

**KESKITTYVÄ TIEDEPOLIITTINEN VALTA**  
**Tutkimuksen ohjaukseen valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen**  
**kokonaisuudistuksessa**

Joonatan Virtanen  
Pro gradu –tutkielma  
Valtio-oppi  
Yhteiskuntatieteiden ja  
filosofian laitos  
Jyväskylän yliopisto  
Syksy 2015

## KESKITTYVÄ TIEDEPOLIITTINEN VALTA

### Tutkimuksen ohjauskeinot valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistuksessa

Joonatan Virtanen  
Valtio-oppi  
Pro gradu –tutkielma  
Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos  
Jyväskylän yliopisto  
Ohjaaja: Marja Keränen  
Syksy 2015  
Sivumäärä: 104 s.

Tutkimukseni kohteena ovat vuoden 2014 valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistuksessa uudistetut tutkimuksen tiedepoliittiset ohjauskeinot. Uudistuksessa mm. yhdisteltiin tutkimuslaitoksia suuremmiksi yksiköiksi, vahvistettiin niiden ohjauskeinoja ja poikkihallinnollisia yhteistyörakenteita sekä perustettiin niiltä siirretyllä rahoituksella uudet strategisen tutkimuksen ja valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan kilpaillut rahoitusvälineet, joita valtioneuvosto ohjaa päättämällä tutkimuksen teema- ja painopistealueista. Uudistuksen tavoitteena oli, että tutkimus toimisi ”yhteiskunnan kehittämisen ja päätöksenteon strategisena resurssina”, ja mahdollistaa sen ”voimavarojen suuntaamisen uudelleen yhteiskunnan muuttuneiden tarpeiden mukaisesti”.

Tarkastelen uudistettua ohjausta kolmesta teoreettisesta näkökulmasta: siinä ilmenevien keskittämisen ja hajauttamisen piirteiden, politiikan ja hallinnon rajaan kohdistuneiden muutosten eli politisoinnin ja depolitisoinnin, sekä sen tuottamien tiedepoliittisten valtasuhteiden muutosten kannalta. Aineistonani ovat uudistuksen keskeisimmät päätökset, säädökset ja valmisteluasiakirjat.

Johtopäätöksieni mukaan ohjauksen hallitsevin piirre on pyrkimys poikkihallinnollisen keskusohjauskyvyn vahvistamiseen, mitä ilmentävät erityisesti valtioneuvoston yleisistunnon ja kanslian ohjaustehtävät, ohjauskohteiden laajemmat ja poikkihallinnollisemmat rakenteet sekä laaja-alaisen kilpaillun tutkimusrahoituksen vahvistaminen. Keskitetympään ohjaukseen liittyy sekä politisointia esim. valtioneuvoston teemapäätösten muodossa, että myös depolitisointia esim. itsenäisesti tutkimushankkeiden valinnasta ja rahoituksesta päättävien toimielinten muodossa. Tiedepoliittisten valtasuhteiden kannalta merkittävintä on toimeenpanovallan keskuksen vahvistuminen suhteessa sektoreihin, sekä tutkimuslaitoksia ohjaaviin ministeriöihin että tiedepolitiikasta yleisesti vastaavaan opetus- ja kulttuuriministeriöön. Tässä uudistus muistuttaa sekä vastaavia kansainvälisiä ilmiöitä että viimeaikaisia suomalaisia keskushallinnon uudistussuunnitelmia, erityisesti valtion ohjausjärjestelmän kehittämishanke OHRAA. Ohjattu tutkimus toimii erityisesti keskuksen vallan ja yleispolitiikan välineenä, ja sen vaikutukset voivat heijastua laajasti tieteen ja tutkimuksen kenttään, myös itsehallinnollisiin korkeakouluihin. ”Tiedolla johtamisen” ja keskusohjauskyvyn vahvistumisen ilmiöitä tulisi tarkastella kriittisesti sekä tieteen tehtävien että parlamentaarisen demokratian ja vallanjaon näkökulmista.

**Avainsanat:** tiedepolitiikka, valta, tutkimuslaitokset, tutkimusrahoitus, valtioneuvosto, hallinto, strateginen tutkimus

# Sisällys

<b>1 JOHDANTO: TIEDEPOLITIikka JA HALLINTOPOLITIikka MUUTOKSESSA</b>	<b>1</b>
<b>2 HALLINTOAJATTELU, HALLINTOPOLITIikka JA HALLINNON POLIITTINEN OHJAUS</b>	<b>11</b>
2.1 Hallintoajattelun historiallisia suuntauksia	11
2.2 Poliitiikan ja hallinnon raja	18
2.3 Keskittäminen ja hajauttaminen	22
2.4 Yhteenveto	25
<b>3 VALTION TUTKIMUSLAITOSTEN JA TUTKIMUSRAHOITUKSEN KOKONAISUUDISTUS</b>	<b>27</b>
3.1 Uudistukset tutkimuslaitoksiin	29
3.2 Uudistukset tutkimusrahoitukseen	37
3.3 Uudet ohjauskeinot ja –vaikutukset	45
<b>4 TUTKIMUSLAITOSTEN OHJAUS</b>	<b>48</b>
4.1 Valtioneuvoston kanslian sektoritutkimuksen tavoitteiden yhteensovittamisen tehtävä	48
4.2 Tutkimuslaitosten yhteensulauttaminen	50
4.3 Teknologian tutkimuskeskus VTT:n hallintomuodon muuttaminen erityistehtäväyhtiöksi	52
4.4 Tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen yhteistyön syventäminen (KOTUMO-hanke)	54
4.5 Tutkimuslaitosten yhteenliittymien (LYNET ja SOTERKO) toiminnan kehittäminen	58
4.6 Yhteenveto	60
<b>5 TUTKIMUSRAHOITUKSEN OHJAUS</b>	<b>63</b>
5.1 Strategisen tutkimuksen rahoitusväline ja neuvosto (STN)	63
5.2 Valtioneuvoston tutkimus- ja selvitysrahoitus	66

<b>5.3 Tutkimusrahoituksen kokoaminen ministeriöissä</b>	<b>68</b>
<b>5.4 Suomen Akatemiaan tehdyt muut uudistukset</b>	<b>69</b>
<b>5.5 Yhteenveto</b>	<b>71</b>
<b>6 JOHTOPÄÄTÖKSET</b>	<b>75</b>
<b>6.1 Keskittämisen ja hajauttamisen piirteet</b>	<b>75</b>
<b>6.2 Poliitiikan ja hallinnon rajan muutokset</b>	<b>79</b>
<b>6.3 Tiedepoliittisten valtasuhteiden muutokset</b>	<b>83</b>
<b>6.4 Lopuksi: Tiedepoliittisen vallan ongelmia ja ratkaisuja</b>	<b>93</b>
<b>LÄHTEET</b>	<b>96</b>

# 1 Johdanto: Tiedepolitiikka ja hallintopolitiikka muutoksessa

”Erilaisissa "politiikan tieteellistymisen", "jälkitekollisen yhteiskunnan", "teknokraattisen yhteiskunnan" jne. konseptioissa esitetään, että yhteiskuntatieteilijät tulevat tiivistyvän yhteiskuntatutkimus-yhteiskuntapolitiikka-kytkennän kautta merkittäviksi vallan käyttäjiksi, tavallaan "johtavaksi osapuoleksi". Näissä käsityksissä on jonkin verran mukana oikeatakin havaintoa, mutta perusteissaan kysymys on valtavasta perspektiiviharhasta. Yhteiskuntatutkimuksen ja yhteiskuntapolitiikan kytkennässä perustavana prosessina ei ole se, että tutkijateknokraatti alistaa politiikan/poliitikot, vaan se, että tutkimus alistuu valtion kautta ilmeneville yhteiskunnallisen reproduktioprosessin "sosiaalisille tilauksille". Perusprosessi ei ole politiikan tieteellistyminen, vaan tieteen valtiollistuminen.”  
Hartikainen, Hannu 1980: Teesejä sosiologiasta ja sosiaalitekologiasta. Tiede & edistys 5:4

Vuonna 2014 toteutettiin valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen rakenteita ja ohjausta merkittävästi muuttanut kokonaisuudistus. Kataisen hallitusohjelman mukaisesti sektoritutkimuslaitoksia yhdisteltiin suuremmiksi kokonaisuudeksi ja valtioneuvoston kanslian tehtäviin lisättiin sektoritutkimuksen tavoitteiden yhteensovittaminen päätöksenteon tueksi. Samalla perustettiin myös uusi laaja-alainen strategisen tutkimuksen rahoitusväline sekä valtioneuvoston yhteinen tutkimus- ja selvitysrahoitus, jotka koottiin leikkaamalla tutkimuslaitosten ja aiempien tutkimusrahoitusvälineiden, Suomen Akatemian ja Innovaatiokeskus Tekesin rahoitusta. Vuonna 2015 strategisen tutkimuksen rahoitus on 55,6 miljoonaa euroa sekä valtioneuvoston tutkimus- ja selvitysrahoitus 6,4 miljoonaa. Valtioneuvoston yleisistunto ohjaa kilpailtuja tutkimusrahoitusvälineitä päättämällä niiden vuosittaisista teemoista ja painopisteistä, joiden pohjalta strategisen tutkimuksen tarkemmasta ohjelmasta sekä hankkeiden valinnasta ja rahoituksesta päättää yleisistunnon nimittämä strategisen tutkimuksen neuvosto (STN). Tutkimus- ja selvitysrahoituksen hankkeista päättää valtioneuvoston kanslia, joka myös valmistelee kummankin rahoitusvälineen teemapäätökset. Tämän lisäksi kokonaisuudistuksessa myös vahvistettiin tutkimuslaitoksia koskevia poikkihallinnollisia yhteistyörakenteita, aloitettiin vastaavien luominen niiden ja korkeakoulujen välille, sekä tehtiin erilaisia muita toimenpiteitä, jotka pyrkivät vahvistamaan, laajentamaan ja keskittämään valtioneuvoston julkiseen tutkimustoimintaan kohdistamaa ohjausta.

Valtioneuvoston kokonaisuudistuksesta syksyllä 2013 tekemän periaatepäätöksen (VNp 5.9.2013) mukaan sen tavoitteena on, että yhteiskuntapolitiikan valmistelu, päätöksenteko ja toimeenpano perustuisivat tutkittuun tietoon. Tutkimuksen tulisi toimia yhteiskunnan kehittämisen ja päätöksenteon ”strategisena resurssina”. Tätä varten ”vahvemmat ja suuremmat tutkimuslaitokset” sekä ”strategisesti suunnattavan tutkimusrahoituksen kokoaminen” mahdollistavat ”voimavarojen suuntaamisen uudelleen yhteiskunnan muuttuneiden tarpeiden mukaisesti”. Uudistuksen tavoitteena on ”vapauttaa resursseja” kiinteistä rakenteista ja tukipalveluista suurempiin tutkimuslaitoksiin ja uusiin rahoitusvälineisiin ”tutkimustoiminnan tehostamiseksi ja tutkimuksen relevanssin parantamiseksi” (emt. 2-3). Tutkimuslaitosten uudistamisen on tarkoitus vahvistaa sekä niiden ”monitieteistä ja laaja-alaista yhteiskunnan ja elinkeinoelämän palvelemista”, että niiden ”strategista ohjausta valtioneuvoston tasolla” (emt. 3-4). STN-rahoituksen tavoitteena on ”palvella yhteiskuntapolitiikkaa” laaja-alaisella, ongelmakeskeisellä ja ohjelmamuotoisella tutkimuksella, jolla etsitään ratkaisuja ”yhteiskunnan merkittäviin haasteisiin”, muun muassa ”elinkeinoelämän uudistamiseen ja kilpailukykyyn, työelämän kehittämiseen ja julkisen sektorin kehittämiseen” (emt. 9). Tutkimus- ja selvitysrahoitus puolestaan ”tukee valtioneuvoston ja sen ministeriöiden päätöksentekoa” ja ”lisää valtioneuvoston yhteistä päätöksentekoa” (emt. 3, 11).

Uudistuksen voi katsoa herättäneen melko vähän julkista poliittista keskustelua verrattuna toiseen viimeaikaiseen, merkittävään tiedepoliittiseen uudistukseen, vuoden 2010 yliopistouudistukseen. Kuitenkin myös tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen uudistus koskettaa samoja, sekä periaatteellisia että käytännöllisiä kysymyksiä tieteen yhteiskuntasuhteesta, julkisten tutkimustoiminnan poliittisen ohjauksen määrästä ja laadusta sekä tiedepoliittikkaan liittyvästä vallasta. Reetta Muhonen ja Hanna-Mari Puuska (2014, 13-14) ovat luonnehtineet tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen uudistusta yhdessä yliopistouudistuksen kanssa oleelliseksi muutokseksi valtion ja tieteen suhteisiin Suomessa. Muutosta pohdittaessa onkin aiheellisesti kysytty, mitä tapahtuu vahvemmin ja laajemmin ohjatun tutkimuksen tieteellisille tehtäville ja prosesseille, ja millaiset yhteiskunnalliset ja poliittiset intressit pyrkivät vaikuttamaan sen suuntaamiseen. Erkki Karvosen (2014, 74-75) mukaan tutkimuksen yhteiskunnallinen vuorovaikutus ja vaikuttavuus ovat välttämättä aina myös ristiriitaisten yhteiskunnallisten intressien kamppailun kohteena. Suvi Ronkaisen, Asko Suikkasen ja Marika Kunnarin (2014, 92-95) mukaan jo tutkimusongelmien

muotoileminen ja tutkimustulosten sovellettavuuden vaatimukset vaikuttavat intressidonnaisesti tutkimusprosessiin ja siihen, mitä tutkimustuloksiksi voi tulla.

Alussa lainaamani Hannu Hartikainen kiinnittää huomiota yhteiskuntatutkimuksen ja yhteiskuntapolitiikan kytkentään liittyviin valtasuhteisiin. Vaikka tiivistyvään kytkentään ei liittyisikään täysin ”välttämätöntä perusprosessia”, jossa tutkimus alistuu valtion kautta ilmeneville yhteiskunnallisille tilauksille, pitää paikkansa, että yhteiskuntapoliittisesti suuntautunut tutkimus, tutkimuksen poliittinen ohjaus ja tutkimuksen yhteiskunnallisen vaikuttavuus ovat erillisiä ilmiöitä, ja niiden keskinäisten suhteiden järjestämisellä on intressi- ja valtalunne. Vaikka ohjatun tutkimuksen tekijät eivät kirjaimellisessa mielessä lopettaisikaan autonomiseen ja vapaaseen tieteeseen kuuluvaa ”totuuden puhumista vallanpitäjille” (Keränen 2013, 65-66), he saattavat kysyä yhä enemmän vain heidän tahtonsa ja etujensa mukaisia kysymyksiä. Veronica Stolte-Heiskasen (1988, 149) määritelmän mukaan tiedepolitiikassa on kyse valtion toimenpiteistä, jotka tähtäävät joko tieteellis-teknisen tutkimuksen edistämiseen (policy for science) tai tutkimustulosten hyödyntämiseen yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi (policy through science). Jos tieteen ja tutkimuksen kasvavan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden on tarkoitus perustua yhä enemmän sen ulkopuolelta asetettujen päämäärien välineenä toimimiseen (policy through science), sen vaikuttavuuden tapa rinnastuu itseohjautuvan tieteen sijasta ennemminkin klassisesti ymmärrettyyn hallintoon, jonka on tarkoitus toimia poliittisen päätöksenteon valmistelevana ja toimeenpanevana välineenä.

Tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistuksella onkin yhtymäkohtia vaikutusvaltaisiin kehityssuuntiin sekä tiede- että hallintopolitiikassa, jotka ilmenevät niin kansallisella ja eurooppalaisella kuin kansainvälisellä ja ylikansallisellakin tasolla. Suomessa yhteiskunnallinen vuorovaikutus ja vaikuttavuus lisättiin muodollisesti yliopistojen lakisääteiseksi perustehtäväksi tutkimuksen ja opetuksen ohelle jo vuonna 2004 (HE 7/2009, 7-8). Myös vuoden 2010 laajaa yliopistouudistusta, jossa yliopistot muutettiin itsehallinnollisista valtion virastoista itsenäisiksi julkisoikeudellisiksi laitoksiksi ja säätiöiksi ja jossa niiden ylimmän johdon asemaa vahvistettiin, perusteltiin yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen ja vaikuttavuuden sekä ”strategisen tavoitteenasettelun” vahvistamisella (emt. 29, 42-43). Uudella hallintomuodolla pyrittiin samalla kuitenkin myös ”turvaamaan valtiovallan tiede- ja korkeakoulupoliittinen ohjaus” (emt. 31). Yliopistojen merkittävimpiä ohjauskeinoja on valtion budjettirahoitus ja sen

jakoperusteet, joissa otetaan huomioon muun muassa yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja ”muut koulutuksen ja tiedepolitiikan tavoitteet” (yliopistolaki 46 §; Kallunki 2015, 20-23).

Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD:n politiikkasuositukset ovat olleet vaikutusvaltaisia sekä yliopistouudistuksen että tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen uudistuksen valmistelussa. Uuden yliopistolain perustelut viittaavat OECD:n Suomen korkeakoulutuksen arviointiin vuonna 2006, jossa suositettiin yliopistojen aseman itsenäistämistä, jotta ne voisivat vastata yhteiskunnan muutosvaatimukseen ”strategisesti” (emt. 24; HE 7/2009, 28). Myös tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen uudistusta pohjistanut valtioneuvoston tutkimus- ja innovaationeuvoston asiantuntijatyöryhmän ehdotus (VNK 2012, 42-45) käyttää keskeisinä perusteluinaan OECD:n suosituksia: Suomen julkisen hallinnon arvioinnissaan vuonna 2010 OECD suositti sen kehittämistä kohti ”strategista ketteryyttä” keskusjohtoista poikkihallinnollisuutta vahvistamalla sekä joustavasti käytettävillä tutkimusresursseilla (OECD 2010, 20, 126, 175-176, 218). Johanna Kallon (2010, 22, 25-27) mukaan järjestön arvioinnit toteutetaan tiiviissä vuorovaikutuksessa kohdemaan hallinnon ja muiden toimijoiden kanssa, joten suositusten alkuperäisiä lähteitä on vaikea selvittää; ne ovat joka tapauksessa edistäneet kumpaakin uudistusta ja osin samankaltaisilla tavoitteilla. Myös Euroopan unionin ja komission viimeaikaiset tiedepoliittiset hankkeet, kuten eurooppalainen tutkimusalue ERA, Eurooppa 2020 -strategian tavoitteet sekä niitä toteuttamaan pyrkivä Horisontti 2020 -puiteohjelma, perustuvat tutkimuksen yhteiskunnallisen ja taloudellisen vaikuttavuuden tehostamisen sekä tutkimus- ja innovointitoiminnan yhteisen ”strategisen kehityksen” ajatuksille (EUVL 2013, 104-111; Ronkainen ym. 2014, 93-94). Erkki Berndtson (2014, 291-295, 300) arvioi, että myös eurooppalaisen korkeakoulutusalueen (EHEA) luominen ns. Bolognan prosessin kautta on edistänyt sen jäsenvaltioiden tiede- ja korkeakoulupolitiikan sekä tutkintojärjestelmien mukauttamista yhteiskuntapoliittisiin ja erityisesti talous- ja työmarkkinapoliittisiin tavoitteisiin.

Eurooppalaisen tiede- ja korkeakoulupolitiikan lisäksi tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistus liittyy myös EU:n lähimenneisyydessä vahvistettuun talous- ja finanssipoliittiseen ohjaukseen sekä Suomen sen puitteissa harjoittamaan politiikkaan. EU- ja EMU-sopimukseen sisältyviä finanssipoliittisia julkisen talouden velka- ja alijäämä sääntöjä on vahvistettu vuosina 2011-2013 uusilla EU-säädöspaketeilla, niin kutsutulla finanssipoliittisella sopimuksella sekä näiden jäsenvaltioilta edellyttämällä



lakiuudistuksilla. Niillä on lisätty unionitoimielinten ohjaus- ja valvontavaltaa sekä jäsenvaltioiden velvoitteita sääntöjen noudattamisessa (Henriksson & Kajaste 2013, 467-468; Salminen 2013, 1078-1081). Uudessa järjestelmässä Euroopan komissio, Eurooppa-neuvosto ja Euroopan unionin neuvosto ohjaavat jäsenvaltioiden talouspolitiikkaa ja sääntöjen toteuttamista ns. eurooppalaisen ohjausjakson kautta, jossa jäsenvaltiot vuosittain raportoivat politiikastaan ja unionitoimielimet arvioivat sitä, antavat politiikkasuosituksia ja valvovat niiden toimeenpanoa (VM 2014a, 11-15). Tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen uudistus hyväksyttiin EU:n neuvoston vuoden 2014 suosituksissa edellisvuoden suositusten mukaiseksi toimeksi, jolla Suomi pyrkii ”lisäämään valmiuksia synnyttää innovatiivisia tuotteita ja tukemaan teollisuuden monipuolistamista” sekä ”palauttamaan kasvun ja kilpailukyvyn” talouteensa (EUVL 2014, 129-130).

Uudistus liittyy myös hallintopolitiikassa ja julkisen hallinnon kehittämisessä vaikuttaviin ajatuksiin, suuntauksiin ja malleihin. New Public Managementia (NPM) tai uutta julkisjohtamista voidaan pitää viime vuosikymmenten vaikutusvaltaisimpana suuntauksena, sekä Suomessa että kansainvälisesti (Temmes 2008, 72-73; Herranen 2015, 28-30). Teoreettisilta lähteiltään ja käytännön sovelluksiltaan sekalaista NPM-hallintopolitiikkaa yhdistävät julkisen hallinnon ja palveluiden muuttaminen joko julkisomisteisen tai yksityisen liiketoiminnan muotoon, muu liiketoiminnan jäljittely toiminta- ja johtamismalleissa, organisaatioiden ylimmän johdon vahvistaminen sekä niiden ohjaus tulostavoitteiden ja rahoituksen kautta (Herranen 2015, 29). NPM-uudistuksilla on usein ollut myös hallintoa hajauttava ja eriyttävä, hallintoyksiköitä itsenäisemmiksi agentifioiduksi toimijoiksi muuttava sekä niitä suorasta poliittisesta ohjauksesta etäännyttävä depolitisoiava luonne, joka on samanaikaisesta tulos- ja rahoitusohjauksen painottamisesta huolimatta saattanut heikentää toimeenpanovallan keskuksen ohjauskykyä julkiseen hallintoon kokonaisuudessaan (Christensen & Laegreid 2006a, 14; Dahlström ym. 2011, 6-8; Keränen 2013, 67). Suomessa erityisesti Holkerin ja Ahon hallitusten hallintouudistuksia, tulosohjaus uudistusta ja keskusvirastoportaan purkamista keskushallinnossa, liikelaitostamis- ja yhtiöittämisuudistusta sekä ”itseohjautuvuutta” tavoitellutta kuntien valtiosuus uudistusta, on pidetty NPM-vaikutteisten uudistusten aaltona (Temmes & Kiviniemi 1997, 18-21). Kansainvälisesti NPM-politiikan katsotaan saaneen jo erilaisia jälki-NPM:ksi luonnehdittuja vastareaktioita (Christensen & Laegreid 2006b, 360-362). Niihin voidaan lukea esimerkiksi verkostomaista ja vapaaehtoista koordinaatiota korostava governance-hallintoajattelu (Pollitt & Bouckaert 2011, 20-21;

Keränen 2013, 72-74). NPM-uudistuksia toteuttaneissa maissa on myös havaittu erilaista toimeenpanovallan keskuksen poikkihallinnollista ohjauskykyä vahvistamaan ja palauttamaan pyrkivää politiikkaa (Laegreid & Christensen 2006b, 365-367; Dahlström ym. 2011, 11-17; Keränen 2013, 71-72; Kolltveit 2015, 19).

Vuoden 2010 yliopistouudistus on useassa arvioissa yhdistetty erityisesti NPM-politiikkaan (Tomperi 2009; Tilli 2010; Kaitila & Peltokoski 2010; Välimaa 2011; Laitinen & Elenius 2012; Keränen 2013). Marja Keräsen (2013, 67-72) mukaan uudistuksessa toteutetut yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen autonomian vahvistamisen muodot edustivat NPM:lle tyypillistä agentifikaatiota ja depolitisaatiota. Myös tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistuksessa voi nähdä joitakin NPM-politiikan piirteitä: rahoituksen siirtäminen ”kiinteistä rakenteista” kilpailuihin muotoihin muistuttaa tilaajien ja tuottajien eriyttämistä, ja strategisen tutkimuksen neuvostossakin voi nähdä eriytetyn, depolitisoidun agentin. Tutkimuslaitoksia ja korkeakouluja koskevissa poikkihallinnollisissa yhteistyörakenteissa voi myös nähdä pyrkimyksiä governance-henkiseen verkostomaiseen koordinaatioon. Tästä huolimatta kokonaisuudistuksen huomattavimmat uudet ohjauskeinot ja rakenteet vaikuttavat kuitenkin edustavan erityisesti keskuksen ja poikkihallinnollisen keskusohjauskyvyn vahvistamista. Uudistetun tutkimuksen ohjauksen lähde painottuu aiempaa enemmän toimeenpanovallan keskuksen ja kohdistuu sekä aiempaa laajempiin ja poikkihallinnollisempiin rakenteisiin että laajemmin koko suomalaiseen tieteen ja tutkimuksen kenttään. Siinä missä yliopistouudistuksessa pyrittiin jokseenkin samankaltaisiin tavoitteisiin kuten yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen ja ”strategiseen tavoitteenasetteluun” pitkälti NPM-politiikan mukaisilla keinoilla, agentifikaatiolla ja depolitisaatiolla, vain muutaman vuoden myöhemässä tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen uudistuksessa hallintopoliittiset ratkaisut vaikuttavat muuttuneen huomattavasti, ja tavoitteisiin pyritään valtioneuvoston ohjauskeinoja vahvistamalla, lisäämällä ja keskittämällä.

Keskusohjauskyvyn vahvistamista voidaan tarkastella reaktiona NPM-politiikan vaikutuksiin, mutta se liittyy myös yleisempään poliittisen järjestelmän ja toimeenpanovallan valtasuhteiden kehityksen kontekstiin. Suomessa valtioneuvoston asema on vahvistunut aina 1980-luvulla alkaneesta parlamentaarisesta kehityksestä vuoden 2000 perustuslakiuudistukseen ja myöhempään presidentin vallan karsimiseen. Valtioneuvoston vahvistumista on sisäisesti leimannut yhtäältä sen ”poikkihallinnollisen keskuksen”

vahvistuminen, pääministerin vallan, valtioneuvoston kanslian tehtävien sekä valtiovarainministeriön finanssipoliittisen vallan kasvu, mutta toisaalta myös ministeriöhallintomallin ja ministeriautonomian säilyminen (Savolainen 1996, 344-345; Harrinvirta & Puoskari 2001, 451-455; Paloheimo 2002, 218-219; Numminen 2009, 86-92; Raunio & Wiberg 2014, 7-11). Vasta Kataisen ja Stubbin hallituskausilla vuosina 2011-2015 on laadittu huomattavia suunnitelmia valtioneuvoston alaisen keskushallinnon rakenteen ja ohjauksen yhtenäistämiseksi: laajaan keskushallinnon uudistushankkeeseen ovat kuuluneet valtioneuvoston rakenteen yhtenäistämistä arvioinut parlamentaarinen komitea (KEHU-komitea), sen politiikka- ja talousohjauksen yhteensovittamista käsitellyt valtion ohjausjärjestelmän kehittämishanke OHRA, muun keskus- ja aluehallinnon yhtenäistämistä selvittänyt virastorakenneselvitys VIRSU sekä jo toteutetut valtioneuvoston yhteisen hallintoyksikön (VNHY) perustaminen ja ylemmän virkamiesjohdon aseman yhtenäistäminen (VM 2014b, 15-20, 28; VM 2014c, 7; VM 2015a, 21-25).

Parlamentaarinen komitea ei suosittanut valmistelussa ehdotettuja suuria rakenneuudistuksia, valtioneuvoston oikeutta päättää omasta organisaatiostaan tai ministeriöiden yhdistämistä yhtenäiseksi valtioneuvostovirastoksi, eikä keväällä 2015 muodostettu Sipilän hallitus ole ainakaan toistaiseksi ottanut niitä tavoitteekseen. Se on kuitenkin toteuttamassa osaa OHRA-hankkeen ehdotuksista, kuten hallitusohjelman jakamista poikkihallinnollisia tavoitteita sisältäväksi ”strategiseksi hallitusohjelmaksi” sekä sen konkreettisemmäksi, vuosittain tarkistettavaksi toimintasuunnitelmaksi, joka on tarkoitus valmistella yhteensovitetusti valtion ja kuntien taloutta ohjaavan julkisen talouden suunnitelman kanssa. Uudistusten tavoitteena on ”vahvistaa valtioneuvoston strategista ohjausta ja saada valtioneuvostossa tehtävä politiikka-, lainsäädäntö- ja resurssiohjaus yhtenäisemmäksi” (VM 2014c, 7). Ne liittäisivät yhtenäisempään ohjausprosessiin myös vasta tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen uudistuksessa luodut ohjatun tutkimuksen muodot: strategisen tutkimuksen olisi tarkoitus tuottaa valtioneuvostolle tilanne- ja tulevaisuuskuva, ja valtioneuvoston tutkimus- ja selvitysrahoituksen hallituksen toimintasuunnitelmaan liittyvää toimintavaihtoehto- ja vaikutusarviointitietoa (VM 2014c, 12-14). OHRA-uudistusten kautta hallituksella olisi ”yksi strategiaproessi, jota tuetaan johdonmukaisesti tiedolla” (emt. 5). Tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistus vaikuttaa siis edustavan yleisempäänkin toimeenpanovallan poikkihallinnollisen keskusohjauskyvyn vahvistamisen suuntausta Suomessa.

\* \* \*

Tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistusta, sen uudistamaa järjestelmää ja niihin liittyvää tiedepoliittista valtaa voitaisiin tarkastella valtio-opin ja politiikan tutkimuksen kentällä useilla erilaisilla teoreettisilla lähestymistavoilla, tutkimuskysymyksillä ja –menetelmillä. Yksi mahdollisuus olisi pyrkiä jäljittämään, millaiset poliittiset voimat ovat vaikuttaneet uudistuksen omaan historialliseen prosessiin ja miten, ja institutionalisoineet omat tavoitteensa tiedepoliittisen vallan erilaisiksi muodoiksi (vrt. Lowndes & Roberts 2013, 38). Tällainen tutkimustehtävä tuottaisi kuitenkin erityisen mielenkiintoista tietoa ehkä vasta varsinaisen poliittisen historian tutkimuksen tai tutkivan journalismin keinoin. Toinen mahdollisuus olisi pyrkiä arvioimaan uudistuksen tiedepoliittista tai yhteiskuntapoliittista ideologiaa, joka itsessään käyttää huomattavaa vaikutusvaltaa. Marja Alastalo, Risto Kunelius ja Reetta Muhonen (2014, 139-140) ovatkin arvioineet uudistusta valmistellutta asiantuntijatyöryhmän esitystä (VNK 2012) ns. tieteen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mielikuvastojen näkökulmasta, ja todenneet sen pohjaavan evidenssitieteen kuvastoon, jossa tutkimus nähdään funktionalistisen yhteiskuntateorian näkökulmasta instituutiona, jonka tehtävä on palvella yhteiskunnan päättäjiä. Uudistuksen teoreettisia ja ideologisia piirteitä voisi myös vertailla suomalaisen tiedepolitiikan historiassa vaikutusvaltaisiin ”koulukuntiin” tai diskursseihin, joissa tieteen yhteiskuntapoliittisen välineellisyyden ajatus vaikuttaa toistuvan erilaisina variaatioina (Paloheimo 1979, 13-16; Heiskala 2013, 20-21, 23-25).

Tiedepoliittisen vallan kannalta tässä uudistuksessa ei kuitenkaan ole kiinnostavaa ainoastaan sen selvä ideologinen policy through science –orientaatio, minkä suhteen se ei erityisesti erotu muusta viimeaikaisesta kehityksestä, vaan myös sen suomalaisessa kontekstissa uudenaikaiset hallintorakenteiden ja ohjausprosessien järjestämistavat. Niiden kautta tutkimuksen vaikuttavuutta pyritään suuntaamaan yhteiskunnan lisäksi aiempaa enemmän myös julkisen vallan ja poliittisen järjestelmän sisään ”tiedolla johtamisena” ja vahvana ja horisontaalisena tietopohjana” (VNp 2013, 2, 11). Ne muuttavat aiempaan nähden tiedepoliittisen ohjauksen ja vallan muotoja ja paikkoja julkisessa hallinnossa. Uudistus ei myöskään ole niiden kannalta täysin ristiriidaton kokonaisuus, vaan vaikuttaa sisältävän erilaisia elementtejä: yhtäältä rakenteiden ja ohjauksen keskittämistä sekä ohjausprosessien politisointia poliittiselle päättäjille annetuilla tehtävillä, toisaalta erilaisia kevyempiä yhteistyörakenteita, hallintomuotojen ja rahoitusvälineiden eriyttämistä ja

moninaistamista, sekä depolitisointia esimerkiksi itsenäisten asiantuntijatoimielinten ja johtavien virkamiesten poikkihallinnollisen valmisteluvallan vahvistumisen muodossa. Jotta tutkimuksen ohjaukseen liittyviä tiedepoliittisen vallan muutoksia voitaisiin ymmärtää tarkemmin ja laajemmin, niitä tulisikin arvioida tieteen yhteiskuntasuhteen lisäksi myös hallintoajattelun ja hallintopolitiikan kannalta.

Tästä syystä tarkastelen tässä tutkimuksessa tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistuksessa uudistettuja tutkimuksen ohjauskeinoja, ja pyrin vastaamaan seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- 1) Millaisia keskittämisen ja hajauttamisen piirteitä uudistetussa ohjauksessa on?**
- 2) Miten uudistettu ohjaus muuttaa rajaa politiikan ja hallinnon välillä?**
- 3) Millaisia tiedepoliittisten valtasuhteiden muutoksia uudistettu ohjaus tuottaa?**

Pohjustan tutkimuskysymyksiä ja niiden teoreettisia näkökulmia tarkastelemalla erilaisia hallintoajattelussa ja hallintopolitiikassa vaikutusvaltaisia historiallisia suuntauksia ja ajatuslementtejä, weberiläisestä rationaalisi-legalisesta byrokratiasta New Public Managementiin, governanceen ja poikkihallinnollisen keskusohjauskyvyn vahvistamiseen. Ne ilmentävät erilaisia käsityksiä ja tavoitteita liittyen niin politiikan ja hallinnon suhteisiin ja rajaan, hallinnon keskittämiseen ja hajauttamiseen, kuin myös näihin piirteisiin kytkeytyviin valtasuhteisiin. Pohjaan tarkastelussani erityisesti Carl Dahlströmin, B. Guy Petersin ja Jon Pierren, Marja Keräsen, Juha Vartolan, Kyösti Pekosen sekä Christopher Pollittin ja Geert Bouckaertin tutkimuksiin.

Tutkimukseni aineistona ovat kokonaisuudistukseen liittyvät keskeiset päätökset, säädökset ja julkaistut valmisteluasiakirjat. Tärkein niistä on valtioneuvoston periaatepäätös valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistuksesta (VNp 2013). Periaatepäätöstä valmisteli ja pohjusti valtioneuvoston tutkimus- ja innovaationeuvoston asettaman asiantuntijatyöryhmän esitys (VNK 2012). Osasta uudistuksen keskeisiä elementtejä ja sen valmistelua ohjanneita puitteita, kuten tutkimuslaitosten kokoamisesta suuremmiksi kokonaisuuksiksi ja valtioneuvoston kanslian sektoritutkimuksen tavoitteiden yhteensovittamisen tehtävästä, päätettiin jo Kataisen hallitusohjelmassa (VNK 2011, 35). Tutkimuslaitosten yhdistämiset ja Teknologian tutkimuskeskus VTT:n hallintomuodon muuttaminen toteutettiin muuttamalla niitä koskevaa lainsäädäntöä (HE 33/2014; HE

34/2014; HE 74/2014; L 561/2014; L 580/2014; L 761/2014). Strategisen tutkimuksen rahoitusväline ja neuvosto perustettiin ja Suomen Akatemiaan tehdyt muut uudistukset toteutettiin muuttamalla Akatemiasta annettua lakia (HE 25/2014; L 482/2014; L 922/2009). Tutkimuslaitosten budjettirahoitukseen tehdyistä muutoksista ja uusien tutkimusrahoitusvälineiden rahoituksesta tehtiin alustavia päätöksiä sekä kokonaisuudistuksen periaatepäätöksessä että valtioneuvoston julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2015-2018 (VNS 4/2014), ja varsinaisia päätöksiä valtion talousarvioissa vuosille 2014 ja 2015 (TA 2014, TA 2015).

Tutkimus etenee seuraavalla tavalla. Luvussa 2 pohjustan tutkimuksen teoreettista näkökulmaa ja täsmennän tutkimuskysymyksiä. Luvussa 3 teen aineiston perusteella yleisen ja tiiviin katsauksen tutkimuslaitoksen ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistukseen, ja tunnistan sen perustamat uudet tutkimuksen ohjausekeinot sekä muut vaikutukset ohjaukseen. Luvuissa 4 ja 5 tarkastelen uusia ohjausekeinoja ja –vaikutuksia kahden ensimmäisen tutkimuskysymyksen kannalta. Luvussa 6 teen yhteenvedon edellisten tarkastelujen lopputuloksista ja pohdin sen pohjalta kolmatta tutkimuskysymystä. Pohdin myös lyhyesti tutkimuksen ja sen johtopäätösten herättämiä kysymyksiä vapaamuotoisemmin.

## **2 Hallintoajattelu, hallintopolitiikka ja hallinnon poliittinen ohjaus**

Pohjustan ja täsmennän tässä luvussa tutkimuksen teoreettista näkökulmaa ja tutkimuskysymyksiä laajemmin ja tarkemmin. Käsittelen ensin joitakin tutkimuskohteen ja kontekstin kannalta relevantteja hallintoajattelun ja hallintopolitiikan suuntauksia ja elementtejä. Tämän jälkeen käsittelen tarkemmin niihin liittyviä ajatuksia politiikan ja hallinnon suhteista ja rajasta, sekä hallintopolitiikkaan liittyviä pyrkimyksiä muuttaa niitä, politiikkaprosessin, politisoinnin ja depolitisoinnin ajatusten kautta. Pohdin myös keskittämisen ja hajauttamisen ulottuvuutta hallintopolitiikassa erityisesti hallinnon poliittisen ohjauksen kannalta. Lopulta yhteenvedossa täsmennän vastaustapaani tutkimuskysymyksiin.

### **2.1 Hallintoajattelun historiallisia suuntauksia**

Hallintoajattelun ja hallintopolitiikan historiallinen kenttä on laaja, ja siihen tehty suppea katsaus välttämättä myös supistaa sen avulla tehtävän tulkinnan mahdollisuuksia. Olennaista on pyrkiä tunnistamaan ja huomioimaan tutkimusnäkökulman, tutkimuskohteen ja sen kontekstin kannalta merkittävät ja kiinnostavat elementit. Tehtävä on haastava, sillä esimerkiksi Suomen osalta eurooppalaisen ja kansainvälisen vuorovaikutuksen lisääntyessä hallintoajattelunkin konteksti laajenee entisestään. Esimerkiksi Carl Dahlström, B. Guy Peters ja Jon Pierre (2011, 12-14) tunnistavat pelkästään angloamerikkalaisessa ja eurooppalaisessa maailmassa neljä erilaista hallintopoliittisten perinteiden ryhmää – napoleonisen, germaanisen, anglosaksisen ja skandinaavisen – joissa samat hallintoajattelun elementit ja uudistusaallot voivat saada erilaisia ilmenemismuotoja. Toisaalta juuri näissä sovelluksissa voidaan samalla tunnistaa vaikutusvaltaisten suuntausten levinneisyyttä ja hallintopolitiikan suhteellista ylikansallisuutta (vrt. Pollitt & Bouckaert 2011, 11-15). Käsittelin jo edellä esim. Euroopan unionin ja OECD:n politiikkasuositusten vaikutusta Suomeen.

Tarkastelen tässä yhteydessä sekä tutkimuksen kontekstille (suomalaiselle tiedepoliitiikalle ja hallintopolitiikalle) että sen kohteelle (tutkimuksen ohjauksen tiedepoliittisille valtasuhteille) relevantteina hallintoajattelun suuntauksina weberiläistä rationaalisis-

legaalista byrokratiaa, New Public Managementia eli uutta julkisjohtamista, governance-hallintoajattelua sekä poikkihallinnollisen keskusohjauskyvyn vahvistamista. Kaikkiin niihin sisältyy keskeisesti erilaisia käsityksiä, arvostuksia ja tavoitteita liittyen joko politiikan ja hallinnon suhteisiin tai hallinnon ja sen ohjauksen keskittämiseen tai hajauttamiseen, sekä edellisiin liittyviin valtasuhteisiin. Suuntaukset sijoittuvat karkeasti ottaen historialliseen järjestykseen keskenään, ne ovat kehittyneet jossain määrin reaktioina tai muuten konfliktisissa suhteissa edeltäjiinsä, ja niiden voidaan katsoa vaikuttavan hallintoajattelussa, -politiikassa ja erilaisiin hallinto-organisaatioihin ja prosesseihin institutionalisoituina edelleen ja samanaikaisesti.

