana komiteoissa ovat viranhaltijat, kolmannen sektorin toimijat, ennen kaikkea työmarkkinajärjestöt, mutta myös yksityisen sektorin sekä tutkimuksen ja tieteen edustajat (ks. Christensen ja Hesstvedt 2019; Helander ja Johansson 1998; Johansson 1992). Suomessa komitealaitos oli käytössä 2000-luvulle saakka, mutta lakkautettiin virallisesti vuonna 2002 (A 1040/2002; voimaan 2003 alusta). Päätöksen taustalla oli 1990-luvulla voimistunut kritiikki komitealaitoksen tehottomuudesta (Temmes 2001), mutta myös uusien valmistelutapojen nousu komitealaitoksen rinnalle ja korvaajaksi (ks. esim. Holli 2016). Yksi keskeinen syy komitealaitoksen lakkauttamiselle oli myös ministeriöiden ja poliittisen johdon lisääntynyt tarve kontrolloida tiukemmin valmistelun lopputuloksia (ks. Helander ja Johansson 1998; Valtiovarainministeriö 2006, 13): komitealaitoksen suhteellisesta autonomiasta oli tullut ongelma vahvistuvalle hallitusvallalle.

Suomen komitealaitoksen juuret ulottuvat Ruotsin vallan ajalle 1600-luvun alkuun. Komitealaitos jatkoi toimintaansa myös Ruotsi-Suomen hajottua, Suomen jatkaessa valtiollista elämäänsä Venäjän autonomisena suuriruhtinaskuntana. Komitealaitosmalli säilyi myös Suomen itsenäistyttyä vuonna 1917. Toisen maailmansodan jälkeen komiteoiden jäsenistö kehittyi laajapohjaisempaan suuntaan, kun jäseniksi alettiin enenevästi nimittää viranhaltijoiden lisäksi osallistujia myös muilta yhteiskunnan sektoreilta. (Rainio-Niemi 2008; Tuori 1976.) Suomalaisen komitealaitoksen kultakautta olivat 1960- ja 1970-luvut, minkä jälkeen komiteoiden määrä väheni ja niiden suosio kääntyi laskusuuntaan 1990-luvun mittaen (Helander ja Johansson 1998; Sjöblom 1994).

Komitealaitoksen lakkauttamisen jälkeen komiteoiden valmistelutehtävät ovat periytyneet karsitussa muodossa ministeriöiden asettamille laajapohjaisille työryhmille, joita on asetettu säännönmukaisesti valmistelemaan lainsäädäntöä ja periaatteellisesti tärkeitä poliittisia uudistuksia. Valmistelevien työryhmien historia on kuitenkin pitempi, sillä ministeriöt olivat alkaneet asettaa komiteoiden ohella virkamiestyöryhmiä valmistelemaan poliittisia uudistuksia jo 1960-luvun mittaan. Käytäntö yleistyi erityisesti 1970- ja 1980-luvuilla, sillä työryhmien asettaminen oli vähemmän säädelyä ja vaivalloista kuin komiteoiden (Helander 1980, 24; 1997, 247). Ajan saatossa useat työryhmät alkoivat muistuttaa yhä enemmän laajapohjaisia komiteoita, kun etujärjestöjä otettiin enenevästi mukaan (emt.; Helander ja Johansson 1998). Osa poliittisten uudistusten ja lakien valmistelusta oli siis jo siirtynyt ministeriöiden työryhmille puhtaasti virkamiesvalmistelun ohella ennen komitealaitoksen alasajoa 1990-luvulla.

Laajapohjaisia työryhmiä voi yhä nykyäänkin pitää keskeisenä merkittävän lainsäädännön ja poliittisten uudistusten valmistelukanavana Suomessa. Mitä tärkeämmäksi laki arvioidaan, sitä luultavammin sitä valmistelemaan asetetaan laajapohjainen työryhmä (Valtiovarainministeriö 2006, 19). Kyselytutkimuksen mukaan viranhaltijoista kolme neljäsosaa katsoo työryhmätyöskentelyä hyödynnettävän kaikessa päätösvalmistelussa tai ainakin suurella osalla sitä (Vesa ym. 2018, 250). Laajapohjaisten työryhmien merkitys on todennettu myös suomalaisten etujärjestöjen vaikutusvaltaa kartoittavissa tutkimuksissa (Vesa ja Kantola 2016; Vesa ym. 2018). Etujärjestöt pitävät korporatistisia työryhmiä ja erilaisia toimikuntia erittäin tärkeinä valmisteluinstituutioina ja kohteina vaikutusryityksilleen (emt.). Juho Vesa kollegoineen (2018) arvioi, että Suomessa tällainen työryhmävalmisteluna ilmenevä ”rutiinikorporatismi” on vahvempaa kuin esimerkiksi vertailun kohteina olleissa Tanskassa tai Isossa-Britanniassa.

Komiteat ovat kuitenkin tekemässä vahvasti paluuta parlamentaaristen komiteoiden muodossa. Niitä nimitetään valmistelemaan suuria, vaalikaudet ylittäviä uudistuksia, ja mukaan osallistetaan kaikki eduskunnassa edustettuina olevat puolueet. Antti Rinteen ja Sanna Marinin hallitusohjelmassa on korostettu niiden roolia valmistelun ”avoimuuden, osallisuuden ja laajan tietopohjan” vahvistamisessa (Hallitusohjelma 2019, 179–280). Nähtäväksi jää, millaiseksi näiden uusien komiteoiden toimintatavat ja rooli muodostuvat lähitulevaisuudessa, varsinkin suhteessa komitealaitoksen korvanneeseen ja jokseenkin omalakisesti kehittyneeseen työryhmäinstituutioon.

Tutkijat valmistelukorporatismissa

Komiteoiden laajapohjaisuus on merkinnyt sitä, että intressiryhmien ohella myös tieteen ja tutkimuksen edustajia on osallistunut komiteoiden toimintaan. Pohjoismaisessa päätöksenteossa tutkijoiden ja tutkimuksen osallisuus päätöksentekoon on siis usein kanavoitunut juuri samojen korporatististen instituutioiden kautta kuin intressiryhmienkin (esim. Johansson 1992; Tellmann 2016). Komitealaitosta onkin luonnehdittu myös tutkimusta tekeväksi ja tutkittua tietoa välittäväksi instituutioksi (ks. esim. Johansson 1992). Yhtäältä Suomessakin komiteoiden toimeksiantoon kuului usein tutkimuksen ja selvitysten tekeminen käsillä olevasta asiasta, vaikkakin tällaisen tiedontuotannon merkitys väheni jo 1980-luvulla (Helander ja Johansson 1998; Törmä 1995, 24). Toisaalta tutkijoiden ja tieteen asiantuntijoiden sisällyttäminen komitean jäsenistöön tai työskentelyyn oli valtiovallalle ”tapa hyödyntää tietoa ilman, että sitä täytyisi itse ryhtyä keräämään”

(emt., 22). Jo 1920-30-luvuilla komiteoiden jäsenistöön oli kuulunut viranhaltijoiden ohella myös oikeustieteen asiantuntijoita (Rainio-Niemi 2008, 198), ja vuonna 1978 kaikista komiteoista 26 prosentissa oli mukana yliopistojen ja tutkimuslaitosten edustajia (Helander 1980, 209).

Tutkijoiden ja tutkimuksen rooli korporatistisissa instituutioissa on jäänyt valmistelukorporatismiin tutkimuksessa sivuun, kun huomio on pitkälti kiinnittynyt erilaisten intressiryhmien osallisuuteen ja vaikutusvaltaan. Perinteisemmän intressiryhmätutkimuksen ohella komiteoita ja työryhmiä on kuitenkin nähdäksemme hedelmällistä analysoida myös omanlaisinaan poliittisen neuvonannon instituutioina. Korporatistisia valmisteluelimiä tutkittaessa on tärkeää huomioida, että nämä elimet ovat eräänlaisia hybridioorganisaatioita, joiden jäsenistö on kirjavaa ja joiden toiminnassa yhdistyvät erilaiset poliittisen neuvonannon muodot. Aiempi komiteoita ja työryhmiä koskenut tutkimus ei ole tarkemmin pohtinut elinten hybridisen luonteen merkitystä tutkijoiden ja tutkimuksen aseman kannalta. Klassisesti policy-tutkimuksessa tutkijoiden ja asiantuntijoiden rooli on ymmärretty neutraaliksi tiedon tarjoajaksi (*”speaking truth to power”*, Wildavsky 1979). Sittemmin tutkimus on kuitenkin löytänyt asiantuntijuudelle myös muita funktioita tai merkityksiä poliittisessa neuvonannossa. Asiantuntijoiden on nähty esimerkiksi omalla asiantuntijuudellaan legitimoivan poliittisia päätöksiä ja päätöksentekoprosessia (esim. Boswell 2009; Weiss 1979).

Korporatististen instituutioiden tehtävänantonakaan ei ole olla puhtaasti tutkittua tietoa välittäviä asiantuntijaorganisaatioita, vaan niissä korostuu jäsenten välinen neuvottelu ja deliberointi sekä yhteiskunnallisesti hyväksyttävien ratkaisujen hakeminen (Krick 2015; Tellmann 2016). Komiteatyypisten instituutioiden organisointitapa on tyypillisesti antanut niihin osallistuville tutkijoille roolin paitsi tiedon tarjoajina ja tulkkeina myös ainakin muodollisesti intressiryhmiin verrattavan aseman käyttäen neuvottelu- ja päätäntävaltaa. Tällä tarkoitamme sitä, että näissä elimissä sekä intressiryhmät että tutkijat on nimitetty usein samanarvoiseen asemaan, täysvaltaisiksi jäseniksi, joilla on vaikutusvaltaa komiteoiden lopputuloksiin.

Eva Krick (2015) ehdottaa, että neuvoa-antavien komiteoiden tapaisissa hybridioorganisaatioissa, joiden jäsenistö koostuu viranhaltijoista, intressiryhmistä sekä tutkijoista, tutkijoilla on usein eräänlainen kaksoisrooli yhtäältä asiantuntijoina ja toisaalta jotain tahoja tai intressiä edustavana jäsenenä. Suomalaisen valmistelukorporatismiin instituutioiden osalta tutkijoiden roolin tarkempi tulkinta vaatisi perehtymistä hybridioorganisaatioiden toimintaan sekä siihen, millä tavalla tutkijat itse sekä muut hybridioorganisaatioihin osallistuvat tahot mieltävät tutkijoiden roolin. Se jää tämän tutkimuksen fokuksen ulkopuolelle. Tässä yhteydessä haluamme kuitenkin tuoda esiin, että valmistelukorporatismiin elinten deliberoiva luonne ja tutkijoiden organisatorinen asema elinten äänivaltaa käyttävinä jäseninä on syytä huomioida näitä instituutioita tutkittaessa. Pohjoismaisten korporatististen neuvonantojärjestelmien ominaispiirteenä voikin pitää sitä, että tutkijoille ja tieteen asiantuntijoille on perinteisesti annettu varsin vahvasti institutionalisoitu rooli päätöksenteon osallisina.

Pohjoismaista vertailua: osittaista ekspertisaatiota valmistelukorporatistisissa elimissä

Yhteiskuntajärjestelmien yhtäläisyyksien vuoksi muita Pohjoismaita voi pitää Suomen korporatistisen poliittisen neuvonantojärjestelmän analyysin kannalta erityisen tärkeinä vertailu-

kohtina. Mihin suuntaan pohjoismainen korporatismi on menossa ja miten muutoksia voidaan tulkita? Viimeaikainen Pohjoismaita käsittelevä tutkimus on esittänyt arvioita, että korporatismi poliittisen valmistelun tapana olisi muuttamassa muotoaan ja osin menettämässä asemiaan (Blom-Hansen 2006; Christiansen ym. 2010; Rommetvedt ym. 2012, 459; Rommetvedt 2017; Öberg ym. 2011). Vaikka komiteoita hyödynnetään edelleen Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa, erityisesti intressiryhmien edustus komiteoissa on ollut laskusuunnassa lukuun ottamatta tiettyjä elinkeinoelämän toimijoita. Etujärjestöt ovat pyrkineet sopeutumaan näihin kaventuneisiin vaikutusmahdollisuuksiin suuntaamalla vaikuttamispyrkimyksensä enenevästi parlamenttiin sekä turvautumalla epävirallisemman lobbauksen keinoihin. (Binderkrantz ja Christiansen 2015; Christensen ja Hesstvedt 2019; Rommetvedt ym. 2012, Rommetvedt 2017.)

