

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnassa tuotetun tiedon hyödyntäminen valmistelun ja päätöksenteon tukena

Kärkkäinen Tommi,
Lauronen Juha-Pekka & Muhonen Reetta

Valtioneuvoston selvitys

2022:1

Tekijöiden organisaatiot:

Tommi Kärkkäinen, Tampereen yliopisto

Juha-Pekka Lauronen, Helsingin yliopisto

Reetta Muhonen, Turun yliopisto

Sisältö

OSA I: Tutkimuksen lähtökohdat

1 Johdanto	4
1.1 VN TEAS -toiminnan lähtökohdat ja historia.....	5
1.2 VN TEAS -prosessi ja tutkijoiden ja päätöksentekijöiden vuorovaikutus	7
1.3 Tutkimuksen lähestymistapa ja tutkimuskysymykset	10
2 Aineisto	14
2.1 Haastattelut	14
2.2 Kysely	15
2.3 Kyselyaineiston kuvaus.....	15

OSA II: Tulokset

3 VN TEAS -käytännöt tiedon hyödyntämisen tukena	20
3.1 Hankkeiden valmistelun merkitys tiedon hyödyntämisessä.....	20
3.2 Ohjausryhmä ja sidosryhmät hyödyntämisen edistäjinä.....	22
3.3 Tiedon välittäminen	25
3.4 VN TEAS -tutkimuksen laatu.....	27
3.5 Tavoitteena ketteryys	31
4 VN TEAS -tiedon hyödyntäminen	33
4.1 Kysely: hyödyntämisen tyypillisuus, tietolähteet, menetelmät ja tavat.....	33
4.2 Haastattelujen näkökulma VN TEAS -tiedon hyödyntämiseen.....	38
4.2.1 Käsitteellinen hyödyntäminen	40
4.2.2 Instrumentaalinen hyödyntäminen	42
4.2.3 Symbolinen hyödyntäminen	43
4.2.4 Oppimisen näkökulma tiedon hyödyntämiseen	45
4.3 Tiedon hyödyntämisen tilanteet ja toimijat	47
5 Tiedon hyödyntämiseen vaikuttavat tekijät	52
5.1 Hyödyntämistä edistävät tekijät kyselyn vastausten mukaan	52
5.2 Tiedolliset tekijät – tiedon luonne	56
5.3 Sosiaaliset tekijät – kaksi yhteisöä	57
5.4 Poliittiset tekijät – päätöksenteon dynamiikka	61

OSA III: Lopuksi

6 Yhteenveto ja johtopäätökset	66
Lähteet	71
Liite 1.	
Hankkeet, joiden ohjausryhmien jäsenenä haastateltavat ovat toimineet	76

OSA I:

Tutkimuksen lähtökohdat

1 Johdanto

Tutkimuksen yhteiskunnallinen vaikuttavuus on ollut 2000-luvulla yksi keskeisimmistä tavoitteista niin suomalaisessa kuin kansainvälisessäkin tiedepolitiikassa. Osana yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitetta peräänkuulutetaan yhä enenevässä määrin tietoon perustuvaa (evidence-based) päätöksentekoa.

Tutkimustiedon hyödyntäminen päätöksenteossa on suhteellisen vähän tutkittu aihe suomalaisella tiedekentällä (Pelkonen 2021). Osmo Lampinen kuvasi vuonna 1985 ilmentyneessä, suomalaisissa alan keskusteluissa klassikoksi muodostuneessa tutkimuksessaan yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen hyödyntämistä poliittishallinnollisessa päätöksenteossa. Lampisen tutkimuksen mukaan tutkimus tuottaa vain harvoin tietoa, joka on suoraan sovellettavissa päätöksentekoon. Yksi hänen pääväitteistään oli, että yhteiskuntatieteellisellä tutkimustiedolla on eniten merkitystä päätöksenteon alkuvaiheessa. Tutkimus voi tällöin olla signaali, joka herkistää esimerkiksi uudelle yhteiskunnalliselle ongelmalle. Tutkimustieto voi myös vaikuttaa erilaisia uudistuksia ajavien ryhmien tai valmistelukoneiston tapaan hahmottaa ongelmaa ja sen ratkaisumalleja. (Lampinen 1985; ks. myös Weiss 1980.) Lampisen tutkimus on ajankohtainen vielä vuosikymmenten jälkeenkin ja sen perusolettamukset toimivat myös tämän tutkimuksen taustana.

Nykyään tutkimustiedon hyödyntämistä päätöksenteossa kuvataan tyypillisesti käsitteellä *tietopohjainen päätöksenteko* (evidence-informed policy). Käsitteellä viitataan pyrkimykseen tuottaa informoituja päätöksiä hyödyntämällä tutkimustietoa (Head 2015). Käsite luonnehtii pyrkimyksiä laajentaa ja monipuolistaa päätöksenteon tietopohjaa edistämällä tutkijoiden ja päätöksentekijöiden yhteisen ymmärryksen syntymistä ja välittämällä järjestelmällisesti tutkimustietoa päätöksentekoon sekä tiedeviestinnän että kasvokkaisen vuorovaikutuksen keinoin. Myös Sanna Marinin hallitusohjelmassa lupaudutaan edistämään tietopohjaista päätöksentekoa (Valtioneuvosto 2019).

Tietopohjaisen päätöksenteon käsitteeseen liitetään tutkimuskirjallisuudessa ymmärrys päätöksenteosta moninaisena kenttänä, jossa vaikuttavat samanaikaisesti useat eri tiedonlajit ja näkökulmat, sidosryhmien erilaiset intressit ja joukko poliittisia paineita (Sanderson 2009; Head 2015). Tässä kokonaisuudessa tutkimustiedolla ei lähtökohtaisesti käsitetä olevan etuoikeutettua asemaa, vaan se on yksi monista osatekijöistä, joiden välillä päätöksenteossa tasapainotellaan. Näin käsite eroaa edeltäjästään, *tietoperustaisesta päätöksenteosta* (evidence-based policy), joka kehitettiin Ison-Britannian hallituksessa 2000-luvun

alussa ilmaisemaan pyrkimystä korvata ideologiat tiedolla ja erityisesti satunnaistetuista vertailukokeista saadulla tutkimusnäytöllä (Nutley, Walter & Davies 2009). Kirjallisuudessa korostetaan, että tiedon hyödyntämistä päätöksenteossa tulisi tutkia lähtökohdista, jotka tunnistavat päätöksenteon tasapainottelevan ja kompleksisen luonteen (Sanderson 2009; Parkhurst 2017; French 2019).

Päätöksenteon ja valmistelun kysymykset liittyvät tyypillisesti laajoihin yhteiskunnallisiin ilmiöihin, joiden ratkaiseminen vaatii aitoa poikkihallinnollista osaamista. Päätöksenteon ongelmia onkin kutsuttu viheliäisiksi siinä mielessä, että ne eivät ole selkeästi muotoiltavissa eikä yksittäinen instituutio voi antaa niihin kattavia vastauksia (Rittel & Webber 1973; ks. myös Lönngrén & van Poeck 2021). Niin sanottujen viheliäisten ongelmien ratkomiseen tarvitaan poikki-institutionaalista tutkimusta, joka ei vain välitä tietoa tieteenalojen välillä, vaan pyrkii myös integroimaan sen yhteiskunnallisen elämän eri sektoreille (Frodeman & Mitcham 2007). Samaan tapaan päätöksenteon näkökulmasta viheliäisten ongelmien ratkaisemiseksi tarvitaan eri toimijoiden ja hallinnonalojen tarpeita ja intressejä integroimaan pyrkivää poikkihallinnollista lähestymistapaa (vrt. Nowotny, Scott & Gibbons 2001).

Tämän tutkimuksen kohteena on Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta (VN TEAS) ja kysymykset siitä, miten ja missä määrin VN TEAS -hankkeissa tuotettua tietoa on hyödynnetty erilaisissa yhteyksissä valtioneuvoston päätöksenteossa ja sen valmistelussa. Poliittinen päätöksenteko voidaan ymmärtää laajasti arvopohjaisten päämäärien tavoittelemisena – toimintana, jossa kansanedustajat tekevät poliittisia päätöksiä ja pyrkivät toteuttamaan niitä suunnitteluun, ehdotuksiin, päätösten tekemiseen ja seurantaan kohdistuvilla politiikkatoimilla (Valtioneuvoston kanslia 2009, 9; Sofi 2021). Tässä tutkimuksessa tarkastelemme tutkimustiedon hyödyntämistä politiikkatoimien kannalta keskeisten toimijoiden eli ministeriöiden ja niissä työskentelevien virkamiesten kokemuksiin perustuen (Valtioneuvoston ohjesääntö 2003). Tutkimus toteutettiin Turun yliopistossa elokuun 2021 ja kesäkuun 2022 välisenä aikana ja sen johtajana toimi YTT kollegiumtutkija Reetta Muhonen. Hankkeessa tutkijoina toimivat FM Tommi Kärkkäinen ja YTM Juha-Pekka Lauronen. KT Mira Huusko toimi hankkeessa asiantuntijana.

1.1 VN TEAS -toiminnan lähtökohdat ja historia

Valtioneuvosto teki vuonna 2013 periaatepäätöksen valtion tutkimuslaitosten ja tutkimuksen rahoituksen kokonaisuudistuksesta. Päätöksen tavoitteena oli vahvistaa yhteiskuntapolitiikan valmistelua, päätöksentekoa ja toimeenpanoa tukevaa strategista tutkimusta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta (VN TEAS) oli strategisen tutkimusrahoituksen ja ministeriöiden selvitys- ja tutkimustoiminnan ohella uudistukseen sisältyvä rahoitusmuoto. (Valtioneuvoston periaatepäätös valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistukseksi 2013.)

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta (VN TEAS) on kilpailtua hankerahoitusta jakava rahoitusinstrumentti, jolla tuetaan päätöksenteon tarpeita palvelevaa tiedon tuotantoa ja vahvistetaan päätöksenteon tietopohjaa. VN TEAS -toiminnan koordinoimista vastaa valtioneuvoston kanslia, joka valmistelelee yhdessä ministeriöiden ja tutkijoiden kanssa tietotarpeet rahoitettaville hankkeille. Haut on tarkoitettu organisaatioille, kuten korkeakouluille, tutkimuslaitoksille, yrityksille ja järjestöille tai niiden muodostamille konsortioille. Rahoitus on kilpailtua, ja sopivimmiksi arvioidut hakijat valitaan toteuttamaan hankkeita. (Valtioneuvoston kanslia, ei pvm.; Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta, ei pvm.a; 2019b.) Vuonna 2021 VN TEAS -instrumentin kautta jaettu tutkimusrahoitus oli noin 10,1 miljoonaa euroa (Valtioneuvoston kanslia 2022, 37).

VN TEAS -rahoitusinstrumentti otettiin käyttöön vuonna 2014 Valtion tutkimuslaitosten ja -rahoituksen kokonaisuudistuksen (TULA-uudistus) seurauksena (Valtioneuvoston periaatepäätös valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistukseksi 2013; Haila ym. 2018, 97). Uudistuksessa perustettiin myös Suomen Akatemian yhteyteen strategista tutkimusrahoitusta jakava Strategisen tutkimuksen neuvosto (STN). TULA-uudistuksen päätavoitteena oli saada tutkimus toimimaan aiempaa tehokkaammin yhteiskunnan kehittämisen ja päätöksenteon strategisena resurssina. STN perustettiin tukemaan ongelmakeskeistä, pitkäjänteistä ja ohjelmamuotoista tieteellistä tutkimusta, joka tuottaa ratkaisuja merkittäviin yhteiskunnallisiin haasteisiin. VN TEAS -instrumentin tehtäväksi puolestaan asetettiin horisontaalisen ja ministeriöiden toimialakohtaista päätöksentekoa tukevan tiedon tuottaminen, tietoon perustuvan toimintapolitiikan ja strategisten kokonaisnäkemysten vahvistaminen sekä tiedon systemaattisen ja laaja-alaisen hyödyntämisen vahvistaminen päätöksenteossa. (Valtioneuvoston periaatepäätös valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistukseksi 2013.)

TULA-uudistuksen arvioinnin toteuttaneiden Hailan ym. (2018, 83–86) perusteella VN TEAS -hankkeet ja STN-hankkeet ovat kehittäneet tutkijoiden ja päätöksentekijöiden välistä vuorovaikutusta. Tutkimustulosten välittäminen yleistajuisessa muodossa, kuten policy briefeinä, ja läheinen yhteistyö virkamiesten kanssa VN TEAS -hankkeissa on lisännyt arvioinnin mukaan päätöksentekijöiden kiinnostusta käyttää tutkimusta päätöksenteon tukena. Arvioinnissa havaittiin, että tiedon hyödyntäminen oli yhteydessä virkamiesten asemaan ministeriössä: ministeriöiden johto ei hyödyntänyt hankkeissa tuotettuja raportteja samoissa määrin kuin asiantuntijat, jotka käyttivät niitä tyypillisesti analyysi- ja valmistelutyön tukena (Haila ym. 2018, 35). Arvioinnin tuloksena todettiin myös, että uudistuksessa ei otettu riittävästi huomioon tutkimustiedon hyödyntäjiä (Haila ym. 2018, 86). Ministeriössä ei ollut tuolloin kehitetty prosesseja, osaamista tai kannustimia edistämään vuorovaikutusta ja tutkimustiedon systemaattista hyödyntämistä. Arvioinnissa tämän käsitettiin johtuvan siitä, että uudistuksen keskiössä ei ollut tiedon hyödyntämisprosessit, vaan tietopohjan kehittäminen. (Haila ym. 2018, 35.)

1.2 VN TEAS -prosessi ja tutkijoiden ja päätöksentekijöiden vuorovaikutus

VN TEAS -toiminnan lähtökohtana ovat päätöksenteon tietopohjassa tunnistetut tietotarpeet, joiden esiin tuomisessa vaikuttavat virkamiehet, poliitikot ja asiantuntijat (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta 2019b, 4). VN TEAS -toiminnan ohjeistuksen mukaisesti ehdotetun tietotarpeen tulee täyttää joukko kriteerejä, jotta siihen on perusteltua vastata VN TEAS -hankkeella (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta 2019b). Tietotarpeen tulee liittyä valtioneuvoston päätöksenteon kannalta tärkeisiin kysymyksiin ja sillä tulee olla yhteys päätöksentekoon tai politiikkavalmisteluun. Tietotarpeiden tunnistaminen ja niihin perustuvan tietotarvekuvauksen valmisteleminen tulee tapahtua poikkihallinnollisesti eli ministeriöiden yhteistyössä. Tietotarpeessa tulee olla mukana vähintään kaksi ministeriötä, jotka ovat sitoutuneet sekä arviointi- ja ohjaustyöhön että ottamaan tuotetun tiedon käyttöön. Tietotarvekuvauksessa on kuvattava selkeästi tutkimuksen tausta, tavoite, rajaukset, kytkentä päätöksentekoon ja tutkimuskysymykset. Tietotarpeeseen vastaamisen tulee myös edellyttää tutkimustyötä eli siihen ei voida vastata virkamiestyönä. Lisäksi lopputuloksena on synnyttävä uutta tutkittua ja sovellettavaa tietoa. (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta 2019b, 6–7.)

Ennen kuin ministeriöiden tietotarvekuvaukset laaditaan yksityiskohtaisesti ja hyväksytään osaksi laajempaa valtioneuvoston seuraavan vuoden selvitys- ja tutkimussuunnitelmaa, ministeriöiden tietotarpeita käsitellään teemakuvauksina yhteisesti valtioneuvoston tutkimus-, ennakointi-, arviointi ja selvitystoimintaa koordinoivassa työryhmässä (TEA-työryhmä), kansliapäällikkökokouksessa ja hallituksen strategiaistunnoissa (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta 2019b, 6–7). TEA-työryhmä on VN TEAS -toimintaa koordinoiva työryhmä, ministeriöiden välinen yhteistyöelin ja tiedonvaihdon foorumi, jonka tehtävänä on muun muassa tehdä esitys valtioneuvoston kanslialle vuotuisesta selvitys- ja tutkimussuunnitelmasta ja koordinoida ja seurata sen toteuttamista (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta, ei pvm.b). Teemakuvausten käsittelyn vaiheessa valitaan ne tietotarpeet, joista laaditaan täydennetyt yksityiskohtaisemmat tietotarvekuvaukset (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta 2019b, 7). Tässä vaiheessa tietotarvekuvauksen laadintaa tutkijoita kuullaan soveltuvilta osin yhteiskehittämistilaisuuksissa. Tietotarvekuvauksesta vastaavat ministeriöt toimivat yhteiskehittämistilaisuuksissa vastuullisina järjestäjinä ja valtioneuvoston kanslian TEAS-tiimi fasilitoi tilaisuudet. Yhteiskehittämistilaisuuksia voidaan järjestää myös kuulemiseen tarkoitettulla verkkoalustalla. Avoimen menettelyn tarkoituksena on mahdollistaa kaikkien potentiaalisten avoimeen hakuun osallistuvien toimijoiden tasapuolinen kohtelu.

Valtioneuvosto päättää yleisistunnossa vuosisuunnitelmasta, johon liitetään TEA-työryhmän puoltamat tietotarvekuvaukset. Tämän lisäksi on täydentäviä hakuja nopeasti ilmenneille tietotarpeille. Niiden teemoista tekee esityksen TEA-työryhmä ja päätöksen VN TEAS

-toiminnasta vastaava ministeri. VN TEAS -sihteeristö tukee tietotarvekuvausten laadintaa esimerkiksi kommentoimalla kaikki tietotarvekuvaukset ja vastaamalla tietotarvekuvausten laadunvarmennuksesta. (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta 2019b, 7.)

Valmistelun seurauksena syntyneen vuosisuunnitelman tai täydentävää hakua varten tehtyjen tietotarpeiden pohjalta käynnistetään tietotarvekohtaisia ja avoimia hankehakuja. Eri organisaatioiden asiantuntijat, kuten tutkijat, konsultit ja järjestötoimijat, vastaavat hankehakuihin omilla hakemuksillaan, hankesuunnitelmillaan ja ansioluetteloillaan, joiden avulla he tuovat esiin pätevyytensä ja näkemyksensä hankkeen toteutuksesta. VN TEAS -instrumentin rahoittamissa hankkeissa tulee noudattaa Tutkimuseettisen neuvottelukunnan hyvän tieteellisen käytännön periaatteita ja hakudokumenttien eettisessä ennakkoarvioinnissa tarkastellaan riskien ja vahingon välttämisen näkökulmasta tutkimuksen toteutustapaa, tutkittavien informointia sekä aineiston keruun, käsittelyn ja säilyttämisen suunnitelmaa. (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta 2019b, 4, 12–13.)

Hakuasiakirjojen arvioinnissa käytetään neljää arviointikriteeriä (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta 2019b, 14). Hankkeen laadulla on suurin painoarvo arvioinnissa (35 %). Sen arvioinnissa keskitytään hankesuunnitelman selkeyteen ja toteuttamiskelpoisuuteen sekä tutkimusmenetelmien ja lähestymistavan soveltuvuuteen suhteessa tietotarpeeseen. Toiseksi suurin painoarvo (30 %) on hankkeen toteuttajien asiantuntijuudella ja resurssien riittävyydellä. Näissä keskitytään toteuttajien tutkimuksellisiin ansioihin sekä asiantuntijuuteen ja perehtyneisyyteen aiheeseen. Kolmanneksi suurin painoarvo on relevanssilla ja hyödynnettävyydellä (25 %), jonka osalta arvioidaan, missä määrin suunnitelma vastaa tietotarvekuvauksessa esitettyihin tavoitteisiin ja tutkimuskysymyksiin, tuottaa oikea-aikaisesti hyödynnettävissä olevaa tietoa suhteessa tietotarpeeseen ja tuottaa päätöksenteolle lisäarvoa ja tiedollista hyötyä. Jos hankkeen relevanssi arvioidaan nolllaksi, muita tekijöitä ei enää arvioida ja hakemus hylätään. Neljänneksi suurin painoarvo on viestinnällä ja tiedonhallinnalla (10 %). Niiden osalta arviointi keskittyy kysymyksiin, kuten: missä määrin suunnitelma on realistinen, tunnustetaanko siinä tutkimusviestinnän ja -vuorovaikutuksen tavoitteet sekä tiedon tarvitsijat ja heidän tavoittamiseen tarvittavat keinot, tarjotaanko ratkaisuja toimivaan viestintään ja vuorovaikutukseen ja noudattaako tiedonhallinta avoimen tieteen ja tutkimuksen periaatteita.

Tietotarpeeseen vastaavien hanketoimijoiden valinnan ja hyväksymisen jälkeen hanke käynnistetään ja tutkijat tekevät yhteistyötä hankkeen ohjausryhmän kanssa (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta 2019a; 2019b). Esimerkkejä erilaisista hankkeista ovat vaikutusten arvioinnit, meta-analyysit, nykytilan analyysit ja vertailut. Hankkeen ohjausryhmä koostuu hankkeen kannalta keskeisten ministeriöiden virkamiehistä. Ohjausryhmän tehtävänä on tukea tutkijoita, seurata hankkeen edistymistä, tunnistaa millä tavoin hankkeen tietoa voidaan hyödyntää ja auttaa tiedon eteenpäin välittämisessä (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta 2019a, 13). Osa ohjausryhmästä kuuluu hankkeen

vastuuministeriöön, joka toimii ohjausryhmän puheenjohtajana ja vastaa tietotarpeeseen lähetettyjen hakemusten vertailusta ja arvioinnista ja valtioneuvoston kanslian ja TEA-työryhmän informoinnista hankkeen tulosten ja raporttien osalta (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta 2021a, 3, 5, 10). Osa virkamiehistä kuuluu muihin osallistuviin ministeriöihin, joiden osallistuminen käsitetään oleelliseksi hankkeen onnistumisen kannalta. Muut ministeriöt toimivat yhteistyössä vastuuministeriön kanssa esimerkiksi hakemusten arvioinnissa ja vertailussa ja hankkeen toteutuksen seurannassa. Hankkeista tuotetaan loppuraportti ja julkinen tiivistetty tiedote (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta 2021a, 16). Tuloksia välitetään eteenpäin myös yleistajuisina ja tiiviinä policy brief -tiivistelminä, mediassa erityyppisinä julkaisuina ja erilaisissa tapahtumissa, kuten työpajoissa, seminaareissa, julkistamistilaisuuksissa ja esimerkiksi TEAS-aamukahveilla, jossa ohjausryhmä, muut virkamiehet ja tutkijat keskustelevat hankkeesta ja sen tuloksista (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta 2019a).

Vuorovaikutus ja tiedon välitys tutkijoiden ja päätöksentekijöiden välillä on keskeinen osa VN TEAS -instrumenttia. Vuonna 2020 käynnistyneiden hankkeiden viestintä- ja vuorovaikutussuunnitelmissa selvästi yleisin viestinnän ja vuorovaikutuksen kohderyhmä olivat päätöksentekijät: ministeriöt (44/46), kunnat (20/46) ja poliitikot (20/46). Neljänneksi ja viidenneksi yleisimpiä ryhmiä olivat yritykset (19/46) ja järjestöt (19/46). (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta 2021b.)

Vuorovaikutus voidaan jakaa VN TEAS -toiminnassa karkeasti kolmeen eri vaiheeseen: vuotuisen selvitys- ja tutkimussuunnitelman vaiheeseen (päättövalmistelu), hankkeen tutkimusprosessin vaiheeseen (hankkeen toteutus) ja tuloksista informoinnin, viestimisen ja keskustelun vaiheeseen (tulosten välittäminen) (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta 2019a; 2019b). Selvitys- ja tutkimussuunnitelman laatimisen vaiheessa kuullaan soveltuvilta osin tutkijoiden näkemyksiä suunnitelman tietotarvekuvauksista. Tämä tapahtuu yhteiskehittämistilaisuuksissa tai verkkoalustalla (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta 2019b, 7). Tällöin tutkijat pääsevät ehdottamaan uusia keskeisiksi käsitelmiään tutkimusteemoja, kommentoimaan muiden ehdotuksia, tuomaan uusia näkökulmia keskusteluun ja yleisesti pohtimaan yhdessä virkamiesten kanssa seuraavan vuoden selvitys- ja tutkimussuunnitelman teemoja (Pelkonen & Elfving 2018). VN TEAS -hankkeiden aikana tutkijoiden ja päätöksentekijöiden vuorovaikutus on jatkuvaa. Tutkijat ja ohjausryhmä keskustelevat hankkeen kulusta, tulosten välittämisen tavoista sekä tulosten ja johtopäätösten muotoilusta. Hankkeen aikana on myös mahdollista järjestää tilaisuuksia ja välittää tietoja hankkeen päämäärästä, kulusta ja alustavista havainnoista laajemmin päätöksentekijöille ja muille keskeisille sidosryhmille (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta 2019a, 7, 13, 18). Hankkeen lopulla tulosten välittämisen vaiheessa tutkijat muotoilevat ohjausryhmän avustuksella tulokset ja johtopäätökset tiedon mahdollisille hyödyntäjille sopivaan muotoon ja edistävät tiedon liikkumista näille tahoille (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta 2019a, 13; 2021a, 10–11). Tietoa välitetään erilaisissa

tapahtumissa, kuten seminaareissa, työpajoissa, kasvokkaisissa tapaamisissa sekä median avustuksella uutisten, blogien ja päivitysten muodossa (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta 2019a).

1.3 Tutkimuksen lähestymistapa ja tutkimuskysymykset

Tutkimustiedon hyödyntämistä päätöksenteossa on kuvattu alan tutkimuskirjallisuudessa tyypillisesti Carol Weissin (1979; 1980; 1986) alun perin jo 1970-luvun lopulla hahmottelemiin tiedon hyödyntämisen muotoihin perustuen. Weiss (1979) esitti tiedon hyödyntämisen perustuvan seitsemään erilaiseen tapaan käyttää tietoa: 1) tietoperustaiseen, 2) ongelmia ratkovaan, 3) vuorovaikutteiseen, 4) poliittiseen, 5) taktiseen, 6) valistavaan ja 7) yhteiskunnan intellektuaalisia pyrkimyksiä edistävään malliin. Usein tämän seitsemänluokkaisen typologian rinnalla käytetään edellä mainittuihin malleihin perustuvaa kolmi-luokkaista jäsenystä, jossa tiedon hyödyntämistä kuvataan *instrumentaalisina, symboli-sina ja käsitteellisenä* käyttötapoina (Pelz 1978; Beyer & Harrison 1982; Nutley 2007; Muhonen & Tellmann 2022).

Tässä tutkimuksessa analysoimme haastatteluja Weissin luokitukseen perustuvan kolmi-jaon valossa. Tutkimustiedon hyödyntämisen mallit ovat ideaalityyppejä. Vaikka tutkimuksen käyttötapoja tehdään näkyväksi ideaalityyppeihin pohjaten, käytännössä hyödyntämisen muodot eivät sulje toisiaan pois, vaan ovat pikemminkin toisiinsa kietoutuvia (ks. luku 4).