Samoja hallintoajattelun elementtejä voitaisiin jäsentää tarkoituksesta riippuen myös muillakin tavoin, esimerkiksi Christopher Pollitt ja Geert Bouckaert (2011, 118-119) hahmottavat erilliseksi suuntaukseksi ”uusweberiläisen valtion” (the Neo-Weberian State), jolla he kuvaavat erityisesti mannereurooppalaista weberiläisen byrokratian ja NPM- ja governance-elementtien synteesiä. ”Poikkihallinnollisen keskusohjauskyvyn vahvistaminen” on tuoreimpana suuntauksena edelleen sekä poliittisesti että tutkimuksellisesti hahmottumassa; käytän siitä tässä tutkimuksessa tätä termiä, sillä se kuvaa parhaiten ilmiökentän yhtäältä poikkihallinnollista ja toisaalta keskuksen vahvistamiseen liittyvää luonnetta. New Public Managementista ja governancesta käytän suomenkielisissäkin tutkimuskirjallisuudessa jokseenkin vakiintuneita englanninkielisiä termejä ja kirjoitusasuja.

Max Weber (1864-1920) muotoili klassisen rationaalisen-legaalisen byrokratian teoriansa osana laajempaa yhteiskunnallista kehitystä, hallitsemista ja politiikkaa koskevaa ajatteluaan. Weberin ajattelussa kapitalistisen talouden historiallinen kehitys vaati ja synnytti erityisen rationaalisen-legaalisen yhteiskunnallisen hallitsemisjärjestelmän. Mahdollisimman tehokkaaseen välineelliseen toimintaan pyrkivä väline-, tavoite- tai formaali rationaalisuus nousi hallitsevaksi yhteiskunnalliseksi ajattelutavaksi: esimerkiksi systemaattinen rahanlaskenta, budjetointi ja kirjanpito olivat sellaisia formaalin rationaalisen ajattelun ja toiminnan muotoja, jotka yleistyivät ja muodostivat keskeisen organisaatioiden toimintaperiaatteen niin liikeyrityksissä kuin hallintovirastoissakin. Rationaalisen-legaalisen hallitsemisjärjestelmässä rationaalinen oikeusjärjestelmä säänteli samalla sekä talouden että valtion toimintaa, valtioelinten suhteita, kansalaisten asemaa suhteessa valtioon, ja ennakoitavaa, luotettavaa, tehokasta, hallitsijoita tottelevaa valtiollista



hallintojärjestelmää, byrokratiaa. Hallitsemisjärjestelmän oikeutus perustui kirjoitettuun ja analysoitavissa olevaan oikeusjärjestykseen, joka koski kaikkia kansalaisia sekä hallitsemisjärjestelmän edustajia samalla tavoin, ja jonka piirissä kansalaisten totteleminen ei kohdistunut hallitseviin yksilöinä, vaan persoonattomaan järjestykseen. Modernin valtiollisen demokratian kehittyminen vahvisti oikeutusta edelleen, sillä kansalaisia koskevat oikeusnormit säädettiin heidän valitsemiensa edustajiensa toimesta ja tietyssä demokraattisessa laillisessa järjestyksessä (Vartola 2009, 27-28).

Täysin kehittyneellä byrokratialla on Weberin mukaan seuraavat ominaisuudet: säädöksiin perustuva ja niiden sitomia virkatehtäviä suorittava pysyvä organisaatio; organisaatioiden tarkoin määritelty toimivalta, joka sisältää velvollisuuden suorittaa säädetyt, työnjaon mukaiset tehtävät, auktoriteettiaseman eli oikeuden antaa käskyjä, sekä pakkokeinojen järjestelmän ja tarkat määräykset niiden käytön edellytyksistä; virkahierarkian periaate, jossa jokaisella virkamiehellä on vain yksi esimies ja kaikilla on selkeä paikka organisaatiossa; kaikkea toimintaa ohjaavat oikeusnormit, joiden soveltaminen edellyttää erityistä koulutusta ja virkamiesasemaa; virkamiehet eivät omista hallinnon tai tuotannon välineitä, eikä heillä ole etuoikeutta omiin virkoihinsa; sekä kaikkien hallinnolliset päätösten ja säädösten kirjallinen taltiointi, jolloin pysyvä organisaatio ja kirjalliset dokumentit muodostavat viraston eli byroon (emt. 28). Kokonaisuudessaan weberiläisen byrokraattisen hallinnon keskeisimmät piirteet ovat virkamiesten ehdoton lojaalisuus, joka varmistetaan erityisin hallinto-oikeudellisin säädöksin, kaiken hallinnon toiminnan perustuminen lakiin, korkeatasoinen tekninen asiantuntemus ja erityisesti normien tuntemus, sekä erityinen, pysyvä ja auktoriteettiaseman sisältävä virkamiesasema. Weberin ajattelussa näiden periaatteiden mukaan järjestetty hallinto on rationaalisin ja tehokkain hallinnon muoto ylläpitämään rationaalis-legaalista hallitsemisjärjestelmää modernin kapitalistisen yhteiskunnan hallitsemiseksi. Juha Vartolan mukaan Weber tarkoitti rationaalisuutta ja tehokkuutta erityisesti historiallisessa mielessä: mikään muu yhteiskunta ei ollut toistaiseksi tuottanut yhtä luotettavaa, ennustettavaa, tarkkaa, oikeusvarmaa, teknisesti pätevää ja lojaalia hallinnon muotoa (emt. 29).

Weberin ajattelussa valtiollinen rationaalis-legaalinen byrokratia ja sitä johtava poliittinen valta ovat erityisessä vuorovaikutussuhteessa keskenään. Weber teki vahvan periaatteellisen erotuksen poliittisen ja byrokraattisen vallan välille ajattelemalla niiden perustuvan kokonaan erilaisille oikeutetun vallan, pakottamista sisältämättömän tottelemisen eli

”herruuden” tyypeille. Byrokraatiaan liittyvä herruus on rationaalis-legaalista ja perustuu byrokratian ominaisuuksien mahdollisimman parhaalle toteuttamiselle ja mahdollisimman välineraationaaliseen hallitsemiselle. Rationaalis-legaalinen herruus on byrokratian kautta myös koko valtion, poliittisen järjestelmän ja yhteiskunnallisen hallitusjärjestelmän oikeutuksena. Valtion poliittiseen johtamiseen ja politiikkaan liittyvä herruus on kuitenkin puolestaan karismaattista, johtajan persoonalliseen karismaan, ominaisuuksiin, tavoitteisiin, vakuuttelukykyyneen ja esikuvallisuuteen perustuvaa, ja edustaa subjektiivisiin arvoihin ja tahtoon liittyvää arvorationaalisuutta (Pekonen 1983, 110, 114, 126-127).

Weberin mukaan karismaattinen ja rationaalis-legaalinen herruus, politiikka ja byrokraatia, kohtaavat ja vuorovaikuttavat väistämättä modernissa valtiossa ja parlamentaarissa demokratiassa, koska kansa ei voi itse hallita itseään, eivätkä kansan valitsema edustukselliset poliittiset johtajat voi hallita suoraan ilman hallintoa. Byrokraatia kuuluu siis lähtemättömästi myös demokraattiseen ja parlamentaariseen hallitsemiseen, jossa se edustaa välineraationaalista toimintaa suhteessa poliittiseen, karismaattiseen ja arvorationaaliseen toimintaan. Parlamentaarisen politiikan näkökulmasta legaalis-rationaalisessa byrokratiassa on kyse ylimmän poliittisen ja arvorationaalisen vallan mahdollisimman välineraationaalista, tehokkaasta ja oikeutetusta toteuttamisesta hallinnon järjestämisen ja toiminnan kautta. Vain valtion ja sen hallinto-organisaatioiden korkein johto valitaan poliittisesti, ja vain sen valinnassa ja toiminnassa arvorationaalinen politiikka voi olla oikeutetulla tavalla mukana jokapäiväisessä hallinnossa (emt. 111-112, 125-129).

Byrokratian välineraationaalisuuteen liittyy myös sen luonteesta johtuva soveltuvuus kenen tahansa hallitsemisen välineeksi, mutta sen tekninen korvaamattomuus on myös valtaperuste ja voi tarkoittaa byrokratian itsenäistä tiedollista valtaa: koulutetut ja erikoistuneet virkamiehet ovat poliitikkoihin nähden ylivertaisessa tiedollisessa asemassa. Byrokraattisen organisaation ja sen poliittisen johdon välillä vallitseekin jatkuva valtasuhteisiin liittyvä jännite. Weberin mukaan ratkaisevaa sen suhteen on, pystyykö poliittinen johto oikeuttamaan karismallaan byrokratialle mielekkäät päämäärät. Byrokraattisella toiminnalla ja organisaatiolla on Weberin ajattelussa myös taipumus yleisten ennustettavuuden ja tehokkuuden vaatimusten jatkuvan vahvistumisen vuoksi levitä yhä laajemmalle yhteiskuntaan, myös alueille, joita arvorationaalisuuden, subjektiivisuuden, karismaattisuuden sekä politiikan tulisi määrittää. Kyösti Pekosen mukaan Weber olikin väistämättömän byrokraatisoitumisen ja välineellistymisen ajatuksen vuoksi kiinnostunut

siitä, miten välineraationaalisuuden ulkopuolista arvorationaalista ja subjektiivista poliittista vapautta voitaisiin ylläpitää (emt. 112-114, 125-129).

Weberiläisen legaalis-rationaalisen byrokratian edustaessa modernia klassista hallintoajattelua, lähihistorian vaikutusvaltaisimpana ja kansainvälisesti useisiin hallintouudistuksiin vaikuttaneena suuntauksena voidaan pitää New Public Managementia (NPM) tai uutta julkisjohtamista. NPM-hallintoajattelu on teoreettiselta taustaltaan ja käytännön sovelluksiltaan jokseenkin laajaa ja sekalaista, mutta siinä voidaan tunnistaa tiettyjä keskeisiä ja yhdistäviä elementtejä. Useissa niistä on kyse liikeyritysten, liiketoiminnan ja markkinaehtoisten organisaatio- ja toimintamuotojen tuomisesta ”weberiläisesti” säänneltyjen ja järjestettyjen julkisen hallinnon organisaatioiden sisään tai tilalle: julkisen hallinnon ja palveluiden muuttaminen joko julkisomisteisen tai yksityisen liiketoiminnan muotoon sekä liikeyritysten jäljittely toiminta- ja johtamismalleissa. Olli Herranen (2015, 28-30) lukeekin NPM:n teoreettisiin lähteisiin ainakin uusliberalistisen poliittisen taloustieteen teorian, managerialistisen liikkeenjohdon johtamisopin, julkisen valinnan teorian, päämies-agentti-teorian sekä liiketoimintakustannusten taloustieteen.

Pollittin ja Bouckaertin (2011, 10) mukaan NPM:lle keskeisiin ajatuksiin kuuluvat muun muassa hallinnon tulosten ja tuloksellisuuden painottaminen sekä erilainen tulosten mittaaminen; suhteellisten pienten, erikoistuneiden ja hajautettujen organisaatioiden suosiminen suurten ja monitoimisten sijaan; sopimusten ja sopimusmuotoisuuden suosiminen ohjauskeinoina hierarkkisten normien ja käskyjen sijaan; erilaiset markkinamekanismia jäljittelevät toimintatavat kuten tulospalkkaus; sekä hallinnon toiminnan kohteiden ja palvelujen käyttäjien rinnastaminen asiakkaisiin. Laaja valikoima samankaltaisia hallintopoliittisia elementtejä onkin muodostanut eräänlaisen ”työkalupakin” tai ”ostoskorin”, josta eri valtiot ja hallitukset ovat toimeenpanneet uudistuksia eri tavoin (Herranen 2015, 28).

NPM-ajattelussa hallinnon eriyttämiseen ja erikoistumiseen, normi- ja käskyohjauksen korvaamiseen tulohjauksella sekä toimivaltaisten johtajien vahvistamiseen on voinut liittyä agentifikaation ajatus, jossa hallintoyksiköitä pyritään etäännyttämään ylempien hallintotasojen suorasta ohjauksesta ja muodostamaan eräänlaisiksi itsenäisiksi mutta aiempaa tulosvastuullisemmiksi toimijoiksi. Agentifioituille yksiköille ja niiden johtajille on annettu lisää valtaa omien organisaatioidensa ja toimintansa järjestämisessä sekä tehtäviensä suorittamisessa käytettävien keinojen valitsemisessa, mutta samalla niiden

tulosmittaamisen ja auditoinnin muotoista valvontaa on vahvistettu. Agentifikaatiossa ei olekaan kyse varsinaisesta sääntelyn ja ohjauksen purkamisesta, vaan sen muodon muuttamisesta: siinä missä weberiläisessä byrokratiassa toiminnan sääntely on ennakoivaa, säädöksiin, normeihin ja käskyihin perustuvaa, NPM-ajattelussa sen painopiste on siirretty tuloksiin. Agentifikaatioon ja sen motiiveihin on voinut liittyä myös pyrkimys depolitisaatioon, toiminnan etäännyttämiseen erityisesti poliittisesta ohjauksesta, poliittisen vallan sekä politiikan alueesta, ja siirtämiseen kokonaan välineelliseen, tekniseen ja neutraaliin muotoon (Keränen 2013, 66-68). Ajatuksena on ollut, että poliittisten tavoitteiden, intressien ja valtapyrkimysten ei tule saada puuttua hallinnolle annettujen tehtävien mahdollisimman tehokkaaseen, ammattimaiseen ja objektiiviseen järjestämiseen ja suorittamiseen.

NPM-hallintoajattelun perustavat elementit siis osin poikkeavat weberiläisestä byrokratiasta, osin puolestaan muistuttavat sitä läheisesti: poikkeavaa on sääntelyn ja valvonnan siirtäminen toiminnan syötteistä sen tuotteisiin, sekä myös toimivaltaisten johtajien aseman korostaminen säännellyn kokonaishierarkian kustannuksella, siinä missä politiikan ja hallinnon periaatteellisen erillisyyden ja hallinnon välineellisyyden ajatukset ovat melko samankaltaisia. Huomattavaa on, että jo byrokratia-ajattelu korostaa mahdollisimman suurta tehokkuutta, eikä tee ylittämätöntä eroa liikeyritysten ja hallinto-organisaatioiden toiminta-ajatusten välille, mutta toisaalta siinä korostetaan myös hallinnon ylimmän poliittisen johdon ja ohjauksen tarvetta ja oikeutusta.

Governance- eli hallinta-ajattelun voi katsoa kehittyneen NPM-ajattelun ja –politiikan leviämisen ja vakiintumisen taustaa vasten. Sitä yhdistää ajatus julkisen hallinnon ja johtamisen kehittämisestä kohti ”hallintaa” (governance, public governance, joissain yhteyksissä myös New Public Governance), jossa hallinto-organisaatioiden hierarkkisia ja pystysuuntaisia suhteita täydennetään tai korvataan vaakasuuntaisemmalla ja vapaamuotoisemmalla, verkostomaisella yhteistyöllä, koordinaatiolla, kumppanuuksilla ja vuorovaikutuksella. Ajatuksena on, että verkostosuhteet ja verkostomainen toiminta ovat monin tavoin sekä hierarkia- että markkinasuhteita ihanteellisempia: tehokkaampia, älykkäämpiä ja joustavampia, mutta myös osallistavampia ja vuorovaikutteisempia kansalaisille, yhteisöille ja hallinnon palvelujen käyttäjille. Niiden ajatellaan olevan myös erityisen sopivia korkeatasoista tietoa ja intensiivistä tiedonvaihtoa edellyttävän ja hyödyntävän hallinnon tarpeisiin (Pollitt & Bouckaert 2011, 21-23; Keränen 2013, 72-73).

Governanceen voi myös liittyä ajatus uudenlaisista kansalaisten demokraattisen osallistumisen tavoista ja keinoista, jotka suuntautuvat hallintoa ohjaavan edustuksellisen poliittisen vallan sijaan ”suoraan” verkostomaiseen hallintoon ja sen toiminnan tuotoksiin, esimerkiksi erilaisten osallistumisryhmien ja kansalaisjuryjen kautta (Keränen 2014, 45-47, 52-53).

Governancen organisaatioiden ja toiminnan muotoja koskevat piirteet vaikuttavat poikkeavan paljonkin byrokraatia- ja NPM-ajattelusta. Huomattavaa on erityisesti sen politiikan ja hallinnon erottamisen vieminen vielä edeltäjiäänkin pidemmälle: siinä missä byrokratiassa varsinaisen poliittisen vallan oikeutettu paikka on rajattu ainoastaan valtion ja julkisen hallinnon ylimpään johtoon, ja NPM:ssä osia hallinnon toiminnasta voidaan oikeutetusti pyrkiä itsenäistämään poliittisesta ohjauksesta, governancessa poliittisia syötteitä voidaan korvata kokonaan konsensuaalisilla, ristiriidattomilla ja epäpoliittisilla, välittömästi hallinnan tuotoksiin liittyvillä osallistumisjärjestelmillä. Lisäksi sen sijaan että verkostohallintaa pidettäisiin sekä hierarkia- että markkinasuhteiden haastajana, ajatuksen voi katsoa itsessään heijastavan itseohjautuvien ja epäpoliittisten markkinoiden ideaalia (emt. 54-55).

Siinä missä myös governance-ajattelun ja verkostosuhteiden voidaan katsoa muotoutuneen jossain määrin suhteessa NPM:n hallintoa hajauttaviin, eriyttäviin ja itsenäistäviin sekä ohjausta etäännyttäviin piirteisiin, lähihistoriassa vaikuttaa kehittyneen myös varsinainen, hallinnon ohjausta eri tavoin ”uudelleen” keskittämään, vahvistamaan ja yhtenäistämään pyrkivä poikkihallinnollisen keskusohjauskyvyn vahvistamisen suuntaus. Koska kansainvälinen NPM-uudistusten kenttä on ollut laaja ja kontekstisidonnainen, myös sen vastareaktiot ovat olleet sitä, ja jossain määrin samankaltaisia ilmiöitä on vaihtelevasti kuvailtu käsitteillä kuten ”yhteenliitetyn” tai ”koko hallinnon” suuntaus, ”hallinnon tiivistyminen”, ”keskuksen palauttaminen”, ”toimeenpanovallan keskuksen vahvistaminen”, ”presidentialisaatio” ja jopa yksinkertaisesti ”politisaatio” (whole-of-government, joined-up-government, thickening of government, restoring the centre, strengthening the executive centre, presidentialization, politicization) (Christensen & Laegreid 2006b, 365-366; Temmes 2008, 76-77; Dahlström ym. 2011, 4-6, 11-17, 263, 272; Johansson & Tallberg 2010, 208-212; Keränen 2013, 71-72; Kolltveit 2015, 19, 20-21).

Poikkihallinnollisen keskusohjauskyvyn vahvistamisessa voi olla kyse sekä toimeenpanovallan sisäisen keskuksen kuten esimerkiksi pääministerin alaisen hallinnon

suhteellisesta vahvistamisesta ja ohjauksevyydestä muuhun keskushallintoon nähden, että toimeenpanovallan ohjauksevyyden vahvistamisesta kokonaisuudessaan suhteessa muuhun julkiseen valtaan ja poliittiseen järjestelmään. Vahvistamiseen saattaa myös liittyä ajatus ”politiikan johtoaseman” palauttamisesta suhteessa aiemman hallintopolitiikan aiheuttamaan liialliseen itsenäistymiseen, heikentyneeseen poikkihallinnolliseen koordinaatioon ja koherenssiin, hallinnon ”siiloutumiseen” sekä ohjatusti toteutettavien hallintouudistusten vaikeutumiseen. Tässä piirteessä sen voidaan katsoa liittyvän klassisiin weberiläisiin periaatteisiin ja edustavan myös ”rebyrokraatiota” (Dahlström ym. 2011, 15-16, 263).

## **2.2 Poliitiikan ja hallinnon raja**

Seuraavaksi käsittelemme tarkemmin hallintoajattelussa ilmeneviä käsityksiä politiikan ja hallinnon suhteista ja rajasta, sekä niille perustuvia, rajaa muuttamaan pyrkiviä hallintopoliittisia taktiikoita. Kuten edellä tehdystä hallintoajattelun historiallisten suuntausten tarkastelusta voidaan huomata, käsitykset politiikan ja hallinnon eroavista toimintaperiaatteista ja –muodoista, niiden suhteiden ja vuorovaikutuksen järjestämisestä sekä välisen rajan vetämisestä ovat keskeisessä osassa kaikessa hallintopolitiikassa. Ne vaikuttavat keskeisesti myös hallintoon ja sen ohjaukseen liittyviin valtasuhteisiin.

Weberiläistä politiikan ja hallinnon tehtävänjaon käsittämistä on valtio-opin alalla kehitetty muun muassa David Eastonin järjestelmänalyysin kaltaisilla malleilla. Niissä poliittisella järjestelmällä ajatellaan olevan erityinen poliittinen päätöksentekoprosessi tai politiikkaprosessi, jossa tietyt tehtävät on rajattu ja institutionalisoitu politiikan ja poliittisen vallankäytön ja toiset välineellisen hallinnon alueeksi. Prosessiin kuuluvat syötteet (input), niiden välittäminen ja prosessointi (throughput) sekä sen tuottamat lopputulokset tai –tuotteet (output). Ajatuksena on, että edustuksellisessa demokraattisessa järjestelmässä syötteet ovat poliittista kansalaisosallistumista puolue- ja järjestötoiminnan, äänestämisen ja päättäjien valitsemisen muodossa, jotka antavat prosessille poliittisen oikeutuksen; päättäjien ajatellaan prosessoivan kansalaisten vaatimuksia säänneltyä menettelyä noudattaen ja muodostavan niistä auktoritatiivisia, koko yhteisöä oikeutetusti sitovia päätöksiä; hallinto puolestaan toteuttaa päätökset. Jos syötteistä prosessoidut tuotteet eivät miellytä kansalaisia, he voivat vaihtaa päättäjiä seuraavissa vaaleissa (Keränen 2014, 34-37). Ajatusta politiikan ja hallinnon erilaisista rationaalisuuksista sekä päämäärien ja

välineiden erottamisesta on siis laajennettu syklisen prosessimallin muotoon, jossa ne edustavat määrättyjä, erilaisia vaiheita.

Historiallisesti poliittisten päätöksentekijöiden ja valtio- ja hallintoelinten sekä virkamiesten ja hallinto-organisaatioiden suhteet ovat ilmentäneet erilaisia piirteitä ja kehityssuuntia. Hallintoajattelun erilaiset mallit heijastuvat hallinnon ja politiikan käytäntöön historiallisesta ja poliittisesta kehityksestä sekä siinä ilmenevistä vaihteluista ja valtakamppailuista riippuen. Ajatus politiikan ja hallinnon erillisyydestä tiiviissä vuorovaikutussuhteessa on kuitenkin edelleen hyvin vaikutusvaltainen ajankohtaisessa hallintopolitiikassa. Esimerkiksi tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistuksen kanssa samankaltaisia tavoitteita jakavan valtion ohjausjärjestelmän kehittämishanke OHRAn ehdotuksissa todetaan, että ”poliittis-hallinnollisen järjestelmän” vaikuttavuuden parantamiseksi olisi tärkeää tarkastella sen prosesseja koko järjestelmän näkökulmasta, koska vain sitä kautta voidaan varmistaa ”eri toimijoiden roolien selkeys ja poliittis-hallinnollisen rajapinnan toimivuus” (VM 2014c, 8).

Huomattavaa on, että klassiset weberiläiset ideaalityypit eivät edellytä historiallisen hallinnon tarkastelemista vain rationaalis-legaalisesta ja politiikan tarkastelemista vain karismaattisesta näkökulmasta. Historiallinen hallinto voi saada myös weberiläisittäin poliittisia ja politiikka byrokraattisia muotoja – hallinnon politisoitumista ja politiikan hallinnollistumista – joita on mielekästä myös realistisesti arvioida sellaisina. Weberiläisessä järjestelmässä tehdään kuitenkin perustava erottelu arvo- ja välinerationaalisuuden ja niille perustuvien erilaisten oikeutetun vallan muotojen välille, ja tämän vuoksi sen näkökulma etsii historiallisten kohteiden tarkastelunkin ohessa politiikan ja hallinnon ”oikeaa” rajaa. Weber itse oli huolestunut ajattelemastaan byrokraattisen toimintatavan laajenemistaipumuksesta, politiikan hallinnollistumisesta ja välineellistymisestä sekä arvorationaalisen politiikan liikkumatilan kapenemisesta. Tämä on perusteltu kriittinen näkökulma hallintopolitiikkaan ja tiedepolitiikkaankin, vaikka ajattelisikin, että tosiasiallisesti sekä poliittisiksi että hallinnollisiksi erotetut prosessit harjoittavat ja niiden tuleekin harjoittaa sekä arvorationaalista että välinerationaalista harkintaa. Poliitiikan ja hallinnon rajaan ja sen muuttamiseen liittyvät ajatukset ovat hyödyllisiä keinoja pyrittäessä tunnistamaan päämäärien ja välineiden asettamiseen liittyviä valtasuhteita.

Politiikan ja hallinnon rajan muuttamiseen liittyviä hallintopoliittisia piirteitä, elementtejä ja malleja voidaan nimittää politisoinniksi ja depolitisoinniksi. Politisointia voidaan yleisesti pitää esimerkiksi jonkin asian tuomisena erityisesti poliittiseksi ymmärretyn toiminnan, politiikan, poliittisten ristiriitojen, kamppailun, mahdollisuuksien ja vallan alueelle sekä niihin liittyväksi kysymykseksi, tai poliittisen ulottuvuuden, aspektin tai näkökulman liittämisenä siihen (Palonen 2003, 181-182; Keränen 2014, 34). Hallintopoliittisessa ja politiikan ja hallinnon suhteiden kontekstissa se voi siis tarkoittaa esimerkiksi jonkin toiminnan tai sen kohteen tuomista institutionaalisesti rajatulle ja tunnustetulle poliittiselle alueelle, sen ottamista poliittisen alueen toiminnan kohteeksi erityisesti poliittisia ristiriitoja ja mahdollisuuksia sisältävänä kysymyksenä, tai institutionaalisten rajojen muuttamista tätä varten.

Tällaista rajojen muuttamista ja areenojen vaihtamista (Flinders & Buller 2006, 72-73) voidaan hahmottaa myös eastonilaisen politiikkaprosessin mallin ja sen muuttamisen kautta: poliittisten syötteiden aluetta sekä lopputuotteiden kohdetta voidaan laajentaa, ja valmisteluprosessia muuttaa poliittisten kysymysten, kamppailujen ja mahdollisuuksien alueeksi. Politisointi voi tarkoittaa toiminnan poliittista uudelleenasetointia politiikkaprosessissa ja sen päämäärien ja välineiden määrittämiseen liittyvissä valtasuhteissa. Rajoja voidaan luonnollisesti myös muuttaa klassisesti ymmärretyn hallinnon, välineellisyyden, poliittisen neutraalisuuden ja teknisyyden suuntaan, mitä voidaan hallintopoliitiikan yhteydessä nimittää depolitisoinniksi. Matthew Flinders ja Jim Buller (2006, 58-59, 63-64, 66-67) erittelevät kolme erilaista depolitisoinnin taktiikkaa: organisatorisen depolitisoinnin, jossa hallinnon toimintaa siirretään ja etäännytetään poliittisesta ohjauksesta suhteellisesti aiempaa itsenäisempiin organisatorisiin muotoihin; sääntöperustaisen depolitisoinnin, jossa hallinnon toiminnalle asetetaan sääntöjä, jotka oleellisesti kaventavat sen toimintaan liittyviä poliittisten valintojen mahdollisuuksia; sekä ideologisen depolitisoinnin, jossa pyritään yksinkertaisesti preferensseihin vaikuttamalla siirtämään joitakin kysymyksiä poliittisten vaihtoehtojen ulkopuolelle politiikan välttämättömiksi, epäpoliittisiksi puitteiksi. Yleisen politisoinnin vastakohtana ei kuitenkaan ole välttämättä depolitisointi ja hallinnollistaminen, vaan mahdollisesti myös pyrkimys poistaa asioita politiikan ja hallinnon piiristä kokonaan. Laajemmin ottaen politiikan ja hallinnon rajan muuttaminen voi olla myös pyrkimystä määrittelemään ”politiikkaa” tai ”hallintoa” tavoitteiden ja keinojen vuorovaikutus- ja valtasuhteina kokonaan uudelleen.



Hallintoajattelun ja –politiikan historiallisessa kehityksessä weberiläisestä byrokratiasta governanceen voidaan hyvin karkeasti ottaen nähdä pitkä depolitisoinnin ja sen erilaisten muotojen kehityskulku. Vaikka se nykykontekstissa yhdistetään usein ja perustellusti erityisesti NPM:n kenttään, sitä ei voida pitää minkään hallintosuuntauksen yksinomaisena erityispiirteenä. Jo weberiläisessä ajattelussa esiintyy byrokratisoituminen ja byrokraattisen toimintamuodon laajenemisen taipumus, mutta kyse ei ole tarkoitetusta poliittisen ohjauksen etäännyttämisen ohjelmasta kuten NPM:ssä. Varsinaisten politiikan ja hallinnon keskinäisten valtasuhteiden kannalta depolitisointi ja hallinnollistaminen voivat saada erilaisia, ristiriitaisia muotoja. Yhtäältä voitaisiin ajatella, että politiikkaprosessin välineellisen alueen kasvattaminen voisi vahvistaa päämääriä asettavan alueen suhteellista valtaa. Hallinnon suhteellinen laajentaminen ja itsenäistäminen voi kuitenkin alkaa kyseenalaistamaan sen välineellisyyttä suhteessa politiikkaan, ja mahdollistaa sille päämäärien asettamisen itse suhteessa omaan välineellisyyteensä; tai saada sen toteuttamaan alun perin poliittisesti annettuja tehtäviään muuttuneen poliittisen tahdon vastaisesti, heijastaen niitä laajentuneen välineellisyytensä kautta laajasti poliittiseen järjestelmään ja yhteiskuntaan. Onkin myös politiikan ja hallinnon rajan muuttamisen kysymys, onko vahvistuneen hallinnon valta erityistä hallinnollista tai byrokraattista valtaa, vai onko kyse sen muuttumisesta politiikaksi ja poliittiseksi vallaksi, ja tässä mielessä hallinnon politisoitumisesta.

Weber painotti politiikan ja hallinnon yleisessä valtajännitteessä erikoistuneen hallinnon tiedollista valta-asemaa. Voidaankin ajatella, että klassisessa tehtävänjaossa hallinto on lähtökohtaisesti vahvassa asemassa käyttäökseen poliittisten päätösten valmisteluun liittyvää agendan asettamisen ja vaihtoehtojen rajoittamisen tyyppistä valtaa, sekä mahdollisesti myös erityiseen asiantuntija-auktori-teettiasemaan liittyvää ideologista, muiden toimijoiden preferenssien muuttamiseen pyrkivää vaikutusvaltaa (Paloheimo 2002, 204-205). Tässä yhteydessä tiedollinen valta onkin erityisen kiinnostavaa, sillä tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistus perustuu tavoitteiltaan pitkälti juuri tutkimuksen hyödyntämiselle yhteiskuntapolitiikan valmistelun, päättämisen ja toimeenpanon välineenä. On aiheellista pohtia, vahvistavatko sen ohjaustehtäviin liittyvät erilaiset asiantuntijavalmistelun muodot erityisesti juuri hallinnon ja valmistelun tiedollista vaikutusvaltaa.

## 2.3 Keskittäminen ja hajauttaminen

Seuraavaksi tarkastelen tarkemmin edellä käsitellyyn hallintoajatteluun, hallintopolitiikkaan ja hallinnon poliittiseen ohjaukseen liittyviä keskittämisen ja hajauttamisen piirteitä. Kuten edellä tarkastellusta voidaan huomata, erityisesti myöhempiin hallintoajattelun suuntauksiin on sisältynyt selkeitä, joko hajauttavia tai keskittäviä orientaatioita. Governance-ajattelua voidaan näkökulmasta riippuen pitää kumpaankin kallistuvana: poikkihallinnollisten verkostojen voidaan ajatella joko säilyttävän hajautettua hallintorakennetta, tai tuovan sitä toiminnallisesti yhteen. Myös politiikan ja hallinnon rajaa koskeviin ajatuksiin voi sisältyä sellaisenaan suuntautuminen tietynlaisiin hallintorakenteisiin ja ohjauskeinojen käyttöön.

Hajauttaminen ja keskittäminen hallintoajattelun ja –politiikan käsitteinä ja elementteinä ovat erityisen suhteellisia ja kontekstisidonnaisia (Pollitt 2007, 1-4). Samoja organisaatorakenteiden ja ohjausprosessien piirteitä voidaan pitää joko keskitettyinä tai hajautettuina esimerkiksi historiallisesta tai poliittisesta näkökulmasta riippuen. Esimerkkinä tällaisesta keskittämisestä ja hajauttamisesta liittyvästä suhteellisesta käsitteestä on ”toimeenpanovallan keskus”, jonka osoittaminen ei ole yksiselitteistä ja riippuu kunkin poliittisen järjestelmän historiallisista erityispiirteistä. Suomessa valtioneuvoston kansliaa, jonka tehtäviin kuuluvat tällä hetkellä mm. pääministerin avustaminen valtioneuvoston yleisessä johtamisessa, hallituksen ja eduskunnan työn yhteensovittaminen, EU-asioiden käsittelyn yhteensovittaminen ja unionin kehittämiseen liittyvät horisontaaliset asiat, valtionyhtiöiden omistajapolitiikka sekä valtioneuvoston viestintä, voidaan pitää selkeästi keskukseen kuuluvana ministeriönä yhdessä poikkihallinnollisia tehtäviä omaavan valtiovarainministeriön kanssa, mutta aiemmin sen tehtävät ja niiden laajuus ovat vaihdelleet (Paloheimo 2002, 213). Tässä tutkimuksessa on kuitenkin kyse hyvin spesifistä kontekstista, valtioneuvoston ja sen alaisen tiedehallinnon ohjaussuhteesta, ja keskittämisestä ja hajauttamisesta siihen tehdyssä kokonaisuudistuksessa. Ohjauksen lähteet ja kohteet ovat helposti tunnistettavissa, ja uudistettua ohjausta ja sen piirteitä voidaan vertailla välittömään edeltäjäänsä yleisemmästä hallintopolitiittisesta näkökulmasta.

Ohjauksen keskitykseen ja hajautukseen voivat vaikuttaa sekä ohjauksen lähteen ja kohteen rakenteet, että ohjauskeinojen luonne. Ohjaustehtävät voidaan sijoittaa lähteen tasolla joko suhteellisen keskitetysti tai hajautetusti, esimerkiksi yhteen tai useampaan tutkimuslaitoksia ohjaavaan ministeriöön, ja ohjauksen kohteena voi olla keskitetympiä tai hajautetumpia

rakenteita. Erityisen keskitettynä voidaan pitää esimerkiksi ohjausta, joka suuntautuu keskitetystä lähteestä mahdollisimman laajalle, ja puolestaan erityisen hajautettuna ohjausta, joka sisältää useita erilaisia ristikkäisiä ohjaussuhteita, ja johon liittyy mahdollisimman vähän koordinaatiota sekä kohteen että lähteen tasolla. Myös itse ohjauskeinojen muodolla voi olla merkitystä ohjauksen keskitetylle tai hajautetulle luonteelle yleisemmin. Ohjausta voidaan pitää jo keskityksen tai hajautuksen perusteella vahvana tai heikkona, sillä usein suurempien hallinnollisten kokonaisuuksien ohjaaminen samasta lähteestä tarkoittaa ohjaukselle laajempia poliittisia mahdollisuuksia ja valtaa vaikuttaa kohteen toimintaan ja järjestellä sitä tahtonsa mukaan uudelleen. Vahvemmat ohjauskeinot voivat kuitenkin korostaa tätä valtaa edelleen, ja heikommat puolestaan tasapainottaa sitä kohteen suhteellisen itsenäisyyden hyväksi.

Suomessa eduskunnalla, valtioneuvostolla ja sen ministeriöillä sekä niiden alaisella keskushallinnolla on käytettävissään erilaisia ohjauskeinoja ja hallinto-organisaatioiden ohjauskeinoja, joista osalla on täysi oikeudellisesti sanktioitu sitovuus, ja osan noudattamisen tehosteena on ainoastaan julkisten resurssien jakamiseen liittyviä tai poliittisia sanktioita. Edellisiin kuuluvat säädökset ja normit, lait, asetukset, hallinnolliset päätökset ja määräykset sekä valtion talousarvion tietyt osat, jotka velvoittavat hallintoa tiettyjen määrärahojen käyttötarkoitusten suhteen; jälkimmäisiin kuuluvat erilaiset ns. soft law –ohjauskeinot, joihin voidaan lukea hallitusohjelmat, valtion ja julkista taloutta koskevat monivuotiset suunnitelmat, muut säädösten ja budjettien valmistelua ohjaavat erityisohjelmat, strategiat, valtioneuvoston periaatepäätökset, erilaiset muut hallinnolliset suunnitelmat, ohjelmat ja ohjeet, sekä hallinto-organisaatioiden tulosohjauksessa käytetyt tulossopimukset (Jyränki 2003, 297-300). Tulossopimusten osalta huomattavaa on, että kyse ei ole varsinaisista oikeudellisista sopimuksista, vaan muuhun hallinnolliseen soft law –ohjaukseen rinnastettavasta toiminnasta (VM 2008, 18-19). Tulosohjauksen vaikuttavuutta ohjauskeinona ei ole kuitenkaan syytä vähätellä, sillä se nojaa samalla muiden, vahvempien keinojen käytön mahdollisuuteen. Ohjauskeinojen suhteellinen vahvuus riippuu myös ohjauskohteen toiminnan luonteesta; esimerkiksi tutkimustoiminnan suhteen sen teemoista ja painopisteistä päättävää ohjelmaohjausta voidaan pitää toimintaa oleellisella tavalla ohjaavana keinona, vaikka kyse olisikin muodollisesti vain soft law –ohjauksesta, ja rahoituksen osoittamisesta tutkimushankkeille päätettäisiinkin erikseen.

Lähihistorian merkittävimpiä hallinnon rakenteen ja ohjauksen hajauttamisen muotoja on ollut hallintoyksiköiden agentifikaatio. Se on tyypillisesti perustunut useammalle NPM-kentän ohjaus uudistukselle, kuten suoran normiohjauksen purkamiselle, tulohajauksen ja auditointijärjestelmien käyttöönotolle sekä rahoitukseen liittyville kannusteille. Agentifikaatio-ohjaukseen on saattanut liittyä joko vahvan depolitisoinnin ajatus, tai toiminnan jakaminen ”strategiseen” ja ”operatiiviseen” alueeseen, jossa ohjauksen tehtävänä on ollut ainoastaan yleisen tason strategisten tulostavoitteiden määrittäminen, ja organisaatio ja sen johto on vastannut niiden suhteellisen vapaamuotoisesta operatiivisesta toteuttamisesta (emt. 2008, 18-19). Agentifikaatiotyyppisten uudistusten aallot ovat tuottaneet hajautettua, eriytettyä, erikoistettua, sekalaista ja ”räätälöityihin” organisaatio- ja ohjausratkaisuihin perustuvaa julkista hallintoa. Samalla hallinnon keskusohjauskyky, poikkihallinnollinen koordinaatio ja toimeenpanovallan mahdollisuudet kokonaisuuden poliittiseen ohjaamiseen ovat heikenneet. Epäsuorien, tuloksiin kohdistuvien tai kannustimiin perustuvien ohjauskeinojen samanaikainen vahvistaminen ei ole myöskään kyennyt paikkaamaan kehitystä (Dahlström 2011, 4-6). Governance-hallintopolitiikkaa määrittää puolestaan reagointi agentifioituun hajautukseen. Ajatuksena on, että eriytetty ja erikoistettu hallinto vaatii erityisesti tietoa toimiakseen tehokkaasti ja itseohjautuakseen oikealla tavalla. Yhteistyö, vuorovaikutus ja ”hallinta” siirtävät informaatiota poikkihallinnollisesti sen osista toisiin ja yhdistävät hajautettua hallintoa verkostomaisesti yhteen, ja kevein mahdollinen soft law –muotoinen informaatio-ohjaus ajatellaan keskeiseksi ohjauskeinoksi.