Tämän tutkimuksen kannalta erityisen mielenkiintoinen esiin noussut muutos on, että osassa Pohjoismaita on todettu tutkijoiden suhteellisen osuuden kasvaneen komiteoissa. Erityisesti Norjassa tutkijoiden osallisuus on kasvanut huomattavasti vuosikymmenten kuluessa. Vielä 1970-luvulla tutkijoiden osuus komiteoiden jäsenistä oli vain seitsemän prosenttia, mutta 2010-luvulla osuus on noussut 26 prosenttiin. (Christensen 2018; Christensen ja Hesstvedt 2019, 91.) Johan Christensen ja Stine Hesstvedt (2019) tulkitsevat Norjan tilannetta epistokratian eli tietävien vallan vahvistumisena. Erityisesti taloustieteellinen asiantuntemus on noussut merkittävään asemaan komiteavalmistelussa, mikä näyttäytyy sekä jäsenistön koostumuksessa että myös siinä, kuinka runsaasti komiteamietinnöissä viitataan akateemiseen taloustieteelliseen tutkimukseen (Christensen 2018). Myös tanskalaisessa tutkimuksessa on arvioitu tutkijoiden määrän sikäläisissä komiteoissa nousseen (Christiansen ja Nørgaard 2009). Tanskan tapauksessa tutkijat tosin tulkitsevat kehityksen merkitystä pikemminkin siten, että tutkijoita ja tutkimusta hyödynnetään komiteoissa strategisesti erilaisiin poliittisiin tarkoituksiin: tieteen asiantuntijoiden osuuden kasvua komiteoiden jäsenistössä ei siis selitetä asiantuntijavallan voimistumisella. Ruotsin komitealaitoksessa tutkijoiden osallisuus laski hieman vuosien 1990 ja 2016 välillä, mutta muutos ei ollut dramaattinen. Keskimäärin tieteenharjoittajien osuus oli siellä kyseisellä ajanjaksolla viiden prosentin luokkaa (Dahlström ym. 2019, 6; Dahlström ym. 2020, 13, 17).

Valmistelukorporatismiin instituutioista ei ole Suomen osalta tarjolla vastaavaa tuoretta tutkimusta. Korporatistista valmistelua tutkittiin Suomessa erityisesti 1970–1990-luvuilla (ks. Helander 1979; 1980; 1997; Helander ja Johansson 1998; Helander ja Anckar 1980; 1983; Sjöblom 1994; Ståhlberg 1976). Sen jälkeisestä valmisteluelinten kehityksestä on huomattavasti vähemmän tietoa. Tarkoituksemme onkin omalla tutkimuksellamme paikata tätä tutkimusvajetta ja tarkastella suomalaisten komiteoiden ja laajapohjaisten työryhmien jäsenistön määrällistä kehitystä usean vuosikymmenen aikajänteellä. Onko myös Suomessa havaittavissa Norjan ja Tanskan kaltainen laajapohjaisten valmisteluelinten ekspertisaation trendi?

TUTKIMUKSEN AINEISTOT JA MENETELMÄ

Tässä tutkimuksessa hyödynnetään kahta määrällistä aineistolähdettä. Niistä ensimmäinen on professori Anne Maria Hollin tutkimushankkeissa koottu aineisto laajapohjaisten työryhmien

jäsenistä vuosilta 2000–2018.⁴ Toinen taas koostuu vanhan komitealaitoksen jäsenistöjä koskevista tiedoista vuosilta 1980–1995.

Primääriaineisto sisältää tiedot ministeriöiden laajapohjaisista valmistelutyöryhmistä ja niiden jäsenistä vuosilta 2000, 2005, 2010, 2015 ja 2018. Perustiedot kyseisistä työryhmistä on kerätty seulomalla ne manuaalisesti kaikista kyseisinä vuosina asetetuista ministeriöiden hankkeista. Lähteenä ovat olleet valtion hankerekisterit, HARE (1998–2015), ja sen vuonna 2015 korvannut Valtioneuvoston hankerekisteri (<https://valtioneuvosto.fi/hankkeet>). Mukaan aineistoon on otettu lainsäädäntöä tai laajempia poliittisia reformeja valmistelevat monijäseniset, määräaikaiset elimet, joiden jäsenistössä on viranhaltijoiden ja julkisen sektorin edustajien lisäksi joko yritysten, kolmannen sektorin tai yliopistojen ja/tai tutkimuslaitosten edustajia. Aineistoa ei voi rekistereissä esiintyneiden puutteiden takia (esimerkiksi erityisesti 2000-luvun alkuvuosina ministeriöt eivät kirjanneet siihen kaikkia hankkeitaan) pitää täydellisenä aineistona, mutta sen voi kuitenkin arvioida olevan systemaattinen ja erittäin edustava otos kyseisinä vuosina toimineista laajapohjaisista valmistelutyöryhmistä.

Aineisto on työstetty tietokannaksi, joka sisältää perustiedot 551 työryhmän jäsenistöstä.⁵ Aineistoon on koodattu työryhmää koskevien perustietojen ohella jäsenten nimi, titteli, taustaorganisaatiota koskevia luokituksia sekä myös henkilön potentiaalinen tutkijastatus Misa Törmän ja Voitto Helanderin asettamien kriteerien mukaan, jotta vertailu aiemman tutkimuskirjallisuuden/sekundäärisen aineiston kanssa mahdollistuisi. Törmä (1995, 11, 24) sovelsi Helanderin (Helander ja Johansson 1998, 101) tapaan luokittelua, jossa identifioitiin tutkijoiksi sellaiset henkilöt, joiden titteli tai ammattinimike oli tutkija. Tässä artikkelissa sovelletaan myös tätä kapeahkoa määritelmää tutkijoista. ”Tutkijoiksi” siis määrittyvät tutkijananimikkeiset henkilöt: professorit, dosentit (vrt. Törmä 1995, 24) sekä esimerkiksi tutkijat, erikoistutkijat ja tutkimuspäälliköt. Lisäksi olemme sisällyttäneet tutkijoihin myös jonkin tieteenalan tohtoriksi tai lisen-siaatiksi (jatkotutkinto) tituleeratut henkilöt lukuun ottamatta lääketieteen ja eläinlääketieteen lisensiaatteja (joille se on perustutkinto). Tiedot osallisten tittelistä tai ammattinimikkeestä on saatu ministeriön valtioneuvoston hankerekisteriin ilmoittamista ja työryhmän asettamispäätökseen kirjatusta tiedoista.⁶

Sekundääriaineisto sisältää tietoja tutkijoiden osallistumisesta komiteatyöskentelyyn vuosina 1980–1995. Tilapäisten valmistelevien komiteoiden kokoonpanoa koskevaa aiempaa tutkimustietoa on olemassa 1960-luvun puolivälistä lähtien (Helander 1979; 1980; Helander ja Anckar 1980; 1983 Huuska 1970; Ståhlberg 1976; Tuori 1976). Tutkijoiden osalta niiden jäsenistöä koskeva tieto oli kuitenkin vielä 1960- ja 1970-luvuilla laskettu hyvin yleisluontoisesti komiteoiden kokonaiskoostumuksen perusteella (”kuinka suuressa osuudessa komiteoita oli mukana tietyn yhteiskunnallisen ryhmän edustajia”). Yksityiskohtaisempaa ja vertailukelpoisempaa tietoa tieteen ja tutkimuksen edustajien osallistumisesta komiteoihin on saatavilla vuodesta 1980 alkaen (Törmä 1995; Helander 1997; Helander ja Johansson 1998; ks. myös Sjöblom 1994; Vähäsaari 1995; Puoskari 2001). Ajallisessa vertailussa hyödynnämme Törmän (1995) ja Helanderin (1997; Helander ja Johansson 1998) keräämiä tilastotietoja ja havaintoja tutkijoiden osallisuudesta komiteatyöskentelyyn. Käytettävissämme ei ole ollut 1980- ja 1990-lukujen alkuperäisiä havaintoaineistoja, joten tässä suhteessa primääriaineistomme vuosia 2000–2018 koskevat tiedot ja niistä tehdyt johtopäätökset uuden vuosituhannen muutostrendeistä ovat luotettavampia.

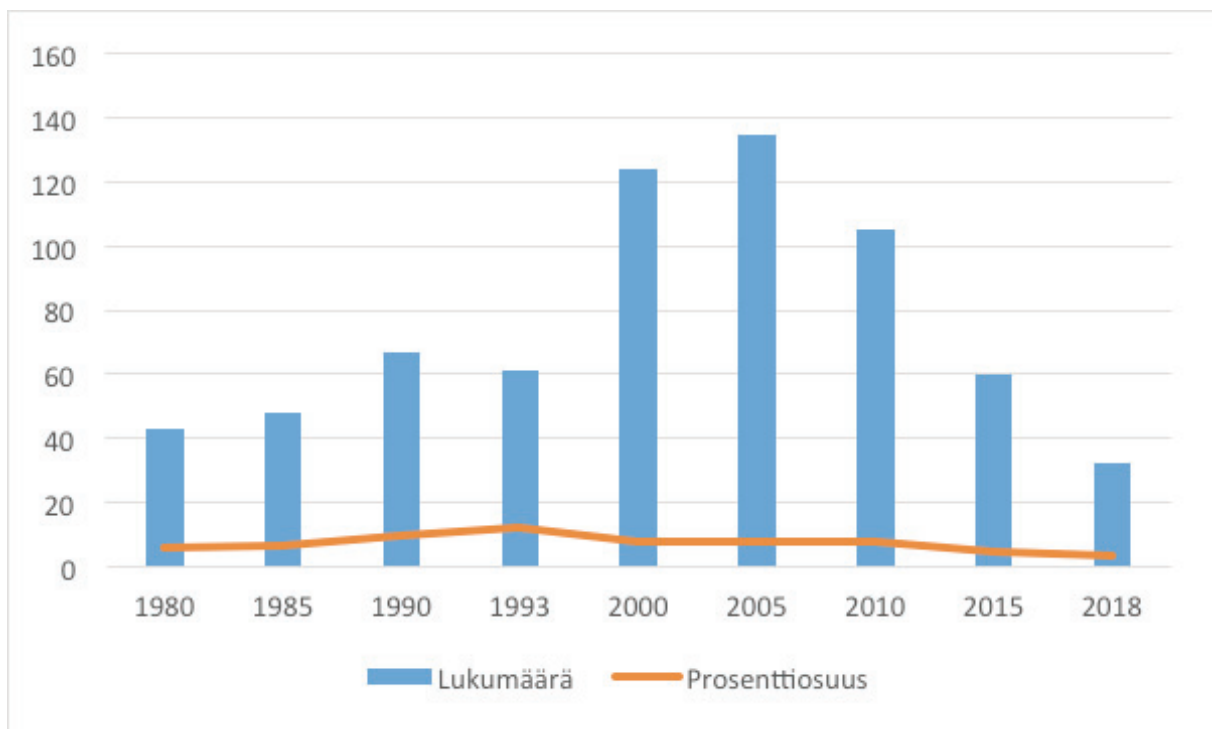
Näitä kahta aineistoa käsitellään tässä tutkimuksessa yksinkertaisin tilastollisin menetelmin.

TUTKIMUKSEN TULOKSET

Tutkijaedustus valmisteluelimissä: ajallinen kaari

Tässä luvussa tarkastelemme ensin tutkijoiden osuuden kehitystä valtion komitealaitoksessa vuosina 1980–1993⁷ ja laajapohjaisissa valmistelutyöryhmissä vuosina 2000–2018 aggregoidulla tasolla. Sen jälkeen erittelemme tietoja yksityiskohtaisemmin tutkiaksemme, miten eri ministeriöt ovat hyödyntäneet tieteenharjoittajia omissa työryhmissään ja millaisia muutoksia tutkijoiden asemassa työryhmien sisäisessä hierarkiassa on tapahtunut 2000-luvulla verrattuna aiempiin vuosikymmeniin.

Kuviossa 1 kuvataan tutkijoiden lukumäärän ja osuuden kehitys komiteoissa ja laajapohjaisissa valmistelutyöryhmissä vuodesta 1980 vuoteen 2018. Luvut on laskettu puheenjohtajiston, varsinaisten jäsenten, sihteerien ja pysyvien asiantuntijoiden kokonaismäärästä vuosittain kuten aiemmassa suomalaisia komiteoita koskevassa tutkimuksessakin. Varajäsenet on jätetty vertailusta pois.⁸



Kuvio 1. Tutkijoiden edustus komiteoissa (1980–1993) ja ministeriöiden laajapohjaisissa valmistelutyöryhmissä (2000–2018): tutkijoiden lukumäärä ja prosentuaalinen osuus jäsenistöstä

Selite: Mukana ovat vain puheenjohtajat, varapuheenjohtajat, varsinaiset jäsenet, sihteerit ja pysyvät asiantuntijat.

Lähteet: Törmä 1995, 33, 61, 62, 94; Helander ja Johansson 1998, 100, 120; vuosia 2000–2018 koskevat tiedot Hollin aineistosta.

