



TIEDONTUOTANNON REGIIMIT JA ASiantuntijavalta SUOMESSA (TIRAS)

Ville-Pekka Sorsa

Tiivistelmä

Tiedontuotannon regiimit ja asiantuntijavalta Suomessa (TIRAS) -tutkimushanke toimi aikavälillä 9/2018–9/2019 Suomen Kulttuurirahaston Tutkittu tieto ja päätöksenteko -ohjelman rahoituksella.



Tiedontuotannon regiimit ja asiantuntijavalta Suomessa (TIRAS)

Tiivistelmä

Tiedontuotannon regiimit ja asiantuntijavalta Suomessa (TIRAS) -tutkimushanke toimi aikavälillä 9/2018–9/2019 Suomen Kulttuurirahaston Tutkittu tieto ja päätöksenteko -ohjelman rahoituksella. Hankkeessa tutkittiin poliittiseen päätöksentekoon osallistuvia tiedontuottajaorganisaatioita ja tiedontuottajien muuttuvaa asemaa päätöksenteossa. Hankeen tapaustutkimuksina olivat Suomen yksityisen sektorin työeläkepolitiikka, innovaatiopolitiikka ja palkkapolitiikka. Aiemmassa tutkimuksessa on korostettu, että eri maiden poliittistaloudellista päätöksentekoa luonnehtii tietynlaisten asiantuntijatoimijoiden osallistuminen päätöksentekoon tietyillä tavoilla. TIRAS-hankkeen löydösten mukaan vastaavaa tai jopa merkittävämpää vaihtelua löytyy myös maiden sisältä. Eri politiikan lohkoilla esiintyy hyvin erityyppisiä asiantuntijaorganisaatioita ja asiantuntijoille annetaan päätöksenteossa hyvin erilaisia asemia. Asiantuntijoiden osallistumista päätöksentekoon koordinoidaan myös eri tavoilla ja asiantuntijoiden tunnustaminen päätöksentekoon muuttuu yli ajan. Hankkeen aikana tuotettiin kolme tieteellistä artikkelikäsikirjoitusta ja hankittiin kolmevuotinen rahoitus jatkotutkimukseen.

Hankkeen johtaja: Ville-Pekka Sorsa, Helsingin yliopisto

Abstract

Knowledge regimes and expert power in Finland (TIRAS) research project was funded by the Finnish Cultural Foundation in the time period of 9/2018–8/2019. The project studied change in the participation and status of expert organizations in policymaking. The project addressed the case studies of Finnish pension policy for private sector employees, innovation policy, and wage policy. Previous research has argued that national political economies vary significantly according to their knowledge regimes, or, the types of expert organizations that participate decision-making and the roles provided for these organizations. The findings of the TIRAS project suggest that significant and possibly even broader variation exist at sub-national level. Different types of expert organizations are recognized in and they are provided different roles over policy-making in different sub-national policy domains. Knowledge producers are also coordinated differently in these domains and significant change occurs over time. The project produced three scientific article manuscripts and obtained funding for an expanded three-year research project.

Principal Investigator: Ville-Pekka Sorsa, University of Helsinki

Tutkimushankkeen taustaa

Politiikan suunnan on havaittu olevan pitkälti riippuvaista päätöksenteossa vallitsevista *ideoista*. Ideoiden selitysvoima on todettu niin vahvaksi, että nykyään puhutaan jopa politiikkatieteiden ideakäänteestä. Ideat selittävät politiikkaa, koska ne tarjoavat politiikkatoimenpiteille ja instituutioiden muuttamiselle ”pohjapiirustuksia”, artikuloivat eri toimijoiden intressejä, muodostavat ympärilleen koalitiota sekä houkuttelevat uusia toimijoita politiikan pariin. Ideat ovat ajatusrakennelmia, jotka sisältävät aina normatiivisia (so. mikä on toivottavaa) ja kognitiivisia (so. mikä on mahdollista) piirteitä. Poliittikkatoimenpiteitä koskevia ideoita kutsutaan yleensä politiikkaideoiksi. Niillä viitataan päätöksenteossa esiintyviin yhteiskunnallisten päämäärien ja ongelmien ja näiden saavuttamiskeinojen ja ratkaisukeinojen määritelmiin sekä laajempaan ”ideologiseen ajanhenkeen”, joka määrittää päätöksenteon ajatusrakenteita. Asiantuntijat ovat ideoiden keskeisiä lähteitä. Asiantuntijatieto vaikuttaa päätöksentekoon ennen kaikkea muotoilemalla ja systematisoimalla politiikkaideoita ja soveltamalla niitä konkreettisiin päätöksentekotilanteisiin sekä yksinkertaistamalla monimutkaisia yhteiskunnallisia kysymyksiä yksittäisiksi mittareiksi, valinnoiksi ja toimenpiteiksi.

