

## KESKUSTELUA

---

### HALLINNONTUTKIMUKSEN YHTEISTYÖKYSYMYKSIÄ

Juhani Nikkilä

Aino Saarinen

Valtionhallinnon ja korkeakoulujen välinen yhteistyö hallinnontutkimuksen ja hallinnon kehittämistyön alalla on ilmeisen riittämätöntä. Vallitsevan tilanteen parantamiseksi valtiovarainministeriön järjestelyosasto järjesti 08.—09.11.1973 Paimiossa hallinnontutkimusseminaarin, jossa kartoitettiin hallinnontutkimuksen nykytilaa, sen kehittämistarvetta sekä pohdittiin yhteistyömahdollisuuksia. Seminaariin osallistui toisaalta korkeakoulujen eri laitosten edustajia, toisaalta valtionhallinnossa kehittämistyöstä vastuussa olevia virkamiehiä ja suunnittelijoita.

Järjestelyosaston seminaarin edellä yliopistollisiin laitoksiin kohdistaman kyselyn tulosten mukaan hallintoa koskevia tutkimuksia on tehty varsin vähän. Suurimman osan (80 %) tutkimuksista muodostavat laudaturtyöt, joiden merkitys perinteisesti on ollut vähäinen (taso-, sovellettavuus- ja tiedonvälitysmisongelmat). Vastaaajien luonnehdintojen mukaan hallinnontutkimus on vain harvalla laitoksella keskeisessä asemassa. Tutkimusaiheiden valikoitumisessa on huomionarvoista, että esimerkiksi suurimman ryhmän eli laudaturtöiden aiheen valinta oli vain 7 %:ssa tapauksia tehty valtionhallinnon tai jonkin muun julkisen hallinnon yksikön tarjoaman ehdotuksen pohjalta — 63 % tutkimuksista käynnistyi opiskelijan oman aiheen, 30 % opettajan tai laitoksen henkilöstön ehdotuksen pohjalta. Edelleen tulokset kertoivat neljän viidestä tutkijasta suorittaneen työnsä yksin.

Kokonaisuutena tarkastellen hallinnontutkimuksen suunta on siten määrätynyt satunnaisesti ja yksittäisinä ja irrallisena, pääasiassa opinnäytteinä tehty tutkimus on vain hajanaisesti kattanut hallinnon koko kenttää tai edes jotain sen osasektoria. Tutkimukset eivät ole yleensä syntyneet suunnitellun ohjelman tai julkisessa hallinnossa koettujen ongelmien tutkimisen tarpeen seurauksena, vaan lähinnä pakosta suorittaa tutkintoon vaadittava opinnäyte.

Yhteys käytäntöön näyttää siten melkein kokonaan puuttuvan. Kun yleisesti hyväksytään ajatus, että sosiaalitutkimuksen tehtävä on pyrkiä hahmottamaan yhteiskunnallisia ongelmia ja kehittämään niiden ratkaisuja, on todettava tämän periaatteen jääneen lähes täysin toteutumatta hallinnontutkimuksen alalla. Hallinnon ja sen tutkimuksen vuorovaikutus ei ilmeisesti ainakaan julkisen sektorin puitteissa ole alkua pidemmällä.

Seminaarin alustuksissa ja työryhmissä pohdittiin korkeakoulujen ja valtionhallinnon välistä työnjakoa perus- ja soveltavassa tutkimuksessa, hallinnontutkimuksen kohdealueita ja niiden tärkeysjärjestystä sekä hallinnontutkimuksen suhdetta yhteiskuntapoliittiseen päätöksentekoon. Niin alustuksissa, keskusteluissa kuin raporteissakin painotettiin hallinnontutkimuksen monitieteistä, ongelmakesteistä luonnetta ja edelleen sitä, että perus- ja soveltava tutkimus eivät ole vastakohtaisia tai kilpailevia vaan samaankin tutkimusohjelmaan yhdistettynä toisiaan tukevia tutkimustapoja. Keskeisiä tutkimusongelmia kartoitettaessa tulivat esiin erityisesti politiikan ja hallinnon suhteet eri näkökulmista tarkasteltuna.