Poikkihallinnollisen keskusohjauskyvyn vahvistamisen suuntaukseen on kuulunut erilaisia ohjauksen keskittämisen tapoja. Dahlström, Peters ja Pierre (2011, 8) hahmottavat siinä erilaiset ”kiinnipitämisen” ja ”keskuksen palauttamisen” strategiat. Kiinnipitämisen strategiaa on toteutettu pyrkimällä lisäämään ohjauksen ja koordinaation välineitä suoraan hajautetun rakenteen yhteyteen, ilman varsinaisiin hajautuksen piirteisiin puuttumista tai hajauttavan hallintopolitiikan suunnan kääntämistä. Tämä on tarkoittanut erityisesti koordinaatiotehtäviä suorittavan poliittisesti nimitetyn henkilöstön kuten ministerien avustajien ja poliittisten valtiosihteerien lisäämistä toimeenpanovallan keskuksessa. Kiinnipitämisen strategiaa on ilmennyt erityisesti maissa, joissa on historiallisesti ollut suhteellisen vähän poliittisesti nimitettyä henkilöstöä keskushallinnossa, kuten Ruotsissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa (emt. 265-266, 272). Keskuksen palauttamisen strategiassa on puolestaan pyritty rakentamaan uusia poikkihallinnollisen keskusohjauksen

välineitä ja ”strategista kapasiteettia” toimeenpanovaltaa käyttäville pääministereille, presidenteille ja hallituksille. Keskukseen tehtäviä ja resursseja on yksinkertaisesti saatettu kasvattaa ja vahvistaa suhteessa sektorihallintoon. Keskusohjauskykyä on voitu pyrkiä vahvistamaan myös talousohjauksella, finanssipoliittisilla instrumenteilla ja hallinnon laajemmalla ohjaamisella talousarviovalmistelun ja –vallan kautta. Samalla on voitu myös pyrkiä luomaan tai laajentamaan erilaisia poikkihallinnollista koordinaatiota edistäviä rakenteita ja toiminnallisia menettelyjä. Keskukseen palauttamiseen on voinut liittyä myös ns. pystysuuntaisen koordinaation vahvistamista, jossa erityisesti keskuksen valvonta- ja tarkastuskapasiteettia ja valtaa on lisätty (emt. 266-269, 272).

## **2.4 Yhteenveto**

Olen edellä pohjustanut tutkimuksen teoreettista näkökulmaa tarkastelemalla hallintoajattelun ja –politiikan historiallisia suuntauksia sekä niihin liittyviä, politiikan ja hallinnon rajaa sekä hallinnon ohjauksen keskittämistä ja hajauttamista koskevia ajatuksia. Seuraavaksi täsmennän vielä vastaustapaani tutkimuskysymyksiin.

### **1) Millaisia keskittämisen ja hajauttamisen piirteitä uudistetussa ohjauksessa on?**

Keskittämisen ja hajauttamisen piirteisiin voivat vaikuttaa muutokset sekä ohjauksen lähteissä että sen kohteissa. Ohjaus voi keskittyä lähteessä ohjaustehtävien keskittämisen tai muiden keskuksen vaikutusvaltaa lisäävien menettelyjen kautta, ja hajautua tehtävien hajauttamisen ja niiden suhteellisen itsenäistämisen kautta. Kohteen rakenteiden kehittäminen voi joko vahvistaa tai heikentää ohjauksen poikkihallinnollista ulottuvuutta. Ohjauksen hajauttaminen voi ilmetä agentifikaationa, ohjauskohteiden itsenäistämisenä ja ohjauskeinojen muuttamisena epäsuoraan muotoon. Keskittäminen voi ilmetä esimerkiksi keskusohjauskyvyn vahvistamisen hallintopolitiikkaan liittyvien kiinnipitämisen tai keskuksen palauttamisen strategioiden tyyppisissä muodoissa, joissa koordinoivaa poliittista henkilöstöä lisätään, tai toimeenpanovallan keskuksen poikkihallinnollisia ohjaustehtäviä ja niitä tukevia poikkihallinnollisia rakenteita lisätään ja vahvistetaan. Keskittämisen ja hajauttamisen kannalta ohjauksen uudistamiseen voi myös liittyä pyrkimyksiä saattaa hajautettua hallintoa verkostomaiseen yhteistyöhön.

### **2) Miten uudistettu ohjaus muuttaa rajaa politiikan ja hallinnon välillä?**

Ohjauksen uudistamiseen voi liittyä politiikan ja hallinnon rajaan kohdistuvia muutoksia esimerkiksi organisatorisen politisoinnin tai depolitisoinnin muodossa, jossa toimintaa pyritään siirtämään poliittiseksi katsotulle areenalle, poliittisten mahdollisuuksien, ristiriitojen ja vallan kysymykseksi, tai siirtämään sitä epäpoliittiseksi, välineelliseksi ja tekniseksi hallinnoksi suhteessa politiikkaan. Siihen voi myös liittyä pyrkimyksiä varsinaiseen poliittisten päättäjien sekä virkamiesten ja hallinto-organisaatioiden välisten valtasuhteiden muuttamiseen. Depolitisointia voi esiintyä myös toimintaa yhdenmukaistamaan ja poliittisia mahdollisuuksia kaventamaan pyrkivien sääntöjen tai muiden niitä muistuttavien menettelyjen muodossa, politisointia säännönmukaisuuksien purkamisen ja poliittisen liikkumatilan vapauttamisen muodossa, sekä kumpaakin ylipäättään kaikissa päämäärien ja välineiden asettamisen suhteita uudelleenjärjestämään pyrkivissä toimissa.

### **3) Millaisia tiedepoliittisten valtasuhteiden muutoksia uudistettu ohjaus tuottaa?**

Tiedepoliittisten valtasuhteiden muutoksia voidaan tarkastella tieteeseen kohdistuvan politiikan (policy for science) ja tieteen kautta tehtävän ja sitä hyödyntämään pyrkivän politiikan (policy through science) näkökulmista. Tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen ohjauksen uudistaminen on muuttanut myös siihen liittyviä valtasuhteita. Valtasuhteiden muutoksia määrittävät sekä ohjauksen uudistamisen keskittämisen ja hajauttamisen piirteet, että sen politiikan ja hallinnon rajaan kohdistamat muutokset. Ne voivat muuttaa tieteeseen kohdistuvan ja tieteen kautta tehtävän politiikan lähteitä, kohteita, luonnetta ja suuntautumista sekä sen päämäärien ja välineiden asettajia. Tiedepoliittisten valtasuhteiden muutokset voivat liittyä myös samankaltaisiin kehityssuuntiin poliittisessä järjestelmässä laajemmin, ja kehityssuunnat voivat edelleen vahvistaa toisiaan.

Tutkimus etenee tästä eteenpäin seuraavalla tavalla. Luvussa 3 teen tiiviin katsauksen tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen uudistukseen ja tunnistan sen merkittävimmät uudet ohjauskeinot ja ohjaukseen vaikuttaneet toimenpiteet. Luvuissa 4 ja 5 tarkastelen näitä ohjauskeinoja ja –vaikutuksia ensimmäisen ja toisen tutkimuskysymyksen näkökulmista. Tämän jälkeen pohdin luvussa 6 sekä edellisten tarkastelujen johtopäätöksiä, käsittelen niiden pohjalta kolmatta tutkimuskysymystä, että pohdin lopuksi tutkimuksen herättämiä kysymyksiä vapaamuotoisemmin.

### **3 Valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistus**

Tässä luvussa teen tiiviin yleiskatsauksen tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistukseen aineistonani olevien päätösten, säädösten ja valmisteluasiakirjojen kautta. Esittelen ensin uudistuksen valmistelu- ja päätösprosessin tärkeimmät vaiheet. Tämän jälkeen tarkastelen sen eri osa-alueita ja toimenpiteitä sekä tutkimuslaitoksiin ja tutkimusrahoitusvälineisiin liittyvien uusien rakenteiden ja ohjausprosessien pääpiirteitä. Lopussa erittelen niistä tutkimusnäkökulmani kannalta tärkeimmät, joita käsittelen luvuissa 4 ja 5 tarkemmin.

Kokonaisuudistusta pohjustaneet alustavat päätökset tehtiin Kataisen hallituksen ohjelmassa, jonka tiedepoliittisten kirjausten mukaan valtion sektoritutkimuslaitoksia koottaisiin suuremmiksi kokonaisuuksiksi, tutkimuslaitosten ja yliopistojen yhteistyötä vahvistettaisiin, tutkimuslaitosten tehtävien siirtäminen yliopistojen yhteyteen mahdollistettaisiin niiden välisen perustutkimuksen työnjaon selkeyttämiseksi ja valtion sektoritutkimuksen tavoitteita koordinoitaisiin valtioneuvoston kansliassa (VNK 2011, 35). Valtioneuvoston tutkimus- ja innovaationeuvosto asetti kolmihenkisen asiantuntijatyöryhmän (alivaltiosihteeri Timo Lankinen, toimitusjohtaja Christine Hagström-Näsi ja professori Sixten Korkman) tekemään esityksen valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistukseksi. Ryhmän lokakuussa 2012 julkaistussa esityksessä (VNK 2012, 58-60) ehdotettiin tutkimuslaitosten uudelleenjärjestelyä silloisesta seitsemästätoista vain yhdeksäksi erilliseksi yksiköksi. Esityksessä ehdotettiin myös tutkimuslaitosten ja yliopistojen yhteistyön syventämistä sopimusperusteisilla yhteenliittymillä ja kahden tutkimuslaitoksen (Kuluttajatutkimuskeskus KTK ja Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos OPTL) yhdistämistä Helsingin yliopistoon, mutta hallitusohjelmaan verraten myös kokonaan uusina elementteinä 200 miljoonan euron strategisen tutkimuksen rahoitusvälineen sekä 30 miljoonan euron valtioneuvoston sitomattoman tutkimusrahoituksen perustamista. Uusien välineiden rahoitus koottaisiin tutkimuslaitosten ja aiempien välineiden (Suomen Akatemia ja Tekes) budjettirahoituksesta (emt. 79-81, 85-88, 91).

Varsinainen uudistuksen toteuttamista koskenut poliittinen päätös oli syyskuussa 2013 tehty valtioneuvoston periaatepäätös valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistuksesta (VNP 2013, 3). Siinä päätettiin tutkimuslaitosten uudelleenjärjestelystä kahdeksitoista yksiköksi, KTK:n ja OPTL:n yhdistämisestä Helsingin yliopistoon, tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen yhteistyön syventämisestä (myöhemmin KOTUMO-hanke), tutkimuslaitosten keskinäisten yhteenliittymien LYNETin ja SOTERKOn kehittämishankkeesta, strategisen tutkimuksen rahoitusvälineen ja neuvoston (STN) perustamisesta Suomen Akatemian yhteyteen, valtioneuvoston yhteisen tutkimus- ja selvitysrahoituksen perustamisesta sekä tutkimusrahoituksen kokoamisesta ministeriöissä. Näiden toimenpiteiden yhteydessä päätettiin myös Teknologian tutkimuskeskus VTT:n hallintomuodon muuttamisesta virastosta erityistehtävayhtiöksi sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) ja Työterveyslaitoksen (TTL) tehtävänjakoa koskevasta arvioinnista. Periaatepäätökseen sisältyi myös suunnitelma budjettirahoituksen asteittaisesta siirtämisestä tutkimuslaitoksilta, Suomen Akatemialta ja Tekesiltä uusiin rahoitusvälineisiin, jonka mukaan STN-rahoituksen käytettävissä olisi vuonna 2017 70 miljoonaa euroa ja valtioneuvoston tutkimus- ja selvitysrahoituksen vuonna 2016 12,5 miljoonaa (emt. 14-16). Huhtikuussa 2014 rahoitusvälineiden lopullisia tavoitekojoja kuitenkin pienennettiin valtioneuvoston julkisen talouden suunnitelmassa ja valtiontalouden kehyspäätöksessä vuosille 2015-2018, STN-rahoituksen osalta noin 57 miljoonaan euroon ja valtioneuvoston tutkimus- ja selvitysrahoituksen osalta 11,5 miljoonaan (VNS 4/2014, 30-31). Vuoden 2015 valtion budjettirahoituksessa STN-rahoitukseen myönnettiin 55,6 miljoonaa sekä tutkimus- ja selvitysrahoitukseen 6,4 miljoonaa (TA 2015 120, 447; VNK 2015, 2).

Periaatepäätöksen jälkeen tutkimuslaitosten uudelleenjärjestelyt toteutettiin lakiuudistuksilla vuonna 2014 siten, että yhdistetyt laitokset aloittivat toimintansa vuodesta 2015. Strategisen tutkimuksen rahoitusväline ja neuvosto perustettiin vuonna 2014 uudistamalla Suomen Akatemiasta säätävää lakia ja budjettirahoituksen uudelleenjärjestelyistä päätettiin valtion vuoden 2014 ja 2015 talousarvioissa. Tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen yhteistyötä syventävää KOTUMO-hanketta on toistaiseksi toteutettu hallinnollisten ohjelma-asiakirjojen tasolla, ja tutkimuslaitosten yhteenliittymien kehittämisessä vain toisen yhteenliittymän (LYNET) laajentaminen on vaatinut sitä koskevan asetuksen muutoksen. Rahoitusta koskevien suunnitelmien lisäksi joitain muitakin periaatepäätöksen toimenpiteitä on niiden jatkovalmistelussa ja



toimeenpanossa jossain määrin muutettu: esimerkiksi päätetty ”Paikkatiedon tutkimus- ja kehittämiskeskus” toteutettiin uuden tutkimuslaitoksen muodostamisen sijasta äskettäin uudistetun Maanmittauslaitoksen (MML) organisaation pohjalle, ja uudistetun VTT:n nimeämisestä ”Moniteknologiseksi tutkimus- ja kehittämiskeskukseksi” luovuttiin (HE 34/2014, 4; HE 74/2014, 4). Lisäksi STN:n perustamisen yhteydessä Suomen Akatemiaan tehtiin muitakin, periaatepäätökseen suoraan pohjaamattomia uudistuksia (HE 25/2014, 8-11).

Vaikka tutkimuslaitosten yhdistämiset ja uudet rahoitusvälineet eivät toteutuneet periaatepäätöksessä ja sen toimeenpanossa niin laajoina ja suurina kuten vuoden 2012 esityksessä ehdotettiin, voi esitystä pitää melko vaikutusvaltaisena kokonaisuudistuksen sisällön valmistelussa, sillä useimmat periaatepäätöksen hallitusohjelmakirjauksiin suoraan pohjaamattomat rakenteelliset elementit sisältyivät jo siihen melko konkreettisissa ja valmiissa muodoissa. Huomattavin muutos esityksen ja periaatepäätöksen välillä oli uusien rahoitusvälineiden kokoja koskevien suunnitelmien pienentäminen 200 ja 30 miljoonasta eurosta 70 ja 12,5 miljoonaan, mutta rahoitusvälineet kuitenkin perustettiin tavoitteineen, rakenteineen ja ohjausprosesseineen pitkälti esityksen mukaan. Periaatepäätöksen jatkovalmistelun ja toimeenpanon yhteydessä suunniteltuja kokoja edelleen pienennettiin noin 57 ja 11,5 miljoonaan euroon, mutta tällöinkään kokonaisuudistuksen rakenteellisia ja toiminnallisia elementtejä ei enää millään oleellisella tavalla muutettu.

### **3.1 Uudistukset tutkimuslaitoksiin**

Kokonaisuudistuksen periaatepäätöksessä päätettiin kuuden tutkimuslaitoksen yhteensulauttamisesta kolmeksi, kahden tutkimuslaitoksen (Kuluttajatutkimuskeskus KTK ja Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos OPTL) yhdistämisestä Helsingin yliopistoon, tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen yhteistyön syventämiseen pyrkivästä kehittämishankkeesta (KOTUMO-hanke) sekä tutkimuslaitosten keskinäisten yhteenliittymien LYNETin ja SOTERKOn laajentamisesta ja kehittämisestä. Näiden toimenpiteiden yhteydessä päätettiin myös Teknologian tutkimuskeskus VTT:n hallintomuodon muuttamisesta virastomuodosta voittoa tavoittelemattomaksi erityistehtävayhtiöksi, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) sekä Työterveyslaitoksen (TTL) tehtävänjaon arvioinnista jatkotoimenpiteitä varten sekä tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoitusvälineiden välisiä budjettirahoituksen siirtoja

koskevasta suunnitelmasta (VNp 2013, 4-8, 14-16). Periaatepäätöksessä päätetyn lisäksi valtioneuvoston kanslian tehtäviin on lisätty valtion sektoritutkimuksen tavoitteiden yhteensovittaminen päätöksenteon tueksi (Vnk 2011, 35; A 2003/262, 12 §).

Ennen uudistusta Suomessa oli seitsemäntoista Tilastokeskuksen määrittelemää valtion tutkimuslaitosta kahdeksan eri ministeriön ohjauksessa (taulukko 1; kuvio 1). Tutkimuslaitoksista ja niiden toiminnasta on käytetty myös sektoritutkimuslaitosten ja sektoritutkimuksen nimityksiä, joilla on viitattu tutkimuksen hallinnonaloittaiseen suuntautumiseen. Laitokset ovat poikenneet toisistaan tehtäväalueiltaan, kooltaan, rahoitukseltaan sekä alueelliselta rakenteeltaan. Vuonna 2014 tutkimuslaitosten rahoitus valtion budjetista oli 14 prosenttia kaikesta valtion tutkimus- ja kehittämisrahoituksesta (Tilastokeskus 2015, 9-10). Tutkimustehtävien lisäksi laitoksilla on ollut vaihtelevasti säädettyjä tai ministeriöiden tulosohjaukseen perustuvia aineistojen keräämis-, asiantuntija- ja neuvontatehtäviä tai muita viranomaistehtäviä kuten turvallisuus- ja valvontatehtäviä. Tutkimuslaitoksilla ei myöskään ole ollut varsinaista yhtenäistä asemaa (Vnk 2012, 28-32). Esimerkiksi TTL on ollut muista virastomuotoisista tutkimuslaitoksista poiketen itsenäinen julkisoikeudellinen yhteisö, ja VTT on toiminut jo ennen hallintomuodon muuttamistaan organisaatiomallissa, jossa virastomuotoisen VTT:n omistajaohjauksessa on ollut neljä erityistehtävää suorittavaa valtion omistamaa osakeyhtiötä (L 159/1978, 1 §; HE 74/2014, 4-5).

Julkista ei-yliopistollista tutkimustoimintaa harjoitetaan myös muissa erilaisia tehtäviä suorittavissa virastoissa ja laitoksissa (esim. Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes, Opetushallitus, Tullilaboratorio, Suomen Pankki) sekä erilaisten valtionhallinnon sivuelinten kuten neuvottelukuntien yhteydessä, mutta muiden kuin tutkimuslaitoksiksi määriteltyjen organisaatioiden toiminnot jätettiin pääsääntöisesti kokonaisuudistuksen ulkopuolelle; poikkeuksia tähän olivat ”Paikkatiedon tutkimus- ja kehittämiskeskuksen” toteuttaminen aiemmin ei-tutkimuslaitosmuotoisen Maanmittauslaitoksen (MML) pohjalle, maa- ja metsätalousministeriön (MMM) tietopalvelukeskuksen (Tike) toimintojen siirtäminen uusiin MML:ään ja Luonnonvarakeskukseen (Luke) sekä Kansaneläkelaitoksen (Kela) tutkimusyksikön liittäminen jäsenenä Sosiaali- ja terveysalan asiantuntijalaitosten yhteenliittymä SOTERKOn toimintaan. Kotimaisten kielten keskusta (Kotus, ent. Kotimaisten kielten tutkimuskeskus) ei puolestaan ole enää vuonna 2012 voimaantulleen uuden lain ja uudistettujen tehtävien jälkeen määritelty tutkimuslaitokseksi. Vuoden 2012

esitys käsitteli Kotusta, muttei esittänyt sen suhteen muutoksia. Uudistus ei ole myöskään puuttunut tutkimuslaitokseksi määritellyn mutta riippumattoman ja hallinnollisesti eduskunnan yhteydessä toimivan Ulkopoliittisen instituutin (UPI) toimintaan (VNK 2012, 13, 28-32; 58-60; VNp 2013, 5; VNK 2014c, 7; Tilastokeskus 2015, 9-10).

## 2014

Elintarviketurvallisuusvirasto Evira  
 Geodeettinen laitos GL <sup>1</sup>  
 Geologian tutkimuskeskus GTK  
 Ilmatieteen laitos IL  
 Kuluttajatutkimuskeskus KTK <sup>2</sup>  
 Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus MTT <sup>1</sup>  
 Metsäntutkimuslaitos Metla <sup>1</sup>  
 Mittatekniikan keskus MIKES <sup>1</sup>  
 Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos OPTL <sup>2</sup>  
 Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos RKTL <sup>1</sup>  
 Suomen ympäristökeskus SYKE  
 Säteilyturvakeskus STUK  
 Teknologian tutkimuskeskus VTT <sup>1</sup>  
 Terveiden ja hyvinvoinnin laitos THL  
 Työterveyslaitos TTL  
 Ulkopoliittinen instituutti UPI  
 Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT

## 2015

Elintarviketurvallisuusvirasto Evira  
 Geologian tutkimuskeskus GTK  
 Ilmatieteen laitos IL  
 Luonnonvarakeskus Luke <sup>3</sup>  
 Maanmittauslaitos MML <sup>3</sup>  
 Suomen ympäristökeskus SYKE  
 Säteilyturvakeskus STUK  
 Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy <sup>3</sup>  
 Terveiden ja hyvinvoinnin laitos THL  
 Työterveyslaitos TTL  
 Ulkopoliittinen instituutti UPI  
 Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT

Taulukko 1. Valtion tutkimuslaitokset ennen ja jälkeen kokonaisuudistuksen, nimet ja lyhenteet.  
 VNK 2012, VNp 2013.

<sup>1</sup> Yhteensulautettuja tutkimuslaitoksia

<sup>2</sup> Helsingin yliopistoon yhdistettyjä tutkimuslaitoksia

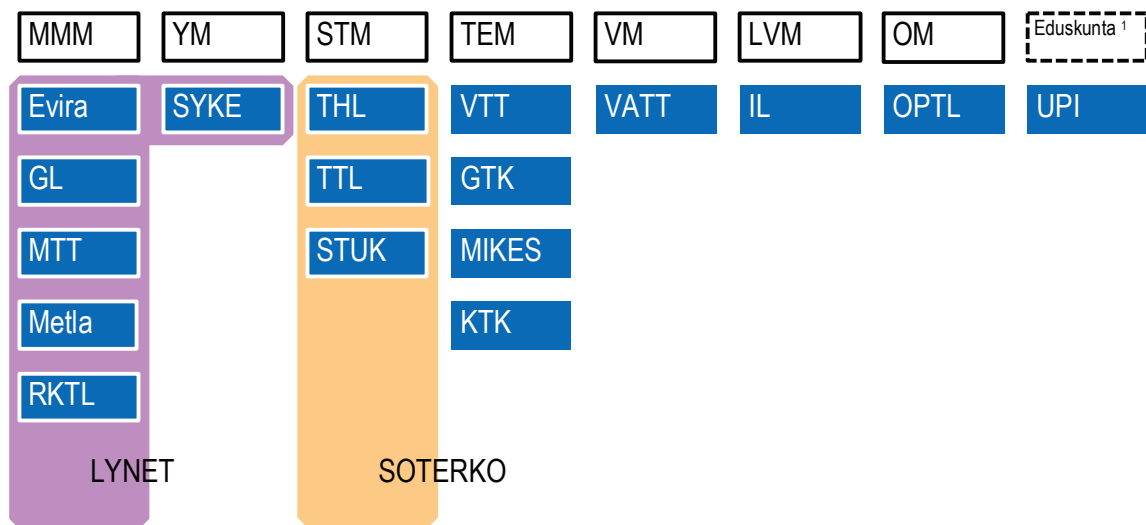
<sup>3</sup> Yhteensulauttamalla muodostettuja tutkimuslaitoksia

Kokonaisuudistuksessa kuusi aiempaa tutkimuslaitosta yhteensulautettiin kolmeksi. Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus (MTT), Metsäntutkimuslaitos (Metla), Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos (RKTL) sekä MMM:n tietopalvelukeskuksen (Tike) tilastotoiminta yhdistettiin Luonnonvarakeskukseksi (Luke). Geodeettinen laitos (GL) ja Tiken tietotekniikan kehittämistoiminta yhdistettiin Maanmittauslaitokseen (MML), joka uudelleenmääriteltiin tutkimuslaitokseksi. Lisäksi Mittatekniikan keskus (MIKES)

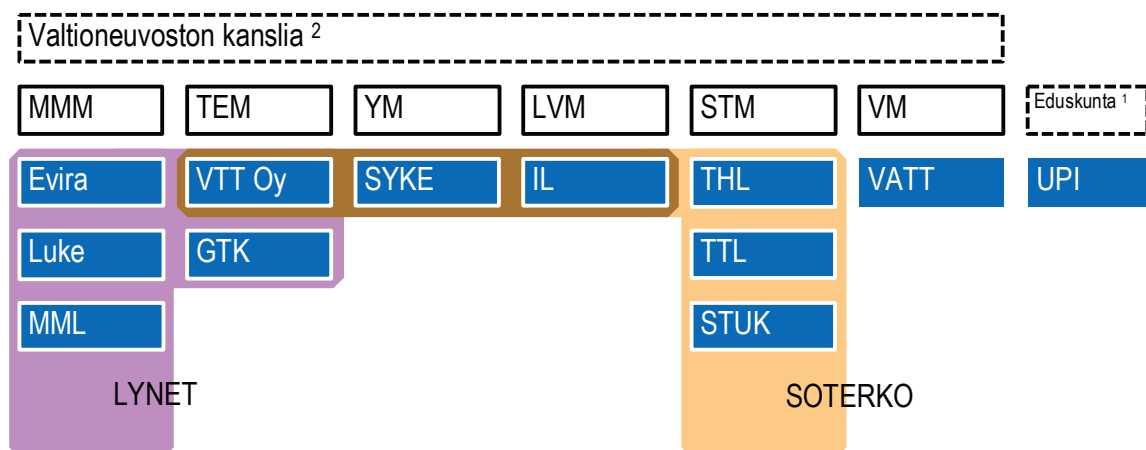
yhdistettiin Teknologian tutkimuskeskus VTT:hen, jonka hallintomuoto muutettiin samalla virastosta valtion omistamaksi, voittoa tavoittelemattomaksi erityistehtävayhtiöksi.

### Valtion tutkimuslaitokset, ohjaavat ministeriöt ja tutkimuslaitosten yhteenliittymät ennen ja jälkeen kokonaisuudistuksen

2014



2015



Kuvio 1. Valtion tutkimuslaitokset, ohjaavat ministeriöt ja tutkimuslaitosten yhteenliittymät ennen ja jälkeen kokonaisuudistuksen. VNp 2013, VNK 2014.

<sup>1</sup> Ei ohjaussuhdetta

<sup>2</sup> Sektoritutkimuksen tavoitteiden yhteensovittamistehtävä

Yhdistämällä muodostetuista tutkimuslaitoksista sekä Luke että MML ovat MMM:n toimialalla ja ohjauksessa, VTT Oy puolestaan työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) (VNp 2013, 4-5; HE 33/2014 vp; HE 34/2014 vp; HE 74/2014 vp). Tutkimuslaitosten uudelleenjärjestelyn yhteydessä niiden budjettirahoitusta on myös siirretty uusiin tutkimusrahoitusvälineisiin, STN-rahoitukseen sekä valtioneuvoston tutkimus- ja selvitysrahoitukseen. Periaatepäätökseen sisältyneen suunnitelman mukaan rahoitussiirrot oli tarkoitus toteuttaa asteittain vuoteen 2017 mennessä. Tutkimuslaitoksilta vähennettävän budjettiosuuden oli tarkoitus olla vuonna 2014 yhteensä 12,5 miljoonaa euroa, vuonna 2016 45,5 miljoonaa sekä vuonna 2017 65,5 miljoonaa. STN-rahoituksen koon oli tarkoitus olla vuonna 2015 22 miljoonaa, vuonna 2016 50 miljoonaa ja vuonna 2017 lopulta 70 miljoonaa, valtioneuvoston tutkimus- ja selvitysrahoituksen puolestaan vuonna 2014 5 miljoonaa, vuonna 2015 7,5 miljoonaa ja vuonna lopulta 2016 12,5 miljoonaa (VNp 2013, 9, 11, 14-16). Rahoitusvälineille suunniteltuja kokoja kuitenkin pienennettiin valtioneuvoston julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2015-2018 erillisistä sopeutus- ja säästöpäätöksistä johtuen STN-rahoituksen osalta noin 57 miljoonaan euroon sekä tutkimus- ja selvitysrahoituksen osalta 11,5 miljoonaan (VNS 4/2014, 30-31).

Vuoden 2015 valtion talousarviossa tutkimuslaitosten budjettirahoitusta vähennettiin edellisvuoteen verrattuna yhteensä 16,1 miljoonaa (Tilastokeskus 2015, 9; taulukko 2), STN-rahoitukseen myönnettiin 55,6 miljoonaa sekä tutkimus- ja selvitysrahoitukseen 6,4 miljoonaa (TA 2015 120, 447; VNK 2015, 2). Riippuu vastaisuudessakin erillisistä valtiontaloutta koskevista päätöksistä, missä muodossa rahoitusvälineiden kokoja ja tutkimuslaitoksilta tehtäviä rahoitussiirtoja koskevat suunnitelmat toteutetaan, ja miten valtion tutkimusorganisaatioiden budjettirahoituksen mittasuhteet kehittyvät yleensä.

Periaatepäätöksen perustelujen mukaan tutkimuslaitosten yhdistämiset vahvistavat tutkimuslaitosten toiminnallista ja taloudellista perustaa, lisäävät niiden monitieteisyyden ja tieteidenvälisyyden edellytyksiä ja vahvistavat niitä kilpailussa rahoituksesta muiden eurooppalaisten tutkimuslaitosten kanssa. Tutkimuslaitosten toiminnan ei ole enää tarkoitus perustua ”vain yhden sektorin tutkimustarpeiden tyydyttämiseen”, vaan ne ”palvelevat laaja-alaisesti yhteiskuntaa ja elinkeinoelämää” (VNp 2013, 4). Niihin tehdyt rakenteelliset muutokset antavat ”mahdollisuuden strategiseen muutokseen ja voimavarojen uudelleen järjestämiseen” (emt. 13). Tutkimuslaitosten varsinaisena ohjauksena säilyy ohjausvastuussa olevien ministeriöiden harjoittama tulosohjaus, mutta siinä on tarkoitus

”yhteensovittaa ja ottaa laaja-alaisesti huomioon” eri ministeriöiden tutkimukselliset tarpeet, ja ohjaavien ministeriöiden on toimittava yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa ”valtioneuvoston yhteisten tavoitteiden” asettamiseksi tutkimuslaitoksille (emt. 4). Varsinainen yhteensovittamisen tehtävä ja vastuu on valtioneuvoston kanslialla.

Tutkimuslaitos	Budjetti- rahoitus 2014 milj. €	Budjetti- rahoitus 2015 milj. €	Muutos 2014- 2015 milj. €	Muutos 2014- 2015 nim. %	Muutos 2014- 2015 reaal. %	Ulkopuol. rahoitus 2015 yht. milj. €	Ulkopuol. rahoitus 2015 yht. osuus %	EU- rahoitus 2015 milj. €	T&k- rahoitus 2015 yht. milj. €
UPI	3,3	3,4	0,0	1,3	-0,4	0,6	15,9	-	4,0
VATT	4,2	4,0	-0,2	-4,1	-5,8	1,4	25,7	0,1	5,4
Luke <sup>1</sup>	85,4	84,0	-1,3	-1,6	-3,3	35,5	29,7	5,5	119,5
Evira	0,7	0,7	0,0	0,0	-1,8	0,7	50,0	0,3	1,4
MML <sup>2</sup>	5,6	5,6	0,0	-0,5	-2,3	2,2	27,7	0,4	7,8
IL	19,9	17,7	-2,2	-10,9	-12,4	12,1	40,6	3,0	29,9
GTK	12,8	12,4	-0,4	-3,1	-4,8	6,4	33,9	1,0	18,8
VTT Oy	86,1	87,4	1,3	1,5	-0,3	163,7	65,2	32,6	251,2
STUK	5,8	3,7	-2,1	-36,4	-37,5	1,1	22,2	0,8	4,7
THL	27,8	17,3	-10,5	-37,7	-38,8	11,6	40,1	2,7	28,9
TTL	13,3	12,0	-1,3	-10,0	-11,6	8,5	41,5	2,0	20,5
SYKE	7,4	8,0	0,6	7,4	5,5	16,7	67,7	4,0	24,6
<b>Yhteensä</b>	<b>272,3</b>	<b>256,2</b>	<b>-16,1</b>	<b>-5,9</b>	<b>-7,6</b>	<b>260,4</b>	<b>50,4</b>	<b>52,3</b>	<b>516,6</b>

Taulukko 2. Tutkimuslaitosten budjettirahoitus 2014-2015 ja ulkopuolinen rahoitus 2015.

Tilastokeskus 2015.

<sup>1</sup> 2014 MTT + Metla + RKTL

<sup>2</sup> 2014 GL

VTT:n ja MIKESin yhdistämisen yhteydessä uuden tutkimuslaitoksen hallintomuoto muutettiin valtion kokonaan omistamaksi erityistehtävayhtiöksi, aiemmin virastomuotoisen VTT:n omistajaohjauksessa toimineiden erityistehtävayhtiöiden tapaan. Teknologian

tutkimuskeskus VTT Oy tuottaa edeltäjänsä tapaan eriytetysti sekä budjettirahoitteista ”strategista” tutkimusta ja toimintaa että yritysrahoitteisia, markkinaehtoisia tutkimus- ja asiantuntijapalveluja. ”Strategiseen” toimintaan sisältyy oma- ja yhteisrahoitteisen tutkimuksen lisäksi teknologian lisensointia ja uusien yritysten synnyttämistoimintaa. VTT Oy:n markkinaehtoisesta toiminnasta voittoa investoidaan kokonaisuudessaan yhtiön omaan tutkimustoimintaan, osaamisen kehittämiseen ja tutkimustulosten levittämiseen. Hallintomuodon muuttamisen perusteluina olivat jo aiemmin olemassaolleen toimintamuotojen ja erillisistä yhtiöistä koostuvan konsernimaisen organisaatiomallin säädöspohjan selkiyttäminen, yrityksille mahdollisten talouteen ja rahoitukseen liittyvien toimintamallien ja työkalujen käyttöönotto, toiminnan kustannustehokkuuden, joustavuuden ja ”strategisen kilpailukykyyn” parantaminen sekä ”ketterästi ja ennakoivasti toimintaympäristön muutoshasteiden vaatimukseen” vastaaminen (HE 74/2014, 4-5, 9, 11). Hallintomuodon muuttaminen on muuttanut myös VTT Oy:n ohjaustapaa työ- ja elinkeinoministeriön tulosohjauksesta omistajaohjaukseksi sekä budjettirahoitteisen valtionavun myöntämiseen ja valvontaan liittyväksi toiminnaksi. Erityistehtävayhtiön omistajaohjaukseen kuuluu yleisten omistajapoliittisten tavoitteiden kuten esimerkiksi vakavaraisuuden, kustannustehokkuuden ja tuloksellisuuden lisäksi itse erityistehtävään ja hallituksen sitä koskevaan politiikkaan perustuvia tavoitteita, jotka ohjaava ministeriö antaa yhtiölle, valitsee yhtiökokouksessa hallituksen niitä toteuttamaan, tarkistaa niitä vuosittain sekä valvoo ja arvioi niiden toteutumista (HE 74/2014, 14).

Tutkimuslaitosten yhdistämisten ja Luken sekä uuden MML:n ja VTT Oy:n muodostamisen lisäksi kaksi tutkimuslaitosta, Kuluttajatutkimuskeskus (KTK) ja Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos (OPTL), yhdistettiin Helsingin yliopistoon valtakunnalliseen erityistehtävään perustuvina yksiköinä. Ne sijoitettiin valtiotieteellisen tiedekunnan politiikan ja talouden tutkimuksen laitoksen yhteyteen, OPTL uudella nimellä Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti. Instituutin asemasta, tehtävistä, johtamisjärjestelmästä ja ohjauksesta säädettiin aiempaan OPTL-lakiin perustuvalla erillisillä laeilla. Sillä on yliopiston rehtorin nimittämän johtajan lisäksi myös toimintaa ohjaava ja valvova yhdeksänjäseninen johtokunta, jonka jäsenistä oikeusministeriö nimeää neljä ja opetus- ja kulttuuriministeriö yhden. Instituutin erityistehtävien toteuttamista ohjataan lisäksi myös opetus- ja kulttuuriministeriön Helsingin yliopistoon kohdistuvan tulosohjauksen kautta, jonka yhteydessä kriminologiseen ja oikeuspoliittiseen tutkimukseen liittyvät tavoitteet määrittää erikseen oikeusministeriö (L 1139/2007; VNp 2013, 5-6; VNK 2014, 4-5; HE 212/2014, 11). Periaatepäätöksen mukaan

yliopisto tarjoaa näille tutkimuslaitoksille ”laajemman tutkijayhteisön ja mahdollistaa tutkimuksen vahvistumisen”, tutkimuksen monitieteisyys saa ”laaja-alaisemman ja vahvemman pohjan” sekä sen ”riippumaton asema vahvistuu”, ja myös tutkimuksen ja korkeakoulutuksen välinen yhteys vahvistuu (VNp 2013, 5).

Periaatepäätöksessä päätettiin myös käynnistää opetus- ja kulttuuriministeriön vastuulla oleva kehittämishanke tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen yhteistyön syventämiseksi ja niiden välisten sopimusperusteisten yhteenliittymien muodostamiseksi (myöhemmin KOTUMO-hanke). Yhteenliittymillä on tarkoitus olla yhteisiä tutkimuslaitteita, laboratorioita ja tietovarantoja, yhteistyötä tutkimuksessa ja opetuksessa, yhteistä henkilökuntaa sekä alueellisesti yhteisiä kampusalueita, joilla on yhteisiä toimintoja (VNp 2013, 6-7). Periaatepäätöksen mukaan hanke tarjoaa sekä tutkimuslaitoksille että korkeakouluille ”synergisiä etuja”, vahvistaa ”suomalaisen tutkimus- ja innovaatiojärjestelmän vahvuutta kokonaisuutena”, tuottaa merkittäviä etuja ”suomalaisen osaamisen kilpailukyvyille ja yhteiskuntaa palvelevalle tutkimukselle” sekä vahvistaa tutkimuksen ja korkeakoulutuksen välistä yhteyttä (emt. 6).

Periaatepäätöksessä KOTUMO-yhteistyölle asetettuja tavoitteita on täsmennetty OKM:n valmistelemalla ja ministeriöiden kansliapäällikkökokouksen hyväksymällä ”tiekartalla” vuosille 2015-2017, joka sisältää yksityiskohtaisempia toimenpide-ehdotuksia ja linjauksia. Ne on jäsennetty ohjausta ja viestintää, koulutus- ja tutkimusyhteistyötä, yhteisiä kenttäasemia ja kampuksia, yhteisiä infrastruktuureja sekä avoimia ja jaettuja tietovarantoja ja tutkimustuloksia koskeviin kokonaisuuksiin (OKM 2015, 6-7). KOTUMO-tiekartan ehdotukset eivät ole vielä toistaiseksi johtaneet merkittäviin tutkimuslaitosten tai korkeakoulujen rakenteita ja ohjausta koskeviin uudistuksiin.

Periaatepäätöksessä päätettiin myös tutkimuslaitosten keskinäisten yhteenliittymien, Luonnonvara- ja ympäristötutkimuksen yhteenliittymä LYNETin ja Sosiaali- ja terveysalan asiantuntijalaitosten yhteenliittymä SOTERKOn laajentamisesta ja niihin liittyvistä kehittämistavoitteista. Aiemmin MMM:n hallinnonalan tutkimuslaitoksista ja ympäristöministeriön (YM) SYKEstä koostunutta LYNETiä laajennettiin VTT:llä, GTK:lla ja IL:llä, sekä sosiaali- ja terveysministeriön (STM) tutkimuslaitoksista koostunutta SOTERKOn VTT:llä, SYKellä ja IL:llä ja tutkimuslaitosten ulkopuolelta myös Kansaneläkelaitoksen tutkimusyksiköllä (VNp 2013, 7-8; A 797/2009; A 70/2011, VNK 2014, 6-7) (kuviot 2).