1980-luvulla tutkijoiden osuus valtiollisten komiteoiden jäsenistöistä oli ollut 5–7 prosentin luokkaa. 1990-luvulla se nousi 10–12 prosenttiin, mitä voinee pitää jonkinlaisena tunnustuksena tutkijoiden mukanaolon säilyttämisen tärkeydelle tilanteessa, jossa komiteoiden lukumäärä ja niissä tarjolla olevien jäsenpaikkojen määrä olivat jo voimakkaasti vähenemässä. Taustana komitealaitoksen vähenemälle suosiolle oli kasvava kritiikki komiteoiden hitautta ja ”tehottomuutta” kohtaan. Eritoten Esko Ahon hallitus (1991–95) kaipasi nopeampaa päätösten valmistelua vastaamaan kiihtyvän talouslaman asettamiin haasteisiin, mikä johti siihen, että muut valmistelutavat, kuten selvityshenkilöiden käyttö, valtasivat alaa komiteoilta (ks. Holli 2016). Uudella vuosituhanalla laajapohjaisia valmistelutyöryhmiä on asetettu lukumääräisesti huomattavasti enemmän kuin varsinaisia komiteoita 1980- ja 1990-luvuilla (elinten lukumäärästä ks. Taulukko 2, alin rivi) ja niissä on ollut vastaavasti myös enemmän jäsenpaikkoja tarjolla. Se näkyy kuviossa 1 tutkijoiden absoluuttisen lukumäärän erona vuonna 2000 verrattuna vuoteen 1993.

Vuosina 2000–2010 työryhmien jäsenistä 7–8 prosenttia oli tutkijoita, mikä oli samaa tasoa kuin 1980-luvun komitealaitoksessa. Tilanne muuttui kuitenkin dramaattisesti vuosina 2015–2018, jolloin tutkijoiden prosentuaalinen osuus yli puolittui aiemmasta. Vuonna 2015 tieteen edustajien osuus oli hieman alle viisi prosenttia kaikista työryhmjäsenistä, vuonna 2018 enää runsaat kolme prosenttia. Absoluuttisissa lukumäärissä pudotus oli vieläkin jyrkempi: kun huippuvuonna 2005 työryhmissä oli 135 tutkijaa, vuonna 2018 heidän määränsä oli pudonnut 32:een eli noin neljännekseen huippuvuoden lukemasta.

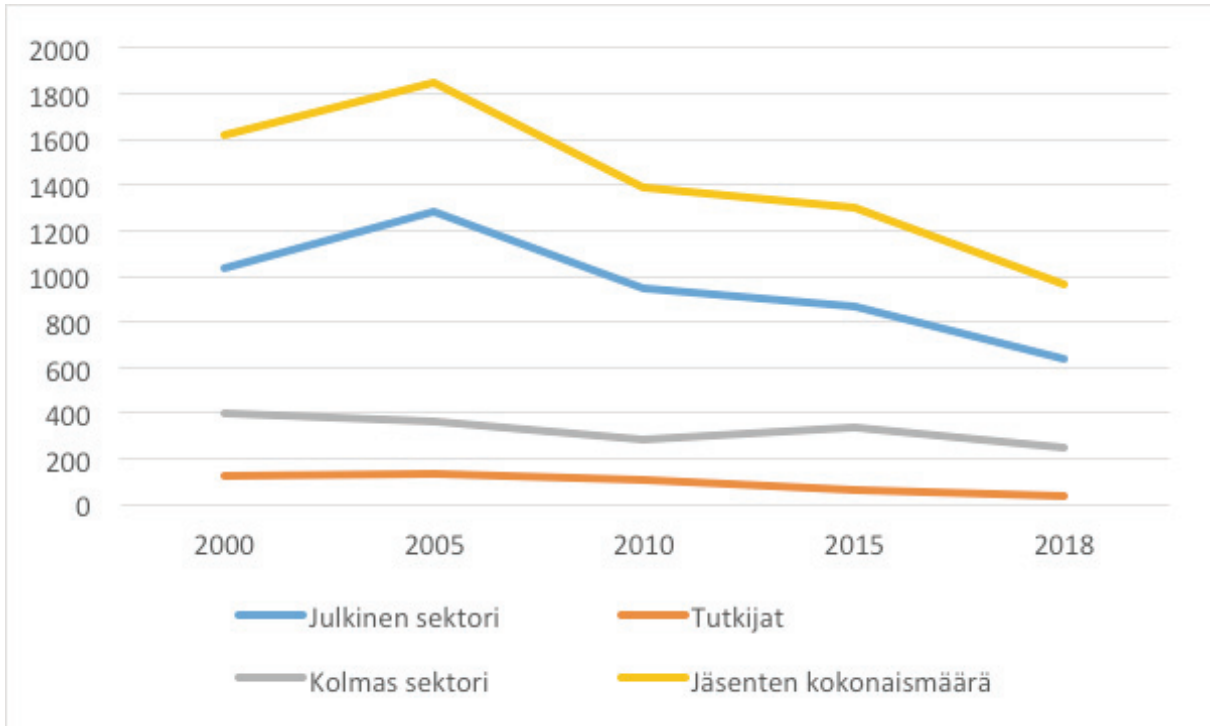
Sama trendi on havaittavissa myös muilla arviointitavoilla. Yksi mahdollinen vertailutapa on tarkastella Törmän (1995) tavoin erikseen komitealaitoksen ”kovaa ydintä” eli vaikutusvaltaisimpia paikkoja, puheenjohtajien ja varsinaisten jäsenten joukkoa. Tutkijat muodostivat komitealaitoksen kovasta ytimestä 6–7 prosenttia 1980-luvulla, ja heidän osuutensa kasvoi 10 prosenttiin vuonna 1993. Vuosina 2000–2010 tutkijoiden osuus laajapohjaisten valmistelutyöryhmien kovasta ytimestä oli 1980-lukua vastaavalla tasolla eli 6–7 prosentin paikkeilla. Vuonna 2018 se oli enää kolme prosenttia.

Toinen vaihtoehtoinen tapa vertailla tutkijoiden käyttöä valmisteluelimissä ajallisesti on eritellä, mikä on ollut tutkijoita sisältäneiden elinten osuus kaikista asetetuista elimistä – tai päinvastoin niiden elinten määrää, joissa ei ole yhtään tutkijaa mukana. Törmän (1995, 24) mukaan 1980- ja 1990-luvuilla 62–75 prosentissa kaikista asetetuista komiteoista oli mukana vähintään yksi tutkija. Uuden vuosituhanen laajapohjaisissa valmistelutyöryhmissä vuosina 2000–2010 vain hieman alle puolessa, 44–49 prosentissa, oli mukana vähintään yksi tutkija. Vuonna 2015 tutkijaedustuksen sisältävien työryhmien osuus laski 37 prosenttiin, ja vuonna 2018 27 prosenttiin. Ero havainnollistuu ehkä vieläkin selkeämmin kiinnittämällä huomio kokonaan tutkijattomien elinten määrään: niitä oli kolmas- tai neljäsosa 1980- ja 1990-lukujen valmisteluelimistä, hieman yli puolet 2000-luvun alussa ja nykyään jo lähes kolme neljäsosaa.

Kaikki kolme tapaa vertailla tieteen edustajien määrää tuottavat saman lopputuloksen: 2000-luvun alkupuolella suhteellisen tasaisena pysynyt tutkijoiden osuus valmistelutyöryhmissä kääntyi vuosina 2015–2018 jyrkkään laskuun. Havaintoa ei myöskään voi selittää vain Sipilän hallituksen (2015–2018) vaikutuksilla, koska samainen tutkijoiden osuuden väheneminen näkyi aineistossamme jo Stubbin hallituksen (2014–2015) viimeisellä puolivuotiskaudella.⁹

Selitys tutkijaedustuksen vähenemiselle löytyneekin – sen ohella, että valtiovalta on kehittänyt viime vuosina moninaisia uusia tapoja hankkia kaipaamaansa tutkittua tietoa – luultavimmin

työryhmäinstituution sisäisestä muutoksesta. Laajapohjaisten valmistelutyöryhmien määrä on voimakkaasti vähentynyt vuoden 2005 jälkeen,¹⁰ mikä on johtanut paitsi huomattavasti vähäisempään määrään tarjolla olevia paikkoja, myös ”korporatistisen kilpailun” kiristymiseen niukoista vaikuttamisen paikoista.



Kuvio 2. Laajapohjaisten valmistelutyöryhmien jäsenpaikkojen kokonaismäärän kehitys absoluuttisina lukuina vuosina 2000–2018 sekä julkisen sektorin, tutkijoiden ja kolmannen sektorin edustajien jäsenten lukumäärä

Selite: Mukana työryhmien jäsenistä ovat vain puheenjohtajat, varapuheenjohtajat, varsinaiset jäsenet, sihteeri ja pysyvät asiantuntijat.

Lähde: Hollin aineistot.

Kuvio 2 havainnollistaa jäsenpaikkojen vähenemisen työryhmissä. Se vertaa tutkijaedustuksen määrällistä kehittymistä 2000-luvulla absoluuttisina lukuina suhteessa kahteen muuhun keskeiseen ryhmään, julkisen ja kolmannen sektorin toimijoihin, sekä valmisteluelimissä olevien paikkojen kokonaismäärään. Muut osallistujaryhmät, jotka ovat määrällisesti huomattavasti pienempiä, on jätetty selkeyden vuoksi kuviosta pois, mutta sisältyvät luonnollisesti työryhmäpaikkojen kokonaismäärään. Suurin muutos on tapahtunut viranhaltijoiden ja julkisen sektorin edustajien kohdalla, jotka ovat määränsä puolesta dominoineet työryhmävalmistelua: julkisen sektorin edustajien lukumäärä väheni 945 työryhmäjäsenestä 633:een vuosien 2010 ja 2018 välillä, vaikka julkisen sektorin prosentuaalinen osuus jäsenistöistä pysyttelikin kahden kolmasosan kieppeillä. Ministeriöt ovat ratkaisseet pulman omalta osaltaan koordinoimalla paremmin edustustaan yksittäisten ministeriöiden sisällä ja niiden kesken. Tieteen edustuksen

hiipuva käyrä puolestaan osoittaa, että tutkijat ovat jatkuvasti erityisesti vuoden 2010 jälkeen menettäneet sekä absoluuttisesti että prosentuaalisesti paikkojaan kutistuvassa instituutiossa, kun taas kolmas sektori – mihin kategoriaan sisältyvät myös työmarkkinajärjestöt – on onnistunut säilyttämään absoluuttisen paikkamääränsä suurin piirtein samalla tasolla vuoden 2010 pienehkön notkahduksen jälkeen.

Uudessa tilanteessa tieteen edustajat eivät siis eräällä tapaa ”mahdu” mukaan kutistuneeseen valmisteluinstituutioon, mikä myös merkitsee sitä, että heidän perinteinen asemansa täysivaltaisena partnerina suomalaisessa yhteiskuntakorporatistisissa on murenemassa ainakin laajapohjaisessa valmistelussa – eli yhdellä sen tärkeimmistä areenoista. Sitä, onko kehityksen suuntaa sitten kompensoitu muilla tavoin – esimerkiksi lisäämällä tutkimusinstituutioiden johdon edustusta (rehtorit ja päälliköt) – ei tässä voida käsitellä, vaan se jää jatkotutkimuksen kontolle.

Miten eri ministeriöt ovat hyödyntäneet tutkijoita?

Edellä tieteen edustajien osuutta työryhmissä tarkasteltiin yhdistämällä kaikki ministeriöt. Näkökulma jättää avoimeksi sen mahdollisuuden, että havaittu muutos liittyy yleisemmän tason sijasta yhden tai useamman ministeriön käytänteiden radikaaliin muuttumiseen, mikä puolestaan heijastuisi kokonaiskuvaan. Sen tähden seuraavaksi tarkastellaan tutkijoiden hyödyntämistä yksittäisten ministeriöiden laajapohjaisissa valmistelutyöryhmissä: millaisia eroja ministeriöillä on ja millaisia ajallisia muutoksia on havaittavissa? Analyysi keskittyy vain 2000-lukuun ja laajapohjaisiin työryhmiin, koska komitealaitosta koskeva tieto on tältä osin puutteellista.