Hallinnontutkimuksen yhteistyön kehittäminen ja organisoiminen nähtiin tässä vaiheessa ensiarvoisen tärkeäksi. Yhteistyömuodoista tunnuttiin kuitenkin painottavan lähinnä eri ainelaitosten ja valtionhallinnon eri yksiköiden yhteyksien järjestelyä. Keskustelun ohjautumiseen tähän suuntaan lienee suurelta osin syynä se, että toistaiseksi systemaattisesti järjestetty yhteistyö on rajoittunut oikeusministeriön lainsäädäntöosaston ja valtiovarainministeriön järjestelyosaston sekä Tampereen Yliopiston oikeustieteen ja julkishallinnon laitosten välisiin laudaturtöiden tekemistä koskeviin sopimuksiin. Tästä saatuja kokemuksia välitettiin seminaarille, jota yhteistyöongelmista keskusteltaessa askarruttivat etupäässä juuri laudaturtöiden laadun ja aikataulun valvonta-, palkkio- ym. kysymykset. Varsinaisesti vasta työryhmissä nousivat esille muutkin yhteistyömahdollisuudet, joita tosin oli jo parissa alustuksessa kosketeltu ilman että ne olisivat 'ottaneet tulta'.

Kun on selvä tosiasia, että opiskelijat vielä pitkään muodostavat määrällisesti tärkeimmät hallinnontutkimukseen käytettävissä olevat resurssit, ovat laudaturtöihin liittyvät ongelmat tietysti keskeisiä ja vaativat ratkaisua. On kuitenkin ilmeistä, että ajan mittaan varsinaiseksi ongelmaksi on tunnustettava yhteistoiminnan puitteiden sijasta sen sisältö, josta käsin yhteistyön muodot määritellään. Näyttääkin siltä, että ainelaitosten ja valtionhallinnon eri yksiköiden välisen yhteistyön rinnalle on välttämätöntä kehittää korkeakoulujen sisäiseen yhteistoimintaan pohjautuvaa organisaatiota. Korkeakoulujen hallinnontutkimuksen organisoijana ja koordinoijana voisivat toimia esim. niiden erilliset tutkimuslaitokset — seminaarissa tuotiinkin jo esille ajatus Tampereen Yliopistosta ja sen tutkimuslaitoksesta hallinnontutkimuksen valtakunnallisena keskuspaikkana. Vastaavanlaista keskitystä ja koordinointia tarvittaisiin tietysti myös valtionhallinnossa. Näissä puitteissa olisi parhain mah-

dollisuus laajaan ja pitkäjänteiseen tutkimuspolitiikkaan pohjaavaan tutkimukseen. Useista projekteista koostuvalla, kokonaisvaltaisiin tutkimusohjelmiin perustuvalla tutkimusyhteistyöllä on nimenomaan hallinnontutkimuksen kannalta seuraavia merkittäviä etuja:

— Hallinnontutkimuksen monitieteisyyden ja ongelmakeskeisyyden asetamat vaatimukset voidaan ottaa huomioon. Kohdealuetta ei tarvitse jakaa erillisiksi tiedekuntien ja tieteenalojen mukaisiksi osa-alueiksi, vaan ongelman selvittämiseen osallistuu erilaisen koulutuksen saaneita tutkijoita. (Tässä kohdin tosin tutkinno uudistus tulee aikanaan parantamaan tilannetta ainelaitoksilla/aineryhmälaitoksilla.)