Tutkimuksen instrumentaalisella käytöllä viitataan tutkimuksen suoriin ja välittömiin vaikutuksiin yhteiskunnassa. Kun tutkimusta hyödynnetään instrumentaalisesti, tietyt yhteiskunnalliset toimet tai muutokset yhdistyvät suoraan tietyn tutkimustuloksen soveltamiseen. Instrumentaalista hyödyntämistä on jaettu edelleen kahteen alalajiin. Tietoon perustuvaan malliin kiteytyy tutkimuksen suoraviivaisen hyödyntämisen ydin eli ajatus siitä, että uuden tiedon pelkkä läsnäolo ajaa sen hyödyntämiseen yhteiskunnassa. Ongelmanratkaisuun perustuva tiedon hyödyntämisen tapa taas viittaa prosessiin, jossa toimijat etsivät tietoa jo ennalta tunnistetun ongelman ratkaisemiseksi. Molempiin malleihin sisältyy perusolettamus, jonka mukaan asianmukaisen tiedon ollessa saatavilla jatkotoimet toteutetaan sen mukaisesti. (Weiss 1979.)

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta muistuttaa lähtökohdiltaan ongelmanratkaisuun perustuvaa tiedon hyödyntämisen mallia. Tutkimuksessa tarkastelemme kuitenkin edellä kuvatun mukaisesti laajemmin VN TEAS -hankkeissa tuotetun tiedon hyödyntämisen tapoja ottaen huomioon päätöksenteon 'tasapainottelevan luonteen' (Parkhurst 2017; French 2019). Niin tietoon perustuva malli kuin ongelmanratkaisumalli voivat olla ongelmallisia, mikäli ne perustuvat lineaariseen ajatteluun siitä, että puuttuva tieto on se

ratkaiseva palanen päätöksenteossa, jonka avulla löydetään oikeat ja järkevimmat ratkaisut (Alastalo 2013). Vaikka tiedolla on merkitystä päätöksenteossa, se millaisia päätöksiä politiikassa tehdään, on tiiviissä yhteydessä harjoitettuun politiikkaan ja politiikan arvoihin. Erityisesti ihmistieteelliselle tutkimukselle on kuvaavaa pikemminkin epävarmuuksien ja monimutkaisuuksien korostaminen kuin yksiselitteisten ratkaisujen tarjoaminen. Perustavanlaatuiset yhteiskunnalliset muutokset ovat usein epäsuoria ja hajanaisia sekä toteutuvat asteittain (vrt. Lampinen 1985). Carol Weiss (1980) kuvasi artikkelissaan ”Knowledge Creep and Decision Accretion” tätä tiedon asteittaista ja hidasta muutosvoimaa tiedon ryömimisenä (eng. *knowledge creep*) yhteiskuntaan. Uusi tieto ja lisääntynyt ymmärrys ilmiöistä muuttavat hiljalleen käsitteitä ja sanastoja, joilla nimeämme asioita ja ilmiöitä. Tällöin tietoa hyödynnetään käsitteellisesti ja se saa ajan myötä aikaan yhteiskunnallisia muutoksia. Sen lisäksi että käsitteellistä hyödyntämistä tapahtuu ajan kuluessa, hyödyntäminen voi tapahtua myös lyhyellä aikajänteellä. Kun ymmärrykset ilmiöiden luonteesta ja syy-seuraussuhteista muuttuvat, voi tieto vaikuttaa päätöksentekoon myös nopeasti.

Siinä missä tutkimusta käytetään työkaluna ratkaisujen tekemisessä ja uuden paremman ymmärryksen kehittämisen tukena, sitä käytetään myös strategisesti, esimerkiksi retorisenä keinona poliittisten argumenttien vahvistamisessa. Tutkimuksen avulla organisaatiot ja toimijat voivat pyrkiä vahvistamaan asemaansa yhteiskunnassa tai ilmaisemaan ottavansa jonkin asian vakavasti. Symbolisessa hyödyntämisessä sisältö on myös tärkeää, sillä ilman sitä ei ole tietoa, johon vedota symbolisesti. Joskus tutkimusta käytetään symbolisesti ennalta määrättyllä tavalla (ks. esim. Muhonen & Tellmann 2022). Tällaista tiedon hyödyntämistä on kuvattu tutkimuksen käyttönä leimasimena. Symbolista tiedon hyödyntämistä ei tule kuitenkaan sivuttaa tai leimata kielteisiksi tutkimuksen hyödyntämisen tavaksi. On tyypillistä, että tutkimusta hyödynnetään myös tilanteissa, joissa päätöksenteon kohteena olevasta ilmiöstä vallitsee kohtuullisen hyvä ymmärrys jo ennen tutkimuksen toteuttamista, mutta päätöksenteon tueksi tarvitaan lisätietoa ja tutkimukseen perustuva varmuus asioiden tilasta (Weiss 1980). Tutkimustietoa saatetaan tarvita myös päätöksenteon jälkeisen tilanteen haltuunottoon (ks. luku 4.2.3).

Tutkimuskirjallisuudessa on kiinnitetty huomiota siihen, että tutkimustiedon instrumentaalinen hyödyntäminen nähdään tyypillisesti ”oikeana” tapana hyödyntää tutkimustietoa (Frodeman 2017; Edler, Karaulova & Barker 2022; Muhonen & Tellmann 2022). Tässä tutkimuksessa kiinnitämme laajasti huomiota erilaisiin hyödyntämisen mekanismeihin perustuviin tiedon hyödyntämisen tapoihin. Moninaisuutta korostava lähestymistapa operationalisoidaan myös kiinnittämällä huomiota VN TEAS -hankkeisiin kokonaisuutena ymmärtäen, että tutkimustiedon hyödyntäminen voi juontaa juurensa tutkimus- ja selvitysprosessien eri vaiheisiin. Aikaisemman tutkimuksen mukaan (Muhonen, Benneworth & Olmos-Peñuela 2020) vaikuttavuus voi varsinaisten tutkimustulosten ohella perustua esimerkiksi käytettyyn metodiin (esim. haastattelu), luotuihin käsitteisiin, teoriaan tai tutkimukseen pohjaavaan asiantuntijuuteen. Joissain tapauksissa jo tietyn ryhmän

valitseminen tutkimuskohteeksi ja täten näkyväksi tekeminen voi toimia merkinä sen tärkeydestä yhteiskunnassa.

Analyysimme on empirialähtöistä, eikä hyötyjen tarkastelu rajaudu pelkästään instrumentaalisten, käsitteellisten ja symbolisten käyttötapojen tarkasteluihin. Näiden lisäksi tuomme tutkimuksessamme esiin hyötyjä, joita nousee esiin tarkasteltaessa tutkijoiden ja virkamiesten vuorovaikutusta oppimisen näkökulmasta. Oppiminen avaa VN TEAS -prosessin nimettyjä tavoitteita laajemman näkökulman tutkimustiedon käyttöön ja hyötyihin. Vuorovaikutuksessa tapahtuvaa oppimista voi pitää katsontakulmasta riippuen niin hyödynä kuin edellytyksenä tiedon hyödyntämiselle.

Tutkimuksessa keskitytään tarkastelemaan kysymyksiä siitä, miten tutkimustietoa on hyödynnetty ja millaisiin mekanismeihin, käytäntöihin ja logiikoihin hyödyntäminen on perustunut. Hyvien käytäntöjen ohella kerätään tietoa hyödyntämiseen liittyvistä koe-
tuista haasteista. Aiemmista tutkimuksista tiedetään, että osa tutkimuksen hyödyntämisen haasteista päätöksenteossa liittyy akateemisen maailman ja politiikan sfäärien erilaisiin toimintakulttuureihin ja niistä juontuviin haasteisiin yhteistyössä (Caplan 1979; Wings 1990; Newman, Cherney & Head 2015). Poliittinen päätöksenteko edellyttää tyypillisesti poliittisten osapuolten yhteistyökykyä ja kompromissihalukkuutta. Päätöksenteolle on luontaista myös poliittinen ailahtelevuus, jossa agendan nopeat muutokset, kompromissit ja valtasuhteet voivat muuttaa kokonaistilannetta. Akateemiselle tutkimukselle puolestaan on tunnusomaista tieteellinen objektiivisuus, arvovapaus, moninäkökulmaisuus sekä tiedon epäily ja kumoaminen.

Vastaavasti tutkimustiedon käyttöä edistävinä tekijöinä on tunnistettu päättäjien ja tutkijoiden henkilökohtaiset suhteet, tutkimuksen ajankohtaisuus ja laatu sekä tutkimuksen sisältämät selkeät ehdotukset ja tiivistelmä. Tutkimustulosten hyödyntämistä edesauttavana tekijänä on nähty myös se, että tulokset tukevat vallitsevaa politiikkaa ja että tulosten hyödyntämiselle on olemassa yhteisön, tilaajan tai asiakkaan luoma paine. Myös vaikuttavuuden arvioinnin on katsottu edesauttavien tutkimustulosten hyödyntämistä. (Innvaer ym. 2002, Jussila 2012, 40; Muhonen 2015.)

Tutkimuksessa tarkasteltiin seuraavia kysymyksiä:

1. Miten ja missä määrin VN TEAS -hankkeissa tuotettua tietoa hyödynnetään valmistelun ja päätöksenteon tukena ministeriössä ja valtioneuvoston tasolla?
2. Miten ja missä määrin tuotettu tieto tavoittaa poliittiset päätöksentekijät?
3. Minkälaisia VN TEAS -hankkeissa tuotetun tiedon hyödyntämisen konteksteja, mekanismeja ja vaikuttavuuden logiikoita voidaan tunnistaa?
4. Mikä merkitys on hankkeiden aikaisella vuorovaikutuksella tutkijoiden ja hyödyntäjien välillä ja toisaalta hankkeen lopputuotoksilla hyödyntämisen kokonaisuudessa?
5. Millä aikajänteellä hyödyntäminen tapahtuu?
6. Mitkä tukitoiminnot ja muut seikat edistävät tiedon hyödyntämistä? Voidaanko tunnistaa hyödyntämisen onnistumisen edellytyksiä tai hyviä käytäntöjä? Mitkä tekijät estävät tiedon hyödyntämistä? Miten VN TEAS -toiminnassa tuotetun tiedon hyödyntämistä valmistelun ja päätöksenteon tukena voitaisiin edistää?

2 Aineisto

Hankkeen tulokset perustuvat kahteen aineistoon: haastatteluihin ja kyselyyn. Kyselyn tulosten perusteella luodaan kokonaiskuvaa tutkimuksen kohteena olevasta ilmiöstä. Haastatteluaineisto tarjoaa puolestaan mahdollisuuden nostaa esiin vastaajien näkemysten moninaisuutta. Moninaisuuden painottaminen lähestymistavassamme näkyy siten, että laadullista aineistoa, niin haastatteluja kuin kyselyn avoimia vastauksia analysoidessa ei kiinnitetä huomiota näkemysten yleisyyteen, vaan pikemminkin pääpaino on näkemysten kirjon esiin tuomisessa.

2.1 Haastattelut

Haastateltavien valinta aloitettiin valitsemalla VN TEAS -tutkimustoimintaa mahdollisimman monipuolisesti kuvaava valikoima hankkeita (liite 1). Hankkeiden valinnassa kiinnitettiin huomiota hankkeiden tutkimusalaan ja vastuuministeriöihin. Valinnassa painotettiin viime vuosina rahoitettuja hankkeita. Näin pyrittiin varmistamaan, että ohjausryhmässä toimimisesta ei olisi kulunut liian kauan aikaa, ja että haastateltavat pystyisivät palauttamaan mieleensä kokemuksiaan hanketyöskentelyn dynamiikasta ja tiedon hyödyntämiseen liittyvistä tekijöistä. Kaikki valitut hankkeet ovat päättyneet vuosien 2018–2021 välillä (liite 1). Haastateltavaksi valittiin virkamiehiä, jotka ovat toimineet ohjausryhmän jäseninä valituissa hankkeissa. Haastateltavia valittaessa pyrittiin löytämään henkilöitä, joilla oli kokemusta useamman hankkeen ohjausryhmässä toimimisesta. Haastateltavien valintaprosessissa konsultoitii tämän hankkeen ohjausryhmää, joka muodostuu valtioneuvoston kanslian virkamiehistä. Haastattelut toteutettiin pääosin parihaastatteluina. Neljä henkilöä haastateltiin yksin, sillä heille ei saatu haastatteluparia. Yhteensä haastateltavia oli 22 ja heidät valittiin 12 VN TEAS -hankkeesta.

Haastatteluaineisto analysoitiin laadullisen sisällönanalyysin menetelmin. Aineistosta jäsennettiin eri tasoisia keskusteluteemoja. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja tiedon hyödyntämisen mekanismeja sekä tietopohjaisen päätöksenteon luonnetta on jäsennelly aikaisemmassa tutkimuskirjallisuudessa (ks. esim. Weiss 1979; French 2019; Muhonen, Benneworth & Olmos-Peñuela 2020). Hyödyntäen tutkimuskirjallisuutta analysoimme haastatteluiden toistuvat teemat hanketoimijoiden, ohjausryhmän ja päätöksentekijöiden vuorovaikutustilanteista, tiedon viestimisestä päätöksentekijöille sekä tiedon

hyödyntämisen muodoista päätöksenteossa. Haastattelumateriaalin jäsentely tehtiin Atlas.ti -ohjelman avulla.

Esitämme tutkimuksessa aineistolainauksia haastatteluista. Haastateltavien tunnistettavuutta suojellaksemme emme yksilöi haastateltavia. Olemme poistaneet lainauksista tarpeen mukaan myös hankkeita yksilöivät tiedot. Haastattelulainaukset ovat puhekieltä. Olemme siistineet osittain puhekieltä helpottaaksemme lainausten luettavuutta.

2.2 Kysely

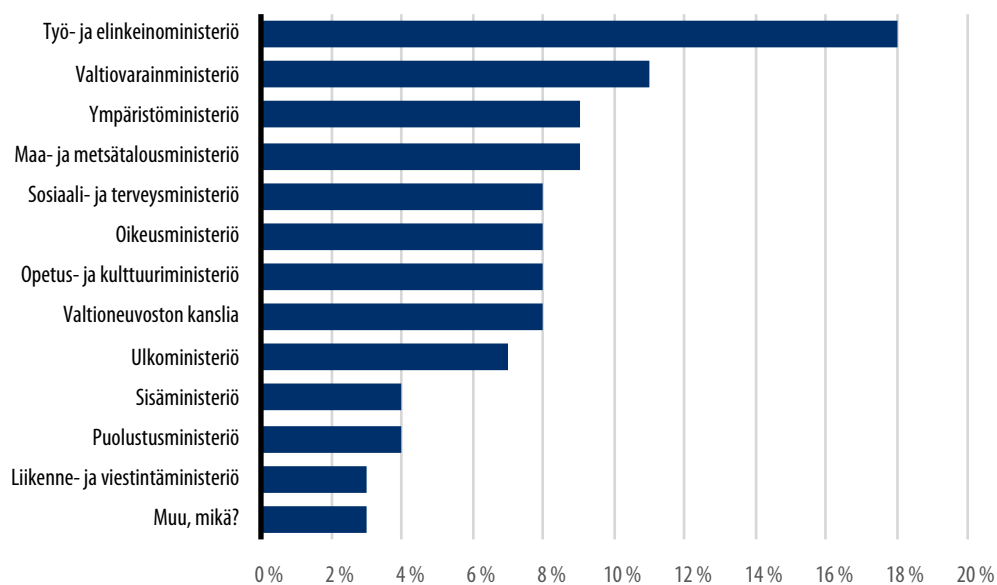
Haastattelujen jälkeen toteutettiin kysely, jonka tarkoituksena oli laajentaa haastattelujen perusteella syntynyttä ymmärrystä VN TEAS -tutkimustiedon hyödyntämisestä päätöksenteossa. VN TEAS -tutkimustiedon hyödyntämisen ohella kyselyyn sisällytettiin kysymyksiä, jotka liittyivät yleisemmin tutkimustiedon hyödyntämiseen. Kysely kohdennettiin henkilöille, jotka olivat toimineet VN TEAS -hankkeen ohjausryhmän jäsenenä vuosina 2016–2021 vähintään kerran. Yhteystietolista kyseisen kriteerin täyttävistä henkilöistä (n = 1285) saatiin tämän hankkeen ohjausryhmältä. Kysely toteutettiin 8.12.2021 – 17.1.2022. Kyselykutsut lähetettiin sähköpostitse 1285 henkilölle. Ei-vastanneilta pyydettiin vastauksia kolmeen kertaan. Kyselyyn saatiin 224 vastausta. Kyselyn analyysi perustuu pääasiallisesti perusjakaumien esittelylle.

2.3 Kyselyaineiston kuvaus

Kyselyssä kerättiin tietoa seuraavista taustamuuttujista: vastaajan kotiorganisaatio, työtehtävä, koulutustaso ja korkeimman suoritetun tutkinnon tieteenala. Lisäksi kartoitettiin vastaajien suhdetta VN TEAS -toimintaan kysymällä ohjausryhmässä työskentelykokemuksista.

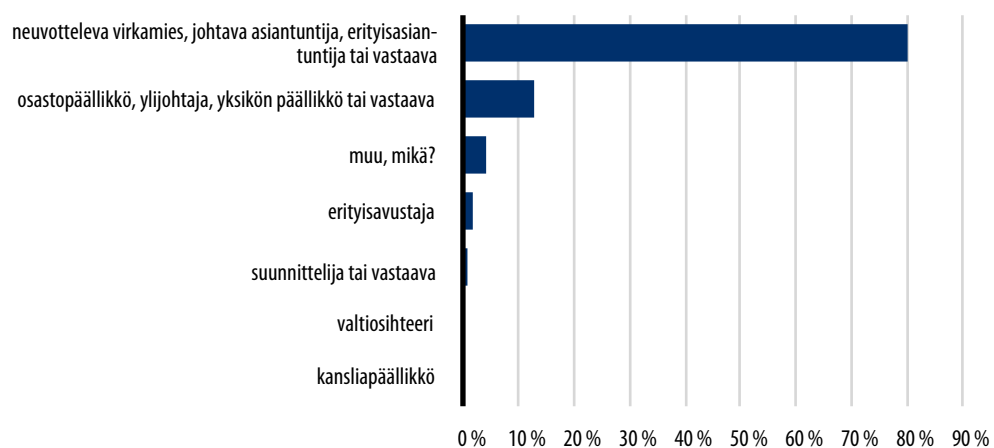
Suhteellisesti suurin osuus vastaajista, vajaa viidennes (18 %), työskenteli työ- ja elinkeinoministeriössä. Toiseksi tyypillisimmin vastaajan taustaorganisaatio oli valtiovarainministeriö (11 %). Pienimmän osuuden vastauksista muodostivat liikenne- ja viestintäministeriössä (3 %), puolustusministeriössä (4 %) ja sisäministeriössä (4 %) työskentelevät henkilöt. Muista taustaorganisaatioista tulneiden vastaajien osuus vaihteli 7–10 prosentin välillä. (Ks. kuvio 1.) Vastausvaihtoehdon ”muu, mikä” valinneet ilmoittivat taustaorganisaatiokseen opetushallituksen (2), Puolustusvoimat, Tilastokeskuksen ja ELY-keskuksen.

Kuvio 1. Vastaajien työpaikka (n = 221)



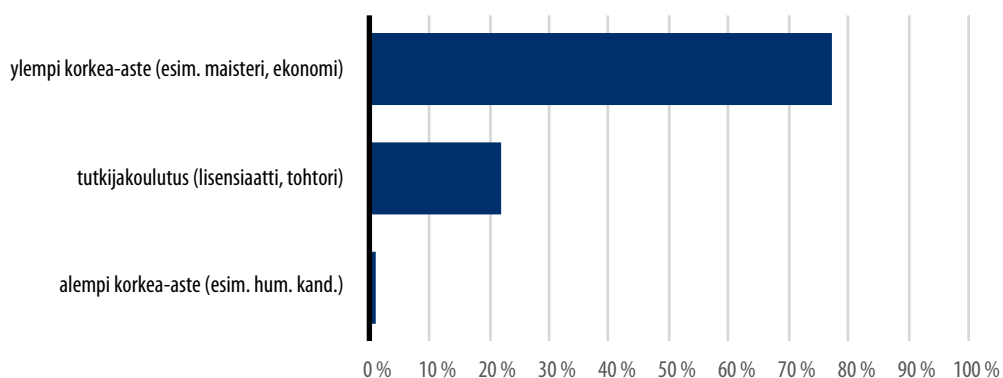
Valtaosa vastaajista (80 %) ilmoitti kuuluvansa luokkaan: ”neuvotteleva virkamies, johtava asiantuntija, erityisasiantuntija tai vastaava”. Muiden työtehtävien edustajat olivat vähemmistönä aineistossa. (Ks. kuvio 2.)

Kuvio 2. Vastaajien työnimikkeet (n = 221)



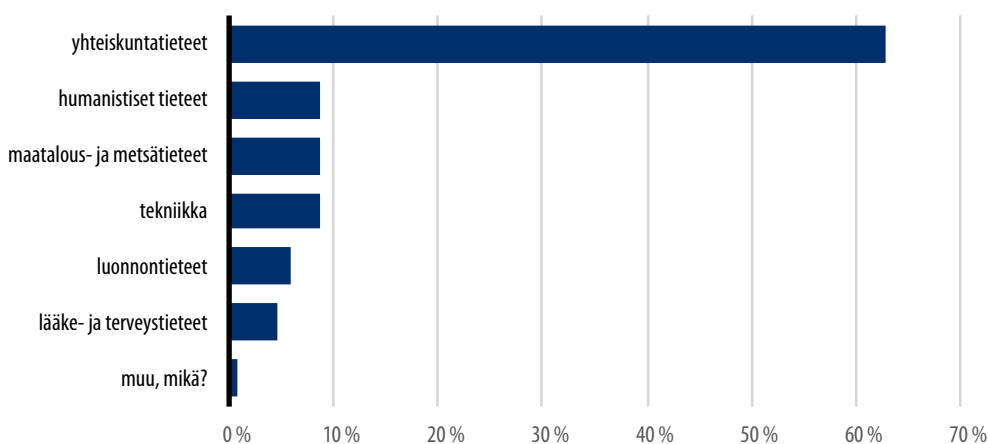
Valtaosa vastaajista (77 %) oli suorittanut ylemmän korkeakoulututkinnon ja reilulla viidenneksellä (22 %) oli lisensiaatin ja/tai tohtorin tutkinto. Vastaajista kahdella oli alempi korkeakoulututkinto. (Ks. kuvio 3.)

Kuvio 3. Vastaajien koulutustausta (n = 221)



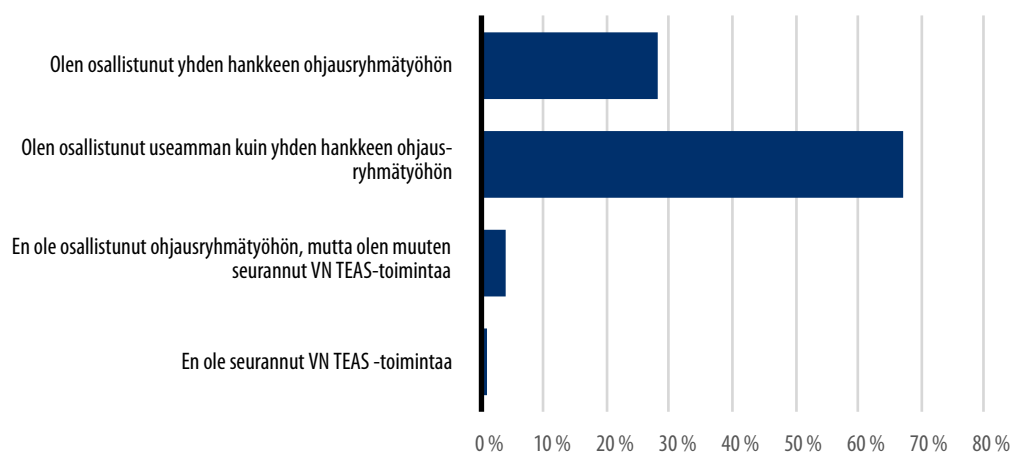
Yli puolella (64 %) vastaajista korkein suoritettu tutkinto sijoittui yhteiskuntatieteisiin (kuvio 4). Olemme käyttäneet tässä kyselyssä Tilastokeskuksen tieteenala 2010 -luokitusta, jonka mukaisesti yhteiskuntatieteisiin lukeutuvat myös esimerkiksi kasvatustieteet, taloustieteet ja oikeustieteet. (ks. Tilastokeskus, ei pvm.). Tekniikan, maa- ja metsätaloustieteiden ja humanististen alojen vastaajien osuudet jäivät vajaan kymmenesosaan (9 %). Lääke- ja terveystieteisiin korkeimman tutkintonsa suorittaneita oli aineistossa neljä prosenttia. Muut tieteet -luokkaan sijoittui kaksi vastaajaa. Toinen heistä ilmoitti tieteenalaksi sotatieteen.

Kuvio 4. Vastaajien tieteenalatausta (n = 224)



Suurin osa vastaajista (67 %) on ollut mukana useamman kuin yhden VN TEAS -hankkeen ohjausryhmätyössä ja vajaa kolmannes (28 %) on toiminut vain yhden hankkeen ohjausryhmässä (kuvio 5). Aineistossa on mukana yhdeksän vastaajaa, jotka eivät ole toimineet ohjausryhmässä, mutta ovat muuten seuranneet VN TEAS -toimintaa. Kaksi vastaajista ilmoitti, että ei ole seurannut VN TEAS -toimintaa.

Kuvio 5. Vastaajien osallistuminen VN TEAS -hankkeisiin (n = 221)



OSA II: Tulokset

3 VN TEAS -käytännöt tiedon hyödyntämisen tukena

3.1 Hankkeiden valmistelun merkitys tiedon hyödyntämisessä

Hankkeiden valmistelulla on merkittävä rooli tiedon hyödyntämiselle. Haastateltavat korostivat VN TEAS -hankkeiden tietotarpeiden ennakoimista ja varsinaisten hankehakujen valmistelun tärkeyttä myöhemmälle hyödynnettävyydelle. VN TEAS -instrumentin ylläpitäjän Tietokayttoon.fi -sivuston ohella ministeriöiden omia tietovarantoja, joihin on koottu esimerkiksi tietoja jo toteutetuista hankkeista pidettiin tärkeinä. Ne koettiin kestäväksi tavaksi edistää tietotarpeiden selventämistä, uusien hankkeiden tietotarvekuvausten tuottamista ja yleisesti tiedon hyödyntämistä. Eräs haastateltava kuvasi ministeriön omien tietovarantojen merkitystä näin:

Näen tämän tiedon kumuloitumisen osin semmoisena infrastruktuuriprozessina. (- -) Olen perinyt tämän [henkilön nimi], jolla oli semmoinen tapa ajatella maailmaa, että aika samat kysymykset toistuvat aika usein, että pidemmän päälle ihan hirveästi uusia substanssejahan päätöksenteon keskusteluun ei tule. (- -) Yleensä sinne kansioon on sitten tavallaan koottuna keskeiset tutkimusteokset kyseisestä aiheesta. Ja sitten se, mihin me tällä pyritään, on se, että joka kerta kun meiltä kysytään siitä aiheesta, meidän ei tarvitse keksiä pyörää uudestaan, vaan meillä on se suhteellinen ajantasainen vastaus siihen kysymykseen olemassa. Ja sitten sitä mukaan, kun joku vaikka merkittävä VN TEAS -hanke tai muu merkittävä tutkimushanke muuttaa tai vahvistaa sitä kuvaa siitä tilanteesta, niin me päivitetään muistioita.

Haastateltavat kertoivat, etteivät useinkaan muista tai tiedä, mitä aikaisempaa merkittävää tutkimusta aihealueista on tehty. Akateemisten tietokantojen läpikäyminen koettiin työlääksi. Toivottiin, että tietovarantoja päivitetäisiin, jotta virkamiesten ymmärrys tietovajeista olisi ajantasainen. Tietovajeiden selvityksessä tukeuduttiin myös henkilökohtaisiin tutkija- ja asiantuntijaverkostoihin ja niitä pidettiin tärkeinä kanavina etsittäessä tietoa aikaisemmista tutkimuksista. Haastateltavat korostivat, että tutkijoiden panos on ollut välttämätöntä myös hankkeiden tietotarvekuvausten suunnittelussa.

