

**This is an electronic reprint of the original article.
This reprint *may differ* from the original in pagination and typographic detail.**

Author(s): Keränen, Marja

Title: Tiedosta, politiikasta ja politiikkatieteen yleisöstä

Year: 2013

Version:

Please cite the original version:

Keränen, M. (2013). Tiedosta, politiikasta ja politiikkatieteen yleisöstä.
Kansalaisyhteiskunta, 4(1), 89-93. <http://www.kans.jyu.fi/lehti/numero-1-2013>

All material supplied via JYX is protected by copyright and other intellectual property rights, and duplication or sale of all or part of any of the repository collections is not permitted, except that material may be duplicated by you for your research use or educational purposes in electronic or print form. You must obtain permission for any other use. Electronic or print copies may not be offered, whether for sale or otherwise to anyone who is not an authorised user.

PUHEENVUOROJA

TIEDOSTA, POLITIIKASTA JA POLITIIKKA- TIETEEN YLEISÖSTÄ¹

Marja Keränen*

Otan lähtökohdaksi Jaakko Nousiaisen lausahduksen 1950-luvun lopulta:

”Mutta politiikan tutkimuksesta ei koskaan voi kehittyä sovellettua tiedettä joka voisi antaa poliitikoille yksityiskohtaisia ohjeita siitä kuinka ihmisiä hallitaan.”
(Nousiainen 1958, 76)

Lausahdus herättää monenlaisia kysymyksiä. Myös Jaakko Nousiaisen sukupolvelle asetui vaatimuksia siitä, että valtio-opilla olisi politiikan tekemiseen liittyvä käytäntösuhde. Osin politiikkatieteilijät ovatkin asettuneet erilaisiin asiantuntijaroleihin suhteessa valtiohallintoon. Osin he eivät ole mieltäneet tätä millään tavalla tehtäväkseen. Kun moni ehkä kokee omakseen asiantuntijaroolin ja julkisen hallinnon konsultoinnin, toisille tiedon ”käyttökelpoisuus” voi olla punainen vaate ja akateemista perustutkimusta uhkaava tekijä. Jos tuota ”akateemista” tutkimusta helposti voidaan pitää aidosti irrelevanttina ja maailmalle vieraana, tutkimuksen laatumittariksi en helposti suostuisi laskemaan sitäkään, kuinka usein tutkimus tai tutkija on esiintynyt mediassa tai saanut näkyvyyttä julkisuudessa.

Toinen Nousiaisen lausahduksesta nouseva kysymys on kuitenkin se, mikä ylipäätään voisi olla valtio-opin yleisö. Asettuvatko tieteenalan yleisöksi hallitsijat vai kansa? Tähän orientaatioon voivat toki vaikuttaa val-

*Marja Keränen on Valtio-opin professori Jyväskylän yliopistossa. Email: marja.h.keranen@jyu.fi

tio-oppineet itse. Siihen vaikuttaa myös se, kuka heitä kuuntelee ja miten poliittinen päätöksenteko on järjestetty.

Kevään 2013 kuumimpia mediakeskustelun aiheita on yllättäen ollut kysymys tieteellisen tiedon luonteesta, sen käytöstä päätöksenteon pohjana sekä tuon tiedontuotannon rahoittamisen tavoista. Käyty keskustelu koskettaa monia tieteenaloja, tiedontuotannon tapoja ja instituutioita. Poliittikan tutkimuksen kannalta keskustelu on ollut mielenkiintoista siksi, että kyseessä on ollut poliittisen päätöksenteon perustaksi mielletyn tiedon merkitys ja luonne sekä tuon tiedontuotannon yleisösuhte.

