



VALTIOTIETEELLINEN YHDISTYS
STATSVETENSKAPLIGA FÖRENINGEN
FINNISH POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION

9. Poliittinen valmistelu ja päätöksenteko murroksessa?

Puheenjohtajat: Anne Maria Holli, Helsingin yliopisto (anne.holli@helsinki.fi)

Hanna Kaisa Hopponia, Helsingin yliopisto (hanna-kaisa.hopponia@helsinki.fi)

Torstai 10.3.

Sessio I klo 14.30 – 16

Mari Marttila: A method to measure power through textual data – diskussantti Antti Pajala

Marja Keränen: Kansalaisosallistuminen ja Evidence-Based Policy-Making – diskussantti Auri Pakarinen

Raimo Muurinen: Järjestelmäpolitiikan päätöksenteon tietojärjestelmät ja avoimuusihanne – diskussantti Jenni Rinne

Sessio II klo 16.30-18

Jenni Rinne: Elected representatives as 'shape-shifters': Representative deliberation and the context of representation – diskussantti Kati Rantala

Antti Pajala: MPs Private Bill Cosponsor Networks in a European Multiparty System – diskussantti Päivi Timonen

Auri Pakarinen: Eduskunnan lausumat: Mikä on niiden merkitys ja mitä ne kertovat eduskunnan roolista lainsäätäjänä? – diskussantti Jyrki Tala

Perjantai 11.3.

Sessio III klo 9-11.30

Johanna Kentala: Business Actor involvement in the Finnish Climate Change Policy-making -Practice analysis of business actor involvement in preparatory processes of the National Climate and Energy Strategies in 2001-2013 – diskussantti Mari Marttila

Juho Vesa: Kuulemismenettelmät säädösvalmistelussa: virkamieskyselyn alustavia tuloksia – diskussantti Raimo Muurinen

Jyrki Tala: Lainvalmistelun tutkimustapoja ja –tarpeita diskussantti Marja Keränen

Joonatan Virtanen: Poliitikko ja hallinto toimeenpanovallan keskuksen vahvistamisessa – diskussantti Johanna Kentala

Sessio IV 12.15-14

Kati Rantala: The politics of evidence-based policies – diskussantti Joonatan Virtanen

Päivi Timonen: Collaborative consumption of public services – diskussantti Juho Vesa

Abstraktit (järjestys ei vastaa ohjelmaa)

Johanna Kentala: Business Actor involvement in the Finnish Climate Change Policy-making -Practice analysis of business actor involvement in preparatory processes of the National Climate and Energy Strategies in 2001-2013

What are the practices used in the Finnish climate change policy preparation and how have the business actors been involved in those preparatory processes? Has the role and influence of business actors changed throughout the years? The paper uses practice analysis to look at the policy preparatory processes in the Finnish climate change policy-making. The existing four national climate and energy strategies and their preparatory processes from years 2001, 2005, 2008 and 2013 are used as cases through which the practices are analyzed. Practice is here understood as routine activity and an established discourse connected to international and national governance activities. It is an ensemble of doings, sayings and things in a specific field of activity. The special emphasis is on the involvement of Finnish business actors: both the major industry organizations and the big Finnish corporations, who have a special interest in climate change politics, such as energy, oil, forest and technology industries. The aim is to disclose the power structures underlying the climate change policy preparation, especially from the point of view of the business actor involvement. The paper is a part of the analysis section in an on-going PhD research project.

Auri Pakarinen: Eduskunnan lausumat: Mikä on niiden merkitys ja mitä ne kertovat eduskunnan roolista lainsäätäjänä?