Periaatepäätöksen mukaan ”verkostomaisissa yhteenliittymissä voidaan edistää monitieteisiä tutkija- ja asiantuntijakonsortioita, jotka tuottavat tietoa suoraan politiikan ja päätöksenteon tarpeisiin” (VNp 2013, 7). Yhteenliittymillä tulee olla ”tutkimus- ja kehittämistoiminnan sekä palvelutoiminnan laatua ja tehokkuutta edistäviä yhteisiä kehittämishankkeita, yhteisiä asiantuntijaverkostoja, tutkimus- ja kehittämisohjelmia sekä yhteistyötä yksittäisissä hankkeissa ja muissa toiminnoissa”, ja niissä mukana olevia laitoksia kannustetaan ”soveltamaan joustavia ratkaisuja”, jotka liittyvät yhteiskäyttöisiin infrastruktuureihin, yhteishankintoihin, osaamisen kehittämiseen, aineistopolitiikkaan ja yhteisten toimitilojen hyödyntämiseen (emt. 7). LYNETin kehittämisestä vastuussa ovat MMM ja YM yhteistyössä liikenne- ja viestintäministeriön (LVM) ja TEM:n kanssa, SOTERKOsta STM yhteistyössä YM:n, LVM:n ja TEM:n kanssa (emt. 8).

Yhteenliittymien kehittämisen yhteydessä periaatepäätöksessä päätettiin toteuttaa myös erillinen THL:n ja TTL:n toiminnan ja tehtävänjaon arviointi valtioneuvoston ohjauksen ja päätöksenteon tarpeiden näkökulmasta. Kummankaan tutkimuslaitoksen kansainvälisessä arviointiraportissa ei esitetty rakenneuudistuksia, mutta niiden suositusten mukaisesti STM pyrkii vahvistamaan laitosten yhteistyötä SOTERKO-yhteenliittymän puitteissa sekä omaa yhteistyötään OKM:n kanssa niiden tulosohjauksessa, ja laitosten yhteistyön tiivistämistä selvitetään vielä erikseen KOTUMO-hankkeen yhteydessä (STM 2014, 1-3).

### **3.2 Uudistukset tutkimusrahoitukseen**

Ennen kokonaisuudistusta valtion tutkimusrahoitusvälineitä ovat olleet Suomen Akatemia ja Innovaatorahoituskeskus Tekes (vuoteen 2014 asti Tekes – teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus). Suomen Akatemian tehtävänä on rahoittaa ja edistää tieteellistä tutkimusta eri tieteenaloilla, jotka sen toiminnassa on nykyisellään jaettu neljän eri tieteellisen toimikunnan toimialoiksi; toimikunnat ovat biotieteiden ja ympäristön tutkimuksen, kulttuurin ja yhteiskunnan tutkimuksen, luonnontieteiden ja tekniikan tutkimuksen sekä terveyden tutkimuksen toimikunta. Tekesin tehtävänä on rahoituksellaan edistää teollisuuden ja palveluiden kehittymistä teknologian ja innovaatioiden kehittämisen kautta (L 922/2009, 2 §, 5 §; A 979/2009, 1 §; L 717/2008, 2-3 §; A 1059/2013, 5 §). Viime vuosina tutkimusrahoitusvälineet ovat olleet huomattavan kokoinen osa niiden yhdessä yliopistojen tutkimustoiminnan, tutkimuslaitosten, yliopistollisten keskussairaaloitten ja muun tutkimusrahoituksen kanssa muodostamaa valtion tutkimus- ja kehittämisrahoituksen

kokonaisuutta, 45 prosenttia vuonna 2013, 43 vuonna 2014 ja jälleen 45 vuonna 2015 (Tilastokeskus 2015, 10).

Hallintomuodoiltaan sekä Akatemia että Tekes ovat ministeriöiden (OKM ja TEM) hallinnonaloihin kuuluvia virastoja. Akatemian tieteelliset toimikunnat päättävät toimialojensa tutkimusohjelmista ja –rahoituksesta, mutta Akatemian hallitus päättää rahoituksen kohdentamisesta toimikuntien kesken tai halutessaan useamman toimikunnan välisille tutkimusaloille. Akatemian hallituksen ja toimikunnat nimittää valtioneuvosto OKM:n esittelystä kolmeksi vuodeksi kerrallaan (L 922/2009, § 3). Vuoden 2014 (strategisen tutkimuksen rahoituksen ja neuvoston perustaneesta) lakiuudistuksesta alkaen toimikuntien puheenjohtajat ovat hallituksessa jäsenten sijaan vain läsnäolo- ja puheoikeutettuja, ja myöskään valtioneuvoston viisivuotiskausiksi nimittämä pääjohtaja ei toimi enää hallituksen jäsenenä, vaan vastaa yleisesti sen asioiden valmistelusta, esittelystä toimeenpanosta (HE 25/2014, 7, 15). Tekesissä valtioneuvoston kolmeksi vuodeksi nimittämä johtokunta tekee rahoituspäätökset tutkimus-, kehitys- ja innovaatiohankkeisiin, joissa Tekesin rahoitusosuus ylittää 3 miljoonaa euroa; pienemmistä päättää valtioneuvoston viisivuotiskausiksi nimittämä pääjohtaja (L 717/2008, 4-6 §; A 1059/2013, 5 §, 7§). Akatemiaa ja Tekesiä on myös ohjattu ministeriöiden tulosohjauksella. Akatemian viimeisimmässä tulossopimuksessa ei ole varsinaista tutkimusaiheiden ja –ohjelmien ohjausta, mutta Tekesin sopimuksessa on nimetty yleisempiin elinkeino- ja innovaatiopoliittisiin linjauksiin liittyviä ”strategisesti tärkeitä kasvualoja” selkeässä ohjelmaohjaustarkoituksessa (OKM 2015, 1; TEM 2014, 3).

Tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistuksessa perustettiin kaksi uutta tutkimusrahoitusvälinettä, strategisen tutkimuksen rahoitusväline ja neuvosto (STN) sekä valtioneuvoston tutkimus- ja selvitysrahoitus, ja koottiin ministeriöiden omaa tutkimustoimintaa yhteen ohjattaviksi ministeriökohtaisilla tutkimussuunnitelmilla sekä yhteensovittavaksi valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan kanssa. Strategisen tutkimuksen rahoitus on tarkoitus olla ”kolmas kilpaillun rahoituksen pilari” Suomen Akatemian ja Tekesin tutkimusrahoituksen rinnalla ja niiden muodostamassa kokonaisuudessa (VNp 2013, 9). Hallinnollisesti strategisen tutkimuksen rahoitus ja neuvosto ovat osa Suomen Akatemiaa, mutta niillä on Akatemian tutkimusrahoitukseen nähden oma erillinen toiminta- ja ohjausprosessinsa.

Kokonaisuudistuksen periaatepäätöksen mukaan strategisen tutkimuksen rahoituksen tarkoitus on ”palvelu yhteiskuntapolitiikkaa ja yhteiskunnan toimintojen kehittämistä tuottamalla ongelmakeskeistä, pitkäjänteistä ja ohjelmamuotoista tutkimusta”. Sitä on tarkoitus ”kohdentaa laaja-alaisesti erilaisten yhteiskunnan merkittävien ja suurien haasteiden tutkimukseen”, joka palvelee mm. ”elinkeinoelämän uudistamista ja kilpailukykyä”, ”työelämän kehittämistä” ja ”julkisen sektorin kehittämistä”. Strategisen tutkimuksen rahoitus myös mahdollistaa ”tutkimuksen suuntaamisen yhteiskunnan muuttuvien tietotarpeiden mukaisesti” sekä ”tutkimuksen katvealueille ja niille tutkimuksen osa-alueille, joilla ei ole tutkimuslaitostoimintaa” (VNp 2013, 9).

### Valtion tutkimusrahoitusvälineet ennen ja jälkeen kokonaisuudistuksen

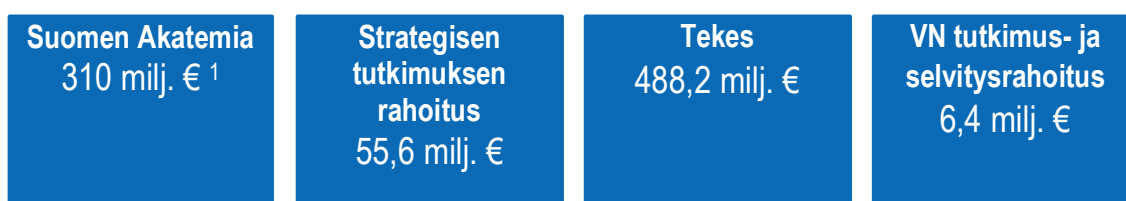
2013



2014



2015



Kuvio 2. Valtion tutkimusrahoitusvälineet ennen ja jälkeen kokonaisuudistuksen. Tilastokeskus 2015, TA 2015, VNK 2014a, VNK 2015b.

<sup>1</sup> Yhdessä strategisen tutkimuksen rahoituksen (55,6 milj.) ja yliopistojen perusrahoituksesta SA:n jaettavaksi siirretyn määräaikaisen profiloitirahoituksen (50 milj.) kanssa SA:n organisaatiokohtainen rahoitus on vuonna 2015 yhteensä 415,6 milj. €

Valtioneuvoston yleisistunto ohjaa rahoitusta antamalla sille vuosittain tutkimuksen teema-alueita ja painopisteitä koskevan päätöksen, jonka valtioneuvoston kanslia esittelee ja valmistelee koordinoiden ja yhteistoiminnassa muiden ministeriöiden kanssa. Tarkemmasta tutkimusohjelmarakenteesta sekä avoimen, kilpaillun haun kautta tapahtuvasta tutkimushankkeiden valinnasta ja rahoituksesta päättää itsenäisesti strategisen tutkimuksen neuvosto (STN), jonka valtioneuvosto nimittää kolmivuotiskausiksi opetus- ja kulttuuriministeriön esittelystä. Strategisen tutkimuksen rahoituksen kautta toteutettavien tutkimushankkeiden aikajänteen on tarkoitus olla 3-6 vuotta, ja sitä myönnetään hankkeille joko täysimääräisenä tai kansallisena vastinrahoituksena sellaisiin EU- ja kansainvälisiin tutkimushankkeisiin, jotka ovat strategisen tutkimuksen teema-alue- ja painopistepäätöksen sekä tarkemman ohjelmarakenteen mukaisia (HE 25/2014, 8-10). Hakukelpoisia ovat tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen lisäksi myös yksityiset tutkimusyhteisöt. STN:n vuodelle 2015 päättämien hakuehtojen mukaan rahoitusta voivat hakea konsortiot, jotka muodostuvat vähintään kolmesta tai useammasta tutkimusryhmästä, ovat vähintään kahdesta eri organisaatioista kuten eri yliopistoista, tutkimuslaitoksista ja yrityksistä, ja ovat vähintään kolmelta eri tieteenalalta (SA 2015, 22). STN:n tulee painottaa hankkeiden valinnassa ”yhteiskunnallista relevanssia, vaikuttavuutta ja tutkimuksen laatua” (VNp 2013, 10). STN:ään kuuluu puheenjohtaja ja kahdeksan jäsentä, joiden tulee olla ”tunnustettuja tutkijoita ja tutkimuksen asiantuntijoita, jotka edustavat tutkimuksen käyttäjiä ja joilla on kokemusta laajoista hallinnon, elinkeino- ja muun työelämän ja tutkimuksen muutosten johtamisesta” (emt. 10). STN:n tehtävänä on myös tehdä valtioneuvostolle aloite vuosittaisten teema- ja painopistepäätösten sisällöstä sekä seurata tutkimushankkeitaan ja arvioida niiden vaikuttavuutta (VNp 2013, 10; HE 25/2014, 8-10; L 922/2009, 5b §).

Periaatepäätöksessä päätettiin myös perustaa valtioneuvoston yhteisessä ja välittömässä käytössä oleva tutkimus- ja selvitysrahoitus vahvistamaan sen ”yhteiskunnallista päätöksentekoa tukevaa” tutkimus-, arviointi-, ennakointi- ja selvitystoimintaa (VNp 2013, 11). Tätä rahoitusta on tarkoitus osoittaa valtioneuvoston ”yhteisiin hankkeisiin, horisontaalisiin hankkeisiin ja ministeriöiden hallinnonalakohtaisiin päätöksentekoa tukeviin tutkimus- ja selvityshankkeisiin”, hankkeiden on tarkoitus olla pääsääntöisesti ”selvityksiä, ennakointeja, tutkimuskatsauksia, seurantatutkimuksia ja arviointeja” ja niiden aikajänteen 1-3 vuotta (emt. 11). Rahoitusvälineen toimintaa ohjataan vuosittaisella valtioneuvoston päätöksentekoa tukevalla selvitys- ja tutkimussuunnitelmalla, jonka valmistelee valtioneuvoston kanslian johdolla poikkihallinnollinen valtioneuvoston

tutkimus-, ennakointi- ja arviointitoimintaa koordinoiva työryhmä (TEA-työryhmä), ja josta päättää valtioneuvoston yleisistunto. Suunnitelmassa päätetään toiminnan jakautumisesta painopistealueisiin ja kärkiteemoihin, rahoituksen jakautumisesta niiden välillä sekä toiminnan valmistelu- ja ohjausvastuista valtioneuvoston sisällä. Hankkeet valitaan avoimella ja kilpailullalla haulla, ja hakukelpoisia ovat myös yksityiset yhteisöt (emt. 11-12; VNK 2014, 5-6; VNK 2015, 6-7).

Menettely tutkimus- ja selvitysrahoituksen hankkeiden haussa ja valinnassa on jo ehtinyt muuttua rahoitusvälineen kahden ensimmäisen toimintavuoden aikana. Vuonna 2014 tutkimus- ja selvitysrahoitusta myönnettiin monivaiheisessa prosessissa, jossa TEA-työryhmän painopistekohtaiset TEA-jaostot arvioivat hakemukset, kärkiteemojen vastuuministeriöt tekivät TEA-jaostojen arviointien pohjalta hankintapäätösehdotukset TEA-työryhmälle, TEA-työryhmä puolsi esityksiä valtioneuvoston kanslialle ja valtioneuvoston kanslia lopulta päätti määrärahojen asettamisesta kärkiteemojen vastuuministeriöiden käyttöön. TEA-jaostot toimivat myös hankkeiden painopistekohtaisina ohjausryhminä ja loppuraporttien toimittajina (VNK 2014a, 5-6; VNK 2014b, 9-10;). Vuonna 2015 prosessia muutettiin siten, että vastuuministeriöt arvioivat hakemukset ja tekevät esitykset suoraan valtioneuvoston kanslialle, joka tekee hankintapäätökset ja huolehtii maksusuorituksista itse. Valtioneuvoston kanslia myös asettaa hankkeille tai hankekokonaisuuksille vastuuministeriöitä, tutkimustahoja ja muita painopisteen kannalta ”tärkeitä” tahoja edustavat ohjausryhmät erikseen (VNK 2015b, 6-7). TEA-työryhmän roolia on siis kavennettu selvitys- ja tutkimussuunnitelman valmisteluun ja sen toteuttamisen kokonaisseurantaan, hankkeiden valinta on siirretty suoraan sektoriministeriöiden valmisteltavaksi ja VNK:n päätettäväksi, sekä hankkeiden ohjausryhmistä on tehty VNK:n erikseen ja vapaammin asetettavia.

Periaatepäätöksen mukaan tutkimus- ja selvitysrahoitus vahvistaa ”tietoon perustuvaa toimintapolitiikkaa ja strategista kokonaisnäkemystä” sekä tutkimus-, arviointi-, ennakointi- ja selvitystiedon ”systemaattista ja laaja-alaista käyttöä päätöksenteossa, ohjauksessa ja toimintakäytännössä”, eli ”tiedolla johtamista”. Yhteinen tutkimus- ja selvitystoiminta myös tukee ”horisontaalisia ja ministeriöiden toimialoille kuuluvia ratkaisuja”, lisää selkeyttä, avoimuutta, läpinäkyvyyttä ja suunnitelmallisuutta sekä lisää ”valtioneuvoston yhteistä päätöksentekoa” (VNp 2013, 11). Periaatepäätöksessä päätettiin lisäksi myös ministeriöiden oman tutkimusrahoituksen kokoamisesta yksille tai muutamille momenteille niiden

budjettipääluokissa. Tätä rahoitusta on tarkoitus ohjata ministeriökohtaisilla tutkimussuunnitelmissa, joiden keskeisimmät hankkeet yhteensovitetaan valtioneuvoston tutkimus- ja selvitysrahoitusta ohjaavan selvitys- ja tutkimussuunnitelman kanssa. Yhteensovittamisesta vastuussa on valtioneuvoston kanslia. Kokoamisen ja yhteensovittamisen on tarkoitus parantaa ministeriöiden tutkimustoiminnan ”selkeyttä, avoimuutta, läpinäkyvyyttä ja ohjattavuutta” (VNp 2013, 12).

Periaatepäätökseen sisältyneen rahoitussuunnitelman mukaan strategisen tutkimuksen rahoitusvälineeseen oli tarkoitus siirtää asteittain vuosina 2015-2017 tutkimuslaitosten, Suomen Akatemian ja Tekesin budjettirahoituksesta yhteensä 22, 50 ja lopulta 70 miljoonaa euroa. Akatemian ja Tekesin osuudet olisivat 7,5 ja 10 miljoonaa euroa sekä tutkimuslaitosten osuus vuonna 2015 4,5 miljoonaa, vuonna 2016 32,5 miljoonaa ja vuonna 2017 52,5 miljoonaa euroa (VNp 2013, 9, 14). Valtioneuvoston tutkimus- ja selvitysrahoitus oli tarkoitus koota vuosina 2014-2016 tutkimuslaitosten budjettirahoituksesta siirtämällä siten, että rahoitusvälineen koko olisi vuonna 2014 5 miljoonaa, vuonna 2015 7,5 miljoonaa ja vuonna 2016 12,5 miljoonaa euroa (emt. 11). Periaatepäätöksen mukaan tutkimusrahoituksen uudistaminen ei vähennä tutkimusrahoituksen kokonaismäärää, mutta kasvattaa kilpaillun tutkimusrahoituksen osuutta sekä voi muuttaa ”tutkimusalojen painotusta” ja ”tutkimuksen toteuttajien toimijakenttää”. Rahoitussiirtojen asteittaisuuden on tarkoitus mahdollistaa tutkimuslaitoksille ennakointi ja sopeutuminen muutokseen, ja ne voivat hankkia ”kompensoivaa” rahoitusta uusista rahoitusvälineistä, jolloin strategisen tutkimuksen teema-alueet ja painopisteet, valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelma sekä ”tutkimuslaitosten kilpailukyky” vaikuttavat rahoituksen kohdentumiseen niille (emt. 13). Valtion vuoden 2015 talousarviossa strategisen tutkimuksen rahoituksen kooksi päätettiin 55,6 miljoonaa sekä valtioneuvoston tutkimus- ja selvitysrahoituksen kooksi 6,4 miljoonaa euroa (kuvio 2; TA 2015, 23.01.22, 29.40.54; VNK 2015, 2). Valtioneuvoston julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2015-2018 STN-rahoitukselle on annettu noin 57 miljoonan euron sekä valtioneuvoston tutkimus- ja selvitysrahoitukselle 11,5 miljoonan tavoitteellinen koko (VNS 4/2014, 30-31). Riippuu tulevista valtiontaloutta koskevista päätöksistä sekä niihin vaikuttavista muista poliittisista päätöksistä, missä muodossa tavoitteet toteutetaan.

Kokonaisuudistuksen yhteydessä toteutettiin myös eräitä muita Suomen Akatemian tutkimusrahoitukseen kohdistuneita uudistuksia ja toimia, joista ei päätetty

periaatepäätöksessä ja jotka eivät muodollisesti lukeudu kokonaisuudistukseen, mutta joilla kuitenkin on merkitystä tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen ohjaukselle kokonaisuudessaan. Strategisen tutkimuksen rahoitusvälineen ja neuvoston perustaneen lakiuudistuksen yhteydessä muutettiin myös Akatemian hallituksen kokoonpanoa ja tehtäviä, muutettiin Akatemiassa toiminut kansallisten tutkimusinfrastruktuurien asiantuntijaryhmä lakisääteiseksi tutkimusinfrastruktuurikomiteaksi, Akatemian toimielinten esteellisyysääntelyä muutettiin vastaamaan yliopistojen hallintomuotouudistusta edeltänyttä tilannetta (palvelussuhde käsiteltävässä asiassa asianosaiseen yliopistoon tai muuhun tutkimusorganisaatioon ei yksinään muodosta jäsenelle esteellisyyttä) sekä akateemikon arvonimen haltijoiden enimmäismäärää kasvatettiin kahdestatoista kuuteentoista (HE 25/2014, 7-13). Lisäksi valtion vuoden 2015 talousarviossa siirrettiin yliopistojen perusrahoituksesta 50 miljoonaa euroa Akatemian jaettavaksi takaisin yliopistoille erillisen hakuprosessin kautta niiden ”profiloitumisen vahvistamiseen” (TA 2015, 29.40; SA 2014b, 1; SA 2014c, 1-2). Näistä toimista ohjaukseen voi katsoa liittyvän erityisesti Akatemian hallituksen uudistamisen, tutkimusinfrastruktuuritoiminnan vakinaistamisen ja yliopistojen profiloitirahoituksen.

Siinä missä aiemmin Akatemian hallitus koostui pääjohtajasta, tieteellisten toimikuntien puheenjohtajista (4) sekä kolmesta valtioneuvoston nimittämästä ulkopuolisesta jäsenestä, joiden keskuudesta hallitus valitsi itselleen puheenjohtajan, uudistettu hallitus koostuu kokonaan valtioneuvoston nimittämistä jäsenistä (5-7) ja puheenjohtajasta. Tieteellisten toimikuntien puheenjohtajilla, samoin kuin STN:n ja tutkimusinfrastruktuurikomitean puheenjohtajilla, on ainoastaan läsnäolo- ja puheoikeus hallituksessa. Pääjohtaja, joka on myös siirretty hallituksen ulkopuolelle, vastaa puolestaan hallituksen asioiden valmistelusta, esittelystä ja toimeenpanosta (HE 25/2014, 3, 15). Lakiesityksen perustelujen mukaan hallituksen uudistamisen tavoitteena on ”lisätä Suomen Akatemian reagointikykyä” ja ”liikkumavaraa” sekä ”mahdollistaa rahoituksen painopisteiden nopeampi muutos” (emt. 7). Hallituksen kokoonpanon uudistaminen onkin merkittävää sen kannalta, että sen tehtäviin kuuluu päättää Akatemian tutkimusrahoituksen kohdentamisesta tieteellisten toimikuntien kesken tai useampaa toimikuntaa koskettavaan poikkitieteelliseen toimintaan. Uudistuksessa tehtäviin lisättiin myös rahoituksen kohdentaminen tutkimusinfrastruktuurikomitealle sekä toimikuntien, STN:n ja komitean työn yhteensovittaminen (L 922/2009, 3 §).

Akatemian tutkimusinfrastruktuurikomitean perustaminen vakinaisti aiemmin OKM:n päätöksellä toimineen tutkimusinfrastruktuurien asiantuntijaryhmän toiminnan. Tutkimusinfrastruktuureilla tarkoitetaan tässä yhteydessä kansallisia ja kansainvälisiä ”tutkimuksen kannalta oleellisia laitteistoja, tietoverkkoja, tietokantoja, monitieteisiä tutkimuskeskuksia, tutkimusasemia, kokoelmia, kirjastoja sekä näiden käyttöön liittyviä palveluja”, jotka ”voivat olla keskitettyjä eli yhteen paikkaan sijoittuneita, hajautettuja tai virtuaalisia ja ne voivat muodostaa toisiaan täydentäviä kokonaisuuksia ja verkostoja” (SA 2014a, 8). Komitean tehtävänä on toimia kansallisen ja kansainvälisen tutkimusinfrastruktuuritoiminnan asiantuntijaelimenä, valmistella infrastruktuuripolitiikkaa ja –rahoitusta ohjaava suunnitelma sekä päättää itsenäisesti Akatemian rahoittamien tutkimusinfrastruktuurihankkeiden valinnasta (L 922/2009, 5 a §). Vuoden 2015 valtion talousarviossa päätettiin 10 miljoonan euron vähimmäisosuus Akatemian koko rahoituksesta tutkimusinfrastruktuuritoimintaan (TA 2015, 29.40), ja Akatemia päätti kohdentaa siihen lopulta yhteensä 19,3 miljoonaa (SA 2015). Lakiesityksen mukaan toiminnan vakinaistamisella tavoitellaan tutkimusinfrastruktuurien ”kansallisen koordinoinnin tehostamista, rahoituksen kohdentamisen ja rahoituspäätösten valmisteluprosessin ennakoitavuuden parantamista ja läpinäkyvyyden lisäämistä” (HE 25/2014, 7).

Yliopistojen profiloitirahoituksen on tarkoitus olla määräaikainen rahoitusmuoto, jossa niiden perusrahoituksesta Akatemialle siirretyt 50 miljoonaa euroa jaetaan yliopistoille asteittain vuosina 2015-2019 ja jolla on Akatemian muusta toiminnasta erillinen haku- ja myöntöprosessi. Yliopistojen on esitettävä hakemuksissaan suunnitelmat profilointi- ja työnjakotoimista muiden yliopistojen, tutkimuslaitosten ja “muun yhteiskunnan” kanssa. Akatemian järjestämä kansainvälinen arviointipaneeli arvioi hakemukset ja Akatemian hallituksen nimeämä jaosto tekee rahoituspäätökset (SA 2014b, 1; SA 2014c, 1-2). Rahoitushaun johdantomuistiossa todetaan, että vaikka yliopistouudistus on tarjonnut yliopistoille mahdollisuuden “omien strategioidensa muodostamiseen ja niiden aktiiviseen toteuttamiseen” sekä niiden rahoitusmallin uudistaminen on tuonut strategiaperustaisen rahoituksen osaksi perusrahoituksen kokonaisuutta, “profiloituminen, painoalojen valitseminen sekä niiden aktiivinen tukeminen” on kuitenkin edistynyt hitaasti ja “rahoitusmalli sinällään ei riittävän voimakkaasti kannusta valintoihin”. Tätä vasten profiloitumistoimien kilpailtu rahoittaminen “tarjoaa keinon muutoksen nopeuttamiseen ja tutkimuksen laatua parantavien edellytysten kehittämiseksi” (emt. 1).



### 3.3 Uudet ohjauskeinot ja –vaikutukset

Olen edellä tehnyt lyhyen katsauksen tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistukseen. Tarkoitukseni on tutkia uudistetun tutkimuksen ohjauksen keskittämisen ja hajauttamisen piirteitä, sen politiikan ja hallinnon rajaan kohdistamia muutoksia sekä edellisiin liittyviä valtasuhteiden muutoksia, ja tämä edellyttää uudistuksen niiden osa-alueiden, toimenpiteiden ja aspektien tunnistamista, jotka ovat perustaneet uusia ohjauskeinoja, oleellisesti muuttaneet entisiä tai jotka voivat muuten vaikuttaa ohjaukseen merkittävällä tavalla. Rajaan siksi joitakin kokonaisuudistuksen osia tarkasteluni ulkopuolelle sekä sisällytän siihen toisia, muodollisesti kokonaisuudistukseen kuulumattomia toimenpiteitä, niiden ohjaukseen liittyvän relevanssin perusteella. Suurimmasta osasta ohjauksen uudistamisen kannalta relevanteista toimenpiteistä päätettiin valtioneuvoston periaatepäätöksessä, mutta osasta myös ennen sitä tai sen jälkeen. Valtioneuvoston kanslian tutkimuslaitosten tavoitteiden yhteensovittamisen tehtävästä päätettiin varsinaisesti jo Kataisen hallitusohjelmassa, ja Suomen Akatemiaa koskeneista muista uudistuksista päätettiin strategisen tutkimuksen rahoitusvälineen ja neuvoston perustamisen ja vuoden 2015 talousarviopäätöksen yhteydessä.

Periaatepäätöksessä päätetty kokonaisuudistus sisälsi erilaisia toimenpiteitä, joista osaa voi pitää enemmän toisiinsa liittyvinä ja osaa suhteessa erillisempinä. Esimerkiksi tutkimuslaitosten yhdistämiset ja niiden budjettirahoituksen siirtäminen uusiin ohjelmaohjattuihin rahoitusvälineisiin, joista tutkimuslaitokset voivat hakea ”kompensoivaa” rahoitusta, muodostavat julkilausutustikin selkeän toiminnallisen ja poliittisen kokonaisuuden. Muista erillisempänä toimenpiteenä voi puolestaan pitää esimerkiksi VTT:n hallintomuodon muuttamista, jonka valmistelu perustui työ- ja elinkeinoministeriön erilliseen selvitykseen ja jolla oli jokseenkin spesifisti sen toimialaan liittyvät perustelut, eikä samankaltaista uudistusta tehty muille tutkimuslaitoksille. Periaatepäätöksen jäsenyksessä osa toimenpiteistä on myös liitetty osaksi laajempia toimenpidekokonaisuuksia, vaikka niitä oltaisiin voitu perustellusti käsitellä myös erikseen, kuten VTT:n hallintomuotouudistus tai THL:n ja TTL:n tehtävänjakoa koskenut arviointi. Suurimpaan osaan kokonaisuudistuksen toimenpiteistä liittyy varsinaisia muutoksia ohjaukseen tai vaikutuksia ohjauskeinojen käyttöön ja ohjauksen toteutumiseen, mutta joidenkin kohdalla itsenäiset muutokset ovat vähäisempiä (THL:n ja TTL:n tehtävänjaon arviointi) ja jotkin ovat myös siirtäneet toimintaa pois varsinaisesta tutkimuslaitosten ja

tutkimusrahoituksen statuksen ja ohjauksen piiristä (OPTL:n ja KTK:n yhdistäminen Helsingin yliopistoon).

Tämän perusteella sisällytän tarkasteluuni periaatepäätöksen ulkopuolelta valtioneuvoston kanslian tutkimuslaitosten tavoitteiden yhteensovittamisen tehtävän, joka kuului kokonaisuudistusta pohjustaneisiin hallitusohjelmakirjauksiin, sekä Suomen Akatemiaan tehdyistä muista uudistuksista sen hallituksen uudistamisen, tutkimusinfrastruktuurikomitean perustamisen ja Akatemian määräaikaisen yliopistojen profilointirahoituksen, joilla vaikuttaa olevan myös yleisempää merkitystä tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen ohjaukselle sekä yhteyksiä kokonaisuudistuksen tavoitteisiin. Periaatepäätöksestä tarkastelun ulkopuolelle jätän puolestaan OPTL:n ja KTK:n yhdistämisen Helsingin yliopistoon, sillä erityistehtäväyksiköiden asemasta ja Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin erityisestä ministeriöiden osittain nimittämästä johtokunnasta huolimatta niitä olisi mielekkäintä tarkastella vastedes osana spesifisti yliopistoihin kohdistuvaa rahoitus- ja tulosohjausta. Ohjauksen kannalta muusta uudistuksesta poikkeavaa VTT:n hallintomuodon muuttamista käsittelen erikseen, ohjausvaikutuksiltaan maltillisempaa THL:n ja TTL:n tehtävänjaon arviointia KOTUMO-hankkeen ja tutkimuslaitosten yhteenliittymien yhteydessä, sekä toisiinsa läheisesti liittyviä valtioneuvoston tutkimus- ja selvitysrahoitusta ja tutkimusrahoituksen kokoamista ministeriöissä samassa yhteydessä keskenään.

Myös kokonaisuudistuksen jälkeen on tehty tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen ohjaukseen vaikuttavia uusia päätöksiä ja toimenpiteitä, kuten VNK:n tiedepoliittisten tehtävien osoittaminen pääministerin sijaan osin valtiovarainministeriössä toimivan kunta- ja uudistusministerin vastuulle. Koska siihen ei kuitenkaan sisälly varsinaisia ohjauskeinojen uudistuksia, se on tapahtunut kokonaisuudistuksen jälkeen eikä se vaikuta olevan ristiriidassa sen keskeisimpien piirteiden kanssa, käsittelen sitä ainoastaan luvussa 6 tutkimuksen johtopäätösten yhteydessä.

Näillä rajauksilla tarkastelen siis tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen ohjauksen kannalta merkittävänä uudistuksina 1) valtioneuvoston kanslian sektoritutkimuksen tavoitteiden yhteensovittamisen tehtävää, 2) tutkimuslaitosten yhteensulauttamisia, 3) VTT:n hallintomuodon muuttamista, 4) tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen yhteistyön syventämistä eli KOTUMO-hanketta, 5) tutkimuslaitosten yhteenliittymien LYNETin ja SOTERKOn kehittämishanketta, 6) strategisen tutkimuksen rahoitusvälineen ja neuvoston

(STN) perustamista, 7) valtioneuvoston tutkimus- ja selvitysrahoituksen perustamista sekä tutkimusrahoituksen kokoamista ministeriöissä (TEAS-toimintaa) sekä 8) Suomen Akatemiaan tehdyistä muista uudistuksista sen hallituksen uudistamista, tutkimusinfrastruktuurikomitean perustamista sekä määräaikaista yliopistojen profiloitirahoitusta.

Aineistonani ovat näitä uudistuksia koskevat keskeiset päätökset, säädökset ja julkaistut valmisteluasiakirjat. Tärkein näistä on valtioneuvoston periaatepäätös valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistuksesta (VNp 2013). Valtioneuvoston kanslian tutkimuslaitosten tavoitteiden yhteensovittamistehtävästä päätettiin Kataisen hallitusohjelmassa (Vnk 2011, 35) ja säädettiin valtioneuvoston ohjesäännössä (A 262/2003). Tutkimuslaitosten yhdistämiset ja VTT:n hallintomuodon muuttaminen toteutettiin muuttamalla niitä koskevaa lainsäädäntöä (HE 33/2014; HE 34/2014; HE 74/2014; L 561/2014; L 580/2014; L 761/2014). Strategisen tutkimuksen rahoitusväline ja neuvosto perustettiin ja Suomen Akatemiaan tehdyt muut uudistukset toteutettiin muuttamalla Akatemiasta annettua lakia (HE 25/2014; L 482/2014; L 922/2009). Tutkimuslaitosten budjettirahoitukseen tehdyistä muutoksista sekä uusien tutkimusrahoitusvälineiden rahoituksesta päätettiin valtion talousarviossa vuodelle 2015 (TA 2015).

## **4 Tutkimuslaitosten ohjaus**

Käsittelen tässä luvussa kokonaisuudistukseen liittyneitä, välittömästi tutkimuslaitosten ohjaukseen vaikuttaneita toimenpiteitä: valtioneuvoston kanslian sektoritutkimuksen tavoitteiden yhteensovittamisen tehtävää, tutkimuslaitosten yhteensulauttamisia, VTT:n hallintomuodon muuttamista erityistehtäväyhtiöksi, tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen yhteistyön syventämistä eli KOTUMO-hanketta sekä tutkimuslaitosten yhteenliittymien LYNETin ja SOTERKOn kehittämistä. Tarkastelen niitä ensimmäisen ja toisen tutkimuskysymyksen – ohjauksen keskittämisen ja hajauttamisen piirteiden sekä politiikan ja hallinnon rajaan kohdistuneiden muutosten – näkökulmista. Luvun lopussa teen yhteenvedon uusien ohjauskeinojen ja –vaikutusten merkittävimmistä piirteistä. Uusien tutkimusrahoitusvälineiden ja muiden tutkimusrahoitukseen tehtyjen uudistusten vaikutuksia tutkimuslaitosten ohjaukseen tarkastelen luvussa 5. Luvussa 6 pohdin kolmannen tutkimuskysymyksen – tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen ohjauksen uudistamisen tuottamien valtasuhteiden muutosten – näkökulmasta uudistettua tutkimuslaitosten ohjausta osana laajempaa tiedepoliittisen vallan ja valtasuhteiden kokonaisuutta.

### **4.1 Valtioneuvoston kanslian sektoritutkimuksen tavoitteiden yhteensovittamisen tehtävä**

Kataisen hallitusohjelman mukaisesti valtioneuvoston kanslian (VNK) tehtäviin on lisätty ”valtion sektoritutkimuksen tavoitteiden yhteensovittaminen päätöksenteon tueksi” (VNS 2011, 35; A 262/2013, 12 §). Kokonaisuudistuksen periaatepäätöksessä linjattiin myös, että tutkimuslaitosten tulohjauksessa tulee yhteensovittaa ja ottaa laaja-alaisesti huomioon eri ministeriöiden tarpeet, ja että tutkimuslaitosten vastuuministeriöiden tulee toimia yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa valtioneuvoston yhteisten tavoitteiden asettamiseksi tutkimuslaitokselle (VNp 2013, 4). Tämän tutkimuslaitosten ohjaustehtävien uudistamisen jälkeenkin niiden välittömänä ohjauskeinona säilyy ohjausvastuussa olevien sektoriministeriöiden tulohjaus, mutta VNK voi vaikuttaa sen sisältöön yhteensovittamisen tehtävänsä ja sektoriministeriöiden yhteistyövelvollisuuden kautta.

Keskittämisen ja hajauttamisen näkökulmasta uuden ohjaustehtävän sijoittaminen toimeenpanovallan keskukseseen ja sen ohjauskohteen ulottaminen laajasti kaikkiin tutkimuslaitoksiin ja sektoritutkimukseksi käsitettyyn toimintaan edustaa melko selvästi poikkihallinnollisen keskusohjauskyvyn vahvistamista. Vaikka yhteensovittamisen tehtävään ei liity samanlaista yksityiskohtaisesti säädettyä, muodollisesti vahvaa ohjausprosessia kuten esimerkiksi STN-rahoituksen ohjaukseen, on selvää, että uusi toimeenpanovallan keskukseseen sijoitettu ohjaustehtävä voi vahvistaa tutkimuslaitosten poikkihallinnollista keskusohjausta verrattuna aiempaan pelkkään sektoriministeriökohtaiseen tulosohjaukseen. Vaikka VNK:lle ei olekaan siirretty suoraa vastuuta ja päätösvaltaa tutkimuslaitosten tulosohjauksessa ja kyse on eräänlaisesta valmisteluvaiheen toiminnasta suhteessa varsinaiseen välittömään ohjaukseen, joka on edelleen sektoriministeriöiden vastuulla, on sen kautta kuitenkin tarkoitus vaikuttaa välittömän ohjauksen sisältöön ja yhtenäistää sitä koko valtioneuvoston tasolla.

Yksityiskohtaisesti säädetyn ohjausprosessin puute voi myös antaa VNK:lle tilaa määrittää yhteensovittamisen tehtävän muotoa, laajuutta ja sisältöä omalla toiminnallaan ja aloitteellisuudellaan. VNK:n edustajat ovat samalla myös vahvoissa asemassa niissä elimissä, joissa sen ja sektoriministeriöiden ohjaustavoitteiden väliset mahdolliset ristiriidat todennäköisesti ratkaistaisiin, kuten ministeriöiden kansliapäällikkökokouksessa tai valtioneuvoston yleisistunnossa. Tämä voi myös heijastaa epämuodollista vaikutusvaltaa sektoriministeriöiden toimintaan ohjausprosessissa yleensä ja tehdä yhteensovittamisen tehtävästä muotoaan tosiasiallisesti vahvemman ja vaikuttavamman. Kiinnostavaa yhteensovittamisessa on myös, että se on keskuksen ministeriölle säädetty tehtävä, joka ministeriöiden yleisen toimialajaon perusteella oltaisiin voitu sijoittaa myös sektoriministeriöön (OKM ja sen toimialaan kuuluva tiedepolitiikka). VNK:n kannalta kyse on yhdestä poikkihallinnollisesta tehtävästä lisää, mutta myös eräänlaisesta toimialan laajentamisesta tiedepolitiikkaan ja tutkimustoiminnan ohjaukseen. Keskittämisen ja hajauttamisen näkökulmasta yhteensovittamisen tehtävä edustaa melko selvästi keskuksen vaakasuuntaisen ohjauskyvyn vahvistamisen politiikkaa, jossa sen poikkihallinnollista ohjauskykyä pyritään lisäämään sijoittamalla sinne uusia tehtäviä ja resursseja.

Politiikan ja hallinnon organisatorisen rajan kannalta uuden ohjaustehtävän asema on ristiriitaisempi. Yhtäältä sijoittamisen keskukseseen voi ajatella suhteellisesti politisoivan tehtävää ja ohjausta lähentämällä sitä valtioneuvoston yleiseen, yhteiseen ja

poikkihallinnolliseen politiikkaan. Yhteensovittamista ei ole säädetty sektorihallinnon tai siihen kuuluvan organisaation tehtäväksi, mitä voisi pitää puolestaan suhteellisenä teknistämisenä ja etäisyytenä poliittiseen keskukseen. Toisaalta yhteensovittamisen tehtävän valmisteleva ja puitemaisesti säännelty luonne suhteessa edelleen sektoriministeriöiden vastuulla olevaan varsinaiseen ohjaukseen kuitenkin jossain määrin hämärtää sen poliittisuutta, kun tehtävänjako ohjauksen valmistelun, päättämisen ja toimeenpanon välillä ei ole erityisen selvä tai yksinkertainen. Keskuksen asema ja tehtävät ovat selvästi vahvistuneet suhteessa entiseen, mutta toisaalta välitön muodollinen vastuu ja valta ovat edelleen sektoreilla, ja ”poliittinen” keskus onkin ”hallinnollisessa” valmistelijan roolissa.