Tietotarvekuvauksen ja tutkimustehtävän muotoilun lisäksi hankehakujen valmisteluun kuuluu ohjausryhmän kokoonpanon päättäminen. Vaikka VN TEAS -hankkeet hyödyttävät useampia ministeriöitä, vastuuministeriön tarpeiden kuvattiin olevan olennaisimpia tekijöitä hankkeissa tuotetun tiedon mahdolliselle hyödyntämiselle. Vastuuministeriön tutkimusintressien yksipuolinen painottaminen suhteessa muiden ministeriöiden tietotarpeisiin koettiin kuitenkin ongelmalliseksi siitä näkökulmasta, että hankkeiden tavoitteena on vaikuttaa laaja-alaisesti yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Eräs haastateltava kuvasi kapea-alaisuuden riskejä seuraavanlaisesti:

No, ehkä se on ensinnäkin se aito tiedonintressi, että se todella koetaan, juuri siinä hetkessä merkittäväksi niin sehän tietysti aina, määrittää sen, että kuinka kiinnostuneita ihmiset siitä on. Ja sitten mielestäni se, tosiaan niin, se ohjausryhmän ja sen kokoonpanon, miten sen nyt sanoisi, yhteistyö tai yhteinen intressi kyetään ottamaan huomioon siinä hankkeessa niin, että siitä ei sitten muodostu yhden hallinnonalan tai yhden kapean näkökulman hanke. Joskushan siinä hankkeet vähän myös lipsahtavat sellaiseen, ja silloin tietysti muilla kiinnostus lakkaa, että mielestäni tässä tosiaan, tämä hanke oli siinä mielessä onnistunut, että siinä on riittävän laaja näkökulma, joka koski riittävän laajaa intressiä.

Vaikka poikkihallinnollisuus nähtiin tärkeänä, joidenkin hankkeiden tutkimusintressit olivat jo lähtökohdiltaan kapea-alaisempia ja siinä mielessä poikkihallinnollisuuden ei kaikissa tapauksissa nähty tuovan lisäarvoa. Tällaisissa tapauksissa oli herännyt myös kysymyksiä siitä, onko VN TEAS -toiminta ollut lainkaan oikea tutkimusmuoto kapea-alaisempien hankkeiden toteuttamiseen. Eräs haastateltava purki asiaa seuraavanlaisesti:

Niin ja että se on oikeasti sinne VN TEASiin sopiva tutkimustarve. Koska sitten on sellaisia, mitkä ei, et ne voi väkisin vääntää VN TEAS -aiheeksi, jos haluaa, että ne täyttää ne VN TEASin kriteerit, mutta ne ei sitten, se VN TEAS ei välttämättä olisi niille paras instrumentti.

Toivottiin myös, että jo olemassa olevien resurssien kohdentaminen perustuisi entistä tarkemmalle harkinnalle siitä, mitä aiheita VN TEAS -instrumentilla kannattaa selvittää. Eräs haastateltava toivoi lisää resursseja hankkeille, jossa tuotetaan konkreettisia hyödynnettävissä olevia tuloksia:

Minusta VN TEAS on ollut onnistunut valinta, parempi kuin valtion akateemiset rahoituskanavat. VN TEAS -tulokset ovat oikeasti hyödynnettävissä politiikan (policy) tueksi, koska ovat kiitettävän konkreettisia, jos kysymyksenasetteluun on panostettu.

3.2 Ohjausryhmä ja sidosryhmät hyödyntämisen edistäjinä

VN TEAS -hankkeen alussa tutkimussuunnitelman huolellinen läpikäyminen ja yhteisymmärryksen varmistaminen hankkeen tehtävästä koettiin tärkeäksi ohjausryhmätyön ja tutkimuksen etenemisen kannalta. Haastateltaville tutkimussuunnitelman läpikäyminen oli olennainen osa vuoropuhelua ohjausryhmän ja tutkijoiden välillä. Tutkimussuunnitelma nähtiin tärkeänä yhteistyön perustana ja sitä kuvattiin ikään kuin sopimuksena tutkijoiden ja ohjausryhmäläisten välillä.

Ohjausryhmän dynamiikkaa voidaan hahmottaa yhteiskehittämisen käsitteen avulla. Käytämme yhteiskehittämisen käsitettä kuvaamaan tutkijoiden ja muiden asiantuntijoiden välistä vuorovaikutusta tutkimustiedon tuottamisessa ja muotoilussa. Yhteiskehittäminen on siis tässä laajassa mielessä ymmärrettynä myös muunlaista uutta tuottavaa vuorovaikutusta kuin mitä VN TEAS -toiminnan tietotarpeiden laadinnassa toteutetaan erilaisten virallisten toimintamallien, kuten yhteiskehittämistilaisuuksien avulla (vrt. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta 2019b). Muhonen, Benneworth & Olmos-Peñuela (2020) ovat korostaneet yhteiskehittämistä (co-creation) yhtenä tutkimuksen vaikuttavuuden keskeisimmistä väylistä. Yhteiskehittämisessä tutkijoiden ja ohjausryhmän jäsenten asiantuntijaroolit eivät ole tarkkaan rajattuja, vaan molemmat osapuolet vaikuttavat ymmärrykseen tutkimuskohteesta, relevanteista tutkimuskysymyksistä ja tiedon välityksen toimivista muodoista. Yhteiskehittäminen ei kuitenkaan tässä kontekstissa tarkoita tutkimusvastuun siirtämistä tutkijoilta muille toimijoille.

Eräs haastateltava kuvasi ohjausryhmän roolia yhteiskehittämisessä käytännön tiedon merkityksen näkökulmasta seuraavanlaisesti:

Ja se toinen tulokulma siihen on se että, näissä on, monesti näissä ohjausryhmissä sellaisia virkamiehiä, joilla on sitten jostain, ongelma-alueista tai kysymysalueista, niin voi olla hyvinkin tämmöisiä, tarkkoja ja hyviä käytännön tietoja, jota näillä tutkijoilla ei ole, että silloin se, parhaimmillaan, voi toimia niin että se, vuorovaikutus siinä, että ne tutkijatkin saavat paljon, sanotaan että ne on vaikka tommoista jotain mallinnushanketta siinä tekemässä, niin ne saa sitten, paljon korjattua sitä niitten alkuperästä mallia tai noin niin, esimerkiksi realistisemmaksi, sillä tavalla että siellä on, se ohjausryhmä tuo siihen tiimiin tavallaan sellaista asiantuntemusta jota niiden, siinä tutkimusporukassa ei ole. Nämä nyt tulee ainakin ensiksi mieleen.

Haastateltavien mukaan ohjausryhmät auttavat tutkijoita rajaamaan ja muotoilemaan tutkimuskysymyksiä ja tutkimusnäkökulmia tietotarpeiden mukaiseksi. Ohjausryhmän kanssa keskustelu on nähty formaaliksi vuoropuheluksi tutkimusryhmän ja ministeriöiden

asiantuntijoiden välillä. Formaalin dialogin ohella ohjausryhmäläiset ovat myös tukeutuneet epäviralliseen kollegoidensa ja tutkijoiden konsultointiin. Keskeistä molemmissa vuorovaikutuksen muodoissa on ollut tutkimusprosessin aikainen tavoitteiden ja suunnan arviointi. Epävirallinen konsultointi on ajoittunut hankkeen eri vaiheisiin. Tutkimuksen etenemistä on seurattu ohjausryhmätyön ohella hankkeiden viestintään kuuluneissa sidosryhmäkokoontumisissa.

Yhteiskehittämisellä on olennainen rooli myös keskusteltaessa tutkimustuloksista ja johtopäätöksistä. Ohjausryhmän ja tutkijoiden välisessä vuoropuhelussa ohjausryhmä suuntaa tutkimuksen kieltä ministeriöiden päätöksenteon keskeisiin kysymyksiin hallinnollisesti ymmärrettävillä käsitteillä. Tätä prosessia nimettiin niin tutkimuksen tulkitsemiseksi kuin tutkimustulosten muotoiluksi. Vaikka tutkijoilla on selkeä rooli tiedon tuottajina ja kirjoittajina, sekä ohjausryhmän kommentointi että tutkijoiden ja ohjausryhmän välinen keskustelu vaikuttavat haastateltavien mukaan tutkijoiden käsityksiin siitä, millä tavoin asioita kannattaa ilmaista, mitä korostaa ja mistä näkökulmista asioita olisi hyvä käsitellä. Muotoilua ja siihen liittyvää dynamiikkaa kuvattiin seuraavasti:

Ihan johtopäätöksiin liittyen tietysti ne tutkijat niistä vastaa. Mutta tietysti käydään ne tekstit läpi ja erityisesti ne johtopäätösluvut, ja sen verran sitten ehkä voi olla, että voidaan sanoa että, onko tuo sanottu liian jyrkästi vai pitäisikö pehmentää tai että, onko tuo sanottu liian miedosti että, voisi sanoa jyrkemmin. Tämmöistä keskustelua käydään mutta, kyllä itse olen pitänyt huolen siitä että, se tutkija sitten päättää, mitä se kirjottaa. Mutta sanotaan, että ne tutkimuslaitokset, jotka on pitkään olleet mukana, heille varmaan semmoinen poliittinen pelisilmä kehittyä, että miten se kannattaa kirjottaa, että se ei aiheuta turhaa polemiikkaa. En sano siinä mielessä, että se olisi jotain itsesensuuria, mutta semmoista, että he ymmärtävät myös ne poliittiset realiteetit.

Erilaiset vuorovaikutusta haastaneet tekijät olivat joissain tapauksissa hankaloittaneet hanketyöskentelyä. Ensinnäkin harkitsemattomasti nimettyjen ohjausryhmän jäsenten ja puheenjohtajan käsitettiin hankaloittavan suunnitteluvaiheesta lähtien ohjauksen dynamiikkaa. Harkitsemattomasti nimetyillä jäsenillä tarkoitettiin ohjausryhmän henkilöitä, joilla ei ollut varsinaista asiantuntemusta tai kiinnostusta tutkimusaiheeseen. Haastateltavat kertoivat, että vuoropuhelun keskiössä on ohjausryhmän puheenjohtaja, jonka onnistunut työskentely tuo ohjaukseen varmuutta ja täsmällisyyttä pitämällä huolen suunnitelman toteutumisesta, eri näkökulmien esille tuomisesta ja aikataulusta. VN TEAS -instrumentin rakenteellisena puutteena ajateltiin olevan ohjauksen lyhytjännitteisyys, jolla viitattiin hankkeiden lyhyeen keston ja ohjausryhmätapaamisten vähyyteen suhteessa tutkimusaiheiden vaativuuteen.

Ohjausryhmän virkamiesten perehtyneisyys tutkimusaiheen ilmiöön ja päätöksenteon ajankohtaisiin tietovajeisiin koettiin keskeisenä piirteenä toimivalle ohjausryhmätyölle. Asiantuntijuutta pidettiin tärkeänä tekijänä ohjausryhmätyössä erityisesti tutkimuksen suuntaamisen ja ymmärrettäväksi tekemisen kannalta. Haastateltavat kokivat hankkeen aiheeseen perehtyneiden virkamiesten tuovan ohjausryhmän toimintaan hallinnan tunnetta. Eräs haastateltava kuvasi tätä substanssiasiantuntijoiden roolia akateemisen tutkimuskentän ja hallinnon yhdistämisessä seuraavanlaisesti:

(- -) ohjausryhmällä oli tässä sellainen tärkeä rooli että, tämä [käsite] kytkettiin meidän hallintoon, ja siinä tietysti ohjausryhmän jäsenillä oli tärkeä rooli, jotta kyetään tavallaan sanoittamaan se ympäristö, mihin tämä käsite meillä hallinnollisesti kuuluu. Että jos tehdään pelkästään akateemista tutkimusta, niin sehän pyörii sitten sillä tasolla, ja ohjausryhmällä oli minun mielestä tässä kohtaa hyvin, tärkeä rooli, että tästä työstä oikeasti saatiin sellainen, että tulokset myös ymmärretään ja ne puhuttelee niitä ministeriöitä, joiden pitäisi tästä sitten jotain myöhemmin ymmärtää.

Haastateltavat peräänkuuluttivat, että ohjausryhmien poikkihallinnollisuus ei saisi olla vain muodollisuus, vaan siinä tulisi huomioida osallistuvien tahojen intressit ja kiinnostus tutkimuksen ilmiökenttään. Muutoin vaaraksi nähtiin, että poikkihallinnollisuus toimii vain muodollisena legitimoijana ohjausryhmätyölle ja hankkeelle. Joissain tapauksissa ohjausryhmiin oli haastateltavien mukaan valittu ministeriöiden edustajia, joilla ei ollut syvällistä asiantuntijuutta tai ymmärrystä tutkittavasta ilmiöstä.

Ohjausryhmän lisäksi sidosryhmillä on tärkeä rooli VN TEAS -hankkeissa. Haastateltavat kertoivat sidosryhmille järjestetyistä kuulemistilaisuuksista, seminaareista, työpajoista ja pyöreän pöydän keskusteluista. Näihin tilaisuuksiin on osallistunut ohjausryhmän jäsenten lisäksi myös ministeriöiden johdon henkilöstöä. Sidoryhmät ovat antaneet palautetta hankkeiden rajauksesta ja tuloksista yhteiskehittämisen hengessä. Haastateltavien mukaan sidoryhmätapaamiset ovat lisänneet niin tutkijoiden, ohjausryhmän jäsenten kuin muidenkin yhteiskunnallisten toimijoiden ymmärrystä ilmiöistä ja niiden vaikutuksista eri osapuolten toimintaan. Näiden keskustelujen avulla on pyritty edistämään tutkimuksen hyödynnettävyyttä päätöksenteossa. Sidoryhmät toimivat myös omalta osaltaan tiedon levittäjinä.

Yhteistyö sidosryhmien kanssa tulee mukaan VN TEAS -hankkeissa jo suunnitteluvaiheessa, kun tutkijat kirjaavat viestintäsuunnitelmaan mahdollisia sidosryhmiään ja niiden osallistumisen muotoja. Kuten ohjausryhmän kanssa tapahtuvassa tiedon muotoilussa, myös yhteiskehittämistä sidosryhmien kanssa voidaan kuvata tutkimuksen kehystämiseksi tiedon hyödyntäjiä varten. Kehystämisessä tutkimus muotoillaan tieteenalojen

erityiskysymyksistä ministeriön asiantuntijoiden avulla yhteensopivaksi valtionhallinnon yhteiskunnallisiin ongelmiin ja tietotarpeisiin (vrt. Scheufele 2014). Kehyminen vaatii laajaa ymmärrystä poliittisesta valmistelusta, koska siinä täytyy huomioida poliittiset vaikuttimet, sidosryhmät ja julkinen keskustelu.

3.3 Tiedon välittäminen

Haastateltavat korostivat hankkeiden viestintäsuunnitelmien merkitystä siinä, kuinka hyvin tiedon välittäminen onnistuu vastuuministeriössä ja muissa ministeriöissä. Viestintäsuunnitelmat kuuluvat osaksi hankesuunnitelmaa, ja haastateltavat näkivätkin vastuun viestinnästä kuuluvan osittain tutkijoille. Toisaalta korostettiin ministeriöiden viestintä- ja tietorakenteiden sekä yhteistyöverkoston roolia tiedon välittämisessä. Niin tiedon välittäminen kuin myös uusien tietotarpeiden selvittäminen on kuulunut ensisijaisesti ministeriöiden sisäisille ja välisille yhdysverkostoille, joita ylläpitävät substanssikysymyksiin perehtyneet asiantuntijatiimit. Tämän ohella haastatteluissa kuvattiin useita erilaisia tilanteita, joissa hankkeiden ohjausryhmien jäsenet välittivät tietoa ministeriöiden sisällä. Ohjausryhmän jäsenien yksi keskeinen tehtävä osana VN TEAS -toimintaa onkin tiedon tulkitseminen ja välittäminen hyödynnettäväksi ministeriöiden valmisteluissa.

Kuten aiemmassa luvussa kuvattiin, haastateltavien mukaan ohjausryhmä auttaa tutkijoita muotoilemaan tutkimustuloksia, johtopäätöksiä ja suosituksia. Tutkimustulokset eivät useinkaan ole olleet itsessään riittävän kiinnostavia, vaan ratkaisevaa on ollut, miten tutkimustulokset ja niistä viestiminen on muotoiltu ministeriöiden poliittiseen valmisteluun sopivaksi. Tämä kehystäminen on auttanut ministeriöiden asiantuntijoita käymään keskusteluita tiedon suhteesta asiakysymyksiin ja viestimään ministeriöiden johdolle tutkimustuloksista. Haastateltava kuvasi tiedon välittämistä eräässä ministeriössä seuraavasti:

Eli meidän tehtävänä niin ei ole pelkästään tuottaa ja hakea tutkimustietoa, mutta nimenomaan pyrkiä tukemaan sitä prosessia, jolla se päättyy meillä laajempaan hyötykäyttöön, että siis me koetaan tässä yksikössä, että meidän tehtävänä ei ole vaan painaa send-nappia ja lähettää valmiita raportteja vaan nimenomaan pyrkiä myös vähän tukemaan sitä organisaation tietopohjan rakentumista ja osaamisen rakentumista niin, että laitetaan siihen vähän, muutama analyttinen saatesana raportin kylkeen. Ja meillä tosiaan yksikössä sitä kaikki tekee siltä osin kuin oma asiantuntemus liittyy siihen hankkeeseen.

Ohjausryhmän tiedon välittämisessä tiedon tulkinalla ja kiinnittämisellä ministeriöiden asiakysymyksiin koettiin olleen suuri merkitys sille, missä määrin hankkeiden tuottama

uusi tieto on saavuttanut poliittisen valmisteluun osallistuvien kiinnostuksen. Eräs haastateltava kuvasi tiedon tulkitsemista seuraavasti:

Kyllä se tavallaan se, että tutkimustieto menee päätöksentekijöille, niin se vaatii jonkun välittäjän siihen väliin, joka sitten tulkitsee sitä tietoa ja katsoo, että onko tämä nyt tähän ongelmaan vastaavaa tietoa ja millä tavalla, ja miten siihen ehkä pitäisi suhtautua ja sitten se voi olla päätöksentekijän tiedossa. Se pitää suodattaa tavallaan, että ei se ihan sellaisenaan, että, ei voi lähetellä päätöksentekijöille linkkejä, että lukekaa tuosta tuollainen tutkimus, tämä on mielenkiintoinen. Se ei johda oikein mihinkään.

VN TEAS -hankkeiden tutkimustulosten kehystäminen poliittiseen valmisteluun sekä aikataulullisesti että viestinnällisesti korostuu haastateltavien mukaan tilanteessa, jossa lukuisat tutkimukset kilpailevat päättäjien huomiosta. Johtopäätösten ja suositusten esittäminen on tämän prosessin viimeinen vaihe.

Kun kyselyssä kysyttiin tutkimustoiminnan hyödyntämistä edistäviä VN TEAS -toiminnan parantamisehdotuksia, yhdeksi kokonaisuudeksi nousivat ehdotukset viestinnän parantamisesta. Vastaajien ehdotukset olivat konkreettisia ja yksityiskohtaisia. He pitivät tärkeänä, että viestintään liittyviä tavoitteiden työstäminen aloitetaan jo ennakoivasti hankkeen aikana. Hankkeen päätyttyä vastaajat toivoivat, että viestinnän eri kanavia hyödynnettäisiin monipuolisesti. Tiedon puutetta ei pidetty ongelmana, vaan haasteeksi koettiin se, että tietoa tarvitsevat henkilöt löytäisivät tarvitsemansa tiedot.

Vastaajat toivoivat, että hankkeista viestiminen olisi selkeää, helposti ymmärrettävää, ytimekästä ja tiivistä. Poliitikkasuosituksen tärkeydestä puhuttiin sekä yleisemmin että nostamalla esiin toive ”policy briefeistä”. Poliitikkasuosituksen nähtiin edesauttavan tutkimustiedon hyödyntämismahdollisuuksia poliittisessa päätöksenteossa.

Politiikka- ja toimenpidesuosituksen ohella vastaajat nostivat esiin toiveen konkreettisten työkalujen kehittämistä. Esillä oli myös toive VN TEAS -toiminnan omien instrumenttien, kuten tietopalvelun (”portaalin”) sekä seurantahankkeiden ja -tilaisuuksien kehittämisestä. Vastaajat kaipasivat myös suoraa ja selkeää esittelyä ja kohdennettua viestintää päättäjille. Eräs kyselyyn vastannut kuvasi tilannetta näin:

Ministeriöiden johdoille ja poliitikoille tutkimustulokset eivät välity varmaankaan riittävästi. Mikä keinoksi tähän? Tuskin ehtivät lukea tiivistelmiäkään, vaikka kuinka lyhyinä ja koottuina tarjottaisiin. Ministeriöiden asiantuntijoiden kautta tutkimustiedon pitäisi välittyä vielä paremmin päättäjille. Miten tässä päästäisiin eteenpäin?

3.4 VN TEAS -tutkimuksen laatu

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan hankekohtaiset arviointipalautteet kerättiin ensimmäisen kerran vuonna 2017. Vuosien 2017 ja 2018 palautekyselyjen valossa arviot VN TEAS -hankkeiden tuloksista olivat hyvin positiivisia (ks. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta 2018). Erityisesti hankkeiden laadun näkökulmasta merkittävä tulos oli, että hankkeiden ohjausryhmien jäsenet pitivät hankkeiden tuotoksia, kuten loppuraportteja laadukkaina: asteikolla 1–5 (1=eri mieltä ja 5=samaa mieltä) vastausten keskiarvo oli noin 4 (2017=3,97 ja 2018=4,11).

VN TEAS -toiminnan laadun arviointiin on viime vuosina kiinnitetty huomiota myös kehittämällä hankkeiden ulkopuolista vertaisarviointia. Vuonna 2019 käynnistetty VN TEAS -toiminnan loppuraporttien vertaisarviointikokeilu on nykyään vakiintunut käytäntö ja sen mukaisesti osa loppuraporteista käy läpi myös ulkopuolisen vertaisarvioinnin.

Tämän tutkimuksen tulokset ovat samansuuntaisia VN TEAS -toiminnan hankekohtaisten arviointipalautteiden kanssa. Yleisesti hankkeita pidettiin laadukkaina, mutta tutkimuksen laadullinen aineisto – haastattelut ja kyselyaineiston avoimen kysymyksen vastaukset – toi esille myös toisistaan eroavia ja ristiriitaisia näkemyksiä VN TEAS -hankkeiden laadusta. Myös hankkeiden laatu tarkoitti tutkimukseen osallistuneille eri asioita. Näkemuserot VN TEAS -hankkeiden laadussa palautui ristivetoon kahden ajatuksen välillä: yhtäältä poliittisen valmistelun huomioiminen nähtiin osana hankkeiden laatua, jolloin näkemyksissä laadusta korostui niiden hyödynnettävyys. Toisaalta tutkimusprosessin laatua tarkasteltiin tieteellisten kriteerien valossa. Lisäksi osa käsitti laadun liittyvän yleisiin kriteereihin, kuten osaaviin tekijöihin, huolellisuuteen, tarkkuuteen ja käytettävissä olevaan aikaan.

Lähtökohtaisesti haastateltavat näkivät VN TEAS -hankkeiden tarjoavan hyvät edellytykset laadukkaan tutkimuksen tuottamiseen. Haastateltavat nostivat esiin rahoituksen tarjoaman mahdollisuuden keskittyä hankkeeseen ja pohtivat sitä, kuinka tutkijoiden ”heittäytyminen” hankkeeseen oli tuottanut laadukkaan lopputuloksen.

(- -) suhteellisen hyvä rahoitus on kuitenkin olemassa. Siihen myöskin käyttää sitten aidosti henkilötyövuosia tai, tekijät tekee päätoimisesti sitä että, niillä on aikaa paneutua siihen.

He heittäytyivät siihen, ja halusivat tehdä laadukasta, ja tarjosivat lopputuloksena sellaista, mikä palveli enemmän kuin hyvin tavoitetta. Kyllä se oli mun mielestä sillä tavoin hyvin onnistunut hanke.

VN TEAS -tutkimustulosten laatua kuvattiin myös tieteellisten kriteerien kannalta hyvämaineiseksi:

Mut kaiken kaikkiaan, mun näkemys on kyllä se et, näillä VN TEAS -hankkeilla on hyvä maine, niihin tuloksiin luotetaan, et ne täyttää tieteelliset kriteerit siinä mielessä että, sen VN TEAS -koneiston läpi ei pääse mitään löperöä tavaraa, vaan se on sitten semmosta, jota voidaan käyttää hyvällä omallatunnolla virkavalmistelussa.

Yhtenä onnistuneeksi koettuna osana hanketta nostettiin esille kirjallisuuskatsaukset:

(- -) tässäkin TEAS-hankkeessa niin se kirjallisuuskatsaus mitä tehdään, niin se on äärimmäisen arvokas.

Toisaalta osa oli sitä mieltä, että VN TEAS -hankkeiden laadun kriteerit eivät lähtökohtaisesti täyttäneet tieteellisen tutkimuksen laatukriteereitä. Erona tieteelliseen tietoon nostettiin esiin tieteellisen vertaisarvioinnin, pitkittäisaineistojen ja teoreettisen viitekehysten puuttuminen. Eräs haastateltava pohti mahdollisia syitä tutkimusten heikolle laadulle myös siitä näkökulmasta, että yliopistolla perustutkimus menee mahdollisesti VN TEAS -tyyppisen, soveltavan tutkimuksen ohi arvostuksessa:

Siellä oli päästetty käsistä sellaista kamaa, mitä ei selvästikään ollut oikoluettu, millään tavalla. Mä en tiedä sitä, että miten nämä tutkijat itse suhtautuu tähän, että onko yliopiston piirissä arvostetumpaa tällainen perustutkimus kuin sitten tämä VN TEAS? Voiko sitä hyödyntää sitä VN TEASia esimerkiksi siinä, että se tutkija meritoituu, pidetäänkö sitä samanarvoisena tieteellisinä tutkimuksina yliopiston piirissä kuin muutakin tutkimusta? Tämä tietysti vaikuttaa varmaan siihen, että minkälaisen henkilökohtaisen panoksen ne siihen haluaa antaa. Välillä en voi välttyä siltä vaikutelmalta, että tuntuu vaan siltä että "all right", että tästä saa rahoitusta sata tonnia ja nyt tehdään joku raportti, ja se on sitten siinä.

Tieteellisten kriteerien täyttymättömyyttä ei kuitenkaan käsitetty välttämättä haitaksi tiedon hyödyntämiselle. Keskeisenä pidettiin myös sitä, että tieto tarjoaa lisäarvoa virkamiehille ja heidän työnsä.

Kyselyn vastaajat määrittivät hyvän VN TEAS -tutkimuksen edellytyksiä pitkälti tilaaja-osaamisena. Vahvimmin tilaajaosaaminen liitettiin tutkimukselliseen osaamiseen ja aihetta käsiteltiin hankkeen valmisteluvaiheeseen liittyen. Vastaajat pitivät tärkeänä, että suunnitteluvaiheeseen osallistuvilla olisi vahva ymmärrys jo olemassa olevasta aihepiiristä.

tutkimuksesta. Toivottiin, että kynns tutkijoiden ja asiantuntijoiden kuulemiseen olisi matala:

(- -) Ennen tietotarvekuvauksen laatimista tulisi myös huolellisesti perehtyä jo olemassa olevaan tutkimukseen eikä vain käynnistää uusia selvityksiä. Suunnitteluvaiheessa pitäisi aina myös konsultoida aihetta tuntevia asiantuntijoita, sillä joskus selvitystä suunnittelevat henkilöt eivät itse tunne aihepiiriä kovin hyvin.