Viime aikoina on monilta tahoilta esitetty vaatimuksia siitä että evidenssin tulisi ohjata päätöksentekoa. Euroopan unionin useisiin strategisiin asiakirjoihin on kirjattu tavoite kehittää tieteelliseen näyttöön perustuvaa poliittista päätöksentekoa. Tiedonjulkistamisen neuvottelukunta (2013) on juuri laatinut kansallisen tiedeviestinnän toimenpideohjelman ja ”haluaa korostaa tutkimustietoon perustuvan yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen tärkeyttä suomalaisen yhteiskunnan ja kansalaisten hyvinvoinnin kehittämisessä”. Myös hallitus on ryhtynyt valmistelemaan toimia joilla tutkimusrahoitusta suunnataan sen omiin, päätöksenteon valmisteluun liittyviin hankkeisiin ja sektoritutkimuslaitosten resurssit suunnataan uudelleen (Valtion tutkimuslaitokset ja tutkimusrahoitus: esitys kokonaisuudistukseksi, 2012).

Uuden tiedonkäsityksen voi löytää myös OECD:n vuonna 2010 julkaisusta maaraportista (OECD 2010), joka markkinoi Suomeenkin *todennettuun tietoon perustuvaa päätöksenteon mallia*. Sen perusajatuksia ovat kontrolloituihin kokeisiin perustuvien tutkimusten teko sekä aikaisempien tutkimusten tulosten koostaminen yhtenäisiksi raporteiksi. OECD:n ohjeiden mukaisesti Suomeenkin esitetään miniteriöiden yhdistämishanketta nykyisen siilomaisen organisaatorakenteen sijaan, ja uutta mallia kutsutaan konsernihallinnoksi – ja valtiota valtiokonserniksi.

Myös kansalaisten roolia tiedon lähteenä korostetaan, mutta heidän osuutensa päätöksenteossa asettuu helposti palvelun saajan tyytyväisyyskyselyn täyttäjän rooliksi. Vaikka OECD painottaakin sitä, ettei näin saa käydä, tapa kehystää kansalaisten ”tieto” osaksi hallinnon tekemiä päätöksenteon ennakkoselvityksiä saattaa ohjata tuon tiedon käyttämisen tapaa. Kansalaisten kuulemisesta tulee yksi vaihe RIA-malliin (regulatory impact analysis). Osallisten kuuleminen seuraa kustannus/hyötyanalyysiä päätöksenteon ketjussa. (OECD 2010, 85.)

Mitä on tuo *todennettu* tieto jota tutkijoiden tulisi tarjota? Tutkijoiden yleisösuhdetta ehdollistavat käsitykset tiedosta ja sen käytöstä päätöksenteossa. Kun aloitin opintoni, käytiin silloinkin keskustelua päätöksenteon luonteesta: onko se rationaalista, universaalina esiintyvää, abstrahoitavissa olevaa ja myös paikasta toiseen siirrettävää, vai kontekstuaalisesti tuotettua ja kontekstisidonnaista? Voiko päätöksentekoa suunnitella ja ennakoita viiden vuoden tai pidemmällä perspektiivillä? Vai onko se tilanteittain vaihtuvaa ja erilaisista päätöksentekotilanteen kehystämisen tavoista riippuvaa ”läpi rämpimistä” (Lindblom 1959, ”muddling through”; myös Parsons 2002), jossa eri osapuolten intressit huomioon ottaen tehdään poliittisia päätöksiä, mutta kuitenkin saadaan päätöksiä aikaiseksi ja läpiviedyiksi.

Sittemmin pitkän aikavälin suunnittelujärjestelmät romuttuivat mahdollittomuuteensa. Myös julkinen keskustelu asiantuntijuuden roolista ja merkityksestä hiipui. Julkishallinnon päätöksentekojärjestelmät kokivat monenlaisia muutoksia. Koettiin keskitetyn, rationalistisen hallinnon kriisi. Uuden julkishallinnon opit vetosivat juuri keskittämisen purkamiseen, markkinoistamiseen ja yksityistämiseen. Governance-ajattelun keskiöön tuli noiden hajautettujen toimintojen yhteensovittaminen horisontalismin nimeen. Nyt tuuli on taas kääntynyt, ja OECD suosittaa siirtymistä siilomaisesta ministeriö-rakenteesta yhtenäiseen konsernihallintoon, jota ohjeistaa hallitusohjelma. Tämän ajatellaan toimivan, jos vain valmistelun tietopohja on tarpeeksi hyvä.