Yhteensovittamisen tehtävän valmisteluluonne myös hämärtää politiikan ja hallinnon rajaa toimivaltaistamalla keskuksen toimintaa ja antamalla sen itse päättää ohjausprosessin tarkemmasta muodosta, sen sijaan että siihen liittyvät vastuuden ja vallan jaot perustuisivat yksityiskohtaisempaan ja vahvempaan sääntelyyn. Myös itse yhteensovittaminen –termin voi katsoa ilmentävän näitä ristiriitoja. Se tuntuisi viittaavan jossain määrin jopa governance-hallintoajattelun henkiseen, epäpoliittiseen ja valtaneutraaliin vaakasuuntaiseen vuorovaikutukseen. Toisaalta yhteensovittamisen tehtävä ja tutkimuslaitosten ohjaus yleisemmin perustuvat kuitenkin säädetyille tavoitteille, vastuulle ja valtasuhteille.

## **4.2 Tutkimuslaitosten yhteensulauttaminen**

Tutkimuslaitosten yhteensulauttamisessa seitsemän tutkimuslaitosta sekä eräät osana MMM:ää toimineet tutkimustoiminnot uudelleenjärjesteltiin kolmeksi tutkimuslaitosyksiköksi, Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy:ksi, Luonnonvarakeskukseksi (Luke) sekä Maanmittauslaitokseksi (MML). Yhdistämisten ja tutkimuslaitosrakenteen uudistamisen voi katsoa vaikuttavan tutkimuslaitosten ohjaukseen keskittävästi sen kohteen tasolla: suuremmista yksiköistä koostuvassa rakenteessa samoilla ohjauskeinoilla ja –prosesseilla voidaan ohjata keskitetympään laajempia kokonaisuuksia kuin hajanaisemmassa ja pienemmistä yksiköistä koostuvassa rakenteessa.

Toteutetut yhdistämiset eivät vähentäneet yksiköiden määrää aivan niin paljon kuin vuoden 2012 esityksessä ehdotettiin, seitsemästätoista yhdeksän sijaan kahdeksitoista yksiköksi (VNK 2012, 60). Rahoituksen kannalta yhdistämiset koskivat selvästi suurinta osaa tutkimuslaitostoiminnasta, sillä VTT:n, Luken ja MML:n yhteinen osuus tutkimuslaitosten

vuoden 2015 budjettirahoituksesta on 69 prosenttia sekä osuus kokonaisrahoituksesta ulkopuolinen ja EU-rahoitus mukaan lukien peräti 73 prosenttia (Tilastokeskus 2015, 6-9). Pelkästään VTT:n ja Luken likimain samansuuruiset osuudet budjettirahoituksesta muodostavat kaksi kolmasosaa kaikkien tutkimuslaitosten budjettirahoituksesta. Toisaalta budjettirahoituksen tutkimuslaitoskohtaisten osuuksien kannalta huomattavana rakenneuudistuksena voi pitää lähinnä vain Luken muodostamista, sillä siinä kahdesta keskikokoisesta 32,2 ja 44,1 miljoonan euron sekä yhdestä pienestä 9 miljoonan euron budjettirahoituksen tutkimuslaitoksesta yhdistettiin suuri, budjettirahoitukseltaan VTT:hen vertautuva tutkimuslaitos. Uudenmuotoisten VTT:n ja Maanmittauslaitoksen muodostamiseen ei puolestaan liittynyt huomattavia muutoksia budjettirahoituksen rakenteessa niiden edeltäjiin verrattuna. Kokonaisuudessaan ohjauksen kohteen rakenteessa voidaan kuitenkin nähdä selvä yksiköiden vähentämisen, yksikkökoon kasvattamisen ja keskittämisen suuntaus. Uudelleenjärjestelyjen kautta myös tutkimuslaitoksia välittömästi ohjaavien ministeriöiden määrä väheni seitsemästä kuuteen.

Vaikka toteutettuja yhdistämissä ei verrattuna vuoden 2012 esitykseen tai ajatukseen vieläkin vähemmistä ja suuremmista yksiköistä voikaan pitää aivan äärimmäisenä keskittämisenä, edustavat ne kuitenkin selvästi rakenteita ja ohjausta keskittävää suuntausta. Tutkimuslaitosten suhteen välittömässä ohjausvastuussa ovat edelleen sektoriministeriöt usealla eri sektorilla, mutta ohjauksen kokonaisuuteen vaikuttavat samalla useat keskittävän luonteiset uudistukset: laitosten yhdistämiset, uudet keskuksen sijoitetut poikkihallinnolliset ohjaustehtävät (VnK:n yhteensovittamisen tehtävä) sekä ohjaustavoitteisten poikkihallinnollisten rakenteiden kehittäminen (erilaiset yhteenliittymät). Tutkimuslaitosten yhdistämiset eivät sellaisenaan tarkoita muodollisia muutoksia politiikan ja hallinnon suhteisiin niiden ohjauksessa, mutta suurempien ja laajempien yksiköiden perusteluissa voidaan nähdä eräänlaista politisointia poliittisen ohjauksen liikkumatilan laajentamisen muodossa. Laitosten toiminnan on tarkoitus suuntautua ”vain yhden sektorin” sijaan ”yhteiskunnan ja elinkeinoelämän laaja-alaiseen palvelemiseen” ja niiden rakenteiden uudistaminen tarjoaa ”mahdollisuuden strategiseen muutokseen ja voimavarojen uudelleen järjestämiseen” (VNp 2013, 4, 13). Uusiin rakenteisiin on siis liitetty taloudellisen perustan ja monitieteisyyden vahvistamisen lisäksi myös erityisesti laajojen muutosten mahdollistamista ja niiden ohjausta koskevia tavoitteita.

### **4.3 Teknologian tutkimuskeskus VTT:n hallintomuodon muuttaminen erityistehtäväyhtiöksi**

VTT:n ja MIKESin yhdistämisen yhteydessä uuden VTT:n hallintomuoto muutettiin samalla valtion kokonaan omistamaksi erityistehtäväyhtiöksi, aiemmin virastomuotoisen VTT:n omistajaohjauksessa toimineiden erityistehtäväyhtiöiden tapaan. Samalla sen ohjaustapa vaihdettiin virastojen ja laitosten tulosohjauksesta valtionyhtiön omistajaohjaukseen ja omistajapolitiikkaan. Muodollisesti muutos vaikuttaisi merkittävältä: yhtiöittäminen ja erityistehtäväyhtiön asema muistuttavat yleistä agentifikaatiopolitiikkaa, ja erityisen hallintomuodon luomista juuri osakeyhtiömuodon pohjalle voi pitää hyvin NPM-henkisenä ratkaisuna. Ratkaisun perusteluissa ilmenevät agentifikaation tyypillisesti liittyvät tavoitteet, kuten yrityksille mahdollisten talouteen ja rahoitukseen liittyvien toimintamallien käyttöönotto, ”strategisen kilpailukyvyyn” parantaminen sekä ”ketterästi ja ennakoivasti toimintaympäristön muutossaasteiden vaatimuksiin” vastaaminen (HE 74/2014, 4-5, 9, 11).

Hallintomuodon ja ohjaustavan muuttaminen muista tutkimuslaitoksista poikkeavaksi tekee VTT:n uudistamisesta vähintäänkin muodollisesti hajauttavaa ja eriyttävää hallintopolitiikkaa. Muutos ei toisaalta ole VTT:n sisäisen toiminnan kannalta äärimmäisen suuri, sillä merkittävä osa siitä on ollut aiemminkin järjestettynä erityistehtäväyhtiöiden muotoon. Samoin VTT:n budjettirahoitteinen ”strateginen” tutkimus eli ei-taloudellinen toiminta sekä yritysrahoitteiset ja markkinaehtoiset tutkimuspalvelut eli taloudellinen toiminta ovat olleet aiemminkin sen toiminnassa ja kirjanpidossa erillään, ja silloinkin markkinaehtoisesta toiminnan voitto on ohjattu laitoksen omaan tutkimustoimintaan, sen kehittämiseen ja tutkimustulosten levittämiseen. Ohjaustavan muuttaminen on kuitenkin potentiaalisesti hyvin merkittävä muutos, jonka saattaisi ajatella eriyttävän VTT:tä suhteessa muihin tutkimuslaitoksiin ja ohjauksen kokonaisuuteen. VTT on myös sekä budjetti- että kokonaisrahoituksen kannalta tutkimuslaitoksista suurin, ja sen eriytyminen poikkeavan hallintomuodon vuoksi erilliseen asemaan ja ohjaustapaan voisi vaikuttaa kokonaisuuteen merkittävästi.

Uusi ohjaustapa koostuu sekä varsinaisesta omistajaohjauksesta että budjettirahoitteisen valtionavun myöntämisestä ja valvonnasta. Erityistehtäväyhtiön omistajaohjaukseen voi kuulua sekä yleistä omistajapoliittista että erityistehtävään liittyvää ohjausta ja tavoitteita. Ohjaava ministeriö, VTT:n tapauksessa TEM, päättää tavoitteet, jotka annetaan yhtiön



hallitukselle. Yleiset omistajapoliittiset tavoitteet voivat liittyä esimerkiksi yhtiön toiminnan vakavaraisuuteen, kustannustehokkuuteen ja tuloksellisuuteen, ja erityistehtävätavoitteet itse tehtävän luonteeseen ja hallituksen siihen liittyvään politiikkaan, jotka on linjattu esimerkiksi hallitusohjelmassa tai hallinnonalaa koskevassa erityisohjelmassa. Tavoitteet asetetaan pitkän aikavälin strategisten tavoitteiden muodossa, jotka myös tarkistetaan vuosittain. TEM valitsee VTT:n yhtiökokouksessa hallituksen toteuttamaan asettamia tavoitteita, sekä valvoo ja arvioi niiden toteutumista. Valtioneuvoston omistajapolitiikkaa koskevan periaatepäätöksen mukaan erityistehtäväyhtiöissä valtion yleiset omistajapoliittiset tavoitteet perustuvat mahdollisimman hyvään yhteiskunnalliseen ja taloudelliseen kokonaistulokseen. Niiden toteutumista arvioidaan sen perusteella, miten ja millaisilla kustannuksilla yhtiö toteuttaa niitä tavoitteita ja tehtäviä, jotka ministeriö on sille asettanut, eli miten se täyttää sille asetetun yhteiskunnallisen palvelutehtävänsä (HE 74/2014, 14).

Omistajaohjauksen sisältämät mahdollisuudet erityistehtäväyhtiön ohjaamiseen eivät siis vaikuta juuri poikkeavan tulosohjauksesta, jossa ohjattaville organisaatioille voidaan niin ikään asettaa hallituksen politiikkaan ja erilaisiin muihin politiikkaohjelmiin kuten sektorikohtaisiin strategioihin liittyviä tavoitteita. Erityistehtäväyhtiömuotoinen VTT kuuluu virastomuotoisten tutkimuslaitosten kanssa myös VNK:n sektoritutkimuksen tavoitteiden yhteensovittamistehtävän piiriin, se kuuluu sekä LYNET- että SOTERKO-yhteenliittymiin että myös KOTUMO-hankkeen piiriin, ja kaikki tutkimuslaitosten ohjauksen elementit kohdistuvat siihen siinä missä muihinkin tutkimuslaitoksiin. Valtioneuvosto ja TEM voivat ohjata sitä omistajaohjauksen kautta lähes muiden tutkimuslaitosten tulosohjaukseen verrattavalla tavalla, ja erityistehtäväyhtiön ohjaustapa ei siis vaikuta muodostavan toiminnallisesti selkeää poikkeusta uudistetun ohjauksen kokonaisuuteen.

VTT:n hallintomuodon muuttaminen edustaa kuitenkin itsessään muodollista eriyttämistä ja erikoistamista suhteessa muihin tutkimuslaitoksiin. Valtion yleisen omistajaohjauksen näkökulmasta TEM:n vastuulla oleva VTT:n ohjaus edustaa mielenkiintoisesti sektoraalista hajauttamista, sillä muut omistajaohjausasiat ja omistajapolitiikka on juuri välittömässä lähihistoriassa keskitetty valtioneuvoston kansliaan. Jos ajatellaan, että erityistehtäväyhtiöt ovat hallinnollisen ohjauksen piirissä olevia virastoja lähtökohtaisesti etäännytetympiä poliittisesta ohjauksesta, hallintomuodon muutos edustaa myös muodollista organisatorista

depolitisointia. Ohjaustavan lähemmän tarkastelun perusteella muutokset eivät kuitenkaan ole poliittisen ohjauksen mahdollisuuksien kannalta erityisen huomattavia suhteessa aiempaan toimintaan, eikä muutos ole siten myöskään politiikan ja hallinnon rajan kannalta niin merkittävä kuin periaatteessa tai muodollisesti voisi ajatella.

#### **4.4 Tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen yhteistyön syventäminen (KOTUMO-hanke)**

Tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen yhteistyön syventäminen eli KOTUMO-hanke on OKM:n vastuulla oleva, tutkimuslaitoksia ohjaavien ministeriöiden kanssa yhteistyössä toteutettava monivuotinen kehittämishanke. Vaikka siinä ei olekaan kyse pysyväksi säädetystä tai muodollisen ohjausprosessin omaavasta ohjauskeinosta kuten esimerkiksi VNK:n sektoritutkimuksen tavoitteiden yhteensovittamistehtävässä tai strategisen tutkimuksen rahoitusvälineessä, sille asetetuilla tavoitteilla ja sen poikkihallinnollisella muodolla on selkeä ohjauskeinoluonne ja lisäksi osa sen tähänastisessa toiminnassa ehdotetuista uudistuksista liittyy suoraan tutkimuksen politiikkaohjaukseen.

KOTUMO-hankkeesta on annettu kokonaisuudistuksen periaatepäätöksessä OKM:lle monivuotinen toimeksianto, jota ministeriö voi edistää itsenäisesti, jos siihen ei puututa muilla tasoilla ja päätöksillä. Periaatepäätöksessä hankkeelle on päätetty puitemaiset tavoitteet, joiden sisässä on poliittista liikkumatilaa keinojen suhteen: hankkeen on tarkoitus ”synnyttää valtakunnallisesti ohjattu useampivuotinen kehittämisprosessi”, jossa tutkimuslaitokset ja korkeakoulut muodostavat asteittain sopimusperusteisia yhteenliittymiä, joilla on yhteistä tutkimusinfrastruktuuria, yhteistyötä tutkimuksessa ja opetuksessa, yhteistä henkilöstöä ja yhteisiä kampusalueita (VNp 2013, 6-7). Näitä tavoitteita on täsmennetty OKM:n valmistelemalla ja ministeriöiden kansliapäälliköiden kokouksen hyväksymällä ”tiekartalla” vuosille 2015-2017 (OKM 2015, 6-7), joka sisältää yksityiskohtaisempia ehdotuksia tavoitteiden edistämiseksi. Tiekartan ehdotukset on jäsennetty ohjausta ja viestintää, koulutus- ja tutkimusyhteistyötä, yhteisiä kenttäasemia ja kampuksia, yhteisiä infrastruktuureja sekä avoimia ja jaettuja tietovarantoja ja tutkimustuloksia koskevaan viiteen osaan. Ohjaukseen ja viestinnän ehdotuksiin kuuluu kolme toimenpidekokonaisuutta, joiden mukaan 1) ministeriöt vahvistavat keskinäistä yhteistyötään korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten ohjauksessa, 2) korkeakoulujen ja

tutkimuslaitosten yhteistyötä kannustetaan soveltuvilla rahoitusinstrumenteilla ja 3) tutkimuslaitosten organisaatiomuotojen toimintaedellytyksiä arvioidaan (emt. 17-18).

Ministeriöiden keskinäistä yhteistyötä ohjauksessa on tarkoitus vahvistaa erityisesti kansliapäälliköiden ohjausyhteistyön muodossa ja toimeenpanna sitä OKM:n korkeakoulujen ohjauksen ja tutkimuslaitoksia ohjaavien ministeriöiden ohjauksen kautta. Rahoituksessa eri rahoitusinstrumentteja on tarkoitus kehittää tutkimuslaitoksia ja korkeakouluja vahvemmin yhteistyöhön kannustaviksi sekä kilpaillun tutkimusrahoituksen hakemista niiden yhteisiin hankkeihin houkuttelevammaksi. ”Tutkimuslaitosten organisaatiomuotojen toimintaedellytysten arvioiminen” tarkoittaa erillistä selvityshanketta, jossa arvioidaan sopimusperusteisten yhteistyörakenteiden helpottamisen näkökulmasta virastomuotoisten tutkimuslaitosten hallintomuotojen muuttamista itsenäisiksi oikeushenkilöiksi yliopistouudistuksen (2010), ammattikorkeakoulu-uudistuksen (2015) ja myös VTT:n hallintomuodon muuttamisen (2015) tapaan (emt. 17-18).

Itse KOTUMO-hankkeen muodossa ja toiminnassa vaikuttaa olevan ohjauksen lähteen tasolla sekä perinteisen sektoriohjauksen että poikkihallinnollisen keskusohjauksen vahvistamisen piirteitä. Hankkeen päävastuu on tiedepolitiikasta varsinaisessa toimialavastuussa olevalla OKM:llä, jonka kautta se voi pyrkiä käyttämään valmisteluvaltaa. Toisaalta hankkeen tavoitteiden konkretisointi ja edistäminen riippuvat myös sekä tutkimuslaitoksia ohjaavista ministeriöistä, että ministeriöiden kansliapäällikkökokouksesta, joka vaikuttaa käytännössä omaksuneen jonkinlaista valmistelu- ja päätösvaltaa sekä tiekartta-asiakirjan hyväksymisessä, että sen ehdotusten jatkokäsittelyssä. Kehittämishankkeen muotoa voi sellaisenaan pitää melko kevyenä ja epäsuorana ohjauskeinona, sillä sen piirissä valmisteltujen ehdotusten toimeenpano on riippuvaista muista ohjauskeinoista. Kuitenkin sen kautta voidaan käyttää merkittävää valmisteluvaltaa: nykyisiä ohjauskeinoja saatetaan muuttaa sen piirissä tehdyn valmistelun pohjalta tulevaisuudessa. Tätä valmisteluvaltaa käyttävät tällöin hankkeen prosessiin osallistuvat tahot, joita ovat OKM:n lisäksi tutkimuslaitosten vastuuministeriöt ja kansliapäällikkökokous ministeriöiden yhteistyöelimenä. Kun ottaa huomioon VNK:n uudet tiedepoliittiset tehtävät (sektoritutkimuksen tavoitteiden yhteensovittaminen ja uusien rahoitusvälineiden ohjaus) ja sen kansliapäällikön (valtiosihteerin) aseman kansliapäällikkökokouksen puheenjohtajana, myös sen voi ajatella käyttävän KOTUMO-hankkeessa potentiaalisesti merkittävää valmistelu- ja vaikutusvaltaa.

Ohjauksen kohteen tasolla KOTUMO-hankkeen tarkoituksena on luoda tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen sopimusperusteisia yhteenliittymiä, jotka toimivat niiden perustehtäviin liittyvää yhteistyötä edistävinä rakenteina. Sopimusperusteisissa yhteenliittymissä voidaan nähdä yhtäältä New Public Management –vaikutteista agentifioitujen yksikköjen sopimusmuotoisen toiminnan korostamista tai governance- henkistä vapaamuotoista, vaakasuuntaista ja verkostomaista yhteistyötä, mutta toisaalta myös vahvistuviin ja keskittyviin ohjauskeinoihin kytkeytyviä poikkihallinnollisen koordinaation rakenteita. Sopimusmuotoisina ja kehittämishankkeen asteella olevina ne ovat esimerkiksi tutkimuslaitosten yhdistämisiin ja asetusperusteisiin tutkimuslaitosten keskinäisiin yhteenliittymiin verrattuna kevyempää rakenteellista keskittämistä, ja niiden lähteen tasolla monenkeskinen ohjaus (OKM, tutkimuslaitoksia ohjaavat ministeriöt, kansliapäällikkökokous) ei sekään ole äärimmäisen keskittävää. Ohjauksen ja sopimusrakenteiden on otettava huomioon esimerkiksi yliopistojen suhteellisen vahva itsehallinto. Toisaalta huomattavaa on, että yhteenliittymien on tarkoitus liittyä tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen varsinaisiin perustehtäviin (tutkimus, opetus, yhteiskunnallinen vuorovaikutus ja vaikuttavuus) esimerkiksi tukipalveluiden ja ”hallinnon” sijaan, ja tältä kannalta niiden tarkoitus ja tavoitteet ovat suhteessa painavia verrattuna niiden rakenteiden ja ohjauksen kevyeen muotoon.

Myös KOTUMO-tiekartan ohjauksen kehittämistä koskevat ehdotukset vaikuttavat hallintopoliittisesti sekalaisilta. Kansliapäällikkökokouksen ohjausroolin korostaminen suhteessa OKM:n ja tutkimuslaitosten vastuuministeriöiden tehtäviin edustaa selvästi poikkihallinnollisen keskusohjauksen vahvistamista. Rahoitukseen liittyvien kannustimien kautta tapahtuvaa ohjausta voidaan pitää periaatteessa epäsuorana ohjauskeinona, mutta yhdistettynä keskusohjauksen piirteisiin uusissa tutkimusrahoitusvälineissä (ks. luvut 5.1 ja 5.2) sekä rahoitusohjaukseen kytkeytyvässä tutkimuslaitosten tulosohtauksessa (ks. luku 4.1.) ja ottaen huomioon vielä että korkeakoulujen tulos- ja rahoitusohjaus on keskitetty kokonaan OKM:lle, sitä ei kuitenkaan voida pitää erityisen hajautettuna keinona. Myös tutkimuslaitosten hallintomuodon ja autonomisoinnin arvioinnissa sopimusperusteisten yhteenliittymien edistämiseksi voidaan nähdä ristiriitaisia piirteitä. Yhtäältä agentifikaatio-autonomia ja yksiköiden ”vapauttaminen” sopimustoimintaan ovat konventionaalista NPM-politiikkaa, mutta ehdotus korostaa kuitenkin tämän välineellisyyttä suhteessa tiettyihin ohjatusti luotuihin sopimusrakenteisiin sekä niille asetettuihin tavoitteisiin. Autonomisointi rinnastetaan korkeakoulujen hallintomuotouudistuksiin, mutta siinä missä niihin pyrittiin

yhdistämään ohjausajattelun lisäksi myös tutkimuksen ja opetuksen vapauden sekä itsehallinnon ajatuksia, tutkimuslaitosten autonomisointi esitetään lähinnä ohjauskeinona itsessään.

Tietystä hallintopoliittisesta kirjavuudesta huolimatta KOTUMO-hankkeen merkittävimpinä ohjaukseen liittyvinä piirteinä voi pitää poikkihallinnollisen keskusohjauskyvyn vahvistamista sekä lähteen (VNK:n valtiosihteerin johtama kansliapäällikkökokous) että kohteen (tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen yhteenliittymät) tasoilla. Hankkeen piirissä valmisteltavia muita ohjausuudistuksia voidaan arvioida varsinaisesti vasta niiden täsmentyessä ja edetessä, mutta toistaiseksi mikään ehdotuksista – mukaan lukien muodollisesti hajauttamista ja eriyttämistä edustava tutkimuslaitosten autonomisointi – ei kuitenkaan vaikuta asettuvan selvästi tätä suuntausta vastaan. Hanke vaikuttaa samalla ilmentävän erilaisia depolitisoinnin piirteitä, kuten johtavien virkamiesten tehtävien ja vaikutusvallan vahvistumista, sopimusperusteisten hallintorakenteiden yleistymistä sekä hallinnon itsenäistä liikkumatilaa monivuotisten ja puitemaisten toimeksiantojen edistämisessä. KOTUMOn jatkovalmistelua ja ohjausta on tiekartassa pyritty osoittamaan erityisesti kansliapäälliköiden – ministeriöiden korkeimpien virkamiesten – yhteistyöelimen asiaksi sen sijaan, että sitä käsiteltäisiin esimerkiksi ministerivaliokunnassa tai –työryhmässä, tai muussa poliittisesti nimetyssä työryhmässä. Tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen yhteenliittymien sopimusperustainen ja muodollisesti vapaaehtoinen muoto puolestaan hämärtää niiden taustalla olevaa ja niihin tosiasiallisesti kohdistuvaa poliittista ohjausta, ja muistuttaa osaltaan NPM-tyyppiseen agentifikaatioon, hallintoyksiköiden itsenäistämiseen ja ohjauksen välillistämiseen liittyvää depolitisointia. Myös KOTUMO-hankkeen monivuotisen ja puitemaisen toimeksiannon muodon voi katsoa muistuttavan jossain määrin sääntöjen luomiseen, säännönmukaisuuteen ja suunnitelmallisuuteen perustuvaa depolitisointia: sen kautta hallinnon tehtävänä on kertaluonteiseen poliittiseen päätökseen (kokonaisuudistuksen periaatepäätös) perustuen selvittää ja valmistella suhteellisen itsenäisesti tutkimuslaitoksia ja korkeakouluja laajasti koskettavia uudistuksia.

## **4.5 Tutkimuslaitosten yhteenliittymien (LYNET ja SOTERKO) toiminnan kehittäminen**

Tutkimuslaitosten yhteenliittymien toiminnan kehittämisessä on kyse kahden tutkimuslaitosten keskinäisen yhteistyöelimen laajentamisesta sekä niille annetuista yhteistyön syventämistä koskevista tavoitteista (VNp 2013, 7-8; A 213/2015; A 70/2011; VNK 2014, 6-7). Näin se muistuttaa jossain määrin sekä muotonsa (kehittämishanke) että kohteensa (poikkihallinnolliset yhteistyörakenteet) osalta KOTUMO-hankkeen ohjauskeinoluonnosta, sillä erotuksella että tutkimuslaitosten yhteenliittymät olivat jo ennestään olemassa ja perustuvat sopimusten sijasta asetuksiin.

Luonnonvara- ja ympäristötutkimuksen yhteenliittymää LYNETiä on laajennettu Luonnonvarakeskuksen, Geologian tutkimuskeskuksen, Elintarviketurvallisuusvirasto Eviran ja Suomen ympäristökeskuksen lisäksi VTT Oy:llä, Maanmittauslaitoksella ja Ilmatieteen laitoksella, sekä sosiaali- ja terveysalan asiantuntijalaitosten yhteenliittymää SOTERKOna Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen, Työterveyslaitoksen ja Säteilyturvakeskuksen lisäksi VTT Oy:llä, Ilmatieteen laitoksella, Suomen ympäristökeskuksella ja Kansaneläkelaitoksen tutkimusyksiköllä. LYNETin kehittämisestä vastuussa olevat ministeriöt ovat maa- ja metsätalousministeriö ja ympäristöministeriö yhteistyössä liikenne- ja viestintäministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa, ja SOTERKOn kehittämisestä vastuussa on sosiaali- ja terveysministeriö yhteistyössä YM:n, LVM:n ja TEM:n kanssa. Näillä ”verkostomaisilla yhteenliittymillä” on tarkoitus olla yhteisiä tutkimus- ja kehittämisohjelmia, yhteisiä tutkimus-, kehittämis- ja palvelutoiminnan laatua ja tehokkuutta edistäviä hankkeita sekä yhteisiä asiantuntijaverkostoja, ja niitä kannustetaan yhteiskäyttöisiin infrastruktuureihin, yhteisiin hankintoihin, yhteisten toimitilojen hyödyntämiseen sekä tutkijoiden ja asiantuntijoiden liikkuvuuteen yksiköiden välillä (VNp 2013, 7). Yhteenliittymien kehittämiseen liittyen on toteutettu myös THL:n ja TTL:n toiminnan ja tehtävänjaon kansainväliset arvioinnit (STM 2014, 1-3), ja niiden suosituksiin pohjaten on sovittu STM:n ja OKM:n yhteistyöstä laitosten tulosoikeuksissa sekä laitosten yhteistyön laajentamisesta SOTERKOn ja KOTUMO-hankkeen puitteissa.

Yhteenliittymien laajentamista, niille asetettuja tavoitteita sekä päävastuuministeriöiden nimeämistä voi pitää vähintäänkin kevyenä keskittämisenä sekä ohjauksen lähteenä että kohteen tasolla. Aiempia poikkihallinnollisen yhteistyön rakenteita on laajennettu, niille on

asetettu niiden toiminnallista merkitystä kasvattamaan pyrkiviä kehittämistavoitteita sekä osa tutkimuslaitosten vastuuministeriöistä on nostettu niiden kehittämisessä päävastuuasemaan. Toisaalta yhteenliittymiä on kaksi, niiden kehittämisestä päävastuussa olevat ministeriöt ovat erillisiä, LYNETille on nimetty yhden sijaan kaksi päävastuuministeriötä (MMM ja YM) ja osa tutkimuslaitoksista (VTT, Ilmatieteen laitos ja SYKE) kuuluu molempiin yhteenliittymiin, joten kyse ei kuitenkaan ole yhtenäisestä yhden keskuksen omaavasta ohjausrakenteesta eikä tämän vuoksi erityisen vahvasta keskittämisestä. Myös THL:n ja TTL:n arviointien tuloksena sovittua STM:n ja OKM:n tulosohjausyhteistyötä voi pitää ohjausta erikoistavana ja eriyttävänä piirteenä, vaikka kokonaisuuden kannalta se voikin toimia yhtenä poikkihallinnollisen keskusohjauksen välineenä muiden joukossa. Itse kehittämishankkeen muoto muistuttaa KOTUMOa epäsuorana ja valmisteluvallalle perustuvana ohjauskeinona, jonka toteuttaminen on riippuvaista muista ohjauskeinoista kuten tutkimuslaitosten tulosohjauksesta, mutta joka voi tässä välillisessä roolissaan vaikuttaa huomattavasti tutkimuslaitoskentän toiminnan ja rakenteiden kehittämiseen. Myös yhteenliittymiin liittyvän keskittämisen suhteellisesta keveydestä huolimatta ne voivat myös edesauttaa muiden selkeämmin keskusohjausta edustavien ohjauskeinojen kuten VNK:n yhteensovittamistehtävän, KOTUMO-hankkeen kansliapäälliköiden ohjausyhteistyön sekä strategisen tutkimuksen rahoituksen kautta tapahtuvaa ohjausta toimimalla niiden kohteina ja välineinä.

Yhteenliittymien kehittämisen perusteluissa niitä on kuvattu governance-hallintoajattelua muistuttaen ”verkostomaisiksi”. Yhteenliittymien rakenteet ja välittömät ohjauskeinot eivät olekaan äärimmäisen keskittäviä, ja niihin liittyviä päällekkäisyyksiä (kolmen tutkimuslaitoksen jäsenyys kummassakin yhteenliittymässä) ja erikoistettuja ohjausprosesseja (STM-OKM-yhteistyö THL:n ja TTL:n ohjauksessa) voitaisiinkin pitää muuhun kokonaisuudistukseen verrattuna hieman verkostomaisuuden mielikuvaa vastaavina. Tästä huolimatta yhteenliittymien kehittäminen perustuu kuitenkin normaalimuotoisiin hierarkkisiin ohjaussuhteisiin ja valtioneuvoston ennalta päättämiin ohjaustavoitteisiin. Kun yhteenliittymien uudet piirteet suhteessa aiempaan ovat niiden laajentaminen sekä niille asetetut poikkihallinnollisen yhteistyön vahvistamisen tavoitteet, keskittämisen ja hajauttamisen näkökulmasta niiden kehittämisen voi katsoa edustavan ensisijaisesti poikkihallinnollisen keskusohjauksen vahvistamista. Poliitiikan ja hallinnon rajan kannalta yhteenliittymien kehittämiseen ei sisälly samanlaista ministeriöiden johtavia virkamiehiä korostavaa elementtiä kuten KOTUMO-hankkeen kansliapäällikköohjaukseen.

Se kuitenkin muistuttaa KOTUMO-hanketta monivuotisen ja puitemaisen toimeksiannon muodossaan, jossa hallinnon tehtävänä on valmistella suhteellisen itsenäisesti kertaluonteisen poliittisen päätöksen (kokonaisuudistuksen periaatepäätös) ja siinä annettujen puitemaisten tavoitteiden perusteella tutkimuslaitosten toimintaa laajasti koskettavia uudistuksia.

## 4.6 Yhteenveto

Kokonaisuudessaan tutkimuslaitosten ohjaukseen vaikuttavat uudistukset ilmentävät keskittämisen ja hajauttamisen näkökulmasta merkittävimmin keskittäviä ja poikkihallinnollista keskusohjausta vahvistamaan pyrkiviä piirteitä (taulukko 3). Toimenpiteisiin lukeutuu poikkihallinnollista keskusohjauskyvyn vahvistamista sekä ohjauksen lähteen tasolla (VNK:n sektoritutkimuksen tavoitteiden yhteensovittamistehtävä, VNK:n asema KOTUMO-hanketta ohjaavassa kansliapäällikkökokouksessa) että sen kohteisiin tehtyjen rakenneuudistusten kautta (tutkimuslaitosten yhteensulauttamiset, poikkihallinnolliset yhteistyörakenteet). Tästä huolimatta tutkimuslaitoksiin kohdistuu edelleen myös sektoriohjausta (ministeriöiden tulosohtaus, TEM:n VTT:n omistajaohjaus, OKM:n vastuu KOTUMO-hankkeesta, tutkimuslaitosten yhteenliittymien kehittämisestä vastuussa olevat ministeriöt). Uudistuksen koordinaatiotehtävät, -rakenteet ja kehittämishankkeet voivat tuoda tulosohtauksen piiriin uusia välineitä ja tavoitteita ja siten vahvistaa perusajatukseltaan epäsuorempaa tulosohtausa.

Poikkeuksen selvään keskusohjauksen ja keskittämisen suuntaukseen tekee VTT:n hallintomuodon muuttaminen erityistehtäväyhtiöksi, mikä muodollisesti muistuttaa New Public Management –hallintoajattelulle ominaista hallintoyksiköiden agentifikaatiota, etäännyttämistä poliittisesta ohjauksesta, toimintojen eriyttämistä ja erikoistamista sekä sen muuttamista liiketoiminnan tai sitä jäljittelevään muotoon. Sen yhteydessä ei kuitenkaan ole tehty muutoksia VTT:n sisällä jo entuudestaan eriytettyjen ohjatun “strategisen” tutkimustoiminnan sekä markkinaehtoisten tutkimuspalvelujen suhteeseen, eivätkä erityistehtäväyhtiön omistajaohjaus ja siihen liittyvät poliittisen ohjauksen mahdollisuudet oleellisesti poikkea muihin tutkimuslaitoksiin kohdistetuista ohjauskeinoista. VTT:n poikkeava hallintomuoto ei siis tässä tapauksessa muodosta tutkimuslaitosten ohjauksen käytännön ja kokonaisuuden kannalta merkittävää hajauttamista tai eriyttämistä edustavaa poikkeusta.



Politiikan ja hallinnon rajaan kohdistuvien muutosten kannalta uudistukset ovat hieman sekalaisempia ja ristiriitaisempia. Esimerkiksi VNK:n yhteensovittamistehtävän voi katsoa yhtäältä politisoivan tutkimuslaitosten ohjausta siirtämällä sen painopistettä kohti toimeenpanovallan yleispoliittista keskusta, toisaalta hämärtävän ohjaukseen liittyviä valmistelun ja päätösvallan suhteita valmistelevan muotonsa vuoksi, mikä voi tarkoittaa myös depolitisointia poliittisen ohjauksen lähteen ja vastuun peittymisen mielessä. Tutkimuslaitosten yhdistämiset eivät itsessään muuttaneet niiden ohjauskeinoja, mutta niillä tavoiteltiin julkilausutusti laajempia mahdollisuuksia laitosten toiminnan muutoksille ja niiden ohjaukselle, mitä voidaan pitää pyrkimyksenä poliittisen liikkumatilan laajentamiseksi. VTT:n hallintomuodon muuttaminen ilmentää depolitisointia lähinnä vain muodollisesti ja historiallisessa yhteydessään hallinnon toimintojen yhtiöittämiseen, sillä käytännössä sen ohjauskeinot eivät oleellisesti muutu tai eroa muiden tutkimuslaitosten ohjauksesta. Tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen sopimusperusteisten yhteenliittymien voi katsoa edustavan poliittista ohjausta välillistä depolitisointia, sillä yhteenliittymiin kuuluvien organisaatioiden on tarkoitus sopia yhteistoiminnastaan itsenäisesti keskenään. Samalla tutkimuslaitoksiin liittyvien poikkihallinnollisten yhteistyörakenteiden kehittämisen muodot vaikuttavat vahvistavan erityisesti hallinnon ja virkamiesjohdon vaikutusvaltaa.

	<b>Keskittämisen ja hajauttamisen piirteet</b>	<b>Politiikan ja hallinnon rajan muutokset</b>
<b>VNK:n sektoritutkimuksen tavoitteiden yhteensovittamistehtävä</b>	Laajalle ulottuvan ohjaustehtävän sijoittaminen keskukseseen poikkihallinnollisen keskusohjauskyvyn vahvistamista sekä ohjauksen lähteen että sen kohteen tasolla	Suhteellista organisatorista politisointia yleispolitiikkaan lähentämisen muodossa, toisaalta ohjauksen lähde monimutkaistuu ja valmistelun ja päätösvallan suhteet hämärtyvät
<b>Tutkimuslaitosten yhteensulauttaminen</b>	Rakenteellista keskittämistä ohjauksen kohteen tasolla	Politisointia ”strategisen muutoksen” edistämisen muodossa
<b>VTT:n hallintomuodon muuttaminen erityistehtäväyhtiöksi</b>	Hajauttamista hallintomuodon ja ohjaustavan eriyttämisessä, toisaalta erityistehtäväyhtiön omistajaohjaus tarjoaa muita tutkimuslaitoksia vastaavan ohjaustavan	Muodollista organisatorista depolitisointia, toisaalta toimintaan ja ohjausmahdollisuuksiin ei oleellisia muutoksia
<b>Tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen yhteistyön syventäminen (KOTUMO-hanke)</b>	Yhteistyörakenteiden luominen poikkihallinnollisen keskusohjauskyvyn vahvistamista kohteen tasolla, kansliapäällikkökokouksen ohjausrooli puolestaan lähteen tasolla	Organisatorista depolitisointia sopimusperusteisten yhteenliittymien muodossa, puitemainen toimeksianto ja kansliapäällikkökokouksen ohjausrooli vahvistavat virkamiesjohtoa
<b>Tutkimuslaitosten yhteenliittymien (LYNET ja SOTERKO) toiminnan kehittäminen</b>	Yhteistyörakenteiden laajentaminen poikkihallinnollisen keskusohjauskyvyn vahvistamista kohteen tasolla	Puitemainen toimeksianto vahvistaa virkamiesjohtoa

Taulukko 3. Yhteenvedo merkittävimmistä keskittämisen ja hajauttamisen piirteistä sekä politiikan ja hallinnon rajan muutoksista tutkimuslaitosten ohjaukseen vaikuttaneissa uudistuksissa.

## **5 Tutkimusrahoituksen ohjaus**

Tässä luvussa käsittelen kokonaisuudistukseen liittyneitä tutkimusrahoituksen ja tutkimusrahoitusvälineiden ohjaukseen vaikuttaneita toimenpiteitä. Näitä ovat strategisen tutkimuksen rahoitusvälineen ja neuvoston (STN) perustaminen Suomen Akatemian yhteyteen, valtioneuvoston yhteisen tutkimus- ja selvityusrahoituksen perustaminen, tutkimusrahoituksen kokoaminen ministeriöissä, sekä Akatemiaan tehdyistä muista uudistuksista sen hallituksen uudistaminen, tutkimusinfrastruktuurikomitean perustaminen sekä määräaikainen yliopistojen profiloitirahoitus. Tarkastelen niitä keskittämisen ja hajauttamisen sekä politiikan ja hallinnon rajan näkökulmista, ja teen yhteenvedon niiden merkittävimmistä piirteistä. Seuraavassa luvussa 6 pohdin kolmannen tutkimuskysymyksen mukaisesti sekä tutkimuslaitosten että tutkimusrahoituksen ohjauksen uudistamiseen liittyviä valtasuhteiden muutoksia sekä uudistettua ohjausta osana laajempaa tiedepoliittisen vallan ja valtasuhteiden kokonaisuutta.