— Tutkimusten lähtökohtien yhtenäisyys saavutetaan 'itsestään'. Ongelman hajauttaminen erillisiksi, yksittäisiä tieteenaloja edustaviksi selvityksiksi on erittäin todennäköisesti omiaan tuottamaan lähtökohdiltaan varsin rajoituneita ja keskenään ristiriitaisia tutkimuksia, joista saatava hyöty tuloksia yhteensovittaessa ja viimeistään niitä käytäntöön sovellettaessa osoittautuu kyseenalaiseksi. Tämän tyyppisen tilanteen syntymistä on määrätietoisesti pyrittävä välttämään — varsinkin kun jo nyt hallinnossa ollaan parhaillaan toteuttamassa merkittäviä, mutta keskenään vastakkaisia uudistuksia (mitkä seminaari puolestaan totesi kiireelliseksi hallinnontutkimuksen kohteeksi sinänsä).

— Laaja tutkimuskokonaisuus on mahdollista osoittaa siten, että mukana on myös eri laitosten opinnäytteiksi soveltuvia tehtäviä. Tällöin mm. laudaturtoiden tason ja aikataulun valvonta voidaan toteuttaa nykyistä huomattavasti tehokkaammin ja tarkoituksenmukaisemmin.

— Laajat projektit mahdollistavat perus- ja soveltavan tutkimuksen luontevan yhteensovittamisen ja vuorovaikutuksen.

Yhteistyön toteuttamisen vaihtoehtoja on tarkasteltava myös eri tasojen tiedepoliittisen päätöksenteon ja tutkimuksen valtakunnallisen suunnittelun ja koordinoinnin kannalta. Tilanteessa, jossa yhteistyö on korkeakoulujen eri laitosten ja valtionhallinnon erillisten osien välistä ja sisällöltään pieniä ja teknisiä, tieteenalakohtaisia erillisselvityksiä, muodostuu tutkimukselle helposti akuutti leima, ja sen koordinoiminen kokonaisvaltaiseksi ja peittäväksi edes yhden hallinnonhaaran sisällä on vaikeaa. Edes tehokkuutta ja sovellettavuutta, joita tässä tapauksessa useimmiten painotetaan, ei kokonaisuuden kannalta lainkaan välttämättä saavuteta tällä tavalla. Laajempien organisaatiotratkaisujen ja tutkimusohjelmien puitteissa sen sijaan koordinointi ja hallinnontutkimuksen sopeuttaminen yleisen tiedepolitiikan raameihin luonnistuu helpommin. Tämä on edelleen omiaan poistamaan hallinnontutkimuksen itseriittoisuutta — tuskin on nimittäin oletettavissa, että hallintotoiminnassa mukana olevat tai hallinnontutkijat yksinään pystyvät osoittamaan kaikki käytännönkään ongelmat hallinnontutkimuksen kohdealueiksi. Hallinnontutkimuksen tavoitteiden ja painopistealueiden johtamista yleisestä tiedepoliitikasta käsin (jossa tapahtuvan päätöksenteon demokratisoimisessa ollaan sentään pääsemässä alkuun) painottaa myös erityisesti hallinnon luonteen muut-

tuminen: sen kehittyminen osaltaan yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden asettajaksi ja yhteiskuntaa aktiivisesti kehittäväksi.

Tutkimusta suorittavien laitosten tasolla taas nousee esiin paljon puhuttu tutkimuksen vapaus: tuotetaanko vastauksia asiakkaan esittämiin kysymyksiin eli »tehdäänkö laiva kun sellainen on tilattu». Keskitetty yhteistyömalli antaa todennäköisesti mahdollisuuden suppeasti määritellystä toimeksiantotutkimuksesta, tavoitetutkimuksesta ns. rakennetutkimuksen suuntaan. Tällöin mahdollisuus monitieteiseen, perus- ja soveltavan tutkimuksen vuorovai-  
kutusta sisältävään työhön yhtyy tutkimustehtävän ja siihen liittyvän ongelman kriittiseen, laajapohjaiseen ja ajallisesti pitkäjänteiseen tarkasteluun. Näin myös hallinnontutkimuksen kohteeksi on mahdollista ottaa ei ainoastaan hallinnon sisäisiä ongelmia vaan myös ja ennen kaikkea hallinto osana yhteiskuntapolitiikkaa ja kansanvaltaista järjestelmää.