Ideoiden tutkimuksessa on viime vuosikymmenen aikana havahduttu merkittävään tutkimusaukkoon: *mistä* politiikan sisältöihin vaikuttavat ideat ovat oikeastaan peräisin? Kenen tuottamat ideat valikoituvat päätöksentekoon ja miksi? John L. Campbell ja Ove Klaus Pedersen ovat vastanneet näihin kysymyksiin tähän mennessä kattavimmin. He tutkivat neljän maan kansallisen tason poliittistaloudellista päätöksentekoa (*political economy*) viimeisen 30 vuoden aikana. He havaitsivat, että päätöksenteossa vaikuttavat ideat ovat peräisin kansallisella tasolla vaikuttavasta tiedontuotannosta, johon osallistuu maasta riippuen erilaisia ministeriöitä, tutkimuslaitoksia, ajatuspajoja, yliopistoja ja monia muita toimijoita. Ideat päätyvät päätöksentekoon koordinoituissa prosesseissa, joissa päätöksenteon tueksi haetaan tai tarjotaan tietoa. Eri maissa päätöksentekoa tukevaa tiedontuotantoa koordinoidaan varsin eri tavoilla ja varsin erilaisten tahojen toimesta.

Campbellin ja Pedersenin käsittein kansallisen politiikan sisältöjä pääsevät siis määrittämään ideat, jotka tulevat **tiedontuotannon regiimeistä** eli tietoa ja päätöksentekoa päämäärätietoisesti yhdistävistä sekä päätöksentekoa varten tietoa tuottavista koneistoista. Nämä voidaan ajatella organisaatiokenttinä, joita luonnehtii vakiintuneet käsitykset yhteisesti jaetusta toiminnasta ja siihen kuuluvista toimijoista, tiedontuotannon pelisäännöistä sekä tiedontuottajien asemista ja keskinäisistä suhteista. Aiempi tiedontuotannon regiimien tutkimus on keskittynyt neljään maahan (Yhdysvallat, Ranska, Saksa ja Tanska) ja perustunut pääasiallisesti haastatteluaineistoihin.

Julkista keskustelua on viime vuosina leimannut merkittävä tiedon ja päätöksenteon suhdetta koskeva jännite. Yhtäältä julkisessa keskustelussa on kuultu väitteitä siirtymästä totuudenjälkeiseen aikaan, oltu huolissaan valeuutisista sekä leimattu tosiasioita tunnustamattomia ja asiantuntijoita kuuntelemattomia poliittisia näkemyksiä vastuuttomiksi tai populistisiksi. Toisaalta julkisessa keskustelussa on jo vuosikymmenten ajan puhuttu teknokraattisuudesta ja demokratiavajeesta,

joiden myötä kansalaisia koskeva poliittinen ja ammatillinen päätöksenteko on etääntynyt kansalaisten arjesta ja mielipiteistä asiantuntijoiden käsiin. Julkisessa keskustelussa harvemmin kuitenkaan esitetään, millainen asema asiantuntijatiedolle päätöksenteossa tosiasiallisesti annetaan ja millaista valtaa asiantuntijat tosiasiallisesti pääsevät päätöksenteossa käyttämään. Tiedontuotannon regiimin käsite mahdollistaa näiden teemojen systemaattisen tarkastelun pidemmällä aikavälillä.