Tutkijoiden kuulemisen ja aiempaan tutkimukseen perehtyneisyyden ohella pidettiin tärkeänä, että kiinnitetään huomiota aiheen kannalta pätevien tekijöiden valintaan:

Tarvitaan vahvaa tutkimusosaamista jo hankkeen suunnitelmien arvioinnissa sekä hankkeen ohjaamisessa ja kykyä arvioida tutkijoiden tieteellistä osaamista hankkeen kannalta.

Kyselyn vastausten joukossa oli myös kriittisempiä näkemyksiä VN TEAS -toiminnan laadusta. Eräs vastaaja nosti esiin näkemyksensä siitä, kuinka heikkolaatuiset tutkimuskysymysten asetellut johtavat väistämättä hankkeiden heikompaan laatuun:

Teosten laatua pitäisi huomattavasti parantaa. Kysymyksenasettelut ovat paikoin banaaleja, eikä niiden oikeastaan voida ajatellakaan tuottavan kuin heikkolaatuisia hankkeita.

Toinen vastaaja korosti tilaajaosaamisen merkitystä liittyen näkemykseensä siitä, että hankkeita pitäisi lähteä toteuttamaan vain aiheista, joiden selvittämiselle on todellisia tarpeita:

Aidompi tarvelähtöisyys. Nyt on edelleen jonkin verran sitä, että kun on mahdollista ja rahaa, niin "keksitään aiheita hankkeille" ja aiheita kyllä ministeriöistä aina löytyy, vaikkei välttämättä olisi ihan oikeaa tarvetta päätöksenteossa.

Tilaaajaosaamista pidettiin ylipäätään tärkeänä tekijänä VN TEAS -toiminnan laadun näkökulmasta.

Erittäin tärkeää on selvityshankkeen valmistelu ja kilpailutus, sen miettiminen mitä oikeasti tarvitaan, mihin kysymyksiin selvityksessä on vastattava ja mitkä laatutekijät ratkaisevat kilpailutuksen.

Tilaaosaamisen lisäksi hyvää ja hyödynnettävää VN TEAS -tutkimusta määriteltiin kuvaamalla ohjausryhmän roolia laadunvarmistuksessa. Eräs haastateltava kuvasi ohjausryhmän laaduntarkkailua seuraavasti:

(- -) mielestäni on hirveän tärkeää käydä kuitenkin sitä keskustelua siitä, että miten vaikkapa tutkijoiden menetelmät tukee niitä johtopäätöksiä, niin miten se aineisto tukee niiden johtopäätösten muodostumista. Ja sitten toisaalta sitä, että millä tavoin suosituksia tai toimenpide-ehdotuksia sinne kirjoitetaan. (- -) semmoista keskustelua on tosi tärkeää käydä, koska tuotetun tiedon on tarkoitus hankkeessa olla kuitenkin sitä objektiivista, riippumatonta tutkimustietoa. Niin mielestäni se on hyvä siinä ohjausryhmässäkin keskustella, että ne elementit varmasti täyttyvät.

Ohjausryhmän rooli laadunvarmistuksessa nähtiin tärkeäksi myös siksi, että vain osa hankkeista käy läpi ulkopuolisen vertaisarvioinnin. Tutkimuksen laatuun liittyvän luotettavuuden ajateltiin pidentävän hankkeiden hyödynnettävyyden aikajännettä, koska tutkimustulokset eivät ole välittömästi kumottavissa ja koska luotettavia tuloksia voidaan siirtää uusiin tutkimuksen ja päätöksenteon yhteyksiin. Vastaavasti tutkimusraportin heikon tieteellisen laadun nähtiin johtavan tutkimustulosten kyseenalaistamiseen ja pahimmillaan koko hankkeen toteamiseen hyödyttömäksi.

VN TEAS -hankkeiden näkökulmasta toivottavaa tutkimuksen laatua peilattiin myös suhteessa siihen, missä määrin hankkeen tutkijat seurasivat hankkeelle määriteltyä tutkimustehtävää. Tutkijoiden omien, akateemisista tutkimusintresseistä juontuvien kiinnostuksen kohteiden ajateltiin pahimmillaan harhauttavan tutkimustehtävää sille asetetusta tarkoituksesta. Eräs haastateltava kuvasi tällaista tilannetta seuraavasti:

No kyllä tietysti laatu, no sanotaan, että meillä oli, yksi semmoinen oma hanke, jossa oli vähän sillä tavalla, jouduttiin, jossain loppuvaiheessa vähän outoon tilanteeseen, kun nämä tutkijat, ei sitten jotenkin ne ei halunneet sitten loppujen lopuksi niin kauheasti keskittyä siihen, kun oli kysymys tuosta, [tutkimusaihe] niin ne, yritti kauheasti työntää sitten tai kääntää sitä keskustelua [tutkimusaihe] mikä on tietysti eri kysymys ja noin. Niin esimerkiksi siinä osaltaan oli vähän sitten se, että sitä hyödynnettävyyttä vähän rajasi se, että ne, et siinä olisi voinut ehkä sitten enemmän, yrittää saada irti sitä, mihin oli se primääri kiinnostusaihe.

Laadun parantamiseen ja tutkimuksellisen osaamisen merkitykseen liittyvää keskustelua käytiin myös määrittelemällä hyvää VN TEAS -tutkimusta suhteessa konsulttitoimistojen työhön. Myös tässä vastaajien näkemykset hajaantuivat. Osa piti konsulttien toteuttamia hankkeita laadultaan heikompina, osa taas näki niiden tarjoavan tiedon hyödyntäjille

konkreettisempia tuloksia, ja usein nopeammin kuin yliopistojen ja tutkimuslaitosten tutkijoiden toteuttamien hankkeiden.

Vaikka vastauksissa korostuivat näkemykset tutkimuksellisen osaamisen tärkeydestä, oltiin myös sitä mieltä, että osa hankkeista on lähtökohdiltaan sellaisia, että ne sopivat paremmin konsulttitoimistojen toteuttamiksi. Kriittiset näkemykset konsulttitoimistojen toteuttamista hankkeista liitettiin siihen, millaista hanketta oltiin lähtökohtaisesti tilaamassa, ja kuinka realistiset toteuttamismahdollisuudet hankkeella nähtiin olevan. Esitettiin esimerkiksi näkemyksiä siitä, että jo lähtökohdiltaan haastavat hankkeet, kuten vaikuttavuusarviot, päätyvät useimmiten konsulttitoimistojen toteuttamiksi. Eräs vastaaja oli myös huolissaan siitä, että kilpailutussäännöt suosivat konsulttitoimistoja.

Kuten edellä on esitetty, vastaajat näkivät eroja konsulttitoimistoissa ja yliopistoissa työskentelevien tutkijoiden tuottamien tuotosten välillä. Tuloksia lukiessa on hyvä huomioida, että myös yliopistoissa työskentelevät tutkijat toimivat VN TEAS -hankkeissa konsulttitoimistojen kautta. Tämä on saatettu kokea paremmaksi vaihtoehdoksi esimerkiksi projektiluontoisen toiminnan ja yliopistojen ulkopuolista rahoitusta koskevien kustannusmallien kannalta. Sen lisäksi että yliopistoissa työskentelevät tutkijat tuovat panoksensa VN TEAS -hankkeisiin konsulttitoimistojen kautta, konsulttitoimistojen asiantuntijat voivat olla myös taustaltaan akateemisia tutkijoita.

3.5 Tavoitteena ketteryys

Ne vastaajat, jotka nostivat kyselyssä esille VN TEAS -hankkeiden kestoon liittyviä kehittämissuhteita, pitivät VN TEAS -instrumenttia liian hitaana ja kankeana. Toivottiin, että projektit olisivat niin aikataulultaan kuin rahoitukseltaan nykyistä tiiviimpiä ja tarkemmin rajattuja. Myös prosessin keventämistä ja nopeuttamista toivottiin:

VNTEAS-hankkeet eivät sovellu nopean aikavälin päätöksentekoon, sillä niiden haku- ja toteutusprosessi on toivottoman hidasta. Tarve on usein jo ohi ennen tulosten valmistumista. Prosessia tulisi nopeuttaa tai luoda rinnalle toinen kaista nopean aikavälin kohdennetuille selvityksille.

Eräs haastateltava tiivistä haastateltavien ja kyselyyn vastanneiden toiveet ketterämmistä hankkeista toiveeseen "selvitysväylästä", joka mahdollistaisi sen, että tieto saataisiin oikea-aikaisesti ja nykyistä nopeammin käyttöön. Tässä kohdin haastatteluissa ei tullut ilmi, että tällainen selvitysväylä on jo ollut olemassa useamman vuoden ajan ja sillä on pyritty vastaamaan juuri sellaisten pikaisten selvitystarpeiden toteuttamiseen, joihin VN TEAS -instrumentti on liian hidasta. Toisaalta vastaajat ovat mahdollisesti peilanneet nykyhetkeä

TULA-uudistusta edeltäviin aikoihin, jolloin ministeriökohtaisia tutkimusvaroja ei vielä ollut allokoitu VN TEAS -instrumentin käyttöön.

Vaikka kyselyn avovastauksissa korostuivat hankkeiden laajuuteen liittyen ehdotukset, joissa toivottiin ajallisesti tiiviimpiä hankkeita, esitettiin kuitenkin myös päinvastainen näkemys, jossa hankkeilta toivottiin pidempää kestoja, sillä sen ajateltiin johtavan tutkimuksen parempaan laatuun.

Vähentämällä TEAS-hankkeiden määrää ja tekemällä pitkäkestoisempia ja rahoitukseltaan suurempia kokonaisuuksia, jolloin tutkimusten laatu ja laajuus voisivat nousta nykyisestä.

Nykyistä ketterämpien ja tiiviimpien hankkeiden teema liitettiin kyselyn avovastauksissa myös VN TEAS -hankkeiden poikkihallinnollisuuskriteeriin. Haastatteluaineiston perusteella poikkihallinnollisuus on koettu pääasiallisesti myönteisenä toimintaa ohjaavana tekijänä. Osa vastaajista koki kuitenkin hankkeiden paisuvan liian laajoiksi nimenomaan poikkihallinnollisuuden vuoksi. Lisäksi huomautettiin käytännön haasteista, kuten siitä, että vastuuministeriöt saattavat joissain tapauksissa vaikuttaa liiaksikin tutkimustarpeisiin. Tällöin vaaraksi nähtiin, että tutkimustiedon hyödyntäminen voi jäädä kapea-alaiseksi.

Kun hankkeet ovat poikkihallinnollisia, tупpaavat tietotarvekuvaukset leviämään joka suuntaan, mikä heikentää hankkeiden fokusointia.

Pohdin, onko monitieteellisyden ja poikkihallinnollisuuden edellyttäminen VN TEAS -hankkeilta järkevä asia loppujen lopulta. Monista VN TEAS -hankkeista on tullut välillä sen verran laajoja ja moniulotteisia, että kysymyksenasettelut väkisinkin "väljähtävät" osin merkityksettömiksi ja tulokset jäävät yleiselle tasolle ja hyvin usein hyödyttömiksi konkreettisesti politiikkavalmistelussa.

Poikkihallinnollisuuden tavoite nähtiin myös jossain määrin jähmeänä, kuten tilanteissa, joissa tutkimustarve kohdistuu johonkin tiettyyn erikoisalaan. Tällaisissa hyvin yksityiskohtaisissa hankkeissa haasteeksi nähtiin myös se, että poikkihallinnollisen ohjausryhmän kaikilla jäsenillä ei välttämättä aina ole tarvittavaa asiantuntemusta hankkeen osa-alueelta:

Poikkihallinnollisuutta ei pitäisi edellyttää kaikissa yhteyksissä, sillä poliittisia linjauksia tai säädösvalmistelua varten hanke voi olla tärkeä, mutta melko spesifillä erikoisalalla, jolloin on vaikea saada jäseniä ohjausryhmään laajalti. Tällöin jäsenet voivat nimellisesti osallistua ohryyn, mutta eivät käytännössä.

4 VN TEAS -tiedon hyödyntäminen

4.1 Kysely: hyödyntämisen tyypillisuus, tietolähteet, menetelmät ja tavat

Kyselyssä tutkimustiedon hyödyntäminen määriteltiin tutkimuksen lukemisena, kuunteluna, viittaamisena tai jonain muuna tapana olla yhteydessä ja käyttää tutkimustietoa. Tämä tutkimus keskittyy VN TEAS -tutkimustiedon hyödyntämiseen, mutta vertailtavuuden vuoksi sisällytimme kyselyyn kysymyksen tutkimustiedon yleisestä hyödyntämisestä. Valtaosa vastaajista hyödyntää tutkimustietoa hyvin usein tai usein (75 %) (taulukko1).

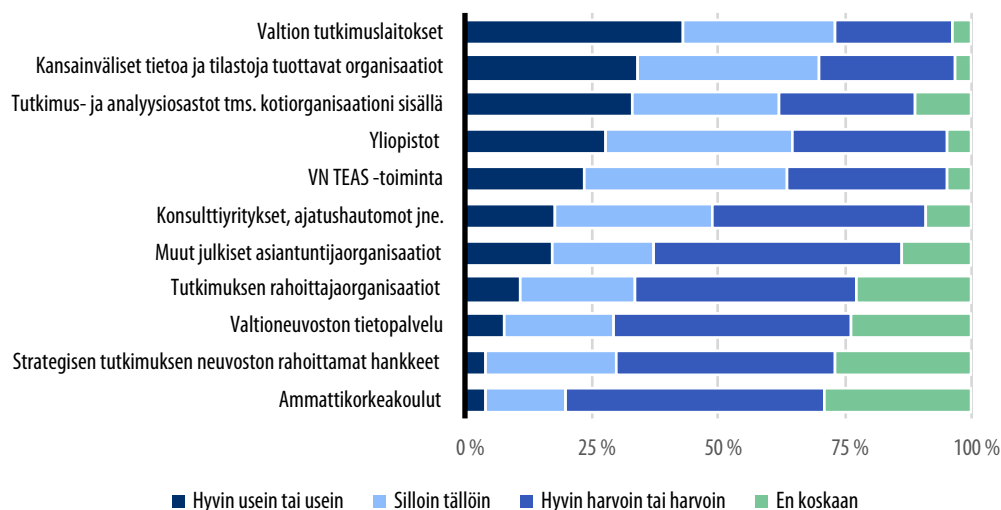
VN TEAS -tutkimustieto muodostaa pienen osan kaikesta saatavilla olevasta tutkimustiedosta, mutta kyselyn perusteella myös sen hyödyntäminen on verrattain aktiivista. Reilu kolmannes (36 %) ilmoitti hyödyntävänsä VN TEAS -tutkimustietoa viikoittain tai muutaman kerran kuukaudessa. Suurin osa (46 %) vastaajista hyödyntää VN TEAS -tutkimustietoa silloin tällöin. Kaksi vastaajista ei ollut hyödyntänyt VN TEAS -tietoa koskaan. Koska tässä tutkimuksessa selvitetään tutkimustiedon hyödyntämistä päätöksenteossa, olemme rajanneet jatkoanalyysistä pois kolme vastaajaa, jotka ilmoittivat, että heillä ei ole kokemusta tutkimustiedon tai VN TEAS -tutkimustiedon hyödyntämisestä. (Taulukko 1.)

Taulukko 1. Tutkimustiedon hyödyntäminen

Kuinka usein hyödynnät tutkittua tietoa? VN TEAS -toiminnassa tuotettu tieto & tutkimustieto yleisesti	Tieto yleisesti		VN TEAS -tieto	
	n	%	n	%
Hyvin usein (viikoittain)	98	44 %	13	6 %
Usein (muutaman kerran kk)	70	31 %	67	30 %
Silloin tällöin (harvemmin kuin kuukausittain)	44	19,5 %	101	46 %
Harvoin (noin kerran puolessa vuodessa)	9	4 %	24	11 %
Hyvin harvoin (noin kerran vuodessa)	2	1 %	14	6 %
En koskaan	1	0,5 %	2	1 %
Yhteensä	224	100 %	221	100 %

Kyselyn vastausten mukaan tutkimustietoa etsitään moninaisesti eri lähteistä ja toimijoilta. Sisällytimme kyselyyn 11 eri tietolähdettä ja toimijaa (kuvio 6). Yleisimmin tietolähteenä on käytetty valtion tutkimuslaitoksia (hyvin usein ja usein -vastausvaihtoehtojen osuus 43 %), kansainvälisiä tietoa ja tilastoja tuottavia organisaatioita (34 %), kotiorganisaation sisäisiä tutkimus- ja analyysiosastoja (33 %) ja yliopistoja (28 %). Noin neljännes (24 %) vastaajista on etsinyt tietoa VN TEAS -hankkeista hyvin usein tai usein. Valtioneuvoston omaa tietopalvelua on käytetty harvemmin: 47 prosenttia vastaajista ilmoitti käyttävänsä sitä harvoin tai hyvin harvoin ja lähes neljännes (24 %) ei ollut käyttänyt sitä koskaan. Ammattikorkeakouluja hyödynnetään vähiten tietolähteinä. Vajaa kolmannes (29 %) ilmoitti, ettei ole hyödyntänyt ammattikorkeakouluissa tuotettua tietoa koskaan ja 51 prosenttia vastaajista oli kääntynyt ammattikorkeakoulujen puoleen harvoin tai hyvin harvoin etsiessään ja hyödyntäessään tietoa.

Kuvio 6. Tutkimustiedon hyödyntämisen tietolähteet ja toimijat (n = 213–221)



Tietolähteiden ja eri toimijoiden merkitystä tiedonhankinnassa voidaan lähestyä myös tarkastelemalla sitä, mitä lähteitä tiedon etsinnässä ylipäätään käytetään riippumatta siitä, kuinka usein niitä on käytetty. Poistamalla vastausvaihtoehdon ”en koskaan” jakaumista huomataan, että peräti 97 prosenttia vastaajista on etsinyt tietoa joskus kansainvälisten tietoa tuottavien organisaatioiden tuottamista lähteistä (kuvio 7). Valtion tutkimuslaitokset (96 %) ja yliopistot (95 %) ovat myös tähän tapaan tarkasteltuna tietolähteiden listan kärjessä. 95 prosenttia vastaajista on etsinyt tietoa VN TEAS -toiminnassa tuotetuista hankkeista. Molemmilla tavoilla tarkasteltuna ammattikorkeakoulujen tuottama tieto on vähiten käytetty tietolähde.

Kuvio 7. Eri tietolähteiden ja toimijoiden merkitys tiedonhankinnassa, en koskaan -vastaukset poistettu (n = 213–221)



Käytettyjen tietolähteiden lisäksi kysyimme tiedonhankinnan menetelmistä (kuvio 8). Kaikki kyselyssä esiin nostetut menetelmät tunnistettiin tutuiksi tavoiksi etsiä tietoa. Odotetusti yleisimmin tietoa etsitään internetistä (hyvin usein ja usein vastaukset = 93 %). Toiseksi tyypillisintä on hankkia tietoa seuraamalla tutkimukseen liittyviä uutisia perinteisessä tai digitaalisessa mediassa (hyvin usein ja usein vastaukset = 68 %). Tietoa hankitaan usein myös lukemalla asiantuntijaraportteja (hyvin usein ja usein vastaukset = 65 %) ja tukeutumalla henkilökohtaisiin verkostoihin (hyvin usein ja usein vastaukset = 60 %).

Kuvio 8. Eri menetelmien käyttäminen tutkimustiedon hankkimisessa (n = 217–221)

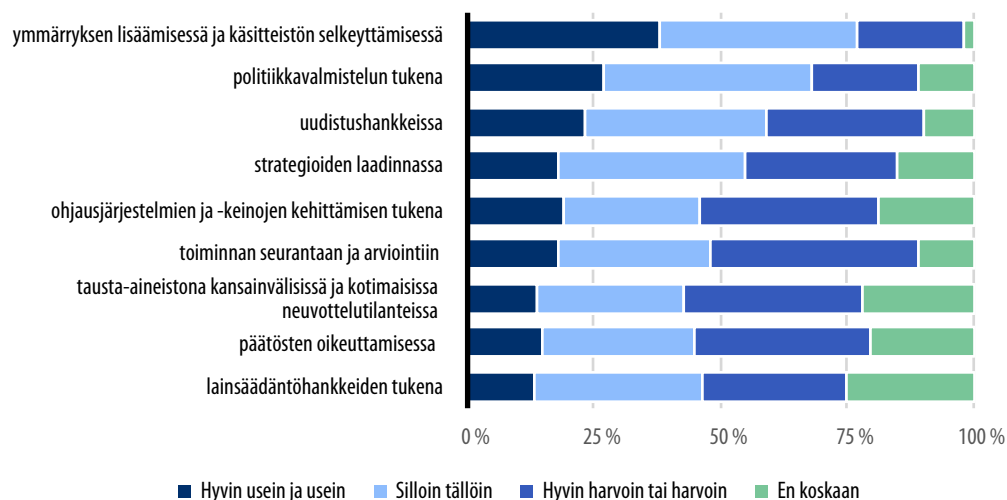
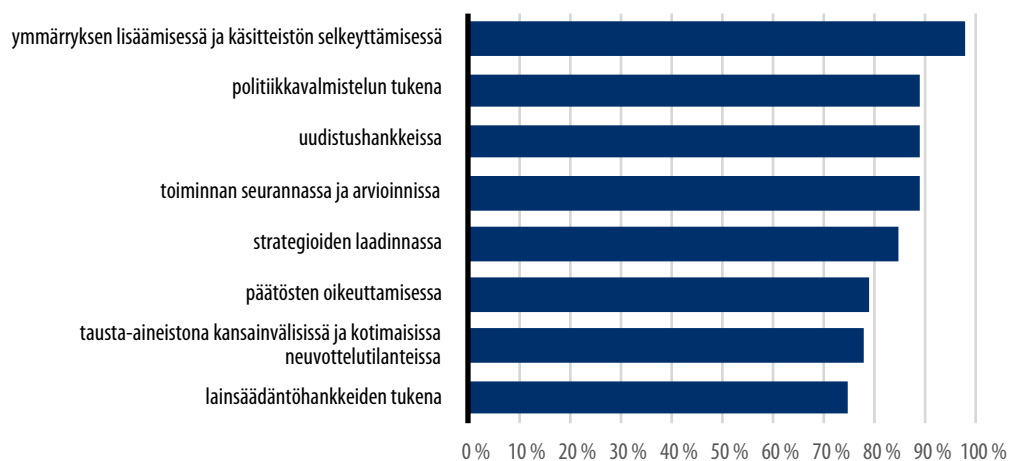


Tarkastelimme VN TEAS -tiedon hyödyntämistä kyselyssä kahdesta eri näkökulmasta. Ensiksi kartoitimme käsityksiä siitä, mitä vastaajat ajattelevat yleisesti siitä, miten VN TEAS -tietoa hyödynnetään (kuvio 9). Toiseksi selvitimme vastaajien näkemyksiä VN TEAS -tiedon hyödyntämisestä omassa työssään. VN TEAS -hankkeissa tuotetulla tiedolla tunnistettiin olevan monenlaisia hyötyjä. Tietoa käsitettiin hyödynnetyn ymmärryksen lisäämisessä ja käsitteistön selkeyttämisessä, politiikkavalmistelun ja lainsäädäntöhankkeiden tukena, uudistushankkeissa, strategioiden laadinnassa, ohjausjärjestelmien ja -keinojen kehittämisen tukena, toiminnan seurannassa ja arvioinnissa, päätösten oikeuttamisessa sekä tausta-aineistona kansainvälisissä ja kotimaisissa neuvottelutilanteissa. Vain pieni osa vastaajista (1–14 %) oli jokseenkin tai täysin eri mieltä edellä lueteltujen, kyselyyn sisällytettyjen väittämien kanssa (kuvio 9).

Kuvio 9. Käsitykset VN TEAS -tutkimustiedon hyödyntämistä (n = 218–221)



Samaan tapaan kuin VN TEAS -tiedon hyötyjä tunnistettiin monipuolisesti, tietoa kerrottiin hyödynnettävän monipuolisesti myös omassa työssä (kuvio 10). Molemmissa kysymyksissä tyypillisin tai useimmin tunnistettu hyödyntämisen tapa oli VN TEAS -tutkimustiedon hyödyntäminen ymmärryksen lisääjänä ja käsitteistön selkeyttäjänä. 87 prosenttia vastaajista oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä kyseisen väitteen kanssa (kuvio 9). Omassa työssä VN TEAS -tietoa tästä näkökulmasta hyvin usein tai usein hyödyntävien osuus vastaajista oli reilu kolmannes (38 %). Lähes yhtä tärkeäksi ja useimmin tunnistetuksi tavaksi hyödyntää VN TEAS -tietoa omassa työssä nähtiin tiedon rooli politiikkavalmistelun tukena. (Kuvio 10.)

Kuvio 10. VN TEAS -tutkimustiedon hyödyntäminen omassa työssä (n = 216–220)**Kuvio 11.** VN TEAS -toiminnassa tuotetun tutkimustiedon hyödyntäminen omassa työssä (n = 216–220) (sisältää kaikki muut paitsi "en koskaan" -vastaukset)

Kyselytietoa voi esittää usealla eri tavalla. Kuvataksemme sitä, miten VN TEAS -tietoa on ylipäätään omassa työssä hyödynnetty, yhdistimme "hyvin usein", "usein", "silloin tällöin", "harvoin" ja "hyvin harvoin" -vastausvaihtoehdot ja jätimme toisin sanoen analyysin ulkopuolelle "en koskaan" -vastaukset (kuvio 11). Myös näin kuvattuna tyypillisimmäksi hyödyntämisen tavaksi nousee ymmärryksen lisääminen ja käsitteistön selkeyttäminen. Lähes kaikki (98 %) vastaajat ovat hyödyntäneet VN TEAS -tutkimustietoa joskus ymmärryksen lisäämisessä ja käsitteistön selkeyttämiseksi.

4.2 Haastattelujen näkökulma VN TEAS -tiedon hyödyntämiseen

Haastattelut syventävät kyselyn luomaa kuvaa VN TEAS -hankkeissa tuotetun tiedon hyödyntämisestä. Tietoa on hyödynnetty laajasti erilaisissa ministeriöiden työtehtävissä. Hyödyntämisen tilanteet vaihtelevat valmistelutehtävistä ministeriön sisäisiin keskusteluihin, lakimuutosten toimeenpanemiseen, kriiseihin reagoimiseen (esim. koronapandemia) ja resurssien allokointiin. Ministeriöiden työn lisäksi tietoa on hyödynnetty hallituksen tavoitteiden asettamisessa.

Samansuuntaisesti kyselyn tulosten kanssa haastateltavat kertoivat, että tietoa on hyödynnetty ohjausryhmän jäsenten, virkamiesten ja ministeriöiden ymmärryksen lisäämisessä yhteiskunnan ilmiöistä ja niihin liittyvistä ratkaisuista. Tietoa on myös hyödynnetty valmistelujen tietopohjan laajentamisessa (uusien ilmiöiden tuominen esiin) ja syventämisessä (ilmiön kannalta huomionarvoisten ja keskeisten osa-alueiden kuvaaminen). Lisäksi haastateltavat kuvasivat tiedon toimineen analyyttisenä työkaluna, joka on auttanut sellaisenaan vastaamaan päätöksenteon tarpeisiin tai ratkaisemaan päätöksenteon ongelmia. Omanlaistaan tiedon hyödyntämistä ilmentää myös tiedon käyttö viitteenä valmistelun asiakirjoissa tai perusteluina päätöksenteon suuntaviivoille.