Eduskunta voi yhdessä lakiesityksen kanssa hyväksyä yhden tai useamman lausuman. Lausumissa eduskunta edellyttää hallituksen ryhtyvän erilaisiin toimenpiteisiin. Nämä toimenpiteet voivat koskea esimerkiksi selvityksen tai jälkiseurannan tekemistä, säädöksen valmistelua tai resurssien suuntaamista johonkin toimintoon. Vaalikausittain eduskunta antaa noin kaksisataa lausumaa, mitä voidaan pitää suurena määränä. Lausumamenettely on vanha instituutio. Sen juuret ulottuvat aina vuoden 1863 valtiopäiville, kun säädöt saivat oikeuden esittää hallitusvallalle toivomuksia ryhtyä uusien lakien valmisteluun. Itsenäisyyden ajan lausumien käsittely on säilynyt suunnilleen samanlaisena. Eduskunnan lausumamenettely kertoo pikemminkin hallinnollisen instituution pysyvyydestä kuin poliittisen valmistelun murroksesta. Teoreettisen artikkelin tavoitteena on paikata tutkimuskirjallisuuden vähyyttä ja pohtia, mikä on lausumamenettelyn merkitys eli miksi eduskunta antaa lausumia. Eduskunnan lausumat voidaan nähdä ensinnäkin parlamentaarisen ohjauksen välineenä; lausumien avulla eduskunta voi antaa hallitukselle varsin tarkkoja toimintaohjeita. Toisaalta eduskunnan tosiasialliset mahdollisuudet valvoa hallitusta lausumien avulla ovat vähäiset. Toiseksi lausumia voidaan pitää politiikanteon välineenä. Jos lausuma nähdään kansanedustajan viestinä äänestäjille, ei lausuman toimeenpano hallituksessa ole olennaista lausuman merkityksen kannalta. Kolmanneksi lausumamenettelyn voidaan ajatella parantavan julkisen päätöksenteon ja sääntelyn laatua, kun lausumissa esitetyt vaatimukset lisäävät tietoon perustuvaa päätöksentekoa. Lausumamenettely avaa se mielenkiintoisen väylän pohtia eduskunnan asemaa lainsäätäjänä laajemminkin. Eduskunnan roolia lainvalmistelussa voidaan kuvata reaktiiviseksi. Myös lausumien käsittely ja toimeenpano kuvastavat sitä, että eduskunnan mahdollisuudet ohjata hallitusta ovat varsin rajalliset.

Päivi Timonen: Collaborative consumption of public services

Cuts in public expenditure dramatically challenge the provision of public services in developed industrial economies. The practical outcome is that public services have to be provided with less resources without significantly lowering the quality of public services. This creates a grave need for innovative solutions to systematically transforming the public service offerings. As the focus is on public service its notable that innovation have to be able to produce direct value for both consumers alongside with social value to the whole community. The presentation focuses on the transformation of public service offerings using the perspective of consumer access and collaboration. Digitalization of public services combined with cuts in public expenditure prompt more consumer focused innovations. Belk (2014) describes such opportunities by redefining digital consumption in his seminal work on consumer access. The concept of access addresses digital services which a consumer has at his or her disposal rather than the services which a consumer wants or needs. The concept also embraces sharing and collaborative value creation instead of owning or civic rights. Accordingly, the submission assesses the transformative potential of the redesign of public services. In particular, we look at the developing the Kutsuplus service that was pilot program for public transport in the Helsinki Region in Finland, and which was a novel kind of more tailored access to public transport. We use this program as a case study of disruptive public service product that is based on consumer oriented innovation. Value creation in public services is challenging task in that it offers public value for society while providing benefits to consumers. It, furthermore, has been recognized that there are needs to raise the productivity of supply (cf. the Baumol effect) but improved services may also lead to their growing and unwanted demand in affluent societies (cf. Wagner's law). Thus, analyzing mobility as public service needs to take account of consumer benefits as well as the political process in which people determine their expectations on public services. At the same time, a disruptive innovation is apt to face resistance from established players on the market, as examined in the Kutsuplus case.

Jyrki Tala: Lainvalmistelun tutkimustapoja ja –tarpeita

Poliittisen ja ajankohtaisen mediakeskustelun valossa suomalaisessa lainvalmistelussa on pahoja ongelmia. Niistä on myös näyttöä. Samalla on erikoista, että kaikki hallitukset ovat ainakin 2006 eteenpäin parantaneet ohjelmansa mukaan lainvalmistelun laatua. Lainvalmistelun tutkimus on meillä (kuten muuallakin) ohutta. Viimeisimmät vakavat hankkeet ovat tietääkseni Rantalan (2011) ja Hyvärisen tutkimukset (2015). Lainvalmisteluun tarvittaisiin päivänkohtaisen kommentoinnin ohitse aitoa tutkimuspanosta. Seuraavassa muutamia lähestymistapoja. Tutkimuksen taustana on aina jokin käsitys, kehikko siitä, mitä lainvalmistelu on. Ns. institutionaalis-realistisessä mallissa korostetaan viittä melko yleispätevää piirrettä: 1) instrumentalismi, 2) side koko olevaan oikeusjärjestelmään, 3) lainvalmistelu erityisenä asiantuntemusalana, 4) epävarmuus ja 5) erimielisyys (Tala 2010). Lainvalmistelun tutkimiseen ehdotan kolmea eri lähestymissuuntaa: 1) lainvalmistelu prosessina, menettelytapoina (joista mm. paljon ohjeita), 2) lainvalmistelu päätöksentekona (eri päätöksentekomalleja; yleisen vs. erityisedun teorian) sekä päätöksentekoon liittyvä argumentaatio, 3) lainvalmistelussa hyödynnettävät/keskusteltavat policy-ideat: mistä tulevat, miten välittyvät ja menestyvät (vrt. esim. Garsten&Rothstein&Svallfors. Makt utan mandat.2015)