Tiedontuotannon regiimit ja asiantuntijavalta Suomessa (TIRAS) -tutkimushanke tarkasteli Suomen tiedontuotannon regiimiä, jota ei ole aiemmin tutkittu tieteellisesti. Hankkeen lähtökohtana oli upotettu tapaustutkimusstrategia, jossa tarkasteltiin kolmea Suomen poliittiselle taloudelle tyypillistä ja keskeistä päätöksenteon lohkoa ja organisaatiokenttää: yksityisen sektorin työeläkepolitiikka, innovaatiopolitiikka ja palkkapolitiikka. Tapaustutkimukset on kuvattu alla olevassa taulukossa. Hankkeen tarkastelemilla politiikkalohkoilla vallitsee toimijajoukoltaan ja toimintalogiikaltaan erilaiset mutta vakiintuneet organisaatiokentät, joiden toimijoiden ja tuotetun tiedon rooli päätöksenteossa on vaihdellut yli ajan.

	Kentän keskeiset tiedontuottajat	Päätöksentekoon vaikuttavan tiedon luonne	Keskeiset ideat	Tiedontuotannon ja päätöksenteon suhde
<i>Palkkapolitiikka</i>	Palkansaajien ja elinkeinoelämän järjestöt ja tutkimuslaitokset (Etla, PT), VM, Suomen Pankki, Tulo- ja kustannuskehityksen seurantatoimikunnat, Euroopan komissio, Maailman talousfoorumi	Skenaariot, simulaatioihin perustuvat vaikutusarviot (mm. Aino, Kooma), vertailut, tilastoseurannat	Kansallinen kilpailukyky (1950-l.) ja sen sisällön muutos (1990-l.), tulopoliittiset kokonaisratkaisut (1960-l.)	Vakiintuneet tiedontuottajat; asemat vaihtelevia, enenevissä määrin asiantuntijavaltaista
<i>Innovaatiopolitiikka</i>	Tutkimus- ja innovaationeuvosto (aiemmin Tiede- ja teknologianeuvosto), ministeriöt (VNK, OKM ja TEM), Tekes, Sitra, yliopistot, VTT, OECD, EU-komissio	Rankingit, vertailut, evaluaatiot ja ennakkointityö	Kansallinen innovaatiojärjestelmä (1990-2000-l.) Innovaatioekosysteemi (2010-l.)	Vaihtuvat tiedontuottajat; asemat muuttuvia, vahvasti neuvonantajavaltais ta
<i>Yksityisen sektorin työeläkepolitiikka</i>	Eläkelaitokset, Eläketurvakeskus, TELA, ministeriöt (STM ja VM)	Tilasto- ja seurantatieto, skenaariot, 2000-l. simulaatioihin perustuvat vaikutusarviot	Väestön ikääntyminen (1980-l.), julkistalouden kestävyysvaje (2000-l.)	Vakiintuneet tiedontuottajat; asemat jokseenkin vaihtelevia, asiantuntijavalta enenevissä määrin säänneltyä

Taulukko 1. TIRAS-hankkeen tapaustutkimukset ja löydöksiä.

Kunkin tapauksen keskeisiä tiedontuottajia ja heidän tuottamansa tiedon luonnetta tarkasteltiin aluksi kirjallisuuskatsauksilla ja aiemman kirjallisuuden uudelleentulkinnalla. Eri tiedontuottajien tuottamia ideoita ja tiedontuottajien asemaa päätöksenteossa tarkasteltiin myöhemmin yksityiskohtaisemmillä analyysillä ja aineistoilla. Ville-Pekka Sorsa tarkasteli tiedontuottajien aseman muutosta aiemman tutkimuksensa ja eläkehistorian tutkimuksen uudelleentulkinnan sekä aiemmin vuoden 2014-15 työeläkeneuvotteluista kerätyn haastatteluaineiston avulla. Antti Alaja tarkasteli kansallisen innovaatiojärjestelmän idean nousua, tuottajia ja seurauksia eduskunnan ja julkishallinnon avoimen dokumenttiaineiston valossa. Joel Kaitila tutki kansallisen kilpailukyvyyn politiikkaidean muutosta palkkapolitiikassa useisiin historiallisiin dokumenttiaineistoihin nojaten. Näiden lisäksi koko tutkimusryhmä arvioi ideoihin ja tiedontuottajiin perustuvan selitysmallin vahvuutta suhteessa muihin selitysmalleihin vuoden 2016 kilpailukykysovimuksen tapauksen kautta useisiin julkisesti saatavilla oleviin aineistolähteisiin nojaten.