### **5.1 Strategisen tutkimuksen rahoitusväline ja neuvosto (STN)**

Kokonaisuudistuksessa perustetun strategisen tutkimuksen rahoitusvälineen ja neuvoston toimintaan liittyy erilaisia ohjaussuhteita. STN-rahoitus on valtioneuvoston ohjauksen kohteena, kun valtioneuvoston yleisistunto päättää sille VNK:n valmistelusta tutkimuksen teema-alueet ja painopisteet. Tutkimuslaitokset, yliopistot, ammattikorkeakoulut ja yksityinen tutkimustoiminta ovat puolestaan STN:n ohjauksen kohteena, kun se päättää itsenäisesti tarkemmasta tutkimusohjelmarakenteesta, avoimen kilpailun kautta tapahtuvasta tutkimushankkeiden valinnasta ja rahoituksesta, sekä seuraa ja arvioi hankkeita. STN myös tekee myös valtioneuvostolle aloitteen teema-alue- ja painopistepäätösten sisällöstä. Valtioneuvosto kuitenkin ohjaa STN:n toimintaa välillisesti myös sen nimittämisen kautta, minkä valmistelee OKM. Voidaan ajatella, että strategisen tutkimuksen rahoituksessa sekä valtioneuvoston että STN:n toiminta muodostavat yhden tutkimukseen kohdistuvan ohjauslähteen, jolla on kuitenkin monivaiheinen, eriytetty ja suhteellisen itsenäisesti toimivia osia omaava ohjausprosessi.

Keskittämisen ja hajauttamisen näkökulmasta strategisen tutkimuksen ohjaus edustaakin samanaikaisesti erilaisia piirteitä. Yhtäältä ohjauksen lähteessä sillä on monivaiheinen ja -

portainen prosessi, jossa merkittäviä tehtäviä on annettu sekä toimeenpanovallan keskeisimmälle elimelle, valtioneuvoston yleisistunnolle, jonka asioiden käsittelyä pääministeri johtaa, mutta joka on kuitenkin samalla ministereistä koostuva poikkihallinnollinen kollegio; että itsenäisiä tehtäviä ja päätösvaltaa omaavalle toimielimelle, strategisen tutkimuksen neuvostolle, joka on sijoitettu hallinnollisesti osaksi sektorihallintoa, mutta joka toimii erityisessä säädettyssä suhteessa valtioneuvoston teemaohjaukseen. Näin ohjausprosessi vaikuttaa ilmentävän sekä poikkihallinnollisen keskusohjauksen piirteitä valtioneuvoston teemaohjauksen muodossa, että jossain määrin myös ohjauksen välillistämistä ja eräänlaista suhteellista agentifikaatiota itsenäisesti toimivan sekä tieteellis-teknistä asiantuntemusta ja auktoriteettia edustavan STN-toimielimen muodossa. Teemaohjauksen ja STN:n toiminnan suhteessa voitaisiin nähdä agentifioivaan hallintopolitiikkaan usein liittyvää pyrkimystä ”strategisen” ja ”operatiivisen” toiminnan eriyttämiseen. Moniportaisen ohjausprosessin voi ajatella myös hajauttavan ja moninaistavan tiedepoliittisten ohjauskeinojen kenttää ja valikoimaa. Toisaalta erityisesti tutkimuksen ohjauksen suhteen teemaohjausta voidaan pitää hyvin vaikutusvaltaisena koko prosessin ja sen lopputulosten suuntaamisen kannalta. Huomattavaa on myös, että teemaohjaus on vuosittaista, ja sen ajallinen poliittinen toimintatila muistuttaa siinä enemmän merkittäviä yleispoliittisia päätöksiä kuten valtion talousarvioita, kuin erilaisia monivuotiseksi kausiksi päätettäviä ”strategisia” suunnitelmia. Huomiota tulee kiinnittää myös VNK:n rooliin teemapäätöksen valmistelussa ja sen mahdollisiin yhteisvaikutuksiin VNK:n useiden muiden uusien ohjaustehtävien kanssa.

Ohjauksen kohteen kannalta strategisen tutkimuksen rahoitusvälineen vaikutus ulottuu hyvin laajalle suomalaisen tieteen ja tutkimuksen kenttään. Kilpaillun tutkimusrahoituksen osuuden kasvattamista voitaisiin puhtaasti hallintopolitiittisesta näkökulmasta pitää NPM-uudistuksille tyypillisenä palveluiden tilaajien ja tuottajien eriyttämisenä, mutta toisaalta kilpaillun valtiollisen tutkimusrahoituksen historia ulottuu Suomessa varsinaista NPM-politiikkaa pidemmälle, ja liittyy hallintoajattelun kannalta markkinaehtoisuuden sijasta ennemminkin 1960- ja 70-lukujen yleiseen yhteiskunnallisen suunnittelun ideologiaan (Immonen 1995, 72-74, 78-79). STN-rahoituksessa ohjauksen kohde tavallaan hajautuu suhteessa aikaisempaan vain tutkimuslaitoksiin suuntautuneeseen resurssien käyttöön, mutta sen vaikutus ulottuu entistä laajemmalle ja laajempiin rakenteisiin. Toisaalta STN-rahoituksen ohjausvaikutuksen voi myös ajatella kohdistuvan erityisellä tavalla tutkimuslaitoksiin, joilta on varsinaisesti siirretty budjettirahoitusta uusiin

rahoitusvälineisiin sillä ajatuksella, että ne voivat hakea niiltä ”kompensoivaa” rahoitusta (VNp 2013, 13), ja että tällainen rahoitusohjauksen muoto voi myös vähentää tarvetta ohjata tutkimuslaitoksia tulosohjauksen kautta (VNK 2012, 58). STN-tutkimuksen on tarkoituskin olla luonteeltaan poikkitieteellistä, mutta huomattavaa on myös, että rahoitusta on toistaiseksi suunnattu lisäksi erityisellä tavalla poikkihallinnollisesti, vähintään kolme tai useampaa tutkimusryhmää yhdistäville hankkeille, jotka ovat vähintään kahdesta eri organisaatiosta. Lisäksi hakukelpoisuuden antamisen myös yksityisille yhteisöille voi katsoa laajentavan ohjauskohdetta sekä vaikuttavan sen poikkihallinnolliseen luonteeseen periaatteellisesti merkittävällä tavalla, kun säädettyjä tutkimustehtäviä suorittavia ja liiketoimintaa harjoittavia organisaatioita pyritään ohjaamaan sekä tutkimusyhteistyöhön että kilpailemaan tutkimusrahoituksesta keskenään.

Politiikan ja hallinnon rajan kannalta STN-ohjaukseen liittyy niin ikään ristiriitaisia piirteitä. Valtioneuvoston tutkimuksen teemaohjaus yhtäältä organisatorisesti politisoi toimintaa huomattavalla tavalla suhteessa aiempiin tutkimusrahoitusvälineisiin, jossa tutkimusteemoista päättäminen ja tutkimuksen ohjelmallinen suuntaaminen on yleensä ollut eri tavoin delegoitua tiedehallinnon eri organisaatioille ja toimielimille. Suhteellista organisatorista politisointia voidaan nähdä siinäkin, että teemaohjauksen valmistelu on sijoitettu yleispoliittiseen keskuksen erikoistuneempia säädettyjä tehtäviä hoitavan sektorihallinnon sijaan. Toisaalta samalla koko ohjausprosessin moniportaisuus itsenäisine STN-asiantuntijatoimielimineen pyrkii välillistämään ja suhteessa depolitisoidaan samaa poliittista ohjausta. Kokonaisuudistuksen periaatepäätöksessään erityisesti korostetaan, miten valtioneuvosto ja sen ministeriöt eivät osallistu STN-rahoituksen osoittamiseen yksittäisille tutkimushankkeille ja –ohjelmille (VNp 2013, 10). Toisaalta itsenäisen STN:n tehtäviin kuuluu kuitenkin järjestämänsä tutkimuksen ja tutkimushankkeiden tieteellisen laadun arvioinnin lisäksi myös niiden yhteiskunnallisen ja yhteiskuntapoliittisen relevanssin arviointia, joten kyse on suhteellisesta depolitisoinnista lähinnä vain organisatoriselta ja ohjausprosessin kannalta. STN-rahoituksen laajan ulottuvuuden vuoksi voidaan myös ajatella, että tieteen ja tutkimuksen laajaan kenttään vaikuttaa nyt myös politiikan ja hallinnon rajan suhteen uudella tavalla järjestettyä, aiempaa politisoidumpaa tutkimusrahoitusta ja ohjausta.

Kokonaisuudessaan voidaan ajatella, että merkittävimmät ohjauksen piirteet strategisen tutkimuksen rahoituksessa ovat poikkihallinnollisen keskusohjauskyvyn vahvistaminen ja

suhteellinen organisatorinen politisoiminen valtioneuvoston yleisistunnolle ja VNK:lle annettujen ohjaustehtävien sekä ohjauskohteen laajentamisen ja poikkihallinnollistamisen muodossa. Näitä kuitenkin jossain määrin ”tasapainottavat” STN:n muotoon liittyvät tietyt agentifikaation ja depolitisaation piirteet, ja ristiriitaistavat ja jännitteistävät ohjauskeinoa kokonaisuutena.

## **5.2 Valtioneuvoston tutkimus- ja selvitysrahoitus**

Valtioneuvoston tutkimus- ja selvitysrahoitusta ohjataan prosessilla, jossa valtioneuvoston yleisistunto päättää tutkimuksen painopistealueista ja teemoista selvitys- ja tutkimussuunnitelmassa, jonka valmistelee VNK:n johdolla poikkihallinnollinen valtioneuvoston tutkimus-, ennakointi- ja arviointitoimintaa koordinoiva työryhmä (TEA-työryhmä). Suunnitelmassa päätetään painopistealueiden ja teemojen rakenteesta ja tutkimuskysymyksistä, rahoituksen jakautumisesta niiden välillä sekä toiminnan valmistelu- ja ohjausvastuista valtioneuvoston sisällä. Avoimen kilpailun kautta tapahtuvasta rahoitettavien tutkimushankkeiden valinnasta päättää VNK kärkiteemoille osoitettujen vastuuministeriöiden arviointien ja esitysten pohjalta.

Keskittämisen ja hajauttamisen näkökulmasta valtioneuvoston tutkimus- ja selvitysrahoitus edustaa poikkihallinnollisen keskusohjauskyvyn vahvistamista sekä ohjauksen lähteessä että sen kohteen laajentamisen kautta yleisesti ottaen samaan tapaan kuin STN-rahoituskin, mutta vielä suuremmin ja vahvemmin. Kokonaan uusi tutkimusrahoitusväline on sijoitettu hallinnollisesti toimeenpanovallan keskuksen valtioneuvoston kansliaan, sen tutkimusohjelmasta ja -kysymyksistä päättää suoraan valtioneuvoston yleisistunto, suunnitelman valmistelee keskuksen johtama poikkihallinnollinen työryhmä ja keskus myös päättää rahoitettavien hankkeiden valinnasta. Rahoitusvälineestä todetaan myös kokonaisuudistuksen periaatepäätöksessä, että sen on tarkoitus lisätä valtioneuvoston yhteistä päätöksentekoa (VNp 2013, 11). Erona STN-rahoitukseen on varsinaisesta tarkemmasta ohjelmarakenteesta ja tutkimuskysymyksistä päättäminen suoraan samassa suunnitelmassa, suunnitelman valmistelemisen erillisessä, mutta VNK:n johtamassa poikkihallinnollisessa TEA-työryhmässä, ja rahoitettavien hankkeiden valinnan tekeminen suoraan valtioneuvoston tasolla VNK:n päätöksellä ja sektoriministeriöiden esityksestä. Ohjausprosessin aiemmassa, vuonna 2014 käytetyssä muodossa hankkeiden valinnan valmisteluun osallistuivat erillisissä vaiheissa vielä TEA-työryhmä ja sen jaostot. VNK:n

asema prosessissa on erityisen vahva, sillä STN-ohjausprosessiin verrattuna se omaa eräänlaisen kaksoisroolin sekä johtaessaan selvitys- ja tutkimussuunnitelman ja siihen sisältyvien tutkimuskysymysten valmistelua, että päättäessään rahoitettavista hankkeista. Toisaalta teemoille osoitetut erilliset vastuuministeriöt tekevät hakemuksista arvioinnit ja päätösesitykset, mikä tuo ohjausprosessiin myös sektoraalisia piirteitä, ja kokonaisuudessaan prosessi on jokseenkin monivaiheinen STN-ohjauksen tapaan, vaikka se tapahtuukin kokonaan ministeriöiden tasolla eikä sisällä uutta, erillistä ja itsenäistä toimielintä. Vaikka kyse on muihin verrattuna pienestä tutkimusrahoitusvälineestä, myös sen ohjausvaikutus heijastuu laajasti koko tieteen ja tutkimuksen kenttään.

Politiikan ja hallinnon rajan kannalta valtioneuvoston tutkimus- ja selvitysrahoituksen voi katsoa edustavan organisatorista politisointia siinä, että sen toiminta on sijoitettu osaksi valtioneuvoston ja ministeriöiden tason hallintoa, eikä esimerkiksi niiden alaisen erillisen viraston ja toimielimen hallinnoitavaksi, kuten Suomen Akatemiaan sijoitettu STN; sekä siinä, että valtioneuvosto ohjaa sen toimintaa hyvin vahvasti ja suoraan selvitys- ja tutkimussuunnitelmallaan. Myös VNK:n valmistelu- ja päätöstehtävien voi katsoa edustavan suhteellista organisatorista politisointia verrattuna erikoistuneempaan sektorihallintoon. Toisaalta ohjausprosessin monivaiheisuus sekä poikkihallinnollisen työryhmän ja sektoriministeriöiden valmisteluroolit edustavat samalla tiettyä suhteellista depolitisointia, sillä samaan tapaan kuin valtioneuvoston kanslian sektoritutkimuksen tavoitteiden yhteensovittamistehtävässä, valmisteluun ja päättämiseen liittyvät valtasuhteet jossain määrin monimutkaistuvat ja hämärtyvät. Poikkihallinnollisessa TEA-työryhmässä voidaan nähdä jossain määrin samoja virkamiesvaltaistavan depolitisoinnin piirteitä kuin kansliapäällikkökokouksen ohjausroolissa KOTUMO-hankkeessa: keskuksen johtama poikkihallinnollinen työryhmä koordinoi ja valmistelee ennen poliittisia päätöksiä. Johtavien virkamiesten itsenäinen vaikutusvalta voi vahvistua, kun poikkihallinnolliset prosessit siirtyvät enemmän heidän vastuulleen ja valmistelun alueelle. Kuten STN-ohjauksessa, myös valtioneuvoston tutkimus- ja selvitysrahoituksenkin ohjauksessa ilmenee siis tiettyjä muuten vahvaa poikkihallinnollista keskusohjauskykyä sekä organisatorista politisointia ”tasapainottavia” ja jännitteistäviä piirteitä.

### 5.3 Tutkimusrahoituksen kokoaminen ministeriöissä

Periaatepäätöksessä päätettiin valtioneuvoston yhteisen tutkimus- ja selvitysrahoituksen perustamisen lisäksi myös koota sektoriministeriöiden välittömässä käytössä ollutta tutkimusrahoitusta yhteen yksille tai muutamille talousarviomomenteille sekä ohjata sitä ministeriökohtaisilla tutkimussuunnitelmilla, joiden keskeisimmät hankkeet on tarkoitus sovittaa yhteen yhteisen tutkimus- ja selvitysrahoituksen kanssa. Yhteensovittamisesta on vastuussa valtioneuvoston kanslia sektoritutkimuksen tavoitteiden yhteensovittamisen tehtävänsä mukaisesti. Ajatuksena on, että valtioneuvoston yhteinen ja ministeriökohtainen tutkimusrahoitus muodostavat yhdessä valtioneuvoston tutkimus-, ennakointi-, arviointi- ja selvitystoiminnan (TEAS), joka puolestaan muodostaa yhdessä STN-rahoituksen kanssa eräänlaisen koordinoitun kokonaisuuden, jonka toimintaa voidaan erillisistä ja eri tavoin suuntautuneista elementeistä huolimatta valmistella ja ohjata kokonaisuutena (VNK 2015c, 2-3).

Keskittämisen ja hajauttamisen näkökulmasta tutkimusrahoituksen kokoaminen ministeriöissä edustaa melko puhtaasti poikkihallinnollisen keskusohjauskyvyn vahvistamista. Ministeriökohtaista rahoitusta ei ole yhdistetty valtioneuvoston yhteiseen tutkimus- ja selvitysrahoitukseen, ministeriöt ovat edelleen muodollisessa vastuussa sen käytöstä ja sitä on tarkoitus ohjata ministeriökohtaisilla tutkimussuunnitelmilla, mutta ohjauksen yhteensovittaminen keskusohjattujen rahoitusvälineiden kanssa mahdollistaa siihenkin kohdistuvan käytännössä vaikutusvaltaisen keskusohjauksen. Kiinnostavaa on, että uusien keskusohjattujen ja poikkihallinnollisesti suuntautuneiden rahoitusvälineiden lisäksi myös pienet ja sekalaiset sektorikohtaiset tutkimusresurssit pyritään saattamaan osaksi yhteistä ohjausprosessia, jolloin selkeästi itsenäisiä, tiettyihin viranomaistehtäviin sitomattomia sektoritutkimuksen muotoja ei jää valtioneuvoston piiriin lainkaan. Poliitiikan ja hallinnon rajan näkökulmasta ministeriökohtaisen rahoituksen kokoamiseen ja keskusohjaukseen liittyy samankaltaisia kysymyksiä kuten VNK:n sektoritutkimuksen tavoitteiden yhteensovittamistehtävään yleensä. ”Yhteensovittaminen”, jossa muodollista vastuuta on sektoreilla mutta sisällöllistä valtaa keskuksella, hämärtää poliittisen vallan ja vastuun paikkaa ohjauksen politiikkaprosessissa. Vahvistuvan keskusohjauksen voi yhtäältä katsoa politisoivan ministeriöiden tutkimustoimintaa tuomalla sitä erikoistuneemmilta ja teknobyrokratisoituneemmilta sektoreilta lähemmäksi yleispoliittisempaa ja hallituksen



yleispoliittisesta linjasta riippuvaisempaa keskusta, mutta toisaalta tiivistyvän yleispolitiikkakäytännön voi katsoa myös välineellistävän ja ”hallinnollistavan” sitä.

#### **5.4 Suomen Akatemiaan tehdyt muut uudistukset**

Kokonaisuudistuksen yhteydessä Suomen Akatemiaan kohdistettiin myös joitakin periaatepäätöksen ulkopuolisia uudistuksia ja toimia, joista erityisesti Akatemian hallituksen uudistamisella, tutkimusinfrastruktuurikomitean perustamisella (aiemman tutkimusinfrastruktuurien asiantuntijaryhmän muuttaminen säädöspohjaiseksi) sekä yliopistojen perusrahoituksesta Akatemian jaettavaksi siirretyllä määräaikaikaisella profiloitirahoituksella voi olla uusiin tutkimuksen ohjauskeinoihin verrattavia tai liittyviä vaikutuksia. Uudistukset eivät muuttaneet Akatemian suhteellisen itsenäistä ulkoista asemaa, mutta muuttivat sen sisäistä organisaatiota ja tehtäväjakoja tavalla, jolla voi olla vaikutuksia toiminnan lopulliseen ohjauskohteeseen eli tutkimustoimintaan.

Suomen Akatemian hallituksen kokoonpanoon tehty uudistus (hallitus koostuu kokonaan valtioneuvoston nimittämistä ulkopuolisista jäsenistä) vahvistaa Akatemian sisäistä yleishallintoa ja keskusta suhteessa sen sisäisiin eri tieteenaloista koottuihin ”sektoreihin” (neljä tieteellistä toimikuntaa). Aiemmin tieteellisten toimikuntien neljä puheenjohtajaa muodostivat puolet hallituksesta suhteessa valtioneuvoston nimittämään kolmeen jäseneseen ja pääjohtajaan, millä oli merkitystä hallituksen päättäessä rahoituksen jakautumisesta tieteellisten toimikuntien välillä tai useampaa toimikuntaa koskettaviin poikkitieteellisiin ohjelmiin. Hallitusta on siis itsenäistetty ja vahvistettu suhteessa toimikuntiin ja Akatemian muuhun organisaatioon (pois lukien erillisesti ohjattu STN), ja se voi päättää rahoituksen jakautumisesta ja poikkitieteellisistä ohjelmarakenteista toimikuntien edustajien tahdosta riippumatta. Hallituksen uudistamisen voi katsoa siis yhtäältä agentifioineen Akatemiaa vahvistamalla ja itsenäistämällä sen ylintä johtoa ja toisaalta lisänneen sen sisäistä keskusohjauskykyä suhteessa sen muuten melko sektorimaiseen rakenteeseen.

Myös tutkimusinfrastruktuurikomitean vakinaistamisessa voi nähdä sekä suhteellisen itsenäistämisen että tutkimuksen poikkihallinnollista ohjausta potentiaalisesti vahvistavan ohjauskeinon piirteitä. Komitea toimii kansallisen ja kansainvälisen tutkimusinfrastruktuuritoiminnan asiantuntijaelimenä, valmistelee infrastruktuuripolitiikkaa ja –rahoitusta ohjaavan suunnitelman sekä päättää itsenäisesti rahoitettavien

tutkimusinfrastruktuurihankkeiden valinnasta; sen asemaa Akatemian organisaatiossa on samankaltaistettu suhteessa tieteellisiin toimikuntiin ja osin myös STN:ään, jotka ovat myös ohjelmista ja rahoituksesta itsenäisesti päättäviä pysyviä asiantuntijaelimiä omilla säädetyillä toimialoillaan. Akatemian hallituksen uudistetuissa tehtävissä hallitus päättää määrärahojen kohdentamisesta toimikuntien lisäksi myös tutkimusinfrastruktuurikomitean kesken ja eri tarkoituksiin, sekä päättää toimikuntien, STN:n ja komitean työn yhteensovittamisesta. Komitean puheenjohtaja on myös samanlaisessa asemassa suhteessa Akatemian hallitukseen kuin toimikuntien ja STN:n puheenjohtajat, eli läsnäolo- ja puheoikeutettu (L 922/2009, 3-4 §). Tästä näkökulmasta komitean vakinaistaminen edustaa eräänlaista tutkimusrahoitusvälineiden kentän hajauttamista, eriyttämistä ja erikoistamista.

Komitean nimittäminen kuitenkin eroaa kiinnostavasti muista Akatemian toimielimistä siten, että valtioneuvoston sijaan sen tekee Akatemian hallitus OKM:ää kuultuaan. Akatemian hallitus voi siis nimityspäätöksen muodossa vaikuttaa komitean toimintaan toisin kuin toimikuntiin ja STN:ään. Tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistuksen sekä Akatemiaan tehtyjen muiden uudistusten näkökulmasta kiinnostavaa on myös tutkimusinfrastruktuuri-toiminnan poikkitieteellinen ja –hallinnollinen luonne. Infrastruktuurirahoitus on ollut toistaiseksi pienehköä (19,3 milj. € vuonna 2015) suhteessa Akatemian muuhun rahoitustoimintaan ja sitä on tarkoitus ohjata suhteellisen pitkäjänteisellä suunnitelmalla (strategia ja tiekartta vuosille 2014-2020, päivitetään viiden vuoden välein). Akatemian hallituksen on kuitenkin mahdollista päätöksellään kasvattaa sen osuutta Akatemian yleisestä tutkimusrahoituksesta, ja valtioneuvosto ja eduskunta voivat kasvattaa talousarviopäätöksessä Akatemian rahoituksessa infrastruktuuri-toimintaan varattua vähimmäisosuutta (vähintään 10 milj. € vuonna 2015). Infrastruktuurirahoituksesta voi siis potentiaalisesti tulla yksi ohjauskeino lisää, jolla tutkimuslaitoksia ja korkeakouluja pyritään saattamaan entistä vahvempiin poikkihallinnollisiin rakenteisiin ja ohjaukseen.

Yliopistojen profiloitirahoitus ei liity välittömästi tutkimuslaitosten tai tutkimusrahoitusvälineiden ohjaukseen ja yliopistojenkin suhteen se liittyy pelkän tutkimuksen sijaan niiden toimintaa kokonaisuudessaan koskettavaan profiloitipolitiikkaan. Lisäksi profiloitirahoitusta varten ei ole ainakaan toistaiseksi perustettu pysyviä rakenteita tai prosesseja. Se on kuitenkin kiinnostavaa tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistuksen näkökulmasta siksi, että sen toiminta-ajatus muistuttaa paljon STN-rahoitusta: resursseja on siirretty ”kiinteistä rakenteista” uudella

tavalla ohjattuun rahoitusmuotoon, josta ne on tarkoitus jakaa ja kohdentaa uudelleen organisaatioille erikseen päätettävien ohjausehtojen ja –vaikutusten kanssa. Profiloitirahoitus voi myös välillisesti vaikuttaa tutkimuslaitoksiin, sillä yliopistojen on hakemuksissaan esitettävä suunnitelmia profiloitumis- ja työnjakotoimista muiden yliopistojen lisäksi myös tutkimuslaitosten kanssa. Profiloitirahoitus voi siis osaltaan ohjata yliopistoja vahvemmin KOTUMO-yhteistyöhön sekä tutkimuslaitosten ja yliopistojen yhteenliittymien muodostamiseen.

Politiikan ja hallinnon rajan kannalta Akatemian hallituksen uudistaminen, tutkimusinfrastruktuurikomitea sekä yliopistojen profiloitirahoitus ovat erilaisia, jokseenkin ristiriitaisia kehityssuuntia. Yhtäältä hallituksen vahvistaminen vaikuttaisi liittyvän agentifointiin usein kytkeytyvään muodolliseen organisatoriseen depolitisointi; kyse on suhteellisen itsenäisen viraston ylimmän toimielimen vahvistamisesta ja itsenäistämisestä suhteessa muuhun organisaatioon. Toisaalta Akatemian sisäisessä kontekstissa sekä hallituksen uudistaminen että tutkimusinfrastruktuurikomitea vaikuttaisivat edustavan puolestaan poikkihallinnollisen ja poikkitieteellisen ohjauksen vahvistamista, minkä kokonaisuudistukseen liittyvien rakenneuudistusten tapaan voi katsoa edustavan eräänlaista organisatorista politisointia ohjausmahdollisuuksien laajentamisen mielessä. Tutkimusinfrastruktuurikomitea vaikuttaisi niin ikään edustavan asiantuntijavaltaistavaa ja eriyttävää depolitisointia, mutta se on kuitenkin Akatemian muihin toimielimiin verrattuna läheisemmässä yhteydessä Akatemian hallitukseen ja sen ohjaukseen. Yliopistojen profiloitirahoitus puolestaan on yliopistoihin suuntautuva, niiden kontekstissa ”yleispoliittinen” (ei ainoastaan tutkimusta vaan koko toiminnan rakennetta ja sisältöjä koskettava) ohjauskeino, joten siinä on uutena rahoitusmuotona kyse selvästi rahoitusohjauksen politisoinnista suhteessa varsinaiseen budjettirahoitukseen.

## **5.5 Yhteenveto**

Kokonaisuudessaan tutkimusrahoituksen ohjaukseen kohdistuneet uudistukset ilmentävät keskittämisen ja hajauttamisen näkökulmasta erityisesti poikkihallinnollisen keskusohjauksen vahvistamista, ja politiikan ja hallinnon rajaan kohdistuneiden muutosten näkökulmasta merkittävimmin erilaisia politisoinnin muotoja. Rakenteellisesta näkökulmasta jotkin uudistuksista vaikuttaisivat edustavat enemmän hajauttamista kuin keskittämistä, sillä niissä on perustettu uusia erikoistuneita rahoitusvälineitä ja suhteellisen

itsenäisiä toimielimiä niitä hallinnoimaan (STN, tutkimusinfrastruktuurikomitea), mikä on myös tehnyt julkisen tutkimusrahoituksen ja rahoitusmuotojen kentästä entistä sirpaleisemman. Samoin Suomen Akatemian hallituksen itsenäistäminen suhteessa muuhun organisaatioon muistuttaa jossain määrin New Public Management –tyyppiseen hallintoyksiköiden agentifikaatioon yleensä liittyvästä ylimmän johdon vahvistamisesta. Varsinaisesti ohjauksen kannalta uudistusten jakama merkittävin piirre on kuitenkin poikkihallinnollinen ja poikkitieteellinen keskusohjaus.

Sekä STN-rahoituksen että valtioneuvoston tutkimus- ja selvityusrahoituksen tapauksessa on perustettu uusi keskusohjattu tutkimusrahoitusväline, jonka resurssit on siirretty sektorikohtaisista ”kiinteistä rakenteista” ja jonka käytöstä voidaan nyt päättää laajalla sektorirajat ylittävällä poliittisella liikkumatilalla. Vaikka uudet tutkimusrahoitusvälineet ovat rakenteellisesti erillisiä elementtejä tiedehallinnon kokonaisuudessa, politiikkaohjauksen kannalta niiden merkittävin piirre on toimeenpanovallan keskuksen ohjaus ja laajalle suuntautuva ohjausvaikutus. Valtioneuvoston yleisistunto ohjaa strategisen tutkimuksen rahoitusvälinettä ja neuvostoa nimitys- ja tutkimusteemapäätöksillä sekä yhteistä tutkimus- ja selvitystoimintaansa tutkimussuunnitelmapäätöksellä, jotka valtioneuvoston kanslia valmistelee ja esittelee. Valtioneuvoston kanslia myös ohjaa tutkimus- ja selvityusrahoituksen hakuprosessia ja päättää rahoituksen myöntämisestä tutkimushankkeille. Tutkimuslaitosten koordinaatiotehtävä ja rahoitusvälineiden ohjaus ovat keskukselle uusia ohjauskeinoja verrattuna aiempaan sektoreittain järjestettyyn ohjaukseen. Keskusohjatuilla rahoitusvälineillä on ohjauskeinoluonne suhteessa tutkimuslaitoksiin ja myös laajemmin suomalaiseen tutkimuskenttään. Myös tutkimuslaitosten yhdistämisiä, yhteenliittymiä ja yhteistyön kehittämishankkeita voidaan pitää keskusohjauskykyä vahvistavina toimina, sillä ne ovat keskittäneet ohjauksen kohteita ja luoneet uusia välineitä suurempien kokonaisuuksien poikkihallinnolliselle ohjaukselle. STN-rahoitus on myös toistaiseksi suuntautunut rahoittamaan erityisesti poikkihallinnollisia ja –tieteellisiä, vähintään kolmen yhteistyöorganisaation tutkimushankkeita.

Vaikka rahoituksen avaaminen tutkimuslaitosten lisäksi myös korkeakouluille ja kaikille tutkimusorganisaatioille on tavallaan ”hajauttamista”, kyse on myös ohjauksen lähteen ulottuvuuden ja vaikutusvallan laajentamisesta kohdetta laajentamalla hieman samaan tapaan kuin tutkimuslaitosten yhdistämisissä suuremmiksi yksiköiksi. Ministeriöiden tutkimusrahoituksen kokoamisen kautta muita sektorikohtaisia tutkimusresursseja on liitetty

valmistelun ja ohjelmien kautta saman keskusohjauksen piiriin. Suomen Akatemian hallituksen uudistamista ja tutkimusinfrastruktuurikomitean vakinaistamista lähemmin tarkastellessa voidaan havaita, että ne vahvistavat erityisesti poikkihallinnollisten ja poikkitieteellisten tutkimushankkeiden asemaa. Yliopistojen profilointirahoitus ei edusta toimeenpanovallan keskuksen ohjausta tai poikkihallinnollisuutta samalla tavalla kuin muut rahoitusuudistukset, mutta se muistuttaa jossain määrin STN-rahoituksen toiminta-ajatusta laajan organisaatiokentän poliittisesta ohjauksesta saman kilpaillun rahoitusvälineen kautta, ja sitä voidaan pitää osana samaa laajenevaa tutkimuksen ja tiedeinstituutioiden ”rahoitusvälineohjauksen” suuntausta yhdessä STN-rahoituksen, valtioneuvoston tutkimus- ja selvitysrahoituksen, ministeriöiden tutkimusrahoituksen kokoamisen sekä tutkimusinfrastruktuurien rahoituksen kanssa.

Politiikan ja hallinnon rajaan kohdistuneiden muutosten kannalta uusiin rahoitusvälineisiin liittyy sekä organisatorista politisointia että depolitisointia. Selkeiten tätä edustaa valtioneuvoston yleisistunnon ohjelmaohjaus suhteessa STN-rahoitukseen, valtioneuvoston tutkimus- ja selvitysrahoitukseen sekä ministeriökohtaiseen tutkimusrahoitukseen. Organisatorisena politisoinnin muotona voi myös pitää uusien rahoitusvälineiden perustamiseen (mukaan lukien yliopistojen profilointirahoituksen) liittyvän resurssien siirtämisen ”kiinteistä rakenteista” niiden kautta joustavammin ja laajemmin jaettavaksi, mikä laajentaa ohjauksen lähteen poliittista liikkumatilaa. Depolitisointia edustavat STN-toimielimen itsenäisen, erityisiin tehtäviin ja asiantuntijakokoonpanoon perustuva toimintamuoto, ja jossain määrin suhteellisesti myös valtioneuvoston tutkimus- ja selvitysrahoituksen ohjausprosessin tehtävänjako VNK:n ja sektoriministeriöiden kesken.

Suomen Akatemian hallituksen uudistaminen, tutkimusinfrastruktuurikomitean perustaminen ja yliopistojen profilointirahoitus edustavat politiikan ja hallinnon rajan kannalta jokseenkin ristiriitaista kehitystä. Yhtäältä hallituksen vahvistaminen edustaa muodollisesti organisatorista depolitisointia, toisaalta Akatemian sisäisessä kontekstissa kyse on keskuksen poikkihallinnollisen ja –tieteellisen ohjauskyvyn vahvistamisesta ja sitä kautta poliittisen liikkumatilan laajentamisesta. Tutkimusinfrastruktuurikomitea vaikuttaisi niin ikään edustavan teknobyrokratisoivaa ja eriyttävää depolitisointia, mutta se on kuitenkin Akatemian muihin toimielimiin verrattuna läheisemmässä yhteydessä Akatemian hallitukseen. Yliopistojen profilointirahoitus puolestaan on yliopistoihin suuntautuva, niiden kontekstissa ”yleispoliittinen” (ei ainoastaan tutkimusta vaan koko toiminnan rakennetta ja

sisältöjä koskettava) ohjauskeino, joten siinä on uutena rahoitusmuotona kyse selvästi rahoitusohjauksen politisoinnista suhteessa varsinaiseen budjettirahoitukseen.

	<b>Keskittämisen ja hajauttamisen piirteet</b>	<b>Politiikan ja hallinnon rajan muutokset</b>
<b>Strategisen tutkimuksen rahoitusväline ja neuvosto (STN)</b>	<p>Sekä poikkihallinnollista keskusohjausta (valtioneuvoston teemaohjaus, VNK:n valmistelu) että hajauttamista (STN-toimielin, monivaiheinen ohjausprosessi, tutkimusrahoituksen rakenteen moninaistuminen) ohjauksen lähteen tasolla</p> <p>Poikkihallinnollisen keskusohjauskyvyn vahvistamista ohjauskohteen laajentamisen muodossa (kaikki tutkimuslaitokset, korkeakoulut ja koko tutkimustoiminnan kenttä)</p>	<p>Politisointia valtioneuvoston teemaohjauksen muodossa, depolitisointia STN-toimielimen suhteellisen agentifikaation muodossa</p>
<b>Valtioneuvoston tutkimus- ja selvitysrahoitus</b>	<p>Poikkihallinnollisen keskusohjauskyvyn vahvistamista valtioneuvoston ohjelmaohjauksen, VNK:n johtaman valmistelun sekä ohjauskohteen laajentamisen muodossa</p> <p>Hajauttamista tutkimusrahoituksen rakenteen moninaistumisen muodossa</p>	<p>Politisointia valtioneuvoston ohjelmaohjauksen muodossa, depolitisointia monivaiheisen päätösprosessin muodossa</p>
<b>Tutkimusrahoituksen kokoaminen ministeriöissä</b>	<p>Poikkihallinnollisen keskusohjauskyvyn vahvistamista VNK:n ohjauksen muodossa</p>	<p>Politisointia valtioneuvoston ohjelmaohjauksen muodossa</p>
<b>Suomen Akatemiaan tehdyt muut uudistukset</b>	<p>Poikkihallinnollisen ohjauksen vahvistamista hallituksen vahvistamisen ja tutkimusinfrastruktuuritoiminnan vakinaistamisen muodossa</p>	<p>Politisointia hallituksen vahvistamisen ja yliopistoihin kohdistuvan erityisohjauksen muodossa</p>

Taulukko 4. Yhteenveto merkittävimmistä keskittämisen ja hajauttamisen piirteistä sekä politiikan ja hallinnon rajan muutoksista tutkimusrahoituksen politiikkaohjaukseen kohdistuneissa uudistuksissa.

## 6 Johtopäätökset

Olen edellä tarkastellut tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistuksessa uudistettua tutkimuksen ohjauskeinoja keskittämisen ja hajauttamisen sekä politiikan ja hallinnon rajan näkökulmista. Seuraavaksi tarkastelen uudistetun ohjauksen kokonaisuutta erikseen kummastakin näkökulmasta, ja käsittelen näiden tarkastelujen pohjalta kolmatta tutkimuskysymystä ohjauksen uudistamisen tuottamista tiedepoliittisten valtasuhteiden muutoksista. Tutkimuksen lopuksi pohdin vielä sen herättämiä kysymyksiä laajemmin ja vapaamuotoisemmin.

### 6.1 Keskittämisen ja hajauttamisen piirteet

Kokonaisuudessaan keskittämisen ja hajauttamisen näkökulmasta tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen ohjauksen uudistamisen hallitsevin piirre on poikkihallinnollisen keskusohjauskyvyn vahvistaminen. Se ilmenee useissa erilaisissa elementeissä sekä ohjauksen lähteiden että sen kohteiden tasolla, kuten toimeenpanovallan keskuksen sijoitetuissa uusissa ohjaustehtävissä, niiden keskusohjatun poikkihallinnollisen valmistelun piirteissä, valtioneuvoston kanslian keskeisessä asemassa useassa eri tutkimusmuodossa ja ohjauskeinossa, tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen poikkihallinnollisissa yhteistyörakenteissa sekä keskusohjauksen ulottamisessa laajalle tutkimuksen kenttään uusien rahoitusvälineiden kautta (taulukko 5).

Uudistuksiin lukeutuu ohjauksen keskittämisen lisäksi myös varsinaista rakenteellista keskittämistä organisaatioiden yhdistämisten muodossa. Rakenteellinen keskittäminen ei kuitenkaan ole ollut poikkihallinnollisen keskusohjauskyvyn vahvistamiseen verrattuna yhtä merkittävä keskittämisen muoto: tutkimuslaitosten yhdistämiset toteutettiin alkuperäisiä suunnitelmia maltillisempina, ja budjettirahoituksen jakautumisen kannalta vain Luonnonvarakeskuksen muodostaminen oli merkittävä rakenneuudistus tutkimuslaitoksiin. Samoin tutkimuslaitoksia koskevat poikkihallinnolliset rakenteet – KOTUMO-hankkeen kautta perustettava tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen sopimusperusteiset yhteenliittymät sekä laajennetut tutkimuslaitosten yhteenliittymät LYNET ja SOTERKO – ovat rakenteelliselta kannalta suhteellisen kevyttä keskittämistä. Sekä suuremmat tutkimuslaitokset että niitä koskevat yhteistyörakenteet tarjoavat kuitenkin

keskusohjaukselle merkittäviä työkaluja suunnata niiden toimintaa poikkihallinnollisesti ja poikkitieteellisesti, joten niiden merkitystä keskittämislle ja hajauttamislle tulisikin tarkastella erityisesti tässä välineellisessä suhteessa keskusohjaukseen.

Uudistuksessa ilmenevät tietyt hajauttamisen ja eriyttämisen piirteet eivät puolestaan juurikaan vaikuta hajauttavan ohjausta. Esimerkiksi STN:n perustaminen itsenäisesti tarkemmasta ohjelmarakenteesta sekä tutkimushankkeiden valinnasta ja rahoituksesta päättäväksi toimielimeksi ei poista sitä tosiseikkaa, että valtioneuvoston siihen teema-alue- ja painopistepäätöksen muodossa kohdistama ohjaus on tutkimuksen suuntaamisen kannalta ja muun tiedehallinnon ohjausprosesseihin verrattuna hyvinkin vahvaa. Uusien rahoitusvälineiden perustamista, rahoitusvälinekentän moninaistamista sekä tutkimusresurssien käytön avaamista laajemmille kohteille voisi myös rakenteellisesta näkökulmasta pitää eräänlaisena hajauttamisena, mutta ohjauksen kannalta kyse on tosiasiaassa keskusohjattujen ohjauskeinojen ulottuvuuden ja vaikuttavuuden laajentamisesta niiden kohteen laajentamisen kautta.