Kun keskitetyn hyvinvointivaltiomallin suosion jälkeen hallintoa karstiin, tulokseksi näyttää tulleen päätöksenteon valmistelun heikentyminen ja siirtyminen konsulttityöksi. Kun eri intressejä ja näkökulmia sovitellut komitealaitos lopetettiin, valmistelusta hävisi osin sen poliittinen luonne. Kun päätöksentekoa ohjaamaan tuli hallitusohjelma, eduskunnassa käytyjen keskustelujen merkitys sen vaalikauden osalta saattoi ohittua. Kun poliittinen keskustelu aloitettiin vasta hallituksen esityksen julkitulon jälkeen, siinä vaiheessa todettiin, ettei riittävää keskustelua oltu käyty kuntaliitoksista tai sote-alueista – hallitusohjelman suurimmista painopistealueista. Niinpä suuret hankkeet ovat vesittyneet ristiriitaisuuksiin ja poliittisen keskustelun puutteeseen. Tilannetta kuvaa listaus: decide – announce – defend (päätä – ilmoita – puolusta). OECD-raporttikin (2010) kritisoi Suomen hallitusta siitä, ettei se ole pystynyt viestittämään laajojen ja kunnianhimoisten uudistuspyrkimystensä järkeä edes hallinnon toimijoille. OECD:n suosituksissa kiinnitetään kuitenkin vähän huomiota siihen,

että Suomessakin eletään parlamentaarisessa järjestelmässä ja monen puolueen hallituskoalitioiden varassa. Onko päätöksenteon ongelmana silloin se, etteivät kaikki tahot tahdo taipua noudattamaan hallitusohjelmaa vaan edelleen esittävät mielipiteitä? Vai onko vika siinä päätöksenteon mallissa, jota hallitus väkisin pyrkii noudattamaan?

Mistä hallituksen tiedonkäsitys tulee? Wayne Parsons (2002) näkee eräänlaiseksi alkupisteeksi brittiministeri David Blunkettin puheen ”Influence or Irrelevance: Can Social Science Improve Government”. Tässä puheessa Blunkett kutsui yhteiskuntatieteitä pois irrelevantin tilasta, osallistumaan politiikkaprosessiin. Yhteiskuntatieteilijöiden tuli hänen käsityksensä mukaan kertoa hallitukselle, ”mikä toimii” (what works). Siitä mikä toimii, toivottiin todentamista, evidenssiä. Uutena päätöksenteon mekanismina lanseerattiin ”evidence-based policy-making”, konsepti jonka mukaisesti päätöksenteon pohjaksi tulisi tuottaa todennettua tietoa.

Britanniassa EBPM:n konseptin kehittäjinä toimi yhteiskuntatieteilijöitä. Järjestettiin konferensseja ja tutkimusrahoitusta suunnattiin tämän konseptin kehittämiseen. Hallituksen toimesta perustettiin yksiköitä päätöksenteon prosesseja kehittämään. Näin ajateltiin päästävän pois tuosta päätöksenteon läpi rämpimisen luonteesta, selkeyteen ja ”terveeseen evidenssiin”, kuivalle ja kantavalle maaperälle. Parsonsin johtopäätös kuitenkin on, että Charles Lindblomin kuvaama päätöksenteon suo vain entistään vettyi ja alkoi upottaa. Kun heidän mukaansa päätöksentekoa leimasi epävarmuus, muuttuvuus, ennustamattomuus ja alituinen muutos, ”varmaa tietoa” olisi saatavissa vain melko merkityksettömistä asioista. Tekninen hienostuneisuus tiedon hankinnassa ei silloin korvaa käsityksiä siitä mitä on tärkeää ja oleellista tietää. Tässä tarvittaisiin sen sijaan kokemusta, erehtymistä ja oppimista, intuitiota, ongelmien ratkaisukykyä, ”läpi rämpimisen” kykyä.