Monimuotoisista hyödyntämisen tilanteista ja tavoista seuraa, että myös tiedon tuottamat hyödyt ovat moninaisia. Hyödyt ovat ilmenneet uusina käsityksinä ja yhteisen ymmärryksen muodostumisena ministeriöissä. Samalla tieto on tuonut esiin tietovajeita ministeriön ymmärryksessä ja paljastanut jatkoselvitysten tarpeita. Tiedolla on myös pystytty vastaamaan suoraan päätöksenteon tarpeisiin ja se on tarjonnut ratkaisuihin työkaluja, kuten suosituksia ja jäsennyksiä. Tieto on myös lisännyt päätöksenteon uskottavuutta ja auttanut monilla muilla tavoin virkamiesten työtä.

Alla olevassa taulukossa 2. on luokiteltu haastatteluihin perustuen ministeriöissä tapahtuvaa hyödyntämistä sen mukaan, millaisissa tilanteissa ja tehtävissä tietoa on hyödynnetty, millä konkreettisella tavalla tietoa on hyödynnetty ja minkä tyyppisiä hyötyjä tiedon hyödyntämistä on seurannut.

Taulukko 2. Tiedon hyödyntäminen: missä ja miten tietoa on hyödynnetty ja mitä hyötyä tiedosta on ollut?

Hyödyntämisen kategoria	Esimerkit ministeriöistä
Missä hyödynnetään?	<ul style="list-style-type: none"> • lakiuudistukset • tiekarttojen valmistelu • ministeriöiden strategioiden päivittäminen • tavoitteiden asettaminen ja sisäiset keskustelut • kansalaiskysymyksiin ja kansanedustajien kysymyksiin vastaaminen • hallitusohjelman tavoitteiden muotoilu • kunnallisan alan kehittämiskohteiden valinta ja palvelujen suositusten laatiminen • kriiseihin (esim. koronapandemia) reagointi
Miten hyödynnetään?	<ul style="list-style-type: none"> • viitteenä • perusteluna • keskustelun lähtökohtana ja aiheena • oman ymmärryksen kehittäjänä • analyyttisenä työkaluna • valmistelun tietopohjan syventäjänä ja laajentajana
Mitä hyötyä?	<ul style="list-style-type: none"> • lisää virkamiesten ymmärrystä ilmiöistä • lisää konsensusta ministeriön sisällä tai ministeriöiden välillä ilmiöiden luonteesta • tekee näkyväksi ministeriöiden tietovajeita ja luo samalla pohjaa uusille selvityksille • kehittää tutkijoiden ja virkamiesten keskinäisiä vuorovaikutuksessa tarvittavia taitoja • lisää argumenttien ja päätösten uskottavuutta • tarjoaa ratkaisuja päätöksenteon tarpeisiin • tukee monipuolisesti virkamiehiä erilaisissa työtehtävissä

Taulukko 2. kuvaa yleisesti VN TEAS -tutkimustiedon hyödyntämistä. Seuraavaksi tarkastelemme VN TEAS -tutkimustiedon hyödyntämistä Carol Weissin vuonna 1979 esittämiin, mutta edelleen alan tutkimuskirjallisuudessa hyödynnettyihin, tutkimustiedon hyödyntämistä kuvaaviin ideaalityyppeihin perustuen (ks. myös Nutley 2007). Lisäksi syvennämme analyysiä tutkimustiedon hyödyntämisen muodoista tarkastelemalla VN TEAS -hankkeiden hyötyjä laajemmin oppimisen näkökulmasta.

4.2.1 Käsitteellinen hyödyntäminen

Käsitteellinen hyödyntäminen tarkoittaa tiedon käyttämistä ymmärrysten, näkemysten ja ideoiden kehittämisessä ja asenteiden muovaamisessa (Weiss 1979). Tällöin tieto toimii ajattelun kehittämisen tukena. Haastatteluissa käsitteellinen hyödyntäminen ilmeni kuvauksina, kuinka VN TEAS -hankkeissa tuotettu tieto haastoi tai muovasi aiempia käsityksiä tietyistä aiheista.

Käsitteellisessä hyödyntämisessä ei ole kyse ainoastaan yksilöiden ymmärryksen lisääntymisestä, vaan VN TEAS -hankkeiden tiedon kerrottiin yhtenäistäneen myös näkökulmaa ja ymmärrystä käsitellyistä aiheista eri ministeriöiden välillä:

(--) vaikka se itse suuri odotus sen suuren ratkaisun suhteen ei toteutunut niin se on ollut nimenomaan sen asian tulevan kehittämisen kannalta todennäköisesti hyödyllistä, että meillä on parempi yhteinen hahmotus. Ehkä aikaisemmin ennen tätä hanketta meillä oli [ministeriön nimi] siihen samaan asiaan ihan luonnollisesti ja ymmärrettävästi aika erilainen näkökulma kuin [ministeriön nimi], mutta nyt me katsotaan ehkä lähempää samasta näkökulmasta sitä yhtä osa-aluetta tästä selvityksestä.

Virkamiesten ymmärryksen lisääntymisellä nähtiin olleen vaikutuksia myös hallitusohjelmaan:

Kun kuitenkin on niin, että siitä huolimatta, että hallitus sen oman ohjelmansa sitten lopulta kirjottaa, niin kyllähän virkamieskoneisto aika paljon vaikuttaa sitten myös siihen, että mitä siellä lukee, että voi antaa sinne syötteitä.

Käsitteellinen hyödyntäminen liittyy myös konkreettisiin työtehtäviin. Haastatteluissa tämä ilmeni tapauksina, joissa tieto tuki strategiavalmistelua, kannan tai suunnitelman muodostamista, lain uudistusta tai yleisesti valmistelun tietopohjan rakentamista.

Erään haastateltavan puheessa tämän tyyppinen käsitteellinen hyödyntäminen ilmeni seuraavasti:

Se [hankkeen tieto] on myös vaikuttanut esimerkiksi nyt, kun valmistellaan parhaillaan [valmistelun nimi], jonka pitäisi lähteä nyt, ihan näillä näppäimillä, varmaa muutaman viikon sisällä lausunnoille. Se on aika lailla, tämän hankkeen tuloksia on myös siinä strategiassa käytetty, nimenomaa julkisten hankintojen osalta.

Toinen haastateltava kertoi, kuinka VN TEAS -hankkeen lisäämä ymmärrys oli johtanut jatkoselvityksiin:

Tätä kautta me ollaan sitten teetetty, ihan meidän omilla tutkimusrahoilla, esimerkiksi [ministeriön ja toimijan nimi] kanssa selvityksiä (- -) Eli sieltä tulee sellaisia, uusia selvitystarpeita, joihin voidaan sitten tällaisella spesifisemmällä selvityksellä puuttua.

Tieto on auttanut jäsentämään näkökulmaa ministeriön valmistelussa olevaan kohteeseen. Tietoa on esimerkiksi hyödynnetty perusteluna sen osoittamisessa, mihin valmistelussa tulisi keskittyä ja miten valmistelun kohdetta tulisi tarkastella:

Siis koskeeko se vain kansanedustajia ja ministereitä vai koskeeko se myöskin virkamiehiä, virkamiesjohtoa vai koko virkamieskuntaa. Se vaikutti myös siihen, että tehtiin se rajaus et sitä ei viedä paikallishallintoon eli kuntiin. Kyllä se tämän tutkimuksen mallit ja pohjat vaikutti siihen.

Joissain tapauksissa VN TEAS -hankkeiden tuottama tiedon hyödyntämisen kannalta olennaisin johtopäätös on se, että vallitsevassa tilanteessa ei tarvitse tehdä mitään. Kiinnostava esimerkki tämänkaltaisesta tiedon käsitteellisestä hyödyntämisestä liittyi ministeriön työssä tilanteeseen, jossa tutkimustieto kumosi vallitsevia käsityksiä päätösten tarpeesta eli johti siihen, ettei päätöksentekoprosesseja käynnistetty. Tällöin tietoa ei hyödynnetty käynnissä olevassa valmistelussa, vaan valmistelun tarpeen kumoamisessa. Haastateltava kuvasi tilannetta seuraavasti:

On minulla sellainen näkökulma, että täytyy muistaa, että tiedon hyödyntämistä voi olla myös se, ettei tehdä sen tutkimusten tulosten perusteella tai sen vuoksi mitään. Minä voin kertoa tällaisen esimerkin, että olin kerran mukana semmoisessa tapauksessa, missä oli todettu, että turvattomuus eräissä asioissa on lisääntynyt ihan hirveästi ja tilanne on aivan kamala (- -) Ja sitten päätettiin, että tästä tehdään

VN TEAS -tutkimus, että onko se nyt näin sitten, kun tässä oli alun perin vaadittu, että nyt pitää säätää lakeja ja sulkea koko maailma (- -) Sitten kun tehtiin tämä VN TEAS -tutkimus, niin huomattiin, että no ei tämä nyt olekaan mikään katastrofi (- -) Niin sitten, sitä voi hyödyntää sillä tavalla, että ei tarvitse tehdä mitään.

Aina tutkimustiedon käsitteellinen hyödyntäminen ei ole perustunut tietoon, jota on ensisijaisesti lähdetty tutkimuskysymysten perusteella selvittämään. Kiinnostava esimerkki tällaisesta tilanteesta on VN TEAS -hanke, joka ei pystynyt vastaamaan tutkimuskysymyksiin ja tuottamaan ratkaisua haluttuun ongelmaan, mutta tästä huolimatta haastateltu virkamies ajatteli hankkeen tuottaneen arvokasta uutta ymmärrystä:

No toinen ehkä sellainen asia, joka tämän VN TEAS -hankkeen tuloksissa oli hyvinkin keskeinen, vaikei ehkä niin sellainen konkreettinen, oli se, että sen tuloksissa todettiin, että ministeriön hallinnonalan lainsäädäntö, joka koskee [aihe] vaikutusten arviointia, lupamenettelyjä ja niin edespäin, ei sisällä sääntelytason ongelmatiikkaa. Enemmän on tarvetta kehittää laintulkinnan yhtenäisyyttä ja vuorovaikutusta [sidosryhmä] ja viranomaisten välillä. Ja omasta näkökulmastani sekin on relevantti tulos, että selvityksen tai tutkimuksen pohjalta tullaan siihen johtopäätökseen, että nyt ei olekaan tarvetta lähteä lainsäädäntöä muuttamaan, vaan toimintatapamuutoksille on merkittäväkin tarve (- -)

4.2.2 Instrumentaalinen hyödyntäminen

Tiedon *instrumentaalisella hyödyntämisellä* tarkoitetaan tiedon suoraa siirtämistä ja käyttämistä päätöksenteon tarpeen täyttämässä (Weiss 1979). Tällöin tieto toimii päätöksenteon ikään kuin prosessin konkreettisena työkaluna.

Haastatteluista havaittiin, että VN TEAS -hankkeiden skenaarioita ja jäsennyksiä hyödynnettiin tai tekstipätkiä liitettiin sellaisenaan valmistelun dokumentteihin tai hankkeiden tuottamia suosituksia sovellettiin suoraan päätöksenteon tarpeisiin. Esimerkiksi eräaseen EU:n asetuksesta juontuvaan tietotarpeeseen vastattiin kokonaisen VN TEAS -hankkeen avulla. Hanke suunniteltiin kysymyksistä ja sidosryhmätyöstä lähtien niin, että sen tekstiä ja tuloksia voitiin siirtää EU:lle lähetettävään strategiaan. Haastateltava kuvasi hyödyntämistä näin:

Sitä [hanketta] voitiin hyödyntää todella hyvin eli me käytettiin tätä leikkaa liimaa -menetelmää hyvin pitkälle, me saatiin jopa suoraan sieltä tekstejä. Me koottiin siitä [hankkeen nimi] semmoinen noin 40-50 sivun suunnitelma. (- -) Ministeriryhmä ei ollut hirveän innoissaan tästä hankkeesta, mutta sitten, kun tuli sen suunnitelman teon aika ja me koostettiin se luonnos siitä suunnitelmasta, niin ne olivat tosi innoissaan, että tähän on oikein hyvä.

Eräässä hankkeessa taas tuotettiin skenaario, jota hyödynnettiin ministeriön valmistelussa:

Sitten jos vertaa tähän mikä on nyt tämä [hankkeen nimi] menossa, meidän hyödynnetään suoraan tätä, kun siellä on politiikkaskenaario, niin suoraan ne skenaariot hyödynnetään [valmistelun teema] politiikan suunnitelmassa.

Instrumentaalisenä hyödyntämisenä voidaan myös pitää VN TEAS -hankkeen tuottaman suosituksen ja jäsenyyksen suoraan hyödyntämistä valmistelussa. Tällainen hyödyntäminen tuli ilmi haastateltavien puheessa seuraavasti:

Mä sanoisin, että tämän raportin keskeinen voitto on se jäsentely, jossa tämä [ilmiö] eritellään neljään tasoon, ja sitä on siis hyödynnetty. (- -) ihan suoraan sellaisena tavallaan analyysityökaluna. Et on arvioitu toimenpiteitä niiden neljän tekijän kautta. (- -) Et sanoisin työväliseenä.

Aineistossamme VN TEAS -hankkeiden tiedon instrumentaalinen hyödyntäminen yhdistyy siihen, minkälaista tietoa VN TEAS -hanke kulloinkin tuottaa. Osa hankkeiden tuloksista on siis enemmän soveltuvia instrumentaaliseen hyödyntämiseen kuin toiset. Työkalunomaisesti toimivat mallinnukset ja skenaariot mahdollistavat tiedon suoraan käyttämistä valmistelun tarpeisiin vastaamisessa. Suositukset puolestaan ehdottavat toimintaa ja niitä voidaan sellaisenaan soveltaa ohjaamaan päätöksentekoa. Esimerkki instrumentaalisen hyödyntämisen erilaisista ilmenemistavoista on tiedon kopioiminen tutkimuksesta valmisteluun. Tällöin tutkimus ei ole vain tulosten osalta hyödyllinen, vaan sen useat osat voivat tarjota sellaisenaan vastauksia päätöksenteon tarpeeseen. Tiedon rooli päätöksenteossa muuttuu ymmärrystä tuottavasta ja taustoittavasta tekijästä konkreettiseksi apuväliseksi.

4.2.3 Symbolinen hyödyntäminen

Kolmas tiedon hyödyntämisen muoto on *symbolinen hyödyntäminen*, jolla tarkoitetaan tiedon käyttämistä uskottavuuden lisäämiseen tai toiminnan perusteleamiseen (Weiss 1979). Tällöin tieto toimii päätöksenteon prosessissa taktisena tai poliittisena resurssina.

Uskottavuuden tavoittelussa ei ole kyse uudesta työkalusta tai kasvaneesta ymmärryksestä ja osaamisesta, vaan toiminnan ja agendan legitimoimisesta perustelemisestä ja tietoon vetoamisesta päätöksenteossa. Eräs haastateltava kuvasi tällaista hyödyntämistä toteamalla:

(- -) on tapauksia lainvalmistelijan uralla kyllä joitakin, joissa tehdään päätös ja sitten lainvalmistelija keksii perustelut. Eihän siinä nyt sitten enää paljon tutkitulla tiedolla ole sanan sijaa, jollei se sitten tue sitä tehtyä päätöstä, joka sille valmistelijalle on annettu.

Haastatteluissa VN TEAS -tutkimustiedon symbolista hyödyntämistä kuvattiin esimerkiksi kertomalla, kuinka kansalaiskysymyksiin ja kansanedustajien kysymyksiin vastattaessa VN TEAS -tutkimustiedosta haetaan perusteluita ja uskottavuutta päätöksenteon valmisteluille ja suuntaviivoille:

Kun joku asia nousee julkisuudessa esille, sehän näkyy heti, että meille rupeaa tulemaan kansalaiskysymyksiä vastattavaksi, jotka on osoitettu ministerille, että miksi tämmöistä teette. Sitten kansanedustajat aloittavat tekemään kirjallisia kysymyksiä. Kaikkien näiden kirjottamiseen me hyödynnetään tätä tutkittua tietoa, että me pystytään perustelemaan että, minkä takia toimitaan näin ja mitä valmistellaan. Itse asiassa jo se, että pystytään sanomaan, että me juuri tätä asiaa nyt selvitetään VN TEAS -hankkeessa, sekin on meille iso helpotus.

Virkamiehet tunnistivat symbolisen hyödyntämisen tyyppisen tiedon käytön. He puhuivat siitä VN TEAS -tiedon hyödyntämisenä viitteenä ministeriötyössä. Eräs haastateltava kuvasi viittaamista ikään kuin uuden tiedon löytämisen ja omaksumisen vastakohtana. Viittaaminen käsitettiin myös keinona piilottaa epävarmuus:

Kaikenlaisissa erilaisissa muistioissa, selvityksissä, esityksissä, arvioinneissa nykyään entistä enemmän vaan tätä tutkimustietoa, referenssiä siihen, vaikka sen soveltaminen jossain määrällisissä arvioissa on aika vaikeata yleensä. (- -) Joskus tulee vähän sellainen olo, että se on vähä ehkä sellaista, epävarmuus peitetään sillä, että käytetään mukamas tutkimustietoa.

Eräs symbolista hyödyntämistä kuvaava tapaus liittyi tilanteeseen, jossa kokonainen VN TEAS -hanke oli päätetty toteuttaa jälkikäteen lakimuutoksen perusteeksi. Haastateltava kuvasi, että lähtökohtana ei ollut ministeriön valmistelun informointi, vaan tiedon tuottamisella pyrittiin varautumaan sidosryhmien mahdolliseen reagointiin. Nähtiin tarpeelliseksi valmistautua tilanteeseen, jossa lain toimeenpanemisen vaiheessa sidosryhmien kiinnostus lain muutosten seurauksiin tulee ajankohtaiseksi.

Edeltävä tapaus tekee näkyväksi tiedon hyödyntämisen monimuotoisuutta. Hankkeessa tuotettu tieto auttoi päätöksentekijöitä perustelemaan lakimuutosta sidosryhmille, mutta

samaan aikaan se lisäsi sidosryhmän ymmärrystä muuttuneesta toimintaympäristöstä ja tarjosi tätä kautta mahdollisuuden sidosryhmien informoimiseen muuttuneessa tilanteessa. Tuotettu tieto palveli niin päätöksentekijöitä kuin sidosryhmiä.

Olemme edellä kuvanneet VN TEAS -tutkimustiedon hyödyntämistä ideaalityyppiluokittelun valossa. Ideaalityypit auttavat havainnollistamaan tiedon erilaisia käyttötapoja. Kuvaavampaa kuitenkin on, että hyödynnettäessä tutkimustietoa tiedon erilaiset käyttötavat kietoutuvat toisiinsa.

4.2.4 Oppimisen näkökulma tiedon hyödyntämiseen

Tiedon hyödyntämisessä näkökulma on tiedon käyttämisessä tiettyssä kontekstissa, kun taas oppimisessa huomio siirtyy sosiaaliseen prosessiin (vrt. Sarkki ym. 2015; Dunlop & Radaelli 2018). Oppiminen lisää edellytyksiä tieteiden ja päätöksenteon menestykselle vuorovaikutukselle ja on tätä kautta yhteydessä tutkimustiedon hyödyntämiseen päätöksenteossa.

Oppimisella tarkoitetaan tässä Dunlopia ja Radaellia (2013; 2018) mukaillen prosessia, jossa käsitykset muuttuvat tietoisesti tai tiedostamatta kokemusten, vuorovaikutuksen tai uuden tiedon myötä. Oppiminen voi liittyä esimerkiksi muutoksiin käsityksissä siitä, kuinka päätöksenteon päämääriä voidaan saavuttaa tehokkaammin ja demokraattisemmin ja kuinka päätöksiä voidaan perustella paremmin. (Ks. esim. Hoppe 2005; 2009; Leicester 2007; Sandersson 2009.)

Tutkijoiden ja päätöksentekijöiden vuorovaikutuksessa ylitetään instituutioiden rajoja ja toimitaan näiden välisellä vyöhykkeellä, minkä vuoksi omien ajattelutapojen uudistaminen ja uusien tietojen ja taitojen oppimisen tärkeys korostuvat (ks. myös Tellmann & Gulbrandsen 2022).

Haastateltavat nostivat toistuvasti esiin, että hankkeet opettavat yhteistyöstä ja hanketyöskentelyn dynamiikasta ja lisäävät ymmärrystä tieteestä ja tutkijoiden kanssa toimimisesta. Eräs haastateltava kuvasi oppimiskokemuksiaan seuraavanlaisesti:

Molemmista [tieteestä ja hanketyöskentelystä] oppii koko ajan kyllä lisää, että mitä asioita pitää missäkin vaiheessa huomioida ja miten pitää jotain tietotarpeita kirjottaa paremmin. Myös miten pitää suunnitella asiaa ja millä tavalla motivoida niitä substanssi-ihmisiä ja millä tavalla käydä tutkijoiden kanssa keskustelua ja preppausta ja muuta. (-) Ja myöskin tosi paljon minun mielestä oppii lisää myöskin tutkijoista ja erilaisista tutkimusorganisaatioista. Tavallaan avautuu ehkä uusia ovia ja oppii näkemään ja sitten taas toisaalta,

joskus oppii kantapään kautta, että joskus voi mennä tosi pahasti myöskin hutiin. (- -) Vaikka luulee, että ollaan tehty hyvät arvioinnit ja saatu hyvät tutkijat, niin joskus voi mennä tosi pahasti myöskin mönkään.

Oppiminen liitettiin myös uuteen ymmärrykseen ministeriöiden välisestä dynamiikasta:

Sitten se, kun ne [hankkeet] ovat nimenomaan tällaisia ministeriöiden välisiä poikkihallinnollisia asioita, minäkin (- -) ymmärrän yllättävän paljon [aihe] eli sitä oppii muista sektoreista ja omassa työssä olen jopa enemmän tekemisissä muiden ministeriöiden [teema] ihmisten kanssa kuin oman ministeriön muiden osastojen kanssa. Ne välit ovat hyvin mutkattomat ja näin me pystytään varmistamaan, että päättäjät riitelee niistä poliittisista asioista, eivätkä riitele siitä, että luvut on jotenkin erilaiset eri ministeriöissä eli että se faktapohja on sama ja poliittinen vääntö kohdistuu oikeaan asiaan.

Oppimista ei myöskään tapahdu ainoastaan virkamiesten keskuudessa, vaan sen kuvattiin ulottuvan myös tutkijoihin. VN TEAS -toiminnan vastavuoroisen luonteen merkitystä ja sen vaikutuksia kuvattiin seuraavanlaisesti:

Ja rohkeat, kansantajuiset johtopäätökset, joita syntyy VN TEAS -hankkeiden policy briefeissä, siinä kouliintuu myös tutkimusyhteisöt, eli ne pystyy paremmin auttamaan valtiohallintoa hyödyntämään sitä tutkimustietoa, ja se toivottavasti näkyy sitten myöhemmin muussakin kuin vaan VN TEAS -hankkeissa.

(- -) mielenkiintokset kysymykset, ne eivät automaattisesti tule siihen agendalle, ja sen ainakin olen itse nähnyt tärkeäksi tässä meidän TEAS-toiminnassa, että sen avulla me pystytään tarjoamaan näille suomalaisille tutkijoille kannustimia, niin tutkia just sellaisia kysymyksiä, jotka muuten jäisi ehkä vähän vähemmälle huomiolle.

Kokonaisuudessaan oppimisen näkökulma tekee näkyväksi VN TEAS -toimintaan liittyvän tiedon hyödyntämisen monimuotoisuutta. Tiedon hyödyntäminen ei koske vain hankkeeseen liittyviä tavoitteita, vaan VN TEAS -toiminnalla on laajemmin ja myös pidemmällä tähtäimellä vaikutuksia tiedon hyödyntämiseen päätöksenteossa. VN TEAS -hankkeissa ja hankkeista oppiminen konkretisoituukin uusien ymmärrysten, työkalujen ja uskottavien perustelujen ohella nykyistä parempina edellytyksinä tutkijoiden ja päätöksentekijöiden väliseen vuorovaikutukseen.

4.3 Tiedon hyödyntämisen tilanteet ja toimijat

Edellä luvuissa 4.1. ja 4.2. olemme käsitelleet tiedon hyödyntämisen erilaisia muotoja ja oppimista hyödyntämisen perustavanlaatuisena ilmentymänä. Seuraavassa vaihdamme tarkastelunäkökulmaa tiedon hyödyntämisen kontekstiin. Tarkastelemme ensiksi hyödyntämistä ministeriöiden näkökulmasta, minkä jälkeen kuvaamme lyhyesti tiedon hyödyntämisen muita tilanteita ja toimijoita.

Haastatteluista ilmeni, että VN TEAS -hankkeissa tuotetun tiedon hyödyntäminen on kytköksissä siihen, millainen suhde ministeriöllä on hankkeeseen. Haastateltavat näkivät hankkeen vastuuministeriön roolin eroavan suhteessa muihin ministeriöihin. Vaikka vastuuministeriön suhdetta hyödyntämiseen kuvattiin muita ministeriöitä tiiviimmäksi, nähtiin hankkeissa tuotetun tiedon hyödyttävän myös muita ministeriöitä yleisemmin, kuten lisäämällä ymmärrystä tutkittavasta ilmiöstä ja tuottamalla tietopohjaa mahdollisesti tuleville valmisteluille.

Yleisesti ministeriöissä tapahtuvaa tiedon hyödyntämistä voidaan eritellä politiikkasyklin ideaalimallin avulla viiteen eri vaiheeseen: *päätösten valmisteluun, legitimointiin, implementointiin, seurantaan ja agendan määrittelyyn* (Cairney 2020, 26–27). Todellisuudessa vaiheet eivät seuraa lineaarisesti toinen toisiaan. Politiikkasyklin ideaalimalli auttaa kuitenkin hahmottamaan erilaisia tiedon hyödyntämisen tilanteita. Haastatteluissa nostettiin toistuvasti esille esimerkkejä päätöksenteon valmisteluvaiheesta. Valmistelussa hahmotellaan päätöksenteon päämäärät, arvioidaan eri toimenpiteiden kustannuksia ja vaikutuksia sekä valitaan toimenpiteet ja muotoillaan ratkaisut päämäärien saavuttamiseksi (vrt. Cairney 2020, 26–27). Tietoa kerrottiin hyödynnettävän esimerkiksi strategian ja tiekartan valmisteluissa ja lain uudistamisissa sekä vaikutusten arvioinnissa.

Legitimoinnin vaiheet liittyvät VN TEAS -tutkimustiedon hyödyntämiseen esimerkiksi tilanteissa, joissa tietoa esiteltiin keskusteluissa sidosryhmille tai poliittiselle johdolle. Eräässä tapauksessa tiedon avulla kuvattiin tulevan politiikan suuntaviivoja sidosryhmälle, jotta sen reaktiosta saataisiin selvyyttä ja jotta sidosryhmän edustajat voisivat varautua tuleviin päätöksiin. Toisessa tapauksessa tietoa hyödynnettiin osana pyöreän pöydän keskustelua, joissa lähtökohtana oli neuvotella valmistelusta sidosryhmien kanssa:

Se on sellainen, että ministeri kutsuu keskeisiä toimijatahoja yhteen keskustelemaan siitä, esimerkiksi [teeman nimi]. Ja siellä on tietyt ennakkoon teemat, että mistä keskustellaan. Mutta sillä tahdotaan myöskin saada sitten suoraa tietoa niistä kipupisteistä, mitä on, jotta voitaisiin sitten niitä, niihin satsata ja kehittää. Et se on semmoinen keskustelutilaisuus semmoinen ikään kuin epävirallinen keskustelutilaisuus, jossa keskustellaan ja neuvotellaan.