Samoin VTT:n muodollisesti hyvinkin eriyttävä hallintomuodon muutos erityistehtäväyhtiöksi ja ohjaustavan muutos tulosohtauksesta omistajaohjaukseksi ei vaikuta juurikaan vähentävän TEM:n ja valtioneuvoston mahdollisuuksia sen tiedepoliittiseen ja poikkihallinnolliseen ohjaukseen. KOTUMO-hankkeen osalta vastuu sen edistämisestä on muusta uudistuksesta poiketen tiedepoliittikan sektoriministeriöllä OKM:llä, mutta tämänkin hankkeen suhteen pyritään samalla vahvistamaan poikkihallinnollisen, keskuksen (VNK) johtaman ministeriöiden kansliapäällikkökokouksen ohjausroolia. Myös Suomen Akatemian hallituksen uudistamisen ja sen tutkimusinfrastruktuurikomitean perustamisen merkittävin piirre vaikuttaisi olevan suhteellisen agentifikaation ja eriyttämisen sijaan poikkihallinnollisten ohjauskeinojen vahvistaminen: Akatemian hallitus pystyy itsenäisemmin sen tutkimusrahoituksen suuntaamisesta poikkitieteellisiin ohjelmiin ja tutkimusinfrastruktuureihin, jotka ovat usein poikkihallinnollisia.

Keskittämisen ja hajauttamisen näkökulmasta kiinnostavaa on myös, että keväällä 2015 muodostettu Sipilän hallitus jakoi VNK:n uudet tiedepoliittiset tehtävät pääministerin sijasta muuten valtiovarainministeriössä toimivan ja siellä muun muassa kunta-, aluehallinto-, henkilöstö- ja hallintopoliittisista asioista vastaavan ”kunta- ja uudistusministerin” vastuulle. Vaikka ratkaisun voisi ajatella edustavan eräänlaista hajauttamista suhteessa tehtävien



äskettäiseen keskittämiseen, sen ristiriitaista vaikutusta suhteessa poikkihallinnollisen keskusohjauskyvyn vahvistamisen kehityssuuntaan ei voitane pitää kokonaisuuden kannalta kovinkaan merkittävänä. Tehtävänjako ei vaikuta VNK:n asemaan ja tehtäviin ohjausprosesseissa, myös valtiovarainministeriötä voidaan pitää VNK:n lisäksi osana valtioneuvoston poikkihallinnollisia tehtäviä omaavaa ”keskusta”, ja ratkaisu on tilapäinen; lisäksi kunta- ja uudistusministeri edustaa hallituksessa pääministeripuoluetta ja on myös hallituskoalition kannalta vahvassa kytköksessä pääministerin linjaan.

Voidaanko uudistuksen sanoa edustavan useine keskusohjauskykyä vahvistavine piirteineen sellaisenaan ”keskuksen vahvistamisen” tai ”keskuksen palauttamisen” hallintopolitiikkaa? Selkeästä keskusohjaussuuntauksesta huolimatta on hyvä ottaa huomioon myös jotkin siitä poikkeavat elementit ja uudistukseen liittyvän hallintoajattelun kerroksisuus. Suomalaisessa hallintopolitiikassa jonkinlaista valtavirtaa edustavan New Public Managementin piirteitä on havaittavissa myös joissain tämän uudistuksen toimenpiteissä, ja ne myös ilmenevät vahvasti niissä historiallisissa hallinnollisissa puitteissa, joihin uudistus asettuu. Esimerkiksi sektorikohtainen tulosohjaus säilyy edelleen keskeisenä osana tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen poliittista ohjausta, ja NPM-politiikalle tyypillistä agentifikaatiota liittyy muun muassa ainakin muodollisesti VTT:n muuttamiseen erityistehtäväyhtiöksi, sekä KOTUMO-hankkeen sopimusperusteisiin yhteenliittymiin ja niihin liittyviin tutkimuslaitosten hallintomuodon itsenäistämistä koskevaan selvitykseen. ”Verkostomaisten” sopimusperustaisten yhteenliittymien perusteluissa voitaisiin nähdä myös governance-hallintoajattelun vaikutteita. Olennaista on kuitenkin, että uuden ohjauksen NPM- ja governance-elementit ovat paljolti välineellisessä roolissa suhteessa poikkihallinnolliseen keskusohjauskykyyn.

## Keskittämisen ja hajauttamisen piirteet

<b>VNK:n sektoritutkimuksen tavoitteiden yhteensovittamistehtävä</b>	Laajalle ulottuvan ohjaustehtävän sijoittaminen keskukseseen poikkihallinnollisen keskusohjauskyvyn vahvistamista sekä ohjauksen lähteen että sen kohteen tasolla
<b>Tutkimuslaitosten yhteensulauttaminen</b>	Rakenteellista keskittämistä ohjauksen kohteen tasolla
<b>Teknologian tutkimuskeskus VTT:n hallintomuodon muuttaminen erityistehtäväyhtiöksi</b>	Hajauttamista hallintomuodon ja ohjaustavan eriyttämisessä, toisaalta erityistehtäväyhtiön omistajaohjaus tarjoaa muita tutkimuslaitoksia vastaavan ohjaustavan
<b>Tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen yhteistyön syventäminen (KOTUMO-hanke)</b>	Yhteistyörakenteiden luominen poikkihallinnollisen keskusohjauskyvyn vahvistamista kohteen tasolla, kansliapäällikkökokouksen ohjausrooli puolestaan lähteen tasolla
<b>Tutkimuslaitosten yhteenliittymien LYNETin ja SOTERKOn toiminnan kehittäminen</b>	Yhteistyörakenteiden laajentaminen poikkihallinnollisen keskusohjauskyvyn vahvistamista kohteen tasolla
<b>Strategisen tutkimuksen rahoitusväline ja neuvosto (STN)</b>	<p>Sekä poikkihallinnollista keskusohjausta (valtioneuvoston teemaohjaus, VNK:n valmistelu) että hajauttamista (STN-toimielin, monivaiheinen ohjausprosessi, tutkimusrahoituksen rakenteen moninaistuminen) ohjauksen lähteen tasolla</p> <p>Poikkihallinnollisen keskusohjauskyvyn vahvistamista ohjauskohteen laajentamisen muodossa (kaikki tutkimuslaitokset, korkeakoulut ja koko tutkimustoiminnan kenttä)</p>
<b>Valtioneuvoston tutkimus- ja selvitysrahoitus</b>	<p>Poikkihallinnollisen keskusohjauskyvyn vahvistamista valtioneuvoston ohjelmaohjauksen, VNK:n johtaman valmistelun sekä ohjauskohteen laajentamisen muodossa</p> <p>Hajauttamista tutkimusrahoituksen rakenteen moninaistumisen muodossa</p>
<b>Tutkimusrahoituksen kokoaminen ministeriöissä</b>	Poikkihallinnollisen keskusohjauskyvyn vahvistamista VNK:n ohjauksen muodossa
<b>Suomen Akatemiaan tehdyt muut uudistukset</b>	Poikkihallinnollisen ohjauksen vahvistamista hallituksen vahvistamisen ja tutkimusinfrastruktuuritoiminnan vakainaistamisen muodossa

Taulukko 5. Yhteenvedo merkittävimmistä ohjauksen keskittämisen ja hajauttamisen piirteistä tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistuksessa.

## 6.2 Poliitiikan ja hallinnon rajan muutokset

Tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen ohjauksen uudistaminen sisältää politiikan ja hallinnon rajan näkökulmasta erityisesti organisatorisen politisoinnin elementtejä, mutta jossain määrin myös organisatorista depolitisointia. Samoihin ohjauskeinoihin ja – prosesseihin saattaa liittyä kumpiakin piirteitä. Joihinkin uudistuksista vaikuttaa liittyvän myös suunnitelmallisuuden ja virkamiesten valmisteluvallan vahvistumisen tyyppistä depolitisointia (taulukko 6). Tästä näkökulmasta yhtä hallitsevaa, keskusohjauskyvyn vahvistamiseen verrattavissa olevaa piirrettä ei siis ole, mutta suhteessa muuhun tiedepolitiikkaan ja tiedehallintoon huomattavimpana muutoksena voidaan kuitenkin mahdollisesti pitää valtioneuvoston teema- ja ohjelmaohjauksen edustamaa organisatorista politisoointia. Jossain määrin politisoitu ohjaus ei tietenkään ole sinällään uutta – sellaisena voidaan pitää esim. tutkimuslaitosten tulosoajasta tai Suomen Akatemian toimielinten nimittämistä – mutta valtioneuvoston teemaohjausta voidaan pitää kokonaan ja periaatteellisesti uudenaikaisena sekä uudella tavalla politisoituna ohjauskeinona.

Selkeimmissä organisatorisen politisoinnin elementeissä ohjaustehtäviä on tuotu politiikkaprosessin tunnustetulle ”poliittiselle” alueelle ja tutkimuksen resursseja uudelleenjärjestetty poliittisemmin ohjattuihin muotoihin. Selkeimmin tätä edustavat valtioneuvoston teema- ja ohjelmaohjaustehtävät STN-rahoituksessa sekä valtioneuvoston tutkimus- ja selvitysrahoituksessa. Laajemmassa, poliittikkaa mahdollisuuksina pohtivassa mielessä tietynlaisena organisatorisena politisoinnin muotona voisi pitää myös uudistuksen moneen toimenpiteeseen liittyvää yleistä suuntausta siirtyä ”kiinteistä rakenteista” erilaisiin suurempiin ja joustavampiin kokonaisuuksiin, jotka helpottavat ohjauksen kautta toteutettavia muutoksia ja uudistuksia. Tällainen ulottuvuus liittyy niin uusiin rahoitusvälineisiin, joissa ohjauksen kohteena on koko tutkimustoiminnan kenttä, kuin myös suurempiin tutkimuslaitosyksiköihin ja niitä koskeviin poikkialuehallinnollisiin yhteistyörakenteisiin. Eräänlaista suhteellista organisatorista politisoointia edustaa myös ohjaustehtävien sijoittaminen keskukseseen ja sen yleispoliittiselle areenalle erikoistuneen sektorihallinnon sijaan. Niiden myötä koko tiedepoliittisen ohjauksen painopisteen voi ajatella siirtyvän lähemmäksi yleispoliittista keskustaa. Vaikka sektoriohjauksessakin on klassisessa mielessä kyse poliittisesta ohjauksesta, sektorin ja keskuksen vertailun näkökulmasta sitä voidaan kuitenkin erikoistuneempaan, tiettyihin sektorihallinnolle säädettyihin tehtäviin sidotumpana, siinä missä keskus on yleisten, yhteensovittamisen ja

poikkihallinnollisten tehtäviensä kautta periaatteessa ”vapaampi” tekemään erilaisia painotuksia ja rakentamaan politiikan yleislinjaa erilaisista elementeistä.

Samoissa keskuksen ohjaustehtävissä voitaisiin kuitenkin nähdä myös depolitisointiakin. Sekä VNK:n yhteensovittamistehtävässä, STN-ohjauksessa että tutkimus- ja selvitysrahoituksen ohjauksessa on selkeästi ”poliittisen” keskusohjauksen lisäksi myös joitain siitä etäännyttäviä, organisatorisen depolitisoinnin piirteitä. VNK:n yhteensovittamistehtävästä huolimatta tutkimuslaitosten välitön tulosohjausvastuu on niitä ohjaavilla sektoriministeriöillä, mikä monimutkaistaa ohjauksen lähdettä ja hämärtää siihen liittyvää poliittista vastuuta ja valtaa. STN:n ohjaukseen liittyy suhteessa vahvasti politisoivan teema-keskusohjauksen lisäksi erillinen ja suhteellisen itsenäinen STN-toimielin. Myös tutkimus- ja selvitysrahoituksen ohjaukseen liittyvässä VNK:n ja sektoriministeriöiden tehtävänjaossa voidaan nähdä keskuksen ”poliittisempaa” ohjausta tasapainottamaan pyrkiviä piirteitä.

VTT:n hallintomuodon muuttamista voitaisiin pitää selkeänä organisatorisena depolitisointina, sillä siinä virastomuotoisen tutkimuslaitoksen hallintomuoto muutettiin osakeyhtiömuodon perustalle säädetyksi erityistehtäväyhtiöksi. Muutos ei kuitenkaan lähemmän tarkastelun perusteella vaikuta juurikaan etäännyttävän uudenmuotoista tutkimuslaitosta poliittisesta ohjauksesta ja sen mahdollisuuksista, joten sitä voi luonnehtia lähinnä muodolliseksi. Tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen yhteenliittymien sopimusperusteisuuden liittyy niin ikään muodollisia ohjauksen etäännyttämisen ja agentifikaation piirteitä, mutta toisaalta yhteenliittymiä ollaan perustamassa sekä tutkimuslaitosten että korkeakoulujen osalta ministeriöiden ohjauksessa ja selkeiden ohjaustavoitteiden kanssa, joten käytännössä ei voitane puhua erityisen epäsuorasta ohjauksesta. Myös Suomen Akatemian hallituksen uudistaminen ja tutkimusinfrastruktuurikomitean perustaminen ovat politiikan ja hallinnon rajan näkökulmasta ristiriitaisia. Yhtäältä kyse on suhteellisen itsenäisen viraston ylimmän toimielimen vahvistamisesta ja itsenäistämisestä suhteessa muuhun organisaatioon, mikä muistuttaa hallintoyksiköiden agentifikaatioon ja ylimmän johdon vahvistamiseen liittyvästä organisatorisesta depolitisoinnista. Samalla Akatemian toimielinrakennetta on moninaistettu perustamalla itsenäisesti sen käyttöön osoitettavasta rahoituksesta päättävä tutkimusinfrastruktuurikomitea, mutta toisaalta se on muista toimielimistä poiketen Akatemian hallituksen nimittämä, ja siten lähempänä sen vaikutusvaltaa. Akatemian omassa

kontekstissa sekä hallituksen uudistaminen että tutkimusinfrastruktuurikomitea edustavat poikkihallinnollisen ja poikkitieteellisen ohjauksen vahvistamista, minkä voisi katsoa tarkoittavan myös organisatorista politisointia ohjausmahdollisuuksien laajentamisen mielessä.

Tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen yhteenliittymiä kehittävään KOTUMO-hankkeeseen sekä tutkimuslaitosten LYNET- ja SOTERKO-yhteenliittymien kehittämiseen vaikuttaisi liittyvän puolestaan jossain määrin sääntöperustaista depolitisointia muistuttavia piirteitä. Vaikka niiden puitemaisten ja monivuotisten kehittämishankkeiden muodossa ei olekaan kyse vahvassa mielessä säännöistä esimerkiksi säädösten tapaan, vaan ne perustuvat soft law –muotoisesti kokonaisuudistuksen periaatepäätökselle ja muille ohjelmille, ne kuitenkin suunnitelmallistavat politiikan valmistelua ja tavoitteita useiksi vuosiksi eteenpäin ilman erillisten poliittisten päätösten tarvetta. Suunnitelmallistuminen voi tarkoittaa myös virkamiesvaltaistumista, sillä jos poliittiset päättäjät eivät erityisesti ohjaa hankkeita, virkamiehillä on mandaatti edistää niitä suhteellisen itsenäisesti. Selvää virkamiesvaltaistavaa depolitisointia edustaa KOTUMO-hankkeeseen liittyä kansliapäällikkökokouksen ohjausrooli, jossa ministeriöiden johtavat virkamiehet yhteensovittavat valmistelua keskenään ennen poliittisia päätöksiä. Vahvassa asemassa ovat erityisesti yhteensovittamista johtavat keskuksen (VNK ja VM) kansliapäälliköt.

Oma erityinen kysymyksensä politiikan ja hallinnon rajankin suhteen on uudistetun ohjauksen vaikutusvalta itsehallinnollisiin korkeakouluihin ja niissä tehtävään tutkimukseen. STN-rahoituksen, valtioneuvoston tutkimus- ja selvitysrahoituksen ja KOTUMO-hankkeen kautta tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen uudistuksessa luodut ohjauskeinot vaikuttavat myös periaatteessa kokonaan toisten ohjaustapojen piirissä oleviin yliopistoihin ja ammattikorkeakouluihin; erityisesti suhteessa laajemman itsehallinnon omaaviin yliopistoihin, jotka myös harjoittavat huomattavasti enemmän tutkimustoimintaa, mutta myös ammattikorkeakouluihin, joilla on itsehallinto sisäisissä asioissaan ja joita koskee jossain määrin samankaltainen tutkimuksen ja opetuksen vapaus kuin yliopistojakin. Tämä tarkoittaa korkeakoulujen ohjauksen organisatorista politisointia, kun politisoidumpien ohjauskeinojen vaikutukset ulottuvat niiden omien varsinaisten, depolitisoidumpien ohjaustapojen alueelle.

Vaikka uudistettuihin ohjauskeinoihin liittyy politiikan ja hallinnon rajan muutosten kannalta erilaisia ja ristiriitaisia piirteitä, huomattavaa on, ettei mikään niistä vaikuta

asettuvan varsinaiseen ristiriitaan keskittämisen ja hajauttamisen kannalta hallitsevimman piirteen, poikkihallinnollisen keskusohjauskyvyn vahvistamisen kanssa. Tutkimuksen ohjauksen, sen yleispolitiikkakytköksen sekä policy through science –orientaation vahvistumista voidaan myös tarkastella politiikan ja hallinnon rajan kannalta kokonaisuutena. Klassisen weberiläisen käsityksen mukaan hallinnossa on kyse tavoiterationaalisesta välineestä suhteessa arvorationaalisuutta ja subjektiivista tahdonvapautta edustavaan politiikkaan. Tästä näkökulmasta vahvemmin ja suuremmin politiikan valmisteluun, päättämiseen ja toimeenpanoon ohjattu tutkimus ei tarkkaan ottaen politisoidu, vaan välineellistyy ja hallinnollistuu suhteessa politiikkaan. Se ei välttämättä menetä tieteellistä luonnettaan sisäisessä prosessissaan ja metodeissaan, mutta sen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tapa muuttuu itseohjautuvasta ja itsehallinnollisesta ohjatuksi ja hallinnolliseksi. Tutkimushuomion, -aiheiden ja -kysymysten poliittis-hallinnollinen suuntaaminen määrittää ja rajaa niiden tutkimuskohteiden ja –näkökulmien joukkoa, josta tutkimuksen tekijät voivat vapaaseen tieteeseen kuuluvalla tavalla ”puhua totta vallanpitäjille” (speaking truth to power) (Keränen 2013, 65-66).

## Politiikan ja hallinnon rajan muutokset

<b>VNK:n sektoritutkimuksen tavoitteiden yhteensovittamistehtävä</b>	Suhteellista organisatorista politisointia yleispolitiikkaan lähentämisen muodossa, toisaalta ohjauksen lähde monimutkaistuu ja valmistelun ja päätösvallan suhteet hämärtyvät
<b>Tutkimuslaitosten yhteensulauttaminen</b>	Politisointia ”strategisen muutoksen” edistämisen muodossa
<b>Teknologian tutkimuskeskus VTT:n hallintomuodon muuttaminen erityistehtävayhtiöksi</b>	Muodollista organisatorista depolitisointia, toisaalta toimintaan ja ohjausmahdollisuuksiin ei oleellisia muutoksia
<b>Tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen yhteistyön syventäminen (KOTUMO-hanke)</b>	Organisatorista depolitisointia sopimusperusteisten yhteenliittymien muodossa, puitemainen toimeksianto ja kansliapäällikkökokouksen ohjausrooli vahvistavat virkamiesjohtoa
<b>Tutkimuslaitosten yhteenliittymien LYNETin ja SOTERKOn toiminnan kehittäminen</b>	Puitemainen toimeksianto vahvistaa virkamiesjohtoa
<b>Strategisen tutkimuksen rahoitusväline ja neuvosto (STN)</b>	Politisointia valtioneuvoston teemaohjauksen muodossa, depolitisointia STN-toimielimen suhteellisen agentifikaation muodossa
<b>Valtioneuvoston tutkimus- ja selvitysrahoitus</b>	Politisointia valtioneuvoston ohjelmaohjauksen muodossa, depolitisointia monivaiheisen päätösprosessin muodossa
<b>Tutkimusrahoituksen kokoaminen ministeriöissä</b>	Politisointia valtioneuvoston ohjelmaohjauksen muodossa
<b>Suomen Akatemiaan tehdyt muut uudistukset</b>	Politisointia hallituksen vahvistamisen ja yliopistoihin kohdistuvan erityisohjauksen muodossa

Taulukko 6. Yhteenvedo merkittävimmistä politiikan ja hallinnon rajaan kohdistuneista muutoksista tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistuksessa.

### 6.3 Tiedepoliittisten valtasuhteiden muutokset

Seuraavaksi pyrin edellä pohdittujen ohjauksen keskittämisen ja hajauttamisen piirteiden sekä politiikan ja hallinnon rajan muutosten pohjalta vastaamaan kolmanteen tutkimuskysymykseen: millaisia tiedepoliittisten valtasuhteiden muutoksia uudistus tuottaa? Valtasuhteita voidaan ajatella Stolte-Heiskasen (1988, 149) mukaisesti tiedepolitiikan kahden ulottuvuuden, tieteeseen kohdistuvan politiikan (policy for science) ja tieteen kautta tehtävän ja sitä hyödyntämään pyrkivän politiikan (policy through science) näkökulmista.

Niiden kautta voidaan pohtia, miten uudistettu tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen ohjaus vaikuttaa suomalaisen tieteen ja tutkimuksen kenttään laajemmin, miten se vaikuttaa valtioneuvoston ja toimeenpanovallan sisäiseen politiikkaprosessiin, ja miten nämä muutokset vaikuttavat valtioneuvoston asemaan poliittisessa järjestelmässä, huomioiden myös muun viimeaikaisen poikkihallinnolliseen keskusohjaukseen ja ”tiedolla johtamiseen” liittyvän politiikan.

Policy for science –näkökulmasta tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistus ja siihen liittyvät toimenpiteet muuttavat valtasuhteita tieteen ja tutkimustoiminnan edellytyksille ja olosuhteille relevanteilla tavoilla, sekä ohjauksen eri lähteiden välillä että niiden ja ohjauksen kohteiden välillä. Uudistus on kasvattanut vahvemmin ohjatun tutkimuksen suhteellista osuutta sekä siirtänyt ohjauksen painopistettä toimeenpanovallan sektoreilta keskukseen. Samalla vahvemman keskusohjauksen kohteita on eri tavoin laajennettu, poikkihallinnollistettu ja poikkitieteellistetty, ja uudistettu ohjaus ulottuu vaikuttamaan tutkimuslaitosten lisäksi myös laajasti korkeakoulujen tutkimukseen, yksityiseen tutkimustoimintaan sekä koko suomalaisen tutkimuskenttään. Ohjauskeinojen määrä ja valikoima on lisääntynyt, ja erilaisilla keinoilla voi olla merkittäviä yhteisvaikutuksia keskenään: tutkimuslaitoksiin vaikuttavat lähes kaikki uudistetuista ohjauskeinoista sekä itsehallinnollisempiin korkeakouluihinkin KOTUMO-hankkeen lisäksi kaikki uudistetuista rahoitusvälineistä. Julkista tutkimustoimintaa on ohjattu erilaisin tavoin aiemminkin ja tässä mielessä uudistus ei merkitse varsinaista periaatteellista muutosta, mutta aiemmasta ohjausjärjestelmästä sekä laadullisesti että määrällisesti poikkeavien piirteidensä perusteella sitä voidaan kuitenkin hyvin luonnehtia Reetta Muhosen ja Hanna-Mari Puuskan (2014, 13-14) tavoin oleelliseksi muutokseksi valtion ja tieteen suhteisiin Suomessa.

Vaikka suurimmassa osassa toimenpiteitä ei olekaan kyse ohjaustehtävien varsinaisesta suorasta siirtämisestä sektoreilta keskukseen – oikeastaan vain budjettirahoituksen siirtäminen tutkimuslaitoksilta uusiin rahoitusvälineisiin muistuttaa tätä – vaan uusien keskusta vahvistavien ohjauskeinojen perustamisesta aiemman järjestelmän päälle, voidaan niiden ajatella myös tosiasiallisesti heikentävän sektorihallinnon itsenäistä vaikutusvaltaa tiedepolitiikassa. Valtioneuvoston yleisistunto ja valtioneuvoston kanslia ovat vahvistuneet suhteessa sekä tiedepolitiikasta edelleen yleisessä toimialavastuussa olevaan opetus- ja kulttuuriministeriöön että tutkimuslaitoksia ohjaaviin muihin sektoriministeriöihin, ja tieteen ja tutkimuksen kentän näkökulmasta siihen vaikuttavan ohjauksen lähde painottuu



aiempaa huomattavasti enemmän toimeenpanovallan keskukseen. Tätä voidaan pitää suomalaisen tiedepolitiikan ja tiedehallinnon historiassa uudenlaisena kehityksenä verrattuna yhtäältä sekä sektorikohtaista että opetusministeriökeskistä ohjausta painottaneisiin suuntauksiin (Immonen 1995, 73-74). Ohjaustehtävien sijoittamisella voidaan katsoa olevan merkittävää potentiaalista vaikutusta myös ohjauksen luonteeseen ja päämääriin. Sektorihallinto toimii todennäköisemmin oman toimialansa ja tehtäviensä itsenäisyyden ja resurssien puolustajana, siinä missä keskusohjaukselle on todennäköisempää pyrkiä välineellistämään sektoreita asettamilleen yleisille ja poikkihallinnollisille tavoitteille. Ohjauksen siirtyessä keskukseen se lähenee hallituksen yleispolitiikkaa, sen agenda ja tavoitteita, siihen kohdistuvia poliittisia paineita sekä sen ajallisia sidoksia esimerkiksi hallituskausiin ja vuosittain toistuviin päätöksiin. Uusien keskitettympien ohjauskeinojen kautta nämä voivat heijastua aiempaa laajemmin ja vahvemmin koko tutkimuskenttään.

Tutkimuksen näkökulmasta uudistettuun ohjaukseen liittyviä politisoinnin ja depolitisoinnin piirteitä voidaan arvioida hyvinkin erilaisilla tavoilla, riippuen tieteen, politiikan ja hallinnon suhteisiin liitetyistä ajatuksista. Jos painotetaan erityisesti klassisesti ymmärretyn poliittisen alueen ja tieteellisen tutkimuksen välistä eroavuutta ja erillisyyttä, organisatorisesti politisoidummat uudet ohjauskeinot kuten STN-teemaohjaus voivat tarkoittavat merkittävää ja hälyttävää laadullista muutosta. Laajemmasta näkökulmasta kuitenkin myös depolitisoidumpia ja hallinnollisempia ohjauksen muotoja voidaan pitää yhtä merkittävinä. Tällöin olennaisinta on ohjauksen yleinen vahvistuminen, sen muotojen lisääntyminen ja niihin liittyvä ohjauksen lähteen poliittisen liikkumatilan kasvaminen. Hieman kuten keskuksen ja sektoreiden välisten valtasuhteiden muutoksessa toista osapuolta (ohjauksen kohde) ei ole suoraan heikennetty, mutta toista (ohjauksen lähde ja sen poliittiset ja hallinnolliset muodot) on puolestaan vahvistettu useilla erilaisilla elementeillä, jotka suhteellisesti heikentävät ohjauksen kohteina olevien tutkimusorganisaatioiden tosiasiallista itsenäisyyttä ja itseohjautuvuutta.

Erityistä huomiota policy for science –näkökulmasta on kiinnitettävä myös uusien ohjauskeinojen vaikutuksiin yliopistoihin ja ammattikorkeakouluihin, joita perustuslainkin tasolla turvattu tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus koskee vahvemmin ja laajemmin kuin politiikkaorientoituneemman tutkimuksen ajatuksella lähtökohtaisesti toimivia tutkimuslaitoksia. Myös korkeakoulut ovat Suomessa julkiseen hallintoon kuuluvia

organisaatioita, mutta niille on säädetty suhteellisen vahvat itsehallinnolliset hallintomuodot tutkimuksen ja opetuksen vapauden toteuttamiseksi. Vaikka tästä huolimatta niihinkin kohdistuu erilaista poliittista ohjausta esimerkiksi budjettirahoituksen jakamisperusteiden ja OKM:n harjoittaman tulosohjauksen muodossa, sen ei tulisi olla ristiriidassa niille perustuslaissa ja muussa lainsäädännössä säädetyn aseman ja tehtävien kanssa. Nyt tämän ”varsinaisen” ohjauksen lisäksi useat tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen uudistuksen ohjauskeinoista, kuten KOTUMO-hanke, sen sopimusperusteiset yhteenliittymät sekä kaikki uudet tutkimusrahoitusvälineet, vaikuttavat ohjaavasti myös korkeakoulujen toimintaan.

Yliopistoja ja ammattikorkeakouluja koskevaa lainsäädäntöä on vasta äskettäin uudistettu (2010 ja 2015), minkä yhteydessä eduskunta on periaatteessa arvioinut ja hyväksynyt niihin kohdistettavien ohjauskeinojen yhteensopivuuden perustuslaissa turvatun tieteen vapauden kanssa. Uudenmuotoisten yliopistojen asemaa ja ohjaustapaa onkin luonnehdittu New Public Management –tyyppisen agentifikaation mukaiseksi, jossa muodollisesti itsenäisiin organisaatioihin kohdistetaan samalla epäsuoraa ja depolitisoitua mutta tosiasiallisesti vaikutusvaltaista ohjausta (Keränen 2013, 66-68). Äskettäin hyväksytyjen ohjaustapojen lisäksi korkeakouluihin vaikuttaa nyt kuitenkin myös uusia ohjauskeinoja. Näillä voi olla merkittäviä yhteisvaikutuksia, joita ei ole minkään päätöksen tai säädöksen yhteydessä arvioitu ja hyväksytty kokonaisuutena. Tästäkin näkökulmasta on huomattavaa, että aiemmin vastaavia keskusohjattuja ja organisatorisesti politisoituja ohjelmaohjauksen keinoja ei ole ollut olemassa. Toimeenpanovallan ja sen keskuksen vaikutusvalta on siis epäilemättä vahvistunut myös suhteessa itsehallinnollisiin korkeakouluihin ja niissä harjoitettuun tutkimukseen.

Policy through science –näkökulmasta uudistus on muuttanut tutkimuksen ohjaukseen, suuntaamiseen ja hyödyntämiseen liittyviä valtasuhteita toimeenpanovallan, keskushallinnon ja tiedehallinnon sisällä. Tutkimustietoa voidaan hyödyntää erilaisten poliittisten päätösten ja hankkeiden valmistelussa ja toimeenpanossa, joten on väistämättä intressi- ja valtasidonnainen kysymys, mikä osa julkista valtaa pääsee vaikuttamaan tutkimuksen suuntaamiseen ja millä tavoin. Ohjatulla tutkimuksella on myös spesifejä politiikkaprosesseja laajempia vaikutuksia: tiede on aina perspektiivistä ja intentionaalista, se voi edustaa erilaisia yhteiskunnallisia näkökulmia todellisuuteen, erilaisia käytännöllisiä tarkoituksia ja hyötyjä sekä niiden kautta erilaisia yhteiskunnallisia ja poliittisia intressejä.

Se ei ainoastaan kuvaa todellisuutta vaan myös muokkaa ja tuottaa sitä, ja yhteiskunnassa käydään valtakamppailua siitä, mitkä tiedolliset näkökulmat pääsevät todellisuutta ja käytäntöä määrittävään vaikutusvaltaiseen asemaan (Karvonen 2014, 53-54, 58-59). Tässä tieteen erilaiset institutionaaliset ja organisatoriset muodot, kuten esimerkiksi eri tieteenalat ja erilaisten julkisten organisaatioiden toteuttama tutkimus, voivat toimia kamppailun välineinä.

Vaikka tutkimuksen poliittiseen ohjaukseen ei demokraattisten oikeusvaltioiden oloissa yleensä kuulukaan pyrkimyksiä sanella tutkimustuloksia tai muuta tieteelle vierasta pakottamista, tieteen intentionaalisen ja käytännöllisen luonteen vuoksi jo sille ulkopuolelta ja eriytetysti asetetut tehtävät ja toiveet vaikuttavat sen toimintaan merkittäväällä tavalla. Sekä tutkimuksen prosessin että lopputuloksen kannalta keskeisin valinta on, mitä tutkimuksessa kysytään ja mitä tehtävää kysymykseen vastaamalla saadun tiedon on tarkoitus palvella. Kaikki muut tutkimukselliset valinnat tehdään, jotta tutkimuksessa voitaisiin vastata siinä esitettyyn kysymykseen sekä saavuttaa sille asetetut tavoitteet. Näin tutkimusongelmien muotoileminen ja päättäminen ohjaavat ja rajaavat aina myös sitä, mitä tutkimuksen tulokseksi voi tulla (Ronkainen ym. 2014, 93-95). Tieteen käyttämisessä politiikan välineenä on kyse siis sekä välittömästi ohjauskeinoihin ja tutkimustoimintaan, että välillisesti niiden kaikkiin mahdollisiin vaikutuksiin liittyvästä vallasta ja vallanjaosta.

Myös tästä näkökulmasta merkittävimmät valtasuhteiden muutokset liittyvät ohjauksen vahvistamiseen, keskittämiseen, ohjauskohteen laajentamiseen ja poikkihallinnollistamiseen sekä ohjauskeinojen moninaistamiseen. Toimeenpanovallan keskus on vahvistunut suhteessa tiedepolitiikan sektorihallintoon ja muihin sektoriministeriöihin, joiden itsenäinen vaikuttamiskyky toimialansa tutkimustoimintaan on puolestaan heikentynyt. Edellä arvioimani hallitsevat poikkihallinnollisen keskusohjauskyvyn vahvistamisen piirteet sekä niihin verrattuna sekalaisemmat ja vaihtelevamman merkittävät hajauttamisen piirteet ilmentävät ohjaukseen välittömästi liittyvän vallan uudelleenjakoa pitkälti sellaisinaan. Vaikka ohjauksen kokonaisuuteen sisältyy edelleen joitakin sektorihallinnon peruselementtejä, kuten ministeriöiden välitön vastuu tutkimuslaitosten tulohajauksesta, eikä uudistuksen voida sanoa edustavan äärimmäisen vahvaa tai yhdenmukaisesta rakenteellista keskittämistä, lähes kaikki sen toimenpiteet edistävät keskuksen poikkihallinnollista ohjauskykyä. Tämän kautta ne myös vahvistavat sen tutkimusta ja tiedepolitiikkaa välineenä hyödyntävää yleispoliittista

ohjauskykyä ja vaikutusvaltaa toimeenpanovallan ja koko muun julkisen hallinnon sisällä, ja poliittisessa järjestelmässä ja yhteiskunnassa laajemminkin. Kokonaisuudistuksen periaatepäätöksen perustelujen ja tavoitteiden mukaisesti ohjatun tutkimuksen eri muodot – strateginen tutkimus, valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminta sekä myös aiempaa keskusohjatut tutkimuslaitokset ja ministeriöiden tutkimustoiminta – toimivat yhteiskuntapolitiikan valmistelun, päätöksenteon ja toimeenpanon ”strategisena resurssina” (VNp 2013, 2). Periaatepäätös jättää kuitenkin korostamatta, kuinka oleellisesti ne toimivat erityisesti keskuksen valtaresurssina.

Olennaista on pohtia myös, vahvistavatko uudet ohjauskeinot erityisesti joko poliittisten päättäjien tai virkamiesten ja hallinto-organisaatioiden valtaa suhteessa toisiinsa. Jo weberiläisessä ajattelussa kiinnitettiin erityistä huomiota byrokratian itsenäisen, erityisesti tiedolliseen vaikutusvallan potentiaaliin. Suomen kontekstissa virkamiesvaltaistumisen ja ”teknobyrokratisoitumisen” kehitystä on tarkasteltu erityisesti sotien jälkeisen julkisen hallinnon laajentumisen, valtiollisen yhteiskunnallisen ohjauksen sekä tulopolitiikkaan ja poliittisen järjestelmän korporatiiviseen kehitykseen liittyneen suunnittelun yhteydessä (esim. Pekonen 1983, Temmes 1986). Pyrkimykseen hyödyntää tutkimustietoa vahvemmin politiikan välineenä saattaisi periaatteessa kytkeytyä juuri hallinnon vaikutusvaltaa vahvistavia piirteitä tutkimuksen ohjaukseen liittyvän asiantuntijavalmistelun ja –aseman muodossa.

Uusista ohjauskeinoista useimmat sisältävät uusia tehtäviä sekä poliittisille päättäjille että valmisteleville ja toimeenpaneville virkamiehille, joten tehtäviin liittyvät erilaiset vallan ja vaikuttamisen mahdollisuudet tuntuisivat lisääntyvän jokseenkin tasapainotetussa suhteessa keskenään. Organisatorisesti politisoiduimmatkin ohjaustehtävät nojaavat virkamiesvalmisteluun. Osa ohjauskeinoista liittyy kuitenkin myös varsinaisia virkamiesvaltaistavia piirteitä, kuten kansliapäällikkökokouksen ohjausrooli KOTUMO-hankkeessa, ja myös VNK:n virkamiesten useita uusia keskeisiä valmistelutehtäviä on syytä tarkastella samasta näkökulmasta. Uudistus on myös luonut uusia potentiaalisia tiedepoliittisen asiantuntijavallan elementtejä sekä hajauttanut siihen liittyvää kokonaisrakennetta: tiedepoliittisia valmistelijoita toimii nyt sekä VNK:ssä, OKM:ssä, Suomen Akatemiassa että STN:ssä. Valtasuhteiden kokonaisuuden kannalta merkittävintä on kuitenkin poikkihallinnollisten valmisteluprosessien sijoittaminen keskuksen

virkamiesten johtamiin prosesseihin ja elimiin, ja tässä virkamiesvaltaistumisenkin piirteet vaikuttavat kytkeytyvän yleisempään keskusohjauskyvyn vahvistamisen suuntaukseen.

Keskuksen vahvistuessa tutkimuksen ohjaus lähenee sen poikkihallinnollisia ja yleispoliittisia tehtäviä ja tavoitteita, ja välineellistyy suhteessa niihin. Eräänlainen väljä hallinnollinen jako kahdenlaiseen tiedepolitiikkaan, yhtäältä vahvemmin keskuksen ja toisaalta edelleen sektorin (OKM) ohjaamaan, voi myös kärjistää edellisen välineellistymistä sillä ajatuksella, että sektorihallinto vastaa vapaasta tieteestä ja hoitaa policy for science –suuntautuneita tehtäviä, ja kaiken muun tutkimustoiminnan yleispoliittinen ohjaus ja välineellistäminen (policy through science) on tämän vuoksi oikeutettua. Valtioneuvoston sisäisten valtasuhteiden kannalta kiinnostavaa onkin, miten jatkossa uusi, keskusohjatumpi VNK-vetoinen tiedepolitiikka sekä vanha, sektoriluonteisempi OKM-vetoinen tiedepolitiikka tulevat suhteutumaan ja vuorovaikuttamaan keskenään. Erityisesti koska ne eivät ole kokonaan toisistaan eristettyjä alueita, on mahdollista, että niiden välillä tullaan näkemään esimerkiksi resurssi- tai reviiirikamppailuja, jotka voivat liittyä hallituskoalitioiden sisäisiin ristiriitoihin.

Myös keskusohjatumpaan ja välineellisempään tutkimukseen liittyvän poliittisen liikkumatilan laajuus on kiinnostava kysymys. Kuinka mahdollista hallitukselle olisi niin halutessaan harjoittaa itsenäistä ”strategista” tiedepolitiikkaa suhteessa omaan yleispoliittiseen linjaansa sekä vaikutusvaltaisiin poliittisiin voimiin ja paineisiin, esimerkiksi vahvoin yhteiskunnallisiin etupiireihin ja –järjestöihin tai Euroopan unionin talous- ja yhteiskuntapoliittiseen ohjaukseen? Toistaiseksi varsinaisia tutkimuksen ohjausta yleispoliittisiin päätöksiin sitovia prosesseja ja sääntöjä ei ole, mutta keskeiset ohjauskeinot kuten vuosittaiset STN-teemapäätökset ja selvitys- ja tutkimussuunnitelmat ovat kuitenkin helposti vapaamuotoisemmin yhteensovittavissa niihin. Hallitukselle saattaisi olla vaikeaa niin halutessaankin pitää suhteellista etäisyyttä tutkimuksen ohjauksen ja vallitsevien yleispoliittisten agendojen välillä.

Valtioneuvoston ja julkisen hallinnon sisäisten valtasuhteiden kannalta uudistuksessa voidaan nähdä myös yhteyksiä sekä lähihistoriassa ilmenneisiin keskuksen vahvistumisen kehityskulkuihin, että samankaltaisiin ajankohtaisiin uudistuksiin ja poliittisiin paineisiin. 1980-luvulta juontavaan ja vuoden 2000 perustuslakiuudistuksessa kulminoituneeseen valtioneuvoston aseman vahvistamiseen on alusta lähtien liittynyt tiettyjä keskuksen ja keskusohjauskyvyn vahvistamisen piirteitä, yhtäältä pääministerin vallan ja valtioneuvoston

kanslian tehtävien kasvua ja toisaalta valtiovarainministeriön poikkihallinnollisen finanssipoliittisen ohjausvallan vahvistumista. Samalla valtioneuvoston valtasuhteiden kehitystä on leimannut kuitenkin myös ministeriöhallintomallin ja suhteellisen vahvan ministeriautonomian säilyminen, ja julkisen hallinnon kokonaisuudessa on ilmennyt New Public Management –hallituuksien aalloille tyypillistä hajautumista ja suoran keskusohjauskyvyn heikkenemistä (Savolainen 1996, 344-345; Harrinvirta & Puoskari 2001, 451-455; Paloheimo 2002, 203-204, 218-219; Numminen 2009, 86-92; Dahlström ym. 2011, 11-17).

