

YHTEISKUNTATIETEELLINEN TUTKIMUSTIETO HALLINNOSSA JA POLITIIKASSA

OSMO LAMPINEN

Perinteisen rationaalisen kaavan mukaan tieteellä on mahdollisuus tuoda ratkaisuja sosiiaalisiin ongelmiin. Tieteellinen tieto siirtyy rationaalisesti ohjattavana prosessina informoimaan vähemmän informoituja käyttäjiä, jotka sitten omaksuvat tieteen tulokset omien ratkaisujensa perustaksi (Havelock 1973). Tieteen hyväksikäyttö on perinteisen käsityksen mukaan suunniteltua ja ennakoitavaa.

Tieteellisen tiedon relativisoituminen on lähentänyt tiedettä ja arkiajattelua. Hyväksikäyttö nähdään yksisuuntaisen prosessin asemesta yhä useammin tuottajien ja käyttäjien välisenä vuoropuheluna. Hyväksikäyttöä koskevien käsitysten muuttumiseen on ehkä eniten vaikuttanut kaksi empiiristen tutkimusten tuomaa näkökulmaa. Ensinnäkin ne ovat osoittaneet, ettei tiedolla ole päätöksenteossa arvoa *sui generis*. Tieteellisen tiedon arvo riippuu siitä, millä tavoin se tukeutuu vallitseviin arvoihin tai intresseihin (Hoyle 1985, 205). Niinpä tieteellisen tiedon käyttö on suurinta silloin, kun yhteiskunnalliset intressit ovat kaikkein voimakkaimmin määräämässä päätöksenteon suuntautumista.

Toinen näkökulma on tullut esille tutkittaessa tiedon kommunikaatiota käyttötilanteissa. On osoittautunut, ettei tiedon käyttäjä, oli sitten kysymyksessä yksityinen henkilö tai organisaatio, omaksu passiivisesti hänelle tarjottavaa tietoa. Käyttäjä antaa tiedolle oman merkityksensä, joka liittyy aikaisempaan tietoon tai kokemukseen (Laaksovirta 1986). Näin ollen tieteellinen tieto tulee hyödynnettyksi vasta sitten, kun se on liittynyt

osaksi käyttäjän muuta tietoa tai elämäntapaamista. Tiedon käyttö on sen uudelleen keksimistä ja kehittämistä.

TUTKIMUSTIEDON HYÖDYNTÄMISEN ULOTTUVUUDET

Tieteellisen tutkimuksen hyödyntäminen voidaan ymmärtää sekä laajassa että suppeassa merkityksessä. Suppeasti ymmärrettynä se tarkoittaa valmiin tutkimustiedon soveltamista päätöstilanteeseen tai tekniseen ongelmanratkaisuun. Laajassa merkityksessä se voi tarkoittaa lähes kaikkea tieteellisten teorioiden, käsitteiden ja faktojen käyttöä inhimillisessä ajattelussa ja toiminnassa. Suppeampi hyödyntämisenäkemys on ollut ominaista teknisille ja luonnontieteille, kun taas humanistisilla ja yhteiskuntatieteellisillä aloilla se on osoittautunut liian kapeaksi.

Jaottelu instrumentaaliseen ja käsitteelliseen hyödyntämiseen koskee perustaltaan hyödyntämisen alaa (Weiss 1982). Instrumentaalissa hyödyntämisessä ala on rajattu ennakolta asetettuun päätöstilanteeseen, kun taas käsitteellinen hyödyntäminen voi kattaa lähes kaiken inhimillisen toiminnan. Toisaalta jaottelu koskee hyödyntämisen ohjauspiiristä. Instrumentaalinen hyödyntäminen on tutkimuksen käyttäjän alulle panemaa ja hallitsemaa. Käsitteellistä hyödyntämistä puolestaan hallitsee tieteellinen yhteisö, jonka tuottama tieto saa aikaan muutoksia käyttäjien toiminnassa ja ajattelussa. Tätä erottelua

voidaan havainnollistaa seuraavalla prosessikaaviolla:

instrumentaalinen hyväksikäyttö:
käytännöllinen tieto -> tieteellinen tieto -> päätös

käsitteellinen hyväksikäyttö:
tieteellinen tieto -> käytännöllinen tieto -> päätös

Poliittisen hyödyntämisen käsite viittaa muiden kuin rationaalisten tekijöiden asemaan päätöksenteossa. Tutkimusta voidaan käyttää hyödyksi vääristelysti, tai sillä voidaan puolustaa muilla perustein tehtyjä ratkaisuja tai niiden tekemättömyyttä. Tutkimuksen tulokset eivät ole poliittisessa hyödyntämisessä sellaisenaan arvokkaita. Tärkeää on, millainen on tulosten välinearvo poliittisessa pelissä.