Kati Rantala: The politics of evidence-based policies

Kati Rantala (HY), Jussi Kauppinen (SYKE) ja Petrus Kautto (SYKE): According to the regular understanding on the relationship between policy appraisals and politics, the aim of evaluation is to produce neutral facts for politicians. Informed by these assessments, decision-makers then make valued-based choices. This evidence-making is from time to time damaged by direct interventions by the politicians or denial of produced information. Secondly, lack of time, money and other resources are often mentioned as obstacles for high-quality impact assessments by civil servants and evaluation practitioners. Less deliberated are the choices and disputes over the impacts. Which impacts are highlighted, aimed to be governed, measured and most importantly, constituted as impacts? In our paper we study the impact-making in the preparation of environmental, legal and social policies.

Marja Keränen: Kansalaisosallistuminen ja Evidence-Based Policy-Making

Päätöksenteon valmistelussa on viime aikoina korostunut päätöksenteon tietopohjan parantaminen ja näyttöön perustuvan tiedon merkitys. Tämä on johtanut uudistuksiin tutkimusrahoituksen institutionaalisissa järjestelyissä ja rahoituskriteereissä, ja päätöksentekoa palvelevaan tutkimukseen on varattu erityistä rahoitusta samalla kun perustutkimuskin joutuu perustelevaan omaa vaikuttavuuttaan entistä useammin. Valtionhallinnossa tarve tietoon perustuvan päätöksentekopohjan varmistamiseksi on johtanut erilaisiin toimiin. Myös muita toimijoita asia on kiinnostanut. Samoihin aikoihin on ajankohtaista ollut myös kansalaisosallistumisen edistäminen ja huoli demokraattisesta legitimitetistä. Päätöksenteon tietopohjan varmistamiseksi on kehitetty erilaisia mallinnuksia ja strategioita, kuten EBPM (evidence-based policy-making) ja RIA-malli (taloudellinen vaikutusanalyysi). Näitä on Suomen valtioonhallintoon tuonut esimerkiksi OECD. Tässä erityisenä tarkastelun kohteena on OECD- raportti OECD Public Governance Reviews 2010: Finland: Working Together to Sustain Success. Paperissa kysytään, a) miten raportissa käsitellään tiedon ja politiikan suhdetta ja tiedon poliittisuutta b) mihin malleissa ja suosituksissa sijoittuvat kansalaiset ja minkälaista tietoa kansalaisilla katsotaan olevan. c) miten suhteutuvat toisiinsa tietopohjan parantamisen ja demokratian edistämisen vaatimukset?

Antti Pajala: MPs Private Bill Cosponsor Networks in a European Multiparty System

We study MPs private bill cosponsor patterns in a European multiparty system. Our data consists of XX XXX private bills over four electoral periods between 1999 and 2014 of the Finnish parliament. The data are divided into two sub-categories: legislative bills and budget amendments. By using network detection algorithms we aim at finding the most tightly connected MP communities in the data categories. (At this stage preliminary results suggest that) we find the communities of private legislative bills to be mostly co-partisan. This result is in accordance with the electoral connection theories focusing on MP credit claiming and cultivation of an MPs personal vote. However, communities found among the budget initiatives were also comprised of MPs from the same constituency regardless of their party label thus implying policy oriented action. Our findings provide new insights to research focusing on MPs private bills as previous studies indicated only traces of cross-party bill cosponsor activity.