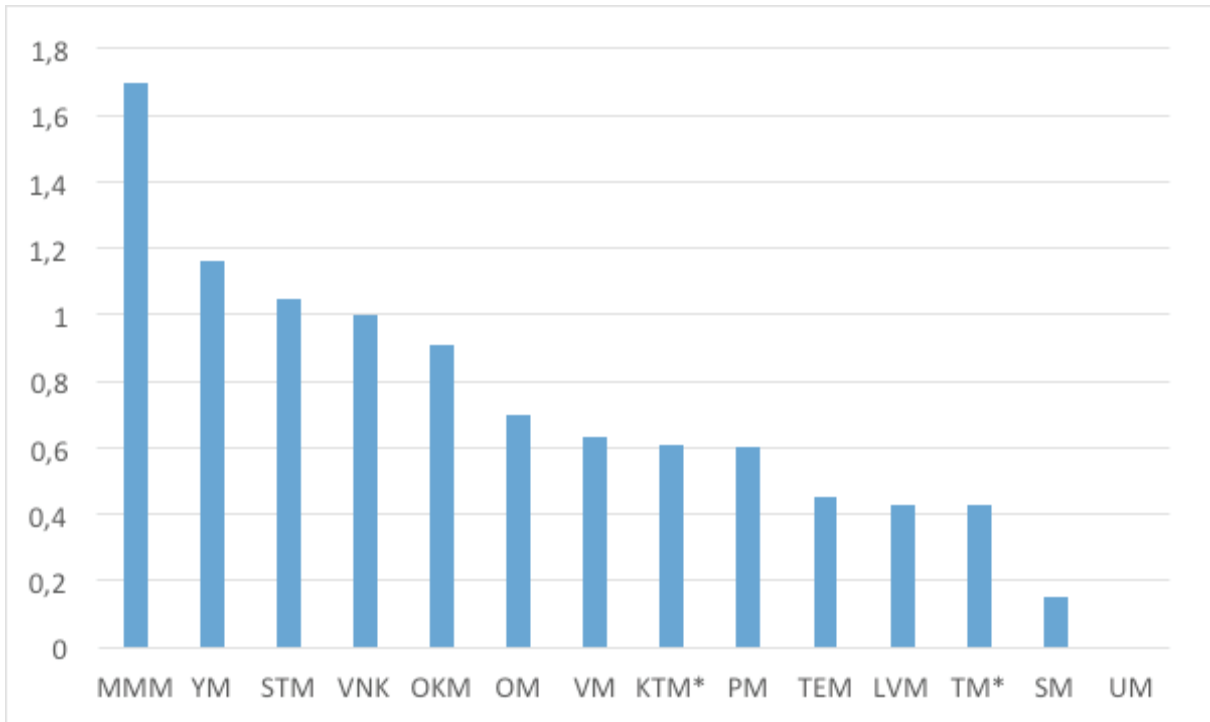
Kokonaisuudessaan ministeriöissä toimi otosvuosina 551 laajapohjaista valmistelutyöryhmää, joissa oli valittujen kriteerien mukaisesti (so. vain puheenjohtajisto, varsinaiset jäsenet, sihteerit ja pysyvät asiantuntijat otettiin mukaan) 7 121 jäsentä. Tutkijoita näistä oli 456, eli 6,4 prosenttia.¹¹ Vuosina 2000–2018 yksittäisessä työryhmässä oli keskimäärin 0,83 tieteen edustajaa. Tutkijoiden hyödyntäminen työryhmävalmistelussa ei kuitenkaan jakautunut tasan ministeriöiden kesken.

Ministeriöt käyttävät laajapohjaisia valmistelutyöryhmiä hyvin eri tavoin valmistelussaan. 2000-luvulla niitä on eniten hyödyntänyt opetus- ja kulttuuriministeriö, jonka 90 työryhmää muodostivat 16,3 prosenttia aineistomme työryhmistä. Toiseksi yleisimmin laajapohjaista valmistelua on suosinut sosiaali- ja terveysministeriö (STM; 80 ryhmää, 14,5 % työryhmistä). Toisen ääripään muodostavat ulkoministeriö (1 ryhmä), puolustusministeriö (5 ryhmää) ja valtioneuvoston kanslia (VNK; 10 ryhmää), jotka tyypillisesti ovat asettaneet laajapohjaisia valmistelutyöryhmiä hyvin harvoin.

Tutkijoiden hyödyntämistä voi tutkia erittelemällä, kuinka suuren prosentuaalisen osuuden tutkijat ovat muodostaneet kunkin ministeriön työryhmien jäsenistä. Maa- ja metsätalousministeriö (MMM) on tässä suhteessa ministeriöiden ehdoton ykkönen: sen työryhmien jäsenistä 13,3 prosenttia on ollut tutkijoita. Kolme muuta ministeriötä, VNK (8,5 %), ympäristöministeriö (YM; 8,4 %) ja STM (7,0 %), yltyvät tutkijoiden hyödyntämisessä koko aikajaksolla selvästi keskiarvon (6,4 %) yli. VNK tosin, kuten jo todettiin, perustaa laajapohjaisia työryhmiä hyvin harvoin.

Kun ministeriöt rankataan tutkijoiden hyödyntämisen suhteen ottamalla huomioon myös niiden työryhmien käytön yleisyys, kokonaiskuva pysyy suurin piirtein samanlaisena (Kuvio 3).

MMM on yhteensä vuosina 2000–2018 käyttänyt tieteen edustajia eniten, keskimäärin 1,70 tutkijaa per työryhmä. Seuraavaksi yleisimmin tutkijoita ovat hyödyntäneet YM (1,16 tutkijaa/työryhmä), yhdessä STM:n (1,05 tutkijaa/ryhmä) ja VNK:n (1,0 tutkijaa/ryhmä) kanssa.



Kuvio 3. Tutkijoita ministeriöiden asettamissa laajapohjaisissa valmistelutyöryhmissä keskimäärin vuosina 2000–2018

Selite: Mukana ovat vain puheenjohtajat, varapuheenjohtajat, jäsenet, sihteerit ja pysyvät asiantuntijat. Kuvioon asteriskilla merkityt työministeriö ja kauppa- ja teollisuusministeriö yhdistyivät vuonna 2008 työ- ja elinkeinoministeriöksi. – Ministeriöistä käytetyt lyhenteet taulukon esittämässä järjestyksessä: MMM=Maa- ja metsätalousministeriö; YM=Ympäristöministeriö; STM=Sosiaali- ja terveysministeriö; VNK=Valtioneuvoston kanslia; OKM=Opetus- ja kulttuuriministeriö; OM=Oikeusministeriö; VM=Valtiovarainministeriö; KTM=Kauppa- ja teollisuusministeriö; PM=Puolustusministeriö; TEM=Työ- ja elinkeinoministeriö; LVM=Liikenne- ja viestintäministeriö; TM=Työministeriö; SM=Sisäasiainministeriö; UM=Ulko(asiain)ministeriö.

Lähde: Hollin aineistot.

Vaikka satunnaiset vuosivaihtelut sumentavat jonkin verran kuvaa ministeriökohtaisesta ajallisesta vaihtelusta, yleistrendinä on tutkijoiden käytön voimakas väheneminen erityisesti vuoden 2010 jälkeen miltei kaikissa ministeriöissä (yksityiskohtaisia tietoja ei raportoida tässä). Esimerkiksi MMM oli vuosina 2000–2010 hyödyntänyt 20–30 tutkijan asiantuntemusta työryhmissään vuositasolla (10–24 % jäsenistä). Vuodesta 2015 alkaen tutkijoiden määrä supistui 2–3 henkilöön vuodessa (4 % jäsenistä). MMM:n laskusuuntainen käyrä tutkijoiden hyödyntämisessä vaikuttaa myös suhteellisen paljon yllä esitettyihin lukuihin yleisestä kehityskaaresta, koska ministeriö

tapasi rekrytoida tutkijoita ministeriöistä ahkerimmin. Merkillepantavat poikkeukset ministeriöiden yleisesti ottaen laskevasta trendistä ovat STM ja YM. STM:n työryhmissä tutkijoiden osuus pysyi vuosina 2000–2015 samoilla seitsemän prosentin kieppeillä kuin aiemminkin ja jopa kohosi yhdeksään prosenttiin vuonna 2018, mikä selittynee Sipilän hallituksen ajaman sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen valmistelutyöllä. Myös YM:ssä tutkijoiden osuus vastasi 7–9 prosentin osuudellaan suurin piirtein aiempaa tilannetta. Kummassakin ministeriössä laajapohjaisia työryhmiä asetettiin tosin entistä harvemmin vuonna 2018. Päätelmämme on siis, että havaittu ajallinen muutos tutkijoiden käytössä ei selity sinällään yksittäisten ministeriöiden käytänteiden muutoksella, vaan kyseessä on perustavampi muutos ministeriöiden tavassa hyödyntää tieteen edustajia työryhmävalmistelussa vuoden 2010 jälkeen.

Tutkijoiden roolit valmisteluelinten sisäisessä hierarkiassa

Seuraavaksi pureudumme tarkemmin tieteen edustajien rooleihin ja statukseen työryhmien sisäisessä hierarkiassa ja niissä tapahtuneihin muutoksiin. Niin virallisten komiteoiden kuin nykyisten laajapohjaisten työryhmienkin jäsenyyksissä on erilaisia kategorioita ja sen myötä erilaisia statuksia. Ne liittyvät elinten sisäiseen hierarkiaan ja niihin on oletettu myös liittyvän erilainen vallan määrä elimen sisällä. (Helander ja Johansson 1998; Törmä 1995.) Esimerkiksi Norjassa tutkijoiden aseman vahvistuminen näkyi selkeästi myös komiteoiden sisäisessä hierarkiassa (Christensen ja Holst 2017; Tellmann 2016). Talouspoliittisten komiteoiden kohdalla tieteen edustajien osuus puheenjohtajista nelinkertaistui 1970-luvulta 1990-luvulle tultaessa 12 prosenttiin ja on pysytellyt samalla tasolla myös sen jälkeen (Christensen ja Holst 2017, 826–827). Silje Maria Tellmannin (2016) mukaan vuosina 1996–2009 toimineissa norjalaisissa komiteoissa peräti 44,1 prosenttia puheenjohtajista oli tutkijoita (21,9 % jäsenistä; emt.).

Suomen perinteisessä komitealaitoksessa selkeät statuserot kumpusivat komitea-asetuksesta ja -ohjeistuksista. Keskeistä oli jäsenyyuskategorian äänivaltaisuus: varsinaiset jäsenet olivat äänivaltaisia, pysyvät asiantuntijat eivät. Sihteeri ei myöskään kuulunut komitean varsinaisiin jäseniin eikä hänellä ollut äänivaltaa. (Helander 1980, 208; Helander ja Johansson 1998, 38.) Nykyiset ministeriöiden laajapohjaiset työryhmät ovat olleet pääasiallisesti samalla tavoin organisoituja kuin komiteatkin. Vahvan sääntelyn puuttuessa niiden organisoitavat ovat kuitenkin olleet alttiita hiljaiselle institutionaaliselle muutokselle (ks. Mahoney ja Thelen 2010), jonka tutkimus tapaa tavoittaa vasta korkeintaan jälkijunassa. Yksi tällainen muutos on selkeästi havaittavissa myös omassa tutkimusaineistossamme: aiemmista vuosista ja vuosikymmenistä poiketen työryhmiin on satunnaisesti alettu nimittää henkilöitä muihinkin kuin vakiintuneisiin työryhmärooleihin, esimerkiksi ”pysyvän asiantuntijan varajäseneksi”. Tällaiset tavanomaisista poikkeavat työryhmäroolit on aineistossamme luokiteltu kategoriaan ”muut”.

Taulukot 1 ja 2 esittävät tämän tutkimuksen tulokset tutkijoiden asemasta valmisteluelinten sisäisessä hierarkiassa komitealaitoksen ja laajapohjaisten työryhmien osalta sekä prosentteina että absoluuttisina lukuina. Taulukoissa mukana ovat myös aiemmista analyyseistä poistetut varajäsenet ja ”muut”. Tutkijoiden osuus puheenjohtajista väheni jyrkästi vuosina 2010–2018 lähes olemattomaksi (1–3 %, 1–3 henkilöä vuositasona). Vaikka tutkijoiden osuus puheenjohtajista vaihteli suuresti aiemminkin (5–18 %), muutostrendi on tältä osin selkeä. Tutkijoiden jääminen

enenevästi puheenjohtajuuksien ulkopuolelle liittynee ennen kaikkea ministeriöiden pyrkimykseen kontrolloida tiiviimmin työryhmien toimintaa, minkä heijastumana puheenjohtajiksi on viimeisen vuosikymmenen aikana nimetty miltei poikkeuksetta valtionhallinnon, usein oman ministeriön, viranhaltija, ja korkeintaan varapuheenjohtaja on harvakseltaan värvätty muilta yhteiskunnan sektoreilta.

Valtionkomiteoiden varsinaisina jäseninä tieteen edustajien osuus nousi 9–10 prosenttiin komitealaitoksen kutistuuessa 1990-luvulla aiemman 5–7 prosentin sijaan. Laajapohjaisissa työryhmissä vuosina 2000–2010 tutkijajäsenten osuus pysyi myös tasaisesti 7–8 prosentissa, kunnes se laski ensin viiteen, sitten kolmeen prosenttiin vuosina 2015–2018. Absoluuttisina lukuina muutos oli huomattavasti suurempi: esimerkiksi vuonna 2018 tutkijoita oli varsinaisina jäseninä vain noin neljännes huippuvuoden 2005 lukemista. Varajäseniä työryhmissä taas on puolestaan ollut huomattavasti vähemmän kuin varsinaisia jäseniä, koska kaikki työryhmät eivät nimeä jäsenille henkilökohtaisia varajäseniä. Varajäseninä tutkijoiden osuus on vaihdellut suhteellisen paljon, kolmen ja yhdeksän prosentin välillä kaikista nimetyistä varajäsenistä ilman mitään havaittavaa trendiä.