Jakoa instrumentaaliseen, käsitteelliseen ja poliittiseen hyödyntämiseen voidaan tarkastella myös siitä näkökulmasta, mikä tiedon aspekti niissä tulee selvimmin hyödynnetyksi. Seuraavassa nämä aspektit jaotellaan dataksi, ideaksi ja argumentiksi. Instrumentaalisisessa hyödyntämisessä käytetään selvimmin puhdasta tietoa, dataa. Käsitteellisessä hyödyntämisessä olennaisia ovat tiedon tuottamat uudet ajatukset, ideat. Poliittisessa hyväksikäytössä keskeiseen asemaan nousee puolestaan argumentti, jota tutkimustieto voi tukea tai olla tukematta.

TUTKIMUSTIETO HALLINNOLLISSA VALMISTELUSSA JA PÄÄTÖKSENTEOSSA

Julkisesta hallinnosta on länsimaissa viime vuosikymmenten aikana tullut tärkeä tutkimusvarojen ohjaaja ja tutkimustulosten hyödyntäjä. Tämä kehitys johtuu hallinnon kasvusta, sen tehtävien monipuolistumisesta ja ympäröivän yhteiskunnan kriisiytyvistä kehitysilmiöistä. Hallinto ei ole nähnyt riittäväksi tukeutua yhteiskunnassa valmiina olevaan tutkimustietoon vaan on itse alkanut yhä suuremmissa määrin rahoittaa tutkimusta. Tästä

käytetään usein nimitystä tiedehallinnon sektorisoituminen, koska tutkimusta ohjaavat rahavirrat ovat alkaneet seurata hallinnon sektorirakennetta (Ferne 1977). Suomessa sektorisoitumisen huippu saavutettiin 1980-luvulla.

Tutkimuksen ja hallintokoneiston vuorovaikutus on yleensä nähty ongelmalliseksi kahdesta näkökulmasta. Toisaalta on katsottu, ettei hallinto rakenteidensa ja toimintatapojensa puolesta kykene hyödyntämään tehokkaasti sille tarjottavaa tieteellistä tietoa. Vielä tätäkin ongelmallisempaa on nähty hallinnon jokseenkin täydellinen kyvyttömyys ohjata tutkimusvaroja projekteihin, jotka voisivat hyödyntää sen toimintaa optimaalisella tavalla. Näiden ongelmien tiedostamisella on ollut laajoja tiedepoliittisia seurauksia.

Hallinnon heikko kyky omaksua ulkopuolista tietoa on vanhastaan tunnettu asia. Jo Max Weber havaitsi, että byrokratia suosii sisäisiä tiedonlähteitä ulkopuolisten asemesta. Tärkeässä asemassa ovat totunnaiset käyttäytymiskaavat, normit ja menettelytavat. Hallinto pyrkii muuttamaan avointa tietoa salaiseksi tiedoksi, jotta se olisi paremmin hallinnassa. Tullakseen osaksi hallinnollista tietoa ulkoisen tiedon on siten muututtava muun tiedon kaltaiseksi.

Viimeaikaiset tutkimukset tieteellisen tiedon omaksumisesta tukevat Weberin alun perin tekemiä havaintoja. Ennen kuin tieto siirtyy hallinnollisten ratkaisujen osaksi, se ”sanitoidaan”, ”puhdistetaan” tai ”byrokratisoidaan”, ts. muutetaan tutumpaan ja käyttökelpoisempaan muotoon (Manning & Rappoport 1976, 1956). Yhtä usein tieto voidaan torjua kokonaan tai hyväksyä vain varauksellisesti.