Mari Marttila: A method to measure power through textual data

Viimeaikainen yhteiskuntatieteellinen tutkimus on kokeillut laskennallisten lähestymistapojen soveltuvuutta tutkimusmenetelmänä (esim. Bucher et al. 2015, Levy & Franklin 2013). Laskennalliset menetelmät tarjoavat mahdollisuuksia aiempaa laajempien tutkimusaineistojen käsittelyyn. Haasteet liittyvät menetelmien luotettavuuteen ja validiteetin kysymyksiin (Grimmer & Stewart 2013). Laajojen tutkimusaineistojen avulla voidaan vastata uudenaikaisiin kysymyksiin. Eräs kansainvälisesti mielenkiintoa herättänyt teema on poliittisen ohjauksen vaikutuksen ilmentyminen poliittisissa ohjelmissa (kts Smith et al. 2014, Li et al 2014). Esimerkinomaisesti, arvioimme puolueiden ja muiden etujärjestöjen eduskuntavaaliohjelmien vaikutusta hallitusohjelmaan kevään 2015 eduskuntavaalien osalta. Näin keskustelemme laskennallisen menetelmien eduista ja haitoista käytännön kautta. Samaa menetelmää voidaan myöhemmin käyttää myös esimerkiksi arvioitaessa poliittisten ohjelmien vaikutusta hallinnon päätöksiin.

Joonatan Virtanen: Poliitiikka ja hallinto toimeenpanovallan keskuksen vahvistamisessa

Suomessa on lähimenneisyydessä koettu toimeenpanovallan keskusta ja sen muuhun julkiseen hallintoon kohdistuvaa ohjauskykyä vahvistamaan pyrkivän hallintopolitiikan esiinmarssi. Sen merkittävimpiä edustajia ovat olleet keskushallinnon uudistushanke (KEHU), jossa selvitettiin valtioneuvoston rakenteellista ja toiminnallista yhtenäistämistä, sekä valtiontalouden kehysohjauksen laajentaminen julkisen talouden kokonaisohjaukseksi. Vaikka radikaaleimpia esityksiä rakenneuudistuksiksi ei olekaan toteutettu, hallintopoliittinen agenda on kokenut muodonmuutoksen, jossa strategisenkeskusohjauksen ja poikkihallinnollisuuden kysymykset painottuvat ennennäkemättömällä tavalla. Muutos ilmentää osaltaan kansainvälistä keskuksen vahvistamisen ja kokonaishallinnon (centre-strengthening, whole-of-government) trendiä. Sitä ajatellaan yleensä reaktiona hallintoa hajauttaneille ja fragmentoineille New Public Management -hallituuksille, ja perustellaan usein heikentyneen politiikan johtoaseman (primacy of politics) palauttamisella. Suomalaisten hankkeiden erityispiirteitä ovat historiallisesti vahvojen poliittisesti johdettujen hallintoyksiköiden kuten ministeriöiden ja kuntien haastaminen, virkamiestason ja valmistelun yhtenäistämisen painottaminen, sekä kytkökset äskettäin vahvistettuun Euroopan unionin talouspoliittiseen ohjaukseen. Tämän vuoksi niitä tulee tarkastella pelkän hallinnon välineellisen organisoinnin lisäksi myös politiikan ja hallinnon, hallitusmuodon sekä parlamentarismin institutionaalisten valtasuhteiden kysymyksinä. Tutkimukseni analysoi sekä politiikan ja hallinnon suhteita että hallitusmuotoa koskevia ajatuksia suomalaisessa keskuksen vahvistamisen hallintopolitiikassa historiallisen ja kansainvälisen kontekstinsa kautta. Se jäsentää niitä erityisesti politiikan johtoaseman ja teknobyrokratisoitumisen johtavien virkamiesten vaikutusvallan kasvun ja tiedolliseen auktoriteettiin perustuvan politiikan rajautumisen välisen jännitteen kautta, sekä kahden erilaisen toimeenpanovallan parlamentaarisen kontrollin mallin, majoritaristisen ja institutionaalisen, kautta.

Raimo Muurinen: Järjestelmäpolitiikan päätöksenteon tietojärjestelmät ja avoimuusihanne

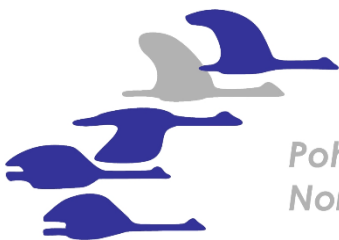
Miten järjestelmäpolitiikan agendan asettaminen, päätösvalmistelu ja päätöksenteko näkyvät verkossa? Tutkimuksessa tarkasteltiin kuntien ja eduskunnan asianhallintajärjestelmiä, joiden kautta päätöksenteko saa virallisen kirjallisen muotonsa. Tarkastelu rajattiin asianhallintajärjestelmien verkossa näkyviin toiminnallisuuksiin. Tutkimuksessa pyrittiin selvittämään, miten päätöksenteon keskeiset tietojärjestelmät suhteutuvat julkisuusihanteeseen ja tarjoavatko ne mahdollisuuden avoimeen osallistumiseen. Tulokset tukevat perinteistä huomiota, jonka mukaan valta pakenee julkisuutta. Verkko-osallistumisen paradoksin mukaan kansalaiset ovat aktiivisia verkossa, mutta eivät hallinnon tarjoamissa välineissä. Tätä selittää osaltaan se, että varsinaisissa päätöksenteon tietojärjestelmissä ei ole lainkaan vuorovaikutustoimintoja, kuten kommentointimahdollisuutta. Ideaali avoimesta keskusteleavasta verkkojulkisuudesta ei kytkeydy näin samaan tietojärjestelmään jossa päätöksenteon agenda ja esitykset muotoutuvat. Ratkaisuehdotuksena on kehittää asianhallintajärjestelmiä avoimen päätöksenteon suuntaan, ja nähdä joukkoäly demokratian voimavarana.