Tutkijat, tutkimuspaikka ja resurssit

TIRAS-hanke toteutettiin kolmen hengen tutkimusryhmän voimin. Hankkeen vastuullinen tutkija ja johtaja on tutkimusjohtaja Ville-Pekka Sorsa. Hän toimi hankkeen alkaessa johtamisen apulaisprofessorina Hankenilla. Nykyisessä tehtävässään hän vastaa sosiaali- ja terveystieteisiin liittyvän tutkimuksen strategisesta edistämisestä Helsingin yliopistolla. Sorsan lisäksi hankkeessa työskenteli kaksi väitöskirjatutkijaa: Antti Alaja (sosiologia, Tampereen yliopisto) ja Joel Kaitila (yhteiskuntapolitiikka, Jyväskylän yliopisto).

Aikavälillä 9/2018–8/2019 hanke sijaitsi hallinnollisesti Hanken Svenska handelshögskolanin johtamisen ja organisaatioiden laitoksella. Hankkeen johtaja siirtyi vuoden 2019 alusta tutkimusjohtajan tehtäviin Helsingin yliopistolle. Hankkeen tutkijat jatkoivat 8/2019 saakka työskentelyä Hankenin palkkalistoilla. Hanke siirtyi kokonaisuudessaan Helsingin yliopiston valtiotieteelliseen tiedekuntaan syksyllä 2019. Tutkimusryhmä työskenteli sekä virtuaalisesti että kasvokkain. Tutkimusryhmän jäsenet pitivät hankkeen tiimoilta säännöllisiä etäpalavereja noin kahden viikon välein. Näiden lisäksi ryhmä kokoontui 2-3 kuukauden välein keskustelemaan löydöksistä ja ideoimaan jatkotutkimusta kasvokkain.

Suomen Kulttuurirahasto myönsi hankkeelle 100 000 euron apurahan, joka oli käytettävissä aikavälillä 9/2018-12/2019. Rahoituksella palkattiin hankkeen kaksi väitöskirjatutkijaa 12 kk ajaksi. Loput kahden tutkijan palkkauksesta aiheutuneista kustannuksista katettiin tutkimuspaikan toimesta. Palkansaajasäätiö myönsi hankkeelle 3000 euron täydentävän apurahan tutkimuskulujen kattamiseen syksyllä 2018. Vuoden 2019 lopussa Emil Aaltosen Säätiö myönsi hankkeen johtajalle kolmevuotisen 200 000 euron apurahan, jonka turvin hanke laajenee yhdellä tutkijalla (Saara Turkka) ja jatkaa toimintaansa v. 2020-22 ajan.

Hankkeen tuotokset

- Hankkeen internet-sivut, joilla esitellään hanketta ja sen tuloksia:
<https://blogs.helsinki.fi/tiedontuotanto/>
- 1 julkaistu kansainvälinen tieteellinen artikkeli: Kaitila, Joel (2019) From innovation to labour costs: Change of emphasis in Finnish competitiveness policy ideas after the Eurocrisis. *Competition & Change*, 23(1), 47-70.
- 2 kansainväliseen tieteelliseen lehteen lähetettyä artikkelikäsikirjoitusta (molemmat arvioitavana; Alaja & Sorsa kansallista innovaatiojärjestelmää koskien sekä Kaitila, Sorsa & Alaja kilpailukyky sopimusta koskien)
- 1 kansainvälinen konferenssiesitelmä (Sorsa; WINIR, Loughborough University London, 17.12.2019)
- Työryhmä *Asiantuntijoiden valta* Poliitiikan tutkimuksen päivillä 2019 (Lapin yliopisto, Rovaniemi, 14.-15.3.2019). Hankkeella 3 esitelmää työryhmässä.
- Jatkorahoitus hankkeelle Emil Aaltosen Säätiöltä v. 2020-22 (nuoren tutkijan apuraha, Sorsa)