VN TEAS -hankkeiden tuloksia esiteltiin myös valtiosihteerille ja poliittiselle esikunnalle. Heidän kanssaan keskusteltiin tulosten tarjoamasta uudesta tiedosta ja tulosten vaikutuksista valmisteluun:

(- -) keskustelin valtiosihteerin kanssa niistä tuloksista, silloin kun se tuli se työ ja taisin laittaa yhteenvedon jo meidän poliittiselle esikunnalle ennen julkistamista, että he osasivat siihen varautua, että tällainen on tulossa, ja sitten siitä keskusteltiin jonkun verran.

Päätöksenteon implementoinnin eli päätösten toimeenpanemisen vaiheessa tapahtuvasta tiedon hyödyntämisestä nousi esiin myös esimerkkejä (Cairney 2020, 26–27). Haastateltavat kertoivat hankkeissa tuotettua tietoa hyödynnettävän kuntien tarjoamien palveluiden tuki- tai kehittämistoimissa, kuten kunnan palvelualan suositusten uudistamisessa, kunnallisan alan kehittämiskohteiden valinnassa ja niille tapahtuvassa resurssien allokoinnissa sekä kunnallisten toimijoiden ymmärryksen lisäämisessä päätösten seurauksista ja yhteiskunnallisesta tilanteesta:

Ja konkreettisin tuloksinahan ne näkyy varmaan nimenomaan siinä, että meillä on osana nyt näitä [hallinnon uudistuksen osa-alue], niin meillä on monta erillistä hankerahoitusta. Eli erillishoidusta siihen, että me kehitetään [palvelun nimi] kunnissa. Tässä raportissahan todettiin, että sitä osaamista pitää kehittää. Okei laitetaan muutama miljoona siihen, että Suomessa kehitetään tätä.

Näiden lisäksi tietoa hyödynnettiin seurannan ja agendan määrittämisen vaiheissa. Seuranta liittyy tehtyjen päätösten vaikutusten selvittämiseen (Cairney 2020, 26–27). Erään ministeriön strategian toteutuksen seurantaan hyödynnettiin VN TEAS -hankkeen tietoa. Hanke tarjosi perustan, jonka kautta strategian seurantamittarit muodostettiin. Agendan määrittämisen vaihe liittyy puolestaan ongelmakohtien ja asiointilojen määrittelyyn ja näkökulmien valintaan (Cairney 2020, 26–27). Agendan määrittelyn vaihe puolestaan liitettiin erityisesti valtioneuvoston tasolla tapahtuvaan hyödyntämiseen. Tähän vaiheeseen liittyvästä hyödyntämisestä esimerkkinä nostettiin esiin uuden tavoitteen tai aiheen muodostuminen osaksi hallituksen ohjelmaa:

Sitten se meni eduskuntaan [henkilön nimi] silloisen ministerin, nykyisen puhemiehen ryhmään ja sittenhän se tuli hallitusohjelmaan lopulta, seuraavan hallituksen ohjelmaan, että kyllähän se siis suomalaisen mallin rakentaminen ja vaihtoehdot perustuivat hyvin vahvasti tähän [henkilöiden nimet] selvitykseen (- -).

Edellä esittämämme jäsenys tiedon hyödyntämistä päätöksenteon eri sykleissä täydentää kuvaa VN TEAS -tutkimustiedon monimuotoisesta hyödyntämisestä. Kaikki ministeriöiden hyödyntämisen tilanteet eivät kuitenkaan sovi luontevasti politiikkasykliin. Joissain tapauksissa tietoa hyödynnetään ministeriön sisällä käytävissä virallisissa ja epävirallisissa keskusteluissa, jotka eivät kytkeydy suoraan mihinkään konkreettiseen päätöksenteon vaiheeseen. Tietoa on myös hyödynnetty sisäisessä raportoinnissa, kuten vuosikertomusten laadinnassa.

VN TEAS -hankkeissa tuotettua tietoa hyödynnetään myös muualla kuin ministeriöissä. Konkreettinen esimerkki tiedon laajemmasta poliittisesta hyödyntämisestä on edellä mainittu tapaus tiedon hyödyntämisestä agendan määrittelyssä. Haastatteluissa ilmeni, että hankkeiden tulokset olivat vaikuttaneet uuden tavoitteen tai aiheen nousemiseen osaksi hallitusohjelmaa. Tällöin hyödyntäjänä oli hallitus. Haastateltavat nostivat esille myös eduskunnan ja aluehallinnon: kerrottiin siitä, kuinka kansanedustajat viittaavat VN TEAS -hankkeiden tuloksiin, ja kuinka aluehallinnossa tieto on ollut osana asiantuntijoiden keskustelua, muodostamassa ymmärrystä käsitellystä ilmiöstä ja sen luonteen vaikutuksesta päätöksentekoon:

Mutta sitten se toinen asia tästä hyödynnettävyydestä muissa yhteyksissä, meillä on myös aluehallinnossa eli ELY-keskuksissa tällainen (- -) asiantuntijoiden verkosto, joka kokoontuu nelisen kertaa vuodessa, ja tiedän että siellä on paljon käyty keskinäistä keskustelua tämän VN TEAS -hankkeen tuloksista ja niiden merkityksistä. Se luo myös sellaista (- -) yhteistä pääomaa siitä, ihan niitten ongelmien tai haasteitten luonteestakin, ja juuri siitä, että miten monitahoisia ne ovat, ja että harvoin löytyy helppoja ratkaisuja.

Sen lisäksi että VN TEAS -tutkimustietoa on hyödynnetty päätöksenteossa ministeriöitä laajemmin, sitä hyödynnetään myös yhteiskunnan muilla sektoreilla. Päätöksenteon kanalta yksi olennainen hyödyntäjä on media. Ohjausryhmän jäsenet kertoivat hankkeiden edistävän eri tavoin julkista keskustelua. Julkiseen keskusteluun osallistumisessa julkaisujen ajoituksen nähtiin olevan tärkeää ja edistävän tiedon hyödyntämistä.

Sehän oli silloin hyvin pian tulossa ajankohtaseksi, siitä tehtävät päätökset, että kyllähän sillä tavalla, voisi varmaan ajatella, että se tuli aika hyvään aikaan. Se oli ajoitettu niin, että kun se tuli niin siitä käynnisty vilkas keskustelu, puolesta ja vastaan ja sitten se oli semmoinen sytyke ehkä, ilman tuota tutkimusta, niin sitä ei olisi varmaan syntynyt sitä keskustelua.

Ja silloin kesäkuussa, kun tämä tutkimusraportti ja policy brief julkistettiin, niin mediahan oli varsin aktiivinen ihan Yleisradiota myöten, ja tämä oli yksi keskeisimpiä kysymyksiä, mikä oli silloin esillä, nimenomaan tämä [aihe]. Ja sanoisin näin et oman käsitykseni mukaan sen aika hyvänkin medianäkyvyyden myötä tietoisuus tästä, miten voisi sanoa [aihe] haastavuudesta, ymmärrys siitä, että tämä on kysymys, johon ei ole helppoa ratkaisua, se lisääntyi.

Julkisen keskustelun ja tietoisuuden lisääminen käsitettiin myös VN TEAS -hankkeiden yhtenä tavoitteena:

No sen jälkeen, kun se [loppuraportti] sai tämmöistä julkisuutta, niin sillä lailla sitä hyödynnettiin, että siitähän tuli pyyntöjä myös televisioon, jolloin tietysti ilman muuta me todettiin, että tutkimuksen tekijä menee. Eli siis kyllähän myöskin hyödynnettiin käytännössä PR-kysymyksenä, että tällainen [aihe] saataisiin kansakunnan tietoisuuteen, eli kyllähän meillä oli myös julkisuustavoitteita siinä.

Eräs haastateltava huomautti, että kansanedustajat tarkkailevat julkisen keskustelun luonnetta ja arvioivat, onko ilmapiiri sopiva tietyille valmistelun teemoille. Julkinen keskustelu voi näin vaikuttaa epäsuorasti VN TEAS -hankkeiden käynnistämiseen ja myös tiedon hyödyntämiseen. Erästä hankkeesta oli esimerkiksi käyty kriittinen julkinen ja asiantuntijoiden välinen keskustelu, jossa haastettiin tutkimuksen tuloksia. Tämä oli haastateltavan mukaan vaikuttanut siihen, että hallitus pystyi ohittamaan tutkimuksen tulokset:

No niin, no kyllä varmaankin esimerkiksi niin, että siinä tuli se voimakas, tavallaan tuollainen vastareaktio siinä keskustelussa. Monet ensinnäkin päätöksentekijät, mutta sitten niin kuin [henkilö] sanoi, niin osa tutkijoistakin suhtautuu vähän kriittisesti niin se tietysti, loi esimerkiksi pohjaa sille, että hallitus uskalsi esimerkiksi sitten pitää kiinni siitä, ehkä vähän etukäteen piippuun ajetusta suunnitelmastaan [valmistelun tavoite]. Mutta olisihan se voinut olla ehkä niinkin, että jos nyt olisi julkisuudessa saanut varauksettoman kannatuksen nämä tutkimustulokset, niin sittenhän se olisi voinut vaikuttaa tai lopputulos olisi voinut olla päinvastainen, me ei ikään kuin voida sitä tietää.

VN TEAS -tiedon hyödyntäminen julkisessa keskustelussa liittyi tutkimuksen aihepiirin nostamiseen laajemman yleisön tietoisuuteen. Lisäksi laajempaa viestimistä tuloksista käytettiin päätöksenteon avoimuuden edistämiseksi ja kansalaisten ymmärryksen lisäämisessä päätöksenteon ajankohtaisista teemoista ja valmisteluista. Seuraavassa lainauksessa tiivistyy osuvasti se, miten VN TEAS -hankkeet voivat edistää myös asiantuntijoiden välistä keskustelua ja ymmärrystä siitä, mitä pidetään selvitysten ja tutkimusten arvoisena aiheena:

Tämä [aihe] oli myös sellainen asia, että tehtiin se VN TEAS -hanke ja sitten muutkin heräsivät. Myös Sitra teki sitten oman tällaisen selvityksen ja ilmastopaneeli on tehnyt vastaavaa eli se sitten laajemmin luo tällaisia selvityksiä, jotka on taas sitten meidänkin käytettävissä.

Edellä esitetyt lainaukset kuvaavat, kuinka päätöksentekoa varten tuotettu tieto ei hyödytä ainoastaan päätöksentekijöitä vaan välittyy myös muille tiedon hyödyntäjille ja edistää näiden oppimista ja ymmärrystä. Sidosryhmien ja kansalaisten lisääntynyt ymmärrys heijastuu myös takaisin päätöksentekoon.

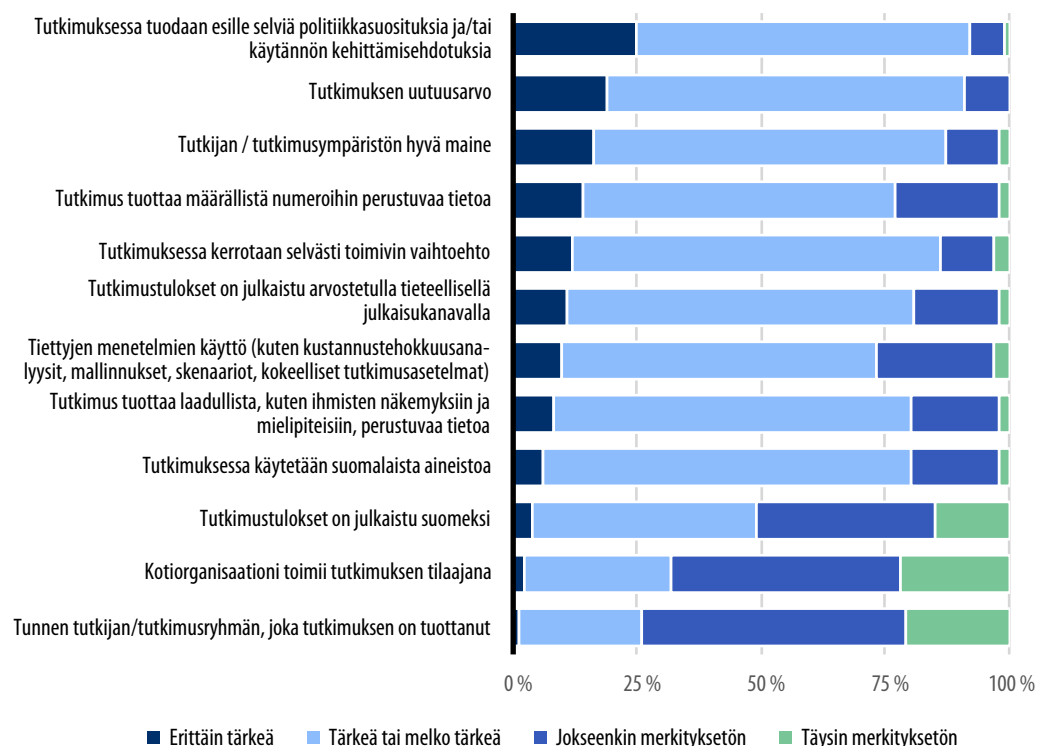
5 Tiedon hyödyntämiseen vaikuttavat tekijät

Siinä missä päätöksenteon kompleksisuus ja tasapainotteleva luonne vaikuttavat tutkimustiedon hyödyntämiseen, voidaan toisaalta tunnistaa myös laaja joukko muita tutkimuksen hyödyntämistä edistäviä tekijöitä. Tässä luvussa tarkastelemme aihetta niin kyselyaineistoon kuin haastatteluihin perustuen.

5.1 Hyödyntämistä edistävät tekijät kyselyn vastausten mukaan

Selvitimme kyselyn avulla hyödyntämistä edistäviä tekijöitä. Samaan tapaan kuin edellä tarkastelimme sekä tiedon hyödyntämistä yleensä että VN TEAS -tiedon hyödyntämistä, selvitimme tiedon edistämisen kannalta tärkeitä näkökulmia ja tekijöitä sekä yleisellä tasolla että erityisesti liittyen VN TEAS -tutkimustiedon hyödyntämisen edistämiseen.

Vastaajat pitivät tutkimuksen hyödyntämisen edistämisen kannalta tärkeimpänä sitä, että tutkimuksessa tuodaan esille selviä politiikkasuosituksia ja käytännön kehittämissuhteita ("erittäin tärkeä", "tärkeä" ja "melko tärkeä" -vastausten osuus 92 %) (kuviot 12). Lähes yhtä tärkeänä pidettiin tutkimuksen uutuusarvoa ("erittäin tärkeä", "tärkeä" ja "melko tärkeä" -vastausten osuus 91 %). Puolet vastaajista oli sitä mieltä, että tutkijan ja tutkimusympäristön hyvällä maineella on tärkeä merkitys hyödyntämistä edistävänä tekijänä. Vähiten tärkeimpänä pidettiin sitä, toimiiko vastaajan kotiorganisaatio tutkimuksen tilaajana vai ei (22 % vastaajista piti väitettä täysin merkityksettömänä). Samaan tapaan, reilu viidennes (21 %) näki sen, tunnetaanko VN TEAS -hankkeen toteuttanut tutkija tai tutkimusryhmä täysin merkityksettömäksi asiaksi tiedon hyödyntämisen onnistumisen kannalta.

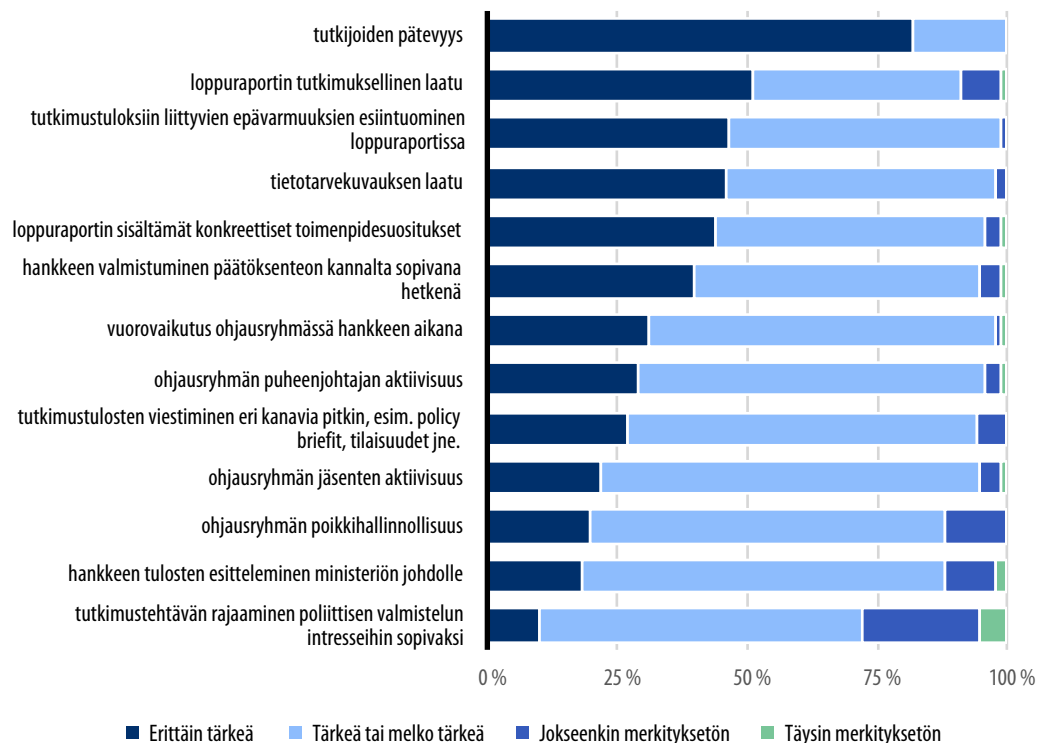
Kuvio 12. Eri tekijöiden tärkeys tutkimuksen hyödyntämisen onnistumisen kannalta (n = 219–221)

Selvitimme VN TEAS -tiedon hyödyntämistä edistäviä tekijöitä hieman edellisestä kysymyksestä eriävin väittein. VN TEAS -tiedon hyödyntämistä edistäväksi tekijäksi nähtiin tutkijoiden pätevyys. Kaikki vastaajat pitivät tutkijoiden pätevyyttä hyödyntämisen kannalta tärkeänä tekijänä ("erittäin tärkeä", "tärkeä" ja "melko tärkeä" -vastausten osuus 100 %) (kuvio 13). Samaan tapaan pidettiin tärkeänä, että loppuraportissa tuodaan esille tutkimustuloksiin liittyvät epävarmuudet ("erittäin tärkeä", "tärkeä" ja "melko tärkeä" -vastausten osuus 99 %). Tärkeänä VN TEAS -tiedon hyödyntämistä edistäväksi tekijäksi nähtiin myös tietotarvekuvauksen laatu ("erittäin tärkeä", "tärkeä" ja "melko tärkeä" -vastausten osuus 98 %). Myös loppuraportin tutkimuksellinen laatu nostettiin tärkeäksi asiaksi tutkimustiedon hyödyntämisessä ("erittäin tärkeä", "tärkeä" ja "melko tärkeä" -vastausten osuus 91 %). Lähes yhtä tärkeänä (85 %) VN TEAS -tiedon hyödyntämistä edistäväksi tekijäksi nähtiin tietotarvekuvauksen laatu.

Kuvaavaa on, että kyselyssä esitetyistä väitteistä suurin osa nähtiin tärkeiksi VN TEAS -tutkimustiedon hyödyntämisen edistämisessä. Osa väitteistä ei kuitenkaan saanut samassa määrin kannatusta. Vähiten tärkeänä pidettiin sitä, että tutkimustehtävä on rajattu poliittisen valmistelun intresseihin sopivaksi: 28 prosenttia vastaajista piti väitettä väitettä

jokseenkin tai täysin merkityksettömänä. Toiseksi eniten näkökantoja asian merkityksettömyydestä VN TEAS -tiedon hyödyntämisen edistämiseksi keräsivät väitteet ohjausryhmän poikkihallinnollisuudesta ja hankkeen esittelemistä ministeriön johdolle.

Kuvio 13. Eri tekijöiden tärkeys VN TEAS -toiminnassa tuotetun tiedon hyödyntämisen onnistumisen kannalta” (n = 219–221)



Tutkimustiedon hyödyntämistä päätöksenteossa edistävät tekijät liittyvät tutkimusta luonnehtivien piirteiden ja tekijöiden ohella tiedon hyödyntäjiä kuvaaviin tekijöihin. Vastaajien koulutustausta oli ainoa tarkastelemistamme taustamuuttujista (kotiorganisaatio, työtehtävä, tieteenala), joka oli yhteydessä tilastollisesti merkitsevästi tiedon hyödyntämiseen. Koska vastaajien joukossa oli vain kaksi alemman korkeakoulututkinnon suorittanutta, poistimme heidät vertailtavuuden vuoksi tästä osasta analyysistä.

Tutkijakoulutustaustaiset vastaajat hyödyntävät useammin tutkimustietoa kuin maisterintutkinnon suorittaneet kollegansa. Peräti 92 prosenttia tutkijakoulutustaustaisista hyödyntää tutkimustietoa työssään joko viikoittain tai muutaman kerran kuukaudessa (taulukko 3). Vastaava luku maisterintutkinnon suorittaneiden vastaajien joukossa oli 70,5 prosenttia. Ero ryhmien välillä on tilastollisesti merkitsevä ($p = ,002$).

Taulukko 3. Tiedon hyödyntäminen taustakoulutuksen mukaan (n = 220)

	ylempi korkeakoulu- tutkinto		tutkijakoulutus (lisensiaatti, tohtori)	
	n	%	n	%
Hyvin usein (viikoittain)	63	36,5 %	34	71 %
Usein (muutaman kerran kk)	58	34 %	10	21 %
Silloin tällöin (harvemmin kuin kuukausittain)	40	23 %	4	8 %
Harvoin (noin kerran puolessa vuodessa)	8	5 %	-	-
Hyvin harvoin (noin kerran vuodessa)	2	1 %	-	-
En koskaan	1	0,5 %	-	-
Yhteensä	172	100 %	48	100 %

Sama trendi näkyy, kun tarkastellaan VN TEAS -toiminnassa tuotetun tiedon hyödyntämistä taustakoulutuksen mukaan. Tutkijakoulutustaustaiset vastaajat hyödyntävät useammin VN TEAS -tutkimustietoa kuin maisterintutkinnon suorittaneet (taulukko 4). Ero ryhmien välillä on tilastollisesti melkein merkitsevä ($p = ,021$).

Taulukko 4. VN TEAS -toiminnassa tuotetun tiedon hyödyntäminen taustakoulutuksen mukaan (n =217)

	ylempi korkeakoulu- tutkinto		tutkijakoulutus (lisensiaatti, tohtori)	
	n	%	n	%
Hyvin usein (viikoittain)	6	4 %	6	13 %
Usein (muutaman kerran kk)	49	29 %	18	37,5 %
Silloin tällöin (harvemmin kuin kuukausittain)	82	48,5 %	18	37,5 %
Harvoin (noin kerran puolessa vuodessa)	22	13 %	1	2 %
Hyvin harvoin (noin kerran vuodessa)	9	5 %	5	10 %
En koskaan	1	0,5 %	-	-
Yhteensä	169	100 %	48	100 %

5.2 Tiedolliset tekijät – tiedon luonne

Tiedon luonne muodostaa perustan tiedon hyödyntämiselle. Haastateltavat kuvasivat tilanteita, joissa tiedon luonne vaikutti tiedon hyödyntämiseen ja sen muotoon. Jo aiemmassa hyödyntämisen muotoja käsittelevissä luvussa 4.2. nostimme esille, että osa tiedosta on suuremmin hyödynnettävissä päätöksenteossa, esimerkiksi skenaariot ja mallit, sillä ne voivat tarjota suoraan valmistelussa hyödynnettävää tietoa. Kun kyse on luonteeltaan teknisestä tai tarkasta tiedosta, hyödyntäminen saattaa tapahtua suhteellisen suoraviivaisesti. Ilmiötä yleisemmin kuvailevien tulosten tapauksessa tyypillisistä on, että tieto muodostuu ensin osaksi valmistelijoiden osaamista ja ymmärrystä ja tulee sitten monin tavoin tulkituiksi ja vasta tämän jälkeen hyödynnetyksi.

Tiedon luonne vaikuttaa myös hyödyntämisen mahdollisuuksiin pidemmällä aikavälillä. Tämä liittyy haastateltavien mukaan siihen, tavoitellaanko hankkeella suoria konkreettisia ratkaisuja vai yleistä yhteiskunnan ilmiötä tai asiointiloja kuvaavaa tietämystä. Kun tieto ilmiöistä tai asiointiloista on luonteeltaan yleistä, se ei välttämättä anna suoria vastauksia valmistelun tueksi, mutta voi mahdollistaa pitkäaikaisen hyödyntämisen. Tekninen ja tarkka tieto, joka on esimerkiksi kehystetty sopimaan tiettyyn poliittiseen kontekstiin, mahdollistaa suoraviivaisemman hyödyntämisen, mutta sen hyödyntäminen voi jäädä rajatuksi ja lyhytaikaiseksi. Vertaillen kahta eri hanketta eräs haastateltava kuvasi tiedon luonteen vaikutusta seuraavasti:

Että tavallaan tämän tyyppisessä hankkeessa, kun se voi olla hyvinkin selkeä ja kompakti viittaus eriteltyinä tutkijanäkökulmina jostain asiasta, josta voi suunnilleen sellaisenaan laittaa suosituksia tai jotain lauseita eteenpäin, että hei täällä on todettu näin ja näin. Sitten on tämän toisen tyyppisiä asioita niin kuin tämä [hankkeen nimi], joka on ehkä vähä tällainen ei niin räätälöityyn täsmälliseen tarpeeseen, josta varmaan tulee jotain sellaisia ehkä erityyppisiä pidemmän aikavälin, [henkilön nimi] kutsuu viittauksiksi, ehkä joku sieltä jotain uutta tietoaakin saattaa löytää.

Toinen vastaaja kuvasi tiedon luonteen vaikutusta hyödyntämisen jatkuvuuden näkökulmasta ja teki tässä eroa erilaisten VN TEAS -hankkeissa käytettyjen aineistojen välillä:

Kolmas esimerkki oli tämä [ilmiö] nykytila muissa Euroopan vertailumaissa. Sellainen elää paremmin. Kun me katsotaan taas tällaista, vaikka tätä meidän viimeisintä, joka liittyy tuohon [kohteen nimi] kehittämiseen, jossa ei haeta itse asiassa sitä dataa vaan haetaan eri osapuolien käsityksiä siitä, mihin suuntaan sitä pitäisi kehittää, niin semmoinen elää lyhyemmän aikaa, koska se perustuu siis tiettyyn näkemykseen, ihmisten mielipiteisiin taikka organisaatioitten tavoitteisiin, joka ei ole siis sillä lailla faktapohjaista uutta dataa, mitä taas toinen. Se riippuu vähän siitä, minkä tyyppinen se VN TEAS -hanke on, että kuinka pitkään se on validi.