Hallinto ei pyri muuttamaan ulkopuolista tietoa ainoastaan käyttökelpoisempaan vaan usein myös harmittomampaan muotoon. Tämä vastaa sitä organisaatiotutkimuksissa usein tehtyä havaintoa, että uusi tieto edustaa aina uhkaa vallitsevalle tilalle. Sekä organisaatiot että sen jäsenet toimivat ylläpitääkseen stabiiliteettia. Siten jokainen viivytyks tai vesitys uuden tiedon omaksumisessa on erävoitto

taistelussa epävarmuutta vastaan.

Uuden tiedon vierastaminen ei perimmältään eroa suoran muutoksen vastustamisesta. Tämä osoittanee, miten tieto ja toiminta ovat toisiinsa kytkeytyneitä. Tietoon sisältyy implisiittisesti aina myös toiminta. Sen lisäksi yksilöllisellä tasolla oppimisen vastustaminen voi osoittaa pelkkää mukavuudenhalua tai turvallisuuden kaipausta (Schon 1962).

Tutkimustiedon omaksumisessa on organisaatioiden sisällä eroja yksilöiden välillä. Nämä palautuvat usein henkilöiden koulustaustaan tai henkilökohtaisiin yhteyksiin. Koulutustausta määrää pitkälti, millaista tieteellistä tietoa pidetään tarpeellisena ja millaista ei. Suomessa vallalla ollut juristivaltainen hallintokulttuuri on kokenut kaiken tieteellisen tiedon vieraaksi tai tarpeettomaksi (Temmes 1987). Sen rinnalla tai sisällä vallitsevissa osakulttuureissa on puolestaan arvostettu usein vain oman tieteenalan tietoa.

Aina ei ole kuitenkaan niin, että insinöörit arvostaisivat vain teknistä tietoa tai sosiaalityöntekijä vain yhteiskuntatieteellistä tietoa. Hallinnossa tunnetaan myös ilmiö, jota sen esittäjän mukaan voidaan kutsua Howen laiksi. Sen mukaan mitä paremmin poliitikko, virkamies tai konsultti tuntee oman alansa, sitä vähemmän hän arvostaa kyseisen alan tutkimusta. Peruskoulunopettajana työskentelevä saattaa viehättyä uusimmista mikrobiologian, astronomian tai antiikin historian löydöistä mutta kohauttaa olkapäitä kommunikaatio- tutkimuksen, pedagogisen tutkimuksen tai politologisen tutkimuksen tuloksille. Oletettavasti tämä laki pätee selvimmin sellaisilla aloilla kuin koulutuksessa tai sosiaalityössä, joissa henkilökohtaisella kokemuksella on suuri paino ja tieteellisen tutkimuksen tulokset eivät luonnontieteiden tapaan kumuloidu.

Nathan Caplanin (1975) mukaan virkamiehet hallinnossa käyttävät sisäisiä tiedonlähteitä tehdessään mikrotason rutiinomaisia päätöksiä. Sen sijaan laajakantoisimmissa ratkaisuisa käytetään hyödyksi eri puolilta saatavaa, laaja-alaista tutkimusta. Hallintokoneistot ovat eri maissa yrkineet lisäämään

sisäistä, myös laajoja ongelmakokonaisuuksia kattavaa tutkimustiedon tuotantoaan. Ongelmaksi on nähty, että hallinto itse ei kykene kääntämään kokemiaan ongelmia tutkimusongelmiksi. Ratkaisuksi on kokeiltu tutkijoiden palkkaamista hallinnon palvelukseen (Englannin Rotschild-periaate) tai käänntehtävän antamista tieteellisten toimikuntien tehtäväksi (Norja, Hollanti). Nämä ratkaisut osoittavat pyrkimystä toisaalta yhä avoimempaan hallintoon, toisaalta tiiviimpään yhteistyöhön tutkija- ja hallintoyhteisöjen välillä.

TUTKIMUKSEN HYÖDYNTÄMINEN POLITIIKASSA

Tieteellisen tiedon vaikutus yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisuun välittyy poliittisen päätösprosessin kautta. Poliitiikka on yhteiskunnallisten intressien ja arvostusten argumentointia, konkreettisten vaatimusten asettamista, neuvottelua ja ratkaisujen sommitte- lua. Olennaista politiikassa on ongelmien määrittely. Vain osa potentiaalisista yhteiskunnallisista olosuhteista ymmärretään ongelmiksi, ja vain osa niistä synnyttää poliittisen keskustelu- ja päätöksentekoprosessin.