Taulukko 1. Tutkijoiden prosentuaalinen osuus komiteoiden (1980–1993) ja laajapohjaisten valmistelutyöryhmien (2000–2018) eri jäsenyyskategorioissa

	1980	1985	1990	1993	2000	2005	2010	2015	2018
Puheenjohtaja(t)	6,5	4,9	8,3	17,5	4,2	4,9	2,5	0,8	2,2
Jäsen	5,4	6,9	9,9	9,3	6,7	6,6	7,7	4,6	3,3
Sihteeri	2,5	5,4	6,1	13,9	10,3	10,3	8,7	4,7	2,2
Asiantuntija	9,4	9,5	20,5	21,6	19,5	20,3	13,0	8,0	8,2
Varajäsen					3,0	5,9	9,0	4,3	3,0
Muu					0	0	0	11,1	0

Selite: Mukana ovat vuosilta 2000–2018 kaikki statuskategoriat. Puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan paikat on esitetty yhtenäisenä kategoriana, koska Törmän (1995) ja Helanderin ja Johanssonin (1998) tutkimukset eivät olleet erottaneet ko. tehtäviä toisistaan. Kyseisissä tutkimuksissa ei ollut myöskään esitetty tietoja komiteoiden varajäsenistä tai kategoriasta ”muut”, joten ne puuttuivat kokonaan vuosien 1980–1993 osalta. Taulukon 1 prosentit on laskettu prosenttiosuutena kaikista tarjolla olleista ko. jäsenyyskategorian paikoista, esimerkiksi varsinaisen jäsenen paikoista, kyseisenä otosvuonna (so. tutkijoiden määrä jaettuna kaikilla ko. vuonna kyseisessä kategoriassa olleilla paikoilla). Näitä peruspaikkamääriä ei ole esityksellisen selkeyden vuoksi merkitty taulukkoon.

Lähteet: Törmä 1995, 33, 61, 62, 94; Helander ja Johansson 1998, 100, 102, 120; vuosia 2000–2018 koskevat tiedot Hollin aineistoista.

Taulukko 2. Tutkijoiden lukumäärä komiteoiden (1980–1993) ja laajapohjaisten valmistelutyöryhmien (2000–2018) eri jäsenyyskategorioissa

	1980	1985	1990	1993	2000	2005	2010	2015	2018
Puheenjohtaja(t)	5	3	5	8	7	10	3	1	2
Jäsen	29	35	47	31	79	91	83	43	24
Sihteeri	3	6	7	11	16	20	12	5	2
Asiantuntija	6	4	8	11	22	14	7	11	4
Varajäsen					2	9	8	7	5
Muu					0	0	0	2	0
Tutkijat N	43	48	67	61	126	144	113	69	37
Kaikki jäsenet N	796	722	693	508	1689	2005	1477	1481	1126
Tutkijat %					7,5	7,2	7,7	4,7	3,3
Elimet N	60	58	51	36	138	162	102	87	62

Selite: Mukana ovat vuosilta 2000–2018 kaikki statuskategoriat. Puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan paikat on esitetty yhtenäisenä kategoriana, koska Törmän (1995) ja Helanderin ja Johanssonin (1998) tutkimukset eivät olleet erottaneet ko. tehtäviä toisistaan. Kyseisissä tutkimuksissa ei ollut myöskään esitetty tietoja komiteoiden varajäsenistä tai kategoriasta ”muut”, joten ne puuttuivat kokonaan vuosien 1980–1993 osalta.

Lähteet: Törmä 1995, 33, 61, 62, 94; Helander ja Johansson 1998, 100, 102, 120; vuosia 2000–2018 koskevat tiedot Hollin aineistoista.

Komitealaitoksen aikoina tieteen tekijöiden osuus sihteerin pesteistä oli ollut tyypillisesti paljon alhaisempi, kolmen ja kuuden prosentin välillä, kuin heidän osuutensa varsinaisista jäsenistä (lukuun ottamatta vuosia 1993–1995). Vuosina 2000–2010 tutkijoita hyödynnettiin taas paljon nimenomaan työryhmien sihteerinä: 9–10 prosenttia kaikista sihteeereistä oli rekrytoitu tieteen tekijöistä. Tilanne muuttui myös tältä osin vuosina 2015–2018, jolloin tutkijaedustus sihteeripaikoissa putosi ensin vajaaseen viiteen prosenttiin ja sitten kahteen prosenttiin.

Erityisesti pysyvän asiantuntijan tehtävä on ollut se jäsenyyden muoto, jossa tutkijat ovat olleet jatkuvasti parhaiten edustettuina. Tieteen edustajat täyttivät 1980-luvulla 9–10 prosenttia ja vuodesta 1990 lähtien yli 20 prosenttia pysyvien asiantuntijoiden paikoista. Osuus pysytteli samoissa lukemissa myös laajapohjaisissa työryhmissä vuosituhaten alussa, minkä jälkeen se laski huomattavasti vaihdellen 8–13 prosentin välillä.

Aiemmin havaittu trendi tutkijoiden roolin heikkenemisestä näkyy siis myös elinten sisäisessä hierarkiassa. Muutos alkoi tältä osin jo aiemmin, vuodesta 2010 lähtien, ja siinä on hieman eriaikaisuutta riippuen jäsenyyskategorista: puheenjohtajuuksissa ja pysyvissä asiantuntijoissa muutos näkyy vuodesta 2010, jäsenten ja sihteerien kategorioissa vuodesta 2015 lähtien. Parhaiten tieteen tekijät ovat säilyttäneet asemansa työryhmien varsinaisina jäseninä, joskin tässäkin

muutos aiempaan on ollut merkittävä: tutkijoiden osuus on pienentynyt puoleen ja absoluutissa paikkamäärissä vajaan kolmannekseen.

PÄÄTELMÄT

Tässä artikkelissa olemme tutkineet, miten tieteen ja tutkimuksen edustajia on hyödynnetty suomalaisessa valmistelussa. Olemme verranneet tietoja vuosien 2000–2018 laajapohjaisista valmistelutyöryhmistä niitä edeltänyttä komitealaitosta vuosina 1980–1993 koskeviin tietoihin. 1980-luvulla komiteoiden jäsenistä tutkijoita oli ollut 5–7 prosenttia, 1990-luvun alussa 10–12 prosenttia. Laajapohjaisissa työryhmissä heitä oli 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä 7–8 prosenttia, vuonna 2018 enää kolmisen prosenttia. Tuloksemme kertovat siis tutkijoiden osuuden työryhmien jäsenistä yli puolittuneen vuosien 2010 ja 2018 välillä.

Havainnot osoittavat, että toisin kuin Tanskassa ja erityisesti Norjassa, Suomessa ei ole tapahtunut kyseisen valmisteluinstituution ”tieteellistymistä” tai asiantuntijavaltaistumista tutkija-osuuksilla arvioituna, vaan kehitys on ollut pikemminkin päinvastaista: tieteentekijöiden määrä on voimakkaasti vähentynyt. Tutkijoiden keskimääräinen status ryhmien sisäisessä hierarkiassa vaikuttaa myös heikentyneen. Etenkin puheenjohtajiksi on 2010-luvulla enää harvoin nimitetty tutkijoita, eivätkä he toimi enää samalla tavalla työryhmien pysyvinä asiantuntijoinakaan. Komiteoihin verrattuna 2000-luvun alun työryhmät hyödynsivät tutkijoita kuitenkin aikaisempaa useammin työryhmien sihteereinä. Vuonna 2015 tutkijasihteereidenkin osuus alkoi vähetä. Laskeva trendi tutkijoiden työryhmäjäsennyksissä näyttää pätevän lähes kaikkiin ministeriöihin. Merkillepantavat poikkeukset ovat STM ja YM, joissa tutkijoiden hyödyntäminen työryhmjäseninä on jatkunut edelleenkin.

Tutkimustulokset kertovat osaltaan Suomen poliittisen neuvonantojärjestelmän muuttumisesta. Valtiovallan tiedonkeruukanavat ja tapa hyödyntää tietoa päätöksenteon valmistelussa ovat olleet liikkeessä erityisesti viimeisen vuosikymmenen aikana. Analysoimme havaittua muutosta kahdesta näkökulmasta. Ensiksi tarkastelemme, mitä havaitut muutokset merkitsevät korporatistisen neuvonantojärjestelmän perspektiivistä. Toiseksi suuntaamme katsemme siihen, miten korporatistisen neuvonannon muutokset suhteutuvat Suomen poliittisessa neuvonantojärjestelmässä laajemmin tapahtuneeseen kehitykseen ja pohdimme, millaisia tekijöitä tähän muutokseen liittyy.

Tutkimustulokset osoittavat, että korporatistisen valmistelun merkitys poliittisen neuvonannon kanavana on muuttumassa. Yhtäältä laajapohjaisten valmistelutyöryhmien määrä on vähentynyt ja toisaalta muita valmistelun tapoja on alettu suosia niiden sijasta. Laajapohjaisten työryhmien harvinaistuttua niissä on nykyään ylipäätään vähemmän paikkoja tarjolla sidosryhmille. Kolmas sektori on onnistunut säilyttämään suhteellisesti eniten paikkojaan tämänkaltaisessa kiristyvässä ”korporatistisessa kilpailussa” vähenevistä vaikuttamisen paikoista, kun taas tutkijat ovat menettäneet niitä pikkuhiljaa.

Tämän laajemman kehityksen puitteissa myös tutkijoiden rooli on muuttunut korporatistisessa poliittisessa neuvonantojärjestelmässä. Laajapohjaisen valmistelun kehityksen suunnan voi nähdä osaltaan ”työntäneen” tutkijoita ulos työryhmistä ja siirtäneen heitä niiden ”ulkokehille”, pois päätöksentekovallan keskiöstä. Merkillepantavaa on, että tutkijat ovat siis hiljaisesti

menettämässä asemaansa tasavertaisina korporatistisina kumppaneina keskeisessä valmistelu-instituutiossa. Samainen tutkijoiden siirtäminen päätöksentekovallasta erotetulle ”ulkokehälle” on havaittavissa myös työryhmien organisoitumistapojen muutoksissa. Viime vuosina ovat yleistyneet projektimuotoiset työryhmät, joissa valmistelutyötä on delegoitu erilaisille jaostoille ja muille apuelimille. Tällaisiin apuelimiin, esimerkiksi erillisiin tieteellisiin neuvostoihin, nimitetään myös tutkijoita. Tällöin he ovat nimenomaan ”tiedontuottajan” neuvoa-antavassa ja avustavassa roolissa projektimuotoisen työryhmän laajemmassa kokonaisuudessa. Auki jää kysymys siitä, miten tällaista päätöksentekovallasta irrotettua tieteellistä asiantuntemusta hyödynnetään valmistelussa, jossa päätöksentekoa usein vahvasti ohjaavat poliittiset intressit. Ylipäätään siitä, miten työryhmissä toimivat jäsenet, tutkijat mukaan lukien, mieltävät roolinsa ja tutkitun tiedon hyödyntämisen päätösten valmistelussa, tarvittaisiinkin lisää empiiristä tutkimusta. Tutkimustulosten perusteella voi myös kysyä, painottuuko työryhmien työssä nykyisin aiempaa enemmän niiden rooli intressiryhmien ja valtion välisenä keskusteluareenana, josta tiedontuotanto on erotettu omaksi toiminnokseen.

Korporatistisen valmistelun harvinaistuuessa muun tyyppiset neuvonannon muodot ovat nousseet keskeisempään asemaan. Suomen poliittisen neuvonantojärjestelmän muutosta voikin kuvata hybridisoitumiseksi eli neuvonannon muotojen moninaistumiseksi. Tämä on vaikuttanut myös tutkijoiden asemaan, sillä laajapohjaisen työryhmäosallistumisen sijasta neuvonannon tuoremmat kanavat ovat vetäneet heitä uusiin poliittista valmistelua tukeviin rooleihin. Esimerkiksi valtionhallinnon organisoima tilaustutkimus näyttää yleistyneen. Aiempi tutkimus on raportoinut selvityshenkilöiden (Holli 2016) ja konsulttien (Kuusela ja Ylönen 2013; Ylönen ja Kuusela 2018) käytön lisääntymisestä ministeriöissä sekä nostanut esiin PR-ammattilaisten ja vaikuttajaviestintätoimistojen merkitystä politiikan valmistelussa (Lounasmeri 2018; Kantola 2016; Kantola ja Lounasmeri 2014). Oma lukunsa on tutkimuslaitosten ja -rahoituksen kokonaisuudistus (Valtioneuvosto 2013), jossa toteutettiin valtion tutkimuslaitosten reformi samalla kun perustettiin uusia tutkimusrahoitusinstrumentteja (VN-TEAS ja strateginen tutkimus, STN), jotka on tarkoitettu nimenomaan politiikkarelevanttiin päätöksentekoa tukevaan tiedontuotantoon. Myös erilaiset epäviralliset konsultaation muodot ovat yleistyneet. Poliittisten päätöksentekijöiden ja virkamiesten lobbaaminen on lisääntynyt muissa Pohjoismaissa (Rommetvedt 2005; Rommetvedt ym. 2012; Tyllström 2013) ja viime vuosina samanlaista kehitystä on ollut havaittavissa myös Suomessa (Lounasmeri 2018; Kantola 2016). Hiljattain toteuttamiemme haastattelujen perusteella epävirallinen konsultaatio vaikuttaisi olevan melko yleistä myös tutkijoiden ja viranhaltijoiden välillä.