Tutkimustulokset

Hankkeen tapaustutkimukset osoittavat, ettei kansalliset tiedontuotannon regiimit ole yhtenäisiä, vaan ne koostuvat erilaisista *alaregiimeistä*. Yksityisen sektorin työeläkepolitiikka, palkkapolitiikka ja innovaatiopolitiikka ovat sisältäneet hyvin erilaisia tiedontuottajia, eikä niiden koordinaatiossa ole omaksuttu samanlaisia rooleja. Esimerkiksi valtion rooli tiedontuotannon koordinaatiossa vaihtelee merkittävästi. Työeläkepolitiikan tiedontuotanto on ollut pääasiallisesti alan omien tiedontuottajien käsissä, eikä valtiolla ole ollut merkittävää roolia tiedontuottajana tai tiedontuotannon koordinoijana ennen 2010-lukua. Valtiollisilla ja muilla tiedontuottajilla on ollut yleisemmin merkitystä lähinnä eläkeneuvottelujen valmisteluaineistojen tuotannossa. Palkkapolitiikan tiedontuotannossa valtio on merkittävä tiedontuotannon koordinaattori, mutta vain osana kolmikantaa. Palkkapolitiikan tiedontuotanto perustuu kolmikantaiseen seurantatyöhön, jonka kautta asiantuntijatietoa suodatetaan päätöksentekoon hyvin monipuolisesti. Innovaatiopolitiikassa taas valtio on ollut erittäin keskeinen ja proaktiivinen tiedontuotannon koordinaattori, joka on myös nostanut innovaatiotutkijat suoraan päätöksenteon valmisteluun ja seurantaan.

Edellä kuvatun tiedontuottajien asemien ja toimijajoukkojen merkittävän vaihtelun myötä on mahdotonta määritellä yksiselitteisesti kansallisen tiedontuotannon regiimin luonnetta. Vuoden 2016 kilpailukyky sopimuksen tarkastelun yhteydessä kuitenkin havaittiin, että organisaatiokenttien tiedontuottajia tunnustetaan yksittäisen politiikkalohkon ja hallinnonalan ylittävässä laajapohjaisessa ja strategisessa päätöksenteossa eli tiedontuotannon *yläregiimissä* osittain eri tavoin kuin kunkin alaregiimin organisaatiokentän sisällä. Tämän vuoksi kansallisten

tiedontuotannon regiimien tutkimuksessa tulee jatkossa huomioida tarkemmin 1) tietyn politiikkalohkon päätöksenteon ympärille rakentuneet tiedontuottajien organisaatiokentät eli alaregiimit, 2) politiikkalohkot ylittävän laajapohjaisen päätöksenteon ympärille rakentuneen tiedontuotannon organisaatiokenttien eli yläregiimin luonne sekä 3) erilaisten alaregiimien ja yläregiimien koordinaation muodot ja seuraukset.

Hankkeen toinen keskeinen löydös on, että alaregiimit vaihtelevat jonkin verran myös tiedontuottajien aseman ja asiantuntijavallan laajuuden suhteen. Palkkapolitiikka edustaa mallia, jossa asiantuntijoille on annettu päätöksenteossa preskriptiivinen eli toivottavia politiikkatoimenpiteitä määräävä asema. Heidän valtansa on kuitenkin pitkälti rajoitettu valmistelu- ja seurantatyöhön. He voivat näin ollen sekä vaikuttaa toimenpiteiden prioriteetteihin ja yksityiskohtiin että asettaa päätöksenteolle agendoja. He eivät kuitenkaan varsinaisesti pääse vaikuttamaan päätöksentekoa ohjaaviin normeihin neuvottelutilanteissa. Innovaatiopolitiikan tapauksessa asiantuntijoilla on ollut huomattavasti enemmän valtaa suhteessa päätöksenteon normeihin. Työeläkepolitiikan tapauksessa päätöksenteon normit ovat puolestaan ohjanneet tiedontuotantoa huomattavasti vahvemmin.