Todennettuun tietoon perustuvan päätöksenteon malli tavoittelee uutta relevanttia yhteiskuntatieteille, joiden näkyvyys ja suosio ei viime vuosikymmeninä ole ollut hyvä ja joiden kontekstuaalinen luonne tekee yhteiskuntatieteiden tuloksista hankalasti mitattavia ja huonosti liikkuvia. Poliitiikan tutkijana koen seuraavani toisenlaista relevantin tavoitetta. Jos on kysytty, mikä toimii, haluaisin politiikan tutkijana kysyä, mikä toimii kenellekin, mikä toimii milloin, ja miten se toimii? Kenen evidenssistä puhutaan? Mikä lasketaan evidenssiksi? Ketkä ovat osallistuneet evidenssin tuottamiseen ja ketkä eivät; millaisten valtasuhteiden kontekstissa evidenssi on tuotettu?

Onko projekti epäonnistunut jos tutkijat olivatkin erimielisiä ja tulokset poikkesivat toisistaan? Menivätkö tutkimusrahat hukkaan kun tuloksista tulikin monenlaisia? Minusta näyttäytyy ongelmallisena se, että tieto ajatellaan epäpoliittiseksi, neutraaliksi asiantuntijatiedoksi ja tiedontuotannon yleisöksi ajatellaan ”päättäjät”, ei kansaa, julkisoa, erilaisia julkisuuksia, tai demokraattista päätöksentekoa.

Politiikan tutkimuksen tavoitteen voisi asettaa toisinkin: se voisi olla myös vaihtoehdottomina näyttäytyvien ajattelumallien reflektointia ja vaihtoehtoisten ajattelutapojen etsintää. Se voisi olla poliittisuuden avaamista teknokraattisilta näyttäytyvissä kysymyksissä, tai vahvistuvan depolitisaatiosuuntauksen, päätöksenteon teknokratisoitumisen ja ihmisistä etääntymisen avaamista kansalaisia koskettavalla tavalla. Silloin tieteenalan yleisökin olisi toinen. Kansalaiset nähtäisiin, ei vain toimenpiteiden kohteina vaan demokraattisen järjestelmään kiinnittyvinä toimijoina, päättäjinä, aktiivisina kansalaisina. Valtio-opille asettuu vakava haaste tavoittaa yleisönsä paremmin.

Viite

- 1 Teksti perustuu kirjoittajan pitämään juhlaluentoön valtio-opin professoriksi ottamisen johdosta Jyväskylän yliopistossa 15.5.2013.

Kirjallisuus

- Lindblom, Charles E. (1959). The Science of “Muddling Through”. *Public Administration Review*, 19 (2), 79–88. <http://www.jstor.org/stable/973677>
- Nousiainen, Jaakko (1958). Poliitikka tieteenä, *Suomalainen Suomi* 26 (2), 73–76.
- Tiedonjulkistamisen neuvottelukunta (2013), *Tiedeviestinnän toimenpideohjelma julkistettiin*, <http://www.tjnk.fi/fi/arkisto/tiedeviestinn%C3%A4n-toimenpideohjelma-julkistettiin>.
- Valtion tutkimuslaitokset ja tutkimusrahoitus: esitys kokonaisuudistukseksi. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 3/2012, http://www.minedu.fi/OPM/Verkkouutiset/2012/09/tutkimuslaitosten_kokonaisuudistus.html?lang=en
- OECD Public governance Reviews; Finland, Working Together to Sustain Success. OECD 2010. http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20100531OECDSu/oecd_report_summary_310510.pdf
- Parsons, Wayne (2002). From Muddling Through to Muddling Up: Evidence Based Policy Making and the Modernization of British Government. *Public Policy and Administration*, 17 (3), 43–60.