Haastateltavat myös huomauttivat, että tarkka politiikkatoimia koskeva tieto saattaa kohdata vastustusta eri tavalla kuin tieto, joka esimerkiksi kartoittaa yhteiskunnan tilaa. Myös tiedon uutuusarvon nähtiin vaikuttavan VN TEAS -tiedon hyödyntämisen toistuvuuteen ja jatkuvuuteen:

Siis tähän on sillä lailla poikkeuksellinen, kun tämä on urauurtava selvitys. Tähän on alettu hyödyntämään silloin, kun ensimmäiset pyöreän pöydän keskustelut on käyty, sitä dataa mitä siellä on [aihe]. (-) Mä luulen et tämä on hieman poikkeuksellisempi ja laajemmin hyödyntävä ajallisestikin, että tämä pysyy useita vuosia tuoreena, koska tämä on nollasta lähtenyt kokonaisuus mitä ei ollut saatavissa.

5.3 Sosiaaliset tekijät – kaksi yhteisöä

Haastateltavat nostivat esiin erot tutkijoiden ja päätöksentekijöiden käyttämässä kielessä, intresseissä, tavoitteissa sekä ajallisissa sykleissä kuvatessaan VN TEAS -toimintaa ja siihen liittyvää vuorovaikutusta. Haastateltavien näkemykset viittaavat kahden yhteisön metaforaan eli ajatukseen tutkijoiden ja päätöksentekijöiden muodostamasta kahdesta sisäisesti yhteneväisestä ja toisistaan poikkeavasta yhteisöstä (Caplan 1979; Wingens 1990; Newman, Cherney & Head 2015). Caplanin (1979) muotoileman metaforan mukaan yhteisöjen väliset erot vähentävät tiedon hyödyntämistä päätöksenteossa.

Haastateltavat kuvasivat, kuinka tukijoiden kanssa keskustelu on ajoittain haastavaa aiheiden monimutkaisuuden, tutkijoiden käyttämän kielen tai päätöksentekijöiden ja tutkijoiden käsitserojen vuoksi:

(-) välillä tutkijoitten keskustelu on sellaista kieltä ja tasoa, että itse ei pysy kärryillä, että mistäs me nyt puhutaankaan, eikä aina kehtaa kysyä että, voisitko toistaa ja selventää.

Tietenkin tämä on se semmoinen haaste, mikä liittyy kaikkeen tutkimukseen ja päätöksentekoon, että onhan meillä jo hallinnonalojen välilläkin näitä eri jargoneita, että miten ymmärretään toisia tai ymmärretään väärin. (-) että jos ollaan vaan siinä tutkimusmaailmassa ja siinä ajattelussa, niin silloinhan ei saada sitä viestiä myöskään sinne todelliseen arkeen tai siihen käytäntöön, missä sitä tietoa tarvittaisiin. (-) siihen tulee taas se ongelma mikä meillä on myös tutkijoiden kanssa, että pitää kääntää se tulos sitten, muotoilla se, suodattaa sitä tulosta niin, että se sopii tähän meidän järjestelmään.

Toisessa tapauksessa yhteinen ymmärrys hankkeen tavoitteista oli niin heikkoa, että lopulta ohjausryhmä päätyi harkitsemaan sitä, onko hanke toteutettu suunnitelman mukaisesti ja voidaanko siitä maksaa sovittua summaa:

Mitä itse on näissä ollut mukana, niin yhden hankkeen muistan kyllä, jossa ohjausryhmän ja tekijöiden kesken se kommunikointi ei vaan sujunut. Se oli yksi [hankkeen aihe], mutta siinä oli jollakin tavalla, että kun ohjausryhmä esitti jotakin, että voisiko näin, niin aina he tekivät just niin kuin he itse halusivat. Lopputulos ei ehkä ollut sitä mitä haluttiin, ja siinähan pohdittiin jopa, että maksetaanko se koko summakaan.

Toimintakulttuurien erojen vaikutuksia yhteistyölle pohdittiin myös kuvaamalla, miten virkamiesten puutteellinen ymmärrys tutkimustyön luonteesta voi hankaloittaa yhteistyötä:

(- -) siinä voi tulla konfliktia, jos on (- -) omalla alallaan asiantunteva virkamies, mutta, jos ei ole käsitystä ollenkaan tästä tutkimuksen logiikasta, niin mulla on kokemuksia sellaisesta, että se johtaa sitten helposti, voi johtaa, konflikteihin ja ongelmiin tässä ohjausryhmätyöskentelyssä.

Yhteisen ymmärryksen ja kielen haasteita ja niiden merkityksiä hyödyntämisen kannalta tuotiin ilmi myös epäsuorasti:

Että se tieto on kansantajuisesti kirjoitettu, se edistää sitä, että ohjausryhmän jäsenkin ymmärtää, mikä on lopputulema, ja näinhän se usein on, että onhan ne edistäneet hankkeiden piirissä tuotetun tiedon hyödyntämistä.

Tietenkin, kun on kyse tämmöisistä mallilaskelmista, me, jotka olemme tehneet yhteistyötä tutkijoiden kanssa ja tiedämme edes jotain näistä malleista, pystymme lukemaan näitä, mutta jos tämä mallimaailma ei ole ollenkaan tuttu, silloin voi olla ehkä pienen kynnyksen takana omaksua tutkimustuloksia näistä raporteista.

Haastateltavat nostivat esiin myös tutkijoiden ja päätöksentekijöiden erilaiset intressit ja tavoitteet:

Sen mä ainakin olen niissä huomannut, että monesti siinä joutuu jonkun verran tekemään töitäkin ja väentämään niitten tutkijoiden kanssa, että se ei aina, se tutkijoiden oma intressi ei automaattisesti suuntaudu sinne, mitkä ovat päätöksenteon kannalta mielenkiintoisia kysymyksiä.

Päätöksentekijöiden tavoitteessa korostettiin esimerkiksi ratkaisukeskeisyyttä, jonka nähtiin sopivan huonosti yhteen akateemisen tutkimuksen periaatteiden kanssa:

Mä vähän kriittisesti tässä suhtaudun siihen, että tämä hanke oli sellainen, jossa toteuttajana oli yliopistoilla toimivat tutkijat. Eli jos tässä olisi ollut joku konsulttitoimisto, niin tässä olisi varmaan ollut erilainen lopputulema. Mä olin ehkä tietyllä tavalla jopa pettynyt, että loppupäätelmä oli keskusteluissa, että edellyttää lisätutkimusta, koska tällä pitäisi olla semmoinen vaikutus, että se auttaa nopeammin tätä virkakoneistoa kehittämään asioita.

Myös tutkimuksen ja päätöksenteon erilaiset ajalliset syklit puhuttivat haastateltavia. Haastateltavat kertoivat, että hankkeilla on usein vaikeuksia pysyä aikataulussa ja viiveet ja myöhästymiset voivat hankaloittaa tiedon hyödyntämistä:

(- -) jos ne vaikka, nämä ensi vuoden hankkeet viivästyy paljon, muutamillakin kuukausilla, niin siinä on jo sitten aika merkittävä vaikutus niihin prosesseihin. Siellä kuitenkin tehdään sitä uutta hallitusohjelmaa ja niitä tietoja, mitä niistä TEAS-hankkeista saadaan, niin pitäisi saada myös syötettyä sinne. (- -) Niin jos se sitten viivästyy kahdellakin kuukaudella, niin alkaa olla jo vähän myöhästä, vaikuttaa vaikka hallitusohjelmaan.

Aina ongelmia ei kuitenkaan ole ilmennyt. Osa haastateltavista oli kokenut yhteistyön loppuraportin viimeistelyineen sujuneen hyvin. Myös kommunikoinnin helppoudesta oli kokemuksia.

Havainnot kytkeytyvät Caplanin (1979) metaforaan kahdesta yhteisöstä, mutta myötäilevät sitä vain osin. Aineistosta ei voida todeta, että erot kielessä (akateeminen kieli vs. hallinnon kieli), lähtökohdissa ja tavoitteissa (tieteelliset intressit vs. käytännölliset intressit) ja ajallisissa sykleissä (hidas akateemisen tiedon tuottaminen vs. nopeasti kehittyvät ja nykyyhetkeen kytkeytyvät päätöksenteon tarpeet) suoraanaisesti vähentäisivät hyödyntämistä, vaan enemmänkin haastavat sitä. Tutkimukselle ominainen akateeminen ilmaisutapa on haastanut yhteisen ymmärryksen syntymistä, mutta sitä on myös keskusteluissa selvennetty ja julkaisuissa yleistäjuistettu. Intressit ja tavoitteet ovat haastaneet yhteisen päämäärän asettamista, mutta niitä on myös onnistuneesti yhteensovitettu määrittämällä näkökulmia ja tutkimuskysymyksiä yhdessä. Ajalliset syklit ovat haastaneet tutkimustiedon oikea-aikaisen välittämisen päätöksentekoon, mutta ne on otettu huomioon ennakoimalla tietotarpeita. Eri tekijöiden voi tosin olettaa haastavan hyödyntämistä eri tavoin. Esimerkiksi kielellistä esitystapaa on helpompi muokata kuin vaikuttaa nopeasti nousevan tietotarpeen ja tutkimuksen tuottamiseen vaadittavan ajan yhteensovittamiseen.

Vaikka kahden eri yhteisön käytännöt ja tavoitteet haastavat ajoittain toimintaa, on kuitenkin tärkeää huomata, että tutkijat ja päätöksentekijät eivät muodosta sisäisesti yhteneväisiä yhteisöjä, joiden käytäntöjen ja tavoitteiden poikkeaminen toisistaan vähentäisi systemaattisesti tiedon hyödyntämistä tilanteesta toiseen. Haastateltavat esimerkiksi toivat esiin, että osalla virkamiehistä on paremmat lähtökohdat – ymmärrys, osaaminen, verkostot ja kiinnostus – tutkijoiden kanssa tehtävään yhteistyöhön kuin toisilla. Kaksi tutkijakoulutuksen saanutta haastateltavaa kuvasi tutkijakoulutuksen hyödyllisyyttä VN TEAS -työskentelyyn orientoitumisessa ja asennoitumisessa:

Mä olen kaksi vuotta sitten väitellyt tohtoriksi ja siitä tulee mun tutkijakoulutustausta (- -) Itse olen ottanut, useaan otteeseen kantaa, että pitäisikö esimerkiksi näissä VN TEAS -hankkeissa, koska tämä on mun mielestä niin vaativaa työtä (- -) että ei ole tutkijakoulutuksesta ollenkaan haittaa (- -) se että on tutkijakoulutus, on ihan erilainen, väitän että on erilainen orientaatio tähän asiaan (- -).

Mä olen koulutukseltani [tohtorintutkinto + ala], mä olen väitellyt [aihe]. Tutkimuskokemusta on myös Yhdysvalloista [yliopiston nimi]. (- -) Mulla on koko ajan näitä, VN TEAS -hankkeita kyllä, joko sellaisia missä olen itse ohjausryhmän puheenjohtajana, kuten tässä [hankkeen nimi] tai sitten sellaisia hankkeita, joissa olen ohjausryhmän jäsenenä. Ja tämän on valtavan mielekästä, koska olen sielultani tutkija, mutta nyt olen tässä soveltavassa roolissa ministeriössä, että miten se tieto, jota on olemassa, miten sitä parhaiten voidaan käyttää päätöksenteon tueksi.

Havainnot tukevat kahden yhteisön metaforan ydinajatusta yhteisen kielen ja tuttujen ajattelutapojen merkityksestä yhteistyössä. Ne nostavat myös esiin tiedon tuottajien ja hyödyntäjien lähtökohtien merkityksen tiedon hyödyntämiselle. Tiedon hyödyntäminen kytkeytyy VN TEAS -toiminnassa ohjausryhmän jäsenten ja tutkijoiden vuorovaikutuksen sujuvuuteen ja osapuolten kykyyn ymmärtää toisiaan ja toimintansa kontekstia. Näkökulma havainnollistaa myös sitä, miksi toisilta oppiminen on yksi tärkeistä tiedon hyödyntämisen edellytyksistä (ks. luku 4.2.4).

5.4 Poliittiset tekijät – päätöksenteon dynamiikka

Se, hyödynnetäänkö tutkimusta vai ei, liittyy tiedon, vuorovaikutuksen ja tietoa hyödyntävien henkilöiden lisäksi myös laajempaan yhteiskunnalliseen ja poliittiseen toimintaympäristöön. Ministeriöiden tiivis suhde hallitusohjelmaan tuotiin toistuvasti esiin haastatteluissa. Haastateltavat muistuttivat, että valmistelut juontuvat lopulta hallitusohjelmasta, jonka toteuttaminen on ministeriöiden tehtävä. Riippuvuus hallitusohjelmasta ja hallituksen kokoonpanosta mainittiin merkittäväksi tekijäksi, kun pohdittiin sitä, mitä VN TEAS -hankkeita käynnistetään ja mihin käyttöön VN TEAS -hankkeiden tieto päättyy. Valmistelujen luonteen lisäksi VN TEAS -hankkeiden tietojen hyödyntämiseen nähtiin vaikuttavan sen, miten hyödyntäminen kietoutui hankkeen toteuttamisen ajoitukseen:

(- -) nämähän todella menee osa näistä hankkeista yli hallituskauden. Jos se kysymyksenasettelu on tehty edellisen hallituksen aikana, niin seuraava hallitus ei välttämättä edes jaa sitä kysymyksenasettelua, saatikka ota huomioon sitten mitä sieltä tuloksia tulee. Mutta sehän on aina läsnä näissä poliittisissa prosesseissa, ja on ihan mahdollista, että jotkut raportit sen takia jää käytännössä hyödyntämättä et ne on tavallaan, vanhentuneita poliittisesti.

Ajoituksen tärkeyttä kuvattiin myös hallitusohjelman muodostamisen tiukan aikataulun näkökulmasta:

(- -) näissä hommissa se ajoitus on tosi herkkä tekijä, et jos sä ajattelet vaikka tätä hallituskautta, nii jos sä myöhään 2020, puoliväliriihen jälkeen tuot pöytään tällaisen paketin, niin hallitusohjelmavaiheessa on jo lyöty lukkoon merkittävä määrä sitä liikkumavaraa, mikä hallituksella on. Sen jälkeen se on jonkinlaista hienosäätöä sen hallitusohjelman tavoitteiden ympärillä. Ja sitä varten ei ehkä ole hirveän luontevaa ajatella, että näin myöhään hallituskaudella tulevilla teoksella olisi tämän hallituskauden kannalta välttämättä vielä mitään suurta vaikutusta.

Vaikka tiedon hyödyntäminen on yhteydessä päätöksenteon dynamiikkaan, kuten hallitusten ja agendan muuttumiseen, haastatteluissa myös muistutettiin, että jotkin teemat, kuten ilmastonmuutos ja koulutustulokset, ovat kestoteemoja, jotka kantavat yli hallituskausien.

Haastateltavat mainitsivat, että VN TEAS -hankkeiden tieto saattaa olla niin pitkälle päätöksenteon tarpeiden ehdoilla tuotettua ja konkreettiseen hyödyntämiseen tähtäävää, että hallituksen, agendan ja valmistelun kohteiden vaihtuessa VN TEAS -hanke ja sen tieto muuttuvat epäolennaiseksi tai jopa hyödyttömäksi. Haastatteluissa tilannetta kuvattiin näin:

Että tulee sellaisia uudistuksia, jotka vaikuttaakin niin, että prosessi menee erilaiseksi, vaikka toi maakuntauudistus. Aiemmin meillä oli meneillään ihan kohtuullisen kiinnostava TEAS-hanke, joka liittyi [aihe]. Ja sitten kun tämä homma meni sitten pipariksi ja lähtikin uuteen nousuun, niin tietyllä tavalla se kiinnostus sen hankkeen lopputulemaankin romahti aika merkittävästi.

Myös yksittäisen ministerin käsitykset ja edustamat näkökulmat vaikuttavat VN TEAS -hankkeiden käynnistämiseen ja tiedon hyödyntämiseen, samoin kuin muut päätöksenteon taustalla vaikuttavat poliittiset intressit ja linjaukset:

(- -) oliko meillä silloin tämä nykyinen ministeri, oli joo. Hänelle on [teema] sydämen asia, mikä on monelle muullekin meistä. Hän koki sen [hanke] jollakin tavalla, vaikka itse aina yrittää ajatella niin että kyllähän asioista pitäisi pystyä keskustelemaan ja niitä pitäisi pystyä tutkimaan, koska ei se tarkoita, että jos jotakin tutkitaan, että näin nyt pitää tehdä. Se on vaan yks näkemys siellä.

(- -) vaikka olisi asiaan kuinka vihkiytynyt virkamies ja joku asia on runtattu läpi, niin sillä ei välttämättä sitä poliittista kiinnostusta ja tilaa ole sitten olemassa. Eikä se välttämättä sitten saavuta sellaista merkittävyttä siinä tekemisessä ja päätöksenteon prosesseissa.

Edellä olevat lainaukset kuvaavat, kuinka tiedon hyödyntäminen päätöksenteossa kytkeytyy voimakkaasti myös arvoihin ja poliittisiin tavoitteisiin. Haastateltavat korostivat tutkimuksen rajallista vaikuttamismahdollisuutta kuvatessaan sitä, kuinka valmistelun aikana tehtävistä päätöksistä vastaavat lopulta virkamiehet eivätkä tutkijat. Vaikka uusi tieto tulisi osaksi virkamiesten ymmärrystä, tämä ei vielä johda siihen, että tietoa hyödynnettäisiin jossain tietyssä valmistelun tilanteessa tai muussa päätöksentekoon liittyvässä konkreettisesti tehtävässä. Arvojen ja tiedon hyödyntämisen suhdetta nostettiin esiin esimerkiksi kuvauksissa poliitikkojen arvovalintojen ratkaisevasta roolista päätöksentekoprosessissa:

(- -) nyt täytyy muistaa se, että kun puhutaan päätöksenteon ja tutkitun tiedon suhteesta ja viime aikoinakin julkisuudessa jotkut poliitikot ovat sanoneet, että heillä tämä kaikki päätöksenteko perustuu aina tutkittuun tietoon, niin eihän se voi perustua. Eihän se voi perustua aina tutkittuun tietoon. Emmehän me

tarvitsisi poliitikkoja ollenkaan, jos tutkimus tuottaisi ne tulokset, mihin pitää päästä ja minkä mukaan pitää toimia. Siinähan joudutaan joka tapauksessa tekemään poliittisia arvovalintoja. (- -) Eihän yhteiskunnallinen päätöksenteko ole tämmöistä arvo- ja valintavapaata, joka johtaa automaattisesti jonkun VN TEAS -putken kautta johonkin tiettyyn lopputulokseen.

Hallituksen ja ministerin agenda saattaa myös nostaa jonkin jo aiemmin tunnistetun teeman tärkeysjärjestyksessä korkealle ja toisaalta priorisoida sitä jonkin muun kustannuksella:

Meillähan oli tämä [aihe] niin sanotusti työlistalla ollut pitkään, mutta siihen ei ollut politiikka tarttunut oikein, kun ei ollut sellaista oikeastaan tilannetta, mutta nyt tuli sellainen koalitio, joka sitten, ministeriä alkoi yllättäen kiinnostamaan tämä asia merkittävästi, niin se oli se pohjakipinä. (- -) Sittenhän se tuli hallitusohjelmaan lopulta, seuraavan hallituksen ohjelmaan.

Mutta toisaalta, että jos ei kiinnosta aiheena johtoa, niin niitä ei sitten vaan viedä eteenpäin, tai sitten jos niitä viedään eteenpäin, niin se tarkoittaa vaan sitten sitä, että se poliittinen intressi niihin hankkeisiin on heikompi.

Luvussa 5 on kuvattu tekijöitä, jotka vaikuttavat tutkimustiedon hyödyntämiseen päätöksenteossa joko tukien tai haastaen hyödyntämisen prosessia. Taulukko 5. tiivistää VN TEAS-tiedon hyödyntämistä tukevat ja haastavat tekijät jäsentämällä niitä viidellä eri ulottuvuudella, joita ovat: tietotarve, hanketyöskentely, tiedon laatu ja muotoilu, tiedon välittäminen sekä hyödyntäjien ja hyödyntämisen konteksti. Tiivistäen voidaan todeta, että tieto luo perustan, yksilöt ja vuorovaikutus lähtökohdat ja päätöksenteon dynamiikka reunaehdot tiedon hyödyntämiselle. Tekijät vaikuttavat toinen toisiinsa ja jokainen voi osaltaan vaikuttaa siihen, ettei tietoa hyödynnetä tai että tieto otetaan vastaan mielenkiinnolla ja sidotaan osaksi valmistelua. Tiedon, yksilöiden ja päätöksenteon monimutkaiset suhteet saavat kuitenkin aikaan sen, että tiedon hyödyntäminen ei etene lineaarisesti, eikä ilmene tilanteesta toiseen samalla tavoin. Tutkimustiedon hyödyntämiseen vaikuttavat tekijät havainnollistavat myös sitä, kuinka lopulta tiedon hyödyntäminen ei palaudu ainoastaan siihen, kuinka paljon tietoa päätöksentekijöillä on käytettävänä, kuinka laadukasta tieto on, tai missä muodossa ja kuinka tehokkaasti tietoa välitetään.

Taulukko 5. VN TEAS -tiedon hyödyntämistä tukevat ja haastavat tekijät

	VN TEAS -tiedon hyödyntämistä tukevat tekijät	VN TEAS -tiedon hyödyntämistä haastavat tekijät
Tietotarve	<ul style="list-style-type: none"> • Poliittinen tarve tiedolle • Selkeästi rajattu tietotarve ja tavoite • Ymmärrys potentiaalisten toteuttajatahojen vahvuuksista ja heikkouksista 	<ul style="list-style-type: none"> • Liian laaja tietotarve suhteessa aikatauluun ja resursseihin • Tietotarvekuvausten laatijoiden osaamattomuus suhteessa aiheeseen ja sen muokkaamiseen tutkimuksellisesti toteutettavaksi • Tavoitteisiin nähden epäsovivan toteuttajan valinta
Hanketyöskentely	<ul style="list-style-type: none"> • Motivoituneet ja oppimishaluiset virkamiehet ja tutkijat • Tutkimusta ymmärtävät virkamiehet ja päätöksentekijöiden tarpeet tunnustavat ja tunnustavat tutkijat • Monipuolinen vuorovaikutus tutkijoiden ja virkamiesten välillä • Ohjausryhmän poikkihallinnollisuus 	<ul style="list-style-type: none"> • Kiireiset ja kompromisseihin kykenemättömät tutkijat • Pakon edessä osallistuvat ja aihetta vähän tuntevat virkamiehet • Tutkimuksen ja päätöksenteon maailmojen erilaiset toimintakulttuurit: vaikeudet toinen toistensa ymmärtämisessä, erot tiedontuotannon logiikoissa, aikasykleissä ja tavoitteissa.
Tiedon laatu ja muotoilu	<ul style="list-style-type: none"> • Tieteellinen laatu • Selkeys, tarkkuus ja johdonmukaisuus • Hyvin perustellut johtopäätökset • Konkreettiset suositukset ja ehdotukset • Tutkimuksen luotettavuuden pohtiminen 	<ul style="list-style-type: none"> • Tutkimuksen heikko laatu • Johtopäätösten tai suositusten suhde tuloksiin epäselvä • Liian yleisluontoiset suositukset ja ehdotukset suhteessa tarpeeseen
Tiedon välittäminen	<ul style="list-style-type: none"> • Oikea-aikaisuus päätöksenteon näkökulmasta • Ohjausryhmän jäsenten aktiivinen työ tiedon välittämisessä ministeriöissä • Monipuoliset ja tarkoituksenmukaiset tiedon välittämisen kanavat 	<ul style="list-style-type: none"> • Myöhästyminen päätöksenteon aikatauluista • Yhteyksien katkeaminen tutkijoihin • Tiedon välittäminen ainoastaan raportin muodossa • Epätietoisuus VN TEAS -tiedon lähteistä ja aiemmin valmistuneista hankkeista
Hyödyntäjät ja hyödyntämisen konteksti	<ul style="list-style-type: none"> • Halu oppia uutta ja avoimuus tiedon hyödyntämiselle • Tiiviit yhteydet ja laajat verkostot tutkijoihin • Tiedon sopiminen hyödyntäjien aiempaan ymmärrykseen ja tavoitteisiin 	<ul style="list-style-type: none"> • Epäluottamus tietoon tai omien näkemysten järkähtämättömyys • Liian vähäiset ajalliset resurssit tiedon etsimiselle ja omaksumiselle • Hyödyntäjien intressien tai poliittisen agendan muuttuminen • Muuttuva maailma

OSA III: Lopuksi

6 Yhteenveto ja johtopäätökset

Tutkimuksen hyödyntäminen päätöksenteossa on aihe, joka on ollut paljon esillä suomalaisissa tiedepoliittisissa keskusteluissa ja kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa. Sen lisäksi että olemme kiinnittäneet tässä tutkimuksessa huomiota siihen, miten tutkimustietoa on hyödynnetty ja mitkä tekijät ovat edistäneet hyödyntämistä, tarkastelimme tiedon hyödyntämistä vaikeuttaneita tekijöitä. Lisäksi kyselyn avoimella kysymyksellä pyysimme vastaajia kertomaan näkemyksiään siitä, miten tiedon hyödynnettävyyttä valmistelun ja päätöksenteon tukena voitaisiin entisestään vahvistaa. Olemme tuoneet raportissa esiin laajasti vastaajien näkemyksiä toiminnan kehittämistä. Toiminnan kehittämisen kannalta on tärkeää kiinnittää huomioita myös niihin asioihin, jotka vastaajat ovat kokeneet toiminnan vahvuuksina.

Tämän tutkimuksen haastattelut perustuvat 12 hankkeeseen. Vaikka osalla haastateltavista on kokemusta useampien hankkeiden ohjausryhmässä toimimisesta, johtopäätöksiä lukiessa on hyvä huomioida, että vuodesta 2014 alkaen on toteutettu noin 500–600 VN TEAS -hanketta. Näin ollen, vaikka tulokset perustuvat sekä kyselyyn että haastatteluihin ja ne kuvaavat VN TEAS -toimintaa monista eri näkökulmista, aineistomme kattaa vain pienen osan VN TEAS -toiminnan volyyymista.

VN TEAS -toiminnassa pyritään päätöksentekijöille relevantin tiedon tuottamiseen ja tiedon hyödyntämisen edistämiseen päätöksenteossa. Tavoitteiden saavuttaminen on osa koko VN TEAS -toiminnan prosessia, jota kuvaavat poikkihallinnollinen yhteistyö ministeriöiden välillä, tutkijoiden ja ohjausryhmän poikki-institutionaalinen vuorovaikutus sekä yhteiskehittämisen erilaiset käytännöt hankkeen aikana. Etenkin hankkeen vastuuministeriön tietotarpeet asettavat tavoitteen tutkimukselle ja ohjaavat näin tutkimuksen näkökulmaa, mutta yhtä olennaista on, että tutkimustehtävän määrittelyssä otetaan huomioon muut päätöksenteon intressit ja tarpeet, jotka vaativat usein poikkihallinnollista ja tieteenaloja yhdistävää otetta tutkimukseen.

VN TEAS -hankkeissa tuotetun tiedon hyödyntäminen on kytköksissä myös siihen, millainen suhde ministeriöllä on hankkeeseen. Haastateltavat näkivät hankkeen vastuuministeriön roolin eroavan suhteessa muihin ministeriöihin. Vaikka vastuuministeriön suhdetta hyödyntämiseen kuvattiin muita ministeriöitä tiiviimmäksi, nähtiin hankkeissa tuotetun tiedon hyödyttävän myös muita ministeriöitä yleisemmin, esimerkiksi lisäämällä ymmärrystä tutkittavasta ilmiöstä ja tuottamalla tietopohjaa mahdollisesti tuleville valmisteluille.