Hybridisoitumisen vaikutuksia poliittiselle valmistelulle, tiedontuotannolle ja tutkimuksen tekemiselle sekä tutkijoille on syytä selvittää jatkotutkimuksella tarkemmin. Alustavasti voidaan kuitenkin jo pohtia muutoksen merkitystä. Kehitystä voi monelta osin pitää neuvonantojärjestelmän uusliberaaleja piirteitä vahvistavana, sillä poliittisen neuvonannon tutkimuksessa uusliberalismilla on viitattu juuri asiantuntijuuden ulkoistamiseen valtion organisaatioiden ulkopuolelle sekä markkinoiden vahvistuneeseen rooliin neuvonannossa hyödynnetyn asiantuntemuksen tarjoamisessa (Halffman ja Hoppe 2005). Hallintoon kohdistuvien leikkausten seurauksena monessa maassa on syntynyt neuvonannon markkinat, joiden kautta hallinnot ostavat tarvitsemaansa asiantuntemusta ulkopuolisilta asiantuntijoilta (Lentsch ja Weingart 2011).

Hallintoideologioilla on nähty olevan tärkeä rooli kehityksessä. Erityisesti Suomenkin hallintoon on vaikuttanut uusi julkisjohtaminen (*new public management, NPM*; Yliaska 2014; Stenvall ym. 2016), joka markkinoita, kilpailua ja riisuttua julkista hallintoa korostavine painotuksineen on yhdistetty niin poliittisen neuvonannon lähteiden moninaistumiseen ja ulkoistamiseen hallinnon ulkopuolelle (esim. van den Berg 2017; Craft ja Wilder 2017) kuin myös korporatististen instituutioiden kritiikkiin ja heikentymiseen (van den Berg 2017). Pohjoismaisessa tutkimuksessa korporatististen instituutioiden heikentyminen on puolestaan kytkeyty vaihtoehtoisten neuvonanto- ja vaikuttamiskanavien syntyyn (Allern 2011; Rommetvedt 2005; Rommetvedt ym. 2012). Suomessakin vastaavat selitykset lienevät käypiä.

Huomionarvoista hybridisoitumiskehityksessä on, että valtiovalta on tiukentanut otettaan poliittiseen valmisteluun liittyvästä tiedontuotannosta ja myös keskittänyt sitä. Hallituksen ja ministeriöiden, erityisesti valtioneuvoston kanslian, valtaa tiedontuotannossa on haluttu vahvistaa ja poliittisesti relevantiksi arvioitua tiedontuotantoa on lisätty (ks. myös Tervonen-Gonçalves ja Oinonen 2014). Tähän viittaa tiedontuotannon organisoiminen suoraviivaiseksi tilaustutkimukseksi, jossa hallinto on tilaajana, mutta myös väljemmin yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen suuntautunut tutkimus, kuten strateginen tutkimus, liittyy samaan trendiin rahoittaa politiikkarelevanttia tiedontuotantoa. Tutkijat ovat yleisemminkin havainneet, että Suomessa hallituksen valta on vahvistunut ja valtaa on keskittynyt sille (ks. esim. Raunio 2011; Raunio ja Wiberg 2008). Laajapohjaisen korporatistisen valmistelun alamäki on linjassa tämän valtaa keskittävän kehityksen kanssa, sillä perinteisesti laajapohjaiseen valmisteluun on liittynyt oma autonomiansa, jossa hallinto on antanut komiteoille tai työryhmille jossain määrin liikkumatilaa määritellä poliittisia ongelmia ja hakea niihin ratkaisuja (Helander ja Johansson 1998). Nykyisin työryhmien liikkumatila on rajatumpi ja politiikkaongelmat – ja toisinaan jopa valmiit ratkaisut niihin – määritellään enemmän hallituksen prioriteeteista käsin.

Uudet neuvonannon kanavat vetävät tieteentekijöitä tuottamaan ja välittämään valtiovaltan tarvitsemaa tietoa samalla, kun työryhmäinstituution tarjoamat osallisuus- ja vaikutuskanavat ovat sulkeutumassa. Tutkijoiden rooli uusliberaalissa poliittisessa neuvonannossa voi kuitenkin muotoutua hyvin erilaiseksi kuin korporatistisessa työryhmävalmistelussa, koska tilaustutkimuksen tyyppisiin neuvonannon muotoihin ei välttämättä liity korporatistisen valmistelun neuvottelevaa ja päätöksiä punnitsevaa piirrettä – ja siihen liittyvää potentiaalista valtaa. Muodollisen korporatistisen kumppanuuden ja siihen liittyvän neuvotteluaseman ohella jo se, että edes valikoitu joukko tutkijoita on ylipäättään mukana valmistelutyöryhmissä, on voinut osaltaan vahvistaa niitä keskeisiä tekijöitä, kuten jatkuvaa vuorovaikutusta ja luottamuksellisia pitkäjänteisiä henkilösuhteita päätöksentekijöiden ja tieteentekijöiden välillä, joita monet tutkijat arvioivat tarvittavan tutkimustiedon menestyksekkääseen hyödyntämiseen (esim. Oliver ja Faul 2018; Oliver ym. 2014; ks. myös Saarela ja Söderman 2015, 347). Kati Nieminen ja kumppanit (2018, 67) ovat kuvanneet samojen tekijöiden vaikutusta tutkimissaan suomalaisissa lainvalmisteluhankkeissa tapahtuneena hitaana ”yhteisoppimisena”.

Myös valmistelun hyödyntämä asiantuntemus on Suomessa muuttamassa muotoaan hybridisoitumisen myötä. Tietoa päätöksentekoon tarjoavien tahojen joukko on kirjavoitunut, kun tutkijoiden ja järjestöjen rinnalla sitä tarjoavat nykyisellään myös ajatuspajat, yksityiset yritykset ja konsultit, jotka usein myös erikoistuvat politiikkarelevantin tiedon tuottamiseen. Tiedosta on tullut entistä enemmän kaupiteltava hyödyke, ja akateeminen tutkimustieto on alkanut kilpailla

muun neuvonantomarkkinoilla tarjolla olevan tiedon kanssa. Siinä missä akateemista tutkimusta ohjaavat yleisesti tieteen tekemisen säännöt, kuten vertaisarvioinnin periaate, ovat yksityisen sektorin ja ajatuspajojen tiedontuotantoon liittyvät rationaliteetit vähemmän tunnettuja ja tutkittuja. Demokratian kannalta ei ole yhdentekevää, millainen asiantuntemus ja tieto poliittista päätöksentekoa tukee (ks. esim. Ylösen ja Kuuselan 2017 analyysi konsulttien käytön vaikutuksista).

Ulkoistettu tutkimus voi tuoda vaikutusvaltaa moninaisille politiikkarelevantin tiedon tuottajille, joilla on mahdollisuus tarjoilla ratkaisuja ja ehdotuksia kiireen ja resurssipulan piinaamille ministeriöille (esim. Kuusela ja Ylönen 2013). Toisaalta valtion lisääntynyt kontrolli tiedontuotannosta saattaa vaikuttaa tutkimuksen tekemiseen myös päinvastaisesti. Esimerkiksi se, että neuvonannossa hyödynnettyä tietoa tuotetaan yhä enemmän valtiovallan lähtökohdista käsin, voi rajoittaa tutkijoiden mahdollisuuksia tuoda esiin myös vaihtoehtoisia näkökulmia poliittisten päätösten valmisteluun. Hollannissa on havaittu, että neuvonannon uusliberalisoitumiseen liittyvä kontrollin lisääntyminen on näkynyt myös tiedontuotannon formalisoitumisena, kun valtiovalta valvoo sopimuksin ja ohjausryhmin ulkoistettua tutkimusta (Halffman ja Hoppe 2005). Tutkijat ovat siellä kokeneet kontrollin rajoittavan omaa työtänsä, minkä lisäksi valtiovalta on alkanut suosia tilaustutkimuksessa akateemisia tutkijoita helpommin ohjaittavia yhteistyötahoja (emt.).

Tämän artikkelin tulokset kertovat, että tutkijoiden määrä ja asema suomalaisessa laajapohjaisessa valmistelussa ovat muuttuneet pitkällä aikavälillä, samalla kun laajempi neuvonantojärjestelmä on liikkunut korporatistisesta hybridimpään suuntaan. Tuloksiimme perustuvat pohdinnat herättävät joukon tärkeitä, mutta toistaiseksi liian vähälle huomiolle jääneitä kysymyksiä. Millainen asiantuntemus tekee kauppansa muuttuneessa tilanteessa ja millaiseksi tutkijoiden ja tieteen tekemisen rooli hybridisoituneessa neuvonantojärjestelmässä muodostuu? Mihin teki-jöihin valtiovallan tiedonpolitiikan muutos kytkeytyy ja mitä seurauksia sillä on? Millainen rooli tiedolla ja eritoten tutkitulla tiedolla ylipäätään on suomalaisen päätöksenteon valmistelussa? Näissä aiheissa riittää pohdittavaa kotimaiselle tutkimukselle pitkälle tulevaisuuteen.

VIITTEET

1. Tiedon ja asiantuntemuksen hyödyntäminen yleisellä tasolla sekä tutkimustiedon käyttö spesifimmin suomalaisessa päätöksenteon eri vaiheissa ovat tosin aihepiireinä nousseet kiinnostuksen kohteiksi 2010-luvulla monista erilaisista näkökulmista ja tutkimustraditioista käsin. Julkishallinnossakin enenevästi omaksutun tietojohdamisen tutkimus on näistä ollut ehkä Suomessa laajinta (yleiskatsaus olemassa olevaan tutkimukseen, ks. Laihonen ja Ahlgrén-Holappa 2020). Myös juridiikassa sekä tiedon että tutkimustiedon käyttöön osana lainvalmistelua on alettu kiinnittää huomiota (Nieminen ym. 2019). Suomen Kulttuurirahaston Tutkittu tieto ja päätöksenteko -ohjelman puitteissa aloitettiin vuonna 2019 useita tutkimusprojekteja tutkimustiedon hyödyntämisestä, joista lienee lähiaikoina odotettavissa lisäjulkaisuja (ks. jo julkaistusta tutkimuksesta Alaja ja Sorsa 2020; Kaitila 2019; Ylönen ym. 2020). Myös vaikuttavuusarvioinnit ja vaikuttavuuden merkitys poliittis-hallinnollisessa valmistelussa ja ohjauksessa ovat viime vuosina poikineet jonkin verran uutta tutkimusta (ks. esim. Saarela ja Söderman 2015; Tervonen-Gonçalves ja Oinonen 2014; Uusikylä 2019). Tieteen ja politiikan keskinäisyytysten empiirinen tutkimus näyttää kuitenkin Suomessa kaiken kaikkiaan varsin

harvinaiselta tai tutkimus keskittyy esimerkiksi muihin päätöksenteon vaiheisiin (hallituksen esitykset, eduskunnan valiokuntakäsittely, päätösten toimeenpano- tai arviointivaihe) kuin tässä fokusoimamme poliittis-hallinnolliseen valmisteluun. Mainittakoon myös, että erittäin suuri osa olemassa olevasta suomalaisesta aihepiirin lähdekirjallisuudesta on pääasiassa julkishallinnon toimesta ja sen suunnittelu-, toimenpide- tai arviointitarpeita varten tuotettuja raportteja ja selvityksiä (esim. Haila ym. 2018; Tuomisto ym. 2017; Raivio 2014; Valtioneuvoston kanslia 2011), joissa on vain niukasti akateemisempaa tutkimusta edistävää tietoa.