Vasta Kataisen ja Stubbin hallituskausilla 2011-2015 on valmisteltu huomattavia suunnitelmia valtioneuvoston ja keskushallinnon rakenteen ja ohjauksen keskittämiseksi. Valtiovarainministeriön vastuulla on toiminut laaja keskushallinnon uudistushanke, johon ovat kuuluneet valtioneuvoston rakenteen yhtenäistämistä arvioinut parlamentaarinen komitea (KEHU-komitea), sen politiikka- ja talousohjauksen yhteensovittamista käsitellyt valtion ohjausjärjestelmän kehittämishanke OHRA, valtion muun keskus- ja aluehallinnon yhtenäistämistä selvittänyt virastorakenneselvitys VIRSU, sekä jo toteutetut valtioneuvoston yhteisen hallintoyksikön (VNHY) perustaminen ja ylemmän virkamiesjohdon aseman yhtenäistäminen (VM 2014b, 15-20, 28; VM 2014c, 7; VM 2015a, 21-25). KEHU-komitea ei lopulta päätenyt suosittamaan valmistelussa ehdotettuja suuria rakenneuudistuksia, valtioneuvoston oikeutta päättää omasta organisaatiostaan tai ministeriöiden yhdistämistä yhtenäiseksi valtioneuvostovirastoksi, eikä niitä ole myöskään toistaiseksi otettu keväällä 2015 muodostetun Sipilän hallituksen tavoitteisiin. Uusi hallitus on kuitenkin toteuttamassa ainakin osaa OHRA-hankkeen ehdotuksista, kuten hallitusohjelman muodon muuttamista yleisemmäksi, muutamia poikkihallinnollisia politiikkatavoitteita sisältäväksi ”strategiseksi hallitusohjelmaksi” sekä sen konkreettisemmäksi, vuosittain tarkistettavaksi toimintasuunnitelmaksi, joka on tarkoitus valmistella yhteensovitetusti valtion ja kuntien taloutta ohjaavan julkisen talouden suunnitelman kanssa. VNK:n ja VM:n virkamiesten johtaman yhteensovittamisen tavoitteena on ”vahvistaa valtioneuvoston strategista ohjausta ja saada valtioneuvostossa tehtävä politiikka-, lainsäädäntö- ja resurssiohjaus yhtenäisemmäksi” (VM 2014c, 7).

Keskuksen tiedepoliittisen ohjauksen vahvistaminen ja sen välineellistäminen yleispoliittiselle ohjaukselle on huomattavaa siksikin, että samanaikaisesti toteutettavat muut poikkihallinnollista keskusohjausta edistävät uudistukset voivat edelleen vahvistaa ja

kärjistää sen vaikutuksia ja siihen liittyviä kehityssuuntia. OHRA-hankkeessa on ehdotettu myös vasta perustettujen uusien tutkimusrahoitusvälineiden ja muidenkin ohjattujen tutkimusmuotojen selkeää kytkemistä uuteen yhtenäisempään ohjausprosessiin. STN-tutkimus, valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminta sekä tutkimuslaitosten tutkimus tuottaisivat ohjausprosessille tilanne- ja tulevaisuuskuvaa sekä toimintavaihtoehto- ja vaikutusarviointitietoa. Näin valtioneuvostolla olisi, tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistusten tavoitteita läheisesti muistuttaen, ”yksi strategiaproessi, jota tuetaan johdonmukaisesti tiedolla” (VM 2014c, 5, 12-14). Ehdotuksiin ei sisälly varsinaista tutkimuksen ohjauksen sisällyttämistä tai ehdotonta sitomista yleisohjausprosessiin, mutta niiden toteutuessa yleispolitiikka olisi selvästi entisestäänkin vahvemmassa asemassa heijastuakseen ohjattuun tutkimustoimintaan. Toisaalta niiden kautta saatetaan myös ajautua tilanteeseen, jossa edelleen hieman eri tavoin ohjatut politiikkaorientoituneen tutkimuksen muodot ajautuvat ristiriitaan yhtenäisyyttä tavoittelevan yleisohjauksen kanssa. Tämä saattaisi lisätä paineita keskittää ja yhtenäistää tutkimuksen ohjausta entisestään.

Tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistuksen sekä OHRA-hankkeen kaltaisten poikkihallinnollista keskusohjauskykyä vahvistavien uudistusten voi katsoa pyrkivän myös yhtenäistämään ja vahvistamaan toimeenpanovaltaa yleensä suhteessa muuhun julkiseen valtaan ja poliittiseen järjestelmään. Tiedepoliittisen keskusohjauskyvyn vahvistaminen tai edes OHRA-uudistusten kaltainen välittömän yleispoliittisen keskusohjauskyvyn vahvistaminen eivät luonnollisestikaan muuta perustuslakisääteisiä valtioneuvoston tehtäviä, valtaa ja vallanjakoa muiden valtioelinten kanssa, mutta ne voivat kuitenkin yhtenäistää ja tehostaa sen toimintaa tehtävissään sekä niihin liittyvien vallan muotojen hyödyntämisessä. Tällainen valtioneuvoston keskusjohtoistaminen ja yhtenäistäminen on huomattavaa siksikin, koska se on jokseenkin uudenlaista kehitystä suhteessa kaikkiin aiempiin merkittäviin suomalaista toimeenpanovaltaa ja keskushallintoa leimanneisiin piirteisiin: vanhaan toimeenpanovallan semipresidentiaaliseen jakoon presidentin ja valtioneuvoston kesken, ministeriöhallintomalliin ja ministeriautonomiaan sekä osittain myös suhteessa nykyiseen, kahdesta poikkihallinnollisesti vahvasta ministeriöstä (valtioneuvoston kanslia ja valtiovarainministeriö) koostuvan toimeenpanovallan keskuksen malliin.

Valtioneuvoston sisäinen organisaatio ja valtasuhteet vaikuttavat myös sen ulkoisiin valtasuhteisiin, joista tärkein on parlamentaarinen vastuu lainsäädäntövaltaa käyttävälle eduskunnalle. Useissa demokraattisissa oikeusvaltioissa on lähimenneisyydessä havaittu erilaisia toimeenpanovallan vahvistumisen ja vastaavasti parlamenttien heikkenemisen piirteitä (Raunio & Wiberg 2014, 8-11). Kehitys on kiinnostavaa Suomen näkökulmasta, jossa on totuttu ajattelemaan vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen ja parlamentaarisemman hallitusmuodon ratkaisseen ehkäpä lopullisesti itsenäisyyden ajan valtiolliseen kehitykseen liittyneet kansanvaltaisuuden ja perusoikeuksien puutteet ja ongelmat. Samalla huomiota on siirretty perustellustikin Euroopan integraation ja unionin toimielinten muodostamaan laajennetun julkisen vallan ja poliittisen järjestelmän kehitykseen, minkä on ajateltu yleisesti heikentävän kaikkia kansallisia valtioelimiä ja niiden poliittista liikkumatilaa. EU:n poliittisen järjestelmän vahvat hallitustenvälisyyden elementit ovat samalla kuitenkin myös vahvistaneet hallituksia kansallisissa konteksteissaan (Johansson & Tallberg 2010, 208-211).

Pohtiessaan politiikkaprosessia ja demokratiaa Sakari Hänninen ja Maijaliisa Junnila (2012, 14-15, 18-20) erottavat parlamentaarisesta demokratiasta ”komissionaalisen” demokratian. Parlamentarisessa demokratiassa politiikkaprosessin agenda vahvistetaan parlamentissa, siitä keskustellaan, kiistellään, neuvotellaan, sovitaan ja lopulta päätetään. Tehdyt päätökset siirretään toimeenpanovallan elinten toteutettavaksi käytännössä. Parlamentaarinen demokratia tekee selkeän vastakkainasettelun parlamentin ja toimeenpanovallan välille: parlamentin päätösten toimeenpanijana hallituksen on nautittava sen luottamusta ja oltava sille vastuussa. Komissionaalisisessa demokratiassa toimeenpanovalta on käytännössä ottanut parlamentilta vallan poliittisen agendan ja päiväjärjestyksen laadinnassa sekä asioiden käsittelemisessä, arvioinnissa, keskustelemisessä ja päättämisessä. Parlamentaarisen politiikan itsenäinen toimintatila kaventuu ja rajoittuu lähinnä toimeenpanovallan toimien kuten hallituskausien alussa muotoiltujen hallitusohjelmien ja muiden suunnitelmien muodolliseen ja järjestelmälliseen hyväksymiseen. Tätä perustellaan asioiden ja ihmisten tehokkaalla johtamisella, ja aikaa vievien sekä erimielisyyksiä esiin tuovien parlamentaaristen menettelyjen katsotaan vain kuormittavan julkista johtajuutta ylimääräisinä transaktiokustannuksina. Komissionaalisen demokratian keskeiseksi tavoitteeksi muodostuu ”demokratian hallinta”.



Viimeaikaiset keskuksen poikkihallinnollista ohjauskykyä vahvistavat uudistukset kuten tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistus ja valtion ohjausjärjestelmän kehittämishanke OHRA, sekä ehdotukset valtioneuvoston rakenteen yhtenäistämiseksi, edustavat Suomen lähihistoriassa uudenlaisia pyrkimyksiä vahvistaa ja tehostaa toimeenpanovallan ja hallituksen valtaa. Ne ovat siksi myös valtioelinten suhteiden, vallanjaon, poliittisen järjestelmän ja parlamentaarisen demokratian kehityksen kysymyksiä. Julkisen tutkimustoiminnan ohjauksen vahvistamisen ja laajentamisen sekä tutkimuksen yhä vahvemman yleispoliittisen välineellistämisen lisäksi on pohdittava kriittisesti sitäkin, millaista politiikkaprosessia ja demokratiaa nämä pyrkimykset edistävät ja palvelevat.

#### **6.4 Lopuksi: Tiedepoliittisen vallan ongelmia ja ratkaisuja**

Kaikkeen tieteen ja tutkimuksen yhteiskunnalliseen vuorovaikutukseen ja vaikuttavuuteen voi liittyä erilaisia yhteiskunnallisia ja poliittisia intressejä, ristiriitoja, mahdollisuuksia ja valtasuhteita. Myös itsehallinnollinen ja itseohjautuva tutkimus toimii omanlaisissaan vuorovaikutussuhteissa muuhun yhteiskuntaan, joihin voi niin ikään liittyä poliittista tai yhteiskunnallista valtaa. Tieteen itselleen asettamien tehtävien ja tieteellisen toiminnan luonne voidaan pyrkiä erottamaan vallan pakottavista, vaihtoehtoja rajaavista ja ideologisista muodoista, mutta tiedettä ja yhteiskunnallisesti suuntautuneita intressejä ei voida vahvassa mielessä eristää toisistaan. Tieteen suhteet yhteiskunnallisen ja poliittiseen valtaan voidaan kuitenkin järjestää useilla erilaisilla tavoilla. Valtaa voidaan keskittää, hajauttaa, tasapainottaa tai muokata muilla tavoin; tiedettä voidaan itsehallinnollistaa ja siihen kohdistuvia valtapyrkimyksiä voidaan valvoa tai olla valvomatta; tiedepoliittista valtaa voidaan käyttää välineenä erilaisia yhteiskunnallisia ja poliittisia päämääriä varten; ja vallan järjestämistavat ja sen ilmentävät ajatukset ovat ylipäätään poliittisia kysymyksiä.

Tutkimuksen politiikalle välineellistämiseen voi liittyä idealistinen ajatus yhteiskuntapolitiikan perustamisesta aiempaa vahvemmin tutkittuun tietoon, ja tutkimuksen suuremmasta vaikutusvallasta politiikkaan ja yhteiskuntaan (Hartikainen). Sen järkevyyden arvioimiseksi on tarkasteltava kriittisesti toteuttamiseen tarkoitettuja välineitä. Tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistuksen ohjauskeinojen tarkastelun perusteella vaikuttaa, että kyse on varmasti ainakin ”politiikan vaikutusvallasta politiikkaan” toimeenpanovallan poikkihallinnollisen keskusohjauskyvyn vahvistamisen muodossa, ja vasta sen jälkeen ja paljon epävarmemmin politiikan vaikutuksesta yhteiskuntaan

tutkimuksen kautta, tai tutkimuksen vaikutuksesta yhteiskuntaan politiikan kautta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteivätkö idealistiset vaikuttavuusfunktionalistiset ajatukset voisi olla motivaatioltaan vilpittömiä.

Selvää on myös, että kaikki mahdollinen policy through science ei välttämättä ole reaalipoliittista vallan välinettä. Tutkimuksen intentionaaliset ja intressiset suuntautumiset voivat vaihdella huomattavasti esimerkiksi tieteenalasta, historiasta ja yhteiskunnallisista ilmiöistä riippuen, ja toiset ohjatut tutkimustehtävät voivat olla poliittisesti ja valtasuhteiden kannalta ristiriitaisempia kuin toiset. Tutkimuksen poliittisen ja hallinnollisen ohjauksen kritiikki ei sellaisenaan tarkoita tieteelle osoitettujen yhteiskunnallisten tehtävien kuten esimerkiksi kestävän talouskasvun ja tuotekehityksen, inhimillisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin edellytysten sekä ympäristökriisin torjunnan kritiikkiä, vaan tutkimuksen päämäärien ja keinojen asettamiseen ja niiden suhteisiin liittyvän vallan kritiikkiä. Kritiikki on sitä välttämättömämpää, mitä kiinnostuneempia ”yhteiskuntapolitiikkaa tukevan tutkimuksen” ja sen mielekkyyden ehdoista ollaan.

Miten yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen pyrkivää ohjattua tutkimusta voitaisiin siis järjestää toisin kuin tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistuksen ongelmallisimmassa tiedepoliittisissa ja hallintopoliittisissa muodoissa? Kuten edellä totesin, ohjausta ja siihen liittyviä valtasuhteita voidaan pyrkiä järjestämään useilla erilaisilla tavoilla. Yksi suoraviivainen ja realistinen vaihtoehto olisi tietenkin suhteellisesti vahvistaa itsehallinnollista ja vapaata tutkimusta olemassaolevan järjestelmän kautta, esimerkiksi yliopistojen ja Suomen Akatemian perustutkimuksen resursseja kasvattamalla. Tämä ei kuitenkaan sellaisenaan puuttuisi kokonaisuudistuksessa luotuihin ohjauskeinoihin, niiden ulottuvuuteen koko tieteen ja tutkimuksen kenttään, tai niiden keskusohjausta vahvistaviin vaikutuksiin toimeenpanovallan ja poliittisen järjestelmän sisällä. Erityisesti kaikkien korkeakouluihin tosiasiallisesti kohdistuvien ohjauskeinojen yhteisvaikutuksia tulisi arvioida erikseen tarkemmin ja kriittisesti.

Toinen tapa olisi reformoida ohjattuun tutkimukseen liittyvää politiikkaprosessia ja pyrkiä sen komissionaaliseen luonteeseen nähden ”parlamentarisoimaan” ohjauskeinoja. Strategisen tutkimuksen neuvoston nimittäminen ja rahoitusvälineen tutkimusteemoista päättäminen voitaisiin esimerkiksi siirtää valtioneuvoston yleisistunnolta parlamentaarisia voimasuhteita edustavalle komitealle tai neuvottelukunnalle, jolla olisi myös keskushallintoon nähden itsenäinen valmisteluprosessi. Ohjauksen politisoitu luonne ei

katoaisi, mutta muuttaisi muotoaan komissionaalista ja enemmistöparlamentaarista pluralistisemmaksi. Komitean istunnot ja asiakirjat voisivat olla myös välittömästi ja digitaalisesti julkisia eduskunnan täysistunnon toiminnan tapaan, jolloin tiedeyhteisö ja kansalaisyhteiskunta pääsisivät välittömästi arvioimaan tutkimukseen kohdistuvan poliittisen ohjauksen perusteluita ja tavoitteita. Komitea voisi myös hyväksyä valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman valtioneuvoston esityksestä, jolloin ohjauskeinon toimintatarkoitus ei muuttuisi, mutta senkin tavoitteet saisivat perusteellisen, parlamentaaristyyppisen käsittelyn. Tämän tyyppiset muutokset eivät kokonaan purkaisi ohjaukseen liittyvää keskusohjauksen ja yleispolitiikan välineellistä potentiaalia, mutta vähintäänkin antaisivat sille uuden, läpinäkyväksi ja kiistanalaiseksi asettavan sekä poliittisia mahdollisuuksia avaavan parlamentaarisen ja demokraattisen ulottuvuuden.

Kolmas tapa olisi luonnollisesti peruuttaa ongelmallisimpia uudistuksia kokonaan. Esimerkiksi sektorikohtaisen, tiettyihin säädettyihin hallinnonaloittaisiin tehtäviin liittyvän tutkimuksen resurssien ja itsenäisyyden heikkenemisestä on syytä olla aidosti huolissaan, ja erikoistuneita ”kiinteitä rakenteita” varsinaisesti tarvitaan edistämään toiminnan pitkäjänteisyyttä. Tästä näkökulmasta esimerkiksi valtioneuvoston kanslian melko vapaamuotoista sektoritutkimuksen tavoitteiden yhteensovittamisen tehtävää voitaisiin täsmentää koskemaan vain rajattua yhteistoiminnallista osaa sektoritutkimuksen toiminnasta, ja sille voitaisiin säätää selkeämpi ja läpinäkyvämpi ohjausprosessi. Samoin KOTUMO-hankkeen osalta, joka mahdollistaa hallinnolle hyvin laajasti sekä tutkimuslaitoksia että korkeakouluja koskevien erilaisten uudistushankkeiden valmistelun ilman selkeää poliittista vastuuta, sen toimialaa ja tehtäviä voitaisiin rajoittaa koskemaan esimerkiksi vain kalleinta tutkimusinfrastruktuuria.

Tiedepoliittikka on ollut sotien jälkeisessä Suomessa merkittävien, hyvin perustavien tieteen, yhteiskunnan, politiikan ja hallinnon luonnetta koskettavien ristiriitojen kohteena ja areenana. Tuskin on mahdollista tai toivottavaakaan luoda sellaista tiedepoliittista ja tiedehallinnon järjestelmää, joka pyrkisi poistamaan itsestään automaattisesti ja kokonaan poliittisten ristiriitojen ja mahdollisuuksien ulottuvuuden. Tämä tarkoittaa myös tiedepoliittisten valtasuhteiden olemassaoloa ja niiden tietynasteista hyväksymistä, mutta on samalla poliittinen ja avointen poliittisten mahdollisuuksien kysymys, millaisiksi ne institutionaalisesti järjestetään, keskusohjatuiksi, komissionaaliksi ja autoritaarisemmiksi, vaiko itsehallinnollisiksi, parlamentaariksi ja demokraattisemmiksi.

## Lähteet

Alastalo, Marja; Kunelius, Risto & Muhonen, Reetta 2014: Evidenssiä eliitille ja kansainvälistä huipputiedettä? Tutkimuksen vaikuttavuuden mielikuvastot tiedepolitiikan resursseina. Teoksessa Muhonen, Reetta & Puuska, Hanna-Mari (toim.) 2014: Tutkimuksen kansallinen tehtävä. Vastapaino

Berndtson, Erkki 2014: Eurooppalainen korkeakoulupolitiikka: Euroopan komissio Bolognan prosessin määrittäjänä. Teoksessa Mykkänen, Juri & Paakkunainen, Kari (toim.) 2014: Johdatus Euroopan unionin politiikkaan. Helsingin yliopisto

Christensen, Tom & Laegreid, Per 2000a: Agencification and Regulatory Reforms. Teoksessa Christensen, Tom & Laegreid, Per (eds.) 2006: Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State. Edward Elgar

Christensen, Tom & Laegreid, Per 2006b: Rebalancing the State: Reregulation and the Reassertion of the Centre. Teoksessa Christensen, Tom & Laegreid, Per (eds.) 2006: Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State. Edward Elgar

Dahlström, Carl; Peters, B. Guy & Pierre, Jon 2011: Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies. University of Toronto Press

Euroopan unionin virallinen lehti 2013: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 1291/2013 tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelmasta ”Horisontti 2020”. EUVL L 347

Euroopan unionin virallinen lehti 2014: Euroopan unionin neuvoston suositus Suomen vuoden 2014 uudistusohjelmasta ja samassa yhteydessä annettu neuvoston lausunto Suomen vuoden 2014 vakausohjelmasta. EUVL C 247

Flinders, Matthew & Buller, Jim 2006: Depoliticization, Democracy and Arena Shifting. Teoksessa Christensen, Tom & Laegreid, Per (eds.) 2006: Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State. Edward Elgar

Hallituksen esitys eduskunnalle Luonnonvarakeskusta koskevaksi lainsäädännöksi. HE 33/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Maanmittauslaitoksesta annetun lain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. HE 34/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy -nimisestä osakeyhtiöstä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. HE 74/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi. HE 7/2009 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen Akatemiasta annetun lain muuttamisesta. HE 25/2014 vp

Harrinvirta, Markku & Puoskari, Pentti 2001: Kehysbudjetointi poliittisena päätöksentekoprosessina. Kansantaloudellinen aikakauskirja 97:3

Hartikainen, Hannu 1980: Teesejä sosiologiasta ja sosiaaliteknologiasta. Tiede & edistys 5:4

Heiskala, Risto 2013: Kansallisesta kulttuurista kansalliseen sivilisaatioon. Suomalainen yliopisto toisen maailmansodan jälkeen. Teoksessa Ahonen, Pertti, Korvela, Paul-Erik & Palonen, Kari (toim.) 2013: Uusi yliopisto – yritys, puolue vai oppineiden tasavalta? Kohti muuttuvien toimintatilanteiden poliittista luentaa. SopHi

Henriksson, Marketta & Kajaste, Ilkka 2013: Finanssipolitiikan säännöt, EU ja Suomi. Kansantaloudellinen aikakauskirja 109:4

Herranen, Olli 2015: Uusi julkisjohtaminen ja valtion tuottavuusohjelman kova ydin. Hallinnon tutkimus 34:1

Immonen, Kari 1995: Suomen Akatemia suomalaisessa tiedepolitiikassa 1970-luvulla. Otava

Johansson, Karl Magnus & Tallberg, Jonas 2010: Explaining Chief Executive Empowerment: EU Summitry and Domestic Institutional Change. West European Politics 33:2

Jyränki, Antero 2003: Valta ja vapaus. Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä. Talentum

- Kallunki, Jarmo 2015: Yliopistojen rahoitusmallipolitiikka Suomessa 1995-2010. Diskurssianalyysi politikoinnin säännönmukaisuuksista rahoitusmallien kehittämistyöryhmien muistioissa. Pro gradu –tutkielma, Helsingin yliopisto, kasvatustiede
- Kaitila, Joel & Peltokoski, Jukka 2010: Tietotyö vapauttaa. Teoksessa Jakonen, Mikko & Tilli, Jouni (toim.) 2010: Yhteinen yliopisto. Tutkijaliitto
- Karvonen, Erkki 2014: Tiede tuottaa todellisuutta – Kenen etujen mukaan ja kuinka eettisesti? Teoksessa Muhonen, Reetta & Puuska, Hanna-Mari (toim.) 2014: Tutkimuksen kansallinen tehtävä
- Kallo, Johanna 2010: Voidaanko kansallista koulutuspolitiikkaa tutkia enää ilman kansainvälistä tai ylikansallista kehystä? Keskustelua globalisaatiosta, OECD:n arvioinneista ja suomalaisesta korkeakoulupolitiikasta. Tiedepolitiikka 35:1
- Keränen, Marja 2013: Autonomiaa joka lähtöön. Teoksessa Ahonen, Pertti, Korvela, Paul-Erik & Palonen, Kari (toim.) 2013: Uusi yliopisto – yritys, puolue vai oppineiden tasavalta? Kohti muuttuvien toimintatilanteiden poliittista luentaa. SopHi
- Keränen, Marja 2014: Onko politiikkaprosessi hallintoa vai politiikkaa? Teoksessa Häikiö, Liisa & Leino, Helena (toim.) 2014: Tulkinnan mahti. Johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin. Tampere University Press
- Kolltveit, Kristoffer 2015: Strengthening of the Executive Centre: Looking Beyond NPM as the Explanation for Change. International Review of Administrative Sciences 81:1
- Laitinen, Elias & Elenius, Rauli 2012: Asiakkaita vai kansalaisia? Opiskelijoiden puheet ja teot ristiriidassa. Teoksessa Volanen, Matti Vesa (toim.) 2012: Toiseksi paras? Tieteentekijät ja uusi yliopisto. Tieteentekijöiden liitto
- Lowndes, Vivien & Roberts, Mark 2013: Why Institutions Matter. The New Institutionalism in Political Science. Palgrave Macmillan
- Marcussen, Martin 2006: Institutional Transformation? The Scientization of Central Banking as a Case Study. Teoksessa Christensen, Tom & Laegreid, Per (eds.) 2006: Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State. Edward Elgar

Muhonen, Reetta & Puuska, Hanna-Mari 2014: Kansallista tiedettä tekemässä. Teoksessa Muhonen, Reetta & Puuska, Hanna-Mari (toim.) 2014: Tutkimuksen kansallinen tehtävä

Nousiainen, Jaakko 2000: Suomalaisen parlamentarismien kolmas kehitysvaihe. Konsensuaalinen enemmistöhallinta, vireytyvä eduskunta. *Politiikka* 42:2

Numminen, Jaakko 2009: Valtioneuvosto. Teoksessa Savolainen, Raimo (toim.) 2009: Oma hallinto. Kansakuntaa rakentamassa 1809-2009. Valtioneuvoston kanslia & Edita

OECD 2010: Finland. Working Together to Sustain Success. OECD Public Governance Reviews

Opetus- ja kulttuuriministeriö 2015: Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Suomen Akatemian välinen tarkistettu tulossopimus vuosille 2013-2016 ja voimavarat vuodelle 2015. ([http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Tiede/ohjaus\\_ja\\_rahoytus/tulosohjaus/tulosopimukset/2015/SA\\_allekirjoitettu\\_sopimus\\_2015.pdf](http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Tiede/ohjaus_ja_rahoytus/tulosohjaus/tulosopimukset/2015/SA_allekirjoitettu_sopimus_2015.pdf) noudettu 10.7.2015).

Opetus- ja kulttuuriministeriö 2015: Korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten yhteistyön syventäminen. Tiekartta 2015-2017. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2015:16

Paloheimo, Heikki 1979: Tiedepolitiikan koulukunnat. Tieteenpolitologinen tutkimus. Turun yliopisto

Paloheimo, Heikki 2002: Pääministerin vallan kasvu Suomessa. *Politiikka* 44:3

Palonen, Kari 2003: Four Times of Politics: Policy, Polity, Politicking and Politicization. *Alternatives* 28

Pekonen, Kyösti 1983: Byrokratia politiikan näkökulmasta. Poliitiikan ja byrokratian keskinäinen yhteys valtio- ja yhteiskuntaprosessin kehityksen valossa

Pelkonen, Antti & Nieminen, Mika 2015: Korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten yhteistyö ja yhteistyön esteet. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2015:7

Pollitt, Christopher 2007: Decentralization: A Central Concept in Contemporary Public Management. Teoksessa Ferlie, Ewan; Lynn, Laurence E. Jr. & Pollitt, Christopher (toim.) 2007: *The Oxford Handbook of Public Management*

Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert 2011: Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo–Weberian State. Third Edition. Oxford University Press

Raunio, Tapio & Wiberg, Matti 2014: Johdanto: Eduskunta Suomen poliittisessa järjestelmässä. Teoksessa Raunio, Tapio & Wiberg, Matti (toim.) 2014: Eduskunta. Kansanvaltaa puolueiden ja hallituksen ehdoilla. Gaudeamus

Ronkainen, Suvi; Suikkanen, Asko & Kunnari, Marika 2014: Tieteellinen tieto ja tutkimuksen yhteiskunnallinen tehtävä. Teoksessa Muhonen, Reetta & Puuska, Hanna-Mari (toim.) 2014: Tutkimuksen kansallinen tehtävä. Vastapaino

Savolainen, Raimo 1996: Keskusvirastolinnakkeista virastoarmeijaksi. Senaatin ja valtioneuvoston alainen keskushallinto Suomessa 1809-1995. Edita

Salminen, Janne 2013: Sopimus talous- ja rahaliiton vakaudesta – tie fiskaaliunioniin? Lakimies 6/2013

Sosiaali- ja terveysministeriö 2014a: Report of the International Evaluation of The Finnish Institute of Occupational Health. STM 2014:22

Sosiaali- ja terveysministeriö 2014b: Report of the International Evaluation of the National Institute for Health and Welfare. STM 2014:23

Stolte-Heiskanen, Veronica 1988: Tiedepolitiikan vaiheet ja tieteen asema yhteiskunnassa. Teoksessa Kuitunen, Jorma (toim.) 1988: Tiede, kriittisyys, yhteiskunta. Näkökulmia ja taustoja tieteen käytäntösuhteeseen. Tampereen yliopisto

Suomen Akatemia 2014a: Suomen tutkimusinfrastruktuurien strategia ja tiekartta 2014-2020. Tutkimusinfrastruktuurien asiantuntijaryhmä.  
([http://www.aka.fi/globalassets/awanhat/documents/tiekartta/tutkimusinfrastruktuurien\\_strategia\\_ja\\_tiekartta\\_2014\\_20.pdf](http://www.aka.fi/globalassets/awanhat/documents/tiekartta/tutkimusinfrastruktuurien_strategia_ja_tiekartta_2014_20.pdf) noudettu 17.7.2015)

Suomen Akatemia 2014b: Yliopistojen profiloitumisen vahvistaminen kilpaillulla rahoituksella. Tammikuun 2015 haun hakuilmoitus.  
([http://www.aka.fi/globalassets/awanhat/documents/hakuilmoitukset/yliopistojen\\_profiloit](http://www.aka.fi/globalassets/awanhat/documents/hakuilmoitukset/yliopistojen_profiloit)



umisen vahvistaminen kilpailulla rahoituksella hakuilmoitus\_02122014.pdf noudettu 17.7.2015)

Suomen Akatemia 2014c: Yliopistojen profiloitumisen vahvistaminen kilpailulla rahoituksella. Johdantomuistio.

([http://www.aka.fi/globalassets/awanhat/documents/hakuilmoitukset/yliopistojen -  
profiloitumisen vahvistaminen kilpailulla rahoituksella johdantomuistio\\_02122014.pdf](http://www.aka.fi/globalassets/awanhat/documents/hakuilmoitukset/yliopistojen_-_profiloitumisen_vahvistaminen_kilpailulla_rahoituksella_johdantomuistio_02122014.pdf) noudettu 17.7.2015)

Suomen Akatemia 2015: Suomen Akatemia rahoittaa tutkimusinfrastruktuureja lähes 20 miljoonalla eurolla vuonna 2015. Suomen Akatemian tiedote 16.1.2015.

([http://www.aka.fi/fi/akatemia/media/Tiedotteet1/2015/suomen-akatemia-rahoittaa-  
tutkimusinfrastruktuureja-lahes-20-miljoonalla-eurolla-vuonna-2015/](http://www.aka.fi/fi/akatemia/media/Tiedotteet1/2015/suomen-akatemia-rahoittaa-tutkimusinfrastruktuureja-lahes-20-miljoonalla-eurolla-vuonna-2015/) noudettu 17.7.2015)

Temmes, Markku 1987: Hallintokoneiston autonomisuus. Tutkimus teknobykratisoitumisen vaikutuksista Suomen hallintokoneiston aseman kehitykseen. Tampereen yliopisto

Temmes, Markku 2008: Suomen hallintopolitiikan pitkät aallot ja käännekohdat. Hallinnon tutkimus 27:3

Temmes, Markku & Kiviniemi, Markku 1997: Suomen hallinnon muuttuminen 1987-1995. Valtiovarainministeriö & Helsingin yliopisto. Edita

Tilli, Jouni 2010: Universitas, auto ja nomos – lakeja, vapautta ja retoriikkaa. Teoksessa Jakonen, Mikko & Tilli, Jouni (toim.) 2010: Yhteinen yliopisto. Tutkijaliitto

Tomperi, Tuukka 2009: Yliopistolaki taustoineen. Koulutuspoliittinen tarkastelu. Teoksessa Tomperi, Tuukka (toim.) 2009. Akateeminen kysymys? Yliopistolain kritiikki ja kiista uudesta yliopistosta. Vastapaino

Työ- ja elinkeinoministeriö 2014: Työ- ja elinkeinoministeriön ja Innovaatorahoituskeskus Tekesin välinen tulostavoiteasiakirja 2015-2018. (<http://www.tekes.fi/globalassets/global/tekes/tulosohjaus/tulossop15-18.pdf> noudettu 10.7.2015)

Valtioneuvoston asetus luonnonvara- ja ympäristötutkimuksen yhteenliittymästä. A  
213/2015

Valtioneuvoston asetus sosiaali- ja terveysalan asiantuntijalaitosten yhteenliittymästä. A  
70/2011

Valtioneuvoston päätöksentekoa tukeva selvitys- ja tutkimussuunnitelma 2014. VN  
yleisistunnon päätös 10.4.2014

Valtioneuvoston kanslia 2011: Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma.  
([http://vnk.fi/documents/10616/622966/H0111\\_Pääministeri+Jyrki+Kataisen+hallituksen+ohjelma.pdf/a49b3eb5-9e98-44c6-bd92-b054bea36f61?version=1.0](http://vnk.fi/documents/10616/622966/H0111_Pääministeri+Jyrki+Kataisen+hallituksen+ohjelma.pdf/a49b3eb5-9e98-44c6-bd92-b054bea36f61?version=1.0) noudettu 14.7.2015

Valtioneuvoston kanslia 2012: Valtion tutkimuslaitoksen ja tutkimusrahoitus - esitys  
kokonaisuudistukseksi. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 3/2012  
([http://vnk.fi/documents/10616/336900/Valtion+tutkimuslaitokset+ja+tutkimusrahoitus\\_esitys+kokonaisuudistukseksi.pdf/de41c5ae-e160-47d2-a219-4df2bc45286e](http://vnk.fi/documents/10616/336900/Valtion+tutkimuslaitokset+ja+tutkimusrahoitus_esitys+kokonaisuudistukseksi.pdf/de41c5ae-e160-47d2-a219-4df2bc45286e) noudettu  
14.7.2015)

Valtioneuvoston kanslia 2014a: Valtioneuvoston päätöksentekoa tukeva selvitys- ja  
tutkimussuunnitelma 2014. Valtioneuvoston yleisistunnon päätös 10.4.2014  
(<http://vnk.fi/documents/10616/1034423/Valtioneuvoston-paatoksentekoa-tukeva-selvitys-ja-tutkimussuunnitelma-2014.pdf/01b6929c-ed90-4151-92ec-12bc2a90c263> noudettu  
14.7.2015)

Valtioneuvoston kanslia 2014b: Valtion tutkimuslaitos- ja rahoitusuudistus (TULA) –  
tilannekatsaus. Diaesitys 17.6.2014  
([http://vnk.fi/documents/10616/336804/Tilannekatsaus\\_TULA-uudistuksen\\_toimeenpanosta\\_kesakuu\\_2014.pdf/bef7d66c-6fe0-4d98-8876-f6cb6ec7ef2a](http://vnk.fi/documents/10616/336804/Tilannekatsaus_TULA-uudistuksen_toimeenpanosta_kesakuu_2014.pdf/bef7d66c-6fe0-4d98-8876-f6cb6ec7ef2a)  
noudettu 14.7.2015)

Valtioneuvoston kanslia 2014c: Valtion tutkimuslaitos- ja rahoitusuudistuksen  
toimeenpanon tilannekatsaus, kesäkuu 2014. Muistio 19.6.2014  
([http://vnk.fi/documents/10616/336804/Muistio\\_TULA\\_tilannekatsaus.pdf/384086dc-1c3e-43f4-ba4c-fa372ea3ca5d](http://vnk.fi/documents/10616/336804/Muistio_TULA_tilannekatsaus.pdf/384086dc-1c3e-43f4-ba4c-fa372ea3ca5d) noudettu 16.6.2015)

Valtioneuvoston kanslia 2015a: Valtioneuvoston kanslian tilinpäätös 2014.

Toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2015 ([http://vnk.fi/documents/10616/158167/VNKn\\_Tilinpäätös2014+ja+okv.pdf/9b46979b-d2a5-4726-8e8d-e35cd199e4cf](http://vnk.fi/documents/10616/158167/VNKn_Tilinpäätös2014+ja+okv.pdf/9b46979b-d2a5-4726-8e8d-e35cd199e4cf) noudettu 14.7.2015)

Valtioneuvoston kanslia 2015b: Valtioneuvoston päätöksentekoa tukeva selvitys- ja tutkimussuunnitelma 2015. Valtioneuvoston yleisistunnon päätös 12.3.2015 (<http://vnk.fi/documents/10616/1034423/Valtioneuvoston+pätöksentekoa+tukeva+selvitys+ja+tutkimussuunnitelma+2015.pdf/c5cb66a3-a46e-4886-a201-a32cebc6ec0c> noudettu 14.7.2015)

Valtioneuvoston kanslia 2015c: VN-TEAS –toiminnan yleiset ehdot 2015.

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta ([http://vnk.fi/documents/10616/1277483/Yleiset\\_ehdot\\_2015.pdf/ec5ca4e8-0667-4b21-b118-668b3ecaaac0](http://vnk.fi/documents/10616/1277483/Yleiset_ehdot_2015.pdf/ec5ca4e8-0667-4b21-b118-668b3ecaaac0) noudettu 6.8.2015)

Valtioneuvoston viestintäosasto 2012: Hallitus linjasi tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistusta. Valtioneuvoston viestintäosaston tiedote 310/2012, 10.10.2012 ([http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/regeringen-drog-upp-riktlinjerna-for-en-totalreform-av-forskningsinstitutet-och-forskningsfinansieringen](http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/regeringen-drog-upp-riktlinjerna-for-en-totalreform-av-forskningsinstitutet-och-forskningsfinansieringen) noudettu 28.6.2015)

Valtioneuvoston ohjesääntö. Valtioneuvoston asetus A 2003/262

Valtioneuvoston periaatepäätös valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistukseksi. VNp 5.9.2013 (<http://vnk.fi/documents/10616/1034423/vnp-valtion-tutkimuslaitosten-ja-tutkimusrahoituksen-kokonaisuudistukseksi-05092013.pdf/ae74f7b4-1150-4d45-a6c9-009d33426f93> noudettu 14.7.2015)

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2015-2018 (VNS 4/2014)

Valtioneuvoston päätös strategisen tutkimuksen teema-alueista ja painopisteistä vuonna 2015. Valtioneuvoston päätös 18.12.2014

Valtiovarainministeriö 2008: Monta tietä vaikuttavuuteen. Näkökulmia tutkimusorganisaatioiden tulosohtaukseen ja vaikuttavuuden arviointiin kolmella hallinnonalalla. Valtiovarainministeriön julkaisuja 29/2008.

Valtiovarainministeriö 2014a: Suomen vakausohjelma 2014. Valtiovarainministeriön julkaisuja 17a/2014

Valtiovarainministeriö 2014b: Yhtenäisen valtioneuvoston rakennetta arvioivan parlamentaarisen komitean (KEHU-komitea) väliraportti. Valtiovarainministeriön julkaisija 28/2014

Valtiovarainministeriö 2014c: Päätöksistä muutoksiin. Valtion ohjausjärjestelmän kehittäminen – hankkeen raportti ja toimenpidesuosituksot. Valmistelutyöryhmän raportti 1.12.2014

Valtiovarainministeriö 2015a: Yhtenäisen valtioneuvoston rakennetta arvioivan parlamentaarisen komitean (KEHU-komitea) mietintö. Valtiovarainministeriön julkaisija 7/2015

Valtiovarainministeriö 2015b: Hallituksen toimintasuunnitelman ja julkisen talouden suunnitelman valmistelun yhteensovittamista valmistelleen työryhmän raportti 17.4.2015

Vartola, Juha 2009: Byrokratia modernin hallinnan muotona. Teoksessa Karppi, Ilari & Sinervo, Lotta-Maria (toim.) Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen. Tampereen yliopisto, hallintotieteiden keskus

Välimaa, Jussi 2011: Uusi yliopistolaki ja kansallisen yliopistolaitoksen yhtiöittäminen. Teoksessa Lasonen, Johanna & Ursin, Jani (toim.) 2011: Koulutus yhteiskunnan muutoksissa: jatkuvuuksia ja katkoksia. Suomen kasvatustieteellinen seura