Samalla kun tutkimustulosten valossa näyttää siltä, että VN TEAS -toiminnassa on pystytty vastaamaan osaan tutkimustiedon hyödyntämisen haasteista, on myös selvää, että tutkimustiedon hyödyntämiseen päätöksenteossa sisältyy perustavanlaatuisia haasteita, jotka eivät ratkea yksittäisten toimijoiden tekemillä muutoksilla. Olemme kuvanneet tässä tutkimuksessa tutkijoiden ja virkamiesten yhteistyöhön liittyviä haasteita kahden yhteisön -metaforalla (Caplan 1979). Se, että tutkimusta ja päätöksiä tehdään erilaisissa toimintaympäristöissä, heijastuu toimijoiden väliseen vuorovaikutukseen. Tyypillisimmin tutkimuksissa toistuvat haasteet yhteisöjen erilaisissa aikajänteissä ja toimintakulttuureissa. Olemme käsitelleet VN TEAS -toimintaa tukevia ja haastavia tekijöitä tarkemmin luvussa 5 (ks. myös taulukko 5).

VN TEAS -hankkeen aikana keskeiseksi muodostuu ohjausryhmän ja tutkijoiden välinen poikki-institutionaalinen ja yhteiskehittämistä ilmentävä vuorovaikutus, jossa niin tutkijat kuin virkamiehet vaikuttavat tiedon hyödyntämisen edistämiseen. Hyödyntämisen edistämässä olennaista on se, että ohjausryhmän jäsenet ovat perehtyneitä tutkimuksen aiheeseen ja ministeriön tietovajeisiin. Ohjausryhmän asiantuntijuus on tärkeää myös, kun pyritään edistämään hyödynnettävyyttä kehystämällä tietoa valmistelijoita ja päätöksentekijöitä palvelemaan muotoon. Tällöin tarkoituksena on ottaa huomioon käytännön tietotarpeet ja hallinnon logiikka.

Tutkimuksen tulokset mukailevat aiempaa tutkimuskirjallisuutta tiedon hyödyntämisestä, jonka mukaisesti tiedon on nähty auttavan päätöksentekijöitä pääsemään tavoitteisiinsa, lisäävän päätöksenteon legitimiyyttä ja tukevan olemassa olevia päätöksenteon linjauksia (vrt. Boswell 2008). VN TEAS -hankkeiden tuottamaa tietoa on hyödynnetty monipuolisesti päätöksenteon eri vaiheissa ja erilaisissa työtehtävissä, kuten strategia-, suunnittelu- ja lainvalmistelussa, kehittämis- ja resurssipäätöksissä, päätöksenteon vaikutusten seurannassa, ministeriön sisäisessä raportoinnissa ja sidosryhmäyhteistyössä. Tämän lisäksi VN TEAS -tietoa ovat hyödyntäneet media ja sidosryhmät sekä muut hallinnon tasot, kuten ELY-keskukset.

Tässä tutkimuksessa jäsensimme VN TEAS -tutkimustiedon hyötyjä Weissin (1979; 1980) jäsenyyksellä erilaisista tiedon hyödyntämisen muodoista päätöksenteossa. VN TEAS -hankkeissa tuotettu tieto:

- a. tarjoaa työnteon tueksi työkaluja ja ratkaisuja (instrumentaalinen hyödyntäminen)
- b. lisää päätöksenteon uskottavuutta (symbolinen hyödyntäminen)
- c. tukee päätöksentekijöiden ajattelun ja ymmärryksen kehittymistä (käsitteellinen hyödyntäminen).

Instrumentaaliseen hyödyntämiseen liittyen aineistossa kuvattiin hyödyntämistä täsmällisenä, rajattuna ja osin myös lyhytkestoisena tutkimustiedon käyttönä, jossa erilaiset tekstit, suositukset, skenaariot ja jäsenyykset tarjosivat sellaisenaan tietoa tietyn päätöksenteon tarpeen täyttämiseen. Tutkimustiedon kerrottiin tukevan työkalunomaisesti kannattavien toimintavaihtoehtojen valintaa, politiikkatoimenpiteiden arviointia, näkökulman muodostamista tai yleisesti asiakirjojen tuottamista.

Symbolisen hyödyntämisen käsitteellä olemme kuvanneet aineistossa esiintyviä tilanteita, joissa VN TEAS -tutkimustieto on toiminut politiikan ja päätöksenteon tukena ja siihen on nojaututtu tavoitteiden ja toimenpiteiden perustelemisessa. Päätöksentekijät vetosivat tutkimuksen yhteiskunnalliseen asemaan luotettavan ja laadukkaan tiedon lähteenä. Tutkimustieto on toiminut esimerkiksi keinona tuoda uskottavuutta päätöksenteolle.

VN TEAS -tutkimustiedon symbolinen hyödyntäminen on osa tiedon käyttöä ministeriöissä. Se voi olla tietoista tai tiedostamatonta, laskelmoitua tai spontaania, valikoivaa tai tiedeyhteisön konsensukseen nojaavaa. Joka tapauksessa se muistuttaa tutkimuksen ja tutkitun tiedon asemasta yhteiskunnassa. Symbolinen hyödyntäminen kuvastaa, kuinka ministeriöissä luotetaan tutkimuksen tarjoamaan legitimizeettiin ja siihen, että luottamus tutkimustietoon on vahvaa myös laajemmin yhteiskunnassa. Kyse ei ole pelkästään siitä, että tutkimusta käytettäisiin vain "leimasimena", vaan myös siitä, että päätöksentekijät ammentavat uskottavuutta arvoilleen, tavoitteilleen ja toimenpiteilleen tieteestä.

Käsitteelliseen hyödyntämiseen liittyvät havainnot aineistossamme yhdistyivät VN TEAS -hankkeiden tarjoaman uuden ymmärryksen hyödyntämiseen. Tieto on auttanut virkamiehiä ymmärtämään paremmin yhteiskunnallisia ilmiöitä ja asiointiloja sekä niiden kannalta keskeisiä näkökulmia, tiedollisia aukkoja, uusia selvitystarpeita ja päätöksenteon toimintavaihtoehtoja. Kuvaavaa tämäntapaiselle tiedon hyödyntämiselle on pistemäisyyden sijaan se, että hyödyntäminen ei sitoudu tiettyyn työtehtävään tai toimenantoon. Laaja-alaista yhteiskunnallisia ilmiöitä ja tilanteita ymmärrettäväksi tekevää tietoa on voitu hyödyntää ministeriöissä toistuvasti ja pitkällä aikavälillä.

Tutkimuksemme mukaan VN TEAS -tietoa on hyödynnetty yleisimmin käsitteellisesti (luku 4, kuvat 10 ja 11, ks. myös kuvio 9). Tältä osin tutkimuksemme tulokset mukailevatkin sekä alan suomalaisen että kansainvälisen klassikoiden, Osmo Lampisen (1985) ja Carol Weissin (1980) tutkimusten tuloksia siitä, kuinka (yhteiskuntatieteellisellä) tutkimustiedolla on eniten merkitystä päätöksenteon alkuvaiheessa, esimerkiksi päätöksenteon valmisteluvaiheessa ongelmia ja niiden mahdollisia ratkaisumalleja hahmoteltaessa.

Hyödyntämisen muotojen lisäksi olemme kuvanneet VN TEAS -toiminnan hyötyjä päätöksenteolle oppimisen näkökulmasta. Oppimisen näkökulma avaa hankkeisiin suoraan kiinnittyviä tavoitteita laajemman näkökulman VN TEAS -tutkimustoiminnan hyödyistä

päätöksenteolle. Se havainnollistaa VN TEAS -hankkeiden merkitystä oppimisprosessina, jossa niin tutkijat kuin päätöksentekijät saavat lisävalmiuksia keskinäiseen vuorovaikutukseen ja toistensa ymmärtämiseen (vrt. Radaelli 1995; Sarkki ym. 2015; Dunlop & Radaelli 2018).

Hankkeet ovat opettaneet virkamiehiä tutkimuskentästä, tieteellisistä käytännöistä, tutkijoiden kanssa toimimisesta, muiden ministeriöiden toimintamalleista ja näkökulmista sekä muiden virkamiesten motivoinnista. Hankkeet ovat kasvattaneet virkamiesten edellytyksiä organisoida hanketyötä tehokkaasti sekä toimia yhteistyössä tutkijoiden ja muiden ministeriöiden kanssa. Tämä vaikuttaa hanketyöskentelytaitojen kehittymiseen sekä tutkijoiden ja virkamiesten väliseen vuorovaikutukseen, sen toistuvuuteen ja onnistuneisuuteen, niin pitkällä kuin lyhyellä aikavälillä.

Tämän tutkimuksen perusteella yhtenä VN TEAS -toiminnan vahvuuksista voidaan pitää jatkuvaa vuorovaikutusta tutkijoiden ja virkamiesten välillä. Samalla kun virkamiesten ja ministeriöiden edellytykset yhteistyöhön ja tiedon hyödyntämiseen lisääntyvät, myös tutkijoiden osaaminen kehittyy. Virkamiesten mukaan tutkijat oppivat päätöksenteosta, päätöksentekijöiden tarpeista ja siitä, millainen ja missä muodossa esitetty tieto palvelee parhaiten päätöksentekijöitä.

VN TEAS -toiminnan hyödyt näkyvät myös siinä, miten toiminta yhtenäistää virkamiesten ja ministeriöiden välistä ymmärrystä käsiteltävän aiheen kannalta tärkeistä ja huomionarvoisista osa-alueista ja aiheeseen liittyvien ongelmien ratkaisusta. Tämänkaltaista yhteisymmärrystä on aiemmissa tutkimuksissa kuvattu keskeisenä osa-alueena tiedon hyödyntämisessä (vrt. Radaelli 1995; Weiss 1999; Daviter 2015).

Yhteenvedossa kuvatut tulokset myötäilevät yleisesti tietopohjaisen päätöksenteon, tutkimustiedon hyödyntämisen ja päätöksenteossa oppimisen kirjallisuuksien havaintoja tutkimustiedon hyödyntämisestä. Niissä hyödyntäminen näyttäytyy kontekstisidonnaisena, "sotkuisena" sekä hyödyntämisen mekanismien ja tapojen osalta monimuotoisena prosessina. (Vrt. Weiss 1979; Jasanoff 1994; Crewe & Young 2002; Head 2015; Parkhurst 2017; Dunlop & Radaelli 2018.) Tutkimustiedon hyödyntäminen päätöksenteossa ei ole lineaarinen tapahtuma, joka toteutuu tilanteesta toiseen samalla tavoin ja tuottaa tutkimustulosten sisältöjä myötäileviä ja suoraviivaisesti ennustettavia seurauksia. Päätöksenteon prosesseissa tutkimustieto kietoutuu osaksi moniulotteista hyödyntämisen kontekstia.

VN TEAS -tiedon hyödyntämisen tapaan ja tilanteeseen vaikuttavat tieto, tiedon hyödyntäjät sekä tiedon hyödyntämisen laajempi konteksti, kuten ministeriö, hallitus ja yhteiskunta. Nämä hyödyntämiseen vaikuttavat tekijät liittyvät toisiinsa ja tekevät tiedon hyödyntämisestä monimutkaisen ilmiön. Vaikka tieto itsessään voi olla sysäys ja peruste

hyödyntämiselle, sen luonne, laatu tai muoto eivät yksinään takaa tai määritä hyödyntämistä. (Vrt. Jasanoff 1994; Oliver, Lorenc & Innvaer 2014; Parkhurst 2017; Dunlop & Radaelli 2018.) Tieto ei siirry sellaisenaan käytäntöön, vaan sitä sovitellaan hyödyntäjän aikaisempaan ymmärrykseen, asenteisiin ja hyödyntämisen tilanteisiin. Yksi tiedon hyödyntämiseen vaikuttavista taustatekijöistä on hyödyntäjän koulutustausta. Tässä tutkimuksessa kuvasimme koulutustaustan yhteyttä siihen, kuinka usein tutkimustietoa hyödynnetään omassa työssä. Tutkimustulostemme perusteella tutkijakoulutustaustaiset (lisensiaatin tai tohtorin tutkinto) virkamiehet hyödyntävät sekä VN TEAS -hankkeissa tuotettua tietoa että tutkimustietoa yleisesti useammin työssään kuin maisterin koulutuksen saaneet kollegansa. (Ks. luku 5.1, taulukot 3 ja 4.)

Tutkimustiedon hyödyntämisen kompleksisuuden ja moninaisuuden tunnistaminen suuntaa tarkastelunäkökulmaa tiedon roolista hyödyntämisessä laajemman kontekstin hahmottamiseen, kuten tiedon hyödyntäjiin liittyviin tekijöihin sekä sosiaalisiin ja poliittisiin prosesseihin. Se tekee näkyväksi myös osaamisen, käytäntöjen ja arvojen merkityksen. Tällöin korostuu, että tiedon hyödyntämisen edistämässä ei ole kyse ainoastaan tiedon määrän ja laadun lisäämisestä, vaan myös tiedon tuottajien ja hyödyntäjien vuorovaikutuksen ja yhteisymmärryksen edellytysten lisäämisestä. (Kts. Sanderson 2009; Dunlop & Radaelli 2016; French 2019; Edler, Karaulova & Barker 2022.)

Tellmann ja Gulbrandsen (2022) ovat kiinnittäneet huomiota siihen, kuinka tutkimuksen hyödyntämisestä päätöksenteossa keskustellaan tyypillisesti tutkimuksen näkökulmasta ja keskustelussa kiinnitetään huomiota siihen, kuinka tutkijat voisivat suunnata tutkimustaan entistä paremmin päätöksentekijöitä palvelemaan muotoon. He esittävät, että yleisestä tiedemyönteisyydestä huolimatta tutkimustiedon hyödyntäminen päätöksenteossa jää usein aikomusasteelle. Kirjoittajat näkevät tämän johtuvan erityisesti siitä, että päätöksentekijäpuolella uupuu tiedon hyödyntämistä edistäviä rakenteita. VN TEAS -hankkeet ovat syntyneet vastauksena tähän tunnistettuun tarpeeseen luoda rakenteita, joilla pyritään edistämään tutkimuksen hyödyntämistä päätöksenteossa. Tämän tutkimuksen valossa on selvää, että VN TEAS -toiminnalle luodut rakenteet tarjoavat edellytyksiä VN TEAS -tutkimushankkeissa tuotetun tiedon hyödyntämiselle päätöksenteossa. Tulostemme valossa olennaista on se, että prosessin alusta alkaen tietotarpeista keskustellaan molempien osapuolten, tutkijoiden ja virkamiesten, kesken. Toimintaa tukevien rakenteiden näkökulmasta olennaisia ovat tietotarvekuvauksen laadintaa edeltävät yhteiskehittämistilaisuudet ja poikkihallinnollisen ohjausryhmän tuki hankkeen aikana. Näitä jatkuvan vuorovaikutuksen mahdollistavia rakenteita voidaan pitää VN TEAS -toiminnan vahvuuksina.

LÄHTEET

Alastalo, A. (2013). Miten yhteiskuntatieteellinen tutkimus vaikuttaa? Tutkimuksen vaikuttavuuspuheen vanhentuneet mielikuvastot. *Alusta*, 22.01.2013.

Boswell, C. (2008). The political functions of expert knowledge: knowledge and legitimation in European Union immigration policy. *Journal of European Public Policy*, 15(4), 471-488.

Cairney, P. (2020). *Understanding public policy: theories and issues*. Red Globe Press.

Caplan, N. (1979). The two-communities theory and knowledge utilization. *American Behavioral Scientist*, 22(3), 459-470.

Crewe, E. & Young, J. (2002). Bridging research and policy: context, evidence and links. *Overseas Development Institute*, Working paper 173.

Daviter, F. (2015). The political use of knowledge in the policy process. *Policy Sciences*, 48, 491-505.

Dunlop, C. A. & Radaelli, C. M. (2013). Systematising policy learning: from monolith to dimensions. *Political Studies*, 61, 599-619.

Dunlop, C. A. & Radaelli, C. M. (2016). Policy learning in the Eurozone crisis: modes, power and functionality. *Policy Sciences*, 49, 107-129.

Dunlop, C. A. & Radaelli, C. M. (2018). The lessons of policy learning: types, triggers, hindrances and pathologies. *Policy & Politics*, 46(2), 255-272.

Edler, J., Karaulova, M. & Barker, K. (2022). Understanding conceptual impact of scientific knowledge on policy: the role of policymaking conditions. *Minerva*.

French, R. D. (2019). Is it time to give up on evidence-based policy? Four answers. *Policy & Politics*, 47(1), 151-168.

- Frodeman, R., & Mitcham, C. (2007). New directions in interdisciplinarity: Broad, deep, and critical. *Bulletin of science, technology & society*, 27(6), 506-514.
- Frodeman, R. (2017). The impact agenda and the search for a good life. *Palgrave Commun* 3, 17003 (2017).
- Haila K., T. Aarrevaara, M. Hjelt, H. Paavola, S. Palomäki, K. Pulkkinen, T. Raivio, H. Rannikko, S. Sepponen & M. Valtakari (2018). Valtion tutkimuslaitosten ja -rahoituksen kokonaisuudistuksen (TULA-uudistuksen) arviointi. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja*, 78.
- Head, B. W. (2015). Toward more “evidence-informed” policy making? *Public Administration Review*, 76(3), 472-484.
- Hoppe, R. (2005). Rethinking the science-policy nexus: from knowledge utilization and science technology studies to types of boundary arrangements. *Poiesis & Praxis*, 3, 199-215
- Hoppe, R. (2009). Scientific advice and public policy: expert advisers’ and policymakers’ discourses on boundary work. *Poiesis & Praxis*, 6, 235-263.
- Innvaer, S., Vist, G., Trommald, M. & Oxman, A. (2002). Health policy-makers’ perceptions of their use of evidence: a systematic review. *Journal of Health Services Research & Policy*, 7(4), 239–244.
- Jasanoff, S. (1994). *The fifth branch: science advisers as policymakers*. Harvard University Press, Cambridge.
- Jussila, H. (2012). Päätöksenteon tukena vai hyllyssä pölyttymässä. Kelan tutkimusosasto, *Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia*, 121.
- Lampinen, O. (1985). Yhteiskuntatieteellisen tiedon hyödyntäminen poliittis-hallinnollisessa päätöksenteossa. *Suomen Akatemian julkaisuja*, 6, Helsinki.
- Leicester, G. (2007). Policy learning: can government discover the treasure within? *European Journal of Education*, 42(2), 173-184.
- Lönngrén, J. & van Poeck, K. (2021). Wicked problems: a mapping review of the literature, *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, 28(6), 481-502, DOI: [10.1080/13504509.2020.1859415](https://doi.org/10.1080/13504509.2020.1859415)

- Muhonen, R. (2015). Yhteiskuntatieteet ja tutkimuksen moninainen vaikuttavuus. *Teoksessa* Opetus- ja kulttuuriministeriö (toim.): *Vastuullinen ja vaikuttava – tulokulmia korkeakoulujen yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen*, 101-118.
- Muhonen, R., Benneworth, P., & Olmos-Peñuela, J. (2020). From productive interactions to impact pathways: Understanding the key dimensions in developing SSH research societal impact. *Research Evaluation*, 29(1), 34-47.
- Muhonen, R. & Tellman, S. (2021). Challenges of reporting societal impacts for research evaluation purposes – case of sociology. *Teoksessa* Engels, T.C.E & Kulczycki, E. (toim.): *Handbook on research assessment in the social sciences*.
- Newman, J., Cherney, A. & Head B. W. (2015). Do policy-makers use academic research: reexamining the “two communities” theory of research utilization. *Public Administration Review*, 76(1), 24-32.
- Nowotny, H., Scott, P. B., & Gibbons, M. T. (2001). *Re-thinking science: Knowledge and the public in an age of uncertainty*. Cambridge: Polity.
- Nutley, S., Walter, I. & Davies H. (2009). Past, present, and possible futures for evidence-based policy. *Teoksessa* Argyrous, G. (toim.): *Evidence for policy and decision-making: a practical guide*, 1–24. University of New South Wales Press.
- Oliver, K., Lorenc, T. & Innvaer, S. (2014). New directions in evidence-based policy research: a critical analysis of the literature. *Health Research Policy and Systems*, 12(34).
- Parkhurst, J. O. (2017). *The politics of evidence: from evidence-based policy to the good governance of evidence*. Routledge, Abingdon.
- Pelkonen, A. (2021). Tutkitun tiedon hyödyntäminen päätöksenteossa – mitä tiedämme tutkimustiedon perusteella? Esitys seminaarissa: Tutkimustieto päätöksenteossa tänään, 14.10.2021.
- Pelz, Donald C. (1978). ‘Some expanded perspectives on use of social science in public policy’, *Teoksessa* Y. M. Yinger and S. J. Cutler, eds. *Major Social Issues: A Multidisciplinary View*. New York: Free Press, pp. 346-57.
- Radaelli, C. M. (1995). The role of knowledge in the policy process. *Journal of European Public Policy*, 2(2), 159-183.

- Rittel, H. W., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy sciences*, 4(2), 155-169.
- Sanderson, I. (2009). Intelligent policymaking for a complex world: pragmatism, evidence and learning. *Political Studies*, 57, 699-719.
- Sarkki, S., Niemelä, J., Tinch, R., Hove, S., Watt, A. & Young, J. (2014). Balancing credibility, relevance and legitimacy. *Science and Public Policy*, 41, 194-206.
- Scheufele, D. A. (2014). Science communication as political communication. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 111(Supplement 4), 13585-13592.
- Sofi (2021). *Tieteen ja päätöksenteon vuorovaikutus eilen, tänään ja huomenna*. Suomalainen Tiedeakatemia, Helsinki.
- Tellmann, S. & Gulbrandsen, M. (2022). The other side of the boundary: Productive interactions seen from the policy side, *Science and Public Policy*, 2022, scac013. <https://doi.org/10.1093/scipol/scac013>
- Tilastokeskus. Tieteenalaluokitus 2010. <https://www2.stat.fi/fi/luokitukset/tieteenala/>
- Valtioneuvosto (2019). Osallistava ja osaava Suomi. *Valtioneuvoston julkaisuja*, 23, Helsinki.
- Valtioneuvoston kanslia (ei pvm.). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta. Vierailtu 8.9.2021. <https://vnk.fi/valtioneuvoston-selvitys-ja-tutkimustoiminta>
- Valtioneuvoston kanslia (2022). Valtioneuvoston kanslian (KPY 125) tilinpäätös 2021 Toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2022:3.
- Valtioneuvoston kanslia (2021). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan vuoden 2021 haku. Vierailtu 20.9.2021. <https://tietokayttoon.fi/-/valtioneuvoston-selvitys-ja-tutkimustoiminnan-vuoden-2021-haku>
- Valtioneuvoston kanslia (2009). Poliittikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen – Kuinka parantaa tiedonkäyttöä poliittisessa päätöksenteossa. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja, Vierailtu 07.10.2022. 6/2009. https://vnk.fi/documents/10616/622958/R0609_Politiikkatoimien+vaikuttavuusarvioinnin+kehittäminen.pdf
- Valtioneuvoston ohjesääntö (2003). Finlex. Vierailtu 01.04.2022. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030262>

Valtioneuvoston periaatepäätös valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistukseksi (2013). 16 s.

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta (ei pvm.a). Selvitys- ja tutkimushankkeiden haut. Vierailtu 08.02.2022. <https://tietokayttoon.fi/maararahojen-haku>

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta (ei pvm.b). Valtioneuvoston tutkimus-, ennakointi- ja arviointitoimintaa koordinoiva työryhmä. Vierailtu 08.02.2022. <https://tietokayttoon.fi/tutkimus-ennakointi-ja-arviointitoimintaa-koordinoiva-tyoryhma>

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta (2018) Myönteisiä tuloksia valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan hankearvioinneista. Vierailtu 11.08.2022. https://tietokayttoon.fi/documents/113169639/113170763/Arviointiesitys_8_10_2018_SM.pdf/f6edfc07-85c4-01e6-aa3f-7e400ebeb9c6/Arviointiesitys_8_10_2018_SM.pdf?t=1540982029000

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta (2019a). *Tieto käyttöön - viestintäopas*. 24 s. Valtioneuvoston kanslia.

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta (2019b). *VN TEAS -ohjeet virkamiehille*. 29 s. Valtioneuvoston kanslia.

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta (2021a). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan (VN TEAS) yleiset ehdot. 23 s. Valtioneuvoston kanslia.

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta (2021b). *Tieto käyttöön - miten tuemme viestintää ja vuorovaikutusta?* 24 s. Valtioneuvoston kanslia.

Weiss, C. (1979). The many meanings of research utilization. *Public Administration Review*, 39(5), 426–431.

Weiss, C. (1980). Knowledge creep and decision accretion. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 1(3), 381–404.

Weiss, C. (1986). The circuitry of enlightenment: Diffusion of social science research to policymakers. *Science Communication*, 8(2), 274–281.

Weiss, C. (1999). The interface between evaluation and public policy. *Evaluation*, 5(4), 468–486.

Wingens, M. (1990). Toward a general utilization theory. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 12(1), 27–42.

Liitteet

Liite 1. Hankkeet, joiden ohjausryhmien jäsenenä haastateltavat ovat toimineet

Hankkeen nimi	Vastuuministeriö	Muut ministeriöt	Toteuttajat	Päättynyt
Kotitalousvähennyksen vaikutukset työllisyyteen ja harmaaseen talouteen	VM	TEM, STM, OKM	VATT, Palkansaajien tutkimuskeskus	01/2021
Työpolitiikan vaikuttavuuden meta-analyysi	TEM	STM, OKM, VM	Eta, TTL, PTT	06/2020
Viha vallassa	SM		Open Knowledge Finland, Jyväskylän yliopisto	10/2019
Miten selittää poikien alisuoriutuminen peruskoulussa?	OKM	TEM, STM	Helsingin yliopisto, Jyväskylän yliopisto	4/2018
Pitkän aikavälin kokonaispäästökehitys	TEM	YM, LVM, MMM, VNK	VTT, SYKE, Merit Economics	02/2019
Yhdessä mielin	STM	YM	Suomen Mielenterveysseura ry, London School of Economics and Political Science, Åbo Akademi, A-klinikasäätiö, Evipro Oy, Koulutetut Kokemusasiantuntijat ry	2/2018
Kokonaisarvio valmiuslain ja perustuslain 23 suhteesta	OM	PLM, SM	Turun yliopisto	11/2018
Ohjauskeinot ruokahävikin ja elintarvikejätteen puolittamiseksi	MMM	YM	LUKE	3/2018
Kokonaisvaltainen resilienssin hallinta	PLM	OM	Tampereen yliopisto, Ulkopoliittinen instituutti, Poliisiammattikorkeakoulu, Mentoritiimi Oy	2/2019
Tuulivoimarakentamisen edistäminen	YM	PLM, TEM, OM	FCG Suunnittelu ja Tekniikka Oy, VTT, HPP Asianajotoimisto Oy, Ilmatieteen laitos, KPMG Oy	6/2021
Lobbarirekisterin kansainväliset mallit	VM	OM	Itä-Suomen yliopisto	8/2018
Siirtymät sujuviksi	OKM		Turun yliopisto, Jyväskylän yliopisto	1/2020