2. Artikkelin taustalla on hanke ”Tieteen asiantuntijoiden ja tutkitun tiedon rooli ja merkitys ministeriöiden työryhmävalmistelussa”, jota Suomen Kulttuurirahaston Tutkittu tieto ja päätöksenteko -tutkimusohjelma rahoitti vuosina 2018–19.
3. Poliittisia neuvonantojärjestelmiä on analysoitu ja jaoteltu useallakin eri ulottuvuudella (ks. esim. Craft ja Howlett 2013; 2017; Craft ja Wilder 2017).
4. Perusaineisto kerättiin Suomen Akatemian hankkeessa no. 130478. Suomen Kulttuurirahaston Tutkittu tieto ja päätöksenteko -tutkimusohjelman vuosiksi 2018–19 myöntämän hankerahoituksen turvin aineisto päivitettiin vuoden 2018 osalta ja siitä koodattiin erikseen tutkija-nimikettä käyttävät henkilöt sekä erilaisten tutkimusinstituutioiden osallisuus työryhmätyöskentelyyn.
5. Valmistelutehtäviä tekevä tosiasiallinen työryhmä ja sekä sen mahdolliset ohjaus- tai seurantaryhmät (jotka on otettu mukaan aineistoon, jos ne ovat laajapohjaisia) on koodattu tässä käytettävässä aineistossa erillisiksi työryhmiksi, joten pieni osuus työryhmistä on siis ikään kuin saman hankkeen eri osasia hierarkkisessa kokonaisuudessa. Tällaiset monirakenteiset työryhmäorganisoinnit, lukuun ottamatta jaostoja, olivat hyvin harvinaisia 2000-luvun alussa, mutta ovat yleistyneet jossain määrin 2010-luvun mittaen. Alarakenteiksi laskettavia jaostoja ei ole mukana aineistossa, sillä vaikka ne tekisivät osavalmistelua, niillä ei ole itsenäistä päätösvaltaa, vaan työn tulokset alistetaan varsinaisen valmistelutyöryhmän lopullisen päätäntävällän alaiseksi.
6. On huomattava, että aineistossa siis saattaa olla ja onkin myös muita tohtorintutkinnon suorittaneita tai tutkijana toimivia henkilöitä, joiden nimike ei vastaa ko. kriteerejä.
7. Vuosi 1993 on valittu vertailuajankohdaksi syystä, että vaikka vuoden 1995 tiedot ovat saatavilla, komiteoiden määrä oli tuolloin jo laskenut niin alhaiseksi, että niistä saadut tiedot eivät ole kovin luotettava pohja ajallisen muutoksen tutkimiseen.
8. Kuviossa 1, kuten tässä artikkelissa myöhemmin raportoitavissa muissakin tiedoissa, valintoja rajoittaa se seikka, että 1980–1990-lukuja koskeva tutkimus (Törmä 1995; Helander 1997; Helander ja Johansson 1998) ei erotellut puheenjohtajien ja varapuheenjohtajien rooleja toisistaan eikä raportoinut lainkaan komiteoiden varajäsenien määristä.
9. Sipilän hallituksen aikaisissa työryhmissä tutkijoita oli 5,0 prosenttia työryhmäjäsenistä hallituksen asettamisajankohdasta joulukuun loppuun vuonna 2015. Stubbin hallituksen aikana tutkijoita oli työryhmissä 4,2 prosenttia.
10. Vrt. Nieminen ym. (2019, 38–39), jotka toteavat hallituksen esityksiä koskevassa selvityksessään, että työryhmävalmistelun osuus valmistelusta oli 16 prosenttia. Kyseisessä tutkimuksessa ei kuitenkaan ollut eritelty laajapohjaisten työryhmien ja virkamiestyöryhmien keskinäisiä osuuksia. Yleisesti ottaen pitkällä aikavälillä virkamiesvalmistelun on todettu voimakkaasti lisääntyneen ja työryhmävalmistelun vähentyneen (Slant ja Rantala 2012).
11. Mikäli varajäsenet ja ”muut” lasketaan mukaan, osallistujien kokonaismäärä oli 7 778. Tutkijoita näistä oli yhteensä 489, mikä on 6,3 prosenttia kaikista jäsenistä.

LÄHTEET

- A 1040/2002. Valtioneuvoston asetus komiteoista annetun valtioneuvoston päätöksen kumoamisesta. Helsinki: Säädoskokoelma.
- Alaja, Antti ja Sorsa, Ville-Pekka. 2020. The evolution of the national innovation system as programmatic policy idea in Finland. *Science and Public Policy*. <https://doi.org/10.1093/scipol/scaa045>
- Allern, Sigurd. 2011. PR, politics and democracy. *Central European Journal of Communication* 4:1, 125–139.
- van den Berg, Caspar F. 2017. Dynamics in the Dutch policy advisory system: externalization, politicization and the legacy of pillarization. *Policy Sciences* 50:1, 41–46. <https://doi.org/10.1007/s11077-016-9257-x>
- Binderkrantz Skorkjaer, Anne ja Christiansen Munk, Peter. 2015. From classic to modern corporatism: interest group representation in Danish public committees in 1975 and 2010. *Journal of European Public Policy* 22:7, 1022–1039. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13501763.2014.1000365>
- Blom-Hansen, Jens. 2006. Still corporatism in Scandinavia? A survey of recent empirical findings. *Scandinavian Political Studies* 23:2, 157–181. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.00035>
- Boswell, Christina. 2009. *The political uses of expert knowledge: immigration policy and social research*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Christensen, Johan. 2018. Economic knowledge and the scientization of policy advice. *Policy Sciences* 51:3, 291–311. <https://doi.org/10.1007/s11077-018-9316-6>
- Christensen, Johan ja Hesstvedt, Stine. 2019. Expertisation or greater representation? Evidence from Norwegian advisory commissions. *European Politics and Society* 20:1, 82–100. <https://doi.org/10.1080/23745118.2018.1515861>
- Christensen, Johan ja Holst, Cathrine. 2017. Advisory commissions, expertise and democratic legitimacy: the case of Norway. *Science and Public Policy* 44:6, 821–833. <https://doi.org/10.1093/scipol/scx016>
- Christiansen Munk, Peter ja Nørgaard Sonne, Asbjørn. 2009. Kommissioner i dansk politik efter 1980. Teoksessa Jørgen Grønnegård Christensen, Poul Erik Mouritzen ja Asbjørn Sonne Nørgaard (toim.), *De store kommissioner. Vise mænd, smagsdommere eller nyttige idioter*. Odense: Syddansk Universitetsforlag, 31–54.
- Christiansen, Peter Munk, Nørgaard Sonne, Asbjørn, Rommetvedt, Hilmar, Svensson, Torsten, Thesen, Gunnar ja Öberg, Per Ola. 2010. Varieties of democracy: interest groups and corporatist committees in Scandinavian policy making. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 21:1, 22–40. <https://doi.org/10.1007/s11266-009-9105-0>
- Clarke, John ja Newman, Janet. 2017. ‘People in this country have had enough of experts’: Brexit and the paradoxes of populism. *Critical Policy Studies* 11:1, 101–116. <https://doi.org/10.1080/19460171.2017.1282376>
- Craft, Jonathan ja Halligan, John. 2017. Assessing 30 years of Westminster policy advisory system experience. *Policy Sciences* 50:1, 47–62. <https://doi.org/10.1007/s11077-016-9256-y>
- Craft, Jonathan ja Howlett, Michael. 2012. Policy formulation, governance shifts and policy influence: location and content in policy advisory systems. *Journal of Public Policy* 32:2, 79–98. <https://doi.org/10.1017/S0143814X12000049>
- Craft, Jonathan ja Howlett, Michael. 2013. The dual dynamics of policy advisory systems: the impact of externalization and politicization on policy advice. *Policy and Society* 32:3, 187–197.

- <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2013.07.001>
- Craft, Jonathan ja Howlett, Michael. 2017. Policy advice and policy advisory systems in policy formulation. Teoksessa Michael Howlett ja Ishani Mukherjee (toim.), *Handbook of Policy Formulation*. Cheltenham, UK ja Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 217–233.
- Craft, Jonathan ja Wilder, Matt. 2017. Catching a second wave: context and compatibility in advisory system dynamics. *Policy Studies Journal* 45:1, 215–239. <https://doi.org/10.1111/psj.12133>
- Dahlström, Carl, Lundberg, Erik ja Pronin, Kira. 2019. *Det statliga kommittéväsendets förändring 1990–2016*. SNS Analys nr 59. Tukholma: SNS. <https://www.sns.se/en/articles/sns-research-brief-59-the-swedish-commissions-of-inquiry-1990%E2%80%922016/>. Viitattu 21.9.2020.
- Dahlström, Carl, Lundberg, Erik ja Pronin, Kira. 2020. *Conflict-resolvers or tools of electoral struggle? Swedish commissions of inquiry 1990-2016*. Working Paper Series 2020:3. Göteborg: The Quality of Government Institute, University of Gothenburg. <https://gupea.ub.gu.se/handle/2077/64127>. Viitattu 21.9.2020.
- Fischer, Frank. 2009. *Democracy and expertise: reorienting policy inquiry*. Oxford: Oxford University Press.
- Haila, Katri, Aarrevaara, Timo, Paavola, Heli, Palomäki, Santeri, Pulkkinen, Kirsi, Raivio, Tuomas, Rannikko, Heikki, Sepponen, Susanna ja Valtakari, Mikko. 2018. *Valtion tutkimuslaitosten ja -rahoituksen kokonaisuudistuksen (TULA-uudistuksen) arviointi*. Valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan julkaisusarja 74/2018. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <https://tietokayttoon.fi/julkaisut/raportti?pubid=URN:ISBN:%20978-952-287-625-6>. Viitattu 1.2.2021.
- Halffman, Willem ja Hoppe, Rob. 2005. Science/policy boundaries: a changing division of labour in Dutch expert policy advice. Teoksessa Sabine Maasen ja Peter Weingart (toim.), *Democratization of expertise? Exploring novel forms of scientific advice in political decision-making*. Dordrecht: Springer, 135–151.
- Halligan, John. 1995. Policy advice and the public sector. Teoksessa Guy B. Peters ja Donald J. Savoie (toim.), *Governance in a changing environment*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 138–172.
- Hallitusohjelma. 2011. *Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma*. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <https://vnk.fi/julkaisu?pubid=3604>. Viitattu 12.1.2021.
- Hallitusohjelma. 2015. *Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015*. Hallituksen julkaisusarja 10/2015. Helsinki: Valtioneuvosto. <https://vnk.fi/julkaisu?pubid=6405>. Viitattu 12.1.2021.
- Hallitusohjelma. 2019. *Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelma 6.6.2019. Osallistava ja osaava Suomi. Sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta*. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:23. Helsinki: Valtioneuvosto. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-756-7>. Viitattu 12.1.2021.
- Helander, Voitto. 1979. Interest representation in the Finnish committee system. *Scandinavian Political Studies* 2:3, 221–237. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.1979.tb00220.x>
- Helander, Voitto. 1980. Työryhmät ja komiteat valtionhallinnon valmistelemina esikuntaeliminä. *Politiikka* 1980:3, 202–222.
- Helander, Voitto. 1997. Under byråkraternas allsmåktiga beskydd. Maktstrukturen inom beslutsberedningen i Finland. Teoksessa Voitto Helander ja Siv Sandberg (toim.), *Festskrift till Krister Ståhlberg*. Turku: Åbo Akademis Förlag, 241–258.
- Helander, Voitto ja Anckar, Dag. 1980. *Konsultation av organisationer i finsk politik. En empirisk beskrivning*. Meddelanden från stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut. Turku: Åbo Akademi.
- Helander, Voitto ja Anckar, Dag. 1983. *Consultation and political culture: essays on the case of Finland*.

- Commentationes Scientiarum Socialium 19. Helsinki: Finnish Society of Letters.
- Helander, Voitto ja Johansson, Jan. 1998. *Det statliga kommittéväsendet. En jämförelse mellan Sverige och Finland*. Meddelanden från ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi Ser. A:490. Turku: Åbo Akademi.
- Holli, Anne Maria. 2016. Selvityshenkilöt uudella vuosituohannella. Tutkimus selvityshenkilöinstituuti-
on piirteistä ja muutostrendeistä 1990-luvulta nykypäivään. *Hallinnon tutkimus* 35:1, 5–23.
- Hustedt, Thurid ja Veit, Sylvia. 2017. Policy advisory systems: change dynamics and sources of variation. *Policy Sciences* 50:1, 41–46. <https://doi.org/10.1007/s11077-016-9272-y>
- Huuska, Väinö. 1970. *Komiteat poliittisessa päätöksenteossa*. Tampere: Otava.
- Hämäläinen, Riitta-Maija ja Aro, Arja R. 2015. Terveyttä edistävän liikunnan politiikkatoimet ja tutkimustieto. Teoksessa Virtanen, Petri, Stenvall, Jari ja Rannisto, Pasi-Heikki (toim.), *Tiedolla johtaminen. Teoriaa ja käytäntöjä*. Tampere: Tampere University Press, 234–258.
- Hämäläinen, Riitta-Maija ja Villa, Tiia. 2014. Tutkimustiedon käyttö terveyttä edistävien liikunnan politiikkatoimien valmistelussa. *Liikunta ja Tiede* 51:1, 36–43.
- Innanen, Heidi. 2015. Tutkimustiedon hyödyntäminen valtioneuvoston lainvalmistelussa. Pro gradu -tutkielma. Tietojohtaminen ja innovaatioverkostot, Lappeenrannan teknillinen korkeakoulu, Kaup-
pakorkeakoulu. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201505279373>. Viitattu 28.12.2020.
- Jasanoff, Sheila. 2011. Quality control and peer review in advisory science. Teoksessa Justus Lentsch ja Peter Weingart (toim.), *The politics of scientific advice*. Cambridge: Cambridge University Press, 19–35.
- Johansson, Jan. 1992. *Det statliga kommittéväsendet. Kunskap, kontroll, konsensus*. Edsbruk: Akademi-
tryck AB.
- Kaitila, Joel. 2019. From innovation to labour costs: change of emphasis in Finnish competitiveness
policy ideas after the Eurocrisis. *Competition & Change* 23:1, 47–70.
<https://doi.org/10.1177/1024529418802457>
- Kantola, Anu. 2016. Cleaning rotten politics, selling exclusive liaisons: public relations consultants as
storytelling professionals between markets and politics. *Public Relations Inquiry* 5:1, 33–52.
<https://doi.org/10.1177%2F2046147X15625713>
- Kantola, Anu ja Lounasmeri, Lotta. 2014. Viestinnän ammattilaiset promootioyhteiskunnassa. Aktiivis-
teja ja ajatusjohtajia. *Media & viestintä* 37:3, 3–21. <https://doi.org/10.23983/mv.63041>
- Krick, Eva. 2015. Negotiated expertise in policy-making: how governments use hybrid advisory com-
mittees. *Science and Public Policy* 42:4, 487–500. <https://doi.org/10.1093/scipol/scu069>
- Kuusela, Hanna ja Ylönen, Matti. 2013. *Konsulttidemokratia. Miten valtiosta tehdään tyhmä ja tehoton*.
Helsinki: Gaudeamus.
- Laihonen, Harri ja Ahlgrén-Holappa, Johanna. 2020. Tieto päätöksenteossa. 10 vuotta tietojohtamista
julkisella sektorilla. *Focus Localis* 3, 43–62.
- Lentsch, Justus ja Weingart, Peter. 2011. Introduction: the quest for quality as a challenge to scientific
policy advice: an overdue debate? Teoksessa Justus Lentsch ja Peter Weingart (toim.), *The politics of
scientific advice*. Cambridge: Cambridge University Press, 3–18.
- Lounasmeri, Lotta. 2018. The emergence of PR consultants as part of the Finnish political communica-
tion elite. *Journal of Contemporary European Studies* 26:4, 377–391.
<https://doi.org/10.1080/14782804.2018.1436530>
- Mahoney, James ja Thelen, Kathleen 2010. A theory of gradual institutional change. Teoksessa James