Jenni Rinne: Elected representatives as 'shape-shifters': Representative deliberation and the context of representation

This paper sets out to propose an argument for inquiring in a more robust manner after the ways in which elected representatives operate and deliberate in shifting contexts of representation in legislatures. The analysis builds upon recently discovered features of shape-shifting representation that allows us to diversely explore the complex dynamics of political representation. Political representation is becoming more sensitive to contexts and as such, the discussions return to ask what is representing about. These developments resonate also with deliberative theory as per systemic approach which acknowledges some of the implications introduced by realities of political representation, i.e. deliberative theory needs to address questions regarding the role of self-interest and power in deliberation. Backed up by empirical data (i.e. research interviews of Finnish Members of Parliament, n=16) the paper discerns the role of deliberation and representation in different context of democratic representation in the Parliament of Finland. Consequently, it examines different deliberative moments (e.g. public plenary sessions, in camera deliberations of committees) to scrutinize how different aspects of deliberation play out in different contexts of political representation. This approach advances the aspiration for a detailed empirical enquiry into contingent settings where people who are chosen as representatives operate and deliberate. Representative deliberation seeks then not only to understand the underlying motivations for carrying out representative obligations but extends over the standard view of representation as electoral authorization via principle-agent -model.

Juho Vesa: Kuulemismenettelmät säädösvalmistelussa: virkamieskyselyn alustavia tuloksia

Sidosryhmien kuuleminen lakien ja asetusten valmistelussa on muuttunut viimeisten vuosikymmenten aikana. Komitealaitoksen tilalle on tullut monenlaisia kuulemismenetelmiä, joiden käyttö näyttäisi vaihtelevan paljon eri ministeriöiden ja politiikkalohkojen välillä. Internet on tehnyt mahdolliseksi uudenlaisia kuulemistapoja kuten verkkokeskustelut ja -kyselyt. Esityksessäni pyrin arvioimaan tämän muutoksen merkitystä analysoimalla, miten paljon eri kuulemismenetelmiä nykyään käytetään eri ministeriöissä, ja miten hyödyllisinä virkamiehet niitä pitävät. Aineistona käytän ministeriöiden säädösvalmistelijoille suunnattua kyselyä (marraskuu 2015 helmikuu 2016). Virkamiehiltä kysyttiin, miten usein säädösvalmistelussa käytetään viittätoista eri kuulemismenetelmää, ja miten hyödyllisiä eri menetelmät ovat olleet. Kuvailemalla suoria jakaumia muodostan käsityksen siitä, mitkä kuulemismenettelmät ovat merkittävimpiä säädösvalmistelussa. Lisäksi pohdin ja yritän alustavasti analysoida sitä, mistä erot kuulemismenetelmien käytössä ja koetussa hyödyllisyydessä johtuvat. Kyselyssä operationalisoidut kuulemismenetelmien käyttöä ja hyödyllisyyttä mahdollisesti selittävät tekijät liittyvät esimerkiksi valmisteltavien asioiden luonteeseen (esim. valmistelun kansainvälinen tausta), politiikkaverkostoihin (esim. intressiedustuksen keskittyminen) ja ministeriöiden sekä niiden yksiköiden toimintakulttuuriin (esim. valmistelun johtaminen). Tämän tyyppiset tekijät saattavat selittää sitä, miten usein säädösvalmistelussa käytetään yhtäältä kaikille avoimia kuulemismenetelmiä (esim. avoimet kuulemistilaisuudet ja verkkokeskustelut) ja toisaalta tiiviin vuorovaikutuksen mahdollistavia kuulemismenetelmiä (esim. työryhmät).



Pohjoismaiden hallinnollinen liitto Suomen osasto ry
Nordiska administrativa förbundet Finska avdelningen rf