Ongelmien asettaminen perustuu arvoihin ja intresseihin. Niistä riippuu, pidetäänkö inflaatiota, työttömyyttä, köyhyyttä tai moraal- in laskua yhteiskunnallisia toimenpiteitä edellyttävänä kysymyksenä.

Arvostusten ja intressien ensisijaisuus poliitiikassa näyttää jättävän vain vähän sijaa tieteelliselle tutkimustiedolle. Tehdyt tutkimukset osoittavat, ettei tutkimuksella ole politiikassa erityisasemaa muuhun tietoon nähden. Sitä arvioidaan samalla tavalla kuin muutakin tietoa tai informaatiota. Mikäli se tukee vallalla olevia näkemyksiä, tieto otetaan huomioon. Mikäli se on näiden kanssa ristiriidassa, se voidaan ohittaa. Poliitiikassa tutkimusta käytetään usein myös verukkeena, jonka nojalla päätöksiä voidaan joko lykätä tai selittää parhain päin, vaikka todelliset perusteet ovat olleet muita kuin tutkimuksellisia.

Näyttääkin siltä, että tutkimuksen vaikutus päätöksentekoon on suurinta poliittisten päätösprosessien alussa (Lampinen 1992). Tällöin ongelmanmäärittely on vielä avointa, eivätkä arvot tai intressit ole lukinneet mahdollisia näkökulmia. Päätöksenteon myöhemmissä vaiheissa tutkimus sitoutuu osaksi päätöksenteon konsensuspyrkimystä eikä voi vaikuttaa samalla tavoin peruslähtökohtiin. Tämä näkökulma on suuressa määrin unohdettu tiedepolitiikassa, koska hyväksikäyttöjärjestelmät on lähes pääsääntöisesti kaikissa maissa rakennettu suljetun politiikan ajatukselle.

Tutkijoilla näyttää olevan merkittävä vaikutus ongelmien tunnistajina ja eri vaihtoehtojen esittäjinä. Tutkijan rooliin ei kuitenkaan kuulu valmiiden ratkaisumallien esittäminen. Selvänä poikkeuksena tästä yhteiskuntatieteiden alueella on taloustiede, jonka edustajat esittävät mielellään teorioidensa pohjalta standardeja hyväksyttävälle asiantilalle. Taloustieteilijät tietävät, milloin inflaatio on kohonnut liian korkeaksi, milloin työttömyys ylittää hyväksyttävyyden rajat ja milloin taloudellinen kasvu, hintataso, työllisyys ja kauppatase ovat asettuneet sopivaan tasapainoon keskenään.

Tutkijat eivät toimi ilman arvoja tutkimusteemoja valitessaan. Jo eri tieteenaloihin liittyy selviä normiaineksia. Kaupunkisuunnittelija, ekologi tai taloustieteilijä tarkastelee samaa kohdetta eri näkökulmasta. Myös heidän asettamansa standardit, samoin kuin kieli, jolla ne esitetään, ovat erilaiset.

Politiikan ja tieteellisen tutkimuksen rakkenteiden välillä on joskus nähty analogiaa (Mulkay 1979). Molemmassa on kysymys argumenttien todistamisesta. Paradigmat ja tarkastelukulmat voivat politiikassa muuttua siten kuin tieteessäkin. Jokin ongelma yhteiskunnassa voidaan nähdä oikeudenmukaisuuskysymyksenä, kun sitä aikaisemmin tarkasteltiin vain taloudellisen tehokkuuden näkökulmasta. Samanlaisuuden ohella tieteen ja politiikan välillä on myös eroja, jotka palautuvat siihen, että tiede sitoutuu arvojen sijasta vahvemmin faktoihin.

Yhteiskuntatieteellinen tutkimustieto voidaan nähdä yhtenä politiikkaa palvelevan asiantuntijajärjestelmän osana. Sen pääasialliset tehtävät politiikassa ovat seuraavat:

1. Tutkimus luo käsitteitä ja tarkastelukulmia yhteiskunnallisille ongelmille.
2. Tutkimus voi asettaa standardeja hyväksyttävälle asiantilalle.
3. Tutkimus arvioi noudatetun politiikan suhdetta sille asetettuihin tavoitteisiin.