- Mahoney ja Kathleen Thelen (toim.), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 1–37.
- Nieminen, Kati, Alasuutari, Noora, Kautto, Petrus, Saarela, Sanna-Riikka, Järvikangas, Inka, Hiltunen, Elina ja Rantala, Kati. 2019. *Tutkimustiedon hyödyntämisen hyvät käytännöt lainvalmistelussa. Kohti parempaa sääntelyä?* Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:38. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161588>. Viitattu 24.9.2020.
- Oliver, Kathryn ja Faul, Moira V. 2018. Networks and network analysis in evidence, policy and practice. *Evidence & Policy* 14:3, 369–379. <https://doi.org/10.1332/174426418X15314037224597>
- Oliver, Kathryn, Innvar, Simon, Lorenc, Theo, Woodman, Jenny ja Thomas, James. 2014. The systemic review of barriers to and facilitators of the use of evidence by policymakers. *BMC Health Services Research* 14:2, 1–12. <https://doi.org/10.1186/1472-6963-14-2>
- Petersson, Olof. 2016. Rational politics: commissions of inquiry and the referral system. Teoksessa Jon Pierre (toim.), *The Oxford Handbook of Swedish Politics*. Oxford: Oxford University Press, 650–662. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199665679.013.4>
- Puoskari, Minna. 2001. Komiteoista työryhmiin ja projekteihin. Monijäsenisen valmistelun muuttuminen ministeriöissä 1970-luvulta 1990-luvulle. Pro gradu -tutkielma. Yleisen valtio-oppi, hallinto-opin suuntautumisvaihtoehto, Helsingin yliopisto.
- Rainio-Niemi, Johanna. 2008. *Small state cultures of consensus: state traditions and consensus-seeking in the neo-corporatist and neutrality policies in post-1945 Austria and Finland*. Helsinki: University of Helsinki.
- Raivio, Kari. 2014. *Näyttöön perustuva päätöksenteko. Suomalainen neuvonantojärjestelmä*. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 3/2014. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <https://vnk.fi/julkaisu?pubid=2220>. Viitattu 28.12.2020.
- Raunio, Tapio. 2011. Finland: moving in the opposite direction. Teoksessa Torbjörn Bergman ja Kaare Ström (toim.), *The Madisonian Turn. Political Parties and Parliamentary Democracy in Nordic Europe*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 112–157.
- Raunio, Tapio ja Wiberg, Matti. 2008. The Eduskunta and the parliamentarisation of Finnish politics: formally stronger, politically still weak? *West European Politics* 31:3, 581–599. <https://doi.org/10.1080/01402380801939842>
- Rommetvedt, Hilmar. 2005. Resources count, but votes decide? From neo-corporatist representation to neo-pluralist parliamentarism. *West European Politics* 28:4, 740–763. <https://doi.org/10.1080/01402380500216674>
- Rommetvedt, Hilmar. 2017. Scandinavian corporatism in decline. Teoksessa Oddbjørn Knutsen (toim.), *The Nordic models in political science*. Bergen: Fagbokforlaget, 171–192.
- Rommetvedt, Hilmar, Thesen, Gunnar, Christiansen Munk, Peter ja Nørgaard Sonne, Asbjørn. 2012. Coping with corporatism in decline and the revival of the parliament: interest group lobbyism in Denmark and Norway 1980–2005. *Comparative Political Studies* 46:4, 457–485. <https://doi.org/10.1177/0010414012453712>
- Saarela, Sanna-Riikka ja Söderman, Tarja. 2015. The challenge of knowledge exchange in national policy impact assessment: a case of Finnish climate policy. *Environmental Science & Policy* 54, 340–348. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2015.07.029>
- Siaroff, Alan 1999. Corporatism in 24 industrial democracies: meaning and measurement. *European Journal of Political Research* 36:2, 175–205.

- <https://ejpr.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1475-6765.00467>
- Slant, Outi ja Rantala, Kati. 2012. *Vaikutusten arviointi ja lainvalmistelun perustietoja vuoden 2012 hallituksen esityksissä*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 122. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/152539>. Viitattu 24.9.2020.
- Sjöblom, Stefan. 1994. Finland. Förvaltningspolitikens institutionella ram. Teoksessa Per Laegreid ja Ove K. Pedersen (toim.), *Forvaltningspolitik i Norden*. Köpenhamn: Jurist- og Økonomforbundets forlag, 65–83.
- Stenvall, Jari, af Ursin, Klaus, Tiihonen, Seppo, Nyholm, Inga ja Airaksinen, Jenni. 2016. Julkisen hallinnon kehitys Suomessa. Teoksessa Inga Nyholm, Jari Stenvall, Jenni Airaksinen, Elias Pekkola, Arto Haveri, Klaus af Ursin ja Seppo Tiihonen (toim.), *Julkinen hallinto Suomessa*. Helsinki: Tietosanoma, 24–55.
- Ståhlberg, Krister. 1976. *Det statliga kommittéväsendet i den statliga beslutsprocessen*. Meddelanden från Statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi Ser. B:52. Turku: Åbo Akademi.
- Sundqvist, Jenni. 2020. Teknistä apua. Näkökulmia tieteen asiantuntijoiden toimijuuteen päätöksenteon valmisteluelimessä. Pro gradu -tutkielma. Yleinen valtio-oppi, politiikan tutkimus, Helsingin yliopisto. <http://urn.fi/URN:NBN:fi:hulib-202012285502>. Viitattu 28.12.2020.
- Tellmann, Silje Maria. 2016. *Experts in public policy-making: influential, yet constrained*. Väitöskirja. Centre for the Study of Professions, Oslo and Akerhus University College of Applied Sciences.
- Temmes, Markku. 2001. *Määräaikaisen valmistelun kehittäminen*. Tutkimukset ja selvitykset 6/2001. Helsinki: Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto.
- Tervonen-Gonçalves, Leena ja Oinonen, Eriikka. 2014. Vaikuttavuuden vaade ja vaikutelmien politiikka. Tapausesimerkkinä terveyden edistäminen. *Yhteiskuntapolitiikka* 79:5, 521–535.
- Tuori, Kaarlo. 1976. *Suomen komitealaitos*. Helsinki: Valtiovarainministeriö, järjestelyosasto.
- Tuomisto, Jouni, Muurinen, Raimo, Paavola, Juho-Matti, Asikainen, Arja, Ropponen, Teemu ja Nissilä, Jussi. 2017. *Tiedon sitominen päätöksentekoon*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 39/2017. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-386-6>. Viitattu 14.1.2021.
- Tyllström, Anna. 2013. *Legitimacy for sale: constructing a market for PR consultancy*. Väitöskirja. Department of Business Studies, Uppsala University.
- Törmä, Misa. 1995. Tilapäiset komiteat. Kontrolloitu konsensus vai omintakeista politiikan suunnittelua? Pro gradu -tutkielma. Yleinen valtio-oppi, Turun yliopisto.
- Uusi Suomi. 3.12.2015. Juha Sipilän sanat järkyttävät. ”Yleisen vitsin kohteena.” <https://www.uusisuomi.fi/uutiset/juha-sipilan-sanat-jarkyttavat-yleisen-vitsin-kohteena/3843d21f-9e15-3696-9fb1-8c822f68c03b>. Viitattu 24.9.2020.
- Uusikylä, Petri. 2019. *Endeavour to find evidence: the role of evaluation in complex systems of governance*. Väitöskirja. Helsinki: Unigrafia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-51-3415-8>. Viitattu 15.1.2021.
- Valtioneuvosto. 2013. *Valtioneuvoston periaatepäätös valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistukseksi*. Helsinki: Valtioneuvosto. <https://vnk.fi/documents/10616/1034423/vnp-valtion-tutkimuslaitosten-ja-tutkimusrahoituksen-kokonaisuudistukseksi-05092013.pdf/ae74f7b4-1150-4d45-a6c9-009d33426f93/vnp-valtion-tutkimuslaitosten-ja-tutkimusrahoituksen-kokonaisuudistukseksi-05092013.pdf>. Viitattu 24.9.2020.
- Valtioneuvoston kanslia. 2011. *Poliittisen päätöksenteon tietopohjan parantaminen. Tavoitteet todeksi. Poliittikkatoimien vaikuttamisarviointin kehittämistyöryhmän raportti*. Valtioneuvoston kanslian

- julkaisusarja 8/2011. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-5896-61-9>. Viitattu 15.1.2021.
- Valtiovarainministeriö. 2006. *Laajapohjaisen valmistelun kehittäminen*. Laajapohjaisen valmistelutyön käytön edistämistä selvittäneen työryhmän raportti. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1/2006. Helsinki: Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto.
- Veit, Sylvia, Hustedt, Thurid ja Bach, Tobias. 2017. Dynamics of change in internal policy advisory systems: the hybridization of advisory capacities in Germany. *Policy Sciences* 50:1, 41–46. <https://doi.org/10.1007/s11077-016-9266-9>
- Vesa, Juho ja Kantola, Anu. 2016. *Kuka pääsee mukaan? Miten järjestöjen ääni kuuluu lakien valmistelussa*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2016. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/79823>. Viitattu 24.9.2020.
- Vesa, Juho, Kantola, Anu ja Binderkrantz Skorkjaer, Anne. 2018. A stronghold of routine corporatism? The involvement of interest groups in policy making in Finland. *Scandinavian Political Studies* 41:4, 239–261. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.12128>
- Vibert, Frank. 2007. *The rise of the unelected: democracy and the new separation of powers*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vähäsaari, Maarit. 1995. *Naisten osuus valtion komiteoissa ja työryhmissä 1991–1995*. Tasa-arvon työraportteja 3/1995. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö.
- Weiss, Carol H. 1979. The many meanings of research utilization. *Public Administration Review* 39:5, 426–431. <https://doi.org/10.2307/3109916>
- Wildavsky, Aaron. 1979. *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*. Boston: Little, Brown.
- Yliaska, Ville. 2014. *Tehokkuuden toiveuni. Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle*. Helsinki: Into Kustannus.
- Ylönen, Matti ja Kuusela, Hanna. 2018. Consultocracy and its discontents: a critical typology and a call for a research agenda. *Governance* 32:2, 241–258. <https://doi.org/10.1111/gove.12369>
- Ylönen, Matti, Jaakkola, Jussi, Saari, Leevi ja Hiilamo, Heikki. 2020. Näyttöperusteisuus ja yritysten verotus. Ekonomismin nousu suomalaisen yhteisöveropolitiikan tiedontuotannossa. *Poliittinen talous* 8:1. <https://journal.fi/poliittinentalous/article/view/96159/54558>. Viitattu 15.1.2021.
- Öberg, Per Ola, Svensson, Torsten, Christiansen Munk, Peter, Nørgaard Sonne, Asbjørn, Rommetvedt, Hilmar ja Thesen, Gunnar. 2011. Disrupted exchange and declining corporatism: government authority and interest group capability in Scandinavia. *Government and Opposition* 46:3, 365–391. <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2011.01343.x>

KIRJOITTAJATIEDOT

ANNE MARIA HOLLI

VTT, yleisen valtio-opin professori
Valtiotieteellinen tiedekunta
Helsingin yliopisto
anne.holli@helsinki.fi

SAARA TURKKA

VTM, väitöskirjatutkija
Valtiotieteellinen tiedekunta
Helsingin yliopisto
saara.turkka@helsinki.fi