Asiantuntijuuteen perustuvaan päätöksentekoon sisältyy eräänlainen lehmänkauppa. Asiantuntijavaltaa on sellaisenaan vaikeaa käyttää oikeutetusti, mutta ilman asiantuntemusta on vaikeaa tehdä oikeutettavissa olevia päätöksiä. Mikäli päätöksenteosta tulee liian asiantuntijavaltaista, ei tehtäville päätöksille muodostu selkeää poliittista perustaa ja kannatusta. Mikäli taas tiedontuotannosta tulee liian vahvasti poliittisesti ohjattua tai rajoitettua, ei asiantuntijatietoa voida käyttää hyväksi luovalla ja rakentavalla tavalla päätöksenteossa.

Lehmänkaupasta ei aina muodostu ongelmaa päätöksenteon legitimitetille. Esimerkiksi innovaatiopolitiikassa ja laajemmin teknologiapoliitiikassa päätöksentekijöiden on täytynyt nojata enemmän asiantuntijavaltaan politiikkalohkon monimutkaisen luonteen vuoksi. Huomattavasta asiantuntijavaltaisuudesta ei tule ongelmaa niin kauan kuin päätöksentekijät luottavat asiantuntijoihin. Sisällöltään yksinkertaisemmassa palkkapolitiikassa asiantuntijavaltaan nojaaminen ei ole yhtä välttämätöntä, eikä lohkon päätöksenteon tavan (so. tilanteesta riippuen keskitetty tai hajautettu neuvottelujärjestelmän) vuoksi asiantuntijavaltaa voida käyttää päätöksenteon joka tasolla yhtä luontevasti. Asiantuntijavaltaisuudesta tulee nopeasti ongelma päätöksenteon legitimitetille, mikäli asiantuntijoiden tilannekuva ja ymmärrys relevanteista toimenpiteistä poikkeaa merkittävästi päätöksentekijöiden edustamien tahojen käsityksistä.

Työeläkepolitiikan tapaus on hyvä esimerkki pitkään onnistuneesta tasapainottelusta päätöksenteon legitimitetin ja rakentavuuden välillä. Eläkeuudistukset ovat perustuneet erittäin kattavasti kullakin hetkellä saatavilla olleeseen parhaaseen tietoon ja useisiin vaihtoehtoihin. Uudistusvaihtoehtoja on ensin kartoitettu asiantuntijoiden toimesta, minkä jälkeen työmarkkinaosapuolet ovat neuvotteluissa tehneet yleisiä linjauksia vaihtoehtoja koskien. Kun linjaukset ovat selvillä, on niiden seurauksia ja vaikutuksia kartoitettu asiantuntijoiden voimin ennen

lopullisten päätösten tekemistä. Erilaisille valinnoille on siis koko päätöksentekoprosessin ajan ollut päätöksentekijöiden tuki ja vankka tietopohja. Vuoden 2014-15 eläkeneuvotteluissa tilanne kuitenkin muuttui. Valtion sanelema tavoite julkistalouden kestävyysvajeen alentamisesta toi mukanaan myös valtiovarainministeriön tiedontuotannon. Tiedontuotannolle annettiin ennemmin neuvotteluja rajoittava kuin rakentava, päätöksentekoa edistävä asema.

TIRAS-hanke jatkuu ja laajenee vuosina 2020-22 edellä mainitun jatkorahoituksen turvin. Jatkotutkimuksessa hanke laajentaa Suomen tiedontuotannon regiimiä koskevan tutkimuksensa 2010-luvun politiikkaideoihin, sosiaali- ja terveyspalvelupolitiikan alaregiimiin, laajapohjaisen päätöksenteon yläregiimeihin sekä laajapohjaisen päätöksenteon tueksi tuotettavan tiedontuotannon ohjausmekanismeihin. Tutkimusryhmä valmistelee parhaillaan myös tutkimushankkeen aihepiiriä koskevaa yleistajuista suomenkielistä teosta.