Tutkimuksen vaikutus politiikkaan perustuu toisaalta sen mahdollisuuksiin avata keskustelulle uusia näkökulmia (käsitteellinen hyödyntäminen) ja toisaalta sen kyvyille tuottaa yhteiskunnan tilaa kuvaavia tietoja, jotka johtavat standardeja koskeviin päätelmiin. Tutkimus ei luonnollisesti saa oikeutustaan vain päätöksenteon palvelemisesta, vaan sen kehitys seuraa omaa logiikkaansa. Suurimmillaan tutkimuksen vaikutus politiikkaan on silloin, kun tutkimuksen ja politiikan paradigmat kohtaavat toisensa.

KIRJALLISUUS

Barnes, B.: Scientific knowledge and sociological theory. London 1974

Bloor, D.: Knowledge and social imaginery. London 1976

Caplan, N. & al.: The use of science knowledge in policy decisions at the national level. Ann Arbor 1975

Coleman, L.: Conflicts between policy research and decision-making. In: Skoie, H. (ed.): Scientific expertise and the public. Oslo 1979

Ferne, G.: Government funding of research. An assessment. P. 15–24. In: Encel, S. & Ronaye, J. (eds.): Science, technology and public policy. An international perspective. Oxford 1979

Havelock, R. & al.: Planning for innovation

through dissemination and utilization of knowledge. Michigan 1973

Hoyle, E.: Educational research. Dissemination, participation, negotiation. In: Nisbet, J. & Nisbet, S. (eds.): Research policy and practice. New York 1985

Laaksovirta, T.: Tieteellisen tiedon välittäminen yhteiskuntaan. Acta Universitatis Tamperensis. Ser. A., Vol. 210. Tampere 1986

Lampinen, O.: The utilization of social science research in public policy. Suomen Akatemian julkaisuja 4/1992

Manning, M. & Rappoport, R.: Rejection and

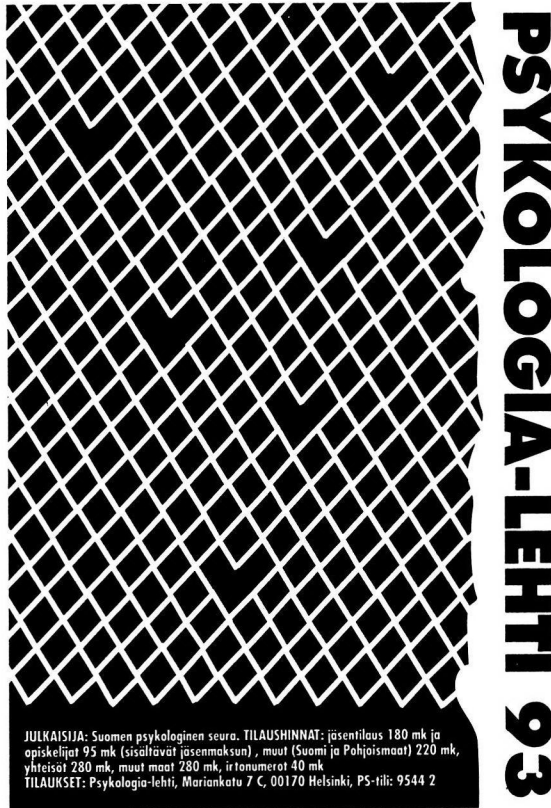
reincorporation: Case study in social research. Social Research, Social Science and Medicine 10 (1976), 1956–1968

Mulkay, M.: Science and the sociology of knowledge. London 1979

Schon, A.: Beyond the stable state. London 1962

Temmes, M.: Juristimonopoli – tarua vai totta suomalaisessa hallinnossa. Hallinto 4/1987, 10–15

Weiss, G.: Policy research in the context of diffuse decision-making. P. 288–305. In: Kallen, P. & al. (eds.): Social science research and public policy making. A reappraisal. Oxford 1982.



PSYKOLOGIA-LEHTI 93

JULKAISIJA: Suomen psykologinen seura. TILAUSHINNAT: jäsentilaus 180 mk ja opiskelijat 95 mk (sisältävät jäsenmaksun), muut (Suomi ja Pohjoismaat) 220 mk, yhteiset 280 mk, muut maat 280 mk, irtonumerot 40 mk
TILAUKSET: Psykologia-lehti, Mariankatu 7 C, 00170 Helsinki, P5-tili: 9544 2